

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 馬來西亞的族群關係：三十年的回顧

doi:10.30390/ISC.199305\_32(5).0007

問題與研究, 32(5), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(5), 1993

作者/Author：吳祖田

頁數/Page：60-73

出版日期/Publication Date：1993/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305\\_32\(5\).0007](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305_32(5).0007)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 馬來西亞的族群關係：三十年的回顧

吳祖田

(國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前言

「族群」一詞，源自於英語的ethnic一詞。其語源為希臘文中的ethnikos。

種族與族群關係研究在今日基本上是依附於社會學的一個研究範圍。但研究族群問題的學者還包括人類學者、心理學者、以及一些研究民族主義的來自多個學科的學者們。

種族與族群關係研究除了社會學的基本觀點以外，不能忽略民族主義研究的觀點。民族主義的觀點，特別是斯密特(Anthony D. Smith)的著作，對於族群籍屬(ethnicity)、族群團體(ethnic groups)、以及族群民族主義(ethnically nationalism 或者 ethnonationalism)等問題，提供一種宏觀的、一種由更高一個分析層次來看「族群」問題的理解。這些觀點與純粹社會學的觀點，只把族群團體視為社會體系下許多群體中的一種，與性別、階級等概念一樣地是社會體系的次級單位，以及社會區分(social divisions)的因素等觀點之間，有不可忽視的重要互補關係。簡言之，如果忽略了民族主義研究的觀點，就不可能對族群團體問題有週延的知識。

今日的「種族與族群關係」研究的名稱中，保有著「種族」一詞，是由於要與在過去也有一段相當長久歷史的「種族關係研究」之成績，以及至今為止的繼續累積，能夠連接起來的緣故。

種族與族群關係研究，現在已經是社會學的一個研究範圍。種族與族群關係在實質上是一種群體間的關係(intergroup relations)。而在形式上，它是基於種族與族群的認同以及被認同而結合的不同群體之間的關係。在社會學中，研究這種群體之間的關係所涉及的課題，有認同、階層化、以及不平等、等基本課題。

種族與族群關係在社會學中所觀察到的群體間的支配關係與資源分配關係，則涉及政治學與經濟學等兩個學科。從政治

學的觀點來看，我們可以劃分出種族與族群政治的研究範圍。從經濟學的觀點來看，我們可以觀察到多種族與族群社會中的特殊二元或多元經濟現象。

馬來西亞聯邦<sup>①</sup>於一九六三年成立至今，已進入第三十年。本文擬回顧該國社會在這三十年間所經歷的族群關係，希望對馬來西亞的種族與族群關係能獲得初步的全面理解與基本詮釋。

## 貳、族群籍屬與族群團體

「族群籍屬」一詞與「國籍 (nationality)」一詞在語意上有若干可以類比之處。它們都是用於身分的分類。

族群籍屬一詞源自希臘文 *ethnikos*，是 *ethnos* 的形容詞。<sup>②</sup>

在記錄中，芮斯門 (David Riesman) 是「族群籍屬」一詞的啟用者，時為一九五三年。<sup>③</sup>

葛雷舍 (Nathan Glazer) 與莫尼漢 (Daniel P. Moynihan) 在族群籍屬：理論與經驗一書中使用當時他們認為是一個新詞的「族群籍屬」一詞時的意義是指「一個族群團體的特徵與性質」。<sup>④</sup>

族群籍屬是身為族群，或者歸屬族群團體的狀態。<sup>⑤</sup>

相同族群籍屬的人形成社群團體 (communal group)，是政治參與的群體基礎之一種。<sup>⑥</sup>

就族群籍屬的性質而言，主要的社會學者有一些以下的觀點與說法。葛雷舍與莫尼漢將族群團體的詮釋者區分為原生論者 (primordialists) 與環境論者 (circumstantialists) 兩種。原生論者認為，「人們就是如此這般地區分的，他們區分的理由深植於歷史與經驗之中，管理社會者必須將它們列入考慮」。族群籍屬因而是一種與生俱來的認同，是先天的。這種

註① 本文中所使用名稱，特別是有關馬來西亞本地用語有約定俗成者，本文從其譯例。「馬來西亞聯邦」一詞即其一例。再者，另有「馬來亞聯邦」一詞，則

係在走向獨立過程中，英國所提出之 *Malayan Union Proposal* 之中譯。既有譯例請參見：楊建成，馬來西亞華人的困境：西馬來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）書中「譯例」，九至十頁，以及五四、五八、九七等頁。

註② E. Ellis Cashmore, *Dictionary of Race and Ethnic Relations*, 2nd ed. (London: Routledge, 1988), pp. 97~102.

註③ Nathan Glazer and Daniel P. Moynihan, "Introduction," in Nathan Glazer and Daniel P. Moynihan, eds., *Ethnicity: Theory and Experience* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1975), p. 1.

註④ *Ibid.*

註⑤ James G. Kellas, *The Politics of Nationalism and Ethnicity* (London: Macmillan, 1991), p. 5.

註⑥ Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1976), p. 15.

認同與親族 (kinship) 的認同類似，可以理解為親族認同的擴大。環境論者則認為，「我們懷疑所有基本的區分，我們向特定的和立即的環境來尋求解釋群體保留其認同的理由，族群籍屬成為動員的依據的理由，以及有些情況是和平的，而另外的一些情況卻充滿衝突的理由。」族群籍屬是由對環境中的刺激所生的一種反應，是後天取得的。<sup>⑦</sup>

范登柏格 (Pierre L. van den Berghe) 則指出有主觀論 (subjectivism) 與原生論 (primordialism) 等兩種觀點的辯論。主觀論者 (又稱工具論者 (instrumentalist) 或環境論者) 論稱，在種族或族群籍屬之中並無客觀既有的內容。種族或族群團體是由人們界定的，類似團體的界說變遷得相當快。有些人認為，種族或族群籍屬僅只是修辭用語，被人操縱來組織集體，以便在對資源的競逐中，達到政治目的。易言之，種族或族群籍屬是在有組織的團體為了達到某種好處，而進行特定的政治運作時，發現它的用處時，它才變得重要。<sup>⑧</sup>簡言之，族群籍屬是可操縱的、可變的、其顯現是情境決定的、主觀地界定的，並且僅只是許多種歸屬 (affiliation) 中的一種可能的歸屬。<sup>⑨</sup>原生論者則主張，在族群籍屬與種族的性質之中，是有一些基本的以及「既有 (given)」的內容，這些基本而既有的內容是先於人們在不同情境中對這些團體可能持有的主觀看法之前即已存在，超越這些看法，並且對這些看法構成限制。<sup>⑩</sup>簡言之，族群籍屬是一種根深蒂固的歸屬。<sup>⑪</sup>

雷克斯 (John Rex) 則將族群籍屬現象區分為原生性 (primordial) 的以及情境性 (situational) 的族群籍屬等兩種。<sup>⑫</sup>

馬克斯主義者則視族群籍屬為一種副作用現象 (epiphenomenon)，是先資本主義的生產模式的殘留現象，是一種背後隱藏著階級利益的虛假意識，是一種統治階級為了預防階級意識的成長所做的神秘化。<sup>⑬</sup>

對功能論者以及其他的非馬克斯主義者而言，族群籍屬是一種先現代的現象，一種與工業社會所應顯示的朝向成就、普遍主義以及國家主義等互不相容的特定主義與身份歸屬 (ascription)。<sup>⑭</sup>

另外一些論者則相信族群意識是一種受到經濟形態和社會結構等因素所形塑而成的意識，是理性抉擇的結果，是可以操縱的以及可變的，其表現是以情境為基礎，是經由主觀界定的，而且僅只是許多種可能的歸屬中的一種。這種觀點是工具論

註⑦ Glazer and Moynihan, *op. cit.*, pp. 19~20.

註⑧ Pierre L. van den Berghe, *Race and Racism: A Comparative Perspective*, 2nd ed. (New York: Wiley, 1978), pp. xv~xvi.

註⑨ Pierre L. van den Berghe, *The Ethnic Phenomenon* (New York: Praeger, 1987), p. 17.

註⑩ van den Berghe, *Race and Racism*, pp. xv~xvi.

註⑪ van den Berghe, *The Ethnic Phenomenon*, p. 17.

註⑫ John Rex, *Race and Ethnicity, Concepts in the Social Sciences* (Milton Keynes: Open University Press, 1986), pp. 26~28.

註⑬ *Ibid.*

或環境論的觀點。這種觀點的首要主張者是巴特 (Fredrik Barth)。<sup>15</sup>

范登柏格認為族群屬既是原生的，而且同時也是情境的。<sup>16</sup>

社會學者斯密特 (Anthony D. Smith) 指出，族群屬的復甦，與現代世界中對於民族主義意識形態的廣泛接受，以及有自我意識的民族主義運動的興起，有密切的關連。<sup>17</sup>

族群團體 (ethnic groups) 在實質上是一種團體或準團體，而在形式上則是以族群的特徵而得以區別的團體。

族群團體是一種社群團體 (communal group)，而且是一種習慣的社群團體 (customary communal group)。<sup>18</sup> 其他的社群團體有語言、宗教、以及文化等社群團體。

族群團體通常是排他 (exclusive) 的和身份歸屬 (ascriptive) 的，意即一些有與生俱來的相同屬性的人方才屬於這種團體。<sup>19</sup>

族群團體間的關係稱為族群關係，是一種群體間關係 (intergroup relations)。

希布塔尼 (Tamotsu Shibutani) 與關可安 (Kian M. Kwan) 對於族群團體的界說為，族群團體是由因為他們的共同祖先，不論為真實或傳說，而自以為相像，而且也被他人如此視之的那些人所組成的。<sup>20</sup>

范登柏格將共有如語言或宗教等文化特徵的人類團體，指稱為族群團體。族群團體是社會界定的，但是以文化的標準為基礎。他認為種族與族群的區分，在分析上仍然是有用的。范登柏格再指出，族群團體的存在，必須同時具備客觀的事實與主觀的認定。<sup>21</sup> 也有人稱之為內在的條件與外在的條件。

皮特森 (William Petersen) 論稱，「族群團體」指稱多種不同的實體：例如宗教團體、種族 (race)、及種族的支系等。<sup>22</sup> 而族群團體的構成標準可能是宗教、種族及種族支系等不同的因素。

斯密特論稱，一般而言，族群團體是一種社群 (community)，擁有特定的團結與榮譽感，以及一套共有的象徵與價值。斯密特又將辨別族群團體的四個特徵歸納如下：群體有獨特起源的意識、獨特群體歷史的知識和命運的信仰、若干集體文

註<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 18.

註<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 261.

註<sup>17</sup> Anthony D. Smith, *The Ethnic Revival, Themes in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 18.

註<sup>18</sup> Jean Blondel, *Comparing Political Systems* (New York: Praeger, 1972), p. 74.

註<sup>19</sup> Kellas, *op. cit.*, p. 4.

註<sup>20</sup> Tamotsu Shibutani and Kian Kwan, *Ethnic Stratification: A Comparative Approach* (New York: Macmillan, 1965), p. 47.

註<sup>21</sup> van den Berghe, *Race and Racism*, pp. xv, xvii, 9-10.

註<sup>22</sup> William Petersen, "On the Subnations of Western Europe" (Chapter 6), in Glazer and Moynihan, *op. cit.*, p. 181.



化個性的層面、以及獨特集體團結的意識。<sup>23</sup>此外，斯密特還使用了族群體（*ethnie, ethny*）一詞。亦有其他人提出族群（*ethnie, ethny*）的單一名詞來替代族群團體這個複合名詞。<sup>24</sup>

芮契門（Anthony H. Richmond）將族群團體界定為，共有某些信仰、價值及文化特徵，並且還有一般是因為共同祖先而發生的歸屬感及認同感的一群人。<sup>25</sup>

班頓（Michael Banton）曾經討論法律對於族群團體的觀點。在英國伯明罕有一宗曼德拉對多威而利（Mandla v. Dowell Lee）的種族歧視訴訟案上訴到貴族院。在審理的過程之中，五位法律貴族發現在一個紐西蘭的判例中，曾對族群團體有所界定，該判例認為在紐西蘭的猶太人之構成是基於具有相同族群淵源而構成的族群團體。法律貴族們乃宣稱，要在法律上成為族群團體，該團體必須視其本身，並且他人亦視其為因具有共同的歷史及文化傳統而與他族群不同。<sup>26</sup>班頓將族群團體界定為，由自我認同為具有共同血統與文化所構成的人群種類。<sup>27</sup>

族群與種族團體並非完全自主與自足的實體。它們是影響、形塑，甚至於界定其性質以及決定其生活環境的更大的社會體系的一部份。如此的這些團體持續地受到兩組經常相對立的動態力量的圍繞：其一為建立與維持其我們性（*we-ness*）特徵的內在動力，以及一組形塑與指定其他們性（*they-ness*）的外在動力。<sup>28</sup>

族群團體（*ethnic groups*）是由一些個人基於相信他們共有的種族、語言、宗教或歷史經驗等相同的價值，而結合成為團體的。就其內在的界定因素而言，族群團體同時具有社群的性質（*communal character*）和結社的性質（*associational character*）。就其社群的性質而言，符髯塞斯（E.K. Francis）認為族群團體是很標準的社群（*gemeinschaft*）。<sup>29</sup>而有些政治學者就是稱組成因素與族群團體相同的團體為社群團體（*communal groups*）。<sup>30</sup>著名社會學者貝而（Daniel Bell）指出四種社群的連繫（*communal ties*）：種族、膚色、語言、以及族群籍屬。<sup>31</sup>族群團體的另一個特徵就是這個團體的

<sup>23</sup> Smith, *op. cit.*, pp. 65-66.

<sup>24</sup> John Rex and David Mason, eds., *Theories of Race and Ethnic Relations*, Comparative ethnic and race relations series (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 22, 75, 184, 256.

<sup>25</sup> Anthony H. Richmond, *Immigration and Ethnic Conflict* (London: Macmillan, 1988), p. 188.

<sup>26</sup> Michael Banton, *Racial Consciousness* (London: Longman, 1989), pp. 100-101.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>28</sup> Benjamin B. Ringer & Elinor R. Lawless, *Race - Ethnicity and Society* (New York: Routledge, 1989), p. 1.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>30</sup> Huntington and Nelson, *op. cit.*, p. 15.

<sup>31</sup> Daniel Bell, "Ethnicity and Social Change" (Chapter 5), in Glazer and Moynihan, *op. cit.*, pp. 155-157.

「歷史」。③族群團體還有一個特徵就是它在文化上的特殊性。③在結構上，族群團體的大小、所處在的地點與其歷史等，都是一些界定不同族群團體的因素。

就族群團體的結社性質而言，則它是一個公共與政治利益團體，也是較大社會中的一個次社會（sub-society）。

### 叁、族群衝突與整合

「衝突」與「整合」是研究種族與族群關係的兩個著眼點明顯不同的研究觀點。

衝突的觀點著重於種族與族群團體之間的差異、偏見、歧視、不平等、以及階層化等層面導致不同程度衝突的現象。在公共行政與政策方面，這個觀點的研究提出種族與族群衝突的管理與降低衝突的種種方法與對策。

整合的觀點則著重於種族與族群團體之間從初期的接觸到最終的多元共生或者是同化之間，可能發生的發展現象。在公共行政與政策方面，這個觀點的研究則提出促進種族與族群整合的種種方法與政策。

### 肆、馬來西亞的種族與族群組成

在獨立前的馬來亞時期，自認為是土著種族的馬來人，占人口的百分之五十，而在一九四七年時的個人收入僅占百分之二十強；華族占人口的百分之三十七，而收入則幾乎占百分之六十；印度人與巴基斯坦人占人口的百分之十一，而收入則占百分之十強；歐洲及其他人種占人口的百分之二，而收入占百分之十弱。③

一九五七年時，馬來人占人口的四九·八%，華人三七·二%，印度人一一·三%。③

在語言、習俗與宗教上的差異與在種族上的分別是平行的，但在馬來亞的華族及印度族群中，又還另有方言或語言上的次級差異。通婚的情況並不多見，並且鮮有華人加入到馬來人的社群之中去。在殖民地時期，各個種族比較重視他們與操控整個體系的英國人之間的關係。僱主們在不同的勞務市場中僱用不同功能的勞力。在橡膠園中，則曾經分別以不同的工資，

註③ Ringer & Lawless, *op. cit.*, p. 5.

註④ *Ibid.*, p. 6.

註⑤ Michael Banton, *Race Relations* (New York: Basic Books, 1967), pp. 283-284.

註⑥ Jasbir Sarjit Singh and Hena Mukherjee, *Education and National Integration in Malaysia: Stocking Thirty Years After Independence*, Occasional Paper, No. 3, Ethnic Relations Project, A Project of Human Development Studies, Institute for Advanced Studies, University of Malaya (Kuala Lumpur: 1990), p. 2.

以及不同的居住條件，來分別地僱用印度族、華族、以及馬來族的勞工。不同的政策是應各個團體的不同要求而定的，而各個團體因為沒有自治的政治制度亦未見合作的需要。此時的馬來人多從事農、漁業（稻農、小地主、以及捕魚），雖然也有一些是「中產階級」的官員精英。華人的職業及收入狀況相當分散，從百萬富翁到非技術性勞工都有。商人、園坵所有人、及專業人士中有許多華人。有些華人因購買農產品、銷售貨物、以及貸款，而與馬來農民有直接關係。類似的關係相當容易引起經濟上的妒嫉。<sup>36</sup>

在馬來西亞，語言和教育以及對土著各種優惠，是族群政治關係的主要課題。

一九五七年馬來亞聯邦獨立時的社會，主要是由馬來人、華人、以及印度人等三個族群所組成的。相對於享有特殊地位與權力的馬來人，華人及印度人等又可以並稱為非馬來人。一九七〇年以後，馬來西亞官方文書以「土著」及「非土著」來劃分種族。<sup>37</sup>土著（*Bumiputra*）<sup>38</sup>一詞的廣泛使用，使得族群的劃分進入土著與非土著的二分情形。一般可能對於二分的形式有更強烈對立的印象。

## 伍、政治整合基礎的奠定

在馬來西亞存在的馬來民族主義（*Malay nationalism*）有可觀的歷史。在馬來西亞的前身，馬來亞聯邦獨立建國過程的時空中，以馬來民族主義為基礎建立一個馬來民族國家是相當困難的。華人以及印度人等非馬來族群已經是那個時空中很難分割的一部份。

馬來西亞聯邦的前身馬來亞聯合邦，於一九五七年八月三十一日自英國的殖民統治之下宣告獨立建國。宣告獨立建國的執政黨是聯盟黨，它的前身「社群聯繫委員會」<sup>39</sup>（又稱「各民族聯絡委員會」）；<sup>40</sup>*Communities Liaison Committee*）

註<sup>36</sup> Banton, *op. cit.*, p. 284.

註<sup>37</sup> 楊建成，前引書，二八四至二八五頁。

註<sup>38</sup> 「土著」一詞適用於馬來亞的那些「土生的（*indigenous*）」族群團體的成員，他們在「新經濟政策」之下受到優惠的待遇。這些團體包括馬來人、原住民、以及聯邦憲法所描述的「沙巴州與砂勞越州的當地民族（*native peoples*）」。*Simon Barracough, A Dictionary of Malaysian Politics* (Singapore: Heinemann Asia, 1988), p. 13; *Hussin Mutalib, Islam and Ethnicity in Malay Politics, Southeast Asian Social Science Monographs* (Singapore: Oxford University Press, 1990), p. 8.

註<sup>39</sup> 楊建成，前引書，一〇〇頁。

註<sup>40</sup> 華社資料研究中心，馬來西亞種族兩極化之根源，華社資料研究中心叢書之三（*Kuala Lumpur: 馬來西亞雪蘭莪中華大會堂*，一九八七年），一三三頁。



，就是一次社區間合作的實驗。<sup>④①</sup>

聯盟黨源起於一九五二年吉隆坡市選舉中，巫統（United Malays National Organization, UMNO）與馬華公會（Malayan Chinese Association, MCA）的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（Malayan Indian Congress, MIC）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。<sup>④②</sup>

由於聯盟黨是唯一證實獲得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（Merdeka）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。<sup>④③</sup>

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。<sup>④④</sup>

「聯盟體制（"Alliance System"）」的特徵是以追求社群間的權力分享（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。<sup>④⑤</sup>社會學者葛爾滋（Clifford Geertz）指出，聯盟是在新興國家中，成功地實踐不可能的藝術的一個最可觀的例子；因為它本身就是一個由坦率、明白、而且有時高度社群主義的個別政黨，在高度原生性猜疑與敵意的環境中聯合而組成的非社群政黨。就其外貌而言，是不可能成事的。<sup>④⑥</sup>

綜合言之，馬來亞社會的各個族群，就其在制定憲法以及爭取獨立建國的過程而言，經歷了一次成功的整合。整合成功的果實，就是基本上穩定地維持了為時十二年的議會政治。這次整合直到一九六九年五月才告崩潰。

## 陸、馬來人的特殊地位

馬來西亞社會中的族群衝突與合作的條件都在馬來亞獨立之時即已同時存在。

註④① Gordon P. Means, *Malaysian Politics* (New York: New York University Press, 1970), pp. 122-124.

註④② Barracrough, *op. cit.*, pp. 3-4; Goh Cheng Teik (馮清德), *Racial Politics in Malaysia* (Petaling Jaya: FEP International Sdn Bhd, 1989), pp. 69-70.

註④③ Barracrough, *Ibid.*, p. 4.

註④④ *Ibid.*

註④⑤ *Ibid.* 關於社群主義（communalism）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④⑥ Clifford Geertz, "The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in the new states," in Clifford Geertz, ed., *Old Societies and New States* (Glencoe: Free Press, 1963), p. 134; R. S. Milne, *Government and Politics in Malaysia* (Boston: Houghton Mifflin, 1967), p. 246.

在馬來亞及一九六三年以後的馬來西亞聯邦憲法之中，馬來人以及爾後的土著特殊地位的規定，在日後一直引起非馬來人、非土著的不滿，以及以此規定為基礎的一些族群優惠措施與政策，都是日後族群衝突的因素。

一九五七年馬來亞聯邦獨立時所施行的憲法第一五三條規定，最高元首有責任，透過適用於公職、獎學金、接受訓練的特權、以及商業及專業執照等的配額制度，保障馬來人的特殊地位。第八九條則規定馬來保留地的制度。<sup>①</sup>一九六三年成立馬來西亞聯邦以後所施行的憲法，又將沙巴和砂勞越兩州的土著人民也列入為第一五三條所適用的客體。有法學家認為，憲法第一五三條不但是憲法的一個傳統的淵源，而且是馬來西亞憲法的一個基本元素。<sup>②</sup>土著的特殊地位，意即土著在土地所有、政府職務、就業、以及商務活動等許多方面，都受到保護或優惠。相對地，非土著就在這許多方面受到國家根本大法的差別待遇甚至於歧視。

借用帶有諷刺的語言來說，馬來西亞憲法關於土著的特殊地位以及其他社群的合法利益的規定，為該國社會中的族群衝突，提供了憲法的基礎。

馬來人的特殊地位造成同為公民的華人以及印度人立足點的不平等，造成政治以及文化上的宰制，教育機會以及商業活動上的相對剝奪。這些因素自始至今都是馬來、土著與非馬來、非土著之間族群衝突的基本因素。

在馬來民族的主觀要求之下，馬來亞聯邦延續了英國殖民時期給予馬來人的保護以及特殊地位，並且在憲法中加以明確規定。非馬來人在建國時有條件地獲得了這個新興國家的公民權，但所能享有的權利，卻是相對不平等的。這種獨立建國過程中的情況，再加上至少自英國殖民時期持續累積下來的經濟上的族群分工以及族群間財富分佈不均等因素，馬來人與非馬來人之間，以及後來所稱的土著與非土著之間族群衝突的潛能，就如此在獨立建國之時即已存在。其現象顯現的時間與程度，只是歷史的細節而已。

## 柒、教育方面的爭議

聯盟黨政府視教育政策為鑄造一個同化於馬來文化傳統的整合團結社會的一個重要的工具。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Gordon P. Means, "Special Rights" as a Strategy for Development," *Comparative Politics*, October 1972, p. 40.

<sup>②</sup> Tun Haji Mohd. Salleh bin Abs, "Traditional Elements of the Malaysian Constitution" (Chapter 1), in F. A. Trindade and H. P. Lee, eds., *The Constitution of Malaysia: Further Perspectives and Development* (Singapore: Oxford University Press, 1986), pp. 1, 10-12.

<sup>③</sup> Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, Macmillan Asian Histories Series (London: Macmillan, 1982), p. 278.

在教育方面，政府曾經發佈一系列的研究報告，並且據以發佈一九五七年教育法令（Education Ordinance 1957）以及一九六一年教育法（Education Act of 1961）等有關法令。

在教育方面的爭議之中，至少包含了國家認同、國家語言、以及族群保護及優惠等問題。

聯盟黨於一九五五年在聯合邦大選中獲勝而組成政府。政府認為有必要建立「一個國民教育體系（a national system of education）」<sup>④</sup>。依據此一目標，政府於九月組織教育委員會，由教育部長拉薩克（Tun Abdul Razak bin Hussein）擔任主席。該委員會於一九五六年發表報告（簡稱拉薩克報告），做出以下建議：

「馬來語與英語為所有中、小學必修科目。

當任何學校的十五名孩童的家長提出要求時，所有小學將提供國語及淡米爾語教學，全部或部份由公費負擔。其它語言媒介的學校將繼續存在。

所有符合政府教育政策的學校都有資格接受補助。

將執行所有學校共同的課程與時間表。<sup>⑤</sup>

政府依據此一報告，於一九五七年頒佈以下主要規定：

「馬來與英語為所有中、小學必修科目。

當任何學校的十五名孩童的家長提出要求時，所有小學將提供國語及淡米爾語教學，全部或部份由公費負擔。

透過華語及淡米爾語媒介教學的學校將繼續存在，而且針對他們的特別考試（以民族語言進行）將繼續舉行，並且獲得政府承認。

將執行所有學校共同的課程與時間表。所有符合政府教育政策（包括共同課程與時間表以及教師的標準資格）的學校都有資格接受補助。<sup>⑥</sup>

政府於一九六〇年二月設立委員會，由教育部長達立（Abdul Rahman bin Talib）擔任主席，檢討一九五六年教育委員會報告為依據的教育政策的執行情形，並對其未來的運作提出建議。委員會建議對教育體系做重大的改變。委員會的兩個關鍵性的建議為：

一、接受政府部份補助的中級學校，至一九六二年初或以前未能符合所有法令規定者，「應視為獨立學校，自一九六二

<sup>④</sup> Federation of Malaya, *Report of the Education Committee, 1956* (Kuala Lumpur: Government Press, 1956), 引自 R. K. Vasil, *Ethnic Politics in*

*Malaysia* (New Delhi: Radiant Publishers, 1980), pp. 134n, 211.

<sup>⑤</sup> Vasil, *Ibid.*, pp. 211~212.

馬來西亞的族群關係：三十年的回顧

年初起，不具備接受任何政府公費資助的資格」。

二、所有官方的、國家的、公共的考試，即初級教育文憑、馬來亞聯邦教育文憑等考試，應僅以國家的兩種官方語文，即馬來文與英文舉行。教育部應自一九六一年起，終止承認以華文舉行的考試，亦即初中三年級考試、華中升學考試、以及華中離校文憑。<sup>52</sup>

簡言之，政府教育政策的最終目標，就是「馬來語將是所有政府學校中的主要教學媒介」的原則。

一九六五年，政府宣布在教育政策方面的重大改變。首先是廢除了小學六年級的會考，使得所有完成小學教育者得以進入初級中學（即中學一、二、三年級）。再者，原以英語應考，決定馬來亞大學（Universiti Malaya）入學資格的劍橋學校文憑以及高等學校文憑，將增加以馬來語應試。

一九六九年五月暴動以後，政府採取步驟以確立馬來語在教育體系中的主導地位。該年七月，教育部長雅谷（Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yakub）宣布，在英語學校中改用馬來語的時間表。自一九七〇年起，自中學一年級起，除英語、淡米爾語及華語等語文課程外的所有課程，逐年逐級改用馬來語教學，直至一九八二年中學六年級完成轉換為止。<sup>53</sup>

以促進國民團結為目的之一的教育，本身卻成了不團結的因素。<sup>54</sup>

一九九〇年教育法案的基本內容就是企圖推行一種語文、一個源流及回教化的教育政策。<sup>55</sup>

## 捌、五一三種族暴動事件

聯盟黨政府於一九六九年國會大選中受到主要為非馬來人的反對黨派的嚴重挫擊。主要是在首都吉隆坡發生了激烈的種族間暴動。結果造成多人死亡，以及財產的嚴重損失。國會遭到關閉，而馬來西亞由「全國行動委員會（National Operations Council）」統治達將近兩年。<sup>56</sup>

政治人物偶然會提起「另一次五一三的陰影」，以警告毫無拘束或不負責任的政治行爲。<sup>57</sup>

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 215~216.

<sup>53</sup> Andaya and Andaya, *op. cit.*, p. 279.

<sup>54</sup> Jasbir and Hena, *op. cit.*, p. 1.

<sup>55</sup> 教總教育研究中心，一九九〇年教育法案真相（Kuala Lumpur：馬來西亞華校教師會總會，一九九〇年），一頁。

<sup>56</sup> Barraclough, *op. cit.*, pp. 52~53.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 53.

一九六九年五月十三日是馬來西亞政治的一個分水嶺，迫使政府規劃新的經濟與政治策略，以恢復長久的國家穩定。「新經濟政策」以及「國民陣線」都是因為「五一三事件」而產生。<sup>59</sup>

## 玖、政治整合基礎的擴大

在政治方面，擴大攏絡原聯盟黨以外的其它黨派，而於一九七四年成立「國民陣線」(Barisan Nasional, BN; National Front, NF)「政黨聯合」。<sup>60</sup>

馬來西亞的「國民陣線」政黨聯盟，基本上是爲了維繫多種族的馬來西亞社會的政治穩定而成立的。馬來西亞的「國民陣線」政黨聯盟在以達成政治整合的前提下，提供一個多黨協商的架構。

一九七四年五月三十日，當時的馬來西亞總理拉薩克正式宣佈已經成立一個當時由九個政黨所組成的「國民陣線」政黨聯盟。

「國民陣線」政黨聯盟於成立後的歷次大選中均能贏得國會下議院中的多數席位，而繼續執政。到目前爲止尚能維持馬來西亞社會中的政治穩定。

## 拾、優惠「土著」的公共政策

身爲一個現代世界中的國家，馬來西亞必須在國內建立安寧與穩定的政治秩序，並且尋求經濟的繁榮以及普遍平均的發展。再加上曾經經歷過對社會造成傷害的族群間暴力衝突事件，所以也有一些整合族群間關係的措施與政策。

一九六九年的種族暴動以後，政府制定了「新經濟政策」(Dasar Ekonomi Baru, DEB; New Economic Policy, NEP)「，透過雙重的策略，以促進國家團結」。<sup>61</sup>

註<sup>59</sup> Ibid.

註<sup>60</sup> 關於「國民陣線」政黨聯合，請參見：Diane K. Maury, *Barisan Nasional: Coalition Government in Malaysia* (Kuala Lumpur: Marican, 1983)；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；以及 Thomas Kurian, ed., *Encyclopedia of the Third World*, 4th ed., Volume II (New York: Facts on File, 1992), p. 1204.

註<sup>61</sup> Barracough, op. cit., p. 60；關於「新經濟政策」，請參見：吳祖田，「馬來西亞「新經濟政策」的背景與性質」，問題與研究，第三十一卷，第十一期，民國八十一年十一月，五一至六一頁。

馬來西亞的族群關係：三十年的回顧



馬來西亞的「新經濟政策」實施期間為一九七一年至一九九〇年，每五年由一個新的「馬來西亞計畫 (Malaysia Plan)」來接續實施，直到一九八六年至一九九〇年的「第五個馬來西亞計畫 (Fifth Malaysia Plan)」為止。「新經濟政策」有兩個目標：其一為消除貧窮；其二為重構社會。它既是一個以發展經濟以及促進繁榮為目標的經濟政策；更重要的是，它同時也是在族群群體之間重新分配財富的社會政策。

「新經濟政策」於一九七一年五月二十七日由當時的馬來西亞總理敦拉薩克 (Tun Abdul Razak bin Dato Hussein) 在記者會上宣佈的「第二個馬來西亞計畫 (Second Malaysia Plan)」中提出，並於同年七月十一日向國會提出。「第二個馬來西亞計畫」中提出了一個「前景綱要計畫 (Outline Perspective Plan, OPP)」，促成在一九九〇年達成「新經濟政策」的目標。對多數的非馬來人而言，「新經濟政策」和族群優惠體系是公然的種族歧視。<sup>61</sup>

「新經濟政策」於一九九〇年期滿告終以後，政府頒布了「國家發展政策」，以繼續促進馬來西亞的經濟發展，以及繼續在族群間從事財富以及其它資源分配的干預。<sup>62</sup>

## 拾壹、結語

如前面所述，達成馬來亞獨立建國的聯盟黨，是由代表三個族群的政黨的政治聯合，本身就是一次相當成功的政治整合的例子。而一九六九年「五一三暴動事件」以後的「國民陣線」政黨聯合，則是政治整合的擴大，而一直維持至今。

在各種族群敏感的政策方面，政府的兩難就是要在馬來人及土著的保護與特殊地位與權利的要求，與同為公民應享有相同權利的要求等兩者之間，取得平衡，而這的確是很困難的。

政治整合的大致維持，為馬來西亞社會中的族群整合，提供了尚稱良好的開始與基礎。但在馬來西亞聯邦憲法中所規定的土著的特殊地位與權利，持續著不同族群間政治地位的不平等。而類似一九七一至一九九〇年間「新經濟政策」中所給予土著的優惠，又形成對土著長時期的過度補償，而造成對非土著的相對不公平等，都使得族群衝突的潛能，至少是繼續存在的。

在馬來西亞於一九六三年成立至今的三十年之中，幸而只有一九六九年五月十三日在首都吉隆坡發生過一次比較重大的種族暴力衝突事件。後「五一三」的發展，至少還能夠消極地免於發生較高層次的暴力衝突。而在積極的整合方面，則政府亦試圖藉由在經濟重構政策上優惠財富上較居於劣勢的土著社群，而在政治上對非土著採取比較妥協籠絡的手段等非極端的

註⑥① Means, *Malaysian Politics*, p. 313.

註⑥② 關於「國家發展政策」，請參見：Sixth Malaysian Plan 1991-1995 (Kuala Lumpur: National Printing Department, 1991), pp. 4-5.

措施等作法，都使得馬來西亞社會尚能在各個族群之間維持大致上的穩定關係。這種表現不但可以視為馬來西亞人民之福，亦或有值得其它後殖民時代多族群社會參考借鏡之處。

從族群關係與族群政治等社會學以及政治學的觀點研究馬來西亞的文獻不在少數。已經成為經典著作的有拉特南(K. J. Ratnam)所著《馬來西亞的社群主義與政治過程》。<sup>63</sup>楊建成博士的學位論文即以該書為基本架構及基礎。<sup>64</sup>

在過去的三十年中，在具有關鍵地位的政治層面上，各個種族透過其精英在聯盟黨與國民陣線中的妥協合作與整合，馬來西亞社會僅只發生「五一三事件」一次比較重大的暴力衝突事件，我們可以認為馬來西亞社會在政治層面上的族群整合是相當成功的。

對土著人士，特別是馬來人而言，族群壓力是來自較晚移入馬來西亞社會的華人及印度人，以及他們整體上在社會中相對優越的社會經濟地位，及隨之所發生的社會階層化現象。

馬來西亞族群衝突的癥結，就是馬來族群的特殊地位，及其因而所享有的特殊權利，以及政府依據這些特別地位與特別權利所制定對馬來人等土著在教育以及經濟上的優惠措施與政策。從而可歸納馬來西亞族群衝突的淵源有：馬來人的特殊地位以及保護、馬來民族主義、政治平等觀念。

一九五七年至一九六三年的馬來亞聯邦，繼承了在英國殖民統治時期開始賦予馬來人的特殊地位與保護。馬來西亞成立時，擴大為包括沙巴和砂勞越兩州土著人民的土著特殊地位與保護。「五一三事件」以後，土著的特殊地位與保護，在「新經濟政策」為代表的公共政策範疇中，更積極地優惠土著。

在過去，政府以貧窮者以馬來人居多為理由，而在土地所有以及財富分配上給予馬來人優惠的作法是錯誤的。至少它原本只是單純的貧窮問題。不以財產及收入為標準，而以整個族群為單位，至少犯了兩個錯誤：

一、並非所有馬來人都貧窮；二、並非所有的貧窮者皆為馬來人。

在現代的、理性的、民主政治理想的盛行之下，這種依據出身的不同為基礎的不平等，自然容易受到非受惠者的挑戰。在現有的情況下，降低乃至於消除族群衝突，以達成族群整合，甚至於整個國家社會的整合，似應採取以下的方法：教育水準的普遍提高、建立對馬來西亞的國家認同、政治的繼續民主化，形成自然反映人口中種族結構的政治精英比例、以及經濟的自由化。

註<sup>63</sup> K. J. Ratnam, *Communalism and the Political Process in Malaya* (Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1965).

註<sup>64</sup> 該論文後經以下列形式出版：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—一九八八，文史哲學集成七一（臺北：文史哲出版社，民國七十一年）。