

馬來西亞「新經濟政策」的背景與性質

吳祖田

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

馬來西亞的「新經濟政策」(*Dasar Ekonomi Baru*, DEB; *New Economic Policy*, NEP) ①係於一九七一年頒佈，而於一九九〇年終止。在此二十年間，馬來西亞歷經東姑阿都拉曼(Tunku Abdul Rahman)、敦拉薩克(Tun Abdul Razak bin Dato Hussein)、胡申翁(Husein Onn)、以及現任的馬哈迪(Mahatir bin Mohammad)等，前後四位總理；一九七四年的第四屆、一九七八年的第五屆、一九八二年的第六屆、一九八六年的第七屆，以及一九九〇年的第八屆等五屆國會議員選舉；以及包含著「新經濟政策」的第二個至第五個馬來西亞計畫(*Malaysia Plan*)。

馬來西亞是一個後殖民地的、第三世界的、發展中國家。這種國家有不少的例子。它們主要的不同，在於它們的地理位置，以及殖民地經驗的不同。但馬來西亞却有一個和較少國家相同的特徵，那就是它是一個多種族的社會。而種族的因素從殖民地時期開始就是馬來半島居民經濟生活中的一個不能忽略的因素。

在殖民地時期，馬來亞的經濟生產是以錫、橡膠及棕櫚油等初級產品為主。

在獨立前，巫統與馬華公會的領袖們協議了一項不成文的協定或「議價(bargain)」，後來成為聯合邦憲法的部份條款。這個協議承認馬來人在政治上的象徵性的以及實質上的主導性，並且承諾了一些特別的政策，以改善馬來人的社會與經濟地位。非馬來人則獲得公民權、文化權的一定程度的保障、以及從事經濟活動的自由。簡言之，這個協議是交換性質的：以馬來人政治主導的制度化來交換華人在經濟上持續的相對主導性。這個「種族『議價』(communal "bargain")」遂成為各種政治體系的核心原則。依據官方的解釋：

① Oo Yu Hoek, *Ethnic Chameleon: Multiracial Politics in Malaysia* (Petaling Jaya, Selangor Darul Ehsan, Malaysia: Pelanduk Publications, 1991), pp. 13, 113~114.

憲法的條款是這個國家的所有社群間協定的結果。它們是諸商與妥協的產品。它們代表這個國家的各個種族間的約束性協定，並且是如基本自由、政府組織、以及一些其它細節性條款等憲法結構的基礎。^②

馬來亞於一九五七年自英國的殖民統治之下獨立成爲馬來亞聯合邦，由馬來亞聯合邦的國父東姑阿都拉曼出任總理。馬來亞聯合邦又於一九六三年與新加坡、沙巴及砂勞越合併成立馬來西亞聯合邦，仍由東姑阿都拉曼續任總理，並於一九六六年頒佈第一個馬來西亞計畫。一九六五年，新加坡州從馬來西亞聯邦中脫離出來，成爲一個新的獨立國家。馬來西亞於一九六九年五月在首都吉隆坡爆發種族衝突事件。

本文的目的，擬對一九七〇年以來馬來西亞社會的政治經濟新秩序中的「新經濟政策」的背景與性質，嘗試做簡要而基本的初步探討。關於「新經濟政策」在其實施過程中所遭遇到的困難，以及它的成就與缺失，則擬另文論述。

貳、「新經濟政策」的背景

馬來亞聯合邦於一九五七年獨立時，它的經濟似乎是蓬勃的，百分之八十五的總出口毛利是來自橡膠與錫，雖然已有人憂慮其在出口部門的不成比例的數量。^③

對馬來亞及馬來西亞而言，明白宣示以重組社會以及在各民族之間創造真正的團結爲目標的長程經濟計畫，是一種新的經驗。一九五七年獨立以後，馬來亞政府的經濟政策不再受到海外投資者或外國政府利益之決定。從一九五六年到一九六〇年的第一個馬來亞計畫、以及一九六一年到一九六五年的第二個馬來亞計畫中，經濟成長和消除種族團體間的經濟不平等是政府的主要目標。但在執行這些計畫時，前者是主導的，而後者是限制的。這些計畫還假設較大的經濟成長將能達成較多就業機會的第三個目標。^④

「新經濟政策」是在第二個馬來西亞計畫中揭示出來的。所以第一個馬來西亞計畫（一九六六—七〇）自然是「新經濟政策」的最直接背景。

第一個馬來西亞計畫，係以相同的優先順序，強調兩個馬來亞計畫中的經濟成長、消除種族團體之間的經濟不均衡，以

註② Simon Barraclough, *A Dictionary of Malaysian Politics* (Singapore: Heinemann Asia, 1989), p. 16.

註③ Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, Macmillan Asian Histories Series (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Education, 1982), p. 263.

註④ *Ibid.*, p. 282.

及擴大就業機會等三個主要目標。經濟成長最受到注意，因為它被認為是達成其它兩個目標的關鍵。^⑤

第二個馬來西亞計畫對於「新經濟政策」之前十年的一九六〇年到一九七〇年描述如下：

雖然在改善匱乏者的經濟情況方面有相當的進步，經濟不均衡的問題仍然存在。雖然有一些移出農業部門的動態，也有移向農業部門中生產性比較高的活動，但大部分的人口仍然在鄉村地區從事低收入的活動。傳統部門和現代部門之間仍然繼續存在著收入和生活情況的廣大差距。那是由於不同的教育、就業和擁有或接觸企業資源的機會。這些差異又因馬來人和其它土著民族集中於低收入活動而擴大。^⑥

一九六〇年代的經濟策略未能為馬來人產生充分的經濟利益。因而需要新的大膽的措施來解決馬來人與非馬來人之間的廣大經濟不平等。^⑦

顧名思義，「新經濟政策」是一個經濟政策，但它的近因却是一個政治事件，也就是一九六九年大選以後的五月種族衝突。^⑧

一九六九年五月十三日，馬來西亞首都吉隆坡發生了種族暴動事件。佐摩（Jomo Kwame Sundaram）指出，三個平行的與相關因素的發展導致一九六九年五月的事件：（一）馬來西亞民眾對聯盟（Alliance）政府的各種政策，特別是經濟與文化方面的政策日漸失望；（二）日漸增長的巫人中產階級拒斥東姑對華商及外商的容讓；（三）選民，特別是在馬來半島的選民對聯盟黨的拒斥，轉而支持反對黨派。^⑨ 默密特（Ozay Mehmet）亦認為「五一三」事件直接導致政府採納「新經濟政策」。^⑩

一九六九年的種族暴動以後，政府制定了「新經濟政策」，透過雙重的策略，以促進國家團結。^⑪ 馬國政府重估整個經濟成長與馬來人要求更大比例地分享該國家財富的問題。一九七〇年在馬來半島的所有七十九萬一千六百個家庭中，有百分之四十九點三的家庭的收入是在貧窮線以下，每人每月收入為三十三馬幣。其中大約百分之七十五是馬來人。^⑫

註⑤ Ibid.

註⑥ *Second Malaysian Plan*, p. 18; 引自 Leon Comber, *13 May 1969: A Historical Survey of Sino-Malay Relations* (Singapore: Graham Brash, 1985), p. 56.

註⑦ Fong Chan Onn, *The Malaysian Economic Challenge in the 1990s: Transformation for Growth* (Singapore: Longman Singapore, 1989), p. 70.

註⑧ R. S. Milne, "The Politics of Malaysia's New Economic Policy," *Pacific Affairs*, Vol. 49, No. 2, Summer 1976, p. 235.

註⑨ Jomo K. S., "Whither Malaysia's New Economic Policy?" *Pacific Affairs*, Vol. 63, No. 4, Winter 1990-91, p. 471.

註⑩ Ozay Mehmet, *Development in Malaysia: Poverty, Wealth and Trusteeship* (London: Croom Helm, 1986), p. 6.

註⑪ Barracough, *op. cit.*, p. 60.

註⑫ Andaya and Andaya, *op. cit.*, p. 284.

巫統 (United Malay National Organization, UMNO) 自一九四六年成立以來，即關注馬來人的貧窮問題。因而「新經濟政策」中的消除貧窮的部分並非新創。¹³

「新經濟政策」有兩個背景。一個背景是自馬來西亞於一九六三年成立以來即持續實施的五年經濟計畫。另一個背景則是遠自英國殖民時代即存在的馬來民族及其它土著民族與華、印及歐洲等非土著民族之間的經濟不均衡。

迨一九七一年二月恢復議會政府時，社會和經濟政策的基礎逐漸奠定，「全國行動委員會」草擬，復經「全國諮詢委員會」討論改善的藍圖「朝向國家和諧」的政府白皮書，其中列出了終止緊急狀態以及恢復國會的條件。¹⁴

在上述的白皮書以及政府領導階層的公開評論中顯示，「五一三事件」的一個可能原因是經濟的情況，而主因又可能是馬來人相對於非馬來人間的相對經濟剝奪。¹⁵

「五一三」的種族暴動事件，是馬來西亞歷史在許多方面的分水嶺。政府對於貧窮和社會的重構，特別是對於馬來人在國家的經濟成長與發展中的參與的態度與政策都有激烈的改變。自一九六九年起，政府政策受到「新經濟政策」的指導與規範以後的所有計畫，都提到「新經濟政策」以及第二個馬來西亞計畫中所提示的前景綱要計畫 (*Outline Perspective Plan*)，將促成在一九九〇年達成「新經濟政策」的目標。在「新經濟政策」之下，從第二個馬來西亞計畫到第五個馬來西亞計畫 (*Fifth Malaysian Plan 1986~1990*) 的所有的發展計畫，都是以全馬來西亞為範圍。¹⁶

東姑拉曼下台而由敦拉薩克於一九七〇年九月二十二日接任總理以後，領導階層的轉換，開啟了一個重建的時代，也改變了馬來西亞的性質與精神，至少到一九九〇年「新經濟政策」終止時為止。¹⁷

敦拉薩克的領導以及國家行動委員會 (National Operations Council, NOC) 開啟了種族中心發展 (ethnocentric development) 的新時代。這個時代的特徵有國家意識形態 (Rukunegara) 的頒佈以及稱為「新經濟政策」的國家發展政策的執行。¹⁸

註¹³ Chandra Muzaffar, *The NEP, Development and Alternative Consciousness* (Penang: Aliran Kesedaran Negara, 1989), pp. 3~7.

註¹⁴ Gordon P. Means, *Malaysian Politics: The Second Generation*, Southeast Asian Social Science Monographs (Singapore: Oxford University Press, 1991), p. 23.

註¹⁵ Gordon P. Means, "Special Rights' as a Strategy for Development: The Case of Malaysia," *Comparative Politics*, Vol. 5, No. 1, October 1972, p. 59; Means, *Malaysian Politics*, p. 23.

註¹⁶ George Cho, *The Malaysian Economy: Spatial Perspectives* (London: Routledge, 1990), pp. 46~48.

註¹⁷ Oo, *op. cit.*, p. 14.

註¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

一九六九年五月以後，政府分別在政治與經濟方面都有所反應。在政治方面，由巫統、馬華公會以及馬印國大黨所組成的聯盟黨，在敦拉薩克的領導之下，擴大成爲在一九七四年的第四屆國會大選中共有十個成員黨派參選，¹⁹而又在最近一次的一九九〇年的第八屆大選中共有十三個成員黨派參選的「國家陣線」政黨聯合。²⁰

政府在經濟方面的行動，則因受到政治妥協需要的影響，而逐漸形成「新經濟政策」，已成爲政治經濟體的一部分。²¹第二個馬來西亞計畫代表一九六九年五月暴動以後的經濟政策討論的總結。²²「新經濟政策」的基本目標，是在一九七一年七月十一日在國會提出的第二個馬來西亞計畫中。²³馬來西亞的「新經濟政策」於一九七〇年形成，而於一九七一年在第二個馬來西亞計畫中提出。²⁴

自一九七〇年以來，馬來西亞的經濟發展一直是以「新經濟政策」爲指導原則。²⁵

「新經濟政策」的淵源是政治的；它的頒佈是爲了要避免一九六九年五月的政治事件的重演。政府的政策基本上是反應了「種族議價（communal bargain）」的精神，而在經濟範疇內的「新經濟政策」，與在政治範疇中的「國家陣線」中的聯合（coalition）的概念是相對應的。「新經濟政策」的一個顯著特徵，就是政府欲透過經濟政策來達到社會的、政治的以及經濟的目標。由政府決定來執行的「新經濟政策」具有相當重的政治影響。由此可以預見，「新經濟政策」的執行所可能產生的意外結果，將形塑馬來西亞未來的政治。²⁶

一九七一年五月二十七日，拉薩克總理在記者會上宣佈第二個馬來西亞五年經濟發展計畫大綱（一九七一至一九七五年

註19 R. S. Milne, "Malaysia and Singapore in 1974," *Asian Survey*, Vol. XIV, No. 2, February 1975, p. 169; Diane K. Mauzy, *Barisan Nasional: Coalition Government in Malaysia*, Marican Academic Series (Kuala Lumpur: Marican & Sons, 1983), pp. 86-97.

註20 關於「國家陣線」政黨聯合的概況，請參見：吳祖田，「馬來西亞之「國家陣線」政黨聯盟」，問題與研究，第三十卷，第三期，民國八十年三月，七七至九二頁。Thomas Kurian, ed., *Encyclopedia of the Third World*, 4th ed., Volume II (New York: Facts on File, 1992), p. 1204.

註21 Ahmad Idriss bin Mohd. Noor, *Malaysia's New Economic Policy* (Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1990), p. 36.

註22 *Ibid.*, p. 37.

註23 Means, *Malaysian Politics*, p. 23.

註24 H. Osman-Rani, "Malaysia's New Economic Policy: After 1990," *Southeast Asian Affairs 1990* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), p. 205.

註25 本村陸男，「評處於十字路口之馬來西亞經濟調整政策呢還是改變經濟結構」，汪慕恆譯，東南亞研究，一九八八年第一期（總第五十九期），一九八八年二月，一三三頁。

註26 Milne, "The Politics of Malaysia's New Economic Policy," p. 261.

），此計畫是具有雙重目標的經濟政策。²⁷

一九六九年五月以後，協助馬來人的政府政策的強度和範疇都戲劇性地改變了。「新經濟政策」被認為是馬來人改善其經濟情況的最後機會。²⁸故而我們或許可以說，「新經濟政策」不但有其理所應有的經濟背景，而且它還有與一般經濟政策不同的種族政治的背景。

「新經濟政策」一方面是對一九六九年五月事件的政治回應；另一方面它的政策目標是直接從殖民經濟體制所造成的經濟、社會與政治問題之中產生出來的。到第一個馬來西亞計畫為止的經濟政策，都是朝向於獲得更高速度的經濟成長，減低對橡膠與錫出口的依附，更高的就業率，以及收入與財富的更公平的分配。「五一三事件」不過是反映了這些政策尚未達成的事實。在一九七〇年，大約百分之四十九的馬來半島的家庭的收入低於貧窮線；而在其中的百分之八十八是在鄉村地區。農民為百分之四十八，其中百分之三十且為農場或農園工人。貧窮戶的地理分佈則有百分之四十二居住在吉蘭丹(Kelantan)、玻璃市(Perlis)、丁加奴(Terengganu)及吉打(Kedah)等北部及多數為馬來人的各個州。²⁹

江炳倫教授指出，以第二個馬來西亞計畫為具體架構的「新經濟政策」，不論就其政策目標、執行途徑、或各族團對它的看法而言，都是政治和經濟因素無法辨別清楚的。³⁰

綜合言之，依據以上的歷史陳述，我們可以對「新經濟政策」的背景簡單歸納如下：

第一、在「新經濟政策」以前，至少有相當大部分的馬來西亞人的收入是在貧窮線以下的。

第二、在「新經濟政策」以前的馬來西亞人口的經濟結構是不平衡的，並且經濟功能呈現了種族分工的現象。默密特指出，馬來西亞的經濟活動在傳統上就是與種族相關聯的。殖民者控制農場、銀行、金融與公共行政。原先是為錫礦與農場而輸入的華人與印度人，他們以廉價勞工在現代的經濟部門中逐漸地興起成為主導的團體。在發展殖民經濟的過程中，馬來(巫)人被遺留且依附在僅足糊口的農村農業上。這種歷史過程的副產品就是馬來西亞的經濟承襲了組織散裂的傳統(Legacy of fragmented organization)。例如勞力市場的特徵是族群上的散裂(ethnic fragmentation)。其中除了技術、性別與區域的差異外，在工資上也常見巨大與持續的種族差異現象。³¹

註27 劉文榮，馬來西亞華人經濟地位之演變，海外華人經濟叢書第五種(臺北：世華經濟出版社，民國七十七年)，一七三頁。

註28 Milne, "The Politics of Malaysia's New Economic Policy," p. 238.

註29 Cho, *op. cit.*, pp. 68-69.

註30 江炳倫，「馬來西亞的政治文化」(第七篇)，載江炳倫，亞洲政治文化個案研究(臺北：五南圖書出版公司，民國七十八年)，一七九至一八〇頁。

註31 Mehmet, *op. cit.*, p. 7.

第三、在「新經濟政策」以前的馬來西亞社會是不够團結的。這一點可以由「五一三事件」清楚地顯示出來。

叁、「新經濟政策」的目標與內容

「新經濟政策」是在第二個馬來西亞計畫（一九七一至一九七五年）中提出，並成爲它的基本目標：

該計畫包含一項雙重發展目標的「新經濟政策」。第一重目標是要藉由不分種族地提高馬來西亞人的收入水準和增加就業機會，而達成減低而最後消除貧窮。第二重目標是要加速重組馬來西亞社會的過程，以改正經濟不平衡，以減低並最後消除種族與經濟功能的重疊情形。這個過程牽涉及鄉村生活的現代化，都市活動的快速與平衡的成長，以及在所有部門以及所有層次建立馬來商業與工業社群，以致馬來人與其它土著民族得以在國家經濟生活的所有方面成爲完全的夥伴。……故而在執行這個政策時政府將確定沒有特定的團體會經驗任何的損失或者是感受任何的剝奪。³²

「新經濟政策」是一個雙目標的政策。它的第一個目標是要不分種族地消除貧窮。也就是說，「新經濟政策」是一個掃貧的政策。「新經濟政策」的第二個目標是要重組馬來西亞社會，使得工商業同等普及於各個種族（包含外國人在內）之間。此外，「新經濟政策」還希望藉著它的實施而達成國家團結。也就是說，政府希望藉由實施「新經濟政策」的積極政策作爲，而消除可能再度造成「五一三」事件的部分原因。

一九七一年到一九七五年的第二個馬來西亞計畫，是一系列著眼於達成「新經濟政策」的兩個主要目標的發展計畫中的第一個。³³

第一個目標的達成，是要藉由便利貧窮者接觸到土地、有形資本、訓練以及公共設施。第二個目標的達成，則是要藉由減低馬來人和其它土著團體對基本農業的依附。這是要藉由增加他們在經濟的、現代的、鄉村及都市部門的參與。政府在增加馬來人參與時，也試圖減輕華人的憂慮，避免華人擔憂這是要在犧牲他們的情況下達成的。它聲明重組將透過持續的經濟成長，而不是透過重新分配現有資源來達成。政府認爲此即「在過程中無任何特定團體遭受任何損失、或感受任何被剝奪感」之意。³⁴

³² *The Second Malaysian Plan 1971-1975*, pp. 1, 11-11 Comber, *op. cit.*, pp. 83-84; James P. Ongkili, *Nation - Building in Malaysia 1946-1974* (

Singapore: Oxford University Press, 1985), p. 224; Barraclough, *op. cit.*, p. 60; Cho, *op. cit.*, p. 68.

³³ Andaya and Andaya, *op. cit.*, p. 284.

³⁴ *Ibid.*

馬來西亞的「新經濟政策」基本上是一個重組馬來西亞經濟的所有及分配結構的政策。亦有如默密特所言，是一種以「信託發展 (development by trusteeship)」為基礎的獨特計畫策略。³⁵他認為，馬來西亞的「新經濟政策」信託策略有兩項基本特徵：一、關於預算與資源分配以及投資的優先順序的決定，是依據由管理者所制定的規則與程序，在非競爭性的情況下做成，二、對於資源的控制，則授予管理者，而與其所有權分離。³⁶

基本上，「新經濟政策」是過去「社會契約」的延展，而仍舊以馬來人的「特別權利」為「新經濟政策」的基石，但此時是透過國家的干預，而使「新經濟政策」更為公開與嚴厲地執行。³⁷

自一九六九年以來，民族主義情緒的矛頭便是指向國家取得外資及華資企業的政策。這是蘊涵於「新經濟政策」之中的，它尋求建立馬來人的中產階級，以及要確定在一九九〇年達成馬來人在所有的經濟部門占據百分之三十的所有權及就業。

³⁸ 從一九七一年到一九九〇年之間要執行的「新經濟政策」，是一項為滿足馬來人要求減少經濟的不均等的政策，而同時維持長程成長的努力。³⁹

「新經濟政策」最明顯的取向就是對財富所有權的重構。巫人與巫人的利益，也就是政府信託機構與國營企業，到一九九〇年要達到擁有公司部門的股權資本的至少三〇%，而在一九七〇年這項比率低於二%。政府並列出在各個部門所希望達成的目標。⁴⁰

原先構想中的「新經濟政策」，並未計畫強制既有的公司抽出投資來達成巫人資本的累積。巫人資本的擴張，是要在成長與自願抽出投資的情況下發生的。除了外資橡膠公司，所有團體的資本持有均將增加。⁴¹

由於要達成這些目標，根本就超出巫人商人階級的能力，於是國有企業被指定為取得資產的主要工具。這些資產要「為巫人及其它土著團體儲存在信託之中，直到他們能够自力取得這些股份之時為止」。在計畫中，百分之三十的目標中的百分

註³⁵ Mehmet, *op. cit.*, p. 6.

註³⁶ *Ibid.*

註³⁷ Osman - Rani, *op. cit.*, p. 213. 關於馬來人的特別權力請參見 Means, "Special Rights' as a Strategy for Development," pp. 29~61.

註³⁸ Fatimah Halim, "The Transformation of the Malaysian State," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 20, No. 1, 1990, p. 72.

註³⁹ Andaya and Andaya, *Loc. Cit.*

註⁴⁰ Jesudason, *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and Multinationals in Malaysia*; East Asian Social Science Monographs (Singapore: Oxford University Press, 1989), pp. 71~72.

註⁴¹ *Ibid.*, p. 72.

之二十二點六將由公有部門持有，而僅有百分之七點四由個人持有，因此，國有企業與機構所要承擔的沉重負擔是相當明顯的。^{④2}

從「放任國家」到「干預主義國家」的過渡，可以從巫人領袖擴大其政治基礎，以及增加巫人團體的經濟能力的雙重欲望兩個角度來進行分析。雖然新一代的馬來領袖對於所有權問題的熱衷是有自利的意義，但「新經濟政策」却不能如此輕易地就貶為狹隘的階級利益。有些學者的有影響的看法，認為「新經濟政策」是由「官僚階級」發動，以自我轉換成爲新的「官僚資產階級」的一個赤裸裸的策略。「官僚階級」是一個含意相當廣泛的名詞，它包括政界人士、官僚以及皇族，任何與國家沾上一點邊的人士。由於在後殖民社會中的（以馬來人爲主的統治精英）被認爲是比資產階級（以華人爲主的商業團體）享有相對比較有力量的地位，官僚階級被認爲有能力及機會透過國家來爲擴大個人的財富有所作爲。特別是國有企業讓這個階級透過高昂的董事費用、過度豐厚的薪給以及舞弊來獲取財富。這種分析雖然有相當程度的真實性，但其弱點則是它忽視社會上的政治與種族的取向。種族團體及次級團體被視爲爭逐更大財富的階級派系。政治動員以及爲政黨與國家營造政治基礎的重要性受到輕視；政黨被視爲是階級派系增進自身利益的工具，而種族的訴求僅只是各種形式的意識形態的運用而已。^{④3}

由於這種看法忽略種族結構與政治競爭，它終究是過於狹隘與偏執一面的。在許多社會中，特別是在如臺灣、新加坡與南韓等比較同質的社會中，強而有力的官僚成功地將既有的國內外企業團體導向高度的經濟成長，而獲得許多威望與回報。我們不易論稱在這些國家中的官僚階級，是利用國家來變成追求狹隘經濟利益的中產階級。我們必須要詢問是否在強勢國家中的官僚及政界人士普遍都欲求這種地位。再者，特別是在馬來西亞，這種看法未曾檢視非精英的馬來人是否支持政府。倘若他們果然支持政府，則我們就不能輕易視整個「新經濟政策」的策略爲僅只是一個少數精英尋求加大其財富的策略。^{④4}

「新經濟政策」，明顯地含有許多巫人政治官僚精英的利益。但我們也必須將「新經濟政策」視爲一項爲巫人提供一項「新政」的更寬廣的政治策略。這是對於政黨力量以及消除巫族團體普遍與長久歷史的經濟與團體弱勢意識而言，是相當重要的。藉由獲得對社會資源的較大控制，因而有助於形塑巫族的流動性與財富的擴大，政府在適當的情況下可能爲整個巫族團體創造一個有利的情況。^{④5}

基本上，「新經濟政策」是過去「社會契約」的擴展，馬來人的「特殊權力」仍爲「新經濟政策」的基石，但「新經濟

註④2 Ibid.

註④3 Ibid., pp. 72~73.

註④4 Ibid., p. 73.

註④5 Ibid.

政策」因有政府的直接干預，在執行「新經濟政策」時，自更爲公開以及有力。⁴⁶

「新經濟政策」的第一個目標爲不分種族消滅貧窮。重點則在馬來人貧窮問題，尤其是馬來傳統農業部門。因而馬來西亞政府消滅貧窮的長期策略如下：

- (一) 在發展計畫下，開發大量土地，給予更多人直接就業，增加收入。
 - (二) 加速擴大園主樹膠翻種計畫的面積，以及設立現代化的加工廠，生產標準馬來西亞橡膠，以增加膠農的收入。
 - (三) 通過使用科學與技術，發展家畜業以及農耕與漁業的現代化技術，來鼓勵鄉村的現代化。
 - (四) 通過農民協會、農業銀行及國民銷售局，來展開有關擴展農業信用貸款，及改善銷售安排的擴展計畫。
 - (五) 提供城市與鄉村低收入者教育、衛生、住屋、自來水及電力等。
- 「新經濟政策」的第二個目標，是重構馬來西亞社會，其方案爲：

(一) 在設立工商企業方面，政府將採取直接及積極的任務，先由信託方式管理，最後移交馬來人及其他土著居民。

(二) 政府將通過區域性大計畫與工業區，建立新發展中心及市區以及鼓勵工業的分佈，這方面的努力將集中在現有及新地區的城市化及現代化計畫。

(三) 更加強調給予馬來人及其他土著有關管理及執行發展方面的特別訓練，使他們有所準備，以便擁有及管理工商企業。重組社會的目標，是在一九九〇年內，各門類和各種規模的工商企業活動，在擁有及管理方面至少應有三十%馬來人參與。在一段時間內，創造一個可生存和有活力的馬來人工商社會，在現代企業中和非馬來人並駕齊驅及做有效的聯營。⁴⁷

設定的目標是到一九九〇年時，馬來人的公司所有權將達百分之三十，非馬來人百分之四十，外資百分之三十，相對於在一九七〇年時的一點九，三十七點四及六十點七。爲了實現這項改變，政治精英開始迅速擴大國營企業部門，以及建立馬來人的中產階級。⁴⁸

英國經濟學人週刊甚至於論稱，「簡言之，『新經濟政策』的目標，是從華人的少數重新分配財富到馬來人的多數去」

。49

「前景綱要計畫」預估馬來半島的貧窮率將從一九七〇年的百分之四十九降低到一九九〇年的百分之十六。⁵⁰

註46 Osman-Rani, *Loc. Cit.*

註47 劉文榮，前引書，一七三至一七五頁。

註48 江炳倫，前引書，一八〇頁。Jesudason, *op. cit.*, pp. 1-2.

註49 The Economist, Volume 318, Number 7694, February 16th, 1991, pp. 23-24.

註50 Jomo, *op. cit.*, p. 472.

肆、「新經濟政策」的性質

由「新經濟政策」所揭示的目標，我們就能了解到它基本上是一個重構種族經濟結構的政策。而這種政策的淵源，則可以遠溯到英國殖民時代馬來人的特別權力，和馬來亞聯邦成立時的「種族議價」。

從「新經濟政策」的內容來看，它是對馬來人的財富所有權以及就業給予優惠的種族優惠政策。對馬來人做出這些優惠的理由，便是自英國殖民時代以來，馬來人所受到的不平等的經濟待遇。

米而恩 (Robert Steven Milne) 形容「新經濟政策」的性質為巫統利用「國陣」取得全面政治控制之後，另一個可用以加強經濟控制的傑作。^{⑤1}

另一位西方觀察家形容，它才是馬來西亞真正的國家理念。^{⑤2}

默密特稱「新經濟政策」為托管或信託式的發展政策，他還為「新經濟政策」提出了一個「幼年工業 (infant industry)」的論證。^{⑤3} 歐斯曼拉尼 (H. Osman - Rani) 則指稱「新經濟政策」為國家整合的工具。^{⑤4}

伍、結語

馬來西亞的「新經濟政策」，基本上是一個重組馬來西亞經濟的所有及分配結構的政策；也是一個發展經濟、分配財富以及減少貧窮的經濟政策。同時，「新經濟政策」也是一個社會政策。但它以種族團體為標準來分配財富、重構種族團體間的經濟結構關係這一個面向，却是相當地特別，因而特別地引發研究興趣。

一九七〇年到一九九〇年的二十年期間，對馬來西亞而言，是極其重要的二十年。如在前言中所言及，這是馬來西亞社會在歷經馬來亞聯合邦的獨立、馬來西亞的成立、新加坡的分離，以及「五一三」暴動事件中所呈現出來的種族問題等，後殖民地的初步政治經濟發展以後，馬來西亞社會比較自主地建立其自有的政治經濟秩序的幼年發展時期。

從本文之分析可知，種族問題是馬來西亞社會所需要面對及處理的最嚴重的以及最根本的問題。

註⑤1 Milne, "The Politics of Malaysia's New Economic Policy," p. 239; 江炳倫·前引處。

註⑤2 Milne, *Ibid.*, p. 235; 江炳倫·同註⑤1。

註⑤3 Mehmet, pp. 6-9.

註⑤4 H. Osman - Rani, "Economic Development and Ethnic Integration: The Malaysian Experience," *Sojourn: Social Issues in Southeast Asia*, Volume 5, Number 1, February 1990, p. 1.