

馬來西亞國防武力與區域安全

吳東林

台南大學兼任助理教授

摘要

馬來西亞扼控麻六甲海峽連接南中國海的國際海上交通線，地緣戰略上可以在南中國海爭端中扮演要角，並維護區域安全與和平。但是，馬來西亞國防問題上最大的癥結是「人」的問題，因應廣闊和風險極高的周邊海域，兵力薄弱的海、空軍和老舊、數量少的武器裝備，戰力明顯不足。此外，軍隊中仍然存在種族偏見，成員中馬來人數量的優勢與非馬來人的比例落差極大，軍中的人力資源管理和武器裝備發展兩者間的步調無法協調一致，影響整體戰力的提升。

關鍵詞：南中國海、知識武力、嚇阻、前進防禦

壹、前言

馬來西亞 (Malaysia) 位處東南亞，係控制世界上重要海上戰略通道之一——麻六甲海峽 (Strait of Malacca) 的國家。據 2017 年 7 月的估計，人口約 31,381,992 人，排名世界第 41 名 (Central Intelligence Agency, 2018a)；領土面積約 329,847 平方公里，排名世界第 68 名 (Central Intelligence Agency, 2018b)。早在第九至十三世紀期間，大部份的馬來半島 (Malay peninsula) 均為佛教馬來人的 Srivijaya 王朝所控制。十四世紀時，勢力強大的印度教 Majapahit 王朝控制了馬來半島，但是自十四世紀前半葉起，馬來人改信伊斯蘭教 (Islam)，而且隨著十五世紀穆斯林 (Muslim) 王子統治下的麻六甲 (Malacca) 興起成為區域商業中心，回教勢力日益提升 (GlobalSecurity, 2012)。

商業貿易帶來的富庶以及海上戰略通道的重要性，恰好成為大航海時代歐洲海權國家的覬覦之地。1511 年，葡萄牙艦隊攻克麻六甲，同時象徵了歐洲勢力在東南亞地區擴張的開始。1641 年荷蘭人驅逐了佔領麻六甲的葡萄牙人，英國也於 1786 年取得位於馬來半島西北側的檳榔嶼 (Island of Penang)，並在荷蘭的默許下自 1795 至 1818 年暫時控制麻六甲，以作為其一旦在拿破崙戰爭失利後的不時之需 (GlobalSecurity, 2012)。1824 年，英國以蘇門答臘島 (Island of Sumatra) 作為條件自荷蘭交換取得麻六甲的長期擁有權。1826 年，麻六甲、檳榔嶼和新加坡等英國租界地合併成為海峽殖民地 (Colony of the Straits Settlements)，直到 1941 至 1945 年第二次世界大戰期間被日本佔領與取代。第二次世界大戰結束後，馬來半島各地普遍的獨立意識日益高漲，1948 年結合成馬來亞聯邦 (Federation of Malaya)，隨後向英國爭取獨立，1957 年在英國殖民政府的同意下正式獨立。1963 年，新加坡、沙勞越 (Sarawak) 和沙巴 (Sabah) 等英國殖民地加入馬來亞聯邦，同時改名為馬來西亞，新加坡則於 1965 年脫離聯邦獨立建國 (GlobalSecurity, 2012)。

馬來西亞領土被南中國海 (South China Sea) 區隔為東、西兩部份，相隔約 530 公里。東馬來西亞位於婆羅洲 (Borneo)，與印尼和汶萊 (Brunei)

兩國相鄰。西半部則是馬來西亞半島，東鄰南中國海，西濱麻六甲海峽，南接柔佛海峽（Johore Strait）且與新加坡相鄰，北與泰國接壤（Central Intelligence Agency, 2018b; Global Security, 2017a）。就地緣戰略的角度而言，馬來西亞東、西兩部份瞰制且扼控南中國海南端進出東亞的交通要道，但是馬來西亞的國防武力與海上勢力如果未能實質掌握海權，則反易被南中國海區隔兩處，難以相互呼應。其次，位於馬來西亞半島與印尼之間的麻六甲海峽係進出南中國海與印度洋的重要戰略通道，向來即為兵家必爭之地，十六至二十世紀期間長期為歐洲海權國家佔領，馬來西亞於 1957 年 8 月 31 日獨立建國後才實質享有地緣戰略之利（請參考圖 1）。



資料來源：Central Intelligence Agency（2018b）。

圖 1：馬來西亞地理位置圖

馬來半島雖然在地緣戰略上扼控麻六甲海峽戰略通道，但是近 500 年來長期受到歐洲海權國家的殖民統治，早期的馬來人並未發展武裝部隊扮演地緣戰略上的積極角色，再加上後期被英國殖民期間也未發生爭取獨立的激烈抗爭與武裝衝突，因此直到 20 世紀初期才在英國殖民統治下成立馬來部隊。1933 年 3 月 1 日，肇始於由 25 名年輕馬來人組成的馬來團小隊（Malay Regiment squad）成為現代馬來西亞武裝部隊與陸軍的濫觴。1938 年 1 月 1 日，馬來團小隊持續發展成為完整的馬來團第 1 營；第二次世界大

戰爆發前的 1941 年 12 月 1 日，馬來團繼續成立第 2 營。這兩個營在對抗日本入侵戰爭中，實際展現了作戰能力（Malaysian Armed Forces Headquarters, 2015b）。第二次世界大戰結束後，英國殖民政府因取締共產主義分子致遭遇共產黨武裝鬥爭，並於 1948 年宣布進入緊急狀態，更感受到擴大武裝部隊的需要，1950 年馬來團迅速擴大至 7 個營的兵力。與此同時，武裝部隊建立了一支多種族的聯邦團（Federation Regiment），1952 年並成立聯邦裝甲車大隊（Federation Armoured Car Squadron）。1957 年馬來西亞獨立後，陸軍得到適當發展且擁有充分的裝備執行反叛亂作戰，此時部隊也迅速進行現代化以期因應未來的挑戰。其次，當陸軍發展初期，1934 年 4 月 27 日緊接著在新加坡成立海軍海峽志願預備部隊（Naval Straits Volunteer Reserve Force），這是馬來西亞皇家海軍的緣起，1938 年隨即在檳榔嶼擴編並改名為馬來亞皇家海軍志願部隊（Malaya Royal Naval Volunteer Force）。第二次世界大戰時，英國皇家海軍的馬來部隊已經成形，1941 年這支部隊的兵力達到 1,430 人。1942 年，隨著新加坡被日軍攻佔，150 名馬來亞海軍撤退至錫蘭（Ceylon）、印度和東部非洲，直到戰爭結束才返回馬來亞。1947 年 4 月，馬來亞海軍一度因資金不足解編，1948 年爆發共產黨動亂危機後，1949 年 3 月 4 日才又復編，1952 年由英國女王授予馬來亞皇家海軍的頭銜，並於 1958 年 7 月 12 日由新加坡歸建馬來亞聯邦。1963 年馬來西亞定名後，海軍正式稱為馬來西亞皇家海軍（Royal Malaysian Navy, RMN）（Malaysian Armed Forces Headquarters, 2015b）。相對於陸軍與海軍，空軍成立較晚。1936 年由英國殖民政府主導下成立海峽志願空軍（Straits Air Force Volunteers, SSVAF），1940 年改稱馬來亞空軍預備部隊（Air Force Reserve Malaya），第二次世界大戰結束後解編。1950 年復編成為馬來亞皇家空軍（Royal Malayan Air Force），而正式的馬來亞空軍則於 1958 年伴隨著雙引擎飛機的到來應運而生，並正式建立馬來亞皇家空軍（Malaysian Armed Forces Headquarters, 2015b）。

綜上所述，馬來西亞武裝部隊係英國殖民政府長期主導下所建立，而英國與其它歐洲海權國家殖民統治馬來半島係基於麻六甲海峽扼控印度洋與南中國海之間海上交通線（Sea Lane of Communications, SLOCs）的地緣

戰略利益，掌控了麻六甲海峽即掌控了歐洲與東亞之間商業貿易的海上戰略通道，因此英國自十八至二十世紀不僅長期殖民馬來半島，同時扶植當地武裝力量以實質掌握地緣戰略利益。美國海軍將領 Alfred Thayer Mahan (1840-1914) 在其 1890 年的著作《海權對歷史的影響：1660-1783》(*The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*) 一書中曾提及海洋的主要航線能帶來大量商業利益，必須確保制海權以及擁有足夠的商船與港口來利用此一利益。Mahan (2010: 26) 同時提出 6 項因素對海權的影響，首要因素即強調地理位置的重要性，Mahan 認為最理想的位置是居中央位置的島嶼，並靠近主要的貿易通道上，有良好的港口和海軍基地。以馬來西亞的地理位置而言，馬來半島及其鄰接的島嶼恰好形成麻六甲海峽的內地 (Global Security, 2012)，十六至十八世紀期間歐洲海權國家殖民統治此地並有計畫的實施建設，加上擁有強大的海上武力，因此輕易即掌控了此一海上戰略通道。1957 年馬來西亞獨立後承接了有利的地緣戰略位置以及被殖民期間所建立的武裝力量，但是目前馬來西亞武裝部隊面臨的是冷戰結束後非傳統威脅的安全環境，而且必須面對詭譎多變的南中國海紛爭，這一支武裝部隊的強弱和建軍備戰在在均與區域安全息息相關。本文即從地緣戰略的角度探討馬來西亞安全環境、國防任務與組織、國防武力未來發展及其與區域安全的關係等議題，期對馬來西亞的國防武力與區域安全情勢有更深一層的認識。

貳、馬來西亞安全環境

1957 年馬來西亞獨立後，鄰國印尼並不樂見原屬英國殖民地的新加坡、沙勞越和沙巴等地隨後納入馬來西亞的版圖，因此自 1963 年起對這個新國家進行一連串的經濟、政治、外交和軍事的對抗，直到 1966 年印尼 Bung Sukarno 總統被推翻後才結束 (Global Security, 2012)。內部威脅方面，位於泰國南部邊境的游擊隊經常入侵，迄 1989 年才與馬來西亞政府簽訂和平協議。此外，1960 年代中期起在沙勞越爆發的小規模共產主義分子動亂，也延續至 1990 年簽訂和平協議後才告一段落 (GlobalSecurity, 2012)。

一、外部安全環境

馬來西亞獨立初期專注於消除種族和宗教的分歧，安全問題的重心是國家發展與種族關係的改善。但是與此同時，冷戰對立的美國與前蘇聯兩強以及來自中國和日漸擴張的區域共產主義威脅，讓馬來西亞不得不選擇與西方強權結盟以防範外來的威脅——1957 年與前殖民政府英國簽訂的『英國與馬來西亞防衛協定』（*Anglo-Malayan Defense Arrangement*, AMDA）即是明顯的例子（Abdullah, 2010: 3-4）。1960 至 1970 年代，東南亞地區隨著南越民主政權的衰敗以及中國共產主義影響力的擴大，讓馬來西亞深感威脅。馬來西亞認知到區域權力結構已經改變且本身能力有限，因此採取務實的作法於 1971 年與澳大利亞、英國、紐西蘭和新加坡等國簽訂『五國防衛協定』（*Five Power Defense Arrangement*, FPDA），取代前述的〈英國與馬來西亞防衛協定〉，以因應外部安全威脅。『五國防衛協定』形成區域軍事聯盟後，隨即引起周邊國家印尼和菲律賓兩國的疑慮，兩國認為該協定無疑是西方強權回到區域重建其地位的後殖民時代戰略。印尼甚至認為這項協定與第三世界國家不結盟運動（*Non-Align Movement*, NAM）的戰略並不符合，而且在這項協定之下的安全協議均將延遲印尼與馬來西亞未來政治結盟的可能發展。尤其，1963 年新加坡、沙勞越和沙巴等併入馬來西亞並不為鄰國所接受，也加深了印尼日後的反馬來西亞情結。印尼和菲律賓認為上述發展是西方強權美國與英國企圖弱化和破壞區域權力分配的一項政治遊戲，此後印尼 Sukarno 政權即對馬來西亞採取對抗政策以及持續兩年的軍事行動（Abdullah, 2010: 4-5），直到 Sukarno 被推翻。

馬來西亞的外部安全挑戰除了上述結構性的因素之外，與周邊國家的領土和海上糾紛、源自鄰國內部衝突所導致的連帶效應以及全球化下非傳統議題的挑戰，在在都形成潛在的威脅。首先，沙巴外海的馬來西亞專屬經濟區（*Exclusive Economic Zone*, EEZ）是中國與馬來西亞海上爭議最頻繁之處，根據馬來西亞官方統計，自 2011 年以來中國解放軍海軍艦船幾乎每年侵入馬來西亞海域一次，中國漁船也在中國海警局（*Chinese Coast Guard*, CCG）艦船的伴護下越界活動，對海上領土形成經常性的挑戰。近年

來，馬來西亞海上執法局（Malaysian Maritime Enforcement Agency, MMEA）和皇家海軍增加了約 30% 的海上巡邏頻率，不過，仍然效果有限（Noor, 2017: 64）。面對中國頻繁的入侵，馬來西亞一反已往對南中國海爭端所採取的沉默外交政策，將中國入侵馬來西亞海域的行為公開訴諸大眾媒體，同時呼籲中國面對南中國海異常的發展應保證該海域的非軍事化。雖然如此，馬來西亞政府審慎評估本身的實力且基於區域的穩定以及人民的安全，最後並不願意以小國直接與大國發生衝突，反而在美國、中國和東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）之間折衝樽俎（Noor, 2017: 64-67），希望藉此平衡各國在區域的利益以及維持區域的穩定。

其次，馬來西亞除了謹慎處理海上領土的安全威脅，同時也面臨東馬來西亞北部沙巴地區的外來入侵。在地緣位置上，沙巴位於印尼婆羅洲北部且非常接近菲律賓南端島嶼，遠在約 530 公里外被南中國海阻隔的馬來西亞中央政府鞭長莫及，致使沙巴長約 1,400 公里的海岸線非常脆弱，即使面對小規模的外來敵對勢力入侵也防不勝防。自 2013 年 2 月以來，蘇祿蘇丹國（Sultanate of Sulu）的蘇祿皇家部隊（Royal Sulu Force）約 200 名武裝人員入侵沙巴之後，馬來西亞政府維持高度警覺，以防範類似事件再次發生（Noor, 2017: 63）。但是，東南亞地區的伊斯蘭教恐怖組織 Abu Sayyaf 成員卻經常入侵並進行綁架犯罪行為。馬來西亞爲了遏止上述安全威脅，2013 年 3 月特別設立東沙巴安全區（Eastern Sabah Security Zone, ESSZONE），同時爲了避免數十年來政府跨部門處理安全事件所造成的罅隙，另外成立東沙巴安全指揮部（Eastern Sabah Security Command, ESSCOM），以統一事權直接協調政府各部門以及馬來西亞皇家警察（Royal Malaysia Police, RMP）、海上執法局和移民部門，處理走私、非法移民、恐怖主義和其它犯罪組織等相關安全事件（Noor, 2017: 63-64）。

此外，在全球化浪潮下，馬來西亞面臨了大量非法移民夾雜著恐怖份子所造成的安全威脅，這些安全威脅包括武裝搶劫和強暴等組織犯罪行為（Abdullah, 2010: 15）。另一方面，1970 年代初期至 1980 年代末，第一波來自印尼的移民工人已經造成馬來西亞的困擾，1997 年亞洲金融危機之後同樣來自印尼的移民潮，更造成馬來西亞極大的安全顧慮。這些經濟性的

非法移民希望在馬來西亞尋求較佳的生活環境，但是對馬來西亞而言已經造成社會、經濟問題。尤其，移民工人居住在未經政府許可的地區，甚至非法強行清除政府土地建立印尼人的聚居地（Abdullah, 2010: 15-16），已然形成國家安全的潛在威脅。

二、內部安全環境

馬來西亞因地緣位置和曾被西方國家殖民統治的關係，一直以來即是一個多種族與多宗教的國家，這兩個現象也成為國家內部安全的決定性因素，其中多元宗教之間的關係並不和諧，甚至出現暴力衝突危及國家內部安全。馬來西亞獨立後至冷戰結束期間，除了面對內部馬來西亞共產黨（Communist Party of Malaya, CPM）的動亂之外，同時經歷一連串宗教團體的軍事化攻擊，尤其 Kumpulan 4 Sahabat、Ahmad Nasir b. Ismail Group 和 Tabrani 等組織常因教義以及與政府立場不同，肆意攻擊人民和政府安全設施，成為嚴重的內部安全顧慮。1980 年，Ahmad Nasir b. Ismail Group 曾攻擊警察機關造成多人傷亡（Abdullah, 2010: 10），此類宗教基本教義派暴力攻擊對社會的危害幾乎與恐怖主義無異。

馬來西亞內部安全環境除了上述的威脅因素，多種族導致的社會分歧也影響國家穩定與發展。馬來西亞主要的三個種族分別是馬來人、華人和印度人，各種族之間生活型態、語言、宗教、教育、文化均不相同，一直以來都難以整合。種族特性往往形成複雜的現象，以馬來西亞的情況而言，內部由於種族各異，因此語言、文化、宗教、人民身分和經濟等，經常成為有特定目的之政治人物操弄的議題。影響所及，各種族為了避免受到不平等待遇，經常在爭取各自利益的情形下引起種族之間的緊張關係。種族之間緊張關係的安全議題並不同於傳統的國家安全議題，這種安全議題完全是由各種族之間不平等與不滿足的集體認同所形成（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 137），而不平等與不滿足的相對剝奪感所引起的種族衝突可以歸納為國家結構、政治、社會經濟和文化等因素所導致（Brown, 1997: 5），深入分析這些面向不難了解種族之間產生隔閡甚至衝突是難以避免的現象。在國家結構方面，主要是種族的地理環境區隔和脆弱的國家結構使然，因為不

平均的種族和人口分配導致種族之間合作困難且無法塑造凝聚力，是種族衝突最根本的因素。早在英國殖民統治時期，英國強行將殖民地特定種族安置在不同的經濟區域，例如馬來人通常是位於農耕區僅需要大量肢體勞力和低技術的農人，華人位於需依賴高技術的貿易和商業區，至於印度人則是從事橡膠和棕櫚油的農業工作者。這樣的種族區域分配造成種族之間明顯且不平衡的所得落差，其結果是當華人不斷尋求擴大商機增加財富的同時，馬來人和印度人卻依舊生活於貧窮的社會（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 137）。長此以往，各種族爲了捍衛本身的權利和平等待遇，爭鬥的過程中不免破壞了彼此之間的關係。

其次，馬來人、華人和印度人各自有母語和所屬的學校體系，這些因素又加深學生的隔閡。國立學校使用馬來語作爲教學的語言，但是華人和印度人則進入本身母語的學校接受教育，因此限制了不同種族學生的互動。尤其，華人於十九世紀移民至馬來亞地區後，堅持保有華語和本身的文化，同時建立華語學校。華人認爲華語學校比國立學校更能保障學生在學術上的優越性，這樣的制度自然也阻礙了種族關係的良性發展。不同的語言和不同的教育體系，終將對其他種族產生偏見（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 137-38），當偏見日益加深自然產生衝突。

針對以上列述的各項衝突因素，馬來西亞政府首先於 1961 年制定『教育法』（*Education Act*），旨在整合不同種族學生，使其未來能促進更融洽和進步的社會。但是新的國家教育政策卻因內容不周延以及教育並非種族和諧的唯一因素，反而造成種族更沒有安全感（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 138）。1967 年，馬來西亞政府制定馬來西亞語（*Bahasa Malaysia*）爲唯一的官方語言，最終取代英語，希望藉由制定國家語言作爲改善國家教育體系的主要方法。但是，非馬來人卻擔心馬來民族主義（*Malay nationalism*）以及硬性規定馬來西亞語爲國家和官方語言，勢將遺失他們原來的文化遺產。這項國家語言政策由於缺乏多樣性和包容性，執行過程中產生的社會焦慮使得馬來和非馬來族群的溝通更爲困難，甚至阻礙國家社會的團結（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 138-39）。

1969 年，馬來西亞第三屆全國選舉結束後發生馬來人與華人的流血衝

突事件；1971 年，馬來西亞政府隨即制定國家文化政策，藉由各項文化議案的執行以強化國家認同、增進國家整合與團結、維繫種族的和諧。這項政策需經數代才看得到實質的成效，也有不少人質疑多久才能成功的建立和整合成馬來西亞國家文化？非馬來人則懷疑這項以伊斯蘭價值為核心的文化政策只是試圖建立一個偏袒馬來文化和伊斯蘭教徒的文化架構，而過於強調在馬來認同和政府政策中的伊斯蘭教影響力，已經引起非馬來人的不安全感，甚至對政府政策強調伊斯蘭教義在社會中的重要性感到焦慮不安（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 138），事實上這項國家文化政策已經緊縮了種族之間的互動關係。最後，馬來西亞政府為了減緩各種族因貧富差距產生的摩擦，1971 年頒布促進國家團結的新經濟政策。一方面提高所得水準和就業機會以減少、消除貧窮，另一方面重建一個經濟較平衡的社會，以減少和消除各種族在經濟上的差異。雖然馬來西亞政府強調這項政策不分種族普遍嘉惠於所有國民，但是非馬來人認為政策缺乏多樣性和包容性並無法改善種族之間的關係，2001 年發生於 Kampung Medan 的馬來人與印度人衝突仍然是貧窮問題所致（Shamsuddin & Ridzuan, 2015: 138）。

綜合歸納馬來西亞安全環境分析，1957 年馬來西亞從英國殖民地獨立後，一方面存在地緣政治上屬於結構性的外部安全威脅，另一方面也面臨多種族和多宗教之間衝突的內部安全顧慮。前者由於領土被南中國海區隔為東西兩部份，因此陸上與海上疆界幾乎與所有的東南亞國家相鄰，面對多變的東南亞安全情勢和中國勢力擴張，即使與西方強權結盟以因應安全威脅，但是受到廣闊、複雜的南中國海阻隔，使馬來西亞較難同時兼顧東西兩部份領土的安全威脅，尤其當外來勢力入侵東馬來西亞領土時，常有鞭長莫及之感。後者內部安全環境由於長年來存在因教義、文化、語言、教育、經濟所引起的多宗教與多種族衝突，使馬來西亞難以維持一個穩定的發展環境，即使馬來西亞經由一連串關於語言、文化、教育和新經濟政策的推行，試圖消除各種族之間的隔閡，凝聚國民的向心力，但是各項政策缺乏多樣性與包容性，一直使非馬來人難以消除對政府以馬來人為中心的疑慮，因此內部安全環境仍然不平靜，甚至成為馬來西亞國防與安全政策關切的重心。

參、馬來西亞國防任務與組織

馬來西亞地緣位置處於安全情勢複雜的南中國海，也扼控了重要的海上戰略通道——麻六甲海峽，但是馬來西亞政府僅針對主要的安全挑戰公布議題式的白皮書，並未定期公布國防或安全白皮書。其次，馬來西亞的安全挑戰尚包含了其它國家少有的宗教與種族衝突，因此整個國家的軍事能力建設一方面專注於防範外來的威脅，確保國家邊境安全，另一方面也必須處理內部的安全挑戰（Noor, 2017: 61-63）。

一、國防任務與角色

馬來西亞雖然無定期性的國防白皮書，但是其國防部於最近的 2010 年〈馬來西亞國防政策〉（Malaysia's National Defence Policy）文件中開宗明義列述：馬來西亞國防政策的主要目標是防範內、外威脅，確保國家利益和領土完整（Ministry of Defense, 2010: 3）。就地緣位置而言，馬來西亞將其地緣戰略利益由近而遠劃分為三部份：一、核心區域；二、沿海經濟利益；三、戰略水域和空域。首先，核心區域包含馬來半島以及東馬來西亞的沙巴和沙勞越地區，是必須防衛和確保的國家戰略要域。其次，沿海經濟區域係指位處南中國海且蘊藏豐富魚類與碳氫化合物等馬來西亞經濟發展所需的天然資源之專屬經濟區和大陸架（continental shelf）。最外圍的馬來西亞戰略水域和空域等戰略交通線則包含連結馬來半島與沙巴、沙勞越地區的海域與空域交通線、麻六甲海峽及其通道、新加坡海峽及其通道（Ministry of Defense, 2010: 3）。就馬來西亞的地緣戰略位置而言，維護連結東、西領土的海、空通道安全之戰略利益不言可喻，而確保國際主要海上通道麻六甲海峽的暢通，以及維護世界最忙碌水道新加坡海峽的安全，更是馬來西亞戰略利益的重中之重，因為前者幾乎控制了東西方國家全部的海上運輸，也是占馬來西亞進出口貿易 8% 的重要運輸路線。後者一方面部份屬於馬來西亞的領水，另一方面亦是馬來西亞東、西領土之間內部貿易和海上交通線門戶（Ministry of Defense, 2010: 3-4），因此同樣關係著國家的整體利益。

依據上述戰略利益，馬來西亞律定國防任務需能確保經常性有效、隨時備戰以及具備能動性的國防管理，並達成維護和防衛以主權、領土完整、國家經濟繁榮為基石的國家利益之目標（Ministry of Defense, 2018），同時賦予武裝部隊需能達成維護國家主權、領土完整和國家利益的任務（Malaysian Armed Forces Headquarters, 2015a）。為了達成國防任務，馬來西亞國防部詳列了全面性的 6 項國防基本原則：一、國防自主；二、總體國防（total defence）；三、履行〈五國防衛協定〉；四、支持聯合國維護全球和平行動；五、反恐怖主義機制；六、國防外交（Ministry of Defense, 2010: 15）。第二次世界大戰結束後，許多脫離殖民統治的國家一方面爭取主權獨立，另一方面卻又依賴強權的保護。但是，馬來西亞的國防政策強調在與強權結盟之餘，仍然希望依靠本身的資源和能力建立一支不受制於人且具備足夠後勤支援、人力資源及國防工業的可恃武力，以維護國家主權、獨立與領土完整。有了可恃的武力，如何減輕種族衝突對總體國防的衝擊是馬來西亞國防武力發展的當務之急。現況而言，馬來西亞各族群如果不能一致體認愛國主義和民族主義以及國家繁榮與和平高於個人的需求與政治意識形態（Ministry of Defense, 2010: 15-16），則建立總體國防的共識尚有一段距離。

二十一世紀是高度全球化與逐漸邁向區域整合的時代，東南亞地區也不例外。馬來西亞除了於 1967 年與周邊國家成立、加入東南亞國家協會之外，軍事結盟方面也於 1971 年成為『五國防衛協定』的一員。這個協定雖然遭致周邊國家印尼和菲律賓的高度質疑，但是對馬來西亞的國防而言猶如一張安全網，多了一層外部的安全緩衝帶。協定簽訂迄今雖然尚未經歷戰爭或衝突事件的檢驗，但是這一項有效的衝突管理機制卻十分有助於馬來西亞武裝部隊的發展和專業化的精進。全球化時代的趨勢也反映在聯合國的維持和平行動上，馬來西亞一向積極主動參與聯合國的全球和平任務，以馬來西亞的國防武力規模雖然能力有限，但是藉由這項跨國性任務的廣泛參與，對武裝部隊的國際化和專業能力的提升不無助益。相對地，全球化的負面現象中——恐怖主義迄今是馬來西亞嚴重的安全議題，如果不能在其萌芽初期予以有效的處理與打擊，肇始於各種族所形成的恐怖團體跨邊境入侵與襲擾，勢將長期威脅馬來西亞的國防安全（Ministry of Defense,

2010: 16-17)。整體而言，馬來西亞國防政策所揭示的內涵有其明確的方向，也有其限制和尚待解決的困難，武裝部隊爲了踐履國防任務，除了提升本身的戰備整備效能之外，積極拓展國防外交更是不可或缺的一環。在安全情勢多變的東南亞地區，馬來西亞一向倚賴與東南亞國家協會各個成員國建立雙邊國防外交關係，同時經由建設性的國防交流以及與區域外的國家強化國防外交工作，以避免任何蔓延至邊境的軍事衝突、人道災難或社會經濟問題所導致的區域地緣戰略改變會進一步衝擊馬來西亞的國防。當然藉由多邊國防合作與雙邊主義互補，更可促進區域的和平與穩定，在這方面東南亞國家協會以及東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）是兩個馬來西亞視爲最重要的多邊國防合作機制，即使東協區域論壇的約束力不強，但是建立在信心建立機制、預防性外交和衝突解決等三個層次上的多邊合作模式，仍然是馬來西亞國防任務十分倚重的基石（Ministry of Defense, 2010: 18-19; GlobalSecurity, 2011）。

在軍文關係方面，馬來西亞是君主立憲國家，依據 1963 年更名公布的『馬來西亞憲法』（*Constitution of Malaysia*）第 4 篇第 3 章第 41 條內容所述，最高元首（Yang di-Pertuan Agong）是聯邦武裝部隊最高指揮官（Federal Gazette, 2010: 46），但是最高元首僅是名義上的三軍統帥，武裝部隊受文人政府的節制，內閣總理是軍事部署與發展的最高決策者，國防部長由文人擔任，直接向內閣負責，內部則區分軍、文兩個體系，國防部長一方面在秘書長的協助下掌理全般政策、財務、國防對外關係、人力資源、基礎建設、國防科技與工業等事務。另一方面國防部長統轄國防武力，由國防武力總司令實際指揮三軍部隊，並向國防部長提供作戰事務建議以及履行國防政策（Dagmar Hellmann-Rajanayagam, 2000: 69）。由此觀察，馬來西亞的軍文關係屬於軍政、軍令一元化體系，真正實踐民主國家「文人統制」的規範，對處理內、外安全威脅具有實質的意義與助益。尤其，馬來西亞內部一直存在宗教和種族衝突的隱憂，「文人統制」的體系可以減低族群之間黨同伐異可能衍生的軍人專權或戕害民主之疑慮。

二、國防組織與兵力結構

馬來西亞係內閣制民主國家，國防組織與指揮體系和其它民主國家並無差異。雖然馬來西亞政府未定期公布國防白皮書，但是其組織結構、成員和功能均詳細列載於『馬來西亞憲法』、『國家安全委員會法』（*National Security Council Act 2016 [Act 776]*）和『武裝部隊法』（*Armed Forces Act 1972 [Act 77]*）等法案的條文中，因此從這些法案的脈絡和關聯性亦可了解其組織精神與指揮關係。

（一）馬來西亞國防組織

馬來西亞政府議定內部與外部安全問題的最高機關是國家安全委員會（National Security Council, NSC），依據馬來西亞 2016 年公布的〈國家安全委員會法〉內容所列，該委員會係政府商議、決策國家安全事務的中央機關，由內閣總理擔任委員會主席，副總理為副主席，其他成員包括國防部長、內政部長、通訊與多媒體部長、內閣主任秘書、國防武力總司令（Chief of Defence Force, CDF）、警察總監，合計 8 名部會首長（Federal Gazette, 2016a: 9-10）。總理署（Prime Minister's Department）下設國家安全處（National Security Division）作為國家安全委員會的秘書處，統籌包含國防軍事在內的國家安全事務。國防部長是國防建設的最高行政長官，部內依各特定領域設置不同的委員會，其中最重要的是依據〈馬來西亞憲法〉第 10 篇第 137 條設置的武裝部隊委員會（Armed Forces Council, AFC）。國防部長擔任委員會主席，國防部祕書長擔任委員會秘書，其他成員包含統治者會議（Conference of Rulers）任命的最高元首代表、國防武力總司令、2 名武裝部隊資深參謀軍官、1 名皇家海軍資深軍官、1 名皇家空軍資深軍官和 2 名軍、文職人員。武裝部隊委員會在國防部長主導下全般負責武裝部隊指揮、訓練、行政以及其它與武裝部隊相關的事務（Federal Gazette, 2010: 126-27），同時授權國防武力總司令實際指揮三軍部隊。從國防組織的結構來看，內閣層次的國家安全委員會以及國防事務層次的武裝部隊委員會均納編國防部與軍方指揮人員，事權統一，而且從屬關係明確，層層

節制，不易肇生指揮關係上的罅隙。

馬來西亞兵役採志願役制度，依據 1972 年制定的『武裝部隊法』第 3 篇第 10 條所載，男女性國民年齡滿 17 歲 6 個月即可入伍成為見習生或軍校學生，如未滿上述年齡則需經父母或監護人同意始得入伍，60 歲強制退休（Federal Gazette, 2016b: 26；Central Intelligence Agency, 2018c）。武裝部隊軍官區分一般正規軍官和短期軍官，短期軍官服役 10 年後可延役 3 年，期滿 13 年後申請再延長服役期限時，需經更高權責機構的裁量與核准（Malaysian Armed Forces Headquarters, 2015c）。另『武裝部隊法』第 9 篇第 199 條規定，軍官連續服役滿 5 年可提出申請並經權責機關核准後轉任預備部隊的預備軍官（Federal Gazette, 2016b: 177），正規部隊軍官離職或退休後轉任預備軍官 5 年（Federal Gazette, 2016b: 169）。其次，士官方面，服役 12 年經權責機關裁量與核准後可每次延役 3 年直到 21 年，服役期滿 21 年後可領取退休金（Malaysian Armed Forces Headquarters, 2015d）。馬來西亞兵役制度除了『武裝部隊法』及相關規定所規範的之外，2002 年馬來西亞國防部另提出一項國民兵方案（National Service Programme），有別於現行實施的志願兵役制度，國民兵方案自 2004 年起隨機抽選年滿 18 歲國民接受為期 12 週的義務軍事訓練，而且預定普及於所有的 18 歲國民都接受此項訓練，2015 年一度因財政問題停辦 1 年，2016 年修訂方案內容後接續實施（Wikipedia, 2019）。前文所述，馬來西亞種族衝突是內部安全的最大隱憂，也是建立一個正常國家的絆腳石，因此國防部希望藉由國民兵方案的實施，融合各個年輕族羣並期望在相互交流中消弭相互之間既有的成見，以達到團結一致的國家意識。馬來西亞這項國民兵方案係正常兵役制度外的特殊作法，值得具有類似國情的國家參考和借鏡。

（二）馬來西亞兵力結構

馬來西亞『武裝部隊法』第 1 篇第 2 條明定武裝部隊主要包括正規部隊（regular forces）、志願部隊（volunteer forces）（Federal Gazette, 2016b: 17），總兵力約 420,000 人，排名世界 136 個國家中第 44 名，其中正規部隊約 110,000 人、志願部隊約 310,000 人（GlobalFirepower, 2018; Global Security,

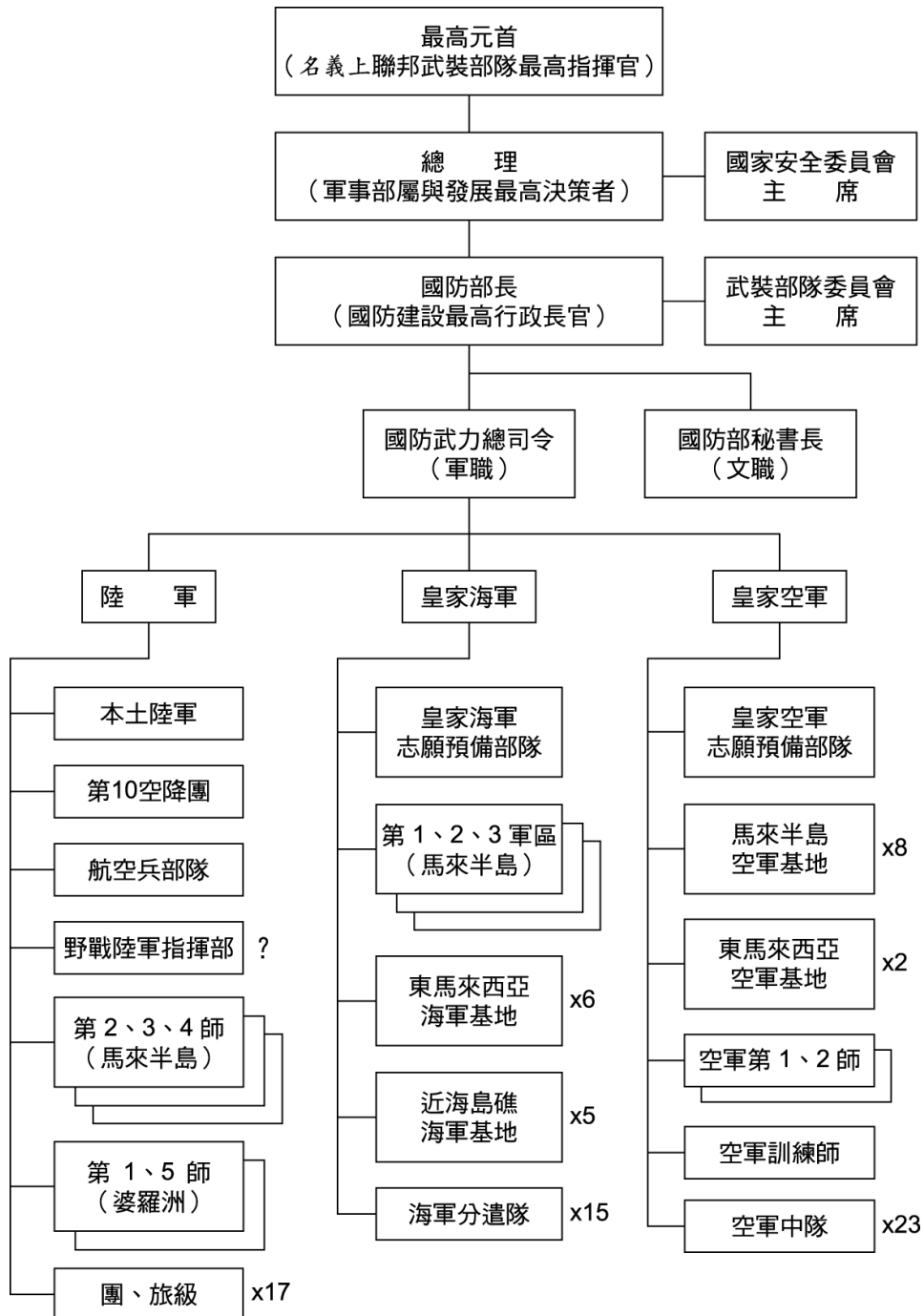


圖 2：馬來西亞國防組織架構圖

2013a)。正規部隊下轄陸軍、皇家海軍和皇家空軍 (Federal Gazette, 2016b: 22)；志願部隊屬於預備部隊性質，下轄馬來西亞本土陸軍 (Malaysian Territorial Army)、皇家海軍志願預備部隊 (Royal Malaysian Naval Volunteer Reserve) 和皇家空軍志願預備部隊 (Royal Malaysian Air Force Volunteer Reserve) (Federal Gazette, 2016b: 174)。依據『武裝部隊法』第 9 篇第 197 條規定，3 支志願部隊分別接受正規部隊各軍種司令指揮 (請參考圖 2)。

(Federal Gazette, 2016b: 175)。值得一提的是馬來西亞志願部隊係基於國防政策中「總體國防」精神所建立的預備部隊，亦是一支常設武力，在正規部隊的指揮下可充分發揮第二道防線作戰支援的效能。

1. 陸軍

馬來西亞陸軍早期以執行反暴亂的任務及訓練為主，2004 年起轉型為一般常規部隊，主要任務為維護國家領土完整、主權和利益；目前兵力約 80,000 人 (Global Fire Power, 2018; Global Security, 2013a; Global Security, 2016a)，另轄本土陸軍預備部隊。陸軍下轄 5 個師級單位，共轄 17 個團、旅級部隊，並區分為戰鬥單位、戰鬥支援和支援單位等三類部隊，分別隸屬於各個野戰陸軍指揮部；第 2、3、4 師部署於馬來半島，第 1、5 師部署於婆羅洲領土。直屬部隊第 10 空降團、陸軍航空兵部隊直接受陸軍司令指揮 (New Sabah Times, 2014; Borneo Post, 2016)。陸軍主要武器裝備研判包含戰車約 74 輛，其中輕型戰車約 26 輛；各型偵察車約 314 輛；各型履帶及輪型人員運輸車約 782 輛；各型牽引式砲兵約 164 門；火箭發射器 18 套；兩棲車輛 165 輛；各型直升機 20 架 (GlobalSecurity, 2016b)¹。以馬來西亞陸軍的兵力而言僅屬於小型規模陸上部隊，而且主要武器裝備相對配備於現行的兵力規模，更顯得戰鬥力薄弱。但是目前馬來西亞並無明顯的軍事入侵威脅，而且亦是東南亞國家協會的一員，因此在可預見的未來，現行陸軍規模尚不至於面臨重大的挑戰。

¹ 另依據 Global Fire Power (2018) 的估計，馬來西亞陸軍主要武器裝備計有：戰車 74 輛，裝甲戰鬥車 1,318 輛，牽引式砲兵 184 門，火箭發射器 54 套。

2. 皇家海軍

就地理位置而言，馬來西亞被麻六甲海峽和南中國海等兩個全球重要的水域所環繞，海洋係馬來西亞地緣政治和戰略利益之所繫，因此海軍自英國殖民統治時期起即扮演非常重要的角色（Global Security, 2014）。皇家海軍的任務不僅被賦予維護國家海上所有權和利益，而且需以最佳的戰備整備執行任務，確保國家目前海域的安全，並在戰爭中贏得勝利（Royal Malaysian Navy, 2018）。皇家海軍目前兵力約 15,000 人（Pasandideh, 2015; Global Security, 2013a），另轄皇家海軍志願預備部隊。皇家海軍於馬來半島下轄第 1、2、3 軍區，東馬來西亞下轄 6 處基地，另於近海島礁部署 5 處基地；皇家海軍共轄 15 個分遣隊，分別部署於上述海軍基地（Channel News Asia, 2017; Mahadzir, 2013）。皇家海軍主要武器裝備研判包含潛艦 2 艘 1,711 噸 Scorpène 級；巡防艦 6 艘 3,100 噸 Gowind 級、2 艘 2,270 噸 Leiku 級；各類輕型護衛艦 15 艘；各型飛彈快艇 8 艘；18,000 噸多功能兩棲艦艇 1 艘；各型水雷作戰艦 5 艘；各型直升機 12 架（Global Security, 2017b）²。以皇家海軍現行的兵力和為數極少的各類型艦艇防衛近 4,700 公里的海岸線已顯戰力薄弱，再加上馬來西亞領土被南中國海所區隔，未來面對衝突不斷的海上爭端，在維護廣闊海域的海上交通線任務上是一項嚴峻的挑戰。尤其，地緣戰略上馬來西亞扼控世界上重要的麻六甲海峽和南中國海交通線，但是以目前薄弱的海上武力只是空有地緣戰略價值，而無實質的制海權與地緣戰略利益。

3. 皇家空軍

馬來西亞皇家空軍除了負有一般國家防衛領空安全的任務之外，尚必須確保麻六甲海峽以及東、西兩部份領土之間空中交通線的暢通，任務範圍十分廣闊。皇家空軍兵力約 15,000 人（Global Security, 2013a），另轄皇家空軍

² 另依據 GlobalFirepower (2018) 的估計，皇家海軍主要武器裝備計有：潛艦 2 艘，巡防艦 3 艘，護衛艦 6 艘，巡邏艇 41 艘，水雷作戰艦 4 艘。

志願預備部隊。皇家空軍下轄第 1、2 師、訓練師以及 23 個中隊；上述單位分別部署於馬來半島 8 處空軍基地，東馬來西亞 2 處空軍基地（Airheadsfly.com, 2014; Global Security, 2013b）。皇家空軍主要武器裝備研判包含 30 架 MRCA、16 架 MIG-29、13 架 F-5E/F 攔截機；18 架 Su-30MKM、8 架 F/A-18、8 架 Hawk 108/208 戰鬥機和地面攻擊機；4 架 B2000T、2 架 RF-5E 偵察機；14 架 KC-130/C-130H、6 架 CN-235 運輸機；各型訓練機 101 架以及各型直升機 323 架（Global Security, 2013c）。客觀而言，皇家空軍僅屬於小型空軍規模，主戰兵力薄弱，防衛廣大領空實屬能力有限；如要爭取制空權掩護麻六甲海峽和南中國海交通線安全，實有很大的疑慮。

肆、馬來西亞國防武力未來發展

一如前文所述，馬來西亞現行的國防武力應付陸地及海、空域可能面臨的挑戰，能力實屬有限。因此二十一世紀初期以來，發展與提升國防能力成為馬來西亞重要的國防政策，國防部雖然未定期公布國防白皮書，但是也於 2010 年訂定一份〈馬來西亞國防政策〉文件，期望整合各種資源發展包含陸地、海上、空中以及電磁作戰等面向的全方位現代化作戰能力（Ministry of Defense, 2010: 25）。這四項發展目標也是現代國家國防武力正常的規劃方向，只不過一般國家國防武力提升的前提均優先考量人力資源的發展，換言之，先強化人員基本軍事技能和配備優良的裝備，以期吸引和留住優質人員，同時精實專業化的軍官和戰士。在這方面，由於馬來西亞武裝部隊包括正規部隊和分別受三軍管轄的預備部隊，再者因為正規部隊兵力規模非常小，倚賴預備部隊支援作戰勢在必行，因此同步進行現代化規劃亦是人力資源發展的一部份。武裝部隊人力資源發展的核心通常會結合「知識武力」（K-Force）的概念來培養具有良好訓練、熱誠、專業的軍人，但是馬來西亞國防武力成立 60 餘年來始終缺乏可以提供完整軍事教育與訓練的機構，直到 2006 年成立國防大學才真正建立脈絡一貫的制度（Ministry of Defense, 2010: 25），同時讓軍事的研究與發展工作向前邁進了一大步。

二十一世紀是高度全球化的世界，馬來西亞自二十世紀中葉起即在國防政策結合國防外交的基本原則下，陸續藉『英國與馬來西亞防衛協定』、『五國防衛協定』、東南亞國家協會以及東協區域論壇等雙邊或多邊國防合作機制防範外來的安全威脅。其次，由於馬來西亞領土在地緣位置特性上被南中國海區隔為相距甚遠的兩大部份，因此除了充分運用國防外交維持基本的穩定態勢之外，國防戰略更佐以嚇阻（deterrence）和前進防禦（forward defence）兩項支柱（Ministry of Defense, 2010: 26），以達到相輔相成的效果。有效的嚇阻戰略通常係植基於消弭敵人直接或間接攻擊我方的意圖，以達到不戰而屈人之兵。當然採取嚇阻戰略的一方必須隨時保持高度戰備整備和機動能力，可以適時因應任何的安全威脅。但是以馬來西亞現況而言，運用國防外交所建構的雙邊或多邊國防合作機制僅能形成嚇阻戰略的前沿防線，其餘相對於遼闊海、空領土的薄弱兵力與有限的武器裝備，實不足以確保嚇阻戰略的最後一道防線。換言之，實力是嚇阻戰略的基礎，為了充實嚇阻戰略目的與手段之間的落差，循著「打、裝、編、訓」建軍程序建構一支可恃的武裝部隊，將是馬來西亞國防武力發展最重要的努力方向。具備了嚇阻戰略的可恃戰力之後，馬來西亞一如其它國家也希望遂行前進防禦理念，預防衝突在內部發生或確保任何的軍事衝突遠離國土。客觀而言，實踐前進防禦的前提條件是必須擁有足夠的武力投射能力——包含兵力和快速機動能力，單方面建立一支訓練精良的快速反應部隊並不夠，必須搭配適切的機動載具。馬來西亞目前僅有 1 艘多功能兩棲艦艇和 20 架運輸機，薄弱的機動能力應付遠離馬來半島的東馬來西亞外力入侵已經捉襟見肘，遑論有效的快速部署於南中國海衝突熱點。

全般而言，2010 年〈馬來西亞國防政策〉中已經清楚地列載未來的國防武力發展目標是建立一支高效能而且可以快速部署至任何衝突點以執行軍事任務的武力，而提升陸地、海上、空中以及電磁作戰等面向的全方位現代化作戰能力將是未來建軍備戰的重點項目。首先，作戰需要情報資料供決策者掌握敵我的態勢，馬來西亞了解二十一世紀尤其需要發展高科技資訊能力，以期藉優勢的電磁作戰裝備偵查、蒐集情報資料，同時鏈結三軍聯合作戰能力克敵制勝。其次，馬來西亞也期望提升空中優勢作戰能力，

現代的三軍聯合作戰中掌握制空權是地面、海上和空中作戰致勝的先決條件，目前空軍的主戰飛機不足百架，空戰能力遠落後於如中國、新加坡等周邊國家，未來武裝部隊的目標唯有規畫建立全時的空中優勢能力，才有可能確保陸、海、空域的國家利益。在海上作戰方面，馬來西亞目前僅約 10 艘主戰艦艇，扼控麻六甲海峽和新加坡海峽等地緣戰略要域能力有限，如要應付南中國海爭端更是力有未逮。另一方面，海軍戰力的提升還必須結合空軍的發展，以海、空優勢控制包含港口進出點的地緣戰略要域，才能有效維護海上領土的利益與完整。2016 年，海軍頒布一項〈15-to-5 轉型計畫〉（15 to 5 Transformation Program），預定淘汰 15 種服役超過 30 年的老舊艦艇；緊接著 2016 年底，馬來西亞計畫逐年向中國採購 18 艘輕型多功能近海任務艦，並採取部份購自中國、部份在馬來西亞建造等方式進行軍事合作，是年已確定先購買 4 艘。但是，西方軍事觀察者卻預測馬來西亞的政治與經濟環境可能無法如期執行這項計畫（自由時報，2016；許劍虹，2017），這對海軍戰力提升的成敗具有關鍵性的影響。最後，在地面作戰方面，東馬來西亞較長的陸地邊界可能是外力入侵顧慮較大之處，爲了因應可能的安全威脅，陸軍除了提升武器系統、火力、機動力、投射能力以及後勤支援等能力之外，結合海、空軍支援的聯合作戰能力亦應是未來發展的主要思考面向（Ministry of Defense, 2010: 27-28）。

馬來西亞國防武力的未來發展方向與前景一如上述分析，但是不同於一般國家的是種族問題亦是另一個馬來西亞國防武力發展上值得關切的要素，甚至是一項隱憂。馬來西亞於 1950 年獨立前成立的聯邦團已是一支包含多種族的武力，目前的馬來西亞武裝部隊也包含印度人和華人，但是軍中高階職務仍然只有馬來人擔任，尤其最精銳的步兵部隊馬來皇家團（Royal Malay Regiment）也純粹由馬來人組成。1981 年，馬來西亞武裝部隊的馬來人比例軍官爲 75%，士官兵則爲 85%，1993 年非馬來人的軍官比例更降至 15% 以下。儘管馬來西亞政府鼓勵非馬來人從軍，但是成效不佳，其中以華人較願意從商而不願意從軍爲最明顯因素，因爲華人顧慮一旦從軍必須切斷以往的從商關係，而且質疑馬來西亞武裝部隊的高階職位是否能開放給非馬來人（GlobalSecurity, 2017a）？這一項種族問題不僅會產生人

民對軍隊的認同差異，而且會影響武裝部隊整體人員素質的提升，如不能徹底消除軍中的種族偏見，人力資源管理與武器裝備的精進之間永遠會存在著落差。

伍、國防武力發展與區域安全

地緣戰略位置上，馬來西亞東西兩部份領土正好環抱著自冷戰結束以來世界主要的衝突熱區之一——南中國海，此地區由於菲律賓、中國、汶萊、馬來西亞、越南和台灣等國均聲稱擁有南沙群島的主權，因此長久以來衝突不斷。此外，馬來西亞也控制著自麻六甲海峽至南中國海這一條主要的商業海上通路，再加上南中國海蘊含重要的經濟資源和礦物，因此區域內任何衝突爆發均會引起周邊國家或外來強權如中國和美國基於維護區域安全和海上貿易的理由主動關切與介入。在可預見的未來，尋求徹底解決此一涉及各國主權和領土重疊的方案非常困難，而且東南亞國家協會成員之間的區域外交關係也因為南中國海、麻六甲海峽、西里伯斯海（Sulawesi Sea）爭端受到影響。就馬來西亞的立場而言，目前除了與東南亞國家協會成員國和中國均以先前『南中國海各方行為宣言』（*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*）以及後來的『南中國海行為準則』（*Code of Conduct in the South China Sea, COC*）為基礎遵守國際規範與相關法律之外，政治與軍事外交將是與鄰國緩和領土重疊紛爭較佳的方法（Ministry of Defense, 2010: 7-8）。

歷年來南中國海的爭端大部份集中在東南亞各聲索國與中國的衝突上，相對於菲律賓和越南兩國，由於馬來西亞與中國重疊海域遠離中國，因此地緣位置上對中國的漁撈和海上活動較不易衍生衝突事件，形成與中國之間有利的緩衝地帶，兩國也儘量避免衝突影響相互關係。目前馬來西亞並無重大的外來安全威脅，但是不代表沒有挑戰，涉入南中國海的領土重疊紛爭始終是軍事安全上的一層陰影。面對此一區域安全挑戰，馬來西亞國防武力有四個戰略選項：第一，與軍事強權結盟；如果採取此一選項與美國或其它軍事強權結盟，背離了身為第三世界國家不與強權結盟的原

則，亦無益於區域安全的正面發展，目前也無跡象顯示馬來西亞會違反此項原則。第二，自助原則；自力解決南中國海爭端。此一選項意味著儘速建立一支強大的海、空武力，這一支武力必須有足夠能力執行防衛與嚇阻兩項任務，換言之必須一方面可以完全支持政府對南中國海領土主權的聲索，另一方面又必須有效嚇阻其它聲索國威脅馬來西亞主權。但是，馬來西亞國家財政並無法支持此一選項，而且未來區域內的軍事優勢會愈來愈傾向中國，馬來西亞也不可能與中國進行軍備競賽致升高區域緊張情勢，因此採取此一選項的機率很低。第三、多邊接觸；馬來西亞是東南亞國家協會有力的支持者，如果在這個體制內尋求解決南中國海爭端，可以藉集體的力​​量改變與中國進行雙邊談判時實力不平衡的現象。但是，東南亞國家協會目前 10 個成員國並非都是南中國海的爭端國，也不一定視此海域衝突為整個東南亞區域內最需要關切的議題，因此採取此一選項的成效可能不如預期。第四、積極和主動接觸；馬來西亞除了較傾向於在東南亞國家協會體制內尋求南中國海的利益之外，同時一向是與中國進行「靜默外交」（quiet diplomacy）的支持者。積極和主動接觸是馬來西亞與中國發展良好關係的利基，由於馬來西亞是第一個與中國建立正常關係的東南亞國家協會成員國，在中國的亞洲外交中佔了獨特的地位，在在均有利於在南中國海爭端中減緩與中國的緊張關係，因此採取此一選項對馬來西亞而言較為務實可行（Mun, 2013: 41-44）。一如前文所述，2016 年起馬來西亞計畫逐年向中國採購輕型多功能近海任務艦，以及由中國提供技術協助馬來西亞建造部份艦艇即是最好的說明。此外，馬來西亞藉由軍事外交與中國發展良好關係，對南中國海以及東南亞區域安全亦有正面的意義。

馬來西亞藉由軍事外交扮演南中國海以及東南亞區域安全的積極角色之外，國防武力也在其它海域與相關國家進行軍事合作，這些合作項目對增進區域安全具有一定程度的作用。2004 年起，馬來西亞和新加坡、印尼及 2008 年加入的泰國建立『麻六甲海峽巡邏倡議』（*Malacca Straits Patrol Initiative*）機制，相互提供資訊進行海、空協同任務（Southgate, 2015; MINDEF Singapore, 2015; Collin, 2016）。循著類似的發展脈絡，這個倡議不僅協同海峽沿岸國家共同打擊犯罪和恐怖主義，長期而言更可擴大與區域

內其它國家共同合作，而且合作的形式不僅止於巡邏形式，還可相互提供技術支援以提升各國海上預警能力。此外，馬來西亞與印尼、菲律賓正在發展一項『三邊合作協議』（*Trilateral Cooperative Arrangement*），在這個協議中執行協同和聯合巡邏任務，同時積極追蹤海域中的犯罪與激進份子，確保蘇祿海（Sulu Sea）的安全，此項協議也可扮演防範伊斯蘭國（ISIS）這個激進組織在區域內建立立足點的積極角色（Noor, 2017: 70），對區域安全具有正面的意義。上述馬來西亞國防武力與各國執行區域內巡邏任務多屬於預防性的措施，除此之外，武裝部隊也與區域內國家進行部隊訓練和演習。值得觀察的是，馬來西亞雖然與中國仍存在海域重疊紛爭，但是雙方自 2012 年起已經開始進行聯合演習，而且區域內各國在國防預算許可的前提下，也與馬來西亞實施聯合演習。目前區域內各國雖然對領土主權的認定仍有歧異，但是並未妨礙這些國家逐漸朝著國防透明化、可預期性和維持區域穩定的方向努力，這些努力方向經由武裝部隊的共同訓練與演習將可呈現顯著的成效。馬來西亞認為區域內各國透過觀察或參加多邊演習——或即使只是參與圖上兵棋推演，亦將會逐漸建立維護區域安全的信心（Noor, 2017: 71）。

綜觀馬來西亞國防武力對於區域安全所進行的一連串軍事外交任務，在地緣戰略上扮演著十分重要的角色，這些任務的成敗也直接影響馬來西亞本身的國家安全。目前馬來西亞武裝部隊急需強化的是海、空戰力的儘速提升，當然前提是有足夠的財政支援，馬來西亞政府應該深切認識國防武力的發展是確保地緣戰略利益最直接的途徑，如果馬來西亞不能確保地緣戰略利益，對國家和區域安全都將是極大的損失。

陸、結論

從地緣戰略的角度來看，馬來西亞與多數東南亞國家均位於長年衝突迭起的南中國海周邊，領土主權重疊的問題始終困擾著這些國家，『南中國海各方行為宣言』以及『南中國海行為準則』只能提供一個願意接受這些國際規範的各方相互約束的架構，對各方主權聲索引起的爭端並無法根本

解決。本身也涉入南中國海爭端的馬來西亞與其它爭端國不同的是扼控了麻六甲海峽連接南中國海這一條國際上重要的海上交通線，地緣戰略上佔有主動的地位。但是，馬來西亞領土被南中國海區隔為東、西兩部份，必須擁有南中國海主權爭端中的優勢地位以及維護此海域海、空通道的暢通，才能成為國家安全最重要的保障。換言之，馬來西亞雖然身處紛爭不斷的南中國海周邊，但是得天獨厚擁有地緣戰略上的優勢地位，只要配合適切的國防武力，一方面可以防衛外來威脅入侵，確保國家安全；另一方面也可以在南中國海爭端中扮演要角，維護區域安全與和平。

地緣戰略優勢必須配合可行的戰略構想才能相輔相成，馬來西亞並未定期公布國防白皮書，但是在最近的一份 2010 年〈馬來西亞國防政策〉中首先將其地緣戰略利益由近而遠劃分包含馬來半島以及東馬來西亞沙巴和沙勞越地區的核心區域、位處南中國海且蘊藏豐富魚類與碳氫化合物的沿海經濟利益區以及連結馬來半島與沙巴、沙勞越地區的海域與空域交通線、麻六甲海峽及其通道、新加坡海峽及其通道等戰略水域和空域。為了有效維護上述地緣戰略利益，國防部提出了以嚇阻和前進防禦兩項支柱為核心的國防戰略，而且結合軍事外交途徑與周邊國家實施海域巡邏，甚至與中國進行軍事演習，這些戰略目標與執行方式確實有助於防範未來威脅與促進區域安全。但是，馬來西亞國防問題上最大的癥結是「人」的問題，這裏面涵蓋兵力與素質的問題。兵力問題上，馬來西亞目前總兵力約 110,000 人，屬於小型兵力的規模，結構上的問題是海、空軍僅各約 15,000 人，在軍種兵力比例以及相對於國家安全顧慮最大的廣闊海、空域安全維護任務，兵力明顯薄弱，再加上海、空軍主要武器裝備數量微小、性能老舊，戰力顯著不足。此外，一如前文所述，馬來西亞三軍中仍然存在種族偏見，軍隊中數量優勢的馬來人與非馬來人的比例落差極大，高階職務與種族之間是否取得平衡依然存在疑慮。長此以往，軍中的人力資源管理和武器裝備發展兩者間的步調將無法協調一致，影響整體戰力的提升。

最後，馬來西亞武裝部隊包含正規部隊和志願預備部隊，陸、海、空三軍各自管轄軍種的志願預備部隊，由於正規部隊的兵力規模較小，因此相當倚重軍種的志願預備部隊支援作戰任務。近幾年來，馬來西亞武裝部

隊陸續規劃武器裝備汰舊換新，甚至向爭端國——中國採購武器裝備和技術合作。但是，馬來西亞國防武力發展和整體戰力的提升還有一段長遠的路要走，除了「人」的問題之外，未來正規部隊和志願預備部隊的戰力是否能同步提升？以及馬來西亞政府的財政是否足以支持國防武力的發展？值得進一步觀察和提供持續研究的方向。

參考文獻

- 自由時報，2016。〈南海風雲再起？馬來西亞向中國買 4 艘軍艦〉《自由時報》11 月 2 日 (<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1873943>) (2018/5/18)。
- 許劍虹，2017。〈財務緊縮，馬來西亞引入中共艦艇將遇挑戰〉《工商時報》2 月 6 日 (<https://m.ctee.com.tw/focus/vvgc/139699>) (2018/5/18)。
- Abdullah, Kamarulnizam Bin. 2010. “Emerging Threats to Malaysia’s National Security.” *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Vol. 5, No. 2, pp. 1-26.
- Airheadsfly.com. 2014. “Overview: Air Forces of Malaysia.” December 26 (<http://airheadsfly.com/2014/12/26/overview-air-forces-of-malaysia/>) (2018/5/13)
- Borneo Post. 2016. “Ministry Sets up Brigade to Beef up Border Security.” February 13 (<http://www.theborneopost.com/2016/02/13/ministry-sets-up-brigade-to-beef-up-border-security/>) (2018/5/12)
- Brown, E. Michael. 1997. “The Causes of Internal Conflict: An Overview,” in Michael E. Brown, Owen R. Coté, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds. *Nationalism and Ethnic Conflict: An International Security Reader*, pp. 3-25. Massachusetts: MIT Press.
- Central Intelligence Agency. 2018a. “The World Factbook: Malaysia-People and Society.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/my.html>) (2018/3/30)
- Central Intelligence Agency. 2018b. “The World Factbook: Malaysia-Geography.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/my.html>) (2018/3/30)
- Central Intelligence Agency. 2018c. “The World Factbook: Malaysia-Military and Security.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/my.html>) (2018/3/30).
- Channel News Asia. 2017. “Malaysia opens new maritime base at Middle Rocks, near Pedra Branca.” August 5 (<https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/malaysia-opens-new-maritime-base-at-middle-rocks-near-pedra-9094606>) (2018/5/13)
- Collin, Koh Swee Lean. 2016. “The Malacca Strait Patrols: Finding Common Ground.” *RSIS Commentary*, No. 91 (<https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/04/>

- CO16091.pdf) (2019/3/28)
- Federal Gazette. 2010. "Federal Constitution." (<http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/FEDERAL%20CONSTITUTION%20ULANG%20CETAK%202016.pdf>) (2018/4/29)
- Federal Gazette. 2016a. "National Security Council Act 2016 [Act 776]." (http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/aktaBI_20160607_776-BI.pdf) (2018/4/28)
- Federal Gazette. 2016b. "Armed Forces Act 1972 [Act 77]." (<http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/LOM/EN/Armed%20Forces%20Act%201972%20%20second%20draft%20as%20at%2011%206%202016.pdf>) (2018/4/28)
- GlobalFirepower. 2018. "Malaysia." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=malaysia) (2018/5/12).
- GlobalSecurity. 2011. "Malaysia National Defence Policy." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/policy.htm>) (2018/4/28)
- GlobalSecurity. 2012. "Malaysia History." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/history.htm>) (2018/3/30)
- GlobalSecurity. 2013a. "Malaysian Armed Forces." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/maf.htm>) (2018/5/12)
- GlobalSecurity. 2013b. "Royal Malaysian Air Force" (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/airforce.htm>) (2018/5/13)
- GlobalSecurity. 2014. "Royal Malaysian Navy." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/navy.htm>) (2018/5/13)
- GlobalSecurity. 2016a. "Malaysian Army." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/army.htm>) (2018/5/12)
- GlobalSecurity. 2016b. "Malaysian Army Equipment." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/army-equipment.htm>) (2018/5/12)
- GlobalSecurity. 2016c. "Malaysian Air Force Equipment." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/airforce-equipment.htm>) (2018/5/13)
- GlobalSecurity. 2017a. "Malaysia." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/intro.htm>) (2018/3/30)
- GlobalSecurity. 2017b. "Royal Malaysian Navy Equipment." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/navy-equipment.htm>) (2018/5/13)
- Hellmann-Rajanayagam, Dagmar. 2000. "Malaysia," In Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. 2, *Chile, Greece, Malaysia, Poland, South Africa and Taiwan*, pp. 67-105. Oxford: Oxford University Press.

- Mahadzir, Dzirhan. 2013. "Malaysia to Establish Marine Corps, Naval Base Close to James Shoal." (<https://web.archive.org/web/20131022075958/http://www.janes.com/article/28438/malaysia-to-establish-marine-corps-naval-base-close-to-james-shoal>) (2018/5/13)
- Mahan, Alfred Thayer. 2010. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Deutschland: Books on Demand.
- Malaysian Armed Forces Headquarters. 2015a. "Mission." (<http://www.mafhq.mil.my/index.php/en/about-us/direction-statement/vision-and-mission>) (2018/5/6)
- Malaysian Armed Forces Headquarters. 2015b. "History of MAF." (<http://www.mafhq.mil.my/index.php/en/about-us/history-of-maf>) (2018/3/30)
- Malaysian Armed Forces Headquarters. 2015c. "Officer's Service Summary." (<http://www.mafhq.mil.my/index.php/en/about-us/career/officer-s-service-summary>) (2018/5/11)
- Malaysian Armed Forces Headquarters. 2015d. "Military Service Summary." (<http://www.mafhq.mil.my/index.php/en/about-us/career/military-service-summary>) (2018/5/11)
- Ministry of Defense. 2010. "Malaysia's National Defence Policy." (<http://www.mod.gov.my/images/mindef/lain-lain/ndp.pdf>) (2018/ 4/28)
- Ministry of Defense. 2018. "Vision / Mission / Objective." (<http://www.mod.gov.my/en/mengenai-kami-7/vision-mission-objective.html>) (2018/5/6)
- MINDEF Singapore. 2015. "Fact Sheet: The Malacca Straits Patrol." (<https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2016/april/2016apr21-news-releases-00134/>) (2019/3/28)
- Mun, Tang Siew. 2013. "Malaysia's Internal and External Security Dynamics," in National Institute for Defense, ed. *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, pp. 39-46 (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series9/pdf/03.pdf) (2018/4/6)
- New Sabah Times*. 2014. "The Army Raises the Interests of the Two Regions Simultaneously." March 2 (<http://www.newsabahtimes.com.my/nstweb/fullstory/75774>) (2018/5/12)
- Noor, Elina. 2017. "Security Challenges for Malaysia: Defending the Nation State," in National Institute for Defense Studies, ed. *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, pp. 61-72 (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series15/pdf/chapter04.pdf) (2018/4/6)

- Pasandideh, Shahryar. 2015. "The Royal Malaysian Navy: An Assessment." (<https://web.archive.org/web/20160303142344/http://natoassociation.ca/the-royal-malaysian-navy-an-assessment/>) (2018/ 5/13)
- Royal Malaysian Navy. 2018. "RMN Mission and Vision." (<http://www.navy.mil.my/index.php/en/about-us/statement-of-direction/mission-vision>) (2018/5/13)
- Shamsuddin, Khairul Anuar, and Ahmad Azan Ridzuan. 2015. "Malaysia: Ethnic Issues and National Security." *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 5, No. 9 (1), pp. 136-43 (<https://pdfs.semanticscholar.org/2c9b/5637ed0a8ad72c8b7459abcd4832ecbb5109.pdf>) (2018/4/6)
- Southgate, Laura. 2015. "Piracy in the Malacca Strait: Can ASEAN Respond?" *Diplomat*, July 8 (<https://thediplomat.com/2015/07/piracy-in-the-malacca-strait-can-asean-respond/>) (2019/3/28)
- Wikipedia. 2019. "National Service Training Programme (Malaysia)." ([https://en.wikipedia.org/wiki/National_Service_Training_Programme_\(Malaysia\)](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Service_Training_Programme_(Malaysia))) (2019/3/28)

Malaysian Defense Forces & Regional Security

Tony Wu

Adjunct Assistant Professor, National University of Tainan

Abstract

Malaysia has controlled the international SLOCs linking the Straits of Malacca to the South China sea, and is strategically able to play an important role in the South China Sea dispute and maintain regional security and peace. However, the key point of Malaysia's national defense problem is the problem of "people," due to the vast and high risk of the surrounding sea, the weak strength of the Navy, Air Force and the old, small number of weapons and equipment, the military capabilities is clearly insufficient. In addition, there is still racial prejudice in the military, the pace between military human resources management and weapons and equipment development cannot be coordinated, affecting the overall military capabilities.

Keywords: South China Sea, K-Force, deterrence, forward defense