

## 君主立宪制在马来西亚的发展

### ——马哈迪政府时代的宪政改革对统治者地位的影响

陈中和\*

#### 前

一般而言，马哈迪治理马来西亚的时代(1981-2003)是一个民主倒退的年代，透过巫统一党独大所掌控的国会修改各项法令，国民的人身自由和言论自由相较于前朝，受到更进一步的压制。<sup>1</sup>1988年宪法121条(1)的修改更大幅削减司法机关对宪法的解释权力，使司法屈居于国会之下，进一步破坏了权力制衡的体制。<sup>2</sup>因此，马哈迪于2003年10月31日从首相一职退休后，在他身后留下了一个行政权独大，首相权力高度集中的威权体制，而他本人也在离职后遭受这个威权体制的反扑，无法畅所欲言地批评当局，以致他也一度指控马来西亚已经是“警察国家”。<sup>3</sup>

在马哈迪时代所实施的一系列宪政改革之中，却有少数的宪改政策获得普遍的肯定，如三度修宪限制统治者权力的作为就被普遍认为是还政于民，废除特权的民主改革。尽管如此，一度在马哈迪执政时期被限缩权限的统治者却在后马哈

---

\* 南方学 亚洲文 复兴及 文化书 研究员，现台湾文 外 学 应用华 系客座助理教授。

<sup>1</sup> 这些侵害人身自由和言论自由的法律举例如下：1986年修改《1972年官方机密法令》(Official Secret Act)禁止含国会议员在内的一切公民在非经授权下索取被列为“机密”的官方文件；1984年和1987年制定和修正《印刷和出版法令》(Printing Presses and Publication Act 1984)规定国内外的刊物每年必须要向内政部申请准证，而准证被吊销者不需任何理由，更不能向法院提出控诉；1988和1989年两次修改《1960年内部安全法令》(Internal Security Act)分别允许警方禁止被扣留者接触律师或家属多达60天，以及限制法院只能就逮捕的程序问题提出质疑，对逮捕的合理性不得作司法的审查，此举降低被扣留者申请人身保护令(habeas corpus)的机会。请参考 Crouch, Harold. *Government and Society in Malaysia*. Ithaca and London: Cornell University Press. 1996. pp. 84; 庄迪澎《给马哈迪的媒体操控算帐：强势首相对弱势媒体》，吉隆坡：破媒体传播事业社，2004年，页68-69; Munro-Kua, Anne. *Authoritarian Populism in Malaysia*. London: Macmillan Press Ltd. 1996. pp. 123-124; Hwang In-Won. *Personalized Politics: The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: ISEAS. 2003. pp. 122-123; Nicole Fritz & Flaherty. *Unjust Order: Malaysia's Internal Security Act*. NY: The Joseph R. Crowley Program in International Human Rights. Fordham Law School. 2003. pp. 80-81.

<sup>2</sup> 详细内容请参考第4节。

<sup>3</sup> 〈马哈迪指大马是警察国，林吉祥促总警长澄清〉，《星洲日报》，2006年10月24日。

迪时代的政治舞台扮演重要的角色，如 2008 年 3 月 8 日的全国选举后，登嘉楼和霹雳两州的统治者不约而同地在州务大臣人选和内阁人事等的相关问题上发挥主导性的影响力，其中登嘉楼州苏丹在未征询州议会的意见下就径自委任州务大臣而破坏了行之多年的惯例，霹雳州苏丹更在未经由州议会的表决下径行下令原州务大臣辞职，推翻了人民联盟(pakatan rakyat)所组成的州政府。

相较于马哈迪主政时期，统治者们似乎更勇于表达他们的看法，展现他们的影响力。这些改变是否意味着统治者们的权力在后马哈迪时代获得进一步的加强，还是马哈迪时期联邦政府对统治者权力的限缩并未对他们的地位造成实质的影响？为解答以上问题，本文乃尝试以君主立宪制度的相关理论为基础，利用多年来相关报章、杂志和论著所披露的一系列资料为主要参考素材，一方面分析君主立宪制度对马来西亚的意义，并对马来西亚统治者在宪法上的角色和地位作一阐述，另一方面则藉由检视马哈迪执政时期政府针对统治者权力所实施的各种宪政改革，来分析统治者地位的变动过程，并诠释君主立宪制度对马来西亚国家发展的意义。

## 一、 君主立宪制的意义

所谓的君主立宪(constitutional monarchy)制度其实起源于英国的威敏斯特议会制(Westminster parliamentary system)，<sup>4</sup>此制度可简称为威敏斯特制(Westminster system)、议会制(parliamentary system)或内阁制，它的诞生和发展就是以限缩世袭君主的专制权力而成就。从 1215 年“大宪章”(Magna Carta)的签署开始，世袭的君主就陆续签署了一系列将权力让渡给议会的法案，<sup>5</sup>以致他们最终丧失了立法、行政和司法上的权力而成为一个虚位的元首。以大宪章为例，它所昭示的就是废除君主专制，尊重传统民俗律法的精神，此即为英国普通法(common law)和英国宪法的起源。

<sup>4</sup> 1547 年英王爱德华六世(Edward VI)把威敏斯特宫(palace of Westminster)移送给国会，从此国会所在地的 Westminster 就成为英国议会的别称。有些大马中文媒体把威敏斯特翻译成“西敏寺”(palace of Westminster)，其实容易引起混淆，事实上威敏斯特地区乃英国政府的中枢地区，较著名的建筑物有前述作为国会大楼所在的威敏斯特宫，和办理国王即位等重要仪式，俗称“西敏寺”的威敏斯特大教堂(Westminster Abbey)。

<sup>5</sup> 这些关键性的法案除了记载不得在未经审讯下任意逮捕个人等的大宪章之外，也包括了 1628 年签署，将征税权让渡于国会的权利请愿书(petition of right)，1679 年签署，允许法院给予庇护的人身保护令法案(Habeas Corpus Act 1679)，1689 年签署，保障个人自由，否决君主任意取消法律之权的权利清单(bill of right)等。SG Richard. *Introduction to British Government*. London: Macmillan education LTD. 1990. pp.11.

后世的法学家将法治(rule of law)视为英国宪法的核心理念。所谓法治，就是指平等的法律地位，免于专断的逮捕和拘留的自由，以及免于政治压力，维持中立的司法体制。<sup>6</sup>简单来说，法治就是以保障人身自由为基础，因此虽然英国国会在限缩君主权力后获得国会至上(supremacy of Parliament)的统治地位，可针对一切有形的事务立法规范之，但却不表示国会就掌握了绝对专断的权力。<sup>7</sup>

首先萨托利(Giovanni Sartori)强调唯有人民自由和权利，并以限制政府权力为目的，才是宪法应有且最为根本的定义。<sup>8</sup>民主宪政所谓的基本人权，分别以载入《美国独立宣言》(American Declaration of Independence, 1776)、<sup>9</sup>法国的《人权与公民权宣言》(Declaration of the Right of Man and Citizen, 1789)<sup>10</sup>和联合国《世界人权宣言》(Universal Declaration of Human Rights, 1948)<sup>11</sup>的条件为基础。其主要乃强调人不论在何时何地皆生而平等，并拥有自由权——即精神自由、经济自由和人身自由。<sup>12</sup>也就是说，多数统治仅是民主政治的第二要义，基本人权才是其第一要义，它乃超越一切政治体制之上。<sup>13</sup>因此，所谓的宪政主义(constitutionalism)，其核心就是保护形式上的平等，和形式上的自由，而公民的和政治的自由或权利形式，就是代议制民主的根本。<sup>14</sup>纵观英国宪法的发展史，君主立宪制度最原初的观念就是保护人民的人权，使其免于受到专制统治（按：即国王）的迫害。因此严格说来，一个侵害人权，拥有专制集权色彩的体制并不符合君主立宪制的传统。

虽然英国并没有一套成文宪法，并奉行立法和行政合一的制度，但它却有一

<sup>6</sup> Richard, SG. *Introduction to British Government*. London: Macmillan education LTD. 1990 pp. 16-17.

<sup>7</sup> TRS Allan (艾伦)著、成协中、江菁译《法律、自由与正义——英国宪政的法律基础》(Law, Liberty, and Justice: the Legal Foundations of British constitutionalism), 北京：法律出版，2006年，页54。

<sup>8</sup> Giovanni Sartori. "Constitutionalism: A Preliminary Discussion". *American Political Science Review*. vol. 56. No. 4. 1962. pp. 856.

<sup>9</sup> 如：“人人人生而平等，他们都是被造物主赋予某些不可剥夺的权利，其中包括生存权，自由权和追求幸福权(men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness)”。

<sup>10</sup> 如第1条：“人生而平等，社会的差别只能以共同福祉(common good)为前提”；第二条：“所有的政治团体的目标皆是保障人自然不可让渡(imprescriptible)的权利，这些权利就是自由权、财产权、个人安全和对压迫的抵抗权。”

<sup>11</sup> 《世界人权宣言(UDHR)》第1条：“人人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。他们赋有理性和良心，并应以兄弟关系的精神相对待(All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood)”。

<sup>12</sup> 许庆雄《宪法入门》，台北：元照，2001年，页70-72。

<sup>13</sup> 同注上，页218。

<sup>14</sup> David Held、李少军、尚新建译《民主的模式(Models of Democracy)》，台北：桂冠，1995，页330。值得注意的是，一般认为的老牌民主国家美国的民主宪政体制对人权的保障要在二次大战后才逐渐完整，如1965年8月6日美国通过了《国家投票权力法案》之后，不分族群，普遍平等的投票权才真正的落实。

套包含各种法律和惯例(conventions)的宪法律则(constitutional law)。<sup>15</sup>这些律法和不成文的惯例,事实上就对国会的权力形成了若干的制约。综合而言,它包括了1.公正公平的选举、2.定期改选的国会、3.超然独立的司法、4.国会内强调权力平衡的议事规则——如在平民院(house of commons)里掌管政府财政的公共帐户委员会(public account committee)由反对党议员所担任的惯例,<sup>16</sup>以及5.君主制约国会的权力:这主要是1.委任首相之权、2.否决国会法案之权以及3.批准或否决解散国会的要求之权。<sup>17</sup>对此,英国法学家艾伦(TRS Allan)认为如果国会的立法破坏了任何公认的民主形式,司法机构有权不服从。<sup>18</sup>因此,严格说来英国的国会并不享有绝对的主权,它乃必须要遵守某些混合不成文惯例的程序和规则,而这些规则就构成了国家的宪法律则。<sup>19</sup>

从这个角度而言,英国保留君主制度不只因为要让他成为全体国民的效忠对象,国家团结的象征或维护君主作为“国家主权者”(sovereign)的传统地位,<sup>20</sup>而是要君主扮演一个仲裁和解决不同党派间的政治纷争,以及制约民选政府滥权的角色。对于前者,由于君主享有崇高地位且不属于任何党派,当国会两党的争辩形成僵局时可以充当超然中位的调解人,对于后者,“英国君王作为国家元首,拥有被咨询、鼓励以及警告的权利。”<sup>21</sup>传统上英王虽统而不治,英国首相仍然必须每周前往英王居所汇报政情,接受英王的意见,这些会谈的内容,通常不被外界所得知,但它却对内阁的施政形成一定的监督作用。甚且,法理上英王仍然可以径行否决国会的法案,虽然自1707年以来没有任何国会的法案被英王否决(按:这大概和英国国会曾经议决并处死国王的作法有关),但它仍然是限制国会任意立

<sup>15</sup> 值得注意的是,英文“宪法”(constitution)和“宪法律则”(constitutional law)并非等同的概念,宪法是指一套规划国家政府机关和它们之间的权力关系,建立公民秩序,规范人民权利义务并具有最高效力的成文法律,它对国家一切事务的运作拥有先定约束(precommitment)的意图,而“宪法律则”则包括了国会和法院对宪法的解释、法院的判例、官署的裁定及政府的习惯和惯例等,在美国它在效力和形式上均与宪法有所区别,但由于英国没有一套成文宪法,故“宪法律则”和“宪法”的拥有相同的意义。桂宏诚〈英、美宪法概念的再检讨〉,《国会月刊》,第37卷第3期,2009年3月,页17-38。

<sup>16</sup> J. Denis Derbyshire. *The Business of Government*. Edinburgh: Blackwood Pllans & Wilson Ltd. 1987. pp. 60-61.

<sup>17</sup> 同注6,页78。

<sup>18</sup> 同注7,页392。

<sup>19</sup> 同注7,页389。

<sup>20</sup> Sovereign 原意是指拥有绝对权力的人或单位,即“主权者”,英王过去是其统治地区的主权者,拥有一切最终的仲裁权力,惟大宪章签署后英王的绝对王权不再,其只保留了作为名义上的主权者地位,因此英国仍称呼英王为 sovereign,其意义已脱离了原始的定义,而是专指“国家元首”之意。如目前君主立宪国家作为虚位元首的另一称呼“统治者”(ruler)也并非指他实际统治国家,而是为反映他过去曾经拥有的政治地位,以及作为国内人民效忠的对象而给予的尊称。

<sup>21</sup> 此乃出自19世纪英国学者 Walter Bagehot 的话语,其常被相关学者所引用。Walter Bagehot. *The English Constitution*. London: Collins/Fontana. 1963. pp. 111.

法的一道安全阀。<sup>22</sup>

战后随着英国政府职权的日渐扩大，内阁的权力有日渐集中于首相之势，君王剩余的传统地位和权力可以抑制首相独大化的倾向。惟尽管拥有相关的权力，国王也不会任意撤换或委任首相。20世纪英国虽出现四次由国王所委任的少数政府(minority government)，但相关的结果也是当任首相自动辞职后，由各党派协调出来的结果。<sup>23</sup>即如同 Radney Brazier 所示，“让政治决定留给政治人物去解决，”<sup>24</sup>因此国王乃必须超然于党派的政治纷争之上，尽可能不进行独断的政治决定。除此之外，英国国王也有一些专属的特权(royal prerogative)，但这些特权只是彰显国家元首的传统地位，以及属于国家传统仪式上的需要，并不影响国家政治的实际运作。<sup>25</sup>

总而言之，君主立宪的意义在于君王在名义上保留了作为国家主权者的地位，以作为全体国民的效忠对象，并对民选政府扮演着制衡的作用，从而降低产生“民选独裁”的可能。于是乎，在君主立宪体制之下，所有行政和司法机关仍然以主权者/国王之名行使其职务，一如专制君主体制时期，<sup>26</sup>惟其意义已和过去差甚远，它作为君主和人民不断磨合和妥协下的产物，乃兼顾了君王的尊严和人民的主权。在实践上，“君主代表国家运作里头正式、庄严(the dignified parts)的部份，而首相所领导的内阁就代表着非正式、效率(the efficient)的部份。”<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Radney Brazier. *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*. Oxford: Oxford University Press. 1999. pp. 193.

<sup>23</sup> 所谓的少数政府，就是由没有获得国会过半数议席的政党所组织的政府，20世纪的英国出现四次少数政府，它们分别是1924年的James Ramsay Macdonald内阁，1929至1931年的James Ramsay Macdonald内阁（按：两届内阁均是同一人主持），1974年至1976年的Harold Wilson内阁以及1976年至1979年的James Callaghan内阁（按：无独有偶地它们均是工党政府）；它成立的前提是国会改选后没有任何一个政党拥有过半数的议席，而国会各党又没办法组成一个过半数议席的执政联盟，当任首相又不恋栈权位而自动呈辞，英王在咨询各党领袖的意见，并取得各党的共识后遂委任国会最大党的领导人担任首相组织内阁，而解决了政治问题。Brazier, Radney. *Constitutional Practice: The Foundations of British*. 1999. pp. 34-35. 关于议会制少数政府的资料，也可参考Kaare Strom. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

<sup>24</sup> 原文：“Let the political decision to politicians.”，同注上，pp. 41.

<sup>25</sup> 这些特权包括授予皇室头衔等。惟一些一般认为是属于国王特权的事务事实上依惯例也仍然必须遵循政府的决策，如司法院长(Lord Chancellor)、大主教(church of England bishop)和贵族(peer)的册封仍然需经由首相的推荐，赦免之权也是依据内政部门(home secretary)的决策而行。见Derbyshire, J. Denis. *The Business of Government*. Edinburgh: Blackwood Pllans & Wilson Ltd. 1987. pp. 64-65.

<sup>26</sup> 同注6，页77。

<sup>27</sup> 这句话是出自著名英国宪法学者Walter Bagehot在1873年所出版的一部经典著作《英国宪法》(English Constitution)，此著作经常被相关学者所引用。Derbyshire. 1987. pp. 60.

## 二、 来 亚君主立宪制的 源与发展

马来西亚传统上并没有宪法政府的观念，马来半岛过去虽有《马六甲法典》(undang-undang Melaka)的实施，但法典呈现的却是一个专制王权的体制，<sup>28</sup>直到1786年英国人莱特(Francis Light)夺取槟城后，英国的普通法才开始在马来亚地区生根发展。是以，最早在马来亚实施的英国法律是1807年在槟城实施的《皇家公正宪章》(Royal Charter of Justice)。在此宪章下，一个简单的裁判庭(court of judicature)得以在该岛设立以处理当地居民民事、刑事和宗教事务(civil, criminal and ecclesiastical matter)的法律诉讼。<sup>29</sup>在英国陆续获得新加坡(1819)和马六甲(1824)的主权后，英殖民政府以1807年的《公正宪章》为基础再订定含盖槟城、新加坡和马六甲三地的1826年《公正宪章》以及1855年《公正宪章》。1867年海峡殖民地自英属印度的管辖下脱离，成为伦敦政府的直属殖民地-通称“海峡殖民地”(Straits Settlement)。次年海峡殖民地即成立了一个高等法院(Supreme Court of the Straits Settlements)，参照英国制度设立了检察总长(Attorney -General)和副检察总长(Solicitor-General)。<sup>30</sup>1873年海峡殖民地亦设立大法官(chief justice)和上诉法院(court of appeal)。此后现代英国法律体制开始在马来半岛成形，但其权力范围仍然只限于海峡殖民地。<sup>31</sup>

作为东南亚的重要航运据点，槟城和新加坡在英国计划经济的发展下于19世纪初大量涌入外国移民而迅速发展成一个多元族群的港口城市。这些外国移民出身的文化背景不一，他们缺乏对西方法律的认识，故很难接受英国法律对他们的家庭和传统习俗事务的干涉。针对英国普通法(common law)适法性的问题，1858

<sup>28</sup> 马六甲王朝的国王 Raja Kassim(在位期间约1446-1459)即位后改信伊斯兰而改名 Sultan Mudzaffar Shah，并颁布了一套伊斯兰色彩浓厚的《马六甲法典》(Melacca Digest; Undang-undang Melaka)，此即为马来半岛地区的最早的官方成文法典。此法典随着王国势力的扩张而传抄至半岛各属国如吉打(Kedah)、彭亨(Pahang)、霹雳(Perak)和廖内(Riau)等，成为马六甲1511年被葡萄牙灭亡后马来半岛大部份马来苏丹国的主要法典(按：它们的名称分别为《彭亨法典》、《吉打法典》等)，甚至加里曼丹岛的坤甸(Pontianak)和汶莱王国(Brunei)等亦继承了《马六甲法典》。《马六甲法典》可说是马来半岛各伊斯兰化邦国的母法，它现存最早的版本据信是由马六甲末代苏丹马末沙(Sultan Mahmud Shah)(按：在位期间1488-1511)所整理。见：许云樵《马来纪年》，新加坡：青年书局，1966，页137；Abdul Kadir bin Hj. Muhammad. *Sejarah Penulisan Hukum Islam di Malaysia* (马来西亚伊斯兰法律文献发展史)。Kuala Lumpur: Dewan bahasa dan Pustaka.1998. pp. 5-8.

<sup>29</sup> Wu Min Aun. *The Malaysian Legal System*. Kuala Lumpur: Addison Wesley Longman Malaysia Sdn. Bhd. 1999. pp.14.

<sup>30</sup> 检察总长(attorney general)和副检察总长(solicitor general)的职位在马来西亚仍然存在，其职权明定于马来西亚联邦宪法145条。关于检察总长(attorney general)和副检察总长(solicitor general)的中文翻译问题，研究者是参考杨培根律师的意见。杨培根〈权力比首相大的律政律师权势知多少？〉，《法律常识第九集——宪法》2版，吉隆坡：华社资料研究中心，1993，页105-112。

<sup>31</sup> 同注29，页14-17。

年海峡殖民地法官 Sir Benson Maxwell 在一项判决中就主张“英国法律不适用于外侨(alien races)的宗教和社会习俗之处，将以他们本身原居住地的习惯法来作裁判依据，这种判决所采取的原则和限制和我们法院对外国人和外国交易采取国外法(foreign law)的原则和限制等同。”<sup>32</sup>

由此一来，针对外来族群的特定个人事务如婚姻或财产继承等可以作为英国法律的排除事项(an exception to English law)。<sup>33</sup>在这个前提下，海峡殖民地马来穆斯林社群的婚姻，财产继承事务等和英国法律冲突之处以伊斯兰法和马来习惯法为优先考虑——如穆斯林重婚不受英国法律的管束。<sup>34</sup>此后，英国在海峡殖民地遂依以上的原则发展出一套“属人法”(personal law)体系以规范殖民地主要的非英籍族群——马来人和华人的家庭和民俗事务，<sup>35</sup>这些属人法就被视为一种习俗法(customary law)，它被认可为当地普通法(common law)的一部份。<sup>36</sup>在这个基础下，1880年海峡殖民地立法议会通过了一个“穆罕默德教徒(即穆斯林)婚姻条款”(Mahomedan Marriage Ordinance 1880)以保障伊斯兰教徒个人的“宗教事务”；自此伊斯兰法开始纳入英属海峡殖民地的法律体系当中。<sup>37</sup>此举也导致日后马来西亚发展出二元的法律制度，即伊斯兰法体制和英国法律体制。惟对英国人而言，法院认可伊斯兰法并不是因为他们认同伊斯兰的教义，而是认可穆斯林有权以穆斯林的习俗来处理他们的家庭事务。<sup>38</sup>

<sup>32</sup> 不少相关著作皆有记载以上著名的判决。Moshe Yegar. *Islam and Islamic Institutions in British Malaya: Policies and Implementation*. Jerusalem: The Magnes Press, 1979. p. 128; Wan Arfah Hamzah and Ramy Bulan. *An Introduction to The Malaysian Legal System*. Shah Alam: Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd. 2003. pp. 135-136.

<sup>33</sup> Wan Arfah Hamzah and Ramy Bulan. 2003. pp. 136.

<sup>34</sup> 按照古兰经第四章第3节规定，穆斯林应该只娶一个妻子，如要多娶，最多可以娶四妻。见原文：“你们可以择娶你们爱悦的女人，各娶两妻、三妻、四妻；如果你们恐怕不能公平待遇她们，那么，你们只可以各娶一妻，或以你们的女奴为满足。这是更接近公平的。”，佚名《古兰经中文译解》，台北：中国回教协会，1997，页49。

<sup>35</sup> 属人法是英国普通法体系下的法律观念，它是指“针对特定的宗教群体或族群而设计的法律，主要用以规范他们各自的家庭事物。”，Wan Arfah Hamzah. 2003. p. 136. 又，属人法可被称为属人主义的法律，更多的定义可参考：郑玉波，《法学绪论》，台北：三民书局，1999，页58-59。

<sup>36</sup> 关于属人法在马来西亚的发展历史，可参考 MB Hooker. *The Personal Law of Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford university Press 1976. pp. 1-14.

<sup>37</sup> 当时的检察总长 1880年6月1日立法议会的各询上宣称“英国的政府在印度从来就不会干涉印度人和穆斯林的宗教事务，一些英国法律如属人法(personal law)不适用于穆斯林社群上”。Yegar. 1979. pp. 129-130.

<sup>38</sup> 1858年海峡殖民地法官 Sir Benson Maxwell 就直接陈明“如果穆斯林的离婚方式被认可，是因为英国的法律认可它存在。”，Pawancheek Maricen. “The Syariah/Civil Law Dichotomy and Its Impact on the Malaysian Legal System”. *International Islamic University of Malaysia (IIUM) Law Journal*. Vol. 12. No. 2. July-December, 2004. pp. 235-258.

从 1874 年的英国和霹雳苏丹国签署《邦咯条约》(Treaty of Pangkor)开始,<sup>39</sup> 英国就陆续以和马来统治者缔约的方式取得马来半岛内陆各邦的统治权力,所有的条约都以《邦咯条约》的精神为基础。《邦咯条约》最主要的内容是苏丹“必须委任一个英国官员作为参政官驻扎当地,国内所有的政务除了马来宗教和习俗外必须要咨询参政官的意见。”<sup>40</sup>在这条约的制约下,霹雳邦苏丹设立了一个由参政官主导的邦议会(state council)以协助立法的工作,虽然苏丹有解散议会和否决法案的权力,但国家的实际行政大权操纵在英国参政官手上,苏丹只是给予法案的同意权。作为出让统治权的回报,英国也给予苏丹优厚的津贴。从 1874 到 1889 年间英国以这种治理模式先后控制森美兰联合酋长国(1889)、雪兰莪苏丹国(1874)和彭亨苏丹国(1888)。<sup>41</sup>上述的伊斯兰法体制也被引进马来半岛各邦,由马来统治者负责委任相关官员。自此各邦马来统治者仅对宗教或传统民俗事务有统治权力,其余世俗权力皆被参政官所褫夺。这种模仿英国制度的治理模式也就成为马来西亚君主立宪制度的起始。

1896 年 7 月上述各马来土邦的统治者在英国的威迫利诱下签署条约同意把他们的邦国合并为马来联邦(Federated Malay States-FMS.),由设在吉隆坡的总参政官(Resident-General)统合管理,<sup>42</sup>“总参政官在穆斯林宗教事务以外的一切行政事务上的建议必须要被各邦统治者所接受”。<sup>43</sup>1909 年吉隆坡再设立一个由英属马来联邦最高专员(High Commissioner for the FMS)担任主席的联邦议会(federal Council)掌管全联邦大部份的立法权,各邦的地方议会只剩下对传统马来人事务即马来人的信仰——伊斯兰教以及马来习俗事项有立法权,同时各邦马来统治者对中央联邦议会所订定的法案也没有否决权。<sup>44</sup>至此,马来联邦内的四个邦国名义上

<sup>39</sup> 邦咯条约(Treaty of Pangkor)是 1874 年英国海峡殖民地总督 Andre Clark 在协助平定霹雳邦(Perak)内战后,和被英国拥立的新任苏丹阿都拉亲王(Raja Abdullah)所签署的条约。在此条约下霹雳邦成为英国的保护国。此条约象征英国殖民势力第一次伸入马来半岛内陆。

<sup>40</sup> 条约原文如下所示:“That the Sultan receives and provides a suitable residence for a British Officer, to be called resident, who shall be accredited to his court, and whose advice must be asked and acted upon in all questions, other than those touching Malay religion and custom.” 转引自: Hamid Josh, “Pemakaian undang-undang Islam Kini dan Masa Depan nya di Malaysia(当代和未来马来西亚伊斯兰法的实施情况)”, in Ahmad Ibrahim ed. *Al-Ahkam Jilid 1: Undag-undang Malaysia Kini*(法典第一册:当代马来西亚的法律). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka. 1995. pp. 58-83.

<sup>41</sup> 有关这方面的历史,可参考: Barbara Watson Andaya & Leonard Y. Andaya. *A history of Malaysia*, 2ed. Hampshire: Palgrave. 2001. pp. 157-204 或 Muhammad Kamil Awang. *The Sultan and the Constitution*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka. 1998. pp. 18-64.

<sup>42</sup> Wan Arfah Hamzah & Ramy Bulan. 2003. pp. 137-139.

<sup>43</sup> Wu Min Aun. 1999. pp. 148.

<sup>44</sup> 联邦议会最初的成员有一位最高专员(按:直至战后马来联邦解散时此位置一直由海峡殖民地总督所担任),一位总参政官 Resident General(按:在 1910 年被新设的总秘书取代),四位马来统治者,四位相关邦国的参政官以及四位由最高专员所提名的代表。换言之在一人一票的情况下,



虽仍属“独立国”，各邦马来统治者仍拥有法定“统治者”的地位而享有刑事和民事的免责权，<sup>45</sup>但实际上他们却沦为英殖民政府颁布法案的橡皮图章，各邦国亦成为联邦内的州属。

为安抚马来统治者，马来联邦英国最高专员仿照印度模式自 1897 年起就不定期召开集合四邦统治者的杜邦会议(Durbar conference)，此会议日后又称为统治者会议(conference of rulers)，以征询各邦统治者关于“穆斯林宗教和马来人利益”的意见。<sup>46</sup>此马来联邦的政治体制就成为马来西亚的前身——它的联邦制度、马来君主地位以及中央立法议会至上的制度就是构成日后马来西亚宪法的基本要件。<sup>47</sup>

1937 年马来联邦议会颁布了以英国普通法为基础的《民法条例》(Civil Law Enactment 1937)，该法案第 2 条 1 款明确说明英国普通法或衡平法为马来联邦所有法律的基础法律。<sup>48</sup>此法律在 1956 年重新修订后扩张至马来半岛全境，于 1972 年再一次修正后扩张至东马地区，而成为目前通行全马来西亚的《民法条例》(Civil Law Act 1956 (Revised 1972))。因此，自 1937 年以降英国普通法作为马来西亚法律母法的地位于焉确定；它的地位亦明确载入今日马来西亚《联邦宪法》第 160 条当中。<sup>49</sup>直至今日，马来西亚的法律体系仍然普遍遵循英国普通法和衡平法(rule of equity)的原则，如至今仍有效的《1956 年民法条例》第 3(1)条就规定半岛地区必须要采用 1956 年 4 月 7 日之前英格兰所行使的普通法和衡平法作为裁判的依据，另一方面，截至 1984 年 12 月 31 日为止英国枢密院(privy council)仍然是马来西亚的终审法院，虽然它自 1985 年起脱离马来西亚法体制，但马来西亚法体制仍然认可它过去所作的判例，因此马来西亚法体系的基本架构乃因袭了英国普通法

---

马来统治者在议会的地位和其他的成员等同。马来联邦议会成立的经过可参考：Eunice Thio. *British Policy in the Malay Peninsula.1880—1910: Vol. 1 The Southern and Central States.*Kuala Lumpur: University of Malaya Press. 1969. pp. 190-221; Wu Min Ann. 1999. pp. 34-35.

<sup>45</sup> 19 世纪曾经有一系列英国籍人民控告马来统治者的诉讼，但英国法院裁定马来各邦统治者是“独立主权国家的国家元首”(a sovereign ruler of an independent foreign country)，所以有免责权。Wu Min Ann. 1999. pp. 23.

<sup>46</sup> 关于 Durbar 会议的召开始末，可参考 Eunice Thio. 1969. pp. 177-179; William Roff. *The Origins of Malay Nationalism.*Kuala Lumpur: Penerbit University Malaya. 1974. pp. 96-99.

<sup>47</sup> 至于半岛上其他五个邦国登嘉楼(Terengganu)、吉兰丹(Kelantan)、吉打(Kedah)、玻璃市(Perlis)和柔佛(Johor)由于被英国侵占的时间较晚，得以免除被并入联邦的命运，直至 1946 年为止它们都是以个别缔结条约的方式接受英国派遣顾问(advisor)并承认英国宗主国的地位，惟相较马来联邦内各邦，它们的统治者享有更高的自主权，这些邦国统称为马来属邦(UMS)。Wu Min Ann. 1999. pp. 91.

<sup>48</sup> 原文可参考：Wan Arfah Hamzah and Ramy Bulan.2003. pp. 108-109.

<sup>49</sup> 《联邦宪法》160 条：“法律包括在联邦内或当中一部份迄今所执行的成文法、普通法，以及在联邦内或当中一部份迄今所执行的，具有法律效力的习俗或习惯。”(Law includes written law, the common law in so far as it is in operation in the Federation or any part thereof, and any custom or usage having the force of law in the Federation or any part thereof).

体系，并被喻为普通法国家(common countries)的一员。<sup>50</sup>在这个背景之下，马来西亚独立宪法(merdeka constitution)乃由英国国会所委任的五位英国法律学者所草拟一事，也显得顺理成章了。<sup>51</sup>是以，基于以上原由，我们可以知道马来西亚君主立宪制并非本土的产物，而是在延续英国君主体制和英国法律传统的前提之下，结合部份马来西亚本土民俗的法律体制。

马来西亚地区最先实施君主立宪的国家是1895年9月14日行宪的柔佛王国，<sup>52</sup>二次大战后为因应1948年2月1日“马来亚联合邦”(Federation of Malaya)的成立，从该年起马来半岛所有州属均陆续订定了本身的宪法，当中拥有世袭统治者的州属除立宪规定统治者的资格之外，也规定只有马来人才能担任最高行政首长——州务大臣(menteri besar)和州秘书一职，此举乃得以确保了马来人在相关州属的统治权。<sup>53</sup>

环顾历史，马来亚联合邦的成立不但取代了历时仅不到两年的“马来亚联盟”(Malayan Union, 1946.4.1-1948.2.1)，也改变了马来统治者的命运。原《马来联盟协定》(The Agreement of Malayan Union)的主要内容是“将所有权力和管辖权(full power and jurisdiction)交予英国政府”。<sup>54</sup>该协定统一取代了各邦统治者原先和英国签署，将国家“委托”予英国管理的条约，使马来亚各邦（按：除新加坡外）进一步整合为英国直接统治的殖民地。在马来亚联盟协定之下，各邦马来苏丹不但失去参与或主持邦议会(state council)的权力，更失去了对马来人和伊斯兰事务

<sup>50</sup> Wan Arfah Hamzah and Ramy Bulan.2003. pp. 73-99.

<sup>51</sup> 1956年6月19日英联邦(commonwealth countries)成员印度、巴基斯坦、澳洲、苏格兰和英格兰分别推荐5位资深法律学者和法官组成一个以李特爵士(Lord Reid)为首的李特制宪委员会(Reid Constitution Commission)开始草拟马来亚宪法，并以英国、印度和澳洲法律体制为主要参考蓝本。李特委员会一共有5位成员，他们是：苏格兰法官 Lord Reid、剑桥法律学者 Sir Ivor Jennings、澳大利亚前大法官 Sir William McKell、印度法官 B. Malik 以及巴基斯坦法官 Abdul Hamid。该委员会在1956年6月至10日间前来马来亚出席了多达118场的听证会，收取各界131份的备忘录，最后次年1月完成这个宪法草案，并以2月20日公布在马来亚的报章上。虽然他们在草拟宪法的过程中大量征询巫统和马来统治者的意见，他们所提呈宪法的部份重要内容也在1957年4月期间遭到联盟主导的工作委员会所修改，但不可否认的是，大体来说，马来西亚宪法并非由本国人民所制定的宪法。在这世界各国的独立历史上相当罕见。Andrew Harding. *Law, Government and the Constitution in Malaysia*. Kuala Lumpur: Malaysia Law Journal Sdn. Bhd.1996.pp. 29; Joseph M. Fernando. *The Making of the Malayan Constitution*. Kuala Lumpur: The Malayan Branch of the Royal Asiatic Society. JMBRAS.Fernando. 2002. pp.107-112.

<sup>52</sup> 该宪法目前仍然生效，惟经过百年来的多次修宪，其内容已经和一般州属的宪法大同小异。

<sup>53</sup> 其时沙巴和砂朥越尚未加入马来亚，马来亚联合邦只有11个邦，其中有两个邦马六甲和檳城并没有世袭统治者。而在这之前，柔佛邦和登嘉楼邦已分别在1895年和1911年拥有本身的宪法。相关资料见 Shad Saleem Faruqi. "Affirmative Action Policies and the Constitution". *Kajian Malaysia: Journal of Malaysian Studies*. Vol. 21. No. 1&2.2003. pp. 31-57.

<sup>54</sup> Gordon P. Mean. *Malaysian Politics*. New York: New York University Press. Mean.1970.pp. 52; Khong Kim Hoong, *Merdeka: British Rule and the Struggle for Independence in Malaya 1945-1957*. Petaling Jaya: Strategic Information Research Development 2003/1984. pp. 114-115.

的否决权，使英国总督成为伊斯兰事务的实际最高决策人，<sup>55</sup>同时各邦的法案亦不再以苏丹的名义发布，他们作为名义上各邦主权者(sov<sup>er</sup>eignty)的地位完全让渡予英国政府；<sup>56</sup>在中央事务上，原先集合各邦统治者的杜巴会议被易名为咨询议会(advisory council)，专责伊斯兰和马来事务的立法工作，惟会议以英籍的马来亚联盟总督(governor)为主席，其法案必须要得到总督的签署同意方能生效，<sup>57</sup>且数名英籍的马来亚联盟高阶官员亦为当然成员，<sup>58</sup>因此，这个会议使马来统治者沦为总督顾问的角色。换言之，马来亚联盟的成立意味着马来统治者最后的剩余权力亦被加以褫夺。惟马来亚联合邦的成立扭转了这个局面，马来亚联合邦的统治者会议(council of rulers)乃历史上首次完全由马来统治者所参与的会议，其主席乃由各邦统治者当中所选任，且拥有咨询联合邦事务的权力。<sup>59</sup>马来亚联合邦的成立意味着英国再度承认马来君主作为马来亚统治者的地位，也预示了未来的马来亚将会拥有一个君主立宪政体。

虽然在筹组马来亚联合邦的过程中英国仅片面地和马来统治者以及巫统展开协商，惟1948年6月马来亚共产党(Malayan Communist Party, MCP)发动了反英独立战争后，英国也开始积极地争取非马来人的支持，并进行民主化的改革，如1949年2月27日扶持华人商界领袖陈祯禄于吉隆坡成立马华公会(Malaya Chinese Association, MCA)，<sup>60</sup>1951年陆续开放地方市议会的选举等即为几个鲜明的例子。<sup>61</sup>这些措施也表明英方的态度有所转变，他意识到马来亚的独立建国必须要以其境内各主要族群的合作为前提。<sup>62</sup>1955年联邦议会(federal council)的选举中，巫统、马华公会和马来亚印度人国大党(Malaya Indian Congress, MIC)合组的联盟

<sup>55</sup> 各邦统治者虽失去主持邦议会的权力，但在马来亚联盟的计画下仍设有一个咨询议会(advisory council)来专司伊斯兰事务的立。Muhammad Kamil Awang.*The Sultan and the Constitution*.Kuala Lumpur:Dewan Bahasa dan Pustaka.1998.pp. 70; Khong Kim Hoong. 2003/1984.pp. 118.

<sup>56</sup> Andaya,Barbara Watson & Leonard Y. Andaya. *A history of Malaysia*.2ed. Hampshire: Palgrave.2001. pp. 266.

<sup>57</sup> Khong,Kim Hoong.*Merdeka: British Rule and the Struggle forIndependence in Malaya 1945-1957*.Petaling Jaya: Strategic Information Research Development (Original work published in 1984).2003.pp.118; Muhammad Kamil Awang.1998.pp.67.

<sup>58</sup> 这位成员包括马来亚联盟首席秘书、法律顾问和财政秘书。Abdul Aziz Bari. *Majlis Raja-raja: Kedudukan dan Peranan dalam Perlembagaan Malaysia* (统治者会议：在马来西亚宪法中的角色与地位) . Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.Abdul Aziz Bari. 2002. pp.23 -24.

<sup>59</sup> 同注上.pp. 24-26.

<sup>60</sup> Fernando 在他已出版的博士论文中指出马华公会的筹组是英国为安抚和收编华人的一大措施，当时英国驻马最高专员 Sir Henry Gurney 就多次和陈祯禄商讨组党问题。Fernando,Joseph M.*The Making of the Malayan Constitution*.Kuala Lumpur:The Malayan Branch of the Royal Asiatic Society.JMBRAS .2002. pp. 11-13.

<sup>61</sup> 马来西亚史上第一次的市议会选举是在1951年12月1日的槟城市议会选举。相关资料可见 Mean,Gorden P.1970. pp. 132-124.

<sup>62</sup> Fernando, Joseph M.2002. pp. 15.

(Alliance)以大胜的姿态赢得 52 个竞选议席中的 51 席，并囊括 81% 的选票，从而得以筹组马来亚联邦的自治政府。<sup>63</sup>

联盟三党在争取独立的过程中矛盾重重，巫统一方希望保留马来人统治的体制和维护马来族群在马来亚联合邦的固有特权，反之，马华公会和印度国大党却是以争取各族群权利与地位的平等，以及实现属地原则(principle of jus soli)的公民权认可作为其最高目标。综合而言，联盟三党的歧见主要来自公民权、马来人特权、国教和国家语言的问题，三党反而对马来亚独立后国家组织的问题没有太大的异议，他们皆同意独立的马来亚应采用以英国政府架构为基础的君主立宪体制。<sup>64</sup>最后在英方的建议下，联盟三党一致同意请求英国国会委任一个以李特爵士(Lord Reid)主持的委员会来制定马来亚的独立宪法。<sup>65</sup>1957 年 1 月李特委员会完成一个包含一系列人权条款和权力制衡设计，符合当代民主宪政原则的宪法草案，并在 2 月 20 日公布于马来西亚各报章。<sup>66</sup>两天之后一个由 4 位马来君主代表、4 位联盟代表和 3 位英方代表组成的 11 人工作委员会(working committee)开始检视马来亚宪法法案内容。惟此工作委员会事实上由联盟所主导，该工作委员会于 4 月 27 日结束后对原有的宪法草案作出一些重要事项的修改建议。<sup>67</sup>

在巫统的主导下，联盟政府在 1957 年 5 月提呈的工作报告导致李特委员会所提呈的宪法草案在伦敦会议中被加以修改，以进一步彰显马来人传统主权的地位。这些在伦敦会议当中被加以修改，和原李特委员会宪法草案有所出入的条文如下：

<sup>63</sup> 其中马华公会 15 席，巫统 34 席，印度国大党 2 席，唯一的落选议席是败在伊斯兰党手里。Tunku Abdul Rahman. "Alliance Wins the First Round in Elections Shouts of 'Medeka' Fill the Air".in. Tunku Abdul Rahman Putra al-Haj. *Looking Back: Monday Musings and Memories*. Kuala Lumpur: Pustaka Antara. 1977. pp. 44-51.

<sup>64</sup> 不少学者对马华公会和巫统的争议焦点有共同的看法。Fernando, Joseph M. 2002. pp. 78-79; RK Vasil. *Ethnic Politics in Malaysia*. New Dehli: Radiant Publishers.1980. pp. 30-34; Mean, Gorden P.1970. pp. 171-182.

<sup>65</sup> 一些学者可能不理解为何马来亚的独立宪法要邀请“殖民者”来拟定，事实上当时联盟乃由三大族群政党所组成，三大政党皆意识到除了独立之外，他们彼此间并没有太多的共识，与此同时 1954 年联盟提出要尽快独立建国时，各州的苏丹对马来亚独立的意见不一，如柔佛和雪兰莪苏丹就不支持将独立大业交由联盟去执行。如此若由联盟领袖自己来拟定宪法将会陷入旷日废时的争执。在这种情况下，倒不如交由中立的西方法律学者来拟定宪法来得更为快速，且较不具备争议。故三党在 1955 年选举提出的联合竞选宣言中就提及“设立一个独立，不受国内政治势力干扰的外国委员会以制定马来西亚的独立宪法”。相关说明可参考 Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj. *Looking Back: Monday Musings and Memories*. Kuala Lumpur: Pustaka Antara. 1977. pp. 23-30; Vasil.1980. p. 31; Fernando, Joseph M. 2002. pp. 102-103.

<sup>66</sup> Fernando, Joseph M. 2002. pp. 147.

<sup>67</sup> 在 4 位联盟代表中，巫统占了 2 位，另两位分别是马华公会和印度国大党的代表，换言之，非马来人一开始在工作委员会处于少数的地位。英方代表则为最高专员(high commissioner)、总秘书(chief secretary)和总检察长(attorney general)。Mean, Gorden P. 1970. pp. 176.

1. 取消 来人特权 15 年再 新检 的期 改为“最 元 有 任  
依本条之 定 保护 来人之特殊地位 以及其他民族之合法权  
益。”—— 宪法 153 条 按 此条文后来在 1963 年将沙巴和砂  
朥 的土 之特殊地位纳入
2. 定伊斯兰为国教—— 宪法第 3 条
3. 来保留地变更 槛的提 必 由州 会和国会两 三分之二  
来保留地才能 取消 反之各州政府可在宽松的条件下宣  
布任何未经开发的土地为 来保留地—— 宪法第 89 条〈 来保留  
地〉
4. 将原有华 (Chinese)和印度 可以在国会和州 会使用的条款取  
消 改为只有 和 来 可作为立法 事用 宪法 152 条  
之 2 而 作为官方 的地位以独立后 10 年为期 宪  
法 152 条之 2 和 3
5. 取消双 国籍的安排 原海峡殖民地 国籍的公民 按 主 乃  
华人 必 放弃国籍方可加入 来亚籍。<sup>68</sup>

Fernando(2002)认为上述的改变虽不影响整个宪法的基本架构,但却使马来人和非马来人的区分长久化,也改变了马来亚宪法草案最初的民主特质。<sup>69</sup>上述的改变赋予马来统治者捍卫马来人特权的任务,使马来西亚的君主立宪制度已不仅是维护马来君王作为传统主权者的地位,而是成为巩固马来人特权,确保马来人统治的制度设计,此番改变具体破坏了族群平等的宪政原则。另一方面,在东姑阿都拉曼的建议下,马来亚实行国家元首由各州世袭统治者轮任的制度,所选任的元首被称为最高元首(Yang di-Pertuan Agong),集合各邦统治者的统治者会议也拥有选举和罢免元首的权力,使得马来西亚君主立宪也拥有民主的色彩。<sup>70</sup>以上的两项特征,就成为马来西亚君主立宪制和英国君主立宪制的最大差异之处。这部局部修改后的宪法草案在 6 月 27 日得到马来亚各邦统治者的同意,自 7 月开始亦分别在英国下议院和马来亚立法议会进行三读讨论,<sup>71</sup>其中由联盟所掌控的马来亚立

<sup>68</sup> Mean,Gorden P.1970. pp. 178, 198; Fernando. 2002.pp. 163-168; Rais Yatim. *Freedom under Executive Power in Malaysia: A Study of Executive Supremacy*. Kuala Lumpur: Endowment Sdn. Bhd. 1995. pp .77-89.

<sup>69</sup> Fernando,Joseph M. 2002.pp. 167.

<sup>70</sup> Tunku Abdul Rahman, “The Yang Dipertuan Agong”.*Tunku Abdul Rahman, Viewpoints*.Kuala Lumpur: Heinemann Educational Books LTD.1978. pp. 71-75.

<sup>71</sup> 在英国国会讨论的过程中虽然有一些反对党议员如工党的 Joan Vickers 等对马来人特权和官方宗教的条款提出反对,但最终它在国家秘书(secretary of State)指出再修改宪法将会破坏各方好不容

法议会在8月15日一致三读通过此宪法,随后马来亚就在1957年8月31日取得正式独立地位。<sup>72</sup>

### 三、 宪法上君主所担 的功能与 色

马来亚最初是由9个拥有传统王权的马来邦国和2个英属殖民地所组成,1963年和砂劳越、沙巴和新加坡三地合并,易名为马来西亚,惟马来西亚仍然延续马来亚的宪政体制,期间新加坡在1965年退出马来西亚,1974年、1984年和2001年马来西亚也分别成立了三个联邦直辖区吉隆坡、纳闽岛和布特拉再也(Putrajaya),发展至今,全国共有13个州和3个联邦直辖区,其中的9个州就是原有的9个传统马来邦国。如前所述,马来西亚的国家元首也是由以上9个传统马来邦国的统治者经由统治者会议的票选后轮流担任,任期为5年。<sup>73</sup>

根据Harding的分析,马来西亚宪法的基础原则是政府权力的分配,各州的权力划分以及基本人权。<sup>74</sup>开国元勋东姑阿都拉曼(Tunku Abdul Rahman)也在其以英文撰写的《马来亚独立宣言》中指出《马来亚联邦宪法》为“至高之法(supreme law),其捍卫统治者的特权以及人民的基本人权和自由(fundamental rights and liberties of people)”。<sup>75</sup>对此,《联邦宪法》第4条之1就规定《联邦宪法》为联合邦最高的法律,任何在“独立日”(merdeka day)以后制定之法律与宪法条文有所抵触时则为无效。因此包括伊斯兰法在内的任何法律都不能逾越马来西亚宪法,国内任何人包括马来统治者皆必须服从宪法。<sup>76</sup>虽然如此,除极少数的宪法条文必

---

易取得的妥协的情况下,这部宪法草案最终还是包含在马来亚联邦独立法案(Federation of Malaya Independence Act)内被英国下议院通过。Fernando, Joseph M. 2002. pp. 184-186.

<sup>72</sup> Mean Gorden P. 1970. pp. 189.

<sup>73</sup> 马来西亚联邦宪法32(3)和33条。马来西亚第一位最高元首是森美兰的统治者,他两年后就亡故。这个元首轮任职是目前世界绝无仅有的君主制度,虽然元首乃统治者会议上选出,但基本上属论资排辈,由年龄最大的一位州统治者担任最高元首,依次递补,待九位州的统治者皆担任完元首后,再以先前的顺序轮替一次。这个轮替在1994年森美兰州统治者担任元首后已经完成了九次。如此理论上担任过元首的君主可以经由九次轮替后,可以再次担任元首,目前有可能当二次元首的是吉打州苏丹 Tuanku Abdul Halim,他在1970年至1975年以43岁之龄就任马来西亚最高元首,他的叔叔即为马来西亚首任首相东姑阿都拉曼,在他之后有不少元首死在任上,目前在他任期之后已经历了八次轮替,现在马来西亚副最高元首,只要他2011年仍在世,现任元首登嘉楼苏丹 Mizan Zainal Abidin 任期届满后,他应是马来西亚史上第一位担任两次元首的苏丹。

<sup>74</sup> Harding, Andrew. Law. *Government and the Constitution in Malaysia*. Kuala Lumpur: Malaysia Law Journal Sdn. Bhd. 1996. pp. 54.

<sup>75</sup> 马来西亚独立宣言全文可参考东姑本人的自传, Tunku Abdul Rahman. 1977. pp. 96.

<sup>76</sup> 原文: “This Constitution is the supreme law of the Federation and any law passed after “Merdeka Day” which is inconsistent with this Constitution shall, to the extent of the inconsistency, be void.”

须经由统治者会议的同意方能修改之外，国会却可以透过三分之二多数决的途径来修改宪法内容，是以理论上任何政党若掌握国会三分之二多数，它就可以藉由控制修宪权，行国会至上的统治，如向来掌控国会多数席次的马来西亚执政党集团联盟(Alliance)或国阵(Barisan Nasional, BN)就多次轻易修改宪法，严重破坏宪法至上的精神。

东姑拉曼曾指出马来西亚宪法就是以英国议会制为蓝本而打造的宪法，它们之间唯一的重大区别是马来西亚的宪法是成文宪法而英国则否。<sup>77</sup>因此，马来西亚独立宪法当中很大的一部份乃遵循英国的宪法律则(constitutional law)，它不但纳入英国普通法的成文法律，也把英国各种不成文的宪政惯例(conventions)予以条文化，这在规范君主角色与功能的相关条文上尤为明显。

和英国一样，马来西亚所有官方的政策均以最高元首的名义，并依据其权威行事，<sup>78</sup>对于此项，宪法乃明文规定行政权威属于元首，<sup>79</sup>包括首相在内的所有部会首长皆必须要在就职时向最高元首签署声明宣誓效忠，<sup>80</sup>元首亦为三军的最高统帅，<sup>81</sup>惟元首必须依据内阁或内阁所授权的部长之意见行事，但元首也有向内阁索取一切联邦政府资讯的权力。<sup>82</sup>以上乃是英国君主立宪之不成文惯例的法制化。在东姑拉曼当政时代(1957-1971)，他甚至遵循英国的传统惯例，每个周三早上在内阁会议召开之前必觐见元首汇报一周政务。<sup>83</sup>而根据《联邦宪法》40条(2)，最高元首拥有以下自主的权力：1.委任首相之权、2.批准或否决解散国会的要求之权、以及3.针对统治者们的特权、地位、荣誉和尊严等相关议题，召开统治者会议之权。<sup>84</sup>前两项权力亦是源自英国君主立宪制的传统；惟依照惯例，首相之选任乃由国会多数党来决定，再由元首选任之。

事实上，虽法未明载，原《联邦宪法》也赋予最高元首另外两项原则上可自行裁量，对国家施政却影响重大的权力。其一，否决法案的权力。原《联邦宪法》第66条(1)、66条(4)和66条(5)均指出国会通过的任何法案必须得到元首的副署同意并出版才能生效，换言之，任何法案若没有最高元首的副署同意均无法生效，

<sup>77</sup> Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj. "United We Stand, Divided we Fall". in Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj. *Challenging Time. Subang Jaya. Malaysia: Pelanduk Publication Sdn. Bhd. 2007/1986. pp. 70 -73.*

<sup>78</sup> 同注 70，页 71-75。

<sup>79</sup> 《联邦宪法》第 39 条。

<sup>80</sup> 值得注意的是，国会议员和法官的就职宣誓声明内所效忠的对象并不是最高元首，而是“马来西亚”。是项规定有尊重三权分立之意。法官、国会议员和部长的宣誓书全文分别可见诸于《联邦宪法》，〈附录 6〉，第 1 至第 3 条。

<sup>81</sup> 《联邦宪法》第 41 条。

<sup>82</sup> 《联邦宪法》第 40 条(1)。

<sup>83</sup> 同注 70，页 71-75。

<sup>84</sup> 《联邦宪法》第 39 条。

最高元首可以视需要来否决任何被国会通过并等待元首批准的法案。如前述，是项权力乃因循英国君主立宪传统，惟英王已经有近三百年未动用否决法案的权力，因此是项设计可被视为对君王作为国家最高领袖的尊重，亦是一种防范国会专制的最后手段。

其二，是颁布紧急状态(proclamation of emergency)的权力。原《联邦宪法》第150条(1)规定“如果最高元首确认有严重之紧急状态存在，致使联邦或其他任何部份地区之安全、或经济生活、或公共秩序受威胁，如战争、外在侵略或内部的纷扰，他可以颁布一项紧急状态。”<sup>85</sup>在紧急状态期间，元首也可自行颁布法案(ordinance)，<sup>86</sup>惟这个紧急状态必须在两个月内由国会开会表决追认通过，否则就自动失效，<sup>87</sup>国会召开后所有在紧急状态期间颁布的法案在15天后亦自动失效。

<sup>88</sup>

以上的制度设计，虽给予元首中止议会，“接管国家大权”的权力，但却明白指出只是为应付“危急情况”而短暂实施的权宜之计，在短期内元首就必须把权力交还给民选的国会和政府。惟是项权力却引起不少学者的争论，主要的争执点就在于元首是否拥有自行裁定何时颁布紧急状态的权力。R. H. Hickling 认为是项权力虽然定义模糊，惟它的决定权仍在元首身上，元首甚至可以在紧急状态下自行颁布必要之法令。<sup>89</sup>Rais Yatim 在他出版的博士论文中指出基于以下理由元首不能自行颁布紧急状态，一是宪法40条(2)已明文规定元首有三项自主性的权力，当中却没有提及颁布紧急状态，二是鉴于元首“必须依据内阁或内阁所授权的部长之意见行事”的宪法条文，<sup>90</sup>元首必须遵循内阁意见来颁布紧急状态，不得自行决定，而紧急状况下元首所颁布的任何立法，亦应作如是观。<sup>91</sup>惟笔者认为元首虽“不适合”主动颁布紧急状态，<sup>92</sup>但却他仍然有自主的权力来否决内阁颁布紧急状态的要求，从而防止内阁借颁布紧急状态来进行独裁统治的可能。

根据 Rais Yatim 的整理，宪法150条在独立后修改了6次，为《联邦宪法》

<sup>85</sup> 此乃1957年版《联邦宪法》的原始条文，见原文“If the Yang di-Pertuan Agong is satisfied that a grave emergency exists whereby the security or economic life of the Federation or of any part thereof is threatened, whether by war or external aggression or internal disturbance, he may issue a Proclamation of Emergency.”

<sup>86</sup> 1957年版《联邦宪法》第150条(2)。

<sup>87</sup> 1957年版《联邦宪法》第150条3(a)。

<sup>88</sup> 1957年版《联邦宪法》第150条3(b)。

<sup>89</sup> RH Hickling. “The Prerogative in Malaysia”. *Essays in Malaysian Law*. Petaling Jaya: Pelanduk. 1991. pp. 184-223.

<sup>90</sup> 《联邦宪法》第40条(1)。

<sup>91</sup> Rais Yatim. *Freedom under Executive Power in Malaysia: A Study of Executive Supremacy*. Kuala Lumpur: Endowment Sdn. Bhd. 1995. pp. 220-221.

<sup>92</sup> 宪法并没有否定元首自行颁布紧急状态的权力，所以笔者用“不适宜”来形容之。



当中修改次数最频繁的条文，频繁修改的结果却是让内阁更容易藉由颁布紧急状态来进行独裁统治，如 1962 年第一次修宪取消了紧急状态只能为期两个月，并撤销紧急状态下所颁布的法令在国会召开后只能维持 15 天的规定，1981 年的第四次修宪则不但增加了“最高元首可在实际发生威胁国家安全、经济生活、和公共秩序的事件之前就可颁布紧急状态”的规定，<sup>93</sup>同时也增加了“最高元首可以在不同的地区和不同的状况之下颁布不同的紧急状态”的条文，<sup>94</sup>甚至还规定“任何法院皆不得以任何形式来质疑颁布紧急状态的合理性，紧急状态的延长，以及紧急状态下所颁布的一切法令和相关法令的延长。”<sup>95</sup>凡此种种，不但扩大了颁布紧急状态的条件，也让紧急状态可以无限期延长，甚至也褫夺了对颁布紧急状态一事的司法审查权(judicial review)。换言之，在紧急状态之下，没有任何机关可以置喙行政机关的行为。马哈迪执政时代也两次修改了宪法 150 条，是次修宪的内容和经过，在下一节续有说明。

从宪法规定最高元首乃由各邦统治者轮任<sup>96</sup>统治者会议有权开除最高元首一事来看，<sup>97</sup>最高元首事实上乃是各邦马来统治者代表。由此可见，马来西亚君主立宪制所延续的并不是单一王朝的传统主权，而是所有马来统治者对这个地区的传统权力。换句话说，马来西亚实施君主立宪的制度，最根本的意义就在于彰显马来民族对这个国家的传统主权。

回顾历史，马来西亚宪法对伊斯兰教为国教(第 3 条)、马来人为国家元首(32 条)、和马来语为国语(第 152 条)的设计主要乃是由巫统主导的联盟所提倡，它正好回应了宪法 160 条(2)“马来人必须为信仰伊斯兰教、习惯于说马来语，奉行马来传统习俗”的界定。而符合这个界定的族群就是拥有特权地位的马来族群，其特权由最高元首所捍卫——见宪法 153 条。<sup>98</sup>

马来学者如 Ruslan Zainuddin(2006)和 Abdul Aziz Bari(2005)等皆主张上述诸项条款乃是属于国家的传统特征，它表达了马来西亚在殖民前的国家属性。<sup>99</sup>由此

<sup>93</sup> 《联邦宪法》第 150 条(2)。

<sup>94</sup> 《联邦宪法》第 150 条(2A)。

<sup>95</sup> 《联邦宪法》第 150 条(8)(a)，第 150 条(8)(b)。

<sup>96</sup> 选任最高元首的办法详见《联邦宪法》〈附录 3〉〈第 1 部份〉。

<sup>97</sup> 《联邦宪法》〈附录 3〉第 8 条规定在集合九位世袭统治者的统治者会议当中，只要有五位统治者投票支持，最高元首就可以被开除。

<sup>98</sup> 原文：“It Shall be the responsibility of the Yang di-Pertuan Agong to safeguard the special position of the Malays and natives...”又，宪法 153 条授权最高元首可在“公共服务之职位(除州政府之公共服务之外)、奖学金、助学金、教育训练或相关特别设施、商业准证和执照申请、大学名额”等事项让马来人(Malays)和沙巴砂朥越的原住民拥有“合理比例之份额”。

<sup>99</sup> Ruslan Zainuddin, “Pelebagaan Malaysia dan Hubungan Etnik: Proses Penggubalan dan Pelaksanaan (马来西亚宪法和族群关系：一个改革和实践的过程)”, in Zaid Ahmad, Dr.; Ho, Hui Ling, Dr.; Gill, Sarjit Singh etc. eds. 2006. *Hubungan Etnik di Malaysia* (马来西亚的族群关系). Shah Alam: Okford

可见，马来西亚宪法显示出马来族群统治的特质，首先它订下了一条民族认同的“权威教条”，利用宪法的公权力将国内特定语言(说马来语的族群)，特定宗教信仰(即伊斯兰信徒)以及特定风俗习惯的社群(奉行马来习俗的社群)从其他族群中加以分离，而成为一个独特的政治社群(拥有特权，作为土地之子——Bumiputra or Son of Soil 的马来族群)以和非马来人作区隔，并赋予他们的族群特征优越的地位，最后并给予他们特权：这就是巫统倡导马来人主权(ketuanan Melayu)的根本依据，它被确立于马来西亚宪法之中。<sup>100</sup>

换言之，在马来西亚宪法秩序下，马来西亚的国民一分为二：居主导或统治地位的马来族群与其他原住民(按：两者通称为土著)，和居次要地位的非马来族群。这事实上和族群平等的宪政原则有所违背。对此，马哈迪自辩道：“将各族一视同仁，不利于马来人的倾向，因此他们依靠族群主义来支持他们。”<sup>101</sup> 更进一步而言，基于上述的宪法条文，许多马来学者如 Abdul Aziz Bari 主张 1957 年独立的马来亚(按：也包括以后的马来西亚)并不是一个全新的国家，它是伊斯兰化马来王朝——最早可追溯至马六甲苏丹朝的延续。<sup>102</sup> 由此可见，我们可以说宪法设立君主立宪制度，以及伊斯兰作为马来西亚国家宗教等的规定就是一种彰显马来人主权的配套设计。

进一步来说，最高元首不但在形式上成为马来人统治的象征，在实际上也担负捍卫马来人特权和伊斯兰的任务。就马来人特权而言，宪法 153 条授权元首保护马来人和砂劳越沙巴原住民的特殊地位，<sup>103</sup> 其中包括提供专属的奖学金和其他教育上的辅助，<sup>104</sup> 提供一定比例的专属准证和执照，<sup>105</sup> 确保土著拥有大专院校一定比率的入学名额。<sup>106</sup> 值得注意的是，1957 年版《联邦宪法》规定这个捍卫马来特权的宪法第 153 条连同规范马来统治者权力和地位的 38 条，70 条以及 71 条(1)必须在经由统治者会议的同意下才能予以修改。<sup>107</sup> 换言之，这些条文原则上都是属于难以修改的刚性条文。迄 2009 年为止，定马来语为国语的 152 条、规定

---

Fajar Sdn. Bhd. 2006.pp. 46-74; Abdul Aziz Bari. *Islam dalam Perlembagaan Malaysia* (马来西亚的宪法里的伊斯兰). Petaling Jaya: Intel Multimedia and Publication. 2005. pp. 36.

<sup>100</sup> Abdul Aziz Bari. *Politik Perlembagaan: Suatu Perbingcangan Tentang Isu-isu Semasa dari Sudut Perlembagaan dan Undang-undang*(宪法政治：一个以宪法和法律的角度所作的时事评释). Kuala Lumpur: Institut Kajian Dasar.IKD.2006. pp. 242.

<sup>101</sup> Mahathir Mohamad. *The Malaysia System of Government*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.1981.pp. 167.

<sup>102</sup> Abdul Aziz Bari.2005.pp. 32.

<sup>103</sup> 《联邦宪法》第 153 条(1)。

<sup>104</sup> 《联邦宪法》第 153 条(2)至(4)。

<sup>105</sup> 《联邦宪法》第 153 条(2)、(6)、(7)和(8)。

<sup>106</sup> 《联邦宪法》第 153 条(8A)。

<sup>107</sup> 1957 年版《联邦宪法》第 159 条(5)。

公民权的宪法第三部份之条款（即 14 至 31 条），以及和统治者地位有关的 63 条(4)、72 条(4)亦纳入这些刚性条文之例。

除此之外，就伊斯兰而言，《联邦宪法》第 3 条明定马来西亚国教为伊斯兰之后，第 3 条(2)亦保障各州世袭统治者作为各州伊斯兰最高领袖的地位：

“利无君主(Raja)之州属外 州宪法所确定每一州之君主作为 州伊斯兰 之地位<sup>108</sup>及作为伊斯兰 所享有之权利、特权、专有权及权力完全不受影响或削减 惟当统治者会 (The Conference of Ruler 或 Majlis Raja-Raja)同意将任何一 宗教 为、典礼或仪式扩展实施于联合 时 则各州君主必 以伊斯兰 之地位授权最 元 为其代 。”

由此可见，和伊朗，沙乌地阿拉伯等伊斯兰国家不同，马来西亚并没有一个实质的全国性伊斯兰领袖，任期仅有五年的最高元首只是作为所有世袭统治者的代表来执行全国性的伊斯兰事务，在伊斯兰事务上他并没有独立的裁量权，他只能执行所有马来统治者的集体意志。《联邦宪法》并没有规定最高元首的宗教信仰，但它却明确地记载了最高元首即位时必须颂赞“真主”并宣誓“任何时刻皆保护伊斯兰教”，因此最高元首必须是伊斯兰信徒乃毫无疑问。<sup>109</sup>事实上马来西亚每一届的最高元首即位时必须念完该段誓词并亲吻《古兰经》，整个即位过程才算完成（见图 1），这种仪式就是源自于殖民前伊斯兰作为马来统治者的权威基础之历史背景。

<sup>108</sup> 其中有七个州的君主称为苏丹(Sultan)、一州称为最高统治者(Yan Dipertuan Besar)以及一州称为拉惹(Raja)。

<sup>109</sup> “我们某某马来西亚最高元首谨此宣誓：真主在上(Wallahi; Wabillahi); 赞美真主(Watallahi), 依据此誓言郑重及忠诚宣告，我们必须遵循已公布或将来公布之法律与宪法，公正并忠实地执行马来西亚行政职务。我们亦郑重及忠诚宣告，我们必须无时无刻都要保护伊斯兰教，及维护国内之法治与秩序。”，《联邦宪法》第四附录第 37 条之第一部份。



图 1：马来西亚第 13 任最高元首登嘉楼邦苏丹 Mizan Zainal Abidin 于 2006 年 12 月 13 日登基时宣誓完毕并亲吻用金色封套包装的《古兰经》。<sup>110</sup>

尤有进者，《联邦宪法》〈附录 8〉〈第 2 部份〉（按：此部份为规范各州州宪法的备忘录）第 1 条 2(d)更规定统治者可自行决定“作为伊斯兰首长或涉及马来人习俗之任何职务”；<sup>111</sup> Abdul Aziz Bari 对此解释道：“根据这项条款，各邦的统治者事实上可以不经各邦行政首长的建议而径行执行他作为伊斯兰领袖的权力”，<sup>112</sup> 也就是说，关于伊斯兰事务，各州世袭统治者的权力除了是最高的权力，也似乎是专断的权力，他甚至可以径行否决州议会对伊斯兰事务的立法权。<sup>113</sup> 这种设计事实上就是延续了殖民时期统治者对伊斯兰事务专断控制的传统——特别在伊斯兰职务的人事任命权上。<sup>114</sup> 至于其他没有世袭君主的州属，<sup>115</sup> 其伊斯兰的最高领

<sup>110</sup> 维基百科全书。“Mizan Zainal Abidin” .[http://en.wikipedia.org/wiki/Mizan\\_Zainal\\_Abidin](http://en.wikipedia.org/wiki/Mizan_Zainal_Abidin). 上网检视日期：2009 年 5 月 20 日。

<sup>111</sup> 原文：“The Ruler may act in his discretion in the performance of the following functions( in addition to those in the performance of which he may act in his discretion under the Federal Constitution) that is to say:.....(d) any function as Head of the religion of Islam or relating to the Custom of Malays.”

<sup>112</sup> Abdul Aziz Bari. *Islam dalam Perlembagaan Malaysia* (马来西亚的宪法里的伊斯兰). Petaling Jaya: Intel Multimedia and Publication. 2005. pp. 54.

<sup>113</sup> 同注上。

<sup>114</sup> 笔者现以一个个案作为例子：2008 年 3 月 8 日在马来西亚的全国选举中，由三大反对党—民主行动党(DAP)、人民公正党(PKR)以及伊斯兰党(PAS)组成的“人民联盟(pakatan rakyat)”成功在霹靂州推翻国阵政府，赢得该州政府的行政权，伊斯兰党籍的州务大臣（即一州之总理）穆罕默德尼查(Mohd Nizar Jamaluddin)随即展开更换人事的工作，执掌伊斯兰行政事务的原伊斯兰局(Jabatan Agama Islam)局长 Jamry Sury 也遭到降职，但霹靂州苏丹阿兹兰沙(Azlan Shah)却下令州务大臣穆罕默德尼查停止人事更动，穆罕默德尼查被迫撤回命令。惟盟友民主行动党的元老，印度裔的国会议员卡巴星(Karpal Singh)律师却在 5 月 1 日公开批评苏丹不当干预地方的行政权，此事立即引起各界的讨论，巫统总秘书东姑安南(Tunku Adnan)连同其他亲执政党的马来团体随后向警方报案控告卡巴星因煽动族群情绪和污辱苏丹而触犯了煽动法令(sedition act)，首相阿都拉(Abdullah Badawi)在 5 月 8 日亦指控卡巴星质疑苏丹执行其作为伊斯兰领袖的权力是“煽动

就由最高元首所兼任，其立法机关也和其它州属有所不同——见图表 1。<sup>116</sup>

表 1 马来西亚各州伊斯兰事务的立法机关和最高领袖

州属	立法机关	伊斯兰的最高领袖
霹靂、雪兰莪、彭亨、森美兰、登嘉楼、吉兰丹、柔佛、吉打和玻璃市	州议会	州统治者-苏丹(sultan)、拉惹(raj)和炎端(yamtu) <sup>117</sup>
沙巴、砂劳越、马六甲和檳城	州议会	由最高元首兼任
联邦直辖区—吉隆坡、布特拉再也(Putrajaya)和纳闽岛(Pulau Labuan)	联邦国会	由最高元首兼任

如此一来，宪法立伊斯兰为国家宗教，规定各邦世袭统治者为伊斯兰的领袖的设计就保障了英殖民时期马来王权所仅剩的权力，亦保障了伊斯兰为各邦马来王权象征之传统。事实上也只有拥有世袭马来统治者的九个州属才能担任马来西亚的最高元首，也就是说，沙巴和砂劳越等州属的元首即非当地伊斯兰的领袖，亦不能担任全国元首。除此之外，以上各州皆在其州宪法内定伊斯兰为该州的唯一官方宗教。<sup>118</sup>

除了以上诸项权力，最高元首也有设立委员会、赦免罪犯、颁发勋章、委任大法官等的权力，惟相关权力一般而言乃必须依首相的意见行事。总的来说，最高元首作为国家的象征和国民的效忠对象，不但身负团结全国民心，领导国家和

(seditious)”的，而且也是对苏丹的“污辱(insult)”。发展所至，州务大臣穆罕默德尼查就盟友对苏丹权力的“不当质疑”之事被迫公开向苏丹道歉，惟卡巴星也就因为指责苏丹不当干政而遭到提控的命运，此诉讼仍在进行中。由这个案例来看，到 2008 年为止，各州的统治者仍然对州内的伊斯兰事务有最大的控制权。相关新闻可参考著名的网路媒体 Malaysiakini。 “Karpal queries DAP, Pakatan leaders' silence”. May 10. 2008. <http://www.malaysiakini.com/news/82622>。上网检视日期：2008 年 7 月 30 日；〈卡巴星：跛脚首相转移视线〉，Malaysiakini, 2008 年 5 月 9 日，<http://www.malaysiakini.com/news/82614>，上网检视日期：2008 年 7 月 30 日；〈卡巴星炮轰霹靂州苏丹干预调职，倪可汉离席另行记者会示忠〉，Malaysiakini, 2008 年 5 月 5 日，<http://www.malaysiakini.com/news/82367>，上网检视日期：2008 年 7 月 30 日。

<sup>115</sup> 没有世袭君主的州属如下：马六甲、檳城、砂劳越、沙巴和联邦直辖区（按：即吉隆坡、布特拉再也、纳闽岛）。

<sup>116</sup> 《联邦宪法》第 3 条之 3、4 和 5。

<sup>117</sup> 统治者被称为苏丹的州属为霹靂、雪兰莪、彭亨、登嘉楼、吉兰丹、柔佛和吉打；统治者被称为拉惹的州属为玻璃市，而森美兰的统治者被称为炎端，炎端的意思为“最高统治者”。

<sup>118</sup> 吉打州宪法第 33(A)、吉兰丹州宪法第 3 条、登嘉楼邦宪法第 3 条、马六甲州宪法第 5 条、森美兰州宪法第 5 条、檳城州宪法第 5 条、霹靂州宪法第 5 条、沙巴州宪法 5(A)、彭亨州宪法第 23 条、砂拉越州宪法 4(A)、雪兰莪州宪法 47 条，以及柔佛州宪法第 57 条。Dr. Abm. Mahbul Islam, *Freedom of Religion in Syariah: A Comparative Analysis*. Kuala Lumpur: AS Noordeem. 2002. pp. 151.

监督政府的重责大任，同时也是原住民/马来民族和伊斯兰的守护者。

为了突显是项地位，马来西亚宪法也给予最高元首和马来统治者们优势的地位。如 1957 年版的《联邦宪法》32 条(1)规定最高元首不受任何法院的惩处，而 181 条(2)亦规定任何法庭皆不能进行针对州统治者个人行为的任何诉讼。换言之，最高元首和各州统治者皆享有法律免责权。非但如此，《联邦宪法》38 条(4)也规定“任何直接影响统治者的特权、地位、荣誉和尊严的法律必须要经由统治者会议的同意之下才能通过。”这样一来，元首和统治者们的特殊地位似乎是固若金汤，不可动摇，但世事难料，马哈迪政府的统治却改变了这个局面。

#### 四、 君权和相权的冲突 哈 政府宪政改

##### 1. 对司法独立的侵害

马哈迪医生于 1981 年接替胡申翁(Hussin Onn)担任首相至 2003 年退休为止，相较于前三位贵族血统的首相，他是属于平民出身，和马来皇室并无深厚关系，他从 1960 年代末开始在党内就以强调伊斯兰价值，大力抨击巫统建国元勋们世俗化和腐败的生活而著称。这些批评让他在 1969 年 7 月 12 日被开除出党，直到 1972 年 3 月才在第二任首相敦阿都拉萨(Tun Abdul Razak)任内重新加入巫统。<sup>119</sup>马哈迪上任就带来了马来西亚不一样的施政风格，除了透过国会多数频繁立法加强行政权专制的统治之外，他也策动修改宪法，侵害司法的独立和统治者的地位。

在侵害司法独立一项方面，马哈迪政府立下了许多足以改变国家体制的“丰功伟业”。首先为了限制司法机构的权力，1988 年 3 月 15 日马哈迪以“落实人民主权”的理由发动修宪将宪法 121 条(1)“联邦之司法权必须操在高等法院”改为“高等法院和其他下属法院拥有联邦法律之下或其所授权的权力”，<sup>120</sup>此举使法院的编制完全置于国会之下，从此宪法明文赋予最高法院和高等法庭对国会立

<sup>119</sup>一位贴身采访马哈迪 20 余年的记者在 1992 年退休后著述了一部透露许多马哈迪早年从政秘辛的著作，以上的资料乃采用其观点。马哈迪退休至今仍未出版回忆录，故此著作仍然是相关的权威著作。Zainuddin Maidin, Wan A. Hulaimi Trans. *The Other Side of Mahathir*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.1994.pp. 15-30.

<sup>120</sup>原 121 条之原文：“The judicial power of the Federation shall be vested in two High Courts of co-ordinate jurisdiction and status...”，修宪后的原文：“...the High Courts and inferior courts shall have such jurisdiction and power as may be conferred by or under federal law.”前段见 Lee.HP.*Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*.Kuala Lumpur: Oxford University Press.1995. pp. 51-52.后段可参考《联邦宪法》。

法的违宪审查权被加以褫夺；<sup>121</sup> Wu Min Aun 认为，这是对司法独立权的“致命一击(coup de grace)。”<sup>122</sup>

同年 5 月 26 日最高元首在马哈迪的建议下突然以最高法院长(Lord President)敦沙烈阿巴斯(Tun Salleh Abas)曾经上书元首批评马哈迪干预司法的理由而解除其院长和大法官的职务，<sup>123</sup> 随后最高元首委任六位法官组成合议庭来审查敦沙烈的“不当行为”。<sup>124</sup> 虽然各邦统治者当时企图挽救敦沙烈的命运，<sup>125</sup> 但合议庭最终判决敦沙烈因“不当干预行政权”、“批评政府”、“在一场司法判决中侵害少数族群对宗教信仰的权益”、“将自己被革职一事政治化”以及因“在一场演讲中支持马来西亚接受伊斯兰法律制度，要求以伊斯兰观点来诠释马来西亚的法律”等五项罪名建请元首将之免职，免职令在 8 月 8 日正式生效。<sup>126</sup> 较早时也有五位大法官因批准敦沙烈针对合议庭召开的合法性提出的上诉，也在 7 月 6 日被

<sup>121</sup> 马哈迪在当天的国会演讲中指出“马来西亚不是英国，如果反对民选国会的立法就是否定民主”，他也指出“一些法官涉入政治”，干扰国会和内阁的运作。又，这个宪法修正的意义在于国会只要相对多数决就可以立法操纵司法机构，截断司法机关对法律的审查权。Rais Yatim.1995.pp. 327-328; Nicole Fritz & Martin Flaherty. *Unjust Order: Malaysia's Internal Security Act*. New York: The Joseph R. Crowley Program in International Human Rights, Fordham Law School.2003.pp. 86-87.

<sup>122</sup> Wu Min Aun.1999.pp. 58.

<sup>123</sup> 1986 至 88 年间高等法院有几项判决不利于巫统政府，如 1986 年首相兼内政部长马哈迪无预警取消亚洲华尔街杂志(Aisan Wall Street Journal)两位美籍记者的工作证，限令他们一周内出境，1986 年 11 月 3 日两位记者却上诉高等法院得直，仍然可以留在马来西亚直到下次工作证的更新期限为止；1987 年 10 月 5 日反对党议员林吉祥向法院控告 34 亿的南北大道工程的合约明显图利执政党，而被高等法院判决该合约无效等。这些判决触怒了马哈迪，他遂多次对司法界展开猛烈的批评。他说“法官过度干预”，“我们对法官不抱任何希望，因为现在法官竟然自己立法而不是遵守国会所立的法律”。敦沙烈遂召集所有的大法官和吉隆坡的高庭法官讨论此事，与会者也包括后来主持审讯敦沙烈的阿都哈密大法官。会议一致议决由敦沙烈出面写信向元首和全国各苏丹表达他们对马哈迪批判司法的忧虑。信里直言“我们对尊敬的首相在各种场合对司法的指控和评论感到遗憾(disappointed)”，“这些指控和评论让我们蒙羞也干扰我们的心智，让我们无法正常和有序地执行我们的任务，”“我们把我们的感受告诉陛下，并希望这些没有根据的指控可以停止。”信件的全文可见 Lee.HP.1995. pp. 44-45.以上事件也可参考 Khoo Boo Teik.1995. pp. 282-289; Rais Yatim.1995. pp. 305-319; Hwang In-Won.2003. pp. 164-167.

<sup>124</sup> Rais Yatim.1995. pp.334-336, 345; Lee.HP.1995.pp. 55.

<sup>125</sup> 6 月 24 日除彭亨、吉打、雪兰莪和时任最高元首的柔佛州苏丹没有出席外，其余各州统治者皆一起约见了敦沙烈，时任副元首，亦是前任最高法院首席大法官的霹雳州苏丹阿兹兰沙(Sultan Azlan Shah)跟敦沙烈说“中止他的最高法院院长的职务是错误的”，玻璃市统治者亦跟他说“他们已经跟元首沟通了”，并要求他前往柔佛皇宫面见最高元首请求原谅，6 月 27 日敦沙烈面见柔佛苏丹，但苏丹还是要求他辞职，否则就是维持革职原议，敦沙烈还是拒绝，因此敦沙烈仍然维持被革职。Tun Salleh Abas & K. Das. *May Day for Justice*. Kuala Lumpur: Magnus Book.1989. pp. 20-40; Tun Salleh Abas. “Nazri, Here are the New Facts: A Response to Nazri's Statement on the Review of the 1988 Judicial Crisis”. *Aliran*, August.2006. Vol. 26. No. 8. pp. 32-35.

<sup>126</sup> 这五项罪名的详细资料可见 Lee.HP.1995.pp.58-59; Rais Yatim.1995.pp. 346-349.

最高元首停职调查，<sup>127</sup> 他们当中的两人因“滥用职权”等的罪名亦在 9 月 26 日被免职，<sup>128</sup> 其余三位在 10 月官复原职。<sup>129</sup> 从这起事件来看，首相的权威已有逐渐凌驾统治者之势。

1994 年马哈迪再接再厉主导了另一波削弱司法权的宪法修正案，其一是将最高法院(Supreme Court)更名为联邦法院(Federal Court)，并将最高法院院长(Lord President)的职称易名为首席大法官(Chief Judge)；其二，设立一个由大法官们拟定，元首颁布的法官道德条例(code of ethics)，任何违反此条例的法官皆可被元首除职。<sup>130</sup> Lee H. P(1995)认为，是次修宪是对司法尊严的进一步羞辱，亦是埋葬马来西亚司法独立的最后一枚钉子。<sup>131</sup>

## 2. 1982 年的修宪 波

马哈迪执政时代马来西亚从一党独大到一人威权领导的另一个主要因素来自王权的大幅削弱。这个王权的削弱，最终导致 1990 年代初期的马来西亚出现了一个首相对党内行个人独裁，<sup>132</sup> 对行政权行个人支配的个人威权体制，<sup>133</sup> 也进一步导致伊斯兰事务的掌控和诠释权力由各邦统治者移转到行政机关上。

马哈迪在青年时代开始就很少掩饰他对马来统治者的批评与不满，<sup>134</sup> 在他还是副首相时曾经在 1981 年 6 月的巫统青年团和妇女组年度代表大会上指责英殖民

<sup>127</sup> 在当时的情况下，如果此五位法官批准生效得直，最高法院将会再召开另一审议庭针对先前合议庭的合法性作仲裁，而原先审议敦沙烈“不当行为”的合议庭势必要先停召。马哈迪唯有快刀斩乱麻迅速声请元首将该五人停职，如此合议庭仍可继续进行。

<sup>128</sup> 事实上马哈迪和皇室的关系并不融洽，为何当时的最高元首即柔佛州苏丹依斯干达沙(Sultan Iskandar Ibni Almarhum Sultan Ismail)会任由马哈迪予取予求，一连签署大法官的停职命令，相关文献大都未分析箇中原因。不过曾经担任民主行动党国会议员的柯嘉逊博士对此有作出解释。他透露当时最高元首苏丹依斯干达沙(在位期间 1984 年 4 月 26 日至 1990 年 4 月 25 日)在 1987 年被指控触犯严重的刑事罪行，这件事在国会中被披露出来，但马哈迪封锁此则新闻。1988 年 3 月敦沙烈上书要求元首注意马哈迪批评司法单位的信件，“让元首感到受伤害而将之革职”，柯嘉逊〈马来统治者的地位再次受到冲击〉，《改革马来西亚》，吉隆坡：东方出版社，1995 年，页 70-73。

<sup>129</sup> 他们是 Tan Sri Wan Sulaiman 和余锦成大法官(Datuk George Seah)。HP Lee.1995.pp. 66; Mean,Gorden P.1991. pp. 240-241.

<sup>130</sup> Hwang ,In-Won, 2003, pp. 241.

<sup>131</sup> H. P. Lee. 1995. pp. 126-128.

<sup>132</sup> 黄明来《一党独大：日本和马来西亚政党政治比较研究》，吉隆坡：大将事业出版社，2003，页 213。

<sup>133</sup> 邱武德说这是“马哈迪威权主义(Mahathir's authoritarianism)”的开始，Hwang ,In-Won 说这是马哈迪个人统治(personal dominance)时代的起始。Khuo Boo Teik. *Paradoxes of Mahathism*. Kuala Lumpur: Oxford Univeresity Press.1995.pp.293; Hwang ,In-Won.2003.pp. 145.

<sup>134</sup> 他在 1948 年至 1950 年间曾经以 CHE Dat 的笔名在新加坡星期日时代(Sunday Times)周报发表专栏，其中多有批评马来王室腐败滥权者。



时代的马来统治者好吃懒做，不事生产，不但吸食鸦片还成天只想着要接受英国施舍的利益。<sup>135</sup>此番言论引起一些马来统治者的不悦，在马哈迪上台后不久，就有霹靂州和柔佛州苏丹不理伊斯兰国民理事会(Majlis Kebangsaan Agama Islam)的决议，<sup>136</sup>分别在 1982 和 1983 年径自决定庆祝伊斯兰开斋节的日期。<sup>137</sup>在这个背景下，马哈迪上台没多久，就对马来统治者下战书。1983 年 8 月马哈迪在国会提出三项关于限制元首和各邦统治者的宪法修正案：

1. 修改宪法 66 条(5)将元 的国会法案否决权取消<sup>138</sup>
2. 修改宪法〈第 8 录(schedule)〉第 11 条(3) 一并取消全国各州统治者的州会法案否决权<sup>139</sup>
3. 最后是修改宪法 150 条(1)将 布国家紧急状态的权力 予 相而 最 元<sup>140</sup>

这个提案在没有任何媒体讨论的情况下于 8 月在国会通过，<sup>141</sup>惟时任最高元首的彭亨州苏丹却没有签署同意，10 月 9 日出席统治者会议的八位统治者全数投

<sup>135</sup> 依照传统，巫统每年必须要举行为时至少两天的党代表大会，第一天是青年团和妇女组代表大会，由党内二号人物主持开幕，第二天是全国党代表大会，由党主席主持开幕，马来西亚首相最重要的政策演说通常就属于第二天党代表大会的开幕演说。这个马哈迪批判王室的演讲全文可见 Mahathir Mohamad. "Ucapan Datuk Sri Mahathir Mohamad merasmikan Perhimpunan Agung Pergerakan Pemuda dan Wanita UMNO Malaysia (马哈迪在马来西亚巫统青年团和妇女组大会的开幕演讲)". Jun 25. 1981. in. A. Karim Haji Abdullah. *Perjuangan Suci UMNO* (巫统神圣的斗争). Kuala Lumpur: Goodmark Enterprise. 1993. pp. 140-150.

<sup>136</sup> 伊斯兰国民理事会是一个成立于 1968 年，集合各邦统治者委任的代表，并由首相担任主席的理事会，可算是马来西亚伊斯兰最高的咨询机构。

<sup>137</sup> Khoo Boo Teik. *Paradoxes of Mahathism*. Kuala Lumpur: Oxford University Press. 1995. pp. 204; RS Milne & Diane K. Mauzy. *Malaysian Politicc under Mahathir*. London: Routledge. 1999. pp. 31-32.

<sup>138</sup> 原条文是最高元首必须要签署法案并盖上国玉法案方能生效，修改的条文规定“如果法案通过十五天内最高元首仍未签署同意则该法案在十五天后视同被元首签署同意并生效。HP Lee. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press. 1995. p. 24; Milne & Mauzy. 1999. pp. 32.

<sup>139</sup> 该修改的条文内容宪法 66 条(5)相同，惟最高元首改为统治者(ruler)，同注上。

<sup>140</sup> 原条文是“如果最高元首(Yang di-Pertuan Agong)确认有严重之紧急状态存在，致使联合邦或其他任何部份地区之安全、或经济生活、或公共秩序受威胁，可颁布一项紧急状态并作该项宣布。”新的修正案将该条文的“最高元首”一词改为“首相”。一说修改此法案是担心最高元首滥用权力任意颁布紧急状态 HPLee. 1995. pp. 25; Milne, RS & Mauzy, Diane K. *Malaysian Politicc under Mahathir*. London: Routledge. 1999. pp. 31.

<sup>141</sup> Khoo Boo Teik 说当时的媒体完全噤声(absolute silence)，又，其时巫统控制的国阵掌握国会 154 席中的 132 席要通过三分之二以上的修宪门槛乃轻而易举。见 Khoo Boo Teik, 1995. pp. 206.

票否决此宪法修正案，<sup>142</sup>统治者在 11 月 20 日的统治者会议亦发出声明指根据宪法 38 条(4)，即“任何影响统治者特权、地位、荣誉和尊严的法律必须要经由统治者会议的同意才能通过”的条文，<sup>143</sup>而再度一致否决此修正案。<sup>144</sup>

马哈迪遂发动巡回全国各地的演讲，打算利用人民力量逼使统治者就范，在各演讲中他呼吁统治者应接受“民主的政府”，巫统青年团主席安华(Anwar Ibrahim)亦对君主发动一系列的批判。惟巫统也有一批元老如东姑拉曼等撰文批评马哈迪不尊重元首，东姑拉曼认为，“在这个修宪下，他可以在两个星期内将这个国家变成共和国”，因此他主张应设立一个公正的宪法审查委员会以审查任何宪法修正案。<sup>145</sup>反对党民主行动党(DAP)和伊斯兰党(PAS)因此项修宪将颁布紧急状态的权力交于首相，赋予首相藉由颁布紧急状况而实行独裁专政的可能，对该项修宪反对到底。<sup>146</sup>同年 12 月统治者和马哈迪最终达成共识，统治者在马哈迪再次提修宪更改是项宪法修正案的前提下，由代理元首森美兰统治者签署批准是项修宪。<sup>147</sup>

为了履行对统治者们的承诺，1984 年 1 月马哈迪再次提修宪调整了前次宪法修正案的若干内容：其一是将宪法修正后的 66 条之 5 内“元首 15 天内必须同意国会的法案否则视同通过”条文中的 15 天改为 30 天，并附加元首可以将法案退回覆议之权，惟相同的法案只能退回一次；其二是回复州统治者对州议会立法的否决权和恢复最高元首颁布紧急状态的权力。<sup>148</sup>虽然马哈迪最终和统治者取得妥协，惟多年来元首的修宪否决权仍然丧失，事实上经此一役后，元首虽拥有退回法案要求国会重议的权力，在实践上他已难以阻挡任何宪法条文的修改。在此次事件后，曾经声援王室的军中和公务高层官员纷纷被降职或提早退休。<sup>149</sup>

在这以后，王室和巫统政府公开冲突的事件一再发生，先是 1991 年 11 月雪兰莪州巫统指控雪兰莪州苏丹施压州政府拨土地给属意的“华人甲必丹”以及干涉州内阁的人事而在该年的巫统大会上提呈一个备忘录，要求修改宪法限制苏丹

---

<sup>142</sup> H. P. Lee, 1995, pp. 27.

<sup>143</sup> 此条文全文如下：“No law directly affecting the privileges, position, honours or dignities of the Rulers shall be passed without the consent of the Conference of Rulers.”

<sup>144</sup> Khoo Boo Teik.1995. pp. 206.

<sup>145</sup> 柯嘉逊《最后的访谈：东姑与达斯对话录》，吉隆坡：策略资讯研究中心，2006 年，页 140-141

<sup>146</sup> Mailne & Mauzy.1999. pp. 34.

<sup>147</sup> H. P. Lee.1995.pp. 32.

<sup>148</sup> Mailne & Mauzy.1999. pp. 34.

<sup>149</sup> 如 1983 年 12 月 20 日陆军总司令宣布提早退休即为一例。HP Lee.1995.pp.96; Milne & Mauzy.1999. pp. 34.

干政；<sup>150</sup>再来是吉兰丹苏丹在 1990 年选举期间“非正式支持”反对党而导致伊斯兰党和四六精神党(Parti Semangat 46, PS46)联合推翻巫统在该州的执政亦引起巫统的不满。<sup>151</sup>1992 年 2 月 24 日巫统副主席安华出面召开记者会代表巫统提呈一个备忘录给所有的王室，该备忘录特别点名指出吉兰丹苏丹“参与政党政治的行为”已令巫统不满，并要求统治者必须服从地方民选州务大臣的意见，停止干预政治和经商的行为。<sup>152</sup>

### 3. 1993 和 1994 年的修宪

1992 年 11 月 30 日卸任最高元首柔佛州苏丹依斯干达沙(Sultan Iskandar Ibni Almarhum Sultan Ismail)的一件打人至伤的事件再度引发马哈迪修宪的动机，<sup>153</sup>马哈迪于 12 月 10 日在国会带领通过一项谴责苏丹滥用暴力，声援受害人的动议，并再次于 1993 年 1 月 18 日制定以下一系列限制统治者权力的修宪：其一，取消元首的法律免责权(immunity)，<sup>154</sup>其二，限制元首和各州统治者的特赦和特别上诉权，使其不得实施在其孩子和其本人身上，<sup>155</sup>其三，取消宪法上对国会议员批评统治者的限制。<sup>156</sup>此法案在提案的次日在一日之内快速地三读通过，次日上议

<sup>150</sup> “Selangor minta pinda Perlembagaan Sekat Campur Tangan Istana (雪兰莪巫统要求修改宪法限制王室干政)”。Berita Harian.October 10 1991. taken in: Abu Bakar Hamzah (eds). *Takhta Kekal di Tangan Rakyat* (王位永在人民手里) .Kuala Lumpur: Media Cendiakawan Sdn. Bhd. 1991. pp. 96-98.

<sup>151</sup> 46 精神党是被马哈迪驱逐的巫统反对派在 1989 年 6 月 3 日所组成的党，党名的意义就是要回复巫统在 1946 年捍卫马来人和王室的创党精神，其唯一的党主席就是东姑拉沙里。该党和伊斯兰党以及两个小党伊斯兰团结阵线(Berjasa)和穆斯林党(HAMIM)在 1990 年合组“乌玛团结阵线”(Angkatan Perpaduan Ummah, APU)，在吉兰丹苏丹半公开的祝福下，它们在 1990 年 10 月的全国选举中以全胜的姿态赢得吉兰丹州所有的州议席而推翻了巫统的州政府，此次大胜引起巫统的强烈反弹，他们把败选归咎于苏丹的干预。惟 1996 年由于意识形态分歧的因素，46 精神党退出“乌玛团结阵线”，最终亦在该年 10 月 6 日自行解散，大部份党员重新加入巫统。虽然如此，吉兰丹一直到今天仍然是伊斯兰党所执政。相关资料可见 Hwang In-Wong.2003. pp. 182-189, 239.

<sup>152</sup> 这个备忘录的全部内容可参考 Abu Bakar Hamzah.1992.pp. 157-165.

<sup>153</sup> 这件事情起因是苏丹的儿子参加全国曲棍球比赛，但在比赛后由于王子殴打对方守门员而被马来西亚曲棍球协会判决中止出赛五年。柔佛州曲棍球协会决定杯葛所有全国性的赛事，惟柔佛球队印度裔教练 Douglas Gomez 对报界说这一杯葛举动乃违反了体育精神，而且是被“某高层”所逼迫的。1992 年 11 月 30 日他被柔佛州苏丹召见，柔佛州苏丹亲自动手将他打至重伤，并强迫他签下一个声明指“之前对报界的声明完全是错误的”，但他步出皇宮后向警方报案，此案由总检察长上报首相马哈迪，不久全马来西亚各报“有志一同”地将此新闻刊在头版，而且将案情描绘得如亲临现场。相关资料可见 H. P. Lee.1995. pp. 86-88.

<sup>154</sup> 所修改的宪法为 32 条和 181 条，同时在 181 条增设了由大法官所组成的特别法庭(special court)以专门审理元首的罪行。H. P. Lee.1995, pp. 90.

<sup>155</sup> 所牵涉的条文为宪法 42 条，同注上，页 91。

<sup>156</sup> 所牵涉的条文为宪法 63 条和 72 条，同注上。

院亦通过此修正案，<sup>157</sup>惟各邦的统治者们在1月18日的统治者会议一致否决此法案。

马哈迪在是次宪法修正提案的演讲中指出“统治者们很轻易地将新加坡、槟城等地授予殖民者，才使得马来人被殖民，”“如果不是马来人起来反抗马来亚联盟(Malayan Union)，马来人已经成为自己国家的乞丐，”“只有马来人才能保护马来人自己。”同时，他也挑衅地在演讲中强调印尼、巴基斯坦和印度在独立后废除君主制度的例子，指出是次修宪要挽救君主制免于被人民推翻的命运。<sup>158</sup>

随着统治者们的否决，巫统遂展开一场对各州王室史无前例的对抗行动，除利用报章日复一日披露各州统治者的滥权行为之外，亦取消一切法律以外的礼遇和优惠，如取消除统治者之外的一切外交接待和通关礼遇，大幅降低王宫警卫和护士等人数，取消统治者出访专机等。<sup>159</sup>一些巫统党要更威胁假如统治者不同意宪法修正案，他们将会公开许多更不堪入目的丑闻。<sup>160</sup>在这重重压力下统治者在2月11日的统治者会议提出一些修正意见将宪法条文修正案退回国会覆议，结果该修正案只增加了“只有检察总长(Attorney General)可提控统治者”等内容，在3月9日于国会再度通过。<sup>161</sup>一年后的1994年5月，马哈迪在没有征询统治者会议的情况下，再次于国会提案修宪取消最高元首的覆议权(按：即退回法案重议的权力)，<sup>162</sup>取消州统治者的法案否决权，<sup>163</sup>彻底地褫夺了元首和统治者们的法案否决权。非但如此，马哈迪甚至还认为《联邦宪法》40条(1)规定最高元首须依据内阁的意见行事的条文仍不足以约束元首，还是在是次修宪增设了下列条文：

“在执行他在这个宪法或联邦法律之下的任务时，最高元首依据意见并在这个意见之上行事，在考虑了意见之后，最高元首必须要接受并依据是项意见行事。”

<sup>157</sup> 事实上到了1990年代由于马哈迪掌控大局，国会提案修宪次日就快速通过的情况已开始屡见不鲜，1992年10月20日巫统政府提案修改选区的宪法修正案，所有的国会议员在辩论的前一天才看到修正案内容，此举是“对国会议员的一种蔑视”。柯嘉逊〈我们的选区划分制度是否符合民主原则〉，《改革马来西亚》，吉隆坡：东方企业，1995年，页61-69。

<sup>158</sup> Mahathir Mohamad. “Mengekalkan Raja Berperlembagaan (捍卫君主立宪制度)”. January 18 1993. in Mahathir Mohamad. *Mengekalkan Raja Berperlembagaan (捍卫君主立宪制度)*. Kuala Lumpur: Jabatan Perkhidmatan Penerangan Malaysia. Kementerian Penerangan. 1993. pp. 2, 28-30.

<sup>159</sup> 各种在当时被报界公开的统治者滥权行为可参考 HP Lee. 1995. pp. 93-94.

<sup>160</sup> H. P. Lee. 1995. pp. 95.

<sup>161</sup> 相关内容可见宪法181条。值得注意的是，在是次投票中，反对党当中属马来人阵营的伊斯兰党和46精神党弃权，属华人阵营的民主行动党则支持。丘光耀《超越教条与务实：马来西亚民主行动党研究》，吉隆坡：大将出版社，2007年，页444-445。

<sup>162</sup> 所影响的条文是宪法66条。

<sup>163</sup> 所影响的条文是宪法〈附录8〉第11条(2)。即州议会通过的法案统治者在30天内若没有签署同意则视同统治者已经附署同意该法案。

如此三令五申式的严厉规范，不外是要求最高元首必须完全听命于首相的意见，此举不但是对统治者角色的一种禁锢，亦是对统治者职权的一个羞辱。因此，是次修宪使宪法 38 条(4)，即“任何影响统治者特权、地位、荣誉和尊严的法律必须要经由统治者会议的同意才能通过”的规定形同虚设，也进一步使最高元首成为行政权的傀儡，此举也可算是完成马哈迪先前的未竟之功，而这一次，统治者竟毫无反抗之力。<sup>165</sup>

总的来说，经过这几次修宪后，Harold Crouch 认为马哈迪透过这一连串的动作向世人表明，只有巫统，而非马来王室才是马来人的保护者，甚至是国家马来主权的象征。<sup>166</sup> 非但如此，马来统治者作为伊斯兰领袖的地位亦受到首相署的挑战。

按理，《联邦宪法》并没有赋予联邦政府处理伊斯兰事务的权力，宪法很明确地载明各州世袭统治者是伊斯兰的领袖，伊斯兰事务亦属于州自治的权力，如同 Abdul Aziz Bari 所主张，宪法将伊斯兰事务置于苏丹权力之下，其原意是为了防止宗教被政党滥用，<sup>167</sup> 而巫统政府事实上必须要是在统治者和州政府的授权下才能介入伊斯兰事务。<sup>168</sup> 但是在实践上，自巫统在 1999 年 11 月的选举遭受伊斯兰党重挫之后，国阵治下的各州已开始严格监督伊斯兰教堂的活动，甚至中止亲反对党的乌拉玛的讲学执照(tauliah)，<sup>169</sup> 但各州统治者却没有干涉州政府在宗教事务上打压异议的命令，<sup>170</sup> “各项证据显示统治者们已经没有办法完全掌控伊斯兰事务。”<sup>171</sup> 笔者认为，这主要是马哈迪在他执政时期建立了首相独大的威权体系，并削弱统治者地位之故。

HP Lee 认为，当国会、司法和王室将他们的权力让渡于行政权，行政权就成

<sup>164</sup> 原文：“In the exercise of his functions under this Constitution or federal law, where the Yang di-Pertuan Agong is to act in accordance with advice, on advice, or after considering advice, The Yang di-Pertuan Agong shall accept and act in accordance with such advice.”：宪法 40 条之 1(A)。

<sup>165</sup> 根据 Rais Yatim 在 1994 年对柔佛州苏丹的访问，柔佛州苏丹曾想召开统治者会议来阻止法案的通过，但不到五位统治者同意召开(按：宪法规定召开统治者会议之最低人数)，因此徒劳无功。可见统治者已经失去了反抗能力。附带一提，Rais Yatim 是前外交部长，因在 1987 年反对马哈迪而被逐出巫统，惟他在 1996 重返巫统，并担任文化部长至今。Rais Yatim.1995.pp. 114。

<sup>166</sup> Harold Crouch. *Government and Society in Malaysia*. Ithaca and London: Cornell University Press 1996. pp.147.

<sup>167</sup> Abdul Aziz Bari.2005. pp. 64-65.

<sup>168</sup> 同注上, pp. 55-56.

<sup>169</sup> 按照各州的伊斯兰行政条例，各州从事伊斯兰方面的教学工作者必须要向伊斯兰理事会取得教学执照(tauliah)。过去这完全是属于马来苏丹的权力，却在马哈迪时期成为巫统内阁的权力。

<sup>170</sup> Abdul Aziz Bari.2005. pp. 66-67.

<sup>171</sup> Abdul Aziz Bari.2005. pp. 64-65.

为全国唯一具主宰地位的权力机构，一个近乎独裁的体制已在马来西亚成形。<sup>172</sup> 马哈迪透过建立对巫统党内专制领导，再经由巫统对国会和国家的霸权统治，建立起一个可以遂行其个人意志的体制，马来西亚到了 1990 年代初期事实上已经成为一个“行政权至上(executive supremacy)”，<sup>173</sup> 或“由马哈迪一人控制的国家。”<sup>174</sup> 这一点，让两位前任首相东姑拉曼和胡申翁不禁与他反目成仇。<sup>175</sup> 虽然如此，在马哈迪认为，因为人民在选举中支持巫统，所以巫统领导的政府仍然是代表人民的政府。”“如果人民认为政府是错的，他们可以透过选举来推翻它，如果不推翻它，就表示他们已经授权给这个政府。”<sup>176</sup> 2001 年马哈迪再次颁布行政命令要求全国的公务员、大学生和公立大学教职人员必须具名签署“宣誓书(Akujanji)”以宣誓“效忠政府”，“服从法律”，<sup>177</sup> 此举进一步反映了马哈迪在位期间首个人专断的威权统治，<sup>178</sup> 而这种首相权独大的威权体制至今未有任何改变。

## 结

马哈迪执政时代后期，建立新行政中心布特拉再也(Putrajaya)的计划是他最具雄心的大计，这个迁都计划拟将雪兰莪州一大片领土划成联邦直辖区。值得注意的是，当时首相署在未征得雪州州政府和统治者会议的同意下，就在 2000 年 11 月 8 日向国会提案变更州的领土，虽然下议院会在 12 月 11 日通过修宪之前雪州州政府和统治者会议也快速批准了是项提案，惟此举不但违反了宪法第 2 条(b)“变更州的领土必须取得统治者同意”的精神，<sup>179</sup> 也显示出在行政权独大的情况下首

<sup>172</sup> H. P. Lee.1995.pp. 130.

<sup>173</sup> Rais Yatim.1995, pp. 5.

<sup>174</sup> Edmund Terence Gomez. "Governance, Affirmative Action and Enterprise Development: Ownership and Control of Corporate Malaysia".in.Edmund Terence Gomez (ed). *The State of Malaysia: Ethnicity, Equity and Reform*.London: Routledge Curzon.2004.pp. 157-193.

<sup>175</sup> 胡申翁和东姑拉曼分别在 1990 年和 1991 年逝世，胡申翁生前公开说“我这一生最错误的决定就是委任马哈迪为副首相”，至于东姑，则认为马哈迪是一个邪恶(diabolical)和专制统治(autocratic)的首相。Roger Mitton, "The Man Behind the Vision: Mahathir Mohamad Is One of the Great Nation-builders of Our Time, is He a Machiavelli, or Just Misunderstood?".siaweek. 9 May 1997. pp. 28-30.

<sup>176</sup> Mahathir Mohamad.*The Malaysian System of Government*. Kuala Lumpur: Prime Minister's Office, 1995. pp. 47.91-92.

<sup>177</sup> Malaysia Human Rights Report2002. pp. 99-101.

<sup>178</sup> 在吉打州的国立北方大学(Universiti Utara Malaysia, UUM)有两位博士级的讲师 Azly Abdul Rahman 和 Mutiara Mohamad 在校方的督促多年下仍然坚不签署宣誓书，结果在 2005 年被解职。Zukri Aksah. UMNO: Imperialis Yang Menjajah Kampus (巫统：殖民学校的帝国主义者), Harakah. September 29. A29.

<sup>179</sup> 宪法第 2 条(b): “变更州疆界之法律必须先获得相关州属(由该州立法机关立法通过之)及统治者会议同意后，方可制定之。”

相先斩后奏，为所欲为的一面。<sup>180</sup>而这起事件，使统治者会议成为行政权的橡皮图章，它为行政权凌驾统治者的众多事迹上再添一例。

总的来说，从先前的论述里头，我们可以知道君主立宪体制之所以仍普遍被喻为民主体制的典范，关键就在于其维护君主的传统地位之余，仍强调保障人民的自由和权利，并拥有公正公平的选举，定期改选的国会，超然独立的司法，国会内强调权力平衡的议事规则以及君主制约国会的权力五项制衡机制。惟就议会制或内阁制国家而言，最重要的权力制衡机制就是来自于司法的独立，以及总统-总理或元首-首相的平衡关系。纵观马哈迪霸权统治的建立与巩固过程，它大致上可分为党内异议势力的排除、权力制衡的削弱以及民权的压制三个层面。民权的压制主要是来自于法令对公民自由的进一步控制，而马来西亚权力制衡体制的削弱就是指元首权力的弱化以及司法独立的弱化，凡此种种，皆是国家长期一党独大化所造成的恶果。

在马哈迪治理期间，最高元首和马来统治者们的法案否决权和法律免责权双双丢失，君王失去法律免控权，尚且能符合“国王犯法，与百姓同罪”的民主精神，惟最高元首失去法案否决权，却完全褫夺了国家元首制衡行政权的权力，使其成为一个名副其实的虚位元首，这其实已经违反了君主立宪中君主作为国家领袖的基本规范。如同李特制宪委员会成员之一巴基斯坦法官 Abdul Hamid 所言：

“如果宪法规定所有的法案必须要经由最高元首的签署同意方能生效，则宪法就必须认可元首有不签署方案的权力，否则宪法就不必规定法案必须在元首签署同意后方能生效，直接表明法案经由国会通过就自动生效即可。因为给予同意的权力必须要伴随不给予同意的权力。”<sup>181</sup> 箇中的道理其实显而易见，如果国会通过的法案在未经元首签署同意下都能生效，那又何必多此一举要求元首签署同意？而元首的角色在这个立法的过程中，又有何功能可言？

再者，如前所述，宪法规范马来统治者为国家元首、并赋予其作为土著和伊斯兰守护者的角色，乃为开国先贤们在几经艰辛下所订定的契约，一个标榜捍卫伊斯兰和土著的执政党，理应遵循宪法律则行事，却动辄利用国会多数来修改宪法，不但逾越了宪法原有的精神，也一并侵犯了统治者作为马来人捍卫者的角色，此举对马来统治的宪政设计，事实上是一种严重的伤害，因为马来统治并不等同

<sup>180</sup> Mohammad Agus Yusoff. "Putrajaya sebagai Wilayah Persekutuan: Isu-isu Perlembagaan dan Politik". In. Maizatul Haizan Mahbob & Mohamad Zain bin Musa. *Tinjauan Baru Politik Malaysia* (马来西亚政治的最新观察). Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia. 2005. pp. 24-37.

<sup>181</sup> Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission 1957. pp.102; 转引自：FA Trindade. "Kedudukan Yang di-Pertuan Agong di Sisi Perlembagaan". in. Suffian, Mohamed Tun, Lee, HP & Trindade, FA, eds. 1978. *Perlembagaan Malaysia, Perkembangannya: 1957-1977*. Petaling Jaya: Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd. 1987. pp. 118-142.

于个别政党或个别权力机构的独裁统治。总而言之，君主的权力与地位在经过马哈迪时代的多次修宪后，已经大不如前，而君主立宪制的民主特征也在这个时期被大幅削弱，我们可以说，马来西亚原有的君主立宪体制事实上经过多年的摧残后已不复存在，取而代之的，是一个行政权独大，首相权力高度集中并凌驾元首和马来统治者的体制。这个体制，或许可称之为首相威权体制。