

馬來西亞之「國家陣線」政黨聯盟

吳祖田

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

馬來西亞聯邦 (Federation of Malaysia, 簡稱大馬) 於一九六三年九月十六日正式成立。①它是一個後殖民地的、第三世界的、發展中國家，而且是一個多元種族的國家。

馬來西亞的「國家陣線」(Barisan Nasional, BN; National Front, NF, 簡稱國陣) 政黨聯盟是於一九七四年五月三十日由敦拉薩克 (Tun Abdul Razak) 總理宣佈由九個政黨組成的。

馬來西亞聯邦成立時的執政黨是一個由巫人統一組織 (United Malays National Organization, UMNO, 簡稱巫統) 、馬來西亞華人公會 (Malaysian Chinese Association, MCA, 簡稱馬華公會) 與馬印國大黨 (Malaysian Indian Congress, MIC) 等代表三個民族的三個政黨所組成的聯盟。該政黨聯盟在一九六四年及一九六九年的全國大選中都在國會中享有過半數的席次。在一九六四年更擁有百分之七十七點四的國會席次。

一九六九年五月十日的第三屆全國大選以後，因華巫種族摩擦而於五月十三日發生種族暴亂事件。②嗣後，東姑拉曼 (Tunku Abdul Rahman) 授權副總理拉薩克組織全國行動委員會 (National Operations Council) ，接管馬國政府，恢復國內的秩序。③

註① Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, Macmillan Asian Histories Series (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Education, 1982), p. 274.

註② 江炳倫, 「馬來亞華巫衝突縱橫談」(第十四篇), 載江炳倫, *政治學論叢, 華欣學術叢書之十*(臺北: 華欣文化事業中心, 民國六十四年), 二一六頁。

註③ 同註②, 二一六頁。

現代馬來西亞歷史的分水嶺是一九六九年五月十三日在吉隆坡的種族暴動事件，以及其後的政治的與經濟的變動。^④楊建成指出，我們可以將「五一三」事件之後的馬來西亞政黨政治史稱做「國家陣線」時代的政黨政治。^⑤

「五一三事件」，或者可以說是馬來亞獨立，及馬來西亞的建立，以及新加坡的分離等後殖民地政治發展之悲劇性的高潮。它結束了自獨立以來的初步建國的蜜月階段，並且同時將這個新國家所含有的一些基本問題激烈地呈現出來。

「五一三事件」是馬來西亞社會的一個重要的轉捩點。從此以後的馬來西亞社會的政治經濟秩序，可視為「五一三」以後的重建以及持續發展出來的馬來西亞社會的政治經濟新秩序。這個秩序的主要特徵，是「國家陣線」所代表的政治力量的組合，亦即馬來西亞「國家」的性質，以及「新經濟政策」(New Economic Policy, NEP)所代表的經濟發展目標及其隱含的社會及種族政策，以及由此所衍生的對外政策，甚至於包括「向東看」(Look East)的政策。本文的目的擬對自一九七〇年以來馬來西亞社會中政治力量的組合部份，也就是對「國家陣線」嘗試做一個簡要而基本的初步探討。

再者，本文亦可視為種族區分 (ethnic divisions) 對於發展政策及過程衝擊的一個個案研究。這種研究是有其相當重要性的。因為種族同質的國家是例外，而不是常規。有所有的國家中，有多達百分之三十的國家中的最大種族團體，甚至於並不構成人口中的多數。其它值得研究的例子尚有蓋亞那、斯里蘭卡、斐濟、津巴布韋與千里達，以及甚至於黎巴嫩等國家。^⑥

自一九七〇年以來的二十年中，馬來西亞歷經了東姑拉曼、敦拉薩克、胡先翁 (Husein Onn) 以及現任的馬哈迪 (Mahatir bin Mohamad) 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次國會議員選舉；以及包含着「新經濟政策」的第二個至第五個等四個「馬來西亞計畫」。

貳、淵源與背景

「國家陣線」的前身是聯盟黨 (The Alliance Party)。聯盟黨源起於一九五二年吉隆坡市選舉中，巫統與馬華公會的

註④ 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)，一七七頁。

註⑤ 楊建成，*馬來西亞華人的困境：西馬來西亞華巫政治關係之探討*一九五七—一九七八，文史哲學集成七十一(臺北：文史哲出版社，民國七十一年)，一七一—一七二頁。

註⑥ Goh Cheng Teik (吳智德), *Racial Politics in Malaysia* (Petaling Jaya, Malaysia: FEP International Sdn Bhd., 1989), pp. 15-16; James V. Jendason, *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and Multinationals in Malaysia*, East Asian Social Science Monographs (Singapore: Oxford University Press, 1989), pp. 2, 4.

一個務實的選舉盟約 (electoral pact)。這項安排的成功導致一項更永久性的聯盟，而當馬來西亞於一九五五年舉行聯合邦立法委員會 (Federal Legislative Council) 選舉時，馬印國大黨亦加入聯盟黨，但該聯盟黨僅差一個席次就囊括所有的席次。^⑦

由於聯盟黨是唯一證實擁有超種族支持及擁有全國性組織基礎的政黨，所以聯盟黨在爭取獨立的談判中扮演主要的角色，並組成獨立的馬來亞的第一個政府。^⑧

在東姑拉曼的領導之下的聯盟黨，基本上是一個保守的政治體，在其領導階層中反映了各個種族團體的主要權力精英。馬來人在官僚體制及巫統中扮演主導的角色，而華商則在馬華公會中扮演主要的角色。^⑨

「聯盟體制」(Alliance system) 的特徵是以追求種族團體的權力分享 (communal power sharing) 為基礎的三方面的超種族的安排，承認馬來人政治地位的升高，並以各個種族團體的精英間的「種族議價」(racial bargain) 為其支柱。^⑩

在一九六九年的大選中，這個體系受到它所不能承受的政治壓力的壓迫。受到多數華人選民的拒斥而在選舉中大為受挫的馬華公會暫時撤出了聯盟黨。在一段緊急狀態的統治期間以後，巫統透過與各個非馬來人反對黨派的一系列聯盟，並藉由將聯盟擴大為「國家陣線」，以尋求恢復「聯盟體制」的力量。^⑪

一九六九年五月十三日以後，最高的領導階層感覺以前的「議價」及聯盟黨不足以確立種族和諧。在暴動以後不久，敦拉薩克和一小組親近的顧問在金馬崙高原 (Cameron Highlands) 集會，研究發展出一套新的統治策略的可能性。他們認為根據種族團體的壓力而改動政策是錯誤的，以及需要為國家制訂一套長程的政治與社會、經濟政策。在隨後的討論與集會之中，他們獲得了一些關於政治方面的基本想法：要政治 (politicizing) 的情形必須減低；巫統的主導地位必須確立；馬來人的團結以及接受馬來人的民族主義將是一項主要的目標；尋求擴大聯盟黨的基礎以獲致政治共識；調整英式的議會民

註⑦ Simon Barraclough, *A Dictionary of Malaysian Politics* (Singapore: Heinemann Asia, 1988), pp. 3-4; Goh, *Ibid.*, pp. 69-70.

註⑧ Barraclough, *Ibid.*, p. 4.

註⑨ *Ibid.*

註⑩ *Ibid.*: 關於團體主義 (communism) 的討論請見 Vernon Van Dyke, *Introduction to Politics*, The Nelson-Hall Series in Political Science (Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1988), pp. 58, 176, 245, 251, 270-272, 277.

註⑪ Barraclough, *Ibid.*

主制以適應本地的情況；以及政治關係中曖昧不明之處必須去除。¹²

設立國家協商委員會是將以上政治方面的想法轉變成爲行動的第一步。國家協商委員會以及在砂勝越的聯合政府試驗等的成功，幫助了敦拉薩克決定於返回議會政治之後追循過去的聯盟政策，同時在一九七一年通過憲法「修正」案，宣佈「立國原則（Rukunegara）」、第二個馬來西亞計畫以及「新經濟政策」。¹³

一九六九年七月，緊急狀態政府成立了一個國家統一部門（Department of National Unity），以訂立一個國家意識形態以及新的社會與經濟方案。¹⁴十月決定有條件地恢復國會的運作。¹⁵一九七〇年一月，敦拉薩克設立了一個除民主行動黨（Democratic Action Party, DAP）外由各政黨派遺的六十六人組成的全國協商委員會（National Consultative Council）。其任務爲加強種族和諧，以提供一個恢復議會民主的安全基礎。¹⁶

一九七〇年八月三十日獨立紀念日，新當選就職的最高元首，頒佈一個「立國原則」，要求全民共同遵守。¹⁷一九七〇年八月，全國行動委員會在全國協商委員會的同意下，下令加強一九四八年的叛亂法（Seditious Act）。¹⁸

「國家陣線」源自於敦拉薩克在「聯盟」於一九六九年遭受選舉挫敗後數年之中所從事的建立聯盟的工作。由於敦拉薩克急於建立持久的政治穩定，敦拉薩克選擇了擴大「聯盟」以容納反對黨派以及增加「聯盟」體制中非馬來人的支持的基礎。在一九七〇年與一九七二年之間，與砂勝越聯合人民黨（Sarawak United People's Party, SUPP）、馬來西亞民政運動（Gerakan Rakyat Malaysia, 亦稱民政黨）、人民進步黨（People's Progressive Party, PPP）以及馬來西亞回教黨（Parti Islam Se Malaysia, PAS）形成聯合。¹⁹

註12 R. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Politics and Government in Malaysia* (Singapore: Federal Publications, 1978), p. 177.

註13 *Ibid.*, pp. 177-178.

註14 Andaya and Andaya, *Op. Cit.*, p. 281.

註15 楊建成，前引書，二八〇頁。

註16 Andaya and Andaya, *Loc. Cit.*; Richard Clutterbuck, *Conflict and Violence In Singapore and Malaysia 1945-1983* (Singapore: Graham Brash, 1984), p. 303.

註17 江炳倫，「馬來西亞的政治文化」，前引處；Kiran Kapur Datar, *Malaysia: Quest for a Politics of Consensus* (New Delhi: Vikas Publishing House, 1983), p. 62; Clutterbuck, *Ibid.*, p. 318.

註18 Clutterbuck, *Ibid.*, p. 303.

註19 Barracough, *Op. Cit.*, p. 9.

從一九七〇年起，巫統開始與東、西馬各小黨接觸，商討在市、州和聯邦不同層次組織聯合政府。民政黨、人民進步黨、回教黨、砂勝越人民聯合黨，皆先後與巫統妥協。至一九七四年五月三十日，拉薩克總理正式宣佈組成一個由九個政黨組成的「國家陣線」。該年舉行大選，「國家陣線」獲得壓倒性勝利，控制了國會一五四個席次之一三五席，或達百分之八十七點六六。²⁰

砂勝越聯合人民黨是於一九六九年大選以後在馬來西亞的第一個與聯盟黨政府談判合作的反對黨。一九七一年與砂勝越聯盟黨在州級的聯合以後，砂勝越聯合人民黨令其所屬國會議員支持聯合邦政府。其黨主席王其輝（Ong Kee Hui）則成為聯合邦內閣的第一位非聯盟黨的閣員。「國家陣線」成立時砂勝越聯合人民黨變成了一個創始政黨，並且一直是在州級與聯合邦級的聯盟中的一個成員政黨。²¹

一九七二年，經過林蒼祐（Dr. Lim Chong Eu）與敦拉薩克的長期談判以後，民政黨同意與聯盟黨聯合。²²雖然馬華公會反對這項聯合，但敦拉薩克急於獲得非馬來人對於聯盟的支持與參與。後來民政黨一直是「國家陣線」的成員政黨。²³

一九七二年敦拉薩克與拿督西尼華沙甘（Datuk S.P. Seenivasagam）談判而形成了聯盟黨與人民進步黨在霹靂州的州級的聯合；人民進步黨後來也加入了「國家陣線」。²⁴

「國家陣線」一詞是敦拉薩克在一九七二年八月三十日國慶日前夕廣播電視播出中首次公開使用，他說，「除了一小撮人外，各個政黨有可能在一個全國陣線（national front）中為面對國家問題而一起合作」。該詞在此時似指在與馬來西亞回教黨的結盟完成以後將等於是一個「全國陣線」的各個結盟協定的網路。當與馬來西亞回教黨的結盟協定於一九七三年一月一日生效時報界宣稱聯盟黨已形成了一個全國陣線。²⁵一九七四年五月三十日拉薩克總理正式宣佈組成一個由九個政黨組成的「國家陣線」。²⁶

註²⁰ 江炳倫，「馬來西亞的政治文化」，一七九頁。

註²¹ Barraclough, *Op. Cit.*, p. 80.

註²² Lee Kam Hing, "Three Approaches in Peninsular Malaysian Chinese Politics: The MCA, the DAP and the Gerakan" (Chapter 5) in Zakaria

Haji Ahmad, ed., *Government and Politics of Malaysia*, Southeast Asian Studies Program (Singapore: Oxford University Press, 1987), p. 84.

註²³ Barraclough, *Op. Cit.*, pp. 33-34.

註²⁴ *Ibid.*, p. 70.

註²⁵ Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, p. 188.

註²⁶ 江炳倫，「馬來西亞的政治文化」，一七九頁。

「馬來西亞全國陣線」於一九七四年六月一日正式註冊登記為一個政黨的聯盟。其正式名稱為「馬來西亞全國陣線 (Barisan Nasional Malaysia)」，馬來西亞海峽時報 (Straits Times，現為新海峽時報 (New Straits Times)) 則使用其英文名稱 National Front。²⁷

「國家陣線」的組成，可以說是拉薩克基於「五一三」事件後新的政治情勢，把聯盟的政治原則和概念加以修正在較寬廣的基礎上重新組合而成的新聯盟。²⁸

叁、「國家陣線」的成員政黨、宗旨與組織

巫統、馬華公會及馬印國大黨等三個前聯盟黨的成員政黨是「國家陣線」的骨幹成員政黨。

在一九七四年五月三十日敦拉薩克總理宣佈成立九個政黨組成的「國家陣線」時，九個黨包括：巫統、馬華、馬印國大、砂勝越聯盟、沙巴聯盟、砂勝越人民聯合黨、民政黨、人民進步黨以及回教黨。²⁹

一九七四年的大選以後在國會下議院 (Dewan Rakyat) 的「國家陣線」議員包括了巫統、馬華公會、沙巴統一機構、砂勝越土著保守統一黨 (Parti Pesaka Bumiputra Bersatu, PPBB/PBB)、砂勝越人民聯合黨、泛馬回教黨 (Pan-Malayan Islamic Party, PMIP)、民政黨、馬印國大黨及人民進步黨等九個政黨的一三五位議員。

一九七六年六月，「國家陣線」又接納了砂勝越國民黨 (Sarawak National Party, SNAP)、沙巴人民團結黨 (Ber-
satu Rakyat Jeleta Sabah, Berjaya; Sabah People's Union) 以及沙巴國民統一機構 (United Sabah National Organi-
zation, USNO) 等三黨加入。³⁰

一九七七年，在回教黨是否有權利提名吉蘭丹的首席部長長的爭執以後，該黨脫離了「國家陣線」。³¹一九七七年十二月十六日，泛馬回教黨在吉蘭丹的一次派系鬥爭及其與巫統日增的摩擦以後，被「國家陣線」逐出而脫離了「國家陣線」政黨

註27 Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, p. 189.

註28 楊建成，前引書，一二二頁。

註29 同註28。

註30 Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, pp. 208-211, 214-216; 羅石圃，「馬來西亞大選後的政局」，問題與研究，第十七卷，第十二期，民國六十七年九月，三〇頁。

註31 Barraclough, *Op. Cit.*, p. 67.

聯盟，而恢復成爲反對黨。³²

參與一九八二年大選的國家陣線成員政黨計有：巫統、馬華公會、民政黨、馬印國大黨、人民進步黨、馬來西亞回教人民陣線 (Barisan Jemaah Islamiah Se Malaysia, Berjasa, Malaysian Islamic People's Front)、砂勝越國家陣線的砂勝越土著保守統一黨、砂勝越聯合人民黨、砂勝越國民黨以及沙巴國家陣線的沙巴人民團結黨和沙巴國民統一機構。³³在一九八六年「國家陣線」在西馬來西亞的成員包括了巫統、馬華公會、馬印國大黨、民政黨、人民進步黨及回教人民陣線。³⁴

在東馬來西亞則包括沙巴人民團結黨 (沙巴人民聯盟)、砂勝越土著保守統一黨、砂勝越國民黨、砂勝越聯合人民黨、砂勝越達雅族黨 (Parti Bangsa Dayak Sarawak)、沙日黨 (Parti Bersatu Sabah) 及沙巴統一機構 (United Sabah National Organization)。³⁵

馬來西亞回教黨和砂勝越統一機構 (United Sarawak National Organization) 都曾經一度爲成員政黨。³⁶

「國家陣線」在一九九〇年的全國大選中參選的成員政黨，則爲新全國巫人統一機構 (New United Malays National Organisation)、馬來西亞華人公會、馬來西亞民政運動、馬來西亞印度國大黨、沙巴國民統一機構、砂勝越土著保守統一黨、砂勝越人民聯合黨、砂勝越國民黨、砂勝越達雅族黨等十個成員黨。³⁷

「國家陣線」的宗旨爲：一、促成一個團結和諧的馬來西亞；二、致力於物質與精神上之發展，並維護回教爲國教，惟國內亦可奉行其他宗教，同時要維護國家原則並實踐之；三、致力於促成一個公平合理的社會；四、促進成員黨之間更密切關係。³⁸

「國家陣線」的主席 (Chairman) 將由敦拉薩克擔任，而其基本的組織則與過去的聯盟黨相類似，由最高委員會 (Su-

註³² 羅石圃，前引書，二九三六、五七頁；Clutterbuck, *Loc. Cit.*

註³³ Harold Crouch, *Malaysia's 1982 General Elections*, Research Notes and Discussions Paper No. 34 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), pp. 5-17.

註³⁴ Barraclough, *Op. Cit.*, pp. 9-10.

註³⁵ *Ibid.*, p. 10.

註³⁶ *Ibid.*

註³⁷ 亞洲週刊，第四卷，第四十三期，一九九〇年十一月四日，一四一五頁；*Asiaweek*, Vol. 16, No. 44, November 2, 1990, pp. 20-21.

註³⁸ 楊建成，前引書，二八一頁。

preme Council, Dewan Tertinggi) 、各州協調委員會 (State Coordinating Committees) 及分部協調委員會 (Divisional Coordinating Committees) 負責管理。³⁹

就組織而言，「國家陣線」是在一九七四年的大選以後才完全地運作。在此以前，「國家陣線」依據其黨章，僅在全國性的層次存在。即使是在此時該組織的中央黨部只是聯盟黨的中央黨部換一個名稱而已，而政策方面的討論是在精英之間，非正式地或者是在內閣之中進行。在州以及分部的層次，「國家陣線」是透過該政黨聯盟的各個協調委員會以及過去的聯盟黨的各種組織進行。⁴⁰

直至一九七四年十一月六日「國家陣線」的最高委員會始進行第一次集會。該次集會決定解散聯盟所有的協調委員會及類似的聯盟黨的各種組織，而以「國家陣線」的各州及分部的協調委員會取代。一個特別委員會負責草擬所需要的黨章修正案。在成員政黨的秘書長的一次集會，以及特別委員會報告以後，最高委員會於一九七五年一月通過「國家陣線」的新黨章。經過這些改變以後，「國家陣線」的基本組織結構似已固定，雖然仍繼續有一些章程上的輕微更動。只要各個成員政黨希望繼續維持它們的個別特色與黨組織，在未來似乎就不會進行更進一步的組織鞏固。⁴¹

「國家陣線」在一九七四年五月三十一日時的組織情況為：一、最高理事會為決策機構，各黨派三名代表參加，計廿七名代表；二、章程委員會制定法規及章程，由丹斯里馬尼卡華沙甘負責；三、行政委員會總理行政事務，由加沙里負責；四、選舉委員會安排選務，由胡先翁及王其輝負責。⁴²

肆、「國家陣線」政黨聯盟的性質

敦拉薩克指出，「國家陣線」與聯盟黨並無大異，而僅只是規模較大。它比一九六九年時的聯盟黨更為寬廣也更具包容性。但它比較類似一九五〇年代初的聯盟黨，當時聯盟黨所獲得的支持廣泛到可以構成幾乎無所不包的大聯合 (grand coalition) 。就概念與角色而言，兩者是相似的，都是以攏絡精英 (elite accommodation) 為原則，而兩者在組織章程與黨章

³⁹ Milne and Maury, *Op. Cit.*, pp. 189-190.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 201-202.

⁴¹ *Ibid.*, p. 202.

⁴² 楊建成，前引書，二八二頁。

也相類似。⁴³

不過兩者之間也有一些值得注意的差異。首先，巫統在「國家陣線」中比在聯盟黨中顯現更大的主導性。再者，「國家陣線」包括了若干個並不完全為種族團體的政黨。第三，有些種族團體在「國家陣線」中分由數個政黨來代表。⁴⁴

資深的美國政治學者艾薩克（Alan Isaak）指出，馬來西亞的「國家陣線」是一個捐客型政黨的好例子。他指出，雖然曾經發生過一些種族衝突的事件，但馬來西亞仍然建立了一個相當穩定的政治體系，主要是因為主要種族團體的領導人能够在「國家陣線」這個聯盟黨中合作。⁴⁵

從選舉的角度而言，「國家陣線」政黨聯合是馬來西亞的主導政黨（dominant party），也就是說馬來西亞的政黨制度是一黨主導式的政黨制度（one party dominant system）。

艾薩克指出，在馬來西亞的情況是一個在憲政上有競爭性的政黨制度，而事實上由一個政黨所主導着。主導的政黨藉由建立廣闊基礎的聯盟以維持控制，而通常是藉由其與該國過去的一個如獨立革命或爭鬥的一個過去的偉大事件的關連而獲得其合法性。⁴⁶

另一更資深的美國政治學者范戴克（Vernon Van Dyke）指出，馬來人、華人以及印度人的政黨在獨立以前形成了一套稱為「憲政契約」的協定與了解，並且自此以後實質上遵守着。聯盟黨與「國家陣線」政黨聯盟都是這個「憲政契約」在選舉上的形式。⁴⁷

范戴克指出，不論是否人人都完全同意馬來西亞的種族團體議價的事實，但它似乎已將種族團體之間的摩擦與爭鬥維持到一個相對較低的程度。⁴⁸

「國家陣線」政黨聯盟是一種政黨的大聯合的現象。由於大聯合是協合式民主政治（consociational democracy）的特徵，所以「國家陣線」政黨聯盟反映出馬來西亞政治所顯現的政治型式是協合式的民主政治型式。

由於「國家陣線」政黨聯盟的成員政黨的基本特徵是種族的，所以馬來西亞政治的基本特徵是種族政治（ethnic politi-

註⁴³ Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, p. 191.

註⁴⁴ *Ibid.*

註⁴⁵ Alan Isaak, *An Introduction to Politics* (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company), p. 270.

註⁴⁶ *Ibid.*, pp. 272-273.

註⁴⁷ Van Dyke, *Op. Cit.*, pp. 279-280.

註⁴⁸ *Ibid.*, p. 281.

cs)。在種族政治以外的其它相對的政治類型，則有階級政治、意識形態政治等型態。

亦有學者使用統合主義 (corporatism) 的概念，而稱馬來西亞的「國家陣線」政黨聯盟為種族統合主義 (ethnic corporatism)。亦有人以種族團體權力分享的概念來描述馬來西亞的政治。這是基於馬來西亞的多元種族社會的有效統治有賴於所有主要種族團體的參與的信念。巫統的領導者可能是基於這種信念而在「國家陣線」政黨聯合的結構中實行有限的權力分享。其實行的方式大致上是將若干部長級的職位及政府職位分配給非馬來人士。就這一點而言，「國家陣線」承襲了聯盟黨的做法。

第三世界政治的學者柯拉潘 (Christopher Clapham) 指出，由於在馬來西亞核心 (馬來) 團體的主導性之確定，以致多數的重要政治議價都是在其中發生，而居於少數地位的華裔及印度裔社群則自行與其交往，惟對永久性的臣屬地位偶而爆發挫折感。⁴⁹

馬來西亞政治學者沙卡瑞亞 (Zakaria Haji Ahmad) 指出，由於鄉村人口的移往城市，或者在政治上有所不滿，甚或兩者都有，而有可能侵蝕「國家陣線」在其選區享有的權力基礎。⁵⁰

到一九八二年為止，雖然「新經濟政策」的執行曾經造成緊張的升高，但「國家陣線」的結構並未受到影響。在種族團體之內的階級區分的實際情況，並不嚴重，沒有導致嚴重的反「國家陣線」的立場，雖然有些馬來人曾對某些特定的政策決定表示他們的不滿。⁵¹

「國家陣線」所代表的政黨權力結構的生存與成功的基礎是沒有其它的替代方法具有足够的吸引力。亦即「國家陣線」是一種「必要的邪惡」。由於「國家陣線」是馬來人主導的，其力量與成功倚賴「新經濟政策」的執行，包括其鄉村發展策略。雖然「國家陣線」將可以排除其在一九八〇年代所遭遇的各種問題，但它的結構將會出現龜裂的情形。隨着現代化的進展，多埃契 (Karl W. Deutsch) 所界定的社會動員將會發生，我們可以預期馬來人對馬來人政治典則的挑戰。因此，雖然種族團體主義 (communalism) 仍將是理解馬來西亞政治的主要因素，但在種族內將發生一些階級衝突。⁵²

註⁴⁹ Christopher Clapham, *Third World Politics: An Introduction* (London: Croom Helm, 1985), p. 79.

註⁵⁰ Zakaria Haji Ahmad, "The Political Structure," in Fisk, Ernest Kelvin and H. Osman-Rani, eds., *The Political Economy of Malaysia* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1982), p. 98.

註⁵¹ *Ibid.*

註⁵² *Ibid.*

伍、「國家陣線」政黨聯盟的表現

「國家陣線」包含了幾乎所有從東馬來西亞到西馬來西亞的所有種族的代表。從選舉的角度而言，它是壓倒性的主導政黨（dominant party），輕易地贏得了一九七四年、一九七八年和一九八二年等次大選。正如對於如此分散的團體所能預期的，「國家陣線」是高度務實的。⁵³

雖然「國家陣線」具有許多聯盟的特徵，但以聯盟一詞來描述「國家陣線」時是有限制的。首先，它不是一個僅僅爲了選舉而形成的聯盟。巫統在歷次大選中多半都有足够的力量單獨組成政府。再者，在「國家陣線」內的各個部長職位也並不是像在聯盟的情況下，依據組成政黨的選舉實力來分配的。例如馬來西亞回教人民陣線（*Barisan Jamaah Islamiah Se-Malaysia, Berjasa, Malaysian Islamic People's Front*）加入「國家陣線」時，其黨魁獲得了聯邦政府的一個部長的職位，雖然它並沒有一個競選產生的國會議員席位。⁵⁴

來自巫統的首相在「國家陣線」中享有相當大的權力，他可以否決任何組成政黨所提議的候選人，有權在各黨之間分配席位，並且保有在一個組成政黨所控制的任何一個州中提名首席部長（*Menteri Besar, Chief Minister*）的權力。⁵⁵

東姑拉曼總理於一九七〇年九月二十一日退休，副總理敦拉薩克繼任總理，是爲敦拉薩克政府時期的開始。從此黨和政府的控制權便逐漸落入較偏激的新人手中。⁵⁶

一九七一年二月二十三日，國會於休會二十一個月之後，重新集會，而恢復了議會民主的體制。⁵⁷

由於巫統的領導人並不想要一個過於排他性的政治體系，惟恐高度的政治與種族的不滿，可能會危及政治的穩定。敦拉薩克於擔任總理期間開始一項將更多的政黨納入過去的聯盟架構的新策略。所有的反對黨派都獲邀加入執政黨聯盟「國家陣線」。這個我們或者可以稱之爲「種族統合主義（ethnic corporatism）」的政治策略，近似奚密特（*Schmitter*）的「統合主義（corporatism）」的概念。反對黨派的領導人的選擇，或者就是加入執政黨聯盟，而擁有小量的影響及威望，或者

註⁵³ Barracough, *Loc. Cit.*

註⁵⁴ *Ibid.*

註⁵⁵ *Ibid.*

註⁵⁶ 江炳倫，「馬來西亞的政治文化」，一七七頁；Clutterbuck, *Loc. Cit.*

註⁵⁷ Datar, *Loc. Cit.*；Clutterbuck, *Ibid.*

就是繼續做受到束縛的反對黨派。有許多過去的反對黨派領導人都加入了這個具包容性的聯盟，其中於一九七三年至一九七六年之間，還包括了巫統的首要對手，馬來西亞回教黨（Parti Islam Se Malaysia, PAS）。⁵⁹

在一九七六年初以前依法是並不需要舉行選舉的，因為國會從一九六九年到一九七一年之間休會。但由於敦拉薩克曾於一九七四年五月訪問中國大陸，而且世界經濟蕭條可能對更晚的選舉發生影響等時機方面的因素，敦拉薩克於一九七四年七月二十八日宣佈已經完成了「國家陣線」的各個成員黨的國會席次的分配，並宣稱「我們已經準備好參加選舉了」。國會於兩天後解散，而期待已久的大選則定於八月二十四日舉行。國會議席增加十個席次，共一五四個議席，而各州議會的選舉則在除沙巴州以外的所有各個州中舉行。⁵⁹

楊建成指出，有三項重大的政治事件直接影響一九七四年大選中的華巫種族關係；其一為「國家陣線」的組成，其二為大馬與中共建立邦交，其三是第五屆回教國家外長會議在吉隆坡舉行。⁶⁰

一九七四年八月二十四日，馬來西亞舉行第四屆國會及各州議會議員選舉，「國家陣線」獲得全部選票的百分之六十點七，在國會的一五四個席次中，贏得了一三五席。⁶¹在各個州議會的三六〇個席次中贏得了三三四席。

一九七四年的大選是「國家陣線時代」第一次大選，象徵着華巫種族關係發展進入一個新的階段。⁶²這次選舉的重要意義，就是接受馬來西亞選民的測試以及鞏固自「五一三事件」以來由馬來人主導的「國家」的生存能力，其結果是正值的。

一九七六年一月十四日，敦拉薩克總理去世，胡先翁繼任總理，並於三月五日宣佈邀請馬哈迪擔任副總理的職務。⁶³

一九七六年六月，「國家陣線」又接納了砂朥越國民黨、沙巴人民團結黨（Bersatu Rakyat Jelata Sabah, Berjaya）以及沙巴統一機構（USNO）等三黨加入。⁶⁴

在一九七七年與一九七八年之間胡先翁成功地對霹靂州、馬六甲州以及吉蘭丹州等強力的州政府行使聯合邦的主導，因而加強了他本人以及「國家陣線」政府的形象。⁶⁵

註⁵⁹ Jesudason, *Op. Cit.*, p. 77.

註⁶⁰ Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, pp. 196-197.

註⁶¹ 楊建成，前引書，二八六頁。

註⁶² 羅石圃，「馬來西亞大選與政局」，問題與研究，第十四卷，第一期，民國六十三年十月，一四—一九頁。

註⁶³ 楊建成，前引書，一七二頁。

註⁶⁴ Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, pp. 204, 207-208; Clutterbuck, *Op. Cit.*, p. 305.

註⁶⁵ Milne and Mauzy, *Ibid.*, pp. 208-211, 214-216; 羅石圃，「馬來西亞大選後的政局」，三〇頁。

註⁶⁶ Andaya and Andaya, *Op. Cit.*, p. 295.

一九七七年十二月十六日，泛馬回教黨在吉蘭丹的一次派系鬥爭及其與巫統日增的摩擦以後，被「國家陣線」逐出而脫離了「國家陣線」政黨聯盟，而恢復成爲反對黨。⁶⁶

雖然如此，「國家陣線」仍然在一九七八年七月八日舉行的第五屆國會議員選舉中，獲得了全部選票的百分之六十，保持了一三一對二三席的多數。泛馬回教黨僅以選票的百分之十五點五保持五個國會議員的席次。民主行動黨則以百分之十九點二的選票增加爲十六個席次。但「國家陣線」則以百分之五十七點五的選票而獲有百分之八十五的席次。⁶⁷

胡先翁將這次選舉的勝利解釋爲選民投票同意「新經濟政策」的目標以及政府要在一九九〇年以前創造「新馬來西亞人」的企圖。⁶⁸楊建成則指出一九七八年大選顯示出華巫種族關係的新均衡狀態。⁶⁹

一九八一年六月二十六日，馬哈迪自胡先翁手中接任爲巫統的主席。一九八一年七月十六日，馬哈迪因胡先翁總理退休，而繼任爲馬來西亞政府第四任總理。並由拿督穆薩希淡（Datuk Musa Hitam）擔任副總理。他們的接任代表政府施政方向的重大改變。⁷⁰

一九八二年四月二十二日，馬哈迪總理於接任總理之後九個月舉行了第六屆國會大選，爲執政的「國家陣線」贏得了壓倒性的一三二個國會議員的多數席次。「國家陣線」也在同時舉行的半島十一個州的選舉中贏得決定性的勝利，不過「國家陣線」勝利的幅度却是比較意外的，主要是代表非巫人的主要反對黨民主行動黨在國會中的席次減少爲九席，而主要的巫人反對黨馬來西亞回教黨則以五席的成績平其一九七八年的表現。但「國家陣線」在州級選舉中的斬獲則有所增加，不過兩個主要反對黨的席次固然受挫，但它們在得票數字上多少能夠維持水準，其得票百分比僅只是微跌而已。⁷¹

馬來西亞政府於一九八六年七月十七日宣佈解散國會及全國十三州州議會，定於八月三日舉行第七屆大選。⁷²結果「國

註⁶⁶ 羅石圃，「馬來西亞大選後的政局」，二九—三六、五七頁；Clutterbuck, *Loc. Cit.*

註⁶⁷ 羅石圃，同註⁶⁶；Clutterbuck, *Ibid.*

註⁶⁸ Andaya and Andaya, *Op. Cit.*, p. 295.

註⁶⁹ 楊建成，前引書，一七二頁。

註⁷⁰ Clutterbuck, *Op. Cit.*, p. 309; Anthony Dyson, ed., *Asia Yearbook 1989* (Hong Kong: Review Publishing Company Ltd., 1989), p. 166.

註⁷¹ 羅石圃，「從大選結果看馬來西亞政局」，問題與研究，第二十一卷，第九期，民國七十一年六月，二八—三六頁。

註⁷² 關於一九八六年八月的大選，請參見羅石圃，「馬來西亞大選後的政局展望」，問題與研究，第二十六卷，第一期，民國七十五年十月，二八—三七頁。

家陣線」贏得了一七七個國會席次中的一四八席。馬哈迪視此次選舉的結果為對其政策與領導的肯定。⁷³

一九八七年，馬來人的政治力量在一場黨爭後分裂為馬哈迪所領導的新全國巫人統一機構，與東姑拉沙里韓沙所領導的「四六精神黨」。⁷⁴

在一九八八年，許多「國陣」中的各黨開始評估「新經濟政策」的成就，以及為未來的政策擬訂提議及需求。為了避免政治立場的僵硬化，「國家陣線」同意組成一個國家經濟協商委員會（National Economic Consultative Council, NECC），來評估過去的政策，以及擬訂新的政策，以將國家導入第二十一世紀。⁷⁵

一九八八年十月一日馬華公會主席在內閣中最資深的代表運輸部長林良實（Ling Liong Sik）突然宣佈因健康理由而告假六週，其中隱含着馬華公會可能退出「國家陣線」的威脅。⁷⁶

一九九〇年十月二十一日，馬哈迪領導的「國家陣線」在大馬第八屆國會大選中贏得了一百八十席中的一百二十七席。⁷⁷

陸、「國家陣線」的影響

「國家陣線」政黨聯盟透過大聯合的手段而實行協合式的民主政治。其結果是降低種族間的矛盾，而成功地在「一九七四年以來的歷次公民複決式的大選中成功地保住了執政的地位」。

「國家陣線」持續執政，反對黨則面臨三種選擇：第一，加入「國家陣線」成為執政黨一員；第二，倡組在野黨聯合陣線，俾與「國家陣線」相抗衡；第三，保留個別反對黨身份或以獨立人士的身份與「國家陣線」週旋下去。⁷⁸

註73 Diane K. Mauzy, "Malaysia in 1986: The Ups and Downs of Stock Market Politics," *Asian Survey*, Vol. XXVII, No. 2, February 1987, pp. 236-237.

註74 亞洲週刊，第四卷，第四十三期，一九九〇年十一月四日，十四頁。

註75 Gordon P. Means, "Malaysia in 1989: Forging a Plan for the Future," *Southeast Asian Affairs 1990* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), p. 195.

註76 Dyson, *Op. Cit.*, p. 169.

註77 亞洲週刊，第四卷，第四十三期，一九九〇年十一月四日，十四頁；*The Economist*, Volume 317, Number 7678, October 27, 1990, p. 28.

註78 楊建成，前引書，二七七頁。

沙卡瑞亞認為馬來西亞的政治制度與過程之所以能够保持穩定與持續，乃由於它建立了一個能够統治該國的種族團體間的架構，即「國家陣線」及其前身聯盟黨等前後兩個政黨聯盟的架構，但相反地，它的反作用就是嘗試尋求多元種族利益的政黨以及代表特定種族利益的政黨的失敗。⁷⁹

「國家陣線」在馬來西亞政治中的崛起，在立法過程中最爲明顯，因爲它在國會中享有超過三分之二的多數席次。政府的主導不僅是因爲它享有壓倒性的力量，而且還因爲立法機關內所受到的限制縮短了辯論。由於辯論的時間和理由受到侵蝕，反對黨在立法過程中的角色爲之遞減。受到反對而做成的修正案多數是受到立法機關以外的壓力所致。從一九七〇年代末以及一九八〇年代初的演進來看，這種情形似乎不會改善，因此可以預期馬來西亞國會在其實行的民主政治形式中是一隻「跛鴨」。⁸⁰

「國家陣線」在政府中的壓倒性多數是由於選舉制度所致，因爲此一制度使執政聯盟獲得比得票率還高的議席數，而使反對黨獲得比得票率還低的議席數。選區劃分的各種改變導致了「民選代表出現種族不平等」現象，反對黨指控此一因素使「一人一票」原則遭到犧牲。此後的一些改變則使得國會的席次從一九八二年的一五四席增加到一七七席，而各州的席次則增加了六十席以上。但這些改變與選區劃分傾向於使「國家陣線」在選舉中可以繼續獲得勝利。⁸¹

由於「國家陣線」的權力分享的公式是以巫統的主導性爲基礎，巫統成爲馬來象徵主義在政治體系中的主要代表，非馬來人政黨的最終難題，就在於它們在此一遊戲規則之內表達各種利益和運作的能力。⁸²

柒、結語

米兒恩 (R.S. Milne) 與莫齊 (Diane K. Mauzy) 稱：「馬來西亞的種族組合是我們要了解整個狀況之鑰。它不僅決定了經濟的形態，也幫忙塑造了憲法，還影響了民主的過程和政黨的體系」。⁸³ 「國家陣線」強化了聯盟黨的種族基礎。⁸⁴ 「國家陣線」一個聯合政黨主導着馬來西亞的政治生活，而巫統則在「國家陣線」之中主導着「國家陣線」。⁸⁵

⁷⁹ Zakaria, *Government and Politics of Malaysia*, p. 162.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, pp. 162-163.

⁸² *Ibid.*, p. 163.

⁸³ 江炳倫，「馬來西亞的政治文化」，一六七頁，一八八頁註。

⁸⁴ Datar, *Op. Cit.*, p. 208.

⁸⁵ Milne and Mauzy, *Op. Cit.*, p. 352.

馬來西亞似乎是走着賴普哈特(Arend Li-phart)所提出的協合主義式(consociationalism)的路，⁶⁶但巫統的主導性明白地受到承認。非馬來人的團體在聯盟內雖有代表，但自一九六九年以來則受到限制。在受到限制的範圍之內，他們透過其領導人與巫統的領導人互動，即透過議價達成妥協。⁶⁷

由於「國家陣線」的概念，個別的政黨能够以聯盟一分子的身份參與執政，這個政府聯盟在一九七六年甚至還包括了砂勝越國民黨。⁶⁸

馬來西亞身爲一個多元種族的社會是一個歷史事實。而自一九七〇年以來馬來西亞的政治經濟發展，却是這個歷史事實的反映。

若要研究一九七〇年代以來的二十年的馬來西亞政治，則似乎以其「新經濟政策」爲縱軸最爲理想。因爲從「新經濟政策」之中，既可觀察馬來西亞政府的國家發展目標的一斑，又可觀察其對馬來西亞社會的基本結構，特別是種族問題的處理態度與政策。

一九七〇年以來的馬來西亞，尤其是「國家陣線」組成以後的「國家」，是一個由馬來人居於優勢地位主導的「種族統合」主義的國家。這個「國家」在發展政策上的目標，是突破它在經濟上的依附現象，對華人資本家及企業的內在依附以及對外資及跨國公司的外在依附。

由於馬來人在後殖民地時代一方面主張馬來人在政治上當家作主的主導權力，而同時這種主張又溢流到經濟的範疇之中，以致於馬來西亞社會的經濟發展所受到種族考慮的影響，大於其受到其基本經濟結構以及世界經濟體系等經濟考慮的影響。因此，我們幾乎可以斷言其經濟發展實際上受到一些不必要因素的影響，導致其實際發展的成就遠遜於其運用豐富的自然資源來發展經濟之潛力。這恐怕不僅是馬來西亞人民應該感到遺憾的，而且也應該是對其它多元種族的發展中國家人民的一種悲劇性的教訓。

在過去的二十年中，事實上居於多數的馬來人，特別是馬來人的精英，透過「新經濟政策」及其作爲以及「國家陣線」的政治聯盟，充份地揮舞了他們在馬來西亞社會中所享有的優勢地位，主導着馬來西亞這個多元種族的社會。剩下的問題，就是馬來西亞社會中本質上存在的種族緊張以及民生經濟及公平的需求是否能夠維持一種均衡的狀態。

「新經濟政策」時期的馬來西亞政治經濟秩序的特徵是以「國家陣線」爲代表的國家組合，以及以種族基礎分配財富的經濟發展政策，而其共有的特徵則爲由馬來人居於優勢主導地位的種族政治。

註⁶⁶ 其它的協合式民主的例子爲瑞士、荷蘭、比利時及奧地利，請參見謝復生，「協和式民主政治理論之探討」，政治學報，第十期，民國七十一年，六四頁，

江炳倫，「馬來西亞的政治文化」，一七四頁。

註⁶⁷ Milne and Maury, *Op. Cit.*, p. 355.

註⁶⁸ *Ibid.*