

國立暨南國際大學東南亞研究所
碩士論文

馬哈迪時期馬來西亞的選舉制度與政黨政治
(1981－2003)

指導教授：陳佩修 博士

研究生：李宗儒

中華民國九十八年七月

國立暨南國際大學碩（博）士論文考試審定書

東南亞 學系（研究所）

研究生 李宗儒 所提之論文

馬哈迪時期馬來西亞的選舉制度與政黨政治
(1981-2003)

The Electoral System and Party Politics in Mahathir's Malaysia:
1981-2003

經本委員會審查，符合碩（博）士學位論文標準。

學位考試委員會

翁俊格

委員兼召集人

陳炳修

委員

王啟明

委員

中華民國 98 年 7 月 30 日

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 暨南國際大學 東南亞研究所
_____組 97 學年度第 二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目： 馬哈迪時期馬來西亞的選舉制度與政黨政治

(1981—2003)

指導教授： 陳佩修 博士

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要)，非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：李宗儒

簽 名： 李宗儒 中華民國 98 年 09 月 08 日

致謝辭

論文終於完成，需要感謝的人很多，首先要提及的是，我的指導教授陳佩修博士，老師在我的論文寫作上，給予我許多的指點和啟發，讓我的論文寫作之路，可以順利的進行下去。老師不厭其煩的循循善誘，以及在學術上嚴謹的治學態度，都在在讓我受益良多。

研究所期間，感謝李美賢老師及林開忠老師在論文上，提供許多寶貴的意見及方向，讓我在研究所的生涯，視野變得更加寬廣。也感謝所上助理童敏俐小姐在各方面的熱心協助，讓我們可以專心於論文寫作上。

另外也感謝王啟明老師及翁俊桔老師，在學生口試時，給予中肯的指導，讓我的論文可以更加完整。同班同學，偉哲、嫵婷、德儒、坤霖、大概及永昇，多謝你們的相互勉勵和支持，讓我可以堅持到論文完成的這一刻。

最後，感謝我的家人在這段期間的照顧和諒解，一直給予我默默的鼓勵和支持，謹將本論文獻給我最愛的家人。

謹致

2009/9/5

論文名稱：馬哈迪時期馬來西亞的選舉制度與政黨政治（1981—2003）

校院系：國立暨南國際大學東南亞研究所

頁數：162

畢業時間：98 年 7 月

學位別：碩士

研究生：李宗儒

指導教授：陳佩修 博士

論文摘要

馬來西亞多族群的社會特徵，成為日後政治體制變遷的原因與動力，「馬來西亞聯合邦憲法」從國家最高大法的層面將馬來西亞的選舉制度固定下來，選舉型威權體制的建立成為馬來西亞「一黨優勢體系」形成的歷史合法性來源。

馬哈迪當權之後，執政長達 22 年，他歷經 1982 年、1986 年、1990 年、1995 年、及 1999 年 5 次國會大選，每次均能帶領以巫統為核心的國陣贏得選舉並取得執政，其影響因素主要是執政集團對選舉制度的設計與操縱、馬哈迪的「領導者因素」以及族群政黨政治的痼疾。因此馬來西亞政治民主化進程的關鍵在於擺脫族群政黨政治的桎梏，改革選舉制度和宣導協和式民主。透過 2008 年大選，可以預盼馬來西亞未來政黨政治的走勢將朝「兩線制」方向發展。

關鍵詞：馬哈迪、選舉制度、族群政黨政治

Title of Thesis : The Electoral System and Party Politics in Mahathir's Malaysia :
(1981 – 2003)

Name of Institute : National Chi Nan University

Graduate Institute of Southeast Asian Studies Pages : 162

Graduation Time : 07/09

Degree Conferred : Master

Student Name : Tzong-Ru Lee

Advisor Name : Dr. Pei-Hsiu Chen

Abstract :

Malaysia's multi-ethnic and social characteristics as the reasons for changes in the future political structure and power, “Malaysia's United State Constitution” , from the country's highest level of Dafa in Malaysia fixed the electoral system, electoral system, the establishment of an authoritarian model in Malaysia, “One-Party Advantage System” ,the historical source of legitimacy.

Mahathir came to power, the power for 22 years, he experienced in 1982, 1986, 1990, 1995, and 1999 parliamentary elections five times, each time can lead to UMNO as the core of the National Front won the elections and to obtain power, its influence factors, primarily the ruling group of the electoral system design and manipulation of Mahathir's “leadership factor” , as well as groups of party politics chronic illness. Therefore, the process of political democratization in Malaysia is the key to get rid of the shackles of ethnic political parties, reform the electoral system and advocacy consociational democracy. Through the 2008 general election, you can pre-hope Malaysia will be the future trend of political parties towards the “Two-Line Politics” direction.

Key Words : Mahathir, Electoral System, Multi-Ethnic Party Politics

目 錄

第一章

緒論	1
----	---

第一節 研究動機與研究目的	1
---------------	---

第二節 文獻探討	6
----------	---

- 一、選舉制度的分類
- 二、單一選區相對多數決制
- 三、政黨政治的相關議題
- 四、馬來西亞政黨政治之相關文獻

第三節 研究方法與研究限制	28
---------------	----

- 一、研究方法
- 二、研究限制

第四節 章節安排與研究架構	30
---------------	----

- 一、章節安排
- 二、研究架構

第二章

馬來西亞現代政治體制的沿革	32
---------------	----

第一節 多族群背景下現代政治體制的確立	32
---------------------	----

- 一、「二戰」前現代政治模式的引入

二、「二戰」後獨立前基本政治框架的醞釀	
三、獨立後憲政體制的確立	
第二節 憲政框架下的選舉制度	48
一、國會	
二、選舉委員會	
三、選區劃分	
四、選舉資格	
第三節 一黨優勢體系的形成	55
一、獨立初期競爭性較高的政黨體系	
二、「五一三事件」後競爭性政黨體系的破產	
三、一黨優勢體系的歷史合法性來源－選舉型威權政治的建立	
第三章	
馬哈迪時期選舉型威權政黨政治之運作	65
<hr/>	
第一節 馬哈迪個人領導權威的樹立（1981－1985）	68
一、成功經濟政策下的高民意支持	
二、排他族群政策下個人政治權威的建立	
三、以反對馬來民族主義為主線的 1982 年大選	
第二節 馬哈迪威權統治的全面形成（1986－1990）	74
一、1986 年大選中「兩線制」民主制衡理念的挫敗	
二、對不同政見人士的打壓和對巫統分裂的果斷處理	
三、1990 年大選中「反陣」對威權政黨政治的衝擊	

第三節	馬哈迪威權統治的鞏固與提升（1991－2003）	81
	一、馬哈迪個人權力的上升	
	二、巫華關係的升溫和懷柔政策在 1995 年大選中的生效	
	三、金融風暴下的動亂政局和 1999 年大選	
	四、馬哈迪後期對其他族群的政治態度	
第四章		
	影響馬哈迪時期選舉制度與政黨政治運作之因素	88
<hr/>		
第一節	馬哈迪的「領導者因素」	90
	一、善於掌控的人格特質和有效的權力觀	
	二、載入史冊的「馬哈迪主義」	
第二節	馬哈迪執政集團對選舉制度的操控	95
	一、對選舉委員會獨立性的侵蝕	
	二、對選區劃分程式的操控	
第三節	FPTP 制與一黨優勢體系下政黨競爭的弱化	106
	一、單一選區相對多數決制對政黨競爭的天然弱化作用	
	二、一黨優勢體系下不公平的競爭平台	
第五章		
	馬哈迪政治遺產之下選舉制度的改革和政黨政治的走向	114
<hr/>		

第一節	改革選舉制度	116
	一、恢復地方選舉	
	二、增強選委會的獨立性	
	三、引入比例代表制	
第二節	建構協和式民主政治	121
	一、「協和式民主」的內涵	
	二、建構馬來西亞的「協和式民主」	
第三節	2008 年大選「國陣」失利的原因	124
	一、經濟上的深層次問題	
	二、國陣執政能力的弱化	
第六章		
	結論	128
<hr/>		
	參考書目	133

圖表目錄：

圖 1-1	論文研究架構	31
表 2-1	馬來西亞各族群人口百分比	33
表 2-2	1969 年大選各黨州、國議席情況及國會得票率	59
表 3-1	馬哈迪時期選舉型威權政黨政治大事記	67
表 3-2	1982 年大選國會席位的分配	72
表 3-3	1986 年大選國會席位的分配	75
表 3-4	1990 年大選各黨議席及國會選舉得票率統計	79
表 3-5	1995 年大選結果國會席位的分配	83
表 3-6	1999 年大選結果國會席位的分配	86
表 4-1	馬哈迪時期馬來西亞內閣部長之種族人數分配表	96
表 4-2	馬哈迪時期歷次國會大選國陣席次與得票率	100
表 4-3	馬哈迪時期國會選區劃分不均指標	102
表 4-4	馬來選民在西馬半島選區的過度代表指標，1955-2004 年	103
表 4-5	馬哈迪時期計數與實質政黨數目	112
表 4-6	馬哈迪時期的執政黨（聯盟）及在野政黨（聯盟）	113

附件目錄：

附件：	一、馬來西亞政黨列表	141
	二、馬來西亞聯合邦憲法（節錄）	145

第一章

緒論

第一節

研究動機與研究目的

馬來西亞根據憲法實行多黨制的政黨制度，但實際實行的卻並非典型的西方多黨制，而是一種由幾個政黨聯合組成政黨聯盟執政的制度。這種政黨聯盟形式最早出現於 1955 年 4 月馬來亞聯邦獨立前，當時的巫統、馬華公會和馬印國大黨為謀求馬來亞的獨立成立了「馬華印聯盟」，1957 年馬來亞聯邦獨立後，「馬華印聯盟」即成為執政黨。1965 年 4 月，為壯大力量，「馬華印聯盟」同東馬兩州的「聯盟黨」結盟，組成了「馬來西亞聯盟黨」。1969 年，「馬來西亞聯盟黨」在大選中失利，後進行調整，組建了一個新的政黨聯盟即「國民陣線」，從此在歷次大選中都穩操勝券，執政至今。「國民陣線」當初成立時有巫統、馬華公會、馬印國大黨等 9 個政黨組成，後來政黨的數目偶有增減變動，目前共有 14 個成員黨。¹在「國民陣線」內部，各成員黨保持相對的獨立性，但受各成員黨主席

¹ 國民陣線（Barisan Nasional），簡稱「國陣」（BN），成員包含：馬來西亞馬來民族統一機構，簡稱巫統 Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO)、馬來西亞華人公會，簡稱馬華工會 Persatuan Cina Malaysia (MCA)、馬來西亞印度人國民大會，簡稱馬印國大黨 Kongres India Se-Malaysia(MIC)、砂拉越土著保守聯合黨，簡稱土保黨 Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB)、砂拉越人民聯合黨，簡稱人聯黨 Parti Rakyat Bersatu Sarawak (SUPP)、馬來西亞人民運動黨，簡稱民政黨 Parti Gerakan Rakyat Malaysia (GERAKAN)、馬來西亞人民進步黨，簡稱進步黨 Parti Progresif Penduduk Malaysia (PPP)、沙巴自由民主黨，簡稱沙自民黨或民主黨 Parti Liberal Demokratik (LDP)、沙巴進步黨，簡稱沙進步黨 Parti Maju Sabah (SAPP)、沙巴人民團結黨，簡稱沙人民團結黨 Parti Bersatu Rakyat Sabah (PBRS)、沙巴卡達山杜順姆魯族統一機構（或稱沙巴民族統一機構），簡稱沙民統 Pertubuhan Pasokmomogun Kadazandusun Bersatu (UPKO)、沙巴團結黨，簡稱沙團結黨 Parti Bersatu Sabah (PBS)、

組成的「國民陣線」最高理事會領導，「國民陣線」的主席一般由巫統主席和署理主席分任。在大選中，各成員黨以共同的政治主張和競選宣言參加競選，加強團結和戰鬥力，這使得「國民陣線」成為馬來西亞最強大的執政黨聯盟。

馬來西亞從 1959 年舉行獨立後的第一屆大選開始，至今一共舉行了 11 屆大選。在以往的歷次大選中，儘管朝野政黨都展開了激烈的競爭，但基本上一直由巫統為首的國陣政黨聯盟取得繼續執政權。拿督斯裡·馬哈迪醫生（Datuk Sir Dr Mahathir Mohamad，以下簡稱馬哈迪）從 1981 年 7 月 1 日開始接掌馬來西亞首相職位後，²直到 2003 年 10 月 31 日下台為止，政治生涯長達 22 年，期間遇到許多各種不同情況的爭議與危機，但是馬哈迪總是可以運用個人的政治技巧與手腕，加以化解，繼續帶領以巫統為首的國陣集團，鞏固其一黨獨大的政治地位，繼續取得執政。在馬哈迪政府執政期間，共歷經了 1982 年、1986 年、1990 年、1995 年、1999 年，等 5 次國會大選，每次國陣都能在馬哈迪的帶領之下，獲得席次過半的勝利，有時甚至達 2/3 的席次。從 5 次大選後觀察出，以巫統為核心的國陣顯然已經取得長期享有不被挑戰的政治及統治地位，³與這種地位相伴隨的則是馬來西亞政府的威權主義傾向越來越強烈。

砂拉越民主進步黨，簡稱砂民進黨 Parti Demokratik Progresif Sarawak (SPDP)、砂拉越人民黨，簡稱砂人民黨 Parti Rakyat Sarawak (PRS)。

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%99%A3%E7%B7%9A&variant=zh-tw>

² 馬哈迪，1981 年—2003 年的馬來西亞首相。1925 年 12 月 20 日生於吉打州的亞羅士打。1964 年，馬哈迪以一個醫生的身分代表巫統進入馬來西亞國會。1970 年代歷任各種內閣職位，1976 年擔任副首相，1981 年 7 月 1 日，從胡申翁（TUN Hussein Onn）手上接下首相的職位，成為馬來西亞第四任的首相。在 2003 年 10 月舉行的巫統大會上，馬哈迪宣佈退休，將首相職位交予阿都拉巴達威，正式退出馬來西亞政壇。馬哈迪是一個深具爭議性的政治領袖，擔任馬來西亞首相期間，被認為是馬國現在化的工程師，卻也飽受批評，特別是他權威式的領導方式及裙帶作風，在國際舞臺上也非常積極，特別是以推動「亞洲價值觀」著稱。

³ 值得一提的是，本屆國會於 2008 年 3 月第十二屆全國大選後組成。在 222 個國會議席的爭奪中，國陣僅贏得 140 席，繼 1969 年大選失利後再一次失去在國會中的 2/3 絕對多數，這將使執政黨無法像以前那樣任意修憲和制定法律。而反對黨則由上屆的 20 席上升至 82 席。唯一令國陣欣慰的是，國陣在全國範圍內的得票率是 50.38%，高於反對黨的 46.63%。這意味著國陣的優勢地位受到嚴重的挑戰，馬來西亞的政黨政治出現新的轉折點。請參閱：宋效峰，「2008 年大選後馬來西亞政黨政治的走勢」，東南亞研究（2008 年 5 月），頁 53。

80 年代中期以來，作為國陣主席的馬哈迪的權威開始遭到黨內其他高級領導人的挑戰。1987 年，巫統內部紛爭的結果是最終在 1988 年導致了巫統分裂成爲了兩個政黨。1990 年大選，反對派取得勝利，它表明反對派開始真正強大起來，並具有對執政黨進行挑戰的潛力，這對於民主政治的含義是不言而喻的。儘管反對黨無法取代「國民陣線」，但卻能夠長期地合法存在並具有廣泛的政治影響力，它的鬥爭表明了一種潛在民主的特徵，即在這個國家中，民主與權威之間的合法較量依然是其政治發展最主要的特點，換言之，以透過大眾選舉產生政治管理體系的成員的合法形式來實現自己的意圖，是馬來西亞政壇上最基本的遊戲規則。從這個角度看來，馬來西亞政體是民主化了。但是，馬來西亞的民主機制並沒有得到真正的考驗，因爲執政黨並未在大選中品嚐過失敗的滋味，也就不可能瞭解他們在失敗以後是否還能遵循民主的規範。⁴

選舉制度與政黨政治有千絲萬縷的關係，民主選舉是現代政黨取得執政地位之合法途徑，選舉是促進政黨發展的主要動力。離開政黨的參與，現代選舉活動將難以進行。如果說政黨是政黨政治的中樞，那麼選舉則是政黨政治的基石。政黨政治既民主政治，已成通識，而政黨政治基於選舉的競爭，選舉之競爭，又須視選舉制度的設計與運作是否公平合理。選舉制度的設計直接影響著政黨在國家政治生活中所發揮的作用，而政黨只有透過具體的選舉制度的操作運行才能參與、執掌或影響國家機器。

毋庸置疑，任何國家的選舉制度，參與選舉競爭的政黨，其所得選票百分比與席次百分比之間，幾乎不可能完全一致，實際上選舉制度的運作，各政黨在選票與席次之間，必然會存在某種程度的誤差。因此，一個選舉制度是否良好，特別是在選舉制度的設計與改革方向，應該是以降低政黨所獲得百分比與席次百分

⁴ 陳曉律、陸艷，「在民主與權威之間—馬來西亞政治發展特點剖析」，世界歷史，(2000 年 4 月)，頁 11。

比之間的差距為判斷標準。方能符合民主政治「一人一票，票票等值」的選舉基本原則。

馬來西亞選舉制度實行「單一選區相對多數決制」(Single Member Districts with Relative Plurality)，即每一個選區選出一名代議士，任一候選人只要在該選區獲得相對多數的選票，被視為當選者 (First-Past the Post System)。這種選舉規則歷來為人詬病之處即是易導致「得票率和國會議席比例的不相稱」的現象。執政黨可利用此規則，將原本支持某一在野黨的支持者劃歸另一選區，利用其不支持另一在野黨的心理，將選票投予執政黨。它使執政黨往往獲得超額的議席，而在野黨獲得偏低的議席，所獲選票與席位不成比例。⁵同時也顯現了執政黨在國會中「過度代表」的現象，以及反對黨「代表性不足」的現象。⁶此外，還易導致其他一些弊病：各選區選民人數不均，違反一人一票原則；劃分選區時，偏袒執政黨，分散反對黨支持者，使其無法當選；或集中反對黨支持者於少數選區，使其只能夠獲得少數席位等等。

馬來西亞是一個多族群國家，實行「自由的多元主義」，⁷定期舉行選舉，認定馬來西亞是馬來人的國家，華人、印度人均應接受馬來人的生活價值，與遵從馬來人的文化與語言。然而，由於選舉制度的設計，使得「機會平等」的可能永遠只是法律上的概念，「一票一值」的理想無法實現，「機會平等」反映出的是政治參與的實質不平等。⁸

⁵ 檢視馬來西亞獨立以來的歷屆大選，執政黨始終在各次國會選舉中獲得勝利，都贏得 2/3 的多數議席 (除 1969 年、2008 年大選未贏得 2/3 外)，其國會議席佔有率，往往比得票率多出 20% 以上，反對黨平均接近 40% 的選票，卻只能佔有 1/3 以下的席次。執政聯盟在國會中 2/3 的多數，使執政者無論是在憲法的修正上、立法和行政等各方面，都享有充分的主導權。

⁶ 李美賢、陳丁輝，《從民主原則檢驗馬來西亞 1999 年全國普選—國陣 2/3 多數的迷思》，(選舉研究學術研討會論文集，台北：政治大學選舉研究中心，2000 年)，頁 3-5。

⁷ 依據美國社會學家戈登(M. Gordon)的用法，「自由的多元主義」是「多元文化主義」的一種，就是雖然容許文化多樣性的社區存在，但主張應從「機會平等」的立場出發，在公民法及公共生活的原則下，永遠應該遵從接納自己所屬社會的文化與語言。請參閱：尾日孝道著，趙大為譯，《統合與分裂—歐洲新秩序的藍圖》(台北：錦綉出版社，1995 年)，頁 132-133。

⁸ 張亞中，「多元文化整合的困境：以馬來西亞為例」，東南亞季刊，第 2 卷 1 期 (1997 年 1 月)，

國陣長期的執政，已經獲得對政治、經濟、法律、新聞媒體等重要資源的控制與壟斷。國陣擁有絕大多數人才與財政資源，以及對社會各基層組織的滲透優勢。那麼是什麼因素導致了以巫統為核心的國陣集團能夠長期保持一黨獨大的局面？這是否和選舉制度的設計有關？如果有關，那麼這種影響有多大？本文以馬哈迪時代為研究截面，希望透過馬哈迪執政期間所舉行的 5 次國會大選過程、影響勝負的因素及結果，對於馬來西亞選舉制度和政黨政治之間的關係，能有更深入的瞭解。並希望藉此分析馬來西亞選舉制度存在的弊端，提出改革的取向和路徑。

第二節

文獻探討

本文的參考資料主要是我國有關馬來西亞選舉制度、政黨政治方面的文獻資料，亦相當重視馬來西亞本土報紙和著作的論述，並且儘量引用馬來西亞一手文獻資料。同時充分關注西方有關選舉制度與政黨政治的理論研究成果，並選取其代表性理論作為本研究之重要理論支撐。

一、選舉制度的分類

選舉制度是民主社會中落實民主政治最普遍的方式，也是政治學家熱衷的議題。透過選舉，人民用選票表達自己的偏好，再根據選舉制度將選票轉化為議席，並根據選舉結果決定當選人。各國由於不同的歷史背景、政治環境以及側重的面向不同，而在選舉制度的設計上不盡相同。艾倫·李派特（Arend Lijphart）在其巨作－「選舉制度與政黨體系」中，⁹認為考量選舉制度差異的因素主要有五個：選舉規則¹⁰（Electoral Formulas）、選區規模¹¹（District Magnitudes）、補償性議席¹²（Supplementary Seats）、選舉門檻¹³（Electoral Threshold）、及選票結構¹⁴（Ballot Structures），並且以「選舉規則」、「選舉規模」和「選舉門檻」為主要考量因素，

⁹ 李派特（Arend Lijphart）著，張慧芝譯，《選舉制度與政黨體系》（台北：桂冠圖書，2003年），頁13-74。

¹⁰ 我國稱之為當選標準，是將得票數轉為席次的一種計算基礎或公式，如相對多數決、絕對多數決或比例代表制。

¹¹ 即每個選舉區應選出的名額，有單一選區和複數選區兩種。前者應選名額只有一人，後者則是兩人以上。

¹² 為了修正小選區規模選舉結果說導致的比例性偏差，在全國性席位分配上（或較大選區中）保留一些名額，將其分配給未獲取充分代表的政黨，以達較完整的比例性。

¹³ 全國性選區與補償性議席通常有提高比例性的傾向，為了不讓小黨太容易取得席位，所以規定政黨必須在選舉區中獲得一定數目的席位或得票率達到某個百分比，才有資格分配席次，以免造成小黨林立。

¹⁴ 指選民在選票中得以表示其偏好的方式，例如一票制或兩票制、開放式名單或封閉式名單的選票設計。

將民主國家的選舉制度區分為相對多數決及絕對多數決制（Plurality and Majority Formulas）、半比例代表制（Semi-proportional Formulas）以及比例代表制（Proportional Representation）三種類型。Taagerpera 和 Shugart 在其合著的「席位與選票：選舉制度的要素與效果」一書中，¹⁵以「選區規模」作為選舉制度的區分方式，將選舉制度區分為單一選區制（Single-Member Districts）與複數選區制（Multimember Districts），二位學者藉大量的數學公式解釋了選舉制度所產生的效果。下面擇要闡述之。

（一）比例代表制（PROPORTIONAL REPRESENTATION）

比例代表制發端於 19 世紀末的歐洲，歷經多年的發展，在第二次世界大戰前，已成為歐洲通行的選舉制度。顧名思義，強調比例代表性（Proportionality），即每一政治力量（尤指政黨）所得席次之比應與其所獲選票占總選票之比相吻合。如此，既可保障各種意見和政治傾向都能夠在議會中得到反映和擁有自己的代表，也可保障少數的地位和發言權。為達到比例代表性，選區應選名額應大於一，而且，在一般情形下，選區名額越大，比例代表性越佳。比例代表制又可再分為兩類：

1. 名單比例代表法（LIST PROPORTIONAL REPRESENTATION）

用之於多數歐陸國家及拉丁美洲國家。在名單比例代表法下，政黨是主要的記票單位。選前，各黨通常會提出一份排有順序的候選人名單，供選民抉擇。在許多國家，選民雖可圈選名單中之候選人，以改變候選人在名單上之順位，但他們最主要的工作還是從眾多政黨中，選擇一個他們所屬意的政黨。選後，計算各黨所獲選票，按一定公式分配其應得之席次；各黨就從其名單中，依序將席次分給前幾名候選人。

¹⁵ 餘明賢，《席位與選票：選舉制度的要素與效果》（台北，中央選舉委員會，1992年），頁 27。

2. 單記讓渡投票法 (SINGLE TRANSFERABLE VOTE)

此系愛爾蘭、馬爾他等國所採用之選舉辦法。選民投人不投黨，同時，選民可針對諸多候選人，投下第一選擇、第二選擇……等票。選後，選務人員先計算一個當選商數（如族普基數），然後，按第一選擇票，凡得票超過當選商數的候選人就宣告當選。在這個程式後，通常仍有多餘席次未及分配，就進行第二步計票，將已宣告當選者所獲之選票，根據選民的第二選擇，分給其他未當選之候選人。若有候選人之得票因此超過當選商數，就告當選；否則，就將此時得票最低的候選人的選票，按第二選擇，分給其他尚未當選之候選人。若有候選人因此獲得超過當選商數之選票，即告當選，如此反復進行，直至所有席次均分配完為止。¹⁶這種制度所試圖達成之比例代表性，不完全以政黨為對象，而系涵蓋各類社會團體。

二、單一選區相對多數決制 (SINGLE-MEMBER DISTRICTS WITH RELATIVE PLURALITY)

所謂單一選區制，指的是每一選區只選出一名代表的制度，在這種情況下相對選區面積也較小，故又稱「小選區制」。而相對多數決是指每一選民只能投一票，當選者得票最多，但不一定過半數（絕對多數）(Majority)，此法英、美系統國家多採用之。單一選區相對多數決制最為人詬病之處，在於欠缺比例代表性，及各黨所獲選票在全部選票中所占比例，往往與其所得議席占總議席數之比，不甚相稱。我們可以想像一種情況，假定某國舉行國會議員選舉，有甲、乙兩黨競爭，甲黨於稍過半數之單一選區險勝，卻於其他選區慘敗；乙黨於前述選區險敗，但卻在後述選區大勝。如此一來，甲黨雖然於全國範圍內獲票遠少於乙黨，但卻因贏得較多席次，而宣稱獲勝，此制之不公平，於此可見。

¹⁶ 吳文程，《政黨與選舉概論》（台北：五南出版社，1996年），頁245。

(一) 絕對多數決法 (PLURALITY)

由於在多個候選人參加競選的情況下，可能無法產生一個受到過半數選民支持的當選人，因此絕對多數決法注重當選者的代表性問題，強調候選人需獲得過半數的選票才可以當選。細分之，該一制度又可分為兩類。

1. 兩段投票法 (DOUBLE-BALLOT SYSTEM)

強調過半數，如果投票後有候選人獲得半數以上之選票，即告當選，否則，就進行第二次投票，或者由得票在一定比例以上之候選人參與決選，哪一位候選人贏得相對多數票，就可當選(第五共和法國國會選舉於多數時間裡即採此法)，或者由得票最高之前兩位候選人進行決選，仍以過半數決勝負(如第五共和法國總統選舉辦法)。

2. 選擇投票法 (ALTERNATIVE VOTE)

與兩段投票法一樣，亦以過半數為準，所不同者，在選民只需投一次票，而不必上投票所兩次。其具體作法為：每一選民可按第一選擇、第二選擇……等順序，圈選數名候選人，選後一選民第一選擇計票，若有候選人獲過半數以上票，即告當選，若無，則將表現最差之候選人之票打散，按第二選擇分予其他候選人，如有候選人因此獲得過半數以上票，即告當選；否則，依前述作法，重行計票，直至有人獲過半數以上票為止；澳洲國會下議院選舉即採此法。

三、政黨政治的相關議題

現代政黨是民主政治的產物，¹⁷但是一旦政黨政治產生之後，又影響到民主政治的運作，事實上沒有政黨，就沒有一個組織來提名候選人，提出政綱政策，

¹⁷ 議會政治是民主政治的源頭，就是「內造政黨」(internally-created Parties)的前身——議會團體的出現導致了議會政治的產生。隨著選舉權逐漸擴大到全體男性公民時，始有「外造政黨」(externally-created parties)的出現，進而現代意義的政黨政治即產生。請參閱：Maurice Duverger, *Political Parties* (University Paperbacks, London: Methuen & Co. Ltd., 1964), p. 278.

選民就無從抉擇，選舉就無法舉辦，民主政治也就無法運作了，因此沒有政黨政治國家就不是一個民主的國家。政黨政治（party politics）是黨際競爭（inter-party competition），黨際競爭是指政黨與政黨之間競爭的政治，是透過選舉，由選民的選票來決定結果的間接競爭，因此是民主的。現代政治的基本運作完全建立在政黨政治之下，因而有人將政黨的重要性視為理所當然。

（一）政黨的概念和政黨競爭的理論

世界上絕大多數國家都有政黨的蹤跡，政黨可以有民主和威權之分，也可以有左派和右派之分，甚至也可能是採取中間路線的政黨。學者在謀求建立政黨競爭策略的相關理論時，往往首先必須從政黨概念的界定入手，包含「何為政黨？」、「政黨是什麼？」、「政黨如何運作？」、「政黨的目的何在？」等等問題。Ranney 與 Kendall 對政黨定義為：「政黨是有自主性的、有組織的集團，其從事候選人的提名與競選，藉此獲得並執行對政府的人事與政策之控制」。¹⁸Chambers 對政黨的定義則為：「他們具有持久性的社會集結特徵，以追求政府中的職位為目標，是一種聯繫政府核心領袖與政治領域中大批追隨者的組織結構，並藉此而產生共同的觀念獲至少效忠的認同目標」。¹⁹Sartori 認為政黨具有三個特徵：1.政黨不同於派系，2.政黨是全體的一部份，3.政黨是一種表達的管道。²⁰

基於不同本體論觀點所衍生的概念分歧，諸如對於政黨的內涵與定義、特徵及其運作與目的不同詮釋，因而發展出了各種不同的政黨競爭理論。例如：Downs 對於政黨的研究，採取的是實證論觀點的理性選擇研究途徑，他將政黨比擬為理性的個人，是理性的、單一的行動者，政黨所做一切最大目的在於極大化選票。政黨為了贏得勝選，不惜改變調整自己的立場，除了「勝選」外，政黨沒

¹⁸ Ranney, A., and Kendall W, *Democracy and American Party System* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1956), p. 85.

¹⁹ 吳文程，前引書，頁 8。

²⁰ Giovanni Sartori, *Parties and Party systems - A framework for analysis*. (London: Cambridge University Press, 1976), pp. 24-29.

有其他需要堅持的「原則」，「意識型態」僅僅是政黨為了大量吸引選民而使用的工具。因此政黨「必然」追隨民意，調整策略，從而建立起「空間競爭理論」。²¹

而 Lipset 與 Rokkan 則採取「社會決定論」方式來理解政黨，以「經社文化背景」對政黨競爭的影響作為研究焦點。在此研究脈絡下，政黨被解釋為是一種因社會分歧而產生的利益衝突，在隨著選舉權的擴大，逐漸發展成政治上的分歧的情況下，而加以具體化的政治團體。如西歐政黨體系的變遷，主要以沿著「中心/邊陲」、「國家/教會」、「地主/工業家」、「所有者/工人」等四種主要社會分歧來發展，隨著選舉權的普及化，這四種分歧以政黨的型態呈現出來。然而，隨著二次世界大戰後的經濟復甦以及社會現代化的發展，歐美這種研究面向已經朝向「新政治」(politics)的研究方向發展，強調不同社會化階段與過程所形成的主觀政治價值對政黨競爭的影響。²²

(二) 影響政黨政治的因素

1. 政黨體系 (PARTY SYSTEM)

Downs 的「空間競爭理論」，是指在公平選舉環境下的「政黨競爭」，這個「空間」有一個屬於競爭性的政黨體系，政黨可以透過民主的選舉來角逐政府職位。對政黨體系的科學分析，有助於針對政黨競爭過程中總體層次的理解，使研究者受不限於個別政黨的觀察，而從實際運作的層面來看，政黨競爭的方式也是深受政黨體系的影響。最早對政黨體系進行系統研究的法國學者 Maurice Duverger 曾將政黨體系按「政黨的數目」的多寡分為一黨制、兩黨制與多黨制。

²¹ 1957 年美國學者 Downs 曾經根據「理性個人」的假定，而建立起「政黨空間競爭理論」(spatial theory of competition)，其中，在解釋民意呈鐘型分佈的情況下，兩個彼此競爭的主要政黨會採取向心的競爭(centripetal competition)策略，這個概念，被稱為「中間選民定理」(median voter theorem)。請參閱：Athony Downs, 「*An economic theory of democracy*」(New York: Harper, 1957), p118.

²² 「新政治」意味著社會價值取向與政黨政治間的新關係，社會分歧與政黨競爭的重要性大幅減少，甚是「無分歧的政治」。請參閱：徐火炎，《台灣的選舉與社會分歧結構-政黨競爭與民主》(兩岸基層選舉與政治社會變遷，台北：月旦出版社，1998 年)，頁 127-168。

這種歸類雖然容易理解，卻流於簡化，而無法真正說明政黨體系深刻與微妙的差異。Crotty 便認為：「按數目來對政黨進行歸類，其要回答的問題比其所欲回答的還多」。²³比較周延的要屬 Sartori 對於政黨體系的分類。Sartori 曾以「政黨數目」和「政黨的競爭力」將政黨體系區分為「競爭性政黨體系」與「非競爭性政黨體系」兩大類。其中，「政黨的競爭力」指政黨在選舉後具有單獨組成政府的實力或是可以被其他政黨邀請共同組成聯合政府的可能性。他甚至以一個政黨是否具備「勒索潛力」(blackmail potential)²⁴作為該政黨是否為「相關性政黨」(relevant party)的判斷依據，²⁵再依意識型態的強度與距離來對政黨體系進行更精細的區分。

(1) 競爭性政黨體系 (COMPETITIVE PARTY SYSTEM)

「競爭性政黨體系」是指所有政黨都可以合法存在，並有公平競爭的機會與管道，各個政黨能夠公開有效的表達反對意見，並在選舉時具有政權輪替的可能性。一旦選舉結果或選舉制度有改變，政黨體系就可能隨之轉變。該體系又可分為如下四類：

a、一黨優勢體系 (ONE DOMINANT PARTY SYSTEM)

一黨優勢體系是由一個大黨在國會贏得過半的席次而長期執政，其他政黨也合法存在但無法與執政黨相抗衡。在一黨優勢體系下，所有政黨都可以合法存在，各政黨在選舉中得以公平競爭，使得每次選舉都有政權輪替的可能性存在。然而實際情況下，具有優勢的政黨長期執政，對政治資源得以壟斷，造成執政黨和非執政黨資源分配不均等，非執政黨難以抗衡執政黨。例如在日本「五五體制

²³ 吳文程，前引書，頁 126。

²⁴ 一個政黨的存在或出現時，將影響政黨競爭的策略，尤其是改變了「執政取向」政黨的競爭方向，使其向左轉、向右轉或同時左右轉，由向心的競爭變成離心的競爭，都有資格稱之為「相關性政黨」。

²⁵ 根據 Sartori 的理論，一個少數黨不論其實力如何的小，在某段時間或某些時機，處於至少曾是可能的「政府多數」成員的地位，即英應視之為相關政黨。相反地，少數黨如果長期處於多餘的地位，從未在任何「可行的聯合多數」被需要或被延攬加入聯合政府的行列，即可視為不相關的政黨。

時期」的自民黨、我國在政黨輪替之前的中國國民黨和馬來西亞 1974 年組建的「國民陣線」均屬此一類型。

在一黨優勢體系下，政黨之間的競爭並不明顯激烈，反而是政黨內部派系之間的競爭相形之下較為嚴重。在經濟發展上，因長期執政而使得政府穩定，經濟政策可以連貫和延續，令經濟發展迅速繁榮。但由於缺乏強有力的反對黨與之抗衡，易使得執政黨逐漸腐化，造成民心不穩，進而引發政治改革的呼聲，促使政黨體系轉型。²⁶

b、兩黨體系（TWO-PARTY SYSTEM）

兩黨體系是指一個國家內有兩個主要的政黨，它們掌握國會中大多數的席次，彼此的實力非常接近且擁有單獨執政的能力，不需與第三黨組成聯合政府。雷飛龍在其「英國制度論集」一書中認為，兩黨體系雖有其他政黨的存在或參與競爭，卻未能威脅到兩大政黨的優勢地位，無法與兩大黨相抗衡。²⁷例如英國就是一個兩黨體系的國家，主要是保守黨與工黨之間的競爭，其他小黨如自由黨則不足以對兩大政黨構成挑戰。

此一政黨體系在一黨單獨執政下，除了政治穩定外，政黨需負起政治責任，有助於責任政治的落實。兩黨之間透過競爭，任何一方都有執政的可能。所以兩黨的政策主張往往比較溫和，以避免極端的言論出現，爭取中間選民的支持，政治較為穩定，屬於一種向心力的競爭（centripetal competition）。兩黨制的出現，通常與採行單一選區相對多數決的選舉制度有關，讓兩大黨獲得超額席次而小黨損失超額席次，造成第三黨在兩黨體系中被邊緣化。

c、多黨體系（MULTI-PARTY SYSTEM）

²⁶ 馬來西亞國陣 2008 年大選的失利，意味著上世紀 90 年代為人們所熱議的兩線制雛形漸次顯現。

²⁷ 林瑞隆，《單一選區兩票制對我國政黨政治的影響》（台北：台北市立教育大學碩士論文，2007 年），頁 33。

多黨體系是指一個國家有三個以上主要的政黨相互競爭，各政黨在國會選舉中無法獲得過半的席次，因而必須與其他政黨組成聯合政府。此一政黨體系多發生於歐陸地區，如義大利、德國、荷蘭、比利時等實行議會內閣制的國家，這些國家的選舉制度大多採取比例代表制，較容易形成多黨制，有利於小黨的發展。²⁸另外，如果如果社會分歧較為複雜和嚴重，則不論選舉制度如何，都有可能產生多黨體系。²⁹在多黨體系的情況下，如果聯合政府中的政黨對重大政策無法產生共識時，就會導致聯合政府的瓦解，所以多黨制通常被認為較不利於政治之穩定運作。多黨體系又可分為溫和的多黨體系和極端的多黨體系兩種。現分別說明之。

(a) 溫和的多黨體系 (MODERATE PLURALISM)

溫和的多黨體系通常有三到五個「具有意義」的政黨，此種政黨體系之下，各政黨的競爭是「向心的競爭」，政黨著重的是爭取選民的支持，並不強調意識形態，所以不會出現極左或者極右的政黨。由於向心競爭的結果，各政黨意識形態的距離愈來愈近，讓政治運作傾向溫和、穩定。歐陸大多數國家長久以來雖然是多黨並存的體系，但其民主政治的運作如英、美的兩黨制一樣成熟穩定。

(b) 極端的多黨體系 (POLARIZED PLURALISM)

極端的多黨體系中大約有六至八個「具有意義」的政黨，其中包含反體系或者革命性政黨的存在，特別是指共產黨或法西斯政黨。在極端的多黨體系下，反對黨是位於執政黨兩邊，彼此互相排斥而無法聯合。各政黨間意識形態的距離呈現極化的狀態，造成離心的競爭強過於向心的競爭，且所有的政治意見，都是高度的「兩級分離」，並無任何政黨可得過半的席位，所以必須組成聯合政府，但各黨的意識形態分歧，加上政黨間離心競爭的影響，中間選民流失，使得中間黨

²⁸ 林瑞隆，前引書，頁 34。

²⁹ 謝復生，《政黨比例代表制》（台北：理論與政策雜誌社，1992 年），頁 17。

派逐漸弱化，進而造成政權的不穩定。德國魏瑪共和國及法國第四共和國的崩潰原因之一，就是極端多黨體系的存在。

(2) 非競爭性政黨體系 (NON-COMPETITIVE PARTY SYSTEM)

非競爭性政黨體系主要是該國不存有意義政黨，或是實行馬列共產主義的無產階級專政，例如朝鮮、古巴、緬甸軍政府等。我國的政治發展從 1945 年開始，到 1987 年解嚴之前亦屬於次類型的政黨體系。³⁰

2. 領導者因素 (LEADERSHIP)

領導者因素亦是影響政黨政治的變項之一，領導者因素不僅是內部派系因素的分析單位，³¹也同時也包含了意識型態的因素。「領導者」對於政黨的決策常常具有決定性的影響力，「領導」是影響組織團體達成目標的一種過程，是個人引導群體活動，以達成共同目標的行為；是給予團體努力目標，而促使他們為了達成目標而自願努力，並將這些努力匯集起來的一種過程。「領導」還可以是具體表現願景及價值，並在可達成的事情中創造環境。³²所以，當我們將領導者的因素引入空間競爭理論時，領導者作為一個政治行動者，可能會將自身的政治理念或信仰加諸於其所領導的政黨，而使政黨可能做出滿足政治領導者個人慾望與利益的非理性的決策，從而背離空間競爭理論假定政黨隨民意分佈變化而調整策略的規範。

又根據認知心理學的認知協調理論，選民為了縮減與所信任候選人之間的政策差距，會刻意調整自己原本的政策立場，或從原本不採取具體立場，轉而成為

³⁰ 洪永泰，「立法委員選舉結果對政黨體系的影響」(國家政策基金會，2001年)。
<http://old.npf.org.tw/>

³¹ 政黨內部派系的互動，是由多位領導者進行之。

³² Gary Yukl, *Leadership in organizations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc., 1994).

支持的立場。³³隨著現代民主政治中媒體政治的高度發達，新聞媒體強烈的渲染力使得民意的塑造成為可能，強化了政黨領袖主動引領民意的客觀條件，特別是對那些本來沒有具體立場的選民。Iversen 以西歐六個民主國家選民投票行為為研究對象，提出「代表性政策領導模型」(representational policy leadership)，也指向選民具有渴望政治人物領導的傾向。³⁴

誠如 Hersey 與 Blmchard 所言，「領導」是領導者企圖影響他人活動，所展現的一種行為型態，³⁵在客觀條件允許政黨領導者做出「引領民意」的嘗試時，空間競爭理論對於政黨總是被動的回應民意的假設產生了相當大的問題。因此假設，在特定情況下，領導者會為了實踐政治理念或滿足自身利益而不惜採取非理性的政黨競爭策略，而民意的光譜的變動也並非總是先於政黨競爭策略的改變。在另一種情況下也增加了領導者引領民意的可能，理性選擇理論的核心概念之一，是由於資訊取得的成本過高所造成的「不確定性」，個人在進行政治決策時，通常會將「意識型態」作為決策的捷徑；基於此，選民在面臨資訊成本過高時，也可能會仰賴輿論領袖以當成資訊的來源，以省時省力，如此，政黨領袖的意見也將左右選民的決策。

3.選舉制度

政治制度是形塑政治人物世界觀的因素之一。Huntington 將政治制度定義為：「穩定、有價值、並且反覆出現的行為模式」，³⁶認為制度長期規範著人類的行為。March 與 Olsen 則強調政治制度在形塑政治結果時的自主性，認為政治制度本身就是政治行為者，政治制度及組織構築了社會力量競逐的場域，同時也定

³³ 石之瑜，《社會科學方法新論》(台北：五南出版社，2005年)，頁8。

³⁴ Torben Iversen, "Political Leadership and Representation in West European Democracies: A Test of Three Models of Voting," *American Journal of Political Science*, 38, 1 (1994), pp. 45-74.

³⁵ Gary Yukl, *Leadership in organizations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc., 1994), pp. 25-75.

³⁶ S. P Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn., Yale University Press, 1968), pp. 2-35.

義了利益競逐的標準作業程式與結構。³⁷本文認為，選舉制度在某種程度上確實規範了政黨競爭策略的擬定，某些時候，這種結構性的因素，甚至直接架構出遊戲的賽局規則。

目前有關選舉制度影響的理論探討，主要從多數決制及比例代表制相關政治效應來加以評估。根據法國學者 Maurice Duverger 提出的選舉制度對政黨制及政黨競爭影響的「杜瓦傑法則」，³⁸選舉制度的政治效應主要包括三項：(1)相對多數決制易傾向產生兩黨制；(2)比例代表制易導致許多相互獨立政黨的 formed；(3)兩輪決選制易形成多黨聯盟。Duverge 的解釋，由於制度設計本身的「機械性因素」(mechanical factor)及促成選民策略性選擇的「理性因素」(psychological factor)兩種機制交相作用的結果。

以相對多數決制來說明，由於選舉規則「機械性因素」形成兩大政黨間的競爭，其他小黨則會產生代表性不足的情況，亦即席次率將低於得票率；當原本有意支持其他小黨的選民瞭解到他們將選票投給第三黨形同浪費選票時，他們自然會傾向於將選票移轉到他們原本不打算支持的兩大黨中較不討厭的一方，以防止他們最不喜歡的一方當選，「心理性因素」因此發揮作用。由於以上兩種因素的交互作用，造成相對多數決制下，選票易集中於兩個主要政黨候選人的傾向。至於第三黨，除非具有地區性強大基礎或全國性有力組織為後盾，通常情況並不易立足。³⁹

另外，有些學者也發現選舉制度與政黨定位及決策風格之間亦高度關連，多數決制有助於「全民政黨」(people's party)的形成以及決策的務實取向；相反地，

³⁷J. March, and J. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" *The American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 734-49.

³⁸Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Translated by Barbara and Robert North, New York: Wiley, 1966), p. 219

³⁹ Ibid, pp.226-227.

比例代表制則易促成政治光譜高度分化及政黨堅守立場。⁴⁰這種對政黨政治定位的影響，也會延伸到個別候選人選舉的競爭策略。Downs 的「中位數選民定理」(The Median Voter Theorem)對這種現象的解釋是：在相對多數決制下，當選民的偏好呈現單峰型態，候選人最佳策略選擇是趨於中間選民的偏好，以獲得較多數選民的支持與認同。⁴¹至於比例代表制下候選人的策略選擇，則以最能反映其政黨意識型態光譜位置者最為適當。

選舉制度的選票結構差異也會影響政黨競爭，台灣立委選制從一票制改為兩票制，第二張政黨票決定不分區比例代表席次，Lijphar 指出，任何形式的名單比例代表制都存在著政黨聯合競選的機會，政黨有可能進行「選票共用」(vote pooling)，⁴²這便會產生分裂投票現象，⁴³對政黨而言，為求在多數決制的單一選區贏得勝選，便必須得與同陣營政黨進行策略協調，以避免類似屬性的區域候選人彼此瓜分票源，導致雙雙敗選，這種因選舉規則本身所產生的「機械性因素」所誘使選民形成以政黨趨向的分裂投票行為，⁴⁴讓政黨競爭亦存在著策略合作的空間。

另一項不同選舉制度的政黨競爭差異，表現在政黨組織的輔選策略上，尤其在複數選區單記不可讓渡制與多數決制對比尤為明顯，複數選區單記不可讓渡制的特性之一，就是會在競選活動上造成候選人與其所屬政黨之間的目標呈現矛盾對立狀態。在複數選區單記不可讓渡制選制下，候選人的目標是當選，故希望得票數極大化，以求相對當選機會極大化，為求自身當選，必須先佈建有別於其他

⁴⁰Ferdinand A. Hermens, *Choosing an Electoral System* (Representation and Proportional Representation in Bernard Grofman and Arend Lijphard, eds., New York: Praeger, 1984), pp. 16-30.

⁴¹Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), pp. 48-55.

⁴² Arend Lijphart 著，張慧芝譯，《選舉制度與政黨體系》(台北：桂冠圖書，2003年)，頁181。

⁴³ 單一選區兩票制一票投黨、一票選人，選民有可能在政黨票部分選給甲黨卻在區域選舉投給乙黨提名的候選人，這種政黨認同和候選人認同在實際投票行為上不一致的落差，即所謂分裂投票。

⁴⁴ 丁仁方、邱莉莉，《單一選區兩票制對台南市選舉及政黨生態影響評估》(梁世武，「單一選區兩票制」，台北市：台灣商務印書館股份有限公司，2008年)，頁343-384。

人的動員體系，⁴⁵建立個人票源區、以及增強候選人自行籌組或依附派系的心理動機，⁴⁶這種選制讓大黨可能因提名人數不當或配票不均的問題，使小黨得利。多數決制下由於選票和議席呈同方向成長，政黨的輔選，便是用盡一切策略協助候選人爭取選票，至於比例代表制下的競選活動，個別候選人的聲望與魅力，對選民而言固然不是全無影響力，但是政黨所代表的階級利益、意識型態、與政綱政見，才是選民投票時的主要考慮因素，政黨輔選策略的重心著重於認知動員。

更進一步分析，選舉制度也可能對政黨組織及運作產生某種影響。多數決制相對更需要地方組織的動員，可能會促使政黨不同地方組織趨於分權；至於在比例代表制，則因為候選人若無政黨的標籤與推薦幾無參與競選的機會，有利於政黨傾向中央集權。另外一方面，如果其他條件不變，選區大小影響到候選人與選民的互動機會，也關連到政黨影響力的大小。

一般來說，選區愈小，候選人就愈有可能建立個人關係，政黨對候選人提名方面的影響力因此隨著選區愈大而增加、隨選區愈小而降低。換句話說，唯有大選區的多數決制，政黨對候選人提名與選舉過程才能進行較有效的干預。⁴⁷另外一方面，如果其他條件不變，選區大小也關連到政黨影響力的大小，甚至呈現出一種數學化的公式：政黨對候選身份的影響是隨著選區的大小而直接變化的，選區愈大，政黨的影響力就愈大，選區愈小，政黨的影響力就愈小。

一般來說，選區愈是細小，候選人就愈有可能與選民建立個人的認識，而競選就愈變得是幾個知名人物所進行的角逐，選民根據候選人的品質而不是他們的政治歸屬來進行挑選，如果選區範圍擴大，候選人和選民之間的個人接觸就減

⁴⁵ 林繼文編，《政治制度》（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年）。

⁴⁶ Richard S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral System* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1980), pp. 85-100.

⁴⁷ 吳文程，前引書，頁 260-262。

弱，選民再不會親自認識候選人，政治標誌變成投票中的主要因素，由此展現出選舉制度對政黨制度影響的另一層面貌，有些制度如單一提名制是會發展民意的地方性因素而削弱民意的全國性因素，例如「鄉土利益因素」、「候選者的地方歸屬」，有些制度如名單投票制則迫使選民將選票投給一個思想意識和全國性組織，而不是投給一個地方利益的維護者，當然這連帶和政黨在國會政策中的影響力有關。⁴⁸

Carey 和 Shugart 另外指出不同的選舉制度中，隨著政黨對候選人名單的控制力(ballot control)、選票分享(vote pooling)、投票方式(type of vote)以及選區規模(district magnitude)等制度特色的不同，個人聲望的重要性就會有所不同。如果政黨名單是受政黨控制的封閉名單、個人得票可以被計算為政黨得票與黨內其他候選人分享、投票方式是單記投給政黨或是沒有黨內競爭的大選區，則個人聲望較不具重要性，候選人培植個人選票的動機也較小；反之，如果是開放名單、個人得票不能分配給黨內其他候選人、投票是單記投給個人或是有黨內競爭的大選區制，個人聲望的重要性就很高，而候選人也有較大的動機去培植個人選票。⁴⁹Carey 進一步指出，有四個關鍵變項決定了制度究竟是有利於議員發展個人聲望，或是強化政黨標籤的誘因：(1)政黨領袖對政黨標籤的控制程度、(2)選票形態是個人取向或政黨取向、(3)選票是否只有益於被喜愛的候選人，或是可在整個政黨中被匯集、(4)選區規模與黨內競爭程度。⁵⁰

四、馬來西亞政黨政治之相關文獻

檢示國內外關於馬來西亞政黨政治方面之研究，學者們從不同的角度進行了較為深入的論述。這些論述比較一致的方面，是都認可馬來西亞的政黨政治與其

⁴⁸ Maurice Duverger 著，雷競璿譯，《政黨概論》(香港：青文文化事業出版社，1991年)，頁300-301。

⁴⁹John Carey, and Matthew S. Shugart., “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas,” *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4 (1995), pp. 417-439.

⁵⁰John M. Carey,著，張鐵志譯，《制度設計與政黨體系》(台北：業強出版社，1997年)，頁162-172。

多族群背景有關，強調華人與馬來人在政治上的互動關係。也有學者從協和式民主的角度，指出了族群精英之間的合作對社會穩定的作用。還有學者以馬哈迪時代為研究截面，提出了馬哈迪個人因素對馬來西亞政黨政治的影響。對這些文獻的研究角度，筆者將其歸為三類。

（一） 協和式民主政治

任怡心在「馬來西亞聯盟與國陣政府聯合之研究」一文中，⁵¹從協和式民主理論的角度，來剖析馬來西亞聯盟與國陣政府聯合的性質。協和式民主理論的精髓，是在分歧的社會中，借著精英間彼此有意的聯合來達成社會穩定的一種制度。而其維繫與否，最主要的則視精英間聯合的程度與能否有效處理群眾參與所產生的政治壓力而定。

Jomo 在其著作「A Question of Class : Capital, the State and Uneven Development in Malaysia」一書中，⁵²分析了戰後馬來西亞各階層間社會關係的演變以及國家在這種政經變遷中的作用。他認為，在研究馬來西亞多元民主政治的運作上，曾有協和式民主（Consociational Democracy）、准民主（Quasi Democracy）、半民主（Semi-Democracy）等分類方法，然而對於多元分歧（pluralistic）的馬來西亞族群政治而言，上述諸種分析未必完全合用，現實政治運用時可能有相當之偏差。然則協和式民主有四大特色：相互否決權（Mutual Veto），比例代表（Proportional Representative），各族群對本身事務運作的高度自主權，政府及為其國內各社群領導階層結盟（Coalition）之特質。以上四大特色，為在研究馬來西亞族群政黨政治時，仍具有開創性與啟發性。⁵³

⁵¹ 任怡心，《馬來西亞聯盟與國陣政府聯合之研究》（台北：國立政治大學政治研究所碩士論文，1984），頁 1-20。

⁵² Jomo Kwame Sundaram, *A Question of Class : Capital, the State and Uneven Development in Malaysia* (New York : Monthly Review Press, 1988), pp. 1-30.

⁵³ Gordon P. Means, *Malaysia Politics : The Second Generation* (Singapore : Oxford University Press, 1991), pp. 3-8.

（二）族群關係

在林柏生「論馬來西亞華人與馬來人的種族關係發展」文章中，⁵⁴主要針對英國殖民政府時期，種族主義是英國殖民統治者分而治之馬來亞的策略主幹，殖民政府當局制定種種法律和政策以隔離各個民族，因此，自英國殖民政權建立以來，馬來亞華人與馬來人處於兩極化地位始成爲重要的問題。由於在英國殖民政府期間，華人與馬來人的統治精英達成一項協定，即馬來人在政治上有其主導性，而華人在經濟上具有主導力量，但是強調馬來人是統治者的聲明。此一協議雖然使得馬來人與華人在不同的結構下佔有優勢地位，卻埋下往後馬來西亞種族衝突的根源。「聯盟」政府執政後，「巫統」一直是最主要的執政黨，「巫統」及其所掌握的國家政權，成爲馬來西亞政府推行馬來人優先政策最具影響力的保證。

1969年「五一三」種族衝突流血事件的爆發，使得馬來西亞政府對華人的經濟政策產生了決定性的影響。馬來西亞政府於1971年實施爲期20年的「新經濟政策」，藉由國家機關與政府公權力強行介入國家的經濟活動，輔助馬來人在經濟上的發展並給予優待，同時制定種種有關限制華人在經濟發展上的政策與法令，侵蝕華人的經濟利益。更要強調的是，「新經濟政策」不僅是一個經濟政策，更涵蓋了政治，社會與教育等層面。種族與文化多元性一直是馬來西亞社會的特色，「新經濟政策」實施之後，雖然提升馬來人的經濟地位，卻也引起華人族群的恐懼與不滿，持續性的種族兩極化問題依舊存在，甚至更爲緊張。

在陳美萍「馬來西亞華巫族群關係」一文中亦提到，⁵⁵企圖從各個層面：歷史、社會、經濟、及政治等面向來討論馬來西亞華巫族群意識與關係。在民主人

⁵⁴ 林柏生，《論馬來西亞華人與馬來人的種族關係發展》（台北：國立中山大學政治學研究所碩士論文，1995年），頁1-15。

⁵⁵ 陳美萍，《馬來西亞華巫族群關係》（嘉義：南華管理學院亞洲太平洋研究所碩士論文，1998年），頁1-25。

權思潮下，馬來族群知識份子及中產階級在馬來族群內部要求更多平等，但是這一項動作仍無法擴展至族群之間平等。

楊建成在「西馬來西亞華巫政治關係之研究（1957—1978）」一書中，⁵⁶主題是討論馬來西亞自獨立建國以來（1957年—1978年），在西馬來西亞（馬來亞半島）地區，兩大種族—華人與馬來人之間政治關係的演化情形。以1957年獨立憲法作為基準點，來檢討21年來西馬地區華、巫兩族居民，如何以公民的身份來分享這個國家的政治權力。該論文中所指涉的政治關係是包括華、巫兩族在政治生活中所發生的各種交往、競爭和衝突。檢討自建國以來，21年間，華、巫兩族關係演化的經過及原因。

（三）華人的政治參與

張曉威在「馬來西亞『華人公會』與馬來西亞華人社會之研究」文章中，⁵⁷提到關於「馬來西亞華人公會」（MCA，簡稱馬華公會）是馬來西亞華人最大的政治組織，也是唯一的全國性華人政黨，擁有黨員70餘萬人，曾號稱為全球第三大華人政黨，也是開國元老政黨之一，自1950年代起該黨及馬印國大黨（MIC）就和巫統（UMNO），合作組成聯盟。雖然馬華公會在國陣（Barisan Nasional）的政治地位不比聯盟時來得高，然而在反對黨有限的支持之下，華人社會所面臨的許多問題，如建國初期的公民權問題或較後來的教育、語言等問題，都有賴於馬華公會與聯盟/國陣的協商而得以解決，可見馬華公會在聯盟/國陣政府與華人社會之間所扮演的溝通角色是不容忽視的。但在事實上，馬華公會在華人社會以及聯合政府（尤其是國陣時代）裡的權力似乎一直不斷地減弱中，其協商往往沒有達到華人社會所預期的效果，進而也造成華人社會與馬華公會之間關係欠佳。

⁵⁶ 楊建成，《馬來西亞華人的困境：西馬來西亞華巫政治關係探討（1957—1978）》（台北：文史哲出版社，1982年），頁1-18。

⁵⁷ 張曉威，《馬來西亞『華人公會』與馬來西亞華人社會之研究》（桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，1997年），頁1-15。

而侯政宏在「馬來西亞華人政治參與之研究－兼論華人政治上的地位與角色」文章中認為，⁵⁸馬來西亞是一個多族群的社會，主要是由馬來人、華人以及印度裔三大族群所構成，其中以馬來人的人數最多，⁵⁹其次華人，再其次為印度裔。英人殖民時期由馬來人掌握國家機器，負責政府的統治行為與維持社會秩序，而華人則大多從事經濟活動較少參與政治，所以政治與經濟分別由馬來人與華人掌控。這就形成馬來西亞的社會階層不平等的基礎，也造成日後社會變遷的原因與動力。

除此之外，馬來華人地位高低與中國政局的變化密切攸關，滿清的維新變法以及隨後爆發的革命運動，都在在的激發海外僑民的愛國心和民族意識，而後來中國的對日戰爭更加激發華人的愛國精神，這使得日本入侵馬來半島時華人紛紛組織武裝遊擊隊對抗，由此開始華人的民族意識迅速甦醒與發展，於是就進一步投入政治活動以爭取應有的權利。然而，華人參與政治卻激化了馬來西亞的族群關係，馬來族群為保護本身的利益所以對政治進行全面的掌控，他們除了運用行政優勢確立其特權地位，並且透過選舉控制議會，從而建立起一黨獨大的聯合內閣，使得其他族群就淪為附屬的次等地位。

（四）馬哈迪的個人因素

李悅肇在「馬哈迪時期馬來西亞之國家整合（1981－2003）」文章中認為，⁶⁰馬哈迪主要藉由國家機關運用「霸權」，以達成對馬來西亞的國家整合，完成以馬來族群為主體的「國家建構」，使馬來族群或是馬來文化，對馬來西亞由「支配」進入「領導」。馬哈迪及其統治集團藉由各種不同的途徑，包括政治、經濟

⁵⁸ 侯政宏，《馬來西亞華人政治參與之研究－兼論華人政治上的地位與角色》（台北：淡江大學東南亞研究所碩士論文，2001年），頁1-22。

⁵⁹ 馬來西亞總人口為2271萬1900人，馬來人1068萬2800人（47%），華人559萬7900人（24%），印度人158萬2500人，原住民247萬7100人，其他族群72萬7200人。（世界年鑒，2001年）。

⁶⁰ 李悅肇，《馬哈迪時期馬來西亞之國家整合（1981－2003）》（台北：私立中國文化大學政治研究所碩士論文，2003年），頁1-25。

及文化各方面配合馬國特殊的族群政治，以鞏固馬來人特權為手段，換取最大族群—馬來人的支持。強大領導者結合統治集團所扮演的角色，加上馬哈迪個人的政治期望與統治模式，是為引領馬國族群政治發展的主因。所以就其在威權統治形成所經歷的時空環境及分析馬哈迪個人在政黨、政治、經濟、社會等各方面所展現對國家整合發展的影響。

林若雱於「馬哈迪主政下的馬來西亞：國家與社會關係（1981—2001）」一書中，⁶¹主要內容為政治上仍屬於受限制的民主政體，是為馬哈迪主政的軟性威權主義。經濟上由不同族群特性，形成符合國家利益的官僚資本主義。社會發展上仍未擺脫以馬來人優先致上的土著政策。在 Mavis Puthuchery and Norani Othman 所編的「Elections and Democracy in Malaysia」一書中，在 Donald L.Horowitz 「Political Goals and First-Past-The-Post」一文中，⁶²也認為一個選舉系統，應該可以表現出投票者的習性以及投票者的意向，但是在馬來西亞卻往往不是如此。

最好的選舉系統是直接的反應出選民的喜好，最自然的選舉系統是集合這些喜好並將其變成選舉的結果。選舉系統也應該要注重投票的比例席次、對選區選民負責、一個穩定的政府、種族與宗教的調解等等情況。

（五）改革的方向

侯政宏在「馬來西亞華人政治參與之研究—兼論華人政治上的地位與角色」文章中還提到，⁶³馬來西亞是由巫、華、印三大族群組成的多族裔國家，自 1957 年正式脫離英國殖民邁向獨立時期，獨立初期在各族群共同努力下維持族群共治的和諧局面，但是隨著族群之間的對立和衝突逐漸升高，終於釀成 1969 年的「五

⁶¹ 林若雱，《馬哈迪主政下的馬來西亞：國家與社會關係（1981—2001）》（台北：韋伯出版社，2001 年），頁 2-35。

⁶² Mavis Puthuchery and Norani Othman, *Elections and Democracy in Malaysia* (Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, 2005), pp. 385—401.

⁶³ 侯政宏，前引書，頁 1-22。

一三」種族衝突，「五一三」事件的發生改變原本穩定的族群關係，並且深深影響大馬未來的政治發展。

「五一三」事件後馬來族群便開始積極提升自身的權力和地位，藉由制訂新經濟政策、國家文化政策等族群政策，來推動馬來西亞走向馬來化與回教化，並且使馬來族群在政治、經濟、文化各層面建立優勢地位，這也相對的限制其他族群生存與發展空間，所以爲了爭奪有限資源馬來族群和其他族群的關係便日漸惡化，使得馬來西亞社會呈現多元分歧的發展。因此，族群的對立與衝突造成馬來西亞動蕩不安，並且嚴重影響國家整體的發展，應該遵循李派特（Lijphart）的協和式民主提供多族裔社會維持和諧的制度，其內涵強調各族群之間應該相互尊重，並且以共同合作取代暴力衝突，使馬來西亞能在各族群共同的努力下更加幸福美好。

王國璋於「馬來西亞的族群政黨政治（1955—1995）」一書中，⁶⁴針對 1955—1995 年馬來西亞的政黨政治，政黨間的勢力消長做一描述，其結果認爲族群政黨政治無助於長遠的國家統合與國民合作，亦有礙於真正合理的政策制定與資源配置，因此作者認爲「去族群政治」，應該是日後馬來西亞應該追求的理想。另一方面，或許嘗試一個跨族群政黨的組織（而非僅僅是一個跨族群政黨的結盟），才是一個比較可行的民主轉型起點。

另外在 Norani Othman 「An Agenda for Prospects for Democratisation」一文中，⁶⁵提出希望現今政府能夠發起一個國家委員會，來改革並發展民主過程，並不僅僅只是依賴馬來西亞的選舉系統。其中有三個建議：（一）希望能夠強化對於選舉的管理與控制，並把焦點放在用法律規範選舉過程。（二）單一選區相對多數決

⁶⁴ 王國璋，《馬來西亞的族群政黨政治（1955—1995）》（台北：唐山出版社，1997年），頁 2-5。

⁶⁵ Mavis Puthuchear and Norani Othman, *Elections and Democracy in Malaysia* (Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, 2005), pp. 424—443。

制的選舉制度，是否提加以改革，將選舉帶往更公平的地步。(三) 需要一個獨立的選舉改革委員會，針對選區出現的缺失加以改革。在馬來西亞的選舉委員會，所扮演的功能及角色，應該是獨立的不受任何外力所干涉操縱。選舉系統應該符合下列四項原則：一人一票，每張選票要是等值，秘密投票，公平及公正的競爭。

第三節

研究方法與研究限制

一、 研究方法

本文採用文獻分析法與歷史結構法，主要是針對 1982 年、1986 年、1990 年、1995 年、1999 年，等 5 次大選的背景、經過，及其影響，搜集國內外文獻資料，用以進行觀察和相互比較，進而歸納出諸多變項的相互因果及關聯性。

（一） 文獻分析法

所謂的「文獻分析法」，就是透過蒐集、整理與分析與研究議題相關的文獻資料，來歸納出主要內涵與規律。本文參考與研究課題相關之政府公報、法案、政策、新聞稿等官方文獻資料以及大量的報紙、雜誌、網站、學術論文和專書等民間文獻資料，加以比較、分析和歸納，比較出馬哈迪時期 5 次大選各個政黨政黨政治運作的差異性所在及其影響因素。

（二） 歷史結構法

顧名思義，本文以特定時代—馬哈迪時期的馬來西亞選舉制度和政黨政治作為研究範圍。因此，歷史結構法是一種必要的研究方法。歷史結構法是指從歷史發展的進程中進行分析，藉由歷史上所發生的變化與事件，瞭解各種結構因素與研究課題的因果關係。這種研究方法的優點在於能夠透過對於特定的時空背景作歷史性的考察，並且在歷史時空中顯現並檢證權力結構與歷史關係的動態展現。本文希望透過對馬哈迪這一時代縱剖面所發生的各種選舉事件的觀察，整理出這一時代馬來西亞政黨政治變遷的特點、影響這種政黨政治運作的因素，進而對後

馬哈迪時代馬來西亞的政黨政治的發展方向作出科學的預測，也希望藉此提出一些改革的建議。

二、 研究限制

影響一個國家政治變遷與發展的因素包括歷史、文化、族群關係和制度等多個方面。馬來西亞的政黨政治因為是在多族群背景下展開，因此本文必然要牽涉到馬來西亞的族群因素，此為馬來西亞政黨政治的特色。但是本文側重點仍然在於釐清選舉制度的設計以及馬哈迪個人因素對馬來西亞政黨政治運作的影響。此為本文第一個限制。

目前國內外對馬來西亞的研究，多數集中在東南亞金融風暴之前，以單一之政治、經濟及社會發展，來探討華、巫之族群關係等，而較少涉及到選舉制度層面。本人不諳馬來語，因而對馬來文資料無從閱讀和分析，實屬遺憾。只有透過加強英文的學習，廣泛收集英文資料，方能彌補不足。此為本文第二個限制。

本文之所以選取馬哈迪時代做為研究時間段，乃是因為馬哈迪執政期間，引領馬來西亞的經濟創造了一個又一個奇蹟，其治國理念被成為「馬哈迪主義」。而其政治思想，由早期激進的馬來民族主義走向後期溫和的多元民族主義，因而也形塑了歷次大選馬來西亞政黨政治的微妙差異。本文對其它時期馬來西亞的政黨政治因研究需要只做概括性鋪墊和總結，不做深入探討。此為本文第三個限制。

第四節

章節安排與研究架構

一、章節安排

第一章為緒論，說明研究動機與目的、研究方法、文獻探討與研究架構。

第二章從馬來西亞多元族群背景出發，分析了在英國「分而治之」的殖民策略下，從 16 世紀初到 1981 年馬哈迪上台前馬來西亞現代政治體制的形成與演變，藉以介紹馬來西亞憲政架構下的政治體制，詳細的說明馬來西亞選舉制度引入與發展。

第三章分別介紹馬哈迪執政時期個人領導權威的樹立、威權統治的形成和威權統治的鞏固與提升。以及分析 5 次國會大選政黨政治的過程。

第四章以馬哈迪執政時期 5 次國會大選的過程和結果為背景，揭示了馬來西亞選舉制度設計上的不合理之處、馬哈迪個人因素以及族群關係對選舉過程的影響，勾畫出馬哈迪時期一黨優勢和單一選區相對多數決體制下的政黨政治圖譜。

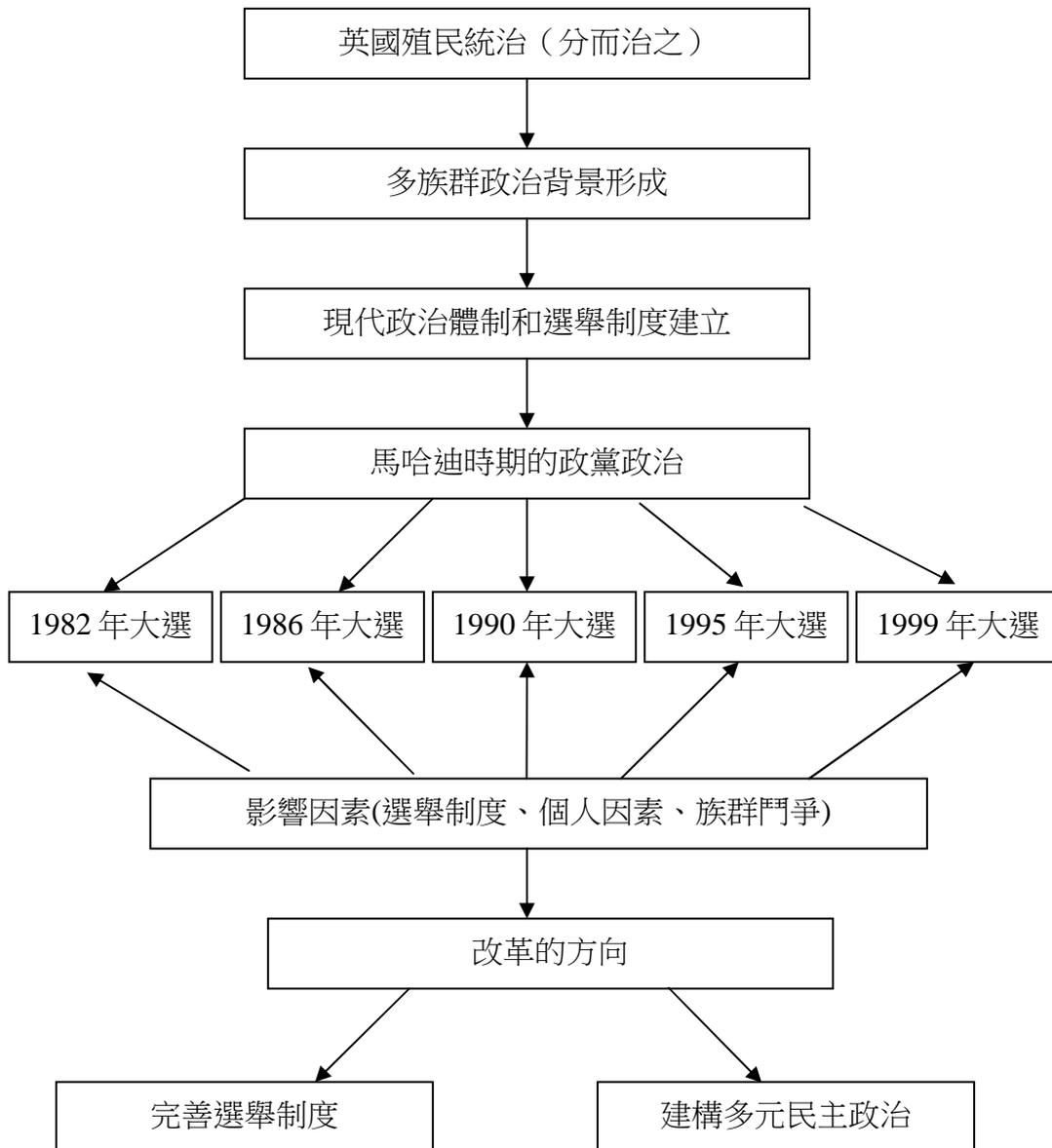
第五章具體分析在馬哈迪政治遺產之下，提出有關改善馬來西亞選舉制度和建構協合式民主政治的建議，以及分析 2008 年大選「國陣」失利的原因。

第六章為結論，反思並總結了整篇論文的觀點，並陳述了可能有的不足之處。

二、研究架構

【圖 1-1】

論文研究架構



作者製圖

資料來源：筆者自行設計。

第二章

馬來西亞現代政治體制的沿革

第一節

多族群背景下現代政治體制的確立

馬來西亞（1963 年之前為馬來亞）是一個多族群的社會，主要是由馬來人、華人以及印度裔三大族群所構成如【表 2-1】，其中以馬來人的人數最多，其次華人，再其次為印度裔。各族群之間，不論在語言、文化、宗教信仰及生活方式上，都有明顯的差異。族群成員上的歧異又因人口分佈地區、職業及經濟環境的差異而益加複雜，以致極易因某種意外事端之發生而造成紛爭與衝突。⁶⁶

英人殖民馬來半島時期，出於經濟利益，施行自由貿易政策並且積極開發內陸地區，吸引了大量華工及印度人來從事生產和商業活動。華人比較有接觸商業活動的機會，加之華人比馬來人吃苦耐勞，因而華人在商業上的表現，遠超過馬來人。因此，英人為了有效統治馬來西亞，在殖民的過程中，刻意的保留馬來人在政治上的角色，並不破壞原先馬來人對蘇丹的崇敬，一般民衆仍將蘇丹視為是權力的擁有着，反之將英人視為是保護者的地位。此外，英人將馬來菁英漸次的吸納入行政體系之中，一方面減少在統治上的阻力；另一方面也有利於安撫馬來菁英不滿的情緒，所以馬來人較華人更有機會從事政治相關的事務。隨時間發展，華人主導經濟、馬來人主導政治，乃漸成為馬來西亞主要的特徵。這就形成馬來西亞的社會階層不平等的基礎，造成了日後政治體制變遷的原因與動力。

⁶⁶ 張耀秋，「馬來西亞種族衝突與政局評析」，問題與研究，第 27 卷第 6 期（1988 年 3 月），頁 52。

【表 2-1】

馬來西亞各族群人口百分比

人口數單位：百萬

年份 \ 族群	馬來人	其他土著	華人	印人	其他
1957	3.12(49.8%)	#	2.33(37.2%)	0.7 (11.3%)	0.11(1.8%)
1970	5.04(46.6%)	1.02(9.4%)	3.72(34.4%)	0.98(9.1%)	0.05(0.4%)
1980	6.35(47.4%)	1.16(8.7%)	4.44(33.2%)	1.59(8.7%)	0.26(2.1%)
1990	10.96(61.0%)		5.27(29.7%)	1.44(8.1%)	0.09(0.5%)
2000	15.15(65.1%)		6.05(26.0%)	1.79(7.7%)	0.27(1.2%)

作者製表

資料來源：馬來西亞國家統計局網站。

<http://www.statistics.gov.my/eng>

說明：馬來西亞自 1990 年的統計資料，已將馬來人和其他土著統歸為「土著」一項。

一、「二戰」前現代政治模式的引入

馬來半島位於東西交通的要衝，在東南亞地區中最早淪為殖民地。1511 年葡萄牙殖民者占領麻六甲（Malacca），導致一度強盛的麻六甲王朝的終結。隨後在馬來半島出現了一些小邦國。這些小邦國的疆域不能與麻六甲王國相提並論，但基本沿襲了麻六甲王國的蘇丹統治制度，由一國之君蘇丹獨攬大權。葡萄牙人只是在麻六甲建立商業據點，對馬來半島的傳統社會沒有產生根本性的影響。英國人到來後，才逐步帶來新的變化。其中之一就是把現代政治體制移植到馬來半島。英國人最早於 1786 年在馬來半島建立據點，這一年它占領了檳榔嶼（Penang）。此後，英國以檳榔嶼為據點，逐步把其他殖民者排擠出去，實現了對馬來半島的獨占。至 20 世紀初，英國控制了整個馬來半島。但直至第二次世

界大戰爆發前，英國並沒有在馬來半島建立起統一的政治制度，而是劃分為三大塊，分而治之。

（一）海峽殖民地（THE STRAITS SETTLEMENTS）

1826 年建立，包括檳榔嶼（Penang）、麻六甲（Malacca）、新加坡（Singapore）。英國對海峽殖民地實行直接統治，傳統的政治結構基本廢除，代之以新的形式——由總督掌握最高權力，另設行政會議和立法會議作為總督的諮詢機構。

海峽殖民地的立法會議成立於 1867 年，這是馬來半島歷史上出現的第一個立法機構。其成員主要是由任命產生，官方人士占多數，非官方人士占少數。這個機構在不斷發展變化中，比如其非官方議員在逐漸增加，後來增加到 13 名，並且規定不同族群議員的比例：一名歐亞混血種人，一名馬來人和一名英籍印度人，還有每一個殖民地所指定的一名華人，在 13 個非官方議員中，除 11 名由總督指定以外，還有兩名由新加坡和檳榔嶼的商會推選出來。⁶⁷這些情況說明殖民當局逐步重視立法會議中各族群的構成，立法會議的代表性在逐步擴大。另外，立法會議最初時，還將法官定為其成員，但後來把法官排除在外。⁶⁸這就在立法者與執法者之間劃出界線。

行政會議也在總督控制之下，其成員主要也是官方人士。雖然規定除了十分緊迫的事情外，總督必須將所有重要事務向行政會議提出諮詢，並由行政會議投票表決，但一般來說，行政會議中的官方成員要根據總督的指示進行投票。這樣一來，表決的結果一般都在總督掌握之中。

⁶⁷ 理查·溫斯泰德，《馬來亞史》（中譯本，上海：商務印書館，1974 年），頁 410。

⁶⁸ 理查·溫斯泰德，前引書，頁 411。

(二) 馬來聯邦 (FEDERATED MALAY STATE)

1896年7月11日成立，包括霹靂(Perak)、彭亨(Pahang)、雪蘭莪(Selangor)及森美蘭(Negeri Sembilan)四個邦，華人一般稱之為「四州府」。在聯邦成立之前，一些邦已經引進代議制的模式。1877年9月11日，霹靂邦成立參議會。

這是除海峽殖民地外，馬來各邦中第一個立法機構。所以有學者說：「就立法而言，馬來亞的歷史可說是始於1877年」。⁶⁹邦參議會主席由蘇丹擔任，成員包括駐紮官、主要的馬來酋長和兩三名華人巨賈。其主要工作是立法方面的，所有土邦立法均透過它成立。「由於它很能解決問題，因而其他土邦也紛紛設立類似的參議會」。⁷⁰1896年馬來聯邦成立後，權力集中在以英國總駐紮官(1911年以後改為首席部長)為首的聯邦政府手中，總駐紮官從屬於馬來聯邦高級專員(由海峽殖民地總督兼任)，高級專員負責與英國殖民地部溝通、聯繫。

此外，馬來聯邦還設統治者會議、駐紮官會議、聯邦參議會(後改為聯邦議會)。統治者會議於1897年舉行。聯邦參議會為立法機構，於1909年成立，由高級專員主持，其成員包括：總駐紮官、四名駐紮官、四名非官方人士。非官方議員由高級專員提名，經英王批准後任命。聯邦參議會也注意到不同族裔代表的分配，到1927年，在8名非官方議員中5名是歐洲人，2名是華人，1名是馬來酋長。1927年，聯邦參議會改組為聯邦議會，聯邦議會每年開一次會，「對財政和立法有絕對控制權」。⁷¹

此外，每個邦平均有一個相對獨立的政府，由蘇丹、英國駐紮官和顧問及一個邦的參議會組成。不過，在聯邦體制上，各邦向聯邦政府交出了大部分實權，

⁶⁹ John Bastin and Robin W. Winks, *Malaysia : Selected Historical Readings* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 373.

⁷⁰ D·G·E·霍爾，《東南亞史》(中譯本下冊，上海：商務印書館，1982年)，頁649。

⁷¹ 理查·溫斯泰德，前引書，頁473。

包括稅收權、財政權，蘇丹的權力大受削弱。「在聯邦參議會上，蘇丹被貶低到同普通成員一樣的地位。他們不能主持參議會；他們沒有否決權；不管他們是否出席，參議會照樣制定法律，透過的法案是由高級專員而不是由蘇丹簽署。」⁷²參議會改組後，馬來統治者退出，但後來議會透過的每個法案都須經過四個統治者分別簽署才能生效，這雖然是形式上的，但總算為蘇丹們挽回一點自尊。

隨著馬來聯邦的成立，「英國人依照公認的現代樣式在吉隆坡建立了一個大規模而有效率的中央行政機關」。⁷³作為聯邦首都的吉隆坡「不僅成為行政中心，而且成為立法中心」。⁷⁴更重要的是，這是第一次將聯邦體制引入馬來半島，為後來「馬來西亞聯合邦」體制的確立奠定基礎。

（三）馬來屬邦（UNFEDERATED MALAY STATE）

馬來屬邦是對馬來半島其餘未參加聯邦的各邦之統稱，包括吉蘭丹（Kelantan）、吉打（Kedah）、丁加奴（Terengganu）、柔佛（Johor）、玻璃市（Perlis）等五邦，華人俗稱為「五州府」。其中吉蘭丹、吉打、丁加奴、玻璃市是根據 1909 年《英暹條約》改歸英屬馬來亞管轄的。屬邦各邦在行政上各自為政，比聯邦各邦保留了較多的實權。屬邦各邦的政治體制也保了較多傳統的形式和內容，但也受到了時代的影響，新的形式也出現了。比如，柔佛邦於 1895 年頒佈一部由英國律師起草的成文憲法。按憲法規定，成立部長會議作為蘇丹的諮詢機構，其成員必須是穆斯林；還設立邦參議會作為立法機構，其成員限於柔佛臣民，但宗教信仰不限。後又增設行政會議。這憲法為馬來西亞歷史上第一部成文憲法。直到二戰前也只有柔佛和丁加奴這兩個屬邦擁有成文憲法。屬邦還須接受英國的顧問幫助管理政務，這類似於駐紮官制度，名為顧問，實際上可以左右蘇丹。

⁷² D·G·E·霍爾，前引書，頁 656。

⁷³ D·G·E·霍爾，前引書，頁 653。

⁷⁴ D·G·E·霍爾，前引書，頁 654。

綜上所述，在二戰前，現代政治模式在馬來亞已基本成型：憲法、立法機構、聯邦體制均已出現並在發展之中，在引入新的制度形式的同時，英國基本不觸動蘇丹統治結構（海峽殖民地除外），這也是今天的馬來西亞實行君主立憲制的歷史淵源。可以說二戰前英國的統治模式為二戰後乃至獨立後的馬來亞的政治體制立下了基本框架。但值得注意的是，二戰前馬來亞現代政治體制的引入更多是一種形式，其形式上的意義遠遠超過了其實際意義。「儘管英國殖民政治在馬來各邦建立了立法會議和行政會議，但他們的成員資格是任命的而非普選產生的，其許可權不過是政府的諮詢機構」。⁷⁵而且，即使在形式的層面上，各邦的發展水準也因「分而治之」而存在差異。但無論如何，現代政治模式的引入畢竟是馬來西亞政治發展史上一個新的轉捩點。

二、「二戰」後獨立前基本政治框架的醞釀

二戰後，英國重返馬來亞，開始了一系列政治改革，英國的改革醞釀於二戰期間。1943年，英國殖民部起草了一個計畫，準備創立一個馬來亞聯邦（Malayan Union）。1945年，英國特派大臣麥克麥高（Harold MacMichael）透過軟硬兼施的誘導，和各州蘇丹分別簽約，取得了各州政治主導權的轉移，一旦聯邦成立，蘇丹將僅剩宗教事務上的權力，其餘完全轉由聯邦主導。1946年初，英國工黨政府公佈馬來亞聯邦計畫。⁷⁶其主要內容是成立一個馬來亞聯邦，包括原來的馬來聯邦、馬來屬邦以及海峽殖民地中的麻六甲、檳榔嶼，新加坡則單列為英國直轄殖民地。馬來亞聯邦的政治框架與海峽殖民地類似，設總督及行政會議、立法會議，權力集中於總督領導的中央政府，各個蘇丹只剩下公民權利。

對於英國進行政治改革的動機，學者們有不同看法。有不少學者認為這是為馬來亞自治作準備，如霍爾認為：「在戰爭期間，重建工作的計畫人員顯然認為

⁷⁵ Gordon P. Means, *Malaysian Politics* (London: University of London Press Ltd. 1970), p. 43.

⁷⁶ Stanley S. Bedlington, *Malaysia and Singapore: The Building of New States* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1978), p. 69.

當時迫切需要的是提高安全感和統一的公民身份來為實現在英聯邦內的自治作準備」。⁷⁷黛安·K·莫齊也認為英國制定該計畫「目的在於最終成立自治政府」。但也有學者指出，馬來亞聯邦計畫既不給予公民以任何特別的權利，也無選舉產生的代表機構，而由總督任命的立法機構的權力也有限，這怎麼為自治作準備。⁷⁸該計畫公佈後，在馬來亞遭到廣泛的批評、抗議，有反對者批評它沒有提供一些自治的措施。因此，很難說英國在馬來亞推選的政治改革是出於給予馬來亞自治的考慮。

除了自治一說，還有學者持「獎罰說」，認為這是對馬來統治者在二戰期間與日本人合作的懲罰以及對堅持抗日鬥爭的華人的獎賞。這種說法也很難成立，因為馬來統治者的權力受到剝奪並非從二戰後才開始；而華人由於其集中居住於城鎮，並且多從事工、商、礦業及種植業，與英殖民者的經濟利益有密切的關係，故受到英國的重視，這種重視二戰前已存在。可見「獎罰說」站不住腳。其實，二戰後英國在馬來亞推選政治改革的主要目的是建立一個統一的政治實體，以便加強其殖民統治。

二戰前，英屬馬來亞分為三大塊，彼此互不相干，就是邦與邦之間，也少聯繫，「普通的馬來農民只忠於他們邦的蘇丹，從其他邦來的馬來人對他們來說都是外國人」。在二戰期間，馬來人的民族意識增強，甚至與印尼的民族主義領導人討論在戰後建立一個大馬來人聯合體。英國當然不會對此無動於衷，它要把馬來亞牢牢控制在自己手中，於是在二戰期間即著手於馬來亞聯邦計畫，以便「一旦時機允許，就逐漸由一個多元民族的國家過渡到實現一個完整的國家」。⁷⁹另外，馬來亞聯邦計畫也是英國殖民者出於提高行政效率的考慮，分而治之在一定時期有利於英國的殖民統治，但到了後來，英國發現這浪費了不少人力財力。為

⁷⁷ D·G·E·霍爾，前引書，頁 941。

⁷⁸ D·G·E·霍爾，前引書，頁 904。

⁷⁹ 約翰·F·卡迪，《戰後東南亞史》（中譯本，上海：上海譯文出版社，1984年），頁 73。

了提高行政效率，維護英國在馬來亞的利益，英國殖民者考慮把馬來亞統一起來進行治理。因此，說到底，英國在二戰後進行政治改革的初衷是加強其殖民統治，只是後來的發展超出了英國殖民者的預料。

馬來亞聯邦計畫受到馬來亞各族群的抵制，並直接導致馬來亞最大的政黨全國巫人統一機構（United Malays National Organization，簡稱 UMNO，簡稱巫統）的建立。⁸⁰這是一個馬來人的政黨，以捍衛馬來人利益為宗旨。從此，馬來人的政治鬥爭有了堅強有力的領導組織，在強大的壓力下，英國不得不成立一個由英國人、馬來統治者代表以及巫統代表組成的十二人工作小組，對馬來亞聯邦計畫進行修改，1946 年 5 月，英國國會派遣人員赴馬來亞瞭解狀況，在與相關人士磋商及調查後，英國方面決議將蘇丹的權力保留，而且馬來人的特殊地位仍然繼續維持。⁸¹

1947 年 2 月，新的馬來亞聯合邦計畫(Federation Malaya)出台。聯合邦的組成與原計畫相同，但恢復了馬來蘇丹的基本權力並給予馬來人特殊地位，同時對非馬來人取得公民權作出一些限制。也就是說，馬來亞聯合邦計畫在馬來人與非馬來人之間，對馬來人作出傾斜。聯合邦由高級專員和行政會議、立法會議管理，掌握實權的是高級專員。行政會議、立法會議的成員由委任產生，分官方議員、非官方議員兩種。在立法機構中，馬來人占微弱多數，在 61 名非官方議員中占 31 名，其餘分別為歐洲人、華人、印人、歐亞混血種人。最初這些議員由高級

⁸⁰ 英國醞釀馬來亞聯邦計畫，還有一個重要目的是藉新制度的實施，開放予以非馬來人的公民地位與資源，希望以此獎勵華人在日軍占領期間所做的犧牲，同時強化非馬來人對馬來亞的認同，這意味著馬來族群統治地位將下降，而公民權給予非馬來族群更說明，馬來人的特權(Privileges)將會無法維持，因而該計畫觸動了馬來族群不安的神經。於是馬來人透過群眾動員，於 1946 年 3 月 1 日在吉隆坡舉行「泛馬馬來民族大會」，成立了「全國巫人統一機構」，作為動員馬來社會的總機構，並積極反對馬來聯邦計畫。請參閱：Stanley S. Bedlington, *Malaysia and Singapore: The Building of New States* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1978), p. 71.

⁸¹ Stanley S. Bedlington, *Malaysia and Singapore: The Building of New States* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1978), p. 71.

專員指定，但計畫要儘快地由選舉產生。馬來亞聯邦計畫「在許多重要方面建立起馬來亞基本的政治和憲法框架」。⁸²

在此一計畫下，原有馬來人蘇丹的權力和馬來人特殊地位大致上被保留，但是對於非馬來人的公民申請卻日益苛刻。⁸³此時華人開始醒悟到，若不對自身的權力加以捍衛，將會被排除於政治參與之外。1947年10月20日，以華人爲主的反對團體，利用其經濟優勢，在新、馬兩地舉行大規模的罷市行動。雖然華人挾其經濟優勢，在這一次的罷市活動中讓英人有著深刻的印象，但是在馬來亞聯邦的問題上，英人仍不願妥協。1948年2月馬來亞聯邦正式成立，反對運動正式失敗。⁸⁴馬來亞聯邦對外來移民的嚴苛條件，⁸⁵使非馬來人成爲聯邦公民的比例大大降低。此刻的華人政治菁英深刻意識到，華人必須成立一個具有影響力的政治團體。但姑且不論華人對馬來亞聯邦的反對態度，在實際的族群關係上，先前的挾經濟實力反對聯邦成立的行動，早已對馬來亞內部的族群關係埋下導火線。

1948年6月代表馬來亞中、下層華工階級的利益的馬來亞共產黨發動全面武裝鬥爭，⁸⁶更使得馬來亞華人政治忠誠度受到極大的質疑。華巫之間的關係如同水火開始互斥，又馬來人多爲軍警人員，因而整個剿共行動如同族群戰爭一般，英人乃實施所謂的「新村」管理方式，用以隔絕馬共的物資來源。⁸⁷事實上，馬共的反叛與華人在馬的地位有絕對的關係，華人在公民權獲得的嚴苛與華人政

⁸² James P. Ongkili, "The British and Malayan Nationalism 1946 —1957" *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 5 No. 2 (1974), p. 87.

⁸³ 王國璋，《馬來西亞的族群政黨政治（1955-1995）》（台北：唐山出版社，1997年），頁32。

⁸⁴ 王國璋，前引書，頁33。

⁸⁵ 根據巫統菁英與英方的談判協議書中決定，邦外移民必須在提出申請前20年間，於馬來亞住滿15年且通曉英語或馬來語者，並願意效忠聯邦爲條件之一；其二，若年滿45歲，且在公民條例施行後兩年內申請者，可免除語言考試，成爲公民。其他，若在聯合邦出生，在提出申請前之12年中，已住滿8年者，則不在此限。

⁸⁶ 顧長永，《東南亞政府與政治》（台北：五南出版社，2000年），頁81-89。

⁸⁷ 1950年英人實施大規模的遷村行動「布立斯計畫」(Briggs Plan)，強制將爲數約50萬名散居于郊外或山林邊緣的華人遷住到全馬數以百計的新村裏，以隔絕馬共物資來源。

治地位的弱勢，給予馬共叛變的正當性。然而馬共的叛變卻未替華人帶來較高的政治地位，反之使得華人倍受英國人與馬來人的質疑。代表馬來西亞中產階級與資產階級的利益－「馬來亞華人公會」(Malayan Chinese Association, MCA, 簡稱馬華公會)的成立，說明英人無力於短時間內弭平馬共問題，故此成立一個華人團體於主流政治中，附予明顯政治角色，以平息華人在政治上的疑慮。⁸⁸

雖說華巫關係是一直處於緊張狀態，種族問題的敏感性與政治問題卻是一體兩面。馬來人雖然數目較多，但若不與華人整合，馬來人並無法掌握馬來亞聯邦的運作。因為馬來人雖然占的是多數，但馬來主流的政治團體中，也夾雜著許多不同的聲音。拿督翁(Datuk Onn Jaafar)為巫統的創始人兼領袖，主張將黨員的名額提供給非馬來人參與，並改名為「馬來亞國民統一機構」(United Malayan National Organization)，⁸⁹主張迅速脫離英國而獨立。英方對政黨運作與族群間的合作本持著正面的看法，但是拿督翁的強烈反英情節與希望納入非馬來人的政策，並不受主流民意的接納。⁹⁰拿督翁只好脫離巫統，另創跨族群的「馬來亞獨立黨」(Independence of Malaya Party, IMP, 簡稱獨立黨)。

獨立黨初期甚受各方的青睞，但其中的政治運作仍然無法擺脫族群政治的陰影，⁹¹到後來也就逐漸式微。巫統由東姑·阿都拉曼(Tunku Abdul Rahman)接任，東姑採取與馬華公會創始人陳禎祿合作的方式，透過理性的訴求，追求一個獨立的馬來亞。東姑領導的策略說明聯合跨族群的形式是可行的，也唯有聯盟，才可能取得大多數的席次。東姑成為馬來亞聯邦的第一任總理，並且正式宣告馬來亞政治進入聯盟時代。東姑成功的整合各族群，以聯盟體制將族群間的權力分享

⁸⁸ 王國璋，前引書，頁 33。

⁸⁹ 王國璋，前引書，頁 88。

⁹⁰ 顧長永，前引書，頁 84。

⁹¹ 獨立黨無法與馬華順利合作吸納華人選票外，馬來選民對跨族群政治路綫的不安，是獨立黨失敗的最主要原因。其問題仍然在於，華人與馬來人對政治主導權與經濟優勢之間的猜疑，所造成的衝突為主。

做了適當的劃分，首先承認馬來人的政治地位，並以各種族群間的種族議價 (Racial Bargain) 作為基礎，成功的整合了當時紛亂的族群政治。⁹²這種族群間的議價協議，是馬來亞 1957 年獨立的基礎原則，非馬來人可以在公民權獲得放寬，而馬來人則可維持其應有的政治地位及經濟條件的提升。

東姑對於華巫問題的拿捏相當小心，深怕逾越擦槍走火的界線。馬共的問題到了 1960 年正式解決，但其餘的共黨份子仍活躍於馬來半島。在這種氣氛下，東姑即希望與新加坡李光耀總理合作，希望以一個更有效的方式來解決華巫的問題，雙方的領導人朝向將新加坡納入，進而組成一個新的聯邦。

馬來亞聯合邦的立法機構中非官方議員超過了官方議員，這與戰前相比是一大變化，更重要的是逐步引入選舉制度。1951 年 12 月 1 日，檳榔嶼的喬治市舉行市政選舉，這是馬來西亞歷史上第一次選舉。1952 年 2 月吉隆坡也舉行了市政選舉。在這次選舉中，巫統與馬華公會首次合作，結成聯盟，逐步擴展勢力，結果取得了勝利，從此開始了兩黨合作的歷史，當時只有拿督翁所領導的獨立黨可與之競爭。

1954 年該聯盟又提出在立法選舉中普選的要求，被英國認可。1955 年，馬來亞舉行歷史上第一次全國大選，東姑排除巫統內部所有對華巫印聯合競選的雜音，將巫統、馬華公會以及馬印國大黨三大聯盟納入，共同角逐馬來亞的大選。結果證明，聯盟囊括所有席次 52 席的 51 席，唯有一席非巫統聯盟席次，最後由巫統主席東姑組織政府。二戰後在馬來亞發生的政治改革開始是由英國發起的，但其後來的發展方向並非完全由英國左右。巫統領導的馬來族群力量的影響是巨大的，從第一個改革方案的否定到第二個改革方案的出台，選舉制度的引入，都

⁹² 吳祖田，「馬來西亞的族群關係：三十年的回顧」，問題與研究，第 32 卷第 5 期，(1993)，頁 67。

有巫統的影響。三大種族的政黨結盟後，更在馬來亞獨立運動中發揮了重要的作用。

三、 獨立後憲政體制的確立

馬來亞人爭取自治、獨立的鬥爭始於二戰期間，二戰後鬥爭繼續發展。英國開始時拒不考慮獨立，但隨著國內外形勢的發展變化，英國的態度也發生了變化。一方面，在國際上，亞非拉殖民地紛紛獨立，這對英國是個巨大的壓力；另一方面，馬來亞共產黨力量在不斷壯大，暴動頻頻發生，英國殖民當局於 1948 年頒布了「緊急狀態法令」。為了籠絡馬來亞民族資產階級，更好地維護英國在馬來亞的利益，1949 年 4 月，英國議會宣佈同意給予馬來亞獨立，但需要經過一段「準備時期」，英國希望儘量推遲獨立的到來。但在宣佈這個決定後，英國開始物色合作物件，希望把政權交給它認可的領導者，以確保英國在馬來亞的利益不受損害，結果，英國選擇馬來人、華人、印度人上層作為合作對象，馬來亞獨立的進程就在他們的討價還價中開始了。

馬華印三黨聯盟 1955 年大選中以爭取獨立作為競選口號和綱領，並取得勝利。聯盟上台後，東姑繼續領導爭取獨立的鬥爭，並提出 1957 年 8 月 31 日獨立，該要求在 1956 年 1 月英馬倫敦會議上獲得透過。當時英國對馬來亞的政策已發生較大的變化，這主要是由於三黨聯盟在 1955 年選舉中獲得壓倒性勝利所帶來的衝擊，使英國看到獨立已成為必然之勢，雙方定下獨立日期後，便著手為獨立作準備工作，制定獨立憲法是其中重要的一項，雙方同意把起草獨立憲法的工作交給一個由不同國家的法學專家組成的憲法委員會。該委員會主席為英國人裏德勛爵，故又稱「裏德委員會」，其成員有 4 人，分別來自英國、印度、巴基斯坦、澳大利亞。由外國專家起草獨立憲法是馬華印聯盟提出的主張並得到英國同意，馬華印聯盟希望由別國專家制定的憲法盡可能公平公正，同時也希望從別國吸取它們的經驗教訓。但實際上，這個憲法委員會還是在英國控制之下的，首先其成

員均來自英聯邦國家;其次該委員會主席和一名成員為英人，英國在其中的地位和作用顯而易見。

憲法委員會從 1956 年 6 月開始工作，先是到馬來亞收集各界人士的意見，然後集中討論起草憲法。英國當局十分關心其工作進程，殖民地大臣博伊德寫信給裏德勳爵說：「我知道你會把女王政府在馬來亞的利益牢記於心，我相信你會同意，如果我們在明年 8 月 31 日之前未能制定一部憲法;如果馬來人堅持……他們也有先例可循……他們應獲得獨立，並且在留待此後制定憲法，那麼，上述的利益就會受到損害」。⁹³在英國主導下，馬來亞獨立憲法在獨立前制訂出來。根據獨立憲法，獨立的馬來亞聯合邦設有由選舉產生的最高元首、統治者會議、兩院制議會及向議會負責的內閣、獨立的司法系統。各邦設有相應的一套機構，但聯合邦政府擁有優先權，並且在邦的法律與聯合邦法律發生衝突時，聯合邦法律高於邦的法律。至此，馬來西亞現行的一套政治體制基本確立，其後東姑以黨魁身份出任獨立後首任總理，1957 年 8 月 31 日馬來亞聯合邦終於宣告正式成立。

根據 1957 年 7 月 2 日正式宣佈的「馬來亞聯合邦憲法」，馬來亞聯合邦為議會君主立憲制國家，她的象徵性統治者稱為馬來亞國家元首（Yang Di-Pertuan Agong），是國家首腦、伊斯蘭教領袖兼武裝部隊統帥。由柔佛、彭亨、雪蘭莪、森美蘭、霹靂、丁加奴、吉蘭丹、吉打、玻璃市九個州的蘇丹（Sultan），經由「統治者會議」選舉產生，⁹⁴每任為 5 年。另外四個州－麻六甲、檳州、沙撈越（Sarawak）、沙巴（Sabah），由象徵性州元首（Yang Di-Pertuan Negeri）統治，任

⁹³ A. J. Stockwell, *Malaya : British Document in the End of Empire* (Series B, Vol. 3, London: HMSO, 1995), p. 301.

⁹⁴ 統治者會議，由柔佛、彭亨、雪蘭莪、森美蘭、霹靂、丁加奴、吉蘭丹、吉打及玻璃市 9 個州的世襲蘇丹和麻六甲、檳州、砂勞越、沙巴 4 個州的州元首組成。其職能是在 9 個世襲蘇丹中輪流選舉產生最高元首和最高副元首；審議并頒布國家法律、法規，對全國性的伊斯蘭教問題有最終裁決權；審議涉及馬來族和沙巴、砂勞越土著民族的特權地位等重大問題。未經該議會同意，不得透過有關統治者特權地位的任何法律。內閣總理和各州州務大臣、首席部長協助議會召開。

期 5 年。最高元首擁有立法、司法和行政的最高權力，以及任命首相、拒絕批准和解散國會等權力。

馬來亞聯邦獨立後，東姑為了壓制新加坡的共黨活動，避免新加坡成為共產黨在東南亞的根據地，於 1961 年 5 月 27 日在新加坡公開提出大馬來西亞聯邦的構想，他宣稱馬來亞不能自我獨立，應該擴大包容未從英國殖民地獨立的地區，其中有新加坡、砂勞越、北婆羅洲及汶萊，馬來亞再加入這些地區合組成新的馬來西亞國家。並且在 1961 年由馬來亞國會正式通過馬來西亞計畫。

但是馬來西亞計畫旋即引起各地的反對聲浪，新加坡在 1962 年 9 月舉行公民投票決定是否加入，在李光耀總理的帶領下全部選民有 90% 投票，其中 71% 投下贊成加入。菲律賓以及印尼因為婆羅洲地處於兩國邊界而且兩地之間有密切的來往，若是被納入馬來西亞則會對兩國造成威脅，所以這兩國極力反對馬來西亞計畫。在聯合國的斡旋下，1963 年印尼和菲律賓同意聯合國調查婆羅洲人民的意願，結果當地居民大多都支持馬來西亞計畫，⁹⁵所以東姑拉曼便在同年 9 月 16 日宣佈馬來西亞正式成立。並將 1957 年憲法改名為「馬來西亞聯邦憲法」，繼續沿用，憲法的規定，奠定了馬來西亞政治發展的基礎。

根據「馬來西亞聯邦憲法」的規定，馬來西亞政府制度與英國聯合王國相似，但實際上，行政部門比司法部門的權利大。法律規定行政權主要是操在首相所領導的內閣手中，馬來西亞憲法規定每 5 年內必須舉行一次全國大選，首相必須是馬來西亞國會下議院的議員，且其對下議院的控制必須得到最高元首的承認。內閣是在馬來西亞國會上議院及馬來西亞國會下議院中選出，內閣須向上下議院報告。最高立法機構為國會，由下議院和上議院組成，所有 69 位上議員的

⁹⁵ 聯合國組成一個觀察團，由菲律賓、印尼和馬來亞的觀察員伴隨，巡迴婆羅洲的領地與查對北婆羅洲 1962 年 12 月的選舉，以及砂勞越 1963 年 6 月的選舉，這兩地支持馬來西亞的支持者贏的多數的勝利。

任期為 3 年，只能續任 1 屆。其中 26 位由 13 個州議會選出，另外 43 位則由最高元首委任。

219 位下議員是在全國各選區中被選出，任期最長 5 年。聯邦政府及州政府分別擁有立法權。州政府由州議會選出的州務大臣或州首席部長領導，州議會的作用是輔助蘇丹或是州元首。各州設立州政府和州議會，州首腦是蘇丹或州長(檳榔嶼與麻六甲)，各州由州務大臣或首席部長管理行政，兩次大選間隔不超過 5 年。馬來西亞最高法院於 1985 年 1 月 1 日正式成立，1994 年 6 月改名為聯邦法院，設有馬來亞高級法院（負責西馬）和婆羅州高級法院（負責東馬），各州設有地方法院和推事庭，另外還有特別軍事法庭和伊斯蘭教法庭。

從馬來西亞現代政治體制與英國殖民統治制度一脈相承的關係上來看，它可以說是殖民統治的遺產。作為一種殖民統治的遺產，它之所以能在殖民地獨立後保留下來，一方面與殖民者的周密安排有關。英國是老牌殖民帝國，有較豐富的處理殖民地事務的經驗，在對待馬來亞獨立要求的問題上，它不像荷蘭在印尼，法國在印支那樣被動，而是審時度勢，及時調整策略，因而能大致把握馬來亞獨立的進程和方向。「直到 1957 年獨立，馬來西亞族群主義的發展在某種程度上來說是在英國指導之下。」於是，英國能把它想留下的東西留了下來。

另一方面，殖民統治的遺產在殖民地獨立之後能留下來，除了殖民者的安排，還須讓殖民地能夠接受，否則殖民者退出後，前殖民地可以將被迫接受的東西棄置一旁。比如印尼，在荷蘭撤出後便將其安排的聯邦體制廢除，改行中央集權制。馬來亞的政治體制之所以得以延續，是因為它適合馬來亞的國情，而這與馬來亞各族群的鬥爭及英國的妥協讓步有關。

因此，我們看到，馬來西亞的體制既沿襲了英國留下來的東西，但又有不少的民族特色，這是馬來亞各族群鬥爭的結果，它有利於政局和社會的穩定，從而有利於國家的統一；又比如馬來西亞實行聯邦體制，但實際上傾向於中央集權，這也是出於獨立國家鞏固和統一的需要；還有，獨立憲法規定伊斯蘭教為國教，這充分尊重馬來人的宗教情感；而馬來西亞三大族群的政黨聯合執政，更是馬來西亞的政治特色，這三黨聯盟是在反對殖民統治，爭取國家獨立的鬥爭中形成的，其根基是一個多元化的社會。因此，若要說馬來西亞現代政治體制是英國殖民統治的遺產，那只是形式上的，在內容上和實質上，它已深深紮根於本國之中，所以運行良好。自 1957 年獨立至今，馬來亞已發展成馬來西亞，疆域擴大了，但基本的政治體制沒變，在形式不變的前提下，馬來西亞人不斷對這種體制的內容進行改造，使之更加適應當地的實際情況及形勢發展的需要。

第二節

憲政框架下的選舉制度

選舉制度是一個國家憲政體制的重要組成部分，其主要內容包括選舉制度的原則、選舉權、被選舉權、選舉組織、選舉程式、選舉訴訟、及選區劃分等。自十九世紀以來，世界上大部分民主國家的選舉制度雖在投票與議席分配上或有不同，但不外是多數決與比例代表兩大系統。比例代表制本系為反映多元社會而設計，以使各種族或次文化團體在議會中佔有一定比率的民意。

英國殖民馬來亞時期，自 1909 年聯邦參議會議員選舉實行「種族社群代表制」(communal roll)，由官方及非官方議員組成，歷經 1920、1925、1948 年的變革，其非官方人員均由華人、馬來人、印度人、歐洲人、歐亞混血人分配一定的名額，顯示出殖民政府甚為重視馬來亞多元種族社會的特質。⁹⁶1953 年選舉委員會作成決議，認為「種族社群代表制」違反了促進馬來亞各種族團結的目標，一致予以反對，主張未來選舉採一般代表制，1954 年又決定採小選區制，行單一選區相對多數決制。選舉制度是影響馬來人權力的最重要因素之一，「馬來西亞聯合邦憲法」從國家最高大法的層面將馬來西亞的選舉制度固定下來。

一、國會(PARLIAMENT)

馬來西亞實行議會內閣制，其議會制度受英國議會制度影響較大，議會擁有較大權力，實行兩院制，由議會中的多數黨領袖組閣，內閣對議會負責等。馬來西亞議會包括聯邦議會和州議會。聯邦議會又稱國會，是馬來西亞的最高立法機構，由最高元首及兩院、即上議院或下議院組成。州議會是州的最高立法機關。

⁹⁶ 楊建成，前引書，頁 173。

國會的主要職權為修改憲法、制定法律和法令，討論財政部長提出的財政預算及其追加案，以及對政府各部門工作的質詢等。下議院有權彈劾政府及對政府提出不信任案。修改憲法必須經下議院 2/3 以上的議員投票贊同，最高元首批准後才能生效。

「馬來西亞聯邦憲法」和各州憲法規定，聯邦議會和州立法議會的選舉最遲必須 5 年舉行一次。國會須由最高行政首長（首相），在適當時機依法向最高元首請示，並對外正式宣佈方能解散，也可因國會對首相投不信任票而宣告解散。國會解散後，各州應在 60 天內舉行國會選舉，東馬兩州因交通不便，可在 90 天內舉行選舉。新產生的國會應在上屆國會解散後 120 天內舉行會議。首相可提前向最高元首要解散國會進行大選。各州首席部長(或州務大臣)也可向本州蘇丹要求提早解散州立法議會，舉行州選舉。國會及州立法議會的選舉可以同時或分別進行。⁹⁷

上議院在 1979 年以前由 58 名議員組成。其中每州立法議會選派 2 名(共 26 名)，另外 32 名由最高元首根據總理推薦的在公共事務、商、工、農、自由職業、文化活動或社會服務各行業中取得卓越成績者，或少數族群、土著居民的代表任命。⁹⁸上議院議員一般任期 6 年，部分任期少於 6 年。議員年齡須在 30 歲以上。1978 年憲法修改後，上議院議員增至 68 名，1984 年納閩成為聯邦直轄區後又增至 69 名。其中各州立法議會推派 2 名(共 26 名)、最高元首任命 43 名(其中包括吉隆坡聯邦直轄區 2 名，納閩聯邦直轄區 1 名)，任期改為 3 年(1979 年以前的議員任期不變，仍為 6 年)。上議院議員的任期不受下院解散的影響。上議院設正、副議長各 1 人，從上議院議員中選舉產生。一項議案在下議院通過後，須交上議院通過，然後呈交最高元首批准。如果上議院要對某項法案加以修改，須將法案

⁹⁷ 馬來西亞聯邦憲法，第 55 條。

⁹⁸ 馬來西亞聯邦憲法，第 45 條。

交回下議院重新考慮，如果下議院不接納上議院的修正案，可以不再經過上議院而直接呈交最高元首批准。上議院實際上只是個榮譽機構，對法案無否決權，此外，上議院也沒有對內閣投不信任票的權力。

下議院是馬來西亞主要的立法機構，由選民直接投票選舉產生，採用單一選區制，全國每個選區各選 1 名議員。下議院議員年齡需在 21 歲以上。每屆任期直到下屆大選為止，任期最長為 5 年，議員如死亡、辭職或被外聘，須在該議員所在選區隨時補選。下議院設議長 1 人，副議長 2 人，議長可以從議員中選舉產生，也可以從非議員中選舉產生，但副議長只能從議員中選舉產生。⁹⁹若是非議員當選為議長，在其就職前，應依照憲法所規定的就職與效忠誓詞向下議院宣誓並簽字，並成為下院的非直選產生的「新增議員」，上述議長對提交下議院審議的任何事項無表決權。

二、選舉委員會（ELECTORAL COMMISSION）

「馬來西亞聯邦憲法」規定，馬來西亞的選舉指導機構是聯邦選舉委員會，選舉委員會的主要職能是依法負起國會和州議會選舉的進行，並編制和修定選民名冊。選舉委員會應每隔幾年(至多不超過 8 年)對聯邦及各州的選區劃分進行復查，並根據需要酌情變動。選舉委員會得制定選舉法規，但其有效性必須受聯邦憲法的約束。

選舉委員會的組成：選舉委員會經由最高元首委任後正式運作，設有主席、副主席各 1 人，委員 3 人。在任命選舉委員會成員時，最高元首必須慎重考慮，使該委員會能獲得公眾的信任。選舉委員會成員任職至年滿 65 歲，但如有下列情況時，最高元首可隨時下令將其罷免：宣告破產尚未清償債務；兼任任何有薪酬的公職或職業；擔任議會任何一院或任何州立法議會的議員。議會必須以法律

⁹⁹ 馬來西亞聯邦憲法，第 57 條。

形式規定選舉委員會成員的任職條件，經最高元首批准，選舉委員會得按自行規定的名額和應聘條件及限制聘用雇員，所有公共機關均應在其能力範圍內協助選舉委員會執行職務。選舉委員會在審查、調整選區時，最高元首可以從聯邦政府官員中選定 2 名具有地形和人口分佈專門知識的人士供選舉委員會諮詢。¹⁰⁰

三、選區劃分 (ELECTORAL DISTRICT DIVISION)

每一個民主國家除了以色列和荷蘭之外，都將全國劃分成一些地理上次級單位，也就是大家所俗稱的「選區」(districts)，而每個選區選出一或多名的國會議員。「議席配置」(apportionment) 是指分配各地方選區一個代議士進入國會所需基數的過程，在實際的政治運作中，「議席配置」也是全國利益團體之間及各地方之間政治權力分配的過程。「議席配置」面臨最嚴重困擾就是採行「單一選區制」的國家，但它也存在於實施「複數選區制的國家」之中。¹⁰¹

選區在選舉領域中，不僅是一個敏感的問題，也是一個極為複雜的問題，它可能涉及到候選人的地緣背景、選民的投票傾向、地方派系的色彩，以及政黨資源的分佈與動員等等不同的變數，而每一個變數互動的結果，都會產生不同的影響，尤其是在實施比例代表制的國家，執政黨如果稍存私心，即可利用行政的方便，劃出對自己有利的「安全選區」，小黨即會一個個遭到封殺而永遠沒有問政的機會。因為選區的劃分，對選局可以發生如此重大的影響與變化，所以近代民主國家的選舉人、候選人、政黨，乃至選舉策略對它付出最大的關懷，來注視選舉區的規劃與設計。¹⁰²

¹⁰⁰ 馬來西亞聯邦憲法，第 113、114 條。

¹⁰¹ 彭懷恩，《台北市選舉博物關委託研究報告書》(台北：台北市政府民政局出版，2001 年)，頁 3、54-64。

¹⁰² 行政院研究發展考核委員會，研考雙月刊，第 226 期 (1989 年)，頁 89。

「馬來西亞聯邦憲法」規定，聯邦選區與州選區均實行單一選區制，即按每一選區選舉一名議員劃分選區。¹⁰³選區的劃分與複查應遵循下列原則：(一)為使全體選民都有合理方便的投票機會，選區不宜跨州劃分；(二)在選區內設立必要的登記和投票設施方面，必須注意行政上的方便；(三)州內每一選區人數大致相等，考慮到鄉區選民聯繫不易，應對選區的面積採取權衡的方式處理；(四)必須注意隨時變更選區所造成的不便，同時注意保持地方間的聯繫。

早在 1959 年，當時的首相巫統主席東姑就取得了負責聯盟內部席位分配的權利。1962 年選舉委員會將選區劃分的權力轉交到國會手上，選區劃分的大小範圍，也作更改。政府認為在選區劃分上應注意到鄉村選民交通上的不便，到投票所困難，所以鄉村選區無妨使之增多，大約為城市選區之一倍半。這項偏重農村選區劃分的規定顯然是針對減低華人選民投票能力而設計的考量，¹⁰⁴這些規定，使得華人無法凝聚整體力量，也無法將其力量合適地在議會中表達，華人將注定只能作個追隨者與被支配者了。

到現在為止，馬來西亞選區的劃分基本上是由巫統控制的，1974 年和 1984 年，巫統控制的國會進行了兩次選區重劃。1962 年國會修憲首先將憲法中規定的有關國會選區之間的選民數量差異不得超過 15%改為 50%，最後則取消了數量上的限制(1973 年憲法修正案)。1974 年國、州選區重劃是一個分水嶺。1965 年時，馬來選民超過 50%的國會選區僅占西馬國會選區總數的 56%，而到 1974 年選區重劃之後就達到了 70%。同樣的州選區也有很大變化，在 1974 年選區重劃下，馬來人占少數的森美蘭州、雪蘭莪州和霹靂州的政權都穩穩地掌握在馬來人手中。1984 年的選區重劃並沒有改變 1974 年選區劃分所造成的城鄉居民數目懸殊的不平衡現象，1984 年選區劃分後，西馬國會選區一共 132 個，馬來選民占 50

¹⁰³ 馬來西亞聯邦憲法，第 117 條。

¹⁰⁴ 楊建成，前引書，頁 178。

%以上的共有 92 個，馬來選民占相對多數的有五個，華人選民占 50%以上的只有 27 個，華人選民占相對多數的有七個。

在西馬 26 個選民人數超過五萬人的大型國會選區中，至少有 18 個是以華人選民為主的選區，而 25 個選民人數在 2~3 萬之間的國會選區中，馬來選區占 23 個。選區重劃後，非馬來人國會選區由原來的 35 席增加到 39 席。以選民人口統計，西馬的非馬來人選民共占選民總數的 45%，可是國會選區的比率只占 30%，換句話說，馬來選民人數占總數的 55%，卻佔據了 70%的政治代表權，選區劃分的不合理使選區的人數最多相差兩三倍之多，有些鄉村選民的一票等於城市選民的三票，這種差距已經違反了一人一票的民主原則，由於城市往往華人居多而鄉村則馬來人占多數，這樣一來華人的選票與馬來人的選票就不等值了。

這樣的選區劃分對巫統最為有利，即使所有的政黨都在野，巫統仍可以取得足夠的國會議席單獨執政。而對於馬華公會來講，華人選區所占的比例已經很小，它又不可能在所有的華人選區全部獲勝。眾所周知，馬華公會的議席有相當一部分是靠巫統在馬來選區贏得的，這種情形更增加了馬華公會對巫統的依賴，同時減少了它的獨立性，在國陣中的從屬地位也不可能得到多大的改變。¹⁰⁵

四、選舉資格(ELECTORAL QUALIFICATION)

「馬來西亞聯邦憲法」規定的競選資格為年滿 21 歲的馬來西亞公民，個人可以同時進行國會議員和州立法會議員的競選，但有下列情形之一者，不得參加競選：¹⁰⁶被認定或被宣佈為精神不健全者；未清償債務的破產者；因犯罪被任何法院判一年以上監禁或 2000 馬元以上罰款而未獲無條件赦免者；未在法定時間內或以規定的方式繳納選舉費用者；具有雙重國籍(已取得馬來西亞籍而未

¹⁰⁵ 陳慶佳，《嚴守崗位》（我的政論選，吉隆坡：東方企業公司，1994 年），頁 98。

¹⁰⁶ 馬來西亞聯邦憲法，第 47、48 條。

放棄外國國籍)者。競選提名時，需用馬來文填寫提名表格，同時繳納押金(競選國會議員繳納押金 1000 馬元，州議員為 500 馬元)。競選者所得選票不足本選區所投有效票的 1/8，押金全部被沒收；若在投票之日前死亡或退出競選，押金可退還。

第三節

一黨優勢體系的形成

馬來西亞實行的是多黨制，¹⁰⁷目前共有 27 個政黨，它們都須按照 1987 年的社會法案進行註冊。但這種多黨制並非西方典型的多黨制，它是作為政治社會化的主要方式，這些政黨的組織活動是馬來西亞各個社會群體擴大政治參與的主要管道。儘管其在形式上馬來西亞保持著民主制的框架，但實際上以新「巫統」為核心，由若干個政黨結合而成的多黨聯盟「國民陣線」在國家政治生活中居優勢地位，長期以來一直執掌馬來西亞的國家政權。「國陣」以外的其他政黨卻幾乎不可能通過議會選舉而問鼎中央政權，因此馬來西亞的政治體制通常被西方學者劃入「半民主政體」，其政黨制度也被歸為「一黨獨大制」或「一黨優勢體系」。馬來西亞「一黨優勢體系」的形成，具有其內在的歷史合法性。這種歷史合法性的來源在於其選舉型威權體制（Electoral Authoritarianism）的建立，¹⁰⁸當代馬來西亞政黨制度的發展變遷，充分地說明瞭這一點。

一、獨立初期競爭性較高的政黨體系

承前所述，馬來西亞的主要政黨均產生於二戰後馬來亞爭取獨立的過程中，其直接動力是各族群的精英分子對本族群在未來國家中居於何種地位的關切。從 50 年代初期到 1969 年 5 月全國進入緊急狀態為止，在議會制民主框架下，新的政黨一直出現，比如 1952 年 6 月成立的以華人和印度人為主的泛馬來亞勞工黨、

¹⁰⁷ 其中總部及主要活動區域在半島地區的有 15 個，在沙巴州的有 7 個，在沙撈越州的有 5 個，在這些政黨中，以巫統為核心的、包括 14 個成員黨的「國民陣線」是一個最大的全國性政黨，而沙巴、沙撈越兩州的政黨基本上是地方性的。請參照：宋效峰、張立華，「試析馬來西亞的一黨優勢制—政治穩定的視角」，理論導刊（2007 年 11 月），頁 116。

¹⁰⁸ 孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007 年），頁 27。

¹⁰⁹1955 年 11 月成立的由左派馬來民族主義者領導的馬來亞人民黨，1953 年 1 月成立的霹靂進步黨，¹¹⁰ 以及獨立前夕崛起於麻六甲華人社會的馬來亞黨。1957 年 2 月，人民黨、泛馬伊斯蘭教黨、勞工黨、霹靂國民協會、人民進步黨和馬來同盟等反對黨試圖組建一個針對馬華印聯盟的聯合陣線，但由於分歧太大，最終只有人民黨、勞工黨和國家議會黨共同組建了馬來亞人民社會主義陣線（以下簡稱社陣）並於 1957 年 8 月成立。¹¹¹

1963 年馬來西亞聯邦成立後，國內仍充滿許多的歧見與異議，執政聯盟內部馬、華、印三大黨的力量對比尚未嚴重失衡，執政聯盟相對於反對黨的絕對優勢尚不穩固，馬來西亞政黨政治的競爭性較高，在宏觀上可以看作對西方式政治發展道路的嘗試。因此，1964 年的選舉就成為支持或反對馬來西亞計畫的公投。馬華公會對巫統的讓步嚴重傷害到華人的權益，這也造成華人社團的攻擊與不諒解，並且間接引發馬華公會內部嚴重的鬥爭。由於東姑介入黨爭更使馬華公會更處於從屬地位，此後馬華公會便跟隨著巫統的步調前進，和華人社會便漸行漸遠。但是由於當時馬來西亞正與印尼發生直接的對抗行動，一般人民害怕發生戰爭，所以聯盟將選舉轉化成愛國與不愛國之間的鬥爭，再加上反對勢力如社陣的政見部分與印尼的主張相同，所以造成選民不願意支持反對黨，所以印尼跟馬來西亞的關係左右此次大選的結果，結果獲得多數選民支持的執政聯盟獲得大勝。

雖然聯盟贏得大選，但是新加坡的加入卻也為大馬政治帶來新的衝擊，由於新加坡的華人較多，所以加入馬來西亞後華人成為最大的族群，而改變馬來西亞原有的人口結構，而且此次選舉期間李光耀率領的人民行動黨雖然沒有取得較好的席次，但是他所宣導的「馬來西亞人的馬來西亞」卻掀起風潮，所以建立一個多元族群國家的理想又開始浮現在大馬政治中。

¹⁰⁹ 1954 年 6 月易名為馬來西亞勞工黨。

¹¹⁰ 在此基礎上 1956 年成立人民進步黨，以華人和印度人為主。

¹¹¹ 胡達瑪，《馬來政壇往談》（吉隆坡：馬來西亞開明文化企業，1981 年），頁 96。

自新加坡加入之後，人民行動黨一直希望能夠取代馬華公會的地位並且加入聯盟政府，但是這種構想立刻遭到巫統領導層的拒絕，巫統並發表聲明強調只與馬華公會合作，於是人民行動黨便轉而結合反對勢力，一起推動「馬來西亞人的馬來西亞」的理念。巫統認為該理念威脅到其執政權，因此，1965年巫統全國代表大會通過「促請中央政府採取行動對付李光耀及其政黨」的決議，種族之間的對立的情況持續升高，而且東姑拉曼和李光耀之間有嚴重的衝突，¹¹²所以新加坡在各方壓力以及東姑拉曼的同意下，在1965年8月9日宣佈獨立退出馬來西亞。

113

二、「五一三事件」後競爭性政黨體系的破產

華社和馬華公會衝突主要來自教育和語言政策，尤其獨立後聯盟政府大力推行馬來化政策，規定馬來文為主要教學語言，造成華文教育受到嚴重的打擊，這讓華社對於馬華公會不能捍衛華人利益而產生許多怨言。最後終於造成華人選民的背離，並且興起許多華人的反對勢力以取代馬華公會的華人代表性，如勞工黨、民主聯合黨、馬來亞黨等等，後來勞工黨和人民黨組成「社陣」，並成為最大的反對勢力，但是在1964年大選慘敗。

民政黨成立於1968年，是一個結合專業人士、學術人員和勞工領袖組成的反對政黨，宗旨強調非種族性以及溫和的社會主義，並且希望取代馬華工會的地位，所以民政黨主張爭取民主、經濟與社會公正的原則，提高工農階級的生活條件，成為一個非種族的溫和社會主義政黨，所以民政黨的出現提供華人選民另一種選擇。另外一個興起的反對黨－民主行動黨，前身原本是新加坡人民行動黨，追求一個自由民主與社會正義的馬來西亞，促使種族、社會、經濟的平等，

¹¹² 根據 R.S.Milne 的分析李光耀和東姑拉曼有四個重大衝突，人事及憲法的、政黨的、種族的。憲法部分，針對稅收比例、共同市場、工業發展的方向，及聯邦預算；政黨部分，人行黨與馬華公會的鬥爭；種族部分，「馬來西亞人的馬來西亞」引發種族緊張；人事部分，內閣席次及聯邦議會的比例。

¹¹³ 顧長永，前引書，頁135。

以及堅持「馬來西亞人的馬來西亞」的理念。雖然興起許多的反對黨，但是聯盟政府仍然繼續推動馬來民族主義的政策，造成華人對聯盟中的馬華工會失望，轉而支持其他的華人政黨，或是另組新的政黨，故民政黨和民主行動黨的出現適時填補這個政治空缺。

由於聯盟政府實行不公平的語言與教育政策，引起族群之間的衝突升高，所以 1969 年大選期間充滿著種族衝突以及利益衝突。選舉結果聯盟在西馬的 104 席中取得 66 席次，而得票率為 49.1%；反對勢力贏得國會席次 37 席，得票率為 50.9%。聯盟的選票不但未達 2/3，而且得票率更低於五成，如【表 2-2】。綜觀聯盟大敗的原因，主要是馬華工會與馬印國大黨不被非馬來人的選民認同，造成非馬來人的選票大量流失，所以大選結束後巫統內出現一片檢討之聲，因為這是第一次馬來人感受到華人對其特權地位的威脅，引起馬來人強烈不滿，而使得原本脆弱的族群關係受到更嚴重的打擊。

【表 2-2】

1969 年大選各黨州、國會議席情況及國會得票率

政黨	聯盟	民行黨	回教黨	民政黨	人進黨	人社黨	華統	獨立候選人
州議席	167	31	40	26	12	3	0	3
國會議席	66	13	12	8	4	0	0	0
國會得票率	48.4%	13.7%	23.8%	8.6%	3.9%	1.2%	0.1%	0.3%

作者製表

資料來源：整理自 R.S.Milne, and Diane K. Mauzy, *Government and Politics in Malaysia* (Boston: Houghton Mifflin, 1967)&O' Donnell, Guillermo and Philippe C.Schmitter *Elections in Malaysia-A Handbook of Facts and Figures on the Elections 1955-1986* (Kuala Lumpur: NSTP, 1990)

說明：西馬國會議席與上屆依樣原有 104 席，本表所列僅 103 席。這是因為某個巫統所有的選區中，其中一位候選人在競選期間逝世而造成選舉延期。該選區後來仍為巫統所得。

1969 年 5 月 11、12 日，民主行動黨與民政黨的選民在首都內舉行勝利遊行，遊行隊伍沿路挑釁馬來人而挑起馬來人的憤怒情緒，5 月 13 日巫統雪州分部發起一場反制的遊行，雙方的支持者於是在街頭發生激烈的衝突，接著各地都發生種族暴動的情形。東姑立即宣佈進入緊急狀態並且停止國會的運作，聯盟政府在巫統激進派的壓力下成立「國家行動委員會」，由副首相敦·拉薩（Tun Abdul Razak）出任主席，另外還有陳修信（馬華總會會長）、善班丹（馬印國大黨主席）及 4 位元軍警和公共事務政府首長等人合組而成，雖然東姑被推為內閣的名譽首長，但是只有向全國行動委員會提出忠告的權力，所以並沒有實際的權力，由此可見巫統內部開始進行世代交替，由敦·拉薩正式總攬黨、政、軍的大權，幾日後在軍警的鎮壓下便控制局面。根據官方的統計此次暴動共有 196 人喪命，439 人受傷，9143 人被逮捕。¹¹⁴

¹¹⁴ 全國行動理事會，《全國行動理事會報告書：五一三悲劇》（吉隆坡：1969 年 10 月 9 日），頁 89-92。

1969年「五一三事件」是馬來西亞政治發展史上的一個轉捩點，在這次事件中，以巫統上層為主的精英集團採取了一切必要措施以保證其繼續控制政府，也暗示著馬來西亞由一個溫和的民主政體開始轉向一種威權主義的形式。¹¹⁵暴動後，馬來西亞的各個層面都充滿著土著主義 (Bumiputraisim)，¹¹⁶巫統再度強調「馬來人特權」，在經濟、政治、社會和教育諸領域全面實行馬來人至上的族群政策，從而導致了競爭性政黨政治的破產和政治集權的加強。

經濟上，拉薩總理一上台便開始推動提振馬來人經濟地位的政策，於是新經濟政策的概念便被浮上臺面，並且落實在第二個大馬五年發展計畫中。新經濟政策有兩大目標：(一) 不分種族的提高人民收入和增加就業機會消除貧窮；(二) 重組馬來西亞社會，最後達到真正的國民團結。另一個重要目標就是重組馬來社會，主要的實行方法是調整公司股份，改變各族群在公司資本所有的比重，重新分配馬來人與非馬來人的財富，縮小族群間的經濟差距促進族群的團結。大馬政府的新經濟政策，其目標雖然是要達到國家團結，但是大馬政府卻透過公權力改變各族的經濟地位，以及一直壓抑非馬來族群的發展，所以非但沒有凝聚國家團結反而造成群的對立。此外，新經濟政策的執行象徵大馬偏差的種族政策從憲法落實到公共政策，同時也代表國家機關利用行政權直接干預國內經濟，所以國家機關的權力也無限擴張。

文化上，拉薩政府為塑造出一種團結的氣氛，提出「國家原則」的宣言，「國家原則」的內容主要是揭發政府要團結人民以消除種族間的衝突，確立未來馬來西亞發展的大原則，也就是建立一個馬來化、回教化的威權國家。在這一原則下，大馬政府也開始干涉文化事務，首先頒佈國家文化政策以確立馬來西亞的文化發展。因此，大馬政府利用具有種族偏差的文化政策，強迫其他族群接受土著文化，

¹¹⁵ Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia* (Cornell: Cornell University Press, 1996), p. 97.

¹¹⁶ 土著主義 Bumiputraisim 是由 Bumiputra 這各自演變而來，是指 son of the soil 也就土著的意思，這個字後來變成馬來人的同義詞，因此土著主義意涵馬來人的特權的象徵。

加上 1967 年通過的國語法案使馬來文成為唯一的官方語言，整個國家完全被馬來化、回教化，所以馬來西亞也走向以馬來人為主的單一國家。

政治方面則是在 1971 年修憲取消國會議員的言論自由，使議員不能在國會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，否則將以 1948 年煽動法令提控於法庭。另外也為了避免過多的選舉活動激化族群間的衝突，所以在 1972 年廢除地方政府的縣市議會選舉改由官委議員出任，這間接的限制人民參與政治活動。

三、一黨優勢體系的歷史合法性來源—選舉型威權政治的建立

「五一三事件」後政局的不穩定為馬來西亞准威權政治的建立提供了合法性，決策權力更多地向行政系統、更具體地說是向巫統黨內轉移，馬來人占主宰地位的官僚—權威型政治發展模式逐漸確立起來。議會政治的短暫中止，使得巫統對國家權力進行重新建構，完成了向以黨治國的轉型。1970 年，拉薩宣稱，馬來西亞聯邦政府是基於巫統之上的，巫統能夠決定前者的形式，前者也應貫徹巫統的意願並實施後者的決策。¹¹⁷但巫統領導人沒有採納一部分極端種族主義分子關於建立巫統一黨專政的主張，因全面排斥非馬來人的做法會造成種族之間的尖銳對抗甚至引發新的種族衝突，也與馬來人的根本利益不符。他們希望建立以巫統為主導、可控性地吸納非馬來人政黨的政治體制，儘量擴大統治的社會基礎，以穩固馬來西亞的政局。

於是在 1972 年間，拉薩正式提出組建「國民陣線」的設想。¹¹⁸通過組建「國民陣線」，馬華公會等非馬來人政黨的政治權力受到削弱，而以巫統為首的馬來人政黨的政治權力則大大強化，從此便擁有了對政權的絕對的、合法的支配權。

¹¹⁷ 張應龍，「馬來西亞國民陣線的組成與華人政黨的分化」，華僑華人歷史研究，第 2 期（2002 年），頁 16。

¹¹⁸ 張應龍，前引書，頁 16。

另一方面，無論是全國性政黨還是地方性政黨，都被盡可能地吸收到「國陣」中來，使這一政黨聯盟的利益代表性大為擴展，一黨優勢體系也得以在馬來西亞長期穩定地存在下來。1974年6月1日「國民陣線」（馬來文為 Barisan Nasional，以下簡稱「國陣」）成立，¹¹⁹在巫統的積極活動下，人聯黨、人民進步黨、回教黨和民政黨也加入了這一擴大的執政聯盟。

這表明，與後殖民時期馬來西亞的社會經濟現實相適應，政治權力的分配形式也需要進行重構以實現盡可能的穩定。國陣的建立象徵政府取得更多的支持，而反對勢力除了人民行動黨，其他較具實力的反對黨多被吸納進入國陣，因此國陣便完全掌控大馬的國家機器，沒有任何政治勢力可以向它挑戰而成為馬來西亞的政治神話。

在「國民陣線」內部，各成員黨的組織機構保持相對獨立性，但要受由各成員黨主席組成的「國陣最高理事會」領導，其中「國陣」主席一職通常由巫統主席兼任，當舉行大選時，「國陣」內各黨以共同的政治主張和競選宣言參加競選。通過「國陣」這一包括多個族群政黨及地區政黨的合作體制，當代馬來西亞的政黨體制最終得以建構起來。隨著執政聯盟社會基礎的擴大，巫統作為馬來人政黨的霸權地位也得以確立；而在「國陣」中，馬華公會與馬印國大黨等其他種族政黨的地位卻相對下降了。選舉制度的設計，例如選區的劃分，明顯有利於馬來族群的主流政黨－巫統。這樣一來，在馬來西亞的政黨制度之內最終形成了包括民族主義政黨、社會民主黨和宗教型政黨三大類型，同時以民族主義政黨為主導的政黨格局。對於「國陣」中的巫統、馬華和馬印國大黨三大政黨，其族群界限非常清晰，但所依存的階級基礎卻比較模糊，因為它往往涉及特定族群的各個階級和階層。

¹¹⁹ 謝詩堅，《馬來西亞華人政治思潮演變》（檳城：友達企業有限公司，1984年5月），頁230-250。

我們再深入觀察國陣內部的結構可以發現，國陣的多黨聯合雖然增加總體的力量，但是卻削減加入政黨的 영향力和自主性，所以國陣中的最大黨巫統主導整個組織的運作與發展，於是巫統便控制國家機關成為國家的最高領導，也就形成巫統一大馬政府的黨國體制，其他政黨則淪為附庸性政黨。

其中對華人政黨影響較大的是民政黨加入國陣，使國陣裡出現有兩個華人政黨，這意味著馬華公會已經不是巫統唯一合作的華人政黨，所以也降低了馬華公會在國陣中的重要性，但是民政黨也未必能取代馬華公會的地位，所以兩個華人執政黨反而使華人的政治力量分散，加上兩個華人政黨為了爭取巫統的認同，以獲取較多提名參選的席次所以時常相互競爭，而原本兩黨領導層之間就存在個人恩怨，¹²⁰因此兩黨的競爭也就逐漸白熱化。馬華公會與民政黨的鬥爭，使華人在國陣的影響力下降，加上「五一三事件」之後土著主義發展到最極致，大馬政府在制訂新經濟政策、國家文化政策等偏差的政策過程中，完全不尊重華人的意見與權益，而華人執政黨則毫無置喙的餘地，這嚴重影響華人執政黨的功能和代表性，也讓華人社會和華人執政黨的關係漸行漸遠。

按照 Huntington 的觀點，秩序與穩定問題在發展中國家的政治發展中佔有壓倒性地位，按照其對傳統政治與現代政治的區別，某一政權統治能力的高低，或者說政府權威的大小，是評價政治發展最重要的指標。馬來西亞的「一黨優勢體系」所承載的威權統治，無疑較好地滿足了上述條件。馬哈迪曾指出，「在發展中國家，如果政府沒有權威，不實行運用權威的手段，結果將會是災難性的」。¹²¹但威權政治都是一種頗具爭議的政治體制。Huntington 側重制度，並從與民主政權的對照中界定威權政權：「在民主政權中，政府的主要官員是通過競爭性的、

¹²⁰ 馬華公會內部曾經發生過幾次嚴重的黨爭，如陳禎祿與林蒼佑之爭、陳修信與林敬益之爭、李三春與曾永森之爭，失敗的一方都被開除黨籍而脫離馬華公會，他們大多會再另尋政治舞臺，而且幾乎都是選擇民政黨為新的出發處，所以過往的恩怨通常都會演變成兩黨之間衝突的引爆點。

¹²¹ 馬哈蒂爾，《馬來西亞總理馬哈蒂爾演講集》（北京：世界知識出版社，1999年），頁83。

普遍性的選舉產生的，這是由民主體制的制度內核決定的；而威權政權則缺少這種制度內核，因而也缺乏一個由大多數選民參加的、競爭性的選舉制度。」¹²²

總之，威權政治是介於民主與極權之間的一種制度，它擁有一種變異的、在很大程度上受到政府控制的選舉制度，憲法和其他法律也難以對政府的行為進行有效的制約。因此，威權政治很大程度上是一種「選舉型政治」。馬來西亞的政治體制在很大程度上也符合威權主義的界定：在傳統性特徵方面，由強人政府和「一黨優勢」設計所達致的強制型穩定；現代性特徵，如代議制形式、技術官僚治國、較高的法制化水準等，最後落腳到漸進的民主化進程。

對於某種類型的現代化進程中國家，威權主義的經驗是：多元政治和大眾參與意味著紊亂和失序，威權主義的精英政治則意味著穩定和秩序，換言之，威權政體所能提供的最重要的公共政治產品應該是行政效率和政治穩定。在這種以經濟增長為目標的發展主義政治體制中(具有較強的經濟民族主義色彩)，馬來西亞的執政黨有效地維持了社會政治的穩定運行，這是其「一黨優勢體系」得以建構起來的最為直接的歷史合法性來源。

¹²² Huntington 著，劉軍寧譯，《第三波—20 世紀後期民主化浪潮》(上海：上海三聯書店，1998 年)，頁 138- 139。

第三章

馬哈迪時期選舉型威權政黨政治 之運作

1925年12月20日，馬哈迪於出生於吉打州亞羅士打的甘榜錫比廊霹靂一書香世家，他從小便喜愛讀書與寫作，並對民族前途和政治予以充分關切。1946年巫統成立後，年僅21歲的馬哈迪加入巫統組織，成為創始黨員。2年後，馬哈迪進入新加坡愛德華七世醫學院就讀。在校期間，常以「齊迪」(Chedet)為筆名，在海峽時報投稿，內容主要討論馬來亞社會的各種問題。1954年，馬哈迪大學畢業後，到亞羅士打醫院，當實習醫生，3年後，改到私人診所服務。1964年第一次參加大選，在哥打士打南區上陣，中選為國會議員，開始了政治生涯。爾後，馬哈迪逐漸在政壇嶄露頭角。¹²³

然而，馬哈迪卻在1969年角逐國會議員連任時失利，後來他因為發表公開信，抨擊時政，批評當時的首相東姑拉曼忽視馬來人權益，而被巫統開除黨籍。¹²⁴馬哈迪利用這段蟄伏期間出書，希望喚醒馬來人的自主意識，因而撰寫了「馬來人的困境」一書，書中提出馬來人在殖民時代被邊緣化的理論，痛斥馬來人甘於接受二等公民地位。馬哈迪的馬來民族主義論調，獲得了年輕一代巫統領袖的認同。1972年，敦·拉薩首相掌政後，馬哈迪重回巫統黨，並當選為巫統最高理

¹²³ 洪景蓉，「從馬哈迪到阿都拉」，2008年11月20日訪問。

<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my12hongjinrongmahadir.pdf>

¹²⁴ 馬哈迪曾經公開將矛頭指向首相東姑亞都拉曼。他認為聯盟的架構應該由一個以巫統為主導的政府取代，以挽回流失的支持力量。五一三族群暴亂事件以後，馬哈迪寫了一封信給東姑，直接批評東姑不再讓馬來人信任，應該謝幕下臺，這封信後來廣泛流傳。馬哈迪與東姑的決裂，使他最終被開除黨籍。政治事業上的挫折卻讓馬哈迪因禍得福，馬哈迪不畏強權的形象深入馬來民間。

事，出任巫統吉打州聯委會主席，此外，在1974年時再度當選國會議員，隨後出任教育部長。4年後，馬哈迪更上一層樓，登上巫統黨副主席，1981年6月，體弱多病的敦·拉薩辭職，馬哈迪在沒有對手的情況下擔任巫統主席，並於同年7月順理成章成為馬來西亞第四任首相。¹²⁵作為亞洲掌權最久的民選國家領導人之一，馬哈迪在2003年10月31日退休，當時他77歲。

馬哈迪當權之後，帶領馬來西亞開始進入改革進步的時代。他延續前任總理拉薩克所倡導之「新經濟政策」，同時大力推展並提出新的政策方向與計畫，致力於「打造現代化國家」，一口氣提出重工業政策、私營化政策、國產車製造及檳威大橋等重大計畫。他貫徹「向東學習」，向日本、韓國等東亞政府取經，發出建立「東亞經濟核心論壇」，以抗衡美、歐兩大經濟板塊的倡議。¹²⁶政治上，將「維護馬來西亞主權」以及「提升馬來人地位」，列為施政的首要目標。提出「廉潔、有效率、可信賴政府」(Berish、Cekap、Amanah)的口號，¹²⁷並將伊斯蘭價值觀注入國家行政體系，企圖扭轉一般人對公務人員的惡劣印象。同時，藉由選舉制度的不合理設計，不斷鞏固馬來西亞的選舉型威權政黨政治。¹²⁸在外交上，馬哈迪也改弦易轍，他主張「最後購買英國貨」政策，宣告大馬與前殖民政府的特別關係告一段落。也由於馬哈迪強勢、個人色彩的作風，讓馬來西亞籠罩在威權統治之下。長達22年的掌政，馬哈迪的獨特作風引起了國際社會的注目，也將馬來西亞帶入了一個完全不同的新境界，如【表3-1】。

¹²⁵ 洪景蓉，「從馬哈迪到阿都拉」，2008年11月20日訪問。

<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my12hongjinrongmahadir.pdf>

¹²⁶ 翟昆，「向馬哈蒂爾時代致敬」，世界知識，第22期（2003年），頁29。

¹²⁷ 林若雱，《馬哈迪主政下的馬來西亞：國家與社會關係 1981-2001》（台北：韋伯文化事業，2001年），頁90。

¹²⁸ 80年代初期，馬來西亞政壇上的權威主義傾向越來越強，大選總是在對政府絕對有利的情況下舉行，而反對黨和各種新聞出版物幾乎無法對政府的權力作有效的制約和監督。請參閱：陳曉律、陸艷，「在民主與權威之間—馬來西亞政治發展特點剖析」，世界歷史（2000年，4月），頁8。

【表 3-1】

馬哈迪時期選舉型威權政黨政治大事記

年份	政治事件	結 果
1982	全國大選	國陣在馬哈迪領導下的第一次勝選 馬哈迪提出新的經濟政策
1986	全國大選	巫統與行動黨的勝利 馬哈迪依然掌權
1990	全國大選	國陣勝選 兩綫制出現、回教黨重奪吉蘭丹執政權
1995	全國大選	國陣大勝、行動黨大敗 2020 宏願成為主導地位
1999	全國大選、11 月： 替陣參與大選	國陣勝選、巫統受重創 巫統喪失馬來人支持，回教黨重掌吉蘭丹與 丁加奴州政權
2003	馬哈迪辭職下臺	馬哈迪辭去首相及巫統主席職務 阿都拉·巴達威接任首相

作者製表

資料來源：筆者自行設計，參閱丘武德，《超越馬哈迪》（吉隆坡：燧人氏，2004 年），頁 6-8。

第一節

馬哈迪個人領導權威的樹立

(1981—1985)

承前所述，馬來西亞政治體制很大程度上是英國殖民者的遺產。馬哈迪從他前面的幾任首相接任這樣的體制，固然讓他方便治理國家，但他也知道，他最主要的挑戰還是如何讓這個英式政治體制正常運行，特別是一個多元族群、多元文化的國家，如果經濟和社會問題解決不了，整個體制就會像其他許多曾被殖民的第三世界國家一樣，最後成了殘垣斷瓦。因此對於剛上任的馬哈迪而言，國家最重要的兩大目標為政治安定與經濟發展。換言之，透過保持種族間的平等和睦關係，防止宗教極端勢力對政治的影響，保持政治穩定和透過公平合理的經濟政策促進馬來西亞經濟的騰飛，是其關注的重點所在，這樣的思考模式，符合過去巫統對於馬來西亞70年代的政治領導。因此他新官上任即改革經濟政策，其後展開威權統治，對異議份子施以殘酷、快速的處置。從1981到1995前5年，為馬哈迪個人領導權威形成期。

一、成功經濟政策下的高民意支持

80年代初，馬哈迪在經濟發展上的對外策略非常明顯，他提出「東望政策」(Look East Policy)，¹²⁹派遣大量的留學生前往日、韓深造，積極學習先進的科技，推動本地工人效法日韓的精神，效忠公司的工作態度，並鼓勵日、韓企業到馬投資，提倡聯營企業以獲得先進的工業技術。意圖透過與東方國家的合作，促進經

¹²⁹ 林若雱，前引書，頁91-92。

濟發展，同時希望馬來人除去惰習，向勤奮的日、韓人學習，藉以革除馬來人的傳統思想，喚醒馬來人的現代意識與自主意識。

對內，馬哈迪從 80 年代初實施「第二次進口替代工業化」政策，其核心目標是推動產業結構由橡膠製品、材料加工、紡織、電子等勞動密集型與資源密集型的輕工業轉向資源與技術密集的重化工業，以實現產業結構的升級。¹³⁰鼓勵民間企業，扶持本地的工商業，提高生產力，希望藉此措施提升馬來西亞本土企業的發展。1983 年 2 月，馬哈迪宣佈對部分國營企業實施「私營化」及「合營」政策，主要目的是為減少公共開支，提高生產力與競爭能力，改善服務水準，增加政府收入，以促進經濟發展。透過實施革除惡習、「向東學習」、發展工業與基礎建設等一系列成功的經濟政策，馬哈迪獲得了民意的高度支持，執政逐漸步入佳境，政治地位也日趨穩定，為往後的威權統治埋下伏筆。

二、排他族群政策下個人政治權威的建立

「五一三事件」流血暴動發生以後，大馬的民主政治暫時停止，族群之間分歧引起關注，尋求族群的融合在執政者看來是刻不容緩的。在恢復民主選舉和國會制度之後，聯盟就積極拉攏反對黨，許多反對黨如民政黨、回教黨都加入改組後的國陣，當時民主行動黨也和馬華公會進行密談卻未獲得共識，所以民主行動黨仍然是在野反對黨，而且是當時唯一的華人反對黨，並且扮演華人表達反對意見的重要管道，也是監督政府種族政策的重要力量。

對於如何處理族群間的問題，馬哈迪上任後因襲其「馬來人的困境」中的

¹³⁰ 馬哈迪強力推行「第二次進口替代工業化」政策，其中包括與日本三菱公司合作的國產車計畫和與南韓現代企業合作推動的檳城大橋計畫。這兩項計畫開始執行之時未曾獲得馬國民眾的普遍支持，甚至遭到一連串的質疑與爭議，但是馬哈迪政府仍然果斷推動兩項重大建設，計畫完成之後才逐漸贏取人民的信心與支持。請參閱：蘇郁婷，「馬哈迪的威權領導」，2008 年 12 月 21 日訪問。<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my13shuyuting.pdf>

馬來民族主義思想，延續第二任首相拉薩的政策，強調馬來人必須站起來，大家最後必須認可馬來語、馬來文化，以單元取代多元。¹³¹馬哈迪的這種言論使非馬來人感到害怕，因為選擇由誰擔任首相基本上是由巫統決定的，華人沒有發言權，反對當時政權歸馬來人，經濟權歸華人的觀點立刻又重現華人腦海。

在馬來民族主義思潮下，馬哈迪推行排他的族群政策，他上台三個月以後，「獨大有限公司」案審結，¹³²亞都卡迪法官宣判獨大敗訴。1982年2月15日，獨大有限公司上訴聯邦法院，但終於在7月6日的大法官會議中，在1票贊成，4票反對的分歧判決情況下，宣告了上訴失敗，從此「獨立大學」成爲歷史名詞。1982年9月內政部發函通知由是年10月1日起，除了農曆新年外，停止發出准證予所有申請表演舞獅的個人或團體；1983年小學5年級檢定考試歷史試題以拉惹亞都拉取代葉亞來的地位；1984年政府證實要鏟除對華人具有象徵意義的三保山；1984年吉隆坡教育部命令華小在集會及其他活動上必須用馬來文；1987年發生馬大中文系選修科風波。一系列事件表明，馬哈迪藉由強硬的排他族群政策樹立自己在政治上的個人權威。

三、以反對馬來民族主義爲主線的 1982 年大選

馬哈迪上任後在推動經濟發展的同時，也傳出許多官商勾結的弊案，如南北大道交由巫統控制的馬友乃德(United Engineers Malaysia, UEM)公司開發、砂勞

¹³¹ 在 1970 年新加坡出版的「馬來人的困境」一書中，馬哈迪有這樣的一段話：「國民團結的基礎是在一定的地域內，由擁有共同種族、文化、語言和宗教的人民所組成……在一個好像馬來西亞的多元民族國家中，只要對於語言和有關文化的選擇達致協議，就得以達致團結。只要接受了所選擇的語言，一個多元民族的國家，可以通過附加的方法來塑造國民團結。譬如：突出效忠形像如帝王，教導國家歷史、尊敬國家的象徵如國旗、國歌和顏色等，同樣重要的是尊敬國家憲法和法律。在這些過程中，人民必須真正地融合起來，必須衝破每一個區分種族或其他根源的藩籬。」請參閱：Mahathir Mohamad, *The Malay Dilemma* (Singapore: Times Books International, 1970), p. 102.

¹³² 以巫統為主導的政府在行政上對華人文化的發展經常阻止或審查。馬哈迪上台前一年，教育部宣佈全國華小實行 3M 制，並列明在這個制度下華小除了華文及數學外，其他科目都以馬來文爲媒介語。同一年獨大有限公司發動全國一人一元法律基金，起訴政府，經吉隆坡高庭開審。請參閱：何國忠，「馬哈迪的族群政策與華人社會」，2009 年 1 月 24 日訪問。<http://www2.nsysu.edu.tw/cseas/paper0520/paper12.doc>

越巴昆水壩交由與馬哈迪關係密切的伊佳蘭集團（Ekran）建築，其中最嚴重的土著銀行虧空事件，¹³³造成人民平白損失將近30億元。

大馬政府的濫權與貪汙以及馬來民族主義的上升造成反對運動的興起，但是反對運動在大馬發展並不是一件容易的事，雖然大馬名為民主國家，定期舉行選舉，但並非公平的選舉，因為執政者可以藉由重新劃分選區而影響選舉結果，而且執政者透過國會制度組閣掌握行政大權，因此行政、立法兩權都掌握在執政者手中，執政者便可以使用公權力以及各種政策工具來壓抑反對運動。

除了當權的貪汙腐敗外，馬來憲法賦予馬來人特殊地位，並且將馬來語和回教列為國語和國教，給予馬來族群相當多的保障和特權，相對的限制非馬來族群的發展。然而執政的馬華公會及民政黨卻無法捍衛華人的利益，因而促成華人反對黨的興起，華人的反對黨其目標都是在為華人爭取更多的權利，以便達到和馬來族群相等的地位，但是在威權統治和馬來土著主義的雙重壓力下，使華人的反對運動難以推動，而且執政者的優勢讓反對黨毫無發揮制衡的效果，所以華人反對黨民主行動黨就在這種環境下發展華人反對運動。

1982年，一些華裔人士希望在朝的馬華與民政黨、在野的民主行動黨及民間華團力量能夠達成華裔「三結合」，藉以制衡馬來民族主義抬頭下的巫統勢力。

¹³⁴4月22日大選舉行，民政黨候選人在國陣旗幟下競選，這自然得與民行黨的候選人對峙，結果「三結合」還沒有起步，就得面對朝野政黨敵對的殘酷現實。大選

¹³³ 土著銀行是用人民的公款成立，以協助土著經商融資，而土著金融是由土著銀行獨資設立的公司，而政府批准將 25~30 億元的資金輸出給土著金融，讓其貸款給香港的公司，但是最後前不知道流到哪去，也不知道誰該負責，所以人民的錢就平白無故的消失。請參閱：侯政宏，《馬來西亞華人政治參與之研究－兼論華人政治上的地位與角色》（台北：私立淡江大學東南亞研究所碩士論文，2002年），頁 73。

¹³⁴ 「三結合」的口號是當時董總和教總的一些華教人士參加民政黨時所採用的。這些華教人士包括郭珠鎮、王天慶、許子根、江真誠等，他們在 1982 年 3 月 31 日加入民政黨，並發表聲明，希望綜合其他華人政黨與社團，將政治力量凝集起來，促進華族趨向更大的團結。請參閱：張亞中，「多元文化整合的困境：以馬來西亞為例」，《東南亞季刊》，第 2 卷第 1 期（1997 年），頁 23-42。

結果，民行黨在「國陣」—巫統、馬華、民政、華政人士的夾殺下，可說是慘敗，從原有的15席變成9席，如【表3-2】。也代表著「三結合」的民族大團結的美夢變成泡影，民主行動黨從此不但對抗馬華民政，也與民間壓力團體董總與教總交惡，使得華裔政治力量變得更分裂。反對勢力派在「三結合」後受到沉重的打擊，顯示制衡力量仍無法建立，「三結合」的政治概念和行動主張並沒有擺脫馬來民族主義的舊框子，只注重策略的運用，使民族團結成泡影，制衡力量遭受嚴重打擊。

【表 3-2】

1982 年大選國會席位的分配

選舉年份	國會席位總數	執政黨席位	在野黨或獨立人士			
			總數	回教黨	民主行動黨	其它
1982	154	132	22	5	9	8

作者製表

資料來源：孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁2。

這反映了一個事實，就是依靠華人團結的訴求，無法獲得認同，華族大團結的理想在現有政治體制與權力分配下，被迫幻滅。雖然華人的自我民族認同不太可能完全消失，但是日後卻無人再以提倡華族大團結來爭取權益或是藉此以對抗馬來人，華人社會轉而藉由其他訴求爭取權益。1985年10月12日，由代表全馬國5千多個華裔團體的27個領導機構及聯合總會發表「馬來西亞全國華團聯合宣言」〔華團宣言〕，代表當時華裔社會對政治、經濟、文化、教育及社會福利

的總要求。此文顯然可以看作是一份華族的民族宣言，但更被視為是一份具有相當色彩的民主人權宣言，7條宣言中強調保障基本人權，反對各種形式的種族歧視、反對種族沙文主義，呼籲政府尊重言論、出版、結社、集會自由等。¹³⁵

這篇宣言前言即已表明了「對國陣政府及以華人為基礎的政黨，迄未能解決上述各項問題感到失望」，¹³⁶顯示華團一開始就是站在反對國陣及關注人權的立場，這與以前主張「打入國陣，糾正國陣」，在「國陣」內尋求解決的看法有很大的出入，是以建立基本人權為基礎的思考來爭取權益，而不是以種族的基礎來作訴求。1985年10月28日「華國民族委員會」成立。

¹³⁵ 7條宣言為：一、我們認為：政府的所有政策必須符合聯邦憲法、國家原則及聯合國宣言，以確保基本人權及民主權利不受侵害。二、各種形式的歧視，尤其是政府基於單一種族利益的政策嚴重地侵犯基本人權，是國民團結的最大障礙。三、我們譴責任何形式的沙文主義、種族主義及宗教狂熱行為。四、我們認為，平等的公民權利和政治權利是促進國民團結和國家進步的先決條件，唯有在自由、民主及平等的基礎上國民才能團結。五、我們要求政府尊重人民在結社、集會、言論及出版等各方面的基本民主權利。六、我們要求政府採取有效的方案，不分種族地消除及提高人民的生活水準。七、我們籲請全國人民，尤其是我國政黨，支持我們的聯合宣言。

¹³⁶ 雪蘭莪中華大會堂，《馬來西亞全國華團聯合宣言》（吉隆坡：雪蘭莪中華大會堂，1986年），頁1。

第二節

馬哈迪威權統治的全面形成

(1986—1990)

馬哈迪的政治路途並非一帆風順，80年代中期，遭遇全球性的經濟不景氣，不僅國際上的需求消退，連帶的使得馬來西亞國內經濟發展也受到影響，相對的可分配的利益減少。利益分贓無法平均的結果，使得巫統內部的政治鬥爭升高，導致巫統的分裂，這一次的巫統分裂的原因，主要是巫統內部的利益分配不均所造成的利益爭奪。¹³⁷馬哈迪果斷處理巫統內外爭議和政府貪汙腐化的過程，提高國家機關行政效率；透過政治力量的動員，削弱君主力量；藉由操縱選舉制度，鞏固本其身的政治地位。1986—1990短短5年內，馬哈迪首相的威權統治在驚濤駭浪中全面形成。不過馬來西亞的民主架構依然保持著，所以隨著巫統的分裂民主勢力再次得到了復興。反對黨能夠利用這一有利形勢，使民主的選舉制度成為他們向政府挑戰的有力武器，並使得國會再次成為重要的政治辯論場所。

一、1986年大選中「兩線制」民主制衡理念的挫敗

從1985年開始，經濟蕭條、和副首相慕沙關係決裂，加上貪汙事件頻頻發生，都令馬哈迪的政權面對極大的考驗，特別是土著銀行虧空事件，更讓提倡「廉潔、有效率及可信賴的政府」的馬哈迪難堪，更令反對勢力此起彼伏。1986年4月「華國民族委員會」提出「兩個陣線」(two coalition system)的民主制衡概念，認為要使馬國的民主制度更健全的發展，必須再形成兩個足以相互取代的陣線

¹³⁷ 據一位反對黨的人士描述，馬哈迪與分裂巫統份子之間的訴訟案件起因於馬來西亞國內重大的工程—南北大道的興建，其中涉及了數十億馬幣的利益分配；因為利益分配不均的結果，使得巫統內部出現分裂。

時，當權的一方，才會表現得更民主，人民的意願也才會受到尊重。華團民權委員會一面向華裔社會推薦「兩個陣線」的民主概念，另一方面則和各政黨進行對話，以尋求他們對華團宣言的支持，為反對黨聯合陣線而催生。最後反對黨聯合陣線是成立了，但是民行黨以回教黨理念為由而不加入，因此回教黨領導了這個反對黨聯合陣線。選舉結果，反對黨聯合陣線卻是一敗塗地，「國陣」贏得了177個席位中的148席，如【表3-3】。

【表 3-3】

1986 年大選國會席位的分配

選舉年份	國會席位總數	執政黨席位	在野黨或獨立人士			
			總數	回教黨	民主行動黨	其它
1986	177	148	29	1	24	4

作者製表

資料來源：孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁2。

二、對不同政見人士的打壓和對巫統分裂的果斷處理

兩個事件的發生，令馬哈迪的威權統治達到高峰，一件是巫統面臨嚴重的黨分裂，分裂為新巫統及四六精神黨；另一件事就是華小高職風波及1987年10月的大逮捕。¹³⁸

¹³⁸ 顧長永，前引書，頁 102-104；祝家華，《種族威權民主國家的政治反對努力之形成與結盟——大馬兩綫政治的評析 1985—1992》（台北：政治大學政治研究所碩士論文，1992年），頁 120-122。

（一）巫統的分裂

1986年大選以後，巫統的領導層出現前所未有的裂縫，巫統內部亦分成A、B兩隊進行對抗，一派是擁護馬哈迪的稱為A隊，另一派則是由慕沙希淡和東姑·拉沙裏（Tengku Razaleih）結盟而成稱為B隊，兩隊主要目標是爭奪主席、署理主席、副主席的職位。1987年4月巫統黨代表大會的選舉結果兩派差距十分些微，東姑·拉沙裏以43票之差栽在馬哈迪之手，慕沙希淡則以40票之微數票敗給嘉華。

其中A隊較占上風取得主席與署理主席的職位，而選後馬哈迪立即進行清算政敵，於是拉沙裏也採取反擊向最高法院進行爭訟，聲稱1479位黨代表中有78位是來自沒有註冊的分部，而這將會造成選舉結果產生變化，所以4月24日的黨選應當無效，結果法院在1988年2月4日宣判巫統為不合法團體，因此馬哈迪立即宣稱他的首相職位是由國會授予所以不受判決影響，並且於2月16日正式宣佈「新巫統」成立。

在司法審查過程馬哈迪強力干預司法的判決，¹³⁹首先撤除最高法院院長敦沙烈阿巴斯，以防止他做出不利於新巫統的判決，因為根據舊巫統的規定，任何一位黨員如果自行另外成立一個黨，將自動被開除黨籍且幾年內都不准入黨，所以如果巫統被判定為合法組織的話，馬哈迪和加入新巫統的黨員將被取消巫統的黨籍，所以在馬哈迪強力干預下最高法院維持2月4日的判決，巫統為一個非法的團體所以舊巫統無法恢復，拉沙裏在恢復舊巫統無望而加入新巫統又勢必受馬哈迪的控制，所以1989年組成「四六精神黨(Semangat 46)」¹⁴⁰與馬哈迪的「新巫統」對抗。

¹³⁹ 馬來西亞的司法體系有時會遇有政治力量的介入，司法審查制度在馬來西亞的正當性受到質疑。請參閱：林若零，前引書，頁90。

¹⁴⁰ 四六精神黨的成員主要來自原巫統，該黨實際上仍然奉行原巫統的政策，即堅持1946年精神，強調馬來族的特權，帶有更強烈的種族傾向，所以被稱為四六精神黨。請參閱：陳曉律、陸艷，前引書，頁4。

(二)「茅草行動」(Operasi Lalang)

1987年8月，教育部委派不懂華語的教師到華小任高職，馬哈迪政府此舉引起華人不滿，馬國華人不分黨派，還包括馬華公會的代表李金獅及黃俊傑等，全部動員向大馬政府抗議。10月11日，3個華基政黨聯同15華團一起在天后宮商討對策，華文報大幅報導，並對華人空前的團結給予正面的評價，馬華公會甚至表示要退出執政的「國陣」，這次抗議是「五一三事件」後的大規模華人對抗馬來人政府的群眾事件。天后宮聚會引起了巫統青年團的反擊，在10月17日召開馬來人大會還以顏色。馬哈迪為穩定政局，採取名為「茅草行動」的大動作，在1987年10月27日運用內部安全法令，在短短的一個月內，逮捕了高達106名來自不同單位代表、不同族群的所謂「煽動族群情緒者」，不僅包括反對黨「民主行動黨」的國會議員，亦有馬華公會的議員及其他社團領袖，華教人士等，其中絕大多數為華人，並宣佈關閉三家報紙，「祖國報」、「星報」和「星洲日報」同時被禁。¹⁴¹

「茅草行動」以後，敏感的族群問題被克制了，族群的直接鬥爭暫告一個段落，但馬哈迪還是沒有完全掌握政局，從1987年到1988年，引人注目的事件還是層出不窮，其中包括馬哈迪抨擊司法程式，導致最高法院院長被罷黜等。以後，馬哈迪漸漸地掌控巫統以及馬來西亞的政局，隨著1990年大選的迫近，華團人士終於在華小高職風波影響下加入了民行黨，以壯大反對黨的勢力來實踐他們所提倡的「兩個陣線制度」〔兩線制〕的民主理想。他們認為由於四六精神黨的出現及反對黨陣線雛形的確立，打破「國陣」在國會內占2/3絕大多數席位的可能性已經形成，只有加強反對黨，促成兩線制，人民的權利意願才能伸張。¹⁴²

三、1990年大選中「反陣」對威權政黨政治的衝擊

巫統內部的分裂到四六精神黨的成立，使馬來人原本團結的執政團隊宣告

¹⁴¹ Gordon P. Means, *Malaysian Politics: The Second Generation* (Singapore: Oxford University Press, 1991), p. 135; 此外，還可參閱：Aliran, *ISA dan Keselamatan Negara* (Pulau Pinang: Aliran Kesedaran Malaysia, 1988).

¹⁴² 祝家華，前引書，頁134。

瓦解，而四六精神黨的出現也對馬來社會帶來重大衝擊，1990年的大選中四六精神黨與人民行動黨、泛馬印度人進步陣線及馬來西亞團結黨組成一個「人民陣線」，而四六精神黨另外也與回教黨、回陣與哈民黨結成「回教徒團結陣線」，這兩個聯盟都以四六精神黨為軸心組成「反對聯合陣線」又稱「反陣」。「反陣」由於內部成員在意識型態有相當大的差距，所以組織結構不但鬆散甚至發生衝突，不過雖然如此但是在彼此相互協調下也是提出一份共同名單，並且共同發表一個競選宣言名為「拯救馬來西亞」，更在在大選前1990年10月15日從執政團隊中爭取到沙巴的沙團結黨加入，於是「反陣」便對國陣產生強大的威脅。

1990年大選中由於西馬132個選區中92個選區馬來人占絕對多數，26個選區華人占絕對多數，另外14個選區是馬來人與華人的混和區，¹⁴³因此馬來選民左右大選結果，所以四六精神黨在「反陣」中扮演重要的角色。選舉結果揭曉，國陣在此次選舉中奪得127席成功而保住2/3的優勢，但是馬華公會與民政黨仍然持續的流失華人選票，馬華的選票從12.4%落到11.3%，其中13名候選人還是在華人選民少於半數的選區選出，所以國陣在24個選區中僅以不到10%的多數票險勝，另外10個選區則以10%~15%險勝，華人執政黨不受華人選民的支援反而需要馬來選民的支持，因此國陣對華人政黨的需求減少，這使得華人政黨在執政團隊中被推向邊緣化，相形之下馬哈迪的新巫統透過這次大選證明瞭其地位無可取代，在參與競選的85個馬來半島的議席中獲得70席。四六精神黨本來預期在馬來人聚居的地區能夠獲得廣泛的支持，但結果令人失望，只獲得8個席位，如【表3-4】。

¹⁴³ 王國璋，前引書，頁170-179。

【表 3-4】

1990 年大選各黨議席及國會選舉得票率統計

議席 \ 政黨	國會議席	州議席	國會得票率 (%)
國陣	127	180	51.9
民行黨	20	45	16.9
沙團結黨	14		2.2
四六精神黨	8	19	14.4
回教黨	7	33	6.6
回陣	0	1	
人民黨	0	0	1.0
印人進步陣綫	0	0	0.7
哈民黨	0	0	
砂人民黨	0		0.5
獨立候選人	4	0	3.1

作者製表

資料來源: 祝家華,《解構政治神話—大馬兩線政治的評析(1985-1992)》(吉隆坡:華社資料研究中心,1994年),頁289;孫和聲、唐南發編,《馬來西亞政黨政治:風雲五十年》(吉隆坡:燧人氏,2007年),頁2、33。

說明:國陣丟失吉蘭丹州政權於回教黨,國會議席也減少了21席。

1990國會大選「國陣」的勝利，巫統認為這是人民肯定政治穩定與經濟成長的勝利，但是也有人認為這是種族主義及宗教偏見贏了。一位前巫統職員沙裏爾(Sharir Ahmad)即直接指出，「國陣」的獲勝並不是因為巫統強大，而是人民自動出來投票；他們並不支持現在的領導人，而是維護馬來人的主權與宗教地位。¹⁴⁴這顯示反對黨的空前大結盟仍然敵不過巫統的「恐懼論」與「支配論」。「兩線制」的訴求並不是以民族主義作基礎，而是強調製衡的重要性，假如能夠成功，馬國的政治社會自然會呈現不同的風貌，政治威權主義，種族霸權主義自然會減弱，甚至被打破。不過即便「反陣」的斬獲有限，一股制衡政府的力量亦悄然浮現於大馬政黨政治圖譜中。

¹⁴⁴ 星洲日報，1990/10/27。

第三節

馬哈迪威權統治的鞏固與提升

(1991－2003)

1990 年大選是馬哈迪治理國家 22 年中的分野，馬哈迪從此以後專心國家建設，其政治思想亦由單一的馬來民族主義轉向溫和的多元民族主義。在鞏固其權力的同時，於 1991 年提出「2020 年宏願」，企圖透過全民參與，讓馬來西亞在 2020 年成爲一個先進國，到時不再有馬來人、華人和印度人之分，只有團結一致的「馬來西亞人」，才是確保族群之間可以相安無事的最有效方法。歷經前十年的威權形成期，馬哈迪於 90 年代起，進入一個威權鞏固與發展時期。

一、馬哈迪個人權力的上升

馬哈迪威權鞏固期間，政治上經歷了與蘇丹的激烈權力鬥爭；首相職務大幅度擴張；相對君主權力再度被削弱，可說馬哈迪充分利用馬來西亞人民對蘇丹國王與王世成員，長期荒淫無度的日常生活耗費國家龐大資源普遍反感。60 年代以來，隨著馬來西亞社會經濟的發展和越來越多的馬來西亞人接受現代教育，馬來人的民主意識和現代人意識增強，越來越不能忍受蘇丹的特權。作爲馬來人政黨的巫統及其領導的政府，自然不能不反映多數馬來人的想法和要求，以爭取人民的支持，而馬哈迪本人出身平民，更能體會民眾的情緒。

「1993 憲法修正案」的通過，是以馬哈迪爲首的新巫統和馬來西亞政府所獲得的一大勝利，透過修憲過程與修憲案的通過，使得民主概念更加深入人心，而特權概念受到衝擊和打擊，對於推動馬來西亞民主化過程有積極作用，亦符合

馬來西亞社會現代化的過程。總之，在馬哈迪刻意削弱蘇丹國王職權的行為下，首相職權日益集中與擴大，最明顯者為馬哈迪時代的首相署無論結構、功能與目的上，都與前三任首相產生巨大的轉變，不但使得首相權力越來越集中，而且強化了首相作為此項權力的支配者。¹⁴⁵

二、巫華關係的升溫和懷柔政策在 95 年大選中的生效

2020年宏願將國家的焦點集中在經濟領域。從1990年到1997年裡，前所未有地出現了開放局面。國陣對華人開始採取懷柔的政策，並且在新經濟政策結束後制定新的「國家經濟發展政策」，雖然內容大致延續新經濟政策，但是修正部分不公平的法令，並且在經濟上作出局部的開放，這些開放深受華人選民的歡迎，「五一三事件」以後華人被壓抑的經商機會突然大增。

發展主義的政治基調讓我們看到馬哈迪大幅度調整民族主義的主張，他以更寬廣的角度看待族群間相處的問題，更加自覺地認識到他是馬來西亞各族的領袖而不只是馬來人的領袖。¹⁴⁶在同聲一氣「成為先進國」的口號中，語文教育或文化問題變成是第二線的問題。馬哈迪發展經濟所出現的「解去政治化」

(depoliticisation)，成功地消解了族群之間的對峙，在「解去政治化」的默契上，安華在1993年擔任副首相後配合無間，他主張吸收西方文明的優點，作為亞洲文明「自我革新」的目標。正副首相的舉止動作起了示範作用，許多馬來領袖不斷在演詞中穿插一些簡單的華語，顯示了國家首腦意識到多元文化的事實，並嘗試將這種多元特徵化為有力的資源。華人對馬哈迪的評價，由負轉正，產生180度

¹⁴⁵ 蘇鬱婷，「馬哈迪的威權領導」，2008年12月21日訪問。

<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my13shuyuting.pdf>

¹⁴⁶ 馬哈迪 1995 年 9 月在英國和馬來西亞學生常務理事會對話中就表明除了日本和韓國的特殊案例外，未來的世界將不會出現只有單一族群公民的國家，他的話極有反省意義：過去，我們嘗試塑造單一的實體，然而人民之間的緊張情緒和猜疑之心卻因此而起……他們擔心必須放棄自己的文化、價值體系和宗教信仰。這是不可行的，而我們相信馬來西亞民族是解決問題之道。請參閱：星洲日報，1995/09/11。

的變化，巫華關係進入史無前例的黃金期，¹⁴⁷華人對馬哈迪政策回報的證明是大選成績。

1995年4月大選國陣政府大勝，在192個國會議席中贏得162席，得票率為65%，創下歷史上國陣得票率最高的紀錄，如【表3-5】。華人選民轉向國陣，國陣中的馬華公會與民政黨深蒙其利，他們得到「中華工商聯合會」與「馬來西亞中華大會堂聯合會」的支持，其中馬華公會在許多民主行動黨傳統選區紛紛勝出，獲華人選票的60%，取得30個國會議席，馬華公會在這次大選中創下參選以來的最好成績；反之民主行動黨則贏取9個國會議席。而反對陣營由於內鬨和分裂無法取得選民的認同則是大敗。反對陣營的挫敗使四六精神黨隔年就重返巫統，巫統在經歷如此嚴重的分裂之後又再次的團結。

【表 3-5】

1995 年大選結果國會席位的分配

選舉年份	國會席位總數	執政黨席位	在野黨或獨立人士			
			總數	回教黨	民主行動黨	其它
1995	192	162	30	7	9	沙團結黨8， 四六精神黨6

作者製表

資料來源：孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁2。

¹⁴⁷ 馬來西亞民族(Bangsa Malaysia)概念的基石即是承認多元文化可以並存，這樣的話當然很合華人的胃口。在1996年11月，共有69個華團，在馬來西亞中華大會堂總會(華總)的領導之下，聯署支援一份「全國華團文化工作總綱領」，相對於1983年草擬的國家文化備忘錄，這份綱領用字溫和，處處照顧國陣政府的感受。華總早在1992年5月採取了順應政府的態度，解散因「華團宣言」衍生成立的民權委員會。「全國華團文化工作總綱領」只是後續工作，文中特別稱贊馬哈迪的誠意，把國家帶上一條「康莊大道」，使民間團體在文教領域，獲得較大的活動和發展空間。請參閱：羅正文編，《當代大馬文存(6，文化卷，90年代)》（吉隆坡：馬來西亞華人文化協會，第三輯，2001年），頁261-322。

三、金融風暴下的動亂政局和 1999 年大選

馬來西亞在「2020 宏願」的大旗幟下，外資源源不絕，原可朝向新興先進國家邁進，完成「國家發展政策」的各項理想，但 1997 年 7 月爆發亞洲金融風暴，使馬來西亞陷入另一經濟危機中。¹⁴⁸ 金融風暴首先出現在泰國，之後便快速的席捲菲律賓、馬來西亞、印尼、南韓，造成各國貨幣急速貶值、股市狂跌、通貨膨脹，以及其他衍生出來的社會問題，所以各國紛紛向國際貨幣基金(IMF)求援，可是反觀馬來西亞不但不接受國際貨幣基金的援助，馬哈迪甚至批評造成金融風暴的幕後黑手是國際炒手索羅斯。

不過並不是所有巫統的領導層都贊成馬哈迪的做法，安華從擔任巫統副主席到署理主席期間，基層力量增強許多，自從他領導的「宏願隊伍」在 1993 年黨選中取得勝利後，安華氣勢如虹，馬哈迪不干涉安華，可以看作是對安華接班的部署。但是，對 1997 年的經濟危機局勢，安華傾向於國際貨幣基金組織的方案，認為必須實行緊縮政策，包括停止大型工程、提高利率、克服赤字；馬哈迪與安華之間的衝突就因金融風暴逐漸升高，這不但關係到路線之爭，也關乎個人權力地位及利益鬥爭。1998 年 9 月安華被革職及逮捕，被指控貪汙和「不自然」的性行為，國內局勢開始出現動蕩不安。以安華妻子旺·阿茲莎為首的公正黨聯同其他 3 個反對黨即回教黨、民主行動黨和人民黨協商後達成一致，成立「替代陣線」，決心與國陣決一勝負。

同時，安華支持者在吉隆坡不斷舉行集會與遊行抗議，高喊「烈火莫熄」(reformasi，即改革)，鎮暴員警好幾次以催淚彈與發射水炮驅逐群眾。當安華支持者走向街頭的時候，有一些華族知識分子和年輕的活動者直接加入其行列，嘗試跨越族群，突破華人不管馬來人之事的舊觀點。但是整體而言，華社領袖還是

¹⁴⁸ 蘇鬱婷，「馬哈迪的威權領導」，2008 年 12 月 21 日訪問。
<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my13shuyuting.pdf>

隔岸觀火，有人認為華人的心態是「認為大勢已去，無法控制和主宰政治發展，產生『偏安』的心理」。¹⁴⁹1999年的大選證明華社意圖維持現狀的心態。此時國內經濟在馬哈迪的領導下逐漸轉好，加上國陣掌控傳媒來宣傳本身的政績，甚至利用鄰近的印尼發生屠殺華人的事件威嚇華人選民，所以大打穩定牌爭取華人選民的支持，兩個陣線就在激烈的攻防下展開競選活動。

1999年11月10日馬哈迪宣佈解散國會，11月20日及11月29日投票，選舉結果國陣雖然保住國會2/3優勢，但是席次和得票率都大為減少，如【表3-6】，尤其巫統的馬來人選票出現嚴重的分裂，巫統的國會議席從其本來佔有的93席減到72席，在「國民陣線」所獲總席位中的比例從54.7%降到48.6%，在全國總席位的比例更是只有37.3%。¹⁵⁰但是另一方面國陣卻爭取到華人選民的支持，¹⁵¹所以才能穩住2/3的優勢，這是由於華人的反對黨民主行動黨與堅持回教化國家和馬來特權的回教黨合作，使華人選民對這種貌合神離的合作感到不安，以及替陣打出的選舉議題圍繞在族群關係，並沒有提出具體實際的公共政策，不但無法吸引華人選民的支持反而造成選票流失。此外，國陣在選舉前一直拉攏華人選民，從增建華文小學到邀請中共總理朱熔基來訪問，讓華人感受到國陣對華人的誠意和開放，所以華人轉而支持國陣中的馬華公會和民政黨。¹⁵²大選結果馬華公會獲得29席，民政黨7席，反觀民主行動黨只得10席，其領袖如林吉祥、卡巴星等都飲恨沙場。很顯然的，華人還是覺得站在馬哈迪的後面比較可靠。

¹⁴⁹ BBC 中文網頁馬來西亞華社研究中心研究員張景雲接受訪問的話，2003年10月7日發表，2009年1月2日訪問。

http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_3171000/31710981.stm

¹⁵⁰ 廖小健，《世紀之交：馬來西亞》（北京：世界知識出版社，2002年），頁227。

¹⁵¹ 可是這並不表示在族群議題上，華人完全沒有怨言。1999年大選時，以董總主席郭全強為首的華人團體為了解決族群的困境，在大選時期組織了一個「訴求工委會」，綜合全國2091華團的意見，草擬了一份報告書呈交給各政黨，這份報告書在華人看來說詞委婉，其中一條大概是如此，華團希望政府最後可以公平地對待各族人民。

¹⁵² 林若雱，前引書，頁137-140。

替陣雖然未能一舉擊敗巫統，但是卻也對巫統造成重大的打擊，公正黨贏得5席，回教黨收穫最大，從原有的8席增加到27席，並且執政吉蘭丹州及丁加奴州，成爲此次選舉中最大的贏家。這次大選公正黨雖然戰績乏善可陳，但它迄今在組織及論述上展現的跨族群企圖，卻意味深遠。¹⁵³替陣的表現讓馬來西亞真正有機會出現「兩線制」，因爲國陣和替陣這兩個陣線都是由許多族群所組成，所以都採取非種族主義的方法爭取選票，這爲馬來西亞朝向民主化奠定良好的基礎，¹⁵⁴但是回教黨的興起帶動回教化的風潮，這將不利非回教徒的發展，因爲種族再加上宗教的歧異將會產生新的族群對抗，這將澆息剛剛才燃起的民主火焰，使馬來西亞陷入新的族群衝突。

【表 3-6】

1999 年大選結果國會席位的分配

選舉年份	國會席位總數	執政黨席位	在野黨或獨立人士			
			總數	回教黨	民主行動黨	其它
1995	193	148	45	27	10	公正黨5， 回教黨27

作者製表

資料來源：孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁2。

¹⁵³ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 13。

¹⁵⁴ 但也有學者認爲，替陣的出現，恐怕是國陣「典範效應」下的抄襲產物，在某種程度上，是透過組建一個「新國陣」，來替代「舊國陣」，而未必有助於瓦解既定格局。請參閱：孫和聲、唐南發編，前引書，頁 13。

四、馬哈迪後期對其它族群的政治態度

1999 年大選後，馬哈迪的政治理念更趨溫和，在對華人的態度上，他接受《馬來西亞前鋒報》專訪，評估族群關係時這麼表示：實際上我們已對華人作出許多限制，我們不給他們這些和那些，我們將全部的東西都給了馬來人。即使如此，他們還是願意付出代價來跟馬來人買到他們想要的東西。¹⁵⁵2001 年 8 月 29 日，在布特拉在也的國慶特別集會上，由雪隆華人行業暨社團總會長劉磐石的帶領下，190 個華團，兩千多位代表齊向馬哈迪敬茶，馬哈迪在現場致詞時表示，他對本身受到此項殊榮非常感動。幾個月以後，即 2001 年 12 月 21 日冬至當天，由商人李金友發動了一個在武吉加里爾室內體育館，與首相歡度冬至的晚會，大約有 15000 名的公眾參與，值得注意的是，這項活動還獲得「星洲日報」等 5 家華文報協辦。

2001年9月29日，馬哈迪突然提出馬來西亞已經是回教國，這不僅使馬來人震驚，使華人疑懼，也使外人摸不著頭腦。據副首相阿都拉說，宣佈馬來西亞成為回教國是爲了確保國家未來的安定，「這是經過慎重考慮回教在馬來西亞的地位與角色決定的，況且馬來西亞是在未來的建國路途中，逐漸發展爲回教國」。¹⁵⁶實際上，馬哈迪的這一舉措是對當時馬來西亞國內政治形勢的反應，它要達到兩項政治目標：一、是爭取在1999年大選中由支持巫統轉而支持回教黨的馬來選民，二、是旨在表明政府的政策符合伊斯蘭教義，以抵消回教黨在這一議題上對馬來人的吸引力。¹⁵⁷

2002年6月在巫統年度大會中，馬哈迪於會議中表示要退休，2003年10月31日，馬哈迪正式辭職退休，時任副首相的阿都拉便宣誓就任馬來西亞第5任首相。

¹⁵⁵ *Utusan Malaysia* (22 November 2003)。

¹⁵⁶ 「首相宣佈大馬為回教國，可確保國家未來安定」（南洋商報，2001/11/15）。

¹⁵⁷ 范若蘭、孟慶順，「馬來西亞伊斯蘭教國理念、實踐與政黨政治」，*東南亞研究*，第 2 期（2005 年），頁 20。

第四章

影響馬哈迪時期選舉制度與政黨政治運作之因素

以馬哈迪接任首相職務為標誌，馬來西亞的政治發展全面進入選舉型威權統治階段。馬哈迪在位期間，憑藉其強硬的政治手腕和果斷的個人作風，一方面剝奪國家元首蘇丹的傳統權力，不斷擴大首相的職務和權威；另一方面壓制反對力量，控制社會力量，使馬來西亞成為強勢的威權國家。

馬哈迪對反對黨的行為表明，馬來西亞的政治運作並不像憲法所規定的那樣照章辦事，而是基本上按照執政者的意志運行，因為對很多政治行為的解釋權完全控制在執政者手中。但由於民主選舉制度的存在，馬哈迪政府在政治競選方面為了維持自己的優勢，又不得不想方設法得到華人與印度人的支持。這就使得任何壓制性的措施不可能長期地實行。¹⁵⁸換言之，馬來西亞社會的構成就決定了無論民主還是權威在這個國度裡要想取得絕對的統治地位都是十分困難的，其政治發展只能是在兩者之間艱難地尋找某種契合點。¹⁵⁹

縱觀1982、1986、1990、1995和1990年等5次大選，馬哈迪率領以巫統為核心的國陣每次均能贏得選舉並取得執政，這不能不說是一個奇蹟。而各政黨勢力之產生與消長，亦讓人眼花繚亂，一般而言，政黨政治的結果，皆由許多因素交織

¹⁵⁸ 例如，巫統的分裂給馬來西亞的政治增加了若干變數。在選舉中，對立派別公開地爭取民衆的支持以擊敗對手，並盡可能利用對手的敵人來作為自己的盟友已經成為越來越重要的政治鬥爭策略。儘管反對黨無法取代國民陣線，但它的鬥爭卻表明，在馬哈迪時期的政黨政治圖譜中，民主與權威之間的合法較量依然是其政治發展最主要的特點。

¹⁵⁹ 陳曉律、陸艷，前引書，頁2。

影響所造成的，實際上情況亦是相當複雜。選舉制度往往只是眾多因素之一，其所產生的影響可以會被其他因素所強化；但是相對而言，亦有可能會被其他因素所抵銷。影響馬哈迪時期選舉制度與政黨政治之運作的因素是多方面的，包括政黨體系、選舉制度的設計與操縱、馬哈迪的「領導者因素」、族群政治等多種因素。基於研究限制，本章試從後三者出發詳述之。

第一節

馬哈迪的「領導者因素」

強勢的領導者往往對人民具有很大的吸引力，因為人民在遇到極端的價值衝突時，往往有人引導他們走向對國家的認同。國家的領袖所致力塑造的共同一致感及個人認同，不但對整個人民具有象徵意義，而且對於整個國家的集合體，也具有象徵的意義。而在馬來西亞，由於社會情勢的緊張，使得原本開放社會的理想受到了限制，導致馬哈迪的威權領導抑制公民社會的出現，為自己的威權統治一步步建立合法的統治基礎。¹⁶⁰在馬哈迪的威權統治時期，無論是對於其任內的權力移轉，對外政策，還是對於經濟建設、應對金融風暴，均有自己獨特的一套本事。長達22年的執政，馬哈迪的強勢作風和政治謀略，使馬來西亞由貧窮蛻變為小富，成為區域經濟強國。而自己的權力亦一步步鞏固，其一言一行對大馬的選舉和政黨政治的變化影響均十分顯著。

一、善於掌控的人格特質和有效的權力觀

每個人都有其特定的人格特質，馬哈迪的人格特質中具有內控性、支配性、和權威性等多重傾向，¹⁶¹這些特點使得馬哈迪具有極強的權力欲望和不達目的絕

¹⁶⁰ 蘇鬱婷，「馬哈迪的威權領導」，2008年12月21日訪問。

<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my13shuyuting.pdf>

¹⁶¹ 內控型人格的人相信，他們對生活中所發生的事件有控制的能力。此控制的能力往往建立在個人過去優越的行為表現和菁英的態度上，進而使行為者認為他對外在事物的發生有能力去掌握。支配型人格會讓一個人展現自我肯定、自負的、攻擊的、好鬥的、自我主義的潛能特質。此類人格特質讓政治行為者對環境的認知，最主要是建立在「支配性」之上，並表現出個人對外在事務的主導權。權威型人格所展現出來的特質有尊敬權力、宰製傾向、攻擊傾向。權威型人格最明顯的特徵在「自衛性」極強，這可以從政治行為者對於權力的追求和把持得知。權威性人格會使政治行為者對秩序、統治一服從、權力關係特別敏感，因此會展現個人權威性的特質和傾向。開放型人格涉及個人內心的兩種狀態：意願和容忍度。開放性高的人較願意也較能容忍對不熟悉事物的接受度。相對地，開放性低的人在面臨新的外在變動時，往往在意願和容忍度上顯出排斥心裡。請參閱：李美賢、陳丁輝，「領袖人格特質、權力觀、權力移轉－李光要與馬哈迪之比較研究」，海華與東南亞研究，第2卷第2期（2004年），頁59-107。

不罷休的人格特質，這保證了馬哈迪在面對錯綜複雜的政局能夠臨危不亂，從容應對並掌控局面。

心理學家指出，人格特質的形成會受到遺傳因素、家庭、社會規範、出生排行等環境因素及其他情境因素之影響。一般而言，人格特質具有：持久性及一致性、獨特性和複雜性等特性。¹⁶²馬哈迪的內控型人格源於過去菁英教育背景、優越的學業表現和政治能力的優越表現。支配型人格可由其決策行為看出，馬哈迪只要做了決定就執行到底，即使這決定是錯誤的。馬哈迪的權威性人格從其對「民主」和「威權統治」的觀點，¹⁶³可以充分反映出他的權威性人格特質。馬哈迪低開放性人格的形塑，則主要受到保守封建社會、馬來民族主義和種族經驗和政途上的挫敗所影響。¹⁶⁴

而馬哈迪的這些人格特質則進一步形塑了他的權力觀，在1982年，剛接任首相不久的馬哈迪曾表示自己對「權力」的看法：「我們被告知絕對的權力使人絕對腐化，可是，社會要有秩序就必須要有權力。雖然不一定要有絕對的權力，有效的權力（Effective power）卻是社會繁榮和進步所必要。」此「有效的權力」反映馬哈迪對權力的享受與偏愛。馬哈迪是強而有力政府的信仰者，特別是該政府由他來運作的時候。馬哈迪自1981年出任首相以來，共換了4位副首相或接班人。從慕沙希旦（1981—1986）、嘉化峇峇（1986—1993）、安華（1993—1998）到阿都拉（1998—2003）4位副手的更替中，我們可以看到馬哈迪任內權力繼承中

¹⁶² 吳秉恩，《組織行為學》（台北：泰華書局，1986年），頁121-143。

¹⁶³ 馬哈迪認為，「威權統治至少能產生一強而穩定的政府…。我們必須接受馬來西亞不會有民主；不僅過去沒有，未來也將不會有」。請參閱：蘇鬱婷，「馬哈迪的威權領導」，2008年12月21日訪問。

<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my13shuyuting.pdf>

¹⁶⁴ 馬哈迪於1969年5月10日的大選上首次敗選，他將這次敗選歸因於華人選票的轉向，從而也讓他明瞭「種族」因素在馬來西亞政治上的微妙關係。且就在大選結束的第三天發生了「513種族衝突事件」，竟導致馬哈迪被開除黨籍。這對角逐國會議員剛落選的馬哈迪，再次承受政治生命的打擊。被巫統開除黨籍，及離開權力核心的結果，讓馬哈迪對權力的重要性及政治的現實冷酷有更深刻的體會。後來，這也加深馬哈迪不喜歡競爭的特質，同時反映在對外在變動的排斥心裡。

的特別現象。一是在接班人安排上，馬哈迪會將巫統署理主席（一般也是副首相人選）的職位開放讓黨代表來決定，可是在公開競選的過程，馬哈迪個人的意志和態度往往會影響選舉結果，慕沙希淡和安華的當選就是如此。另一現象是馬哈迪不允許他的接班人對他進行挑戰，否則馬哈迪會不惜一切代價來贏得最後的勝利。除了將挑戰者（慕沙希淡和安華）逐出權力之外，馬哈迪同時也會直接委任不具威脅性、且忠心不二的副主席成為副首相（如嘉化峇峇和阿都拉）。¹⁶⁵

二、載入史冊的「馬哈迪主義」

馬來西亞國民大學安全與戰略中心訪問林若零時，她認為：「馬來優先主義、對外採行東望政策、現實主義手法與剛柔並濟的兩手策略，此三者消弭內外紛爭、保障馬國安全，提升國際地位，可以統稱之為『馬哈迪主義』。¹⁶⁶而其中的馬來優先主義、剛柔並濟的政治權謀對馬來西亞政黨政治的格局變化影響最大。」

（一）從馬來優先主義到溫和的多元民族主義

民族觀是「馬哈迪主義」中的基礎部分，它在「馬哈迪主義」中具有鮮明特色。早期馬哈迪的民族觀主要以優先振興馬來民族，提高其社會、政治、經濟和文化地位為主，其表現形式較為極端和激進；而晚期則注重國內整體民族的強盛和共同繁榮，表現形式相對溫和。

1969年「五一三事件」族群衝突，他因公開指責當時的東姑首相實施多元種族政策而被逐出巫統，70年代後重返巫統，其思想有所轉變，但在其「馬來人的困境」一書中，他仍一再主張要優先扶持馬來人，然後再考慮各族均衡發展，此書為拉薩政府制定新經濟政策提供了理論依據。1970—1990年推行的新經濟政策

¹⁶⁵ 李美賢、陳丁輝，「領袖人格特質、權力觀、權力移轉—李光要和馬哈迪之比較研究」，海華與東南亞研究，第2卷第2期（2004年），頁84-107。

¹⁶⁶ 林若零，「馬哈迪主義待歷史評價」（中國時報，時報廣場，2003/10/18）。

使馬來人的經濟地位有了很大改觀，私人持股率達40%以上。¹⁶⁷

進入80年代末90年代初，隨著馬來西亞經濟的不斷發展，馬華兩族間的差異的縮小，民族矛盾的相對緩和，馬哈迪的民族思想趨向溫和，當「馬來人的困境」這本禁書重新暢銷馬來半島時，馬哈迪已經明確批判了自己幾年前的幼稚和偏激。經過幾年對馬來社會的觀察，他深刻認識到保持各族群和諧，才是國家穩定和發展的主要條件。¹⁶⁸他在「2020 宏願」中又提出了「馬來西亞民族」這個富有創意的名詞，他解釋說，所謂「馬來西亞民族」，是指華人在家中可以講華語，馬來人在家中可以講馬來語，各自的語言文化，宗教信仰不會改變，不同的是只要大家要想到這是同一個國家，不要再分彼此，而要相互容忍和接納。

2002年6月在巫統年度大會中，馬哈迪於事先毫無披露的會議中泣不成聲地表示要退休，理由是對馬來族群的不爭氣的「恨鐵不成鋼」，並且爲了未能使馬來民族的品質提升而道歉，並因而多次傷痛落淚，後來馬哈迪收回辭呈，但其深具爆發力的表現令人驚訝。¹⁶⁹

（二）剛柔並濟的政治權謀

馬哈迪早年參加國會選舉，並且受過挫折，深諳議會民主制下的選舉和政黨政治運作的遊戲規則。在馬哈迪的威權統治時期，對於其任內的權力移轉，處處顯得小心翼翼，曾3度更換期副首相人選，而在對外政策上，在日益競爭的東亞區域經濟競爭與全球化的過程，馬哈迪偏好向日、韓學習的「東望政策」，而非完全採擷西方國家「資本主義掛帥」的模式。80年代之初，馬哈迪抗拒西方國家欲強加其民主思維於東亞國家，推動以日本為首的「東亞經濟集團」、「東亞

¹⁶⁷ 袁珠盈，「馬哈蒂爾的治國理念與經濟思想」，Journal of Yunnan Finance & Economics University，第19卷第1期（2004年），頁24-25。

¹⁶⁸ 「馬哈蒂爾—富具傳奇色彩的政治人物」，東南亞縱橫，第2期（2000年），頁13。

¹⁶⁹ 林若零，「馬哈迪主義待歷史評價」（中國時報，時報廣場，2003/10/18）。

經濟核心」倡議，意圖排拒美國於亞洲的影響力，而以日本為亞洲的火車頭與雁群首，他強烈期待馬來西亞躋身亞洲強國。1997年亞洲金融風暴肆虐，馬哈迪的固定匯率政策奏效，此舉使馬來西亞經濟得以復甦，也顯示馬哈迪不願採行IMF與西方的遊戲規則，¹⁷⁰追求獨立自主的東方價值觀，¹⁷¹反而協助馬來西亞度過難關。馬哈迪使馬來西亞由貧窮蛻變為小富，在東亞與東協區域的發言角色日趨重要；而其敢於向西方說不，多年來始終與美國、歐盟等西方國家在人權問題上針鋒相對，也成為東協國家繼蘇哈托、李光耀之後的領袖人物。

林若雱認為：「每逢國家治絲益紛，內外衝突時，馬哈迪採取『恩威並施、剛柔並濟』的兩手策略，一方面他被喻為深具魄力的強人性格；然另一方面，他又頗為實際，具有『柔能克剛』繞指柔的能耐。對於先後四位繼承人慕沙希淡、嘉化峇峇、安華、阿都拉，馬哈迪處理的模式也深具權謀技巧，手法縝密而細緻。雖說對安華的作法見仁見智，但目前看來，冷卻對手支持者的熱情，並以『公開審判』適度包裝，似乎達成相當效果，由安華夫人旺·阿莎茲領導的政黨不足成氣候來看，馬哈迪的分化手法依然相當有效」。¹⁷²這番話是對馬哈迪權謀的精闢概括。

¹⁷⁰ 蘇鬱婷，「馬哈迪的威權領導」，2008年12月21日訪問。
<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/report%20SEA/MY/my13shuyuting.pdf>

¹⁷¹ 袁珠盈，前引書，頁24-25。

¹⁷² 林若雱，「馬哈迪主義待歷史評價」（中國時報，時報廣場，2003/10/18）。

第二節

馬哈迪執政集團對選舉制度的操控

任何制度的設計皆有其本身的目的與影響，選舉制度亦是如此，¹⁷³不僅影響制度中競爭的參與者，甚而影響到整個政治體系。一個民主社會之中，代議政治的運作過程，政黨與候選人皆以贏得選舉為主要目標。選舉制度設定了選舉競爭場所，並且決定了競選活動的策略，間接的塑造出各種不同型態的政黨政治。因此不同的選舉制度，往往是一個國家最重要的制度之一，甚而足以影響民主國家政黨政治的發展過程，然而任何類型的選舉制度，在得票率與議席之間，皆有某種程度的偏差。在政黨尤其是執政黨追求當選席次極大化的前提之下，將利用各種手段，去除隱含在選舉制度中對己不利的偏差，乃至將對己有利的偏差給予制度化。這一點在馬哈迪時期表現得尤為明顯。

馬來西亞的選舉制度對馬哈迪時期的政黨政治影響很大，因為國會選舉的結果是「國陣」能否執政的關鍵，所以只要能夠掌握多數的國會席次就可以主導政府的運作成為實際的領導者。馬來西亞的選舉制度採取單一選區相對多數決制，具體實施一般代表制、小選區以及相對多數當選，這種制度看似相當民主，但是馬哈迪執政集團藉由操控這種選舉制度而獲得國會多數，並且在大選結束後主導內閣政府的籌組，在分配閣員職位時雖然華人可以擔任部長的職位如【表4-1】，¹⁷⁴但是華人一般不出任重要的職位，¹⁷⁵所以馬來西亞政府始終牢牢掌握在馬哈迪

¹⁷³ 就選舉制度的設計而言，選舉制度應該是儘量不扭曲選民對於候選人的偏好，使各種代表皆能夠進入國會之中。但是基於政治穩定的考量，應以選舉制度的設計旨在促進政治上的可管理性，以防止政治不穩定的情況出現。請參閱：遊清鑫，「論當前國會選舉制度改革的一些問題」，國策專刊（1999年），頁9。

¹⁷⁴ 馬哈迪時期「國陣」所獲得的席次均保持 2/3 以上，所以大選後便擁有籌組內閣政府的權力，內閣首相通常由巫統的黨魁出任，其他閣員則由各黨共同商討分配，但是重要職位大多由巫統的

控制的巫統手中。

【表 4-1】

馬哈迪時期馬來西亞內閣部長之種族人數分配表

年份 \ 族裔	1982	1986	1990	1995	1999
土著	18	18	18	18	20
華人	6	6	6	6	7
印裔	1	1	1	1	1
部長總數	25	25	25	25	25

作者製表

資料來源：張曉威，《馬來西亞首相制度之研究》（台灣東南亞區域研究年度研討會，台北：中研院，1999年），頁1-31。

一、對選舉委員會獨立性的侵蝕

馬來西亞選舉委員會（屬於首相署的行政編制）儘管有包括聯邦憲法在內的一套獨立的法律制度來規定它的位置和規範其運作，但它的獨立自主性相當有限。

（一）組織機構定位的模糊

政府是三權分立系統中的行政系統，在政治上應該是中立而無偏向的，他們不是政策的源頭，而是政策的執行者，以及決策過程的輔佐，人事制度規定他

馬來議員擔任，其他政黨分配到的席次有限，而且多是無關緊要的職務。請參閱：侯政宏，前引書，頁 92。

¹⁷⁵ 如 1999 年大選後所組成的內閣裡，華人只能爭取到交通部長、產業部長、衛生部長等技術類的部長職位，而無法擔任重要的部長職位，所以巫統自聯盟政府時期到改組後的國陣政府，都是實際掌握國家機關的政黨。請參閱：侯政宏，前引書，頁 92。

們必須無條件服從他們的政治主子，即內閣部長和副部長等，這種服務環境和工作文化跟選委會所標榜的獨立自主性大相徑庭。但是一直以來馬來西亞政府都把選舉委員會視為政府的一個機關，選委會成員以及隸下的行政官員也仿佛以公務員自居，與普通公務員無異，這就造成選委會組織機構在性質定位上的模糊。¹⁷⁶

選委會在執行任務時，也即在選舉行事上，政府臨時調派各級公務員去主持投票事務，從投票站監察員到計票員等，都是領取特別津貼的請假公務員。在馬來西亞，由於「國陣」長期執政，政府和執政黨仿佛是兩位一體，在許多公務員的思維中，兩者似乎沒有分別，而政治認識較低的民眾根本沒有條件區分這兩者，在這種政治文化裡，開放公平的選舉幾乎沒有可能。¹⁷⁷

馬哈迪主政時期，政府甚至修訂法律允許高級公務員參加政黨，這個措施大大損害了公務系統的專業性和威信；另一方面也破壞了選舉制度，而開放公平的選舉卻正是維繫整個民主制度的基石之一。¹⁷⁸

（二）人事選拔制度與民主原則的背離

在馬哈迪時期選舉委員會人事制度下，政府一向都是委任退休公務員擔任委員會主席和普通委員，委員會隸下的高級行政人員，也一向都是把現役公務員借調過來的。至於歷任秘書皆是從文官服務系統裡選拔高級公務員調借過來的，而一般的情況是，委員會秘書多數會在主席職位出現空缺時調升上去填補，實質上，秘書任期可以視為出任主席的見習期或過渡期。¹⁷⁹選委會秘書是借調的高級公務員，但在公務制度上(但不是在職務上)他仍然須向政府秘書(Chief Secretary)報告負責，後者仍然是他的上司。

¹⁷⁶ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 22。

¹⁷⁷ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 23。

¹⁷⁸ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 23。

¹⁷⁹ 例如現任委員會主席阿都拉昔，在擢升為主席之前，已經擔任了大約二十五年的委員會秘書。請參閱：孫和聲、唐南發編，前引書，頁 22。

因此，根據憲法條款設立的選舉委員會，表面上是一個享有相當大程度獨立自主權的機關，以滿足一個民主國家要求開放公平選舉之條件，事實上，以馬來西亞半個世紀以來的政治實踐而言，借用現役公務員和退休公務員擔任委員會主導幹事和行政人員，已經確定了選委會不可能充分的獨立自主，也從而確定了選舉開放公平之要求勢將大打折扣。

（三）對選舉委員會權力的侵蝕

承前所述，選舉委員會具有依法負起國會和州議會選舉的進行、編制和修定選民名冊、每隔幾年(至多不超過8年)對聯邦及各州的選區劃分進行復查的權力。但是事實並非如此，從馬來亞獨立初期開始，聯盟和國陣就持續的修改憲法，一再的侵蝕選舉委員會的職權。

1. 劃分選區權

在獨立時的憲法裡，選舉委員會被賦權在憲法所列法規底下全權劃分選區，然而，1960年選委會所提呈的選區劃分報告不能滿足聯盟／巫統的意願，政府隨後遂修改憲法，在1962年的修憲案中，把選委會這項職權大幅度縮減直至剝奪其在選區劃分上的最終裁決權；¹⁸⁰從此以後，國會下議院有多少議席（選區），這些選區如何分佈等等事務，就全歸國會決定。當然由於馬來西亞三權分立制非常失衡，行政系統權重勢人大而支配立法系統，由國會決定選區劃分即猶如政府決定，再換句話說，就是由執政集團決定。¹⁸¹

而選舉委員會的角色則從主角淪落為陪襯，它只能向國會提呈選區劃分的初步建議書，有關建議是否通過全看國會的態度。事情也並不那麼簡單，選舉委員會在擬定選區劃分方案時，還須得接受政府的指導，政府首腦(首相)是終極的

¹⁸⁰ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 8。

¹⁸¹ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 22。

設計師，這是修改後的憲法在規定選區劃分程式的第13附錄裡所載明的。¹⁸²

2.批准政黨權

在馬哈迪時期，選舉委員會是沒有權力決定政黨的組織成立（可否）以及它們自由參加選舉的權利的。例如，1995年全國大選舉行之前，若干草根團體籌組政黨，名為馬來西亞社會主義黨（Parti Sosialis Malaysia, PSM），¹⁸³社團註冊官以「國家安全」為由拒絕該政黨成立，社團註冊官並沒有解釋（大概是「莫須」解釋）「國家安全」是什麼意思，是不是說該黨的成立會危害國家安全之類。社團註冊官是在內政部（今之國內事務部）編制內，而內政部長是由當時首相馬哈迪兼任，換言之，拒絕讓馬來西亞社會主義黨註冊的終極政治責任須由馬哈迪首相負起。¹⁸⁴

組黨人士把問題帶上法庭，他們說自由組織政黨是他們的憲賦權利，社團註冊官的職責是行政權力性質，然而他用此自由裁量權（discretionary power）否決註冊等於剝奪組黨者們的基本權利。但是法庭還是站在社團註冊官這邊，駁回組黨人士的申訴。

二、對選區劃分程式的操控

公正的選區劃分是民主選舉的先決條件之一，必須受到誠實與充分的遵守。然而，在多元族群背景下實行單一選區相對多數絕制的馬來西亞，執政黨集團往往藉由操控選區劃分程式而為自己謀利。因為華人大多集中在城鎮，而馬來人則

¹⁸² 孫和聲、唐南發編，前引書，頁22。

¹⁸³ 這些組黨人士原本沒有意思組織政黨，他們最初只是為園丘工人請命的草根義工，並且願意在政府政策的範圍內運作，以改善園丘工人的生活。1993年，他們發起一項「鄉村發展運動」，要求政府把園丘工人納入鄉村發展部所主導的各項社區發展計畫內，讓園丘工人（主要是印度裔）同樣能從政府所發放的各種援助專案受惠。他們舉辦課程以提高園丘工人的社會意識，舉辦研討會，把園丘工人的生活處境與訴求上達給政府長官和政黨領袖。請參閱：孫和聲、唐南發編，前引書，頁19。

¹⁸⁴ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁19。

散居在各地鄉村，而馬來人在許多地區都可以獲得相對多數而勝選，而華人則只能在少數地區如吉隆坡、檳城等地區獲勝，因此在選舉前執政集團時常會重劃選舉區域，一來使反對陣營無法長久經營地方關係，二來是擴大原本華人較多的選區，使華人人數比例下降無法贏得選舉，所以每每執政集團者都可以獲得高於得票率的席次，如【表4-2】，這就造成「選票－席位的不成比例性」（seat-vote disproportionality），¹⁸⁵嚴重扭曲了「一人一票、票票等值」的原則的，從根本上摧毀了政黨競爭的公平基礎。

【表 4-2】

馬哈迪時期歷次國會大選國陣席次與得票率

年份	總席次	國陣席次	得票率
1982	154	132	60.5%
1986	177	148	57.4%
1990	180	127	53.1%
1995	192	162	63.3%
1999	192	162	56.5%

作者製表

資料來源：筆者自行設計。

¹⁸⁵ Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (Basingstoke: Macmillan, 1994), p. 57-58.

選區劃分的問題可以分為兩種：劃分不均（mal-apportionment）與劃分不公（gerrymandering）。

（一）選區劃分不均

馬哈迪時期最大選區與最小選區的選民人數比例，經過三次選區重劃，¹⁸⁶已從1959年的3.24倍激增至2004年的20.5倍，如【表4-3】。裏德制憲委員會（Reid Commission）原本在憲法中規定每一個州最大選區與最小選區的選民人數，不能多於或少於其平均選區選民人數的15%，而且每一個州所占國會議席比率應該接近該州選民占全國選民比率，並儘量符合州人口的比率，以體現「一人一票」的精神。但這個15%的限制從未落實，因為聯盟政府在1962年修改憲法，把差距限額改為50%，亦即鄉區選區人數可以只是城市選區人數的一半。1973年，聯盟政府再度修憲，完全廢除選區大小的限制。

¹⁸⁶ 巫統壯大的一個重要因素，在於最短八年一次可以做一次選區重劃。1984年的選區重劃，表面上雖然讓巫統所分配的議席稍跌，卻改善了其選區形勢，讓巫統能夠在得票率降低0.65%的情況下依然增加了1.44%議席（13席）。1994年的選區重劃配合了巫統東進沙巴，巫統在1995年所獲分配競選的議席首次過半（53.13%）。2004年的選區劃分再接再厲，不但巫統所獲分配的議席穩定維持在53%，最後巫統所掌握的議席更空前成長13%至50.23%，雖然其得票率只成長一半（7%）至35.63%。1984、1994、2002年三次選區重劃，是巫統自己獨立重劃的嗎？《聯邦憲法》規定，國會選區重劃需要國會半數同意。到2004年為止，巫統從來不曾單獨取得多數。請參閱：黃進發，「A vote for MCA=A vote for UMNO」（merdekareview，[獨立專欄](http://colour-blind.org/wordpress/?p=490) 2008/01/18）<http://colour-blind.org/wordpress/?p=490>

【表 4-3】

馬哈迪時期國會選區劃分不均指標

選舉年份	選民人數				劃分不均比例		
	最小選區	最大選區	選區均數	選區中數	最大：平均	最小：平均	最大：最小
1959	10986	35549	20940	20865	1.70	0.52	3.24
1982	10724	114704	39491	36592	2.90	0.27	10.70
1986	12171	81005	39350	37313	2.06	0.31	6.66
1990	14004	100488	44518	41751	2.26	0.31	7.18
1995	15849	85954	46909	45126	1.83	0.34	5.42
1999	16018	98527	49689	48419	1.98	0.32	6.15
2004	5079	104185	46995	44844	2.22	0.11	20.51

作者製表

資料來源：孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁40。

選區大小失衡的明顯目的，是為了增加馬來人的政治力量。1959年，馬來人占選民的57.1%，馬來人占多數的選區占57.7%，因此其代表比例僅為1.01，如【表4-4】。這數值之後大致上不變，直到1974年劇增至1.20，並一直保持如此。在2004年，馬來人選民佔有57.1%，馬來人過半的選區卻佔有68.5%，成為巫統霸業的屏障。但是，選區劃分嚴重偏差，選區人口比重差異失衡，¹⁸⁷直接顛覆了「一人一

¹⁸⁷ 其實，選區人數即使平均，也一樣可以產生不公平的結果。在技術上而言，在單一選區相對多數決選制下，候選人只需取得最高票，即是比第二高票候選人多一張票，就能得勝。換句話說，候選人只需取得50%加一張票，就鐵定勝利。任何多於此數的選票並不能增加議席，如果能轉往其他選區則更為有用。與此同時，第二高票候選人的得票，就全是「被浪費的選票」(waste vote)，毫無成效。因為單一選區相對多數決選制的這種特性，政黨自然希望本身的支持票能夠最有效的分佈，最好能在儘量多的選區穩贏，但是又無需贏得過多多數票。請參閱：孫和聲、唐南發編，前引書，頁40。

票」原則，把民主選舉的意義根本推翻了。¹⁸⁸

【表 4-4】

馬來選民在西馬半島選區的過度代表指標，1955-2004 年

年份	馬來人人口比率	馬來人選民比率	馬來選民過半的選區比率	過度代表比例
1955	49.8	84.2	96.2	1.14
1959	50.0	57.1	57.7	1.01
1964	50.0	54.4	56.7	1.04
1969	52.9	55.7	57.7	1.04
1974	53.2	57.9	69.3	1.20
1986	55.2	55.3	69.7	1.26
1994	58.1	56.3	67.4	1.20
1999	59.3	56.7	68.1	1.20
2004		57.1	68.5	1.20

作者製表

資料來源：孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁41。

¹⁸⁸ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 24。

（二）選區劃分不公

另一方面，州屬之間公平分配議席的規定也隨著1962年的憲法修正案被廢除。1963年馬來西亞成立時，砂拉越和沙巴人口只占全國7.39%和4.57%，卻分得15.09%和10.07%議席份額，即人口比重的2.04和2.20倍；馬來亞半島的議席份額（65.41%）則是其人口比重（71.40%）的0.92倍；新加坡最吃虧，以16.63%人口僅分得9.43%議席，兩者比例為0.57倍。¹⁸⁹

選區劃分不公的效果，不像選區劃分不均可以簡單的衡量；但是劃分不公與劃分不均的複合效果可以合理的推測出來。在最理想的劃分下，每個選民、每張選票的分量一樣，因此每個政黨的得票率應該符合其得票率，兩者的比例應該接近於1，就向在比例代表制下一樣。一個政黨的得席率與得票率比例（簡稱席票比例）如果高於1，就表示這個政黨是選區劃分的受惠者；反之，它則是受害者。¹⁹⁰

（三）對投票權的控制

投票權源自於公民權，巫統在終結「馬來亞聯邦」後，努力收緊非馬來人歸化的規定。歷史學家謝文慶指出，「馬來亞聯邦」是「馬來人」的民族國家多於「馬來亞人」的民族國家。¹⁹¹在這背景下，1955年的選民中馬來人就占了84%強。族群衝突學者Horowitz認為，如果1955年的自治選舉先於1952年華人選民占多數的吉隆坡市議會選舉，很難想像巫統會與馬華結盟。聯盟初期曾放寬公民權授予的措施，讓馬來選民的比重在1959年降至56%。然而，面對回教黨馬來人權益至上路線的競爭，又擔心非馬來人選票流失，聯盟隨即在1960與1962年重新收緊公民權申請的程式。

¹⁸⁹ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁41。

¹⁹⁰ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁41。

¹⁹¹ Cheah Boon Kheng, *Malaysia: The Making of a Nation* (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2002), p. 2.

這種透過控制公民權授予以確保本身選票優勢的做法，一直延續到馬哈迪時期，往後系統性讓印尼、菲律賓、泰國的回教徒歸化成公民，以便增加馬來人的比重，¹⁹²其中最惡名昭彰的是在沙巴州大舉登記外國人為選民的所謂「馬哈迪」計畫（project M，亦稱身份證計畫）。¹⁹³

¹⁹² 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 38。

¹⁹³ 1996 年的「馬哈迪計畫」，是指一項涉及政府部門的秘密計畫。在該計畫下，成千上萬名非法進入沙巴的移民獲得當局發出身份證，讓他們成為合格選民。沙巴的外來人口主要以菲律賓穆斯林為主，其人數高達 175 萬，高達 60 萬名非法移民獲得身份證，而本地人口卻只有 150 萬。據說在一些縣，外來人口大大高於本地人口，高達 70%。根據當時的媒體報導，當時的副內政部長美格朱聶曾在吉隆坡主持一項機密會議，出席者包括移民局、國民登記局高官，以及當時的政府首席秘書阿末沙基，當時阿末沙基極力反對簽發大馬身份證給非法移民的建議，但卻被告知當時的首相馬哈迪已經批准這項計畫，因此被稱為「馬哈迪計畫」。

第三節

FPTP 制¹⁹⁴與一黨優勢體系下政黨競爭的弱化

王國璋認為：「馬來西亞自獨立迄今，從未有過中央政權輪替的不健康現象。聯盟／國陣之能久在其位，實與硬化的族群政治環境有關；而另一方面，執政諸黨身為既得利益者，當然也費盡心思的去維繫並在論述上正當化這類結構，乃漸形成惡性循環，讓國陣和整個結構，都因此得以長存。牢固的執政背景，加上半世紀的持續掌權，我們自難想像國陣會在缺乏監督、制衡的力量下，甘心去維護一個公正的政黨競爭環境。……撇開執政諸黨利用國家資源茁壯的政商勾連不談，單就選舉體制一項，其制度與技術操作層面的不公不義，早非鮮事」。¹⁹⁵而在馬哈迪時期，單一選區相對多數決制的政治效應在客觀上加劇了政黨競爭的弱化，在野陣營為了捍衛自己的利益，與國陣的政治妥協多於政黨競爭。兩者的交互作用，使得「國陣」一黨優勢體系更為牢固而不可破，而這種一黨優勢體系又反過來影響馬哈迪時期5次大選的結果和政黨的得票率與得席率，進一步的鞏固了馬哈迪執政集團的威權統治。

一、單一選區相對多數決制對政黨競爭的天然弱化作用

單一選區相對多數決制，具有向心力以及減少分裂的力量，對於大黨以及有規模之政黨有利，對小且新興政黨不利。¹⁹⁶

¹⁹⁴ 即單一選區相對多數決制（「First-Past-the Post」System）的英文縮寫。

¹⁹⁵ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁8。

¹⁹⁶ 陳文俊主編，《台灣政治學會第七屆年會論文集－跨越2000年的政治學研究》（高雄：國立中山大學政治研究所編印，2000年5月），頁4。

(一) 「心理性因素」的影響

在單一選區相對多數決制之下，應選席次只有一席，選民手中只有一票，對於參與競爭的候選人或政黨而言，是一種勝者全拿的零和賽局(zero sum game)。任何參與者只要獲得相對多數(relative majority)的選票就可以贏得席次，不論有多少位競爭者，只要不是得票最多的那一位，皆是失敗者。因為欲在單一選區中獲得勝利，不論是政黨或者是候選人，所要爭取的選民將是一種全面性的，是以整個選舉區的選民為物件，而不能局限在選舉中的特定團體。為達成此種訴求，候選人或政黨在競選時所提出的政見幾乎無法避免的是一種全面性質的議題，而不大可能採取極端或是特定的立場來作為競選的訴求。如此在選舉中的獲勝者，便可以將其訴求重點置於大多數人皆可以接受的範圍內。

在選舉中選民真正所關切的議題，往往是具多面向的，不但涉及的問題多，而且對每一個問題的看法亦不一致，甚而不同的問題會造成各種不同團體衝突。因此，候選人與政黨在競選過程中，一般均會提出一套大部份的選民，或團體所能接受的主張與理念，¹⁹⁷努力使其政見不被大多數人所反對。在此情況下，受反對較少的政見，便是在競選時可以獲得較多選票的政見，最後將造成參與競選的候選人或是政黨，在政見上不致有太大的差異，甚而所主張的政策只是吸引選民的口號，而無具體的行動來實踐。¹⁹⁸

由於每位選民只有一票，亦只能投給一位候選人，因此每位選民勢必希望所持的選票，能夠對選舉的結果發揮最大的效用。但是在一位選民、一張選票、一位候選人的情況之下，倘若選民所支持的候選人，不是該選舉區當中得票數最高者的話，則所投的選票將是浪費票。在此一情況之下，選民很快就可以瞭解到，如果繼續將票投給弱小的第三黨，則他們的選票將會浪費掉。選民所作的選擇依

¹⁹⁷ 王業立，《比較選舉制度》(台北：五南圖書出版公司，2001年8月)，頁79。

¹⁹⁸ F. Hermens, *A Democracy or Anarchy? : A Study of Proportional Representation* (South Bend, Ind., University of Notre Dame Press, 1941), pp. 16-17.

據，便不在於幫助與自己理念相近，而獲勝希望渺小的候選人，而是要考慮如何避免讓自己最不喜歡的候選人當選。於是改變選擇的物件，選擇與自己立場相差不多，而勝選機會較大的候選人，將選票轉移給立場相近，而機會較大的政黨，以防止立場較對立的政黨成功，故較易於塑造兩黨或兩位候選人競爭的局面。簡而言之，選民的立場就是，兩害相權取其輕的方式。以M.Duverger的說法便是選舉制度對選民「心理性因素」(psychological factor)的影響。¹⁹⁹

(二) 「機械性因素」的影響

在贏者全得的遊戲規則下，會造成一個政黨或團體在所獲得的選票與席次上嚴重的扭曲。因為在單一選舉區中，不論競爭者狀況如何，只要第一位領先者比第二位領先者多得一票，便可贏得席次。在此種推論之下，我們可以假設在某一次選舉中，其選舉結果如下：甲政黨候選人得票數為26票，乙政黨候選人票數為25票，丙政黨候選人得票數為24票，丁政黨候選人得票數為25票。

在簡單的假想情況下，甲政黨候選人所得的票數，只比其他候選人票數多出一票或是兩票，結果卻是甲政黨候選人贏得席次。就此種情況來看，甲政黨候選人只占全部投票數四分之一多一點，而其他三位競爭者，卻占將近四分之三的選票。造成當選者所代表的並非大部份的選民，而只是一個相對多數而已。而自落選者的候選人來看，落選人囊括將近四分之三的選票，卻無法贏得席次，此種選票與席次不相對稱的結果，造成選票的浪費(the wastage of votes)。此一結果立刻顯示出對大黨較為有利，而對於小黨則相當不利，使得大黨的代表性被誇大，而小黨卻有代表不足的現象。²⁰⁰在選票與席次上比例，較小的政黨永遠是不足額代表，而大黨總是過度代表，儘管小黨在全國所獲得的選票可能不少。但是如果無

¹⁹⁹ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (translated by Barbara and Robert North: Wiley, 1954), p. 226.

²⁰⁰ David E Bulter, *The Electoral System in Britain Since 1918* (London: Oxford University Press, 1963), pp. 192-193。

法在單一選舉區中獲得席次，亦無法發揮任何作用，此即是M. Duverger所稱選舉制度的「機械因素」(mechanical factor)。但是將M. Duverger的心理因素與機械因素所造成小黨的影響加以區分，選民心理因素的產生是獨立於機械因素的，因為機械因素是牽涉到將選票轉換成席次的問題。

單一選區相對多數決制對於兩黨政治的形成、議會功能的發揮、責任政治的實現以及促成穩定多數以維持政治穩定，具有正面的作用。²⁰¹但是就政黨或候選人而言，若在某一選舉區中，總是某一政黨候選人當選，其他各黨為求勝利，最簡單的方式便是聯合起來，共同對抗經常勝利的政黨。對於原先佔有優勢的政黨而言，為免失去優勢，亦會設法與其他團體合作，以確保優勢地位，此種合縱連橫的情況會在每次選舉當中出現。

二、一黨優勢體系下不公平的競爭平台

馬來西亞是一個多元族群的社會，這個特定的社會現實很大程度上是政治和政策問題的根源。馬來西亞的政黨制度也是建立在族群主義的基礎之上的，一個政黨的建立主要是維護一個族群的利益，巫統、馬華公會、馬印國大黨都是如此。馬來西亞的這個政治現實是那些標榜非族群主義的政黨，要麼銷聲匿跡，如拿督翁的獨立黨，要麼成為事實上的族群主義政黨，如民主行動黨。以單一族群為基礎的政黨，意味著該黨主要是從某一族群獲取支持，因此它們的綱領中首要的目標往往帶有濃厚的族群色彩，比較容易傾向於不妥協和引發衝突。

在馬來西亞早期的族群社會中，各族群性政黨因訴求自身的最大權益而各自為戰，導致政策趨異，立場分歧愈拉愈大。聯盟/國陣的出現，佔據了政黨政治的中間位置，雖有來自兩端的側翼政黨攻擊，卻因其相對相容、溫和的政治

²⁰¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering : A Inquiry into Structure, Incentives, and Outcomes* (New York : New York University Press, 1994), pp. 53-62。

立場而獲多數選民青睞，並得以穩住政局。這種聯盟模式的最大缺憾，是其往往不願正視這個分裂社會的衝突癥結，而只是不斷透過妥協，一再推出各方都勉強可以接受的折衷方案。²⁰²

從政治理論來講，不同的族群性政黨體系，對於各國國內的族群關係會造成不同的影響。馬來西亞現在的政黨體系是以多族群政黨聯盟居於中心位置的一黨優勢體系，就是有兩個或兩個以上的族群性政黨所共同組織的聯盟，其中參與結盟的每一個族群性政黨仍然可以宣稱是在為其所代表的種族利益服務。結盟的關係可以分為暫時性結盟和永久性結盟兩類，永久性結盟與一般選舉時才組織的暫時性結盟有區別。一個永久性結盟成立與否的關鍵，在於聯盟的各個夥伴是否有誠意建立一個無限期的結盟關係，並以各種適當的安排使之成為可能。從馬來西亞的情況來看，從最初的聯盟到現在的「國民陣線」，應該屬於永久性結盟。²⁰³那麼，整個政黨體系中代表不同種族的各個政黨是怎樣建立一個穩定的政治結構，使本族人與政府間建立一種認同感呢？

政治不外乎妥協，馬來西亞政治發展平穩的其中一個重要原因，是它具有一個精英的容納系統，何啟良是這樣描述的：「在這個系統裡，政治精英階層達至某種程度的共識、依賴和融合，互補互利，致力於促成一個有效的穩定的政治秩序。他們之間存在有足夠的適應力和同情心，彼此溝通，對於所謂的敏感問題，也能作最高度的忍讓，質言之，在這個系統裡，各族群的利益是透過協商的途徑來解決的，也就是說，雖然大馬公民文化缺乏共識，這個缺陷卻因為政治精英階層的凝聚力被填補了。大馬各族群各自為政、針鋒相對的張力，依賴這上層的政

²⁰² 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 10-11。

²⁰³ Anek Laothamates, "Democracy and Authoritarianism in Malaysia Since 1957: Class, ethnicity and Changing Capitalism" *Democratization in Southeast and East Asia, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore*, (1997), pp. 88-120.

治精英在相應的對話裡一一鬆解。」²⁰⁴

然而成功的妥協，卻需奠基於各方相近的政治實力與籌碼，實力相近，才足以彼此互相否決，捍衛己方真正在意的一些基本權益。換言之，是要既合作又相互制衡，如此才能扮演好內部反對者的角色。不過當聯盟三黨從成立之初巫統和馬華公會平起平坐(馬印國大黨因其代表的印裔人口相對單薄，則從未佔據過重要位置)，經「五一三事件」後，形成當前 14 黨同盟的國陣，造成談判雙方力量失衡，妥協的層次也大為降低。不論是馬華公會、民政黨或馬印國大黨，皆無法再參與政策大方向的擬定，²⁰⁵只能在執行面上尋求較低層次的妥協。但是扮演重要角色的卻不多。

除了被禁的馬來西亞共產黨以及近年來屢次申請註冊不果的社會主義黨(PSM)之外，馬來西亞人基本上享有組黨的自由。獨立半世紀以來，馬來西亞大小族群性政黨的出現一直都沒停止過。事實上，自 1995 年來，每屆人選都有至少 6 個政黨角逐國會議席，最高峰時(1969 年)甚至達 16 個。自 1959 年獨立後第一屆國會算起，每屆國會最少有 2 個政黨，最高峰時(也是 1969 年)達到 8 個。如果以這些表面數字來看，馬來西亞因此可以說是不折不扣的多元政黨民主體系。

²⁰⁶

然而，如果我們把各黨的得票率和得席率考慮在內，計算出每屆大選與國會的「實質政黨數目」(effective number of parties, ENP, 如【表 4-5】)，則我們會發覺，原來馬來西亞自 1959 年以來的選舉中實質上只有 2.19 到 3.56 個政黨；1959 年來國會的實質政黨數目更少，除了 1969 年時達到 2.41 個外，都一直在 1.29 到 1.92 之間起落，到了 2004 年降至 1.21 的歷史性新低。²⁰⁷換句話說，至少在技術上，一黨優勢體系的 political 格局在馬哈迪執政時期達到巔峰。

²⁰⁴ 何啟良，《大馬華人政治省思》(吉隆坡：華社資料研究中心，1994 年)，頁 51。

²⁰⁵ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 11。

²⁰⁶ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 29。

²⁰⁷ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 29。

【表 4-5】

馬哈迪時期計數與實質政黨數目

選舉年份	計數政黨數目		實質政黨數目	
	選舉	立法	選舉	立法
1959	7	2	1.48	1.04
1969	10	8	3.56	2.41
1982	11	3	2.35	1.35
1986	9	3	2.52	1.39
1990	9	5	2.90	1.92
1995	7	5	2.19	1.39
1999	10	5	2.69	1.64
2004	9	4	2.23	1.21

作者製表

資料來源：歷年選舉報告。

在一黨優勢體系下，在野陣營在政黨競爭中面臨種種不公的先天與後天限制，從而在與國陣的較量中始終處於被動低位，而國陣在與各在野黨的互動關係中始終處於中心位置亦未曾動搖過，如【表 4-6】。

【表 4-6】

馬哈迪時期的執政黨（聯盟）及在野政黨（聯盟）

時期 \ 政黨	主要左翼在野黨（聯盟）	執政黨(聯盟)	主要右翼在野黨（聯盟）
1981—1988	民主行動黨	→ 國陣（巫統為主） ←	回教黨
1989—1995	人民陣線 （民行黨與沙團結黨為主）	→ 國陣（巫統為主） ←	回教徒團結陣線（回教黨 與四六精神黨為主）
1996—1997	民主行動黨	→ 國陣（巫統為主） ←	回教黨

作者製圖

資料來源：自行設計，參閱孫和聲、唐南發編，《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》（吉隆坡：燧人氏，2007年），頁 12-13。

說明：（1）國陣雖正式成立於 1974 年 6 月，但自 1972 年始，其雛形已具。（2）1989-1995 年，四六精神黨雖同時參與組織兩個反對黨陣線，合併為所謂反陣，但依其訴求，主要是在與回教黨一致的側翼方向，向國陣「進攻」。

第五章

馬哈迪政治遺產之下選舉制度的改革和 政黨政治的走向

根據馬哈迪首相的安排，副首相暨國陣副主席、巫統署理主席阿都拉·巴達威於 2003 年 10 月 31 日正式出任馬來西亞第 5 任首相，馬哈迪本人則不再擔任任何官職，²⁰⁸高層順利地實現權力的交接和平穩過渡為馬來西亞長期的政治穩定創造了條件，從此馬來西亞進入「後馬哈迪時代」。

2004 年第 11 屆國會大選，也是馬哈迪卸任後馬來西亞的第一次大選，是一場巫統與回教黨爭奪「回教國」詮釋權的選舉，結果呈現出馬來選民回流巫統，華人選民回流民主行動黨的局面。國陣贏得 219 個下議院議席中的 199 席，²⁰⁹占國會議席的 90%，其中巫統獨佔 109 席，而回教黨大幅下挫，只獲得 7 席，還丟掉了丁加奴州，只在吉蘭丹州以微弱優勢保住政權。公正黨亦大敗，²¹⁰導致在野陣營失去了制衡巫統的力量。而以華人為主的民主行動黨，由原來的 10 席增加到 12 席，成為新的正式反對黨。²¹¹事實證明，假如巫統團結和有新的形象，加上執政黨聯盟的作用，回教黨難以撼動它。²¹²

²⁰⁸ 廖小建，「進入後馬時代的馬來西亞政局—論巫統面臨的內外挑戰」，東南亞研究，第 6 期（2003 年），頁 24。

²⁰⁹ 搜狐國際新聞，「巴達維解散國會，馬來西亞提前 15 個月舉行大選」，2008/02/14。

<http://news.sohu.com/20080214/n255164206.shtml>

²¹⁰ 輿論認為，公正黨作為多元種族政黨，獲得許多華人活躍分子的欣賞，但公正黨雖貴為回教黨的政治盟友，但又無法壓下回教黨「神權」治國的氣焰，是其致命傷。請參閱：亞洲時報國際新聞，「馬來西亞 2004 年大選：『投我黨一票，可上天堂』」，2004/03/17。

http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5008&catid=59&Itemid=168

²¹¹ 文峰，「2004 年海外僑情摘要」，僑務工作研究（電子版）。

<http://qwgzyj.gqb.gov.cn/hwzh/124/242.shtml>

²¹² 范若蘭、孟慶順，「馬來西亞伊斯蘭教國理念、實踐與政黨政治」，東南亞研究，第 2 期（2005 年），頁 23。

族群政治格局的重現，令巫統恢復一黨獨大局面，回教黨和民主行動黨雖有成長，但因不會威脅到巫統的馬來票源，故無力牽制巫統。而且，華人選票分佈在馬華、民政和民主行動黨之間，華人政治力量的分裂，進一步強化了巫統一黨獨大下的多黨聯盟形勢。由於人民公正黨走向泡沫化，伊斯蘭教黨退潮，民主行動黨孤立無援，替代陣線已名存實亡，兩線政治的理念陷入困境，短期內無望實現。自安華事件以來掀起的政治改革運動受到重挫，從選後形勢看來，馬來西亞政治民主化進程面臨著新的變化。「少數族裔既已在政治上日益邊緣化，則任誰都無法派出馬來兩黨制的發展可能。……局面未必會朝最壞的方向展，……關鍵即在於社會能否及時擺脫族群政黨政治的桎梏。」²¹³而這裡面又包括兩個面向：改革選舉制度和宣導協和式民主。

²¹³ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 15。

第一節

改革選舉制度

獨立五十年至今，馬來西亞「雙族群社會」的特徵已經消失，馬來人相對於非馬來人人口，差距日益懸殊。再加上選區劃分不公，混合選區也因為馬來鄉民持續湧入城鎮而逐屆增加，從長遠來看，如果族群投票模式不變，少數族裔必因選票無足輕重而進一步邊緣化。²¹⁴反觀馬來選票市場愈大，競逐者自然也就愈傾向以犧牲他族權益來討好自己的選民。欲求有效的解決政治衝突，便需要一套公平、客觀的選舉制度運作，方能夠建立起有效的競爭性選舉。承前所述，馬來西亞選舉制度的弊端除涉及選舉委員會本身的角色，此外還有法律與司法系統的問題，政府其他部門的協作問題，投票制度的問題，正如阿都拉昔所說的，現在已經到了檢討和改革的時刻了。而其宗旨應該是透過選舉制度的改革推進國家的整體民主化，從而擴大人民應享的自由空間。

一、恢復地方選舉

僅十餘年來，馬來西亞州利益代表者在上院中的力量呈下降趨勢。上院議員的組成分為兩部分：各州推選；最高元首委任。由州推選的議員代表州的利益；而最高元首委任的議員則是對公眾服務有特殊貢獻者，或在專業、商業、工業、農業、文化活動或社會服務方面有特殊成就者，或者代表少數民族或能代表原住民之利益者。從上述兩部分議員在上院中所占比例的變化可以看出州的地位在受到削弱。1957年在上院中選舉議員與委任議員之比為22：16，共38人。選舉議員多於委任議員，說明州的地位受到重視。1963年仍是選舉議員多於委任議員。但從1964年開始發生變化，這一年選舉議員第一次少於委任議員，為28：32。此後

²¹⁴ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁14。

基本維持這樣的局面。1993年上院選舉議員與委任議員之比為26：42。代表州的利益的力量減少了，意味著州的地位在受到削弱。在可預見的將來，這種局面也不會改變。²¹⁵在1995年，首相馬哈迪還強調說，「上議院選舉制度不適合在我國實施，因為它可以導致國策無法順利操作」。²¹⁶

馬來西亞州級以下地方政府的選舉，1960年代中期時，就遭中央政府以正值印尼「對抗」（Konfrontasi）為由擱置。「五一三事件」變局後，1971年7月，中央政府更索性宣佈廢止，迄今仍未恢復。這不單是民主政治的倒退，也無異剝奪了手無中央執政資源的反對黨深耕基層進而茁壯的機會。地方政務大多無涉族群利害，政府績效也與普通百姓的生活品質直接相關，最能讓選民不分膚色、選賢任能，應是破解族群政治的最佳切入點。尤其這方面還涉及城市的市長和市議會選舉，亦有助於還原城市中產階級長久以來，遭扭曲選制壓抑的政治影響力。馬來西亞地方議會多年來，早淪為執政者政治酬庸及私相授受之所，地方吏治更是因缺乏制衡機制及選票監督而崩壞。民間往往只見小吏趾高氣揚，官員上下其手，責任政治蕩然。而朝野國，州議員多年來「服務政治」當道，巡水溝，接投訴猶樂此不疲的現象，尖銳地反映了地方吏治之無能。²¹⁷儘管恢復地方選舉最大的阻力在「國陣」自身，在野陣營若能聯合起來，伺機突破，因事涉民眾的切身利益，還是有可能贏得廣泛支持。

二、增強選委會的獨立性

承前文所述，籌組馬來西亞社會主義黨的草根團體，在向政府長官和政黨領袖表達訴求不受領情後，開始朝較政治化的方向走，諸如和平集會、到國會舉橫幅標語示威、向議員施壓等。1995年全國大選漸近時，這些草根志工終於決定訴諸選舉政治，唯最初也不是要組黨，而是依舊維持非政府組織的超然姿態希望

²¹⁵ 黃雲靜，「馬來西亞聯邦體制特點及成因」，東南亞研究，第5期（1996年），頁12。

²¹⁶ 南洋商報，1995/05/11。

²¹⁷ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁16。

透過輿論訴求的途徑，要求各朝野政黨在工人占相當比例的選區的各級候選人表達立場，以形成政治壓力，讓具體民意在選舉政治的天平上發揮合理的作用，在馬來西亞族群政治的演進歷程中發揮了突破性的作用。最後由於無法註冊成為合法政黨，而且為他們的訴求綱領背書的候選人和政黨都是來自在野黨，他們終於決定與替代陣線合作，在替陣陣營內，派候選人在民主行動黨旗幟下競選。²¹⁸

這段小插曲，反映了選舉委員會獨立性的萎縮。首先，馬來西亞社會主義黨不獲社團注局官批准，是選舉委員會所受的外在約束，也就是說批准政黨組織成立及其參與選舉政治的權利應該是在選委會的許可權之內；社團註冊官的任務本來只是行政性質，但此實例顯示其決定受到政治影響或壓力，造成政治性不公平，這種情形必須改變。其次，規範選舉委員會運作的法律制度沒有收到實效，現實中選委會的運作與法律制度的預設有很大的距離，因此從法律層面上把選委會從首相署抽離並賦予它充分的獨立法定地位是必要的。再次，法庭的角色也有待轉換，司法系統要充分扮演其名義上獨立的憲制角色是相當艱難的，「社會主義黨註冊案」強烈的說明，自由開放的選舉政治必需要有一個充分獨立自主無畏無私、不受行政權力干預的司法系統作為保障才有可能。²¹⁹

因此，假如馬來西亞政府有意改革選舉制度，首先就要把誠意表現在改革選舉委員會的組織上，這個委員會必須有充分的獨立性。具體而言，委員不能有強烈的政黨色彩，然而也須避免容納政府的公務人員；合理化選舉委員會與國民登記局的協調，清理選民名冊，剔除「幽靈選民」和「輸入選民」，簡化並制度化選民登記程式；檢討包括不利司法獨立的法規與措施，包括法庭審理選舉弊案投訴的限制，以及法庭進行「司法審查」的權力被廢除的問題；改革選舉委員會的組織程式和條規，確保委員會的獨立性，讓委員會脫離公共服務系統，獲得與

²¹⁸ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 19。

²¹⁹ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 21。

司法系統相同的獨立地位，擁有本身控制的經費財源等等。²²⁰

三、引入比例代表制

簡單多數票勝者全贏的制度不適宜像馬來西亞這樣的多元社會，「比例代表制」(Proportional System)是較為公平表現出得票率的制度。因為比例代表制是將某政黨所獲得的席位，與選舉中囊獲的得票數，以較為相稱的結果呈現出來。因此，在純比例代表制的選舉制度之下，如果某政黨在選舉中的得票率為 45%，則在國會中所分配的席次亦約略為 45%。所以要產生單一政黨在國會中掌握過半數的席位，相形之下機會較少，導致比例代表制，被認為與多黨制及聯合政府密切相關。

比例代表制最大的功能即在於，它能夠解決單一選區相對多數決制常見政黨得票數與獲得席次，比例性不均的現象，既讓選民的選票有不致於被浪費的感覺，亦可避免大黨獲得過多「額外議席」(Seat bonuses)。²²¹大抵而言，比例代表制有助於政黨提名時，同時兼顧社會各階層的代表，能適當保護弱勢團體的參政機會。在理論上，比例代表制的計算方式，多半採行「最高平均數」(highest average)或是「最大餘數」(largest remainder)。但不論何種計算方式，皆比單一選舉區來得公平。

比例代表制所涉及另一項關於公平性問題是選舉區的劃分，亦即議席分配將全國視為一個大選區，或劃分為若干個議席分配的比例代表選舉區。一般而言，大部分國家劃分比例代表制的選舉區時，基本上是考量保障弱小的政黨利益；相對於多數代表制，比例代表制是另一種截然不同的選舉制度，其基本觀念十分簡單，就是將席位公平的分給各政黨，儘量使各政黨所獲得的選票與席次的

²²⁰ 孫和聲、唐南發編，前引書，頁 25-26。

²²¹ 吳東野，「我國立法院全國不分區委員制度之研究」，選舉研究，第 6 卷第 1 期(1999 年 5 月)，頁 148。

比例可以相互對稱。在此一情況之下，對於小黨較有保護的作用，尤其是對於馬來西亞社會種族、宗教、語言、文化分歧較為嚴重的情形時，採用比例代表制，在選舉區當中均能夠依照各黨派所得之選票而分配席位。只要小黨有足夠的選票便可以選出自己的代表，以避免在相對多數下產生少數代表，使社會分化的意見無法藉由選舉制度表達出來，甚而減少選票浪費(wasted vote)的產生。大體上，在選票與席次的比例上，絕對比單一選舉區來得對稱。²²²

在比例代表制的運作之下，各政黨在各種的政策中採取一個「點」(point)而非一種「傾向」(trend)。²²³於是每個參與競選的政黨將盡量用其政策吸引一部份的選民，如被社會中的一部份選民所接受，便有機會獲得席次。換言之，只要政黨累積到相當程度的選票，則在議會中有可能爭取到議席而獲得發言的機會。M. Duverger 法則中的心理因素在此一情況之下作用勢必減弱，弱小政黨亦有獲得席次的機會。此種情況反映在選舉結果上，則各政黨所獲得的選票與席次的比例性，會較為接近，因此提供了多黨生存的條件，所以比例代表制雖不致於創造小黨，至少亦不致於歧視小黨。

如此一來，可以避免族群政治格局和單一選區相對多數決制下大黨愈強，小黨愈弱的局面，亦可有效弱化執政集團對選舉制度的操控。當然，改革選舉制度檢討的課題範圍應該是全面的，還可能包括：明確規定國會解散後看守政府的職責和權力，可做什麼和不可做什麼，譬如政府和政黨不分，政黨競選活動僱用公家資源，利用政府項目撥款(分派糖果)收買選票，限制公務員在競選活動中的功能等。

²²² 雷競旋，《選舉制度》(台北：洞察出版社，1989年3月)，頁97-105。

²²³ Richard S Katz, *A Theory of Parties and Electoral System* (The Johns Hopkins University Press, 1980), pp. 40-41.

第二節

建構協和式民主政治

由於馬來西亞是一個多元分歧的社會，若要有自由開放的民主選舉，就必須克制族群政治的惡劣影響，使族群政黨喪失市場，這就要靠公民社會積極開拓多元議題和提舉多元選擇，把族群「非此即彼」的選擇邊緣化。應該要有一個更公平、更合理的制度安排，才能將減少族群間的緊張關係和衝突，創造出一個穩定而和諧的國家。所以政治制度的設計就非常重要，這對於族群政治的意義不僅是衡量國家認同的重要指標，²²⁴同時也是政治穩定的關鍵因素。

一、「協和式民主」的內涵

杭廷頓(Samuel P. Huntington)認為不穩定的主要關鍵因素在於政治參與和政治制度化的差距過大，²²⁵所以應該要有一個符合多元族群的制度設計，由此而建立的國家機關才能制訂出合理公平的公共政策，所以在一個多元族群社會中，政府所制訂出的公共政策應該滿足兩個條件一、是政策的作為應使社會的弱勢族群獲得利益；二、是政府的職位與地位應該開放給各族群成員。

因此，西方的多數決並不適合多元族群社會，而學者Lijphart所提出的協和式民主（consociational democracy）較能符合馬來西亞的政治現況，Lijphart認為在多元分歧的社會中，西方多數決的決策方式將容易釀成衝突和對立，所以提倡協和式民主和共識民主，兩者相差無異而其中協和式民主則較為廣泛，協和式民

²²⁴江宜樺，「自由主義體制下的國家認同」，台灣社會研究季刊，第25期（1997年），頁87。

²²⁵Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven: Yale University press, 1968), p. 79.

主主要有四大原則：²²⁶一、是大聯合政府（grand coalition），多黨聯合內閣可能以行政權力分享的形式出現，但也可用非正式的制度安排來取代。二、是比例原則（proportionality），政府在各種政策和制度採取比例代表制，不只是政府職位的安排，也包括公共基金按比例分配等等。三、是社會分裂體自治權（segmental autonomy），採取的方法有聯邦主義、規劃自治區，若是當分歧社會的各族群團體在地理上相互混居時，可利用像比利時使用的文化議會和教育組織來賦予該團體自治權。四、是少數者否決權（minority veto），少數團體在憲法修正案上，具有決質性的否決權。

二、建構馬來西亞的「協和式民主」

有學者認為，馬來西亞的民主政治發展基本上是屬於一種倒退的狀態，即由「協和式民主」（1955年—1959年）至「準協和式民主」（1960年—1969年），「準協和式民主」（1960—1969年）而至「種族威權民主」（1971年迄今）。²²⁷在種族威權民主下的馬來西亞政體包含民主國家的雛形，如三權分立、國會制、定期選舉，以及種族政治，如馬來人特權地位、馬來官僚行政系統、巫統支配行政、立法、以及國家意識型態工具馬來化，而在威權部分則是廢除地方民選制度、剝奪國會自由言論權、限制集會、出版、遊行、集會等自由權。²²⁸

Lijphart建構出來的協和式民主，為多元分歧的國家找到一個較好的制度安排，若是將Lijphart的理論用來檢視馬來西亞的政治制度，我們將會發現馬來西亞仍然有許多需要改進的地方。首先協和式民主中所強調的大聯合政府，是一個平等而共用權力的組織架構，但是馬來西亞的國陣雖然具有政黨聯盟之名，實際上卻是由巫統決定國家大政，其他的政黨大多只能表達意見而沒有決定權，因此其他政黨的象徵性大於實質參與，這並不符合聯合政府的精神。其次，協和式民主

²²⁶ Arend Lijphart, 著，陳坤森譯，《當代民主類型與政治》（台北：桂冠出版社，1993年），頁10-12。

²²⁷ 祝家華，前引書，頁80。

²²⁸ 祝家華，前引書，頁81-84。

最重要的原則比例性，也就是無論政府組織、公共政策、選舉制度、或是法令規章都要具有比例性。我們從公共政策來看 1967年所制訂的國語政策，將馬來文訂為官方語言，其他的語言如華文、印度文僅作為教學使用，這不但忽視其他族群的教育與文化，更有藉語文政策實行同化的意圖，此外，1971年的新經濟政策、1975年的工業調整法等等，都是限制其他族群的發展而偏袒馬來族群的政策，這樣的政策自然會引起其他族群的不滿和爭議，馬來西亞又如何能夠維持和諧的多元社會。最重要的是在人事上採取族群分配政策，讓馬來人和印度裔和華人一樣擔任政府要職，並且在選舉制度上採取集選區制，²²⁹保障少數族群政治參與的機會，讓少數族群也有機會參與政治以及表達自己的意見，這有助於防止少數族群走向極端的反政府運動。

²²⁹ 1984 新加坡推出集選區制，以 3 人為一組的候選人群，其中必須保留一名為少數民族出身的候選人，一旦提名候選人勝選 3 人同時當選反之則都落選，1988 年將 12 個集選區擴大到 15 個，也從原本 3 人一組增加到 4 人一組，這制度是為了保障少數族群在國會的代表權。請參閱：洪鑣德，《新加坡學》（台北：揚智文化，1997 年），頁 21。

第三節

2008 年大選「國陣」失利的原因

馬來西亞獨立建國 50 週年，以巫統為主軸的種族政治 50 年不變，但在 2008 年 3 月第 12 屆大選中，卻遭受有史以來最重的挫折。大選成績顯示大馬政局首次出現大轉變—朝野政黨勢力非常接近。國陣在大選國會議席的總得票率為 50.38%，惟在半島得票率則為 49.65%，低於反對黨的 50.23%。這些數據彰顯一個事實—構建多元種群政治的思維已在這片土地上萌芽、紮根、茁壯成長；並打開了政治新契機，塑造了兩線制雛形。馬來西亞人的馬來西亞政治新格局在來屆大選可望落實。²³⁰

一、經濟上的深層次問題

「通貨膨脹、經濟下滑、油價飛漲造成人民生活困難，貪汙和司法醜聞令國陣的發展牌、華文教育牌和大型經濟走廊計畫全部失靈。」²³¹實行了幾十年的「新經濟政策」弊端日益顯露，²³²近幾年馬來西亞GDP增長率在5%—6%之間徘徊，沒有太大起色。據馬來西亞中央銀行資料顯示，2006年GDP增長率為5.19%，2007年為6.13%，2008年估計可達5.1%—6.1%。國際油價暴漲，馬國內燃油價格也上漲，儘管政府給予一定補貼，但馬汽車普及率很高，汽油漲價使老百姓感到了壓力。馬糧食和副食品還要進口，而當前國際上農產品價格普遍上漲，人民日常生活開銷增加。

應當承認，國陣政府在促進經濟增長方面的成績總體上是不俗的，但經濟績

²³⁰ 黃海生，「多元族群政治的走向」（星洲日報，2008/03/26）。

²³¹ 「國陣須調整重新出發」（國際時報，2008/03/10）。

²³² 「新經濟政策」在經濟上向馬來人等土著傾斜的客觀效果，讓一部分馬來人先富起來，產生了一批馬來百萬富翁，但也有一些弊病，如造成土著內部貧富差距擴大，華人和印裔有受歧視的感覺，非土著人才外流。

效已越來越不再是執政黨合法性的唯一來源，而深層的財富分配問題更具關鍵意義。除了因堅持族群分配模式而倍受詬病的新經濟政策外，在本屆大選前，與民生直接相關的通貨膨脹、犯罪率升高以及族群關係持續緊張等問題都凸顯出來，國陣政府的治理能力出現信任危機，這是執政黨受挫的直接原因。

二、國陣執政能力的弱化

（一）執政黨權力異化

在國陣長期執政的條件下，由於權力運行缺乏強有力的制約，權力尋私現象層出不窮，²³³以致產生了政治權力與商業領域相結合的「裙帶資本主義」，其最大受益者是得到執政黨庇護的少數大企業家（尤其是馬來企業家）與政治精英。其結構性原因在於馬來西亞的政府力量遠較社會力量強大，公共權力廣泛介入社會資源的分配。在這一過程中，來自既得利益集團的巨大壓力，導致了公共權力一定程度上的私有化，²³⁴這違背了現時代人們對於政治抱有的較高期望，小範圍的庇護關係越來越難以被容忍，執政黨以權威主義為取向的統治模式已越來越難以適應馬來西亞公民社會的發展需要。

（二）執政黨制度化水準低下

儘管馬來西亞執政黨相對社會明顯處於優位，但在深刻的社會轉型和制度

²³³ 尤其是在位二十多年的前首相馬哈迪的功過備受爭議，許多人指責他太好喜功，認為後期的執政對馬經濟破壞極大。在他執政後期，貪汙愈來愈多，愈演愈烈，各種醜聞，屢出不窮。許多大型的建設使國家收支不平衡，國家財政出現赤字。阿都拉上臺時，國陣幾乎已經病入膏肓、極為貪腐，而阿都拉柔弱的性格令他無法改革國陣，剷除貪汙，遂導致這次國陣大敗。因此有人認為，這次國陣的敗選主因源自前任首相馬哈迪。

²³⁴ 2003年，以「清廉先生」著稱的巴達威首相上臺的時候，人們還對他寄予厚望，希望他能給官商勾結盛行的馬來西亞帶來新的氣象。巴達威在上任之初，大刀闊斧地改革行政機制，整治員警機構，並打擊腐敗。特別是對與前首相馬哈蒂爾私交深厚的「鋼鐵大王」謝英福的審判，以及包括國土部長在內的一批高官的入獄，都給了人民極大的期望。但時隔不久，巴達威領導的國陣政府就有了恢復從前模樣的跡象。雪州政府千萬林吉特馬來西亞貨幣名稱建棟豪華公寓，以作州行政議員的住所吉隆坡第二中環路甲洞高架橋的豆腐渣工程等，讓人記憶猶新。而巴達威的兒子和女婿也快速擴展他們在商界的勢力，巴自己也並不避諱他們與政府的密切關係，坦言稱：「我的兒子確實獲得了一些政府的工程。」請參閱：李優坤、戴斌武，「解讀馬來西亞新一屆大選結果」，當代世界，第4期（2008年），頁33。

變遷過程中，如果得不到社會層面的積極回應，執政黨將越來越難以單獨擔負起制定規範、引導制度運行以及維護社會穩定等多重任務。當前國陣在適應社會政治結構變遷方面顯得滯後，其瓶頸在於巫統、馬華公會、馬印國大黨等主要成員的制度化水準仍然不高。在它們內部，個人色彩濃厚的傳統政黨文化仍然佔有支配地位，新陳代謝機制不健全，家族政治現象比較突出。尤其是長期以來國陣把政治穩定視為最高價值取向，這導致在政治實踐中對政治參與要求壓制過多，不僅黨內民主機制不完善、基層黨組織的意見被邊緣化，甚至選民的利益表達也不能充分保障，對反對黨的政治競爭更是全面打壓。這無疑限制了執政黨對於社會信號作出回應的能力，須知政治穩定是手段而不是目的，執政黨更需要的是認同而不是威壓的作用，否則這種穩定的可持續性在公民政治參與要求日益升高的趨勢下越來越值得懷疑。

在更高層面上，制度化水準不高還表現在馬來西亞政黨政治的運行仍然缺乏成熟的自我約束機制及規則，一些政治鬥爭的無序性和破壞性較強，領導層的危機不時爆發，例如現任巫統主席巴達威與馬哈迪及其支持者之間的爭鬥使執政黨內部的凝聚力受到削弱。在執政黨的准霸權結構中，巫統及其盟友的關係也越來越受到質疑：前者在執政集團中凌駕於其他政黨之上，並不利於調動其他成員黨的積極性。作為其具體表現，身兼馬來西亞教育部長和巫統青年團團長的希山慕丁在過去三屆巫青團代表大會上一再揮舞象徵馬來民族主義的馬來短劍，不但招致廣大非馬來人的反感，也使其他國陣成員黨對巫統的霸權作風感到不滿。²³⁵

（三）族群政黨政治的痼疾

長期以來，國陣之所以能夠控制政局，非馬來人的支持絕對重要。馬來人必定主導政府，是馬來西亞的政治現實，但另一方面，沒有非馬來人的支持，馬來人單獨執政也並非完全可能。這不僅因為所謂印度人和華人的經濟實力，更因

²³⁵ 宋效峰，「2008 年大選後馬來西亞政黨政治的走勢」，東南亞研究，第 5 期（2008 年），頁 54。

為在選舉遊戲中馬來人選票的分裂。1951年和1999年兩次大選，正是印度裔和華裔選民的支持，才使巫統國陣的領導黨派主導的政府渡過了難關。

但是，「國民陣線」政府在處理民族關係上的「馬來人至上」原則，卻長期導致印度裔和華裔選民的不滿。以前，在反對黨回教黨建立「回教國」口號的刺激下，印度裔和華裔選民出於對極端的「回教國」前景的恐懼，以及印尼排華浪潮的教訓，容忍了國陣政府的「馬來人優先」政策但隨著反對黨，特別是回教黨政策的調整，以及民主化的發展和中產階級的覺醒，印度裔和華裔選民已越來越不能容忍國陣以政治穩定和協調民族關係為藉口，壓制兩族裔人民的合法權利。

從2007年開始，在華裔繼續堅持正當權利訴求的基礎上，「興都權利行動力量」也推動印度裔選民訴求合法權益，在2007年發動了幾次大規模的示威活動。特別是11月的示威，有將近萬人參加，使得國陣內相當被動的印度裔政黨—馬印國大黨也積極投入動員。這次大選，是印度裔和華裔選民對國陣政府不滿情緒的第一次大爆發。據統計，本次大選，有將近7成的印度裔和華裔選民把選票投向了反對黨。而國陣內的馬印國大黨主席，甚至連國會議員的選舉都宣告失利。非馬來人第一次用選票教訓了國陣，表明了非馬來人對國陣的失望已達到了相當程度。²³⁶

²³⁶ 李優坤、戴斌武，「解讀馬來西亞新一屆大選結果」，當代世界，第4期（2008年），頁33。

第六章

結論

2008 年大選，馬來西亞政治生態出現了 40 年未有的大變局。大選甫定，各種政治力量開始進行新的組合與博弈，馬來西亞政黨政治的走勢尚未明朗，當前有以下幾點值得重視。首先，「兩線制」是馬來西亞政黨政治的基本發展方向；其次，經濟和社會結構的現代化將決定馬來西亞政黨政治的發展路徑；第三、族群關係仍然將是馬來西亞政黨政治的主要議題。

一、「兩線制」是馬來西亞政黨政治的基本發展方向

據統計，在2008年大選中，國陣在馬來半島的得票率為51%，反對黨的得票率達49%，勢均力敵。有報導稱，安華大選後還跑到東馬(沙拉越州和沙巴州) 活動，拉攏某些國陣議員跳槽加入反對黨，以便扭轉國陣占多數的局面，從而上台執政。安華開出的條件很誘人，給迄今未出過副首相的東馬安排一個副首相職位，以及將東馬的石油產地稅從目前的5%上調至20%。²³⁷東馬地區國陣成員黨眾多，確實有一定潛力可拉攏。

在西馬勢均力敵的情況下，對東馬兩州的爭奪具有關鍵意義。東馬的局勢已引起國陣的警覺。2006年5月沙拉越州議會選舉時，沙拉越華人社會的「反風」就很盛行，導致國陣成員黨「沙拉越人民聯合黨」的席位大幅減少，反對黨取得重要突破。東西馬兩地距離遙遠，種族構成、宗教信仰、社會經濟發展等不盡相

²³⁷ 東馬的沙撈越州和沙巴州是馬來西亞石油和天然氣的主要產地，但石油和天然氣全部歸國家石油公司擁有，兩州政府從產品收入中徵收 5% 的產地稅，其餘收益歸中央政府。東馬一直抱怨中央拿去太多。

同，東馬經濟及基礎設施相對落後，在國陣中央政府處境不利的情況下，東西馬關係變得更加敏感。綜合看來，反對黨要取得全國政權，實現「政黨輪替」，還有很長的路要走。首先，反對黨陣線各成員黨有不同的黨綱和訴求，需做重大調整，才能產生共同認可的綱領；其次，反對黨內部相互信任程度差，須經過長期的磨合：例如目前在州聯合政府的權力分配方面，就已經產生分歧，甚至將矛盾公開化；最後，也是最重要的，那就是反對黨能否在其執掌的州政府做出讓人民滿意的政績。

2008年4月，由三個反對黨(公正黨、民行黨和回教黨)組成的「人民聯盟」宣告成立。隨著三黨合作基礎的鞏固，以及在五州施政等重大問題上協調的加強，「人民聯盟」與國民陣線抗衡的能力將進一步增強。「人民聯盟」領導人安華一再聲稱能夠拉攏足夠的國陣議員跳槽，一舉推翻國陣政權，在2008年9月組建「民聯」政府。長期來看，馬來西亞存在著形成兩線政治(或兩黨制)的可能性，但在短期內確立的條件仍不成熟。「民聯」入主中央所需的30個國會議席寄望於執政黨的分裂，這多少帶有機會主義的色彩。

2008年6月底安華再遭「雞奸」指控，這表明馬來西亞政治結構中仍然存在著許多不利於反對黨的制約因素，政治文化相對保守，潛規則有很大市場。或許更重要的是，「人民聯盟」自身也存在著一些問題：一、是三黨力量對比大致均衡，相互制約有餘而向心力不足，其合作機制的完善程度仍遜於國陣，能否有效運作還有待觀察；二、是儘管三黨努力尋求維繫合作的思想基礎，但回教黨不會輕易放棄其一貫的「回教國」目標，這將是影響人民聯盟凝聚力的深層因素。²³⁸因此，與其簡單地判定兩線制就要在馬來西亞實現，不如說正在由巫統一黨獨大格局向「一超多強」格局轉變，²³⁹從而更加準確地概括當前馬來西亞政黨政治

²³⁸ 宋效峰，前引書，頁56。

²³⁹ 「一超」是指巫統，「多強」是指人民公正黨、民主行動黨、回教黨、馬華公會等；「多強」

的走勢。

二、經濟和社會結構的現代化將決定馬來西亞政黨政治的發展路徑

從根本上看，經濟成長對於馬來西亞的威權主義統治是一把雙刃劍：它在為執政黨帶來巨大政治合法性的同時，也決定了准威權主義作為一種過渡形態的歷史歸宿。儘管總是存在特例，但從更為宏大的歷史視角來看，經濟發展與政治民主之間存在著明確的關係，馬來西亞的特殊性並不足以從根本上抗拒這一點。儘管未來一段時期內該國的政黨格局不太可能發生根本改變，但必將受到社會政治日趨多元的壓力，從而由威權主義向憲政民主進一步轉變。鑒於其已經擁有較成熟的政黨制度架構，馬來西亞向民主政治轉型的路徑很可能是在既有基礎上的漸進式發展。保持現有政黨制度基本特性當然符合馬來西亞執政黨的最大利益，但如何在憲政架構下拓展其對於政治生態變化的包容性，則是增強自身合法性所不容回避的課題。

經濟和社會結構的變遷是影響未來馬來西亞政黨政治發展的基礎因素。全球公民社會與馬來西亞國內政治系統正產生著日益緊密的互動，執政黨越來越需要面對如何處理好與公民社會組織的關係問題。公民社會組織與傳統的政黨政治之間既存在著相互競爭的一面，也存在著互補的一面。公民社會中的現代意識不斷向原有的權威統治輸入現代性因素，推動國家從一些領域逐步退出，有助於形成國家與社會的二元互動模式。²⁴⁰未來馬來西亞國家與社會的進一步分離，政黨政治的現代化和民主化，不但能夠為日益發達和多元的公民社會提供更通暢的政治參與機制，也將為執政黨的政治合法性注入更多現代元素。執政黨的精英集團要保持自身的合法性，就必須重視公民社會的政治意願、關注基層事務，與民間力量共同制定符合民主精髓的遊戲規則，從而重構政治合法性之基礎。

中有些是「一超」的盟友，有些則站在其對立面。

²⁴⁰ 楊魯慧，「中產階級的崛起與東亞政治轉型」，當代亞太，第1期（2006年），頁12。

當前執政黨仍然寄望於「保守療法」，盡可能地以行政吸納政治，把多元的社會利益訴求匯聚到行政管道中，使之能夠參與行政決策。事實上，本屆大選後，反對黨沒有舉行勝利遊行，阿都拉及時呼籲國陣支持者保持克制，表示接受民主選舉的結果。這就避免了類似1969年「五一三事件」的情況出現，維護了國家的政治穩定和社會經濟活動的正常進行。雙方領導人對危機的處理手法，顯示了政治家的成熟，同時也「讓人看到馬來西亞已經進入一個尊重民主的公民社會」。²⁴¹同時，阿都拉試圖透過更高效率的施政來重新贏得民眾對於執政黨治理能力的信任，從而增強自身的政治合法性。在主要執政黨內，普通黨員和基層黨組織也要求推行黨內民主，以期對黨內決策發揮更大影響。例如，巫統內部存在著修改黨章以改變黨選提名比例制的要求，即把目前主席與署理主席人選最少要得58個區部提名的資格限制(占所有區部的30%)，降至有10個區部提名即可(占所有區部的5%)。此外，馬華公會也認識到制度建設的重要性，黃家定多次強調要在黨內以「法治」代替「人治」，以促進黨內新陳代謝程式的正常運作。

三、族群關係仍然將是馬來西亞政黨政治的主要議題

作為一個典型的多元種族和多元文化社會，這次大選後馬來西亞的族群政治模式將進入一個關鍵時期。隨著馬華公會、馬印國大黨等成員黨代表本族群作用的急劇下降，國陣有必要重組原有的權力分配模式，並對以「馬來人」和「非馬來人」劃分為基礎的施政思路進行調整。為了重塑其政治合法性，未來國陣的施政應該進一步中庸化和透明化，以最大程度地平衡各族群的利益要求，巫統也已開始反思類似希山慕丁舉馬來劍那樣可能給其他族群造成極端印象的教訓。

(一) 族群及宗教因素

族群及宗教因素仍會在很大程度上繼續影響馬來西亞政黨政治的發展，甚至不能完全排除在極端情況下使後者偏離憲政軌道的可能，從而給馬來西亞的民

²⁴¹ 張秀蘭，「馬國選後政局面臨的考驗」（聯合早報，2008/03/11）。

主政治轉型帶來某些不確定因素。首先是狹隘的馬來民族主義仍然具有較大影響力，他們認為必須捍衛馬來人在國家政治生活中的支配地位。華人或印度人的民族主義情緒也不容忽視，以華人為主的國陣成員黨—馬華公會和民政黨之所以在本屆大選中失利，²⁴²部分原因在於華人選民對於它們在捍衛華人權益方面的軟弱感到不滿。此外，回教政治化對於馬來西亞政黨政治也具有深刻影響，巫統和回教黨將繼續爭奪在這一區域的領導權。²⁴³在新經濟政策的巨大慣性作用下，種族及宗教因素對於民主行動黨、人民公正黨等反對黨在有關州的施政改革仍將構成很大制約。總之，「兩線制」雛形的顯現並不必然意味著種族政治的終結。

（二）發展的主流

在本屆大選中反對黨的崛起也表明，淡化種族色彩、建構公民社會是馬來西亞政黨政治走向現代民主轉型的必然要求，它們反映了正在興起的城市中產階級的利益及價值關切。在「人民聯盟」方面，除了民主行動黨和人民公正黨明確堅持多元種族路線外，伊斯蘭教黨在某種意義上也是一個非種族性政黨。在2008年大選中，除了華人和印度人外，開始有更多的馬來人把票投給反對黨。對於國陣而言，儘管短期內還看不到完全放棄原有族群政治運作模式的可能性，但也面臨著如何加強對於多元族群的複合代表性問題。總之，族群政治模式與現代公民社會所需要的民主政治價值觀越來越難以相容。

²⁴² 作為國陣第四大黨，民政黨（即人民運動黨）在本屆大選中失去了執掌近40年的檳州政權。

²⁴³ 宋效峰，「伊斯蘭原教旨主義與馬來西亞的政治發展」，江南社會學院學報，第4期（200年），頁30。

參考書目

一、中文書籍專著

- 丁仁方、丘莉莉。2008年。《單一選區兩票制對台南市選舉及政黨生態影響評估》。
台北市：台灣商務印書館股份有限公司。
- 王國璋。1997年。《馬來西亞的族群政黨政治（1955－1995）》。台北：唐山出版社。
- 王業立。2001年。《比較選舉制度》。台北：五南圖書出版公司。
- 丘武德。2004年。《超越馬哈迪》。吉隆坡：燧人氏事業有限公司。
- 石之瑜。2005年。《社會科學方法新論》。台北：五南出版社。
- 任怡心。1984年。《馬來西亞聯盟與國陣政府聯合之研究》。台北：政治大學政治研究所碩士論文。
- 吳秉恩。1986年。《組織行為學》。台北：泰華書局。
- 吳文程。1996年。《政黨與選舉概論》。台北：五南出版社。
- 呂亞力。1989年。《政治學》。台北：三民書局。
- 李悅肇。2003年。《馬哈迪時期馬來西亞之國家整合（1981－2003）》。台北：中國文化大學政治研究所碩士論文。
- 林若雱。2001年。《馬哈迪主政下的馬來西亞：國家與社會關係（1981－2001）》。
台北：韋伯出版社。
- 林柏生。1995年。《論馬來西亞華人與馬來人的種族關係發展》。高雄：國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 胡達瑪。1981年。《馬來政壇往談》。吉隆坡：馬來西亞開明文化企業。
- 洪鑣德。1997年。《新加坡學》。台北：揚智文化。
- 約翰·F·卡迪。1984年。《戰後東南亞史》（中譯本）。上海：上海譯文出版社。
- 馬哈蒂爾。1999年。《馬來西亞總理馬哈蒂爾演講集》。北京：世界知識出版社。

- 侯政宏。2001年。《馬來西亞華人政治參與之研究—兼論華人政治上的地位與角色》。台北：淡江大學東南亞研究所碩士論文。
- 孫和聲、唐南發編。2007年。《馬來西亞政黨政治：風雲五十年》。吉隆坡：燧人氏。
- 徐火炎。1998年。《台灣的選舉與社會分歧結構-政黨競爭與民主》（兩岸基層選舉與政治社會變遷）。台北：月旦出版社。
- 祝家華。1994年。《解構政治神話—大馬兩線政治的評析（1985-1992）》。吉隆坡：華社資料研究中心。
- Arend Lijphart 著，張慧芝譯。2003年。《選舉制度與政黨體系》。台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 李派特（Arend Lijphart）著，張慧芝譯。2003年。《選舉制度與政黨體系》。台北：桂冠圖書。
- Carey, John M.著，張鐵志譯。1997年。《制度設計與政黨體系》。台北：業強出版社。
- 張曉威。1997年。《馬來西亞『華人公會』與馬來西亞華人社會之研究》。桃園：中央大學歷史研究所碩士論文。
- 陳佩修。2003年。《馬來西亞簡史》。南投：暨南國際大學東南亞研究中心。
- 陳慶佳。1994年。《嚴守崗位》（我的政論選）。吉隆坡：東方企業公司。
- 陳美萍。1998年。《馬來西亞華巫族群關係》。嘉義：南華管理學院亞洲太平洋研究所碩士論文。
- Lijphart, Arend 著，陳坤森譯。《當代民主類型與政治》。台北：桂冠出版社。
- 理查·溫斯泰德。1974年。《馬來亞史》（中譯本）。上海：商務印書館。
- 彭懷恩。2001年。《台北市選舉博物關委託研究報告書》。台北：台北市政府民政局出版。
- 雷飛龍。1983年。《英國制度論集》。台北：商務印書館。
- 雷競旋。1989年。《選舉制度》。台北：洞察出版社印行。

Maurice Duverger 著，雷競璿譯。1991年。《政黨概論》。香港：青文文化事業出版社。

楊建成。1982年。《馬來西亞華人的困境：西馬來西亞華巫政治關係探討（1957—1978）》。台北：文史哲出版社。

廖小健。2002年。《世紀之交：馬來西亞》。北京：世界知識出版社。

尾日孝道著，趙大為譯。1995年。《統合與分裂—歐洲新秩序的藍圖》。台北：錦綉出版。

Huntington 著，劉軍寧譯。1998年。《第三波—20世紀後期民主化浪潮》。上海：上海三聯書店。

餘明賢。1992年。《席位與選票：選舉制度的要素與效果》。台北：中央選舉委員會。

謝相慶。2000年。《我國立法委員選舉制度及其對選舉結果的影響》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

謝復生。1992年。《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社。

謝詩堅。1984年。《馬來西亞華人政治思潮演變》。檳城：友達企業有限公司。

羅正文編。2001年。《當代大馬文存（6，文化卷，90年代）》。吉隆坡：馬來西亞華人文化協會，第三輯。

顧長永。2000年。《東南亞政府與政治》。台北：五南圖書出版公司。

D·G·E·霍爾。1982年。《東南亞史》（中譯本下冊）。上海：商務印書館。

二、中文期刊論文

江宜樺。1997年。「自由主義體制下的國家認同」。《台灣社會研究季刊》，第25期，頁87。

李美賢、陳丁輝。2004年。「領袖人格特質、權力觀、權力移轉—李光要和馬哈迪之比較研究」。《海華與東南亞研究》，第2卷第2期。

- 李優坤、戴斌武。2008 年。「解讀馬來西亞新一屆大選結果」。《當代世界》，第 4 期，頁 33。
- 宋效峰、張立華。2007 年。「試析馬來西亞的一黨優勢制—政治穩定的視角」。《理論導刊》，第 11 期，頁 116。
- 宋效峰。2008 年。「2008 年大選後馬來西亞政黨政治的走勢」。《東南亞研究》，第 5 期，頁 53-56。
- 吳祖田。1993 年。「馬來西亞的族群關係：三十年的回顧」。《問題與研究》，第 32 卷第 5 期，頁 67。
- 吳東野。1999 年。「我國立法院全國不分區委員制度之研究」。《選舉研究》，第 6 卷第 1 期，頁 148。
- 范若蘭、孟慶順。2005 年。「馬來西亞伊斯蘭教國理念、實踐與政黨政治」。《東南亞研究》，第 2 期，頁 23。
- 袁珠盈。2004 年。「馬哈蒂爾的治國理念與經濟思想」。《Journal of Yunnan Finance & Economics University》，第 19 卷第 1 期，頁 24-25。
- 陳曉律、陸艷。2000 年。「在民主與權威之間—馬來西亞政治發展特點剖析」。《世界歷史》，頁 11。
- 張秀蘭。2008 年。「馬國選後政局面臨的考驗」。《聯合早報》，2008/03/11。
- 張應龍。2002 年。「馬來西亞國民陣線的組成與華人政黨的分化」。《華僑華人歷史研究》，第 2 期，頁 16。
- 游清鑫。1999 年。「論當前國會選舉制度改革的一些問題」。《國策專刊》，頁 9。
- 黃雲靜。1996 年。「馬來西亞聯邦體制特點及成因」。《東南亞研究》，第 5 期，頁 12。
- 楊魯慧。2006 年。「中產階級的崛起與東亞政治轉型」。《當代亞太》，第 1 期，頁 12。
- 廖小建。2003 年。「進入後馬時代的馬來西亞政局—論巫統面臨的內外挑戰」。《東南亞研究》，第 6 期，頁 24。

2000年。「馬哈蒂爾—富具傳奇色彩的政治人物」。《東南亞縱橫》，第2期。

三、英文書籍專著

Aliran. 1988. *ISA dan Keselamatan Negara*. Pulau. Pinang: Aliran Kesedaran Malaysia.

A. J. Stockwell. 1995. *Malaya : British Document in the End of Empire*. London: HMSO.

Bedlington, Stanley S. 1978. *Malaysia and Singapore: The Building of New States*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Crouch, Harold. 1996. *Government and Society in Malaysia*. Cornell: Cornell University Press.

Downs, Athony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York : Harper.

David E Bulter. 1963. *The Electoral System in Britain Since 1918*. London : Oxford University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Duverger, Maurice. 1966. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. (Translated by Barbara and Robert North) .New York: Wiley.

Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties*. University Paperbacks, London: Mathuen & Co. Ltd.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*. North: Wiley.

Hermens, F. 1941. *A Democracy or Anarchy ? : A Study of Proportional Representation* . South Bend, Ind., University of Notre Dame Press.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University press.

- Hermens, Ferdinand A. 1984. *Choosing an Electoral System* (「 Representation and Proportional Representation 」 in Bernard Grofman and Arend Lijphard, eds) . New York: Praeger.
- Jomo Kwame Sundaram. 1988. *A Question of Class : Capital, the State and Uneven Development in Malaysia*. New York : Monthly Review Press.
- John Bastin and Robin W. Winks. 1996. *Malaysia : Selected Historical Readings*. Oxford: Oxford University Press .
- Katz, Richard S. 1980. *A Theory of Parties and Electoral System*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Means, Gordon P.. 1970. *Malaysian Politics*. London: University of London Press Ltd.
- Means, Gordon P.. 1991. *Malaysian Politics: The Second Generation*. Singapore: Oxford University Press.
- Mohamad, Mahathir. 1970. *The Malay Dilemma*. Singapore: Times Books International.
- Mavis Puthuchearu and Norani Othman. 2005. *Elections and Democracy in Malaysia*. Bangi : Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Ranney, A., and Kendall W, 1956. *Democracy and American Party System*. New York: Harcourt, Brace & World. Inc.
- Sartori ,Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering : A Inquiry into Structure, Incentives, and Outcomes*. New York : New York University Press.
- Sartori. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. Basingstoke: Macmillan.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party systems - A framework for analysis*. London: Cambridge University Press.
- Yukl, Gary. 1994. *Leadership in organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, Inc.

四、英文期刊論文

- Carey, John and Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas" *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, pp. 417-439.
- Iversen, Torben 1994. "Political Leadership and Representation in West European Democracies: A Test of Three Models of Voting." *American Journal of Political Science*, 38, 1. : 45-74.
- Laothamates, Anek 1997. "Democracy and Authoritarianism in Malaysia Since 1957 : Class, ethnicity and Changing Capitalism." *Democratization in Southeast and East Asia, Institute of Southeast Asian Studies*, Singapore. : 88-120.
- March, J., and Olsen J. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review*, 78 : 734-749.
- Ongkili, James P. 1974. "The British and Malayan Nationalism 1946 —1957." *Journal of Southeast Asian Studies* Vol. 5 No. 2 .

五、研討會資料

- 陳文俊主編。2000 年。「臺灣政治學會第七屆年會論文集—跨越 2000 年的政治學研究」。國立中山大學政治研究所編印。
- 李美賢、陳丁輝。2000 年。「從民主原則檢驗馬來西亞 1999 年全國普選—國陣 2/3 多數的迷思」。選舉研究學術研討會論文集。台北：政治大學選舉研究中心。

六、報紙、網路資料來源

- 1、國家政策基金會，<http://old.npf.org.tw/>。
- 2、國立成功大學，<http://www.ncku.edu.tw/>。
- 3、國立中山大學，<http://www.nsysu.edu.tw/>。
- 4、BBC 中文網，<http://news.bbc.co.uk/>。
- 5、搜狐國際新聞，<http://news.sohu.com/>。
- 7、亞洲時報，<http://www.atchinese.com/>。
- 8、南洋商報。
- 9、中國時報。
- 10、星洲日報。
- 11、國際時報。

七、馬來西亞官方文件

- 1、「馬來西亞聯邦憲法」。
- 2、全國行動理事會，「全國行動理事會報告書：五一三悲劇」（吉隆坡，1969年10月9日）。
- 3、雪蘭莪中華大會堂，「馬來西亞全國華團聯合宣言」（雪蘭莪中華大會堂，吉隆坡，1986年）。

附件：一
馬來西亞政黨列表

馬來西亞目前共有 27 個政黨在選舉委員會註冊，其中 15 個是在馬來亞半島，7 個在沙巴和 5 個在砂拉越。在 1987 年社會法令之下，意欲競選參政的政黨必須在選舉委員會登記他們的黨標誌，方為合法政黨。

國陣成員黨：

國民陣線（簡稱：國陣）（英：National Front；馬來：Barisan Nasional (BN)）

1. 馬來西亞馬來民族統一機構（或稱：馬來西亞全國巫人統一機構；簡稱：巫統）（英：United Malays National Organization；馬來：Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO)）

2. 馬來西亞華人公會（簡稱：馬華）（英：Malaysian Chinese Association；馬來：Persatuan Cina Malaysia (MCA)）

3. 泛馬來西亞印度國民大會（簡稱：國大黨）（英：Malaysian Indian Congress；馬來：Kongres India Se-Malaysia (MIC)）

4. 砂拉越土著保守聯合黨（簡稱：土保黨）（英：United Traditional Bumiputera Party；馬來：Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB)）

5. 砂拉越人民聯合黨（簡稱：人聯黨）（英：Sarawak United People's Party；馬來：Parti Rakyat Bersatu Sarawak (SUPP)）

6. 馬來西亞人民運動黨（簡稱：民政黨）（英：Malaysian People's Movement Party；馬來：Parti Gerakan Rakyat Malaysia (GERAKAN)）

7. 馬來西亞人民進步黨（簡稱：進步黨）（英：People's Progressive Party (Malaysia)；馬來：Parti Progresif Penduduk Malaysia (PPP)）

8. 沙巴自由民主黨（簡稱：沙自民黨或民主黨）（英：Liberal Democratic Party (Sabah)；馬來：Parti Liberal Demokratik (LDP)）

9. 沙巴人民團結黨（簡稱：沙人民團結黨）（英：United Sabah People's Party；馬來：Parti Bersatu Rakyat Sabah (PBRSS)）

10. 沙巴卡達山杜順姆魯族統一機構（或稱：沙巴民族統一機構；簡稱：沙民統）（英：United Pasokmomogun Kadazandusun Murut Organisation；馬來：Pertubuhan Pasokmomogun Kadazandusun Bersatu (UPKO)）

11.沙巴團結黨(簡稱:沙團結黨)(英:United Sabah Party;馬來:Parti Bersatu Sabah (PBS))

12.砂拉越民主進步黨(簡稱:砂民進黨)(英:Sarawak Progressive Democratic Party;馬來:Parti Demokratik Progresif Sarawak (SPDP))

13.砂拉越人民黨(簡稱:砂人民黨)(英:Sarawak People's Party;馬來:Parti Rakyat Sarawak (PRS))

人民聯盟成員黨:

人民聯盟(英:People's Alliance;馬來:Pakatan Rakyat)

1.人民公正黨(簡稱:公正黨)(英:People's Justice Party;馬來:Parti Keadilan Rakyat (PKR))

2.民主行動黨(簡稱:行動黨)(英:Democratic Action Party;馬來:Parti Tindakan Demokratik (DAP))

3.泛馬來西亞回教黨(簡稱:回教黨)(英:Islamic Party of Malaysia;馬來:Parti Islam SeMalaysia (PAS))

其他重要政黨:

1.替代陣線(簡稱:替陣)(英:Alternative Front;馬來:Barisan Alternatif)

2.沙巴進步黨(簡稱:沙進步黨)(英:Sabah Progressive Party;馬來:Parti Maju Sabah (SAPP))

3.馬來西亞達雅族國民大會(英:Malaysian Dayak Congress;馬來:Kongres Dayak Malaysia (MDC))

4.馬來西亞人民黨(簡稱:人民黨)(英:Malaysian People's Party;馬來:Parti Rakyat Malaysia (PRM))

5.馬來西亞勞工黨(簡稱:勞工黨)(英:Malaysian Workers' Party;馬來:Parti Pekerja-Pekerja Malaysia (PPM))

6.泛馬來西亞伊斯蘭陣線(簡稱:回教陣線)(英:Pan Malaysian Islamic Front;馬來:Barisan Jemaah Islamiah Se Malaysia (BERJASA))

- 7.砂拉越國民黨（簡稱：砂國民黨）（英：Sarawak National Party；馬來：Parti Kebangsaan Sarawak (SNAP)）
- 8.馬來西亞印裔穆斯林國民大會（英：Malaysian Indian Muslim Congress；馬來：Kongres India Muslim Malaysia (KIMMA)）
- 9.沙巴土著統一機構（簡稱：巴索黨）（英：United Pasok Nunukragang National Organization；馬來：Persatuan Kebangsaan Pasok Nunukragang Bersatu (PASOK)）
- 10.社區聯合國民大會（簡稱：國民議會黨）（英：Community Coalition Congress；馬來：Kongres Penyatuan Masyarakat (CCC)）
- 11.沙巴人民聯合陣線（簡稱：沙巴人聯黨）（英：Federated Sabah People's Front；馬來：Barisan Rakyat Sabah Bersekutu (BERSEKUTU)）
- 12.沙巴人民力量民主聯合黨（簡稱：沙誠意黨）（英：United Democratic Sabah People's Power Party；ms:Parti Demokratik Setiahati Kuasa Rakyat Bersatu Sabah (SETIA)）
- 13.砂拉越革新黨（簡稱：革新黨）（英：State Reform Party；馬來：Parti Reformasi Negeri (STAR)）
- 14.馬來西亞人民公正陣線（簡稱：公正陣線）（英：Malaysian People's Justice Front；馬來：Angkatan Keadilan Insan Malaysia (AKIM)）
- 15.馬來西亞民主黨（簡稱：民主黨）（英：Malaysian Democratic Party；馬來：Parti Demokratik Malaysia (MDP)）
- 16.泛馬來西亞印度人進步陣線（英：All Malaysian Indian Progressive Front；馬來：Barisan Kemajuan India Se-Malaysia (AMIPF)）
- 17.馬來西亞旁遮普族黨（簡稱：旁遮普黨）（英：Punjabi Party of Malaysia；馬來：Parti Punjabi Malaysia (PPM)）
- 18.砂拉越達雅族黨（簡稱：達雅黨）（英：Sarawak Native People's Party；馬來：Parti Bangsa Dayak Sarawak (PBDS)）
- 19.馬來西亞社會主義黨（簡稱：社會主義黨）（英：Socialist Party of Malaysia；馬來：Parti Sosialis Malaysia (PSM)）

20.馬來西亞國家黨（簡稱：國家黨）（英：National Party (Malaysia)；馬來：Parti Negara)

21.全國大專生黨（簡稱：大專生黨）（英：National Student's Party；馬來：Parti Mahasiswa Negara (PMN)

資料來源：http://kopitiam.moonlightchest.com/malaysian_political_party.asp

附件：二
馬來西亞聯合邦憲法（節錄）

PART IV - THE FEDERATION

Chapter 4 - Federal Legislature

Article 44

The legislative authority of the Federation shall be vested in a Parliament, which shall consist of the Yang di-Pertuan Agong and two Majlis (Houses of Parliament) to be known as the Dewan Negara (Senate) and the Dewan Rakyat (House of Representatives).

Article 45

1. Subject to Clause (4), the Senate shall consist of elected and appointed members as follows:

(a) two members for each State shall be elected in accordance with the Seventh Schedule; and

(aa) two members for the Federal Territory of Kuala Lumpur and one member for the Federal Territory of Labuan shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong; and

(b) forty members shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong.

2. The members to be appointed by the Yang di-Pertuan Agong shall be persons who in his opinion have rendered distinguished public service or have achieved distinction in the professions, commerce, industry, agriculture, cultural activities or social service or are representative of racial minorities or are capable of representing the interests of aborigines.

3. The term of office of a member of the Senate shall, subject to the provisions of the Seventh Schedule, be three years and shall not be affected by a dissolution of Parliament.

3A. A member of the Senate shall not hold office for more than two terms either continuously or otherwise:

Provided that where a person who has already completed two or more terms of office as a member of the Senate is immediately before the coming into force of this Clause a member of this Clause a member of the Senate, he may continue to serve as such member for the remainder of his term.

4.Parliament may by law -

- (a) increase to three the number of members to be elected for each State;
- (b) provide that the members to be elected for each State shall be elected by the direct vote of the electors of that State;
- (c) decrease the number of appointed members or abolish appointed members.

Article 46

1.The House of Representatives shall consist of one hundred and eighty elected members.

2.There shall be -

(a) one hundred and seventy-two members from the States in Malaysia as follows -

- (i) eighteen members from Johore;
- (ii) fourteen members from Kedah;
- (iii) thirteen members from Kelantan;
- (iv) five members from Malacca;
- (v) seven members from Negeri Sembilan;
- (vi) ten members from Pahang;
- (vii) eleven members from Penang;
- (viii) twenty-three members from Perak
- (ix) two members from Perlis;
- (x) twenty members from Sabah;
- (xi) twenty-seven members from Sarawak;
- (xii) fourteen members from Selangor;
- (xiii) eight members from Trengganu; and

(b) eight members from the Federal Territories of Kuala Lumpur and Labuan as follows -

(i) seven members from the Federal Territory of Kuala Lumpur;

(ii) one member from the Federal Territory of Labuan.

Article 47

Every citizen resident in the Federation is qualified to be a member -

(a) of the Senate, if he is not less than thirty years old;

(b) of the House of Representatives, if he is not less than twenty-one years old,

unless he is disqualified for being a member by this Constitution or by law made in pursuance of Article 48.

Article 48

1. Subject to the provisions of this Article, a person is disqualified for being a member of either House of Parliament if -

(a) he is and has been found or declared to be of unsound mind; or

(b) he is an undischarged bankrupt; or

(c) he holds an office of profit; or

(d) having been nominated for election to either House of Parliament or to the Legislative Assembly of a State, or having acted as election agent to a person so nominated, he has failed to lodge any return of election expenses required by law within the time and in the manner so required; or

(e) he has been convicted of an offence by a court of law in the Federation (or, before Malaysia Day, in the territories comprised in the State of Sabah or Sarawak or in Singapore) and sentenced to imprisonment for a term of not less than one year or to a fine of not less than two thousand ringgit and has not received a free pardon; or

(f) he has voluntarily acquired citizenship of, or exercised rights of citizenship in, any country outside the Federation or has made a declaration of allegiance to any country outside the Federation.

2. Federal law may impose, for such periods as may be specified thereby, disqualification for membership of either House of Parliament on persons committing offences in connection with elections; and any person who has been convicted of such an offence or has in proceedings relating to an election been proved guilty of an act constituting such an offence, shall be disqualified accordingly for a period so specified.

3. The disqualification of a person under paragraph (d) or paragraph (e) of Clause (1) may be removed by the Yang di-pertuan Agong and shall, if not so removed, cease at the end of the period of five years beginning with the date on which the return mentioned in the said paragraph (d) was required to be lodged, or, as the case may be, the date on which the person convicted as mentioned in the said paragraph (e) was released from custody or the date on which the fine mentioned in the said paragraph (e) was imposed on such person and a person shall not be disqualified under paragraph (f) of clause (1) by reason only of anything done by him before he became a citizen.

4. Notwithstanding anything contained in the foregoing provisions of this Article, where a member of either House of Parliament becomes disqualified from continuing to be a member thereof pursuant to paragraph (e) of Clause (1) or under a federal law made in pursuance of Clause (2) -

(a) the disqualification shall take effect upon the expiry of fourteen days from the date on which he was -

(i) convicted and sentenced as specified in the aforesaid paragraph (e); or

(ii) convicted of an offence or proved guilty of an act under a federal law made in pursuance of Clause (2); or

(b) if within the period of fourteen days specified in paragraph (a) an appeal or any other court proceedings is brought in respect of such conviction or sentence, or in respect of being so convicted or proved guilty, as the case may be, the disqualification shall take effect upon the expiry of fourteen days from the date on which such appeal or other court proceedings is disposed of by the court; or

(c) if within the period specified in paragraph (a) or the period after the disposal of the appeal or other court proceedings specified in paragraph (b) there is filed a petition for a pardon, such disqualification shall take effect immediately upon the petition being disposed of.

5. Clause (4) shall not apply for the purpose nomination, election or appointment of any person to either House of Parliament, for which purpose the disqualification shall take effect immediately upon the occurrence of the event referred to in paragraph (e) of Clause (1) or in Clause (2), as the case may be.

Article 49

A person shall not at the same time be a member of both Houses of parliament, nor be elected to the House of Representatives for more than one constituency or to the Senate for more than one State, nor be both an elected and an appointed member of the Senate.

Article 50

1. If a member of either House of Parliament becomes disqualified for membership of that House his seat shall become vacant.

2. If a person disqualified for being a member of the House of Representatives is elected to that House or if a person disqualified for being a member of the Senate is elected or appointed to the Senate or if an election or appointment to either House is contrary to Article 49, the election or appointment shall be void.

3. (Repealed)

4. A person cannot be validly nominated for election to membership of either House or appointed to the Senate without his consent.

Article 51

A member of either House of Parliament may resign his membership by writing under his hand addressed, if he is a member of the Senate, to the President of the Senate, and if a member of the House of Representatives, to the Speaker of that House.

Article 52

1. If a member of either House of Parliament is without the leave of the House absent from every sitting of the House for a period of six months the House may declare his seat vacant.

2. A member of either House of Parliament who has been granted leave of absence from the sittings of the House of which he is a member shall not, for the duration of such leave, participate in any manner in the affairs and business of that House.

Article 53

1.If any question arises whether a member of a House of Parliament has become disqualified for membership, the decision of that House shall be taken and shall be final:

Provided that this Article shall not be taken to prevent the practice of the House postponing a decision in order to allow for the taking or determination of any proceedings that may affect the decision (including proceedings for the removal of the disqualification).

2.Where a member of either House of Parliament becomes disqualified under paragraph (e) of Clause (1) of Article 48 or under a federal law made in pursuance of Clause (2) of Article 48, Clause (1) shall not apply and he shall cease to be a member of that House, and his seat shall become vacant, immediately upon his disqualification taking effect in accordance with Clause (4) of Article 48.

Article 54

1.Save as provided under Clause (3) whenever there is a vacancy among members of the Senate or a casual vacancy among members of the House of Representatives such vacancy or casual vacancy shall be filled within sixty days from the date on which it is established by the Election Commission that there is a vacancy, and an election shall be held or an appointment made accordingly:

Provided that failure to make any such appointment within the period specified in this Clause shall not invalidate any appointment made out of time: Provided further, if a casual vacancy in the House of Representatives is established on a date within six months of the date Parliament shall, in accordance with Clause (3) of Article 55, stand dissolved, such casual vacancy shall not be filled.

2.(Repealed).

3.Where a vacancy among members of the Senate relates to a vacancy which shall be filled by a member who shall be elected by a State in accordance with the Seventh Schedule, the provisions of Clause (1) shall not apply to the filling of such vacancy.

Article 55

1.The Yang di-Pertuan Agong shall from time to time summon Parliament and shall not allow six months to elapse between the last sitting in one session and the date appointed for its first meeting in the next session.

2. The Yang di-Pertuan Agong may prorogue or dissolve Parliament.
3. Parliament unless sooner dissolved shall continue for five years from the date of its first meeting and shall then stand dissolved.
4. Whenever Parliament is dissolved shall continue for five years from the date of the dissolution and Parliament shall be summoned to meet on a date not later than one hundred and twenty days from that date.
5. A Bill pending in Parliament shall not lapse by reason of the prorogation of Parliament.
6. A Bill pending reconsideration by Parliament in pursuance of Clause (4A) of Article 66 shall not lapse by reason of the prorogation or dissolution of Parliament.
7. A Bill pending the assent of the Yang di-Pertuan Agong under Clause (4) (a) or Clause (4A) of Article 66 shall not lapse by reason of the prorogation or dissolution of Parliament.

Article 56

1. The Senate shall from time to time choose one of its members to be Yang di-Pertua Dewan Negara (President of the Senate) and one to be Deputy President of the Senate, and shall, subject to Clause (3), transact no business while the office of President is vacant other than the election of a President.
2. A member holding office as President or Deputy President shall cease to hold his office on the expiry of the term for which he was elected or appointed a member or on otherwise ceasing to be a member of the Senate, or upon being disqualified under Clause (5), and may at any time resign his office.
3. During any vacancy in the office of President or during any absence of the President from any sitting, the Deputy President or, if the Deputy President is also absent or if his office is also vacant, such other member as may be determined by the rules of procedure of the Senate, shall act as President.
4. If a member of the Legislative Assembly of a State is chosen to be President he shall resign from the Assembly before exercising the functions of his office.
5. A member who is elected to be President shall be disqualified from holding office if after three months of his election to such office or at any time thereafter he is or becomes a member of any board of directors or board of management, or an officer or employee, or engages in the affairs or business, of any organization or body, whether corporate or

otherwise, or of any commercial, industrial or other undertaking, whether or not he receives any remuneration, reward, profit to benefit from it:

provided that such disqualification shall not apply where an organization or body carries out any welfare or voluntary work or objective beneficial to the community or any part thereof, or any other work or objective of a charitable or social nature, and the member does not receive any remuneration, reward, profit or benefit from it.

6. Where any question arises regarding the disqualification of the President under Clause (5) the decision of the Senate shall be taken and shall be final.

Article 57

1. The House of Representatives shall from time to time elect -

(a) as Yang di-Pertua Dewan Rakyat (Speaker), a person who either is a member of the House or is qualified for election as such a member, and

(b) two Deputy Speakers from among members of the House;

and the House shall, subject to Clause (3), transact no business while the office of Speaker is vacant other than the election of a Speaker.

1A. Any person elected as Speaker who is not a member of the House of Representatives -

(a) shall before he enters upon the duties of his office, take and subscribe before the House the oath of office and allegiance set out in the Sixth Schedule; and

(b) shall, by virtue of holding his office, be a member of the House additional to the members elected pursuant to Article 46:

Provided that paragraph (b) shall not have effect for the purposes of any of the following provisions of this Constitution, that is to say, Articles 43, 43A, 43B, 50 to 52, 54 and 59; and no person shall be entitled by virtue of that paragraph to vote on any matter before the House.

2. The Speaker may at any time resign his office by writing under his hand addressed to the Clerk of the House of Representatives, and shall vacate his office -

(a) when the House first meets after a general election;

(b) on his ceasing to be a member of the House otherwise than by reason of a dissolution thereof or, if he is a member by virtue only of paragraph (b) of Clause (1A), on his ceasing to be qualified to be a member;

(bb) upon being disqualified under Clause (5);

(c) if the House at any time so resolves.

2A.A Deputy Speaker may at any time resign his office by writing under his hand addressed to the Clerk of the House of Representatives, and shall vacate his office -

(a) on his ceasing to be a member of the House;

(b) if the House at any time so resolves.

3.During any vacancy in the office of the Speaker or during any absence of the Speaker from any sitting, otherwise than by reason of the House first meeting after a general election, one of the Deputy Speakers or, if both the Deputy Speakers are absent or if both their offices are vacant, such other member as may be determined by the rules of procedure of the House, shall act as Speaker.

4.If a member of the Legislative Assembly of a State is chosen to be Speaker he shall resign from the Assembly before exercising the functions of his office.

5.A person who is elected to be Speaker shall be disqualified from holding such office if after three months of his election to such office or at any time thereafter he is or becomes a member of any board of directors or board of management, or an officer or employee, or engages in the affairs or business, of any organization or body, whether corporate or otherwise, or of any commercial, industrial or other undertaking, whether or not he receives any remuneration, reward, profit or benefit from it.

Provided that such disqualification shall not apply where such organization or body carries out any welfare or voluntary work or objective beneficial to the community or any part thereof, or any other work or objective of a charitable or social nature, and the member does not receive any remuneration, reward, profit or benefit from it.

6.Where any question arises regarding the disqualification of the Speaker under Clause (5) the decision of the House of Representatives shall be taken and shall be final.

Article 58

Parliament shall by law provide for the remuneration of the President and Deputy President of the Senate and the Speaker and Deputy Speakers of the House of Representatives, and the remuneration so provided for the President of the Senate and the Speaker of the House of Representatives shall be charged on the Consolidated Fund.

Article 59

1. Every member of either House of Parliament shall before taking his seat take and subscribe before the person presiding in the House an oath in the form set out in the Sixth Schedule, but a member may before taking that oath take part in the election of a President of the Senate or Speaker of the House of Representatives.

2. If a member has not taken his seat within six months from the date on which the House first sits after his election or such further time as the House may allow, his seat shall become vacant.

Article 60

The Yang di-Pertuan Agong may address either House of Parliament or both Houses jointly.

Article 61

1. In addition to his rights as a member of one of the Houses of Parliament every member of the Cabinet shall have the right to take part in the proceedings of the other House.

2. Either House of Parliament may appoint as a member of any of its committees the Attorney General or any member of the Cabinet notwithstanding that he is not a member of that House.

3. This Article does not authorize any person who is not a member of a House to vote in that House or any of its committees.

4. In this Article "member of the Cabinet" includes a Deputy Minister and a Parliamentary Secretary.

Article 62

1. Subject to the provisions of this Constitution and of federal law, each House of Parliament shall regulate its own procedure.

2. Each House may act notwithstanding any vacancy in its membership, and the presence or participation of any person not entitled thereto shall not invalidate any proceedings.

3. Subject to Clause (4) and to Articles 89 (1) and 159 (3) and to sections 10 and 11 of the Thirteenth Schedule, each House shall, if not unanimous, take its decision by a simple majority of members voting; and the person presiding shall unless he is a member of the House by virtue only of paragraph (b) of Clause (1A) of Article 57 cast his vote whenever necessary to avoid an equality of votes, but shall not vote in any other case.

4. In regulating its procedure each House may provide, as respects any decision relating to its proceedings, that it shall not be made except by a specified majority or by a specified number of votes.

5. Member absent from a House shall not be allowed to vote.

Article 63

1. The validity of any proceedings in either House of Parliament or any committee thereof shall not be questioned in any court.

2. No person shall be liable to any proceedings in any court in respect of anything said or any vote given by him when taking part in any proceedings of either House of Parliament or any committee thereof.

3. No person shall be liable to any proceedings in any court in respect of anything published by or under the authority of either House of Parliament.

4. Clause (2) shall not apply to any person charged with an offence under the law passed by Parliament under Clause (4) of Article 10 or with an offence under the Sedition Act 1948 as amended by the Emergency (Essential Powers) Ordinance No. 45, 1970.

Article 64

Parliament shall by law provide for the remuneration of members of each House.

Article 65

1. There shall be a Clerk to the Senate and a Clerk to the House of Representatives.

2. The Clerk to the Senate and the Clerk to the House of Representatives shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong and, subject to Clause (3), each shall hold office until he

attains the age of sixty years or such other age as Parliament may by law provide, unless he sooner resigns his office:

Provided that this Clause shall not be taken to prevent the Yang di-Pertuan Agong from making the appointment from amongst the members of the public services to which Part X applies for such shorter period as he may deem fit, and this proviso shall be deemed to have been an integral part of this Article as from Merdeka Day.

3. The Clerk to the Senate and the Clerk to the House of Representatives may be removed from office on the like grounds and in the like manner as a judge of the Supreme Court, except that the representation mentioned in Article 125 (3) shall be a representation made by the President of the Senate or, as the case may be, the Speaker of the House of Representatives.

4. Except as otherwise expressly provided by this Article, the qualifications for appointment and condition of service of the Clerk to the Senate and the Clerk to the House of Representatives, and of member of the staff of the Houses of Parliament, may be regulated by federal law.

5. The Clerk to the Senate, the Clerk to the House of Representatives and member of the staff of Parliament are disqualified for being members of either House of Parliament or the Legislative Assembly of any State.

PART VIII - ELECTIONS

Article 113

1. There shall be an Election Commission, to be constituted in accordance with Article 114, which, subject to the provisions of federal law, shall conduct elections to the House of Representatives and the Legislative Assemblies of the States and prepare and revise electoral rolls for such elections.

2.

(i) Subject to paragraph (ii), the Election Commission shall, from time to time, as they deem necessary, review the division of the Federation and the States into constituencies and recommend such changes therein as they may think necessary in order to comply with the provisions contained in the Thirteenth Schedule; and the reviews of the constituencies for the purpose of elections to the Legislative Assemblies shall be undertaken at the same

time as the reviews of constituencies for the purpose of elections to the House of Representatives.

(ii) There shall be an interval of not less than eight years between of the date of completion of one review, and the date of commencement of the next review, under this Clause.

(iii) A review under paragraph (i) shall be completed within a period of not more than two years from the date of its commencement.

3.If the Election Commission are of opinion that in consequence of a law made under Article 2 it is necessary to undertake the reviews mentioned in Clause (2), they shall do so, whether or not eight years have elapsed since the last review under this Clause.

3A.

(i) Where the number of elected members of the House of Representatives is altered in consequence of any amendment to Article 46, or the number of elected members of the Legislative Assembly of a State is altered in consequence of a law enacted by the Legislature of a State, the Election Commission shall undertake a review of the division into federal or State constituencies, as the case may be, of the area which is affected by the alteration, and such review shall be completed within a period of not more than two years from the date of the coming into force of the law making the alteration.

(ii) A review on the paragraph (i) shall not affect the interval provided under paragraph (ii) of Clause (2) in respect of a review under paragraph (i) or that Clause.

(iii) The provisions of the Thirteenth Schedule shall apply to a review under this Clause, but subject to such modifications as may be considered necessary by the Election Commission.

4.Federal or State law may authorise the Election Commission to conduct election other than those referred to in Clause (1).

5.So far as may be necessary for the purposes of its functions under this Article the Election Commission may make rules, but any such rules shall have effect subject to the provisions of federal law.

6.There shall be separate reviews under Clause (2) for the States of Malaya and for each of the States of Sabah and Sarawak, and for the purposes of this Part the expression "unit of review" shall mean, for federal constituencies, the area under review and, for State

constituencies, the State and the expression "States of Malaya" shall include the Federal Territory of Kuala Lumpur and the Federal Territory of Labuan.

7. Subject to Clause (3), the period for the first reviews under Clause (2) for any unit of review shall be calculated from the first delimitation of constituencies for that unit under this Constitution or under the Malaysia Act.

8. Notwithstanding Clause (7) of this Article the period for reviews under Clause (2) for the unit of review of the States of Malaya undertaken after the passing of the Constitution (Amendment) (No. 2) Act 1973 shall be calculated from the first delimitation of constituencies for that unit immediately following the passing of that Act.

9. The date of the commencement of a review under Clause (2) or Clause (3A), as the case may be, shall be the date of the publication in the Gazette of the notice referred to in section 4 of the Thirteenth Schedule.

10. The date of the completion of a review under Clause (2) or Clause (3A), as the case may be, shall be the date of the submission of the report to the Prime Minister under section 8 of the Thirteenth Schedule, and a notice of such date shall be published by the Election Commission in the Gazette.

Article 114

114.

1. The Election Commission shall be appointed by the Yang di- Pertuan Agong after consultation with the Conference of Rulers, and shall consist of a chairman, a deputy chairman and three other members.

2. In appointing members of the Election Commission the Yang di- Pertuan Agong shall have regard to the importance of securing an Election Commission which enjoys public confidence.

3. A member of the Election Commission shall cease to hold office on attaining the age of sixty- five years or on becoming disqualified under Clause (4) and may at any time resign his office by writing under his hand addressed to the Yang di- Pertuan Agong, but shall not be removed from office except on the like grounds and in the like manner as a judge of the Supreme Court.

4. Notwithstanding anything in Clause (3), the Yang di- Pertuan Agong shall by order remove from office any member of the Election Commission if such member-

(a) is an undischarged bankrupt; or

(b) engages in any paid office or employment outside the duties of his office; or

(c) is a member of either House of Parliament or of the Legislative Assembly of a State.

4A. In addition to any disqualification provided under Clause (4), the chairman of the Election Commission shall be disqualified from holding such office if after three months of his appointment to such office or at any time thereafter he is or becomes a member of any board of directors or board of management, or an officer or employee, or engages in the affairs or business, of any organization or body, whether corporate or otherwise or of any commercial, industrial or other undertaking, whether or not he receives any remuneration, reward, profit or benefit from it:

Provided that such disqualification shall not apply where such organization or body carries out any welfare or voluntary work or objective beneficial to the community or any part thereof, or any other work or objective of a charitable or social nature, and the member does not receive any remuneration, reward, profit or benefit from it.

5. Parliament shall by law provide for the remuneration of members of the Election Commission, and the remuneration so provided shall be charged on the Consolidated Fund.

5A. Subject to the provisions of this Article, Parliament may by law provide for the terms of office of members of the Election Commission other than their remuneration.

6. The remuneration and other terms of office of a member of the Election Commission shall not be altered to his disadvantage after his appointment.

7. Where, during any period, the chairman of the Election Commission has been granted leave of absence by the Yang di- Pertuan Agong or is unable, owing to his absence from the Federation, illness or any other cause, to discharge his functions, the deputy chairman shall discharge the functions of the chairman during that period, and if the deputy chairman is also absent or unable to discharge such functions, a member of the Election Commission may be appointed by the Yang di- Pertuan Agong to discharge the functions of the chairman during that period.

Article 115

1. The Election Commission may employ such number of persons, on such terms and subject to such conditions, as the Commission may with the approval of the Yang di- Pertuan Agong determine.

2.All public authorities shall on the request of the Commission give the Commission such assistance in the discharge of its duties as may be practicable; and in exercising its functions of making recommendations for the delimitation of constituencies for the elections mentioned in article 113 (1) the Commission shall seek the advice of two officers of the Federal Government with special knowledge of the topography of, and the distribution of the population in, the unit of review for federal elections, and those officers shall be selected for that purpose by the Yang di- Pertuan Agong.

Article 116

1.For the election of members to the House of Representatives a unit of review shall be divided into constituencies in accordance with the provisions contained in the Thirteenth Schedule.

2.The total number of constituencies shall be equal to the number of members, so that one member shall be elected for each constituency, and of that total in the States of Malaya a number determined in accordance with the provisions contained in Article 46 and the Thirteenth Schedule shall be allocated to each State.

3.(Repealed).

4.(Repealed).

5.(Repealed).

Article 117

For the election of members to the Legislative Assembly of a State the State shall be divided into as many constituencies as there are elected members, so that one member shall be elected for each constituency; and the division shall be made in accordance with the provisions contained in the Thirteenth Schedule.

Article 118

No election to the House of Representatives or to the Legislative Assembly of a State shall be called into question except by an election petition presented to the High Court having jurisdiction where the election was held.

Article 118a

A petition complaining of no return to the House of Representatives shall be deemed to be an election petition and the High Court may make such order thereon as it may think fit for compelling a return to be made, but the failure to make a return within any period specified by Article 54 or 55 shall not be a ground for declaring that a member has not been duly elected.

Article 119

1. Every citizen who-

(a) has attained the age of twenty- one years on the qualifying date; and

(b) is resident in a constituency on such qualifying date or, if not so resident, is an absent voter,

is entitled to vote in that constituency in any election to the House of Representatives or the Legislative Assembly unless he is disqualified under Clause (3) or under any law relating to offences committed in connection with elections; but no person shall in the same election vote in more than one constituency.

2. If a person is in a constituency by reason only of being a patient in an establishment maintained wholly or mainly for the reception and treatment of persons suffering from mental illness or mental defectiveness or of being detained in custody he shall for the purpose of Clause (1) be deemed not to be resident in that constituency.

3. A person is disqualified for being a elector in any election to the House of Representatives or the Legislative Assembly if-

(a) on the qualifying date he is detained as a person of unsound mind or is serving a sentence of imprisonment; or

(b) having before the qualifying date been convicted in any part of the Commonwealth of an offence and sentenced to death or imprisonment for a term exceeding twelve months, he remains liable on the qualifying date to suffer any punishment for that offence.

4. In this Article "qualifying date" means the date by reference to which the electoral rolls are prepared or revised, and "absent voter" means in relation to any constituency any citizen who is registered as an absent voter in respect of that constituency under the provisions of any law relating to elections.

Article 120

Where in accordance with Article 45 (4) provision is made by Parliament for the election of Senators by the direct vote of electors-

1.

(a) the whole of a State shall form a single constituency and each elector shall have as many votes at any election to the Senate as there are seats to be filled in that election; and

(b) the electoral rolls for elections to the House of Representatives shall also be the electoral rolls for election to the Senate; and

(c) Articles 118, 118A and 119 shall apply in relation to elections to the Senate as they apply in relation to elections to the House of Representatives.

資料來源：http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Malaysia