

當代馬來西亞憲政體制的發展與挑戰

石忠山

國立東華大學公共行政學系教授

摘要

搭乘二戰結束後席捲全球的第二波民主化浪潮，馬來西亞於上世紀後半葉成功自英國脫離獨立，並且成爲一個在政治經濟各方面受人矚目的亞洲新興工業化與民主化國家。這個國家不僅有著多元豐富的族群文化，也是一個在政治發展上嘗試融合傳統伊斯蘭宗教文民與西方議會主義傳統的獨特國家。雖在經濟發展上有著令人驚豔的成就，馬來西亞的整體憲政發展卻也同時存在一定的內部隱憂。爲一窺這個東南亞國際航道上迷人的國家，本文致力探討該國憲政發展的幾個重要歷程、其核心憲政規定、權力分立架構下的國家重要組織及其運作模式、並且簡要敘述該國當前所面臨的憲政發展難題，希望藉此能夠該國當前的憲政體制發展勾勒出一個概略的形貌。

關鍵詞：馬來西亞、伊斯蘭、議會主義、東姑·阿布都拉曼、馬哈迪

壹、前言

馬來西亞，一個在世界舞台上展現自我的台詞中自稱為「真正的亞洲」（Truly Asia）的國家，究竟是甚麼樣一個在族群文化與歷史傳統上繽紛燦爛的國家，以致它能喜悅的在世局快速變遷的今天，以如此自信的口吻，向世人展現他們迄今在國家發展上所獲致的驚人成就。

這個自古以來即在地理景觀和人口結構有著驚奇與迷人特質的國家，在歷經了不同王朝與外族的殖民統治後，於二十世紀後半葉搭上了全球反殖民主義的浪潮，成為亞洲新興的民主國家之一。自十六世紀葡萄牙人在此擴張勢力以來，馬來西亞先後即受到荷蘭、英國以及日本的殖民統治；數百年來，這個有著純樸民風，人口主要以馬來人為主幹，華人、印度人、原住民以及歐洲殖民者後裔所組成的國家，在二十世紀全球化浪潮的席捲下，一躍成為東南亞國際商業航道上的一顆閃亮星星；它不再只是一個來自各地錫礦工人逐夢的小村落，而是有著雙子星大樓驕傲地向世人展現其經濟成就的新興工業國家。蓬勃的商業活動，銀行金融業的興盛，加上製造業、運輸業以及觀光旅遊業的快速發展，使人無法忽視這個崛起中的東南亞國家。

作為東南亞新興的工業化與民主化國家，馬來西亞的憲政發展走上了一條相當獨特的道路。它在有著深厚伊斯蘭宗教色彩的政治文化遺產中，繼受與融合了英國的議會主義傳統（Grote, 2012: 457），並且在陌生的民主發展道路上，一再展現其驚人的政治成就。甫落幕的 2018 國會大選，馬來西亞在世人的關注與見證下，完成了自獨立建國以來的首次政黨輪替，使得這個在許多人眼裡有如迷一般的國家，更為自身的獨特性添增了不少神奇色彩。

為一窺馬來西亞憲政發展的獨特經驗，本文遂以「當代馬來西亞的憲政發展與挑戰」為主題，嘗試初略探討該國憲政發展的獨特之處及其成果。本文的章節安排如下：首先，本文概略介紹馬來西亞的歷史發展與建國歷程，以作為後續討論的史料基礎；其次，本文將以一個章節的篇幅，簡要敘述該國的憲法及其憲政核心規定；後續，本文將分析與探討該國三權分

立憲政架構下的重要國家組織及其運作模式；最後，本文將聚焦思考與反省，馬來西亞當前的憲政發展究竟遭遇了哪些難題。希望藉由以上的章節安排，能為讀者勾勒出該國憲政發展的概略形貌。

貳、國家發展簡史

那個在托勒密的地圖上以及其他希臘羅馬地理學家眼中的「黃金半島」(Golden Chersonese)，或許未曾預見，在歷經幾世紀的風霜歲月，尤其是十六世紀以來歐洲帝國主義的殖民後，能在商船頻繁往來的東南亞航道上，建立起一個受世人矚目的立憲民主國家。

直到 1963 年馬來西亞聯邦 (Federation of Malaysia) 成立以前，這個從海港發跡的國家，始終即存在一種神秘的色彩。據史料記載，即便早有先民居住於此，但一世紀左右的馬來半島尚未有現代國家意義的組織團體存在，半島沿岸的海港多為中、印商人基於貿易理由所駐泊，中國宋元時代曾稱此地為佛羅安國、單馬令國 (中國評論通訊社，2009)。七世紀以後，此地先後由蘇門答臘王國和爪哇王國所統治。到了十五世紀初，該地才在蘇門答臘王子拜里米蘇拉的經營下建立了麻六甲王朝，是當時該區域最繁榮的商業中心。鑒於麻六甲海峽日益重要的地理位置，此地日後也成了西方列強覬覦的對象，分別受到葡萄牙、荷蘭以及英國所統治。

葡萄牙首先於 1511 年入侵麻六甲，開啓了馬來西亞殖民史的首頁，荷蘭人則在約莫一個半世紀後控制該地，並且於該地成立荷蘭東印度公司，英人法蘭西斯萊特 (Francis Light) 則在 1786 年奪得檳城的統治權，於該地建立起貿易與軍事基地，日後更將英人在馬來半島上的勢力逐步擴展至全島。隨著萊佛士 (Stamford Raffles) 開啓對新加坡的拓墾，英國人在馬來半島的勢力便更形鞏固。1824 年，英國和荷蘭簽訂了『英荷條約』 (Anglo-Dutch Treaty)，讓英國正式從荷蘭人手中取得麻六甲的統治權，並且設置了隸屬於加爾各答不列顛東印度公司的海峽殖民地¹，逐步將其勢力拓展至馬來半

¹ 這時期的海峽殖民地包括檳城 (Penang)、新加坡 (Singapore)、麻六甲 (Malacca) 以

島，海峽殖民地隨後則於 1867 年直接由英國政府的殖民廳所管轄。

1909 年，暹羅王朝與英國簽訂「英暹條約」，宣告放棄對吉打（Kedah）、吉蘭丹（Kelantan）、玻璃市（Perlis）以及登嘉樓（Terengganu）的宗主權，前述各邦外加柔佛（Johor），隨後組成了由英國人擔任顧問的馬來屬邦（Unfederated Malay States，簡稱 UFMS）（Sarwar, 2017: 331-32）²。其他四邦彭亨（Pahang）、霹靂（Perak）、雪蘭莪（Selangor）以及森美蘭（Negri Sembilan）則組成受英國保護、聽令於英國的馬來聯邦（Federated Malay States，簡稱 FMS，華語俗稱「四州府」）（Sarwar, 2017: 332; Moustafa, 2014: 157）。無論是馬來屬邦或馬來聯邦的建立，都象徵著英國殖民勢力於該區域擴張之結果³。

英國在馬來半島的勢力介入，原先僅基於純粹的商業利益考量，如對燃料以及種植園區商業利益的算計，不過，前者非僅引起英國的關切，也同時引來鄰近國家許多移工的遷入，此一發展終究導致了馬來半島人口結構的重大改變，亦即非馬來人於該地有逐年增加的趨勢，尤其是日本於 1942 至 1945 年間對馬來西亞的占領，更助燃了該地後續不斷的族群衝突、促生了馬來主義的興起和播下了馬來共產黨叛亂的種子（Sarwar, 2017: 332）⁴。即便於二戰結束後再度重返該地，英國卻意識到，此地景物依舊，卻人事已非，越來越多的當地住民在經歷了半島近百年的風霜命運後，意識到建

及納閩（Labuan）等（Sarwar, 2017: 331）。

² 此即大英帝國殖民馬來半島時的五個馬來土邦，華語俗稱「五州府」，接受英國的保護，但未加入馬來聯邦，享有比馬來聯邦較高的自治權。

³ 『邦咯條約』（*Pangkor Treaty, 1874*）終究是一個改變英國於馬來半島殖民勢力的關鍵條約。眾所周知，馬來半島盛產錫礦，其中尤以霹靂州為重要產區，此地故而在歷史上始終成為各方覬覦的對象，不僅暹羅王室對其虎視眈眈，在此爭奪錫礦的華人黑幫也關注產區的商業利益，逐步在此擴展殖民勢力的英國，更不打算對此等閒視之。霹靂皇室的權力鬥爭與華人幫派的勢力火拼，導致海峽殖民地為維護其於該地的商業利益，而日益加深對馬來半島內部事務的介入。自此，英國放棄了迄今以來對馬來各邦的不干涉政策，轉而採取積極介入馬來半島內部事務的立場。在此時代背景下所組成的馬來聯邦，除了在宗教與馬來習俗等事務上保有一定的自治權限外，其餘的內部事務管轄，統治各邦的蘇丹皆得聽命英國總督的指令。

⁴ 馬來亞共產黨於 1930 年成立，起初的建黨目標在於驅逐大英帝國的勢力，但是日本 1941 年的入侵，卻使該黨將目標轉向對抗日本，相關敘述與討論請參見 Short（1975）。

立一個屬於自己國家的可貴。在這樣一種時代氛圍下，馬來亞聯盟（Malayan Union）於 1946 年成立，成功地將當時的海峽殖民地（不含新加坡和納閩）、馬來聯邦和馬來屬邦予以統一，成為一個單一的英國皇家殖民地。

然而，馬來亞聯盟的成立，終究不過是英國為保護其於該地利益所生之產物，馬來族群依舊期待一個屬於自己的獨立國家，他們心中所嚮往的，是一個真正獨立的新國家，而這樣一個新國家至少應該表現在兩個方面：第一，削弱馬來統治者的主權⁵；第二，真正建立馬來人與非馬來人之間的平等關係地位（Sarwar, 2017: 332）。以上願望的實現，首先表現在「巫統」（United Malays National Organization，簡稱 UMNO）的成立，以及 1948 年馬來亞聯盟之解散，和馬來亞聯邦（Federation of Malaya）之成立。1955 年聯邦舉行議會大選，「巫統」、「馬華公會」（Malayan Chinese Association，簡稱 MCA）、「印度人國大黨」（Malayan Indian Congress，簡稱 MIC）合組聯盟，獲得議會總席次 52 席當中的 51 席，為其向英國殖民政府爭取真正獨立鋪平了道路（Sarwar, 2017: 332; Khoo, 2005: 12）。1957 年，前者推舉東姑·阿布都拉曼（Tunku Abdul Rahman）向英國殖民政府爭取獨立並且獲得同意，馬來亞聯邦遂於同年正式脫離英國獨立，並以君主立憲的聯邦政體成為一個新國家，東姑·阿布都拉曼則成為該國第一任總理，也因為他在馬來西亞獨立建國中所扮演的特殊角色，後人因此尊稱他為馬來西亞國父。

在二戰結束後的一波波反殖民浪潮中，位於婆羅洲的沙巴和砂拉越因當時特殊的國際局勢，而在英國的協助下加入了馬來西亞。1963 年，一個結合馬來亞聯邦、英屬新加坡、沙巴和砂拉越的新國家馬來西亞誕生了。然而好景不常，肇因新國家內部的種種矛盾，尤其是馬來人與華人間的族群衝突⁶，馬來西亞國會於 1965 年通過決議，將新加坡逐出聯邦，新加坡也

⁵ 簡單來說，馬來統治者係指馬來西亞聯邦中馬來州屬的世襲統治者，目前十三個州當中有九個馬來州屬，其統治者稱謂不一，有稱蘇丹者，也有稱拉惹或嚴端者。簡言之，其即伊斯蘭國家中依照沙里亞法規所設置的最高領導人。

⁶ 這起衝突與矛盾主要肇因於巫統和馬華工會對於由李光耀所主導的人民行動黨的不滿，前者遭指控將其勢力延伸至馬來亞半島，還鼓吹一種所謂「馬來西亞人的馬來西亞」意識，被視為挑動族群分裂的舉動，其與該黨所主政的新加坡因此被迫離開這個新成立的聯邦。此外，馬來人與非馬來人（尤其是與華人）間的衝突特別表現在發生於 1969 年

因此被迫獨立，兩者各自走上了自己的國家發展道路⁷。

參、憲法與憲政核心規定

作為現代立憲民主國家的最高法律，馬來西亞憲法源於 1957 年制定完成的『獨立憲法』（*Merdeka Constitution*）⁸，這部憲法當時是由來自 5 位大英國協律師和一位蘇格蘭法官所組成的憲法起草委員會，在李特爵士（Lord Reid）的主持下所制定完成的。這部當時為馬來亞聯邦獨立而打造的憲法後來經過部分條文的修正後，成為 1963 年馬來西亞的聯邦憲法（Harding, 2012: 204-205; Grote, 2012: 457）。

即便被視為一個伊斯蘭國家，伊斯蘭宗教律法在該國的憲政體制下實際僅具象徵性意義，一如人稱英國為遵奉英國國教的國家類似，也因此，伊斯蘭法在整體馬來西亞的聯邦憲政架構下僅具有有限的施行範圍，一如英國昔日統治馬來州屬時所採行的作法一樣，伊斯蘭法律僅在馬來州屬獲得適用，並且由各州統治者輔以宗教議會的諮詢加以執行，且其適用範圍僅

的「五一三事件」中。那是一個以族群衝突為外衣、實則卻揭露馬來西亞社會內部社會經濟結構不平等的歷史事件，也是馬來西亞自獨立以來所發生最嚴重的社會衝突事件。事件的起因是該年（1969）的國會大選，當時的執政黨聯盟（即國民陣線之前身）雖以獲得約 49% 的選票慘勝，卻因選區劃分因素，讓該聯盟最終仍以取得國會總席次 64% 的結果掌控國會多數，但這是一場實際上由反對黨勝出的國會選舉。這個因為雙方支持者為了選舉結果而在街上大打出手的衝突事件，雖被官方定調為起因於社會經濟結構不平等所導致的族群衝突，但亦有說法認為，那是一場由執政黨所策劃、為因應其受動搖的執政基礎，而打算藉由宣布國家進入緊急狀態，以刺激馬來人支持執政黨的一場計畫性暴動。指控特定族群搶走國家財富，向來是製造族群衝突最具威力的火藥，以族群衝突為外衣的「五一三事件」，正是一個從階級衝突化身為（或演變成）族群衝突的典型例子。該事件不僅導致該國實施長達兩年的戒嚴，也導致執政超過 15 年的東姑·阿布都拉曼辭職下台，更重要的是，馬來西亞因為此次事件，開始推動消弭族群社會經濟地位不平等的新經濟政策，前者又以提升馬來人與馬國原住民族的社會經濟地位為核心內涵。有關五一三事件及其影響之討論，請參見 Soong（2008）。

⁷ 馬來西亞憲政發展史的簡要概述請參見 Yap（2015: 40-42）、以及 Tey（2011: 213-15）。
⁸ 為紀念該國長達四百多年的外族殖民統治，馬來西亞將每年的 8 月 31 日訂為國家獨立日，以紀念東姑·阿布都拉曼及其所帶領團隊向英國政府爭取獨立成功的歷史一頁，Merdeka Day 即為馬來西亞獨立日或國慶日，*Merdeka Constitution* 則是指同年國家獨立時所制定的憲法。

限處理穆斯林個人身分相關的法律問題，前者不在普通法院案件審理的範圍內（Harding, 2012: 205; Tey, 2011: 221-23）⁹。

獨立憲法起草過程中，部分委員雖對伊斯蘭作為國家宗教存有一定的質疑，但前項規定最終仍獲得多數委員會委員及當時領導國民陣線（Barisan National）的東姑·阿布都拉曼的支持¹⁰。雖然在某種程度上，馬來西亞憲法仍舊是一部傾向支持世俗主義的憲法，但制憲委員會當初在起草這部憲法時，手上所握的，並非只是張空白支票，而是身負居間協調馬來統治者與英國政府的重任，他們尤其肩負一項任務，亦即致力將既有君主體制（即九個馬來州屬的蘇丹體制）在憲法規範層次上加以保障，還協力讓此一體制緊密地鑲嵌於聯邦體制中。

此外，憲法委員會還意識到，如何讓在經濟上處於不利地位的馬來人獲得一定的特殊權利，以及非馬來人的公民資格與其他權利如何能在此一憲法架構下獲得保障等問題的重要性¹¹。也因此，這部憲法在特定人眼裡，是一部馬來民族主義至上的制憲成果，也是一部在馬來西亞主要族群間築起鴻溝的社會契約（Harding, 2012: 206）。整體而言，這部憲法的主要規定其實早在英國統治時期即已獲得制定，至於這部憲法對於該國民主發展與

⁹ Harding 指出，這部憲法在當初制定時即存在一個相當諷刺的現象，亦即組成這個制憲委員會的成員中，除了巴基斯坦籍的法官 Abdul Hamid 是穆斯林之外，其餘皆不具穆斯林身分，而且之所以任命他為憲法起草委員會委員，乃為借重其曾參與起草巴基斯坦憲法之經驗，但前者在針對公民權及基本權利等議題的態度上，主要還是偏向古典西方憲政主義的思想傳統，而非伊斯蘭教義的基本原則，這正是當今馬來西亞聯邦憲法第 3 條有關宗教問題的憲法規定，強調伊斯蘭宗教僅在州層級具有特殊地位，拒絕將其適用範圍加以擴大的可能解釋理由之一。相關討論請參見 Harding (2012: 205-207)、以及 Fernando (2002)。

¹⁰ 東姑·阿布都拉曼之所以支持憲法將伊斯蘭作為聯邦的國家宗教，乃因其認為，此一憲法規定並不對其他宗教構成傷害，一如現今馬來西亞憲法第 3 條第 1 項所作的規定一樣，任何宗教得自由地於馬來西亞獲得實踐，因此即便將伊斯蘭訂為國家宗教，並不妨礙其他宗教於該國獲得實踐的平等機會與地位；更重要的是，此一憲法規定也獲得當時的政黨聯盟所支持，其中包括非穆斯林政黨（Harding, 2012: 205）。

¹¹ 基於馬來華人與馬來印度人長期在商業經濟生活中所處的優勢地位，馬來人因此在獨立憲法起草時，即在特定領域中享有憲法平等原則的特別保障，這些特別權利例如包括馬來人大學入學、獎學金、公職和取得特定商業證照的保障名額等，以上請參見馬來西亞憲法第 8 條第 5 項以及第 153 條等之規定。

憲政體制的持續進步所作成的貢獻則在於，它將一系列的人民基本權利以憲法規範的形式加以確認和作成進一步的保障。

馬來西亞憲法共計 15 章，183 條條文，是一部將憲法條文內容規範得相當詳細、也因此讓整部憲法看起來像似一份既長且複雜的法律文件的民主國家憲法¹²。扣除核心國家組織將於後文說明外，以下僅簡述該國憲政的核心規定。首先，該國憲法第 5 至 13 條詳列憲法基本權的保障清單，包括禁止蓄奴、平等原則、遷徙自由、言論與集會結社自由、教育以及財產權之保護等規定¹³。憲法第 71 條則明訂國家主權與各州憲法之間的關係，尤其特別保障馬來蘇丹或各州統治者的特殊權利與地位，但為求重要法律規定的全國統一，各州憲法必須制訂一套標準基本規定，倘若州憲法未包含附件八所列的各項規定（即所謂「本質條款」，essential provisions），或前者抵觸本質條款之相關規定，國會可制訂法律讓本質條款所羅列的各項規定於該州生效¹⁴。

馬來西亞憲法還針對叛亂、組織暴動與危害公共秩序與安全之犯罪行為訂有特別規定，例如煽動對國家元首或聯邦政府之不滿、挑撥族群衝突等，國會皆有權制訂制止或預防前該行為發生之法律，即便憲法所規定的人民基本權利可能因此遭受限制，仍屬有效¹⁵。此外，馬來西亞憲法還賦予最高元首發佈緊急命令的權力。根據該國憲法第 150 條之規定，總統於確信國家發生治安、經濟生活或公共秩序遭受威脅時，得發佈緊急命令。此項權利（力）較值得一題之處在於：首先，緊急命令於遭撤銷或廢止之前，其效力等同國會所通過的法律；其次，國會於緊急命令生效期間，基於緊

¹² 例如與美國憲法相較，美國憲法全文僅有不超過五千字，而馬來西亞憲法全文卻超過六萬字，是美國憲法文長的十二倍左右。馬來西亞憲法之所以擁有如此長的文本內容，主要原因在於，該國制憲者將憲政體制的許多細部規定皆詳列於憲法中，如各級法院的法官總數、各州的聯邦撥款金額等，都鉅細靡遺地規範於憲法中，難怪該國憲法連同 15 份附件會呈現如此驚人的長度，以及該國存在頻繁修憲的現象，因為許多當初被明確規範於憲法中的憲政規定，必須隨著時空移轉而做成相應修正。

¹³ 請參見馬來西亞憲法第 5 至 13 條之規定。

¹⁴ 這些所謂本質條款例如包括由州統治者及民選議員所組成任期五年的州議會組成方式、行政部門的組成與運作方式等。

¹⁵ 請參見馬來西亞憲法第 149 條之規定。

急命令之授權所制訂的法律，不因與憲法相關規定發生抵觸而無效；再者，即便存在以上的憲法規定，前者仍不得逾越憲法有關伊斯蘭宗教法律、原住民習俗、或者沙巴州和砂拉越州原住民的法律或習俗等規定¹⁶。

馬來西亞憲法另外值得一提的地方，是有關國家語言與其他語言之相關規定。根據該國憲法第 152 條之規定，馬來語為該國官方語言，但國家不得禁止或妨礙其他語言之使用，而且此一規定並不影響聯邦或州政府對其他民族語言之使用或研究所採行的各種扶持措施。另外，基於該國曾為英國殖民地之歷史事實，及其對馬國政治社會生活所造成之實質影響，英語作為國會或各州立法會議及其他官方用途之語言使用地位，亦同時受到憲法的特殊保障，以作為馬來西亞從作為英國殖民地至獨立建國這段期間的過渡性規定¹⁷。

馬來西亞憲法尚值得我們在此特別一提的地方是，它對馬來人和沙巴州、砂拉越州原住民於教育、公職以及其他事項領域的定額保障規定¹⁸。該國憲法第 153 條規定，國家元首有義務根據這條憲法規定，保證馬來人和沙巴州、砂拉越州原住民的特別地位，以及其他民族的合法權益，尤其應在公職、獎學金、助學金以及其他教育培訓與設施建設等事務領域的計劃與制訂上，為前者保留其認為適當的名額；有關分配特定商業經濟活動之許可名額的規範事項亦同，就此，憲法授權國家元首採行必要的措施。¹⁹

即便憲法第 153 條針對馬來人及沙巴州和砂拉越州的原住民訂有特殊憲法保障地位，但究竟誰是「馬來人」(Malay) 以及誰又是「原住民」(Aborigine/Native)，則是一個需要我們從該國憲法所作成之規定才能加以定義的名詞。首先，根據該國憲法第 160 條第 2 項第 26 款第 1 和第 2 目之規定，所謂「馬

¹⁶ 以上請參見馬來西亞憲法第 150 條之規定。另值得一題的是，馬來西亞立憲至今，共曾發布過 4 次緊急命令，相關歷史介紹與討論請參見 Das (2007: 103-13)。

¹⁷ 馬來西亞憲法第 152 條第 4 和第 5 項尤其針對馬來西亞獨立後 10 年內，或國會立法另訂規定外，要求聯邦法院、上訴法院、高等法院以及初等法院的訴訟程序應以英語進行。馬來西亞國會隨後亦於 1963 和 1967 年通過相關法案，將馬來語訂為正式的官方語言，尤其特別規定馬來語應作為法院訴訟程序以及國會和州立法會議事運作的官方語言。

¹⁸ 其部分事項的具體運作方式，請參見 Olberg (2013)。

¹⁹ 相關規定請詳見馬來西亞憲法第 153 條之各項規定。

來人」係指信仰伊斯蘭教、使用馬來語、依循馬來習俗、而且在馬來西亞獨立日之前出生於馬來亞聯邦或新加坡，或其父母出生於聯邦或新加坡之人及其子女²⁰。至於誰是原住民的問題，該國憲法則在不同的憲法條文中有不同的規定。首先，該國憲法第 160 條第 2 項第 1 款規定，所謂「原住民」（Aborigine）係指馬來半島原住民，至於憲法第 161-1 條所稱之「原住民」（Native），則是指在砂拉越州居住民族之該州公民或屬於該民族之混血子女，該憲法條文第 7 項針對哪些民族是砂拉越世居民族予以明確條列規定²¹；該憲法條文第 6 項第 2 款則規定，沙巴州原住民的子女或孫子女，以及不論是否在馬來西亞獨立日前後於沙巴州出生，或出生時其父母為沙巴州居民的人，亦為該國的法定原住民²²。該國憲法之所以針對誰是馬來人以及誰是該國原住民訂有詳細規定，乃因該國憲法第 153 條賦予了前者特殊的權利保障地位，但此一憲法規定在該國部分人眼裡，是族群不平等的象徵與法規範源頭。

除了馬來人與原住民的特殊身分地位外，馬來西亞憲法第 181 條還特別規定了「馬來統治者」（Malay Rulers）的特殊身分地位。依據該憲法條文之規定，馬來統治者在其領土範圍內享有主權、特權、權力和管轄權，非經「特別法院」（Special Court）提起訴訟，其他各級法院不得針對馬來統治者所犯罪行提起訴訟²³。

至於該國的修憲程序則主要見於憲法第 159 條以及第 161-5 條中之規定。根據前該條文之規定，修憲案依據聯邦法律之制定程序即可完成。簡言之，修憲的途徑有以下四種²⁴。第一種，是修憲案必須以國會兩院全體議員三分之二絕對多數贊成²⁵，加上統治者會議同意才算通過者，這類法案例

²⁰ 請參見馬來西亞憲法第 160 條之規定。

²¹ 該條文所羅列的砂拉越世居原住民族共計有布吉但人、比沙耶人等共 20 個原住民族，其中部分民族內部可再細分成幾個不同亞族。

²² 請參見馬來西亞憲法第 161-1 條第 6 項第 2 款之規定。

²³ 有關該法院之組成，請參見馬來西亞憲法第 182 條之相關規定；相關敘述請參見 Tey (2011: 230)。

²⁴ 關於這四種修憲方式的敘述，請參見 Yap (2015: 47-48)。

²⁵ 即眾議院（Dewan Rakyat）222 位議員中至少 148 位議員之贊成，加上參議院（Dewan

如包括：一、涉及馬來蘇丹權力及其統治州事務之修憲案；第二、涉及伊斯蘭宗教於聯邦之地位者；第三、涉及馬來人之特殊地位及沙巴州和砂拉越州原住民之特殊地位者；以及第四、涉及馬來語作為該國官方語言之地位者。第二類型的修憲案主要涉及到有關東馬的利益，而必須以國會兩院議員以三分之二絕對多數贊成，加上取得沙巴州和砂拉越州州領袖之同意才算通過者，這類修憲案例如包括：第一、在馬來西亞獨立日以前出生而與該州有關聯的人獲得國籍的權利者；第二、涉及前述兩州高等法院之組成與管轄權者；第三、涉及州立法機關可以或不得制訂之法律事項，以及各州對該事項的行政權，以及聯邦和州就該事項所達成之財政安排者；第四、各州的宗教、在各州所使用的語言、以及所給予各洲原住民的特殊待遇者。第三種修正案類型涉及除了第四類所描述的幾種例外者之外，僅需國會兩院以三分之二絕對多數之贊成，而無須國會外其他機關之同意即算通過者；第四種修正案類型則涉及憲法第 159 條第 4 項所訂相關規定之修正案，而僅需國會以簡單多數支持即算通過者²⁶。截至 2009 年，馬來西亞共完成了 57 次的修憲，針對該國憲政體制之部分規定進行了相應的調整²⁷。

肆、重要國家組織

由於曾受英國殖民統治，馬來西亞的重要國家組織及其運作模式因此多少受到西敏寺議會主義傳統的影響，下文僅針對該國重要國家組織的組成及其運作方式簡述之。

Negara) 70 位議員中之 47 位贊成，國會階段的修憲才算通過。

²⁶ 以上請參見馬來西亞憲法第 159 及 161-5 條所列各項規定。

²⁷ 關注馬來西亞憲政體制發展的學者普遍指出，馬來西亞憲法經過獨立建國以來的多次修改，其原初的憲法精神已經改變了。有學者即統計，至 2003 年為止，馬來西亞憲法共有 30 個條文獲得修改，這些憲法修正案都深刻影響了該國憲法原先關於公民身分、選區選舉人數以及國會對於緊急權力的控制等原有規定；關於該國頻繁修憲的正反面意見評價，請參見 Wu 與 Kickling (2003: 33)、以及 Bari (2003: 167-71)。

一、行政權

（一）聯邦最高元首

一如前文所述，馬來西亞是一個君主立憲的議會民主制國家，憲法針對該國特有的政治文化訂有特殊規定，此一獨特處首先表現在該國具有一個相當獨特的「輪值君主制度」（rotating kingship）（Lee, 2012: 309），即每五年從馬來西亞十三個州當中具有蘇丹作為該州統治者的九位蘇丹中，選出馬來西亞的下一任輪值國王。

根據該國憲法第32條之規定，聯邦設有最高元首，稱之為「聯邦最高元首」（Supreme Head of Federation 或者 King of the Federation），馬來語稱 Yang di-Pertuan Agong，前者是由該國十三州的統治者所組成的「統治者會議」（Conference of Rulers）所選出²⁸。無論是被選舉為聯邦最高元首或者令其去職，皆須滿足統治者會議至少五票的門檻，也因為這個因素，當聯邦最高元首與政府交涉相關事務時，不能忽略統治者會議多數的支持（Lee, 2012: 310）。無論如何，馬來西亞憲法要求，聯邦最高元首的任何作為皆須內閣的副署，不過，聯邦最高元首可根據自我之裁量履行以下功能：一、總理之任命；二、決定是否同意解散國會；三、針對統治者之特權、地位、榮譽與尊嚴等事項，請求召開統治者會議²⁹。

作為聯邦最高元首的備位，馬來西亞憲法還設置聯邦最高副元首的職位，其核心任務在於，當最高元首缺位或因病、離開聯邦或因其他原因無法視事時代行其職，其選任方式亦根據統治者會議選舉產生，任期同樣為

²⁸ 統治者會議的代表由九位馬來蘇丹及其他四位不具馬來蘇丹的州領袖所組成，組成方式請詳見馬來西亞憲法第38條及該國憲法附件5之規定；有關馬來西亞聯邦最高元首身分地位之介紹，亦請參見 Trinade (1979: 101-22)、Yap (2015: 43-44)、及 Tey (2011: 212)。值得在此一提的是，馬來西亞13州中的9個馬來州屬，並非全都叫作「蘇丹」（Sultan），如玻璃市（Perlis）的馬來統治者被稱作「王」（Raja），森美蘭（Negri Sembilan）的統治者則被稱作「偉大的議長／最高發言人」（Yang di-Pertua Besar）。為了便於理解與溝通，一般習稱這九州的馬來統治者為蘇丹，本文亦採取此一作法，以上有關討論請參見 Suffian (1972: 29)。

²⁹ 請參見馬來西亞憲法第38條第6項第3款以及第40條第2項之規定。

五年，但若其於最高元首在位時獲得選任，則其任期僅至最高元首任期屆滿為止；最高副元首一旦因最高元首缺位而繼任，其任期僅至最高元首任期屆滿為止；倘若最高副元首於代行最高元首職務其間缺位或因故無法視事，則可由國會制訂法律，規定由統治者之一代行最高元首之職權，但該法律須經統治者會議之同意³⁰。

馬來西亞憲法第 34 條列舉了一系列最高元首不得從事之行爲，包括於擔任最高元首期間不得行使州統治者之職權，但仍可執行伊斯蘭教首領之職權、不得擔任任何有酬金之職位、不得從事商業活動等規定。除了相關禁令外，該國憲法也同時規定，國會應制訂法律規定王室的年費³¹。

在論及聯邦最高元首行使其職權的議題時，恐怕需要我們在此特別一提統治者會議對於前者履行其職能所扮演的角色一事。根據馬來西亞憲法第 38 條之規定，統治者會議除了選舉聯邦最高元首和最高副元首外，也對宗教問題具有准駁的權力，更是該國憲法所規定，針對特定規範事項行使同意權的重要憲政機關，可見統治者會議在該國憲政體制運作中扮演著舉足輕重的角色，這點尤其表現在憲法賦予統治者會議參與國政討論的權利事項上³²。根據前該憲法條文第 3 項之規定，統治者會議討論國政時，最高元首應由總理陪同出席，其他統治者或各州領袖則由州務大臣或首席部長陪同出席，至於其討論議題，則應屬最高元首在內閣的建議範圍內所作成

³⁰ 值得在此特別一提的是，無論是聯邦最高元首或者副元首，都必須具備前述馬來蘇丹的身分，前者一旦失去這項身分，即自動喪失最高元首或副元首之身分，以上規定請參見馬來西亞憲法第 32 條第 3 項以及 33 條第 2、3、5 項之規定。

³¹ 請參見馬來西亞憲法第 35 條之規定。

³² 但是，也正因為這個由馬國王室所組成的統治會議在憲法中享有如此獨特的地位，以致有人一度擔憂，統治者會議將在該國的憲政體制運作下成為任何立法的可能否決機關，而且事實上，在馬哈迪（Mahathir bin Mohamad）政府任內所出現的兩次（1983-84、1992-93）與統治者會議間的緊張關係，就是此一制度所造成。不過，前述隱憂已在該國幾次的修憲中獲得了排除，王室成員原先於憲法第 181 條第 2 項中所享之特殊地位，即其個人行為與能力不受任何法院追訴，最終於 1992-93 年的憲改爭論中獲得解決。在本次憲改中，修憲者作成了最終決議，創設了「特殊法院」的制度來審理王室成員的犯罪行為，自此，過去備受爭議的馬國統治者特殊身份已出現了變化，甚至我們可將此一憲政變革視為馬國王室的立憲君主地位與法治國精神相融一貫的改革嘗試，相關討論請參見 Lee（2012: 310）。

的討論事項。由此可見，聯邦最高元首的選任與罷免，不僅與統治者會議息息相關，其特定權力之行使，也在某種程度上與統治者會議存在一定的緊密關係。

（二）總理與內閣的組成

由李特爵士（Lord Reid）於 1957 年所領導的憲法委員會（亦稱李特委員會，Reid Commission）於制憲之初，即因考量當時的共產黨暴動，而主張建立一個強而有力的行政部門，不過，當初這樣一種憲法設計，卻也導致了今天馬來西亞憲政存在一定的權力失衡現象，也連帶妨礙了一個良善議會民主體制的運作（Grote, 2012: 457-58）。

根據馬來西亞憲法的規定，該國行政權屬於最高元首，其與內閣共享特定權力。除了本文於前一節所介紹的幾項最高元首的重要權限如總理之任命外，該國憲法還規定，其乃三軍最高統帥，並且享有特赦權³³。但馬國最高元首的特殊行政權力，其實主要還是表現於他在該國內閣組成中所扮演的角色這件事情上。

根據馬來西亞憲法第 43 條之規定，最高元首應任命由部長所組成的內閣，並對其行使權力提出建議。最高元首任命內閣的程序如下：一、最高元首應任命其認為能夠獲得眾議院多數議員信任的議員為總理並且主持內閣；二、最高元首根據總理的建議從兩院議員中任命其他部長³⁴。內閣向國會負責乃議會民主制國家憲政運作的基本原理，馬來西亞亦不例外，也因此一法理，該國亦有不信任案與國會解散之制度。根據前述條文的第 4 項規定，總理若不再獲得眾議院多數議員之信任，除非其主動請求最高元首解散國會，否則其即應率領內閣集體總辭（Grote, 2012: 458）。有關該國內閣成員的組成規定中較為值得一提的是，歸化成為馬來西亞公民者不得被

³³ 請參見馬來西亞憲法第 41、42 條之相關規定。

³⁴ 該憲法條文的第 2 項第 1 款還規定，當國會解散時，最高元首可以任命上屆眾議院議員為內閣成員，其任期至下屆國會開始集會為止，而且一旦他被任命為總理，其即必須是為下一屆眾議院議員。

任命為總理³⁵。

馬來西亞憲法雖賦予國家元首相當大的行政權，如總理之任命以及參與國政討論之權利等，不過，此一憲政運作模式終究類似如英國或日本等君主立憲制國家，元首僅具象徵性地位，無法在不具內閣的副署下自主決定國家重大政策的情況與事實，也因此，馬來西亞的行政高權最終仍實質掌握在內閣總理手上，其不僅決定內閣的數目，也決定各部會所具備的權限。2018年5月9日所舉行的馬來西亞第十四屆眾議院選舉結束後，由前任總理馬哈迪所領軍的希望聯盟因拿下眾議院 222 個議席中的 113 席，因此得以順利組成馬國下屆政府。

雖然憲法賦予總理自國會兩院選任各部會首長，但多數內閣成員主要還是來自於眾議院，並於每週召開一次內閣會議（Funston, 2001: 173-75）。馬哈迪在贏得今年大選並順利組閣後，該國內閣政府即由 13 個部會所組成，分別由隸屬於四個不同政黨之部會首長所領導，這 13 個部會分別為：婦女、家庭與社區發展部、財政部、經濟事務部、國防部、內政部、教育部、交通部、農業與農基工業部、衛生部、住宅與地方政府部、人力資源部、農村發展部、通訊與多媒體部（Wikipedia, 2018）。

二、立法權

（一）國會之組成

作為英國昔日的殖民地，馬來西亞獨立建國後延續了英國的議會主義傳統，保留了西敏寺的政治運作模式，其中包括兩院制議會制度的設計³⁶。根據該國憲法第 44 條之規定，聯邦立法權屬於國會，而國會又由最高元首、以及參眾兩院所組成。

在參議院（Dewan Negara，即英文的 Senate）的組成方面，該國憲法第 45 條第 1 項第 1 款規定，馬來西亞各州應根據附件七的規定選舉出兩名

³⁵ 請參見馬來西亞憲法第 43 條第 7 項之規定。至於副部長、政務次官以及政治秘書之任命及其職權，則請參見馬來西亞憲法第 43-1 至 43-3 條之規定。

³⁶ 有關馬來西亞兩院制議會制度及州議會的組織與運作模式，請參見 Yap（2015: 42-43）。

議員，吉隆坡、納閩以及布城等三個聯邦直轄區則由最高元首任命兩名及各一名議員，亦即聯邦直轄區的參議員總數共計四名。另外該憲法條文的第1項第2款還規定，最高元首任命其他四十名議員，前者必須是最高元首認為對公共服務有傑出貢獻，或者在其專業、商業、工業、農業、文化或社會服務等方面有卓越成就，或者能代表少數族群或原住民利益者³⁷。參議院議員任期三年，不得連任超過兩次，且不受國會解散之影響。

至於眾議院（Dewan Rakyat，即英文的 House of Representatives）的組成，憲法有各州及聯邦直轄區之定額分配，總數 222 席的眾議院議席之各州與各聯邦直轄區之應當選名額，茲以下表呈現之：

表 1：馬來西亞眾議院議員各州
當選名額之憲法規定

項次	州	名額
1	柔佛州	26
2	吉打州	15
3	吉蘭丹州	14
4	馬六甲州	6
5	森美蘭州	8
6	彭亨州	14
7	檳城州	13
8	霹靂州	24
9	玻璃市州	3
10	沙巴州	25
11	砂拉越州	31
12	雪蘭莪州	22
13	丁加奴州	8
總計	13	209

³⁷ 請參見馬來西亞憲法第 45 條第 2 項之規定。

表 2：馬來西亞眾議院議員聯邦直轄區
當選名額之憲法規定

項次	聯邦直轄區	名額
1	吉隆坡	11
2	納閩	1
3	布城	1
總計	3	13

至於憲法對國會議員的選任及議員資格的喪失有哪些規定呢？根據該國憲法第 47 條之規定，所有年滿 30 以及 21 歲定居於該國之公民，皆有資格分別參選參議院及眾議院議員之選舉。在憲法第 48 條中有關喪失國會議員資格的相關規定中，比較值得我們在此一提的是第 1 項第 6 款的規定，根據該條款之規定，取得外國國籍或宣誓效忠馬來西亞以外國家者，將喪失成為馬來西亞國會議員之資格³⁸。

如前所述，馬來西亞憲法規定，該國國會由最高元首、參議院以及眾議院所組成，此一憲政安排除了表現在最高元首任命一定數量的參議院議員外，還表現在最高元首對於國會的召開、休會以及解散的規定上。該國憲法第 55 條規定，最高元首應隨時召集國會，且其有權令國會休會甚至解散國會，前者一旦因任期屆滿而解散，或因總理失去國會多數之信任而提請最高元首解散³⁹，國會即應於 60 天內舉行大選，且新國會至遲應自解散日起 120 天內召集，由此可見最高元首於該國國會組成中所扮演的特殊角色及地位⁴⁰。

³⁸ 憲法第 48 條第 6 項還規定，眾議院議員若主動提出辭職，即自辭職日起五年內喪失成為眾議院議員之資格；另外憲法亦針對國會議員不積極參與議院會議者亦訂有相關的懲罰規定，即若有不參與會議時間超過 6 個月以上者，議會即可宣告其席位為空缺。國會席次一旦出現空缺，兩院皆應於 60 天內完成補選或任命，以上請參見馬來西亞憲法第 52 及 54 條之規定。禁止成為雙重議員之規定，則請參見第 49 條之規定。

³⁹ 請參見馬來西亞憲法第 43 條第 4 項之規定。

⁴⁰ 有關參議院和眾議院議長、副議長之產生方式，請參見馬來西亞憲法第 56、57 條之規定，其中第 56 條規定，參議院應自議員中選出議長和副議長各一人；第 57 條則規定，

有關立法權的行使方面，該國憲法第 66 條第 1 和第 2 項規定，除了憲法第 68 條所規定的財政法案外，國會兩院均有法律的提案與制定權，但法律案之生效，需經兩院之通過及最高元首之簽署⁴¹。雖為兩院制議會主義國家，眾議院相較於參議院之優越地位還可從憲法第 67、68 條的規定中看出。根據前項規定，財稅法案僅能由眾議院制訂通過，眾議院一旦完成前項法案之制定並提交參議院，若參議院不予修改且在一個月內未予通過，即可呈請最高元首核准。除了財稅法案或憲法修正案外，眾議院所通過的其他未涉及修憲之法案，若參議院未予通過，或者雖予通過但提出眾議院所不接受的修正案，眾議院有權加以否決，其作法是，眾議院必須於一年後再次通過該法案，即可送交元首簽署核准⁴²。

（二）國會選舉制度

因深受英國議會主義傳統之影響，馬來西亞的選舉制度亦採「領先者當選制或簡單多數制」（first past the post）選舉制度。整體而言，馬來西亞存在兩個不同層級的選舉，一個是聯邦層級的眾議院（Dewan Rakyat, House of Representatives）選舉，另一則是州層級的州立法議會（Dewan Undangan Negeri, state legislative assembly，一般簡稱州議會，state assembly）選舉⁴³；此外，雖然各州議會之解散獨立於聯邦議會的運作，但該國實際政治經驗卻顯示，一旦聯邦議會宣布解散，州議會通常也會跟著解散，且兩者之選舉因同時辦理，因此以下有關該國議會選舉制度之介紹，同時說明聯邦眾議院及各州立法會議的選舉方式。

在聯邦層級的眾議院選舉方面，選民根據前述選舉制度選出全國 222

眾議院應自議員中選出議長一人和副議長兩人。

⁴¹ 由國會制訂通過的法律案經送達最高元首後，最高元首須於 30 日內完成該法律案的准駁，若最高元首未於前述時間內批准該法案，則該法案將被視為自動生效，以上請參見馬來西亞憲法第 66 條第 4 項之規定。

⁴² 請參見馬來西亞憲法第 66 至 68 條之相關規定。

⁴³ 依此選舉制度所產生的聯邦及州層級行政部門首長（Prime Minister and Menteri Besar/Chief Ministers）的選舉也因此是非人民直選的，因為其通常是贏得各該選舉的政黨或執政聯盟所推舉產生。

個單一選區的 222 位議員，任何一位於各該選區中贏得簡單多數者即為當選，獲得眾議院多數議席之政黨或執政聯盟將有權組成下屆政府。一如前述，任何一次的國會大選皆基於上一屆國會之解散，並且必須於國會解散日起 60 天內完成選舉。馬來西亞自獨立以來，始終由「國民陣線」（Barisan Nasional，即 National Front, BN）主宰該國眾議院選舉⁴⁴，長年贏得國會絕對多數的席次，但 1969 年的國會選舉首次讓該執政聯盟在國會失去對修憲來說具有重要意義的三分之二多數，後來的 2008 及 2013 年國會選舉，亦同樣發生相同的情況，2018 年的選舉，更發生了馬來西亞政壇自獨立以來驚天動地的改變，長年執政的國民陣線首次被前總理馬哈迪所領軍的「希望聯盟」（Pakatan Harapan）拉下執政寶座，成就了馬國首次的政壇輪替⁴⁵。

聯邦眾議院的選舉活動進行如下。首先，全國根據憲法之相關規定制定各州的選區總量⁴⁶，每一選區選出一名議會代表，且聯邦議會與州議會選舉同時舉行（Baenes, 2018）。值得在此特別一提的是，馬來西亞國會大選是允許候選人同時參選眾議院議員和州議會議員之選舉的。至於選舉是由誰來負責執行與監督呢？根據馬來西亞憲法第 113 條之規定，選舉委員會（Election Commission）負責以及監督眾議院和州議會選舉的辦理，選舉委員會則由最高元首與統治者會議所任命的七位委員所組成，前者有權針對該國選區劃分進行審查⁴⁷，並且在國會一旦完成解散後，發令給各選區的選舉監察官（returning officers）辦理該選區之選舉⁴⁸。選舉人一旦決定參選後，其即首先得繳納保證金，角逐眾議院議席者得繳交馬幣一萬元，角逐州議會議席者則繳交馬幣五千元；除此之外，候選人還得繳交競選材料保證金

⁴⁴ 其乃 14 個政黨的執政聯盟。

⁴⁵ 值得在此一提的是，類似於英國的上議院，馬來西亞參議院的 70 位議員席次非由人民直選產生，而主要是由最高元首基於總理之建議所任命，以及來自各州議會所任命各兩名議員所組成，請參見馬來西亞憲法第 45 條之規定。

⁴⁶ 由於選舉分成聯邦選舉和州選舉，因此選區總數當然有所不同。馬來西亞眾議院選舉的選區總數為 222 個選區，州議會選舉之選區總數則為 587 個選區。

⁴⁷ 憲法明白規定，選區劃分之審查每八年舉行一次，請參見馬來西亞憲法第 113-114 條之規定。不過，選舉委員會選區劃分的不公正性（gerrymandering）常遭人詬病，相關討論請參見 Awang 等人（2012）。

⁴⁸ 選舉監察官是代表選舉委員會於各該選區辦理選務之人員。

(campaign materials deposit)，分別為角逐眾議院議席者繳付五千元馬幣，以及角逐州議會議員者繳交三千元馬幣，前項保證金將於參選人於選舉結束後兩週內清理完其所有競選材料後歸還 (Rahman, 1994: 133)。

憲法第 119 條訂有選民資格的相關規定，簡單來說，符合下列資格者為合格選民：一、年滿 21 歲的馬來西亞公民；二、心智健全。選舉活動雖有相關限制，如禁止非法論壇等，但最重要的限制還是競選活動經費不得超過 20 萬馬幣的上限規定⁴⁹。選舉日當天，選民一共投兩票，一票圈選眾議院議員，另一票則圈選州議會議員⁵⁰，選票於選舉結束後將被送至選舉委員會所指定的計票中心由其負責開票統計，而非吾人所熟悉，於投票時間截止時直接於投票所開票的情況大不相同。獲得選區選票簡單多數者即為當選，隨後並由選舉監察官宣告當選者名單，特定政黨或者政黨聯盟一旦獲得國會半數以上席次，即可組成下屆政府 (Baenes, 2018)。

在州層級的選舉方面，其進行的方式也與聯邦眾議院的選舉一樣，採單一選區領先者當選制或簡單多數制選舉制度，由贏得該州議會多數之政黨或政黨聯盟組成州政府。馬來西亞各州人口多寡不一，因此有些人口數較多的州如砂拉越州 (Sarawak)，應選名額多達 82 席，人口數較少的州如玻璃市州 (Perlis)，應選出之議會代表則只有 15 名。

如前所述，在一般情況下，馬來西亞的眾議院選舉是與州議會選舉同日舉行的，但各州終究有權自主決定州議會的選舉日期，主要原因在於，各州議會有可能在該州統治者 (Rulers) 或州領袖 (Yang di-Pertua Negeri)

⁴⁹ 馬來西亞的選舉向來飽受各方批評，尤其是國民陣線獨大時，反對黨即常批評其無法近用官方所掌控的媒體，一直到 1999 年為止，反對黨僅能在馬來西亞公共廣播電台有限的廣告時間中托播其政見，政府方面則宣稱，此一情況已於 1999 年獲得了一定的改善，並且主張，公共廣播電台乃政府所有，給予執政黨特定的優惠故而有其正當性，以上請參見 Ingram (1999)。另外，馬來西亞選舉日特有的一個現象是，即便各式選舉造勢活動於當日不被允許，但多數候選人仍會提供選民往返投票場所的交通運輸服務，尤其在過去許多人不具備前往投票地點的交通工具的年代，此一特殊現象普遍被視為一種社會服務。

⁵⁰ 在不具有州議會的聯邦特區或者不與眾議院同日舉行州議會議員選舉的州，選民手上自然只獲得一張選票。

基於州政府首長的建議下解散國會⁵¹。例如，吉蘭丹州（Kelantan）於 1977 年的緊急狀態後，於隔年 5 月舉行臨時選舉，此一選舉即早於同年 7 月所舉行的全國眾議院普選。另外一個例子則是 1999 年的國會大選，當馬來半島 11 個州的眾議院與州議會選舉同日舉行時，沙巴州和砂拉越州則選定於其他日期舉行州議會選舉。2004 和 2008 年的眾議院大選中，沙巴州決定將該州之議會選舉與眾議院議員選舉同日辦理，砂拉越州則將其州議會選舉分別訂在 2006 和 2011 年舉行。至 2008 年為止，國民陣線大多掌控各州議會之選舉⁵²，但隨著 2018 年國會大選落幕，前者昔日所建立的政治版圖已完全改觀，而僅在玻璃市州、彭亨州以及砂拉越州保有執政權。

馬來西亞過去曾經存在地方層級的選舉，如市議會議員之選舉，此項選舉於 1964 年馬來西亞與印尼發生所謂「印馬對抗」（Indonesia-Malaysia confrontation，或稱婆羅洲對抗）後，即被政府宣告停止辦理，此項停止辦理之規定不僅未被解除，反倒被納入 1976 年的『地方政府法』（*Local Government Act 1976*）當中，根據此項法律，地方政府官員由州政府官派（Rahman, 1994: 10）。

舉世矚目的 2018 馬來西亞國會大選，在該國首次完成政黨輪替後落幕了，由前總理馬哈迪所領軍的「希望聯盟」（Pakatan Harapan），以拿下 45.56% 的選票（113 席），成為國會第一大執政聯盟；統治該國超過半世紀之久的「國民陣線」（Barisan Nasional），則以獲得 33.8% 的選票（79 席），首次成為該國的在野黨；該國的伊斯蘭政黨聯盟「和諧陣線」（Gagasan Sejahtera），在這次國會選舉中一舉囊括了 16.98% 的選票（18 席），成為該國第三大政黨聯盟；「沙巴民族復興黨」（Sabah Heritage Party）以及「沙巴聯合陣線」（United Sabah Alliance）則分別以各拿下八個和一個議席，成為聯邦眾議院的少數黨，其餘三個席次則由獨立參選人所贏得（Pilihan Raya

⁵¹ 州政府首長在馬來西亞十三個州有不同的稱法，在九個馬來州屬中，政府首長被稱為州務大臣（馬來語 Menterī Besar），在其他四個無馬來君主統治的州，其即被稱作首席部長（Ketua Menteri）。

⁵² 吉蘭丹州則屬例外，該州於 1959 至 1978 年，以及 1990 年以降，主要由泛伊斯蘭政黨馬來西亞伊斯蘭黨（馬來語：Parti Islam Se Malaysia），簡稱伊斯蘭黨（PAS）主政。

Umum Malaysia, 2018)。

三、司法權

除前述為審理包括最高元首在內的馬來統治者犯罪行為而設立的特別法院，以及為審理事涉穆斯林身分地位而存在的伊斯蘭宗教法庭外，馬來西亞憲法第九章規範該國司法權及各級法院的組成。即便憲法強調聯邦與州之間的權限分配，馬來西亞的司法權仍主要集中於聯邦，並且深受英國普通法（common law）而非伊斯蘭宗教法律傳統所影響。根據憲法第121條之規定，聯邦司法權由兩個具有同等管轄權與同等地位的高等法院（High Court）⁵³，以及由聯邦法律所設置的初等法院所享有，兩者之管轄權範圍由聯邦法律定之⁵⁴。

簡單來說，馬來西亞的刑事與民事司法體系可粗略地區分成所謂「高等法院」（superior court）以及「初等法院」（inferior court）兩個層級（Tey, 2011: 226-30），其位階由初級至最高級依序為：「治安法院」（Magistrates' Court），「巡迴法院」（Sessions Court），「高等法院」，「上訴法院」（Court of Appeal），以及「聯邦法院」（Federal Court）（Association of Commonwealth Criminal Lawyers, 2018），其中治安法院和巡迴法院被歸類為初等法院，其餘則屬高等法院。

作為該國最高司法機關，聯邦法院的司法管轄權主要表現在其有權審理來自上訴法院的民事裁判上訴案件，但其也審理上訴法院的刑事上訴案件，惟這類案件僅為針對高等法院作為第一審審判機關之上訴案件。上訴法院則審理來自高等法院的民事上訴案件，以及所有來自下級法院的刑事裁判上訴案件，而且該院乃所有起始於各下級法院案件的終審機關。高等法院的司法管轄權則表現在其審理所有不服下屬法院判決的上訴案件；比

⁵³ 其中之一設於馬來亞各州，稱為馬來亞高等法院（High Court in Malaya），另一則設於沙巴州和砂拉越州，稱作（High Court in Sabah and Sarawak），請參見馬來西亞憲法第121條第1項之規定。

⁵⁴ 有關馬來西亞司法權的組織及運作模式，請參見 Yap（2015: 44-46）、以及 Tey（2011: 226-31）。

較值得在此一提的是，除涉及伊斯蘭法之事項外，高等法院對所有刑事案件均有管轄權，而且其乃可判處死刑刑事案件的初審法院。

馬來西亞的治安法院與巡迴法院皆有權審理民事與刑事案件。類似於英國郡法院層級的「四季法院」(Quarter Session)，巡迴法院審理案件金額不超過一百萬馬幣的民事案件，以及特定的交通事故與住房糾紛等案件。治安法庭則審理所有最高刑期不超過十年或僅可罰款的罪行，和審理金額少於十萬馬幣的所有民事案件。

一如本文先前所述，馬來西亞是個伊斯蘭國家，且將伊斯蘭教定為國家宗教，但其也同時是個支持世俗主義的國家，伊斯蘭宗教律法故而在該國僅具特定功能。在該國的司法體系當中，「伊斯蘭宗教法庭」(Syariah Court)只對涉及穆斯林身分地位(如婚姻關係)等事項擁有管轄權，且其通常只審理不超過三年以上之監禁、不超過五千元馬幣之罰款以及不超過六下以上鞭刑(stroke)之案件(Tey, 2011: 230)。

作為該國最高司法機關，聯邦法院由一名法院院長(稱為聯邦法院首席大法官，Chief Justice of the Federal Court)、上訴法院院長、高等法院首席法官和其他 11 名法官及增補法官所組成⁵⁵；上訴法院由上訴法院院長和 32 名法官所組成；高等法院由首席法官和不少於四名之其他法官所組成，但馬來亞高等法院法官總數不得超過 60 名，沙巴州與砂拉越州之高等法院法官總數則不得超過 13 名⁵⁶。

至於各級法院法官的組成與任命方面，該國憲法第 122-2 條規定，以上各級法院法官由最高元首與統治者會議協商後，根據總理的建議任命，但總理在提出建議之前，應先徵詢聯邦法院首席大法官的意見；至於總理在提出高等法院首席法官的建議前，則應先徵詢各高等法院首席法官的意見；若任命是針對沙巴州和砂拉越州之高等法院，則總理應先徵詢前述兩州首席部長的意見；若任命係針對聯邦法院、上訴法院以及高等法院之首席大法官、院長以及首席法官以外之其他法官，總理即應分別徵詢聯邦法院首

⁵⁵ 請參見馬來西亞憲法第 122 條第 1 項之規定。

⁵⁶ 相關規定請參見馬來西亞憲法第 122-1 及 122-1-1 條之規定。

席大法官、上訴法院院長以及高等法院首席法官等之意見⁵⁷。

聯邦法院法官任職至年滿六十六歲，或最高元首所核准的隨後期限，但不得超過六十六歲半，非有以下情事，不得免職：違反道德規範、患有身體或心智疾病以及其他無法履行其職務之理由⁵⁸。除此之外，為保障法官之特殊身份地位及獨立審判，法官之薪資及其他待遇不得在其任命後作不利之更動。

伍、回顧與展望：當代馬來西亞憲政發展的挑戰與省思

日不落帝國於全球各地的殖民統治，不僅對當地帶來了一定的負面衝擊，也同時造就了許多令人意想不到的其他結果。就負面影響而言，我們看到殖民統治的壓迫與剝削所帶來人民生活的疾苦、種族與性別歧視所造成的各種傷害、以及那些從現代人權思維、經濟正義以及世界和平的角度來看，相對落後的父權思維對包括馬來西亞在內的前英國殖民地所留下的深刻影響；相對地，若從正面的角度來看，英國昔日在馬來西亞的統治，也意外留下了制度變遷所遺存的辯證產物，亦即以法治（rule of law）為核心內涵的議會主義憲政傳統（Kirby, 2017: x）。

自脫英獨立以來，馬來西亞在各方面皆經歷了重大轉變，特別是在政治經濟以及法律制度上的發展，其蛻變是令人印象深刻的，而這首先又表現在人們對於日益膨脹的行政權的覺醒上。一如本文先前所述，馬來西亞憲法針對叛亂、組織暴動與危害公共秩序和安全之犯罪行為訂有特別規定，或者國會有權制訂制止或預防前該情況發生的法律，但馬國人民近日對於行政部門動輒以維護公共秩序與安全之名，擴張行使那幾乎不受限制的國家權力日益感到不滿，特別是在國民陣線執政期間，國會猶若行政權的奴婢，功能近似一顆橡皮圖章，馬來統治者的傳統聲望及其原可勝任扮演智

⁵⁷ 請參見馬來西亞憲法第 122-2 條之規定。

⁵⁸ 一旦具備前項事由，總理或首席大法官在與總理討論後，得向最高元首陳述情況，並由前者任命特定法庭審理特定法官的免職案，最高元首最終將根據此一法庭之建議，作成是否免職之決定，以上請參見馬來西亞憲法第 125 條之規定。

慧與中立仲裁者的憲政角色，也在馬哈迪任職總理任內不斷遭受侵蝕（Lee, 2017: 187）。

至於那長久以來即遭人詬病的司法公正性，也因 1988 年的司法危機和安華（Anwar Ibrahim）的監禁事件，讓人民大感失望，咸認 1988 年的司法危機是馬哈迪破壞三權分立憲政體制、尤其是扼殺司法獨立的惡劣作為，至於鞍華的監禁案，則在眾人看來，不過是該國司法體系政治審判下的犧牲者罷了⁵⁹。行政權的過度介入其他國家機關的核心權限，尤其是對司法權的獨立性與中立性的侵害，始終是馬來西亞建國以來憲政發展有待克服的特別難題，也難怪部份學者以憂慮的口吻指出，馬來西亞司法機關要想回歸憲政發展的正途，注定將是條崎嶇艱難的道路，也因此，前者若想超克此一困境，即應在實際的憲政運作中，以具體作為來展現其意願捍衛人民基本權利及憲法最高性等，那些不容輕易遭受破壞的憲政基本原則的堅定意志（Tew, 2016; Tey, 2011: 256-57）。

雖然對於許多發展中的新興民主國家來說，馬來西亞有著令人稱羨的國家發展穩定性，但眾人也知悉，前者是以人民對於該國的政治運作缺乏信任為代價的，也因此，馬來西亞當前憲政發展所遭遇的另一難題還可被我們理解為，人民對於該國政治失去信任，尤其是年輕一代的馬國公民普遍對該國的政治貪腐懷有強烈的厭惡感。根據 2015 年一份關於政治貪腐認知指數的調查結果顯示，馬來西亞在 168 個接受調查的國家中的貪腐情況排名第 54，這也說明為何政治貪腐與對政治缺乏信賴，是該國當前憲政發展所面臨的另一挑戰了⁶⁰。

⁵⁹ 簡言之，發生於 1988 年的司法危機，是一個起因於巫統黨內選舉所引發的一系列政治與司法風暴，馬哈迪於其任內與該國司法機關持續鬥爭的政治司法事件，此次危機最後以馬哈迪革除了聯邦法院首席大法官和其他兩位大法官的職位收場（Tey, 2011: 241）。至於安華的監禁事件，則是一起起因於前者任職馬哈迪政府副總理期間，因在處理亞洲金融風暴問題上與馬哈迪意見不合，隨後遭其革職並受到一系列政治與司法迫害的故事，這些事件皆讓馬哈迪的個人聲望與該國司法威信遭受嚴厲批判與打擊，相關討論請參見 Lee (2017: 77-110)、Yap (2015: 66-73)、Tey (2011: 240-50)、以及 Sarwar (2017: 339-41)。

⁶⁰ 該調查結果顯示，馬來西亞在介於 0（非常貪腐）到 100（非常清廉）的指數中，僅獲得 50 分的成績，其鄰國新加坡卻以獲得總分 86 分的成績，排名全球清廉指數評比第八

馬來西亞當前的憲政發展還特別值得我們關注的一個問題是，該國社會近年不斷出現國家應該朝向伊斯蘭化發展的聲浪。一如本文先前所述，馬來西亞憲法規定，伊斯蘭為國家宗教，但其他宗教亦享有平等發展的地位，因此，即便存在此一憲法規定，馬來西亞普遍仍被視為是一個尊重所有人宗教自由的世俗主義國家。不過，該國近年的政治發展卻顯示，有越來越多的跡象指出，該國正緩步朝向更深一層的伊斯蘭化發展，無論是特定伊斯蘭政黨政治人物試圖從印尼鍾萬學事件中大作文章，以藉此為該黨從中攫取政治資源的故事也好，或者近日伊斯蘭政黨執政的吉蘭丹州政府要求，夜市攤販應於傍晚祈禱時段暫停營業的規定也罷，吾人皆可清楚感受伊斯蘭宗教於該國社會近日所起之作用，也因此，馬來西亞未來的國家發展是否真將如部分人士所預測的朝向更深一層伊斯蘭化發展，恐怕也是值得吾人後續觀察的課題⁶¹。

對於一個以自身族群、語言、文化和宗教的多樣性而自豪的國家而言，馬來西亞社會目前存在的伊斯蘭化發展，確實考驗著該國政治人物及公民社會的智慧，如何在尊重現行憲法所肯認的憲政基本原則如公平正義與平等的前提下，維持該國法治國原則的良善運作，確實是當前馬來西亞憲政發展所面臨的重大挑戰，也是前者在嘗試調節伊斯蘭傳統政治文化與西敏寺議會主傳統的融合過程中，所必須嚴肅思考的政治課題。⁶²

名，以上請參見 Transparency International (2018)。

⁶¹ Amanda Whiting 即指出，馬來西亞社會目前出現一種緊張的對立關係，一方面巫統和伊斯蘭政黨對於世俗主義有所排拒，另外一方面世俗主義者則反對，將馬來西亞發展成為一個由伊斯蘭宗教法律所統治的伊斯蘭國家。之所以會造就今天的此一情況，主要肇因於本文先前所述，該國憲法第 3 條賦予了伊斯蘭宗教特殊的國家宗教地位，以致原本文化多樣的馬來西亞因為此一憲法規定，讓馬來族群在某種程度和意義上享有政治上的優越地位，以上請參見 Whiting (2010: 4)。

⁶² 類似思考與反省亦請參見 Lee (2017: 191)、及 Anwar (2009: 185-86)。

陸、結語

獨立建國以來的馬來西亞，無論在經濟發展或政治建設上皆留下令人印象深刻的表現。雖繼受英國的議會主義傳統，馬來西亞在憲政體制的設計上也同時保留了在地政治文化的特定元素，這不僅表現在伊斯蘭宗教於該國社會生活中所扮演的特定功能與角色，也凸顯於國家組織的特殊制度安排上，無論是國家最高元首、統治者會議以及修憲程序中同意權行使的特別規定等，皆讓吾人見識到，即便肯定世俗主義的政治價值，馬來西亞的憲政體制發展在某種程度上，仍舊充滿伊斯蘭宗教文化的色彩與元素在內。面對快速變遷的世界局勢，馬來西亞或許將會在既有的政治與經濟成就基礎上繼續於國際社會中發光發熱，但它卻也同時得面臨國家發展所遭遇的各項難題及其所須克服的挑戰。過度膨脹的行政權所造就該國憲政體制的失衡運作，尤其是司法體系遭人詬病的獨立性與中立性問題、特定政黨或政黨聯盟的長期獨大、特定政治人物的威權治理或貪瀆醜聞、以及國家是否應該走向伊斯蘭化的發展道路等，都是考驗該國政治菁英與人民的時代課題。如何在既有的困局與挑戰中走出一條穩健的國家發展道路，或許是馬來西亞在創造了令人驚豔的政經成就後，應謹慎以對的時代課題。

參考文獻

- 中國評論通訊社，2009。〈馬來西亞概況〉（http://hk.crntt.com/doc/1011/2/9/7/101129709_2.html?coluid=146&kindid=5393&docid=101129709&mdate=1109135800）（2018/6/25）
- Anwar, Zainah. 2009. "Negotiating Gender Rights under Religious Law in Malaysia," in Kari Vogt, Lena Larsen, and Christian Moe eds. *New Directions in Islamic Thought: Exploring Reform and Muslim Tradition*, pp. 175-86. London: I. B. Tauris.
- Association of Commonwealth Criminal Lawyers. 2018. "Malaysian Criminal Court System" (<https://web.archive.org/web/20110515090557/http://www.acclawyers.org/resources/Malaysia>) (2018/6/20)
- Awang, Besar Junaidi, Mat Jali Mohd Fuad, Fauzi Rosmadi, and Ghazali Amer Saifude. 2012. "Influence of Gerrymandering on Voting Patterns in the Constituency Legislative Assembly Area of Kajang and Bangi, Malaysia," *Malaysia Journal of Society and Space*, Vol. 8, No. 7, pp. 1-12.
- Bari, Abdul Aziz. 2003. *Malaysian Constitution: A Critical Introduction*. Petaling Jaya: The Other Press.
- Barnes, Jordan. 2018. "Malaysia's Election Process Explained." (<https://www.malaymail.com/s/1605467/malaysias-election-process-explained>) (2018/3/23)
- Das, Cyrus. 2007. "The 13 May Riots and Emergency Rule," in Andrew Harding, and H. P. Lee eds. *Constitutional Landmarks in Malaysia: The First 50 Years, 1957-2007*, pp. 103-13. Kuala Lumpur: Malayan Law Journal/LexisNexis.
- Fernando, J. M. 2002. *The Making of the Malayan Constitution*. Kuala Lumpur: MBRAS.
- Funston, John. 2001. "Malaysia: Developmental State Challenged," in John Funston ed. *Government and Politics in Southeast Asia*, pp. 173-75. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Grote, Rainer. 2012. "Westminster Democracy in an Islamic Context," in Rainer Grote, and Tilmann Röder, eds. *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, pp. 447-60. New York: Oxford University Press.
- Harding, Andrew. 2012. "Constitutionalism, Islam, and National Identity in Malaysia," in Rainer Grote, and Tilmann Röder, eds. *Constitutionalism in Islamic*

- Countries: Between Upheaval and Continuity*, pp. 201-18. New York: Oxford University Press.
- Ingram, Simon. 1999. "Malaysia's Much-Maligned Media." *BBC News*, November 16 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/522848.stm>) (2018/7/6)
- Khoo, Boo Teik. 2005. "Ethnic Structure, Inequality and Governance in the Public Sector: Malaysian Experiences." ([http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/19309421DF6D65D3C12570FA00392E12/\\$file/Khoo%20%28small%29.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/19309421DF6D65D3C12570FA00392E12/$file/Khoo%20%28small%29.pdf)) (2018/9/14)
- Kirby, Michael. 2017. "Foreword," in H. P. Lee, ed. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, pp. i-x. Kuala Lumpur: Oxford: University Press.
- Lee, H. P. 2012. "Malaysia: The Politics of the Judiciary," in Rainer Grote, and Tilmann Röder, eds. *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, pp. 305-18. New York: Oxford University Press.
- Lee, H. P. 2017. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Moustafa, T. 2014. "Judging in God's Name: State Power, Secularism, and the Politics of Islamic Law in Malaysia." *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 3, No. 1, pp. 152-67.
- Olberg, Susanne. 2013. *The Protection of Minority Shareholders in Vietnam, Thailand and Malaysia*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Pilihan Raya Umum Malaysia. 2018. "PRU 14." (<http://pru14.spr.gov.my/#!/parliament>) (2018/6/23)
- Rahman, Rashid A. 1994. *The Conduct of Elections in Malaysia*. Kuala Lumpur: Berita Publishing.
- Sarwar, Malik Imtiaz. 2017. "Constitutionalism, the rule of law, and religious freedom in Malaysia," in Marco Bünte, and Björn Dressel, eds. *Politics and Constitutions in Southeast Asia*, pp. 331-53. London: Routledge.
- Short, A. 1975. *The Communist Insurrection in Malaya: 1948-1960*. London: Frederick Muller.
- Soong, Kua Kia. 2008. "Racial Conflict in Malaysia: Against the Official History." *Race and Class*, Vol. 49, No. 3, pp. 33-53.
- Suffian, Mohamed. 1972. *An Introduction to the Constitution of Malaysia*. Kuala Lumpur: Government Printer.
- Tew, Yvonne. 2016. "On the Uneven Journey to Constitutional Redemption: The

- Malaysian Judiciary and Constitutional Politics.” *Washington International Law Journal*, Vol. 25, No. 3, pp. 673-96.
- Tey, Tsun Hang. 2011. “Malaysia: The Undermining of Its Fundamental Institutions and the Prospects for Reform,” in E Ann Black, and Gary F Bell, eds. *Law and Legal Institutions of Asia: Traditions, adaptations and innovations*, pp. 212-61. New York: Cambridge University Press.
- Transparency International. 2018. “Corruption Perceptions Index 2015.” (<https://www.transparency.org/cpi2015>) (2018/7/5)
- Trinade, F. A. 1979. “The Constitutional Position of the Yang di-Pertuan Agong,” in Tun Mohamed Suffian, H. P. Lee, and F. A. Trinade, eds. *The Constitution of Malaysia: Its Development 1957-1977*, pp. 101-22. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Whiting, Amanda. 2010. “Secularism, the Islamic State and the Malaysian Legal Profession.” *Asian Journal of Comparative Law*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-34.
- Wikipedia. 2018. “Cabinet of Malaysia.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet_of_Malaysia) (2018/6/20)
- Wu, Min Aun, and R. H. Hickling. 2003. *Hickling’s Malaysian Public Law*. Petaling Jaya: Pearson Malaysia.
- Yap, Po Jen. 2015. *Constitutional Dialogue in Common Law Asia*. New York: Oxford University Press.

Development and Challenges of the Contemporary Constitutional System of Malaysia

Chung-shan Shih

*Professor, Department of Public Administration,
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

Following the second wave of democratization that swept the world after the end of World War II, Malaysia succeeded in separating itself from Britain in the second half of the last century and became a newly industrialized and democratized country in Asia that has attracted attention in all aspects of politics and economy. This country has not only a rich and diverse ethnic culture, but also holds a unique experience in its political development, namely trying to integrate Islamic religious civilization and western parliamentary traditions. Although Malaysia has demonstrated amazing achievements in economic development in recent years, its constitutional development faces some internal problems. In order to obtain an overview, this paper is devoted to exploring some important processes of the constitutional development of Malaysia, including its core constitutional provisions, the most important national organizations under the constitutional spirit of separation of powers, and their modes of operation. A brief description of the current challenges of Malaysian constitutional development concludes this concise introduction to the constitutional system of this country.

Keywords: Malaysia, Islam, parliamentarianism, Tunku Abdul Rahman, Mohamad Mahathir