

國立政治大學東亞研究所碩士論文

指導教授：陳鴻瑜博士

馬來西亞國家機關與公民社會之研究



研究生：潘永強 撰

2000年1月7日

(中華民國八十九年一月七日)

授權書
(博碩士論文)

本授權書所授權之論文為本人在 政治大學 大學(學院) 東亞研究所
組 八十八 學年度第 一 學期取得 碩士 學位之論文。

論文名稱: _____

同意 不同意

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予行政院國家科學委員會科學技術資料中心、國家圖書館及本人畢業學校圖書館，得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或數位化等各種方式重製後散布發行或上載網路。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利的附件之一，請將全文資料延後兩年後再公開。(請註明文號:)

同意 不同意

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予教育部指定送繳之圖書館及本人畢業學校圖書館，為學術研究之目的以各種方法重製，或為上述目的再授權他人以各種方法重製，不限地域與時間，惟每人以一份為限。

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鈎選，本人同意視同授權。

指導教授姓名:

研究生簽名: 潘永強
(親筆正楷)

學號: 85260014
(務必填寫)

日期: 民國 89 年 1 月 7 日

1. 本授權書請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。
2. 授權第一項者，請再交論文一本予畢業學校承辦人員或逕寄 106-36 台北市和平東路二段 106 號 1702 室 國科會科學技術資料中心 王淑貞。(本授權書諮詢電話: 02-27377746)
3. 本授權書於民國 85 年 4 月 10 日送請內政部著作權委員會(現為經濟部智慧財產局修正定稿)。
4. 本案依據教育部國家圖書館 85.4.19 台(85)圖編字第 712 號函辦理。

國立政治大學東亞研究所

潘永強君所撰之碩士學位論文

馬來西亞國家機關與公民社會之研究

業經本委員會審議通過

論文考試委員會委員

李國樞

陳鴻渝

田兆仁



指導教授 陳鴻渝

研究所所長 邱坤玄

中華民國八十九年一月

本論文獲得
中央研究院東南亞區域研究計畫
1997-98 年度碩士論文研究獎助
特此致謝



獻給

REFOMASI

人與強權的爭鬥，其實是一場記憶與忘記的爭鬥

--米蘭·昆德拉(Milan Kundera)



代序

黃仁宇先生在他的「萬曆十五年」第一頁寫道：「在歷史上，萬曆十五年（公元一五八七年）實為平平淡淡的一年。」即使是太平無事的一年，作者還是能夠以此為主題寫出一部動人的史書。反之，對馬來西亞而言，一九九八年~九年，卻是個驚心動魄的年頭，當初在擬定論文提綱時，原只想把國家社會學的一些理論用在大馬的分析上，但爾後的金融風暴和安華事件的後續發展，會有如此「戲劇張力」，卻是始料未及的。

每個研究生在選擇論文題目之初，也許就是最有雄心抱負的時刻，但最後往往是覆水難收，一發不可收拾(或是草草收拾)。故而，這本尾大不掉的論文具備了一切研究生論文皆有的缺點，毫無例外。這份作業完成之後，最大的感想就是，這個題目要是再過個若干年，當大馬社會出現另一番新氣象時才做，也許會更精彩，更有意義。

感謝我的指導教授陳鴻瑜博士，對論文各篇章的細心閱讀和修正。口試期間，對李國雄教授和黃兆仁博士的評論及所給予的肯定，也頗覺受益匪淺。在政治大學修業時，受業於諸位老師，常有不少知識上的收穫。從李英明教授的課堂上，開啟了中國大陸研究的視野；從吳玉山教授那裡，窺見了比較政治與東歐、俄羅斯轉型研究的迷人之處；從黃德北教授的言談中，則啟發了我對左翼政治和全球化議題的關注。在港澳協會服務期間，不時領受到金神保教授的「耳提面命」，至於海工會岳承凱先生的照顧，亦銘感五內。對中央研究院東南亞區域研究計劃提供的碩士論文獎助，也要在此致謝。

身住木柵這個台北市最進步之隅(我們有全市第一條捷運線！)，在指南山麓下這個好山好水之地寄居了七年餘，酸雨淋了不少，頭發落了無數，雨傘也不曉得掉了多少把，再不走可會成了「聰明絕頂」。雖然在台灣數年，「吃台灣米，喝台灣水」，但我對這裡也並非沒有抱怨與批評的，不過，從一九九二年來台，倒是見證了不少兩岸大事，如國會全面改選、「四百年來第一戰」、首屆總統民選、飛彈試射、港澳回歸、鄧後政局、百年大震等等，每一段都是彌足珍貴的記憶。這幾年間，也得感謝不少班上同學，如黃一正、王肇基、楊三億、王俊翔、趙啓壹、蕭一智等。此外，也得感謝一些朋友的支持，像翠婉、秋凌夫婦、張惠慈小姐、敏華、王國璋學長、林鎮平傳道等等。

學位和論文得以完成，最需要感謝的應該是父母倆人的包容與錯愛，當然，也少不了婉明、永傑、丁輝等人的協助。最後，需要感謝的是秀梅一直以來的支持與鼓勵。

目錄

第一章 導論 1

- 壹、研究動機與目的 1
- 貳、相關文獻 2
- 參、理論回顧 6
- 肆、研究方法與範圍 15

第二章 搜尋馬來西亞的國家能力及其限度 17

- 壹、前言：國家機關、國家能力 17
- 貳、威權民主的政治強制能力 19
- 參、施恩受惠主義與經濟調控能力 36
- 肆、合法性能力：以「亞洲價值觀」為例 52
- 伍、財政汲取能力 56
- 陸、國家限度的問題 59

第三章 集權型的聯邦與地方關係 63

- 壹、「政府集權」與「行政分權」 63
- 貳、憲法與聯邦分權 65
- 參、聯邦與地方的人事與財政權力劃分 70
- 肆、政治干涉案例：吉蘭丹、沙巴和砂勞越 72
- 伍、結語：地域民主 82

第四章 九〇年代後期馬來西亞公民社會復甦的形成條件 85

- 壹、前言 85
- 貳、大馬公民社會復甦的條件 86
- 參、公民自由與公共領域 96
- 肆、結語 109

第五章 國家統合主義與馬來西亞社會運動 111

- 壹、前言 111
- 貳、勞工運動 115

參、農民運動	120
肆、學生運動	123
伍、環境保護運動	126
陸、大馬社會運動的分析架構及其特性	130
柒、結語	136

第六章 非政府組織與馬來西亞政治發展

壹、前言	139
貳、何謂非政府組織？	139
參、大馬非政府組織的起源與發展	142
肆、大馬非政府組織的活動與成就	147
伍、國家機關與非政府組織的關係	152
陸、結語	159

第七章 結論—公民社會與權力互強 163

壹、建構大馬公民社會的隱憂	163
貳、關於公民社會的弔詭	170
參、國家與社會權力互強	172
肆、研究發現	176

後記 一九九九年馬來西亞大選淺析 179

參考書目 189

表目次

表 2:1	馬來西亞國會選舉成績(1959-1999)	24
表 2:2	1970--1998 各族群股權擁有率比較	39
表 2:3	1960—1992 年成立的公共企業	40
表 2:4	首十家在大馬註冊的商業銀行(1990 年 12 月 31 日)	41
表 2:5	中央政府財政收入佔 GDP 百分比(%)	57
表 2:6	發展中國家中央政府財政收入佔 GDP 比重的國際比較(%)	58
表 2:7	政權形式和國家能力的四種體制	61
表 3:1	1997 年大馬各類地方政府統計	69
表 3:2	1994 年沙巴人口族群結構	76
表 3:3	1990 年砂勞越人口族群結構	79
表 4:1	1957、1970 與 1990 年馬來西亞職業結構(%)	93
表 4:2	1970 與 1990 年各族群階級分佈(%)	93
表 4:3	東亞各國所得分配狀況	94
表 4:4	1998-1999 年部分亞洲國家自由度比較	97
表 4:5	1999 年大馬新聞自由度	101
表 4:6	1993 年馬來西亞註冊社團的種類及各州分佈情況	106
表 5:1	大馬社會運動與自力救濟的分類	133
表 8:1	1995 年馬來西亞國會選舉結果	178
表 8:2	1999 年馬來西亞國會與州議會選舉結果	180

圖目次

圖 1:1	分析架構	15
圖 2:1	各國國家能力比較	61
圖 4:1	大馬國家機關與社會運動的互動模式	131
圖 7:1	國家社會關的權力組合	173

第一章 導論

決定一個政權存亡的，不是公共政策，而是精神。

--托克維爾¹

壹、研究動機與目的

馬來西亞是君主立憲的聯邦政體，自一九五七年脫離英國殖民統治以來，論政治穩定與經濟發展，在東南亞國家當中可算是佼佼者，僅次於新加坡。可是，論民主化程度，似乎已落在菲律賓、泰國，甚至印尼之後。大馬雖然採行代議民主政制，自獨立以來每五年都舉行定期的國會改選，從未中斷，但民主政治的品質卻有每況愈下之勢，國家機關的滲透能力與威權傾向日趨彰顯。

其實，妨礙大馬民主政治發展最重要關鍵，實在是多元社會的族群分歧。大馬是一多民族的移民國家，但獨立後首十年，「民族國家」(Nation State)的建設與國族認同，卻一直仍處於擺盪之中。²據一九九七年人口統計，全國兩千一百六十六萬五千的人口中，土著(主要為馬來人)佔 58%，華人佔 25%，印度人佔 7%，其他佔 10%。³族群矛盾就成了大馬政治發展上的「原罪」，排擠了對其他國家建設議題開放與開誠的思辨、討論。

在文化或民族分歧的民主國家，為了確保不同的次文化群體達成政治融合，會在政治上作各種制度性安排，除了選舉上的安排外，另一類就是「協和式民主」(Consociational Democracy)。⁴大馬在獨立之初就是以協和式民主，讓各族群分享政權，最終結果是在各政治領導人之間形成一個大聯盟。⁵然而，大馬協和式民主實施的結果卻是日益崩解，反而朝向威權民主的方向發展，或走上所謂的「非自由的民主」(illiberal democracy)。⁶

在「非自由的民主」國家，普遍上會有三個特色：非中立的、干預主義傾向較強的國家機關；理性導向的、以法制(而非法治)為工具的技術官僚群；以及，

¹ 托克維爾，董果良譯，論美國的民主(北京：商務印書館，1996年)

² 關於大馬華人的國家認同問題，可參閱崔貴強，新馬華人的國家認同轉向：1945-1959(新加坡：南洋學會，1990年)

³ 星洲日報(吉隆坡)，1997年6月20日。

⁴ Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven : Yale University Press, 1999), p192.

⁵ Arend Lijphart 是這方面的研究權威，可參見 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration* (New Haven : Yale University Press, 1977)

⁶ 實際上，協和式民主不只在大馬施行失敗，它成功的例子也極為罕見，這無疑與它所需要的條件太過稀罕有關。批評協和式民主的人士認為，它在一個分裂的社會中是行不通的，原因第一是，對於許多文化上四分五裂的國家，這一辦法需要的許多有利條件、甚或必要條件，其實非常脆弱，或者完全不具備；第二，這一種協和式制度安排使得民主政治中的反對派角色受到嚴重的削弱；第三，相互的否決權，外加對一致同意的需要，可能會導致過份的僵持。見 Robert A. Dahl, *On Democracy*, pp.194-195.

在可以掌握範圍內的有限批判空間與公民社會。⁷而這種特殊性，又往往與菁英統治文化、國家中心主義、重視共識和諧等傳統或作風有關，皆是西方文明所無法在短期內可以轉化的。

然則，從一九九八年九月前副首相安華(Anwar Ibrahim)下台後，馬來西亞的政治、社會情勢出現了新的發展。執政陣營中的主要政黨「巫統」(United Malay Nation Organization, UMNO)出現分裂，政治菁英的矛盾與金融風暴的衝擊，在在削弱了國家機關的共識及其強制控制力，讓反對勢力和非政府組織取得一定的活動空間，論者認為這是大馬公民社會的復甦(resurrection of civil society)。⁸然而，相對於國家機關的支配性角色，民間團體與非政府組織的資源與影響仍顯得非常薄弱。由於社會因族群政治導致的分歧，令一般的壓力團體和社會運動組織也背負了群族、宗教、語言分歧的包袱，而造成相當程度的割裂，彼此力量無法達到有效的整合。

安華下台和隨後公民社會的復甦，若從文化現象面觀察，也相當有趣。希臘神話裡的萬神之神宙斯，生下來之後躲在山洞裡長大，怕被他父親殺掉。長大後學會武功，才弑父成為眾神之王。宙斯的弑父，隱喻西方個人主義和反權威的文化。中國的故事剛好相反。「父要子亡子不得不亡」的說法先不談，薛仁貴出征十多年，回家前看到一英武挺拔的青年正在打獵，且箭法如神。薛心生嫉妒，怕青年將來超過他，便藉口比試箭法，一箭射死該青年。等回到家才知道那青年是他久未謀面的兒子。這個故事隱喻東方傳統中父權權威至上，絕不容許挑戰的文化。

馬哈迪與安華關係原來是蜜裡調油，被稱為父子關係。後來馬哈迪去除安華，反目成仇，可以視作精神上「殺子」的隱喻，展現家父長的絕對權威(更典型的是中共在天安門上殺學生和李登輝批宋楚瑜)，是相當威權式的。安華的反擊，可看作是精神上的「弑父」，是反權威的文化現象。從「殺子」到「弑父」，代表大馬政治文化開始從東方威權走向西方反威權的過程。

本論文的研究方向，不打算在政治文化面向多做著墨，而把重點放在討論馬來西亞國家機關(State)與公民社會(Civil Society)的複雜關係，釐清兩者之間的互動與緊張，進而，探討公民社會的萌芽和形成對未來馬來西亞政治發展與可能出現的民主轉型所帶來的衝擊與影響。這樣的研究方向，是期待能超越過往族群政治的思路，對大馬政治的理解尋求更多嶄新的視野與原素。

貳、 相關文獻

國內外對馬來西亞政治研究的途徑，長期以來皆側重於兩大重點：一為種族政治或族群關係之研究；二為階級的衝突與矛盾。前者集中於討論馬來西亞多元

⁷ D.W.Jones, K.Jayasuriya, D.A.Bell and D.Brown, "Towards A Model of Illiberal Democracy," in D.A.Bell and D.Brown, K.Jayasuriya and D.W.Jones eds., *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia* (New York : St. Martin's Press, 1995), pp.163-167.

⁸ William Case, "Politics Beyond Anwar : What's New ?" *Asian Journal of Political Science*, Vol.7, No.1, (June 1999), pp.1-19.

族群社會的政治、經濟與文化權益的分歧與對立，代表性學者有 Vasil、Gordan Means、Milne、Mauzy、Zakaria、Harold Crouch 和楊建成等；⁹ 後者則著重分析階級利益與資本累積所出現的分配與剝削問題，如 Jomo、Gomez、Lim Mah Hui 和 Jesudason 等。¹⁰

但是，自一九七〇年實行「新經濟政策」(New Economic Policy)以來，馬來西亞的國家機關大力介入經濟與商業活動，形成國家資本主義(state capitalism)，通過國營與黨營事業干預市場經濟生活，並且意圖通過國家部門和行政體系的資源，重新分配國家財富和重組社會階級結構，同時推動工業化政策與現代化發展。隨著八〇年代馬哈迪首相上台後，國家機關就更趨集權，形成「行政專權」。於是，探討國家政體的威權與民主面向，也成為學界另一新的研究與切入的取向。因此，有關馬來西亞國家機關的相關研究，近年來也相繼出現，這些討論可以說是屬於「國家機關為中心」範疇。¹¹ 相對地，對馬來西亞公民社會和民間力量等議題的研究則仍舊缺乏，換言之，以「社會為中心」的研究和討論，仍然有待加強。

公民社會的理念不只在消極上是防止國家過度介入民間的社會，更是體現在立憲民主與政治參與的公共領域。由於公民社會概念在政治學上的運用，是八〇年代

⁹ 部分相關的研究，包括 R.K.Vasil, *Politics in a Plural Society : A Study of Non-Communal Political Stability in Malaysia*(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971) ; Gordan P. Means, *Malaysian Politics*(London : Hodder and Stoughton, 1976) ; Gordan P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press, 1991) ; R.S.Milne and Diane K.Mauzy, *Politics and Government in Malaysia*(Singapore : Federal Publications, 1978) ; Zakaria Ahmad, "Malaysia : Quasi-Democracy in a Divided Society," In Diamond, Linz, and Lipset eds., *Democracy in Development Countries*, Vol.3(Boulder, Colorado : Lynn Rinner, 1988), pp.347-381. ; Harold Crouch, *Government and Society In Malaysia* (Australia : Allen&Unwin, 1996)；楊建成，馬來西亞華人的困境(台北：文史哲，1982 年)。

¹⁰ 這方面的代表性著作有 Jomo K.S., *A Question of Class : Capital , the State, and Uneven Development in Malaya* (Singapore : Oxford University Press, 1986) ; Edmund Terence Gomez, *Political Business: Corporate Involvement of Political Parties in Malaysia* (Townsville, Australia: Centre for Southeast Asian Studies, James Cook, 1994) ; Edmund Terence Gomez and Jomo K.S., *Malaysia's Political Economy : Politics, Patronage and Profit*(United Kingdom : Cambridge University Press,1997) ; James V. Jesudason, *Ethnicity and the Economy : The State, Chinese Business, and Multinational in Malaysia*.

¹¹ 對大馬政治制度的解釋，基本上有兩個側重點。一是側重國家機關，二是側重民主結構的運作。以國家機關為重點的研究，有「行政國家」(Administrative State)、「原初國家」(Primordial State)、「土著國家」(Bumiputera State)。而側重民主運作方面的，對大馬政體就有不同的名稱，如「協和式民主」(Consociational Democracy)、「半民主」(Semi-Democracy)、「國家機關民主」(Statist Democracy)、「準民主」(Quasi-Democracy)和「種族威權民主」等。相關的研究著作可參見：Milton J. Esman, *Administrative and Development in Malaysia:Institution Building and Reform in a Plural Society*(Ithaca : Cornell University Press,1972) ; Bruce Gale, *Politics and Public Enterprise in Malaysia*(Petaling Jaya : Eastern Universities Press, 1981) ; Ho Khai Leong, *Indigenizing the State : The New Economic Policy and the Bumiputera State in Peninsular Malaysia*, Ph.D. Dissertation, The Ohio State University 1988. ; Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration* ; William Case, "Semi-Democracy in Malaysia : Withstanding the Pressures For Regime Change," *Pacific Affairs*, No.66(1993),pp.183-205. ; James V. Jesudason, *Statist Democracy and the Limits of Civil Society in Malaysia*,(Singapore : Department of Sociology, National University of Singapore,1993), Working Papers Series No. 119. ; Zakaria Ahmad, "Malaysia : Quasi-Democracy in a Divided Society"；祝家華，解構政治神話(吉隆坡：華社資料研究中心，1994 年)。

末蘇聯、東歐陣營解體後才復甦，大部分文獻集中於東歐、拉丁美洲的民主轉型研究。但第三世界國家，如東南亞區域研究而言，這仍屬陌生的研究範疇，少數這方面的研究成果僅集中在菲律賓、印尼，¹²對大馬公民社會的研究，似乎仍未引起學者的興趣。近年來，關於大馬公民社會的討論，以國內知識界較為熾熱，這多少反映出大馬學者們希望透過這方面的討論，尋求跳脫族群政治思路的一種努力，作為多元社會走向政治自由化的出路選擇。

馬來西亞華人知識社群曾有過關於公民社會概念的討論，在一九九五年吉隆坡華社資料研究中心舉辦的「公民社會與國家機關」研討會，是把公民社會這個概念首度引介到大馬華文知識界，相關論文隨後也在資料與研究上發表。¹³這次研討會大部分論文只是闡述與介紹公民社會理念，只有何啟良的「大馬公民社會與國家機關」一文，是少數結合公民社會概念與大馬政治發展現實的研究，但討論較偏重在華人社會的發展。何氏認為，從過去和當前各國民主化的經歷來看，大馬的民主化十年可成，但是健全公民社會的形成，百年亦未必。¹⁴

大馬的馬來人學術界也掀起過所謂 Masyarakat Madani(類似「公民社會」的馬來文稱謂)的論述，Masyarakat 是「社會」之意，而 Madani 則有「文明、道德」等多重意涵。一九九六年，由馬來西亞發展策略研究所(Malaysia Institute Development Strategies, Minds)、¹⁵國民大學(University Kebangsaan Malaysia, UKM)等單位曾舉辦了一場「公民社會研討會」(Konvesyen Masyarakat Madani)，會中發表了十四篇論文，並結集出版。¹⁶大馬發展策略研究所是一所立場親安華的研究智庫，這次的研討會就是為呼應安華倡導 Masyarakat Madani 概念而來的，會上大部分論文的中心思想，是探討如何結合社會力量配合首相馬哈迪在九〇年代提出的「二〇二〇先進國宏願」(Vision 2020)。該書最大特色是將公民社會放在回教精神的脈絡下加以探討，因此對 Masyarakat Madani 的理解是有別於西方的 Civil Society 概念。

Masyarakat Madani 之引起馬來學術界的興趣，是源自安華於一九九五年九月在印尼雅加達的一場演說中，首度提及此一概念。按照安華的詮譯，Masyarakat Madani 是「建基於道德原則上的社會制度，以確保個人自由和社會穩定之間取得平衡。社會將鼓勵個人在思考、藝術、經濟和技術上的努力與創意；以及實現一個公平與效率、依法行政而非人治、可預測性的和透明化的社會制度。」¹⁷爾後，回教學者

¹² 研究印尼公民社會發展的專著就有 Philip J. Eldridge, *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1995)

¹³ 部份研討會論文可參見資料與研究(吉隆坡)，第 17 期(1995 年 9 月 1 日)、第 18 期(1995 年 11 月 1 日)。

¹⁴ 何啟良，「路漫漫其修遠兮：馬來西亞國家機關、公民社會與華人社會」，《馬來西亞華人研究學刊》(吉隆坡)，第 1 期，1997 年 8 月。

¹⁵ 馬來西亞發展策略研究所是由大馬雪蘭莪州前州務大臣 Muhammad Haji Muhd. Taib 支持的半官方研究智庫。

¹⁶ *Masyarakat Madani : Satu Tinjauan Awal*(Selangor : Malaysia Institute Development Strategies, 1998)

¹⁷ Anwar Ibrahim, "Islam dan Pembentukan Masyarakat Madani" in *Masyarakat Madani : Satu Tinjauan Awal*, pp.7-13.

試圖從回教歷史和可蘭經(Al-Quran)典籍中進一步釐清「Madani 社會」的意義，並賦予宗教精神和道德色彩，以跟西方的公民社會有所區隔。¹⁸由於此一概念意涵複雜，自然無法令華巫知識界之間有更進一步的對話。

然而，英文文獻資料對大馬公民社會的討論也不多見，此一領域的研究之不被重視，多少反映了在國家機關擠壓下，大馬公民社會的困頓與窘境。首見的一篇是 James V. Jesudason 的研究，Jesudason 從階級分析觀點，認為大馬公民社會的成長和自主性的局限，源自三重原因，即國家機關的不斷龐大、現代工業化的遲緩，和種族社會的多元。¹⁹ 在其他一些探討大馬公民社會的文字，都會觸及非政府組織的角色，如 Lim Teck Ghee 在談到公民社會時，就著重在國家機關對非政府組織活動的限制，指出這類組織雖然日漸增多，但政府也相對的加緊管制，其內容以事實敘述為主。²⁰ Jesudason 也在另一篇著作中，注意到政治和社會變遷所形成的「新富階級」(New Rich)對公民社會發展的影響。²¹

近年來，其他學者研究大馬政治發展時，也開始把視角觸及公民社會的影響及其發展前景，但討論散見各篇著作，都並非很有系統的討論。如 Alatas 將大馬的民主化，寄希望於體制外力量，而非國家機關自身，而其中最主要的角色就是公民社會和非政府組織。²² Garry Rodan 則從政治文化的觀點，認為政治菁英所主張的亞洲價值觀，妨礙了包括馬來西亞在內的東南亞國家公民社會的形成與發展。²³ 在東南亞研究領域內屬於青壯代的澳洲學者 William Case，偏向菁英互動的研究途徑，認為大馬政治過程有利於執政菁英，並將之形容為「耐用的民主」(Useable Democracy)。他雖然承認過去幾年的經濟成長加速營造公民社會的自主性，特別在安華事件後，巫統政治菁英的凝聚力略有鬆解，令公民社會有復興之勢，但仍然懷疑其在未來民主化發展的影響。²⁴

其他研究成果方面，以研究印尼和東南亞軍人政治著稱的澳洲學者 Harold Crouch，在其近年一本專研大馬政治的力作：**Government and Society In Malaysia** 中，雖然沒有用上公民社會一詞，但正如書名所表明的，在分析時已把政府體制和社會面向等量齊觀，尤其強調工業化發展所帶來的社會結構和階級變遷的影響，認為統治政權對社會各方的需求，表現出「壓制與回應」(Repressive-Responsive)的雙

¹⁸ Syed Muhammad Naquib Al-Attas, "Masyarakat Madani Malaysia : Satu Gagasan" in *Masyarakat Madani : Satu Tinjauan Awal*, pp.15-28.

¹⁹ James V. Jesudason, *Statist Democracy and the Limits of Civil Society in Malaysia*

²⁰ Lim Teck Ghee, "Nongovernment Organizations in Malaysia and Regional Networking," in Tadashi Yamamoto ed., *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community : Nongovernmental Underpinnings of the Emerging Asia Pacific Regional Community*(Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1995), pp.165-181.

²¹ James V. Jesudason, "The syncretic state and the structuring of oppositional politics in Malaysia," in Garry Rodan ed., *Political Oppositions in Industrialising Asia*(London : Routledge 1996), pp.128-160.

²² Syed Farid Alatas, *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia : The Rise of the Post-Colonial State*(London : Macmillan Press , 1997) , pp.162-163.

²³ Garry Rodan, "Civil Society and Other Political Possibilities in Southeast Asia," *Journal of Contemporary Asia*, Vol.27, No.2 (1997)

²⁴ William Case, "Politics Beyond Anwar : What's New ?" *Asian Journal of Political Science*, Vol.7,No.1.

重特性。²⁵加拿大籍的 Gordan Means 對馬來宗教、馬來人特權、土著政策甚至原住民政策都有研究成果，他的兩部關於大馬政治的簡明政治通史式的著作，也有不少篇章觀照到社會的動態變遷，是研究大馬政治必讀的參考書。²⁶

在大馬本土學者方面，政治學者兼人權活動家 Chandra Muzaffar 英、巫文的著述甚豐，廣及人權、社會、勞工與憲政各領域。而任教馬來亞大學經濟系的 Jomo K.S. 也以階級研究途徑，對大馬勞工運動與政治經濟學，有不少卓越的成果。

參、 理論回顧

(一) 國家中心論

從一九七〇年代末期之後，由於美國社會科學界對國家機關重新引發興趣，而帶出「恢復對國家機關之研究」(bringing the state back in)的學術運動之後，國家機關的研究儼然成為風潮。這個學術潮流稱之為「國家中心主義」(state-centered)理論。²⁷他們強調將國家機關視為自主的制度和組織，且有意地與馬克思主義和多元主義作區隔，認為後兩者仍是社會中心的理論，並沒有面對國家機關作為自主性組織，對社會具有強大影響力的現象。依照 Theda Skocpol 的說法，這個傳統有兩個源頭：一個是德國學者韋伯(Max Weber)；另一個則是法國學者托克維爾(Alexis de Tocqueville)。

前一個傳統，將國家機關視為自主的制度，對社會具有塑造能力。如韋伯對國家機關的定義是「在一定領域內，具有壟斷正當使用暴力權力的組織」。在托克維爾傳統方面，主要的論點在強調制度傳統本身的自主性，不容易因為政權的改變而消失。例如法國大革命的結果，政權雖然改變，但是舊制度仍然深深的影響新政權的運作。

國家中心主義理論主要的論點，可歸納如下：第一，國家機關是有自主性的社會行動者，因此政府官員的作為深深影響社會的運作，他們也塑造社會團體和利益，即國家機關是社會行動者也是塑造社會的制度結構。第二，國家機關內部並不是完全一致；它的內部有分工和利益的分歧，未必使得國家機關完全有效率。因此，第三；國家機關的能力(state capacity)與制度安排是否能有效地整合內部、政府官員是否有能力、他們是否能夠拒絕社會利益的影響、是否能夠帶領或連結社會

²⁵ Harold Crouch, *Government and Society In Malaysia*

²⁶ Gordan Means, *Malaysian Politics ; Malaysia Politics : Second Generation*

²⁷ 國家中心論的說法，其實言過其實。因為對國家機關的研究，一直是社會科學重視的面向。古典社會學中，馬克思、韋伯、涂爾幹等人都對國家機關有相當的討論；而在戰後的社會科學中，早期多元主義，或比較政治與政治發展的學者，也早就注意國家機關的問題。不過，這些研究都被國家中心主義學者稱之為「社會中心」(society—centered)的理論，即他們不夠重視國家機關作為一個獨立自主，對社會具有強大影響力的實體，反而將之視為社會的產物。見 Theda Skocpol, “Introduction : Bringing the State Back In,” in Peter Evans, et.al. ed., *Bringing the State Back In* (London : Cambridge University Press, 1985), pp.3-44.

團體去達成目標，有密切的關連。第四，國家機關的官員有不同於社會菁英的利益。一般而言，社會菁英的利益較為短期，而國家機關的官員則相當分歧；有長期觀點的和創造能力的，就比較能夠使得國家機關有較大的能力去達成政治社會改革的目標，否則容易使得國家機關失去能力而癱瘓。²⁸正如 Skocpol 指出，國家中心理論視國家機關為：

國家機關可看成是一個組織，政府官員透過它追求特定的目標並完成之，而有效與否則視在特定的社會環境下有多少國家機關的資源可用而定。另方面，國家機關也可從鉅視的角度視為組織和行動的複合體，影響社會裡所有團體和階級在政治上的意義和策略。²⁹

在研究方法上，國家中心主義主要的方法就是政策的歷史比較研究。Skocpol 就一直以美國「新政」(New Deal)時期的各個法案作為其理論支撐的案例。她認為國家機關具有自主性，而且具有塑造社會的能力，因此政策成為一個討論國家機關是否具有這個能力的重點。透過政策形成的過程，國家中心主義學者可以看到國家官僚是否具有自主性和前瞻性，制度結構是否一致能夠達成政策的目的。Skocpol 就發現，美國福利政策的形成，國家機關扮演著領導的角色。

在國家中心主義學派中，Chalmers Johnson 首度提出了「發展型國家」(the developmental state)的概念。Chalmers Johnson 認為，發展型國家有五項特徵：一、國家機關決心致力於經濟發展，經濟政策排在第一順位。二、有健全的經濟官僚體系與充裕的政策工具，尤其要有一個素質高的領航組織(pilot agency)，如日本的通產省(MITI)。第三、公共部門與私人部門(通常是資本家)的緊密合作。第四、遵循市場，也就是以行政引導的策略維持市場競爭的機能。第五、經濟官僚治而不統(rule)，政治人物則統而不治(reign)，前者處理實際政策制定與推展的細節，後者與司法、立法體系充當安全閥。³⁰

對發展型國家的研究有兩個重要概念：一是國家自主(state autonomy)，二是國家能力(state capacities)。國家自主是指國家機關制定、執行政策時不受國內外機關與團體影響的程度。國家自主的概念有兩點需要注意：國家自主不是絕對的，而是相對的；以及國家自主包括內向與外向自主。³¹

就國內而言，國家機關必須有合法性，要爭取合法性，就必須贏得多數民眾與團體的支持。要爭取民眾的支持，在政策的制定執行與利益、資源的分配上就必須妥協，尋求最大的利益與權力公分母。因此，就內部而言，國家自主是一種動態均衡的狀態，也是相對的，不是絕對的。就對外而言，國家自主也是相對的。國家機

²⁸ Theda Skocpol, "Introduction : Bringing the State Back In," in Peter Evans, et.al. ed., *Bringing the State Back In*, p.6.

²⁹ Theda Skocpol, "Introduction : Bringing the State Back In," in Peter Evans, et.al. ed., *Bringing the State Back In*, p.28.

³⁰ 強生(Chalmers Johnson)，推動日本奇蹟的手—通產省(台北：經濟與生活出版社，民國 74 年)

³¹ 王佳煌，國家發展(台北：台灣書店，民國 87 年)，頁 137-138。

關代表國家，處於國際體系之中，勢必要依據其國家利益，在國際政治、國際經濟與國家社會體系上與其他國家互動，遵守國際法律與規範。

國家能力是指國家機關訂定目標，並依照目標，按部就班執行政策的能力。國家自主是國家能力發揮效果的先決條件，沒有國家自主，則國家機關不是被少數人或利益集團控制，成為馬克思所謂的「資產階級的管理委員會」，就是在各利益集團之間，左右為難。反過來說，健全的國家能力是確保國家自主造成良好效果的必要條件。沒有健全的國家能力，則國家自主可能變成國家獨大，對社會資源予取予求，根本不會考慮到國家整體未來的發展。

(二)公民社會(civil society)

公民社會這個概念，最初與民主制度並沒有很大關聯。蘇格蘭思想家 Adam Ferguson 最早於一七六七年，在他出版的「論公民社會之歷史」(An Essay on the History of Civil Society)使用 civil society 一詞時，指的是隨經濟生活的富裕，社會普遍需要接受文藝的陶冶、培養守法守紀的態度，並且具備「公共精神」與「國民美德」。公民社會因此與現代的市場經濟有類似的興起背景，它們都立足於個人的理性和主體性。³²目前漢語世界中，對 civil society 有四種中譯法：「文明社會」、「市民社會」、「公民社會」和「民間社會」。這四個不同的譯名反映了 civil society 一詞的複雜意涵。「民間社會」是八十年代台灣一些民間學者的翻譯，蘊含著「民間對抗官府」、「社會對抗國家」的義理，和訴諸中國傳統文化的化約論傾向。³³「文明社會」與「市民社會」則是 civil society 一詞的內在含義，其中「文明社會」有與洛克的自然狀態對應的意思；「公民社會」更多強調的是公民民主參與的政治功能，也有一些西方學者採用 *civic society* 來表徵此一特點，以示區別。³⁴ 本論文即採取此一意義下的概念，故採用「公民社會」這一譯法。

而在近代政治觀的自由主義傳統裡，所謂「公民社會」是指那些建立在保護個人自由，反對政治專制的近代自由主義政治思想、和弘揚市場經濟，反對國家干預的近代自由主義經濟思想基礎上，而逐漸產生的相對於國家以外的實體社會。而這在國家與社會的框架下又形成了「公民社會」中的兩大智識傳統，一為洛克式的「社會先於國家」或「社會外於國家」的觀念；二為黑格爾式的「國家高於社會」的架構。

洛克式的觀念，其一是透過「公民社會」前國家(或前政治)的身份或認同(identity)而表現出來的所謂捍衛個人權利或反權威的「反政治」導向，「是一個反抗的理論」。在這裡，國家的存在是為了維護個人的天賦權利，而個人權利的不可取消性則構成

³² 顧忠華，「公民社會在台灣的成形經驗」，紀念殷海光先生逝世三十週年「自由、平等與社會正義研討會」論文，1999 年 9 月 16、17 日。

³³ 台灣民間社會論的代表性人物，有南方朔、江迅(郭正亮)、杭之(陳忠信)、何方。參見鄧正來，「台灣民間社會語式的研究」，中國社會科學季刊(香港)，第 5 期，1993 年。

³⁴ 景躍進，「”公民社會與中國現代化”學術討論會述要」，中國社會科學季刊(香港)，第 5 期，1993，頁 197。

了國家權威及其權力的限度；其二是透過「公民社會」外於國家(或非政治)的規範框架而顯示出來的社會完全可以不需要國家權威干預而自己管理自己的非政治導向，進而在實踐層面導致了一個受制於自身規律(看不見的手)而毋需國家干預的經濟體系的出現。³⁵

然則，「公民社會」與國家的真正分野是由黑格爾完成的。其「國家高於社會」的架構基本內容是：第一，「公民社會」與國家的關係是一種相別又相依的關係。「『公民社會』依靠從國家得到智者的領導和道德的旨意。然而，國家也仰從『公民社會』得到實現它所體現的道德宗旨所需的手段。」；第二，雖說「公民社會」與國家相互依存，但黑格爾指出，它們又處於不同的層次，國家不是手段而是目的，它代表不斷發展的理性的理想和文明的真正精神要素，國家以此地位運用並超越「公民社會」；第三，由於「公民社會」是由非道德的因果規律所支配，它在倫理層面上表現為一種不自足的地位，對這種不自足的狀況的救濟甚或干預，只能訴諸於整個社會進程中唯一真正的道義力量，即國家。黑格爾當時心目中的市民階級雖然追求個別的私利，但是在彼此相互承認的契約關係中，公眾組成了各種同業公會與自治團體，成為一種政治力量，並在政治過程中具有重要角色。³⁶

在黑格爾、馬克思之後，「公民社會」這一概念的復活，在一定程度上是拜葛蘭西(Gramsci)之賜。就葛蘭西看來，「公民社會」的概念絕非馬克思、恩格斯所理解的直接等同於經濟基礎，反而應被納入上層建築範疇中，尤其是上層建築中的文化意識形態的一部份。³⁷他認為當代西方社會的統治階級不會只是控制行政、立法、司法等「政治社會」的國家機關，它一定會通過意識形態、文化運作的領域，爭取民心的依歸，為國家機關的合理性辯護和起捍衛的堡壘作用。在葛蘭西看來，「公民社會」是各種民間社會的集合體，主要有政黨、工會、教會和學校等。根據這樣的分析，首先，爭奪「公民社會」的主導權即是一種「位置之戰」，即在改變統治階級與革命者在上層建築的角色與地位。其次，在政治社會取得正式政權與權力的，稱為「運動戰」。運動戰本身不是直接等同於暴力，運動戰本身一定要通過位置之戰奠定基礎後，才能成功。葛蘭西並不認為，統治階級在擁有政治社會的宰制權之後，在邏輯上就一定會擁有「公民社會」的文化霸權(hegemony)，對統治者而言，「公民社會」永遠都是其統治結構中最薄弱的環節。所以他強調革命過程中，「公民社會」文化霸權爭奪的重要性。³⁸

到了當代東歐論者手裡，對 civil society 的定義，不僅包括了私域，而且包括了公域；不僅包括了不受國家干預的負面自由，而且包括了參與國家政治事務的正面自由。這樣定義的 civil society 不許國家公共權威涉足，卻有權過問國家事務，

³⁵ 鄧正來，「公民社會與國家—學理上的分野與兩種架構」，頁 63。

³⁶ 石元康，「公民社會與民主」，收錄於殷海光基金會編，公民社會與民主的反思(台北：桂冠，1998 年)，頁 1-18。

³⁷ 何明修，「後馬克思主義者的公民社會理論：比較與批評」，思與言(台北)，第 36 卷第 4 期，1998 年。

³⁸ 何增科，「公民社會與文化領導權：葛蘭西的理論」，中國社會科學季刊(香港)，第 4 期，1993，頁 28-33。

也許只有稱它「公民社會」才恰如其分，因為每一個人作為公民都享受國家無權侵犯的基本人權和影響國家政策過程的參與權。

「公民社會」傳統於本世紀中葉以後在全球的復興，一如 Charles Taylor 所言，所要復興的並不是那個使用了數個世紀的、與「政治社會」具有相同含義的古老概念，而是體現在黑格爾哲學之中的一個比較性概念。**此一意義上的公民社會與國家相對，并部份獨立於國家，它包括了那些不能與國家相混淆或者不能為國家所淹沒的社會生活領域。**³⁹但是，需要辨明的是，無論是在東歐還是台灣所主張的公民社會理念，並不是黑格爾式的「國家高於公民社會」觀，相反卻主要是根據其實踐策略，而從洛克式公民社會觀那個「社會先於國家」的「反政治」或「非政治」面相或其後的葛蘭西的「公民社會」觀中衍化出來的。

到了九〇年代初，西方的不少左派理論家在公民社會復興的大背景下重新發現了托克維爾的意義。⁴⁰托克維爾看到了民主作為新時代莫之能禦的趨勢固然是可欲的，但也有其內在的危險性。第一，是民主蘊含的個人主義可能表現為個人高漲的野心和競爭性，並導向追求狹隘自利的自我中心主義。第二，是民主強調的平等，一方面會使個人面對多數意見，將無力堅持己見，而順從大多數人，因而形成多數暴力。另方面則是對平等的追求會造成國家權力的集中。這種「新形式的專制主義」既是使公民退縮入私人領域的結果，也是原因。而解決方法除了地方分權；最主要的乃是多元結社。公民透過參與結社，可保障自我獨立，及更重要的，培養出參與公共事務的志趣和能力。托克維爾提出，**一個由各種獨立的、自主的社團組成的多元的社會，可以對權力構成一種「社會的制衡」**，這一點，乃是促成美國民主制度是一種自由民主的重大因素。因此「人類若是打算要走向文明，就要使結社的藝術隨身份平等的擴大而正比地發展和完善」⁴¹。

公民社會近年來受到重視，成為政治學和社會學的熱點，是圍繞在蘇聯、東歐解體，和第三波民主化中的一些威權政體民主轉型案例，學者們對這些國家究竟是如何在社會內部產生與統治者對抗的力量，發生興趣。他們發現國家/社會的區隔界限，在蘇東國家始終存在，尤其是教會的自主性仍然維持，而如波蘭的團結工會、捷克和東德的地下異議團體，也保留了公民社會的元氣。Larry Diamond 認為，公民社會是有組織的社會生活，並具有自願的、自我規範、自足、在國家之外的自主性等特性，同時受法律秩序與共同規範所制約。⁴²公民社會被認為是現代民主所必需的，並且有助於一個威權(authoritarianism)或極權(totalitarianism)政體轉化為民主政體。⁴³此一論點，在六四事件後，也用來討論中國大陸是否也有類似的團體，以

³⁹ 查理斯·泰勒(Charles Taylor)，「公民社會的模式」，收錄於鄧正來、J.C.亞歷山大編，*國家與公民社會*(北京：中央編譯出版社，1999年)，頁3-31。

⁴⁰ 顧昕，「以社會制約權力」(譯者後記)，收錄於達爾(Robert A.Dahl)，*民主理論的前言(A Preface to Democratic Theory)*(香港：牛津大學出版社，1995年)，頁177-198。

⁴¹ 托克維爾，董果良譯，*論美國的民主*(北京：商務印書館，1996)，頁640。

⁴² Larry Diamond, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy* Vol.5, No.3 (1994), pp.4-17.

⁴³ 李略，「公民社會和社團主義—國家與社會關係分析模式」，*中國社會科學季刊*(香港)，春季號(總

成為民主化的承載者。

不過，因公民社會理論源遠流長，一旦涉及具體的內涵和定義，則紛繁複雜，一些人把它看作既非國家又非家庭的一系列中介團體，包括自願團體、工廠和公司等。也有人把它視為介於經濟和國家之間的社會互動領域，由初始領域(特別是家庭)、團體領域(特別是自願團體)、社會運動和公共交往的形式構成的。有人又把這些總結為結構性定義，指公民社會是由非政府組織建構的領域，以參與公眾事務，類似黃宗智所謂介於國家與社會之間的「第三領域」。⁴⁴

但除了這些結構性定義外，如上所述，公民社會也還有其更為深厚的文化意涵與傳統，如個人主義、多元主義、公民權利和法治精神等等；而這些範疇其實是公民社會最不易掌握的精髓所在。無論如何，對公民社會的概念還是有一些基本共識，如一是獨立於國家的自主性、二是對政治生活的參與及其國家的認可、三是多元公共領域的自治以防社會陷入失序、四是可公開討論並且開放給公民進入以防止排他性和秘密性的制度安排。⁴⁵

另一個與公民社會緊密相關的概念是公共領域(public sphere)。所謂公共領域，乃意指在此一社會領域中，私人以公民的身份的聚集起來，透過理性的溝通形成「公共輿論」(public opinion)。依照哈伯瑪斯的看法，這個定義下的公共領域是在十八世紀，隨著資本主義發展逐漸形成的，而表現在當時的報刊、印刷品的輿論上。公共領域乃是國家與社會（家庭以及商品交換的領域）的中介場域，其意義在於它是既有的公共的國家結構外的權威，而且對國家作為進行監督和批判。⁴⁶具體地說，這些公共領域可以是公共的場所，如廣場、咖啡廳、沙龍、酒館，或是報章、雜誌，他們可以聚會議論、發表評論，討論公眾事務，表述民意和輿論。公共領域還可以是一些制度化的渠道，以溝通國家與社會之間的關係。

根據 Charles Taylor 的歸納分析，公民社會至少有三層意義。第一層，存在著獨立於國家權力之支配的自由結社組織，這可以說是最低限度的意涵。以陳忠信的說法，這個意義可以「民間社會」稱之，指涉傳統性格的私性組織，如行會。⁴⁷而在第二層意義下，公民社會只存在於一種情況下，即整個而言，社會能透過前述不受國家權力監護之結社組織，而不是透過政治組織，來建構自己的認同，並調整自己的行動，如此才具有公共性格。進而，第三層意義，這些結社組織在必要時能在公共領域中動員成員的共同意志，進而有效地影響或決定國家政策之方向。

第 25 期)，1999 年。

⁴⁴ 黃宗智，「中國的“公共領域”與“公民社會”--國家與社會間的第三領域」，收錄於鄧正來、J.C.亞歷山大編，《國家與公民社會》(北京：中央編譯出版社，1999 年)，頁 420-443。

⁴⁵ S.N.Eisenstadt, "Civil Society", Seymour Martin Lipset ed., *The Encyclopedia of Democracy*, (Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1995), p.240.

⁴⁶ 曾慶豹，哈伯瑪斯(台北：生智，1998 年)，頁 49-74。

⁴⁷ 陳忠信，「台灣社會傳統與現代因素的競賽：公民社會出現了嗎？」，「邁向公與義的社會」研討會論文(台北：時報文教基金會主辦，1999 年 11 月 27 日)

那麼究竟甚麼是公民社會生成的條件呢？考察西歐自由主義國家，產權的私有和經濟的市場化是根本的前提，其次是自由主義的社會意識等。至於蘇聯、東歐國家，因極權體制控制下，社會欠缺獨立於國家以外的自主空間，因此國家控制的鬆綁是公民社會形成的前提之一。

(三) 國家與社會關係

在現代國家出現以前，國家與社會關係是一種「天高皇帝遠」的疏離關係，國家與人民之間存在的是一種間接統治的關係。據 Charles Tilly 的研究，十七世紀以前的歐洲大型國家，大都是藉由有力的中介者(地主、貴族、教士、軍閥)行使間接統治。這些中介者在替國家菁英汲取資源的過程中，獲取屬於自己的利益，甚至有時聯合本地人民來反抗國家的要求。⁴⁸

但在現代國家締建的歷史過程中，隨著國家機關競爭者的被消滅，國家武力逐漸集中在戰勝者手中。掌握國家機關的統治者為了汲取與壟斷供作戰的資源和工具，會不斷地擴展全國性的行政組織；逐漸地不再依靠中間的掮客，而以直接的屬於國家機關本身的行政組織來統治其轄土的人民，透過本身的行政工具，如警察、稅務機關等，清楚地掌握人民的流動、收入與財富。由此，國家機關已由天高皇帝遠的統治方式，直接滲透到人民生活之中。

Michael Mann 則指出，在十八世紀到一八一五年歐洲國家形成的重要時期，有許多國家機關的競逐者展開對國家機關的爭奪，而國家菁英為了維持權力，乃不斷地發展國家機關本身的規模以應付軍事作戰的需求。法國、英國與奧地利在十八世紀中期有百分之七十五的預算是分配在王室、軍事與法律制度上。而到了一八七〇年開始，國家在本身規模上的成長已經不再突出，反而是國家在社會統治範圍的擴張。一九一〇年英國有百分之七十的預算是分配給教育與運輸部門，顯示國家不再只依賴武力確保權力，而企圖擴張基礎設施，以直接統治、滲透人民的方式來保證權力的持續。⁴⁹

這種企圖全面滲透社會的現代國家，基本上是一個以統治領土為基礎的強迫性組織，是一組由行政、治安與軍事所構成的組織，並由一個行政權威來統合領導；在其有效統治的領土界限內，它享有壟斷武力使用的相對優勢。因此，現代國家壟斷社會中暴力行使權力的同時，必須發展出與之相應的滲透社會的能力，才能確實的執行統治任務。

Michael Mann 指出了一個國家權力的兩個面向，分為專制性權力(Despotic power)與基礎結構性權力(Infrastructural power)兩種，前者指的是國家菁英對公民社會權力的分配，後者指的是中央政府制度化穿透社會與汲取資源的能力。現代民主

⁴⁸ 轉引自龔宜君，外來政權與本土社會(台北縣：稻鄉，民國 87 年)，頁 10-11。

⁴⁹ Michael Mann, *The Rise of Classes and Nation-State* (Los Angles : University of California Press, 1993), Ch.9.

國家是專制性權力弱而基礎結構性權力強，而大多數威權國家則是兩種權力都很強，或是專制性權力強而基礎結構性權力弱。

由於公民社會這一概念強調的是社會對於國家的獨立性，因而在較為專制性的威權主義制度下，公民社會的發展是與社會要求擺脫國家控制，進而要求國家對社會負有義務和責任分不開的。通常的分析是把公民社會與國家政權看做是對立的兩個方面。一方面是國家不允許社會挑戰它的權威，試圖控制社會，另一方面是社會試圖擺脫國家的控制，爭取政治權利。這種分析把國家與公民社會的關係視為一種此消彼長的「零和關係」，只有當國家控制力量削弱時，公民社會的自主力量才會增強。Alfred Stepan指出這是過份簡單的想法，有時國家力量的削弱，並不意味著社會力量的增強，它們的關係可以是「負和」，另一種情形則是「正和」，即國家控制能力和社會自主能力同時增強。⁵⁰

關於國家機關在公民社會發展中的作用，通常的概念是專制性國家一定是阻止公民社會之存在與發展。專制性國家確實不願看到一個與它對抗的政治社會存在，但並不意味它在任何時候都有能力壓制政治社會，或者一定不允許非批判性的公民社會或公共領域的存續。其實，沒有國家機關的容忍、默許、鼓勵，公民社會很少能自由地由下至上地生長出來。⁵¹本論文的主要觀點在於，馬來西亞在面對國民整合、國家現代化與族群參與危機等諸多挑戰中，國家權力的過度弱化將不利於政經發展的需要，惟有削弱國家的專制性權力，而非基礎結構性權力，並建立國家機關與公民社會間的周期性、常規性且制度化的協商機制，才能達到國家與社會權力互強(mutual empowerment)的效果。

(四)研究架構

在我們略為敘述過與國家機關和公民社會概念相關的一些歷史考察後，可以發現，公民社會概念的出現是與近代國家的形成和發展密不可分。在洛克、盧梭等人的著作中，公民社會代表著組織起來的、與國家政權相分離的、以理性精神為基礎的政治實體。它是建立在法律保証的公民權利之上的，其中包括言論、結社、新聞和信仰的自由。

比較「現代」一點的定義則著重於社會不僅作為一個整體獨立於國家政權之外，而且是自發組織起的。John Keane認為，公民社會是由各種建立在自願基礎之上的、非政府的社會組織所組成，如經濟企業、宗教組織、文化團體、職業行會、獨立新聞媒體，以及政治性組織等等。⁵²獨立於政府控制之外的組織是公民社會最關鍵的特徵。

⁵⁰ Alfred Stepan, "State Power and the strength of civil society in the Southern Cone of Latin America," in Peter Evans, et.al. ed., *Bringing the State Back In*(London : Cambridge University Press, 1985), pp.317-343.

⁵¹ 鄭宇碩、羅金義編，《政治學新論》(香港：中文大學出版社，1997年)，頁438。

⁵² John Keane, *Civil Society and the State : New European Perspectives* (London : Verso, 1988)

晚近的公民社會論，更嚴格地界定其涵意，而逐漸傾向將經濟體系視作國家和公民社會之外的另一功能自主領域，形成三元的分析架構，分別是民主政治、市場經濟以及公民社會，本論文基本上採用此一意義下的觀點，主要著眼於公民與國家的權利義務關係，強調公民行使「公民權」，公開地結社、表達意見並影響國家的公共政策。

八〇年代以來，對東歐、拉丁美洲出現的威權國家民主轉型過程，許多關於公民社會討論的論證結構，都是強調「公民社會與國家的對抗關係」，這基本上是屬於哲學系統上的二分法。但是，除了必需強調公民社會與政治社會的差異外，另一個必需強調的重點是它們之間的互補性，而這一點恰好是經常被忽略的。⁵³因此，對於討論威權民主的發展中國家，國家機關與公民社會的關係，我們首先要提出三個假設：

(一) 公民社會的出現，有助於民主政體的鞏固與維持。

(二) 不過，公民社會的存在並不是獨裁政體消亡或是民主轉型的先決條件。僅僅是公民社會的行動者，很少能夠引發此種政體的變遷。

(三) 公民社會並不是隨資本主義、都市化、識字率、社會動員等而來的自然產物，也就是說，雖然「發展」有助於公民社會的形成，但它並非「發展」的自然結果。它的出現需要國家機關政策的鬆動，以及私部門生產者潛在的實踐。

公民社會原本就是源自西方的一個「洋概念」，一旦用在非西方社會，尤其是發展中國家時，由於歷史背景、個人主義精神與產權觀念等條件頗有差異，因此與西歐建立在城市居民自治傳統上的原型提法有所出入。為此，本文對公民社會的定義，採用當代政治學上的用法，即 Philippe C. Schmitter 所界定的，將當代的公民社會定義為：各種自發組織的中介團體的一個組合或是一個系統。這些中介團體是：

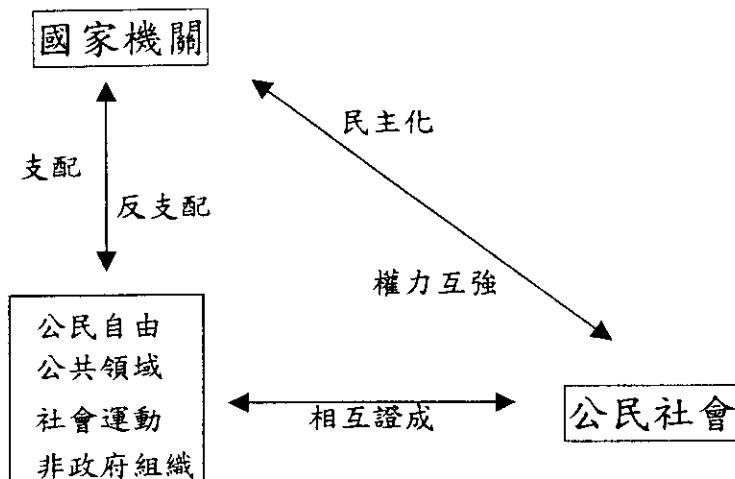
- (一) 相對上獨立於公共權威以及私部門生產與再生產單位，例如企業組織或是家庭。
- (二) 它們可以從事維護其利益或是目標的集體行動。
- (三) 它們並不企圖取代既有的國家機關或是私人(再)生產者，也不試圖承擔支配整個政治制度的責任。
- (四) 它們同意以公民的身分在既有規則下行動。⁵⁴

基於此，本論文將沿著以下的分析架構，進行更一步的闡述與論證：

⁵³ Juan J. Linz、Alfred Stepan，「邁向鞏固的民主體制」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner，鞏固第三波民主(台北，業強出版社，1997年)，頁65-96。

⁵⁴ Philippe C. Schmitter，「民間社會與民主的鞏固：有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner，鞏固第三波民主(台北，業強出版社，1997年)，頁382-419。

圖 1：1 分析架構



肆、研究方法與範圍

本研究採取「歷史—結構」(Historical—Structural)的研究方法，結合歷史的縱貫面與結構的斷面，對於總體的社會經濟結構的變遷進行動態性的理解，期能掌握不同時期國家發展略策的背景、變化及其相關的政治社會效應。

Cardoso 和 Enzo Faletto 關於拉丁美洲的發展與依賴的研究上，採用了這種歷史結構的方法。他們把各種社會結構看作是人的集體行為的結果，社會的結構隨各種社會運動，在持續的過程裡不斷變遷。研究者應該以一種總體的動態的理解方式，來考察社會經濟基礎以及其社會政治性質。⁵⁵

本論文的研究範圍，大體上是顧及包括東、西馬(含沙巴、砂勞越)在內的馬來西亞全國範圍。不過，由於大馬的政治發展仍以西馬的馬來半島為主，所以分析對象依然以西馬的發展為焦點。至於研究時間，主要始於一九五七年大馬獨立以來的政治發展，一直到一九九八年金融風暴發生後，前副首相安華的下台前後為止。由於在擬定本論文寫作之始，未料及安華事件的發生及其後續的鉅大變化，加上過去一年間大馬的政情與社會動向有極為激烈的變化，且仍在發展之中，因此本文並未來得及處理過於新近的演變，包括一九九九年全國大選後的變化，只能在本論文的「後記」中加以交代。故而，在研究的時間仍止於九八年前後的宏觀結構分析。

本研究內容基本可分為兩大部分，前半部分主要分析大馬國家機關的能力與控

⁵⁵ F.H.Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Trans. By Marjory Mattingly Urquidi(Berkeley : University of California press, 1979), pp.ix-xiv.

制機制，包括聯邦與地方的關係。因此從第二章開始，首先說明威權民主的國家機關透過國家能力的四個層面(詳見第二章)，尤其集中探討大馬的強制能力與調控能力兩個面向，說明國家機關對社會的支配控制力。第三章於在於說明，國家機關的滲透性不只表現在壓縮公民社會的空間，也長期反映在集權型的聯邦體制。因為傾向聯邦集權的聯邦制，扼殺了地方政治參與和營造社區意識，實際上也不利於公民社會的發展。

後半部分的內容，主要集中在公民社會內部發展的面向。第四章分析九〇年代後期大馬是否出現公民社會復甦的現象，並說明這一波復興的結構性條件，以及進一步發展的障礙。第五章則以國家統合主義，來說明大馬國家機關如何控制與脅迫社會運動，妨礙群眾力量的動員與組織。第六章，主要探討近十年來新興的非政府組織，在國家機關成功取消了六〇年代以來的社會運動傳統後，如何在國家默許下求存與發展，並在九〇年代末的安華事件後，毅然走上政治化之路。最後一章的結論，則指出大馬公民社會發展，除了有賴於國家機關與統治霸權的分裂或鬆動外，也必須超越三大困境，始能茁壯成熟，即族群隔閡、回教化壓力和公民意識與公民倫理的孕育和養成，並且說明公民社會概念的某些吊詭之處。

第二章 搜尋馬來西亞的國家能力及其限度

壹、前言：國家機關、國家能力

所謂的「國家機關」(state)指的是在社會體系中居於一種支配與控制地位的一種機制，包括行政、立法、司法、軍事等政府部門。這些部門及組織由一群菁英所領導，以公權力(public authority)為行動的基礎，正當地(legitimately)壟斷武力後為盾。¹

國家機關在一個社會中所扮演的角色如何？學者研究十八、十九世紀後所建立的現代國家，他們認為國家機關至少有四種角色：分配性角色、保護性角色、汲取性角色及生產性角色。²首就分配性角色而言，從權力與利益的角度來看，政治是一種對一個社會的價值(利益)進行權威性分配的過程，而國家機關正是這項權威性分配的決定者，它運作於公民社會之中，為社會進行價值分配。次就保護性角色而言，國家機關是一個領域內唯一能合法擁有武力的組織，因此被賦予維持領域內秩序，以及對抗外來侵略的職責，這是傳統國家的警察角色的延伸。第三就是汲取性的角色，國家機關作為社會中的一個行動者，擁有龐大的組織部門，但它基本上不是一個生產者，必須不斷的從社會中汲取資源，供應內部的消耗。國家機關從社會汲取資源，若把資源自己私用，對社會而言是一種損失，因此必須靠權威與武力來保障汲取的順利進行。最後就是生產性角色，現代的國家機關不僅是一個消費者，有時也是一個生產者，國家機關亦介入生產事業，發展所謂的「國家資本主義」。國家機關或完全壟斷某一生產部門，或強力介入與私人資本競爭。某些有威權遺緒的一黨獨大國家，如台灣和馬來西亞，執政黨也會涉足經濟活動，形成所謂的「黨國資本主義」。³國家介入生產，便於汲取社會資源，不必假手稅收單位和依附特定社會階級，然而一旦國家機關大肆掠取社會經濟資源，就形成了「掠奪型國家」(predatory state)。

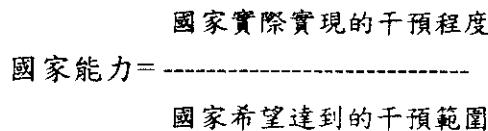
國家機關要有效的履行上述的角色與功能，必須掌握一定的國家能力。所謂國家能力(state capacity)指的是國家將自身偏好(preferences)、目標(goals)轉化為現實的能力，用公式表達則是：⁴

¹ 這裡有關國家機關的定義，綜合自 Max Weber, Alferd Stepan, Theda Skocpol.

² 前一種角色得自 David Easton 的創見，後三種角色採自蕭全政的歸納，參見蕭全政，政治與經濟的整合(台北：桂冠，1988 年)，頁 84-85。

³ 見陳師孟等，解構黨國資本主義(台北：自立，1991 年)和祝家華，解構政治神話(吉隆坡：華社資料研究中心，1994 年)。

⁴ 王紹光，挑戰市場神話(香港：牛津大學出版社，1997)，頁 24-25。



國家能力受到兩個變數影響。一是國家希望達到的干預範圍，一是國家實際實現的干預程度。前者越大，國家能力越弱；後者越大，國家能力越強。

國家能力主要表現在三個方面。第一，是 Gramsci 講的文化或意識形態霸權問題(cultural hegemony)，就是指國家對社會各階級的文化滲透。這種滲透以教化的形式實現，學校、教會、大眾媒體是主要的載體。這方面的國家能力表現在合法性上(legitimacy)。第二，是國家的社會控制能力問題。文化霸權指的是對屬民的內心征服，社會控制指的是對屬民外在行為的約束。軍隊、警察、法院等國家強制機構是實行社會控制的主要工具。一個政權那怕已經失去了合法性，也可以靠刺刀繼續維持。第三，是國家實施其社會經濟政策的有效程度問題，換句話說，是國家以動員、分配、使用各種資源的方式實現其既定目標的能力問題。自凱恩斯革命以來，這種能力的重要性也顯而易見，按 Habermas 的說法，經濟是否增長已成為現代資本主義國家合法性的基礎。在這個意義上，國家實施其社會經濟政策的能力是三種國家能力的關鍵：這種能力強的話，國家的合法性基礎就不會弱；合法性基礎堅實，自然社會控制就不會那麼困難了。⁵

因此，任何政治制度必須具備四種基本國家能力才能生存和運作：

- 一、**強制能力**(coercive capacity)，是指國家運用暴力手段、機構、或威脅等方式維護其統治地位的能力。
- 二、**調控能力**(steering capacity)，是指國家指導社會經濟發展的能力。隨著經濟發展，科技進步，經濟組織日益複雜，社會化生產日益廣泛，這種能力對現代國家越來越重要。
- 三、**合法化能力**(legitimation capacity)，是指國家運用政治符號在屬民中製造共識，進而鞏固其統治地位的能力。
- 四、**汲取能力**(extractive capacity)，是指國家動員社會經濟資源的能力，國家汲取財政能力集中體現了國家汲取能力。⁶

不過，國家能力與「政權形式」(regime type)不同，政權形式就是指民主、威權或極權的政體區分。國家能力與政權形式不一定有直接關係，同是民主制、私有制、市場經濟的日本與英國，前者國家能力比後者強得多。同是聯邦制的美國與西德，後者比前者的國家能力強得多。絕大多數第三世界國家能力相對

⁵ 王紹光，挑戰市場神話，頁 24-25。

⁶ 王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告（香港：牛津大學出版社，1994），頁 5-6。

於發達國家則十分弱，儘管他們的政權形式往往是權威主義的，如非洲的一些國家，且有相當數量的國家實行中央集權、公有制、計劃經濟。⁷

政權形式不同，國家對社會經濟干預的範圍的確不一樣。極權主義試圖干涉經濟生活、社會生活、甚至精神生活的每一方面；威權主義大大縮小了干涉範圍，其最低限度是不許對政權本身提出挑戰；而民主制下，基本人權完全不容國家干預，且一切必要的國家干預須由法律認定並依法定形式進行。

國家能力大的一般稱為「強政府」或「強國家」(strong state)，能力小的稱為弱政府或弱國家(weak state)。最強的政府能夠改變各社會集團的行為，甚至整個經濟結構；弱一點的政府雖能抵禦各社會集團的影響，卻無力改變它們的行為；最弱的政府則往往成了特殊利益的俘虜。在多數第三世界國家，社會是一種網狀結構。宗教、種族、民族往往把一個社會割裂成許多小塊，政府只不過是諸多尋求統治權的組織之一。雖然到處都可以看到政府活動的影子，實際統治權的支離破碎嚴重削弱了政府的動員能力。這是很多第三世界國家無力形成社會經濟發展計劃或有計劃而無力實施的主要原因之一。

不過，如果國家能力強的政府，若在政治上採行威權主義方式進行統治，可能造成的後果是社會學所稱的「中介社會團體」會受很大的壓力，甚至幾近消滅。這就會導致黑格爾所謂的「公民社會」的嚴重萎縮或缺位。換句話說，國家宰制了社會，既然各社會集團無力影響國家的決策，國家也不必對社會各集團負責，國家的自主性當然很高了。一旦國家能力強，自主性高，公民社會力量又一蹶不振，就必然帶來權力集中和缺乏社會制衡的威權政治。

在以下對馬來西亞的討論，我們集中在大馬的強制能力與調控能力兩個面向，說明國家機關對社會的支配控制力。在本章的第二部分，我們首先簡單的分析國家機關對各重要部門與機制的強制、滲透能力，然後第三部分，將透過一九七〇年開始實行的新經濟政策及其後的私營化政策，對國家機關在宏觀經濟面上的調控能力及其自主性作一瞭解。在第四、五部分，則討論國家合法性與財政汲取等兩種能力，最後並提出關於國家限度問題和憲政出路上的解決思路。

貳、威權民主的政治強制能力

馬來西亞的國家機關，是由執政陣營「國民陣線」(簡稱國陣，Barisan Nasional or National Front，前身為聯盟，Aliance)內的核心政黨「巫統」的土著政治菁英所支配，輔以各族群政治菁英分配權力的方式構成協和式民主。這群政治菁英

⁷ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak State*(Princeton : Princeton University Press, 1988)

大多出身貴族、官僚世家或專業人士，近二十年來也包含新興的資產階級在內。他們大多接受西方教育，雖也受過民主經驗洗禮，政治意識形態上較為溫和，卻又相對保守，還保留著傳統權威與順從的政治文化，並不完全服膺民主政治的價值與規範。在程序民主與形式民主的框架之中，呈現出其威權一面，故馬來西亞政體就含有半民主、半威權的性格。⁸

馬來西亞的國家能力在獨立初期較為疲弱。由於經濟仍受獨立前的英資控制，本土政治菁英又沒有長期的國家發展戰略，加上國家因群族、社會分歧並未完成整合，無法進行現代的民族國家建造工程(nation building)，造成新生的脆弱民主機制不能鞏固起來，雖然披著民主外衣，卻已日漸走上威權民主的統治方向。政治社會與公民社會對當時的經濟結構、族群文化甚至政治參與等各方面的制度安排仍舊有所不滿，這種缺乏共識的民主(Democracy Without Consensus)，使國家與社會因而處於緊崩對抗的關係。⁹最後，導致一九六九年的族群衝突，演變為巫統黨內少壯派勢力抬頭，奪取黨、國機關的支配權，重新打造和改組一部新的國家機關，由「國民陣線」取代「聯盟」，以因應土著至上主義和馬來民族主義興起後的時代需要。新的國家機關更趨威權色彩，由政治菁英與行政官僚大力主導，並盡可能地排除社會異議和政治反對勢力，一方面強化國家能力，另外也提高國家機關的自主性，意圖以國家統合主義和有限的民主統攝國家與社會關係。

七〇年代國家機關的改組，可用 Gramsci 的「被動革命」來理解。這個概念說明統治階級在結構和運動的壓力下，改變統治方式，改組國家機器的組合，而將不同的勢力納入和整合入國家機器之內。被動革命由於是對既有政治社會結構的改造，因此是革命式的；然而由於它是在受到被統治階級的壓力下，才改變以維持既有統治階級的勢力，因此是被動的。故此，被動革命也具有轉變(transforming)的意思。不過對 Gramsci 而言，被動革命的特點在於統治階級是透過國家機器的重組，而來圍堵和吸納由下而來的不滿，以維繫統治和利益。¹⁰

經過「轉變」和重組的國家機關，是一威權民主政體，介於競爭性民主與威權統治之間，它雖有民主的架構與外觀，實質上卻含有威權的內涵與心態。如果我們採行 Joseph Schumpeter 對民主的定義：「民主乃是政府公職經由競爭式的選舉所產生之政體形態。」大馬是符合此一標準的，但依照 Adam Przeworski

⁸ S. P. Huntington 在第三波：二十世紀末的民主化浪潮(台北：五南，民國 83 年)一書中，將大馬歸類為「準民主」狀態(quasi-democracy)(見頁 16)，但同書頁 323 却稱為「半民主國家」(semidemocracy)。

⁹ Von Vorys 認為，大馬的民主缺乏西方民主中廣泛的規範性共識(normative consensus)，但是菁英之間卻達成一種共識，他稱之為「領導集團間的憲政契約」(a constitutional contract among command groups)。見 Von Vorys, *Democracy without Consensus : Communalism and Political Stability in Malaysia*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1975), pp. 4.

¹⁰ 轉引自王振寰，誰統治台灣(台北：巨流，1996)，頁 71。

的名言「民主是一個政黨在選舉中失利的體制」，或 Juan J. Linz 嘗言「民主是暫時的政府」等標準的話，則大馬離民主形態還有很大距離。在某種程度上，它又部分吻合威權政體的形式，Juan J. Linz 即指威權主義的具體表現特徵為有限的政治多元主義(limited political pluralism)、有限度的政治動員(limited political mobilization)和特殊心態(distinctive mentalities)。¹¹所以 William Case 把當前大馬政體形態形容為半民主(semi democracy)，¹²祝家華觀察到大馬政治中的族群變項，而冠以「種族威權民主」。¹³

這一由「巫統」土著政治菁英支配的威權民主體制，經由國家機關的黨、政、官僚、軍警等建制，層層節制，控制了大馬的統治社會(ruling society)、政治社會(polynomial society)及公民社會(civil society)三大社會結構。¹⁴這樣的威權體制可以說是立體的，而非平面的，它的結構就像一把傘，統治者是傘的機紐，而在政黨的主軸上，撐起控制統治社會、政治社會及公民社會的三大傘柄，將威權體制的傘張開，為一「現代威權政體的傘狀結構」(The umbrella structure of modern authoritarianism)。¹⁵馬來西亞的國家機關為了動員、組織與控制這三大社會，分別採取不同的統治策略模式。對統治社會，當局採取「施恩受惠主義」(clientelism)，向統治集團內部和特權菁英施予政治經濟恩庇，以換取政治上的效忠與支持(另見下文)。面對公民社會的，則是「國家統合主義」(state corporatism)，對民間團體、社運組織控制與誘編互用，壓縮來自社會力的對立。至於政治社會方面，所運用的就是「有限多元主義」，統治當局仍保留部分的利益團體或民間社團，但卻無法取代既有統治集團的地位與能力。

Syed Farid Alatas 比較印尼和大馬的政治發展，將大馬的民主依然存活歸因於政治菁英的凝聚、國家能力強大和沒有軍人干政。¹⁶其實，我們認為還可以加上一項，即憲政體制的差異，大馬實行內閣制，而印尼是總統制國家，一般是承認內閣制民主較總統制民主更能持久。¹⁷大馬自獨立以來，已經歷十次國會定

¹¹ Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science*, Vol.3(Rading , Mass. : Addison-Wesley Publishing Company,1975), p.264.

¹² William Case, "Semi-Democracy in Malaysia : Withstanding the Pressures For Regime Change," *Pacific Affairs*, No.66(1993), pp.183-205.

¹³ 祝家華，解構政治神話(吉隆坡：華社資料研究中心，1994年)。

¹⁴ 依 Stepan 的說法，所謂的「統治社會」，指的是由統治階級所構成的社會，他們有一套共同的利益、遊戲規則與生活方式，有別於被統治者。所謂的「政治社會」是「統治社會」的對立面，Stepan 對民主政體下「政治社會」的定義，指的是一種競爭舞台獲取公權力並控制國家機關。另 Stepan 也將「公民社會」界定為一種競技舞台，舞台內有來自階級、職業部門的各種社會團體，或來自婦女界、知識界、宗教界、地方社區等等的各種社運團體。Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1988)

¹⁵ 胡佛，「威權政體的傘狀結構」，二十一世紀(香港：中文大學中國文化研究所)，第 6 期(1991 年)，頁 36-40。

¹⁶ Syed Farid Alatas, *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia*(Great Britain : Macmillan Press, 1997)

¹⁷ 第三波民主化以來，比較政治學者曾對憲制體制的選擇進行過一場大辯論。Juan J. Linz 的論

期普選，國會民主除一九六九年「五一三事件」(May Thirteenth Crisis)族群衝突後短暫中止二十一個月以外，其餘時期始終維持運作。¹⁸政治反對勢力儘管受到限制，依然保留生存空間，因而確保了威權民主體制存活的合法性基礎。由於族群政治格局和選舉制度的偏差，造成國民陣線長期執政和壟斷國會三分之二以上席次，這無疑賦予它不受制衡的廣泛權力和「民意基礎」。當權者一直聲稱，它們透過民主的選舉，受到選民委托，不容許反對黨或利益團體干預政府施政，若人民對政府有何不滿，可通過選票予以否決。不過，在既有的權力結構和制度種種設計下，政權輪替幾乎難有實現可能。

執政黨對國會三分之二絕大多數的掌控，實現了國家機關對社會強制性控制的可能，除了牢牢掌握行政與立法關係外，更重要是擁有隨意修改憲法的無限權力。獨立四十二年，修憲次數已達四十二次之多，部分修憲條文已違反立憲原意，嚴重斲傷公民自由與政治權利，執政者透過不斷的修憲，強化國家控制能力，使行政部門的權力過份介入各個建制，導致監督機制失衡。¹⁹從憲法起草過程看來，憲法是各族群意見經綜合後所達致的協議，其基本結構不應隨意加以更動，即使修改也不該影響它的基本結構。憲法條文的修正，不只要顧及憲法學理依據，也要符合憲政運作的合理性，這也是台灣憲法學者胡佛所說的，「憲律可以改，但憲章卻不可以改」的道理所在。

我們將分以下幾部分，討論控制威權民主政體的政治菁英，如何對各建制

據是，在總統制下，政治競爭的賭注較高；因為在總統選舉競逐中只能有一個單一贏家，落敗的總統候選人在政壇中沒有任何正式角色，而且極可能甚至不是國會中的一員；但在內閣制中，落敗的總理候選人卻會成為反對黨的領導人。Mainwaring 統計自一九四五年來的案例顯示，在這段期間，有十四個民主政權覆亡於內閣制下，一個民主政權覆亡於混合制下，而有二十四個民主政權覆亡於總統制之下。截至一九九〇年仍存在的內閣體制之壽命平均約四十三年，而相較之下，總統制卻只有二十二年。見 Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, No.1 (Winter 1990), pp.84-91；Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy : The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, No.26 (1993), pp.198-228.

¹⁸ 一九六九年五月十一日，第三屆國會選舉結果，執政的「聯盟」遭受重挫，得票率僅達 48.4%，雖然維持執政，但已在馬來半島失去了三分之二國會席次的優勢，華裔為主的反對黨民主行動黨一舉拿下十三國會議席。在州政權方面，除了回教黨(Parti Islam seMalaysia, PAS, or Islam Party)繼續控制吉蘭丹(Kelantan)外，民政黨(Gerakan)也首度取得檳城(Penang)州政權，成為首個贏得州政權的非土著政黨，聯盟在雪蘭莪(Selangor)與霹靂(Preak)的地位也相當微妙，不能順利組織州政府。選舉結果說明非土著選民大量背棄執政黨，引起馬來裔選民的不安全感，點燃了長久以來各族群政治、經濟上的矛盾情結。選舉後兩天，當民主行動黨在吉隆坡舉行勝利大遊行，觸怒馬來族群。當時巫統少壯派極端主義領袖，青年團團長兼雪蘭莪州務大臣 Harun Idris 動員馬來群眾反制，引發了獨立以來最嚴重的族群衝突，史稱「五一三事件」。事發後，當局中止沙巴、砂勞越仍未完成的投票程序，宣佈全國進行急緊狀態(Emergency)，中止國會民主，政權由副首相 Tun Razak 為首的「國家行動理事會 (National Operations Council)接管。見 Gordan P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press, 1991), pp.4-9.

¹⁹ 修憲頻密的另一原因，是大馬成文憲法太過嚴密，因為它太過詳細，有時不符合實際運作需要。之所以如此，除了因這部憲法源自印度，而印度憲法極為冗長外，也是由於大馬社會多元族群屬性使然。在制憲過程中，各個族群、政黨與利益團體都向當時的李特(Reid)制憲委員會提出各種的要求，不得不加列許多例外。

部門逐步建立、行使其控制與強制能力，以便審視國家強制性能力的強弱。

一、選舉與國會

Harold Crouch 認為馬來西亞是既非民主，也非威權的政體，因而選舉既是政治建制不可或缺的組成部分，也是掩飾威權統治的一項儀式(ritual)。²⁰大馬威權體制下的選舉是一種「準競爭式的選舉」(Quasi Competitive Election)，國家機關控制人民組黨自由(組黨需經內政部社團註冊官核准)，選舉層級只限國會與州議會，地方選舉(縣、市以下層級)早於一九六五年停辦。此外，由於操縱媒體和行政不中立，競選過程的「自由而不公平」(Free but not fair)，都造成非完全競爭的條件，不會帶來政權的可能轉移。選舉程序只為證明現有政權是一民主政體，以及肯定執政黨的法統功能。雖然當局經常作出不利於反對黨的動作，但不會完全禁止反對黨活動，反而保持反對黨在國會取得議席的機會。此舉予反對黨繼續參與選舉的動機，防止其脫離或否定現行體制，但基於各種不利安排，反對黨幾乎很難對中央政權形成威脅。

一般認為，大馬的政黨體系屬「一黨支配體系」(The Dominant Party System)，即指此一體系之中，存在一個比其它政黨更具力量，更形重要，且在選舉中所獲得的席位和其他政黨相差達十個百分點以上的大黨。²¹巫統就是此一體系的核心，以一獨大政黨為中心但允許其外圍有次要的，次等級的小黨，但在實際上和形式上皆不允許對現行政權的存續提出挑戰與輪替。

Jomo 曾語帶嘲笑地說，馬來西亞的選舉若真的可以提供政黨輪替執政的可能，政府就肯定不會舉行選舉了，實際上過去權力的轉移是由其他方式所決定，尤其是取決於巫統黨內領導層的選舉。²²正如一九六九年的全國大選，若是選舉結果無法為執政陣營所接受，那麼執政者就會透過其他方式，中止憲政程序，以尋求其他可接受的替代性安排。同樣的情況也發生在一九九〇年大選之後，當沙巴(Sabah)和吉蘭丹(Kelantan)兩州政權落入反對黨手中，聯邦政府就運用財政以及其他手段，來阻礙和破壞其施政成效。

大馬選制採用的單一選區制相對多數決(single member districts with plurality elections)，會帶來過度代表的效應，本來就對大黨有利。²³從歷屆大選結果看來，

²⁰ Harold Crouch, "Malaysia : Do election make a difference?" in R.H.Taylor ed., *The politics election in Southeast Asia*(United State : Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1996), p.114-115.

²¹ 吳文程，*政黨與選舉概論*(台北：五南，1995)，頁 162。

²² Jomo K.S., "Election's Janus face : Limitations and potential in Malaysia," in R.H.Taylor ed., *The politics election in Southeast Asia*(United State : Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1996), pp.93-94.

²³ 關於不同選舉制度的政治效應，可參閱謝復生，*政黨比例代表制*(台北：理論與政策，民國 81

反對勢力平均得票率約達 40% (表 2:1)，但除一九六九年以外，議席卻從未超過三分之一。²⁴

表 2:1 馬來西亞國會選舉成績(1959-1999)

單位：席次(括號內為得票率%)

大選	國民陣線(1)	反對黨(2)
1959	74 (51.8%)	30 (48.2%)
1964	89 (58.5%)	15 (41.5%)
1969	66 (48.5%)	37 (51.5%)
1974	135 (60.7%)	19 (39.3%)
1978	131 (57.2%)	23 (42.4%)
1982	132 (60.5%)	22 (39.5%)
1986	148 (57.3%)	29 (42.7%)
1990	127 (53.4%)	53 (46.6%)
1995	162 (65.0%)	30 (35.0%)
1999	148 (56.0%)	45 (44.0%)

資料：整理自 Election Commission Reports

備註：(1) 1959-1969 年，是由「國民陣線」的前身，「聯盟」執政。

(2)「反對黨」內含獨立人士。

近年來，為了維繫國陣的支配性權力，當局對選舉制度做了很多技術性改變。在每八至十年一次的國會選區重新劃分，就會減少非土著為主的選區數目，這通常是有利於執政黨，尤其是巫統，而不利於華人為主的反對黨—民主行動黨(Democratic Action Party, DAP)。選區重劃也偏重馬來人和鄉區，西馬的馬來人口從一九六〇年代末佔總人口的 51%增至一九八〇年代中期的 56.5%，但在國會卻有不成比例的過度代表，馬來裔居多數的選區佔西馬選區數之比例，從一九六四年的 57%增至一九八六年的 70%。同樣情況也在東馬出現，由於東馬政黨一般上都偏向聯邦的國陣政府，所以儘管東馬只佔全國人口的 16.5%，但一九九九年時有 49 個國會選區，佔全國 193 席的 25.4%強。²⁵顯然，只要任何政黨有能力在西馬的馬來裔選區獲得壓倒性大勝，就確定成為聯邦政府的核心，即使它失去所有非馬來裔居多數的選區之議席，只要贏得所有馬來裔選區和東馬幾個主要土著政黨支持，依然可以執政。換言之，只要巫統維持支配性控制，政權更替幾乎是不可能的，反之，一旦巫統出現大分裂，如一九九〇年四六精神黨(Semangat '46 or '46 Spirit)出走和九十年代末安華系統的國民公正黨

年)

²⁴ 一九七一年國會重開後，聯盟爭取在野黨結盟，於是執政陣營又恢復三分之二優勢。

²⁵ 選區劃分另一偏差之處，就是違反票票等值的原則。憲法原規定選區之間的選民數差距不得超過百分之十五，但歷經修憲結果，此一限制已取消。依一九九八年選民名冊顯示，全國最大的選區是雪蘭莪的 Ampang Jaya 區，選民數達 98,527 人，反觀最小選區是砂勞越的 Hulu Rajang，選民數只有 16,018 人，差距達 6.15 倍之多。一般上，以城市華裔選民為主的選區，選民數眾多，而鄉區馬來裔選區人數則較少。

(Natioanal Justice Party)出現後，國陣政權才真正面臨挑戰，爭奪馬來裔議席就具有決定性的意義。然而論者認為，巫統若要與反對派的回教黨和黨內分裂勢力競爭馬來裔票源，就必然要在幾項重大關鍵上回應馬來族群的期望，即鄉區發展、新經濟政策和回教化。²⁶

政府自一九七八年起以馬共活動威脅為由，取消了露天的群眾集會(public rally)，只允許室內的政治集會(ceramah)，並且修改相關法令，將往後競選活動的天數加以縮短。²⁷再者，一些政府機關也被執政黨，尤以巫統的政治人物把持，這包括了新聞部 (Information Department)、社區發展局 (Kamas or Community Development)、民事服務局 (Civics Bureau) 和首相署回教中心 (Islamic Center of the Prime Minister Department) 等單位，濫用行政資源為執政黨作政策輔選。一般認為，鄉區馬來選民的投票率高於城市居民，這因為地方政治領袖強烈的動員遊說，選舉是鄉區選民一項重要的活動。少部分非馬來裔因選舉制度造成的偏差，對政治產生疏離而拒絕投票。這意味馬來族群比其他族群有較高的政治參與。

由於選舉制度令反對黨難以擊倒執政陣營，反對黨只好把國會選舉的訴求與目標，降低至打破國陣壟斷三分之二席次得失的攻防戰，而非真正的政策與政權的競逐。不過，族群政治也因選舉活動而受激化，在族群議題上，國陣各成員黨常被形容為較溫和中庸，但因過份重視馬來社會的要求，非馬來裔就會產生被排擠和受忽略的感受，尤其對教育、文化、經濟和政治地位有漸趨邊緣之感，這自然刺激華裔選票倒向民主行動黨。巫統菁英的困境在於如何爭取華裔選民而不令馬來裔有所疏離。馬來裔的支持是不可或缺的政治命脈，但在馬來政治出現分裂時，就需要部分非馬來裔的支持。除非各族群反對黨也組成競選聯盟，當彼此都不願意掀起族群議題時，才有助於降低族群政治紛擾。一九九〇年和九九年反對勢力的兩度結盟，多少提供一個解決大馬選舉困局與族群

²⁶ Harold Crouch, "Malaysia : Do election make a difference?", p.122.

²⁷ 聯邦憲法規定大選須在國會解散後六十天內舉行，從下表的統計中顯示，大馬歷屆大選競選天數，從一九七四年國陣成立後，即日益縮短。

大選年	從國會解散到提名 日(天)	從提名日到投票 日(天)	總天數
1959	18	35	53
1964	17	35	52
1969	23	28	51
1974	8	16	24
1978	9	17	26
1982	9	15	24
1986	5	9	14
1990	7	10	17
1995	10	10	20
1999	9	9	18

資料：整理自星洲日報(吉隆坡)，1999年10月10日。

政治的長期願景。不過，除非兩個多元族群的政黨聯盟制度化競爭的局面得以鞏固，否則若只停留在組織鬆散的選舉換票結盟的層次，還是難以動搖現存的威權民主體制，更遑論打散既有的政黨體系，促成政黨重組(party realignment)。

其實，除了選舉制度頗受質疑外，國會運作更應受到非議，可是一般的選民、媒體以至研究大馬政治的學術著作也只將焦點集中在選舉得失，並不重視選後的國會運作生態，這多少跟國會決策角色與議事功能低落有關。大馬國會雖然承續英國國會傳統，因不是非成文憲法國家，所以並非「國會至上」，而是在「憲法至上」原則下受司法體系制衡，又由於憲政體制採內閣制，國會與行政體系應該是形成連鎖的關係，而非完全的三權分立。²⁸不過，由於國家機關有意弱化國會機能，加上行政權獨大的政治現實，國會地位已屈居行政部門之下。一般法案和預算由行政部門提出後，絕大多數都未經刪改即全案通過。通常若是執政黨主動收回的提案，往往不是出於國會反對黨的抵制，而是基於巫統或其他國陣成員黨的異議。難怪有人認為巫統代表大會才是真正的國會，巫統最高理事會則是作實際決策的內閣。

國家機關矮化國會地位的做法還不只如此。實際上，大馬國會至今仍未設置審查議案的委員會制度，三讀程序都由院會處理，二讀時的所謂委員會階段，也是由全體議員轉為「全院委員會」討論。由於反對黨的相對弱勢，朝野黨團協商制度並未建立，國會質詢時間不多，各部部長也不常出席，多委由副部長或政務次長(parliamentary secretary)代為答詢，或甘脆以書面簡短回覆，反對黨議員柯嘉遜即曾抱怨「只有問題沒有答案」。²⁹按照議事常規(Standing Order, S. O.)第 17 條，議員若因特定公共事務提議暫時休會，轉為討論緊急動議，必須符合三項條件，即特定的、緊急的及涉及公共利益(a definite matter of urgent public importance)，通常議長都以條件不符加以拒絕。³⁰反對黨議員提出的私人法案，通常也不易排上議程，執政黨議員受黨紀約束，更不會違反黨紀提出個人版本的法案。

一般上，法律草案、預算案甚至修憲案，都只在辯論前的短促時間才發給議員研究，又在極倉促之下要求國會通過，民主行動黨議員陳國偉就形容「下議院淪為快餐店」，³¹有時同一議案要在一日之內完成三讀，有違民主國家國會議事慣例。由於國會沒有為議員提供公費國會助理或研究人員，公共政策或法案研究並不受重視，議事品質胥視議員個人素質學養，大多數反對黨議員只能單兵作戰，在專業與資訊上自然敵不過龐大的官僚體系，只得任由行政部門輕

²⁸ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Politics And Government In Malaysia*(Singapore : Federal Publications,1978), pp.229-230.

²⁹ 柯嘉遜，「馬來西亞國會：問題多過答案」，資料與研究(吉隆坡)，1993 年 9 月 1 日。

³⁰ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Politics And Government In Malaysia*, p.234.

³¹ 星洲日報(吉隆坡)，1999 年 7 月 28 日。

騎過關。換言之，大馬國會並沒有發揮正常的議會功能，反而殘缺不全。

從國會運作看來，選舉結果只能決定政權誰屬，但所選出的議員，尤其是反對黨議員卻受制於國會結構，根本無從扮演好民意監督者的角色。政黨席次與得票率只反映了政治上的「實力」，卻沒有相對的決策「影響力」。然而，儘管選舉有其局限性，但仍被視為是政權交替的唯一合法方式。馬來亞勞工黨（Labour Party of Malaya）曾經杯葛一九六九年的大選，最後走上式微，但選民卻在當年的選舉通過選票發洩不滿，使得執政陣營遭受到歷來最大的挫敗，得票率第一次未超過半數。在缺乏其他合法的替代性選擇之下，拒絕以選舉作為手段來獲取政權的政黨，就如同自縛手腳，也沒有必要如此自我設限。³²相反地，參與選舉可以擴大政治參與的範圍，提高選民對政治的認知，也是動員群眾的最佳途徑。

二、司法體制

大馬大多數司法界菁英與巫統的高層政治人物都是出身自馬來權貴家庭，彼此有著相同的階級、教育背景，也共同分享政治上的保守立場。儘管法院不時會作出有違國家機關利益的裁決，但基本上並不過問政治或主動詮譯法律觀點。即使行政部門對某些法律的處理手法，不一定合乎憲法精神，如內部安全法令和緊急狀態，法院也不太願侵蝕行政部門的權力。³³其實，這也與大馬法律人材大多是受英國法律教育影響，深受「國會至上」傳統薰陶有關。因此，自獨立後大馬法院經常「極端不願意，以違反憲法為理由，宣判國會立法無效。」這就是說，大馬的法官有意無意會忘卻或忽略一個事實：大馬是成文憲法國家，國會不是至上，而是憲法至上才對。³⁴

不過，直到一九八八年為止，大馬司法獨立的傳統是存在的，它並不受行政與立法部門的肆意支配，在司法史上，維護司法獨立的判例比比皆是，其獨立程度不僅飲譽東南亞，在亞洲各國亦名列前矛。試舉數例，以茲證明：

(一)、一九六六年砂勞越州元首在中央政府指示下，欲罷免州首席部長Kalong Ningkam 之職，但法院宣判此舉乃違反聯邦憲法，因而無效。

(二)、一九七五年，反對黨民主行動黨國會議員范俊登因一篇該黨黨報「火箭報」(The Rocket)上的文章，涉嫌煽動被判有罪，罰款二千元喪失國會議席。在上訴到聯邦法院過程中，當局宣佈另行補選。但是法院判決該議員仍未失去議席，故補選不得進行。

(三)、一九七八年，巫統黨要，雪蘭莪州務大臣 Harun Idris，因貪污罪成立，

³² Jomo K.S., "Election's Janus face : Limitations and potential in Malaysia", pp.112-113.

³³ Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*(Australia : Allen & Unwin, 1996), p.138.

³⁴ 楊培根，法律常識：憲法(吉隆坡：雪蘭莪中華大會堂，1990 年)，頁 121-122。

被判入獄五年。

(四)、一九八四年，當時的文化、青年及體育部長 Mokhtar Hassim，因謀殺罪而被判死刑。

其實，在馬哈迪之前的歷任首相，與司法界的關係相當良好，³⁵在向國會提交法律草案前，經常會徵詢法官意見，直到馬哈迪上任後，司法、行政兩部門的關係才出現裂痕。對於國內法官的一貫表現，遲至一九八五年十一月，首相馬哈迪還在他一篇演詞中說，「我們很幸運，『司法』是獨立於『行政』的。」但隨後雙方關係卻日益惡化。論者認為，身為醫生的馬哈迪欠缺法學背景，常表現出不尊重司法的態度，他跟國內司法界菁英也毫無淵源。³⁶

從一九八六年開始，大馬司法界經歷重大蛻變。在國家權力與個人權利之間，法院作出了幾項有利於個人權利的判例。就以前最高法院院長 Tun Salleh Abas 來說，早期常被人視為保守的法官，尤其在國家權力和國家安全問題上，顯得極為保守。但是後期都在一些問題上，如關係到司法獨立的案件中，顯得相當堅決。³⁷於是，只隔了一年，馬哈迪對司法界的看法卻起了巨大的變化。在接二連三的案件中，法官們似乎都不再是「獨立」，不偏不倚了。尤其幾宗判決與身兼內政部長的馬哈迪的立場發生衝突。

一九八六年政府取消兩名亞洲華爾街日報(Asian Wall Street Journal)記者工作証並將之驅逐出境一案，首先觸發了行政與司法間的衝突。事緣該報報導財政部長 Diam 收購合眾銀行等活動，激怒當權者。案件最後上訴到最高法院，結果政府的決定被推翻，對約束政府行政權力具有深遠影響。主審此案的其中一名法官，即是後來被解職的 Tun Salleh Abas。自此，司法界與政府之間的矛盾，都圍繞在「司法審查」問題，即法官是否有審查政府行政措施的權力。而且接下來的連串案件，又把雙方的對立繼續升高，如：

(一)、一九八七年，非政府組織「國民醒覺運動」(Aliran)向內政部申請出版馬來文版的月刊，內政部長以公眾利益為由，拒絕此項申請，在「印刷與出版法令」下，部長有絕對的行政裁量權。上訴結果，法院諭令部長必須發出准證，認為部長行使裁量權時，必需受司法審查。

(二)、一九八七年，政府把南北大道工程合約私授給巫統黨營的馬友乃德

³⁵ 過去三任首相都是留學英國的接受法律訓練，東姑阿都拉曼(Tunku Ahdul Rahman)與 Tun Razak 兩任首相與前聯邦法院院長 Tun Mohamed Suffian，就是留英同學。法律界咸認，Mohamed Suffian 時期可算是大馬司法界最輝煌的時代。見星洲日報(吉隆坡)，1999 年 10 月 26 日。

³⁶ 八〇年代與馬哈迪鬧翻的前副首相 Musa Hitam，曾在一九八八年於香港一次演講中提及，馬哈迪常與司法界起衝突，他有一句口頭禪：「吊死律師！吊死法官！」(Hang The Lawyers ! Hang The Judges !)。引自 Tun Salleh Abas with K. Das, *May Day for Justice*(Kuala Lumpur : Magnus, 1989), p.18.

³⁷ 楊培根，法律常識：憲法，頁 123。

工程(United Engineer Malaysia, UEM)。反對黨領袖林吉祥為阻止雙方簽約，向法院申請禁止簽署儀式的禁令，獲法院批准。

(三)、一九八七年茅草行動期間，反對黨議員、人權律師 Karpal Singh 在內安法令下被扣，八八年 Karpal Singh 以控狀與事實不符為由，向怡保高庭申請人身保護令獲釋，但在獲釋回家途中又在內安法令下重新被扣。

這幾個判例最終導致執政者採取藐視法庭的激烈行動，收緊憲法的規定，限制法庭的權限，進而修改相關法令和賦予部長更多絕對的行政裁量權。馬哈迪在接受「時代」週刊(Times)時說，「如果法庭時常不根據國會的意思來詮釋法律的話，那麼，我們就得找出一個辦法，制訂法律。這些法律必須按照我們的意願來加以詮釋。」³⁸在一九八八年的修憲案前，大馬的司法權力，是由憲法直接賦予法庭的，但是修憲條文通過後，卻把權限轉移給國會，授權國會立法，限制法庭的司法權力(憲法第 121 條)。從此，國會可通過法令限制(甚至完全剝奪)法庭的司法審查權力，這等於推翻了大馬憲法至上的法治傳統。

不過，對司法界傷害最大的，還是一九八八年極具戲劇性的一次司法危機。一九八七年巫統黨選，馬哈迪陣營(俗稱 A 隊)以微差勝出，但落選一方(俗稱 B 隊)把黨爭帶到法庭，最高法院法官哈侖確認，在黨選期間有些巫統支部未合法註冊，巫統本身也變成不合法的團體。事後，馬哈迪陣營馬上申請成立「新巫統」(UMNO Baru)。當時的最高法院院長 Tun Salleh 在處理與巫統黨爭相關案件時，引起執政黨疑慮，在首相建議下，被最高元首以行為不檢和不適任為由中止職權，隨後政府依憲法規定邀請共和聯邦法官組織仲裁庭，撤銷 Tun Salleh 職位。在仲裁庭向最高元首提交撤職建議報告前，Tun Salleh 向法院申請禁令欲暫緩向元首呈報，案由高院法官 Wan Sulaiman Pawan Teh 等五司會審。這時，更令人震驚的事發生了，當時親馬哈迪的代院長 Abdul Hamid Omar 指這五名法官在未知會他之前開庭審訊，行為不當，馬上建議元首一併中止五人職權，並成立第二個仲裁庭，處理五名法官去留，最終有兩人遭撤職。³⁹

由於巫統擔心法院對黨爭案件作出不利判決，因此總共有三名最高法院法官在這一波整肅行動中遭撤職。事後 Tun Salleh 在回憶錄透露，「如果 B 隊上訴成功的話，舊巫統恢復存在。馬哈迪作為首相，將失去一切。根據舊巫統的黨章，任何巫統黨員組織另一個政黨，則當自動開除論，在幾年內不得重新入黨。這意味著，舊巫統一旦恢復，不單首相一人，其他的『新巫統』部長，都完了；他們將立刻不再是國會多數黨的成員。」⁴⁰馬哈迪陣營也擔心，一旦舊巫統恢復，

³⁸ Times, November 24, 1986.

³⁹ 關於這次司法危機的詳情，此處不贅述，可參見 Tun Salleh Abas with K. Das, *May Day for Justice*(Kuala Lumpur : Magnus, 1989)

⁴⁰ Tun Salleh Abas with K. Das, *May Day for Justice*, p.288. 另，Tun Salleh 被解職後，一九九〇年和九五年大選代表四六精神黨選競國會議席，均告落敗。一九九九年大選代表回教黨在丁加奴

他沒有信心重新贏取黨領導權，只有成立新政黨，才能排除 B 隊人馬。

司法體制經歷重大衝擊後，儘管法院獨立行使職權的力量有所損害，但仍不時作出不利於政府的判決，只是態度較為謹慎。八八年後，大馬律師公會跟政府關係也陷入僵持，對繼任的最高法院院長 Hamid Omar 一直投以不信任票。⁴¹不過，馬哈迪時代連串的律政風雲，實非出於法院的失職與懦弱，而是威權專斷的政治力介入之故。雖然社會對司法體制沒有失去信心，但對大馬司法獨立傳統的良好印象，卻需要更多時間才能加以修復。

三、官僚體系

官僚體系是政策執行的工具，雖然 Diane K. Mauzy 指馬來西亞的官僚遠不能看成是強大的政治力量，政治領袖掌握決策過程，而官僚的作用只限政策的諮詢與實施。⁴²不過，這個由英殖民政府創建的官僚體系，卻是高度中央集權的技術專家與專業人員，形成 Milton Esman 所謂的「行政國家」(Administrative State)，即「國家是支配社會的建制，對社會的指導和控制多於對其作出反應，而官僚體系的制度、成員、價值與風格較之其他政治參與機關，更能決定國家行為與公共事務。」⁴³這個精英服務機構，乃大馬政體的真正結構所在，由於大馬的獨立是漸進的，於是就免除了在緬甸、印尼所發生的殖民訓練的官員與民族主義者之間的衝突。在新經濟政策實行後，官僚的角色與影響日趨重要，行政權的集中和國家能力的強化，也加強官僚集團在日常決策所扮演的角色。

七〇年代後官僚體系的決策影響力之所以大為提高，一方面是新經濟政策下國家全面介入經濟的結果，官僚體系的政策研究與規劃角色加重，再加上國家機關趨向「去政治化」，弱化國會與政黨的政策辯論功能，許多重大政策都集中由官僚部門研擬制定。Tun Razak 首相任內，不少政策理念是出自身邊的親信官僚，即使如新經濟政策，它的基本方向與目標的討論，只有七、八人參與，再移交經濟部門補寫細節。一九七〇年後，政策上也有意強化由馬來人支配的官僚菁英地位，以有利於執行新經濟政策。

大馬政府決策過程仿效英國政體，本來就相當封閉，近二十年來有愈來愈保密的趨向。在馬哈迪時期，行政部門有更進一步的集權現象和強烈的排斥性，

州競選，當選州議員。回教黨取得丁州政權，Tun Salleh 即受委為行政議員(Executive Councillor, or Exco，即州級部長)。

⁴¹ 連後來出任最高元首的霹靂州蘇丹、前最高法院院長 Azlan Shah，在一九八九年登基時也拒絕在 Hamid Omar 前宣誓。

⁴² R.S.Milne, "Technocrats and Politics in the ASEAN Countries," *Pacific Affairs*, Vol.55. No.3, (Fall 1982), pp.403-429.

⁴³ Milton J. Esman, *Administrative and Development in Malaysia : Institution Building and Reform in a Plural Society* (Ithaca : Cornell University Press, 1972), p.62.

出檯的政策完全掌握在首相署和官僚體系手中。馬哈迪掌政後擴大了首相署的權限、編制與預算，其中首相署所屬的「經濟策劃單位」(Economic Planing Unit, EPU)，就扮演了類似日本「通產省」(MITI)的政策領航功能，馬哈迪時代的重大經濟、建設發展的藍圖與政策，大多出於「經濟策劃單位」的手筆。一般上，政策的技術面問題，是先由該單位分析與作初步擬定，再交由首相及其幕僚接納、修改並作最後定案，即使國陣的其他成員黨也不得與聞。一九九〇年國家機關大張旗鼓，召開「國家經濟諮詢理事會」，表面上說是為了制定新經濟政策期滿後的經濟方針，以接納各界意見，實際上「經濟策劃單位」和官僚部門早有腹案，許多會議意見並沒有反映在事後推出的「國家發展政策」。基本上，大馬政治人物傾向於依賴行政官僚機關，而非其他的政治管道來從事社經發展和國家建設。

大馬政府權力高度集中，權力運作常因首相的行政風格而異，何啟良歸納當前國陣的決策模式有幾點特徵：(一)官僚體系愈來愈建制化，首相署的權力愈來愈龐大，決策角色愈來愈重要；(二)權力運作制度化，政府部門依照程序決定政策，非常重視官僚的決策功能；(三)幕僚在決策中的地位開始確立。⁴⁴

大馬官僚體系與政治的界線相對模糊，這源自早期許多馬來政治菁英就是出身世家貴族和行政官僚，他們溫和親英立場較易受到英國殖民政府接受。大馬與某些第三世界國家不同，民族主義運動在獨立後並沒「清算」殖民時代的本地官僚，即使是打著馬來民族主義旗幟的巫統，也是由一群殖民時期的馬來官僚組成。⁴⁵首任黨主席 Onn Jaafar 就曾在柔佛州任職縣長，據一項研究發現，直至一九六九年，巫統最高理事會的成員約有一半具行政官僚背景。⁴⁶

雖然承繼英國文官制度，官僚體系的能力與效率比一般發展中國家優越，但行政中立的精神並沒有深植在官僚體系傳統內。政府限制行政部門的高階(A級)公務員參政，不能擔任黨職、公開輔選和競選公職，但低階公務員則不受此限。基本上，參政的公務員都傾向巫統或國陣其他成員黨，不過對 A 級公務員的限制有時執行並不嚴格，但八〇年代末巫統分裂時，不少公務員投向反對陣營，政府不得不收緊政策，採取行動。類似的情況也發生在一九九八年安華革職後，巫統發現不少公務員和教師支持反對黨，被迫以行政手段解決。

四、皇室

大馬是君主立憲政體，國內其中九個州仍有世襲的統治者「蘇丹」(Sultan)

⁴⁴ 何啟良，*政治動員與官僚參與*(吉隆坡：華社資料研究中心，1995)，頁 14-15。

⁴⁵ Lucian W. Pye，李偉成譯，《東南亞國家政治體系論》(台北：五南，民國 80 年)，頁 154-155。

⁴⁶ John Fuston, *Malay Politics in Malaysia: A study of the United Malays National Organisation and Party Islam* (Kuala Lumpur: Heinemann, 1980), p.106.

，由各州依名單輪流選出最高元首(Yang di-Pertuan Agong)，每五年改選一次，不得連任。儘管最高元首是全體國人效忠的對象，但是人民(尤其馬來人)對各州蘇丹的傳統聯繫和感情，遠甚於最高元首，因此就曾有過蘇丹拒絕輪值出任元首的例子。馬哈迪時代國家行政機關對世襲的統治者發動了三個回合的憲政層次鬥爭，大為削弱皇室地位與特權，在國家機關集權、擴權的同時，皇室機制的角色已告萎縮和動搖。

事實上，過去世襲的統治者任意行使權力和影響力的範圍相當大，往往超出憲法規定的範圍，不時侵蝕到政治領域，有違君主立憲精神。一般上，統治者都相當重視他們在馬來習俗傳統與回教事務上的權限，例如在任命州宗教委員會的問題上，有時無視州務大臣的意見，偶而還反對聯邦政府的宗教決定，像霹靂州(Perak)蘇丹在一九八三年就提前一天宣佈回教徒禁食月(Ramadan)開始。⁴⁷另外也有蘇丹反對個別的州務大臣，拒絕在任命書上簽字，或拒不簽署州議會通過的法案。最重要是，某些州皇室成員大舉經商，較成功的森美蘭州(Negeri Sembilan)皇室的安達控股(Antah Holding)和美麗華集團(Melewar Group)，就經常運用特權關係，與資產階級競逐商業機會，另有皇室成員則要求政府批准伐木和土地開發執照。

過去的首相儘管不滿蘇丹的侵權和不當行為，但亦保持容忍。馬哈迪一介布衣，是第一位沒有世家貴族包袱的首相，上任後不久即發動攻勢。一九八三年適逢彭亨(Pahang)蘇丹的最高元首任期即將屆滿，接任的可能人選是被政府視為「紀錄不良」的霹靂和柔佛(Johor)蘇丹，因而決定修憲縮減最高元首在憲法上自由裁量的權限。馬哈迪的修憲舉動受到蘇丹們的反對，認為這是削弱最高元首的權力，反對黨(回教黨、民主行動黨)和一些非政府組織(國民醒覺運動)也反對修憲，但它們倒不完全是支持蘇丹的立場，而是擔心國陣運用多數優勢任意修憲，賦予行政機關更大權力。由於反彈壓力太大，馬哈迪最終作出讓步，根據修正後的憲法 66(4A)條，最高元首必須在 30 天內御准國會通過的法案，若不同意，必須隨同書面理由交回國會覆議，在國會以三分之二重新通過後，這回即使最高元首不在 30 天內御准，也自動生效。換言之，修憲後最高元首只有暫緩法案通過的權力，無權擱置。

政府與皇室的另一波衝突在一九九〇年大選後引爆，當年國陣在吉蘭丹州失去政權，一九九一年的巫統黨員代表大會把慘敗歸咎於吉蘭丹蘇丹的直接干政，支持皇室成員 Tengku Razaleigh Hamzah 與反對黨結盟。吉蘭丹州的情況說明，一旦統治者與別的政治勢力結合，巫統倒台是完全可能的。事實上，巫統過去並未明確反對蘇丹干政，它們不反對蘇丹支持國陣，只反對不支持國陣的蘇丹參政。過後巫統派出代表團會見蘇丹們，草擬「蘇丹行為準則」(Ruler Conduct

⁴⁷ Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*, p.144.

Code)，表明為了尊重君主立憲精神，重申憲法闡明的蘇丹地位和蘇丹介入政治、經濟的界限與原則，內容了無新意。不過，蘇丹們沒有親自簽署，而由掌璽大臣代表，九個州中有三州蘇丹(柔佛、吉打、吉蘭丹)拒絕出席簽署儀式。

一九九二年，一宗偶發的事件讓巫統有機會進一步向皇室下手。事緣柔佛州一所中學鉤球隊受蘇丹指示退出一項校際比賽，該球隊教練 Gomez 批評了這項決定，不料卻被強行帶到柔佛皇宮，遭蘇丹 Mahmood Iskandar 殲打。經 Gomez 報案後，事情揭露出來，引起震驚，巫統趁機在國會通過遣責案，進而欲修改憲法 181(2)條，取消世襲統治者的法律豁免權。儘管統治者會議一致反對，國會最終通過取消世襲統治者豁免權。經過一陣僵持後，雙方幕後協商，蘇丹在政府略作讓步下被迫接受，由最高元首把法律交回國會，列入數項彼此同意的條文。除了撤銷蘇丹豁免權外，也包括設立特別法庭處理涉及蘇丹的法律訴訟，蘇丹若在訴訟中罪名成立且被判監超過一天，則必須退位。

獨立前，巫統和蘇丹與英殖民當局合作，壓制反帝反殖力量，而事實上，巫統是靠著反對英殖當局削弱蘇丹的地位起家和取得執政的。當年，蘇丹被視為馬來社會的捍衛者，但這角色目前已為巫統所取代。隨著新經濟政策後馬來中產階級的擴大和馬來官僚資產階級的形成，傳統的皇室貴族必須面對他們的競爭與壓力；而官僚資產階級也發現，貴族是唯一能夠與他們競爭的特權階層。馬哈迪正是代表新興的馬來中產階級和官僚資產階級利益，他的崛起標誌著大馬統治菁英集團內部的權力結構已發生根本變化，權力重心已從皇室貴族轉移到新崛起的馬來中產階級和官僚資產階級。⁴⁸蘇丹權力被削弱，象徵封建勢力式微和馬來人順從態度已有所變化，但權力卻更集中在行政部門手中，不過馬哈迪一再宣稱，大馬無意廢除君主立憲制，改建為共和政體。

五、軍警部隊

一般上，軍人干政與經濟發展有關，通常是貧窮的非民主國家普遍現象。以一九九四年世界銀行公布的資料來分析，被評鑑為高所得的汶萊與新加坡，以及中上收入的馬來西亞等三個國家，雖然都無法被稱為民主化國家，可是這些國家都有文人政府，並且也都未曾發生過軍人干政的經驗。經濟發展帶來的複雜階級關係，也使軍人干政很難成為可能，這些階級所代表的強大社會力量與經濟利益，並非那些缺乏施政能力和民意支持的軍人執政，所能應付和協調的。⁴⁹

⁴⁸賽·胡先阿利等，修憲風雲(吉隆坡：沖擊出版社，1993 年)，頁 108-116。

⁴⁹ Harold Crouch，「東南亞國家之軍政關係與第三波民主化政體的鞏固」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 編，鞏固第三波民主(台北：業強出版社，1997 年)，頁 335-

馬來西亞的軍人追隨英國傳統，基本上不過問政治，而且國家是以和平方式取得獨立，軍隊在建國過程中沒有扮演較吃重的角色。在「五一三事件」後，軍人應巫統的要求加入「國家行動理事會」，但當議會恢復運作後，軍隊毫無怨言地退出政治，因此從來沒有發生過政變或任何政變陰謀揭諸於世。實際上，民眾與軍隊的目標從來沒有不一致的地方，他們共同的目標是：保護馬來人的政治支配地位、遏制主要由華人組成的馬共叛亂以及維持有利於經濟發展的秩序。此外，身為馬來權力菁英的一環，軍隊將領與巫統支配的文人政府在利益上是一致的。⁵⁰

在七〇年代前，軍隊的規模不大，警察部隊反而是主要的治安力量，而馬共叛亂和印尼對抗時期的武裝防衛則以英國軍隊為主。自「五一三事件」以來，軍警的族群比例不均也進一步擴大，但這並非全然人為造成的。傳統上，華人輕視軍旅生涯，不熱衷從軍。華裔政黨「馬華公會」在一九七三、七四年間，曾要求政府實施義務兵役制，表面上的理由是要激發愛國意識、效忠和團結精神，實際卻是希望糾正軍隊的族群失衡現象。不過，馬華的努力沒有引起巫統的重視，華人社會也興趣缺缺。所以，儘管馬來人並沒有封閉軍警的參與管道，但卻握有控制權，可確保馬來人在政治上的霸權。

況且，高階的軍事將領與文人政治菁英淵源深厚，幾乎每任首相都在武裝部隊安置親戚擔任重要職位，在一個有封建傳統的國家，家族效忠能確保良好的文武關係。首位大馬籍的武裝部隊總參謀長 Tunku Osman Jewa 就是吉打州皇室成員、首任首相東姑阿都拉曼的姪兒。七〇年代的總參謀長 Ungku Nazaruddin Ungku Mohamed 是前首相 Tun Razak 在江沙馬來學院(Malay College)的同學，另一位前首相 Tun Hussein Onn 在一九八一年曾委任其妻舅 Ghazali Seth 出任此職，到八三年，由馬哈迪的妻舅 Hashim Mohamad Ali 取代。⁵¹

不過，八〇年代後巫統菁英與統治集團出現內部分裂與鬥爭，如一九八三年的修憲危機(見「皇室」一節)和罷免最高法院院長的事件裡，各方都有意拉攏軍方或迫使它們放棄政治中立角色，令軍隊備感「政治化」的壓力。雖然高階將領與馬來統治集團有千絲萬縷的傳統淵源，但在八〇年代初上台的馬哈迪世代卻與傳統馬來世家關係漸遠，這為統治菁英內部帶來新的矛盾關係。一九八七年巫統黨爭 Tengku Razaleigh 挑戰馬哈迪時，儘管總參謀長由後者妻舅擔任，但軍隊中二十個最高職位，就有十六個是來自吉蘭丹州，其中不少與該州蘇丹 Ismail Petra 關係密切。當時曾有謠傳指馬哈迪考慮扣押 Razaleigh，因顧慮部分軍方人士的反應而受勸阻。⁵²

336。

⁵⁰ Diane K. Mauzy 主編，《東盟國家政治》(北京：中國社會科學出版社，1990 年)，頁 210-211。

⁵¹ Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*, p.136.

⁵² Gordan P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*, pp.300-301.

至於警察部隊，除日常勤務單位外，另有半軍事化訓練的警察野戰部隊(Field Force)，人數約達21營、二萬人之多，配有裝甲設備。聯邦後備隊(Federal Reserve Unit)則是一支應付示威、騷亂等緊急事態之警力。此外，警方政治部(Special Branch)則負責國內治安情報和政治偵防。自安華事件發生後，吉隆坡經常有群眾集會，聯邦後備隊和政治部的角色變得重要，而安華在獄中爆出被全國警察總長Rahim Noor出手毆打，更引起社會轟動，這宗「黑眼圈事件」是否經上層授意仍是謎團，最終雖迫使警察總長辭職並被提控，但警察形象與公信度已大為受損。

大馬長期由「巫統」為首的「國民陣線」執政，沒有政黨輪替的經驗，理論上軍隊是否捍衛憲政體制，仍未受考驗，尤其是一旦馬來人的政治支配權受到挑戰的話，以馬來人為主的軍方會持何種態度？不過，獨立四十二年來，軍方大多時期都堅守軍人專業主義，與社會也沒有太大利益掛鉤，軍隊對政經事務從未擁有發言權和顯露任何野心，軍隊國家化已成共識。未來若出現政權轉移或民主化時機，除非極端的種族主義政客刻意引進外力，否則大馬軍方本身不至於成為民主憲政運作的障礙。⁵³

六、小結

從以上對大馬各建制部門的討論中可發現，國家機關中的行政專權日增，各部門都難脫威權政治力量的干預與宰制，國家控制力高度膨脹。由於國家介入範圍日廣，因此政治菁英需要相當數量又有效率的幕僚單位提供決策之基本資訊，使得決策中樞的首相署的編制相當龐大。⁵⁴同時，幕僚單位必須維持其對政治領袖的絕對忠誠，較具敏感性的國家機構工作人員和高階將領，如國防、內政、財政、中央銀行、武裝部隊總參謀長等首長，以及主流媒體的主管，通常都由政治領袖最親近的下屬出任。忠誠是馬來人政治文化中必要的條件。⁵⁵

大馬的威權民主模式，強調國家機關的「行政」和「技術能力」兩項因素。決策模式一般都是權力相當集中而個人化，政治領導人個人的好惡、價值取向、

⁵³ 七〇年代中期大馬軍隊曾赴印尼受訓，有論者擔心這可能會使大馬部分軍人受到印尼軍隊干政傳統的影響。見Gordan P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*, pp301.不過，隨著一九九八年印尼軍方角色的改變，加上泰國、菲律賓等國軍方地位也有調整，這種影響就更加不可能了。況且，九〇年代末馬來社會政治思潮的轉變，也會衝擊軍人的依從性。一九九九年大選，軍方首次公開軍人的投票過程，而且有數量不少的軍人票轉向反對黨，而不復一面倒向支持國陣。星洲日報(吉隆坡)，1999年12月1日。

⁵⁴ Ho Khai Leong, “Aggrandizement of Prime Minister’s Power : The Transformation of the Office of the Prime Minister in Malaysia,” *International Asienforum*, 3/4, (1992).

⁵⁵ Hari Singh, “Tradition, UMNO and political succession in Malaysia,” *Third World Quarterly*, Vol.19, No.2 (1998), pp.241-254.

習慣等常常是決策過程中最重要的影響因素，雖然決策時也會考慮不同族群勢力或利益團體的需求與反應，不過國家體制內的其他機構，除巫統以外，其他國陣成員黨、立法機關、司法體系的制衡力量有限，無法發揮牽制的功能。最終，社會自主領域自然被迫萎縮和遭受淹沒，缺乏制度性的參與空間。

參、施恩受惠主義與經濟調控能力

施恩受惠主義(clientelism)是指一種特殊的關係，這種關係並不及於一般人身上，而只及於與國家機關有密切關係的人。基本上，它是特殊利益與政治支持之間的交換，而與國家機關的分配和控制資源的角色有關。

所謂的「施恩受惠主義」，指的是以「恩庇--依隨二元聯盟關係」(patron-client dyadic alliance)來完成對政治、經濟體系的動員與控制，黨內派系政治即為其中具體表現。這種施恩--受惠關係是一種權力地位不平等的行動間者非正式、特殊互惠的關係，其中施恩者(patrons)具有較高的權力地位，受惠者(clients)則透過對施恩者的效忠與服從來換取生活所需的資源。但受惠者通常亦擁有施恩者所缺乏或極需的資源，如此兩者間的交換關係才有可能建立，亦即雙方各皆持有對方所需，而在政治社會經濟領域中相互依存，雖然受惠者通常都是較弱勢的一方。⁵⁶

政治經濟學的研究指出，在許多威權體制國家，統治菁英往往將參與寡占性經濟活動的機會(此即一般人所謂的經濟特權)分配給自己的親信集團及其忠誠的支持者，以維持其統治聯盟(ruling coalition)的向心力及團結。……國家機構可以利用各種政策工具來創造人為的租金(rent)，包括利用國營政策、特許制度、限制進口、公部門的政策性採購、選擇性的分配財稅、信貸和外匯上的優惠措施、選擇性地適用管制性或懲罰性的法規等手段，來讓少數生產者取得市場交易中的優勢地位而得以賺取超額的利潤。⁵⁷

七〇年代後的馬來西亞，逐漸加強國家對經濟調控能力，並輔以施恩受惠主義，對土著和新興資產階級予於政經施恩，鞏固巫統為首的國家機關霸權，其中又以新經濟政策與私營化政策的施行最甚。

一、後殖民經濟結構

⁵⁶ 陳明通，派系政治與台灣政治變遷(台北：月旦出版社，1995年)，頁7-8。

⁵⁷ 朱雲漢，「寡佔經濟與威權政治體制」，收錄於蕭新煌等著，壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析(台北：台灣研究基金會，1989年)。

Peter Searle 將大馬獨立以後的政治經濟發展，大致分為三個階段：⁵⁸

- (一) 獨立後的自由放任時期(1957—1969)
- (二) 國家介入時期(1970—1985)
- (三) 經濟自由化時期(1985--)

馬來西亞各族群政治菁英在獨立制憲過程中，達致一項大家耳熟能詳的「交易」協議(bargain)，代表各族群政黨的保守資產階級菁英同意，在維護馬來人的政治、宗教、文化等特權的同時，也保障非馬來人和英國資本的經濟權益。⁵⁹雖然這套建國原則在菁英協商下取得共識，可是族群矛盾日趨激化的現象，並沒有獲得政治菁英們認真的看待。一方面，馬來人漸不滿足於他們所享有的政治特權，也對該族群的經濟落後與發展緩慢充滿憂慮，而非馬來人尤其是華裔社會，在維護既有的經濟地位時，又不斷爭取平等的政治與公民權益。可是，國家機關面對兩股力量的不斷動員，沒有表現出「奮發有為」的應對能力。這個時期，既是充滿分歧、有待整合的「弱社會」，也伴隨著一個缺乏統合能力和政策前瞻的「弱國家」。

其實，從經濟結構上而言，後殖民時期的大馬仍維持著「殖民地格局」的經濟模式，是屬於一種「殖民式經濟生產模式」的依賴發展，可被稱之為後帝國主義的國際經濟關係模式。馬來西亞自進入十九世紀初，即被納入國際資本主義經濟體系，開始與跨國公司(主要是英國)保持密切的關係。此時期聯盟政府的經濟自由放任政策，基本上經濟還是掌握在外資與部分華裔資本手中，這固然一方面與巫統菁英的溫和親英色彩有關，不過也是殖民經濟結構因素有關。由於本國缺乏自身的經濟與工業基礎，經濟主要依賴原產品的出口，而且經濟結構仍延續英殖民地時期之制度，工業完全受控於外資，本身沒有策略性的工業政策，在一九七〇年代前，國家機關相對於跨國公司的自主性程度不高，此時期經濟反映出「大馬對外資的依賴需求，遠高於外資對大馬的需求」。⁶⁰

從數字上看來，大馬至一九七〇年仍擺脫不了這種國際經濟體系被剝削的邊陲依賴地位。在一九七〇年以前，全國農業用地(可耕面積)，以英資為主的外商即占了 70.8%，華商只有 25.9%，土著僅占 0.3%。在礦產業方面，本國資本在礦產業中只占不到 1%，大部分為英屬跨國公司所壟斷。石油的探採、提煉、銷售，也百分之百控制在英、美石油公司手中。

華裔在整體經濟結構上，也扮演重要角色，但基本上仍局限在中小工業和

⁵⁸ Peter Searle, *The Riddle Malaysian Capitalism : Rent-seekers or real capitalists* (Australia: Allen&Unwin, 1999), p.27

⁵⁹ David Brown, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* (London : Routledge, 1994)

⁶⁰ 宋鎮照，「馬來西亞國家機關與外來投資之政經分析」，問題與研究(台北)，第 34 卷第 3 期，1995 年 3 月，頁 65-83。

零售通路，並沒有掌握太多的策略性領域。在執政聯盟內代表華裔的馬華公會，基本上也是保守資產階級政黨，聯盟的經費與選舉開銷很大程度上是依賴來自馬華的資源。另外，當時馬來人也缺乏資金、技術與管理人材，無法與外資和華資競爭。一般上也認為，巫統因擔心經濟過度集中在華人手上，所以當時並未對外資設限。不過，馬來人經濟地位在獨立後沒有迅速改善，的確也引起馬來社會的憂慮和危機感，不只族群之間貧富不均差距日益擴大(馬來家庭平均收入只是非馬來人的一半)，馬來族群內部的貧窮懸殊也漸漸明顯。因此，由於經濟、政治上的分歧，馬來社會逐漸把焦點轉移至華裔社會，儘管真正操控本國經濟者主要還是英資為主的跨國資本。

面對馬來社會，尤其是鄉區馬來民眾的不安和煩燥，聯盟的統治菁英一開始並沒有採取強力的應對措施，不過，為舒解馬來族群的不滿，政府有意識地減少對華資的依賴，寧可引進更多外資。另外，在六〇年代後半期，政府為了回應兩度召開的馬來人經濟大會所作的決議(分別在一九六五與六八年)，也設置一些公共機構，如鄉村及工業發展局(Rural and Industrial Development Authority, RIDA)、聯邦土地發展局(Federal Land Development Authority, FELDA)、土著銀行(Bumiputera Bank)等，以資助鄉區馬來人改善經濟地位。不過，當時政府對協助馬來人進軍商界並無強烈意願，⁶¹這段時期，國家機關是在政治壓力下開始介入經濟，但基本上只屬權宜措施，並沒有提出前瞻性的政策方針，雖然作出一些有限的努力，但奏效不大。

儘管大馬經濟在聯盟政府的保守管理下穩定成長，但依然無法拉近各族群的貧富差距，社會矛盾日益緊崩。巫統黨內也深受壓力，尤其面對黨內新生代民族主義者的抬頭與叫囂。Puthucheary 指出，當時首相東姑阿都拉曼與他的副手 Tun Razak，對政府應否介入經濟，協助改善馬來人的處境，持不同觀點。⁶²後者認為政府不應「把問題掃進地毯下」，必須支持和滿足土著的要求，他也意識到支持馬來社會的經濟訴求有助於強化其黨內政治接班地位。無論如何，族群衝突終於在一九六九年「五一三事件」中引爆，國家立刻陷入前景不明的陰影下，國會民主中止，政權由 Tun Razak 為首的「國家行動理事會」(National Operations Council)接掌，成員包括軍警與安全首長。東姑在六〇年代曾自許為「全世界最快樂的首相」，此刻在黨內中生代勢力逼宮下，黯然下野，也宣告經濟自由放任時期的終結。

⁶¹ 當時工商部長由馬華公會的華裔部長出掌，基於維護非馬來人既有的利益，似乎並不熱心推動馬來人商業活動，見 R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics Under Mahathir*, p.51.

⁶² Mavis Puthucheary, "The NEP and Privatisation : Conflicts in Economic Policy" in V.Kanapathy (ed.) *The Mahathir Era: Contributions to National Economic Development* (Petaling Jaya: International Investment Consultants, 1989), p.53.

二、新經濟政策

如果說「三民主義」和「班查希拉」(Pancasila)分別是中華民國和印尼立國指導原則的話，那麼誠如 Milne 和 Mauzy 所言，馬來西亞的國家意識形態不是「國家原則」(Rukunegara)，而是新經濟政策(New Economic Policy)。新經濟政策充分展現國家機關對政治社會和經濟社會的滲透能力與資源分配能力，為這個多元群族國家重新打造出新的歷史情境和社經結構。它表面上的兩項堂皇理由是「消除貧窮」與「重組社會」，背後的意識形態則是「馬來西亞化」與「土著至上主義」。

Tun Razak 上台後恢復國會民主，並沒有讓大馬步上當時許多亞非拉新興國家民主潰敗的後塵，但卻修改憲法限制涉及族群敏感議題公開討論，收緊民主運作空間，並且擴大統治聯盟的社會基礎，籌組「國民陣線」，吸納各族群政黨成立「大聯合政府」。這一來既可壓縮國內政治空間，以達「去政治化」目標，二來又削弱馬華公會在政府的影響力，巫統並收回自獨立後即由華裔出掌的財政、工商兩部門。Tun Razak 重組執政團隊，加強行政技術官僚的份量與角色。

「新經濟政策」就是新任首相最大的動作，目標是「消除貧窮」與「重組社會」，希望在一九七〇年至一九九〇年的二十年內，將土著的公司股權比率從 2.4%，提高到 30%，非土著則佔 40%，而外資將大幅減少至 30%。(見表 2：2)新經濟政策另一長期社會工程，是希望協助建立一個土著商業社會(Bumiputera Business Community)，為土著創造更多經商機會。為了解除非土著與外資關於經濟「國有化」的疑慮，政府表明土著增加的部分，將透過刺激經濟成長，擴充經濟大餅加以實現。在工業發展策略上，也轉向出口導向的製造業發展。

表 2：2 1970--1998 各族群股權擁有率比較

擁有者	1970	1990	1995	1998
土著	2.4	19.3	20.6	19.4
土著(個人與機構)	1.6	14.2	18.6	17.7
土著(信托單位)	0.8	5.1	2.0	1.7
非土著	28.3	46.8	43.4	41.1
華裔	27.2	45.5	40.9	38.5
印度裔	1.1	1.0	1.5	1.5
其他非土著公民	--	0.3	1.0	1.0
信托公司	6.0	8.5	8.3	7.7
外國公民	63.4	25.4	27.7	31.8

資料：Third Malaysia Plan, 1976-80；Seventh Malaysia Plan, 1996-2000；

星洲日報(吉隆坡)，1999 年 4 月 23 日。

國家政策的選擇往往意味著一種國家精神的展現，新的國家機關正蓄勢待發，準備大舉介入經濟領域。此一過程，也正是國家機關逐步介入經濟生活，開始強化國家能力，貫徹國家意志，主導經建政策。由於馬來人居貧窮人口的大宗，「消除貧窮」成了施政重點，考慮到馬來人缺乏經商、管理經驗，國家機關採取「信托」方式加強馬來人的經濟地位，在隨後的十餘年內調動大量資源廣設公共機構和國有企業，以加強土著的經濟參與。(見表 2：3) 除了聯邦各部門成立公共機構外，各州政府也設立「州經濟發展局」(State Economic Development Corporation, SEDCs)，從事經貿活動。事後檢討，大部分 SEDCs 及其屬下的子公司都經營不善。⁶³政府規模的擴張，造成官僚體系人員暴增，由一九七〇年的 403,900 人增至一九八三年的 837,100 人，其中大部分是土著人士。

表 2：3 1960—1992 年成立的公共企業

單位：間

領域	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1992
農業	4	5	10	38	83	127	146
建築業	2	9	9	33	65	121	121
煉油業	0	1	3	6	25	30	32
金融業	3	9	17	50	78	116	137
製造業	5	11	40	132	212	289	315
服務業	3	6	13	76	148	258	321
運輸業	5	13	17	27	45	63	68
其他	0	0	0	0	0	6	9
總計	22	54	109	362	656	1,010	1,149

資料：Rugayah Mohamed, "Public Enterprises," in Jomo K.S. ed., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities* (Malaysia : Westview Press, 1995), p.66.

新經濟政策頒佈後，國家機關對外資的政策採取既合作又限制的作法，暗示國家機關自主性已相對提高。對巫統政權而言，繼續引進外資可制衡華資勢力，令產業多元化，外資也有助於創造就業機會，帶來技術與資金，抵銷七〇年代後華資一度外移的影響。政府也成立國民企業有限公司(Perbadanan Nasional Berhad, Pernas，簡稱國企)和國民投資有限公司(Permodalan Nasional Berhad , PNB，簡稱國投)，從事商業活動，並收購由外國控制的大型種植業、錫礦業公司，如森那美(Sime Dhaby)、牙直利(Guthrie)、倫敦錫礦(London Tins)等。一九七四年，國會又通過「石油發展法令」(Petroleum Devolepment Act)，成立國家石油公司(Petronas)，規定大馬政府可分享到約五分之三的利潤，也可分享對石油、天然氣的開採、加工、分銷的專利權，對國家石油公司亦有參股、監督權力。⁶⁴在糧食產銷上，亦由國家稻米局等公共機構壟斷。同時，國家力量也伸進

⁶³ Peter Searle, *The Riddle Malaysian Capitalism : Rent-seekers or real capitalists* , p.64

⁶⁴ 關於國家石油公司跨國經營的業務及其在政治上的角色，可參見 *Far Eastern Economic Review*

銀行領域，取得不少民營的華資銀行控制權，如邱德拔的馬來亞銀行和張明添的合眾銀行；並限期外資銀行重組股權，完成「本土化」目標。到一九九〇年，全國十家最大的銀行，只有排名第四的大眾銀行仍屬華資背景，其餘早已由土著控制。(見表 2：4)雖然新經濟政策是土著的經濟民族主義的一種表現方式，國家機關在土著社會壓力下所作的反應，但它仍然超脫、排除當時英資與華人資本的利益，落實重組財富的政策目標，顯見此時國家自主性仍不容低估。

表 2：4 首十家在大馬註冊的商業銀行(1990 年 12 月 31 日)

銀行	資產額(馬幣)	排名
馬來亞銀行(Malayan Banking Bhd)	39,879,367	1
土著銀行(Bank Bumiputra)	34,985,563	2
合眾銀行(United Malayan Banking Corporation)	14,134,349	3
大眾銀行(Public Bank)	11,532,442	4
興業銀行(Development & Commercial Bank)	9,269,254	5
聯合亞洲銀行(United Asian Bank)	5,570,603	6
阿馬銀行(Perwira Habib Bank)	5,423,050	7
廣益銀行(Kwong Yik Bank)	3,787,504	8
聯昌銀行(Bank of Commerce)	3,301,114	9
南方銀行(Southern Bank)	2,837,832	10

資料:The Kuala Lumpur Bankers Directory : 1991/92.

基於履行新經濟政策的目標，某些法定機構的權限也日益擴張，其中包括外資投資委員會(Foreign Investment Committee)和資金發行委員會(Capital Issues Committee)。前者負責指導和監督外資對本地公司的接收行動，以防違背新經濟政策目標，後者則掌管公司申請上市和股權重組事宜，並設定華資和外資公司分配給土著的股票價格，這通常都設到低於市場價格。⁶⁵此外，貿易與工業部(Ministry of Trade and Industrial)、中央銀行、首長署經濟策劃單位的地位也水漲船高，尤其是貿易與工業部負責上市公司配給土著的股票分配工作，是施加政治恩庇的重要管道。一九八四年巫統黨選時，前副首相 Musa Hitam 在一封致給馬哈迪的密函中，就點名指時任貿工部長的政敵 Tengku Razaleigh 施發政治利益。安華下台後，也公開揭露親馬哈迪的貿工部長 Rafidah Aziz 曾在股票分配中圖利女婿。

三、經濟自由化與巫統黨爭

精彩的深度報導。見該刊 August 12,1999.

⁶⁵ James V. Jesudason, *Ethnicity and the Economy : The State, Chinese Business, and Multinational in Malaysia*(Singapore : Oxford University Press, 1989), p.44.

當馬哈迪在一九八一年出任首相後，適逢原產品價格暴跌，引發經濟衰退。政府企圖透過擴張投資以拯救經濟困難，把大量資金投注在公共事業和重工業上，造成預算赤字大幅提高。由於資金主要來自國外貸款，導致外債急劇增加。⁶⁶雖然大馬於八〇年代中葉就已停止向外國舉債，但因日圓匯兌變動令外債數額持續增加，直到八〇年代末方才停止。一九八四年，馬哈迪委任密友 Daim Zainuddin 出任財政部長，取代兩度爭取巫統署理主席(Deputy President)皆失利的 Razaleigh。⁶⁷馬哈迪開始修正七〇年代以來的新經濟政策，開啟了所謂「經濟自由化」時期，例如私營化政策、大幅降低貧窮補助以及鼓勵私人與國外投資等。

雖然馬哈迪沒有正式宣布放棄新經濟政策，但他在一九八〇年中期經濟衰退時接受澳洲廣播公司（Australian Broadcasting Corporation）的訪問，就宣稱已在一九八六年初終止了新經濟政策。不過，這段訪問內容，卻在政治考量下，只能見諸於國內的華文報章。⁶⁸馬哈迪基於政治因素，無法明確宣示放棄新經濟政策，可是已準備要把自己的經濟政策擺在優先議程上，如放寬外商的持股比率，以挽救新經濟政策所造成的損失。但是，新任財政部長實施的財政改革，卻令財政危機更加惡化。一方面，稅基縮減，包括所得稅和財產稅減少，但是像消費方面的間接稅卻增加。政府於是刪減軍事、社會服務和濟貧補助等公共支出，影響了政府過去在降低貧窮率方面所取得的進展，連政府透過公共支出及國家介入的方式，致力建立的馬來商業社會和中產階級的企圖，都遭受打擊。

新經濟政策強調重組社會之餘，其實忽略它另一個目標，即不分種族消除貧窮。自一九七〇年至八四年間，全國的貧窮率由 49%降至 18%，但是從一九八四年至九〇年間，卻僅從 18%降至 15%。同樣，土著所佔的企業股權比例，由一九七〇年的 2.4%提高到一九八三年的 18.7%，但是從一九八三年至八八年，卻只增加至 19.4%而已。不過，土著在私人財富方面的比率，卻是由一九八三年的 41%提高到了一九八八年的 67%。⁶⁹這反映出馬哈迪所熱衷的財富積累形式，是著重個體而非集體，新經濟政策的社會工程，只是以國家力量造就大批馬來資產階級，成為最大獲利者。

⁶⁶ Jomo K. S., *Mahathir's Economic Policies*(Kuala Lumpur : INSAN, 1989)

⁶⁷ Daim Zainuddin 是馬哈迪的吉打州同鄉，律師出身，六〇年代末期開始從商，但投資鹽業和塑膠失利，七〇年代初透過巫統的關係，取得吉隆坡附近一片土地，進軍屋業發展。Daim 被視為新經濟政策下最成功的馬來資本家之一，一九七九年受當時副首相馬哈迪之邀，出任官方背景的 Peremba 公司主席。馬哈迪掌政後先擔任巫統總財政，再入閣為財政部長，是馬哈迪經濟政策的最重要親信。九三年離開政府後仍受重用，擔任政府經濟顧問，九八年金融危機時出任特別任務部長兼第一財政部長。他在 Peremba 時期培養的一批子弟兵，目前已遍佈各主要大企業和黨營事業，儼然是大馬財經教父。可參閱 Cheong Mei Sui、Adibah Amin, *謎情背後的人物—達因*(吉隆坡 : Pelanduk Publication, 1997)

⁶⁸ Jomo K.S., *Elections' Janus face: Limitations and potential in Malaysia*, p.98.

⁶⁹ Jomo, *Beyond 1990 : Consideration for a New National Development Strategy*(Kuala Lumpur : Institute for Advanced Studies, University of Malaya, 1989)

經濟情勢同樣反映在政治情勢上，經濟惡化波及巫統政經資源的分配，最終導致巫統出現政治裂痕。Musa Hitam 在一九八六年辭去副首相一職，震撼大馬政壇。次年，Musa Hitam 與他的黨內宿敵 Tengku Razaleigh 結盟，聯手挑戰馬哈迪的巫統領導權，當時兩人大部分以經濟管理失當為由挑戰馬哈迪。⁷⁰ 實際上，就政策取向和施政經驗而言，馬哈迪與 Razaleigh 顯然有所差異。馬哈迪主張削減公共支出和福利開銷，以消除馬來人依賴的「補貼心態」(subsidy mentality)，不過這當然不包括用以維持巫統施恩受惠主義所需要的支出。而 Razaleigh 在七〇年代末期增加公共支出以及八〇年代初因應景氣對策的赤字預算，使他在經濟政策上被視為凱因斯主義者，他對馬哈迪熱衷於興建大工程和重工業化政策，也不以為然。

不過，在一九八七年的巫統黨權爭奪戰中，Razaleigh 與 Musa 都以微差失利，之後意外的離開巫統另組「四六精神」黨，這回他要挑戰馬哈迪的首相寶座，亦即國陣政權。⁷¹ 當一九九〇年新經濟政策即將告終前，Razaleigh 不斷要求新經濟政策能延續下去，同時批評馬哈迪的施政背離新經濟政策，但馬哈迪卻主張制訂新的經濟政策，儘管冒著放棄新經濟政策而失去馬來族群的支持，馬哈迪還是急切希望他的經濟方針能取得優勢。無論怎樣，Razaleigh 對新經濟政策的承諾，受到新崛起的馬來資產階級歡迎，在他與馬哈迪爭奪國家機關支配權的過程中，給後者形成莫大壓力。

從官方公佈的數字，土著的股權在一九九〇年只達 19.3%，表面上未達到原訂目標，但考慮到信托公司部分的 8.5%，可能也是土著所有，則實際數字就不只如此。(見表 2：2) 華裔股權則增加至 45.5%，外資降至 25.4%，可見土著與華裔增加部分來自外資股權的減少。一九九五年數字顯示華裔的比率下降，外資則因政府放寬持股比例而告增加。不過，金融風暴後，一九九八年的統計顯示，土著與非土著的股權都呈下降，反觀外資從一九七〇年後首度回返三成以上，可見金融風暴已對本國資金造成打擊，但外資比率增加也與資金管制後無

⁷⁰ Tengku Razaleigh 是前首相 Tun Razak 在七〇年代有意栽培的馬來新生代政治菁英，他在一九七四年出任財政部長，是巫統從馬華公會手裡收回該職後的第一位馬來裔財長。期間他前後亦擔任過國營的土著銀行主席、國民企業有限公司(PERNAS)主席、國家石油公司主席、巫統總財政、黨營事業「艦隊控股」(Fleet Holding)主席，可謂集當時的財經沙皇和巫統大掌櫃於一身。當 Tun Razak 在一九七六年逝世後，新任首相 Tun Hussen Onn 越過他而挑選較資淺的馬哈迪當副手，令他在這場卡位戰中輸給前者，埋下兩人在八〇年代後期衝突的根源。不過，當年協助國陣從回教黨手中收回吉蘭丹政權，則令他在黨內地位一時如日中天。

⁷¹ A.B.Shamsul, "The Battle Royal : The UMNO Election of 1987," in Mohammed Ayoob and Ng Chee Yuen eds., *Southeast Asian Affairs 1988*(Singapore : Singapore Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp. 170-188.

另，Musa Hitam 落選後，在巫統黨外徘徊一陣後重回巫統，並未隨 Razaleigh 簡組「四六精神黨」，較後被馬哈迪委任為部長級的大馬駐聯合國人權委員會特使。Musa 常被視為巫統較為開明的溫和派人物，但此後並沒有再活躍政壇，也沒有競選國會議席。

法撤離有關。從數字上看來，各種族的差距明顯縮小，華裔雖然在許多領域失去以往的主導地位，但總體上還是保持成長。不過一般所引用的經濟數字，都源自政府發佈的資料，完全操縱在官方手中，新經濟政策的成功與否，或者是否已達目標，多少是依政府如何認定的態度而定。其實，據經濟學者馮鎮安(現為馬華公會副總會長，人力資源部長)從吉隆坡股票交易所上市公司資料中發現，土著的股權在一九八八年已達 34.5%。⁷²

九〇年大選後，國陣繼續保住三分之二國會席次，牢牢掌握整部國家機關，令馬哈迪延續其有限的自由化措施，並通過以「國家發展政策」(National Development Policy)取代新經濟政策，時限是一九九〇年至二〇〇〇年，為期十年。國家發展政策維持新經濟政策的基本理念不變，但更加強調私人界對國家經濟的參與和貢獻。九〇年代前半期經濟蓬勃發展，加上巫統在族群議題上改採溫和立場，並且拋出「二〇二〇宏願」(Vision 2020)，為馬哈迪贏得傳統上傾向反對黨的非馬來人支持。然而，在幾十年來巫統支配的國家保護和相關特權庇祐下，馬來人的自信與期望也日漸提高，在政治恩庇與土著霸權交錯下，金錢政治和朋黨文化正對黨、國機關起了腐蝕作用，這其中就表現在巫統黨營事業的擴充和下節將討論到的私營化政策。

在獨立前後，馬華公會曾贊助聯盟的競選經費及其他費用。一九七〇年代初期，巫統開始建立黨營事業，以鞏固其政治資金，擺脫對馬華的依賴。透過 Razaleigh 領導的艦隊控股(Fleet Holding)，最先是取得新加坡和英資控制的新海峽時報(New Straits Times)。然而，馬哈迪顯然不太滿意 Razaleigh 保守的管理方式，加上後者黨權落空，因此轉由新任黨財政 Daim 掌理。從八〇年代中葉開始，巫統的黨營事業從相對消極的控股、投資身份，搖身一變，成為積極的財團企業，經營範圍幾乎到了無所不包的地步，滲透到經濟生活各個層面。這不僅使巫統本身，也使置身於其中的受託者，明顯得到不少好處。⁷³經過連串複雜的重組與收購過程後，目前巫統的黨營企業大部分歸入玲瓏集團(Renong)旗下。

政治力在商業行為上介入及干涉之深，使一般人深信不少土著或「朋黨」暴增的財富，多是透過 know-who (政治影響力及政商勾結) 而來，而非來自 know-how (科技能力及企業競爭)。金錢政治現象，既廣泛又普遍，不僅遍及中央、各州及區部層級，甚至黨內「婦女組」及「青年團」也逃脫不了金錢政治的影響。因此，公共機構及私營化機會，就成為新興的尋租者(rent seekers)關注的焦點。執政陣營的政客們為了競選黨職、公職，攀附權力，往往不得不略施恩惠，以拉攏及攏絡其支持者，形成新的政商互動關係，這就在選民，特別

⁷² 轉引自 E.T. Gomez, *Political Business: Corporate Involvement of Political Parties in Malaysia* (Townsville, Australia: Centre for Southeast Asian Studies, James Cook, 1994), p.24

⁷³ E.T. Gomez, *Politics in Business : UMNO's Corporate Investments* (Kuala Lumpur : Forum, 1990);

是鄉區土著選民之間形成了各種糾纏不清的政治經濟恩惠關係。⁷⁴據馬哈迪披露，巫統黨員為了競選一個區部主席，可以花上六十萬元，這還只是八〇年代中的價碼，已十分驚人，九〇年代後就不止此數了。在很大程度上，新經濟政策已使馬來社會對政府的期望和期許愈來愈高，對巫統政權來說，這種情況與其說是一種負擔，不如說是政治資源。⁷⁵五〇年代的巫統是馬來民族權益的「捍衛者」(protector)，但新經濟政策施行後，巫統已變成土著資產階級的捍衛者。不過，八〇年代起國家機關與馬來資產階級菁英相互滲透的結果，導致巫統選擇與新興資產階級結盟，反而忽視土著中小企業和中下階層。他們不僅沒有分享到經濟成果，還面對公共機構、國有企業甚至黨政關係良好的財團惡性競爭。換言之，並非整個土著社會都是新經濟政策的獲益者。

對非土著而言，大馬華人政黨與華人社會，在其他事項都有歧異與爭端，唯對新經濟政策的存續，都一致地表示反對。在七〇年代，由於政經前景並不明朗，加上當局通過「工業協調法令」(Industrial Coordination Act)，造成華人的「投資罷工」，大量華資外流。⁷⁶根據一項評估，在一九七六至八五年間，大馬約有一百二十億美元資金外移。由於馬華公會在政府內的決策角色漸趨邊緣，新經濟政策施行後更斷傷華社對馬華的信心與支持，迫使馬華菁英另謀良策，在八〇年代初大舉向商業進軍，成立馬化控股(Multi-Purpose Holding)，以恢復其在華社的地位。不過 Milne 則批評華人對新經濟政策的反對，不直接言之，只間接地批評政府執行有偏差，有規避之嫌。⁷⁷其實，新經濟政策與私營化政策鞏固巫統的政治霸權。不少華裔企業家也意識到，馬華已難以維護他們的利益，唯有轉向巫統，與馬來政治人物建立關係，或提供政治獻金，以從國家機關取得資源。有些七、八〇年代風光一時的華資企業家，就因欠缺黨政關係或「押錯寶」而大受影響。⁷⁸至於印度裔社會經濟處境，就更為悲觀，族群整體的股權比率沒有太大改善，以至印度國大黨領袖曾在八〇年代末呼籲政府另訂一項輔助性政策，特別用以改善印裔社群之困境，惟未獲巫統回應。

在新經濟政策及其後的國家發展政策期間，國家能力固然充分表現，也成

E.T. Gomez, *Political Business : Corporate Involvement of Political Parties in Malaysia*.

⁷⁴ Shamsul A. B., *From British to Bumiputera Rule* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1996) ; Marvin Rogers, *Local Politics in Rural Malaysia: Patterns of Change in Sungai Raya* (Boulder : Westview Press, 1992).

⁷⁵ 何啓良，「馬來西亞新經濟政策能否延續」，中國論壇，第 333 期，民國 78 年 8 月 10 日，頁 61-65。

⁷⁶ 一九七五年的「工業協調法令」主要有兩點爭議，受到華裔工商界的反彈。第一是法令規定資金在十萬元以上或員工 25 人以上的製造業者皆須申請執照，貿易與工業部長有發放、拒絕或撤銷的權力。第二是法令要求私人工商界也須僱用 30% 的土著人士，擔任適當的管理職任。馬華公會支持該法令，但稍後在華商反對下略作修正。

⁷⁷ R.S.Milne, 'The Politics of Malaysia's New Economic Policy', *Pacific Affairs*, Vol.49, No.2, Summer 1976.

⁷⁸ Edmund Terence Gomez, *Chinese Business In Malaysia : Accumulation, Accommodation And Ascendance*(Surrey : Curzon Press, 1999)

功重組社會財富，令巫統政治霸權達到頂峰，但族群關係與國民團結卻受到損害。⁷⁹國家資源分配不公與行政偏差，不單違反社會正義，也造成種族兩極化現象，而族群政治的紛擾也導致國家競爭力備受影響。九〇年代的自由化與政治「小開放」，雖然許多具體政策沒有實質的改善，也沒有做到「唯才是用」(meritocracy)，開放之說口惠而實不至，但族群關係已有和緩，調動起社會積極性，配合區域的總體發展，成就了九〇年代前半期的榮景。對新經濟政策的功過，Adam 和 Cavendish 有一段中肯評語：⁸⁰

雖然國民生產毛額的成長在新經濟政策施行的二十年內令人印象深刻，土著整體的生活水平也有長足的改善，但總體的經濟表現在區域內並不算突出，一般認為，新經濟政策的確影響了經濟成長。在新經濟政策施行前，大馬的國民平均生產毛額在東亞位居第三，僅在日本與新加坡之後，到一九九〇年，已落居南韓、台灣和香港之後。若是新經濟政策沒有抑制成長率的話，經濟發展和土著的福利可能還更有改善。

沒有強勢的國家能力展現出來的高度的經濟調控力，新經濟政策的社會工程勢必無法執行，國家政策意志既不能貫徹，自然也不可能造就出一群馬來資產階級新貴。無論如何，新興的馬來資產階級，始終是寄生與依附在巫統支配的國家機關下，擺脫不了黨國侍從主義利益分配的陰影。這些馬來新貴不是得利於國家的恩庇優惠及撥款支持，就是獲得政府許多的工程、建設、發展合約，因此這些新興資產階級是巫統推動國家資本主義的產物，他們絕大部分依靠國家機關的扶持才能生存。大馬的馬來新貴們不同於西方資本主義國家的資產階級，由於他們先天上欠缺自主性格，不會對國家機關形成太大的牽制與影響作用，反而處處受制於國家的政策措施，這令國家機關依然保持相當大的國家自主性。雖然經濟結構變遷和資產階級出現，新的政商聯盟在作決策時必需一定程度的考慮到他們的壓力，但國家機關仍不至於淪為馬克思所謂的「資產階級的服務委員會」。資產階級自主性的局限，其能力之脆弱與意志之單薄，也反證了國家自主性的存在。尤其在經濟危機時，國家更是展現高度的自主性，以維繫整個體制的正常運作。

一九九七年亞洲金融風暴波及馬來西亞，引起巫統二度分裂。九〇年代的泡沫經濟一夕篤破，股匯市狂跌，許多國家干預行為和新經濟政策導致的惡果、弊端都完全暴露，尤其是行政集權導致的腐敗和朋黨主義。巫統高層面對應否接受國際貨幣基金會(IMF)援助和挽救經濟的方式，出現重大分歧，最後是馬哈迪一貫的反西方「經濟民族主義」論述佔了上風，堅拒外力介入，在國內外壓

⁷⁹ Jomo, *Beyond 1990 : Consideration for a New National Development Strategy*, pp. 21-47.

⁸⁰ Christopher Adam and Cavendish William, 'Background', in Jomo K.S. ed., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities* (Malaysia : Westview Press, 1995), p.15

力下展現高度國家自主性。Daim 臨危受命，出任國家經濟行動理事會(National Economic Action Council)副主席(主席是首相馬哈迪)，並重返財政部，執行嚴格的貨幣管制政策。大馬從一九九八年九月一起實施貨幣管制，把馬幣兌率設定為 3.80 美元，同時不顧國際金融市場壓力，限制資金流出，足足為期一年。

⁸¹

為了挽救土著的經濟成果和黨國資本，國家機關不惜動用國家資源和政府基金，如國家石油公司、僱員公積金局等，加入拯救許多瀕臨破產的企業，像黨營的玲瓏集團、馬哈迪兒子控制的馬國際船務公司(Malaysia International Shipping Corporation)等。⁸²經濟危機時刻最能展示國家自主性的，莫過於國家機關也大力介入整頓金融銀行業，對經營不善和有超貸、呆帳紀錄者加以重組與合併，以國家行政命令落實銀行和金融公司進行合併計劃，把國內五十八間銀行與金融機構重組為六大銀行集團。⁸³不過，Daim 曾一度建議非土著在經濟困難時期可以收購土著股權，以免落入外國手中，但此一建議遭受巫統青年團反對，不了了之。這或許也反映了土著至上主義仍主導著大馬政經發展方向，國家機關還是有其「薄弱環節」，是短期內仍無法超越的障礙。

四、私營化政策

當馬哈迪在一九八一年出任首相後，圍繞他身邊的親信，包括了一群在七〇年代末期受惠於新經濟政策的馬來新興資產階級，如 Daim 等人。這群人數不多但甚有影響的馬來新貴，向國家機關施壓，要求政府削減公共部門的規模，而以新經濟政策的名義將財富轉移給馬來資產階級。⁸⁴

⁸¹ 馬大經濟學教授 Jomo K.S. 認為，資金開放政策並不適合所有發展中國家，他贊成實行彈性的市場資金管制。但馬來西亞是在金融風暴發生十四個月後才實施管制，這時的管制已不是避免風暴侵襲，而是為了尋找機會脫離險境。政府的管制措施是在安華革職前的三個小時制定的，以遏止馬幣幣值在政治動盪後再度大跌。可是，之前十四個月的連串政治風波和內線交易，已使外資信心大失，早就撤離大馬。「這好比在鳥兒飛走了，才來忙著關上籠門。」Jomo K.S. 亦是公正黨的財經顧問，他認為安華之前提高利率的做法是失誤，但後來已有修正，他相信安華並不反對匯率管制，反對的是用國家資源去救「朋黨」的公司。參見 Jomo K.S. 訪談，*星洲日報*(吉隆坡)，1999 年 8 月 8 日；*南洋商報*(吉隆坡)，1999 年 2 月 14 日和 Jomo K.S., “Malaysia : From Miracle to Debacle,” in Jomo K.S. ed., *Tigers in Trouble*(London : Zed Books, 1998), pp.181-193.

⁸² *Aliran*, 18(3), April 1998.

⁸³ 政府將銀行重組為六大銀行集團時，也將遴選出六間「主導銀行」(anchor bank)。在爭取「出線」成為六間主導銀行的幕後角力中，就牽涉到不少政治經濟利益的考量，也包含「清洗」安華「朋黨」的因素，如親安華的土著銀行家 Rashid Hussain 和 Azman Hashim 所控制的興業銀行(RHB Bank)和阿馬銀行(Arab Malaysian Bank)，雖然頗具實力，卻未受青睞。反觀不受看好但黨政背景雄厚的馬化銀行(Multi-Purpose Bank)最後則成功出線。見 *Far Eastern Economic Review*, September 9, 1999. 另，在銀行合併計劃幾近定案之際，卻傳來馬哈迪在 10 月 2 日表示，「六間主導銀行的決定是武斷的」，暗示這項合併計劃可能生變。見 *星洲日報*(吉隆坡)，1999 年 10 月 3 日。

⁸⁴ Peter Searle, *The Riddle Malaysian Capitalism : Rent-seekers or real capitalists*, pp.103-104.

馬來西亞是南半球最先推動私營化(Privatization)的國家。⁸⁵私營化不像過去同為馬哈迪所倡的「向東學習」和「馬來西亞大寶號」政策，在八〇年代中期就消聲匿跡，反而呈現新的活力，特別是在一九八四年，Daim 出任財政部長之後。但事實上，許多政策得益者卻多是基於政治與私人關係，包括國陣各成員黨的黨營事業，造成一種掠奪和出賣國有資產的現象。七〇年代的兩位前首相非常重視國有企業，并以此作為團結國家和維護馬來族群商業利益的作法。可是，到了八〇年代，國有企業普遍表現欠佳，面臨嚴重虧損和效率低落；實際上，國有企業最大的問題是目標的混亂和衝突，導致角色含混不清：它們往往並不追求公共利益和效率，而是指向種族色彩的「社會重組」。

馬哈迪在一九八三年提出私營化政策，是他推動經濟自由化的一環，部份理念取自英國撒切爾夫人和美國雷根總統的「新保守主義」，主張縮小政府公營事業規模，開放民間參與。馬哈迪是個重商主義者，同時強調效率，這可從他上台後提出的口號「廉潔、有效率及可信賴的政府」中看得出來，之前很少馬來政治人物會強調「效率」觀念。關於推動私營化政策的論據，首相署經濟策劃單位在一九八五年發佈的私營化指導手冊(Guidelines on Privatization)裡，將之歸納為五大項：第一，認為私營化將減低政府在行政與財務上的重擔，特別是承擔和維持現有的服務與基礎設施，第二，私營化將會提高服務業的競爭力、效率和工作效能，第三，激勵私人企業的發展與投資，刺激經濟成長，第四，有助於縮小國有企業的規模及第五，有助於達成新經濟政策目標。⁸⁶

自七〇年代國家大力介入經濟領域後，其負面效應在八〇年代初期就顯現出來，其中就是私人領域投資意願的低落。馬哈迪希望通過私營化政策，引進民間力量，不只能將龐大的國有企業轉移至土著手裡，儘早完成新經濟政策目標，培植馬來企業家的經營與管理能力，同時改變土著過份依賴政府的「補貼心態」。⁸⁷雖然私營化政策是違背國家機關擴大公營事業的理念，但它實際上並非英美「新保守主義」下政府事務放權的「新政府運動」，只是一種「非國有化」(denationalisation)過程，而非真正「民營化」。

一般上，私營化應該是政府完全釋出股權和經營權，但在馬來西亞，「私營化」的定義和執行方式是非常廣泛、混亂的。有時私營化被理解為釋出少於一半的國有企業股權予私人持股者，政府仍然持有控制性股權，繼續掌控公司的運作，如馬航(MAS)。它也可以是通過發出執照的方式，讓私人企業參與過去的壟斷事業，如一九八四年發出第一張私營電視經營執照給「馬來西亞電視系

⁸⁵ 大馬中文媒體將 Privatization 譯成「私營化」，並非台灣所譯的「民營化」，真可謂錯有錯著，因為事後證明，這的確只是把國有資產從「公」轉為「私」，而非落實為「民營」。

⁸⁶ "Overview," in Jomo K.S. ed., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities*, pp.48-49.

⁸⁷ Milne R.S., "Malaysia -Beyond the New Economic Policy," *Asian Survey*, Vol.26, No.12., pp. 1366-1382.

統有限公司」(STMB)，成立第三電視(TV3)。此外，地方政府和其他政府機關也以承包方式把一些服務交給私人界，像垃圾清理、停車服務及排污系統工程等。不過，最大規模和最具政經利害關係的私營化計劃，則是公共工程的BOT(Build-Operate-Transfer)或 BOO(Build-Operate-Own)合約，如南北大道高速公路和砂勞越巴昆水壩(Bakun Dam)。⁸⁸通常，國有企業在私營化前，會先完成「企業化」，以轉型至適合商業經營的體質，近年來私營化、企業化的項目已「無限上綱」，甚至連馬來亞大學和公立醫院也提出企業化的建議，就遭受不少反對。

私營化政策被認為有助於減輕政府財務負擔，從當局公開的數據看來，政府在一九八三至一九九四年因私營化政策節省了四百零六億元的日常開銷。在九〇年代前，通過 BOT 方式，有八十二億元的公共工程支收由私人界融資，另有約七十四億五千萬元的負債轉移到私人領域。在一些私營化的領域，服務品質和效率也獲得改善，如電視、通訊就因加強競爭而改善。當局聲稱私營化會增加民間企業投資機會，這對部份財團而言似乎是正確的。此外，企業私營化後在吉隆坡股票交易所(KLSE)上市，也擴大了國內資本市場，至一九九二年六月，十三家上市的私營化企業總值二千零十億元，佔股市總市值的百分之二十八，使吉隆坡股市成為東南亞最大和亞洲第四大的證券市場。

然而，過去十多年的「私營化」(Privatization)結果，對馬來西亞民眾而言似乎充滿貶意，以至被稱為「海盜剝竊化」(Piratization)。其最大的弊端出在國家機關一方面將私營化視作實現新經濟政策的工具，卻又在缺乏監督下以權謀私，圖利少數特權。其受人詬病之處大致可歸納為幾點：(一)過程的不公開和不透明、(二)政治與商業掛鉤造成金錢政治惡化，違反社會正義、(三)國家資產流失，落入少數權力新貴和黨營事業及其代理人手中、(四)費率調漲與生活成本上揚，公眾利益未受重視。一九八六年官方機密法令修正案通過後，當局擴大「官方機密」的範圍，連公共工程的投標文件(即使是投標結案後)也列為機密，無形中也削弱私營化政策的透明度和公信力。

例如，政府在反對黨一片抗議聲中，在一九八七年把縱貫馬來半島的南北大道高速公路合約以 BOT 方式交給馬友乃德工程(United Engineers Malaysia, UEM)，同時有權收取長達三十年的過路費。馬友乃德在八〇年代初因涉及檳州一宗工程醜聞而禁止在股市交易，該公司後來由巫統黨營的 Hatibudi 控股收購，但沒有承建高速公路的經驗和能力，必須非常依賴外國伙伴。馬哈迪後來聲稱，巫統需要這個私營化合約以償還興建巫統總部大廈的貸款。⁸⁹

具有黨營色彩的馬友乃德，後來也取得其他私營化公共工程合約，如價值

⁸⁸ Jomo K.S. eds., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities* , pp.42-62.

⁸⁹ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics Under Mahathir* ,pp.59-60

二億五千萬元的國家運動中心和四千七百五十萬元的氣體加工基地工程。一九九〇年，馬友乃德從檳州政府手中取得三百九十二公頃海岸的土地，同年十二月，在沒有公開招標的情況下，又取得總值十六億七千一百萬元的馬新第二通道工程。另一件備受爭議的私營化工程是砂勞越巴昆水壩私營化合約，這是政府歷來價值最大的私營化計劃，可是卻在沒有招標下，交給與馬哈迪和砂州首席部長關係良好的伊佳蘭集團(Ekran)，引起嘩然，伊佳蘭集團主要股東包括陳伯勤、Daim 的好友 Robert Tan 和馬哈迪的密友 Shuaib Lazim。

以陳志遠(Vincent Tan)的成功集團(Berjaya Group)為首的英達集團(Indah)，在未經任何投標之前取得價值六十億元的全國排污計劃合約，合約涉及管理全國一百四十三個水務局，並維持現有的城市排污系統「二十八年不變」。這宗合約引起不少抨擊，包括一些有意染指的巫統青年團成員眼紅，指責成功集團缺乏相關的工程經驗，其後提出的財務計劃也引致許多非議，包括民眾拒繳排污費。

私營化合約的發放有時也涉及到敏感的群族政治，限制了政府把計劃交給條件更好的非土著企業，尤其是華資經營者。當政府在一九九二、三年間批出一些重大合約予非土著企業家時，如陳志遠和 Ananda Krishnan 等人，就引起部份與巫統關係良好的土著人士不滿。⁹⁰一九九二年巫統大會上，就有與會者質疑此事，儘管受到垂青的非土著遠少於土著人士，而且還要通過有力人士的關係才能獲益。在這些例子裡，原為財政部經營的博彩事業「多多博彩」(Sports TOTO)，其 70%股權於一九八五年在沒何任何公開說明前，廉價出售給陳志遠的 B&B 企業(60%)和森美蘭州皇室的美麗華集團(Melewar) (10%)。一九八八年，與馬哈迪關係良好的印裔企業家 Ananda Krishnan 取得「大馬彩」彩票(Big Sweep)私營化的經營權，政府是為了配合回教化政策而停止發行「福利彩票」，交由私人界經營。

此外，大部份私營化的公用事業都是壟斷經營的，盈利豐厚，缺乏市場競爭對手，當它們轉入民間財團或黨營事業旗下後，就變成私人部門的獨佔事業。體質良好的國有企業轉交私營，留下的就屬管理不善的機構。由於監管機制並不完善，部份私營化後的壟斷性公用事業就任意調漲收費，罔顧消費人權益。一九九九年，巫統控制的南北大道公司，為了挽救母公司玲瓏集團的財務危機，欲調高過路費，在民眾和反對黨一片撻伐後打消原意，但費率不增卻延長收費期限，把預訂二〇一八年屆滿的合約延至二〇三〇年。

在私營化政策下，政府許多關鍵的壟斷性企業逐漸轉移給土著企業家，令

⁹⁰ Edmund Terence Gomez and Jomo K.S., *Malaysia's Political Economy : Politics, Patronage and Profit*(United Kingdom : Cambridge University Press,1997), p.88.

土著在地產業、重工業、建築業和博彩業等領域漸居支配地位，連帶造成金錢政治的敗壞風氣和「尋租」行為(rent seeking)。新的政商關係也改變了巫統體質與黨員結構，過去巫統的黨員以教師、公務員為主，但八〇年代後巫統的黨代表中已經充斥商界菁英，在黨的區部領袖中，也多是商人背景。這些新興的馬來資產階級希望在「經濟土著主義」下尋求政經利益，分享從私營化政策中流出的國家資源。因此，昔日的國家壟斷已演變成當前的私人寡頭壟斷。

私營化政策也成了黨國機關的政治恩庇工具，不少政治人物、退休高級官僚和權貴親屬，因承接私營化合約而致富。⁹¹國陣以工程、合約、特許權、專利權為工具，鞏固政治地位和權力基石，巫統內的掌握資源的權力菁英則利用私營化政策分配政經恩庇，進行派系集結和部署政經網絡。Daim 與安華都在黨內建立起個別的恩庇系統，經常各為其代理人爭取政經資源，或為政策辯論而角力。一九九八年安華被黜，雙方都扯出「朋黨」(crony)和「裙帶關係」的指控，為了回應安華施予的壓力，馬哈迪利用九八和九九年兩次巫統黨代表大會的時機，極不尋常地、選擇性地公開部分私營化合約土著受惠名單，揭露不少安華的「朋黨」關係。⁹²

五、小結

政治經濟學家 Albert Hirschman 曾對馬克思、列寧的政治經濟學互動的思想作出如下的陳述。他說：「在任何歷史階段，經濟制度總是在特定的政治制度架構內活動的；在這一構架內，並且正是因為這一架構，經濟力量會自動地向前發展。但是超過了某一點，經濟的進一步發展就成為困難，並最終為態靜的社會政治制度所限制。社會政治制度這時從進步的力量變成進步的阻撓。這時，政治制度的變革不僅為經濟的進一步發展所必須，而且也具有了可能性，因為經濟發展會產生出一些強大的社會力量，它們追求社會政治的變革以獲取更大的利益。」⁹³

七〇年代初期，新改組的國陣政權，為了推行新經濟政策和重組族群經濟差距，通過威權民主政體強化國家能力，尤其是經濟宏觀調控上，國家機關大舉干預經濟生活。也只有在這一條件下，稍為緩和馬來社會忿懣的壓力，塑造一批馬來中產階級和專業菁英。但八〇年代中以來，受公共機構效率低落和經濟不景氣而來的私營化政策，雖然意在國家放權，但權力集中與缺乏監督機制，反而帶來了更大的掠奪和濫權現象。這意味著既有政治體制已經不能應付當前

⁹¹ Edmund Terence Gomez and Jomo K.S., *Malaysia's Political Economy : Politics, Patronage and Profit*, pp.177-184.

⁹² 星洲日報(吉隆坡)，1999年6月25日。

⁹³ Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope-Essays on Development and Latin America*(New Haven : Yale University Press, 1971), pp16-17.

政經社會變遷所需，若是沒有政治改革配合的話，目前強勢的國家經濟調控力必將下降，難以續繼推進經濟發展。任何欠缺自我更新能力的政治社會制度，都會在運作了一段時期後阻撓經濟的發展。經濟如果要前進，政治菁英就面對兩難：社會政治制度必須改革，否則最終將被新力量所推翻。而吊詭的是，新的政治力量的興起，往往是既有經濟活動的產物。

肆、合法性能力：以「亞洲價值觀」為例

正如韋伯(Max Weber)所指，統治者很少以赤裸裸的暴力形式，壓迫別人或組織服從命令，「每一個支配系統都會嘗試去教化人民對正當性的信仰，以合理化其統治。」這也是 Gramsci 所指的，文化意識形態具有正當化既有政治秩序的社會功能。

自獨立後，由土著政治菁英掌控的國家機關，逐步建立起一套以「馬來人霸權」為核心的意識形態，希望透過各種文化、教育、語言上的優勢控制，為實現一個「土著國家」鞏固合法性基礎。意識形態上的確立，有其最終的族群政治經濟利益，以及更為長期的文化與民族理想的實現。國家機關在馬來人主權(Ketuanan Melayu)和「土著至上主義」兩者相結合，遂漸經營和落實馬來人政治經濟霸權。

以巫統的馬來政治菁英為核心的國陣政權，在原有土著至上的文化霸權基礎上，已肌肉壯碩、羽翅豐滿，躊躇滿志。八〇年代末以來，國家機關開始展露自信與活力，因應新的國內外情勢，進行轉型與調整，豎立了幾道新的意識形態，擴大統攝政權統治的合法性基礎。政治菁英在建構文化意識形態和新的政治迷思(potitical myths)時，令人不得不承認，的確有其高度開創性的戰略縱深眼光，大有令反對黨和公民社會各方難以招架，重塑社會的集體意識。在內政發展上，國家機關提出「二〇二〇年先進國宏願」(Vision 2020)，外交上則倡導「反西方」論述，而面對第三波民主化浪潮，抗衡民主、人權攻防戰的就是高呼「亞洲價值觀」。不過，貫穿這些論述的核心價值，隱然就是亞洲國家脫殖民化之後「民族主義」思想的復興。由於「亞洲價值觀」有其內政外交上的雙重意義，故本節即以此為例，說明九〇年代後國家機關營造合法性共識的能力。

九〇年代初期，東亞威權國家掀起的「亞洲價值觀」或「亞洲式民主」等討論，其中的代表人物要數馬哈迪和新加坡前總理李光耀，一些知識界菁英和右翼政治人物也推波助瀾，最有力的例證是現任東京都知事(市長)石原慎太郎，就曾與馬哈迪合著了一本**亞洲的聲音**(The Voice of Asia)。⁹⁴一時之間，亞洲國

⁹⁴ 該書的日文原版書名是亞洲可以說不(*Asia That Can Say No*)，英文版才改為亞洲的聲音。*Mahathir Mohamad and Shintaro Ishihara, The Voice of Asia* (Tokyo : Kodansha International and

家的政治外交論壇紛紛豎立起標誌鮮明的「亞洲復興」、「亞洲主體性」、「東方主義」、「太平洋時代」等意識形態論說，以對抗殖民主義的帝國思想以及一切來自西方的「價值觀」。其實，「亞洲模式」和「反西方」的話語，既是亞洲各國人民在取得巨大經濟成就之後增強了自信心的一種表現，也是對過去那種既怨恨歐美的帝國主義侵略又崇拜歐美先進產業文明的矛盾心理的一種逆反。馬哈迪的反西方價值觀，是建立在經濟持續成長的基礎上，通過其個人的卡理斯瑪(charisma)的魅力，在國內形成一股保守階層的「政治正確」主張。之所以會有「亞洲人」喊著「亞洲價值觀」，主要導因於兩方面：一方面是東亞經濟成長而孕生的自信和自豪；另一方面則是對西方的某種固有的抵制心理，特別是針對西方的某些成見與偏見。⁹⁵

此外，「亞洲價值觀」表面上是國際政治上的民族主義思潮，經過「出口轉內銷」後，其實也有內政上的需要。這些東亞威權主義領導人之所以抗拒西方價值的侵入與滲透，部分是為了確保既有利益與統治合法性。由於國家資本主義和工業化發展，資本的積累必需依賴政府的強力介入，以調動資源和壓制勞工，政府必須保障社會秩序穩定和經濟持續成長，而西方式的民主、議會政治和反對黨活動，卻對部分都市中產階級頗具吸引力，當局為預防「和平演變」自然要嚴加拒斥，以防「精神污染」。在亞洲式民主的意識形態支配下，成了打壓國內民主與政治動員的正當性理由。大馬反對黨領袖林吉祥曾言，那些提到亞洲價值觀的國家，大多數是那些政府限制政治及公民自由，並以推動亞洲價值觀為名目，否定基本人權及公民自由合法化，以求永遠保住政權的國家。⁹⁶換言之，亞洲領袖企盼建構的，只是一種「非自由的民主」(illiberal Democracy)。

⁹⁷

馬哈迪政府認為亞洲有兩大價值主張是有別於西方社會，首先它承認發展中國家必須強調經濟與社會權利優於政治與公民權利，其次，亞洲社會重視群體利益多於個人自由。馬哈迪也反對美國把人權與貿易、援助掛鉤，並且質疑那些認為本身價值觀放諸四海皆準的西方國家，不應把他們的價值標準加諸於亞洲社會。⁹⁸

面對西方基督文明強勢的挑戰，其實不少思想家已預見唯有儒家學說與回教文明足以抵禦抗衡，而馬來西亞身處的環境與文化氛圍，正好是東西方文明的交會點。在國家機關和意識形態工具運作下，大馬的反西方論述在九〇年代

Kinokuniya Co., 1995)

⁹⁵ 林榕生，「何謂『亞洲價值觀』？」，南洋商報(吉隆坡)，1994年11月29日。

⁹⁶ 林吉祥，「亞洲價值觀與人權」，星洲日報(吉隆坡)，1996年9月15日。

⁹⁷ Daniel A. Bell, David Brown, Kanishka Jayasuriya and David Martin Jones, *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*(New York : St. Martin's Press, 1995)

⁹⁸ Mahathir Mohamad, *Asia New Deal*(Kuala Lumpur : Pelanduk, 1998)

迅速高漲，當美國保守派政治學者杭廷頓提出「文明衝突論」後，有關西方霸權和東西方文明對立與融合的議題，就立刻在大馬成為一大批評與嘲笑的焦點。前副首相安華更順勢大力推動「回教與儒家對話」的國際研討會，並在馬來亞大學成立東亞研究系和文明對話中心，安華關於亞洲文明的言論也結集成冊出版。⁹⁹

另一位「亞洲價值觀」的擁護者李光耀，在一九九四年接受美國外交事務(Foreign Affairs)雜誌訪問時多次談到文化的重要性和儒家學說與西方價值觀的差異。在這篇題為「文化決定命運」的訪問稿中，李光耀雖然不認為有「亞洲模式」之類的東西，不過，亞洲社會確實不同於西方社會。他認為關於社會和政府的概念，西方和東方的根本差別在於，東方人相信個人不是與世隔絕的原始個體，他離不開家庭和家族。¹⁰⁰李氏雖然同意民主與人權都是可貴的意念，但真正的目標是好政府。¹⁰¹

東西方關於民主、人權的論戰在一九九三年維也納的「聯合國人權大會」上達到高峰，不過之前在曼谷召開的亞洲國家預備會議上通過的「曼谷宣言」，雖然通過外交辭令對各種人權採取平衡的中庸之道來粉飾亞洲價值論，但卻主張「強調尊重國家主權和領土完整以及不干涉內政的各項原則，尤其要強調不許把人權作為施加政治壓力的手段。」

不過，東亞國家這種重主權而輕人權的觀念有其矛盾之處。它一方面強調在政治公民權利外，還有社會的、經濟的、文化的權利，應該在這些不同的人權中保持平衡；但是同時卻又無視人權與主權的平衡，把主權絕對化了。這種一邊倒的主權尊重論，無視人權與主權密切結合的相互關係。國際關係中的主權是國內關係中的人權概念的縮影，人權是主權的補充，主權是人權的保障，兩者之間具有內在的聯繫。因此，以主權為人權外交擋箭的「亞洲價值」論的主張就難免陰錯陽差之譏，因為「沒有人權就沒有主權」。¹⁰²一九九九年科索沃事件後浮現的「人權重於主權」的主張，已衝擊到東亞威權國家，引起不少討論。¹⁰³

⁹⁹ 參見 Anwar Ibrahim, *The Asian Renaissance* (Singapore : Times, 1996)

¹⁰⁰ 這篇訪談內容後來受到韓國總統金大中針對性的回應，金氏認為：「在建立牢固的民主制度和增進人權方面，亞洲不能再浪費時間了。最大的障礙不是文化遺產，而是威權主義領導人及其辯護士的抵制。。。文化並不決定我們的命運，決定我們命運的是民主。」參閱 Fareed Zakaria, "Culture Is Destiny", *Foreign Affairs*, Vol.73, No.2(March/April 1994), pp.109-126 ; Kim Dae Jung, "Is Culture Destiny?", *Foreign Affairs*, Vol.73, No.6(November/December 1994).

¹⁰¹ 不過，李光耀承認好政府也包括人道與文明的行為標準，但一個國家必須先有經濟發展，民主才可能隨之而來。見新加坡聯合早報編，*李光耀 40 年政論選*(新加坡：報業控股華文報集團，1993 年)，頁 567-579。

¹⁰² 井上達夫，「自由民主主義與亞洲價值」，*二十一世紀*(香港：中文大學中國文化研究所)，第 54 期，1999 年 8 月號，頁 4-12。

¹⁰³ 科索沃戰事後關於人權、主權孰重的問題，漢語世界的一些討論可參見張翠容，「哈伯馬斯

「亞洲價值觀」論者另一主張，是發展中國家的生存與發展的權利。概括地說，生存優先於自由的觀點，意味著構成自由民主主義的核心的公民的、政治的權利，是一種只有在發達國家才能實現的奢侈。對於發展中國家，更緊急的課題是為了保障人們擁有基本的生活資料的權利而推進社會的經濟發展，哪怕犧牲個人的自由和參政權也在所不惜。可是，正如印度裔的一九九八年諾貝爾經濟學獎得主 Amartya K. Sen 研究飢餓問題後指出，言論、出版、報導的自由以及向民眾的訴求開放的民主參與渠道，對於有效保障人們的生存權是必不可少的。因為沒有這種政治上的自由，政府就不能獲得為解決人民困苦所必要的信息和動力。此外，從人權概念發展出發的歷史來看，即使在歐美社會，社會經濟的權利也是在公民的、政治的權利之後才出現的，所以被稱為「第二代人權」。

「亞洲價值」紮根於亞洲的傳統文化之中，是與作為自由民主主義的核心的公民權、參政以及公開批評政府的權利互相拒斥的。可是，亞洲各國的文化、宗教、群族充滿歧異與矛盾，較西方社會複雜甚多，「亞洲價值」的內涵並沒有太多一致性。因此，所謂「亞洲模式」，說穿了其實就是要奉行一種「沒有政治自由的經濟自由」的體制。這裡的「經濟自由」當然不是沒有限制的，市場活動大都要受到開發型政府的干涉和誘導。¹⁰⁴對東方價值觀和儒家倫理下的民主，部分學者也認為這充其量只是在現代化衝擊下解決問題的手段之一，而不是對多元社會利益觀點出現認可與表示欣賞，以東亞與東南亞的現象，只是掩護技術官僚與管理階層用的。¹⁰⁵

馬哈迪對「亞洲價值」的某些主張和反西方霸權的話語，如凸顯後殖民時代亞洲的主體性、對全球化和資金自由流動的批評，部分論點有值得深思之處。不過，他的許多言論出發點與實際作為充滿權謀與雙重標準，言行不一，這反映在他處理內政問題上的威權和反民主作風。馬哈迪上台之初曾提倡的「領袖以身作則」理念，看來已擱之腦後。「亞洲價值觀」充其量只是八〇年代末曾在中國大陸甚囂一時的「新權威主義」的翻版而已，差別在於前者加強了其在外交上的取向，而後者著重的是國內政經改革的策略順序。九〇年代末的亞洲金融風暴後，此一主張正仿似大馬、印尼的經濟一般，已受創甚重，搖搖欲墜。馬哈迪等人創造和闡揚這系列帶有新權威主義色彩的言論，試圖為後冷戰格局的國際政治權力運作的「典範」(Paradigm)轉移營造氣勢、豎立理論基礎，以合理化東亞模式的自由市場威權主義。無論如何，反西方與仇外的「亞洲價值觀」，

的主戰論」，明報(香港)，1999年8月23日；崔之元，「民族自決權的理論困境—兼論北約『人權高於主權』說的謬誤」，明報月刊(香港)，1999年8月號，頁52-55。

¹⁰⁴ 井上達夫，「自由民主主義與亞洲價值」。

¹⁰⁵ 石之瑜、凌煥銘，「西方關於東亞民主化的研究」，中國大陸研究教學通訊(台北：台灣大學政治系)，第19期，1997年4月。

基本上只是由政治領導或圍繞在其身邊的政策智囊建構出來的政治迷思，反映出政治—權力—知識三者之間的同盟互動關係，可惜仍欠缺理論和哲學層次深度。

東亞地區的經濟風暴有助於消滅亞洲式價值觀的迷思，這種迷思宣稱，民主和人權都是「西方式」概念，不利於亞洲本身經濟成長。從大馬和印尼年來的政治改革風潮看來，本區域人民也日漸了解，建立開放和有民意基礎政府的好處。如同香港民主派領袖李柱銘所言，最能安度亞洲金融風暴的國家，都是民主政體，包括台灣、菲律賓和日本在內。至於南韓和泰國等正在復甦當中的國家，也都是因為它們已透過民主程序，來揚棄先前貪腐的政權。¹⁰⁶

伍、財政汲取能力

有學者認為，在四種國家能力中，汲取能力最為根本，因為只有當國家掌握了必要的財力時，才能實現它的其他功能。¹⁰⁷從歷史的角度看，一部現代國家演化史就是一部國家財力增長史。早在十六世紀，當現代民族國家剛開始形成時，布丹(Jean Bodin)就已認識到，「財力資源是國家的神經」。考慮國家財政收入佔國民收入比重在過去幾個世紀的變化，我們會發現，這個比重一直呈上升態勢。如果我們承認總的說來世界各國的國家能力在過去幾個世紀裡有所增強的話，大概就會想到將汲取能力作為衡量總的國家能力的主要指標。事實上，將汲取能力作為衡量總的國家能力的指標是個不錯的選擇，因為第一，汲取能力比調控能力、合法化能力和強制能力更容易量化、更容易測量其波動方向和波動幅度、更容易摒除主觀判斷的干擾；第二，正如熊彼德所說，「財政上的變化是一切變化的重要原因之一」，反過來，「所有的變化都會在財政上有所反映」。

測量一個國家汲取財政能力大小的指標，可以政府財政收入與國內生產總值(GDP)或國民生產總值(GNP)—兩者可稱為國民收入—之比，作為計算方法，其計算公式為：

$$\text{國家汲取能力} = \frac{\text{預算收入}}{\text{國民收入}}$$

上述公式中，預算收入是指政府可利用的社會資源，簡稱政府資源；國民收入是指社會可提供的資源總量，簡稱社會資源。國家汲取能力的經濟指標是政府財政收入佔國民收入比重，這是政府動員汲取的社會資源佔總的社會資源的份額。另外，政府財政收入(或財政支出)分別包括中央和地方政府兩級財政

¹⁰⁶ 李柱銘，「亞洲民主政體安度金融風暴」，中央日報(台北)，1998年1月22日。

¹⁰⁷ 王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告(香港：牛津大學出版社，1994)，頁5-7。

收入(或財政支出)，我們注意到大馬是聯邦制國家，中央與州級有一定分權，因此國家汲取能力應定義為中央財政收入(或支出)佔國民收入比重：

$$\text{國家汲取能力} = \text{中央預算收入} / \text{國民收入}$$

國家汲取能力是政府實現工業化與現代化的基本能力，也反映了一國的社會政治整合能力。從表 2:5 中的大馬與印尼中央政府財政收入佔 GDP 百分比(一九六五年至一九九三年)看來，大馬的財政汲取能力遠比鄰國來得高。而且，從七〇年代以來更有逐漸提高之勢，這正好反映出新經濟政策以降國家機關干預範圍擴大，國家對經濟調控能力的加強。

表 2:5 中央政府財政收入佔 GDP 百分比(%)

國家	1965	1973	1976	1980	1984	1988	1993
大馬	20.6	24.0	21.82	26.35	25.78	25.73	27.54
印尼	3.9	14.8	18.15	21.40	20.43	16.23	--

資料：International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1994.

財政汲取能力是國家動員吸取全社會資源的能力，是國家能力的核心，也是國家實現其他能力的基礎。從以上對大馬強制性能力、經濟調控能力和合法化能力的討論，我們可以瞭解，大馬各種國家能力和對社會的滲透力之強大，是由於財政汲取能力提供了國家抽取社會資源的制度性基礎。可見，財政汲取能力是最重要的國家能力，國家只有掌握了財政資源，它才能實現其他的國家能力和國家職能。從表 2:6 對各個發展中國家中央政府財政收入佔 GDP 比重的比較，可以進一步發現，大馬的政府財政汲取能力在各國中亦不遑多讓，屬於汲取能力高的國家。不只如此，大馬財政汲取能力相當穩定，沒有呈現太大的波動，這反映了現在政權權力鞏固，國家機關對政治經濟的調控能夠維持長期的平穩，並沒有受到太大的社會挑戰，這又與它的政權合法化能力高於一般發展中國家，是相一致的。如果再考慮到大馬是一個聯邦體制的政體，中央與地方各有汲取資源，則中央比重之高更可以看出國家機關的強勢支配與控制，以及中央集權的程度，是一個典型的「既強又大的中央」。(另見第三章)不過，大馬可以避免其他發展中國家的弱國家的窘境，展現強大的國家統合滲透力，自然也與中央政府高度的汲取能力有關。

表 2:6 發展中國家中央政府財政收入佔 GDP 比重的國際比較(%)

國家	1972	1989	變化量
巴基斯坦	12.5	17.8	5.3
印尼	13.4	18.4	5.0
孟加拉國	8.6	8.8	0.2
前南斯拉夫	20.7	5.6	-15.1
中國	4.5	6.9	2.4
尼日利亞	9.4	15.7	6.4
大馬	24.0(1973)	25.73(1988)	1.73

資料：International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1994

國家能力對一國工業化進程產生深刻影響。一般而言，國家能力愈強，該國工業化速度就愈快；反之則慢。在世界經濟發展過程中，一國經濟落後，工業化起步越晚，國家(尤以中央政府)在其工業化過程中應當發揮的作用越大。只有依靠國家的力量才能在短期內集中巨額資金為該國工業化起飛奠定基礎，德國、日本這兩個後進發展國家，就是明顯例證。但另一方面，社會抽取的無限擴大帶來社會資源的緊張，也影響了能帶來社會發展的資源投入。

馬來西亞政府汲取能力之高，經歷七〇年代國家機關的資本積累後，馬哈迪首相在八〇年代上台後就選定實現工業化、現代化的長遠目標，如發展國產汽車工業、鋼鐵業等資金密集的重工業，倘若缺乏一個強有力的中央政府，就肯定無法有效運用全社會資源，以實現此一目標。九〇年代後，大馬轉而向資訊電子產業進軍，推動「多媒體超級走廊」(Multimedia Super Corridor, MSC)和「電子城」(Cyberjaya)，其實都與國家財政汲取能力強大有連帶關係。我們不否認民族主義是推動大馬工業化政策的一股原動力，尤其是馬哈迪個人強烈的民族主義情結。一般上，落後狀態激發了民眾和政府官員中民族主義情緒，而且也迫使國家去有效地組織自身以求生存。¹⁰⁸但一定的國家能力，始終是必要條件。

¹⁰⁸ Alexander Gerschenkron 認為，這種民族主義情感對後發展中國家去趕超發達國家極為重要。他強調，發達國家，如英國，用不著一種宗教式的情感來補充國家的工業化政策。但在後發展國家，如法國、德國和俄國，因為其工業革命發生在英國之後，有必要創造出一種「遲工業化的意識形態」以作為「工業化計劃的精神動力」。就是說，在落後國家，工業化要求一種帶有民族情感的新政。Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge : Harvard University Press, 1979)

陸、結論：國家限度的問題

馬來西亞國家發展的歷史表明，國家能力經歷了一個不斷增長的過程。國家能力的增長，在一定程度上克服了獨立初期隨經濟分配差距而來的族群與社會動盪。然而，從國家權力的發展來看，弱國家固然不利於現代化與政治發展，但國家權力無限增長所帶來的畸形結果，也同樣會影響到現代化過程中的國家建設。強大的國家能力抑制了社會內部的政治衝突，增強了制定政策的自主權，為市場經濟發展所必需的資本積累創造了條件。但是，若當初國家權力的增長是通過非制度化的途徑實現的，這樣就不可避免地帶來了一些不受制度制約的後果。¹⁰⁹

後果之一是國家對於社會的控制，抑壓社會活力，其無限發展的後果是「利維坦」(Leviathan)的巨靈對社會生活的威脅。托克維爾(Alexis de Tocqueville)在分析十八世紀法國國家與社會關係時指出，「由於中央政權已經摧毀了所有中間政權結構，因而在中央政權與個人之間，只存在廣闊空曠的空間，因此在個人眼中，中央政權已成為社會機器的唯一動力，成為公共生活所必須的唯一代理人。」¹¹⁰社會控制的無限增長會妨礙公民的權利與自由，妨礙社會文明的進步；社會規約的無限擴張會帶來社會對於國家的依賴性，不利於社會自我行動能力的增長。出版、集會、結社等公民與政治權利受到限制，政治反對派受到壓制，這便是國家能力與自主性無限擴張給社會帶來的代價。

國家能力非制度化增長的後果之二，會帶來政策執行的低效率。國家常會為了一時的政治目標，或為了某種意識形態的原因，會不惜成本地對社會進行干預，造成對經濟發展的極大危害。國家不僅可以在政治活動中隨意浪費社會資源，還會將社會資源配置到存在價值不大的公共部門當中，這就造成邊際效應降低。而且，國家干預會造成一些既得利益，這些既得利益又反過來加劇干預活動，使任何政策改變都顯得十分困難，除非出現強勢的政治菁英以過人意志促成改變，否則政策目標就會更為僵化。譬如，八〇年代中期大馬推動私營化政策以來，國家機關是以相當大的自主性，落實經濟自由化政策，但我們檢討後發現，政策實行結果似乎有削弱國家自主性之勢，尤其是經濟的財團化，使新興資產階級與巫統的政商新貴在依恃主義下日益壯大，不只激化黨內鬥爭和決策過程，也擴大社會不公，孕育社會矛盾的危機。

國家能力無限增長的後果之三，是國家體制中滋生與尋租相關的腐敗現象。尋租的概念是布坎南用以表示尋求國家管制行動所帶來的差價收入即租金的活

¹⁰⁹ 時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中 的國家與社會(北京：北京大學出版社，1996年)，頁 134。

¹¹⁰ 托克維爾，董果良譯，論美國的民主(北京：商務印書館，1996)，頁 872。

動，其特點是利用合法或非法手段，如遊說、溝通、走後門等，得到占有租金的特權。國家介入和干預經濟容易造成任意的或人為的資源稀缺現象，如追逐特許權、配額、許可証的分配。腐敗與尋租行為往往與國家權力對公共利益的偏離相關。國家因缺乏有力的制衡機制，造成公共利益與特殊利益不分，是產生腐敗的巨大溫床。S. P. Huntington 說明了腐敗的兩種基本現象：「一方面用政治權力去換取金錢，另一方面則用金錢去換取權力。」¹¹¹此外，許多第三世界國家仍帶有封建色彩遺緒，無限增長的權力使國家的公共部門成了地位、財富、聲望和權勢的最重要來源，又因為威權主義政體下政黨、利益團體等競爭者力量相對微弱，官僚行政機構就更可以不受限制。從巫統黨營事業、朋黨主義的猖獗，及不受任何監督機制有效約束的政商關係看來，這正是構成當前大馬貪腐、濫權現象的根源。

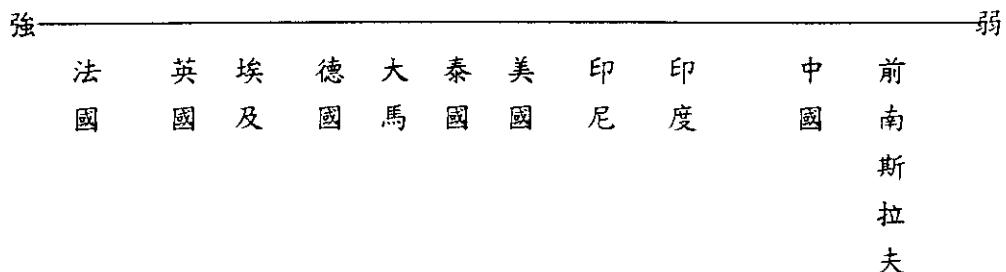
可見，若是國家能力無限擴張的結果，就自然要面對國家能力限度的問題。其實，國家的「強度」本身就包含一個極限的問題，國家不可能是像黑格爾所說的「無所不知、無所不能的全知全能國家」，而應該是有一定限度的，要受到制度性機制的約制。Peter Evans 也說，自主性的國家機關可以變為「掠奪性的國家機關」(predatory state)，從社會掠奪資源給國家官僚做消費性享用，而未必會成為發展型的國家機關(developmental state)。因此，他提出「鑲嵌的自主性」(embedded autonomy)這個概念，來指涉東亞國家機關的發展主義。要成為發展型的國家機關，必須在制度上一致地朝向改革、規劃經濟發展的策略，以及帶動私人的投資。「它是一個隱藏在具體社會連帶的自主性，將國家機關與社會連結起來，提供**制度性**的管道來持續地**協商**和再協商目標與政策。」¹¹²

關於馬來西亞國家能力的分析已經說明，它無疑就是一個威權民主下的「強國家、弱社會」局面。不過，這種國家能力的強度是相對意義的，為要看出一國國家能力的「強度」為何，我們試以國家財政汲取能力為標準(以 1989/1990 各國中央政府收入佔 GDP 比重為例)，比較各國國家能力的強弱，並用下列的光譜來表示：

¹¹¹ S.P.Huntington, 王冠華等譯，《變化社會中的政治秩序》(北京，三聯書局，1989 年)，頁 56。

¹¹² Peter Evans, "The State as Problem and Solution : Predation, Embeddedness, Autonomy, and Structural Change." In Stephan Haggard and Robert R. Kaufman eds., *The Politics of Economic Adjustment* (N.J. : Princeton University Press, 1992), p.164.

圖 2:1 各國國家能力比較



資料來源：IMF, Government Finance Statistics Yearbook 1991(Washington, D.C. : IMF, 1991)

在一般的國家與社會關係的討論上，要解決國家機關對公民社會過度的宰割，並尋找合理的出路，大都主張從削弱國家能力下手，從此意義上來講，當代美國政治自由主義理論家 Robert Nozick 的所謂「最弱意義的國家」，可以說是國家限度方面最為極端的政治哲學主張了。但長期而言，國家能力的弱化反而不利於一國的長程發展與政治整合，這對發展中國家的挑戰也更為嚴峻。因此，就理論上來說，我們反而認為這更需要從立憲主義和政權形式的思路出發，作漸進的順利轉型，才可望建構一個有利於國家與社會良性互動的關係，以保障人民政治、經濟權利。依政權形式和國家能力兩個角度，可以劃分出四種體制：¹¹³

表 2:7 政權形式和國家能力的四種體制

政權形式

	威權主義	民主主義
國家能力強	A	B
國家能力弱	C	D

A 型為「威權主義的強政權」，七、八〇年代的台灣、南韓等東亞「發展型國家」可算是此類型代表，目前馬來西亞也正處於這一階段。但它的弊端已為人們所熟知，由於沒有民主機制，集中起來的財富和資源很可能因為當權者錯誤的決定或監守自盜，而白白浪費，也損害公民社會生機。

¹¹³ 王紹光，挑戰市場神話，頁 55。

B型「民主主義的強政權」，政權形式是民主的，同時國家能力很強。經過民主程序決定的事情，國家有能力實施。英美國家即是個中典範。

C型為「威權主義的弱政權」，許多第三世界威權主義國家，並沒有出現工業發展、經濟起飛，這恐怕與國家能力太弱有關。

D型為「民主主義的弱政權」，印度、俄羅斯大概可以歸入這一類。政權形式雖然是民主的，但國家無力有效地實施自己的社會經濟發展綱領。

結合國家能力與政權形式，我們認為馬來西亞未來應該選擇的是B型的「民主主義的強政權」。一方面權力的根源來自於人民，民主是奠立在「民治」(rule by people)基礎上，另一方面也不能忽視國家的權威性。如果民主的結果是使國家成為像印度、俄羅斯等三流的國家，將出現民主的混亂、民主的失序，而非民主的權威與能力。就因為部分發展中國家實行沒有權威性的民主，正好賦予東亞國家威權領袖漠視民主政治發展的最好藉口和理據，要克服這種對民主「妖魔化」、「污名化」的論述，必須在強調民主之餘，訴諸有限度的和合乎立憲精神的國家能力與公共權威。

馬來西亞有相當強有力的國家能力，在追求民主化過程中，要做的是適度**限制**國家能力，尤其是威權宰制的強制能力和對經濟資源的掠奪，而不是**弱化**國家能力。如果認為弱化國家能力，是實現民主的途徑，恐怕是個錯誤的認識。歷史經驗表明在向民主政治轉型過程中，如國家能力沒被嚴重削弱(前提是現政權在種種壓力下做出妥協)，則政權形式的更替一般會比較和平，比較順利；如果國家能力被嚴重削弱，致使公共權威不復存在，則可能爆發內戰或革命。大破之後再來大立，實際上是不切實際的浪漫理想。比較英國光榮革命和法國大革命的結果自然發現，當老百姓經歷過混亂而又失去公共權威的民主制度後，反為轉而相信壞秩序總比無秩序好時，威權主義就會以新的形式重新出現。¹¹⁴本世紀前半葉，德國納粹法西斯政權取代威瑪共和的歷史，就提供世人不少啟示。

民主政體與國家能力是一種互為滲透的關係。實行國會代議政治和決策民主比威權民主政體更有利於國家能力的提升，因為前者給人們參與決策的機會，人們相信由代議機構作出的決定具有合法性，因此更願意納稅、守法。大馬私營化政策把城市排污工程私授給財團，引起民眾杯葛繳費，就是一例。反之，符合立憲精神的國家能力與公權力，有助於鞏固民主政體，建構可長可久的成熟民主傳統。推動威權政體民主轉型時，國家與社會的關係應該是適度限制國家能力，但最終目標還是要實現一個強有力的民主政體。

¹¹⁴ 托克維爾，*舊制度與大革命*（香港：牛津大學出版社，1994年）。

第三章 集權型的聯邦與地方關係

壹、「政府集權」與「行政分權」

法國政治思想家托克維爾在比較研究各國政治制度的基礎上，提出並區分了「政府集權」和「行政分權」這兩個概念。在他看來，一個比較合理的政治制度，應該是結合了兩者。前者所討論的問題是關係全體國民的利益，譬如一般法律的制定和實施、國家的對外關係等，應該置於同一權威之下，這就叫做「政府集權」。與此對比，其他一些問題只與某個國家中的一部分民眾的利益有關，譬如地方的建設事業等。如果也把它們置於同一權威之下，就成為所謂「行政集權」。反之，乃是「行政分權」。¹

在觀察實際的政治運作時，一旦引入這個區分，我們發現現實中的政治制度就往往以各種不同的形式結合了四者：「政府集權」和「政府分權」、「行政集權」和「行政分權」。在「政府集權」和「行政集權」等兩種集權結合在一起的時候，國家機關往往有特別強大的力量，但是必然會因此而侵犯民眾的權利。在這種情況下，人們往往必須完全放棄自己的意志，知道的只是服從。人與人之間、社會組織與社會組織之間的關聯，常常是被國家機關切斷了，人們因此被孤立地置於強大的國家機關支配之下。到托克維爾的時代為止，歷史上集合了這樣兩種集權的國家並不多見。在托克維爾看來，法國歷史上的路易十四的時代，是政府集權的一個典型。那時，「朕即國家」，國王擁有制定和解釋法律的權力，並全權代表法國介入國際事務。不過，即使在路易十四的時代，法國政府的行政集權程度也並不是很高。十七、十八世紀的英國也有高度的政府集權，但是沒有行政集權。托克維爾認為這是當時英國充滿活力的一個基本原因。

²

在美國的政治制度下，政府權力與行政權力更是被分離開來，國家利益被置於相對集中的政府權威之下，而地方利益則被置於相當分散的行政權力之下，從而為美國的生機勃勃的發展奠定了政治制度的基礎。托克維爾在考察過美國的政治後指出，美國人普遍認為，新大陸的共和制度之所以能夠存在和長久延續，有賴於聯邦制度的存在和長久延續。南美的一些新興國家之所以長期沉淪，主要是因為它們總想建立強大的共和國而不實行主權分享。³

反過來，高度的行政集權會產生甚麼情況呢？在托克維爾看來，古代中國正是行政權力高度集中的一個典型。在中國歷史上，這樣的「行政集權」的確也

¹ 托克維爾(Alexis de Tocqueville)，董果良譯，論美國的民主(北京：商務印書館，1996)，頁96。

² 托克維爾，董果良譯，論美國的民主，頁97。

³ 托克維爾，董果良譯，論美國的民主，頁182。

曾創造了繁榮。但是，在這種「行政集權」的制度下，正像托克維爾所說：

有安寧而無幸福，有百業而無進步，有穩勁而無闖勁，有嚴格的制度而無公共的品德。⁴

根據這樣的對比研究，托克維爾強調指出：一個國家不可能沒有相當程度的政府集中而生存下來，因此政府集權在很大程度上是必要的；然而，「行政集權」則只能壓抑人們的能動性與公民精神並使之枯竭。當然，成功的行政集權可以在特定的時間內集中使用國家的資源，完成國家的某些目標。但是，由於它壓抑社會的能動精神而最終會使產生資源的源頭枯竭，因此，從長遠看，行政集權往往只會弱化國家力量。⁵

馬來西亞的政治研究比較忽略聯邦與地方關係的面向，⁶實際上國家機關在當中扮演的角色相當重要，在多次聯邦與地方關係激烈的角力中，涉及權力與資源的分配時，聯邦政府意志多能貫徹，充份展現國家機關對地方政治的滲透和控制能力。聯邦的集權、集錢不只反映在吉隆坡與各州的關係上，六〇年代中期取消地方縣、市的選舉後，對地方上「去政治化」的結果，也扼殺了原有的地方政治和自治精神，影響所及，對培養政治參與文化和營造社區意識皆有所不利，進而妨礙公民社會的建構與發展。

按照托克維爾的分析線索，馬來西亞的政治制度，在很大程度上正是「政府集權」和「行政集權」兩者合一的，儘管行政集權的強度並不像歷史上的法國或當代的中國那麼高，但絕對是達到了干擾地方政治發展的程度。雖然這樣的聯邦與地方關係安排確實在過去四十餘年間維持國內政治穩定，但是，由於高度「行政集權」而造成的對於各方面積極性的壓抑，使得地方自治與公民意識的長足發展不可能實現，對東馬少數族群的民意選擇與多元文化感受也相當不尊重，從而埋下聯邦與地方的緊張和矛盾。

馬來西亞自一九五七年獨立後，即採行聯邦制，但分權的制度卻向聯邦政府傾斜，引起不少聯邦與地方之間的權力爭執，其中最嚴重的一例，是導致新加坡在一九六五年被迫脫離聯邦，獨立建國。⁷馬來西亞之所以實行聯邦體制，有其歷史與現實考量。如果馬來半島各州不存在世襲的統治者蘇丹(Sultan)，或是英殖民政府企圖在一九四六年建立聯邦集權取向的馬來亞聯邦(Malayan Union)

⁴ 托克維爾，董果良譯，論美國的民主，頁 101，註 50。

⁵ 吳國光、鄭永年，論聯邦—地方關係(香港：牛津大學出版社，1995)，頁 11。

⁶ 在少數關於大馬聯邦與地方關係的研究裡，Shafriddin、Wee Chung Hui 曾嘗試從財政角度探討聯邦對各州經濟、資源的汲取與支配，Milne and Mauzy 的研究則偏向結構與法制途徑，而近年來 James Chin 多就聯邦對東馬的政治干預來說明兩者的權力衝突。

⁷ 李光耀，李光耀回憶錄(台北：世界書局，1998)，頁 2 至 12。

沒有流產的話，也許獨立的憲法是不會採行聯邦制。⁸

聯邦制的馬來西亞目前由十三個州(state)和兩個聯邦直轄區(吉隆坡、納閩Labuan)組成。新加坡曾在一九六三年加入聯邦，但在兩年後退出。本節將從憲法架構中有關聯邦分權的規定，說明聯邦與地方關係之所以引發緊張的制度性背景，其次將討論在現有的政治運作中，聯邦與各州的人事權和財政權的劃分。最後將簡析吉蘭丹、沙巴和砂勞越三州，與聯邦政府之間錯綜複雜的政經矛盾。

貳、憲法與聯邦分權

根據 K.C.Wheare 的定義，聯邦原則的要點在於政府的權力是否在互相協調又各自獨立的政權之間進行劃分。除此之外，地方的憲法依舊繼續有效，分權不在於使地方政府按憲法只承受剩餘的權力，而在於不論誰得到剩餘的權力，聯邦或地方政府均互不從屬。⁹

馬來半島在英國殖民勢力進入前，並沒有任何權力統一和集中的聯邦政治建制，因此，英殖民者就以參政司(Residen)或顧問的形式對各州首長和蘇丹實行間接的統治。有人以此認為，英國人在馬來亞扮演的角色大部分是保護者(protector)而非殖民者。但是，隨著各州之間行政管理的互不協調，基於行政上的需要，一八九五年就首次出現由四個州屬組成的，具聯邦形態色彩的「馬來聯邦」(The Federated Malay State)。這可說是獨立後大馬採行聯邦政體的溯源。直到一九一四年，當英殖民勢力全面進入馬來半島各州屬時；當時英人治理的半島就分別以三種政治體制的面貌出現，即「馬來聯邦」、「馬來屬邦」(The Unfederated Malay State)和「海峽殖民地」(Straits Settlements)。

但三種行政體制仍然出現管理上和政治上不協調問題。當二次大戰後英國勢力重回馬來半島時，即建議組成「馬來亞聯邦」統合各州事權，但基本上權力則集中在吉隆坡的總督手中。不過適逢戰後馬來民族主義意識高漲，加上擬議中的聯邦草案有削弱馬來統治者的特權和放寬非馬來人取得公民權地位之虞，最終導致馬來社會強烈反彈，巫統也就是在此刻應運而生。¹⁰

倡議「馬來亞聯邦」受挫後，英國殖民者在一九四八年提議，以「馬來亞聯合邦」(Federation of Malaya)取而代之。相對於前者，後者除保留馬來人在宗教、公民權和統治者的特權，收緊對非馬來人取得公民權的條件外，也更具各

⁸ R.S.Milne and Diane K.Mauzy, *Politics and Government In Malaysia*(Singapore : Federal Publications,1977),p.101.

⁹ 惠爾(K.C.Wheare)，聯邦政府(台北：商務印書館，1992)，頁14至15。

¹⁰ John Fuston, *Malay Politics in Malaysia : A study of the United Malays National Organisation and Party Islam* (Kuala Lumpur : Heinemann, 1980)

州分權的精神，聯邦體制也開始滲進馬來半島的行政系統內。¹¹因此獨立前的李德(Reid)制憲委員會，就自然主張維持半島上聯邦體制的行政架構，馬來半島也就在此基礎上，跨入建設一個現代民族國家(Nation State)過程。

由於英國在馬來半島的統治還算溫和，只有在蘇丹皇室繼承發生衝突或華人私會黨爆發械鬥時才加入干涉，因此馬來半島的內陸部分從來沒有被有效地殖民化。所以，在去殖民化的過程和獨立初期階段，因各州收回主管內部事務的權力，因此聯邦政府的行政與立法權力在某種程度上已被「地方分權」(decentralized)了。而這種情形直到後來的發展，尤以剿共的緊急狀態時期，才開始改觀。¹²緊急狀態揭露了這個政治體系地方分權的弱點，迫使當局重新評估當時的體制安排，這才有了之後聯邦集權的發展。¹³

從獨立後的聯邦憲法看來，權力顯然較為傾向聯邦政府。李德制憲委員會報告書中建議，「在建立強有力的聯邦政府之時，也要確保各州屬享有自主性。」但觀諸憲法條文，似乎更為重視前者，而忽略後者。¹⁴

正如印度憲法的模式，大馬聯邦憲法也把聯邦與各州掌管的權限與事務以列舉方式分成三大表目。屬聯邦權限的第一表目列舉之事務，包括外交、國防、教育、財政、交通運輸、貿易工業，內部安全，醫藥衛生、勞工、社會保險、出版等。至於第二表目中州的權限事務，除土地、農業林業、水利工程外，其餘皆屬「瑣碎細微」之事，諸如地方政府組織、地方性服務(如墳地、市集、公眾娛樂場所執照管理)、頒佈州公共假期以至「捕龜與河中捕魚」、調查與研究之類者。儘管憲法中第三表目也列舉聯邦與州屬共同分享的權限，如水利灌溉、生物保育、文化體育、社會福利，但基本上仍由聯邦主事部門實際主導，各州的自主權不高，僅限於協調、輔助、執行之角色。雖然憲法第 77 條指出，在各表目中未列明之任何事項，其剩餘立法權為各州立法機關所有，但由於三大表目的含蓋廣泛，這項規定在實際操作上已無太大空間。¹⁵

另一方面，就立法與修憲程序來看，也可說明聯邦權力的膨脹與獨大。聯邦憲法第 75 條規定，如果任何一州之法律與聯邦法律不一致時，聯邦法律必須

¹¹ Shaikh Mohd Noor Alam, *Federalism di Malaysia*(Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka, 1988), p.4.

¹² 參閱 Zakaria Haji Ahmad ed., *Government and Politics of Malaysia* (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1987) ; Von Vorys, *Democracy without Consensus : Communalism and Political Stability in Malaysia*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1975)

¹³ Ted Robert Gurr, Barbara Harff, *Ethnic Conflict In World Politics*(United State : Westview Press, 1994), p.62.

¹⁴R.S.Milne and Diane K.Mauzy, *Politics and Government In Malaysia*, p.101.馬來西亞承繼不少英制傳統，其實英國就是聯邦集權的國家，直至一九九七年工黨上台後，才開始下放權力，如成立蘇格蘭、威爾斯議會，開放倫敦市長民選等等。

¹⁵ R.S.Milne and Diane K.Mauzy, *Politics and Government In Malaysia*, pp.102-103.

有效，而州法律不一致之部份必須無效。聯邦政府也獲得授權，為統一對外事權，可以對屬於州權限的事務進行立法，在頒佈緊急狀態時，聯邦更是對任何州統轄的事務均有立法權。

進一步而言，在修憲過程中，憲法修正條文須經各州立法機關通過，只需經國會上下兩院皆以三分之二表決通過即可，反觀美國的聯邦體制，憲法須經三分之二州屬通過才可生效。在執政的「國陣」獨大的情況下，肆意修憲乃是輕而易舉之事。大馬獨立四十二年以來，修憲次數頻密，已達 42 次之多，多少與此有間接關係。其實，當初在李德制憲委員會的設計裡，也有顧慮到這個問題，因此試圖從國會上議院(Senate)的成員結構上賦予州屬代表更大的比例，以防聯邦一旦修憲擴權，尤其是涉及聯邦分權的修憲案時，可充作一道屏障。依原來的設計，上議員(Senator)33 人，每州各兩個名額，共 22 人，另由最高元首委任 11 人，各州代表占三分之二強。但一九五七年憲法規定上議院 36 人，地方 22 人，聯邦委任 16 人，¹⁶兩者差距已經縮小。可是歷經多年來修憲結果，目前上議院席次為 69 席，十三州州議會以間接選舉方式，各推舉兩名，加上吉隆坡與納閩(Labuan)聯邦直轄區合共推舉三名，共計 29 名，還不達半數，其餘 40 名則由最高元首委任。上議員未經民選產生，各州議會推薦之人選，有時就淪為執政黨政治酬傭性質，或政治人物選舉落敗後的「走後門」管道，其代表性與功能性頗受懷疑。可見，州權的受擠壓，也反映在聯邦上議院的席次結構上。

聯邦政府侵害州政府事權的情況也漸有「制度化」的趨勢。以土地事務為例，原為州政府主管，但聯邦憲法第 91(5)條卻明文規定設置「全國土地理事會」，以在「諮詢聯邦政府、各州政府後，不時制定一項全國性政策，以促進及統制全聯合邦土地在礦業、農業、林業及其他方面之用途，並執行有關該項政策之法律。」此舉實際上有利於聯邦對土地的徵用和開發。同樣的例子還包括「全國森林理事會」、「全國地方政府理事會」等等。新近的例子則是水供問題，一九九八年上半馬來半島部份地區面臨水荒危機。¹⁷由於水利的工程與管理原為州政府權限，故水荒問題凸顯各州的協調和應變能力不足，聯邦政府遂有意援引全國土地理事會的模式，欲大力介入各州水利事務的統籌權，令這種侵權行為形成制度化的機制而更行鞏固。

一九六三年九月新加坡、沙巴(Sabah)、砂勞越(Sarawak)加入聯邦，成立馬來西亞，半島與新加坡通稱為「西馬」(West Malaysia)，沙、砂兩州則為「東馬」(East Malaysia)。當時吉隆坡政府對這三州在聯邦的權利與義務賦予更多的保障

¹⁶ B.H.Shafruddin, *The Federal Factor in the Government and Politics of Peninsular Malaysia* (Singapore : Oxford University Press, 1987), p.17.

¹⁷ *Far Eastern Economic Review*, June 25, 1998.

和自主權。¹⁸不過，當時李光耀的新加坡政府雖可主掌教育與勞工事務，但聯邦政府仍控制了警察與安全部門，而且對稅收問題也引發爭執，埋下往後衝突的伏筆。¹⁹在東馬方面，聯邦與沙、砂兩州簽訂「二十點條款」(Twenty Points)，對當地的權益賦予較大保障，但聲明無權退出聯邦。²⁰由於沙、砂兩州原住民民族主義和地域情結萌芽，令吉隆坡以馬來裔回教徒為核心的國陣聯邦政府常深感壓力，導致聯邦政府必需不時介入東馬的選舉與政治。長期下來，地方與聯邦之間多少出現心結和矛盾。

在地方選舉方面，自一九六五年以來，因印尼蘇卡諾政權反對馬來西亞成立，發動「對抗馬來西亞」運動(Confrontation)，當時的聯盟政府就以影響國家穩定為由，取消了自獨立以來行之多年的地方縣、市議會選舉，改以官委方式產生。此舉最大目的其實是「去政治化」，減少因基層選舉而帶來的政治動員，防止反對黨控制地方政府。不過，取消地方政府民選的理由過於牽強，即地方選舉會引起族群糾紛及政治不穩定。實際上，地方選舉的議題多屬民生問題，如門牌稅、道路、植樹等地方發展，遠不如聯邦政府所處理的教育、經濟和文化政策那麼引來族群爭議。事實是，民主政治的經驗應從地方自治開始，當年的台灣和如今在中國大陸實驗的村民委員會選舉，也是如此。

在基層選舉取消前，當時全國有不少地方政府由反對黨控制，其中許多華裔聚居的縣、市均落入左翼的社會主義陣線(Socialist Front，成員有勞工黨、人民黨)和中間偏左的人民進步黨(People Progressive Party)手中。反對黨「執政」的地方政府，不少政績頗受肯定，像六〇年代末人民進步黨治理下的怡保市，其衛生與市政服務是全國佼佼者。地方選舉停止後，反對黨的資源大為萎縮，全國各地官委產生的地方議員全部由國陣各成員黨壟斷分配，並未依比例方式讓反對黨佔任何席次，地方議席成了執政黨攏絡黨內地方政治人物的施恩標的物。²¹當七〇年代初期「聯盟」擴編為「國陣」時，執政集團極力拉攏在野的民政黨(Gerakan)和人民進步黨，其中一個用意就是執政黨要收回由這兩個反對黨控制的幾個地方議會。²²

¹⁸ 當國會辯論這三州加入聯邦時，有議員認為賦予它們「特權」，是有違憲法中各州權利義務一律平等的規定。見 B.H.Shafruddin, *The Federal Factor in the Government and Politics of Peninsular Malaysia*, pp.22-23.

¹⁹ 值得說明的是，新加坡與吉隆坡的關係惡化除了政策事務上有衝突外，也涉及頗為棘手的族群與政治矛盾，當時巫統的極端份子甚至鼓動新加坡馬來族群的情緒，引發騷亂。詳情可參閱李光耀，*李光耀回憶錄*(台北：世界書局，1998)。

²⁰ Francis Loh Kok Wah,"Modernisation, Cultural Revival and Counter-Hegemony:The Kadazans of Sabah in the 1980s",in Joel S.Kahn and Francis Loh Kok Wah eds.,*Fragmented Vision*(Australia : Allen & Unwin,1992), pp.225-228.

²¹ 除縣議會和市議會的議員官派產生外，縣長、市政局主席和市長亦由州政府委任產生。這些地方政府歸州政府監督，但聯邦政府內閣設有「房屋及地方政府部」，統一協調政策方針。

²² 民政黨控制了檳州(Penang)的喬治市(Georgetown)和威省，人民進步黨勢力則在怡保(Ipo)

大馬的地方縣、市議會功能約分為五大類：環境、衛生、證照與執法、康樂和社會服務發展，權限雖然不多，卻是執政黨深入基層的重要資源和網絡。在一九八五年以前，全國共有 373 個地方政府，經過組織重組後，一九九七年地方政府共分為四類法定地位(status)，總數達 145 個。(見表 3:1)

表 3:1 1997 年大馬各類地方政府統計

	馬來半島	沙巴	砂勞越	共計
市 政 府 (City Hall/Commission)	1	--	1	2
市 政 廳 (City Council)	2	--	1	3
市 議 會 (Municipal Council)	19	4*	3	26
縣 議 會 (District Council)	75	19	20	114
共計	97	23	25	145

*含納閩市議會

資料：Phang Siew Nooi, *Financing Local Government in*

Malaysia(Kuala Lumpur : University of Malaya Press, 1997)

備註：地方政府的法定地位是以發展程度、人口規模等條件界定，彼此間沒有隸屬關係。

取消地方選舉後，大馬只剩國會與州議會兩個層級的選舉，依憲法每五年改選一次，通常是同時改選，選舉時程和動員機會減少後，反對黨的空間自然大受壓縮。一方面，國家機關通過停止地方選舉和官委議員，滲透地方政治，又透過委派華人新村(New Village)的「新村發展官」和馬來鄉村的區長(Penghulu)、村長(Ketua Kampung)及宗教司等人事，並組織「鄉村發展與治安委員會」(Village Development and Security Committees)和農會(Farmers' Associations)，維持鄉村治安和民生事務，將國家滲透力貫穿到最為基層的地方單位，包括回教堂在內，建立一套綿密的行政組織。上述這些職位有公務員身份，領有固定薪資，但大多由執政黨成員出任，在地方上扮演宣導、執行國家政策和發放資源的功能，一旦大選時，則是執政黨的催票、動員機器。

研究大馬地方政治的 M.L.Rogers 在馬來半島西南部鄉區進行田野調查後指出，巫統政治人物常對馬來村民許下經濟利益承諾，馬來村民受種種因素的誘

政府盤據多年。參見 Diane K. Mauzy, *Barisan Nasional : Coalition Government in Malaysia*(Malaysia : Marican & Son, 1983), pp.55-66.

導刺激，政治動員進展相當快速。²³不過，大部分馬來人的收入並沒有提高，工作機會也沒有增多，這種不滿逐漸受在鄉區紮根基深的回教黨動員，透過該黨散佈在鄉間的宗教網絡關係所影響，對巫統地方政治開始形成莫大衝擊。

參、聯邦與地方的人事與財政權力劃分

嚴格而言，在大馬的聯邦體制下，除警政權由聯邦獨享外，在財政稅收和人事任命上，聯邦與地方之間仍有一定的劃分；但在集權型的聯邦體制下，各州政府卻往往得聽命於聯邦政府「一條鞭」的指揮，導致州的自主性經常退居次要的和附屬的角色。

大馬的警察部隊是在 Bukit Aman 警察總部的單一指揮下運作，Bukit Aman 警察總部則由向內政部負責。由於警政與內部安全事務由內政部主管，即使是各州警察首長的人事任命權，也直接歸吉隆坡方面掌控，州政府並無權介入。即使是反對黨執政，像回教黨在吉蘭丹(Kelantan)，也必須承認這項事實。

然而，在其他行政官僚的人事任命權上，聯邦與地方之間常存有模糊與曖昧之處。一般上，在大部份州屬，若聯邦與州皆由國陣或其盟黨主政，則人事問題多可通過黨政協調機制解決，聯邦政府將維持強勢和威權的姿態。反之，一旦州級的執政黨為反對黨時(如吉蘭丹和沙巴)，則容易導致人事權的直接對立。

聯邦政府為了掌控州政府，經常指使辦理原屬州權限的農、林業官員聽取來自吉隆坡方面的意見和指令，更重要的是，為了達到間接控制的目的，有時州政府的官員根本就是聯邦指派的公務員。²⁴當回教黨在一九九〇年取得吉蘭丹州政權後，聯邦與州政府竟分別委任兩批十四名高級文官擔任同一職務，引發一場憲政上的爭議和政治上的角力，這說明聯邦與地方之間爭奪主導權而產生權力上的緊張關係，常令州屬喪失其應有的自主地位。

不過，吉隆坡方面最常使用的手段，卻是動用執政黨主幹「巫統」的影響力，支配各州州務大臣的職務與去留。依據憲法，州務大臣由州議會中取得大多數議員支持的政治領袖出任。按照慣例，則通常由多數黨州領袖兼任，在西馬這就是指巫統的州聯委會(類似州級黨部)主席，東馬則為州國陣主席。為了維持聯邦集權原則，州聯委會主席是由巫統黨中央委任，而非黨內選舉產生。在一九九五年大選前夕，首相馬哈迪將親安華派系的柔佛州務大臣 Muhibin Yasin 「轉換跑道」，改為參選國會議席，令其失去蟬聯州務大臣的機會²⁵，隨後也撤

²³ Marvin L.Rogers, *Local Politics In Rural Malaysia : Patterns of Change in Sungai Raya*(Kuala Lumpur : S.Abdul Majeed & Co, 1993)

²⁴ R.S.Milne and Diane K.Mauzy, *Politics and Government In Malaysia*, pp.103-104.

²⁵ Edmund Terence Gomez, *The 1995 Malaysian General Elections*(Singapore : Institute of Southeast

換其巫統柔佛州聯委會主席職，明升暗降，調任聯邦擔任青年及體育部長，權力形同架空。一九九七年當雪蘭莪州務大臣 Mohamad Taib 因金權醜聞辭職下台後，馬哈迪指定曾任外交部長的 Abu Hassan Omar 辭去國會議席，空降至雪州參加州議席補選，繼而出任州務大臣職位，而不從原有的州議員中提名人選。

但是，最能說明聯邦對州屬人事操控的例子首推沙巴州。一九九四年國陣為從反對黨(沙巴團結黨，Party Bersatu Sabah)手中重奪沙巴政權，承諾各族領袖輪流出任沙巴首席部長(Chief Minister)，每任兩年。結果國陣重奪政權後，即在回教徒土著、非回教徒土著與華人三大族群中，輪流指定人選，自然導致沙巴首長在政治上直接聽命於聯邦，形同「跛腳」，也令任期短暫的政治人物只熱衷從事短期行為，而缺乏長遠施政規劃。²⁶

在財政問題，也明顯說明這種趨勢。社會經濟學家 Schumpeter 認為，徵稅是現代國家聯邦政府的一項主要功能。馬來西亞的聯邦政府統轄支出政策和稅收政策的所有重要方面，幾乎所有的稅收都是國家級稅收，地方政府很少有自己的財政資源，聯邦政府就有權決定配給地方的資源。

由於州政府的稅基項目不多，在稅收方面常難以應付財務支出，必需依賴聯邦政府的定期撥款，造成聯邦權威的強化。依憲法規定，聯邦是依各州的人口、公路里程數為撥款的標準，這對小州而言顯然不利，由於各州所得的補貼有所差距，導致發展上的失衡與不均，這對東馬的沙、砂兩州就更加顯著。

聯邦政府對地方財政的汲取強度，也是反映國家能力貫徹的一個指標，尤其是聯邦政府的財政汲取能力。東馬人民普遍認為，在經濟問題上，聯邦體制一直獨厚西馬。Wee Chong Hui 研究發現，自從有了石油開採的龐大利益，聯邦政府從沙砂兩州汲取的資源，反而多過它所提供的撥款。²⁷沙巴、砂勞越有豐富的石油和天然氣資源，儘管兩州的發展遠比西馬落後頗大，但開採所得絕大部分都歸聯邦所有，州政府只能取得百分之五的收益。在發展建設上，沙砂兩州在加入聯邦後其實損失更多，這自然激起兩州人民憤怒，以至形成政治上的議題。在一九九〇年大選時，團結黨的沙巴首席部長以此作為一項選戰訴求，要求石油收益增至百分之五十，以維護沙州權益，並藉此掀起強烈的反聯邦情緒。²⁸

Asian Studies, 1996), pp.53-57.

²⁶ 在實施輪任制期間，沙巴州議會修憲通過削減首席部長職權，將一些重要行政權，如核發木材開發准證和政府合約的權力，由首席部長手中移轉到州內閣。

²⁷ Wee Chong Hui, *Sabah and Sarawak in The Malaysian Economy*(Kuala Lumpur : S.Abdul Majeed & Co., 1995), pp.141-142.

²⁸ 在一九七六年，當時的沙巴首席部長 Harris Salley 代表沙巴州政府，主動放棄石油開採權，並轉交給國家石油公司，合約列明，沙巴每年可獲取 5% 石油稅收，其餘 95% 石油收入全歸聯邦。這份合約被很多沙巴人認為是 Harris Salley 出賣沙巴利益的傑作。見南洋商報(吉隆坡), 1999

當沙巴和吉蘭丹由反對黨執政時，雖然聯邦政府並沒有切斷給予州政府的發展基金，可是方式卻有所改變。過去，聯邦政府的發展基金是通過州政府發出，隨著兩州被反對黨控制之後，聯邦政府的基金就只通過設在州內的聯邦部門發出，這讓當局可對資源的分配作選擇性和策略性的運用。聯邦政府也凍結了一些龐大的基本設施計劃，導致沙巴和吉蘭丹的經濟急轉直下，這種「政治衰退」更加強了當地人民的反聯邦和不滿情緒。

肆、政治干涉案例：吉蘭丹、沙巴和砂勞越

James Chin 將聯邦對州政府的政治干涉類型分為三種：(一)溫和干涉(mild intervention)、(二)中度干涉(mid intervention)及(三)直接干涉(direct intervention)。不過三種干涉類型並非循梯形趨向呈漸進的上升，而是視特定情況作選擇性運用。溫和干涉是指聯邦領袖以協誘方式拉攏那些願意接受國陣政治模式的地方政治勢力，中度干涉則是更進一步的介入，譬如西馬政黨直接在東馬競選、策反反對黨議員跳槽，甚至動用內部安全法令等。至於直接干涉，就是頒佈該州進入「緊急狀態」(emergency)，由吉隆坡直接治理。²⁹其實，「直接干涉」就是一種藉憲法之名行「政變」之實的奪權行徑。上述三種類型都會體現在下列三個案例中。

一、吉蘭丹

吉蘭丹位於馬來半島東北部，人口百分之九十五為馬來裔回教徒，自一九五九年的獨立後第一次大選即由回教黨贏得州政權。一九七四年該黨一度加入國陣，就是聯邦政府溫和干涉的結果；但雙方關係只維持四年即告破裂，在聯邦直接干涉下跨台。回教黨在一九九〇年與巫統分裂出來的四六精神黨結盟，重奪該州政權，在四六精神黨於一九九六年重回巫統後，仍單獨執政。

吉蘭丹是個較為傳統和回教意識濃厚的州屬，即使在獨立前，它就與其他各州略有差異。吉蘭丹州民使用的是一種有地方口音的馬來語，對回教又恪守較為嚴格和保守的教義，它較為獨特的本土文化又與各州有著明顯的區別。地域情結早使得該州與聯邦之間原本就存有某種隔閡，而宗教意識不同更加深這種距離。³⁰

年4月11日。

²⁹ James Chin, 'Politics of Federal Intervention In Malaysia, With Reference to Sarawak, Sabah and Kelantan', *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.35, No.2 (July 1997), pp.96-120.

³⁰ James Chin, 'Politics of Federal Intervention In Malaysia, With Reference to Sarawak, Sabah and Kelantan'

回教黨與巫統同為馬來族群政黨，雙方最大的分歧在於回教教義上的主張。回教黨屬回教什葉派，持基本教義派立場，主張修憲建立回教國(Islamic State)，而巫統則屬回教遜尼派，被回教黨指為世俗主義。早期回教黨也走強烈的馬來民族主義路線，批評巫統與其他族群合作的溫和立場是損害馬來人地位，出賣馬來人利益。不過，八〇年代初回教黨少壯派上台後主導的政黨轉型，逐漸揚棄極端民族主義，改而訴諸回教道德路線。

聯邦政府在六〇年代曾以吉蘭丹州政府管理不善為由，試圖凍結該州發展撥款，以圖推翻回教黨政權，但並未成功。一九六九年大選前，巫統又承諾一旦「聯盟」執政，當局將放出五億元的撥款，依然難以擊跨回教黨政府。吉蘭丹雖然發展遠比各州落後，但選民宗教意識強烈，重精神、道德層面而看輕物質，聯邦政府的「發展牌」不單打動不了選民，反而被視為政策賄賂，只會更加深反聯邦情緒。

一九六九年「五一三事件」後，七〇年代初期國陣成立，新的政治情勢使得當時回教黨主席 Mohammad Asri 被迫選擇與國陣合作³¹，該黨在國陣旗幟下於一九七四年大選繼續保住政權，但也令吉隆坡勢力首度可以主導丹州政治。不過，加入國陣也遭到黨內反彈，特別是在競選議席的分配和提名州務大臣問題上，聯邦方面欽點 Mohammad Nasir，而否決回教黨屬意的人選。回教黨反國陣的情緒不因加入國陣後就有所消滅，從一九七四年起每年的黨全國代表大會上，與國陣的關係始終是重要議題，甚至公開動議罷免親聯邦立場的黨主席和州務大臣。³²

聯邦與吉蘭丹的緊張關係，到一九七七年九月終於決裂。回教黨要求親聯邦的州務大臣 Mohammad Nasir 辭職，後者在聯邦支持下拒絕就範，結果遭開除黨籍。於是巫統動員群眾聲援，引發暴亂。最後聯邦政府在十一月宣佈吉蘭丹進入緊急狀態，並把回教黨逐出國陣。一九七八年初丹州舉行閃電選舉，Mohammad Nasir 在聯邦政府鼓勵下成立新黨「回陣」(Barisan Jumaah Islamiah Malaysia Bersatu，簡稱 Berjasa)³³，配合丹州皇室成員、時任財政部長 Tengku Razaleigh 的力量，令國陣首度取下吉蘭丹政權，回教黨此役大受重創，議席從 21 席掉至 2 席。

八〇年代回教黨受中東「回教復興運動」影響，黨內陷入少壯派與元老派

³¹ 據 Diane K. Mauzy，回教黨決定加入國陣有多重考量，其中包括當時回教黨州政府被發現有財政弊端，可能面對當局調查，加入國陣也是為求自保的方式。見 Diane K. Mauzy, *Barisan Nasional : Coalition Government in Malaysia*, p.73.

³² Diane K. Mauzy, *Barisan Nasional : Coalition Government in Malaysia*, pp.112-117.

³³ Alias Mohamed, *PAS' Platform : Development And Change 1951-1986*(Malaysia : Gateway Publishing House,1994), pp.138-148.

之爭，無暇他顧。吉蘭丹在國陣執政下，聯邦與地方關係相對穩定。但一九八七年巫統黨選造成的分裂局面卻為回教黨創造契機，Razaleigh 在挑戰馬哈迪的巫統黨主席職落敗後出走，另組四六精神黨，與回教黨結盟。在吉蘭丹政治中，巫統與回教黨各具 40% 的選票，另外 20% 則受吉蘭丹皇室影響。³⁴ 吉蘭丹蘇丹是 Razaleigh 的外甥，受蘇丹的支持，反對黨聯盟在一九九〇年大選時囊括該州所有州議席和國會議席，回教黨重掌政權，再度吹起反聯邦風潮，並在一九九五年大選連任。經此二役，證明了 Razaleigh 不啻是丹州政治的「造王者」(King Maker)。

九〇年代聯邦與吉蘭丹的磨擦，表現在回教黨欲建立「回教國」和推行回教刑事法(Huduh Law)，但與聯邦憲法抵觸而無效。回教黨勢力分佈在馬來半島北部各個馬來裔為主的州屬，但只有吉蘭丹的反聯邦情結較重，可見丹州的問題除了宗教意識外，也含有地域因素。由於該州不像東馬那麼複雜，聯邦方面就沒有採取更激烈的手段，巫統也擔心過激的行動會進一步激化回教社會的分歧。當一九九六年 Razaleigh 重歸巫統時，聯邦方面原以為回教黨政權似乎岌岌可危，但安華事件後巫統二度分裂，令該黨漁翁得利，聲勢重新上漲，在十個月內黨員增加十二萬人。³⁵

二、沙巴

在東馬方面，沙巴和砂勞越兩州是在前首相東姑阿都拉曼倡議籌組「馬來西亞聯邦」(Malaysia Federation)下，於一九六三年成為聯邦一份子。不過，當時東馬的部份政治菁英是反對聯邦概念的，如沙巴卡達山族領袖 Donald Stephens 就主張由沙、砂和汶萊三個英屬殖民地共組「婆羅洲聯邦」(Borneo Federation)，左翼的砂勞越人聯黨(Sarawak United People Party, SUPP)和汶萊人民黨(People Party)也反對加入聯邦。最後是在英國支持下，東姑阿都拉曼和李光耀成功說服沙、砂領袖，連同新加坡一起加入聯邦。³⁶

一九六二年八月，英國與馬來亞政府決定與來自沙巴及砂勞越的代表組織一個政府委員會，為聯邦內的婆羅洲州屬擬定憲法保障。有關的保障（稱為二十點條款）其要點是：³⁷

³⁴ 詹運豪，九〇年代大馬政治(砂勞越：Impact Management, 1997)，頁 213。

³⁵ *Far Eastern Economic Review*, July 1, 1999.

³⁶ 汶萊人民黨領袖 A.M.Azahari 在一九六二年發動暴動，加上汶萊蘇丹要求出任聯邦成立後的首任最高元首，不為馬來半島各州蘇丹們所接受，故汶萊最後還是沒有加入。

³⁷ 嚴格來說，「20 點條款」並無正式的法定地位，但它卻是沙巴及砂勞越在馬來西亞聯邦內的獨立特徵，因此，卡達山·杜順族把它視為聯邦與州政府關係的基礎。根據「20 點條款」的精神，除非聯邦、砂、沙三方同意檢討，否則聯邦政府不能單方面通過國會強行修改此項協議。但自加入聯邦三十六年，聯邦政府已通過行政權力接管砂沙兩州的一些自治權，例如砂勞越已交出其移民自主權，砂沙兩州也放棄教育方面的權力。另見詹運豪，九〇年代大馬政治，頁 196 至 197。

(一)、回教作為國教的地位並不適用於砂勞越及沙巴。雖然不反對回教為馬來西亞的國教，但是在沙巴及砂勞越不應有州的宗教，而在目前馬來西亞憲法中有關回教的條文，不會施用於沙巴及砂勞越。

(二)、入境管制權操在沙巴及砂勞越州政府手中。³⁸

(三)、雖然英籍官員將留在公共服務中，直至能由適當的本地合格人士擔任為止，但是民事服務的婆羅洲化應儘速進行。

(四)、在未獲得沙巴及砂勞越州政府的同意下，聯邦政府不得修改在二十點條款下所賦予的保障。

(五)、沙巴及砂勞越無權脫離聯邦。

(六)、砂勞越及沙巴的原住民得享受與馬來西亞的馬來族同樣的「特權」。

(七)、沙巴及砂勞越在財政方面將有高度的自主。它們將保留財政、發展開支及關稅的控制權。

有許多人認為沙巴和砂勞越不應被視為「只是」聯邦內的另一個州而已。根據沙巴學者 Jeffrey Kitingan 的說法，「沙巴並非加入馬來西亞聯邦，而是與馬來西亞、新加坡及砂勞越共組成馬來西亞」。³⁹但是，聯邦政府卻不接受這種說法，而把這種立場視為脫離馬來西亞傾向的一個掩飾。因此，沙巴與聯邦政府之間的緊張是在於對沙巴在聯邦內的地位有不同詮釋。

沙巴、砂勞越與馬來半島隔著南海(South China Sea)遙遙相望，無論是族群、文化、習俗、歷史與政治發展都與馬來半島的社會生態頗有迥異，合組聯邦後自然面對國家統合的問題，地域情結在所難免。就族群結構而言，沙砂兩州並沒有任何族群佔絕對多數，但原住民人口卻比馬來裔較多。原住民與馬來裔雖同樣具土著身份，但原住民(也包括華裔)卻普遍憂慮西馬的馬來人政治霸權和回教化政策延伸至東馬。一般上東馬的馬來人都是回教徒，原住民除了部份信仰回教外，不少是天主教徒或其他傳統信仰，因此另一個區分當地土著的用法是「回教徒土著」與「非回教徒土著」。從表 3：2 即可看出沙巴族群結構的分化：

³⁸ 為保障砂、沙入境與移民權，原本西馬人民入境東馬，仍需持護照查驗，但當局在一九九五年宣佈，西馬人民進入東馬已不需出示國際護照，唯必須出示身分證及填妥表格。另，在沙巴人民黨政府期間，首席部長 Harris Salley 就曾拒絕反對黨領袖林吉祥入境沙巴，一九九〇年大選時，砂勞越首席部長 Taib Mahmud 也曾拒絕四六精神黨黨魁 Razaleigh 到該州展開競選活動。

³⁹ 轉引自詹運豪，「沙巴華人政治演變」，收錄在林水濶、何啓良、何國忠、賴觀福合編，馬來西亞華人史新編，第二冊(吉隆坡：馬來西亞中華大會堂總會，1998)，頁 132。

表 3:2 1994 年沙巴人口族群結構

族群	人口	百分比(%)
土著		
馬來族	137,400	8.96
卡達山・杜順族	374,200	24.41
碧瑤族	237,300	15.48
慕祿族	59,400	3.87
其他原住民	298,400	19.46
非土著		
華人	233,200	15.24
其他	192,700	12.57
總數	1,532,700	100.00

資料 : Department of Statistic, Sabah(1995)

在沙巴獨立的首十年，沙巴政府是受 Mustapha Harun 與 Donald Stephens 兩人所支配。Donald Stephens 的「巴索摩摩根-卡達山統一機構」(United Pasokmomogun Kadazan Organization, UPKO)代表卡達山・杜順族(Kadazan-Dusun)，而 Mustapha Harun 的「沙統」(United Sabah National Organization, USNO)則代表回教徒，兩黨在獨立後組成「沙巴聯盟」，Donald Stephens 成為首席部長，Mustapha Harun 則出任州元首。但是，兩人試圖支配州行政權的政爭，導致沙巴州政局癱瘓，Donald Stephens 在回教政策和委任公務員等問題上愈來愈堅持維護州權益的強硬立場。於是 Mustapha Harun 在聯邦政府的支持下，開始有系統地摧毀 Donald Stephens 在卡達山・杜順族中的根據地，最後取代前者的首席部長職位。但這也意味著並無力量可遏制 Mustapha Harun。實際上，沙統政權相當獨裁與威權，並開始使大批沙巴州民皈依回教。

沙統的威權統治持續至一九七五年，直到聯邦政府揭露 Mustapha Harun 企圖使沙巴州脫離馬來西亞及由他本人出任沙巴蘇丹的陰謀。聯邦政府因此決定介入沙巴事務，首相 Tun Razak 鼓勵沙統副主席 Harris Salley，成立新的政黨沙巴人民黨(Berjaya)，並勸請 Donald Stephens 復出領導。一九七六年的州選舉，沙統慘敗，Donald Stephens 再度出任首席部長。然而，他翌年卻在一起空難中意外喪生。

人民黨雖然結束了沙統的高壓統治，但 Harris Salley 接過政權後，施政卻受到卡達山・杜順族的疑慮。該族在四項課題上對人民黨有所不滿：(一)回教化、(二)公務員甄選中的歧視現象、(三)「原住民」的標記及(四)菲律賓回教徒的非法湧入。換言之，他們擔心的實際上就是馬來人回教徒的霸權和州權益的

未受尊重。可是 Harris Salley 在一九八一年的選舉中近乎取得全勝，使到人民黨的親回教分子更加囂張。選舉結果也顯示出該黨已成功壟斷了回教徒的選票，開始鼓動更多的回教化政策。

菲律賓南部回教徒非法湧入，更增添了卡達山族的不滿。卡達山族和華族都擔心菲律賓回教徒可能改變沙巴回教徒與非回教徒之間的微妙均勢。雖然非回教徒在沙巴占多數，然而，菲律賓非法移民大量湧入，人數約有一百萬人，正明顯及迅速地縮小回教徒與非回教徒之間的人口差距。這些非法移民許多獲發具公民身份的「藍色」身份證，令他們能取得選舉權，有利於人民黨鞏固政權。人民黨政府過度的親聯邦立場也引起爭議，包括並不積極推動公務員本土化，又無條件「割讓」沙巴西岸的納閩島(Labuan)予聯邦，作為聯邦直轄區。此外，人民黨在作人口普查時，將卡達山人與其他原住民歸為同一組別，也讓它們有淪為「二等土著」之感。

在反聯邦情結和卡達山人危機意識日益升高下，原為人民黨副主席兼州內閣成員的 Joseph Pairin Kitinggan 出來挑戰 Harris Salley 的權威，脫黨籌組一個以卡達山族為主的多元族群政黨「沙巴團結黨」(Party Bersatu Sabah, PBS)。在一九八五年四月州選舉中，團結黨以爭取沙巴權益為訴求，在四十八個州議席中贏獲二十五席，但是沙統及人民黨卻向州元首施壓，強行委任 Mustapha Harun 為首席部長。⁴⁰有趣的是，吉隆坡此時介入，當時的副首相 Musa Hitam 宣布承認團結黨組閣，否則可能將進一步激起反聯邦的情緒。再者，團結黨儘管強調沙州權益，但是已表明要加入由巫統領導的「國陣」，並無意挑戰西馬馬來人霸權，聯邦政府也在幕後向團結黨施壓，與沙統共組聯合政府，卻遭到拒絕。⁴¹

由巫統領導的聯邦政府與團結黨之間的不穩定關係，在一九九〇年國會選舉期間再度顯現出來。團結黨在該年大選的數天前退出國陣，轉而支持首相馬哈迪的政敵 Razaleigh 的反對黨陣營，令反聯邦情緒瞬時高漲起來。Razaleigh 承諾如果獲勝組織政府的話，他會尊重及「恢復」二十點條款，並保證「歸還」納閩島。可是反對陣營在選舉中敗北，國陣贏獲選舉後，馬哈迪馬上宣布巫統勢力「東進」，伸延至沙巴設立支部，直接挑戰團結黨政權。⁴²團結黨政府也面臨進一步的「懲罰」，聯邦政府凍結了一些發展計劃，政局不穩也令外資減少，甚至 Pairin 之弟 Jeffrey Kitingan 也因「意圖使沙巴脫離聯邦」而在內部安全法令下被扣。⁴³

⁴⁰ K. Ramanathan Kalimuthu, "The Sabah State Elections Of April 1985," *Asian Survey*, Vol.XXVI, No.7 (July, 1986), pp.815—837.

⁴¹ Gordan Means, *Malaysian Politics: The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press,1991), pp.153-165.

⁴² James Chin, "Going East: UMNO's Entry into Sabah Politics," *Asian Journal of Political Science*, Vol.7, No.1, (June 1999), pp.20-40.

⁴³ Jeffrey Kitingan 為留美國際政治學博士，但政治態度反覆，頗具爭議。在團結黨執政期間，

一九九四年沙巴州議會改選，是巫統首次領軍競選，為了動員一切資源，於是在選前策反團結黨華裔副首席部長楊德利，另組沙巴進步黨(Sabah Progressive Party)，意圖分化支持團結黨的華裔票源。沙巴權力分佈是取決於回教徒土著、非回教徒土著與華裔三股力量，形成兩大一小的對比，歷次選舉，華裔選民動向往往就是勝負關鍵。選戰結果呈兩極分化，團結黨在非回教徒土著選區全勝，國陣則取得回教徒土著支持，但華裔選票卻分裂成朝野兩方，在48個選區，團結黨佔25席，國陣23席。雖然團結黨勉強組織了政府，但在國陣動用金錢和壓力下，不足一個月，團結黨即因議員大舉跳槽至國陣陣營，宣告下野。⁴⁴國陣以違背民意的方式「奪取」政權，不僅有欠光彩，也喪失政治風範與民主精神。至於宣佈實行首席部長輪任制，勢將令沙巴自主性受損，也加深卡達山族群被西馬來裔霸權「殖民」的感覺。與國陣結盟的其他卡達山族群政黨，並未受到選民認可，在一九九五年國會和一九九九年沙巴州議會的兩次選舉，團結黨依然牢牢掌握非回教徒土著票源，但國陣用選區重劃方式，刻意使非回教徒土著佔多數的選區數目減少，往後團結黨若欲單憑族群動員再次執政，勢必愈加困難。⁴⁵

三、砂勞越

相對上述兩州，砂勞越自七〇年代起，聯邦與地方關係維持相對穩定，聯邦方面也授予該州政府較大的自主權，儘量不介入州內政治。砂勞越人口由26個族群組成，其中可分成五大民族：屬於土著的馬來族(Malay)、美拉瑙族(Melanau)、伊班族(Iban)、比達猶族(Bidayuh)和非土著的華族，但沒有任何族群占三分之一以上。不過，伊班、比達猶和其他原住民泛稱達雅族(Dayak)，卻佔了砂州人口多數，約45%，可是自七十年代以來它卻再也沒有機會掌握政權，而是受馬來/美拉瑙族回教徒支配。

他曾出任沙巴基金會(Yayasan Sabah)和沙巴發展研究院(Institute of Development of Sabah)主席。九〇年代在內部安全法令下被扣，但獲釋後卻受委上議員，出任聯邦房屋及地方政府部副部長，為國陣向團結黨施壓。一九九四年返回沙巴代表團結黨參加州議會選舉，當選後卻背叛其兄，加盟國陣。一九九五年在國陣旗幟下參選國會議席，卻告落敗，只好重回團結黨懷抱，一九九八年當選州議員。

⁴⁴ 詹運豪，「沙巴華人政治演變」，收錄在林水棟、何啓良、何國忠、賴觀福合編，馬來西亞華人史新編，第二冊，頁170-174。

⁴⁵ 一九九九年四月的沙巴州選舉，國陣的得票率僅有46.5%，但反對黨選票合計達53.5%，其中團結黨獨得41.3%選票。

表 3:3 1990 年砂勞越人口族群結構

族群	人口	百分比(%)
土著		
馬來族	348,000	20.8
美拉瑞族	96,000	5.8
伊班族	496,000	29.5
比達猶	140,000	8.4
其他原住民	91,000	5.5
非土著		
華族	483,000	28.9
其他	19,000	1.1
總數	1,673,000	100

資料：*Annual Statistical Bulletin(Sarawak : Department of Statistic, 1992)*, p.5

砂勞越獨立後，由代表達雅族的國民黨(Sarawak National Party, SNAP)、代表馬來/美拉瑞族的 Berjasa 和華族的砂華公會(Sarawak Chinese Association, SCA)合組「砂勞越聯盟」州政府，由國民黨的 Stephen Kelong Ningkam 出任首席部長。⁴⁶不過 Ningkam 在某些政策上與聯邦並不一致，如主張開放土著保留地、延緩推廣使用馬來語和嚴守二十點條款等，都令聯邦和砂州馬來裔政治勢力不滿。一九六六年，在吉隆坡的支持和聯手下，反 Ningkam 勢力在州議會掌握了足夠票數，要求 Ningkam 辭職，為後者拒絕。

此時聯邦政府介入干涉，向砂州元首施壓，解除 Ningkam 職位，並委任另一位親聯邦的達雅族政治人物 Tawi Sli 取代⁴⁷。Ningkam 不甘示弱，隨後入稟古晉(Kuching)高等法院，要求宣判州元首的決定違憲，法院最後認為，在沒有經過州議會的不信任投票前，州元首撤職的決定乃屬無效。高等法院的判決，立刻對首席部長的合法地位引發一場憲政危機。

不過，在 Ningkam 還未復職前，聯邦政府決定「直接介入」，宣佈砂州進入緊急狀態，國會並倡促修改聯邦與砂勞越憲法，授權砂勞越州元首可召集州議會緊急會議。結果，州議會重開，並順利通過對首席部長 Ningkam 的不信任

⁴⁶ 一九六三年砂州獨立前的州議會是由省議會代表間接選舉產生，當時反馬來西亞聯邦的人聯黨與另一馬來裔政黨砂國家黨(PANAS)結盟，但因無法完全控制一個關鍵性的地方議會，而以微差敗給「砂勞越聯盟」。否則，聯邦的成立會更加曲折。

⁴⁷ Tawi Sli 原為國民黨員，一九六六年入退黨加入保守黨。他在一九六三年是唯一跟 Ningkam 爭取首席部長職位的競爭者，兩人可有瑜亮情結。

案，「合法」地推翻 Ningkam 政府。⁴⁸Tawi Sli 繼任首長後，卻缺乏自主性，實際權力已操在吉隆坡支持的馬來/美拉瑙族回教徒手中，當時州內閣的實權人物是「土著黨」(Parti Bumiputera)⁴⁹的 Taib Mahmud，其時是掌握重要資源的州農業和林業部長(一九八一年起出任首席部長)。這次政局危機發生在砂州加入聯邦後才四年的時間，造成達雅族和華裔的憤怒與不滿，也真正認識到聯邦對砂州政治的直接干涉，從而埋下日後的反聯邦情結。

一九七〇年的州選舉結果，並沒有政黨單獨能組織政府，席次分佈是：親聯邦的馬來/美拉瑙族政黨「土著黨」12 席，達雅族的國民黨 12 席、左翼的華裔政黨「人聯黨」(SUPP)12 席，另一代表伊班族的「保守黨」(Pesaka) 8 席，砂華公會 3 席，獨立人士 1 席。⁵⁰吉隆坡當局成功爭取當初立場是「反馬來西亞聯邦」的人聯黨合作，與土著黨共組聯合政府，由曾任聯邦教育部長的土著黨美拉瑙族領袖 Abdul Rahman Yakub 出任首席部長⁵¹，把國民黨排除在政府之外。一九七三年，土著黨與保守黨合併為「土著保守黨」(Parti Pesaka Bumiputera Bersatu)，由馬來/美拉瑙族支配的政權更形鞏固，自此，聯邦與砂州的互動關係就變得較為穩定，很少過度介入砂州事務，相當尊重州政府的自主權。直到一九七六年，當砂州國陣重新接納國民黨後，州議會內已無重要的反對勢力。雖然一九八三年部份達雅族菁英脫離國民黨，另組「砂達雅族黨」(Parti Bansak Dayak Sarawak)，在八十年代中期高呼「還我達雅族權益」口號，欲挑戰土著保守黨的馬來/美拉瑙族支配權，卻不為聯邦所支持，並未成功；惟達雅族政治力量卻已一分為二，在政經地位上皆節節敗退。⁵²

四、小結

總的來說，從上述三個州的案例看來，由於聯邦集權性格使然，反對黨即使取得州政權得也得承受極大壓力，民政黨在一九六九年贏得檳州政權後，為了維持政經資源和防阻流失，選擇加入國陣。吉蘭丹執政的回教黨在一九七四年加入國陣，四年後退出，當九〇年代重奪政權後，就一直採取抗衡策略。沙

⁴⁸ Gordan Means, *Malaysian Politics*(London : University of London Press, 1970), pp.381-387.

⁴⁹ 土著黨是一九六六年由 Berjasa 和砂國家黨合併而成。

⁵⁰ Ahmad Nidzammuddin Sulaiman et al., *Politik Sarawak*(Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka, 1994), p.47.

⁵¹ 聯邦教育部長通常由巫統人士出任，只有兩人例外。擔任教長是擠身首相途中必經之路，是政治敏感度頗高的職位，當巫統有時得釋出此職時，都會委任土著保守黨人士接任，這可能是巫統認為該黨是唯一可信任的馬來裔回教徒政黨有關，也足見該黨在國陣中的份量。除 Abdul Rahman Yakub，該黨的 Sulaiman Daud 也兩度擔任教長。

⁵² 一九八一年，Abdul Rahman Yakub 的外甥 Taib Mahmud 繼任砂州首席部長，前者出任州元首，但 Taib Mahmud 却不滿其舅舅插手州政府事務，雙方決裂。八七年，Abdul Rahman Yakub 簫組砂馬人民黨(Permas)，與達雅族黨結盟，挑戰州政權。選舉結果，在族群動員下達雅族黨取得十五席，但土著保守黨在回教徒選區的地位不受太大動搖，砂馬人民黨只得五席，功敗垂成。參閱 Chin Ung Ho, *Chinese Politics In Sarawak : A Study of The Sarawak United People's*

巴團結黨雖一度在國陣內游走，但自始都是持抗衡立場。從個案經驗看來，反對黨的州政權若採抗衡策略，必須凝聚強烈的宗教或族群等地域情結，但極端性的訴求又帶來社會的分歧與對抗，實是一刀雙刃。另外，在國陣強大的國家機關圍剿下，反對黨必須調動所有資源才能保住一州政權，在「固本」考量下妨礙了政黨朝全國性的擴展，這也是何以民政黨、回教黨始終是地方性政黨的原因之一。⁵³

此外，大馬各州州議會與國會選舉通常是同時舉行(除東馬兩州例外)，大選時地方事務就為其他全國性議題所模糊和掩蓋了，以至州級選舉無法凸顯地方議題，州議員候選人失去主導選戰議題的空間與能力。這造成州級選舉無法對州政府起到太大的監督與制衡作用，反而只是隨全國性選情的起伏而備受扭曲。⁵⁴如果各州也像東馬的情形，國、州選舉分開舉行，可能會讓選戰回歸州內議題的討論。

國陣在處理它執政的州政府問題時，一般上都通過強勢的黨政協調機制加以克服，甚至含有高度的權力政治色彩。一般上只用在國家重大危機時刻的緊急狀態權力，也濫用來處理不順從聯邦的州政權，已到無所不用其極的地步。但是，東馬的沙巴和砂勞越州內原住民的反聯邦情緒卻是有其歷史因素。基本上，過去沙巴和聯邦政府之間的關係圍繞在卡達山族群問題上，許多卡達山·杜順族人民，覺得聯邦政府正試圖強令他們接受馬來回教徒的領導，他們擔心如果他們與吉隆坡交往不步步為營，他們將會在政治上被半島的馬來人所壓制，而失去本族的特性及文化。他們也覺得作為沙巴州內的多數民族，首席部長的職位應由他們擔任。

至於砂勞越與聯邦之間能保持良好關係，主要繫於馬哈迪與 Taib Mahmud 的一個「默契」，即只要後者在位掌權一天，首相便不會干涉砂勞越的行政權力。一旦兩人之中，其中一位下台，那麼巫統可能就會嘗試「東征」砂勞越，完成在全馬所有州屬建立據點。屆時，可能會引發一些緊張。⁵⁵

Party(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1996), pp.210-221.

⁵³ 通常沙、砂的政黨都是地域型政黨，只在本州內活動。不過，團結黨在一九九五年全國大選時，曾跨海到西馬「探路」，安排代理人(如許岳金)角逐檳州的國會議席，最終連按櫃金也被沒收。

⁵⁴ 最典型的例子發生在檳州，一九九〇年大選民主行動黨在各地的國會選舉選情上掀起「反風」，連帶也在檳州一舉拿下十四個州議席(只差三席即可執政)，但九五年大選時該黨國會選情欠佳，檳州議席就驟降至一席。此外，競選期短促和媒體受限制也令地方議題的空間大受壓縮。

⁵⁵ 不過，一九九九年大選後的情勢，可能影響聯邦與地方之間關係的未來發展。首先回教黨成功控制了具石油資源的丁加奴州(Terengganu)，對巫統而言是一大棘手問題，因兩者同屬馬來裔回教徒，令巫統會多所顧忌。另外，這屆大選顯示巫統在西馬的馬來人選票出現鬆動趨勢，國陣能夠重獲國會的三分之二席次，實應歸功於東馬的成員黨和選民全力「護航」，這會否加強砂、沙國陣成員黨在聯邦政府的發言權，而聯邦會否為回饋東馬兩州而在特定事務上予以「善待」，值得觀察。

伍、結語：地域民主

無論從憲政結構和實際的政治運作而言，馬來西亞的聯邦體制可稱之為「集權型的聯邦與地方關係」，州政府只是聯邦的代理人，以確保吉隆坡的意志和控制不會受到挑戰。⁵⁶由於長期以來，聯邦與大部分州屬的執政黨都是同一政黨，因此聯邦與地方關係尚可保持一種相對穩定與和諧的局面，只有在反對黨執政的州政府，才會出現聯邦權威受挑戰的情況。

為了克服這種「政府集權」與「行政集權」的困境，這裡要引入兩對概念，即「首府分權」(capital division of power)與「地域分權」(areal division of power)。在把分權理解為民主政治的一個基本要素的同時，相應地，我們就可以引出「首府民主」和「地域民主」等兩種基本的民主形式。⁵⁷所謂首府分權，說的是政府權力在政府各個部門之間的分配。如行政、司法和立法三種權力的分割，即三權分立。相對而言，地域分權就應該是政府權力在不同地域之間的分割。

在美國建國時期的思想家那裡，「地域權力」得到了足夠的重視。美國憲法明確規定了聯邦政府和地方政府(州政府)之間的權力關係。當時的美國，權力首先是地域性的，而不是首府所有、全國性的。在這樣的機制下，地方州各方都讓渡一部分權力給聯邦政府，而保留一部分權力屬於本州；各州和團體在聯邦政府中有同樣的權力。在國會的上下兩院的機構中，地域權力得到了充分的表達：上院代表組成聯邦的州的權力，以地域為單位；下院則代表個體公民的權力。根據這樣的憲法，聯邦政府因此具有統治州地方和公民個體的權力，而州政府也同樣對其屬下的社團與公民個體具有統治權力。這就是托克維爾所說的「政府集權」和「行政分權」。

「地域民主」是現代國家民主政治的重要組成部分。聯邦制國家的聯邦主義(Federalism)和單一制國家中的「地方自治」(local autonomy)都是地域民主的某種實踐形式。地域民主主要包涵有三個方面的意義。其一，它意味著地方政府行使統治當地地方的職能，即地方政府對其統治範圍內有獨立的統治權；其二，它意味著地方有參與聯邦決策的權利，地方利益在聯邦有制度化的表達管道；其三，它意味著聯邦政府在自己的權力領域內能夠直接滲透到地方和社會，行使自身的統治權。此外，「地域民主」亦具有鼓勵參與的特性。除了地方可以通過制度性途徑參與聯邦決策這層含義之外，「地域民主」還意味著在地

⁵⁶ 就連身為國陣民政黨籍的檳州行政議員杜乾煥博士也承認，馬來西亞的聯邦制度名不相副，州政府和聯邦政府的權利分配不平衡，聯邦所得的稅捐遠遠超過州政府。他認為聯邦應該逐漸下放權力，讓州政府擁有更多的權力與經濟能力去照顧本州人民的需要。見星洲日報(吉隆坡)，1999年3月21日。

⁵⁷ 吳國光、鄭永年，論聯邦—地方關係，頁138。

方範圍內實行民眾的民主參與。而在後一個意義上，它同時也是解決國家與社會關係的一種途徑，讓民眾有參與當地政治事務的制度化渠道。

就馬來西亞具體的情況來看，由於國會與州議會選舉的形式民主運作經年，雖然仍存有諸多不足之處，政治制度距離民主政治甚遠，但仍然保留競爭、參與機制。惟獨是地方政治擱置多年，基層民主發展的停滯和荒廢，以及地方政府職能的疲弱，根本不能負荷一旦面臨民主轉型和民眾政治參與升高時的要求。⁵⁸加上聯邦與地方之間也存有族群與宗教的情結，若不在制度上尋求解決之道，勢必激化當前的矛盾與衝突。因此，馬來西亞發展地域民主的方式與途徑，乃有以下幾點大方向可供考量：

- 第一，恢復地方選舉，這包括縣、市議員選舉，賦予縣、市議會更多的權力，包括監督地方政府與行政部門的權限。
- 第二，擬訂時程，開放縣、市長民選，包括首都吉隆坡市長的直接民選，與民選配套的制度安排則是適度擴增地方政府的職能和權限。
- 第三，重新訂定聯邦與地方的財政收支劃分法，減少聯邦對地方財源的汲取，包括重新檢討聯邦對石油開採稅的分配比例。
- 第四，尊重各州經濟、社會發展的不平衡，各州的歷史傳統、地域文化與族群背景也有重大差異，必須予以包容和諒解。
- 第五，提供更多地方參與聯邦決策的機會和機制，適度的行政分權與放權，開放上議院議員民選，增加各州上議員人數比例。
- 第六，發展社區民主，落實基層社區經營，成為培養民眾與菁英民主意識的溫床，重建國家與社會的良性互動。

九〇年代中後期，特別是安華事件後，大馬民眾政治參與熱情日增，而在參與管道匱乏之下，國家機關勢必面臨民主轉型的壓力，除了被迫正視聯邦層級的參與機制有調整的必要外，也感受到聯邦與地方關係的改革聲浪。發展地域民主，首先，可有效舒解政治轉型過程中的擴大參與與提高政府效率之間的矛盾，當民眾一方面有機會參與地方事務，而地方又被賦予更多統治職能，提高地方政府的決策與貫徹能力，這股參與壓力可稍獲渲洩。其次，在發展地域民主的過程中，還有利於處理聯邦與地方之間制度化的衝突，從而也有利於政治變革過程中保持政治穩定和國家團結。其三，從發展地域民主和地方自治為起點，將動員民眾漸進投入政治過程，為民主轉型引進動力，否則以現今政府「去動員化」的做法，無益於正常的政治參與，而一旦政治動員出現過度或無秩序的狀態，則會使現有體制不能負荷，反形成社會動亂，如年來的吉隆坡支持安華的示威活動，已引起部分民眾不安。最後，儘管公民社會正當興起，但

⁵⁸ 目前官委的地方政府制度，已違反民主基本理念，即「有納稅就有代表權」。地方政府既徵收門牌稅等稅捐，卻不讓人民有選舉代表的權利。

面對強大的國家機關仍難以抗衡，我們也不能確定，所謂公民社會的興起就一定直接導致國家的民主化，相比之下，在國家與社會關係這一層次上，現實地說，地方政府顯然較之公民社會有更多機會、經驗和力量去參與和分享國家權力與資源。

第四章 九〇年代後期馬來西亞 公民社會復甦的形成條件

壹、前言

權威的民主化學者 Diamond 曾說，就第三波民主化而言，「沒有一個現象比公民社會更能鮮明地掌握民主學者、觀察者和行動者的想像」。¹許多人認為當經濟發展促進市民團體的蓬勃發展，這個初生的公民社會會開始爭取「公共」的發言權。公民社會在最基本的意義上乃指涉國家和家庭間自願形成、自主運作的組織構成的領域。一般上，公民社會的成形是隨著市場經濟的發展，及黨國體制對社會的鬆綁，令原本封閉的社會出現了包羅萬象的團體組織，而原有統合群眾的各種群眾組織也越來越代表組織成員而向上爭取利益。²

首先，現代化理論版的公民社會論往往假設新興資產階級、中產階級是民主化的歷史行動者。David Wank 在廈門的實地調查也顯示，六四事件時地方上企業主甚少對學生表示支持，他們所持的態度大多是以穩定優先。吳國光研究中國大陸的結果是，新興中產階級一如拉丁美洲的中產階級，一般上是傾向支持官僚威權政體。企業與官僚的緊密網絡，使得企業希望維持官僚的支持；否則國家一亂這個網絡就可能會被打斷。對資本家而言，其對民主運動的支持可能端視這些行動所創造的新政治秩序是否有利於其利益。

事實上，雖然東歐的公民社會在共產政權的垮台中扮演相當重要的角色。但東歐的公民社會的民主化力量並非以資本主義/經濟發展程度為基礎。首先，在捷克、匈牙利、波蘭，主要是以往的民主傳統為公民社會的復興提供了肥沃的土壤。在捷克，是少數異議份子扮演關鍵角色；在匈牙利，舊的民主政黨也扮演重要角色。在東德、波蘭，教會則提供了公民社會的發動力量，特別從直接以公民社會為戰略的波蘭，八〇年代團結工會的崛起乃是有意識的自我組織的社會運動，或是政治運動，它的壯大就並非資本主義發展或者市場導向經濟改革的結果。

再比較同樣被稱為是公民社會導致民主轉型的台灣、南韓。南韓的工人與學生長期來都有堅實的組織，且相互援引。在台灣，張茂桂指出，八〇年代風起雲湧的社會運動不只是經濟高度發展的結果（如中產階級運動），而有更多是因為資本積累的社會條件的內在矛盾造成的（如自力救濟、環保、勞工運動）。而這些社會力

¹ Larry Diamond, "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 5, No.3,(1994)

² Gordon White, "Prospects for Civil Society in China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.29,(1993) ; Gordon White , *Riding the Tiger* (Standford University Press, 1993)

的展現與政治反對運動相互作用，因而導致威權的崩潰。³雖然很多人會同意說，「成功的工業化會為新形式的公民社會奠下良好經濟基礎，而這個公民社會又會進一步限制國家權利並提供民主的政治動力」。⁴但是在波蘭、台灣或韓國，所謂的公民社會都不只是多元自主結社的場域，而是有社會運動為組織性基礎的公民社會。

另外，不少學者認為公民社會的存在既非威權崩解或民主轉型的前提，也不足以帶來政體轉型；⁵因為「沒有一個轉型的開始不是威權政體本身分裂的直接或間接的結果」。⁶王紹光就認為，政治自由化不一定需有公民社會為基礎，公民社會的發達也不一定會導致自由化，所以以「重建公民社會的計畫來瓦解極權主義是痴人說夢」。⁷反過來說，民主化的出現也不必然需要結構性前提。⁸

在民主化研究上持過程論者，如 Przeworski 認為自由化的開啟不一定來自公民社會的動員，但自由化無論如何是「威權體制的分裂和公民社會的自我組織的互動結果。」，且是「群眾動員決定了自由化的節奏」。或者說縱使自由化常常先來自統治菁英的分裂，但崛起後的公民社會能逼進威權菁英無法局限於有限度的自由化，而將自由化導向民主化。⁹從波蘭團結工會、台灣、南韓的例子，都證明真正推動民主轉型的動力不一定來自資本主義發展，而是以蓬勃的社會運動為基礎的公民社會。

貳、大馬公民社會復甦的條件

前面兩章已經說明，馬來西亞國家機關有著強大的國家控制與滲透能力，且通過意識形態和定期的選舉機制，賦予此一威權民主體制統治的合法性基礎，國家機關的控制能力不只侵蝕到建制中的各種部門，也落實到各州與地方政府。然而，這並不表示公民社會就全然不存在。實際上，在「半民主」或「準民主」的體制下，仍然容許民間社會力量保留「有限多元」的生存空間，在國家窄縫中運作。

威權體制不會完全扼殺國家以外的公民社會空間，否則一旦社會的不滿缺乏發

³ 張茂桂，*社會運動與政治轉化*(台北：業強出版社，1991年)

⁴ Gordon White , “Prospects for Civil Society in China,” *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.29,(1993)

⁵ Philippe C. Schmitter ,「民間社會與民主的鞏固：有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner，*鞏固第三波民主*(台北，業強出版社，1997年)，頁382-419。

⁶ O'Donnell & P.Schmitter , *Transion From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*(John Hopkins University Press, 1986), p19.

⁷ 王紹光，「破除對“Civil Society”的迷思」，收於周雪光編，*當代中國的國家與社會關係*(台北：桂冠出版社，1992年)。

⁸ 吳乃德，「搜尋民主化的動力—兼談民主轉型的研究方向」，*台灣社會研究季刊*(台北)，第2卷第1期，頁145-162。

⁹ Evelyne Huber, Dietrich Rueschemeyer, &John D. Stephens, “The Paradox Of Contemporary Democracy,” *Comparative Politics*, Vol.29, No.3 (1997) ; Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (Cambridge University Press, 1991)

洩、舒解的管道，反而不利於體制的長期運作與發展，尤其馬來西亞是多元族群社會，各方利益的複雜，並不允許國家強行壓制社會中介團體。大馬國家機關對待公民社會力量，與處理反對運動的態度是一致的，誠如 Dahl 所說的，國家機關在權衡之後，一旦發現鎮壓反對勢力所要付出的政治成本，比容許它的存在來得高時，就會採取有限默許的立場。¹⁰「有限多元」的威權民主傾向於維持一個力量薄弱、有限度自主、不具動員能力，但仍然「存活」的社會力。類似這樣的政體中，某些社會或政治團體得以容許存在，不過這些團體在介入政治權力運作的過程中，會受到不同程度的約束，其意見表達也有特定管道，並非得以任意為之。¹¹

因此，大馬一直是存有一個不十分成熟的公民社會，且以「準公民社會」(Quasi Civil Society)稱之，民間社團與非政府組織始終努力在國家宰制陰影下求存，它們一方面意圖擺脫國家的羈絆，但仍然期望在政治過程中發揮某種參與或介入的角色。六〇年代是準公民社會力量的第一波高峰期，其中以華人社團爭取民族平等地位最具代表性。七〇年代「五一三事件」的族群衝突後，民間與左翼力量大受打擊，新經濟政策實施後國家機關角色提升，公民社會就大為萎縮。八〇年代前半期是大馬公民社會第二波高潮，從非政府組織湧現，進而出現非正式的結盟，反對「社團法令」和「官方機密法令」的修訂案，雖然收穫勝負參半，但士氣則大受鼓舞。八〇年代國家也暴露出各種管理危機與弊端，而一九八七年巫統菁英分裂，危及統治霸權後，令公民社會一時復甦起來。¹²隨著馬哈迪政權不穩，巫統菁英誘發起族群危機，讓國家機關藉機展開新一波的整肅動作，「茅草行動」(Operasi Lalang)令這段公民社會高峰期在八〇年代末宣告終結。(另見第五、六章)

九〇年代末，馬來西亞出現第三波的公民社會復甦現象，而此次的發展尖峰與前兩次相比，有兩大特徵：(一)開始打破族群藩籬，形成跨族群的公民社會串連，有助於沖淡大馬族群政治的紛擾，(二)開始建立群眾性基礎，走出以往菁英取向的格局，並嘗試結合社區與基層，建立草根性力量。九〇年代後期的公民社會復甦與大馬社會發生巨大的結構性變遷有關，這主要是受兩個原因促成的：一是巫統統治霸權的鬆動與分裂的危機；二是資本主義的發展。

一、統治霸權的危機

O'Donnell 和 Schmitter 說，「政治民主是僵局和歧見的產物，而不是和諧和共識的產物」。¹³過去的例證說明，大馬公民社會只有在統治霸權形成危機時，才有擴大影響的能力。所謂統治霸權的危機是指巫統所依賴的意識形態逐漸失去說服力，而且其政治的控制能力亦受到挑戰。巫統黨國機關的統治霸權危機來自於經濟危機所引發的黨內高層矛盾被迫表面化，最終導致菁英出走或被逼下台，前者如

¹⁰ Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*(New Haven : Yale University Press), p.xi.

¹¹ 趙建民，威權政治(台北：五南，民國 83 年)，頁 57。

¹² 八〇年代前半期，國家機關身陷多宗政經醜聞，導致信心危機出現，如涉及巫統高層的二十五億元「土著金融醜聞」和馬華公會高層的「合作社事件」。見 Gordan Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press, 1991)

¹³ O'Donnell & P.Schmitter, *Transition From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*(John Hopkins University Press, 1986)

Tengku Razaleigh 的例子，後者則有前副首相安華被罷黜。兩宗事件都源自經濟矛盾按耐不住而爆發，最終引進政治反對力量的挑戰，並因結盟而對既有政權構成相當的壓力。

以巫統為首的黨國機關對經濟的高度介入，令政治經濟之間關係緊密掛鉤。經濟成長時期固然有助於政權鞏固與菁英內部的資源分配，並有效阻擋外界的壓力，如反對黨、公民社會或國際的施壓。但經濟一旦出現波動就衝擊政商聯盟內部的關係，而外在壓力這時自然趁勢而起。巫統兩度的分裂過程基本上都有這樣的特點。公民社會生機的存續和反對運動的風潮，一方面視公民社會內部的條件成熟與否，但最重要因素是取決於黨國機關分裂後的修復能力，尤其是復甦經濟和分發資源的能力。

一九八〇年代末巫統首度出現分裂時，就激化了政治競爭。當年的分裂，除了源自巫統政治菁英的矛盾，也與八〇年代初以來的經濟不景氣相關。馬哈迪政府因應這次危機，大刀闊斧削減國家的信貸、合約和其他開支，這波及到新經濟政策下實際受惠的土著利益，造成土著資產階級內部的分歧，並將這股不滿寄托在黨內屢次失意而一心想取代馬哈迪的貿易及工業部長 Tengku Razaleigh 身上。馬哈迪上台後有意修正新經濟政策施行方式，傾向私營化、自由化、國際化方向，其支持力量主要為大型企業財團；而 Razaleigh 則獲得土著中小企業家擁護，因為新經濟政策放緩實施不符他們的利益，故主張延續國家的經濟角色，扶助土著社會。¹⁴一九八七年，在巫統黨主席選舉一役，巫統高層嚴重分裂為兩大陣營，政治菁英紛紛選邊站。最終，Razaleigh 挑戰馬哈迪落敗，並導致巫統因法律問題而被判為非法團體，馬哈迪成立「新巫統」，Razaleigh 則另組「四六精神黨」。¹⁵

四六精神黨從巫統出走後，與回教黨、民主行動黨和其他反對黨派，籌組反對黨陣線，並喊出「改朝換代」和「壯大反對黨，建立兩線制」口號。¹⁶巫統分裂令公民社會一度活躍起來，喚起非政府組織與華社中產階級對大馬民主化寄以期待，四六精神黨也對工運組織表示善意，爭取到工運領袖 Zainal Rampak 的投效。¹⁷(另見第五章)在一九九〇年大選，巫統憑長期執政優勢和豐厚的政經資源，依然展現驚人實力，儘管各反對黨盟友締造佳績，但四六精神黨卻無力撼動巫統，在東北部回教州屬以外沒法取得足夠的馬來裔反對票源支持。八八年後，大馬經濟從谷底回

¹⁴ Khoo Kay Jin, "The Grand Vision : Mahathir and Modernisation," in Joel S.Kahn and Francis Loh Kok Wah eds., *Fragmented Vision*(Australia : Allen & Unwin,1992), pp.44-76.

¹⁵ See Edmund Terence Gomez, "Malaysia," in Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings eds., *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Vol. : *Southeast Asia* (England : Ashgate , 1998), pp.226-288.

¹⁶ 一九九〇年大選前，因民主行動黨與回教黨在「回教國」的議題上有歧異，因此各反對黨以折衷方式，分別組成兩個陣線，以四六精神黨為中介，進行間接的選舉結盟。一方面，四六精神黨、回教黨、哈民黨(Hizbul Muslimin, HAMIM)和回陣等回教徒政黨組成「回教徒團結陣線」(Angkatan Perpaduan Ummah, APU)；另一方面，則由四六精神黨、民主行動黨、印度人前進陣線(Indian Progressive Front, IPF)和人民黨(Party Rakyat Malaysia, PRM)組成「人民陣線」(Gagasan Rakyat)。

¹⁷ James V. Jesudason, "The syncretic state and the structuring of oppositional politics in Malaysia," in Garry Rodan ed., *Political Oppositions in Industrialising Asia* (London : Routledge, 1996), pp. 128-160.

升，四六精神黨無法提供經濟恩庇資源來維繫支持者的忠誠度，許多脫黨的巫統政治菁英，政商事業都面臨打擊，只好紛紛重回巫統。九五年的大選四六精神黨表現仍無起色，該黨只好解散，Razaleigh 向馬哈迪輸誠，低調回返巫統。¹⁸ 巫統統治霸權在龐大的政經網絡下，顯示了其強大的自我修補機能，一旦政治菁英凝聚力恢復，此消彼長，公民社會張力自當受到抑制。

九〇年代末公民社會出現另一波復甦的契機，也出自經濟危機後的菁英分歧。其實，八〇年代末以來，大馬各大財團與商業領袖無不與巫統三大「核心」—馬哈迪、安華和 Daim，建立起派閥關係。¹⁹ 馬哈迪居中成為各方的「共主」，安華、Daim 兩方陣營則頻頻角力，差別在於，安華深具接班實力與政治雄心，而 Daim 在政治上低調，但更在意經濟商業利益。雙方競相爭取巫統黨營事業和私營化計劃控制權，其中最為人所知的例子，是親 Daim 的「朋黨」成功取得砂勞越巴貢水壩工程，而安華在「朋黨」壓力下隨後也扳回一城，控制了國內最大報系—新海峽時報集團(New Straits Time Group)，並為安華競選一九九三年巫統署理主席一職預先佈局。當年，安華率領的少壯派，號稱為「宏願隊伍」(即 Vision Team，呼應馬哈迪提出的「二〇二〇年先進國宏願」)，與黨內元老勢力正式攤牌，在未經馬哈迪授意下迫使原任的副首相 Ghaffa Baba，成為黨內次號人物，儼然是馬來西亞跨世紀的接班人。但安華旺盛企圖心，也埋下了馬哈迪對他警惕之心。

過去數年，大馬兩位頭號人物不和的謠言，不時傳出，西方媒體也對此大做文章。馬哈迪上台後，主張國家機關大力介入工業發展，推動重工業化政策，如結合日本資金，建立國產車工業。九〇年代以來，馬哈迪更把重心放在許多重大建設工程，像世界最高的「雙峰塔」、新的行政首都 Putrajaya 和東馬的「峇貢水壩」等大型工程。這不只帶來經濟過熱，政府批出的許多工程合約也造成財團、新興資產階級的惡性競爭，連帶使得「巫統」金錢政治泛濫和朋黨、施恩受惠主義出現。政經資源的分配、爭奪也對聚集在馬哈迪、安華兩大陣營之間的新興馬來資產階級帶來新的矛盾與分歧。

一九九七年中開始的金融風暴只是讓兩人提前決裂而已。雖然安華本身與巫統金權政治脫離不了關係，但在一九九七年馬哈迪出國休假兩月，由安華代理首相期間，他卻開始展開一場反貪污運動，欲對 Daim 親信控制的企業，如馬航和玲瓏(Renong)開刀。到了該年八月金融風暴波及大馬時，安華就逐漸以改革者形象出現。²⁰ 安華主張中止各項大型建設工程，包括巴貢水壩工程、提高利率，採取類似國際貨幣基金會的挽救經濟方案。馬哈迪和 Daim 都對安華的處理手法表示不滿，迫使壓力開始出現，尤其是安華接見 IMF 董事經理 Michel Camdessus，與馬哈迪高恣

¹⁸ 據 Razaleigh 九九年大選前夕接受亞洲新聞(Asiaweek)專訪時透露，他是於一九九六年在印裔企業家 Ananda Krishnan 家中與馬哈迪秘密會面，以避開媒體，雙方經過數個月協商後，才決定重回巫統，當時只同意和解，並沒有作任何要求。他承認，在缺乏資源下從事反對黨政治是相當困難的。見 *Asiaweek*, November 12, 1999.

¹⁹ Edmund Terence Gomez, *Political Business: Corporate Involvement of Political Parties in Malaysia* (Townsville, Australia: Centre for Southeast Asian Studies, James Cook, 1994)

²⁰ William Case, "Politics Beyond Anwar : What's New?", pp.3-4.

態批評國際投機客 George Soros 的民族主義論調大相庭徑，顯見政治菁英對危機處理已出現分歧。到一九九八年九月一日(即國慶日次天)，馬哈迪宣佈採取激烈的資金管制措施，重新取回經濟政策主導權。(另見第二章)當全國還未來得及從震驚中恢復過來時，九月二日首相又再度出手，以涉及不道德行為和不適任為由，革除安華副首相兼財政部長職權，同時開除安華黨籍，自然也失去黨署理主席一職。²¹其實，在之後的雞奸案審訊中，安華透露出巫統高層早有一項欲推翻他的「政治陰謀」，主其事者包括 Daim、貿工部長 Rafidah Aziz、國內貿易與消費人事務部長 Megat Junid 等人，而發動陰謀的「司令部」是來自首相署的馬哈迪政治秘書 Abdul Aziz Samsuddin。²²據「亞洲華爾街日報」報導，馬哈迪讓安華作出選擇：自動辭職、出國或革職、被補，安華則盡力抗拒和拖延。

更深一層去瞭解，兩人及其所代表的勢力最終之分裂，含有不同政治世代權力衝突的意味存在。馬哈迪及圍繞在其身邊的元老勢力，是傳統的馬來社會政治掮客，以復興馬來民族政經地位為職志，他們大多出身貴族、世家或行政官僚，在英國殖民時間受教育，因保守價值觀而得以受殖民官僚信任，在獨立後取得政治支配權。相反地，安華所代表的是獨立後成長的馬來政治經濟菁英，這些人物固然也流著民族主義的血液，但更強調以回教教義解決社會問題，他們不少是在政府扶持下晉身權力階層，或成為新興資產階級，但更具國際觀和包容性。²³馬哈迪的使命是將大馬建設成現代化的新興工業國，締造馬來民族的新紀元，亦即「新馬來人」時代。安華則較為重視精神建設和社會改造，曾提倡「回教、儒家文明對話」和「公民社會」。換言之，新舊價值思維的磨擦、少壯勢力的興起和接班卡位的競爭，都讓馬哈迪備感壓力。

安華下台後，迅速動員社會力量，訴諸「Reformasi」(馬來文改革之意)口號，這一口號被華社中人以音譯轉稱為「烈火莫熄」。引入社會力的結果，把巫統高層菁英的權力衝突撕裂成社會的矛盾，並延伸到馬來農村。不少來自農村的大專青年對巫統喪失理想性深表失望，有者更轉向回教基本教義陣營的懷抱。安華在回教社會與知識社群有極高形象，他被捕後，許多年輕支持者與不滿馬哈迪以粗暴、羞辱

²¹ 其實，早在一九九八年六月的巫統代表大會時，馬哈迪就有意罷黜安華。這次大會可謂高潮迭起，當時每位出席代表公事包內都放了一本攻擊安華的書，書名為「安華不能出任首相的五十個理由」(Fifty Reasons Why Anwar Cannot be Prime Minister)，指控安華貪污、有不當性行為和充作外國間諜等罪名；該書若沒有經高人指示，一千九百名黨代表不可能人手一冊。不過，會上安華也作出反擊，由當時親安華的巫統青年團長 Ahmad Zahid Hamidi 控訴政府在經濟危機時只拯救特定人士，指黨內充斥「貪污、朋黨與群帶風氣」，引起嘩然。隔天，馬哈迪立刻回應，公佈一份取得政府合約、私營化工程和股票分配的名單，內裡除了馬哈迪三名兒子、Daim 女兒及兩人的「朋黨」外，也赫然出現安華父親和私人秘書、甚至 Zahid Hamidi 本人的名字。馬哈迪宣稱，所有受國家扶持的土著都是他的「朋黨」(cronies)。面對馬哈迪的強勢反彈，安華被逼在大會閉幕演講中對馬哈迪「交心」，宣示效忠。

²² Abdul Aziz Samsuddin 在一九九九年十一月被發佈受委為國會上議員，令人懷疑這項任命是否為政治犒賞，到十二月初大選後的內閣改組，又受委為副教育部長。

²³ 安華在處理經濟危機時的親西方措施，讓他在西方媒體前塑造出「溫和派」形象，加上他在東南亞國家和回教世界中擁有的理性、睿智形象，令他的個人魅力跟馬哈迪易受激怒的性格形成強烈對比。見 William Case, "Politics Beyond Anwar : What's New?", p.4.

手法處理安華的群眾，通過電腦網絡或非政府組織的串連，在吉隆坡掀起一波波的街頭示威，被形容是一九六九年以來，「大馬三十年來最大規模的街頭暴動」。²⁴安華革職，激起了馬來年輕知識社群的空前不滿與失落。一方面，七〇年代由安華成立的「大馬回教青年運動」(ABIM)廣佈的組織力立刻串連動員，結合城市中產階級和非政府組織。另一方面，馬哈迪對安華不良性行為的指控，更激怒一般回教社會，為傳統馬來民族溫和、謙讓的習俗所不容。馬哈迪似乎低估了安華的能量與爆發力，安華開始走訪各地開講，均掀起熱烈迴響。一九九九年九月，大馬舉行共和聯邦(或稱大英國協)運動會，英女皇伊利沙白二世來訪，使安華事件吸引各大媒體注意，約三萬五千名安華支持者甚至聚集在回教徒視為聖潔之地的國家回教堂，要求馬哈迪下台，並闖入巫統總部大廈(WISMA PUTERA)，破壞公物。馬哈迪終於在運動會閉幕次日，即九月二十日，當安華在寓所正準備召開記者會之際，在媒體面前派出鎮暴人員，援引內部安全法令逮捕安華。安華十月十四日在內安法令下獲釋，但仍在瀆職、不當性行為罪名下受扣押，最終在瀆職案下判刑六年。安華儘管繫獄，但已成為政治改革和控訴馬哈迪政權的旗幟，成功拉大國家機關與社會的矛盾，許多民間團體和非政府組織也首次躍上大馬政治舞台，是公民社會復甦的顯證。

雖然巫統在九〇年代末的第二次政治菁英分裂並沒有上一次的來得嚴重，然而，這次分裂重心在於重燃公民社會的動力，對馬來社會的政治思潮和民主化起了觀念激盪和發酵作用。馬哈迪顯然驚覺到他清算安華的做法並沒有獲得群眾的支持，但他吸取了巫統八〇年代末的分裂經驗，這次先穩住黨內菁英的凝聚力，限制菁英分裂的程度，同時警告黨內的安華同情者。²⁵黨內菁英目睹了當年四六精神黨出走後的窘境，這回也不輕舉妄動。一九九九年初馬哈迪委任 Abdullah Badawi 出任副首相，但同時宣佈原訂九九年中舉行的黨內選舉，延後十八個月舉行；既讓他的新副手有更多時間部署，也避免黨內立刻再陷入競爭局面。九九年三月沙巴州議會選舉結果顯示，沙巴巫統未受「安華效應」影響，進一步令黨內觀望者躊躇不前，當安華夫人在四月成立國民公正黨時，並沒有任何巫統正副部長出走。²⁶

巫統統治霸權的內部決裂以及反對運動的強力挑戰，使得社會對政治參與害怕的程度減低，非政府組織(而非受國家統合的社會運動)因此較有機會得到更多的社會支持與注意。在以前很少有知識份子和青年學生投入反對運動和社會運動，而現在則有愈來愈多知識分子投入社會的改革行列。許多新的非政府組織湧現，或連署各種不同訴求的宣言、文告。這些新的資源加入，使得原來資源稀少的反對運動和社會力量有了更大的生機和動員能力，也使得公民社會需要的自主力量逐漸成長。

²⁴ 中國時報(台北)，1999 年 9 月 20 日。

²⁵ 馬哈迪以非常巧妙的方式試圖淡化巫統菁英間的「安華效應」。在九九年三月的沙巴州選舉中，馬哈迪讓所有安華支持者都重獲提名參選，使原在沙巴頗有人望的安華不至於成為討論焦點。九九年十一月全國大選時，留在黨內的親安華人士不少都受提名競選，如前巫青團長 Zahid Hamidi 等人。馬哈迪按兵不動，先留住他們，穩住潛在的不確定。

²⁶ 馬哈迪在一九九九年大選前接受媒體訪問時，雖然承認安華確有影響力，不過在一九九〇年，不只 Razaleigh 離開巫統，也連帶很多巫統領袖一起離開，與這一次有所不同。見星洲日報(吉隆坡)，1999 年 11 月 19 日。

大馬版的「政治改革」與馬來社會思變風潮，也受過去一年餘以來印尼蘇哈多政權鬆動所激勵。印尼與大馬是東南亞兩大回教國家，人口中的主要族群又同屬馬來群島土著，兩國無論在宗教、人種、語言、文化與歷史上均有許多相同之處和共同記憶。就政治上而言，本世紀三、四十年代，兩地的左翼馬來民族主義者就經常聲息相通，甚至一度主張兩國在脫離殖民統治後，要合併建立一個「大馬來由」(Malayu)國家。由於印尼人民反帝、反殖的民族主義鬥爭比馬來亞發展得早，馬來半島上的土著菁英一直以來常從印尼的政局發展和變遷中吸取靈感和啟示。細心觀察會發現，巫統的黨旗和新加坡國旗，上紅下白的設計就與印尼國旗有點類似。建國時動員群眾呼喊的口號「默迪卡」(Merdeka，獨立之意)也與印尼相仿。安華下台後引發的一連串街頭抗議運動，甚至 (Reformasi)口號，都是受印尼學運啟發。

印尼政局發展，對大馬社會的震撼，尤以馬來社會所受衝擊最大。鄰國「戈卡爾」軍政威權對印尼政、經社會的斷壟，比巫統有過之而無不及，一旦連印尼的獨裁領袖蘇哈托也告跨台，以及隨後連串政局巨變，已對大馬社會的群眾心理帶來微妙的變化與正負兩面的影響。它一方面喚起人民重新思考國陣長期執政造成的弊端與濫權，以及一掃過去十年來因經濟起飛產生的金權政治迷罩，鼓舞了社會力的復甦，開始衝擊巫統長期的黨國威權統治基礎，對馬哈迪十八年的掌政發出下台呼聲，亦對一直以「安定、發展」為訴求的巫統，帶來震撼和尷尬，並帶來心理激勵的效應。²⁷

二、資本主義的發展

正如馬克思和韋伯都指出的，資本主義解放了舊有的社會關係，使得人成為個體，而這個個體化使得新的自主結社和由於個人利益或理念相同而產生的聯盟成為可能。而生產力的增加和進步，使得人類得以不再為物資稀少所苦，而有剩餘的時間和精力來從事政治和社會的事務。因此政治民主與生產力的進步有一定的相關性，雖然二者未必有因果關係。在古典的資本主義社會，公民社會的出現，城市的中產階級有著主導性的關係。由於新興資產階級的出現，使得舊有的生產方式和統治方式瓦解，資本主義社會的活力因此得以展現。更重要的是，這使得民主政治的出現和維繫有了社會基礎。

大馬獨立以後，經濟呈現快速成長的趨勢。從一九五七年到七〇年期間，平均成長率達 6%，在一九七〇年代的十年裡更達到 7.8%，即使是面臨經濟不景的八〇年代，也依然取得 6% 的經濟成長表現。在這段時間，馬來半島的貧窮率也大幅降低，從一九七〇年的 49.3% 降到一九九〇年的 15.0%²⁸

經濟的變遷反映在大馬的職業與階級結構上，農業人口大量減少，而中產階級人數激增，在一九九〇年已達三分之一強。(見表 4：1)這種結構的變遷是全面反映

²⁷ 然而，印尼威權體制崩解後出現的社會失序、經濟崩潰，以及更駭人的族群流血暴亂，對同樣是多元文化背景，也經歷過族群衝突的大馬社會，就不得不格外謹慎與觀望，以免步上鄰國後塵。

²⁸ Harold Crouch, "Malaysia : Neither authoritarian nor democratic," in *Southeast Asia In The 1990s*(Australia : Allen & Unwin, 1993), p.140.

在各個族群的階級分佈，尤其是土著中產階級增加的幅度最大，華裔中產人口也明顯上升。(見表 4：2) 資本主義發展把部分農民人口從土地「解放」，投入城鎮工商業行列，改變了這部分勞動力的關係與精神面貌，

表 4：1 1957、1970 與 1990 年馬來西亞職業結構(%)

	1957	1970	1990
中產階級	15.5	20.0	32.6
(上層中產階級)	(4.0)	(5.9)	(11.3)
(下層中產階級)	(11.5)	(14.1)	(21.3)
勞工階級	18.9	27.3	27.6
農民	56.4	44.9	28.3

資料：Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*, p.183.

備註：(1)1957 年與 1970 年的統計只包括馬來半島，而 1990 年的統計才把東馬的砂、沙含括在內。

- (2) 「上層中產階級」指專業人士、技術人員、行政和管理人員。
- (3) 「下層中產階級」指文職人員和銷售業，惟不包括服務業。
- (4) 「勞工階級」指製造業、運輸業及其他。

表 4：2 1970 與 1990 年各族群階級分佈(%)

	土著		華裔		印裔	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990
中產階級	12.9	27.0	28.6	43.2	23.4	27.3
勞工階級	18.0	23.2	41.6	33.8	24.7	34.8
農民	62.3	37.4	21.2	13.5	41.0	23.4
服務業	6.8	12.4	8.6	9.5	10.9	14.5

資料：Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*, p.185.

資本主義發展帶來了兩面性的影響，一方面，經濟的普遍成長和中產階級的出現，對大馬政治的穩定起了一定的作用；但是工業化與資本積累的過於集中，也導致所得分配的貧富差距，觸發政治社會的緊張。²⁹

大馬中產階級的形成與國家機關有密切關係，七〇年代以來國家機關功能擴張，介入經濟發展，廣設公共機構，同時經濟發展改採出口導向工業策略，造成了一批城市中產階級。此外，教育機會的增加也有利於中產階級的形成，這也與新經濟政策後國家機關保障土著學生的大學學額(俗稱固打制，Quota System)和提供國內外深造的獎學金大有關係。³⁰過去十年來政府對私立教育體系的鬆綁，甚至允許

²⁹ Joel S.Kahn, "Growth, economic transformation, culture and the middle classes in Malaysia," in Richard Robison and David S.G.Goodman eds., *The New Rich in Asia : Mobile phones, McDonalds and middle-class revolution*(London : Routledge, 1996), pp.49-78.

³⁰ Boo Cheng Hau, *Quotas Versus Affirmative Action-A Malaysian Perspective*(Kuala Lumpur : Oriengroup, 1998), pp.49-75.

英國、澳洲等國大學前來設立分校，也為非土著學生創造就學機會，這都有助於社會的階級流動。

經濟的持續成長鞏固巫統的政治霸權，但巫統支配的國家機關肆意擴權，導致公民政治與自由權利日益削弱，後發展國家在趕超策略下也沒有充份扮演好社會發展、環保、關懷弱勢的角色。於是，大量城市中產階級的茁壯，支撑了七、八〇年代以來非政府組織和公民團體的發展，在左翼政黨、社運受壓制後的荒涼曠野中，延續公民社會的香火，並且扮演了族群性反對黨之外的替代性政治參與管道。隨著八〇年代中期以來的經濟自由化政策和全球化風潮，也形成了一群具有國際觀和革新意識的新生代中產階級，自發投入爭取自由、民權的鬥爭，在國家機關的窄縫中自力求存，成為初生的公民社會中流砥柱。

然而，大馬在經濟成長與降低貧窮率之外，並沒有在縮小貧富的所得分配差距上符合社會期望。以表 4：3 比較包括亞洲四小龍在內的幾個東亞國家，在八〇年代前後的所得分配狀況，可以發現，在反映財富分配的吉尼係數中，大馬達 0.4196，是當中貧富差距最懸殊者，而且所得最高的前 20% 人口，獨占了一半以上的國家財富，是最低所得者的 11.13 倍之多。由此可知，新經濟政策儘管標榜是「消除貧窮」，但財富積累與重分配的結果，是令少部分權貴與資產階級憑藉國家機關的扶持與恩庇而獲益，廣大的中下階級倒沒有普遍分享到成長的果實。

表 4：3 東亞各國所得分配狀況

國家	年別	最低所得組 (20%)	最高所得組 (20%)	最高所得組 為最低所得 組之倍數	吉尼係數
馬來西亞	1987	4.60	51.20	11.13	0.4196
台灣	1992	7.37	38.66	5.24	0.3121
香港	1980	5.40	47.00	8.70	0.3760
新加坡	1982-83	5.10	48.90	9.59	0.3968
韓國	1988	7.39	42.24	5.72	0.3355
菲律賓	1985	5.50	48.00	8.73	0.3892

資料：整理自游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》，頁 272-273。

階級結構變遷對馬來社會帶來更大的影響，其中表現在馬來人政治的依從性出現崩潰之勢，過往馬來人對領袖的依從傳統是確保巫統團結的一大因素，也是令馬來西亞政治繼承得以形成制度化慣例的主要原因之一。然而，新經濟政策後逐漸打破了固有的馬來社會階級關係，權力與地位的來源已不再受限於皇室、世家、官僚或回教知識背景。八〇年代後巫統權力競爭轉趨激烈，就與黨內的新興資產階級日益抬頭，及隨階級變遷產生的政治文化變化有關。

六〇年代末，馬哈迪因批評當時的首相而被逐出巫統，到了一九八一年，平民

出身的 Musa Hitam 在黨署理主席競選中擊敗皇室背景的 Tengku Razaleigh，進而出任副首相，是研究馬來人依從性倒退的很好例子，說明依從的基礎已發生變化。³¹隨後數年，巫統團結局面受到動搖，最終導致八〇年代末的第一波分裂。³²一九九三年，以巫統為代表的馬來資產階級發動憲政鬥爭，削弱世襲統治者特權，也普遍獲得群眾支持(見第二章)。九〇年代後期，當馬哈迪以「涉嫌同性戀、雞奸」等牽強理由罷黜安華，更引發馬來社會，包括馬來中產階級的反彈與背離，群眾心理出現重大變化，傳統依從、順服領袖的態度似已一去不復返。一旦馬來社會開始擺脫視巫統和統治者為其利益「保護者」、「拐杖」的心態，揚棄盲目的依從文化，改由獨立、自主的公民角色思索政治發展，自然利於公民社會與民主意識的養成。

不過，大馬新興的中產階級和資產階級既然是國家資本主義下的產物，自然也有其保守反動的雙面性。雖然 Barrington Moore 曾指出，假如沒有資產階級，則民主是無法想像的，可想而知，資本主義與政治民主的相關性。³³馬克思與韋伯的古典研究都指出了城市中產階級的角色。然而，第三世界的資本主義發展類型與古典資本主義有一根本的不同，那就是西方資本主義發展動力來自私人資本，因此它會對抗以地主階級為首的國家機關。而第三世界的經濟發展動力則來自國家機關，資本家的出現是靠國家的政策扶植，因此資本家的利益與國家機關是一致的，缺乏像西方古典資本主義裡的資產階級般的與國家機關對立的特質。由於其性格的軟弱和依賴性，因此難以扮演西方資產階級一般的爭取民主的角色，反而是國家的支持者及其社會基礎的角色。

因此，在利益上，大馬的資本家，尤其是馬來資產階級與巫統政府的威權統治是一致的，這也是為什麼我們很少見到大馬的資本家公開支持反對運動，以及他們在自由化過程中，所扮演的角色如此不重要的原因了。至於中產階級的角色，在民主化研究的文獻中，他們從來都不是站在第一線，扮演關鍵的角色。大馬的中產階級，尤其是馬來中產階級的出現，與新經濟政策和資本主義的發展有密切的關係，其利益也與既有的體制是一致的，並不具有對社會自治的要求，也不會對抗國家機關的統治。³⁴一九九五年全國大選的結果可以說明，在經濟發展「情勢一片大好」的虛象下，連原來支持反對運動的華裔城市中產階級，也會把選票轉投國陣。³⁵華裔中產階級以往會投票支持反對黨，與其說是對民主、人權理念的追求與嚮往，倒不如說是一種源自國陣行政偏差而產生的族群不平等情結下的集體反應而已。同

³¹Diane K. Mauzy 主編，《東盟國家政治》(北京：中國社會科學出版社，1990 年)，頁 224

³² A.B.Shamsul, "The Battle Royal : The UMNO Election of 1987," in Mohammed Ayoob and Ng Chee Yuen eds., *Southeast Asian Affairs 1988*(Singapore : Singapore Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp. 170-188.

³³ Barrington Moore, 民主與獨裁的社會起源(台北：遠流出版社，民國 81 年)

³⁴ 大馬中產階級不只謹慎保守，對基本權利也不太重視。Jesudason 曾舉當年政府禁演「辛特勒的名單」一片為例，指一些中產階級並不以為意，反說「沒關係，反正不久後滿街都有盜版錄影帶了。」見 James V. Jesudason, "The syncretic state and the structuring of oppositional politics in Malaysia," in Garry Rodan ed., *Political Oppositions in Industrialising Asia*.

³⁵ Edmund Terence Gomez, *The 1995 Malaysian General Elections*(Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1996)

樣，他們在九五年支持國陣，也未必表示支持國陣的政策，而是受短期的經濟假象和文化意識形態所影響。由於他們政治態度和立場的飄浮與現實利益取向，反而有利於保守勢力，自然難將政治改革的希望完全寄託他們身上。

在歷史上，如英國的資產階級革命，以及許多國家自由化的開啟，一個以私人利益主導的公民社會，往往是可能起而爭取一個有利於追求經濟利益的政治秩序。但是，當社會達到一定自由化後，資產階級和中產階級就會對民主的擴展持保留態度。³⁶在大馬中產階級的案例中，他們不過是取代了勞工階級原有的角色，意在爭取擴大自由化空間，而非推翻既有政經社會建制，建立民主機制。一旦國家機關壓力過大，他們是會適度退縮，寧可保持沈默的。從另一個角度來說，成功的經濟發展可能更鞏固威權統治者的正當性。政治學者們提醒過我們：「歷史上，一個政權越能成功地提供其人民所需要的，其正當性越強越能深植」，成功的表現甚至可以建立正當性的貯藏庫，使政權可以度過短期危機的挑戰。³⁷

第三節、公民自由與公共領域

正如 David Held 所說，民主其實是雙重的，一方面是國家機關的民主化，另一方面則是公民社會的民主化。國家機關的民主化，如多元政體和對權力壟斷的制衡，並不是靜態不變的，民主化是一個動態進行的過程，國家機關的制度結構可能因為權力鬥爭、利益團體對資源的爭奪，而改變既有的多元政體，或造成行政專權和權力過度集中的現象。因此，權力的分散、社會的自主以及社區意識的打造皆是必要的條件。³⁸

在公民社會民主化方面，Held 認為最重要的是維繫公民的自主(autonomy)。這包括基本自由、免於他人壓迫、自己做決定、自己作自己的主人。因此，公民社會的民主化必須承認差異、尊重不同。公民社會是在這樣的差異和不同的前提下，由於共同的利益、想法，或意識形態的原因，而形成各類不同的社會團體，形成社會發展的動力。

在強調公民社會自主的前提下，國家機關的功能可以大量減少，而轉由社會團體或民間組織負擔。但是這並非傳統自由主義所主張的：即國家機關減少到只維護基本的公共秩序，而由市場的那隻看不見的手來調節。在公民社會的概念裡，強調市場的自由放任必然造成大量罪惡，或是有「市場失靈」現象，因此需要被調節，但是這個調節未必需要由國家機關來進行，它們可以藉社會團體的角色，形成具有公共強制性的機制。如此，公民社會才能對權力集團構成制衡和監督，公民的自主和自由也就更有保障，以及抗拒威權、民選領袖對民意的操弄和壓制異議。

以下我們就檢視大馬公民自由、公共領域與民間結社的狀況，以了解公民社會在大馬的發展與形成的條件，究竟是否成熟，或有何困境。

³⁶ Rueschmeyer, Dietrich, et al, *Capitalist Development & Democracy* (Polity Press, 1992)

³⁷ S. Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited," *American Sociological Review*, Vol.59(1994)

³⁸ 轉引自王振寰，誰統治台灣(台北：巨流，1996年)，頁330-331。

一、公民自由權利

個人權力與公民自由是公民社會形成與鞏固的先決條件之一，在個人自由無法有所保障的前提下，自由權利就無法有效行使，更遑論獨立於國家機關之外，發揮公民社會參與政治過程的功能。一般上，我們把自由權利區分為「政治權利」(Political Right)與「公民自由」(Civil Liberty)，前者指涉的是投票權、參政權等政治參與範疇，後者所指的則是言論、結社、遊行示威或人身安全等公民權利。根據「自由之家」(Freedom House)對世界各國政治權利與公民自由的評比，一九九八年大馬只被歸類為「部分自由」的國家。³⁹(表 4：4)其實，自獨立以來，大馬的民主與公民自由指標是每況愈下，在馬哈迪任期內，更是嚴重斲傷。Gastil 在一項各國民主與自由度的比較研究中，以 1 至 7 為等級，若 1 是指民主與公民自由度最高，而 7 是最底的話，大馬在一九七八年的民主度與公民自由度皆是 3，但到了一九八八年，兩項指數都呈倒退現象，其中民主度退至 4，而公民自由度更降至 5。⁴⁰有關政治權利的部分，在第二章中已略為提及，因此本節主要討論的是大馬的公民權利。

表 4：4 1998-1999 年部分亞洲國家自由度比較

國家	政治權利	公民自由	自由程度
日本	1	2	自由
台灣	2	2	自由
南韓	2	2	自由
馬來西亞	5	5	部分自由
印尼	6	4	部分自由
泰國	2	3	自由
菲律賓	2	3	自由
新加坡	5	5	部分自由
中國大陸	7	6	不自由
印度	2	3	自由

資料：整理自

<http://freedomhouse.org/survey99/tables/indeptab.html>

備註：從 1 至 7 級，1 代表最自由，7 代表最不自由。

³⁹ 根據「自由之家」的研究方法，「政治權利」的自由必需符合八項標準，(一)國家元首或政府首長是否通過公平與自由選舉產生、(二)國會議員是否通過公平與自由選舉產生、(三)是否有公平的選舉法規、平等的競選活動和公平的投票方式、(四)選民是否能賦予自由選出的議員有實質的權力、(五)公民是否有組黨或組織其他政治團體的自由，在制度上是否開放讓它們取得權力、(六)是否有真正反對力量出現，及通過選舉取得政權的可能、(七)人民是否受到軍方、外國勢力、極權政黨、宗教、經濟寡頭或其他力量所支配、(八)各個文化、族群、宗教和少數社群是否有自決、自治和自主性，以及透過非正式的共識參與政策制定過程。至於「公民自由」，其指標主要分為四大類：(一)言論與信仰自由、(二)集會與結社權利、(三)法治與人權及(四)個人自主與經濟權利。見 <http://freedomhouse.org/survey99/method/>。

⁴⁰ 轉引自 Syed Farid Alatas, *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia : The Rise of the Post-Colonial State*, p.160.

國家機關行政權的獨大，是導致公民自由受侵蝕的最大原因，在馬來西亞，目前仍有三項關於無審訊扣留的法令，即「一九六〇年內部安全法令」、「一九六九年緊急(公共秩序和防止犯罪)法令」和「一九八五年危險藥物(特別防范措施)法令」。

除了上述三項無審訊扣留法令外，影響大馬的基本人權與公民自由的，另有十一項法令，這包括：

- (一)「一九三三年限制居留法令」、
- (二)「一九四八年煽動法令」、
- (三)「一九五八年公共秩序(維持)法令」、
- (四)「一九五九年防止犯罪法令」、
- (五)「一九五九年職工會法令」、
- (六)「一九六六年社團法令」、
- (七)「一九七一年大學與大專法令」、
- (八)「一九七二年官方機密法令」、
- (九)「一九七五年保安案件必需法令」、
- (十)「一九八四年印刷與出版法令」、
- (十一)「一九六七年警察法令」。

內部安全法令是最受國內外抨擊的惡法，嚴重侵蝕基本人權與公民權利。警方有權引用該法令在無審訊之下「預防性扣留」六十天，過後內政部長可繼續延長兩年，作無限期扣留。法令第 8 條規定，「只要內政部長認為有必要扣留某人以防止他危害國家安全、重要的服務設施及經濟生活等，部長就有權無審訊扣留」。⁴¹經過一九八八年的修訂，被扣者也無權向法院質疑扣留行動的合法性。在一九六〇年至一九八一年之間，約有 3,102 人在內部安全法令下被扣留，六〇年代許多被拘禁者主要是涉嫌馬來亞共產黨活動、左翼勞工黨成員和激進工會活躍人士。一九八〇年至一九九〇年之間，則有 1,516 人被扣。⁴²

根據國際特赦組織(Amnesty International)的估計，在一九七九年約有九百名內安法令扣留者，不過，當馬哈迪在一九八一年出任首相後，初期以開明形象出現，由立場溫和的副首相 Musa Hitam 兼任內政部長，釋放了一批扣留人士，令同年扣留者人數銳減，降至 586 人，到一九八六年終，只剩大約 40 人。⁴³八〇年代中期，Musa Hitam 與馬哈迪不和而離開政府，此後馬哈迪親自掌管內政部，在一九八七年十月族群關係極度緊張之際，政府在一項命名為「茅草行動」的大逮捕中，扣留了 106 人，其中包括反對黨領袖、華教工作者、非政府組織人士和社運領袖，部分人士短暫扣留後，陸續獲釋，另外 34 人被延長扣留，少數如林吉祥父子、華教團體領袖林晃昇、沈慕羽等，⁴⁴在長達十八個月後，才在一九八九年五月的文冬(Buntong)

⁴¹ Chandra Muzaffar, *Freedom in Fetter*(Penang : Aliran, 1986)

⁴² Rais Yatim, *Freedom Under Executive Power : A Study of Executive Supremacy*(Kuala Lumpur : Endowment Publication, 1995), chapter 8.

⁴³ Harold Crouch, *Government and Society In Malaysia* (Australia : Allen&Unwin, 1996)

⁴⁴ 沈慕羽曾擔任「教總」主席長達二十餘年，在六〇年代曾為馬華公會青年團副總團長，因馬華公

國會補選前始恢復自由。一九九一年扣留者又陸續增至 142 人，其中 117 人被指與共黨意識形態有關，至九三年底，仍有 52 人被扣，當中 14 人涉嫌共黨活動。之後曾有兩波較大規模的逮補，一九九四年扣留了 14 名回教異端組織 Al Arqam 成員，一九九八年當巫統內閣時，安華及其親信，包括部分親安華的「大馬回教青年運動」領袖也短暫被扣。⁴⁵

其實，當時法令的起草人 H.R.Hickling 教授曾在一九六二年指出，這項法令只是臨時性的，「不會被當作馬來亞法律及政治領域上的永久特色。」立法的原意也由當時的副首相兼內政部長 Tun Razak 說得很清楚，他在一九六〇年六月二十一日的國會發言時透露，因在北馬和馬泰邊境仍有 583 名馬共武裝力量還在活動，才有必要制定這項法令，並「保証會謹慎行使，儘量避免濫用這項威力無窮的法令」。內安法令用以對付「有組織的暴力」，不辯自明。即使是貴為現任首長的馬哈迪，在當年還是國會後座議員時，也說過「任何有理智的人都不會喜歡內安法令，它實際上否定了一切民主原則。」⁴⁶不過，當一九八九年政府與馬共簽署和約後，共黨威脅實已解除，但當局仍無意加以廢止。

內安法令的執行對象可粗分為三階段，六〇年代主要是防範馬共和左翼政黨活動，一九六九年「五一三」族群衝突後，則轉為對付社運、族群緊張，八〇年代以後就明顯施用於政治異議分子、甚至犯罪活動，如槍械犯、毒犯、偽造身份証或外勞走私等。⁴⁷曾任內閣部長的 Rais Yatim 指出，聯邦憲法第二章所闡明的基本自由權利是受到限制的，并被嚴重削弱，這種趨勢從八〇年代開始更為嚴重。法庭有機會保障這些權利，卻鮮少挺身捍衛自由權，使到人權每況愈下。⁴⁸(另見第二章)而受一般人忽略的「一九六九年緊急(公共秩序和防止犯罪)法令」，也授權扣留涉及「危害公共秩序和暴力犯罪者」長達兩年，至一九九六年，仍有 56 人在該法令下扣留。⁴⁹

會反對華人社會爭取列華文為官方語文，憤而退黨。沈氏曾獲台灣行政院文化獎，一九九九年大選前，政府為爭取華人選票，沈氏受封「拿督」(Dato)勳銜。

⁴⁵ 政府極少動用內安法令對付巫統人士，即使黨內也有不少極端主義者。但在巫統權力鬥爭時，也難免充作鬥爭工具。一九七六年 Tun Razak 在任內去世後，野心勃勃的內政部長 Ghazali 曾以涉嫌共黨活動為由扣留了數位 Tun Razak 親信，其中包括一位副部長。一九八七年馬哈迪也曾考慮要擄捕 Razaleigh，但礙於後者的皇室成員身份而作罷。

⁴⁶ 轉引自楊培根，「應廢除『內安法令』下無審訊扣留」，*南洋商報*(吉隆坡)，1996 年 12 月 25 日至 27 日。

⁴⁷ 內安法令施用對象之浮濫，甚至造成一般公眾與政治菁英也有所誤解。一九九二年三月，曾有音樂工作者促請政府利用內安法令來對付侵犯版權人士，同年，前副首相也想利用該法來應付股票欺詐案。一九九七年的金融風暴時，就有政治人物警告欲以內安法令扣留貨幣投機者。

⁴⁸ Rais Yatim, *Freedom Under Executive Power : A Study of Executive Supremacy* 本書作者是八〇年代巫統紅人，曾任森美蘭州務大臣、新聞部長及外交部長，八七年巫統黨爭時投向 Razaleigh 陣營，擔任四六精神黨署理主席。他在下野期間修讀法學博士學位，本書即為其博士論文改寫而成，書中提出不少批評大馬人權、法治的中肯觀點。但當他在一九九六年重回巫統後，至少在公開談話裡，觀點有了不少改變。一九九九年大選後重回內閣，出任職司法務行政的首長。

⁴⁹ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics Under Mahathir*, p.106

安華在七〇年代曾在內安法令下被扣二十二個月，一九九三年他出任副首相後，馬哈迪曾表示有意檢討扣留期限，但並不打算廢止。⁵⁰九五年大選後，安華接受亞洲新聞(Asiaweek)訪問時，也表示當局正研究廢除或認真修正該法令，但之後又不了了之。⁵¹一九九八年安華二度在內安法令下被扣，再度喚起反對人士要求廢除惡法的呼聲。不過，正如 Jomo 所言，社會上華人與馬來人對於該法令的存廢，有「奇怪及歧異」的看法，他們只有在本族群領袖被捕時，才會支持廢法。⁵²華人是在「五一三事件」後林吉祥被捕，才開始要求廢止內安法令，而馬來人要在安華被捕，這種聲音才浮出檯面。

除此，近年來大馬也有幾宗公民自由受損害的案例受到國際注目，正益顯國家權力的無限擴張和對社會的籠罩，令公民權利日趨惡化。一九九八年，反對黨民主行動黨議員林冠英在「一九四八年煽動法令」(Sedition Act of 1948)下被判入獄十八個月，因而喪失議員資格，在刑滿後五年內不得參選。林氏是於一九九五年在一宗馬六甲州務大臣涉及強暴一名馬來少女醜聞中，被控「散播虛假傳單」觸法而定罪。此案明顯具政治色彩，國際特赦組織因而將林氏列為良知犯人。

一九九七年，前律師公會主席 Param Cumaraswamy 因向媒體表示企業財團干預大馬司法獨立，而被財團控以毀謗。但 Param 屬於「聯合國調查法官與律師獨立報告書」撰稿人，理應擁有外交豁免權，但大馬法院卻不予以承認，迫使他必需面對該項毀謗官司。⁵³另一受注目的是「婦女之友」(Tenaganita)主席 Irene Fernandez，在一九九五年因發表報告書揭露吉隆坡士毛月扣留營外勞被虐待和警方濫權的事件，卻反遭警方根據一九八四年印刷與出版法令(Printing and Publication Act of 1984)提控，被控「惡意出版假消息」。⁵⁴

大馬公民雖然享有基本的政治權利，如普遍的投票權、被選舉權和民選的代議政治，但選舉民主並非民主政治的全部，況且選舉制度技術性的偏差也違反一人一票，票票等值的原則。不過，政治權利還是遠比公民權利較受保障，後者在執政黨壟斷國會三分之二席次下不斷修法，加上行政權獨大，已日益受到殘害。在個人自由受妨害的環境裡，正義難以彰顯，公民社會的基石仍待奠立。

二、公共領域的匱缺

Jurgen Habermas 提出的公共領域(public sphere)是近年來英語學術界常用的概念之一。所謂公共領域是指介於公民社會和國家之間進行調節的一個領域，在這個領域中，有關一般利益問題的批評性的公共討論能夠得到體制化的保障，形成所謂公共意見(public opinion)，以監督國家權力并影響國家的公共政策。公共領域原則上向所有公民開放，它的一部分由各種對話或討論構成，在這種對話和討論中，作

⁵⁰ 南洋商報(吉隆坡)，1994年5月26日。

⁵¹ *Asiaweek*, 9 September, 1996.

⁵² 光明日報(吉隆坡)，1994年10月1日。

⁵³ *Human Watch Report 1998*(United State : Human Watch, 1998), p.199.

⁵⁴ *Far Eastern Economic Review*, July 8 ,1999.

為私人的個人自由地集合或組合到一起，形成了公眾。⁵⁵

公共領域的特徵是非強制性地參與，在體制化的保障之下自由、公開和理性地討論普遍利益問題，促使公共權力的合理化。公共領域的交往行為需要一定的傳播和影響手段，例如報紙、期刊、廣播和電視就是這種公共領域的媒介。當這種公共領域涉及與國家實踐相關的問題時，哈伯馬斯稱之為政治的公共領域(以區別於例如文學的公共領域)。儘管國家權力經常以「公共的」名義行使管理職能，但國家的強制性權力恰好是政治的公共領域的對手，而不是它的一個部分。媒體與知識分子的運作環境，既是公共領域的重要一環，本節就將從國家機關與大眾媒體的關係，和國家與知識界的關係，一窺大馬的公共領域的發展與活躍程度。⁵⁶

馬來西亞的國家機關對媒體的控制和操縱主要有三種方式：(一)透過強制性政策法令，規範和約束媒體的運作；(二)透過國家、政黨或它所信任的私人資本掌握媒體控制權與經營權，以傳達國家意志和影響媒體經營；(三)由官方提倡所謂「負責任媒體」的新聞文化。根據「自由之家」的一九九九年全球新聞自由報告書，大馬在該年已被列為新聞「不自由」的國家，這主要是受安華事件後國家機關進一步打壓媒體所致，其中印刷媒體受到的壓制比廣播媒體來得高。(表 4：5)惟這並非證明廣播媒體有較高自由度，而是因它早已受政府控制，因而並非首要的施壓對象。

表 4：5 1999 年大馬新聞自由度

	A	B	C	D	評比
廣播媒體	10	14	5	3	總分 66
印刷媒體	11	15	7	1	不自由

資料：<http://freedomhouse.org/pfs99/reports.html>

備註：A 法令與規定對媒體內容與尺度的影響，分數 0—15。

B 政治壓力與控制對媒體內容與尺度的影響，分數 0—15。

C 經濟力對媒體內容與尺度的影響，分數 0—15。

D 壓制性行動(如謀殺記者、暴力、審查、自我設限、逮補等)，分數 0—5。

標準：自由(0—30)，部分自由(31—60)，不自由(61—100)

控制媒體最原始的法令是獨立前的「一九四八年報業印刷條例」(Printing Presses Ordinance)，一九八四年修正後的「印刷與出版法令」規定所有報章雜誌每年都須向內政部更新出版准證，也授權內政部長可撤銷任何報刊的准證。一九八七年「茅草行動」時，政府就撤銷了英文「星報」(Star)、馬來文「祖國報」(Watan)和華文「星洲日報」的出版准證。⁵⁷一九八八年政府進一步修法，阻斷了媒體就部長撤銷准證的決定向法庭上訴的管道。一九九一年，當局規定行動黨的「火箭報」(Rocket)

⁵⁵ 哈伯馬斯，公共領域的結構性轉換(北京：學林出版社)

⁵⁶ 但哈伯馬斯並非用公共領域的出現來界定公民社會，他只是說，公共領域是公民社會的一個要素。

⁵⁷ 星報(Star)曾是馬華公會控制的第二大英文報，但言論立場較為大膽，常對華社權益有所訴求。與馬哈迪不和的前首相東姑阿都拉曼在該報撰寫專欄，也不為當道所喜。翌年政府允許該報復刊，條件是撤換編輯部和停止東姑的專欄。

和回教黨的「Harakah」等反對黨黨報不得向公眾發售，否則出版准證將不獲更新。⁵⁸新聞自由和資訊透明化也因各種法規而受影響，如「一九四八年煽動法令」壓制敏感議題的討論，「一九七二年官方機密法令」(Official Secrets Act of 1972)也限制資訊公開和新聞自由，凡洩漏政府機密者必須強制性監禁一年。

自七〇年代以來，國內包括東馬在內的各主要英文、馬來文和淡米爾文報章幾乎都在國陣各成員黨控制之下。巫統是最早介入媒體控制權的政黨，早在一九六一年部分巫統領袖即控制了有「馬來民族主義喉舌」之稱，以爪夷文(Jawi)出版的馬來前鋒報(Utusan Melayu)，七〇年代初黨營事業「艦隊控股」(Fleet Holding)成立後，基於黨內認為國內最大報系不應繼續由外資所控制(新加坡和英國)，因此首先收回海峽時報集團(Straits Times)的控制權，易名為新海峽時報(New Straits Times)。其後巫統也控制了馬來文的馬來西亞前鋒報(Utusan Malaysia)⁵⁹。這兩大報團控制了超過70%的各類雜誌、刊物。華文報章情況有點例外，部分華文媒體，像最大的華文報「星洲日報」、「光明日報」還屬於民營性質。一般而言，比起其他語文報章，華文報的言論立場「相對地」有較大言論空間，甚至反對黨領袖林吉祥每週都有專欄文章發表，儘量如此，始終踰越不出國家機關的限線。⁶⁰除了平面媒體外，電子廣播媒體也大都屬於國營，或由執政黨及其朋黨所屬的公司經營。政府直到一九八四年，才首度發出執照予巫統所屬的一家公司成立「私營」的第三電視(TV3)。其他的私營電視台、電台也與巫統關係密切，在安華革職前夕，有三位媒體高層人員突然被辭退，行內人都知道，這三人都是安華的親信。

國家機關也經常強調媒體對國家應負起的責任，監視和規範新聞報導尺度，一九九〇年大選後，馬哈迪就公開批評華文報「玩火」，過份報導反對黨消息，一九九五年大選之前，政府也刻意警告三家華文報的編輯方針。當局對外國媒體也不甚友善，經常批判西方媒體常作「有敵意的不實報導」，所有外電新聞必須經由國營的馬新社(Bernama)才能發送給國內媒體。像時代週刊(Times)、亞洲新聞(Asiaweek)、遠東經濟評論(Far Eastern Economic Review)等，內容也常受當局審查，特定期別也曾有過禁止發售。⁶¹

除了媒體自由受到一定約束外，少數書籍、著作也曾禁止發行，第一類受審查的對象是回教「異端」派的出版品，這主要指回教「什葉派」(Shi'I Muslims)的刊物，與官方的「遜尼派」(Sunni Muslims)相比，政府擔心在伊朗、伊拉克奉行的「什

⁵⁸ 每當執政黨在大選年表現欠佳，掌管媒體事務的內政部就會向反對黨黨報開刀，上述動作即發生在一九九〇年大選後，到一九九九年大選後亦復如此，又再度指向 Harakah。不過，政黨的出版品並沒有顧慮此一限制，依舊大肆公開向公眾發售。

⁵⁹ Edmund Terence Gomez, *Political Business: Corporate Involvement of Political Parties in Malaysia* (Townsville, Australia: Centre for Southeast Asian Studies, James Cook, 1994)

⁶⁰ 雖然星洲日報社長張曉卿曾受國陣成員之一的砂勞越人聯黨推薦出任上議員，其弟也是人聯黨籍國會議員，但一般認為該報仍有一定的言論空間。張氏亦為香港明報集團主席，擁有明報、明報週刊、明報月刊、亞洲週刊等多份重要的中文媒體。

⁶¹ 筆者在馬來西亞曾訂閱亞洲週刊(中文)，發現某期有關印尼亞齊(Ache)難民尋求大馬政治庇護的報導，整頁被撕去；有時 Times 的某些報導也會被塗抹。

葉派」思想會傳至大馬。第二類對象則是非回教的讀物，尤其是來自印尼的基督教馬來文本的讀物，雖然這在印尼都是合法流傳，但大馬政府是禁止向回教徒傳播其他宗教的。早期會對討論共產主義與社會主義的書籍查禁，如對意識形態不合的中國大陸出版品把關較嚴，目前已大為放寬，但馬克思的「資本論」仍在禁止之列。國內的出版品也曾被禁，尤其是涉及宗教與族群關係，而最有名的禁書要數馬哈迪在野時所著的「馬來人的困境」(The Malay Dilemma)，該書要到他出任首相後才解禁。⁶²一些研究大馬政治的國外學術著作也曾遭禁，⁶³倒是國內反對黨人的著作還是可以出版流通。

此外，近年來多宗「巨額毀謗訴訟」(Mega Suit Defamation)，政商巨賈常以毀謗罪起訴要求以億元計的巨額賠償，流風所及已對新聞自由帶來反效果，造成媒體恐懼和自我審查(self censorship)。⁶⁴一九九九年九月，遠東經濟評論的加拿大籍大馬特派員報導一宗民事案，被控藐視法庭，而被判入獄六週，寫下大馬、甚至共和聯邦國家對外國新聞從業員判監的首宗案例。⁶⁵

在主流媒體壟斷資訊之下，近年來一些另類媒體，儘管發行量還是不多，卻開始發揮影響，如非政府組織「國民醒覺運動」(Aliran)出版的英文政論月刊「Aliran」和檳城消費人協會的「消費人前鋒報」(Utusan Consumer，有三種語文版本)，都比主流媒體更有公信力，「Aliran」更常有批評政府政經政策的高水準文字。⁶⁶自安華事件後，原本長期居主流地位的英文、馬來文日報，無論銷量和公信力俱驟降，反而是回教黨出版的三日刊「Harakah」發行量從六千份一度增至三十萬份，許多民眾開始對官方控制的媒體失去信心，不少新興的時事雜誌、週刊如雨後春筍般出現。電腦網絡的普遍也突破了國家機關掌控的新聞壟斷和資訊詮釋權力，截至一九九九年，大馬網際網絡訂戶超過五十萬名，但實際用戶可能超過一百萬人。⁶⁷另類媒體與主流媒體其實是雙生的，因為讀者一直在對照，主流媒體必須確保內容半假之餘也不太過失真，進而帶動了主流媒體的進步，也讓知識分子有介入空間。

除了媒體自由外，公共領域另一個主要因素是營造理性、充份的公共論述空間。但國家權力明顯的介入，並不輕易讓公共討論具有理想的環境。權力的傲慢與知識

⁶² 其他被禁的書籍包括前人民社會主義黨(PRSM, 現易名為人民黨)主席 Kasim Ahmad 討論回教教義的爭論性著作 *Hadith: A Reevaluation*。Kasim Ahmad 曾在內安法令下被扣多年，如今已有「覺悟」，並成了巫統黨員。

⁶³ 例如 Vasil 的 *Politics in a Plural Society*, von Vorys 的 *Democracy without Consensus* 與 Short 的 *The Communist Insurrection in Malaya*。

⁶⁴ 索取巨額毀謗賠償是由陳志遠首開先河，其實依大馬的毀謗法，賠償數額不是由起訴人提出，而應由法官決定。見星洲日報(吉隆坡)，1999年7月13日。

⁶⁵ *Far Eastern Economic Review*, 23 September, 1999.

由於政府的管制實在太嚴，一九九九年五月大馬11家主流報章的581名新聞從業員聯名簽署一份備忘錄，要求內政部長還給媒體真正的新聞自由，并廢除印刷與出版法令。不過，政府強硬的拒絕了上述要求，並指箝制新聞自由是「必要」的。

⁶⁶ 關於另類媒體，可參見梁敏思，「大馬另類出版傳媒：興起、內外部問題及未來展望」，資料與研究(吉隆坡)，第22期，頁13-21。

⁶⁷ 南洋商報(吉隆坡)，1999年7月25日。

的壟斷，造成國家社會之間對公共政策沒有認真的辯論，妨礙公民社會的政治參與過程，知識社群也沒有扮演有力的角色，對有權人說真話。這裡，就不得不提到大馬知識分子的角色。

體制內學術人員，如國立大學擔任教職的學術工作者，是構成大馬知識社群最大的組成部分。他們廬身學術殿堂，雖然當中少數學術表現卓越，但大部分重視教學多於研究，也很少發出振人聾耳的發言，似乎並未形成公共領域的重要一環，論者認為這與大專法令箝制學術言論自由有關。實際上不少學人，尤其是土著學者大多受國家資助留學海外，身為既有體制受益者，與國家機關關係深厚，這多少損及他們自主性和獨立性。少數如「國民醒覺運動」自由派成員和「社會分析學會」(INSAN)學者，也大體屬菁英式的溫和批評者，並沒有對公共領域帶來多少刺激。

回教學者在馬來社會和回教社群有相當大的影響力，尤其表現在回教黨和巫統的政治角力與回教教義的詮釋上。八〇年代回教黨丁加奴州黨要 Hadi Awang 就曾以他的個人演講魅力和對教義的詮釋，崛起成為回教社會頗受重視的人物。⁶⁸不少受過回教教育訓練者，精通阿拉伯文，或留學中東，如著名的埃及 Al-Azhar 大學更是當代回教研究聖地。安華在八〇年代大力促成國際回教大學(International Islamic University)設址吉隆坡，吸收了許多出色的回教問題專家，專攻回教思想、哲學、律法、經濟等人文學科。官方也培養不少回教學者，吸納進政府的「回教中心」(Islam Center)等研究單位。另一方面，八〇年代以來，不少具官方色彩的研究型智庫相繼成立，延攬一批受歐美學術訓練的專家從事策略研究，為國家機關服務。以官方的「國際戰略與研究院」(Institute of Strategy and International Studies)為例，就是頗具規模的外交、策略智庫，深受馬哈迪重視，八〇年代以來不少重大策略常有出之該單位的手跡。馬哈迪時代，由於國家機關干預範圍漸廣，馬哈迪因而鼓勵不少智庫成立，有減低原有官僚部門政策制定功能的用意。⁶⁹近年來，某些新設的智庫也受個別政治人物所支持。⁷⁰

不過，回教學者與官方智識社群只為特定的權力階層和對象服務，觀照的利益有其特殊性，無益於建構公民社會所需的成熟的公共論述與對話機制，它們只是維護體制或予以修補，而非對既有體制提出改革思路。少數掙脫在外的民間學者，或體制外的邊緣知識分子，勢單力薄，亦欠缺組織力量，仍起不了「救亡」作用，若論華社知識界還有一點理想性的火花，也是受中國傳統士大夫清議形式或文人學者的諫議論政，而非現代公共領域中的政治論辯。清議既非公共性，又無權力，更排除階級、性別等異類議題，是自由主義下中產階級的產物。⁷¹

⁶⁸ Gordan Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*, pp.123-131.

⁶⁹ Edmund Terence Gomez, "Malaysia," in Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings eds., *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Vol. : *Southeast Asia* (England : Ashgate , 1998), pp.276.

⁷⁰ 如「政策研究所」(Institut Kajian Dasar, IKD or Institute for Policy Research)就與安華關係密切，而「大馬策略研究中心」(Malaysian Strategic Research Centre, MSRC)則與教育部長 Najid Razak 有關。

⁷¹ 一九九七年六月，以何啓良、祝家華、何國忠等人為首的華社知識界菁英，公開發表「馬華知識界文化宣言」，最能彰顯傳統士大夫議政的作為。宣言要求「還馬華文化一塊淨土」，主張政治人物

在西方公民社會形成過程中，獨立自治的大學成了抗衡專制王權的陣地，在中國，同樣情況也發生在民國時期，李大釗可在北大宣揚共產主義，陳望道可在上海大學教書。馬來西亞的社會雖然沒有上述時期嚴酷，但大學與知識社群可資利用的機會不多。托克維爾強調，「一個民主政體和一個供政治辯論和政治活動的公共領域的建立，乃是一個由獨立結社和積極公民生活構成的公民社會的前提」。在國家與社會關係仍未釐清，國家權力未受撞擊下，媒體機關和公共領域是難以自發養成，形成一個對公民開放而有利於公共對話的機制。

三、民間結社傳統

Putman 研究意大利社會組織後發現，民主的落實或者民主制度之所以能運作，主要原因在於社會資本(social capital)的有無。他以意大利北部與南部做比較，發現相同的民主制度，在意北與意南卻有不同的結果，原因在於意北自中世紀以來便有民間結社與公民參與傳統存在，自主的工會、商會以及個人主義的價值便是意北的社會資本，而意南則大為傳統主義與派系主義，並未發展出一個健全的公民社會。⁷²

不過，誠如 Rueschmeyer 晚近的反省：社會參與本身特性是非政治的，就較不能支持民主政治。⁷³ Huber, Rueschemeyer & Stephens 更明白的說：「保齡球聯盟和歌唱協會可以強化公民社會，但對政治參與和階級組織卻沒什麼幫助」。⁷⁴即使一般常認為托克維爾主張有多元結社的公民社會是民主的基礎；但是他所期待的人們在社團中會學習到公共參與的興趣、技術與品味的社團，指涉的主要是「政治結社」。

馬來西亞是否有自主、獨立的「政治結社」呢？基本上，大馬社會有相對自由的結社傳統，在憲法保障的結社自由下，國家機關對非政治性的社團組織並未過份介入干預，大有任其發展的態度。不過，對有政治傾向的社團就限制較多，當局會統合、施壓兼施。

一般上，華人社會結社的現象遠較其他族群社會更加普遍，這一方面跟大馬華社宗族、地域、行業與利益的多元有關，此外移民社會的性格也鼓勵了互助、聯誼的組織蓬勃出現。從社會發展上看來，馬來人口集中在鄉區，都市化與利益分歧程度不比華人社會來得大，而且馬來人社會也較易透過巫統或回教組織進入政策過

或具政黨背景的人物必須遠離文化團體，華社的民間文化團體應保持絕對的獨立性，才不會被政治勢力所控制。按何啓良的說法，這份宣言是華社的「第三種聲音」，是獨立於華團與政黨之外的知識份子聲音。見星洲日報(吉隆坡)，1997年6月30日、7月1日。

⁷² Putman, Robert D. with Robert Leonardi and Refaella Y., *Making Democracy Work : Civil Tradition in Modern Italy*(Princeton : Princeton University Press, 1993)

⁷³ Dietrich Rueschmeyer , “The Self-Organization of Society & Democratic Rule: Specifying the Relationship,” in Dietrich Rueschmeyer, Marilyn Rueschmeyer & Bjorn Wittrock ed., *Participation & Democracy*.(M.E.Sharp, 1998)

⁷⁴ Evelyne Huber, Dietrich Rueschmeyer, & John D. Stephens, “The Paradox Of Contemporary Democracy,” *Comparative Politics*, Vol.29, No.3 (1997) , p.328.

程。反而，在政治經濟上皆處於邊緣的印度族群，其中下階層反較熱衷於工會組織，部分印度裔中產階級菁英，則轉而從事非政府組織，大有「自力救濟」的抗議味道。

根據社團註冊局的資料，一九九三年全國社團總數是 23,883 個，一九九七年數字增至 29,098 個，其中華團約有五千多個。⁷⁵(見表 4：6)據副內政部長黃家定透露的最新數目，華團共有 6,775 個，佔全國社團總數約四成。⁷⁶

當七〇年末非政府組織和壓力團體有漸趨政治化的跡象時，當局即設法予以反制。一九八一年政府提議修正「一九四八年社團法令」(Societies Act of 1948)，欲區分社團為「政治社團」與「聯誼社團」，在非政府組織的反對只好作罷。⁷⁷可是此次風波卻一度掀起了非土著為主的社團，尤其是華團申請為「政治社團」的熱潮，社團對被排除於政治過程之外的焦慮心態可見一斑。⁷⁸此外，結社活動仍需向內政部申請成立，並定期要向官方提呈會務報告，社團註冊官擁有核準與否的行政裁量權，「一九六七年警察法令」(Police Act of 1967)也規定公開集會必須申請警方核準。

民間結社活動在公民社會的角色，除了維護其獨立於國家機關的自主性外，也胥視其進入政策過程，影響政治決策的能力。大馬民間透過結社參與決策的能力，並未受威權民主政體完全封殺，只是相對有限。不過，國家機關容許有限多元的性格，加上社會的多元特性，在某種程度上也賦予民間組織得以操作運用的空間。之所以如此，一來是由於在多元族群分而治之下，政府會默許民間組織扮演一定角色，彌補國家角色的社會服務功能，如辦學、社福工作。在國家角色自願退出的領域(或曰棄而不顧更加適當)，如母語教育、民族文化方面，民間單位只好接收承擔，這也間接助長了公民社會的發展。二來，在族群政治格局下，非土著政黨的角色有朝邊緣化萎縮發展之勢，民間社團反而可扮演了施壓、抗議的側翼功能，反過來衝擊政黨菁英捉襟見肘，被迫回應。

由於政治力介入公民社會，國內主要的土著社團都在國家統合之下，具「公共性格」的民間社團則經常掙扎於獨立生存的界限。一九八二年大選前夕，董教總號召一批「華教人士」加盟國陣成員的民政黨，以期「打入國陣、糾正國陣」，希望改善華教權益。一九九〇年大選前，另一批重要的華團領導人高恣態參政，加入反對黨，引起華社共鳴，這在在皆引起政府不得不審慎應對，對一向「自供自足」的華社結社組織，國家機關加強監察與滲透。⁷⁹大選後，政府首度增設華裔副內政部長一職，華社爭取歷時二十餘年的「馬來西亞中華大會堂聯合會」(簡稱堂聯、後改稱華總)也適時獲准成立。

⁷⁵ 星洲日報(吉隆坡)，1999 年 1 月 17 日。

⁷⁶ 星洲日報(吉隆坡)，1999 年 10 月 22 日。

⁷⁷ Gordan Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press, 1991), pp.85-86.

⁷⁸ 何啓良，*政治動員與官僚參與*(吉隆坡：華社資料研究中心，1995 年)，頁 72。

⁷⁹ 「自供自足」是何啓良對大馬華社的一種「桃花源」式的描寫，見氏著，「大馬國家機關、公民社會與華人社會」。

然而，華總在華社知識界眼中，形象頗為「不堪」。「馬華知識界文化宣言」的提出，部分就是衝著華總而來，宣言中提到：「華總本應已建立其權威性和代表性，然而直到如今它仍然未能建立領導華社的威信，究其原因，乃其缺乏明確的文化活動方針和籠罩於濃厚的政黨色彩所致。唯有徹底整頓、解除組織內的政黨成份及其政治利益，才能還它一個文化建設為優先的面目。」華總一直予人附和當道的印象，仰人鼻息，欠缺自主性格，此段針砭，可謂一針見血。

Schmittee 相信，活躍的公民組織可以避免政治被少數政客把持，公民社會發揮的中介功能，在匯集民意上往往較政黨來得有效。以華團為例，獨立以來就與政治有深遠淵源，五〇年代華團和馬華公會對公民權、語文和教育等問題產生分歧；六〇年代華團爭取華文列為官方語文的運動、董教總與馬華公會的華教「三大機構」的分合；七〇年代華人團結運動的風波及爭取華文「獨立大學」的司法程序；以至八〇年代董教總與華團一波又一波的參政運動，一直到林晃昇帶領一群華團人士加入行動黨後達到最高潮。⁸⁰可見，華社民間組織爭取政治權益的曲折與掙扎過程中，除了訴諸族群動員，也扮演了公民社會介入國家決策，成為政治參與的中介與載體。

不過，真正從事公共事務的團體仍屬少宗，在國家統合主義和強勢國家機關脅誘下，絕大多數的民間結社已長期養成了「非政治化」、「反政治化」或「去政治化」的態度，退縮到自我劃界的範圍裡，避免踰越。迴避、遲疑、敢怒卻不敢言，是大部分公民團體的絕佳寫照，而為掩飾這樣心照不宣的曖昧立場，因此「超越政黨，不超越政治」就成了彼此掩護的擋箭牌。現在的情況是：社會的力量，一方面是分散的，常被現實政治消解不少；另一方面是自我短化的，定位錯誤。

⁸⁰ 詳見祝家華，*解構政治神話*(吉隆坡：華社資料研究中心，1994年)。

表 4:6 1993 年馬來西亞註冊社團的種類及各州分佈情況

	玻璃 市	吉打	霹靂	檳城	雪蘭 莪	森美 蘭	馬六 甲	彭亨	吉蘭 丹	丁加 奴	柔佛	砂勞 越	沙巴	總數
宗教	24	157	331	544	888	165	160	129	19	29	444	264	124	3278
宗親會	--	18	101	29	109	33	37	14	--	--	55	75	6	447
鄉團	2	29	92	161	108	26	45	38	8	12	129	104	62	816
聯誼性團體	11	111	56	264	466	25	146	107	81	103	178	94	83	1725
青年會	48	254	96	401	283	240	76	383	96	134	415	12	86	2524
體育會	44	153	98	388	740	129	98	167	107	166	274	304	253	2921
互助會	41	361	123	396	294	164	134	120	41	81	227	34	50	2066
商團	22	99	204	251	474	80	81	81	67	81	327	257	166	2190
農業組織	1	4	--	7	--	--	--	3	--	13	--	6	1	35
文化團體	9	68	85	97	228	53	51	42	37	18	98	67	53	906
政治團體	--	--	--	1	20	--	--	1	2	--	--	8	11	43
一般性組織	84	306	658	786	2073	392	252	350	145	145	637	696	326	6850
慈善機構	2	7	17	--	--	3	--	--	4	5	2	12	--	52
總數	288	1567	1861	3325	5683	1310	1080	1435	607	787	2786	1933	1221	23883

資料：星洲日報，1999年1月17日。

回教社群的改革派團體，可能是大馬獨立於國家機關以外，而又最具組織力與活動力的一股力量。回教團體的宗教情操與思想意識，若以適當開發，勢必是重要的社會改革清流。唯獨因宗教、文化歧異，致使大馬多元族群的社會力量無法有效整合、對話，山頭林立卻獨自出擊，往往無功而返又徒增猜疑。可喜的是，馬來社會內部的民主化契機已因安華事件而出現，馬來中產階級的茁壯和思想覺醒的幼苗，若持續衝擊既有的社會結構框架，有待一日發展出一股莫之能禦的自主性力量，自發形成推動自由化的特性，將可成為公民社會的中流砥柱，並扮演回教社團與華團之間的中介。

近年，這些鬆散和非組織性的民間組織有逐漸朝非制度化的結盟形式發展，極力求取自主地位。一旦國家機關霸權鬆動，控制機制力有不逮時，自然導致九〇年代末大馬公民社會的復甦。⁸¹ 九〇年代後期，各類非政府組織大量出現，投入政治社會領域，而傳統華團「去政治化」的趨勢在新的政治情勢激勵下也重新甦醒。九九年大選前民間團體的動員過程，透露了民間結社的傳統與網絡未經消磨殆盡，最明顯的是，由董教總等十一個華團草擬一份含括十七點訴求的「馬來西亞華團大選訴求」，亦擺脫過去局限於華社的視野，提出許多超越族群的進步訴求，獲得全國約二千個華團連署，迫使執政黨不得不予以回應。⁸² 另外，四十一個非政府組織成立了民間選舉觀察團(Pemantau)，監督大選過程。⁸³ 大馬「社會資本」並不稀薄，民間嘗試走出族群與傳統分歧的界限，正是大馬公民社會少數值得樂觀之處。

大馬的民間結社傳統可謂蓬勃，但仍有不少隱憂。在一個成熟的公民社會，民間結社團體不但需要獨立於國家之外，也應該參與公共事務，其活動必須呈現與發展公共性格。強勢國家機關大軍壓境固然值得顧慮，但許多社團的自我設限，固步自封，以及缺乏參與政治過程的意願，才是公民社會茁壯的障礙。大馬不少民間組織還是受傳統的族群、宗親、人際關係所影響，它們構成的是一個「私性社會」(private society)，無從凸顯「公共性格」，所以不易產生政治過程所賴以運作的遊戲規則。當務之急是使這些民間組織能轉化成為現代「公民社會」中的有機力量，否則即使各種民間的活動相當熱鬧，終不可能形成公共輿論和公民文化。⁸⁴

第四節、結語

不少政治社會學者指出，一九三〇年代德國納粹運動興起，很重要的原因之一即是當時的德國社會的自主社團(例如工會)很不發達，再加上中產階級傳統以來在政治上依附於官僚貴族統治階級，所以一種擬宗教的、卡里斯瑪的群眾煽動家(如希特勒)就很容易乘勢而起。那時的社會，有人稱做大眾社會(mass society)，特徵即是國家機關之下即為原子化的個人，中間領域(例如各種自主結社)和公民社會付

⁸¹ William Case, "Politics Beyond Anwar : What's New?"

⁸² *Far Eastern Economic Review*, October 7, 1999.

⁸³ 星洲日報(吉隆坡), 1999年7月27日。

⁸⁴ 林毓生,「中國傳統的創造性轉化」,歷史月刊(台北), 1996年4月號

諸闕如。

九〇年代國家機關內部的統治危機與菁英的分裂，尤其是馬來社群力量的分化，令國家控制力略有鬆綁，解放出部分社會能量，促成一波公民社會的復興。不過，這股初生和虛弱的「準公民社會」力量，一方面表現反支配的性格，對抗國家機關的霸權，另一方面則承繼大馬民間團體從體制外影響政治過程的傳統，試圖介入政策制定，提出改革議程。換言之，大馬公民社會復甦，不只以對抗國家，或者，排除國家介入社會的為滿足，而是希望既要形成獨立於國家的自主力量，與政治力分庭抗禮，也要積極主動地從事公共事務，以進入政治過程。

不過，公民社會的成熟與紮根，除了擺脫國家機關強勢的宰割和控制外，也必需有內、外的條件的配套與促成。而在當前大馬的政治、社會環境下，這方面顯然有所不足，資源相當稀薄。公民社會的外部條件，是人民享有基本人權，包括結社自由、集會遊行自由、言論自由等等。至於公民社會的內部條件，與社會的自我組織能力相關，更重要的是，應趁勢整合社會力，創造公共空間，以建立足以與統治者抗衡的公民社會主體性，這才是當務之急，而自然就牽涉到「社會資本」的豐厚與否有關。Putman 的論證強化了政治學者的共識，亦即公民社會究竟是「厚」的或是「薄」的，實際影響了各國的民主進程。⁸⁵

大馬「準公民社會」若要轉化與形成一股具有主體性格的社會力，除了取決於本章提及的結構性條件，即統治霸權分裂和資本主義的發展，以及其他制度性條件，如涉及政治權利與公民自由的各項法令、限制之外，群眾基礎的集結和動員，如社會運動與非政府組織常態的、正常的運作與組建，也是活絡公民社會，抗衡國家支配權的重要關鍵。因此，在接下來的兩章，將把討論焦點轉至大馬的社會運動與非政府組織上。

⁸⁵ 顧忠華，「公民社會在台灣的成形經驗」，紀念殷海光先生逝世三十週年「自由、平等與社會正義研討會」論文，1999年9月16、17日。

第五章 國家統合主義與馬來西亞社會運動

壹、前言

社會運動可以被界定為一種集體行動(collective action)過程，在這過程中，它一方面有目的地挑戰主流社會，包括制度性安排與意識形態在內，另外一方面也試圖創造新的(或者重建過去受到壓迫的)社會意義。¹儘管社會運動可能與政治過程關係密切，但它卻不能等同於政治運動。政治運動和政黨政治提出國家整體政治綱領和公共政策，在選舉中訴諸選民以尋求執政機會，社運則多是單一議題取向，或是在道德上追求社會改革、糾正社會矛盾，並不以權力為標的。

在解釋有關社會運動成因的理論中，以「相對剝奪理論」(relative deprivation theory)和「資源動員理論」(resource mobilization theory)最具代表性。根據「相對剝奪理論」，社會上相對的不公平，不公道與不平等之主觀認知，為社會運動形成的決定因素。這派主張的學者把運動的發生歸諸於社會裡客觀悲慘條件的擴大，或是主觀不滿情緒的擴大。²一般而言，快速的社會變遷，導致個人期望急遽升高，若社會滿足個人福利的能力無法隨之提高，則期望與能力間的差距達到一定水準時，便足以形成集體的不滿，造成社會普遍的挫折與憤怒，當政府的回應與制度設計不能吸納上述不滿情緒時，人民祇有訴諸自力救濟。不過，悲慘條件對於運動的形成，可以說沒有顯著的經驗關聯，譬如 Barrington Moore 研究四個地方革命發生的推論，指出經濟生活的悲慘與革命的發生沒有直接關係，最有關係的是階級結構內的壓迫與「不義」(injustice)關係。³

與上述理論形成競爭地位的是「資源動員理論」(resource mobilization)，該理論認為，不滿與集體行動兩者之間，並無必然的關係存在；運動之所以發生，與其說是不滿情緒、悲慘環境所造成，勿寧說是這些問題經過有效的組織運用，掌握某些社會精英分子的權力及資源之後，方能形成。人們之所以會集體的參與大規模的群眾運動，主要是經由個人與團體的互動過程，將個別的不滿加以組織。資源動員理論的最大貢獻，就是指出社會運動的興起與外在資源環境(包括政治過程、經濟利益、大眾傳播、知識分子、專業人士等)的關係。這派學者傾向主張，如果社會運動的發生可能形成新的政治機會，界定新的權力關係，就會獲得政治局內人的投入。在能力許可範圍內，或基於策略運用考慮下，團體為了獲取集體利益，特別是政治決策足以影響利益分配時，便可能運用其資源向權威當局發動社會運動。⁴

¹ 張茂桂，社會運動與政治轉化(台北：國家政策研究中心，民國 78 年)，頁 14-19。

² Ted Robert Gurr, *When Men Rebel* (New Jersey : Princeton University Press, 1970)

³ 轉引自張茂桂，社會運動與政治轉化，頁 29。

⁴ Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Co.,

大馬社會運動在威權民主的國家機關壓制與統合下，並未形成風潮，雖然在七〇年代前有過一陣，但在巫統改造國家機關，重塑黨國支配結構後，就陷入空前低潮，一蹶不振。學界關於解釋大馬社會運動的理論研究也頗為欠缺。大馬主要社運活動的成因是為了糾正相對剝奪下形成的社會分配與階級矛盾問題，部分則另有追求族群平等地位的訴求，如華人社會爭取母語教育的「華文教育運動」。⁵「資源動員理論」所指的策略性團體資源動員，因大馬政治、社會結構限制了社運資源整合，加上決策過程的封閉和巫統黨國威權下並沒有提供足以誘發運動形成的政治機會，因此該理論指涉的條件並不合用。

因此，本文認為「國家統合主義」(state corporatism)最適用於解釋大馬的國家機關與社會運動的互動關係。統合主義(corporatism)是國家機關與社會關係的一種制度安排(institutional arrangements)。⁶作為一種制度，它曾經被二十世紀初期的法西斯國家利用，形成壓制勞工運動的政治控制機制；或為一九三〇年代拉丁美洲的國家機關組織大眾部門(popular sector)，對抗傳統「寡佔體制」(oligarchy)及寡頭菁英的政治動員工具；抑或是二次大戰以後，部分西歐國家所採取的階級合作主義，以緩和資本民主內外危機的政經制度。由此可見，不同時期和不同的歷史脈絡與國家、團體間權力結構關係下，各個體制所施用的統合主義及其運作功能，它的特性與面貌會有很大差異。

不同學者對統合主義的定義不同。所有的統合主義的定義大抵不脫離兩個關於國家與社會關係的基本問題：合作與控制，或者是誘因與限制。在所有關於統合主義定義的論述中，最常被引用的無疑是來自研究巴西起家的 Phillippe Schmitter 的定義：「一種利益匯集的系統，其中組成單元(consituent units)被組織成少數單一性的(singular)、強迫性的(compulsory)、無競爭性的(noncompetitive)、層級組織的(hierarchically ordered)及功能區分的(functionally differentiated)領域；這些領域的組成乃經由國家機關認可(recognized)或授權(licensed)，並容許其在個別範圍內獲有完全的代表性壟斷(representational monopoly)，以交換國家機關在他們選任領導或表達需要和支持時有一定的控制力。」⁷

Schmitter 曾進一步把統合主義區分為「社會統合主義」與「國家統合主義」

1978); J. McCarthy and M. Zald, "Resources Mobilization and Social Movements : A Partial Theory" *American Journal of Sociology*, No.,82 (1977), pp.1212-1239.

⁵ 陳綠漪形容華教團體「董教總」有挑戰國家文化霸權的意味，見 Tan Liok Ee, *The Politics Of Chinese Education in Malaya 1945-1961*(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1997).

⁶ 亦有學者將 Corporatism 翻譯為「組合主義」、「團合主義」或「法團主義」。Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, Vol.36 (1974), p.89；張靜，法團主義(北京：中國社會科學出版社，1998年)

⁷ Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", pp.93-95.

兩種。社會統合主義的特性是國家機關的正當性與運作主要或完全依賴單位、非競爭性、層級結構的代表統合組織；國家統合主義的特色則為類似結構的統合組織由國家機關所創造，並且在國家資助其正當性及有效運作情形下，成為國家的輔助或附屬的機關。Schmitter 的分類架構主要區分兩種壟斷式利益匯集的系統，一種是社會統合主義由下而上，先由社會部門的整點開始，迨至發展到一定的程度，由國家機關承認層峰組織的壟斷地位，而將其納入正式的公共體制之內，經驗上的實例包括西歐的一些統合主義國家，特別是中、北歐的社會民主國家或協和式民主小國。另外的國家統合主義則由上而下，在這些國家利益團體或社會運動組織本來就非常不健全，但國家機關為了預防可能出現的勞工大規模抗爭及勞資衝突，強制勞資組織組成壟斷性的層峰組織，而將其納入正式的公共體制之內，經驗上的實例包括民主轉型前的南歐國家、拉丁美洲國家及部分亞洲國家等。

國家統合主義多存在於自由主義傳統弱、資本主義發展較晚、傾向威權主義及新重商主義的國家，其相似的制度環境是集中的行政權力、一黨獨大的政黨系統、象徵性的選舉、及強調意識形態的行政體系。其特性為主要的社會團體或社會利益被整合進入政府體系，通常立基於壟斷性的基礎或者在國家的指導、保護及控制之下，以達到調和國家發展。⁸

歸納起國家統合主義形成的歷史背景與結構條件，可以分成以下數類：第一類是政經體制的危機，第二類是國家機關和社會組織的相對地位，第三類是國家機關的發展策略。⁹就政經體制的危機而言，主要源自於對危機的回應和既有體制的修復，尤其是面對大眾部門的過度動員以至形成社會政治秩序的混亂，進而妨礙政權穩定及其統治合法性。促成國家統合主義能夠落實的歷史與結構條件是國家和社會組織的相對地位，當勞資雙方或國家與社會團體的實力不對稱時，國家機關對公民社會力量的控制較嚴格，官僚系統有比較充分的政策執行能力與資源，社會力量只有接受被收編的命運，否則就被排除於決策過程之外。最後一類的條件是國家機關的發展策略，國家機關基於整體發展的需要，跳脫階級與族群鬥爭的侷限，而轉往建立對其自身有利的資本累積與霸權計劃。威權政權為求穿透政經結構或重新分配資源以強化統治正當性，藉由「秩序」與「社會和諧」的訴求壓制大眾部門的過度動員。

回顧馬來西亞的國家統合主義形成的歷史結構背景，在獨立後一段時期，大馬是採行各族群菁英互動的協和式民主政治體制，加上自由放任的經濟運作模式。不過，在建國初期國民整合的社會工程仍未完成之前，各族群社會即走上參與和分配危機的瓶頸，適逢國內外共產主義意識形態又一時高漲，導致六

⁸ Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", pp.103-105.

⁹ 丁仁方，威權統合主義：理論、發展、與轉型(台北：時英出版社，1999)，頁 22-27。

○至七〇年代初期群眾各部門的頻密動員，令國家機關疲於奔命，展開一連串的鎮壓與逮捕，也進一步擴大介入社會各部門事務。可是，國家機關強制性的干預雖然產生阻嚇作用，但也不無引來更激烈反彈的可能，當階級與族群的動員達到最高點，終爆發「五一三事件」，觸動巫統政經體制的危機。一九七一年開始實行的新經濟政策和「國民陣線」的擴編，象徵著馬來人支配性霸權的確立，國家機關能力與自主性相對提高，行政官僚有能力進行和部署更細緻、更具滲透性的國家統合機制，以維繫社會秩序和政治動員的降溫，進而可利於追求其所選擇的發展策略和資本累積的經建目標。經過七〇年代開始的族群資源重新分配，八〇年代起馬哈迪政府掌權以來，一直希望朝向一個「大有為」政府的目標努力。國家介入私人領域，公共政策的決策多是採取「由上而下」模式，根本不須經過與社會不同部門磋商的過程。如果有磋商的過程，大多也是和國家統合主義下的指定代表人進行，社會各部門的反應最多只是決策評估所考慮的一項因素，而非主要因素。

九〇年以降，「公民社會」理念逐漸成了部分社會運動和非政府組織興起的理論基礎。社運人士認為，公民社會的出現及其壯大將能對抗巫統所支配的黨國霸權，打造一個獨立於國家機關、不受其干預的民間社會和公共領域，以維護公民自由和基本人權，重新建構國家與社會的相互關係。七〇年代以前的社會運動風潮受鎮壓後，意味著公民社會的沒落。九〇年代初以來的社會運動再起，尤其是環保與人權團體的活躍，代表公民社會各部門對以往國家「大有為」政府介入的反彈，「公私領域」的再界定，要求更廣泛的決策參與和更多的磋商權力。

在國家統合主義的運作下，大馬國家機關對社會運動和自力救濟行為的回應通常是「壓制」、「干預」與「脅誘」三種方式。「壓制」是指政府動用軍警暴力或強制性拘禁對付社運和異議人士，包括在內部安全法令下不經審訊的長期扣留。「干預」則分為兩種形式：外部干預與內部干預，外部干預是指國家機關直接以立法或行政的方式介入社運；而內部干預則是指國家機關的代理人分化、利誘或直接進駐社運組織與壓力團體。至於「脅誘」則是對特定的社運組織以施惠、攏絡手法加以分化或收編，不向政府發出批評與挑戰。無論是勞工、農民、學生、消費人運動、婦運、青年組織，都建立了由國家指定或授權的單一、強制、層級之團體，除以非正式的方式介入、干預各層峰組織的籌組、運作外，透過國家機關也以重重法律的約制將它們收束在國家統合主義的框架中。

威權民主下的社會特性，就是「政治矮化」與「公民權的微細化」，人民的行動因為意識形態的操縱、國家暴力的壓迫，或者國家的鼓勵，不是陷入一種溫順、服從被動的自私的狀態，就是民間社會力量的受限和被削弱。在此情況下，本章所討論的社會運動，就是在國家統合主義體制外反支配與反收編的社

會抗議活動，以求體制改革或糾正社會偏差。以下我們選擇了大馬的工運、農運、學運和環保運動等四種社會運動進行討論，比較它們的特性與發展，從中檢視國家機關的統合與干涉的痕跡。

貳、勞工運動

馬來西亞勞工運動的發展史，可追溯至本世紀二、三十年代，但一九四〇年之前，工會不受英國殖民地政府承認，工運活動都是非法的。由於十九世紀末以來，殖民地政府開始從中國華南地區和南印度引入大量勞工，投入錫礦開採與橡膠種植的經濟活動，因此早期從事工運者主要就以華裔與印度裔居多。馬來人則大多從事農村的小農經濟，或在政府行政體系內擔任中下階層的公務員，較不熱衷工運活動。在英國殖民地政府的分而治之(divide and rule)政策下，勞工運動的動員也受到族群分化的影響，各族群的工會組織壁壘分明。四〇年代初日本佔領馬來亞期間，華裔勞工組織受到馬來亞共產黨和左派勢力的滲透與動員，在民族主義意識號召下，一方面支持中國抗戰，進行反帝反殖的運動，又投入爭取馬來亞獨立的鬥爭。

工會組織的政治影響力在二次大戰結束後進入高峰期，當時許多勞工組織是以新加坡為基地。¹⁰ 戰後英國勢力重回馬來半島，不過，隨著馬共採取武裝鬥爭的路線，殖民地政府在一九四八年六月頒佈「緊急狀態」(emergency)進行剿共，因此大力鎮壓左翼勞工運動。一九五〇年代初期，殖民地當局為了抗衡左翼勞工運動的影響，於是轉而建立和支持「溫和、負責」的勞工組織。¹¹ 在英國殖民地政府的鼓勵和推動下，把國內大部分工會組織起來，成立馬來(西)亞全國職工總會(Malaysian Trade Union Congress, MTUC，簡稱全國職總)，全國職總內最大的屬會就是以印度裔為主的全國園坵種植工友聯合會(National Union of Plantation Workers, NUPW)。一九五七年獨立後，政府把公務員組織起來後，又成立了公務文員職工總會(Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Services, CUEPACS)。於此構成了大馬主流工會組織中的三大支柱，也開始了國家統合主義的運用。目前，最主要的全國職總共有一百七十七個屬會，會員人數超過七十五萬人。¹²

雖然政府把當時大部份較具規模的工會納入建制之內，但一直到一九六〇年代中期，工運活動依然發展蓬勃。由於新生的國家機關與政治菁英對社會運動採取較為溫和的態度，為勞工運動保留了活躍的溫床，不少激進的工會組織受左翼的勞工黨(Labour Party)和「社會主義陣線」(Socialist Front)支持，展開一

¹⁰ Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia* (Australia : Allen & Unwin ,1996), p.89.

¹¹ Jomo K.S. and Patricia Todd , *Trade Unions And The State In Peninsular Malaysia* (Kuala Lumpur : Oxford University Press,1994),pp.88-105.

¹² 南洋商報(吉隆坡)，1999年3月1日。

連串示威、罷工和群眾動員。¹³部份被納入建制內的工會也出現分裂，左翼種植工人即成立馬來亞園坵僱員職工會(Malayan Estate Employees Union)。華裔種植工人因不滿 NUPW 由印度裔主導，也要求另立工會，但受政府拒絕。¹⁴

面對工運壓力和左翼政治勢力的挑戰，國家機關開始加強控制與限制，「一九五九年職工會法令」即禁止具有黨職的政治人物出任工會執委，制止工會基金移作政治目的用途，同時規定工會的組織成員只限於相同的職業、行業類別，換言之，就是禁止跨行業的工會出現。至於所謂「相同」的定義，是取決於工會註冊官(Registrar of Trade Unions)的認定。受此限制，全國職總實際上並非在職工會法令下註冊，而是依「社團法令」註冊。一九六三年馬來西亞成立後，受到印尼蘇卡諾政權抵制，聲言欲「粉碎馬來西亞」，左翼的「社會主義陣線」也反對這個計劃，斥其為「新殖民主義」。政府在國內外的雙重壓力下，於是二度頒佈緊急狀態，以維護國內的穩定和秩序為由，進一步鎮壓各種政治、社會的異議活動，導致許多激進的工會組織被禁止活動，不少工會領袖更在「內部安全法令」下不經審訊的長期拘禁。¹⁵

基本上，馬來西亞勞工運動的狂飆與風潮，在進入七〇年代後可算已告結束。七〇年代初上台的 Tun Razak 政府一方面繼續打壓勞工勢力，另一方面則擴大國家機關的統合機制，將體制外的政治、社會力量，包括反對黨、工會組織儘量納入國家建制控制下，同時加強官僚體系的行政管理機能。¹⁶政府開始推行僱員公積金制度(Employee Provident Fund)和建立社會保險，七〇年代後，國內幾乎不再有任何有意義的大規模勞工動員的運動，罷工與示威行動也受到限制，勞工請願行動大幅減少，¹⁷主要的工會不是被迫委身在體制內與國家機關週旋，就是成為國家統合的附庸。

不過，一九七九年發生的馬來西亞航空公司罷工事件，則是六〇年代以來工運的轉捩點，影響深遠。如果說之前國家機關所介入的只是左翼或激進的工會運動，而今則進一步擴延到一般公司、機構內部的勞資糾紛。當年國營的馬航低階僱員透過所屬的「航空僱員職工會」(Airline Employees' Union, AEU)與資方展開集體談判破裂後，開始非法的工業行動。馬航管理層將事件提交勞工

¹³ 參閱郭仁德，勞工黨血淚二十年(吉隆坡：馬來西亞華人文化協會，1991 年)

¹⁴ P.Ramasamy, *Plantation Labour, Unions, Capital, And the State In Peninsular Malaysia*(Kuala Lumpur : Oxford University Press,1994),pp.113-134.

¹⁵ 一九六〇年剷共的「緊急狀態」解除後，政府制定「內部安全法令」，原為妨範共黨叛亂而作的預防性拘禁，但馬共在一九八九年已與政府簽訂和解協議，該法令並未廢止，反而一直受到濫用，用予對付反對黨人與異議分子。Gordan Means, *Malaysian Politics*(London : Hodder and Stoughton, 1976),pp.313-332.

¹⁶ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Politics and Government In Malaysia*(Singapore : Federal Publication,1978),pp.77-100.

¹⁷ Jomo K.S., "Capital, the state and labour in Malaysia", in Juliet Schor and Jong-I You eds., *Capital the State and Labour : A Global Perspective* (Aldershot, UK : Edward Elgar, 1995),pp.185-238.

部處理，工會註冊官卻建議 AEU 開除八百七十四名參與行動的會員會籍，馬航也中止二百名僱員的工作。儘管如此，抗爭行動越演越烈，最終導致政府引用「內部安全法令」扣留二十三名工會活躍分子。¹⁸被扣留人士雖然在倫敦和澳洲的機場航運工友恫言杯葛馬航班機的服務下獲釋，但 AEU 的註冊則被吊銷。馬航與 AEU 的糾紛，對勞工運動開了一個惡劣的先例，它說明政府會不惜運用國家強制性力量，干預非政治性的勞資問題，以至動用「內部安全法令」，可以不經審訊拘禁工運人士。同一時期，國內其他工會組織並沒有對這起重大的勞資糾紛作有效的支援和呼應，進一步暴露社會力的薄弱和國家機關統合機制的有效運用。

一九八一年首相馬哈迪(Mahathir)上台，由他和副手 Musa Hitam 組成的所謂「2M 政府」，展現出一股銳意革新和勵精圖治的氣象，但其後提出的幾項「新政」，卻對往後的勞工運動的發展帶來嚴峻挑戰。馬哈迪掌政後立刻調整對前宗主國英國的關係，提出「向東學習」政策(Look East Policy)。¹⁹在經建模式上，則強調國家資本力量，推動重工業化。如此一來，勢必要調整原有的勞資關係，進一步收緊政府的勞工政策。

「向東學習」政策主張效法日本、南韓社會的工作倫理、勞資和諧、團隊精神、生產效率和勤奮精神，但實際動機則是減少對西方，尤其是英國的依賴，²⁰並促使外資來源多樣化，加速國外工業技術的轉移。基於政策考量，政府提供日本、南韓的公司不少公共工程的承建合約，並引進大量日資與日式管理經驗，和仿效日、韓兩國國家機關推動重工業發展的經驗，建立大馬的重工業基礎(如國產汽車、鋼鐵業等)。馬哈迪也希望透過「向東學習」改造馬來人的工作態度和精神，這或許就是後來提出「新馬來人」(Malayu Baru)觀念的前跡。²¹

「向東學習」政策的成效引起不少爭議，政府往往基於政治因素讓日、韓公司以不合理的價格取得工程合約。²²日、韓企業也不熱衷於技術轉移，而大部份前來投資的工廠都是勞力密集、高污染和產品附加價值低的產業。Johan Saravanamuttu 認為，「向東學習」導致日本對大馬資本的滲透和「經濟侵略」，剝削本地勞工和天然資源。²³批評者也指出，政府並沒有考慮到，日、韓兩國的

¹⁸ Jomo K.S. and Patricia Todd, *Trade Unions And The State In Peninsular Malaysia*, p.142-145.

¹⁹ Gordan Means, *Malaysian Politics: The Second Generation*(Singapore: Oxford University Press, 1991), pp.92-94.

²⁰ Jomo K.S. ed., *Suria Terbenam Jua : Ajaran "Pandang ke Timur"* (Kuala Lumpur : INSAN, 1992)

²¹ 關於「新馬來人」的相關論述，可參閱 Rustam A. Sani, *Malayu Baru dan Bangsa Malaysia*(Kuala Lumpur : Utusan, 1993).

²² 如八十年代初期吉隆坡市中心的「大地宏圖」(Dayabumi)發展計劃，政府讓兩家日本公司以三億一千三百萬馬幣取得工程，比另一家本地公司的二億四千二百萬投標價高出七千一百萬。

²³ Johan Saravanamuttu, "Serangan Kedua? : Dasar Pandang Ke Timur dan Penyerapan Ekonomi Malaysia oleh Jepun" in Jomo K.S. ed., *Suria Terbenam Jua : Ajaran "Pandang ke Timur"*(Kuala Lumpur : INSAN, 1992), pp.273-282.

文化和歷史背景，與大馬的社會狀況有別。其中最令工運人士詬病的，莫過於當局在八〇年代初大力推介日本的「內部工會」(In-house Unions)概念。

一九八三年，政府開始推動「內部工會」成立，鼓勵員工在公司內部成立單一的工會，而非同一行業的全國性工會。這樣一來可是限制了勞工運動的整合與串連，妨礙工會在談判和動員時的議價能力，也不利於勞工階級意識的養成。政府聲稱日本的「內部工會」有助於勞資和諧，更能保障工人福利和提高生產力。但 Chandra Muzaffar 則認為，大馬欠缺類似日本的社會文化、工作倫理、公司組織和終身僱佣制度，「內部工會」不見得符合國情。²⁴ 日裔學者 Fukuyama 就指出，日本員工之所以盡心盡力為公司服務，這種義務感絕非正式或法律的規範，完全是一種內化的思想，是日本員工經過微妙社會化過程洗禮的結果。²⁵ 雖然政府並沒有完全限制全國性的工會出現，但「一九五九年職工會法令」在一九八九年經過修正後，則賦予職工會總監較大的權力允許公司內部工會的成立。²⁶

受「內部工會」概念影響最大的，要算是大馬的電子業工人。七〇年代以來大馬引進大量外資從事電子零件、半導體等加工裝配工業，因此政府一直不批准電子業工人組織全國性的職工會，只同意成立內部工會。一九七八年「全國電子業工人職工會」(Electrical Industry Workers' Union, EIWU)向政府申請註冊，當局遲至一九八九年才正式駁回其申請。²⁷ 儘管全國職總為此極力爭取，甚至聯合美國的工運團體「勞聯—工聯」(American Federation of Labour—Congress of Industrial Organization, AFL--CIO)，試圖向美國國會游說取消大馬的普通優惠制地位(General System of Preferences, GSP)，以向政府施壓，依舊沒有成效。反而，因工會領袖在國際場合上批評大馬的勞工政策，反被政府指斥為「不負責任」的行為，有違國家利益。

另一個工運界長期爭取未成的，是園坶工人的月薪制。橡膠、油棕的園坶種植工人大部分為印度裔，至今大部分仍面對園坶僱主以日薪方式計算工資，既造成工人所得極不穩定，又受氣候和原產品價格波動影響。這種勞動剝削現象，使園坶工人的貧窮率和童工現象無從改善。²⁸ 政府在這問題上一直偏袒資方，相關工會又沒有盡其責任。以全國園坶種植工友聯合會為例，該會累積了從工人收取而來的龐大基金，又擁有很多的專職幹部，卻未能有效維護會員利益，甚至連該會經營的園坶，也非全面實施月薪制。²⁹

²⁴ Chandra Muzaffar, "Konsep Kesatuan Dalaman Tidak Patut Dipindahkan Ke Malaysia" in Jomo K.S. ed. *Suria Terbenam Jua : Ajaran "Pandang ke Timur"*, pp.297-300.

²⁵ Francis Fukuyama, 誠信(台北：立緒，民國 87 年)，頁 227。

²⁶ 南洋商報(吉隆坡)，1989 年 3 月 24 日。

²⁷ Jomo K.S. and Patricia Todd, *Trade Unions And The State In Peninsular Malaysia*, p.153.

²⁸ Jomo K.S., *Masyarakat Malaysia: Cabaran Sosio-Ekonomi*(Kuala Lumpur : INSAN, 1991), pp.81-83.

²⁹ Selvakumaran Ramachandran, *Indian Plantation Labour In Malaysia*(Kuala Lumpur : S.Abdul

近年來，政府也從印尼、泰國與菲律賓引進外來勞工，進一步侵蝕本地勞工的權益，外勞數目未有明確的統計，估計約有百萬人之眾。但外勞的處境也日益受到重視，由於客工與在地的勞工運動在利益上是衝突對立的，一般工會並不重視此一問題，反而非政府組織較為熱心和給予人道關懷。

由於近十餘年來的工業化發展，使勞工階級人數越來越龐大，可是卻沒有形成相對的政治影響力，參與工會的人數僅佔勞工總數的 17%。³⁰罷工行動也大幅減少，在一九六二年至六八年之間，罷工造成的工作日損失天數達 152,660 天和 458,720 天之間。一九六九發生族群衝突後，七〇年代各年度的損失天數，從未超過 110,000 天，而從一九八〇年至八七年，每年均未達 25,000 天以上。³¹

早期工會成員以印度裔居多，在一九六〇年代初，印度裔成員達三分之二。但七〇年代新經濟政策實施後，國家機關介入經濟活動，扶助土著社會轉型，工業化和都市化結果，造成工會的馬來人成員有增加之勢，至一九八〇年代，馬來裔成員已躍居五成以上，重要的工會領袖也從印度人轉由馬來人出任，但華裔對工會活動反應仍然並不熱烈。大馬以出口為導向的經濟策略，令國家機關講求勞工紀律和低工資水平，以爭取外資和加強產品的國際競爭力。勞工階級也因馬來西亞的族群政治而有所分化，社會的分歧並非建立在階級基礎上，令左翼政黨沒有生存空間，政黨競爭也鮮少訴諸勞工議題，或提出具體的勞工政策。大部分的工會領袖立場都是傾向執政陣營，但在許多勞工議題上卻常與政府發生磨擦。職工會法令第 28 條(1)(C1)款限制擔任黨職或黨工者不得出任工會執委，這無疑約束工會領袖出任黨職。不過工運與政黨政治的關係，仍是令工會組織困擾的問題，自七〇年代以來，全國職總針對應否涉足政治就曾有過幾次辯論，但依舊處於搖擺之中。雖然工會沒有熱衷參政，但個別的工會領袖則一直在反對黨內相當活躍，甚至代表反對黨競選國會議席，較受注目的有全國職總主席 Zainal Nampak、曾任秘書長的 V.David 和前公務文員職工總會主席 Ahmad Noor。³²

八〇年代末，由於執政黨巫統發生第一波的分裂，部分重要的工運領袖和個別的全國職總當權派人物積極從政，投身反對陣營，對政府施壓。在反對黨

Majeed & Co., 1994), pp.301-323.

³⁰ Jomo K.S., "Capital, the state and labour in Malaysia", in Juliet Schor and Jong-I You eds., *Capital the State and Labour : A Global Perspective* (Aldershot, UK : Edward Elgar, 1995), pp185-238.

³¹ Harold Crouch, "Malaysia : Neither authoritarian nor democratic," in *Southeast Asia In The 1990s* (Australia : Allen&Unwin, 1993), p.148.

³² 七〇年代後，大馬左翼工會和非主流的工運團體都已式微，大部分工會活躍人士只能投入體制內的工運組織，少數工運領袖在與國家機關交手過程中，因對工運前景感到挫折和失望而加入反對黨，但都以個人身份從政，而且也不見得能動員工會成員的支持。工運團體對反對黨一直態度謹慎，在勞工黨解散後，可供結盟的反對黨也有限，通常馬來裔工運領袖對華裔為主的

陣營向工運組織承諾最低工資、五天制政策下，全國職總主席 Zainal Nampak 投身在四六精神黨旗幟下參選。於是，國家機關不得不檢討原有統合機制的有效性，結果當局採取了分化和介入工會的策略，另行扶植新的代理人，縱惠一群不滿全國職總當權派的工會領袖出走，另起爐灶，成立「馬來西亞勞工機構」(Malaysia Labour Organization, MLO)。國家機關政治力的介入造成主流工運陣營分裂，分成親政府與親反對黨的兩股勢力，兩者頻頻爭奪資源。然而，九〇年大選反對黨挑戰巫統為首的國陣政權，功敗垂成。工會領袖無法堅持自主性格，強勢的國家機關很快修復工會與政府的關係，兩大工會又重新合併。「回歸體制」後的 Zainal Nampak 選擇加入巫統，並受委為上議員，親政府色彩更加凸顯，但溫馴配合的作風仍無助於改善勞工處境。雖然這些主流工會被引導進入政府的協商機制中，卻無太大決策參與空間，只能勉強對官僚體系的勞資政策作有限度的諮詢、建言的角色，行政技術的修補多於利益匯集、表達的功能。

簡言之，在國家統合、滲透的長期侵蝕下，馬來西亞的勞工運動只淪為「工會活動」。一九九八年副首相安華被黜下台，最大執政黨巫統分裂，社會力聚集在安華夫人籌組的國民公正黨。可是，在這一波政治改革風潮和公民社會復甦聲中，工運組織卻是缺席的，沒有發揮任何角色，主流的工會反而傾向執政黨，立場保守，將社會運動的動員與組織的支配權讓渡予許多新興的非政府組織。不過，更重要的是，勞工意識的疲弱和缺乏紮根基礎，才是未來工運發展前景的最大隱憂，特別是工會成員的資訊與「勞訓」課程非常不足，許多勞工並不清楚本身的權利與集體力量，而這又跟學運、知識分子沒有投入工運行列大有關係。

參、農民運動

大致而言，農民階級已在世界歷史的舞台上式微。從社會學觀點而言，這主要是由於傳統的農業生產方式，阻礙農民生產合理化，很難符合現代資本主義體制。另外，農民亦因其孤立的、自給自足的生產活動，而無法接受現代化大工業的組織生活。沒有組織能力，行動上必為弱者。馬克思也不認為農民為一革命的主體，而認為農民為「一袋馬鈴薯」，即導因於農民缺乏自發的組織能力。

長期以來，馬來西亞的農民並沒有太大的政治、社會動員能量，甚至可以說大馬並沒有發展出真正的「農民運動」，也沒有形成獨立的、有自主性的農民運動組織，一般農會與合作社都有政府控制的影子，只扮演農產品產銷、貸款或其他輔助性功能。

最大反對黨--民主行動黨不具好感。

馬來裔農民是構成大馬農業社會的主要成員，主要從事稻米、果菜、煙草、養殖等小農耕作的活動。一般上，在馬來西亞從事這些農耕工作的成員，與其他從事橡膠、油棕、可可、黃梨等經濟性作物是略有區別的。上述經濟性生產活動，通稱為「原產業」(primary industry)，政策上歸「原產業部」(Ministry of Primary Industry)主管。獨立前，這些經濟性生產大多由英資的大型種植公司控制，在「園坵」(estate)內生產、加工，獨立後則逐漸轉移至國營資本或本土財團手中，從業人員大多是印度裔的僱佣工友，他們也生活在類似小型社區的園坵內。

相對地，從事糧食耕作的農業活動就不受園坵的束縛，馬來農民散佈在鄉區內。就發展中國家而言，政黨力量的強弱往往取決於其動員農村選民的能力。

³³ 由於巫統的基層群眾基礎主要來自鄉區的馬來選民，在發展較為遲緩、貧窮的馬來農村，巫統又必需與基本教義派的回教黨競爭馬來選民支持，因此長期以來，政府就以政策性手段加惠農民，以鄉區建設、農業補貼和恩庇寵絡手法穩住農村社會的支持。³⁴ 事實上，在馬來半島東海岸的吉蘭丹州，回教黨有百份之四十的選票實力³⁵，該黨自一九五九年以來，除一九七八至一九九〇年，其餘時間皆執掌州政權。在其他東北部由馬來人佔多數的州屬，回教黨也有百分之二十至三十的選票基礎。

除了五、六十年代零星的農民抗議之外，只有一九七四和八〇年曾出現較大規模的農民抗爭事件。一九七四年十一月因世界經濟不景氣造成橡膠價格滑落，導致北部吉打州(Kedah)華玲(Baling)的橡膠小園主發起「華玲農民反飢餓運動」，約一萬三千多名膠工走上街頭，要求政府提高膠價和控制通貨膨脹，十二月一日也有三萬名華玲縣民示威展開反飢餓運動。馬來亞大學以安華為首的回教青年聲援這起事件。一九八〇年一月，則有一萬名農民聚集在吉打州首府亞羅士打(Alor Setar)，抗議政府實行新的稻米補貼措施。³⁶ 政府對農民示威活動採取軟硬兩手策略，一方面修改「一九七一年大專法令」，限制大專院校師生參與政治、社會活動，並動用「內部安全法令」扣留示威的學生和七名涉及一九八〇年農運的回教黨人士，其中包括一名州議員。另一方面，當局立刻扶持橡膠價格，修正農業補貼制度，並在「新經濟政策」下加速推動農村發展和消除貧窮。此一政策的成效反映在馬來半島的鄉區貧窮率上，從一九七〇年的 58.7% 降至一九九〇年的 19.3%。³⁷

³³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*(New Haven : Yale University Press, 1968), Ch.7.

³⁴ John Funston, *Malay Politics in Malaysia : A Study of the United Malays National Organisation and Party Islam*(Kuala Lumpur : Heinemann, 1980)

³⁵ 詹運豪，九〇年代的大馬政治(砂勞越：Impact Management，1997 年)，頁 212-218。

³⁶ Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*, p91.

³⁷ *Second Outline Perspective Plan 1991-2000* (Kuala Lumpur : Malaysia Government, 1991), p.46.

大馬農民集體力量的疲弱，一方面是國家機關在制度上的控制滲透，另外也有其文化因素。與大多數第三世界的政府相較，大馬政府出自選舉考量，對鄉區發展表現出非比尋常的興趣。政府通過國家與鄉村發展部(Ministry of National and Rural Development)，擴大對鄉區的基礎設施建設，農業部也加強對農漁民的服務，教育部則在各地興建新的中小學，提供獎學金給馬來裔學童，這些都直接惠及鄉區農民。³⁸政府也通過聯邦土地發展局(Federal Land Development Authority, FELDA)展開大規模的土地開發方案，安置貧窮的墾殖民。更重要的是，巫統長期執政的結果，讓它的基層組織遍佈馬來農村各個角落，地方黨部領袖大多出身公務員、教師和商人，在地方上有很大影響。此外，鄉區的區長(Penghulu)³⁹也發揮很大作用，因此區長產生的方式從早期的民選，在六〇年代就改為由政府聘用的公務員，成了執政黨在鄉區的政治工具。農村裡另一具影響力的是回教宗教司(Imam)制度，宗教司由官方(通常是州政府)委任，被吸納為公務員，經常在回教堂和宗教祈禱佈道活動(Khutbah)中，傳達政府的政策與立場，是地方上重要的意見領袖。

至於文化因素，則是指傳統馬來文化和回教信仰所起的作用。和其他東南亞農村的普遍現象一樣，大馬農民大多因循守舊、謹慎和保守的性格，常因自身的安全與利益而依附於恩庇關係下，使巫統政府的保護者色彩日益明顯。信奉回教的馬來農民也相信「命運」(Nasib)，這又與感恩(Syukur)和忍耐(Sabar)兩種價值觀關係密切。Syeh Husin Ali 指出，在馬來鄉村裡，還有很多農民把一切都依托真主，無可無不可的接受現有命運的安排，憤懣之情並不普遍，甚至認為需要感謝政府的幫忙。⁴⁰

儘管過去二十多年來農村貧窮率有所降低，但貧窮與發展落後的現象仍非常普遍，城鄉差距相當明顯，不過貧困本身沒有造成農民反叛。對東南亞問題和農民政治素有研究的 James C. Scott 反而指出，現代農民革命之所以爆發，往往是源於傳統農業社會的種種制度、規範和習俗在資本主義的興起中被瓦解，這種衝擊嚴重威脅了農民的生存保障，侵犯了農民的正義感。⁴¹為此，英殖民政府自始就小心翼翼的維護馬來農村的現狀，除了保留蘇丹對馬來人宗教與習俗的權力外，甚至在推動馬來農村教育時，目標也只設定為讓馬來人子弟成為比較好的農民、漁民而已。獨立後的政府也悉心保障馬來農村的精神面貌，避免

³⁸ Harold Crouch , “Malaysia : Do elections make a difference?” in R.H.Taylor ed.,*The politics of elections in Southeast Asia*(United State : Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press,1996), pp.114-135.

³⁹ penghulu 通常被譯成「村長」，其實並不正確，penghulu 是「區」(mukim)的領袖，區是由數個「村」(kampung)所組成的地方單位，因此稱為「區長」較合適。Ketua Kampung 才是村長。

⁴⁰ Syeh Husin Ali , 張永新譯，「村民價值觀所受到的諸種影響」，*南洋商報*(吉隆坡)，1993 年 4 月 3 日。

⁴¹ James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant : Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven : Yale University Press, 1976)

現代化與都市化發展對農村有過度的衝擊。這其實也解釋了大馬農村維持穩定的原因之一。

然而，農民並非對現狀沒有不滿，只是沒有形成農民集體的階級意識與行動能力，這也與傳統背景上大馬沒有出現過大地主階級有關，因而農業社會內部的階級分歧不大，農民因此從未以階級界線而在政治上被組織起來。獨立後，馬來政治左翼力量式微，但農民在政治上的態度並不消極。一般馬來農民受巫統的馬來民族大團結觀念影響，有相當的政治凝聚力，若對現狀不滿，則反而轉向回教黨的宗教關懷，而非歸因於現有的政治經濟結構，這在在都轉移和掩蓋了農運意識滋長與發展的焦點。前副相安華被黜，親安華勢力成立國民公正黨後，雖然矛頭指向國陣的政經體制，但對提振農運的發展仍難被看好。

肆、學生運動

葛蘭西(A.Gramsci)區分社會運動為兩類：隨機運動(conjuncture movements)和有機運動(organic movements)。前者不涉及較高層次的社會與文化，與結構變遷無甚關聯，而是在某些歷史的特殊條件下所產生的曇花一現的運動，後者則指涉那些基於世界體系、社會與文化結構變遷，所必然衍生的社會運動。學生運動可算是前者，其形成往往受當時校園內外的重大事件所激發，雖然不一定有持續發展的可能性，但出於學生的良知與理想性格，學生運動反而更具道德感和爆發力。

在一九六〇年代西方風起雲湧的左翼學運中，大馬校園也捲入這股風潮。與西方學運的左翼訴求有別，大馬的學運以馬來裔學生為核心，因此語言、文化成為首要的議題。學運陣營裡也有族群界線的分化，難以跨越，但仍有少數學運組織帶有階級取向和左傾色彩。六〇年代學運主要訴求集中於兩點：(一)控訴當時聯盟政府的政治、經濟體制，(二)強調提振馬來民族的社經地位。與西方進步學運比較，這樣的「保守」訴求其實可以從馬來社會的變遷中加以理解。直至六〇年代末，大馬只有一所馬來亞大學，大學生人數不多，且大多出身城市中產家庭背景，因此校園較為平靜。七〇年代初期，因應新經濟政策，國內的大專院校相繼成立，當來自貧窮農村的馬來青年有機會進入大學後，開始察覺到城鄉與貧富的差異、族群關係和馬來民族社經地位落後等問題，棲身於充滿競爭性及與農村習俗格格不入的現代化城市生活，更增加了個人的不安全感。⁴²外在的社經結構和族群財富懸殊也益增社會人心浮動，這自然孕育了學生運動的思考與批評根源。

一九六七年被視為大馬學運的啟端，開啟了學生面向社會的道德關懷。當

⁴² Diane K. Mauzy ed., *Politics In The Asean States*(Kuala Lumpur : Marican & Son,1984)

年左翼的馬大「社會主義俱樂部」(Socialist Club)成立後，十月間就發生了雪蘭莪州 Telok Gong 事件，因該區農民非法墾殖的農作物被執法人員摧毀，三百名學生起而聲援，而聚集在雪蘭莪州務大臣辦事處外示威。當時活躍的學運份子主要來自馬大學生會、馬大馬來文學會和大馬全國學生會，華裔學生則來自馬大華文學會。翌年，當「布拉格之春」和以色列發動中東戰事時，也有學生示威。

在一九六九年與七四年的大選，馬大學生會曾為左翼的大馬人民社會主義黨(Party Rakyat Socialist Malaysia, PRSM)助選。一九六九年「五一三事件」發生後，馬大的學生組織大力批評當時的聯盟政府與首相東姑阿都拉曼，要求東姑下台。當年選舉落選的馬哈迪，也在校園內與馬來裔大學生討論馬來民族地位、語文和國家教育等議題。⁴³不過，在一九七〇年前後的敏感年代，學運陣營也出現分裂，當年領導馬大馬來文學會的安華因對政府的馬來文政策和國家教育政策持強硬立場，而與馬大學生會分道揚鑣。其實，當時學運內是分為兩大陣營，一方是受左翼影響的「社會主義俱樂部」，其領袖包括後來流亡海外多年的 Hishamuddin Rais 和 Syer Hamid Ali。該陣營鬥爭目標指向壓迫貧窮階級的腐敗制度與特權。而由安華領導的「馬來文學會」一方，則強調馬來人民族主義，他們指斥當時的首相東姑阿都拉曼無能與過於溫和，其觀點就和當時正當崛起的馬哈迪不謀而合。

一九七四年是學運的高潮，新組成的國陣剛在八月的選舉中大勝，九月在南馬的 Tasik Utara 發生拆遷非法木屋區事件，參與事件的學生領袖被扣留，隨即引發二千名學生走出校園，在吉隆坡遊街示威。事件後來更越演越烈，由馬大學生會召開緊急會議成立「臨時最高理事會」，於九月廿一日接管馬大行政大樓。不過，另一批受官方支持的學生則以「國家執行理事會」(National Executive Council)的名義，挾持馬大學生會的主席，在當天晚上即奪回馬大行政大樓的領導權。⁴⁴緊隨而來的，同年又發生「華玲農民反飢餓事件」。(見上文)農村的貧困引起學生極大迴響，十二月三日五千名學生到吉隆坡的雪蘭莪俱樂部(Selangor Club)前示威，結果鎮暴部隊扣留了約一千名學生。這次行動引發幾所大學連日的罷課，最終警方進駐校園平息學運，援用「內部安全法令」扣留學生領袖安華，馬大社會學教授 Syeh Husin Ali 也在未經審訊下被扣六年。

學運平息後，政府在國會發表白皮書，把學運發生歸因於馬大華文學會，指華文學會受馬共人員滲透，並宣佈予以解散。政府也放慢了增設新大學的速度(直到八〇年代中才設立第六所大學—北方大學)，並規劃新設的大學校址不

⁴³ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics under Mahathir* (New York : Routledge,1999),p.112.

⁴⁴ Hassan Karim & Siti Nor Hamid eds. *With The People : The Malaysian Student Movement 1967-1974*(Petaling Jaya : INSAN,1984),pp.11-14.

再集中在吉隆坡周圍。⁴⁵一九七三年，泰國學生運動推翻了他儂軍人政權，震撼東南亞各國，在 Tun Razak 政府出任教育部長的馬哈迪，一九七五年在國會動議修正「一九七一年大專法令」，加強控制和箝制學生運動的影響力。在該法令下，任何學生及學生社團不得和外界有聯繫，學生與教授不得參加政黨、社團、職工會等組織，違例者將被開除學籍和被提控。對於學生社團的活動、財務，也規定得由大學的學生事務處掌管。該法令的某些規定比戒嚴時代的台灣還要嚴格，只差軍官沒有進駐校園。大專法令亦損及學術尊嚴與學者表達意見和從政的自由，學術人員除非取得校長書面同意或基於學術研究，否則禁止發表涉及政黨的文告、論文或著作。一九九〇年馬大的 Syeh Husin Ali 和國民大學的 Sanusi Osman 分別當選人民黨主席和總秘書後，就受促辭去教職，⁴⁶其他政治介入學術的例子也在所多有。⁴⁷施行大專法令後，讓校園維持了二十餘年的寧靜，但代價不少，影響所及，造成學生缺乏社會批判和憂患意識，校園文化漸趨實用與逸樂取向，學術精神亦無從建立。

安華在一九七一年成立馬來西亞回教青年運動（ABIM），吸引不少回教知識分子和馬來青年改革力量。安華代表的是學運裡一股較不激進的馬來青年回教力量，它們主張社會改革和社會正義，批評政府的貪污和濫權，強調回教價值與馬來民族的振興。他在一九八二年出人意表的接受馬哈迪邀請，加入過去他所批判的巫統。當時馬哈迪剛出任大馬首相，展現出欲勵精圖治的改革氣象，一種說法是，馬哈迪拉攏安華入黨，是避免安華最終投向回教黨陣營；但此舉也使得巫統成功挽回馬來青年和回教知識分子的支持，為銳意革新的馬哈迪新政府減少阻力。⁴⁸安華以加入巫統作為延續政治目標的途徑，被視為是在主流政治的體制內追求改革與權力的一種政治選擇。

八〇年代的校園，自左翼勢力被打壓後，受全球回教復興運動和伊朗回教革命影響，令大學校園掀起一波回教化風潮，各大學生會選舉分為「藍派」（親政府）與「青派」（親回教黨）兩股力量對峙。校園政治儼然形成「馬來人的兩黨制」。⁴⁹華裔學生就只能委身於族群氣焰中，勉強與被視為中庸的「藍派」結盟，扮演次要角色。⁵⁰

⁴⁵ Diane K. Mauzy ed., *Politics In The Asean States*.

⁴⁶ Harold Crouch, *Government & Society In Malaysia*, p93.

⁴⁷ 一九九九年馬大校方亦以經費不足為由，不延長支持安華政改運動的人權活動家、馬大文明對話中心主任 Chandra Muzaffar 的約聘合約。此外，身為回教黨員的「國家文學獎」得主 Shahnon Ahmad，因其暢銷小說 *Shit* 被指以粗俗、猥瑣的文字影射馬哈迪，在一九九九年六月的巫統大會上備受攻擊後，最終也辭去理科大學的講師職。見 *International Herald Tribune*, 22 June 1999.

⁴⁸ Diane K. Mauzy and R.S. Milne, "The Mahathir Administration in Malaysia : Discipline through Islam", *Pacific Affairs* Vol.56, No.4 (Winter 1983-1984), pp.617-648.

⁴⁹ 黃明來，「馬來人政治兩黨制」，《星洲日報》（吉隆坡），1997年1月19日。

⁵⁰ 直到九〇年代初期，馬來學生組織在巫統與回教黨左右下，校園權力受政治力牽制，當時非政府組織仍在萌芽，一切由政黨勢力主宰，華裔學生組織必須在各勢力間尋找平衡。當時華裔組織多以族群本位活動為主，進入九〇年代中期，許多非政府組織逐漸打進校園，令大學生的

一九九七年金融風暴引發巫統政爭和安華下台後，國家機關控制一時鬆動，為部分期待變革的學生提供了機會，支持回教黨和安華的「政治改革」運動，也為 Chandra Muzaffar 被解聘而示威聲援。當局對學運重現嚴加重視，動用大專法令涉及的講師和學生，同時向在籍學生發出警告，指反對黨滲透校園。⁵¹當局也在新學年開學時安排內閣部長為新生展開講習活動，不過改革派的學生組織也如雨後春筍般出現，並開始串連發展出跨校際的組織雛形。⁵²目前，出現了幾較受注意的學生組織，如「大馬青年與學生民主運動」、「大馬學生理事會」和「大學生聯盟」、「青年覺醒陣線」等，此外，也不能忽略其他非組織性的「地下活動」，像北馬一帶學生報的定期出版，及工藝大學活躍分子在雪隆地區參與的非政府組織或政黨助選活動。一九九九年大選，是學運組織自七〇年代初以來，首度立場明確地支持反對黨。

自學運中斷二十餘年，學生已不構成一股重要的政治力量，校園內也失去了能激起大規模學運的理論基礎與組織能力，儘管學運不具備成為政治改革的動力，在國家的滲透與控制略有鬆綁時，仍可與其他社運組織串連配合。⁵³不過學生運動畢竟有其階段性和過渡性的特質，由於本身的資源匱乏與不穩定性，使得學運常顯露出被動員參與、主體性不明顯的情形，它的議題和訴求最終還得轉移至社運團體或政黨作長期的結合。然而，學運喚起喪失的理想性格和覺醒意識，仍不失其進步意義。

伍、環境保護運動

環保運動自八〇年代開始，逐漸成為大馬最有影響力的社會運動力量。由於過去二十年來的經濟開發和工業化政策，帶來日漸嚴重的環境污染和生態破壞，使得新興的環境意識日漸抬頭。不過，推動環保運動需要專業知識與人員，也要結合社區動員和營造社區意識，因此環保運動人士大多來自專業人士與中產階級。由於生態環境的議題具跨族群特性，配合社區群眾參與，近年來已形成一股值得重視的社運力量。

權力結構與思維起了變化。因社會力的復興，華裔生也走出族群、文化的本位，轉為關心社會議題。一九九五年馬大擬議實施「企業化」，馬來學生也開始覺察大專法令的限制，各族學生在企業化和大專法令兩個議題下，開始有了共同議題。到了安華事件後，「政治改革」的目標就成了學運串連的大契機。

⁵¹ 據副教育部長馮鎮安在國會透露，自安華革職以來，共有九名學生因參與「非法集會」而受到紀律處分，另有一名講師被勒令辭職。星洲日報(吉隆坡)，1999年10月26日。

⁵² *Asiaweek*, July 23, 1999.

⁵³ 1999年10月8日，四百位各大學學生聚集在馬大東姑禮堂外，向副首相 Abdullah Badawi 展開示威，但 Abdullah 却一反其他大馬政治人物的做法，走向示威學生親自接收兩份備忘錄，這被視為安華事件後執政黨高層對學運善意的表示。10月16日 Abdullah 也落實承諾，邀請國內七個學生組織的三十五名代表舉行座談，並宣佈政府將成立「全國學生諮詢理事會」。不過，大馬學生理事會屬下的八個團體，以政府誠意不足，結構有問題而拒絕加入。

在運動策略上，大馬從事環保的團體和非政府組織，一般都儘量排除政治力的介入，尤其刻意排拒反對黨。大馬環境保護協會(Environmental Protection Society of Malaysia)在一九八六年展開維護吉隆坡的黑風洞(Batu Caves)時，就極力回絕反對黨的參與，以免令運動牽扯進政治爭議。由於國陣在政治上居支配性地位，國會無法扮演討論公共政策的論壇，環保團體反而傾向以非政治化的角色，對官僚機構發揮影響力，為官方部門提供專業性意見和政策諮詢，以影響環境政策的制定過程。其實，有些從事環保運動的專業人士也是出身官僚體系或學術單位，因此這種合作方式有時可以透過非正式的網絡來進行。以大馬野生動物基金會(WWFM)為例，就曾參與了國家森林計劃的制定過程。

不過，當部份環保團體在體制內無法有效表達意見或影響決策時，就被迫尋找其他較為激烈的對抗性策略，導致國家機關的批評與壓制。大馬政體是傾向行政專權的半民主體制，政黨或議員對民生、社運議題的問責性不高，訴諸遊說、請願等施壓方式難以奏效。實際上，這也牽涉到更深層的政治經濟利益，不少破壞環境的過度開發活動，往往是黨營企業或黨政人士及其朋黨所有。大馬憲法明定土地、林業事權屬州政府，以東馬沙、砂兩州而言，樹桐稅收是州政府最重要的財源，地方政治就是爭取伐木權的政治，不少伐木執照都是執政黨議員和政治人物所有，透過這些利益施惠形成恩庇關係網絡。⁵⁴因此，環保組織和社區居民必要時只得訴諸法律行動，但往往費時曠日，延緩問題解決。八〇年代紅坭山反輻射運動就是大馬環保運動史上首宗提上法庭的環境事件。⁵⁵

一九八二年馬日合資的亞洲稀土有限公司(Asian Rare Earth Ltd.) 選定紅坭山新村的拿乞路設廠，從獨居石提煉出一種稱為釔的稀土，出口國外作電子和電腦工業用途。⁵⁶當初居民並不知道該廠生產的稀土和廢棄料含有高危險的輻射性，當居民在一九八三年發現亞洲稀土廠在甲板(Papan)挖掘埋地溝，以儲存毒廢料時，人們才開始發起一連串的抗議、示威行動。

一九八五年二月，八名紅坭山居民向怡保高等法庭申請制止亞洲稀土廠在其周圍生產、儲存及保存輻射性廢料。怡保高庭發出臨時禁令，禁止該廠生產、儲存輻射性廢料，不過次年二月，大馬原子能執照局罔顧高庭禁令，仍舊發出執照給該廠恢復生產。這引發了一萬人在紅坭山遊行抗議。一九八六年十一月，鄰近七個地區的代表，擴大成立「霹靂州反輻射抗毒委員會」(PARC)，除了辦

⁵⁴ *Logging Against The Natives of Sarawak* (Kuala Lumpur : INSAN, 1992), pp.5-9.

⁵⁵ 檳城消費人協會編，《荼毒生靈—紅坭山輻射毒害事件》(檳城：檳城消費人協會，出版年月不詳)。紅坭山新村(Bukit Merah) 位於霹靂州(Perak)，人口約二千五百人，居民以中低收入的華裔為主，家庭式的造鞋業是該村主要的工業。

⁵⁶ 該公司的股權結構是日本三菱化學工業(35%)、馬礦業(35%)、回教朝聖基金局(20%)及其他土著企業(10%)。

理講座、座談和研討會外，亦邀請了十四位國外專家和日本國會議員前來調查和出席研討會，並派遣代表到日本向三菱企業請願抗議及爭取日本環保團體的支持。⁵⁷怡保高庭法官白景瑞在一九九二年七月十一日宣判，下令亞洲稀土廠要在十四天內關閉，判詞中說，儘管工廠提供投資和就業機會，但紅泥山居民的利益更為重要。不過一九九三年十二月，吉隆坡最高法院推翻怡保高庭的判決，聲稱該廠遵守法律條規，否則原子能執照局就不會發出執照。但不及一個月，亞洲稀土廠卻單方面宣佈永久關廠，其理由是指大馬的錫礦業走下坡，導致獨居石原料匱乏，該公司將轉往中國大陸投資。實際上，紅泥山居民十二年來抗爭和訴訟所帶來的壓力，也是該公司撤資原因之一。

紅泥山反輻射運動背後所代表的，是發達工業國家對第三世界的毒害污染輸出。開發中國家除了因經濟發展被迫承受發達國家的資本剝削外，也面臨生態公害的代價。居民抗爭的對象，除了跨國資本外，尚有本地資本勢力、科技官僚和國家機關。紅泥山居民在十餘年的非暴力和平抗爭過程裡，表現出高度的耐力和決心，環保團體與非政府組織，如「大馬自然之友」和「檳城消費人協會」也扮演了重要的支援角色，為當地居民提供環保教育、專業測量調查、法律諮詢、國際聲援及運動策略等。紅泥山反輻射的自力救濟精神，結合環保生態與社區意識，運動因抗拒外力而維持了自主性，整個過程政治力介入不深，是八〇年代大馬最具成就的社會運動之一。

八〇年代中期以來，馬來西亞成了繼巴西之外，另一個經常受國際環保人士抨擊的國家，指責大馬過度砍伐東馬的熱帶雨林。西方環保團體對大馬、印尼等東南亞國家無節制開發熱帶雨林一直持批判態度，但是馬哈迪政府卻把這些批評視為西方國家阻撓第三世界開發國內資源的一種陰謀，在「反西方」論述下，辯稱開發中國家有運用國內的森林資源換取經濟利益的發展權利。由於樹林砍伐又影響到原住民和少數民族的土地權、習俗傳統與遷移問題，環境議題就跟原住民權利運動結合，動員起原住民社群為保護土地而抗爭。⁵⁸為向國內外凸顯當地 Penan 族原住民困境，大馬自然之友(Sahabat Alam) 曾安排 Penan 族代表到吉隆坡請願，並遊說西方國家杯葛購買大馬樹桐。面對非政府組織和原住民的阻撓，國家機關多次動用軍警力量和內部安全法令，扣留抗爭人士。

九〇年代初，政府與環保組織的關係稍為改善，這一來與馬哈迪政府在九

⁵⁷ 在法庭審訊期間，該會每日都動員數百名居民遊行或聚集到怡保高庭外，以突出運動的困境和擴大社會的注意。一九八七年十月大馬政局緊張，引發「茅草行動」大搜捕事件，「霹靂州反輻射抗毒委員會」也受波及，主席丘運達、副主席丘玉蘭(譯音)、秘書李坤萬(譯音)和來自檳城消費人協會法律組的美娜西拉曼，被政府以「威脅國家安全」為名，援引「內部安全法令」扣留兩個月。

⁵⁸ Michael Leigh, "Political Economy of Logging In Sarawak, Malaysia" in Philip Hirsch and Carol Warren eds., *The Politics of Environment in Southeast Asia : Resources and Resistance* (London : Routledge , 1998),pp.93-106.

○年選舉大勝，政權壓力略減有關；其次是一九九二年在巴西的里約熱內盧召開的聯合國環境發展會議(UNCED)上，國內環保團體也與馬哈迪同一陣線，批評西方國家對全球帶來的污染和生態破壞。國家機關與環保運動的緊張關係修好後，就政府而言是緩和了來自西方的壓力，非政府組織則有更多機會跟官方對話，部份團體也在體制內發揮專業諮詢功能。

不過，一九九四年當內閣決定重新推動巴昆水壩計劃後，政府與環保團體又開啟了一場大馬環保運動史上最尖銳的衝突。巴昆水壩計劃是一項水力發電計劃，座落在砂勞越拉讓江(Rejang River)上游，耗資一百三十六億馬幣。政府在一九八二年即開始討論這項計劃，惟因耗費鉅大和工程龐大而擱置，直到九〇年代又提上議事日程。自九〇年代起大馬經濟蓬勃起飛，但九二年後的幾次全國大停電，令政府重新考慮巴昆計劃，聲稱能解決電力不足問題。這項計劃完成後可生產二千四百兆電力，由一條長達七百五十公里的海底電纜橫跨南海，傳送到馬來半島。興建水壩將淹沒六萬九千公頃的森林土地(面積比新加坡還要大)，涉及的蓄水區面積達一百五十萬公頃，當地九千五百名原住民被迫搬遷。

59

巴昆水壩計劃也是國內最大的私營化計劃，但引人爭議的是，一九九五年首長署經濟策劃單位是在未經公開招標下把工程合約交給陳伯勤的伊佳蘭集團(Ekran)。伊佳蘭原為一家名不見經傳的公司，但陳伯勤與馬哈迪關係良好，該公司在巴昆水壩計劃佔32%股權，其他股東包括砂勞越州政府(19%)、砂勞越電力供應局(9%)、國家能源公司(5%)、國庫控股(5%)、僱員公積金局(5%)以及公眾招股25%。

國內三十五個環保團體、非政府組織和反對黨組成「關心巴昆水力發電計劃聯盟」，反對興建巴昆水壩和質疑招標的過程。反對人士認為，水壩工程破壞當地自然生態和原住民傳統生活習俗，受影響遷移的原住民也沒有獲得合理的賠償；同時指建造水壩並非提供充足電流的充份理由，相反地，大馬還是有足夠電源沒有充分使用，只是國內電流輸送和分配制度沒有改善。此外，環保人士也對七百五十公里長的海底電纜之安全性及其維修工程深表疑慮。與伊佳蘭集團合作的瑞典ABB工程公司(Asea Brown Boveri)也頗受爭議，據「關心巴昆水力發電計劃聯盟」的資料指出，該公司因顧慮水壩危及環境和社區，已放棄在瑞典發展大規模水力發電計劃，但對大馬卻持雙重標準。⁶⁰

反巴昆運動幾乎集結了大馬主要的非政府組織和反對勢力，令政府深受壓力，甚至限制國外環保人士與專家入境出席反巴昆水壩的研討會。不過政府最

⁵⁹ Power Play: Why the Bakun Hydroelectric Project is Damned(Kuala Lumpur : INSAN, 1996), pp.1-19.

⁶⁰ 南洋商報(吉隆坡)，1996年10月1日。

終卻在非政府組織採取法律行動後遭遇重大挫折，三名巴昆的長屋(Long House)原住民在一九九六年六月獲得吉隆坡高等法庭宣判，指科學、工藝及環境部長把核准環境影響評估報告的權力，從環境局總監轉移給砂州政府，在程序上是無效的，諭令伊佳蘭需遵守一九七四年環境素質法令第三十四條及遵照環境局總監訂下的條規。宣判結果令巴昆計劃應否停工，成了雙方爭辯的法律課題。雖然伊佳蘭較後取得上訴庭批准，暫緩執行高庭判決，但隨後又與 ABB 和巴西的 CBPO 財團陷入合約糾紛，雙方對工程超支經費無法達成協議而中止合約。

其實，巴昆事件也有政治經濟學上的意義。安華擔任副首相時，就外傳他與馬哈迪失和，對承包工程的對象有異議而反對，但這受到安華否認。⁶¹不過一九九七年金融風暴發生時，身兼財政部長的安華宣佈展延多項重大工程計劃，其中就包括巴昆水壩工程。由於財務問題、合約糾紛和經濟風暴，導致伊佳蘭在同年十一月宣佈放棄巴昆計劃，由財政部有限公司(政府的法定機構)接管。不過，在安華下台和經濟開始復甦後，政府在大選舉行前夕有意重啟這項工程，⁶²但轉由國營的「國家石油公司」(Petronas)負責。看來環保人士的抗爭仍未結束。

總的來說，大馬環保運動與政治的關係，表現在三方面，(一) 環境惡化、生態污染的問題可以很容易歸諸於既有政治結構的安排，環保運動的集體行動標的，因而直接、間接挑戰原有的安排，矛頭指向國家機關，這也是朝野政黨或多或少都必須觸及環境議題的根本原因。(二) 環保運動很大一部分力量源於地方公害的自力救濟行動，由於這類行動的社區特質和地方動員的特性，使得環保運動與地方資源，甚至原住民自救運動產生結盟的關係，這對重建與營造大馬的地方社區意識也有助益。(三) 在西方環保運動關注下，大馬環保團體更容易建立國際性的支援網絡，甚至接受外國資助，提高國內環保運動的影響，但也激起馬哈迪政府的反西方的民族主義情結，令運動陷入更為複雜的情境。

陸、大馬社會運動的分析架構及其特性

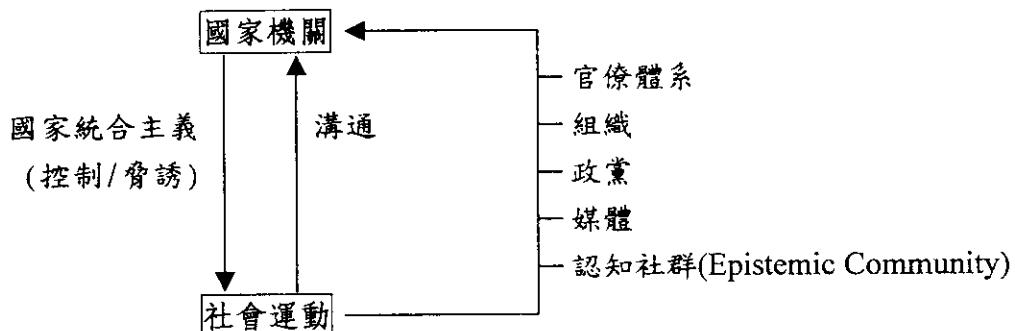
社會運動的出現反映現有政治體系，即國家機關在應付社會弱勢團體訴求時的失敗與無效。因此社運是起因於體制內缺乏多元的表達空間，才會發動體制外的行動，挑戰現有體制，以求取現有體制的回應。不過，也有體制外的群眾運動是以社會運動的方式表達，但卻有濃厚的政治與群族動員的色彩，對國家機關帶來一定的壓力，如大馬的華文教育運動和回教復興運動即是很好的例子，但兩者其實已非本章所處理的純粹的社會運動，應該說成政治運動更為恰當，故不在本文討論範圍之內。

⁶¹ 南洋商報(吉隆坡)，1996年6月21日。

⁶² 星洲日報(吉隆坡)，1999年5月

國家機關如何控制或面對社運力量，就構成國家與公民社會互動的一個面向。我們以國家統合主義來觀察大馬的國家機關與社會運動的關係，加上在國家與社運互動過程中的各種影響變數，其互動模式可以以下圖加以說明：

圖 4：1 大馬國家機關與社會運動的互動模式



國家機關與社會運動的互動表現在：(一)社運如何及以何種方式對國家發出訴求和進行溝通的過程，(二)國家機關在面對社運的壓力時，如何回應、打壓、收編及分化。大馬的大部分社會運動並沒有與國家機關建立制度化的溝通管道。封閉和一元化的決策體系阻絕了溝通過程，除了少數社運組織被賦予諮詢機會，否則最常見的方式就是提呈「備忘錄」、發表文告、請願等非正常的管道。

國家統合主義的主要功用在協助國家機關掌控社會運動團體。法制規範、科層體系以至安全系統都是國家機關強有力的操作工具，同時透過成立和支持各種單一的層峰組織，意圖將公民社會收歸體制控制，通過提供有限的誘因強制社經組織與國家部門進行政策的配合，形成統合國家與民間團體間的交換關係。這樣的機制不只難以影響實質的政策過程，也經常造成民間力量的分裂，常會陷入「協商」與「施壓」的兩難爭議。無論如何，當局並無意完全滿足各種民意，它一方面會回應某些壓力，但也繼續施展威權和統合手段，鎮壓或漠視它們的要求。

外在的變數，如官僚體系、政黨、媒體和制度化的組織結盟亦影響社運的成敗。不過，在威權體制下這些變數很少發生有利的作用。社運必須結合其他團體進行有效互動，才能向政府施壓，八〇年代初反對社團法令修正案就是成功的典型例子。但這種策略聯盟出現的前提首先要排除族群、宗教等分化障礙，須視議題特性而定，否則就如同華文教育運動，儘管努力「轉型」，仍長期依靠

族群動員單打獨鬥。近年來像環境、人權等「新社會運動」已逐漸跨出族群藩離，組織整合漸成趨勢，但目前這種非制度化的「整合」只是基於抗衡強大的國家機關之權宜方式，若未形成一股強大與成熟的公民社會力量，則中長期發展仍不樂觀。

其次，大馬的政黨，尤其反對黨對社運的參與、動員仍略嫌消極。各主要反對黨雖然本質都是族群性政黨，卻都想扮演全民政黨(catch all party)的角色。可是社會運動往往各自代表了不同的社會階級或特定利益勢力，並非皆為反對黨所能蓋括、接納，不同的社運訴求甚至可能與政黨利益互相衝突。假設政黨能包容社會各方所有的主張，也就不會有社會運動出現了。此外，反對黨實力薄弱，在國會推動私人法案易被封殺，幾乎所有法案都是行政部門提出，國會功能宛如行政體系的「立法局」。某些社運團體為了迴避政黨色彩，也刻意保持「獨立」態態，利於爭取資源。國民公正黨出現後，短期的政治機會促成兩者的結盟，長期發展則有待觀察。

認知社群(Epistemic Community)在近年社會運動內的角色日趨受到重視。它基本上是由專業人士、學者和政府官員構成的非正式網絡，若某個社運有認知社群的投入和參與，會賦予社運活動更高的合法性，並加強抗爭的成功機率。以本章提及的紅坭山反輻射運動和反巴昆水壩計劃，專業人士和學術人員可協助社運提供專業意見，除了加強運動的合法性，有效表達社運的訴求之外，也賦予社運更高的道德感，較有利於爭取社會廣泛的支持與認同。有的時候，認知社群就是社運的實際領導者。此外，政府官員特別是技術官僚的同情與諒解，也關係到訴求能否獲得體制內的重視。類似環保、婦運甚至華文教育運動，在解決一些涉及行政層次的問題，或在推動法案通過時，在體制內能否找到可資信任的代言人，裡應外合，有時不失為一重要的途徑。然而，整體而言，認知社群對現階段大馬社運的參與，仍不理想，尤其是專業技術官僚的配合和支援，仍相當有效，這無疑加重了社運人士的溝通成本和抗爭的障礙。

觀察大馬的社會運動，我們也發現意識形態並沒有在社運陣營中扮演太吃重的角色。除了獨立前後的勞工運動和七〇年代初的學運裡可以發現一些左翼觀點的痕跡，其餘大部分都欠缺明確和可供發揮的意識形態或理論基礎。較具影響的也只是一些自由主義的觀點，譬如強調公民權利與民主人權，作為抗議的基本訴求，但又仍停留在淺薄層次，沒有進行深耕工作。意識形態的缺席，固然反映了七〇年代以降，國陣政權在教育與文化上塑造「去政治化」保守價值觀的成功，也與認知社群投入不足和知識界未臻成熟有關。不過，最重要的還是族群政治和宗教的分歧，切割和模糊了意識形態的討論空間。除了短暫的單一議題運動外，任何長時期和大規模的社會運動，必定需要意識形態和理念的支撐與動員，如果僅依靠一時的激情和悲憤，而忽略對意識形態的詮釋和宣

揚，勢必難以提高運動的存續及其合法性，爭取長期的道義支持與資源投入。這無疑是現階段大部分大馬社會運動需要正視的困境。

要對大馬的各種群眾動員的社會運動予以分類，本文決定依據兩種標準加以區別。第一項標準是該項社會運動或自力救濟是否為受害人所發動。社會運動所涉及的社會問題與自力救濟所涉及的不良措施，都會有其特定的受害人。但實際發動社會運動或自力救濟者，卻未必一定是受害人本身，也可能是受害人以外的其他有心人士，如知識分子、政治人物或其他關懷人士。第二項標準是該項社會運動或自力救濟是意識形態取向或具體問題取向。社會運動或自力救濟的目的，如為宣揚某種意識形態或某種價值觀念，並進而謀求解決某種廣大的社會問題，則可稱為意識形態取向；社會運動或自力救濟的目的，如為解決某種局部的或猖獗的具體問題，則可稱為具體問題取向。⁶³

根據以上兩項標準，所得的結果見表 4：1。由此表可知，根據兩項標準共可得到四類的社會運動和自力救濟。由受害人發動且為意識形態取向者，性質上皆屬社會運動，可以稱為「自發性社會運動」。非由受害人發動且為意識形態取向者，性質上皆屬社會運動，但可稱為「導引性社會運動」。由受害人發動且為具體問題取向者，性質上則屬自力救濟，可稱之為「自發性自力救濟」。非由受害人發動且為具體問題取向者，性質上雖屬自力救濟，可稱為「導引性自力救濟」。

表 4：1 大馬社會運動與自力救濟的分類

	受害人發動	非受害人發動
意識形態取向	A. <u>自發性社會運動</u> 婦女運動 原住民運動 學生運動 勞工運動 華文教育運動	B. <u>導引性社會運動</u> 環保運動 消費者運動 人權民權運動 回教復興運動
具體問題取向	C. <u>自發性自力救濟</u> 農民運動 非法木屋居民自救 紅泥山反輻射運動	D. <u>導引性自力救濟</u> 外勞關懷行動 反巴昆水壩運動

任何具有威權性格的國家機關，都只容許社會的有限多元(limited pluralism)，以求「去政治化」與減少社會動員的能量。⁶⁴在大馬威權—民主特

⁶³ 徐正光、宋文里合編，《台灣新興社會運動》(台北：巨流，民國 78 年)，頁 314。

⁶⁴ 趙建民，《威權政治》(台北：幼獅文化，民國 83 年)，頁 163-164。

性的體制下，決策模式一般都是權力相當集中而個人化，政治領導人個人的好惡、價值取向、習慣等常常是決策過程中最重要的影響因素，這尤以馬哈迪時代更甚。雖然大馬政治體制含括 Harold Crouch 所謂「壓制—回應」的雙重特性，但一般民眾對公共政策的制定大多沒有發言權。只有統治菁英內部不同的派系，以及較有實力的有組織利益團體(如巫統青年團、馬來西亞回教青年運動(ABIM)、土著工商團體如馬來工商聯合會等)，才有機會參與決策或發抒意見，而這乃是因為他們和不同的統治派系間有聯繫之故。

法國社會學者 Touraine 對第三世界國家社會運動研究，認為第三世界國家為追求經濟成長與國家獨立，使得它的社會運動更容易以襲奪國家機關為目的，也使得社會運動更容易受到國家的鎮壓。⁶⁵從上述討論過的四項社會運動中，我們可以綜合出幾項關於大馬社會運動的觀察及其特性：

(一)族群分歧界線明顯：馬來西亞大部分的社會運動，或多或少都因族群因素形成明顯的界線與區隔，影響總體動員能力和資源整合。各族群就某些重大的政經議題仍沒有達成共識，造成利益和目標的矛盾，彼此的期待也有所落差，往往令同一屬性的社運陣營自然分化，或為國家機關逐個擊破。由於受早期社會結構和職業分佈界限影響，各個社會運動都因彼此的關懷和訴求不同，多少形成族群隔閡，宗教(主要指回教與非回教之間)更是另一難以踰越的鴻溝。學運即是族群兩極化的犧牲品，工會、婦運成員長期就以印度裔居多，而屬於華裔社會內部動員的華教運動與人權民權運動，則被土著社會視為沙文主義的表現，非土著也對回教復興運動心存疑慮不安。不同的社會運動有各自為政的隱憂，只有近年的環保、消費人運動才漸孕育出跨族群串連的對話情境，不過各族群對特定的社區自力救濟，重視度並不一致，土著社會對「紅泥山反輻射運動」的態度，就不比華文媒體那麼熱切。

(二)國家統合、脅誘的有效運用：國家機關與社運團體的關係通常處於試探和摸索當中，彼此測試對方的容忍程度。如果社會團體不對政府權威造成危害，或超越當局忍受度，一般上是可被接受的，甚至能對決策有所影響，如某些環保組織和婦運團體。一旦走得太快，政府就會予以制止或態度強硬。馬來西亞的國家機關為取得社會的合作與控制，會將關鍵的社運力量納入建制，或將其收編、脅誘，形成國家統合主義。政府會賦予少數團體單一的、壟斷的、或受官方認可代表性地位，如全國職總、全國消費人協會聯合會、全國婦女理事會，以至「華總」--大馬中華大會堂聯合會。這些社運組織或民間團體，一旦受國家資助而取得其「正當性」，只會成為國家機關附屬機構，無法扮演公民社會中獨立自主的社會力量。

⁶⁵ 轉引自張茂桂，「民間社會、資源動員與新社會運動：台灣社會運動研究的理論志向」，香港社會科學學報(香港：城市大學當代中國研究中心)，第4期，1994年秋季，頁59。

(三)公民權利的細微化和動員能力的取消：國家機關的行政與立法干預，弱化了社運人士的政治與公民權利。大馬壓制性體制下，民眾參與被矮化，公民權利被細化，衝擊體制的社會運動被視為一種威脅。行政機關權力日益集中，助長了國家機關的傲慢和不能容忍異己的態度。社會運動本質既是一種集體行動(collective action)，就有其集體行動的困境。假定個人都是自利而理性的，那麼人為何要參加社會運動，爭取不確定的集體利益呢？由於國家相對於社會的自主性，投身社會運動的政治機會成本增加，提高動員成本。我們發現自七〇年代以後，知識分子和專業人士在社運和非政府組織中扮演吃重的角色，不是一種巧合，而是在體制壓力下不易進行群眾動員的結果。

(四)保守謹慎的政治文化：謹慎和順從性高的政治文化，使一般人民對社會運動抱持旁觀與若即若離的冷漠態度。東方文化強調的謙讓、忠誠的信念已內化在社會文化裡，尤其馬來人更重視權威與位序倫理，服從傳統層級觀念和尊敬意識，追求安逸、忍耐與共識。自七〇年代左翼式微後，華裔社會急於尋找安全和自我保護，相當排拒變動和街頭運動。統治菁英一直訴諸安定與和諧的口號，斥責體制外的對抗與衝突，並施予政經恩庇攏絡，恩威兼施，致正常的公民參與文化無從建立。社會運動特性乃挑戰制度安排和提出改革要求，但族群衝突的傷痕仍深植人心，即使能打動群眾心坎，也在在難以號召他們的回應。像參與工會的人數就與勞工階級規模不成比例。保守、自封的政治文化，大為阻絕社運組織與群眾的互動和對話。不過，中產階級的茁大和教育水平改善下，社運的影響正有日益壯大之勢。

(五)組織能力薄弱：社會運動的各個陣營歷經族群、宗教力量的切割，又遭受國家機關的脅迫、打壓，組織基礎幾近斬傷，欠缺廣大的社會動員與健全的群眾組建能力。自七〇年代後，左翼政治勢力被國家機關近乎摧毀，保守政治思潮的抬頭，亦令社運失去意識形態號召力。大馬的集權型中央與地方關係，也妨礙了社運植根基層、佈建地方勢力的機會，只有少數像「大馬回教青年運動」在官方體制默許下，才可發展基層力量。⁶⁶另外，社運陣營仍存有濃厚菁英色彩，領導菁英因其心態與出身背景，較熱心言論與宣導工作，常忽略組織的長期培訓和經營。領導素質和觀念的過時、老化，也是組織疲軟的原因之一，社運陣營喪失理論的創新與指導能力，反將引導社會、創造議題的功能讓渡給族群性的反對黨。

⁶⁶ 當年 ABIM 主席安華加入巫統時，該組織有部分領袖對進入體制有所存疑，不過日後發展說明，憑著政治背景，該組織可以大力經營基層，目前在全國各地廣設了約四百所幼稚園和一些培訓中心。

柒、結語

為了控制政體轉型的政治結果，所有亞洲的現代化資本主義社會都曾經採取國家統合主義的制度設計，防止以階級為基礎的社會運動妨礙他們由上往下所推動的現代化方案。大馬六〇年代「聯盟體制」崩解後，七〇年代的國陣模式，嚴格來說應稱之為「巫統支配體制」，通過國家統合主義的運用，完成其政治經濟目標，維持了近三十年的社會秩序。可是，此一體制已日益腐化，造成政治、經濟、社會各方面的深重危機。近二十年來的出口導向經濟影響，加上教育進步、族群關係改善、以及全球化和電腦資訊網絡的衝擊，整體的社會與群眾心理已非昔日面貌可比。九〇年代末期「巫統支配體制」會否步上解體的後塵，引發新一波的社運風潮，胥視幾個因素的變化而定：

(一)九〇年代後期國家強制力略有鬆動，目前我們似乎並不確定巫統支配的國家機關會否擁有重新恢復既有的政經體制的再生能力，但安華失勢看來對社會力量是一大契機，彼此也都看準這一時機予以運用。不同政治勢力與個人為了政治內的抗爭，不得不向外動員原即存在之受排斥者，進行政治機會之製造。在威權性格的國家機關宰制下，若要期待社會運動會形成風潮，必然在政治反抗勢力已經凝聚到某一種程度，而威權體制已經無法阻止政治反抗向外圍動員之後，才有可能。

(二)九〇年初開始萌生的公民社會究竟能展現出多大強度與韌性，尤以其抗拒國家機關脅誘的自主性、獨立性與反支配性，仍待觀察。這股初生卻脆弱的社會力，以抗衡「巫統支配體制」下的政治掛帥和經濟掠奪兩股專斷力量，其意義乃是針對過去政治力過份支配的一種民間社會力的反彈與自救。而這種公民社會得以成形，多少又與八〇年代以降經濟力的蓬勃生機有關，這也說明了為甚麼代表社會力的若干新興社會運動帶有深厚中產階級色彩的緣故。

(三)族群分歧一直是大馬政治研究的焦點，社會運動也因族群差異而力量分化，過去許多例子已足以說明。儘管「跨族群」意識已在新生代中逐漸抬頭，某些社運活動如環保、人權、婦運也具有不分族群的關懷和包容，但各族群社會仍對一些重大的政經資源與權力分配問題未達成共識。倘若族群隔閡不經過更深一層的制度上或心理上的轉化與舒解，長期而言必定是社運陣營進一步整合發展的障礙。

以現階段馬來西亞社會階級結構發展的程度來說，不同社會階級所發動的社會運動倒還沒有出現相互矛盾或衝突的現象，這是因為這些社會運動的思路到目前為止都指向國家與社會的對立，還箭頭一致針對「政治力」與「經濟力」掛鉤之力量，並不是將運動訴求朝向階級間的衝突或矛盾。同時，馬來西亞畢

竟還沒經歷到階級結構成熟的階段，也仍只是一個「有階級區分的社會」，而不是一個「階級社會」。一旦大馬的階級結構發展到較成熟和定型的程度時，就很難擔保未來的社會運動不會暴露階級間的矛盾現象。

從上述對社會運動的討論中可以發現，目前大馬的國家與社會關係的「穩定」並沒有很強有力的制度性基礎。國家儘管強化了其自身的制度建設，但其目標是社會控制。無疑地，具有高度控制能力的制度存在其本身對目前的大馬是極其必要的，因為它可避免各種社會政治力量對經濟發展這一目標的衝擊。然而，從長遠來看，以社會控制為目標的制度很難成為政治穩定的基礎。任何政體，只有在吸收了由經濟發展所產生的各種社會政治力量後才能確立其長期的穩定。就是說，國家必須為各種社會政治力量建立一種制度框架。單純的控制往往會激發國家和社會之間的矛盾。

第六章 非政府組織與馬來西亞政治發展

壹、前言

自七〇年代初南歐地區的民主轉型和八〇年代末蘇聯、東歐國家的鉅變後，人們檢視七十年代以來全球第三波民主化成果時，學者們發現一個生機蓬勃的公民社會的確有助於民主的鞏固。依 P.C.Schmitter 的定義，「公民社會」是指「一個政體中，由自發地組織的中介團體所構成的場域或系統，這些團體相對獨立於公權力與家庭、企業等生產或再生產的私部門。」¹西方的經驗也說明，公民有權利透過組成各式各樣具備「法人」性質的組織，使公民社會有充沛的實力表達多元的需求，並有效參與政策制定過程。所以近年來，西方學者重新燃起對這類結社方式的興趣，並以「非政府組織」(Non Government Organazations, NGOs)或「非營利組織」(Non-Profit Organazations, NPOs)的概念開展出新的研究領域。²

其實，托克維爾早在一八三五年出版的「美國的民主」一書裡就觀察到，美國社會到處都有人民自發的「志願性組織」，對公共事務作出鉅大的貢獻。³而黑格爾(Hegal)在提到公民社會是家庭與國家之間的中介時也說，他心目中的市民階級雖然追求個別的私利，但仍在彼此相互承認的契約關係中，公眾組成了各種同業公會與自治團體，成為一種政治力量。這些組織同國家發生聯繫，並在政治過程中具有兩種重要角色：一是監督行政權，防止官員的主觀任性；二是促進立法，讓代議政制能充份考量社會各領域的特殊需要。

貳、何謂非政府組織？

「非政府組織」這個概念，在不同地區或指涉不同性質組織時，被賦予過多的稱謂和意涵，因此常造成一些混淆。在美國，它習慣被稱作「非營利組織」、「私人志工團體」(Private Voluntary Organisations, PVOs)或中介組織(Intermediate Organisations, IOs)。在英國多稱為「志願性組織」(Voluntary Organisations, VOs)，而在印度有時則稱作「志願機構」(Voluntary Agencies, Volags)。為與一般的社團組織或民間團體有所區隔，Solomon 和 Anheier 提出七項指標以進一步界定「非政府組織」的屬性：⁴

¹ P.C.Schmitter，「民間社會與民主的鞏固：有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 編，《鞏固第三波民主》(台北：業強出版社，1997)，頁382-420。

² 顧忠華，「公民社會與非營利組織——一個理論性研究的構想」，《亞洲研究》(香港：珠海大學亞洲研究中心)，1998年4月。

³ Alexis de Tocqueville，董果良譯，《論美國的民主》(北京：商務印書館，1996年)，頁213-217。

⁴ Salamon and Anheier, *The Nonprofit Sector in the Developing World : A Comparative Analysis*(United Kingdom : Manchester University Press, 1995),pp.14-15.

- (一)正式的組織(formal)；
- (二)民間性質(private)，即獨立於政府之外；
- (三)非營利分配的(non-profit-distributing)，有別於一般民間部門；
- (四)自主管理(self-governing)；
- (五)志願性(voluntary)；
- (六)非宗教性(non-religious)；
- (七)非政治性(non-political)，此指不以提名候選人參加選舉為目的。

因此，我們把本文所討論的非政府組織界定為：「具有公共服務使命，積極促進社會福祉，民間的、非營利的、專業性的和具有合法地位的公益組織。」而「非政府」一詞，正是標明了這類組織是獨立於國家機關和企業部門之外，具有自主性和「公共」性格的自發性組織，亦意味有較濃厚的政治性質。依上述的定義，非政府組織就包含慈善基金會、學術智庫、人權組織以及其他關懷婦女、衛生、農業發展、社會福利、環境和原住民組織等。不過，其他的非營利組織如私人醫院、學校、宗教、運動團體及所謂的「準自主性的非政府組織」(quasi-autonomous non-governmental organisations, QUANGOs)，則排除在外。

非營利民間團體的存在有悠久歷史，最老資格的「現代」非政府組織要算是成立於一八五五年的基督教青年組織(YMCA)。不過，「非政府組織」一詞最早是出現在一九四五年的聯合國憲章，其角色受憲章第 71 條所確認，但這主要是指從事人道和社經發展的國際性非政府組織。八〇年代以來，非政府組織被賦予新的意義，尤其在發展中國家，除了扮演社經角色外，它在組織與動員弱勢群體方面的「政治」功能更受重視，特別是引導社會參與政策過程，壯大公民社會以抗衡威權的國家機關。世界銀行(World Bank) 也承認非政府組織有其政治潛能，並填補不少發展中國家虛弱的行政機能。⁵

一般而言，關於非營利組織或非政府組織的建立和產生的理論基礎，有以下幾點：

(一)市場失靈 (market failure)

H. Hansmann 提出「契約失效」理論，以解釋非營利/非政府組織產生的原因，認為非營利/非政府組織對於市場不願意提供的「公共財」，可以替代其生產。⁶

⁵ See Jonathan A. Fox and L. David Brown eds., *The Struggle for Accountability : The World Bank, NGO's and Grassroots Movement* (Cambridge , Mass : MIT Press,1998)

⁶ Hansmann , H. "Economic Theories of Nonprofit Organization." In Powel , W.W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*(New Haven: Yale University Press, 1987) ,pp.27-42.

(二)政府失靈 (government failure)

在民主社會中，政府服務之推行，須使符合必要條件的人皆能獲得，但是無可避免的，因為排除的成本過高，使得一些額外的人亦因而受惠，反而使得應該受惠的人被排除在外。另外，政府服務講求普遍性，但是人民因收入、宗教、種族背景、教育等的差異性，產生異質的需求，所以服務勢必無法滿足每一個人，因而造成政府失靈⁷。其次，政府官僚機構較無效率，公共政策常不符合民眾的實際需要，此時非政府的組織可彌補政府功能的不足。總之，當政府部門所提供的集體性消費財受到限制，而市場供應的產品亦不能滿足需求時，則非營利/非政府組織無疑是一劑解決的良藥。

(三)第三者政府理論 (The third party government)

Salamon 批評市場與政府失靈理論均無法解釋非營利/非政府組織存在之原因，因此提出「第三者政府」理論。所謂「第三者政府」乃針對近代政府行動的轉變與多樣性，在公共服務的輸送上，必須依賴許多非政府的機構來運作。第三者政府的產生主要緣於調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力之持續擴大的心理，亦即透過第三者政府來增進政府提供福利服務的角色與功能，而不恣意擴張政府的權力。⁸

(四)志願工作者 (volunteer)

Ellis 和 Noyes 認為志願工作者是以對社會負責任的態度，而不是以對金錢利益的關心，來呈現個人需求所選擇的行動，此舉動遠超過個人基本的義務。

⁹Schram 曾探討志願工作理論，在其七項志願服務理論中，尤其「利他主義」、「需要滿足理論」、「社會化理論」，此三項理論最足以說明志願工作者的動機。¹⁰因為「利他主義」是種助人為樂的胸懷；「需要滿足理論」則是個人在基本需要滿足後，對個人成就感、自我實現的需求；而「社會化理論」尤其在人與人互動頻繁的今天，個人行為可能受到周遭親朋好友的影響、啟示，而加入志願工作者的行列。

⁷ Weisbrod , Burton A. *The Nonprofit Economy*(Cambridge , MA. : Harvard University Press , 1989),p.26.

⁸ Salamon Lester M, "Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations." In Powel, W.W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*(New Haven : Yale University Press, 1987)

⁹ Ellis, S. J. & Noyes, K. K., *By the People : A History of Americans as Volunteers* (San Francisco : Jossey - Bass Publishers , 1990),p.4.

¹⁰ Schram, Vicki R., in Moore, Larry F.(ed.) *Motivating Volunteers How the Rewards of Unpaidwork Can Meet People's Needs*(Vancouver : Volunteer Publication , 1985),p 13-29.

非政府組織的發展亦有利於民主政治與公民政治參與，Almond 與 Verba 在「公民文化」(The Civic Culture)一書中，主張個人應在「非政府權威性結構」中獲得參與的機會，並知道個人的意見與行動對決策過程是具有影響力的，如此才會自覺地履行公民責任，並將此基層性的參與經驗拓展到更大的國家政治範疇中，方使全社會參與的民主政治成為可能¹¹。

非政府組織有多種不同的形式，不同性質的非政府組織直接影響它們在創造政治空間的策略與活動。一般上我們可以把它們區分為：官方的非政府組織(Government-owned Non Government Organization, GONGO)、贊助人的非政府組織(Donor-Organized Non Government Organization, DONGO)、獨立的非政府組織(Independent NGOs)和外國的非政府組織(Foreign NGOs)等。¹²

官方的非政府組織是受政府資助和支持，輔助官方從事公共服務和社區工作，在某些發展中國家，這類組織有時是國家機關介入公民社會進行控制滲透的工具，以掌握文化意識形態霸權。在大馬，由內政部支持的「全國防止毒品濫用協會」(Pemadam)和馬華公會成立的「大馬華人文化協會」，都可歸入這一類。贊助人的非政府組織包括由民間力量或企業機構資助的團體和基金會，一方面從事公共服務，另方面也發揮企業、民間的社會責任，或提高企業形象。獨立的非政府組織就是負有監督、批評和關懷社會發展，從事基層服務和影響決策，而又獨立於國家與企業資本以外的政治性民間組織。外國的非政府組織指的是國際性非政府組織的分部，或是由外國組織設立在當地國家的機構，如紅十字會、國際特赦組織等等。近年來，這些國際性的非政府組織在人道援助、醫療、人權上的角色越來越重要，一九九九年諾貝爾和平獎就頒給了「無國界醫生組織」。本章所討論的非政府組織主要集中於獨立的非政府組織，一般上這類組織在國家與社會互動中扮演著中介的角色，至於其他社交性、聯誼性等組織，或所謂的人民團體(People Organizations, POs)，則不在討論範圍之內。

參、大馬非政府組織的起源與發展

人類的政治生活充滿了組織，在結社權受到保障的民主社會中，人民形成很多組織來追求利益和政治、社會目標的實現。甚至在不民主的社會中，除了政府機關的組織外，也有許多「社會性」的組織。它們是掌握政權的人用來維持其權力地位的工具。不過，組織是讓團體行動得以持續的最重要條件之一，一般發展中國家都刻意去壓制人民的結社權。在缺乏組織的情況下，即使社會出現了改革的呼聲和慾望，還是沒有機會形成持續性的改革動力與動員功能。

¹¹Carole Peterman，呂文通、邱坤玄譯，《參與和民主理論》(台北：幼獅，民國67年)，頁54-55。

¹²Noeleen Heyzer, James V. Riker and Antonio B. Quizon eds., *Government-NGO Relations in Asia* (London : Macmillan Press, 1995), pp.117-118.

唯有組織化一途，否則就沒有運動。¹³

過去二十年來，有幾項因素刺激了非政府組織在開發中國家蓬勃的發展。首先是西方先進國家的非政府組織遂漸把焦點轉移至第三世界，並注入大量資源和援助，為各地同類的組織提供經費財源。第二，全球各多邊和雙邊的國際組織，也投入不少資金予南方國家的民間組織。第三，許多之前敵視非政府組織的第三世界國家，經歷過八〇年代的經濟衰退，基於社經發展的需要，也不得不承認這些組織的功能，對此作出不少讓步。第四，不少具有意識形態色彩的群眾運動，在社會主義陣營瓦解後紛紛式微，當社經結構日漸轉型下，社會分殊化的結果，自然就由其他議題取向的非政府組織所取代。最後，處於經濟成長期的發展中國家，原有的政黨與工會組織已不能代表社會多元、複雜的需求，新興的中產階級轉而投身非政府組織，以滿足對參與的期待。¹⁴

七〇年代以前，除了工運組織外，大馬很少有西方政治學中制度化的「壓力團體」。雖然有許多商業公會和傳統形式的民間組織存在，但人們只是從這些民間團體中尋求安全感，並藉參與獲得福利。當時，只有代表西方資本和本土民族資本家的勢力，能夠透過有組織的商會和公會，發揮政治影響力，如錫礦業公會、橡膠業主公會和各州的中華總商會等等，由於這些產業對國家經濟極具重要性，政府不得不重視它們的要求。但對其他社會團體就沒有予以同等重視，像五、六〇年代各州華人社團和華文教育團體曾向政府施壓爭取華教與華語的官方地位，就遭受相當挫折；至於其他傳統式的組織仍然沿用舊有方式存在。Lucian W.Pye 認為，這種現象反映了政府的弱點，因為政府功能的不足，致使許多組織負起了準政府的功能，因此沒有變成壓力團體，來影響國家公共政策，反而替代政府為會員提供服務。¹⁵

大馬各種壓力團體和非政府組織相繼在一九七〇年代冒起，主要源自國家政治情勢演變之故。一九六九年「五一三事件」後，聯盟政府擴大為國民陣線，統合脅誘政治反對勢力籌組大聯合政府，政治發展與權力分配日趨族群兩極化，令堅持在野的非回教徒反對黨對政黨政治前景越來越感到幻滅。國陣在新經濟政策下逐步建立馬來民族經濟與文化霸權，族群政治氣氛高漲，左翼政黨鎮壓後又告式微，都使公共政策的討論空間也大受壓縮。更重要的是，國家機關為求「去政治化」而全面封殺社會運動，公民社會力量奄奄一息。於是這塊社會力的真空由一批專業人士和知識分子予以取代，一些以論政、監督為職志的非政府組織就應運而生，它們可說是七〇年代新的國家機關轉化後，在政黨功能衰退和城市中產階級興起趨勢下的新生產物。

¹³ 張笠雲等著，*社會組織*(台北：國立空中大學，82年8月)，頁393-403。

¹⁴ Gerald Clarke, *The Politics of NGOs in South-East Asia : Participation and Protest in the Philippines*(London : Routledge, 1999),pp.7-8.

¹⁵ Lucian W. Pye, *Southeast Asia's Political Systems*(New Jersey : Prentice-Hall, 1967),p.63.

至一九九三年，大馬約有兩萬三千餘個社團組織在「一九六六年社團法令」下註冊成立，不過這裡面含蓋所有的人民團體(POs)，究竟有多少是本文所討論的非政府組織，由於沒有確實的分類，加上官方資料也不易取得，有的非政府組織又是在公司法令下註冊，因此實際數字無法掌握。大馬的非政府組織是在一九八〇年代初開始才真正蓬勃發展，這與七〇年代後經濟成長和都市化發展有關。城市中產階級的萌芽和少數新興企業茁壯後，也為部份非政府組織提供經濟上的支持。社會政治條件的變遷也有鼓勵了非政府組織大量的湧現，特別是八〇年代以來，許多受族群和階級議題切割的社運力量，逐漸把議題焦點轉移和擴散到公共政策或其他觸及國家自由化與民主化的問題上，如人權、經濟政策、文化、環境、婦女、原住民、鄉區發展甚至園坵工人、外勞等等。如不少六、七〇年代的華裔左翼人士，後來就投入復興華文獨立中學的運動陣營內。

如對非政府組織的定義持廣義的解釋，大馬非政府組織的發展大體上可分為四期：

- (一) 第一期:20世紀初至1950年代獨立前後
- (二) 第二期:1960年代至1980年代
- (三) 第三期:1981年至1997年
- (四) 第四期:1998年迄今

第一期是指從二十世紀初至獨立前後，隨殖民政府而來的歐陸人士和教會傳教士所設的社會福利機構，以及本地人士成立的自願性組織。由於英國殖民政府並不熱衷馬來半島的社會發展，由天主教和基督教傳教士設立的福利組織彌補了政府的角色，在大馬各地興辦不少中小學、醫院、老人院和兒童福利機構。由華裔移民成立的各類自願性社團、同鄉會和同業公會，雖大多屬族群內部的傳統互助性質，但對社會公益也作出重大貢獻。此一時期另一類重要的「非政府組織」，尚包括由本土馬來知識份子和民族主義者成立的左翼組織，鼓吹民族主義和反殖意識，爭取國家的獨立。¹⁶

一九六〇年代以後，為非政府組織發展的第二期，由於國家角色對政治、經濟和社會生活介入日益擴大，限制了此一時期非政府組織的成長。與其他東南亞國家，如泰國與印尼相比，大馬國家機關出於選舉考量，投注不少心力在鄉區發展，對鄉區的滲透頗為貫徹，這令非政府組織在地方基層難以著力，造成它們的活動被迫集中於都會區。七〇年代以降，城市中產階級為主的非政府組織開始出現，從事消費人權益與環保活動，以檳城理科大學一批自由派傾向

¹⁶ Muhammad Ikmal Said, "Ethnic Perspectives of the Left in Malaysia", in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah eds., *Fragmented Vision : Culyure and Politics in Contemporary Malaysia* (Australia : Allen & Unwin, 1992) pp.254-281.

的學者為核心的人權、論政組織「國民醒覺運動」(Aliran Kesedaran Negara, Aliran)在一九七七年成立。不過，政府經常藉「一九六六年社團法令」限制政治性社團成立，如在一九七五年，當局就拒絕核准「馬來西亞人權協會」(Malaysian Human Rights Organisation)成立。

一九八一年馬哈迪上台後，由較為開明的 Musa Hitam 取代 Ghazali Shafie 出任內政部長，隨後釋放了一批在內部安全法令下被扣的政治犯，一時展現了略為寬鬆的政治氣氛。¹⁷ 八〇年代恰好有兩次機會讓非政府組織展開大規模的串連，壯大了社會力的聲勢，令政府明顯感受壓力，也激勵了非政府組織的發展進入第三期。其一為馬哈迪上台前後，各非政府組織採取行動反對一九八一年的「社團法令」修正案，在「馬來西亞回教青年運動」的安華領導下成功迫使政府收回這項草案。當年政府欲強制規定所有社團必須分為「政治性社團」或「非政治性社團」，有進一步收緊與監控社會團體漸趨政治化的態勢。新的修正案也加強了隸屬內政部的社團註冊官(Registrar of Societies)權力，使之有權監督非政府組織的國外關係、撤銷社團組織的理事成員職位，甚至認定非政府組織是否觸犯特定的憲法條文。第二次則是反對一九八六年的「官方機密法令」(Official Secrets Act)修正案，非政府組織是在前總稽核長 Ahmad Noordin 主導，結果國家還是不顧民意反對，修法通過凡洩漏官方機密者，強制性判監一年。此案有礙新聞自由和資訊透明化，不止「機密」的標準常由行政部門任意認定，而且範圍極為寬廣。¹⁸

八〇年代中期，馬哈迪政府可謂內憂外患，面對黨內權爭和國家經濟潰退的雙重挑戰。當時漸趨活躍的非政府組織，一方面結合反對黨力量，勇於批評國陣政權的施政缺失和提出社會經濟改革的建議，一方面又面臨來自國家機關日益昇高的壓力和干預。八〇年代中後期，掌控國家權力資源的巫統爆發重大分裂，令非政府組織在國家機關控制力衰退之下驟增自由的活動空間；但是一連串的政治事件和巫統高層人士刻意動員運作下，國內政局動盪，族群對立氣氛一時高漲。¹⁹ 身兼內政部長的馬哈迪在政權危機壓力下，以維護國家安全為由，於八七年十月在一項命名為「茅草行動」的大逮捕中，動用內部安全法令扣留百餘名異議人士，包括十二名非政府組織領袖。被扣留的非政府組織活躍人士，被當局指控的罪名包括接受外國資助、參與示威活動以及曾在菲律賓接受講習訓練等等。

¹⁷ 有學者把這段較為寬松的階段歸功於 Musa Hitam 的角色，見 Diana Mauzy and R.S.Milne, "The Mahathir Administration in Malaysia : Discipline through Islam," *Pacific Affairs*, (1983-4 : Winter), pp.617-648.

¹⁸ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics under Mahathir*, (New York : Routledge, 1999), p.113.

¹⁹ Harold Crouch, "Authoritarian Trends, the UMNO Split and the Limits to State Power" in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah eds., *Fragmented Vision : Culture and Politics in Contemporary Malaysia* (Australia : Allen & Unwin, 1992), pp.30-35.

一九八八年後，被扣的非政府組織人士漸次獲釋，政府意圖修復緊繩的國家與社會關係，以面對隨後的一九九〇年大選。人權組織「人民之聲」(The Voice of the Malaysian People, SUARAM) 於是獲准成立，一些非政府組織代表也受邀參與「國家經濟諮詢委員會」(National Economic Consultative Commission)，以研擬一九九〇年「新經濟政策」實施屆滿後的國家經濟方針。²⁰到一九九二年，馬哈迪更對環保團體伸出橄欖枝，公開聲稱政府已不再視它們為「敵人」(enemy)，此一對非政府組織的示好，可視為九〇年代前期國陣在政治「小開放」氛圍下脣誘、和解的舉動。

不過，這段「政治小陽春」的氣氛，在國陣於一九九五年大選告勝後，卻有了微妙的變化。儘管九〇年代後非政府組織有較寬廣的自由空間和獲得國家機關某種程度的認可，但是種種限制公民自由權利的法令和作風，依舊沒有改善。²¹只不過，許多新興的非政府組織紛紛出現，活動的策略與組織的結盟形式也更具創意，這或多或少都對九五年大選後意氣煥發的國陣政權帶來新的壓力。以「反巴昆水壩運動」為例，社會壓力就對國家機關、資本財團造成莫大困擾。因此，一九九六年後象徵著非政府組織與國家機關的關係進入了另一段衝突期。

伴隨著一九九七年亞洲金融風暴而來的巫統第二次分裂，意外推進了非政府組織的發展邁入新時期，故稱之為第四期。馬哈迪與副首相安華的政策和權力分歧，導致安華在一九九八年九月被黜下台。安華事件加劇國家機關與社會的對立，令許多民間團體和非政府組織首次躍上大馬主流政治的歷史舞台，並迅速激發出民間的力量，令眾多以「公民」身份組織而成的非政府組織大為活躍，為原本緊繩的國家與社會關係注入了新的張力。如果說非政府組織過往都是徘徊在反對黨陣營之外，對政黨維持著一種模糊、迴避的低姿態，而此一時期最大的特點就是部份非政府組織及其領導菁英的重新定位，受政治動員影響而朝政治化發展，毅然投身政黨政治，與國陣政權正面交鋒。

安華事件後，反對黨陣營第二度結盟。作為過渡時期的動員組織，反對黨集結了各族群非政府組織，分別成立以回教黨為首的「馬來西亞人民公正運動」(GERAK)、社運領袖蔡添強為首的「人民民主陣線」(GAGASAN)及安華夫人 Wan Azizah 為首的「公正運動」(ADIL)三個組織，雖然三者之間的成員互有重疊，但卻象徵著各族群反對黨人和社會改革力量的一次大結合。一九九九年四月 Wan Azizah 宣佈籌組多元族群路線的「國民公正黨」，部份非政府組織與社運菁英，如 Chandra Muzaffar、蔡添強(Tian Chua)和婦運人士 Irene Fernandez 亦

²⁰ 部分非政府組織的代表指政府不尊重他們的意見，最後選擇退出國家經濟諮詢委員會。

²¹ 何啓良，「“小開放”、“大開放”的思考」，南洋商報(吉隆坡)，1994年11月13日。

正式加盟。²²

肆、大馬非政府組織的活動與成就

政治學者 Lasswell 曾對「政治」下了一個定義：「所謂政治就是社會資源的權威性分配。」如果政治是對社會資源分配和權利及權威關係的最終決定者，那麼政治組織其實可以有兩種類型：(一)是為了維持原有的分配方式和權威關係的組織，或者在原有的權威關係中追求權力地位的組織。(二)是為了改變既有的分配方式和權威關係的組織。本文所討論的非政府組織，主要就是指第二類的政治組織。

非政府組織與一般的「政治組織」，由於它們和國家權力的關係不一樣，其內部的權力關係，其成員參與的動機也都不一樣。維持現有秩序的政治組織，其成員參與的動機，大都是為了個人的直接利益、或者工作上的保障，或者經濟上的獲益等等。這種政治組織在動員上的基礎，主要是交換關係。而挑戰既有秩序的政治組織，如非政府組織，其所要完成的目標，對一般的成員而言經常是長期的、間接的利益，目標的實現常是遙遠而非立即可看到成果的。支持組織成員的不是自利的動機，而是人性中以追求道德、理想或為某種政治理念而付出的利他的一面，可能也來自要參與歷史過程的強烈慾望。

不過，由於目標的長期性和成果的非排他性，造成有心改變既有秩序的非政府組織在吸收成員、在維持組織的穩定和成長，以及組織內部的權力關係上，都和其他類型組織有很大的不同。非政府組織經常要投注很多心力，運用很多技巧以吸收成員，維持成員的向心力，以抗拒外力的誘惑和分化。²³領導的角色在非政府組織中也顯得特別重要，領導人的素質和他們能給成員帶來的滿足，是維持這些組織的基本要素。²⁴

「非政府組織」一詞是九〇年代後才在大馬被廣泛的使用，之前大多稱之為「利益團體」(interest group)或「壓力團體」(pressure group)。然而 Chandra Muzaffar 不同意把國民醒覺運動和檳城消費人協會等類似的組織稱為壓力團

²² *Far Eastern Economic Review*, 15 April, 1999. 值得一提是，華裔的蔡添強是近年來在非政府組織內崛起華裔領導人物，他與其他菁英取向的社運人士最大差別，在於能在各族群菁英中發揮良好的溝通技巧，既能打入馬來社群，又重視基層草根和具有社運的理論訓練與實踐經驗。

²³ 實這這種組織困境也深刻反映在反對黨，尤其是民主行動黨的處境上。行動黨常予人有經常內鬥、黨員脫黨、領導人獨斷等印象，也許這種觀感部分是正確的，但反對黨的生存困境和國家機關帶來的壓力，也迫使該黨必須謹慎應對。外在結構造成黨內領導不得不維持強勢作風，避免遭滲透分化。關於行動黨內部的種種糾葛，已脫黨的前國會議員柯嘉遜曾著書批評，見 Kua Kia Soong, *Inside The DAP: 1990-1995* (Kuala Lumpur, 1996)

²⁴ A. J. Nownes, "The other exchange: Public interest groups, patrons, and benefits," *Social Science Quarterly*, Vol. 76 No. 2, (1995).

體，而認為「社會和平團體」(social peaceful group)較為貼切，因為它們的任務是教育群眾，以促進和平與合理的社會。²⁵隨著更多新興與「另類」的團體不斷出現，獨立於國家機關與企業領域以外，扮演社區建設、自力救濟、群眾教育和公共政策辯論的角色，而不單純只反映特定階級利益和施加壓力，因此稱它們為非政府組織似乎更加精確。

一九八六年，當時的聯邦直轄區部長 Abu Hassan Omar 公開點名，指國民醒覺運動、檳城消費人協會(Comsumer Association of Penang)、大馬環境保護協會(Environmental Protection Society of Malaysia)、雪蘭莪大學畢業生協會(Selangor Graduates Society)及大馬律師公會(Malaysian Bar Council)等五個組織，連同民主行動黨和回教黨，企圖摧毀政治及社會結構，在民間策動分裂，以朝一日自組政府。²⁶這是國家機關首次如此露骨的「妖魔化」非政府組織。

國民醒覺運動是大馬聲譽卓著，也頗具國際聲望的非政府組織，它集結了一批來自各族群英文教育背景、屬體制內自由派取向的知識份子和學術人員，屬於議政、論政而不參政的團體，性質類似台灣的「澄社」。國民醒覺運動關心政治議題，但堅拒政黨政治，反而強調長期的人權與政治醒覺教育。但它並非學術團體，對開展大馬自由主義學理的討論並無貢獻。該組織在人權、民主與公共政策上經常毫不留情的對政府作出批判與改革建議，尤其對議會民主的敗退、種族取向的政治經濟體制和行政部門的濫權作出建言。但在許多外交議題上則「內外有別」，與政府態度一致，表達其反西方霸權和伸張第三世界主權獨立的立場。

該團體自一九七七年成立以來，在維護人權與憲法上努力不懈，實應歸功於 Chandra Muzaffar 的領導。²⁷他自該組織成立後即出任主席，一九八三年更辭去檳城理科大學教職，全職義務投入會務，主催過多次檢討大馬憲政民主的研討會，直至一九九一年離任。可是它並無強大基層力量，會員人數只維持三百人左右，成立之初希望十年內在每州建立分支組織，也沒有實現。不過，正因為它欠缺動員與群眾組織，又不具政治野心，才令國家機關得以容忍其存在。國民醒覺運動是典型的知識份子論政團體，為大馬這個發展中國家的學者議政立下可貴的傳統。

檳城消費人協會是國內首要的消費人運動先鋒，長期推動和關心消費人權

²⁵ 南洋商報(吉隆坡)，1985年11月17日。

²⁶ Gordon P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press, 1991), p.194.

²⁷ Chandra Muzaffar，新加坡國立大學政治學博士，為大馬知名政治學者和人權活動家，述著甚丰，代表作有 *Protector?*(Pulau Pinang : Aliran, 1979); *Freedom in Fetters*(Pulau Pinang : Aliran, 1986) 及 *Islamic Resurgence in Malaysia*(Petaling Jaya : Fajar Bakti, 1987)

益的運動和教育工作。該會設有本身獨立的實驗研究室，聘有約四十位全職人員以及不少義工，如專職的化學師、食品營養專家等，經常公佈和揭露不合規格或危害健康的消費食品和日常物品，頗具公信力。它也定期出版華、巫、英三大語文的「消費人前鋒報」，發行量約有十五萬份，同時在全國約二百所中學推動成立消費人學會，落實消費人教育工作。該會不只在消費人事務中著力頗深，也實際投入社區和社會運動，維護及保障人權和人類基本需求，包括土地、房屋、教育與環境等，像在八〇年代就介入檳城天德園事件²⁸和紅泥山反輻射運動。

專業、獨立與非政治性，是檳城消協長期建立起來的形象。它是一九六九年十一月由 Mohamad Iris 等人創立，是少數長期從事非政府組織的馬來裔人士。²⁹當時五一三事件後議會民主中斷，政權由「國家行動理事會」掌理，政黨活動陷入低潮，檳城消協以民間立場表達基層人民心聲，正好稍為填補和舒解社會公領域沉悶的真空，為中間路線的社運力量提供出路，這也是它日後從事消費人運動之餘，也經常關懷社會弱勢者的原因。該會亦堅拒加入有建制色彩的「全國消費人聯合總會」(FOMCA)，沒有接受政府經費撥款，堅守自主與反支配立場。

八〇年代在吉隆坡地區相當活躍的雪蘭莪大學畢業生協會，是另一個伸張人權與民權的中產階級論政組織，負責人為 Guman Singh，與檳城的國民醒覺運動形成南北呼應，但九〇年代後已不再活躍。

大馬律師公會雖然也被列名「五大寇」之一，但嚴格而言它不該被視為非政府組織。該會是在「一九七六年法律專業法令」下設立的律師專業團體，具有法定地位，只是向來在法制與人權觀點上與執政當局有很大分歧，特別是對一九八八年政府開除最高法院院長的做法與程序，斬害司法獨立，深表不滿。³⁰在安華案件中，大馬律師公會除了對政府處理的態度與程序持異議外，也對安華辯護律師團中有人被判「藐視法庭」而擔憂，因而使到律師們第一次身穿黑袍展開遊行抗議。

以社會科學學者為主的非政府組織「社會分析學會」(INSAN)，比較關心

²⁸ 始於一九七八年的「天德園事件」，是指這片位於檳州的農地，因業主為了與建商合作進行屋業發展，迫遷和摧毀居住在該區的菜農與農作物，期間並導致一個婦女被警方開槍擊斃。見 Rajeswari Kanniah and Meenakshi Raman, *People's Access To The Legal System : A Grassroots Perspective*(Singapore : CAP and Friedrich-Naumann-Stifung, 1986), pp.6-8.

²⁹ Mohamad Iris 為工程師出身，薄有家業，在聯盟政府時代曾擔任過三屆檳城民選市議員。

³⁰ 據楊培根的分析，國會歷年來多次修改「一九七六年法律專業法令」，已削弱律師公會的職權、功能和自主性，如禁止政黨負責人出任律師公會理事、把檢舉行為不當律師的權力從該會手中轉移至獨立於公會之外的「紀律局」，等等。見楊培根，「律師公會法定權力日漸式微」，南洋商報(吉隆坡)，1996 年 3 月 17 日。

國內貧窮、階級和發展問題，長期偏向研究與出版工作，意識形態上屬溫和左派，其中一位負責人是著名的經濟學者、馬大經濟學教授佐摩(Jomo Kwame Sundaram)。政治立場上則偏向左翼的人民黨(Party Rakyat Malaysia)。與人民黨關係密切另一個的非政府組織是「城市開拓者支援組織」(Jawatankuasa Sokongan Peneroka Bandar)，由 Dr. Nasir Hashim³¹、Dr. Syeh Husin Ali 和 Sharrey Chik 在一九九一年發起，主要關心都會區內的住屋與非法木屋問題，組織居民反對政府不合理的迫遷，並對受迫遷的居民提供協助與支援，在意識形態上同樣較具社會主義色彩。此外，大馬社會科學學會(Malaysia Social Science Association)也是由進步立場學者為主的組織，其中有九年由 Dr. Syeh Husin Ali(現為人民黨主席)擔任會長。

「婦女之友」(Tenaganita)是新興的組織，近年來在社運界中相當活躍。該團體於一九九一年由印裔 Irene Fernandez 和 Jeyamary Anthony 創建，旨在加強和維護婦女自立能力與權利，為遭受家庭暴力和受虐女性提供心理輔導和醫療照顧，設有「暴力復原支援團」(Support Group for Survival of Violence)輔助受毆打女性；近年它亦關心外來勞工與外勞扣留營內受虐的不人道事件，從婦權工作邁入其他弱勢關懷。大馬的婦運團體算是較有成果的一環，尤其是促成了國會通過「一九九四年家庭暴力法令」。回教徒的婦運非政府組織也受到馬哈迪夫人的支持，尤以提高回教婦女地位為主要目標。不過，在回教教義允許的一夫多妻制(polygamy)這議題上，雖不明白反對，但一再要求施予更嚴格的標準。³²

以印度裔社工人員為主的「社區發展中心」(Community Development Centre)，一九九二年由 S.Arutchelvan 等一群青年社工設立，投入園坶工人的教育與救濟。園坶一直面對教育、貧窮、犯罪和住屋問題，處於社會發展邊緣，但代表印裔的印度國大黨及全國園坶種植工友聯合會始終無法在建制內發揮作用。「社區發展中心」在缺乏資源下投身社區基層工作，也動員園坶工人走上街頭，爭取工資月薪制的運動。

至於蔡添強為主的「勞工資訊中心」(Labour Resource Center)，該組織並非工會，但功能卻是幫助工會進行研究、訓練(尤其是中層幹部)、輔導、出版工作。他們主要協助國內資源缺乏的工會或一些內部工會，這些工作有時是義務性質，但有的卻受國際性的工運團體資助。

人權事務方面，「人民之聲」在「矛草行動」後成立，開始時以聲援和營救內部安全法令下被扣人士。大馬人權協會(HAKAM)經常舉辦座談與研討會，但

³¹ Dr. Nasir Hashim 是籌組中的「大馬社會主義黨」負責人，但該黨一直未獲內政部的社團註冊官核准成立。

³² R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics under Mahathir*, p.117.

並不接受個人對人權方面的投訴和展開調查。至於范俊登擔任執行理事的「和平倡議中心」(Cenpeace)，亦是另一個關心國內外人權的組織，但組織與活動力較弱。³³值得一提的是，直到一九九九年安華在扣留期間被毆打後，大馬政府才被迫成立官方的人權委員會，遠比鄰近的印尼、泰國來得晚。³⁴

另一個從事人權工作的非政府組織是「公正世界基金會」(Just World Trust, JUST)，是 Chandra Muzaffar 辭去國民醒覺運動主席後在一九九二年所成立，但主要關心的是國際人權和國際政治問題。該組織在重大的外交政策和議題上，如反對美國介入波斯灣戰爭和支持波斯尼亞回教徒，都與政府立場一致。面對西方國家的人權標準和第三世界發展問題上，也與馬哈迪站在同一陣線，對西方陣營左右開弓，令外界普遍懷疑，Chandra Muzaffar 對國內外人權觀點有了明顯改變。

至於原住民權益，過去都由非政府組織「原住民關懷中心」替他們爭取、支援。但目前原住民社群在前者協助下已成立本身的組織：「馬來半島原住民學會」，從事自力救濟和組訓工作。「原住民關懷中心」成立於一九八九年，但其負責人 Colin Nicholas 之前七年就已經走遍大馬叢林僻野，是在蒐集與瞭解原住民處境後，才成立此一中心。該中心在取得原住民信賴後，協助他們成立了「馬來半島原住民學會」，成員約有一萬一千人。³⁵

華社方面，雖然形式上號稱有六千餘個民間團體，但多屬傳統式的社團組織，很少具有影響公共政策的能力與旨趣，一般上粗分為「血緣性」、「業緣性」、「地緣性」與「聯誼性」等類別。這些「權益組織」(interest organized)一般統稱為「華團」，與政治始終存在若即若離的曖昧關係，個中原因有內外兩大因素。³⁶在內而言，華團內部對參政和策略手段爭議不休，沒有長期共識，華團組織的結構因素和領導菁英的能力與識見也有所不足。對外來說，華團的訴求不外是華裔的語言、文化、教育與民族權益，惟受大馬族群政治複雜性和華人政治邊緣化的框架所限制，動輒得咎，委曲求全。這造就了華團有民間自發性之名卻無「公共」性格之實。華團中能發揮非政府組織的公共性格、政策功能與自主

³³ 范俊登曾為反對黨民主行動黨籍萬里望(Menglembu)國會議員，因與林吉祥有歧見而脫黨，後赴英國深造，回國後另組社會民主黨(SDP)，該黨一九八六年大選全軍覆沒。過後從事非政府組織活動，一九九九年重回行動黨，出任政策檢討委員會主席。

³⁴ 聯合國自一九九二年巴黎會議以來，即鼓勵各國設立國家人權委員會。在六年之間，以亞太地區為例，已有澳洲、紐西蘭、泰國、斯里蘭卡、印尼、印度等多國設立這項機構，南韓、日本也正在籌設中。見中國時報(台北)，1999年12月7日

³⁵ 基本上，馬來半島與東馬的原住民無論從族群、文化、語言和政策上都有極大差異，憲法對東西馬原住民有兩種不同的界定，在馬來半島的原住民稱為 Aborigines，在東馬的原住民則稱為 Native of Sabah and Sarawak。中國時報(台北)，1993年10月6日。

³⁶ 「權益組織」是何啓良的用法，關於大馬華團的研究，可參見何啓良，政治動員與官僚參與(吉隆坡：華社資料研究中心，1995)，頁84-110。

角色的團體，要數「董總」、「教總」與「雪華青」等少數組織。借用林毓生的說法，這些非政府組織「私」的色彩仍然高過「公共性格」，不能真正作為公民社會的中流砥柱。³⁷華團又深受國家統合之困，其與國家機關的關係，可以八〇年代曾爭議一時的「協商」和「施壓」加以粗分，隱然區分為親政府與獨立兩大陣營。

「董總」、「教總」經常合稱為「董教總」，是大馬維護與發展華文教育的最高機構，前者代表華校董事，後者代表華校教師，兩者其實是「勞資關係」。董教總的華教鬥爭因抗拒國家機關的文化霸權和爭取族群平等地位，不只被視為民間的教育部，也是長期以來華社權益的實際發言人，但土著社會則視其為大漢沙文主義，因而染上悲壯色彩。六〇年代教總主席林連玉為捍衛華教而喪失公民權和教師資格，今日被華社奉為「族魂」。由於它對華社有強大號召力，也凝聚了華人社會抗衡國陣的種族同化與維持文化特徵的民族動員能量，雖然成員中不少為馬華公會黨員，但始終能堅守自主立場，不為國家機關統合脅誘。董教總原為一非政治性組織，但華教議題本身即充滿敏感性，故常與政治糾纏不清，也常思考華社的政治出路。八〇年代初，它派員加入國陣的民政黨，成果欠佳，八六年主張兩黨制，九〇年則率員加入民主行動黨，亦未見成效。九〇年代新的領導層立場與策略手段轉為溫和，但九九年大選前，仍領導華團連署向政府提出「馬來西亞華人社團大選訴求」，代表了華社一股獨立與不容侵佔的社會公域。³⁸

「雪華青」全名是「雪蘭莪中華大會堂青年團」，附屬在雪蘭莪中華大會堂之下。八〇年代起由一群大專學歷的新生代知識青年主導，熱心華社覺醒和民權教育工作，每年均舉辦「世界人權日」紀念活動，主要成員為留學台灣和本地大學的畢業生。³⁹由於「雪華青」非一單獨註冊的團體，所以經常受母體領導層的掣肘，雙方常有紛爭。這或多或少表現了華團內部保守與改革取向的價值分歧，也含有世代觀念的差異與衝突。

伍、國家機關與非政府組織的關係

國家機關在發展策略、法令規範及其相關計劃與機構的不同，都會營造出不同程度的政策環境(policy environments)，影響非政府組織的揮灑空間。我們

³⁷ 林毓生，「中國傳統的創造性轉化」，歷史月刊(台北)，1996年4月號，頁72-82。

³⁸ 關於董教總的研究，可見 Tan Liok Ee, "Dongjiaozong and the Challenge to Cultural Hegemony 1951-1987" in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah eds., *Fragmented Vision: Culture and Politics in Contemporary Malaysia*(Australia : Allen & Unwin, 1992)pp.181-201.關於「馬來西亞華人社團大選訴求」，見星洲日報(吉隆坡)，1999年8月17日。

³⁹ 留台生社群也有明顯的世代與價值差異。一九九九年六月一批年青的留台生成立「民主公正助選團」時，中大生主導的「大馬留台聯總」即公開澄清與該團沒有關係。

基本上可將政策環境粗分為：高壓型(coercive)、脅誘型(cooptive)、友善型(benign)、促進型(conducive)及可欲型(enabling)等五類。⁴⁰不同的政策環境象徵著國家機關與代表公民社會的非政府組織，形成相異的互動與對話關係。

在所謂「高壓型」政策環境下，政府會高度介入非政府組織事務，經常訴諸嚴刑峻法禁制它們的活動。八〇年代末的馬來西亞就處於高壓型氣氛中。在「脅誘型」環境，政府希望誘編獨立和半獨立的非政府組織，否則就以繁瑣的法規限制它們的行為，並要求任何活動與外來援助都必須取得官方事先同意，只容許有限的政治空間。斯里蘭卡和其餘時期的馬來西亞是屬於這類型。「友善型」的政策環境容忍政府與非政府組織的共存，官方確認它們的角色，既不限制也不助長它們的發展。至於在「促進型」環境下，政府扮演支持非政府組織的有利角色，在政策上和行政上提供便利與支持，只是要求它們不時向當局報備動向。孟加拉國是屬於此一階段。最後是「可欲型」政策環境，政府扮演的是直接和積極的催生角色，以強化非政府組織和公共領域，擴大政治空間和探討政府與民間組織合作的行動。政府官員相信建立一個強大、獨立和可行的非政府組織領域，是符合社會整體的利益，並透過各種政策措施予以鼓勵。八〇年代中「人民力量」革命後的菲律賓就是一個例子。

大馬的非政府組織一直面對國家機關各方面的打壓與限制，經常處於「脅誘型」甚至「高壓型」的環境氣氛中。政治菁英也很少在政策制定和諮詢過程中予以重視，反而視為威脅。這種心態反映在首相馬哈迪一九八五年一項談話中，形容這些組織如芒刺在身(as "thorns" in the government's "flesh")，威脅民主制度。⁴¹馬哈迪政權不時向非政府組織發出挑戰，要它們組織政黨或在大選時跳出來與國陣一爭長短，否則就不應批評政府。

諸多政府法令亦妨礙非政府組織的發展，首要的是一九六六年社團法令，該法令授予社團註冊官廣泛權力，使得官僚體系擁有過多的決策裁量權，甚至否決了社團組織針對社團註冊官的決定尋求司法解決的途徑，如拖延或拒絕核准團體成立即是一例。像國民醒覺運動經過一年九個月才獲准成立，婦運組織AWAM需時三年，由兩位前首相東姑阿都拉曼和胡申翁(Hussin Onn)當發起人的大馬人權協會也等待了兩年才順利註冊。行政部門甚至會在沒有解釋任何理由的情況下拒絕某個團體註冊，國際特赦組織大馬分會在一九九〇年申請成立，但一九九三年遭駁回，再度申請，一九九五年仍被拒絕。一九九三年駐大馬的外國通訊記者欲向曼谷和新加坡看齊，成立「外國通訊記者俱樂部」，在兩年後也遭受同樣命運。

⁴⁰ Noeleen Heyzer, James V. Riker and Antonio B. Quizon eds., *Government-NGO Relations in Asia*, pp.114-116.

⁴¹ *New Strait Times*, 15 November, 1985.

非政府組織註冊的最後決定權其實掌握在內政部長手中，法律學者 Syad Faruqi 認為除非這些團體在申請成立時就違憲，否則註冊的決定權不應該是操在內政部長手裡。⁴²不少非政府組織為繞過社團註冊官這關，改而以公司名義在「一九六五年公司法令」下向商業註冊官尋求核准成立，這通常只費時數週時間。像從事婦女與外勞人權工作相當活躍的「婦女之友」就是商業註冊的「公司」，其他像人權組織「人民之聲」、「和平倡議中心」和回教婦女團體「伊斯蘭姐妹」也是如此。大馬沒有法律特別規定非政府組織不能註冊為公司，但官方為了防堵此一漏洞，一再聲稱非政府組織必須在社團註冊官下註冊才能合法操作。

由於國內缺少資源和發聲的機會，某些非政府組織轉而在國際組織間建立了相當不錯的聯繫管道，國家機關對部份非政府組織在國際上的關係網絡如芒刺背，指責一些社運人士結合國際力量向政府施壓，在國際場合上非議當局在人權、環保和勞工事務上的做法，是「出賣國家利益」。非政府組織接受國外資助，也被政府套上「勾結外國勢力」、「破壞政府聲譽」的罪名。不過，國民醒覺運動主席 Chandra Muzaffar 公開承認曾接受澳洲、荷蘭等國際組織和基金會的捐助。⁴³實際上，一九六六年社團法令並未限制註冊的團體建立國際關係或接受外國捐助，法令只規定事後必需向社團註冊官報備即可，政府實質上掌握一切資訊，毫無秘密可言。像檳城消費人協會、全國消費人聯合總會、社會分析學會和大馬自然之友(Sahabat Alam Malaysia, SAM)及其他非政府組織也有外國資助。⁴⁴

雖然面對諸多挑戰，八〇年代前半期 2M 政府時代較為自由的氣氛，算是非政府組織發展的一個興盛期，尤其是不少英文教育背景的中產階級相當活躍。國家機關容忍社會空間擴大，前提是把這些活動限制在非政治或敏感性不高的政治領域，其次要保持低調，與反對黨維持距離。但一九八〇代中期經濟倒退、弊案連連，民間社會向政治性議題不斷進迫，適逢八七年馬哈迪政權遭受重大危機，導致雙方關係破裂，於是國家機關對新生的公民社會力量全面打壓。「茅草行動」時期，內部安全法令再次被濫用，至少十二名非政府組織成員被扣留。大馬非政府組織的弱點和脆弱性在「茅草行動」發生後，彰顯無遺。過去這些組織都集中在言論上的醒覺與教育工作，基本上還是相當菁英式的，缺乏群眾

⁴² 星洲日報(吉隆坡)，1995 年 12 月 25 日。

⁴³ *Watan*, 25 Oct 1986.

⁴⁴ 官方會對特定的非政府組織和社會福利機構提供資助，但也利用中止撥款作手段來「懲罰」異議團體，如衛生部在 1997 年就中止資助「婦女之友」為女性愛滋患者所設的臨時治療中心(Half Way House)。該中心是全國唯一的女性愛滋患者臨時治療所，自 1994 年設立以來已有一百三十名患者曾在該處逗留。南洋商報(吉隆坡)，1999 年 7 月 25 日。

的自立和參與，一旦這批重要的領導人被扣留，整個運動立刻陷入低潮。⁴⁵

國家機關在「茅草行動」後一連串修法行動，進一步萎縮公民社會的空間。新修訂的警察法令收緊集會、公眾活動的自由，對社會團體的活動和集會有更嚴格的規定。三家經常報導非政府組織新聞的各語文報章諭令停刊，修正後的「一九八四年印刷與出版法令」規定報刊、雜誌每年皆需更新出版准証。國民醒覺運動自一九八二年起三度申請出版一份馬來文刊物，皆遭內政部和最高法院駁回，直至一九九〇年十二月第四度申請才獲准。其實早在一九八三年，社會分析學會的月刊 *Nadi Insan* 出版准証在受到政府三次警告後遭撤銷，一直未能恢復，據當局理由是指發表的文章損及大馬與鄰國的外交關係。⁴⁶一九九五年，「婦女之友」負責人因發表扣留營外勞被虐待和警方濫權的報告書，遭警方以印刷與出版法令提控，被控「惡意出版假消息」，此案已引起倫敦國際特赦組織的關注。⁴⁷

九〇年代以來，國家機關與社會的關係雖略有調整，有朝向「柔性威權主義」之勢(Soft Authoritarianism)，⁴⁸公民社會的發展就在國家機關默許下漸進成形。這一時期的非政府組織有幾項變化和特點，包括策略與活動趨向行動面與實踐面，組織與活動力也更為多元和創意，族群界線開始模糊，同時社運陣營內也有年輕化、國際化、政治化的趨勢，一反過去多屬靜態的議論、宣導形態。由於非政府組織的活動力與衝擊度加強，在網際網路大行其道下也容易串連配合，尤其是在「反巴昆水霸」的運作，令國家機關態度開始扭轉，更趨謹慎保守。一九九六年十月，一群國陣青年團成員闖入非政府組織在吉隆坡舉辦的「亞太地區東帝汶問題研討會」會場，導致會議流產，大馬政府事後驅逐十名與會的外國代表出境，超過一百人被扣留，並禁止九個非政府組織事後欲召開「人民法庭」討論該次警察濫權的活動。一九九七年初，公司註冊官搜索三個非政府組織的辦事處，說明國家機關對新興非政府組織的日益政治化，正加緊監控。⁴⁹政府也曾經有意設立官方的非政府組織協調單位，以進一步發揮監管作用，但最終並未落實。

實際上，非政府組織也有其結構困境，如資源稀薄、經費短缺、組織不健全等等。許多非政府組織有相當濃厚的菁英色彩，多由城市中產階級和知識份子主導，並未發展成群眾性組織。部份組織也過度依賴特定的領導菁英，一旦領導核心有疲軟之勢，就殃及組織的發展與成長。非政府組織內部也並非鐵板

⁴⁵ 葉瑞生，「誰來打造公民社會」，資料與研究(吉隆坡)，第22期，1996年9月1日。

⁴⁶ *Asian Wall Street Journal*, 22 December, 1987.

⁴⁷ *Far Eastern Economic Review*, July 8, 1999.

⁴⁸ Gordan Means, "Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore," *Journal of Democracy*, (1996), 7(4), pp.103-117.

⁴⁹ *Far Eastern Economic Review*, 15 May, 1997.

一塊，同類型的組織因本位立場亦互有矛盾，爭奪資源，如競爭國外基金會的經費或國際組織的代表權，像工運團體中的全國職總、全國公務文員職總和大馬勞工機構三方，就曾為了出席「國際勞工組織」(International Labor Organization, ILO)大會的代表權產生爭議，必需讓勞工部長介入，由國家機關扮演仲裁者。⁵⁰社會衝突和社會運動，如果缺乏自主性而處處仰賴國家做仲裁者，長期而言，必然導致日益發達的國家機關，和日益萎縮的公民社會。

其次，國家為了介入或誤導自主的社會組織，也會製造出一些所謂「官方的非政府組織」或「職業的民間組織」，如青年、婦女、文教組織和勞工團體。由於根本上受制於背後官方的財源和支持，職業的民間組織大都自覺或不自覺的致力於從事分化，或推廣保守的、官方的價值觀和政策，就大馬而言，像「青運」、「青團運」、和「大馬儒商聯誼會」等等皆是例子。某些特定的重要組織一旦表現出自主意識或令政府無法有效掌握，政府會不惜加以分化，政府即曾支持「馬來西亞勞工機構」對抗「全國職總」，官方也扶植「回教徒律師公會」，與「大馬律師公會」互別苗頭。

儘管大馬的非政府組織常對各類議題表達看法，但對政策層面的影響卻無足輕重。一般的組織只從事日常例行事務，再沒有多餘資源投入政策研究工作，影響決策必須掌握充分資料和專業素養，以及靈活的結盟、游說技巧，大馬的非政府組織大多缺乏這樣的條件。組織的功用及運作也與政治結構有關，大馬國家機關是行政權獨大，它的政府結構是在強有力的黨紀影響下的「首相負責制」，這就使非政府組織提出公共政策問題的資源成本增加。大馬的非政府組織也很難在地方、社區上紮根和在地化，而被迫轉入都會區發展。政府和執政黨視這些組織為爭取鄉區居民效忠與支持的競爭者，巫統在馬來半島透過各種資源、恩庇發放，企圖加強地方上對它的依賴，以強化其群眾基礎。⁵¹

非政府組織之間也有個人恩怨和路線之爭，造成彼此的內鬭和攻訐。消費人運動在九〇年代初就鬧分裂，當時在彭亨州(Pahang)消費人協會主席 Bishan Singh 號召下，約有八個州的屬會欲集體退出全國消費人聯合總會，另起爐灶。⁵²一九九四年，Chandra Muzaffar 主持的「公正世界基金會」召開一項國際性的人權大會，邀請首相馬哈迪發表主題演講，引起另一人權組織「人民之聲」非議，指他在人權立場上與政府逐漸靠攏，有「變節、收編」之嫌，他本人的回答是：「我沒被收買」。⁵³

⁵⁰ *New Strait Times*, 7 July, 1995.

⁵¹ Marvin L. Roger, "Patterns of Change in Rural Malaysia : Development and Dependence", *Asian Survey* (August, 1989), Vol. 29 No.8, pp.784-785.

⁵² *Star*, 29 April, 1991.

⁵³ 星洲日報(吉隆坡)，1995年7月7日。

不過，它們之間最大的矛盾和分歧，也許是族群與宗教歧異。許多組織的成員分佈都有明顯族群界線，活躍的非政府組織菁英，以印度裔人士居多，反映了印裔族群相對弱勢的處境，這與印裔活躍於工會運動也有關係。華裔對族群權益的問題投注過多心力，也經常陷入華社內部眾多議題的紛擾當中，相對減少在其他公共事務上的參與熱情，語言隔閡也許是另一障礙；馬來裔則在政經利益恩庇施惠下有較多資源分享，也有更多制度性管道向國家機關傳達訊息。許多非政府組織雖然強調公共議題或民生權益，但訴求對象仍聚焦在特定族群上，也難以吸引跨族群社會的認同與共鳴。

宗教分歧主要表現在回教徒與非回教徒之間，這比族群歧異更難逾越。回教社群中的非政府組織清一色為馬來人，對非回教徒和非馬來人社會是相對封閉的。不過，由於馬來裔回教徒構成巫統主要的群眾基礎，許多回教非政府組織對國家機關政策制定的影響不可低估，但因宗教教義的分歧，內部也充斥諸多衝突與矛盾，在政治上又分為傾巫統和傾回教黨陣營。晚近安華事件後，國家機關的壓境似乎拉近和沖淡了各類組織的鴻溝，大有加強串連和結盟互動之勢；這固然有其策略和資源整合考量，但當前的良性互動必需內化、超越為對公共議題和相互情境的共識與瞭解，否則難以形塑一個永續的公民社會。目前即使是改革派的非政府組織陣營內，各族群、宗教的領導菁英對某些特定議題，如「馬來人特權」、「新經濟政策」、「固打制」(Quota System)以至「回教國」理念等，依然存在莫大爭議和分歧。

對於非政府組織的努力，Jomo K.S.認為它們還是做得不夠，像國民醒覺運動過去集中在憲政議題上，並沒有激起多少人注意，近年來已開始對大馬的發展和現代化弊端有更多發言。至於檳城消費人協會，雖然對消費人教育和環保課題著力甚多，但似乎對推進民主表現得不太敏感，甚至有意迴避政治議題。⁵⁴ Jomo 的批評似乎有點嚴苛，非政府組織刻意迴避政治參與，傾向於「非政治化」的態度，有時是一種在「公領域」中對國家機關的默契或退讓，換取在其他「公益」事務上的參與。國家機關也深知這些民間力量一旦被導向政治化，對政府的牽制作用，故無不強調它應該配合國家發展需要。

九〇年代中期開始，非政府組織和社會運動逐漸被迫面對「政治化」的問題。反對黨也開始向它們招手，行動黨是國內政黨中最先在中委會委任非政府組織事務負責人，與社運團體聯繫。而華團則是最早面對政治化的兩難處境，從八〇年代初董教總人士的「打入國陣，糾正國陣」，到九〇年的加盟行動黨，被形容為「迫上梁山」的寫照。⁵⁵

⁵⁴ Jomo K.S., "Deepening Democracy With More Checks and Balances", in Muhammad Ikmal Said and Zahid Emby eds., *Malaysia Critical Perspectives*(Petaling Jaya : Malaysia Social Science Association, 1996), pp.90-91.

⁵⁵ 這是前教總主席沈慕羽對一九九〇年華團人士加入民主行動黨的說法，見祝家華，解構政治

以往非政府組織有意無意間排斥政黨，否則怕會失去公信力，但大馬的非政府組織在體制內卻沒有法定地位，政府不覺得有義務徵詢它們的意見，這令到許多非政府組織意識到，當前的政治結構和黨國機關是公民社會最大的阻力與障礙，唯有透過全面投身社會改革的行列，非政府組織才有可能達到本身倡議的目標。

在這方面，安華事件改變了許多非政府組織的看法，過去它們從事社會服務和福利工作，和巫統的開明派聯繫，寄望體制內部的改良可以促成公民社會的實現，可是安華下台後一連串的事件令它們看不到改良的前景；「倡議(advocacy)的道德力量不一定能夠改變現實，所以要借助政治力量。」⁵⁶於是，「烈火莫熄」對它們而言就是改革，參政和選舉，試圖打破國陣獨大支配的政治格局，才能影響決策。對於從事非政府組織人士而言，因為假定政治的支配是其他經濟、文化等支配的根源，所以有解決的優先性。可見他們基本上對於政黨政治，和政治的結盟並不排斥。⁵⁷因此，公正黨聚集了一群工運、婦運、人權和教會等社會工作者，就不難理解。

一九九九年社運、非政府組織力量和安華夫人靠攏，既是一次歷史偶然促成的菁英結盟，也有政治、社會結構上的必然因素。有兩個結構性的原因使得社會運動最終展現了政治化的特性，第一就是國家機關對社會運動的排斥性，大馬的威權民主在制度上相當的壓制來自社會自主的組織和動員，社會運動面對的是敵視性的政治結構，即使社運的目標本來可能不是政府本身，卻會因為政府的壓制或抵制，而使得社會運動政治化。一個中央集權的國家機關容易導致社會運動，將抗爭對象集中於國家機關。第二，社會運動的組織初期，由於資源需要，也很容易政治化。在威權氣氛較濃的時期，比較具有政治意識與網絡資源的人，通常是傾向政治反對運動的成員，當社會運動興起時所需要的領導人材，就自然落在這些具有政治知識和操作技術的人身上。⁵⁸

安華事件的核心是巫統的馬來資產階級內鬥，內裡既有經濟路線分歧，也有政經權力衝突(尤其是私營化政策帶來的龐大政經資源)和世代差異因素，可算是馬來社會中產階級對傳統權力結構的一次反叛和背離。安華代表的少壯派雖然仍是民族主義的、回教復興的、以至政經掛鉤的，但與固有的權力階層比較，卻更具國際觀、包容性和溝通意願(包括在族群關係上)。當它們被逼離開以成長的舊體制，倡議改革和批判舊體制就成了區隔彼此的訴求。它們之所

神話(吉隆坡：華社資料研究中心，1994)。

⁵⁶ 見蔡添強專訪，南洋商報(吉隆坡)，1999年2月28日。

⁵⁷ 這與西方國家近廿年來的政黨式微，投票率降低，各類非政府組織和「新社會運動」紛紛興起的現象，大反其道。

⁵⁸ 王振賓，誰統治台灣？(台北：巨流，1996)，頁66-67。

以爭取與不滿國陣政權的非政府組織結盟，是為了加強安華陣營的正當性和道德感，強化社會草根力量。非政府組織與安華陣營合作，一方面是要把握挑戰舊體制的歷史性政治契機和出路，符合一貫的改革主張與期待；另方面，與回教黨的「宗教性」和行動黨的「族群性」相較，國民公正黨可以概括更多的差異空間。況且，兩股力量的軸心菁英在階級屬性上同具中產階級成份，增加兩方對話意願，同在「馬來人政治霸權不受挑戰」的前提下，尋求政治改革。⁵⁹

社運與非政府組織走上政治化之路，雖是不得不為的抉擇，但前景荊棘滿佈。Jesudason 發現，大馬人民在獨立後即順利取得公民權與參政權，不像西歐國家必須透過勞工和社會運動的長期鬥爭始能獲取，這樣的背景是造成大馬公民社會無法壯大的原因之一。⁶⁰當前非政府組織雖然走上政治抗議舞台，投入參政洪流，但與政黨政治過份結合，長期而言可能損及自主性與獨立性，而喪失監督功能和批判色彩，才是令人憂慮之處。從拉丁美洲與非洲一些國家民主化的例子看來，很多非政府組織，尤其是最有可能涉入民主實踐的公民團體，都承受著組織低度發展的困境，很多都曇花一現，有的則萎縮或改變角色加入新興「後威權政府」的陣容，或投身政黨政治，轉變成不過類似一種「政治行動委員會」(political-action committees)，「政治」性的特徵多於公民社會。⁶¹

陸、結論

雖然發展中國家的非政府組織被期待要發揮政治功能，但獨立、自主的社會組織是否就是民主化進程中的一個主要變數呢？不少研究結果，提醒我們不應過份誇大了非政府組織與民主化的關係，Hirschman 從對拉丁美洲的研究中發現，沒有証據可以證明威權國家的瓦解與非政府組織的發展有直接關係。⁶²Fowler 對肯雅(Kenya)的研究也證實，非政府組織沒有能力加速基本的政治變遷，進而，他認為非政府組織是「維持現狀多於改變現狀」。⁶³

其實，只有在國家機關的容忍和默許下、政黨與工會組織功能式微或國際社會的支持，非政府組織才有發展及運作的空間，否則就受到結構、物資和壓制性法令的限制，阻礙到它們作為民主發展中介者的效能。開啟威權轉型與民

⁵⁹ 馬來人政治霸權所指涉的，包括馬來語作為國語、回教作為國教、馬來人政經特權受維護等等所謂的「馬來人主權」至上(Ketuanan Melayu)。如此條件，當然不可能締造合乎正義、公平的政治體制和公民社會，但這已是當前各反對力量結盟的最大公約數。

⁶⁰ James V. Jesudason, *Statist Democracy and the Limits of Civil Society in Malaysia*, (Singapore : National University of Singapore Department of Sociology, 1993), Working Paper Series No.119.

⁶¹ E.Gyimah-Boadi, 「非洲的公民社會」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 編，《鞏固第三波民主》(台北：業強出版社，1997)，頁 456。

⁶² 轉引自 Gerald Clarke, *The Politics of NGOs in South-East Asia : Participation and Protest in the Philippines*, p.14-15.

⁶³ Alan F. Fowler, *Non-Government Organisations and The Promotion of Democracy in Kenya*(Ann Arbor, Mich. : University Microfilms International Dissertation Service, A Bell & Howell Co., 1994)

主化發展的動力，除了胥視社經結構條件的變遷，主要的動力還是來自大規模的社會動員，尤其是勞工運動以及具群眾基礎的反對運動。不過，一旦完成政治轉型，非政府組織對民主鞏固(Democratic Consolidations)卻能發揮積極的貢獻，⁶⁴智利(Chile)例子說明非政府組織有利於營造一個公民社會的環境，動員與組建社會力投身或參與公共事務，確保民主復甦，使民主轉型得以鞏固下來。⁶⁵

八〇年代大馬非政府組織之所以興起，主要是取代和填補了社會運動留下的角色，成為社會力的主要中介力量，但它們的出現也正反映出國家低弱的社會福利發展能力。而且它們基本上仍受菁英取向的局限，籠罩在國家機關的威權陰影下求存，始終難於發展群眾基礎。在東南亞各國，大馬非政府組織的規模與影響，遠比不上菲律賓、泰國甚至柬埔寨等鄰國，但對照新加坡、印尼等國，還保留相對有限的自主空間。菲泰兩國的非政府組織在鄉區醫療、消除貧窮和人權工作上較有成效，由於兩國已開始民主化，民間組織在政策參與上也漸受尊重；而柬埔寨則因聯合國曾在該國成立過渡政府，使不少國際性非政府組織得以進駐。而新加坡政府雖然近年來也鼓勵民間團體參與社區公共事務，希望激發公民意識，但只局限在非政治性領域，大部分非政府組織都受國家統合、收編，自主性不高。⁶⁶在印尼，一九九八年五月暴動後，我們也發現印尼的人道救援團體和人權協會，在調查軍方濫權、發掘婦女強暴真相等，發揮不少作用。台灣「九二一大地震」後，民間力量在救災和重建工作上，無論是效率與公信力似乎比國家機關更受肯定。

另一個促成大馬非政府組織繁衍興盛的原因，就是國際因素。由於本國公民社會缺乏經濟力和政治力，在西方國家向發展中國家擴散民主的目標下，國際社會對非政府組織的直接補助，以及國際性組織相互串聯現象，對發展中國家的民間改革團體來說恰好如同雨降甘露，顯得特別重要。國際上對於民主鞏固的促進，已經從它過去習慣上所依賴的公共性的、跨政府的影響管道，轉移到私人性的、非政府組織的直接涉入。⁶⁷這雖然使得非政府組織活躍起來，但國際援助者的外國身份，卻使得國家機關產生懷疑與提防，造成兩者新的衝突。

⁶⁴ 關於民主鞏固的定義是由 Juan J. Linz 所提出，他認為「在民主鞏固的狀態下，沒有任何主要的政治人物、政黨，或者有組織的政治團體、勢力，或者建制機關想要以非民主的程序來獲取權力，並且沒有任何的政治建制或團體主張推翻經民主程序選出之決策者的決策行為，簡單地說，所謂民主鞏固就是民主程序必須被視為唯一權力遊戲規則。」Juan J. Linz, "Transitions to Democracy," *Washington Quarterly* (1990), No.5, p.156.

⁶⁵ Hojman, Chile : The Political Economy of Development and Democracy in the 1990's(Pittsburgh : University Pittsburgh Press,1990),p.3

⁶⁶ 新加坡當局近年亦鼓勵「公民社會」的發展，這是為了因應中產階級要求增加參與的壓力，尤其是八〇年代出現中產專業人士出走的移民潮和執政的人民行動黨(People Action Party)得票率下降後，政府才開始意識到人民要求社會開放的呼聲。但政府只能容忍社會服務的社團組織，政治議題的討論仍相當保留，對「公民」(Civic)社會與「政治」(Political)社會之間的界線仍舊分明，這與西方 Civil Society 概念有很大差異。

⁶⁷ P.C.Schmitter,「民間社會與民主的鞏固:有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，頁 400。

大馬九〇年代後期的政局發展也說明了，沒有一個轉化中的威權體制，就沒有現在的非政府組織風潮。沒有政治精英分裂與鬥爭的需要，就不必向外製造政治機會，也不必有向基層發展的政治動員。而如果沒有政治動員，也就不會有現在所謂的公民社會的萌發與興起。所以這個階段的非政府組織運動風潮，若在巫統這一波政權危機得不到化解前，或現有國家與社會機制獲得重新調節的話，是不會停止的。在既有體制下，形式的民主並無法有效回應公民的偏好、價值與需要。惟有藉由民間自發力量，營造獨立、自主的公民社會，讓志願組織等力量來推展公共事務，才能超越國家機關僵硬的限制。

第七章 結論 — 公民社會與權力互強

壹、建構大馬公民社會的隱憂

在西方，由於公民社會的崛起，打破了貴族的統治，而建立了近代民主社會的基礎。西方的公民社會是奠基於城市居民的自治，城市中產階級對公共事務的熱心參與和自由結社。正因為這種個人主義，社區自治，和自由結社的傳統，使得公民社會得以發展出不同於國家機關的思想和政治理念。

然而，馬來西亞社會在九〇年代末期所觀察到的活力與生機，遠不能由此認為大馬將會產生類似西方意義下，具有自我組織原則的公民社會。就前述各章即可發現，馬來西亞社會的民間結社與社會運動，長久以來「去政治化」或「非政治化」的傾向，其實是凸顯了國家機關力量的強制壓力，妨礙公民社會正常的生長，國家霸權實際上成了大馬公民社會最大的宰制力量。可是，除此之外，大馬公民社會欲求進一步的發展，還有一些更難以超越的長期隱憂與社會結構因素。

公民社會的基本條件，是在個人主義與理性精神下，讓社會各個成員能以「公民」的身份行使權利，參與政治過程。然而，在馬來西亞多族群與多元宗教社會，各個次文化群體的權力分配與身份歸屬，就與公民社會貫徹自由、平等的目標發生難以解決的衝突。統治霸權的分裂與資本主義發展固然激勵了九〇年代後期公民社會的復甦，若是未來不能解決族群、宗教分歧，則建構一個成熟的大馬公民社會，前景始終難以令人樂觀。以下我們分別討論三項困擾公民社會朝良性成長的隱憂：即族群分歧、回教化壓力和公民文化的問題。

一、族群分歧

Jesudason 認為，當前的大馬公民社會是脆弱的，其成長與自主性之所以有極大的局限，是出自於三個原因：國家機關的不斷龐大，後發展的現代工業化和多元的族群社會。¹前兩者在本論文中已有多處提及，不過，多元社會中的族群衝突與分化，也許才是最大的長遠隱憂。大馬人民對公民社會的嚮往和追求，實比對民主制度的追求更加艱難，它必須先解決種族分化的問題。²尤其是憲法 150、152 和 153 條規定的馬來人特權和土著(Bumiputera, or Son of the Soil)、非土著(Non Bumiputera)的制度性劃分，分割了全民對國家認同的凝聚力，對非土著而言，這雖不至於被看待成一項種族歧視政策，卻有身為次等公民之感。

¹ James V. Jesudason, *Statist Democracy and the Limits of Civil Society in Malaysia*.

² 何啓良，「大馬國家機關、公民社會與華人社會」，馬來西亞華人研究學刊(吉隆坡：華社研究中心)，第 1 期，1996 年。

自獨立以來，大馬維持以族群政黨為界線的非競爭性多黨議會民主，讓華人與少數民族在政治上皆有代表權，然而，華人與馬來人抬面下的抗爭和衝突一直主導著所有重大的政治角力事件。一九六〇年代後，馬來人通過政治力量逐步建立起馬來人的政治霸權，並從此牢牢支配著國家機關的大部分資源。在大多數馬來人眼裡，華人是對馬來人主導的政治體制並不具忠誠感的移民，華人中也同樣存在著對馬來人的偏見與不信任。³

R.S.Milne 指出，馬來西亞的種族組合是了解大馬政治之鑰，它不僅決定了經濟的形態，也幫助塑造了憲法，還影響了民主的過程和政黨體系。因此大馬政治上的特色，就是必須在族群的算盤上不斷地進行溝通協商，他形容此種協調式政治為「族群算術」，意指所有政治上或經濟上的問題，都必然受到族群因素考慮。⁴ Lucian Pye 以「破碎的政治文化」(fragmented political culture)來形容大馬的政治文化，因為各主要族群的價值觀念和生活方式距離太遠，且幾乎完全沒有彼此融和的可能性，所以對國家整體很難產生一致的共識和認同，彼此之間更難發展親如手足的同胞情愫。⁵

雖然存在著族群競爭的關係，大馬的政治菁英大體上維持了相對和諧的關係，在這個準民主的政治體制中亦享有相當的自由權利，就一個多族群的第三世界國家而言，馬來西亞是一項少有的成就。不過，馬來西亞的政治系統給予非土著一受限制但有保障的角色，卻限制他們為自己的社群爭取過多的利益。因此，它雖然鼓勵華人在傳統政治管道中參與，但排斥任何可能使華人起而為族群抗爭或叛變的機會。對非土著，尤其是族群動員能力較強的華人而言，儘管政治與民族權益受到一定限制和不平等的對待，但就他們看來，在一個分歧社會中，一個完美的平等、民主社會，是必須冒族群衝突的風險。因此，政治菁英就比較傾向由制度化的權威原則予以控制，華人的不滿也只好透過選舉時投票支持訴諸華人權益的反對黨，或聚集資源自力更生支持華文教育發展，作為渲洩不滿的抗議動作。

過去多年來，大馬社會只存在「族群」(ethnic)的認同，只有近年來才開始努力形構一個「民族」(nation)的認同。九〇年代初，掌握國家機關的馬來民族主義者與政治菁英，一度掀起「馬來西亞民族」(Bangsa Malaysia)的討論，有意通過塑造文化霸權的方式進行「民族營造」。⁶不過，正如 Benedict Anderson 的名言：「民族是想像的共同體」，民族並非自然的人類有機體，而是政治過程的

³ Ted Robert Gurr, Barbara Harff, *Ethnic Conflict In World Politics*(United State : Westview Press, 1994), p.55.

⁴ R.S.Milne, *Government and Politics in Malaysia*(Boston : Houghton Mifflin, 1967), p.4.

⁵ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston : Little, Brown Co., 1966), P.104-107.

⁶ 陳允中，「馬來西亞九十年代的國族營造」，收錄於大馬青年(台北：馬來西亞旅台同學會，1995)頁 4-25。

人為產物。⁷民族的形成，只是一個政治理念誘導政治行動的過程。因而，民族主義理想的實現，往往必須仰賴大規模的社會工程與政治動員，因此必然包含了巨大的強制與暴力。⁸由於單一「民族」理念有其濃厚的一元論色彩，極易導致威權主義的政治後果。大馬華教運動團體「董教總」因站在捍衛華裔文化與母語教育的第一線，最能體會族群意識對國家政策過程中的普遍滲透。董總主席郭全強就曾直言不諱，指華教工作最大的困擾是政府的單元化思想。⁹

大馬各族群的權力安排並非最佳的示範，因為馬來人以其優勢地位，偏向於有利自己的政策。不過，如此獨厚一方的權力分享之所以能夠運作，並維持了穩定和保留了一定的民主原則，主要是非土著社群願意接受這樣的從屬角色，一些經常性的討價還價，或族群意識的動員，也只有在不挑戰這樣的權力框架下才得以進行。畢竟，對非土著而言，作為移民團體，既在現有體制下能維持經濟上的角色，又在政治上沒有受到完全的漠視，自然很難有反叛的可能，雖然局部性的族群糾葛在所難免。¹⁰

整體而論，大馬社會的關懷並不在民主人權等陳義甚高的論調，它的精力，除了花在經濟活動外，多已掉入本來不應該是問題的族群意識上。從公民社會的觀點來看，大馬社會的力量是虛弱的，無法發揮自主的力量監督政治；反而往往被政治勢力所操縱。也許，民主化本身可能對多元族群國家是一個重要的機制，因為民主的「參與」(participation)會增強成員對體系的認同感。參與具有教育與整合的功能，它能擴展個別公民的視野，使他認識到其他的公民，以及一個更大的共同體的存在，並且也使他意識到，他是這個共同體的一員。托克維爾在論及何以美國不同種族、背景的人能夠形成一個富於公共精神的國家時，認為「使人們對他的國家的命運發生興趣的最有力的方法—也許是唯一的方法—是讓他們分享治理這個國家的權力。」¹¹

二、回教化壓力

⁷ Benedict Anderson，吳睿人譯，想像的共同體(台北：時報出版，1999年)

⁸ 吳睿人，「民主化的弔詭與兩難？—對於台灣民族主義的再思考」，收錄於游盈隆主編，民主鞏固或崩潰(台北：月旦出版社，1997年)，頁31-48。

⁹ 對於多元社會是否就有利於公民社會的發展，何啓良樂觀的認為：「多元社會未嘗不是公民社會豎立的基礎。政府對非馬來人群體的一切不進行干預，有意的讓它獨立自主……在很大的程度上形成了一種自治形態。」(參見何啓良，「大馬國家機關、公民社會與華人社會」)關於這點，我們抱持懷疑的看法，雖然國家會將讓渡一些權利給少數族群社會，原意是既可讓他們對族群內部事務有所自治、發展空間，二來則可乘機視而不見。但這樣的情形必須建基於族群自主管理的結果，不會引發族群之間磨擦，有時或為了防範「過份」的要求，國家機關或其代理人還是會介入干預。執政黨之一的馬華公會就曾有意介入華團事務，如在七〇年初試圖主導「華人大團結」運動，到九〇年代則影響「大馬中華大會堂聯合總會」(華總)的領導權，與介入華總的「大馬華社思想興革運動」，都是顯例。

¹⁰ Ted Robert Gurr, Barbara Harff, *Ethnic Conflict In World Politics*, pp.110-114.

族群以外，宗教差異也是建構公民社會的另一限制，宗教問題指的主要是回教化的壓力。回教是馬來西亞的國教，全國約 58% 人口是回教徒，它也是政治上具支配地位的馬來人所信仰的宗教，不過憲法保障非回教徒的宗教自由。儘管宗教分歧有礙社會整合，但回教以往僅被看作是馬來人的事務，因而並不是族群緊張的原因。不過，有組織的回教力量確是強有力的政治勢力，馬來社會很容易受宗教號召而動員起來，由於傾向「世俗化」的巫統和主張回教「基本教義」的回教黨彼此競爭回教徒選票，因此回教是政治競爭的重要組成部份。

在馬來西亞，從回教堂、宗教學校、到各種州級宗教理事會，回教徒總是被國家機關組織的井然有條。然而，回教復興運動自七〇年代中期已日益產生影響，從一些小型和近乎狂熱的傳教士團體(Dakwah)，到諸如大馬回教青年運動這種全國性的回教團體，新興回教組織大量湧現。這些受世界性的回教復興運動和伊朗回教革命影響的傳教士團體，都具有基本教義派主張、反西方實利主義和道德觀念的傾向，它們表面上是非政治性的，卻要求政經制度上更加落實回教化的措施，也提出在法律體系內貫徹回教精神和締建「回教國」的訴求。

12

大馬的回教復興運動不只受中東影響，也與國內社經變遷有關，尤其是新經濟政策後，馬來人湧入城市造成的都市化以及大量馬來農村青年有機會接受高等教育，社會快速變遷和都會生活的疏離，令部份馬來知識階層重新尋找宗教精神的寄托與救贖。此外，新經濟政策造成族群兩極化，也使回教成了馬來人凝聚身份認同、與其他族群區隔的標誌。¹³八〇年代初，回教黨內一群受過中東回教教育的「少壯派」菁英取得黨內領導權，揚棄該黨長期以來的馬來民族沙文主義，帶領政黨轉型，令基本教義派聲勢高漲。巫統不能聽任回教基本教義派投向反對黨陣營，以免損及經建計劃和馬來人對政府的支持，因而組織了旨在阻遏此一趨勢的力量。巫統自七〇年代末開始關注回教事務，以回應回教黨的壓力，但國家機關對回教基本教義派的讓步仍屬漸進和象徵性的，不希望造成非回教徒的疑慮。

巫統雖為回教徒政黨，但沒過份對回教作出承諾，它在一個多元族群社會，必須維持中庸、平衡立場。但馬哈迪上台後，政府立場起了變化，在八〇年代初加速回教化進程，國家機關對回教事務基本上已非象徵性，而更具實質意義。

¹⁴ 馬哈迪在一九八二年的巫統大會上宣稱：「巫統當前的任務是加強對回教的實

¹¹ 托克維爾(Alexis de Tocqueville)，董果良譯，論美國的民主(北京：商務印書館，1996)，頁 236。

¹² 參閱 Judith Nagata, *The Reflowering of Malaysian Islam* (Vancouver : University of British Columbia Press, 1984).

¹³ Chandra Muzaffar, *Islamic Resurgence in Malaysia* (Kuala Lumpur : Fajar Bakit, 1987).

¹⁴ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics Under Mahathir*, p.80-87.

踐和確保馬來社會恪守回教教義。」¹⁵政府開始在行政體系內展開「灌輸回教價值觀」運動，鼓吹公平、誠實、奉獻、自律、勤勉等觀念，政府聲稱這都是人類普遍的價值觀。可是，某些政策與行政措施卻漸漸影響到非回教徒日常生活，令非回教社會提高警覺。¹⁶

然而，務實與權謀的馬哈迪，面對回教復興運動，是採取統合與限制的兩手策略。他一方面認知到國內回教勢力和回教黨在馬來社會的影響力，於是藉成立回教銀行和國際回教大學，予以回應；可是又不願看到回教化走得過快，妨礙現代化發展，於是游走在模糊邊緣。¹⁷八〇年代初，他成功游說當時在體制外頗有影響的回教運動領袖安華加入巫統。安華加盟讓馬哈迪削減了回教在野勢力的潛在威脅。¹⁸同樣地，當某些回教宗派力量引起疑慮時，國家機關會毫不猶豫的大力打擊，八〇年代中就發生「默馬里」(Memali)流血事件，一九九四年又查禁 Al-Arqam 組織。¹⁹

非土著社會深受回教化壓力的困擾，由於回教黨勢力並不出東海岸一隅，一般上並不認為該黨有能力實現回教國的理念，但巫統與回教黨在回教化政策上的角力，才最令非土著感到疑慮。不過，世俗化的回教徒和受益於資本主義發展的城市馬來中產階級，也並非全然接受回教化。可是，回教黨領袖卻深信建立回教國有利於社會道德風氣的改善，同時也樂觀的認為，一旦非土著也接受回教精神的洗禮，則大馬的族群問題即可迎刃而解。

回教黨「少壯派」領袖當權後，雖然部分溫和派人物(如黨主席 Fadzir Noor)身段放軟，²⁰甚至同意在一九九九年反對陣營共組「替代陣線」(Alternative Front)的競選宣言中不列明建立回教國的目標，但回教黨勢力近十年的拓展始終對多元族群政治帶來隱憂。身為印裔回教徒的學者 Chandra Muzaffar 也認為，回教黨欲以回教國作為解決族群統合的方案是不可能的。回教國意味著回教徒控制政府，而非回教徒只在國家中扮演極小的角色，感到只是次等公民。其次，回教徒與非回教徒的區分，比目前的土著與非土著之分有過之而無不及，因為回教特別重視宗教的外在特徵，如服裝、徽誌、儀式和行為等。第三，回教國取

¹⁵ Harold Crouch, *Government and Society In Malaysia*, p.170.

¹⁶ 例如禁止未經回教儀式屠宰的牛肉入口、強制大學必修「回教文明」學分以及在電視增加宣導回教和講授可蘭經的節目等；回教化結果，將成為未來政治分歧的根源。

¹⁷ Harold Crouch, *Government and Society In Malaysia*, p.168-173.

¹⁸ 回青原為重要的非政治性回教團體，自安華加入巫統後，即染上建制色彩而喪失獨立、自主形象，但組織網絡依然存在，當安華被黜後，迅速動員起各地力量予以支援。當年一些巫統領袖曾質疑安華入黨究竟是將他收編還是被其「滲透」，是安華「上了賊船」還是巫統「賊上了船」呢？事後觀察，似乎兩者都是事實。

¹⁹ Michael Leifer, *A Dictionary of Southeast Asian Politics* (London : Routledge, 1995), p.121.

²⁰ 回教黨在八〇年代中期曾向華社招手(成立回教黨華社諮詢理事會)，在九〇年代也兩度與華裔為主的行動黨結盟。

自宗教的價值觀來維持族群統合，顯然缺乏經濟社會關係的結構改革。²¹

三、公民意識闕如

回顧大馬獨立四十二年的政治發展，就國家成員的身份建構而言，重點偏向「族群」而非「公民」。誠然，作為個人或者群體的文化意識的基礎，尋求族群歸屬的作法是值得肯定的，可是，作為國家建構全民意識的基礎，公民身份卻不應受到忽視與誤解。公民身分應該由平等的權利義務來界定，公民認同的對象應該是憲政契約與民主機制，社會的組成以公民身分為原則，彼此相互對待的方式以符合自由、平等與正義為普遍標準。

族群概念一旦壓倒公民概念，就令大馬公民社會的發展受到干擾。公民社會的特色，在於其中個人或者團體的交往與活動方式，須要具有公共性格。可是，由於大馬普遍的族群意識傾向以血緣、地域和種族等範疇界定國民，族群意識的私性格反而加強，令開放、對話與批判的傾向相對降低。在這種情況下，公共領域的成形還是面對許多障礙，難以呈現公民社會的特色。

邇來大馬社會效法印尼一九九七年的政治改革運動，亦祭出政改旗幟，即「烈火莫熄」運動。礙於此一政治改革風潮以聲援安華為起點，又延及巫統分裂和馬來社會的思潮變化，華裔社會的反應顯然頗有遲疑。儘管「烈火莫熄」的訴求不少是超越族群意識，具有跨族群的進步意義，但不少華社成員仍未擺脫族群思維，改以公民身分看待這股社會變化。²²

公民意識低於族群意識的另一影響，就是許多關於社會正義的理解趨於模糊與保守。許多社會經濟正義與政治改革的議程，原為落實公民的普遍權利與尊嚴，也是公民形成連帶感與整合意識的基礎，卻在傳統的族群連帶、血緣意識下淪為意氣和泛政治之爭，這自然無法形成廣泛的道德共識，將社會正義看作迫切、基本而又具超越地位的社會目標。

這一方面的問題，其實也牽涉到政治文化與公民倫理。對馬來人而言，作為個人主體的抗議和批判意識，原非馬來社會的政治傳統，自十五世紀的馬六甲王朝以來，對愚忠的維繫仍然是馬來社會的一種習慣。²³這種馬來社會的封建主義，在一九八七年後的巫統分裂時，馬哈迪還深信這個傳統仍然受用，因而發動一系列「與人民共效忠」運動(Semarak)，主打愛國歌曲「效忠」(Setia)。不過，經歷過八〇年代後期的巫統黨爭，Chandra Muzaffar 也認為此愚忠現象已

²¹ 光華日報(檳城)，1985年11月25日。

²² 參見何啓良，「新者未立、悵然無歸—九十年代後期動盪中的馬來西亞華人社會」，邁向二十一世紀海外華社之變遷與發展—市民社會之探討國際學術研討會論文(台北)，1999年5月29日。

稍為淡化或不再管用。²⁴然而，在「馬來人主權」意識掛帥下，馬來社會仍未放棄對馬來人政治霸權的堅持，這對公民社會所追求的權利平等精神，仍遙不可及。²⁵至於華人社會，由於移民社群的特性，政治態度以自保、防衛為優先。Heng Pek Khoo 認為從十九世紀中葉起，馬來西亞華人的政治文化同時表現出特殊的華人性質(Chinese-ness)及因適應新環境而來的混合特徵。²⁶由於欠缺安全感，在移民社會財富是社會領導的標準，政治參與位居次要，因而散漫、猶疑與被動是華人政治獨見的特色。不過，在大馬複雜和快速變遷的政治經濟環境下，華人社會最大的困境，在於它們希望擺脫政治的干擾，但是又無時無刻被政治所糾纏。²⁷

換言之，兩大族群的這些心態，除了明哲保身外，也深受文化制約所影響。即馬來人仍然擺脫不了封建思想，追求領袖的保護，而非馬來人則仍受到後移民心態的籠罩，一味追求安定而害怕改變。²⁸

面對威權體制要轉型到民主政體，公民社會的政治菁英亦需要妥協的政治文化。許多研究民主轉型的學者都指出「制度性妥協」的重要性，是民主化能否成功的關鍵。²⁹這裡所說的制度性妥協是有別於當前大馬執政的各族群菁英之間政治分贓式的「國陣式協商」，如此欠缺制度化機制的協商或可稱之為「實質妥協」。這種「排排坐，吃果果」行之有年的國陣式實質妥協並不能促成民主化，許多問題常因國陣內「大而化之」的處理而將之「化」掉了，卻沒有實質的解決。這種妥協既不穩固，又無從一般化，參與實質妥協的各方力量在環境條件變了以後，無可避免會改變心意，如此一來，基本規範與秩序的安排將處於不穩定的狀態，穩定的民主制度架構當然無從建立起來。相對於此，制度性妥協意味著建立一組程序性的規則與妥協的制度架構。不過，這樣的協商機制的建立往往需要政治文化和妥協的共識配套，作為重新建構新的民主憲政體制與政經社會權利自由的前提件。然而，客觀上，當前大馬的政治環境似乎還不具備這些條件。

²³ Chandra Muzaffar, *Pelindung?*(Kuala Lumpur : Aliran, 1992), p.ix.

²⁴ Chandra Muzaffar, *Pelindung?*, p.208.

²⁵ 一九九九年反對黨結盟挑戰國陣政權，但內部卻對一旦執政後，非馬來人或非回教徒可否出任首相而有過爭論。

²⁶ 所謂特殊的「華人性質」，Heng Pek Khoo 認為是揉合了儒家的價值及世界觀，這個世界觀的中心是高度發達的種族優越感。見 Heng Pek Khoo, *Chinese Politics in Malaysia : A History of the Malaysian Chinese Association* (Singapore : Oxford University Press, 1988)

²⁷ 何啓良，「新者未立、悵然無歸—九十年代後期動盪中的馬來西亞華人社會」

²⁸ 見 Chandra Muzaffar 訪談，南洋商報(吉隆坡)，1999年3月14日。

²⁹ Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of Transition to Democracy," in G.O'Donnell et.al. eds., *Transitions From Authoritarian Rule*(Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 1986)

貳、關於公民社會的吊詭

東歐國家在共產黨政權倒台後，公民社會的發展並不是非常樂觀。東歐共黨政權的迅速瓦解使不少人相信是公民社會力量促成的，或所謂「人民的力量」，同時認為這種人民的力量將帶領這些國家走向民主與市場。可是，後來人們卻發現這種人民的力量或許在大形勢下可以推翻一個政權，卻沒有力量建設一個新的社會制度，公民社會同樣軟弱。在與威權或極權政體鬥爭時，各個社會利益群體都團結一致地對抗不義的政權，一旦威權崩潰，不復存在，公民社會則四分五裂，甚至導致民族、族群、宗教之間的暴力衝突。各派組織發現原來他們其實並不能容忍其他不同組織的存在。於是，在嚮往建構大馬公民社會的當兒，我們也必需瞭其與民主化的吊詭現象。

一、公民社會與民主化

根據 Schmitter 的觀點，公民社會經由以下過程而有助於民主政體的鞏固：
(一)它穩定了社會團體內部的期望，以一種更具統合性、更可信賴性、更具行動性的訊息呈現並樹立權威；(二)它教導成員符合公民風格的利益觀念與行為規範，牢記社會整體的存在以及民主的過程；(三)提供更適合於個人與企業組織，並且當有需要時使之能習於使用，自我表達與認同的管道；(四)它以集體認同規制了其成員的行為，因而大大減輕公共權威機構與私人生產者在治理上的負擔；(五)它提供了重要的、但非獨一的，抗拒統治者的獨斷或是獨裁行動的能量貯存庫，不論這個統治者是非法僭占或是沒有容忍性的獨斷多數。³⁰

公民社會對「民主鞏固」似無庸質疑，不過，關於公民社會與威權政體「民主化」的關係，王紹光就提出三個問題，值得大家思考：第一，沒有極(威)權政府的認可，公民社會能夠形成嗎？第二，公民社會出現，便能瓦解威權政治的基礎嗎？第三，沒有公民社會的出現，威權政治就不可能崩潰嗎？³¹

公民社會的建立要取決於**國家放權**的程度，國家也可以撤回下放給社會的權力。研究民主轉型的學者在討論南美、南歐由威權主義向民主過渡時指出，只有當政府內部溫和派掌權，強硬派失利，因此國家決定放鬆對社會的控制時，公民社會才可能慢慢復甦。³²可見，是國家鬆綁在先，公民社會得以一定限度內

³⁰ Philippe C. Schmitter, 「民間社會與民主的鞏固：有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner，鞏固第三波民主(台北，業強出版社，1997年)，頁382-419。

³¹ 王紹光，「破除對 Civil Society 的迷思」，周雪光主編，當代中國的國家與社會關係(台北：桂冠，1992年)，頁23-27。

³² Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of Transition to Democracy," in G.O'Donnell et.al. eds., *Transitions From Authoritarian Rule*

舒展在後。同時，政治反對派的興起，自由化的發展，不一定必須有公民社會作為基礎，公民社會相對發達的國家，自由化的程度也不一定高於其他的地方。

33

說沒有公民社會就沒有民主，不等於說有了公民社會就一定能產生民主。黑格爾所謂公民社會的兩部分：市場經濟和自治團體，在中外歷史上曾廣泛存在過。雖然有些時候，它們是與民主共存的，但也有相當多的時候，公民社會的存在並沒帶來民主。³⁴香港自始就是一個例子，許多符合這兩個條件的亞洲、南美國家也非真正民主國家。可見，公民社會的存在充其量不過是政治民主化的必要條件，但絕不是政治民主化的充分條件。

如果我們承認馬來西亞的國家機關是一個有著強大國家能力，又通過施恩受惠主義和黨國資本主義滿足支配族群(馬來人)需求，輔以半民主的選舉機制和非競爭性的政黨政治，以及既靈活又創意的意識形態文化霸權，十足是一個「強國家的威權政體」，則沒有這個威權政府的默許與點頭的話，那麼公民社會是建立不起來的。從分析馬來西亞的例子不正說明了，資本主義發展帶來的統治霸權和政治菁英分裂，尤其是巫統的馬來政治菁英決裂，才是大馬民主化真正的動力。公民社會，甚至是反對運動所能發揮的角色，皆非舉足輕重。

不過，公民社會雖然不一定能促進民主化，但一旦民主進程開啟後，公民社會的有無，卻是關乎民主是否得以鞏固的一大因素，這時，公民社會的角色才是真正重要。Fukuyama 在他的新著中指出這一關鍵。當拉丁美洲國家脫離西班牙獨立後，都參照美國的制度建立民主共和國。然而百餘年來，拉丁美洲的民主道路卻異常崎嶇，不斷倒退回專制獨裁的老路，南北美政治發展的差異，福山認為關鍵在公民社會強弱有別。由於繼承英國清教徒的傳統，美國民眾特別喜愛結社。五花八門的民間團體有力地制衡政府，也使人民習於自我治理，凡事不倚靠政府，拉丁美洲就缺乏這種政治文化。³⁵

二、「民間對抗國家」的謬誤

在多數第三波的新興民主化國家裡，公民社會與民主化的關係，短期內負面效應的出現遠大於其正面效應。這是因為許多社會運動者在一心爭取公民社會的「自主性」時，只注意到公民社會、政治社會與國家機關間的區隔，而忽略了三者間的互補性。此一現象的出現是很自然的，因為在長期對抗反民主的政權過程中，社會運動者不自覺的接受「社會與國家對立」的二分法。這些剛從威權體制的壓制與滲透中掙脫出來的運動領袖，很自然就具有濃厚的「反政

³³ 王紹光，「破除對 Civil Society 的迷思」，頁 23-27。

³⁴ 王紹光，「破除對 Civil Society 的迷思」，頁 20。

³⁵ Francis Fukuyama, *The Great Disruption : Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York : Free Press, 1999)

治情結」與「反國家情結」。在這種區隔與對立的認知下，公民社會的團體反而認不清達成自身目標的方法與途徑。換言之，公民社會與國家機關間的關係，除了對立、制衡之外，也有協商、合作的空間。

提出公民社會的獨立性和自主性並非是否定國家干預的必要性，而是力圖對國家的干預劃出一定的界線。認為公民社會是對抗甚或反抗國家的觀念，是源出自東方傳統文化中的官反民的思維模式。但正如上述，公民社會具有抑制國家權力過度膨脹的作用，但這種作用的目的並非反抗國家，而是在國家與公民社會的二元結構中，保持必要的平衡和形成一種相互滲透的辯證關係。

杜維明在談到傳統與現代、海外華人與當地人民的關係時，提出了「衝突性張力」與「創造性張力」的區分，對我們認識和避免國家與社會的張力關係也應有所啟發。³⁶如何避免國家與社會的張力關係走向極端，避免弱小的社會同強大的國家發生災難的衝突，避免國家全面壓制社會局面的一再重演，促使國家與社會的關係在某種張力的狀態中，產生新的、創造性的、制度性的演變，正是當前力圖政治改革的人士必須研究的一大課題。依照東方傳統的政治智慧，推動公民社會建立之道，應該是順勢而為，而不是逆勢而動。Juan Linz 最近提到，在建立公民社會之時，也別忽略了政治社會的建構，尤其是政黨政治。³⁷如何學習借助政黨的政治整合功能，如何與國家機關重新發展出制度化協商與合作關係，是所有民主後進國建構公民社會與良性的「國家—社會」關係的核心問題。³⁸

參、國家與社會權力互強

十九世紀末，韋伯(Max Weber)曾對祖國德國從長期積弱的經濟落後國家迅速崛起為一個歐洲經濟大國深感憂慮，他認為一個長期積弱的落後民族在經濟上的突然崛起必然隱含一個致命的內在危險，即它將加速暴露落後民族特有的「政治不成熟」(political immaturity)。³⁹九〇年代後大馬也面臨這樣的局面，資本主義經濟快速成長與政治難以成熟之間的強烈反差，不但可能導致國家振興的願望付諸流水，甚至會造成政治的災難性結局。安華事件後顯現的社會浮動就是徵兆，這股旺盛的社會反支配力量，即使受強大的國家能力所壓抑，一時可以舒緩，若缺乏適當的洩洪管道，或制度的互動機制，則未來只要在任何客觀條件成熟後，或特定契機觸動下，仍舊會爆發另一波社會動員與抗爭。

³⁶ 轉引自顧昕，「結社自由與中國公民社會的發展之道」，信報財經月刊(香港)，總第 263 期，1999 年 2 月。

³⁷ Juan J.Linz and Alfred Stepan，「邁向鞏固的民主體制」，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner，鞏固第三波民主(台北，業強出版社，1997 年)，頁 65-96。

³⁸ 甘陽，「『民間社會』概念批判」，中國論壇(台北)，第 32 卷第 2 期，民國 80 年 11 月 1 日，頁 66-73。

³⁹ 韋伯，經濟與社會(北京：商務印書館，1998 年)

韋伯認為，落後民族與發達民族兩者最大差別，在於落後民族從根本上是一個「非政治的民族」(unpolitical nation)，亦即由於缺乏一套能夠使全體國民都參與其中的政治過程和政治機制，大多數國民並不生活在本國政治之中，而是生活在本國政治之外。韋伯強調，發達民族與落後民族的根本差異並不僅僅在於「外在強盛」，即經濟、軍事的發達，而且更在於「內在強盛」即國民通過政治參與面對本民族整體長期利益，具有高度的政治認同感所形成的政治向心力。但落後民族的「政治不成熟」就在於它為追求「外在強盛」而壓抑民族「內在強盛」的生長，即片面強調秩序和穩定而一再延誤政治改革時機。長期以往，只能造成整個民族的政治機制日益萎縮，到最後恰恰只能導致法律與秩序的崩潰。

如何結合「外在強盛」與「內在強盛」，達到國家與社會的權力互強與共榮，就成了大馬下一階段政治、社會變遷的重要關鍵。社會學者 Michael Mann 提出的一個概念，也許可提供一些啟發與解決之路，他指國家權力有兩個面向，分為專制性權力與基礎結構性權力兩種，前者指的是國家菁英對公民社會權力的分配，後者指的是聯邦政府制度化穿透社會與汲取資源的能力。兩種權力的不同組合就成了幾種不同類型的國家內部權力組合和國家社會關係。⁴⁰(如圖 7：1) 封建國家的專制性權力與基礎結構性權力都很弱，統治者是間接統治，真正深入基層的反是各地領主，如中古歐洲封建國家和殖民化前的馬來半島內陸。傳統帝國專制權力很強，但基礎結構權力不足，真正行使統治的是帝國的代理人。官僚民主則接近現代國家，雖然官僚體系常受制於公民社會，不過一旦決定政策後，官僚卻有很強的執行能力。而威權國家，不只擁有能力強的官僚體系，也不允許競爭性的社會團體，大部分社會權力必須經由國家權威指令才算數。英、美等西方現代民主國家是專制性權力弱而基礎結構性權力強的「官僚—民主」體制，而大多數威權國家則是兩種權力都很強，或是專制性權力強而基礎結構性權力弱，前者像馬來西亞、新加坡，後者則像帝制中國。

圖 7：1

基礎結構性權力

	弱	強
弱	封建(Feudal)	官僚--民主(Bureaucratic--Democratic)
強	帝國(Imperial)	威權(Authoritarian)

⁴⁰ Michael Mann, *Political Power and Social Theory* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1980), p.91.

建構大馬公民社會的動機是把大馬從威權國家轉型為官僚民主國家，其中最大關鍵是權力的下放。但國家權力的過度弱化將不利於政經發展的需要，惟有削弱國家的專制性權力，而非基礎結構性權力，並建立國家機關與公民社會間的周期性、常規性且制度化的協商機制，才能達到國家與社會權力互強(mutual empowerment)的效果。當前大馬的狀況是，國家機關擁有相當的國家能力，包括對社會行使有效的政治控制能力、經濟宏觀調控能力、財政汲取能力及意識形態的合法性。與其他發展中國家的威權形態有別的是，大馬也擁有相對有效能的行政官僚體系及定期的選舉政治。問題只在於國家行政權的過份強化與集中，斬傷公民自由與社會自發力量的組織，如社會運動和非政府組織所面臨的擠壓和控制，以及民間結社的被迫「非政治化」和「去政治化」，私性過重，欠缺公共性格等等。因此，當務之急是首先掙脫國家專制性權力，才能讓社會自主力量重新抬頭與生長，營造公民社會的合理空間與條件。

不過，我們已經論證過，若沒有國家機關的鬆綁或統治菁英的分裂，公民社會是難有空間，社會力自然無法從國家專制性權力下獲得解放。依照這樣的思路，我們認為，建構大馬公民社會，以及實現國家與社會權力互強的目標，應有對具體策略的認識，即採取理性與漸進的兩階段發展步驟。在目前既有的準公民社會的條件下，第一階段為「鞏固階段」，亦即由國家機關從上而下的策動進一步的放權與鬆綁，也就是邁向進一步的「自由化」大路，適度限制國家能力的控制與滲透，逐漸撤出或釋出不應過份干涉的社會經濟活動。第二階段為「成熟階段」，其間社會成員則充分利用條件有意識地、理性地由下而上推動公民社會的茁壯，社會成員在繼續發展和完善自身的同時，逐漸進入政治過程的「公域」內，參與和影響國家決策，完成「民主化」的目標，并與國家形成良性的互動關係。也就是說，建構成熟公民社會的可能進程，是從兩頭開始，逐步向中間逼進。

九〇年代大馬社會力的逐漸勃發、狂飆，是政治、社會結構轉型的結果。從過去的例子說明，馬來西亞的國家機關有相當高能力與自主性，面對政治危機時，皆具有高度的回應能力。一九六九年族群衝突後，國家機關毅然推出新經濟政策，改組執政聯盟為「國陣」，既維護土著社群鉅大的社經重組壓力，又納編各族群菁英以擴大政權基礎，從而使國陣政權得保二十年穩定。一九九〇年大選前後，政治社會又面臨另一波轉型壓力，馬哈迪克服了黨內外激烈的政權挑戰後，又大膽調整施政策略，以「二〇二〇年宏願」、經濟，教育自由化，以及重塑意識形態等手法，再度化解各族群社會壓力，帶來十年的政權安定。

如今，安華事件開動了國家與社會關係的新一輪緊張，影響所及，已觸動巫統賴於維繫權力的馬來人政治版塊，可被視為巫統為首的國陣政權之「內在危機」。所謂「內在危機」，這並非指國陣政權會立刻面臨選舉挫敗或社會失序，

而是指人民對國家前景的期待與信心可能失去過往的熱情與支持。以目前馬來人已居人口半數以上的情況看來，若沒有馬來社會自發、主動的提出改革呼聲，則任何公民社會和政治改革的主張都沒有實現的可能。這一波的內在危機，已非一般的族群議題訴求，而是朝向更具進步意義的跨族群議程，即「政治改革」的要求已被推上台面。而如何創造一個解決國家與社會衝突的制度性機制，或確立一個社會中介制度，已是國家機關必需作出的選擇。

要克服內在危機，唯有建立一個有利於國家與社會關係穩定的公民社會。建構大馬公民社會的兩階段發展論，與西方早期公民社會的崛起有根本不同，前者的動力源自國家而非個人，因此有明顯的依賴性或依從性，後者的動力則來自個人資本而非國家，因此獨立性較強。所以，大馬公民社會第一階段的鞏固時期，國家機關扮演主要角色，它必須(一)適度調整國家能力與職能的干預和控制強度與範圍、(二)建立市場經濟規範，減少對經濟生活的介入和參與，如國家或黨營事業的透明化、(三)修正聯邦與地方關係，恢復地方層級選舉，讓權力下放社會，營造社區的公民參與意識，以及(四)對社會團體組織，應從國家統合主義，逐漸轉型為社會統合主義的運作模式，以利社會各方的利益在多元、對話的機制下進行溝通協商，建立共識。

至於第二階段發展的成熟時期，就必須來自社會的配合與努力。在國家放權的有利條件下，社會應自發的朝兩個方向努力：(一)加強「社會資本」，它是社會組織的某些特徵，例如人與人之間的信任、互惠的原則和公民公共參與的網絡。Putnam 推論說，社會組織的型態若是水平式的(horizontal)，則人與人之間的關係是平等的，可自由結社與退出，通常「社會資本」會較豐厚。如果社會組織的型態是垂直式的(vertical)，則人與人之間的權力是不平等，通常「社會資本」會較貧乏。⁴¹此外，(二)就是「公共性格」的養成，支撐民主政治，進入現代國家的政治過程，對公領域的各種決策加以監督，或承擔部分公共服務的功能。

現代民族國家要求其公民以「公民資格」變成政治人，要求通過政治參與把社會成員，特別是公民社會吸收進政治過程。儘管公民社會並非解決一切問題的萬靈丹，當有朝一日成熟的公民社會茁壯、出現後，國家才能和社會建立種種制度關係。但社會性制度的建立並不必然要和國家相抗衡，國家本身可以通過種種途徑參與社會制度的建設，彼此達到權力互強的目標。就是說，社會中介制度的建立是要通過國家與社會的合作才能達到。

⁴¹ Putman, Robert D. with Robert Leonardi and Refaella Y., *Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy*(Princeton : Princeton University Press, 1993)

肆、研究發現

經由非政府組織的穿針引線，九〇年代後期大馬社會力與反對黨的結合，獲得空前的迴響，共同營造出真正的政治改革呼聲，直接的面對公民的力量，把公民社會的雛型逐漸明朗化。然而，這樣的訴求只是一時的不滿情諸渲洩，還是為下一世紀公民社會的到來蓄備能量，迎向民主？就本論文對國家機關與公民社會觀念的疏理，以及對馬來西亞個案的討論中，可得出幾點研究發現：

- (一) 馬來西亞公民社會的發展並非一蹴而成，首要條件是國家機關的鬆綁與默許。但威權民主政體必定不會主動放權，九〇年代後期馬來西亞公民社會的復甦，與統治霸權分裂，特別是巫統政治菁英的政經資源內鬨有關；其次則是資本主義的發展所造成的社會階級結構變遷。然而，公民社會的成熟與茁壯仍繫於各種內外部條件相配套，否則當統治菁英修復裂痕，公民社會生機就岌岌可危。而這就有賴於社會力的萌芽與復甦，包括非政府組織與社會運動的整合與結盟；以及公民意識的養成和「社會資本」的孕育。
- (二) 就發展中國家而言，基本的憲政民主規則不難建立，但維繫其運作的社會基礎卻更為關鍵。不過，受經濟現代化滋潤和國家扶植的中產階級，不一定能成為大馬公民社會的主體支柱，他們對民主化的追求充滿不確定性。況且，大馬仍充斥族群與宗教的隔閡，公民主體意識又有待奠立，這都切割了社會運動和群眾動員的長期凝聚。大馬的公民社會倘若缺乏有組織的社運團體支撐，並不利於推動民主化或迫使執政黨的主動改革。
- (三) 九〇年代大馬非政府組織與公民社會的復甦，與全球化的發展亦有關係。冷戰結束後，西方國家把推展民主的焦點轉移至亞洲、非洲等國，各國際基金組織亦注資協助各地民主、人權活動。加上網際網絡的發達和資訊自由化，一個全球公民社會逐漸形成，這可望促進大馬社會力的蓬勃，也開啟了大馬下一世紀的自由化進程。
- (四) 雖然公民社會有助於民主政治的運作，但顯然並非解決一切問題的萬靈丹。在發展中國家，類似馬來西亞的威權民主政權，「準公民社會」原即存在，但對推進民主化似乎角色不大。儘管它在社會、福利服務頗有貢獻，但政治性格並不明顯，若非統治菁英內部分裂也難有走上政治化的契機。因此，就馬來西亞的經驗個案而言，民主化的發展不能完全寄希望於促成公民社會，而是胥視社經結構變遷，以及在封建和政治領袖人格色彩濃厚的國家所常見的菁英互動變化。

在沒有政治、社會、文化淵源與傳統的條件下，公民社會並不容易孕育成熟，仍是漫漫長路。當十年前東歐自由化風潮時，德國社會學家達蘭道夫(R.Dahrendorf)在論及公民社會時，語重心長的一段話，也許可以用來充作本文的結語：「要修改憲法、重訂選舉法，只需六個月；要使經濟上軌道，可能需要六年；但要創造一個有著民主的公共領域之自由的公民社會，可能要六十年。」

後記 一九九九年馬來西亞大選淺析

馬來西亞首相馬哈迪在一九九九年十一月十日宣佈解散國會，舉行大選，各州州議會也同步解散，進行改選(東馬的砂勞越與沙巴州議會選舉時程不同，個別舉行)。國會次日正式解散，十一月二十日提名，十一月二十九日進行投票。這是馬來西亞自獨立以來第十屆國會選舉，也是一九九七年受金融風暴影響的國家裡，最遲舉行大選，接受選民洗禮的一國；在韓國、泰國、印尼等國，選民都透過投票程序把執政黨推下台。這次選舉也將是執政集團「國民陣線」(簡稱國陣)有史以來所面對的最艱辛的一場選戰。過去兩年來的政經動盪，重創大馬的政治情勢，連帶造成支配國陣的馬來裔政黨巫統的分裂，新的反對勢力湧現，促成各族群反對陣營的再次結盟。

馬哈迪這次解散國會的時機，大出各方意外。這是一九九七年金融風暴和罷黜前副首相安華後，馬哈迪首度面對民意檢驗，重新尋求委托；由於巫統基層嚴重分裂，加上馬來社會對高層處理安華事件的手法不滿，令巫統為首的國陣政權面對極大的壓力。馬哈迪對大選日期舉棋不定，儘管大選傳聞已久，但國陣政府在十月底向國會提出明年度財政預算案後，一般預料大選將延至二〇〇〇年一月，這次的閃電大選連某些內閣部長也感到驚訝。¹不過，因一九九九年五月前登記的六十八萬新選民要在次年一月才被列入選民名冊，提早大選將使他們失去投票資格，據信這批新選民有大量支持反對黨的年青與中產階級人士。²然而，也有三州的州務大臣反對提前大選，希望爭取更多的準備時間，相信他們是來自東北部馬來裔回教徒集中的地區。³

自從安華去年九月被馬哈迪革除副首相和財政部長職位後，即發動政治改革運動要求馬哈迪下台。較後安華被捕，在瀆職案下被判入獄六年，目前仍面對雞姦前司機的審訊，部分馬來群眾和青年選民因而轉為支持回教黨和安華夫人 Wan Azizah 為首的國民公正黨(簡稱公正黨)。此次大選，國內四個主要反對黨籌組「替代陣線」(Alternative Front)，挑戰國陣政權，成員除公正黨、回教基本教義派主張的回教黨之外，另有華裔為主的民主行動黨(簡稱行動黨)及左翼的人民黨。替代陣線達成協議，一旦執政將推舉安華為首選人選。

一九九五年的上屆大選，國陣在經濟蓬勃發展和族群文教政策的「小開放」下，取得歷來最佳成績，得票率達 65.1%。(見表 8：1)其次，馬哈迪政治宿敵 Tengku

¹ 亞洲週刊(香港)，1999 年 11 月 15 日至 21 日。

² 反對黨質疑政府剝奪了這批新選民的投票權利，而由著名經濟學家 Jomo K.S. 代表入稟法院，要求宣佈若六十八萬新選民無法投票，就不能合法的舉行大選，但直到大選完結後，此案仍未審理。現年 46 歲的 Jomo 也是這批新選民之一。星洲日報(吉隆坡)，1999 年 11 月 18 日。

³ Far Eastern Economic Review, November 25, 1999.

Razaleigh 領導的四六精神黨經歷兩屆大選失利，也在一九九六年宣告解散並低調地重返巫統。馬來人政治重新團結的局面原被視為馬哈迪政治生涯上的最大勝利，然而一九九七年開始的金融風暴卻為大馬政治帶來極大震撼，導致巫統第二度分裂，甚至迫使掌權十八年的馬哈迪與他過去十多年來刻意栽培的接班人安華決裂。⁴本屆大選既是馬哈迪上台後第五度帶領國陣面對大選，也是人民對他過去兩年餘來處理經濟危機和罷黜安華的一次公民表決，選舉結果也將對馬來西亞跨世紀民主化工程的存續與發展具有指標性意義。

表 8：1 1995 年馬來西亞國會選舉結果

政黨	國會席次	州議會席次	得票率(%)
國陣	162	338	65.1
反對黨			
回教黨	7	33	7.3
民主行動黨	9	11	12.1
四六精神黨	6	12	10.2
沙巴團結黨	8	--	3.3
其他	0	--	2.0
總計	192	394	100

資料：Harold Crouch, Government & Society In Malaysia, p.75

替代陣線的四個成員黨集中資源，在全國一百五十二個選區推出單一候選人，以一對一的方式直接對壘國陣，避免選票分散。至於在東馬，替代陣線只與沙巴團結黨和砂勞越革新黨達成某種競選協議，但兩黨未加入這個反對陣線。反對黨在結盟之初，回教黨與公正黨主張在來屆大選推翻國陣，爭取執政，但行動黨態度較為謹慎，認為在群眾仍未有改朝換代的心理準備前，應採取「兩步走」策略，強調「粉碎國陣三分之二霸權」的訴求為宜，先行建立「兩線政治」，待 2004 年或 2009 年的大選才提出執政的訴求。到了選舉前幾個月，替代陣線逐漸形成共識，把大選訴求定位在否定國陣三分之二的執政優勢上，不再把層次拉得過高。

馬來半島四個主要反對黨結盟挑戰國陣，它們的策略是，由回教黨主打馬來半島北部四個以馬來裔農民為主的回教州屬，行動黨則在西海岸的華裔城鎮選區面對馬華公會和民政黨。公正黨則要爭取其他各州馬來裔的傳統巫統選民和混合選區的非馬來裔選民支持。大馬實行單一小選區制，反對陣營打算在各選區只提名一位候選人，避免選票分散。過去歷屆選舉，反對黨得票總和平均達百分之四十以上，只因選區劃分偏差，造成國陣在議席上「過度代表」，輕易壟斷國會三分之二甚至五分之四席次。此次反對勢力的目標明確，即由公正黨分割巫統票源，結合回教黨與行動黨在其傳統勢力範圍的基礎，希望一舉打破

⁴ William Case, "Politics Beyond Anwar : What's New?"

當前巫統支配的政黨格局，促成大馬政黨勢力的重組。

選舉結果

從選舉結果看來，安華效應在本屆大選充分發酵，影響所及，巫統受創最重。國陣雖然成功保住國會三分之二優勢，但席次較上屆大為減少，得票率也從上屆的 65.36% 降至 56.51%。(表 8:2) 在十一個州議會選舉中，國陣雖然在其中九個州皆以三分之二重新執政，卻在西馬的東海岸失利，回教黨不只保住自一九九〇年開始執政的吉蘭丹州政權，也贏得丁加奴州政權。同時，回教黨勢力也突破其傳統勢力範圍，在吉打、玻璃市(Perlis)、彭亨、檳城與霹靂州取得據點，顯示巫統的票源嚴重分裂，不少馬來裔回教徒選票有所鬆動和流失。

相對起巫統在選舉中面對有史以來最大的挫敗，華裔選民適時向國陣表態，成了馬哈迪勝選的關鍵。⁵ 華裔為主的國陣成員黨馬華公會和民政黨，重挫替代陣線中以城市華裔選民為主的行動黨。行動黨雖然比上屆大選多增加一席，但該黨從主席以降有六位重要領袖在選戰中意外落敗，包括長期擔任國會反對黨領袖的該黨秘書長林吉祥和署理主席、人權律師 Karpal Singh。⁶ 若非華裔選民給予國陣明確的支持，國陣肯定難以繼續保住三分之二的席次。

⁵ 亞洲週刊(香港)，1999 年 11 月 15 日至 21 日。

⁶ 其他落選的行動黨領袖有黨主席曾敏興、三位副主席 Ahmad Noor、周政新、Kula Segaran。

表 8:2 1999 年馬來西亞國會與州議會選舉結果

政黨	競選		贏取議席	
	國會	州議會	國會	州議會
國陣	193	394	148	280
巫統	104	275	72	175
馬華公會	35	77	28	68
民政黨	10	27	7	22
印度國大黨	7	15	7	15
沙巴民統	4	--	3	--
沙巴進步黨	3	--	2	--
沙巴人民團結黨	1	--	0	--
沙巴自民黨	1	--	1	--
砂土著保守黨	10	--	10	--
砂人聯黨	7	--	7	--
砂達雅族黨	6	--	6	--
砂國民黨	4	--	4	--
獨立人士(代表國陣)	1	--	1	--
替代陣線	163	394	42	114
回教黨	63	235	27	99
民主行動黨	47	88	10	11
國民公正黨	59	69	5	4
人民黨	4	3	0	0
其他反對黨			3	
團結黨	17	--	3	--
民主黨	11	9	0	0
砂革新黨	5	--	0	--
正義聯盟	1	1	0	0
回陣	1	--	0	--
獨立人士	28	14	0	0

資料：亞洲週刊(香港)，1999年11月15日至21日；

星洲日報(吉隆坡)，1999年12月1日

本屆大選最重大的意義乃巫統的馬來人選票出現前所未有的轉向與分裂，相對起八〇年代末四六精神黨的出走，當時該黨勢力只局限於吉蘭丹一隅，則這回對巫統的衝擊顯然更大。巫統在東北部四個以馬來裔回教徒為主的州屬，失去兩州政權，可見選票有明顯的流失，令其在鄉區的馬來人選區也為之動搖。國陣此役共有四位內閣部長、四位副部長、一位政務次長與一位州務大臣落選，這全為巫統黨籍。巫統競選的 104 個國會議席，只取得 72 席，落選的有 32 席，超過四分之一強，巫統的席次也從上屆國會的 94 席大幅滑落，可謂歷來最大挫敗。此外，一些重量級的領袖多數票也大為減少，其中馬哈迪的多數票少了七

千票，而巫統副主席、教育部長 Najid Tun Razak 也僅以 241 張多數票過關。在馬哈迪的家鄉吉打州，國陣雖然重新執政，但「主席的故鄉」只剩半壁江山，在 15 個國會議席和 36 個州議席中，回教黨取得 8 國席、12 州議席，令馬哈迪力挺的州務大臣 Sanusi Junid 也被迫黯然下台。

回教黨取得歷來最佳戰績，比上屆大選成長三倍以上，得票率增至 15.07%。該黨在吉蘭丹州議席大獲全勝，而在九個國會議席中，國陣只靠 Tengku Razaleigh 保住其 Gua Musang 的安全區。馬哈迪在大選前五個月才臨危授命，委由 Razaleigh 出任巫統丹州聯委會主席，以期憑依其皇室背景與前四六精神黨的勢力收復失地，可是卻幾近全軍覆沒。經此一役，Razaleigh 可能難以東山再起，在巫統黨內力量勢必進一步式微。⁷回教黨在丁加奴也戰績彪炳，在 32 個州議席中取得 28 席，而 8 個國會議席中也大獲全勝。丁加奴是西馬唯一生產石油的州屬，回教黨曾在一九五九年大馬首屆大選時取得該州政權，惟在兩年後因議員跳槽而下台。回教黨現由署理主席、著名回教學者 Hadi Awang 出任州務大臣，該黨在資源豐富的丁州重新執政，對該黨未來發展有重大意義。⁸

回教黨強調以回教治國，倡議成立回教國，東海岸回教徒強調的是道德與精神層面的問題，並非十分重視經濟與發展，國陣的「發展牌」議題無法激起太大作用。反而馬哈迪以粗暴、羞辱的手段處置安華，深受馬來社會基層群眾的不滿。馬來回教徒選票轉投回教黨，並非意味他們完全認同回教黨的施政表現或回教國理念，而是受「安華效應」的發酵，在道德議題上背離巫統。

本屆大選另一觀察焦點是公正黨的表現。該黨主張多元族群路線，但主要由親安華勢力和馬來城市中產階級為主，也受部分非政府組織支持，該黨此次大選僅取得五個國席，得票率達到 11.47%。除 Wan Azizah 在檳州 Permatang Pauh 固守安華選區外，其餘四席都來自吉蘭丹、丁加奴兩州，一般認為是依賴回教黨庇護下出線。在東海岸以外的地區，儘量馬來票有所裂，但因華裔選票靠向國陣，該黨在混合選區並沒有太大的收穫。雖然如此，該黨在吉隆坡一帶的國會議區，許多僅以微差落敗，可見的確取得一些中產階級支持。不過，部分馬來選票雖然對巫統不滿，但在維護馬來人政治霸權的思考下，並不願意把票投給多元族群政黨。公正黨署理主席 Chandra Muzaffar 指出，生活在馬來人心贓

⁷ Razaleigh 此役被視為其個人的翻身之戰，選前 *Asiaweek* 曾以六版篇幅分析 Razaleigh 政治前途，報導中認為他若在吉蘭丹表現良好，則可望在明年的巫統黨選中競逐高層職位，未來甚至問鼎首相大位。見 *Asiaweek*, November 12, 1999

⁸ Hadi Awang 是回教黨青壯代的代表性人物之一，他出生宗教司家庭，畢業於沙地阿拉伯 Madinah 回教大學，並考獲埃及開羅大學回教碩士，七〇年代曾擔任大馬回教青年運動(ABIM)丁加奴區主任。他深具個人魅力與回教學識，每逢週五在住家前的講經論政，頗具影響。Hadi Awang 在黨內予人激進印象，與該黨主席 Fadzir Noor 和吉蘭丹州務大臣 Nik Aziz 的柔順謙和形象成強烈對比。在一九九九年十月國會解散前的會期內，Hadi Awang 原擬提呈私人法案，要求修法懲處回教「叛教者」死刑。

地帶的馬來人，深具安全感而放心投票給反對黨，但一些居住在西海岸的馬來人，因擔心失去馬來人的影響力，只好支持巫統。⁹因此，巫統在非回教黨勢力範圍的馬來州屬，如柔佛、森美蘭、馬六甲等地並沒有失去任何議席。公正黨倉促成軍，政治人材不足，是否會步上當年四六精神黨的後塵，胥視領導菁英的意志和安華官司發展而定。

行動黨雖比上屆多得一席，得票率也微增至 13.63%，但仍成了大選輸家，不過，籍與反對黨結盟，該黨也開始打入馬來社會，成功取得一些馬來選票。自一九七三年起即出任國會反對黨領袖的林吉祥，也首度在國會選舉中以微差落敗，不只反對黨領袖一職拱手讓給回教黨主席 Fadzir Noor，大馬反對勢力的主導力量也落入回教黨手中，這對未來國會生態與政治發展影響深遠。林吉祥認為該黨的失利是與加入替代陣線有關，因回教黨主張回教國理念，引起華裔選民顧慮，並歸咎於國陣展開恐嚇性的負面宣傳，他形容選民「錯失了一個歷史性轉機」。¹⁰然而，若說與回教黨結盟拖跨行動黨選情，則一九九〇年大選該黨亦與回教黨建立間接合作關係，當年該黨一舉取得二十個國席，在檳州也僅以三席之差即可取得政權，當時既未有華裔選民流失一說，奈何如今卻成了敗選原因。華裔選民在九〇年代後傾向國陣，實與大馬政治環境的改變有關，早年行動黨以訴諸華裔族群議題起家，但近年來國陣在經濟、教育政策上的自由化，化解了不少族群糾紛。印尼事件引起的社會動亂，也影響大馬華裔的投票取向，在企求安定下轉投國陣。國陣在大選前一直對華人社會施放利多，如遷建、增建華文小學和承認華教對國家的貢獻，馬哈迪在九月訪問中國大陸，中共總理朱鎔基也在國會解散後按既定行程抵訪，這都被視為國陣向華裔選民大打「中國牌」。在經濟安穩的考量下，華人也以選票間接肯定馬哈迪過去兩年來處理經濟危機的激烈手法。行動黨的失利主要在於傳統族群議題的消退，雖然這在九五年大選已見端倪，但該黨轉型工程一直仍落在形勢之後。行動黨在選後進行改組，林吉祥退居二線，轉任黨主席，由其前政治秘書郭金福出任秘書長，該黨人材與組織凋零，此次局部改組後權力仍由林吉祥主導，並非真正權力轉移。

在巫統的馬來票流失下，過去常因馬來選票護航而當選的國陣非土著成員黨，反而在本屆大選表現出乎理想。馬華與民政黨在競選的四十五個國會議席中，只失去十席給行動黨。這兩個國陣華基政黨也在檳州和霹靂兩個華裔聚集地帶的州議席選舉中重挫行動黨。代表印度裔的印度國大黨更在國、州選舉中全勝。非土著成員黨表現標青，並沒有換來巫統的「獎賞」，在選後的內閣重組

⁹ 星洲日報(吉隆坡)，1999 年 12 月 1 日。

這個觀點在華裔居多的檳州選情中也獲得印證，儘管檳州是安華的據點，但替代陣線僅在州議會中取得三席，國陣在該州並沒有被馬來社會強大的「反風」波及。

¹⁰ 星洲日報(吉隆坡)，1999 年 12 月 1 日。

中，只有印度國大黨多分得一個政務次長官職，馬華與民政黨在政府內的地位並未提升。¹¹學者何啟良認為，華裔選票成關鍵少數，但政治仍處於邊緣地位。

12

在東馬的四十九個國席選舉，砂、沙的國陣成員黨只折損三席，由沙巴團結黨攻陷。東馬的國陣成員「護駕」有功，會否加強砂、沙政府在聯邦的影響，拉近聯邦與地方的關係，有待觀察。團結黨自從一九九〇年大選前幾天「誤判選情」，突然退出國陣，加入 Tengku Razaleigh 領導的反對黨陣線後，就一直徘徊在主流勢力之外，被馬哈迪拒絕重回國陣。雖然該黨在一九九九年三月的沙巴州選舉依然穩住傳統的卡達山・杜順族選區，但已見鬆動之勢。本屆國會選舉，該黨態度謹慎，並未加盟替代陣線，但比起上屆大選取得八席，如今表現大不如前，部分卡達山・杜順族選區也告失陷。該黨自失去州政權後，加上巫統東渡，資源日益流失，僅靠族群動員與反聯邦情結已不足恃，馬哈迪是以拖待變，希望拖跨該黨。不過，東馬選民較重視州選舉，國會選舉結果不能反映真正民意。

回教黨成為大選贏家，令回教勢力抬頭，大馬是否面臨新一波的回教化政策壓力，備受關注。由於國會朝野兩大黨俱為回教徒政黨，巫統為了重新收攬回教徒選票，可能與回教黨展開回教化政策上的競逐。林吉祥認為回教黨壯大不利大馬政治發展，國會已失去制衡回教化的理性政治力量。前馬來亞大學教授、人民黨主席 Syeh Husin Ali 也表示，大馬政治將愈趨宗教化與種族化。不過，在選舉結果揭曉後的十二個小時，形象溫和的副首相 Abdullah Badawi 接受新加坡海峽時報(Straits Times)專訪，聲稱「巫統不走回教激進路線」，將繼續在宗教上採取中庸方式，¹³有向外界信心喊話用意。

由於朝野兩大陣線皆以多元族群政黨結盟而成，族群議題並未成為選舉主軸，或成為激情動員的訴求，這多少是九〇年代大馬政治進步的象徵。誠如何啟良所言，這是大馬「種族政治」的新元素，即種族政治還沒有消失，因為它根深蒂固，但此後可能會以另一個面目出現。¹⁴從積極角度觀察，由於兩方都有馬來人與華人選民支持，都以多元族群為基礎，Chandra Muzaffar 以此認為「兩線政治」在馬來西亞終於露出雛型。¹⁵不過，倘若替代陣線成員的結盟沒有進一步的制度化並加以鞏固，這個樂觀的期待可能還言之過早，尤其是行動黨會

¹¹ 在巫統挫敗的氣氛下，馬哈迪更不願對非土著作過多的「讓步」，以免引起土著社會的非議。如何既在族群平衡考量下重新爭取馬來選民，勢必令馬哈迪費煞思量。

¹² 何啟良，「種族政治新元素」，南洋商報(吉隆坡)，1999年12月4日。

¹³ 星洲日報(吉隆坡)，1999年12月2日。

¹⁴ 何啟良，「種族政治新元素」，南洋商報(吉隆坡)，1999年12月4日。

¹⁵ 星洲日報(吉隆坡)，1999年12月5日。

否因回教化問題，而與回教黨產生更大的磨擦。¹⁶

安華下台後，牽動了國家與社會的關係，統治集團的分裂令公民社會力量復興，不少社運人士和非政府組織投入政治改革運動。不過，在反對黨旗幟下參選的非政府組織領袖，全都宣告落選。

結語

一九九九年馬來西亞大選有甚多值得觀察之處。首先，由於安華事件意外造成馬來社會基層的分裂，導致巫統在東北馬的鄉區馬來票源轉向，相當部分流至回教黨與公正黨。不過，在中南馬的馬來票流失情況仍不可觀，成了本屆大選巫統的堡壘區。巫統馬來票源分散，對大馬政治發展意義鉅大，這說明巫統牢不可破的政治神話有鬆動之虞，馬來人是國內最大族群，而巫統又是支配性的政治力量，因此唯有當馬來社會的分化和吹起求變之風，大馬整體的民主化才會出現契機。國陣在本屆大選取得 148 席，巫統只居 72 席，不達半數，成了最大輸家。不過，儘管巫統的支配性稍減，但回教黨適時填補此一空間，這證明馬來人支配性霸權的事實並未動搖。

在大馬社會裡，巫統以馬來人權益的捍衛者自居，但對回教教義持較為溫和的立場，必須兼顧非回教徒社會的感受，維持一種中庸與平衡的姿態。這與回教黨激進的回教化策主張有所區隔。這回馬來社會的選票分裂，主要表現在東北馬保守的馬來回教徒地帶，其他地區的馬來選票即使有所分裂，但基於「馬來人主權」的族群意識，並不放心把票源投給其他多元族群反對黨，所以不足以讓公正黨在城鎮或混合選區有太大收穫。長期以來因巫統與回教黨的競爭，使馬來社會隱約出現「馬來人的兩黨制」，經過此役回教黨的更加茁壯，這種情勢已愈加明顯。

不過，在代表保守資產階級的巫統與回教基本教義的回教黨之間，公正黨的馬來中產階級政黨形象也在選戰中隱然確立，馬來政治的版塊移動工程似待進一步變化。由於回教黨與行動黨在宗教與世俗化的議題上有重大分歧，公正黨的存在就成了兩者溝通、合作的中介，而且也符合當前社會期待一個新興馬來裔中產階級的政黨出現，而這正是大馬政治前所未有的新局。

華裔政治經歷八〇年代的抗議與吶喊的狂飆後，在九〇年代似乎安於現狀。經過九五年與九九年兩屆大選，大部分華裔選民重新凝聚在執政黨旗下，改變了以往因支持反對黨而出現「馬來人在朝，華人在野」的局面。華裔在本屆大

¹⁶ 丁加奴的回教黨新政府成立後，建議向非回教徒徵收「特別稅」(Kharaj)，不只引起華社與商界反對，替代陣線的行動黨與人民黨也作出批評，公正黨也持保留態度。

選所發出的訊息是寧可維持現狀而非改變現狀，安華效應與政治改革的訴求只在青年選民中發揮效用，大部分中產階級與婦女選票則選擇安定與秩序。這並非表示華裔選民的保守與冷漠，也不是對民主、自由等訴求視若無睹，而是出自大馬「危機社會」的特性使然。所謂「危機社會」，是指大馬社會存在著一個比民主、民生議題更為重要的社會危機，在此一危機並未獲得解決的前提下，政權轉移不容易成為可能，而大馬的社會危機就源自族群與宗教的議題。過去當強大的巫統存在時，華裔反而放心支持反對黨，以抗議國陣的種種族群、文化政策上的偏差。一旦巫統政策上出現寬鬆後，即所謂「小開放」時，若替代陣線又無法提供可資信任的治國方針和成熟的執政團隊，而巫統分裂又加深華裔選民對安定前景有所疑慮時，面對一個不確定的「危機社會」，兩害相權取其輕，華裔還是只好回頭支持國陣。

九〇年代大馬社會力的解放，經歷過安華事件後政治改革運動的衝擊，已觸動了社會變革思潮。非政府組織和馬來中產階級影響已日見抬頭，尤其巫統的馬來選票出現鉅大分裂之時，更大大鼓舞了公民社會的士氣與信心。民間力量與社會力必需深化公民社會的內涵，強化跨族群意識和公民權利意識，朝更廣泛的社會議題努力，爭取社會改革陣營的支持。

參考書目

(一)中文資料

Barrington Moore，民主與獨裁的社會起源(台北：遠流出版社，民國 81 年)

Benedict Anderson，吳睿人譯，想像的共同體(台北：時報出版，1999 年)

Carole Peterman，呂文通、邱坤玄譯，參與和民主理論(台北：幼獅，民國 67 年)

Cheong Mei Sui、Adibah Amin，謎情背後的人物—達因(吉隆坡：Pelanduk Publication，1997)

Diane K. Mauzy 主編，東盟國家政治(北京：中國社會科學出版社，1990 年)

Francis Fukuyama，誠信(台北：立緒，民國 87 年)

Lucian W. Pye，李偉成譯，東南亞國家政治體系論(台北：五南，民國 80 年)

S. P. Huntington，第三波：二十世紀末的民主化浪潮(台北：五南，民國 83 年)

S.P.Huntington，王冠華等譯，變化社會中的政治秩序(北京，三聯書局，1989 年)

丁仁方，威權統合主義：理論、發展、與轉型(台北：時英出版社，1999)

井上達夫，「自由民主主義與亞洲價值」，二十一世紀(香港：中文大學中國文化研究所)，第 54 期，1999 年 8 月號，頁 4-12

王佳煌，國家發展(台北：台灣書店，民國 87 年)

王振寰，誰統治台灣(台北：巨流，1996)

王紹光，挑戰市場神話(香港：牛津大學出版社，1997)

王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告(香港：牛津大學出版社，1994)

甘陽，「『民間社會』概念批判」，中國論壇(台北)，第 32 卷第 2 期，民國 80 年 11 月 1 日，頁 66-73

田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 編，鞏固第三波民主(台北，業

強出版社，1997 年)

石之瑜、凌煥銘，「西方關於東亞民主化的研究」，中國大陸研究教學通訊(台北：台灣大學政治系)，第 19 期，1997 年 4 月

托克維爾，董果良譯，論美國的民主(北京：商務印書館，1996 年)

托克維爾，舊制度與大革命（香港：牛津大學出版社，1994 年）

朱雲漢，「寡佔經濟與威權政治體制」，收錄於蕭新煌等著，壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析(台北：台灣研究基金會，1989 年)

江炳倫，亞洲政治文化個案研究(台北：五南，1990)

何明修，「後馬克思主義者的市民社會理論：比較與批評」，思與言(台北)，第 36 卷第 4 期，1998

何啓良，「馬來西亞新經濟政策能否延續」，中國論壇，第 333 期，民國 78 年 8 月 10 日，頁 61-65

何啓良，「新者未立、悵然無歸—九十年代後期動盪中的馬來西亞華人社會」，邁向二十一世紀海外華社之變遷與發展—市民社會之探討國際學術研討會論文(台北)，1999 年 5 月 29 日

何啓良，「路漫漫其修遠兮：馬來西亞國家機關、公民社會與華人社會」，馬來西亞華人研究學刊(吉隆坡)，第 1 期，1997 年 8 月

何啓良，「種族政治新元素」，南洋商報(吉隆坡)，1999 年 12 月 4 日

何啓良，政治動員與官僚參與(吉隆坡：華社資料研究中心，1995)

何增科，「市民社會與文化領導權：葛蘭西的理論」，中國社會科學季刊(香港)，第 4 期，1993，頁 28-33

吳乃德，「搜尋民主化的動力—兼談民主轉型的研究方向」，台灣社會研究季刊(台北)，第 2 卷第 1 期，頁 145-162

吳文程，政黨與選舉概論(台北：五南，1995)

吳國光、鄭永年，論中央—地方關係(香港：牛津大學出版社，1995)

吳睿人，「民主化的弔詭與兩難？—對於台灣民族主義的再思考」，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》(台北：月旦出版社，1997年)

宋鎮照，「馬來西亞國家機關與外來投資之政經分析」，《問題與研究》(台北)，第34卷第3期，1995年3月，頁65-83

李光耀，*李光耀回憶錄*(台北：世界書局，1998)

李略，「市民社會和社團主義—國家與社會關係分析模式」，《中國社會科學季刊》(香港)，春季號(總第25期)，1999年

周雪光編，《當代中國的國家與社會關係》(台北：桂冠出版社，1992年)

林水欅、何啓良、何國忠、賴觀福合編，《馬來西亞華人史新編，第二冊》(吉隆坡：馬來西亞中華大會堂總會，1998)

林毓生，「中國傳統的創造性轉化」，《歷史月刊》(台北)，1996年4月號，頁72-82

胡佛，「威權政體的傘狀結構」，《二十一世紀》(香港：中文大學中國文化研究所)，第6期(1991年)，頁36-40

韋伯，*經濟與社會*(北京：商務印書館，1998年)

徐正光、宋文里合編，《台灣新興社會運動》(台北：巨流，民國78年)

時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中 的國家與社會(北京：北京大學出版社，1996年)

殷海光基金會主編，《市民社會與民主的反思》(台北：桂冠，1998年)，頁1-18

祝家華，*解構政治神話*(吉隆坡：華社資料研究中心，1994年)

崔貴強，*新馬華人的國家認同轉向：1945-1959*(新加坡：南洋學會，1990年)

張茂桂，「民間社會、資源動員與新社會運動：台灣社會運動研究的理論志向」，《香港社會科學學報》(香港：城市大學當代中國研究中心)，第4期，1994年秋季

張茂桂，*社會運動與政治轉化*(台北：國家政策研究中心，民國78年)

張笠雲等著，《社會組織》(台北：國立空中大學，82年8月)

張靜，*法團主義*(北京：中國社會科學出版社，1998)

強生(Chalmers Johnson)，*推動日本奇蹟的手—通產省*(台北：經濟與生活出版社，民國74年)

郭仁德，**勞工黨血淚二十年**(吉隆坡：馬來西亞華人文化協會，1991年)

陳允中，「馬來西亞九十年代的國族營造」，收錄於**大馬青年**(台北：馬來西亞旅台同學會，1995)頁 4-25

陳忠信，「台灣社會傳統與現代因素的競賽：公民社會出現了嗎？」，「**邁向公與義的社會**」研討會論文(台北：時報文教基金會主辦，1999年11月27日)

陳明通，**派系政治與台灣政治變遷**(台北：月旦出版社，1995年)

陳師孟等，**解構黨國資本主義**(台北：自立，1991年)

惠爾(K.C.Wheare)，**聯邦政府**(台北：商務印書館，1992)

景躍進，「“市民社會與中國現代化”學術討論會述要」，**中國社會科學季刊**(香港)，第5期，1993年

曾慶豹，**哈伯瑪斯**(台北：生智，1998年)

新加坡聯合早報編，**李光耀 40 年政論選**(新加坡：報業控股華文報集團，1993年)

楊建成，**馬來西亞華人的困境**(台北：文史哲，1982年)

楊培根，**法律常識：憲法**(吉隆坡：雪蘭莪中華大會堂，1990年)

詹運豪，**九〇年代大馬政治**(砂勞越：Impact Management，1997年)

達爾(Robert A.Dahl)，**民主理論的前言**(香港：牛津大學出版社，1995年)

趙建民，**威權政治**(台北：幼獅文化，民國83年)

鄭宇碩、羅金義編，**政治學新論**(香港：中文大學出版社，1997年)

鄧正來，「**台灣民間社會語式的研究**」，**中國社會科學季刊**(香港)，第5期，1993年

鄧正來，「**市民社會與國家—學理上的分野與兩種架構**」，**中國社會科學季刊**(香港)，第3期，1993年

鄧正來、J.C.亞歷山大編，**國家與市民社會**(北京：中央編譯出版社，1999年)

蕭全政，**政治與經濟的整合**(台北：桂冠，1988年)

謝復生，政黨比例代表制(台北：理論與政策，民國 81 年)

賽·胡先阿利等，修憲風雲(吉隆坡：沖擊出版社，1993 年)

檳城消費人協會編，荼毒生靈—紅坭山輻射毒害事件(檳城：檳城消費人協會，出版年月不詳)

顧忠華，「公民社會在台灣的成形經驗」，紀念殷海光先生逝世三十週年「自由、平等與社會正義研討會」論文，1999 年 9 月 16、17 日

顧忠華，「公民社會與非營利組織—一個理論性研究的構想」，亞洲研究(香港：珠海大學亞洲研究中心)，1998 年 4 月

顧昕，「結社自由與中國公民社會的發展之道」，信報財經月刊(香港)，總第 263 期，1999 年 2 月

龔宜君，外來政權與本土社會(台北縣：稻鄉，民國 87 年)

(二)英文資料

A.B.Shamsul, "The Battle Royal : The UMNO Election of 1987," in Mohammed Ayoob and Ng Chee Yuen eds., *Southeast Asian Affairs 1988*(Singapore : Singapore Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp. 170-188.

Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (Cambridge University Press, 1991)

Alan F. Fowler, *Non-Government Organisations and The Promotion of Democracy in Kenya*(Ann Arbor, Mich. : University Microfilms International Dissertation Service, A Bell & Howell Co.,1994)

Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope-Essays on Development and Latin America*(New Haven : Yale University Press, 1971)

Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge : Harvard University Press,1979)

Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1988)

Alias Mohamed, *PAS' Platform : Development And Change 1951-1986*(Malaysia : Gateway Publishing House,1994)

Anwar Ibrahim, *The Asian Renaissance* (Singapore : Times,1996)

Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration* (New Haven : Yale University Press, 1977)

B.H.Shafruddin, *The Federal Factor in the Government and Politics of Peninsular Malaysia* (Singapore : Oxford University Press, 1987)

Boo Cheng Hau, *Quotas Versus Affirmative Action-A Malaysian Perspective*(Kuala Lumpur : Oriengroup, 1998)

Bruce Gale, *Politics and Publics Enterprise in Malaysia*(Petaling Jaya : Eastern Universities Press, 1981)

Chandra Muzaffar, *Freedom in Fetter*(Penang : Aliran, 1986)

Chandra Muzaffar, *Islamic Resurgence in Malaysia* (Kuala Lumpur : Fajar Bakit, 1987)

Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Co., 1978)

Chin Ung Ho, *Chinese Politics In Sarawak : A Study of The Sarawak United People's Party*(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1996)

D.W.Jones, K.Jayasuriya, D.A.Bell and D.Brown, "Towards A Model of Illiberal Democracy," in D.A.Bell and D.Brown, K.Jayasuriya and D.W.Jones eds., *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia* (New York : St. Martin's Press, 1995)

David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System," *World Politics*, No.9,April, 1957, pp.242-264.

Diane K. Mauzy and R.S. Milne, "The Mahathir Administration in Malaysia : Discipline through Islam", *Pacific Affairs* Vol.56, No.4 (Winter 1983-1984), pp.617-648

Diane K. Mauzy ed., *Politics In The Asean States*(Kuala Lumpur : Marican & Son,1984)

Diane K. Mauzy, *Barisan Nasional : Coalition Government in Malaysia*(Malaysia : Marican & Son, 1983)

Dietrich Rueschemeyer , "The Self-Organization of Society & Democratic Rule: Specifying the Relationship" in Dietrich Rueschemeyer, Marilyn Rueschemeyer & Bjorn Wittrock ed., *Participation & Democracy*.(M.E.Sharp, 1998)

Edmund Terence Gomez and Jomo K.S., *Malaysia's Political Economy : Politics, Patronage and Profit*(United Kingdom : Cambridge University Press,1997)

Edmund Terence Gomez and Jomo K.S., *Malaysia's Political Economy : Politics, Patronage and Profit*(United Kingdom : Cambridge University Press,1997)

Edmund Terence Gomez, "Malaysia," in Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings

eds., *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Vol. : *Southeast Asia* (England : Ashgate , 1998), pp.226-288.

Edmund Terence Gomez, *Chinese Business In Malaysia : Accumulation, Accommodation And Ascendance*(Surrey : Curzon Press, 1999)

Edmund Terence Gomez, *Political Business: Corporate Involvement of Political Parties in Malaysia*(Townsville, Australia: Centre for Southeast Asian Studies, James Cook, 1994)

Edmund Terence Gomez, *Politics in Business : UMNO's Corporate Investments*(Kuala Lumpur : Forum,1990)

Edmund Terence Gomez,*The 1995 Malaysian General Elections*(Singapore : Institute of Southeast Asian Studies,1996)

Ellis, S. J. & Noyes, K. K., *By the People : A History of Americans as Volunteers* (San Francisco : Jossey - Bass Publishers , 1990)

Evelyne Huber, Dietrich Rueschemeyer, &John D. Stephens, "The Paradox Of Contemporary Democracy", *Comparative Politics*,Vol.29, No.3 (1997)

Fareed Zakaria, "Culture Is Destiny", *Foreign Affairs* ,Vol.73, No.2(March/April 1994),pp.109-126

Francis Fukuyama, *The Great Disruption : Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York : Free Press, 1999)

Francis Loh Kok Wah, "Modernisation, Cultural Revival and Counter-Hegemony:The Kadazans of Sabah in the 1980s",in Joel S.Kahn and Francis Loh Kok Wah eds.,*Fragmented Vision : Culture and Politics in Contemporary Malaysia* (Australia : Allen & Unwin,1992)

Garry Rodan, "Civil Society and Other Political Possibilities in Southeast Asia," *Journal of Contemporary Asia*, Vol.27, No.2 (1997)

Gerald Clarke, *The Politics of NGOs in South-East Asia : Participation and Protest in the Philippines*(London : Routledge, 1999)

Gordan Means, "Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore," *Journal of Democracy*, (1996), 7(4), pp.103-117.

Gordan P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*(Singapore : Oxford University Press, 1991)

Gordan P. Means, *Malaysian Politics*(London : Hodder and Stoughton, 1976)
Gordon White , “Prospects for Civil Society in China”, *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.29,(1993)

Gordon White , “Prospects for Civil Society in China”, *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.29,(1993)

Gordon White , *Riding the Tiger* (Standford University Press, 1993)

Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, Maryland : Johns Hopkins University Press, 1986)

Hansmann , H. “Economic Theories of Nonprofit Organization.” In Powel , W.W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*(New Haven: Yale University Press, 1987)

Hari Singh, “Tradition, UMNO and political succession in Malaysia,” *Third World Quarterly*, Vol.19, No.2 (1998),pp.241-254.

Harold Crouch, “Authoritarian Trends, the UMNO Split and the Limits to State Power” in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah eds.,*Fragmented Vision : Culyure and Politics in Contemporary Malaysia*(Australia : Allen & Unwin, 1992)

Harold Crouch, “Malaysia : Do election make a difference?” in R.H.Taylor ed., *The politics election in Southeast Asia*(United State : Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1996)

Harold Crouch, “Malaysia : Neither authoritarian nor democratic,” in *Southeast Asia In The 1990s*(Australia : Allen & Unwin, 1993)

Harold Crouch, *Government and Society In Malaysia* (Australia : Allen&Unwin, 1996)

Hassan Karim & Siti Nor Hamid eds. *With The People : The Malaysian Student Movement 1967-1974*(Petaling Jaya : INSAN,1984)

Heng Pek Khoo, *Chinese Politics in Malaysia : A History of the Malaysian Chinese Association* (Singapore : Oxford University Press, 1988)

Ho Khai Leong, “Aggrandizement of Prime Minister’s Power : The Transformation of the Office of the Prime Minister in Malaysia,” *International Asienforum*, 3/4, (1992)

Ho Khai Leong, Indigenizing the State : The New Economic Policy and the Bumiputera State in Peninsular Malaysia, Ph.D. Dissertation, The Ohio State University 1988.

Hojman, *Chile : The Political Economy of Development and Democracy in the 1990's*(Pittsburgh : University Pittsburgh Press,1990)

Human Watch Report 1998(United State : Human Watch, 1998)

J. McCarthy and M. Zald, "Resources Mobilization and Social Movements : A Partial Theory" *American Journal of Sociology* , No.,82 (1977), pp.1212-1239.

A. J. Nownes, "The other exchange : Public interest groups, patrons, and benefits", *Social Science Quarterly*, Vol.76 No.2, (1995)

James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant : Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven : Yale University Press, 1976)

James Chin, "Politics of Federal Intervention In Malaysia,With Reference to Sarawak, Sabah and Kelantan," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.35,No.2 (July 1997), pp.96-120.

James Chin, "Going East : UMNO's Entry into Sabah Politics," *Asian Journal of Political Science* , Vol.7, No.1, (June 1999), pp.20-40.

James V. Jesudason, "The syncretic state and the structuring of oppositional politics in Malaysia," in Garry Rodan ed., *Political Oppositions in Industrialising Asia*(London : Routledge 1996), pp.128-160.

James V. Jesudason, *Ethnicity and the Economy : The State, Chinese Business, and Multinational in Malaysia*.

James V. Jesudason, *Statist Democracy and the Limits of Civil Society in Malaysia*,(Singapore : Department of Sociology, National University of Singapore,1993), Working Papers Series No. 119.

Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak State*(Princeton : Princeton University Press, 1988)

Joel S.Kahn, "Growth, economic transformation, culture and the middle classes in Malaysia," in Richard Robison and David S.G.Goodman eds., *The New Rich in Asia : Mobile phones, McDonalds and middle-class revolution*(London : Routledge, 1996), pp.49-78.

John Fuston, *Malay Politics in Malaysia : A study of the United Malays National Organisation and Party Islam* (Kuala Lumpur : Heinemann, 1980)

John Keane, Civil Society and the State : New European Perspectives (London : Verso,1988)

Jomo K. S., *Mahathir's Economic Policies*(Kuala Lumpur : INSAN, 1989)

Jomo K.S. , "Malaysia : From Miracle to Debacle," in Jomo K.S. ed., *Tigers in*

Trouble(London : Zed Books, 1998), pp.181-193.

Jomo K.S. and Patricia Todd , *Trade Unions And The State In Peninsular Malaysia* (Kuala Lumpur : Oxford University Press,1994)

Jomo K.S. ed., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities* (Malaysia : Westview Press, 1995)

Jomo K.S., “Capital, the state and labour in Malaysia”, in Juliet Schor and Jong-I I You eds.,*Capital the State and Labour : A Global Perspective* (Aldershot, UK : Edward Elgar, 1995), pp185-238.

Jomo K.S., “Deepening Democracy With More Checks and Balances”, in Muhammad Ikmal Said and Zahid Emby eds., *Malaysia Critical Perspectives*(Petaling Jaya : Malaysia Social Science Association,1996)

Jomo K.S., “Election’s Janus face : Limitations and potential in Malaysia,” in R.H.Taylor ed., *The politics election in Southeast Asia*(United State : Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1996)

Jomo K.S., *A Question of Class : Capital , the State, and Uneven Development in Malaya* (Singapore : Oxford University Press, 1986)

Jomo, *Beyond 1990 : Consideration for a New National Development Strategy*(Kuala Lumpur : Institute for Advanced Studies, University of Malaya, 1989)

Juan J. Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes,” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science, Vol.3*(Reading , Mass. : Addison-Wesley Publishing Company,1975)

Juan J. Linz, “Transitions to Democracy,” *Washington Quarterly* (1990), No.5

Juan J. Linz , “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, No.1 (Winter 1990), pp.84-91

Judith Nagata, *The Reflowering of Malaysian Islam* (Voncouver : University of British Columbia Press, 1984)

K. Ramanathan Kalimuthu, “The Sabah State Elections Of April 1985,” *Asian Survey*, Vol.XXVI, No.7 (July, 1986), pp.815—837.

Khoo Kay Jin, “The Grand Vision : Mahathir and Modernisation,” in Joel S.Kahn and Francis Loh Kok Wah eds.,*Fragmented Vision*(Australia : Allen & Unwin,1992), pp.44-76.

Kim Dae Jung, “Is Culture Destiny?”, *Foreign Affairs* ,Vol.73, No.6(November/December 1994)

Larry Diamond, “Toward Democratic Consolidation,”, *Journal of Democracy*,Vol. 5,

No.3,(1994)

Larry Diamond, "Rethinking Civil Society : Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy* Vol.5, No.3 (1994) , pp.4-17.

Lim Teck Ghee, "Nongovernment Organizations in Malaysia and Regional Networking," in Tadashi Yamamoto ed., *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community : Nongovernmental Underpinnings of the Emerging Asia Pacific Regional Community*(Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1995), pp.165-181.

Logging Against The Natives of Sarawak (Kuala Lumpur : INSAN,1992)

Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston : Little, Brown Co., 1966)

Lucian W. Pye, *Southeast Asia's Political Systems*(New Jersey : Prentice-Hall, 1967)

Mahathir Mohamad and Shintaro Ishiharo, *The Voice of Asia* (Tokyo : Kodansha International and Kinokuniya Co., 1995)

Mahathir Mohamad, *Asia New Deal*(Kuala Lumpur : Pelanduk, 1998)

Mainwaring, "Presidentialism, Mutlipartism, and Democracy : The Difficult Combination," *Comparative Political Studies* , No.26 (1993), pp.198-228.

Marvin L. Roger, "Patterns of Change in Rural Malaysia : Development and Dependence", *Asian Survey* (August,1989), Vol. 29 No.8, pp.784-785.

Marvin Rogers, *Local Politics in Rural Malaysia: Patterns of Change in Sungai Raya* (Boulder : Westview Press, 1992)

Mavis Puthucheary, "The NEP and Privatisation : Conflicts in Economic Policy" in V.Kanapathy (ed.) *The Mahathir Era: Contributions to National Economic Development* (Petaling Jaya: International Investment Consultants, 1989)

Michael Leifer, *A Dictionary of Southeast Asian Politics* (London : Routledge, 1995)

Michael Leigh, "Political Economy of Logging In Sarawak, Malaysia" in Philip Hirsch and Carol Warren eds., *The Politics of Environment in Southeast Asia : Resources and Resistance* (London : Routledge , 1998),pp.93-106.

Michael Mann, *Political Power and Social Theory* (Greenwich, Conn. : JAI Press, 1980)

Michael Mann,*The Rise of Classes and Nation-State*(Los Angles : University of California Press, 1993)

Milton J. Esman, Administrative and Development in Malaysia:Institution Building

and Reform in a Plural Society(Ithaca : Cornell University Press,1972)

Muhammad Ikmal Said, "Ethnic Perspectives of the Left in Malaysia", in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah eds.,*Fragmented Vision : Culyure and Politics in Contemporary Malaysia*(Australia : Allen & Unwin, 1992)pp.254-281.

Noeleen Heyzer, James V. Riker and Antonio B. Quizon eds., *Government-NGO Relations in Asia* (London : Macmillia Press,1995)

P.Ramasamy, *Plantation Labour, Unions, Capital, And the State In Peninsular Malaysia*(Kuala Lumpur : Oxford University Press,1994)

Peter Evans, et.al. ed., *Bringing the State Back In*(London : Cambridge University Press, 1985)

Peter Searle, *The Riddle Malaysian Capitalism : Rent-seekers or real capitalists* (Australia: Allen&Unwin, 1999)

Phang Siew Nooi, *Financing Local Government in Malaysia*(Kuala Lumpur:University of Malaya Press, 1997)

Philip J. Eldridge, *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1995)

Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, Vol.36 (1974)

Power Play: Why the Bakun Hydroelectric Project is Damned(Kuala Lumpur : INSAN,1996)

Putman, Robert D. with Robert Leonardi and Refaella Y., *Making Democracy Work : Civil Tradition in Modern Italy*(Princeton : Princeton University Press, 1993)

Putman, Robert D. with Robert Leonardi and Refaella Y., *Making Democracy Work : Civil Tradition in Modern Italy*(Princeton : Princeton University Press, 1993)

R.K.Vasil, *Politics in a Plural Society : A Study of Non-Communal Political Stability in Malaysia*(Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971)

R.S. Milne., 'Malaysia –Beyond the New Economic Policy', *Asian Survey* , Vol.26, No.12., pp. 1366-1382.

R.S. Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics Under Mahathir* (New York : Routledge,1999)

R.S. Milne and Diane K.Mauzy, *Politics and Government in Malaysia*(Singapore : Federal Publications, 1978)

R.S. Milne, 'The Politics of Malaysia's New Economic Policy', *Pacific Affairs*,Vol.49,

No.2, Summer 1976.

R.S.Milne, "Technocrats and Politics in the ASEAN Countries," *Pacific Affairs*, Vol.55. No.3, (Fall 1982), pp.403-429.

R.S.Milne, *Government and Politics in Malaysia*(Boston : Houghton Mifflin, 1967)

Rais Yatim, *Freedom Under Executive Power : A Study of Executive Supremacy*(Kuala Lumpur : Endowment Publication, 1995)

Rajeswari Kanniah and Meenakshi Raman, *People's Access To The Legal System : A Grassroots Perspective*(Singapore : CAP and Friedrich-Naumann-Stifung, 1986)

Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven : Yale University Press , 1999)

Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*(New Haven : Yale University Press)

Rueschmeyer, Dietrich,et al,*Capitalist Development & Democracy* (Polity Press ,1992)

S.Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review*, Vol.59(1994)

Salamon and Anheier, *The Nonprofit Sector in the Developing World : A Comparative Analysis*(United Kingdom : Manchester University Press, 1995)

Salamon Lester M, "Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations." In Powel, W.W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*(New Haven : Yale University Press, 1987)

Schram, Vicki R., in Moore, Larry F.ed., *Motivating Volunteers How the Rewards of Unpaidwork Can Meet People's Needs*(Vancouver : Volunteer Publication , 1985)

Second Outline Perspective Plan 1991-2000 (Kuala Lumpur : Malaysia Government, 1991)

See Jonathan A. Fox and L. David Brown eds., *The Struggle for Accountability : The World Bank, NGO's and Grassroots Movement* (Cambridge , Mass : MIT Press,1998)

Selvakumaran Ramachandran, *Indian Plantation Labour In Malaysia*(Kuala Lumpur : S.Abdul Majeed & Co.,1994)

Shamsul A. B., *From British to Bumiputera Rule* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1996)

Syed Farid Alatas, *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia : The*

Rise of the Post-Colonial State(London : Macmillan Press , 1997)

Tan Liok Ee, “Dongjiaozong and the Challenge to Cultural Hegemony 1951-1987” in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah eds.,*Fragmented Vision : Culture and Politics in Contemporary Malaysia*(Australia : Allen & Unwin, 1992)pp.181-201

Tan Liok Ee, *The Politics Of Chinese Education in Malaya 1945-1961*(Kuala Lumpur : Oxford University Press,1997)

Ted Robert Gurr, Barbara Harff, *Ethnic Conflict In World Politics*(United State : Westview Press, 1994)

Ted Robert Gurr, *When Men Rebel* (New Jersey : Princeton University Press, 1970)

Tun Salleh Abas with K. Das, *May Day for Justice*(Kuala Lumpur : Magnus,1989)

Von Vorys, *Democracy without Consensus : Communalism and Political Stability in Malaysia*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1975)

Wee Chong Hui,*Sabah and Sarawak in The Malaysian Economy*(Kuala Lumpur : S.Abdul Majeed & Co.,1995)

Weisbrod , Burton A. *The Nonprofit Economy*(Cambridge , MA. : Harvard University Press , 1989)

William Case, “Politics Beyond Anwar : What’s New ?” *Asian Journal of Political Science*, Vol.7,No.1,(June 1999), pp1-19.

William Case, “Semi-Democracy in Malaysia : Withstanding the Pressures For Regime Change,” *Pacific Affairs*, No.66(1993),pp.183-205.

Zakaria Ahmad, “Malaysia : Quasi-Democracy in a Divided Society,” In Diamond, Linz, and Lipset eds., *Democracy in Development Countries*, Vol.3(Boulder, Colorado : Lynn Rinner, 1988), pp.347-381.

Zakaria Haji Ahmad ed., *Government and Politics of Malaysia* (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1987)

(三)馬來文資料

Ahmad Nidzammuddin Sulaiman et al., *Politik Sarawak*(Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka, 1994)

Chandra Muzaffar, *Pelindung?*(Kuala Lumpur : Aliran, 1992)

Jomo K.S. ed., Jomo K.S. ed., *Suria Terbenam Jua : Ajaran “Pandang ke Timur”*(Kuala Lumpur : INSAN,1992)

Jomo K.S., *Masyarakat Malaysia: Cabaran Sosio-Ekonomi*(Kuala Lumpur : INSAN,1991)

Masyarakat Madani : Satu Tinjauan Awal(Selangor : Malaysia Institute Development Strategies, 1998)

Rustum A. Sani, *Malayu Baru dan Bangsa Malaysia*(Kuala Lumpur : Utusan,1993)

Shaikh Mohd Noor Alam, *Federalism di Malaysia*(Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka,1988)

(四)報章、雜誌

星洲日報(吉隆坡)

南洋商報(吉隆坡)

中國時報(台北)

資料與研究(吉隆坡)

亞洲週刊(香港)

New Strait Times

Star

Times

Far Eastern Economic Review

Asiaweek