

# 馬來西亞種族衝突與政局評析

張耀秋

(國際關係研究中心特約研究員)

## 一、馬來西亞建國歷程與政制

馬來西亞聯邦的政治制度及行政系統，是逐步蛻變長成，初由英國東印度公司管轄（一七八六—一八五八年），繼之成爲英國殖民地直轄殖民地（一八六八—一九四一年），後來又有馬來聯邦及馬來屬邦的成立。第二次世界大戰後，始成爲馬來亞聯邦以至演成馬來亞聯合邦，最後成立馬來西亞聯邦（Federation of Malaysia）。早在一九六三年九月十六日馬來西亞聯邦成立以前，馬來西亞已於一九五七年八月卅一日正式成爲一個獨立國家——馬來亞聯合邦，聯合邦憲法亦同時於是日生效。

東姑阿都拉曼（Tungku Abdul Rahman）首相於一九六一年五月廿七日在新加坡舉行的「外國通訊員午餐會」上發表演說，提議馬來亞聯邦、新加坡自治領、英屬婆羅洲將來應合併成比較密切關係的組織，同年十月十六日馬來亞聯合邦下議院通過同意組織馬來西亞的原則，自此由計劃進於行動，前後經過兩年，其間有無數的法制，層層的波折，因爲其時英國是新加坡、砂勞越、北婆羅洲的宗主國，所以談判是多邊型的，有各邦的談判，有各邦與英國間的談判，其間有各自的利害關係，所幸先有共同的信念，而彼此推誠忍讓，使馬來西亞聯邦能於一九六三年九月十六日正式宣告成立，包括馬來亞聯邦十一州、新加坡及北婆羅洲的砂勞越與沙巴兩州，共爲十四州。新加坡在馬來西亞聯邦兩年內，由於政治見解不同，終於一九六五年八月九日脫離，宣告獨立而成爲主權自立的新加坡共和國。

馬來西亞是君主立憲的聯邦國家，其主權屬於統治者，但聯邦最高元首並非世襲制，任期五年，任期屆滿後，由統治者會議另選他州的統治者（蘇丹）繼位。元首一方面像君主國的國王，另一方面又像責任內閣制的總統，統治者會議亦分享一小部份元首的職權。

最高元首經常應參照內閣指導，行使其職權，但他不負責實際政治責任，所有行政，概由內閣集體向國會負責，倘內閣總理不能獲得下院的信任時，除最高元首依其請求解散國會下院外，內閣總理應即提出內閣總辭職。

馬來西亞聯邦的中央立法權，依照憲法規定乃屬於國會，國會由最高元首及參眾兩院組織之。馬來西亞國會兩院制的精神和美國相似，即以參議院（上議院）代表各州，以眾議院代表全體國民，可是兩院權力的分配却和美國國會不同，而與英國相似，即兩院權力不是平等的，眾議院的權力大，參議院的權力小。

參議院 (The Senate, Dewan Negara) 平等代表各州，各州不論人口多少，一律產生參議員兩名，由州議會選舉，另由元首就商、工、農、自由職業、文化事業或對社會服務有特殊貢獻人士，或能夠代表少數民族或土著的權益人士中委任之。現有五十八名參議員中，有廿六名為民選議員，其餘卅二名為最高元首委任者。參議員任期六年，每三年改選半數，不受國會解散的影響。參議院設議長及副議長各一人，由議員互選，另設秘書長一人，由元首任命。

眾議院 (The House of Representative) 議員按人口比例而定，原由一五四名人民直接選出的議員組成之，現已增至一百七十七名，採小選舉區制，每選區選出眾議員一

一九八六年各州國會議席數目

玻璃市	二席
吉打	一四席(比八二年增加一席)
吉蘭丹	一三席(增加一席)
丁加奴	八席(增加一席)
檳城	一一席(增加二席)
吡叻	二三席(增加二席)
彭亨	一〇席(增加二席)
雪蘭莪	一四席(增加三席)
吉隆坡	七席(增加二席)
森美蘭	七席(增加一席)
馬六甲	五席(增加一席)
柔佛	一八席(增加二席)
納閩	一席(增加一席)
沙巴	二〇席(增加四席)
砂勞越	二四席
總計	一七七席(增加二三席)

一九八六年各州州議席數目

玻璃市	一四席(比八二年增加二席)
吉打	二八席(增加二席)
吉蘭丹	三九席(增加三席)
丁加奴	三二席(增加四席)
檳城	三三席(增加六席)
吡叻	四六席(增加四席)
彭亨	三三席(增加一席)
雪蘭莪	四二席(增加九席)
森美蘭	二八席(增加四席)
馬六甲	二〇席(沒增加)
柔佛	三六席(增加四席)
總計	三五二席(增加三九席)

名。各州選區的劃分應顧及種族、交通及人口密度等條件，但選區數目及人口及選民數目組成正比。眾議員任期五年，眾議院設議長及副議長各一人，由議員互選之，另設秘書長一人，由元首任命。凡取得眾議院過半數的政黨黨魁，即為閣揆而組成內閣。州政府設州務大臣或首席部長主持州務。茲將各州國會議席表列於上。①

## 二、多元分歧、多重對立的社會

馬來西亞是一個由多元種族組成的國家，全國人口約一千五百萬人，以馬來人、華人、印度人為

註① 南洋、星洲聯合早報，一九八六年七月十九日，第十八版。

百分之三十五，印度人約佔百分之十，餘為其他土著。在經濟收入上，以居住城市的華人為首，印度人居次，遍佈鄉村的馬來人最低。種族成員上的歧異，又因人口分佈地區、職業及經濟環境的差異而益加複雜。此外，在語言、宗教及生活型態上，各種族都有明顯的差距，以致極易因某種意外事端之發生而造成紛爭與衝突。<sup>②</sup>

為了避免這種多重對立的發生而造成對整個社會的危害，馬來西亞在爭取到獨立時，即共同組成「巫、華、印三黨聯盟」（Alliance Party）共同執政而化除民族畛域觀念，此即經由代表巫人統一組織（United Malays National Organization, UMNO）簡稱巫統、馬華公會（Malayan/Malaysian Chinese Association, MCA）簡稱馬華及印度國大黨（Malayan/Malaysian Indian Congress, MIC）等三黨所組成的聯合政黨，其後則組成國民陣線（National Front）（簡稱國陣）。任何種族間的衝突與爭端，都須先訴諸於政黨體制內的管道尋求解決，使馬來人、華人及印度人均透過此等大聯合的政黨型態，孕育他們對馬來西亞族國的認同。三十年來，此一大聯合政黨的政黨型態亦大致發揮了當初成立時的功能，但亦有因其他因素的影響而無法避免種族的衝突與紛爭。

### 三、一九八六年大選所潛伏的危機

一九八六年八月三日國會議員改選，是馬來西亞建國後的第七次國會議員選舉，但已有別於一九八二年選舉時國陣所獲得的優異成績。這次選舉由於經濟衰退所帶來的問題，馬哈迪（Dr. Mahather Rim Mohamad）首相的政府不僅無力解決，而且予人政風腐化、政府管制過多的印象；過去馬來西亞的經濟成長率以超過百分之七的速度成長，但是當時的經濟却呈萎縮狀態，因此馬哈迪個人的領導地位，開始受到巫統及一般政界人士的質疑。馬哈迪為穩定他的地位，乃提前大選。

一九八六年七月廿四日各政黨提名截止，八月三日進行投票，由於國陣基層組織健全，仍然保持很好的聲譽，一般人都預料它將可維持三分之二的多數而繼續執政。但是居於反對地位的民主行動黨，則企圖剝奪國陣三分之二的多數地位，俾能產生一個「更具反應能力、更民主、更能負責的政府。」

當時社會上的不滿情緒主要來自華人居住的城市地區，但是許多馬來人則認為郊區的建設與福利已較以往重視，道路的鋪設及電力的普及，已使馬來人認為滿意。基於城市與鄉村地區對政府的評價各異；在華人居住的地區中，選舉的競選議題是：新經濟政策對華人的商業利益，伊斯蘭信仰對華人文化，使選舉加深了濃厚的種族色彩。

選舉的結果，馬哈迪總理領導的國民陣線，雖然獲得壓倒性勝利，但在消除種族對立的努力上，則已經失敗。由十三個政黨

註② 李國雄，從一九八六年的國會議員選舉看馬來西亞建國的困境，見民國七十六年三月舉行之中華民國東南亞研究學會年會上所發表之論文，第三頁。

組成的國民陣線，贏得國會眾議院一百七十七席中的一百四十八席，華人支持的反對黨民主行動黨在國會贏得二十四席；主張建馬來西亞為一回教國家，強調馬來沙文主義的泛馬回教黨（Parti Islam, Pas）只獲得一席，比上屆的五席為少；獨立人士四席。

國民陣線此次雖仍贏得勝利，但已顯示出一些危險的徵兆。因為選舉的結果反映出社區的界限正在強化中。國民陣線中兩個以華人為主組成的政黨馬華公會和民政黨（Gerakan）均告失利。而選舉中獲利最多的不是理論上標榜多種族的政黨，實際上却是以代表並爭取華人利益自居的民主行動黨（Democratic Action Party）。民主行動黨在上屆的選舉中只獲得十席，此次已激增為二十四席。

這樣的選舉結果，在種族因素頗為敏感的馬來西亞，已隱藏著若干危機，因為它幾乎將馬來西亞的執政黨與反對黨，分別加上了馬來人與華人的標誌。馬華公會的選舉失利，使國陣中這一代表超種族立場的政黨，漸失去它當初協調種族歧見的功能。在選舉結束後，巫統的領導人曾發表談話，認為國陣應重新評估馬華公會在國陣中的角色，他們認為馬華公會內部的權力鬭爭及其領導階層所暴露出來的財政及法律上的麻煩，已逐漸喪失其政黨的活力。

另一方面，馬華公會及民政黨的領袖們則認為兩個華人政黨的聲望和受選民信賴的程度，端視巫統願意接受華人要求的程度而定。「只要多給我們幾千張藍色公民證，更多的土地及地契，華人選票自然會投向我們」。這次選舉結果顯示，馬來西亞的華人選民在一九八二年曾全力支持馬華公會，但是經歷了馬哈迪新經濟政策的衝擊後，華裔選區轉而支持民主行動黨，明顯地反映出他們不滿馬哈迪所採取的在教育、商業和公務員的聘用等方面優惠馬來人的政策。一個非政治性社會改革運動組織的負責人指出，這次大選造成明顯的馬來人和華人對立的情勢。

#### 四、華、巫衝突的前因後果

馬來西亞警方於去（一九八七）年十月二十八日，一舉將六十三位知名人士逮捕，迄去年底共逮捕一〇六名，其中大部份是華裔政界人士、教育文化界菁英，包括由華人組成的反對黨「民主行動黨」秘書長林吉祥，及該黨十二名國會議員，此外尚有「馬華公會」的高級職員、教育家、律師等。此舉使馬來人與華人之間的關係再度趨於緊張，可以說此次大逮捕事件是一九六九年「五一三」種族暴動以來最嚴重的一次華、巫衝突，茲以遠因與近因來加以說明：

遠因方面：在一九五七年獨立之前的制憲工作，由於對被視為土著的馬來人，給予多種的優待和保障，形成差別待遇，其他種族起初就有「次等公民」之感，且加深了一般馬來人以地主和「發起公民」自居的優越感，種下以後種族失調的基因。

一九五七年馬來西亞獨立，巫人訂定單一「馬來語」為國語，又因國會中華人席次過少，而通過種種不利華人的條款，不斷剝奪華人文教的權利，馬來西亞政府對於華文教育之壓抑政策，最早起自一九六〇年的達立報告書，它建議將華文小學納入國民教育體系內，於是在一九六二年依一九六一年通過的教育法令第二十一條第二款之規定，將華小改為國民小學，同時對師資、經費、課程、授課時間逐一改變，迫使華小採用馬來文作為教學媒介。一九八一年，馬來西亞預備推行三M制，即旨在使學生在小學階段，能用馬來文掌握讀、算、寫的基本技能。在該制之下，華小除了語文科外，其他科目的教材都完全用馬來文編寫。這項政策引起華社的反對，迫使馬哈迪總理於一九八二年一月公開提出保證，除非有關學校提出申請，政府將不動用法令使華、印文小學變質，允許華小使用以華文編寫的教材；但一九八五年一月，馬來西亞政府又進一步規定華小華文教育的教學時間。

一九八六年八月，馬來西亞大選結束，「國民陣線」獲勝，不僅未有實踐諾言修改第二十一條第二款：「政府有權在適當時機把華文小學改制」之規定，教育部長安華反而強調要澈底實施教育政策，即要以馬來語文取代華語文之地位。而馬大中文系從一九八六年開始禁止主修中文的學生以中文撰寫論文，且從去年新學年開始，又規定文學及社會學院的所有選修科，包括中國文學、淡米爾文學和英文文學，一律用馬來語文教學，結果引起民主行動黨於去年八月十六日在馬大校門口舉行抗議示威，馬大中文系主任洪天賜也宣佈辭職。馬大中文系每年培養不少大學畢業生，他們是馬來西亞中學華文教師和華社文學人才之主要培養所，馬大這項新規定，將影響中文系的生存和發展，進而嚴重影響中學華文師資的來源。③馬來西亞政府此一壓迫華文教育的政策，意圖消滅華人語言文字，精神生活之根，全華人最感痛恨。

其次，一九七一年，馬來西亞政府推行新經濟政策，又運用政治手段，剝奪華人的經濟權利。政府強行規定，在一九九〇年以前，各族財富分配必須達到巫人百分之三十，外國人百分之三十，非土著百分之四十。原來擁有雄厚經濟力量的華人，則必須轉移股權與資產，讓土著巫人操縱，因而種族對立的情緒，乃日漸升高。

由於巫人的排華心結日甚一日，他們不斷剝奪華人的政治權、公民權、經濟權，而軍事權與警察權俱執於巫人之手，成為其施行種族排斥壓迫的工具，終於導致種族衝突愈演愈烈。

近因方面：(一)去年十月十八日在吉隆坡市區，一位巫族軍人手持M十六步槍在鬧市胡亂掃射，使華人一死二傷，馬來西亞警方却圖大事化小，淡然處置，引起華人社會的不平，咸認警方不公，是一種排華的表徵。

(二)就是壓制華語教育的問題。馬來西亞的華文教育曾經相當發達，近年華文中學陸續關閉，所存無幾，但華文小學仍有一千二百九十間，華裔學童大多數均在小學接受母語教育，中學再進入以馬來亞國語（即馬來語）為教學媒介的學校。華文小學是馬

註③ 陳鴻瑜，「大馬華小事件與種族衝突危機」，中央日報，民國七十六年十一月八日，第五版。

來西亞華人努力保存民族文化的「最後精神堡壘」。馬來西亞政府過去曾數度干預華文教學，最近又藉口部分華文小學教師不合格，教育部長安華派遣了一百多名不懂華語，只接受過英文教育的華人到華文小學擔任高級助理，此職位相當於副校長。華人認為這項行動，將嚴重影響到華語學校的性質，乃引起華人政黨及社團的反對和抗議。

華人這次為華文教育的前途，大家團結一致，共同抵制，因為華文教育對馬來西亞華人而言，認為是最重要之事。遠在馬來西亞獨立建國之前，在英屬殖民地時代，華人即已建立了完善的華文教育體系，在各處普設華文小學和中學，均是經歷幾代華人，用自己的血汗金錢所建立，有百分之八十六的華人家長，都把子女送入華語學校，學習母語中國國語。因為這是他們認識祖先文化，維持種族認同的重要途徑，所以任何歧視華文教育的作法，都直接威脅了他們作為華人的權益。所以此次馬來西亞華人社團與朝野華裔政黨，採取堅強一致的立場，以確保華小的憲制權利和華裔的合理意願受到尊重。

去年十月八日，全國十五華團行動委員會與馬青總團、民政黨及民主行動黨召開聯席會議，議決全力支持雪隆和馬六甲十七間華小三大機構致函教育局，限期在十月十四日之前解決問題，不然將不讓孩子上學，以表達家長的意願。

十月十一日，全國華團政黨抗議大會在吉隆坡天后宮舉行，約三千人出席，其中包括各華團代表、各政黨成員、教育界人士，如馬華主要成員署理主席李金獅、黃俊杰等，以及民主行動黨代表林吉祥、陳勝堯等。大會通過多項議決案，其中指出委派不具華文資格教師出任華小行政職位，違反與侵犯家長將孩子送進華小接受母語教育的意願及基本人權。基於此，大會全力支持有關華小家長採取不讓孩子上學或其他抗議方式，以表達堅決捍衛華小不變質的決心，並誓為他們的後盾，大家並通過支持全國華小罷課的正義行動。

但有部份馬來人却將華社的正義行動說成損害了馬來人的利益，不尊重巫統尊嚴和巫人的憲法權利，破壞國家穩定。馬來西亞政府從去年十月下旬開始引用「國內安全法」陸續逮捕一〇六名在政界活躍的華人，包括屬於馬華公會及民主行動黨的若干國會議員，且有兩名屬於巫統的議員，還有若干教育工作者、律師、社團領袖。馬來西亞警察總監哈尼夫在記者會上聲稱，馬來西亞情勢已日趨緊張，如不立即採取預防政策，全國必會陷於一片混亂。

馬哈迪總理指責「民主行動黨」和若干團體鼓動華人、印度人反對政府，在國內安全法令下，共逮捕了一〇六人，後來有七十三人已獲釋放，其餘未釋放者，可不交付審判，而予二年的監禁。此外，馬來西亞政府還下令關閉三家與華人有深厚關係的報紙——華文的星洲日報、英文的星報與馬來文的週報祖國報，指斥這三家報紙最近的報導，對公共秩序與國家安全構成危害。

馬來西亞各種團體對這次行動紛紛表示不滿，要求政府依法行事。天主教三位主教也發表聯合聲明，要求政府釋放這些無辜者。馬來西亞第一任總理，素有「馬來西亞國父」之稱的東姑拉曼，以耄耋退休之年也公開發表談話，指責馬國政府不合民族和諧之大道，並且不合法治精神。他說：「這次行動使大馬國會制度受到威脅，這是不民主的行動，我對於首相的態度表示悲歎，

這對國家的前途是不利的。」<sup>④</sup>這次東姑拉曼所主持的英文星報也遭關閉，他認為要關閉報紙，必須有正當的理由，如果沒有犯錯，就不能貿然封報。他更認為，國內安全法令的原意是用來對付共黨顛覆份子、恐怖份子，而不是用來對付合法的人。

馬來西亞憲法規定馬來文為國語，不過其他語文亦受尊重。民主行動黨代主席李霖泰指責執政黨「巫統」，「說的和做的是兩碼子的事」。一九八七年底的大逮捕雖然帶來暫時的穩定，但是也進一步削弱華人的政治力量，並使華文教育的前途更失却保障。

## 五、結 論

馬來西亞政府此次大逮捕、封閉報館等行動，其宣佈的說詞是「消弭馬來人與華人之間的種族衝突緊張形勢」。馬哈迪總理曾為這次捕人行動辯護，稱為防患未然。但一般觀察家認為，這次實際上是馬哈迪總理為了擺脫政治困境而採取的手法。他一方面要對付巫統內部勢力日張的反對派，另一方面也要應付華民政黨社團要求解決華校教師調派問題的壓力，處於兩難之境。

自一九八七年四月巫統黨內大選以來，馬哈迪總理一直承受黨內反對派的壓力，他在經過激烈競爭的大選後，將主要的黨內政敵拉沙里和其他幾個部長和副部長趕出內閣，巫統已瀕臨分裂。十一位巫統成員聯名告到法庭，指分區選舉全國黨大會代表時，舉行投票的一些分部並未註冊，所以要求重選。馬哈迪總理曾試圖尋求庭外和解，但遭對方拒絕。在這種困難局面中，馬哈迪總理才不惜冒險一搏。反對派人士對亞洲週刊說：「爲了掩飾黨內麻煩，他們便在民衆間製造不安……以轉移公衆對巫統內部問題的注意力」。

政黨政治在馬來西亞已錯綜複雜，多元種族的社會背景更增加其複雜性。馬哈迪總理這次的大逮捕行動，曾引起廣泛的批評，馬來西亞國父東姑拉曼及其他許多人士已公開加以指責。馬哈迪總理曾警告防止種族衝突的禍害發生，如像斯里蘭卡淡米爾人問題、印度錫克教問題、西班牙巴斯克人問題、英國愛爾蘭人問題，其血腥與不幸，皆爲近在眼前的實例。

但是，馬哈迪總理並未深悉華人在馬來西亞的貢獻與立場，華人與上述各國起來戰鬥的少數民族實大異其趣。因爲：(一)華人對馬來西亞獨立建國有鉅大貢獻。(二)對初期的「華巫印聯盟」以迄「馬華公會」支持巫人的「國陣」都是合作無間。(三)華人並無政治野心，只要求起碼的平等待遇和華人社會的自我生存。

目前馬來西亞所面臨的問題，主要有三方面：

註④ 余文鎮、陳妙華等聯合報導，「東姑認爲逮捕行動威脅國會制度」，南洋、星洲聯合早報，一九八七年十月三十日，第一版。

(一) 如何消除種族衝突而達成和諧相處。這不能靠鎮壓行動，而要靠合情合理的正確政策。所謂種族和諧問題主要是華巫兩族的問題，在東姑拉曼擔任總理時期，由於實施較平實中和的種族政策，華巫兩族之間雖有紛爭，尚可由協商而平息爭端。今日謀國者如有東姑拉曼先生的寬廣胸襟，則種族和諧相處當不難達成。

(二) 如何避免走向獨裁政治和種族隔離。這不能靠反民主的法令，如東姑拉曼先生所指責的：「我們以代議制民主的理想來立國，但馬來西亞現在變成一個警察國家」。而要靠貫徹建國的初衷，以平等對待各種族。

(三) 如何振興衰退的經濟。這不能靠種族歧視，而要靠巫、華、印各族都能捐棄成見，大家和睦相處，共同努力。馬來西亞擁有豐富天然資源，它出產的天然橡膠，排名全球之冠，錫礦出產佔全球三分之一。同時，馬來西亞也是世界原木、棕油以及胡椒的主要輸出國家。如有良好的經濟政策，協調各族共同努力，由安定政局進而復甦經濟，當可如期完成。

今日世界上不少由多元種族組成的國家，由於執政者領導有方，故能協和多族，建設繁榮進步的國家。其中成功的例子如瑞士，它由德、法、義三個種族組成，各族和睦相處，乃能促進政治民主、經濟繁榮、民生樂利。又如馬來西亞的近鄰新加坡，亦為多元種族組成的國家，由於李光耀總理高瞻遠矚，政策正確，凡事均能為他族着想，故能使各族和睦相處，共同為建國而努力，終而建設新加坡成為繁榮進步的國家。

以馬來西亞經濟資源的優越，較瑞士與新加坡並不遜色，領導者如能以遠大眼光，從根本問題着眼，以民族平等、互重互諒、相忍相容為要着，施行正確而為國家謀長遠利益之政策，共同努力，則必能扭轉機運，在政治、經濟、社會各方面創造出優良的成效。

民國七十七年元月廿三日完稿

## 五次圍剿戰史（上下冊）十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元  
美金 十六元

國內：新台幣四十元

郵資另加 國外：平寄 美金 八元  
航空 美金 二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售