

馬來西亞的族群政策^{*}

謝國斌

國立雲林科技大學通識教育中心兼任教授

摘要

馬來西亞是一個多族群的國家，主要包含馬來人、華人、印度人等三大族群。馬來西亞在憲法明白規定馬來人以及沙巴和砂勞越原住民享有特殊地位，讓他們在聯邦公部門、獎學金、教育、訓練、設備、營業或貿易許可證或證照等都有優先權與保障配額。有人稱此種偏好特殊族群的政策為種族主義的歧視，也有人認為是為了扶助弱勢族群的平權行動。本文透過歷史社會學的觀點，探究馬來西亞族群政策的歷史背景、政策施行，以及相關後續發展等。本文認為，馬來西亞的族群政策在政策目標上確實具有平權行動的精神，但是在政策實踐上卻難以避免讓非受惠族群有備受歧視的感覺。這是一個族群民主國家的困境，也是當代馬來西亞在進行國族打造時的難題。

關鍵詞：馬來西亞、族群政策、族群民主

* 本文發表於台灣國際研究學會主辦之「蓬勃發展的馬來西亞」學術研討會，2018年6月30日，台北市：國立臺灣師範大學圖書館校區科技與工程學院3樓會議室。

壹、前言

馬來西亞是一個多族群的國家，根據 2018 年 5 月最新統計資料顯示，其總人口約有 3,240 萬人（Department of Statistics, 2018）。在族群分類上，馬來西亞的主要族群有「本地人」（*Bumiputera*¹）、華人、印度人等三大族群（Nakamura, 2015）。根據 2010 年的人口普查² 資料顯示（Department of Statistics, 2017a, 2017b），當年馬來西亞總人口約為 2,830 萬人，其中有 91.8% 的人口具公民身分（Malaysian citizens），另有 8.2% 的人為非公民（non-citizens）；在公民人口裡，本地人佔總人口的 67.4%，華人約佔 24.6%，而印度人則有 7.3%（見圖 1）。不過，若根據美國中央情報局於 2017 年的估計，馬來西亞當時總人口約有 3138 萬人，在公民與非公民一起計算下，本地人佔總人口約 61.7%，華人佔總人口約 20.8%，印度人佔總人口約 6.2%，至於非公民則占總人口的 10.4%（CIA, 2018）。

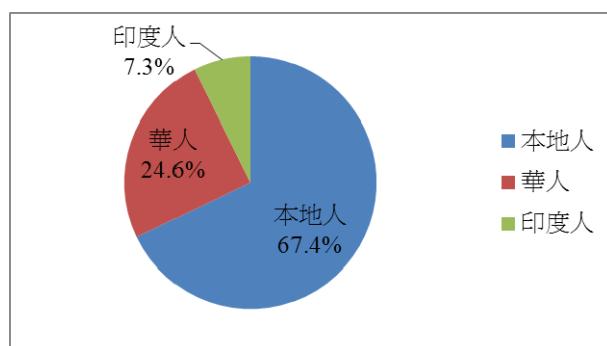


圖 1：馬來西亞公民的族群分布情形（2010 年）

馬來西亞的族群政策與本地人這個概念牽涉頗深。「本地人」（*Bumiputera*）的字面意義為「大地之子」（son of the soil），理論上它並非是單一的族群，

¹ 在一般的中文文獻裡，大多將 *Bumiputera* 翻譯為「土著」。然而這個詞彙一方面較為過時，另一方面也隱含有負面的意涵，且研討會時也有學者提出類似看法。因此，本文幾經斟酌，決定將土著一詞改為「本地人」。

² 馬來西亞的人口普查頻率為十年一次，下次普查時間為 2020 年。

而是泛指馬來人（Malays），沙巴與砂勞越的原住民，以及馬來半島上的原住民 Orang Asli 人等。然而，在實際的政治與社會運作上，一方面因為馬來西亞建國時的主體在馬來半島，且由於馬來人在本地人的人口裡佔超過九成的絕對多數，因此人們習慣將本地人視同於馬來人，甚至忽視其他少數原住民族的地位，尤其是 Orang Asli 人，他們迄今仍在為其土地權奮鬥（Nah, 2006; Aiken & Leigh, 2011）。「本地人」有類似「原住民」的概念³，是土地的主人，具有優先性及正當性等意涵，其目的在區隔其他如華人、印度人、歐洲人等外來的移民族群。

從英國殖民時期開始，本地人處於人口多數但卻淪為經濟上的弱勢，無法與華人、印度人、歐洲人相提並論。因此 1957 年獨立建國時，以馬來人為主體的政治菁英在憲法⁴層面就刻意保護本地人，並賦予本地人特殊的地位（special position）（*Commissioner of Law Revision, 2010*; Nakamura, 2015）。根據馬來西亞憲法第 153 條的規定：馬來西亞國王必須「捍衛馬來人以及沙巴與沙勞越在地住民的特殊地位」（safeguard the special position of the Malays and natives of any of the States of Sabah and Sarawak），讓他們在聯邦公部門、獎學金、教育、訓練、設備、營業或貿易許可證或證照等都有優先權與保障配額（reservation of quotas）（*Commissioner of Law Revision, 2010*; Nakamura, 2015: 394）。值得注意的是，在 1957 年的憲法裡雖隱含有本地人特殊地位的概念，但憲法用字上僅有 natives（在地住民）與 indigenous 等詞，而沒有 Bumiputera（本地人）這個字眼。因此，在法律詮釋與官僚行政上，特殊地位的保障也僅侷限於馬來人以及沙巴與砂勞越的在地人，並不包含 Orang Asli 原住民⁵。

³ 在馬來西亞，本地人與原住民還是有不同的意義。「本地人」一詞強調「大地之子」的概念，目的在正當化其特殊地位。「原住民」雖然也有大地之子的正當性，但其存有落後與不文明的負面意涵。因此，實證操作上，享有政治上宰治地位的馬來人算是本地人，但不算原住民（Aiken & Leigh, 2011: 475）。

⁴ 馬來西亞的名稱與憲法經歷過變革，1957 年獨立時以馬來半島為主體，名稱為馬來亞聯邦（Federation of Malaya），1963 年時加入了新加坡、沙巴、砂勞越，才更名為馬來西亞。但是 1965 年新加坡又獨立出去。因此憲法的條文也歷經多次的修改。

⁵ 沙巴與砂勞越的在地人，有幸能於 1963 年納入憲法特殊地位的保障；然而馬來半島的

雖然憲法賦予本地人特殊地位，但是具體的本地人政策 (*Bumiputera policies*) 却實踐於 1969 年的五一三事件之後。此事件的引爆點是選舉的對立，長期執政的聯盟黨 (Alliance Party)⁶ 雖贏得國會多數席次，但在普選票上卻輸給了在野聯盟，尤其是當時以華人為主的人民行動黨獲得相當的進展，最後雙方的對立演變成暴力事件，並引發出馬來人與華人之間的族群衝突。選舉的輸贏雖是導火線，但其遠因是長期的經濟不平等，華人處於優勢地位，而在地的馬來人雖然人數優勢卻處於經濟的弱勢。基於此，馬來西亞政府在事件爆發之後開始實施新經濟政策 (New Economic Policies, 1971-90)，主要目標在藉由改善本地人的經濟狀況，來達到消弭族群經濟的不平等，進而消除族群對立 (Nakamura, 2015: 394)。

從憲法的特殊地位，到經濟上偏好本地人的政策，馬來西亞的族群政策確實充滿了族群「歧視」(discrimination) 的味道。在學理上，歧視是負面的，甚至是違法的。然而，當歧視加上 positive (正面) 這個詞時，則變成「正面歧視」(positive discrimination)，此時即是一個正向的概念，是具有正當性的。目的是為了藉由法律與政策拉拔弱勢的一方，使其足與優勢者平起平坐；一般而言多是以平權行動 (affirmative action) 的型態呈現於政策的產出。

有論者把馬來西亞視為是族群歧視指數最高的國家 (維基百科, 2018)；也有論者認為，馬來西亞的本地人政策雖然打著追求社會經濟的平等與國家的團結的旗幟，但卻反而加深了族群的鴻溝與對立 (Nakamura, 2015: 395)。不過，也有學者直接指出，馬來西亞在政策上雖然給本地人特殊地位，但卻是不折不扣的平權行動，不但成效卓著，甚至足以成為其他國家學習的表率 (Ratuva, 2013: 195)。

為何馬來西亞憲法賦予本地人特殊地位？又何以馬來西亞會出現以本地人為優先的族群政策？其實施狀況、成效、以及各族群的反應又是如何？

Orang Asli 原住民族，則並未獲得憲法明文保障，也未能享有等同於馬來人的特殊地位，因此迄今他們仍未自己的土地權等權益奮鬥 (Nah, 2006: 286; Aiken & Leigh, 2011)。

⁶ 1973 年之後改稱為國民陣線（簡稱國陣）。

本文將採歷史社會學的觀點，從馬來西亞的族群關係史來探究，並聚焦於經濟階級領域⁷，試圖析論馬來西亞族群政策的過去、現在與未來。

貳、馬來西亞的族群關係

馬來西亞的族群議題基本上是環繞在本地人、華人、印度人等三大族群上。在馬來西亞社會，人們普遍以膚色等種族特徵來做為區辨族群邊界（ethnic boundary）的指標，但是有學者認為三大族群之間的種族特徵並沒有想像中的明顯（Nakamura, 2015）。吾人以為，從馬來西亞的族群法令與政策層次來分析，實際區別馬來西亞族群邊界的指標有三（如圖 2 所示）：本地性（indigeneity）、馬來性（Malayness）、以及階級（class）。

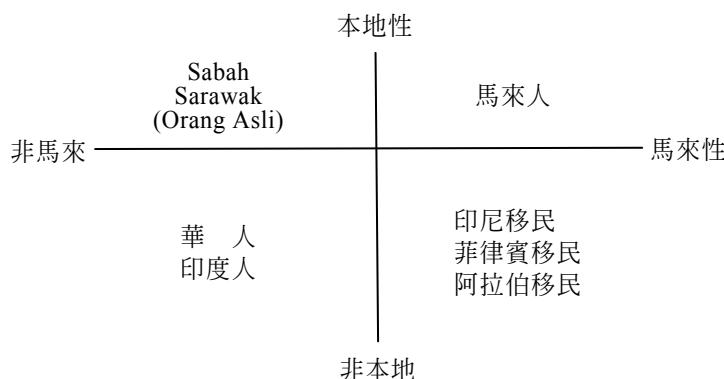


圖 2：馬來西亞族群分類概況

本地性的概念前面已經大略提及，主要在區分本地人與外來移民，目的在強化大地之子享有特殊地位的正當性。然而，馬來性則是一個比較有爭議的概念。根據馬來西亞憲法第 160 條的定義：「馬來人指的是信奉伊斯

⁷ 馬來西亞的族群問題，主要起源於經濟的不平等，因此本文將聚焦於經濟領域的議題。然而，其他諸如教育政策、文化政策、語言政策等也頗值得人們關注。馬來西亞的教育基本上分成基礎教育、中等教育、高等教育三大領域。而這三大教育領域都可分成公立與私立兩種類型，公立學校都以馬來語教學，並獲得政府補助；而私立學校則可以用各族群母語教學（私立大學則以英語教學），但需自籌經費（Collins, 2006）。

蘭教、習慣說馬來語、遵從馬來習俗的人；而此人是在獨立日⁸以前出生在聯邦或新加坡，或者其父母一方是生於聯邦或新加坡，或者是在獨立日時已經定居在聯邦或新加坡者」。*(Commissioner of Law Revision, 2010)*

從這個憲法條文，我們可以看到馬來人是同時擁有馬來性與本地性的最佳典範。而所謂的馬來性大致上就是：「信奉伊斯蘭教、習慣說馬來語、遵從馬來習俗」。曾經有馬來西亞學者 Mohd Arish 指出，馬來西亞憲法有關馬來人的定義，其目的在於賦予馬來人經濟與政治特權，甚至可以藉此來擴大馬來人的人口庫（Malay reservoir）。因此，在實際政策作為上，馬來性常常優先於本地性。例如，Mohd Arish 指出曾有一群印尼移民利用憲法規定而獲得馬來人的地位，甚至成為政策保護的本地人。原因是，多數印尼移民是穆斯林，說的印尼語和馬來語相通，也可輕易遵從馬來習俗。他也進一步指出，馬來西亞統計部門把許多印尼族群、阿拉伯裔與印度裔的馬來人等分類刪除，將之通通歸類為馬來人 Nakamura, 2015: 394-95）。

這個現象在沙巴與砂勞越等州更為明顯，執政的巫統（UMNO）除了有擴大馬來人口庫的目的之外，甚至也有藉由賦予非法移民身分的手段，而獲取更多選票的目的（Sadiq, 2005）。以沙巴的族群分布與政黨支持情形來看，在 1960 年，當地的原住民卡達山人（Kadazandusun）佔了總人口的 32%，主要支持地方的沙巴團結黨（Parti Bersatu Sabah，簡稱 PBS）；而華人佔了 23%，主要支持馬華公會（MCA）；另外支持巫統的族群有馬來人（佔總人口 0.4%）、印尼人（佔總人口 5.5%）、菲律賓人（佔總人口 1.6%）。透過賦予非法移民身分的方式，到了 1991 年時，卡達山人的比例下滑至 19.6%，華人剩下 11.5%，而印尼人與菲律賓人分別提高到 21.3% 與 8.2%。來自菲律賓與印尼的非法移民，不但迅速獲得投票權，甚至也享有本地人的特權，讓學者不禁感嘆：政府的政策偏愛非公民更勝於公民（Sadiq, 2005）。

針對這個現象，Mohd Arish 認為馬來西亞憲法對於馬來人的定義是超越地方層次的（supra-local level），目的在凝聚國家認同。所以，賦予馬來人

⁸ 根據馬來西亞憲法第 160 條定義，獨立日（Merdeka Day）指的是 1957 年 8 月 31 日（Commissioner of Law Revision, 2010）。

特殊地位的作法，並非只是要獨厚馬來人而已，理論上也包含了印尼的許多族群、阿拉伯人，甚至包含華人、印度人以及其他公民。只要符合「信奉伊斯蘭教、說馬來語、遵從馬來習俗」，就可被認定為馬來人，因為馬來認同是一種動態的認同。此外，Mohd Arish 也指出，憲法裡也並未對馬來習俗明確定義，因此在實證經驗上馬來習俗幾乎等同於信奉伊斯蘭教，也就是說只要華人與印度人變成穆斯林，基本上在官僚系統的認定上，他們就可成為具有享有政治經濟特權的馬來人 (Muhammad Ikmal Said, 1983: 151)。

然而，也有學者認為 Mohd Arish 對於憲法的詮釋過於樂觀。地方層次的憲法對於馬來人的定義（例如 Kampung Baharu 憲法）其實更加嚴格，除了信奉伊斯蘭教、說馬來語、遵從馬來習俗之外，馬來人還必須是源自於馬來族。而聯邦憲法對馬來人定義的模糊性也引起了嚴重的關注，因此地方在處理改宗伊斯蘭教者的作法上，除了要改宗者改用馬來穆斯林名字之外，也必須要註記原來的名字。換言之，由於聯邦憲法規定的模糊性，使得地方憲法成為實際運作時的規範，而所謂的超越地方層次的認同並不實際，反而比較像是一種創造出來的想像共同體概念 (Muhammad Ikmal Said, 1983: 152)。

從馬來西亞憲法的沿革與對族群的相關規定來看，馬來人同時具備本地性與馬來性的雙重正當性，因而成為政治上的優勢族群。至於非馬來人的沙巴與砂勞越人雖僅有本地性，但因為憲法的規定也獲得保障。當馬來性被簡化成信奉伊斯蘭教時，來自其他國家的穆斯林移民因而擁有了馬來性，甚至因而獲得了公民身分與本地人的特權，這使得社會上出現國家重視非法移民勝於合法公民的疑慮。此外，把馬來性視為同信奉伊斯蘭教的作法，也讓非穆斯林族群感到不安，擔心政府的馬來化政策會演變成伊斯蘭化 (Lee, 2000: 26)。

最可憐的是，馬來半島的 Orang Asli 原住民，理論上雖有本地性，但是未獲憲法所保障，也不具馬來性，因而不但沒有獲得本地人特權，反而被視為不文明且落後的野蠻民族 (Nah, 2006)。至於華人與印度人等外來移民，雖然憲法裡也沒有針對他們多所著墨；但是，在華人與印度人實際存在於馬來西亞社會的情形下，在馬來西亞的建國過程裡，他們獲得了公民

權，並且保有他們自己的語言與其他文化。綜合而言，1957 年的憲法可以說是馬來西亞三大族群政治妥協的結果 (Osman-Rani, 1990; Nakamura, 2015)。

從憲法規範來看，本地人族群享有法律保障，也掌控了政治優勢；然而，從實際社會結構來看，非本地人族群（尤其是華人）不但掌控了經濟優勢，甚至在 1965 年新加坡獨立之前，華人的人數上也直逼馬來人 (Chitose, 2003)，這也可解釋何以馬來人所掌控的政府要擴大馬來人的人口庫的原因。而經濟階級的對立，也使得馬來西亞政府不得不祭出各項經濟改革政策，來消弭貧窮與經濟不平等的狀況，以謀求國家的團結。

參、馬來西亞的族群政策

一、族群問題的起源

如前所述，馬來西亞的族群問題環繞在本地性、馬來性以及階級對立上；而這一切問題的根源可以追溯至英國統治時期的殖民資本主義 (colonial capitalism)。馬來半島擁有豐富的錫礦，因此十九世紀時英國從中國引進大批的華人礦工，採礦的華人與當地蘇丹 (*sultans*) 組成了鬆散的採礦聯盟謀利，另外也有華人做起零售的生意，因此他們逐漸累積了財富。緊接華人而來的則是印度人，他們主要在政府部門工作，有些人從事橡膠種植的工作，另外也有些人從事零售與商業的活動。縱觀英國殖民時期，華人與印度人已經宰制了礦業、橡膠種植、製造業、服務業、以及零售業等部門；然而馬來人絕大多數都是貧窮的農民，只有少數人在政府部門工作 (Ratuva, 2013; Shamsuddin, et al., 2015)。

殖民經濟引進的外來移民，不但發展出本地人與非本地人的族群差異，更嚴重的是塑造出經濟階級上的對立。也就是外來的非本地人經濟優勢者，凌駕經濟弱勢的本地人之上。本土與外來本來就存有正當性與寄人籬下的問題，而族群間的經濟不平等更升高對立的緊張態勢。因此，本地人與非本地人的族群對立問題，成為馬來西亞 1957 獨立建國時必須處理的重大議題。在當時聯盟黨的大傘下，代表馬來人利益的巫統，與代表華人利益的馬華公會，代表印度人利益的國大黨 (MIC) 等，基於國家共識與團結

的名義，妥協出共識民主的憲法樣貌。華人與印度人獲得了政治權 (political rights)，而馬來人則擁有了特殊的地位 (special rights) (Osman-Rani, 1990; Ratuva, 2013)。

整體而言，馬來西亞的族群政策導因於族群關係，也某種程度算是殖民的遺緒。馬來人被視為這塊土地真正的主人，而且是一種溫和的種族 (gentle race)，因此必須透過憲法特殊地位的設計才能保護他們，幫助他們足以抗衡強勢的種族 (stronger race) (Nakamura, 2015: 394)。馬來人認為憲法是在保障他們的政治優勢，而為了鞏固馬來人的地位，巫統也促使傳統的馬來領袖成為各州憲法上與宗教上的領袖。至於該如何獲取華人與印度人的忠誠，巫統則透過馬華公會與國大黨，實施族群恩賜 (communal patrons)，把經濟與社會資源傳遞到基層，來個雨露均霑。

然而，獨立後的馬來西亞面臨嚴重的貧富不均問題，無論是族群間與族群內部皆然。例如，在 1957 年到 1970 年間，族群內部的吉尼系數 (Gini Coefficient) 大幅升高，馬來人之間升高 36.2%，而華人間升高 26.1% (Osman-Rani, 1990)。因此，各族群內部的貧窮階級紛紛撤離對聯盟黨的支持，使其支持度從 1955 年的 79.6%，到了 1969 年下滑至 48.5%，普選票未能過半窘境。貧苦的馬來人離棄了巫統，轉而支持主張極端民族主義的伊斯蘭黨 (簡稱 PAS)。雖然巫統試圖在討好馬來人與安撫華人與印度人之間取得平衡，但是各族群間的經濟不平等卻日益惡化。與馬來人相比，華人的平均收入在 1957 年是馬來人的 1.89 倍，到了 1970 年則升高到 2.47 倍。同一時間的印度人平均收入則從 1.51 倍提高到 1.95 倍 (Ratuva, 2013: 197)。

經濟不平等的情勢導致了 1969 年大選局勢的改變，進而發生了五一三事件。長期執政的聯盟黨雖然依據贏得國會多數席次，但在普選票上卻未能過半。反對陣營在所謂的勝選遊行中出現了暴力衝突事件，也促使了當局宣布進入緊急狀態。五一三事件的最重要教訓是，當局認為非進行更大幅度的社會經濟改革則無法阻止危機的擴大，因而促使 1970 年代新經濟政策的展開。

二、平權行動與新經濟政策

新經濟政策最重要的內涵是進行平權行動，目的在改善族群間的經濟不平等。政策策略包含了雙箭頭：其一消除貧窮，重要方法有提升收入與增加就業機會；其二是重塑社會，培養本地人族群的中產階級，透過矯正族群間的經濟不平等，來消弭族群間的界線與對立。

在消除貧窮方面，農村的發展是政策的重點方向。因為，從殖民經濟的時期開始，多數的馬來人從事農業；而農業幾乎等同於鄉村，鄉村又等同於貧窮。巫統政治菁英認為，1969 年的五一三事件多少與貧窮的鄉村農民流入都市有關，因此在新經濟政策裡，消除鄉村的貧窮成為重要的施政重點。不過，農村發展並不包含土地改革，因為大地主與巫統菁英有著盤根錯節的關係。所以，農村發展的策略主要在於基礎建設的發展、遷徙補貼、農業資源提供（例如灌溉計畫）等；至於根除貧窮計劃則著眼於橡膠、棕梠油、稻米種植等領域（Ratuva, 2013）。

經過二十年的發展，新經濟政策對於脫貧的努力有不錯的進展。從貧窮發生率⁹（incidence of poverty）來看，1970 本地人族群的貧窮發生率高達 65%，相對而言華人與印度人的貧窮發生率分別為 26% 與 39%；但是到了 1990 年時，本地人的貧窮發生率已經顯著降低至 20.8%，而華人與印度人更降低至 5.7% 與 8%。然而，政策成效的背後卻隱藏了兩個問題，其一是農業收入的提升其實大量倚賴政府的補貼，其二是尚未脫貧的貧農與富農的差距變得更大（Ratuva, 2013: 200）。

新經濟政策的第二支箭在重塑社會結構，而政策重點在培養本地人族群的中產階級，以消弭族群間經濟不平等。具體的做法是改變本地人人口的就業結構—從農業轉換至二級產業（secondary sectors）與服務業。以 1970 年為例，本地人在農業、二級產業、服務業的就業人口比例分別為 66.2%、12.1%，以及 21.7%。到了 1990 年，本地人的農業人口已經降低到 29%，而二級產業與服務業人口則分別增加到 30.5% 與 40.5% (Rasiah, 1998: 28)。

⁹ 以家戶（households）為計算單位。

不過，本地人人口就業結構的改變，很大的原因是國家與準公家部門的聘用，以及政府的各項補貼措施所致（Ratuva, 2013: 201）。

新經濟政策大量擴充了政府機關以及準公家機構的職缺，而這些職缺主要保留給馬來人。根據統計顯示，公部門從 1970 年的 109 個膨脹到 1980 年的 656 個；在職缺方面，1980 年時馬來人佔據了 93% 的政府新職缺，也佔了 86% 的軍警職缺。除此之外，政府也提供馬來人進入工業與商業的誘因與補助，包含提供資產、資本、貸款、教育、訓練等，目標在讓本地人的企業家比例從 1970 年的 2.4% 提升到 1990 年的 30% (Ratuva, 2013: 201-202)。

為了幫助馬來人順利進入政府部門與商業領域，政府也提供了教育上的保障名額制度與獎學金優惠制度。1971 年正式實施了配額制度，以反制華人在高等教育的優勢地位，到了 1995 年馬來人占大學生人數的 65% (Ratuva, 2013: 203)。這個制度讓不同族群背景的學生對於自己的處境有很深刻的了解。在大學的熱門科系裡，例如工程科系與醫學系有愈來愈多的馬來人就讀；而馬來人也可以用比較低的標準獲得獎學金。保障名額制度在 2002 年廢除，但政策慣性依然持續著，例如許多符合獎學金資格的華人或印度人常有獎學金不保的情形，而馬來人反而可以以較低的標準拿到獎學金。除此之外，大學校園的其他領域也存有族群配額制度，例如教授、職員、學生會代表必須依族群比例聘任，而校園餐廳的數量也必須以族群比例來開設（Nakamura, 2015）。

三、新發展政策

工業化是經濟發展的重要引擎，從 1960 年代末期，馬來西亞從進口替代工業轉型為出口導向工業。而在新經濟政策下，馬來西亞出現公部門的大幅擴張與國家密集介入產業投資的情形。然而由於 1980 年代國際經濟的衰退，以及國際經濟自由化的壓力，國家控制與國家補助的企業與國際規範相牴觸，私有化成為馬來西亞必須面臨的課題。因此，新經濟政策於 1990 年正式告終，1991 年取而代之的是新發展政策 (New Development Policy)。

在新發展政策裡，原先在新經濟政策理所設定的 30% 本地人企業目標不變。然而，在總理馬哈地 (Mahathir bin Mohamad) 的主政下，他進一步提

出「偉景 2020 年」(Vision, 2020)，希望馬來西亞在 2020 年進入已開發國家之林。而其具體作法就是透過新發展政策來實施工業化與私有化，而此一過程又與本地人中產階級化 (*Bumiputera embourgeoisement*) 的目標相吻合。本地人中產階級化的關鍵在於國家對工業化過程的控制，以及對私有化轉移對象的把關。根據馬哈地的說法：讓本地人保有資產的最佳方法是把資產交到最有能力保有資產的本地人手上。因此，實施國家資本主義 (state capitalism) 乃是確保本地人資本主義 (*Bumiputera capitalism*) 的好方法 (Ratuva, 2013: 205)。

馬來人掌控了政治，因此透過公家機關的職缺可以確保馬來人的就業，而透過國營企業則可以確保馬來人在企業界也可占有一席之地。具體方法包括：(1) 國營企業可以確保本地人經濟利益，並提供本地人職缺；(2) 國營企業可以確保國家資本的累積，而國家資本可以透過國家的管道直接分配給本地人族群。在 1990 年時，馬來西亞共有 1,158 家國營企業，其中政府完全持股或占多數股權的公司有 825 家（約 71%），而官股公司有 333 家（29%）。國營企業最大的部門是石化工業，其次則是製造業與金融業 (Ratuva, 2013: 205)。

國營企業雖然可以直接保護本地人族群的利益，但是其面臨生產效率與國際壓力的問題。因此，民營化 (privatization) 成為新發展政策時期的重頭戲。然而，從國有轉民營的「民」自然還是以本地人為優先，所以國營企業本地人化 (bumiputerasation) 是此階段的政策重點。1975 年馬來西亞通過了『工業協調法』(*Industrial Co-ordination Act*)，其中規定在 1990 年以前，所有公司的股權至少要達到 30:40:30 (30% 本地人、40% 非本地人、30% 外資) 的目標 (Chitose, 2003)。此規定的目的是在扶助本地人中產階級的興起，因為 1971 年時本地人才擁有 4% 的股權而已。其中一項政策工具是執照，所有製造業都需要執照，而取得執照的條件是公司必須讓本地人獲得 30% 股權 (Chitose, 2003; Ratuva, 2013: 207-208)。

政府除了發給執照之外，也提供營業廠房與訓練補貼，另外也有信貸、執照以及政府採購的配額。以 1985 年為例，政府三大公共事業部門¹⁰ 的工

¹⁰ 包含公共工程部 (Public Works Department)、聯邦土地發展局 (FELDA)、電信業。

作契約有 65% 是給本地人，而在供給契約上也有 42% 紿本地人。在政府的本地人偏好政策下，本地人在各種專業領域的就業人口都有顯著的增加。例如，本地人雇主從 1973 年的 14.2% 增加到 1987 年的 32.7%；商業領域的工作從 1973 年的 8.6% 增加到 1987 年的 36.8%，金融業工作從 1973 年的 0% 到了 1987 年的 27.5% (Ratuva, 2013: 209)。

整體而言，馬來西亞雖然面臨民營化的壓力，但是國營企業仍持續占有的一席之地，主要領域包括運輸、通訊、供水、能源、金融、服務業、建築業、製造業等；而這些國營企業的職缺主要還是由本地人擁有。

四、平權行動成效的評估

馬來西亞的平權行動從 1970 年代開始，歷經了新經濟政策與新發展政策兩個階段，主要政策目標在於根除貧窮與創造本地人中產階級，然後藉此達到消弭族群經濟不平等與對立，進而追求馬來西亞不分族群的大團結。許多社會學家認為，種族即是階級 (race as class) (Gans, 2005)，他們認為種族 / 族群的對立之所以成立，最重要的因素就是經濟階級上的差異。他們相信，一旦階級的差異消失，其他層面的族群差異（例如文化、宗教信仰、語言等）也就變得無足輕重了。因為，若能達到經濟上的平等，文化的平等自然也不遠已。從理論來看，馬來西亞的新經濟政策目標是正確的，惟實際行動與社會觀感如何則是另一個問題。

整體而言，平權行動在消除貧窮與重塑社會結構的努力獲得不錯的成效。本地人的貧窮發生率從 1970 年的 65%，到了 2007 年大幅降低到 3.6%；而本地人的中產階級比例也從 1969 年的 1.5% 增加到 2008 年的 21.9%。另外，本地人在專業領域的工作¹¹ 也從 1970 年的 4.9%，提升到 2005 年的 38.8% (Gomez, 2009; Ratuva, 2013: 217)。

不過，平權行動與相關的經濟政策仍有不少問題。首先，平權運動雖然偏好本地人，但並非所有本地人都獲得好處，致使族群內部的不平等有

¹¹ 專業領域的工作主要包含：建築師、會計師、牙醫師、醫師、公程師、律師、房產鑑定師、獸醫師等 (Ratuva, 2013: 217)。

擴大的趨勢。例如馬來半島的 Orang Asli 不但常被排除在外，他們甚至面臨喪失土地的危機 (Aiken & Leigh, 2011)。再者，黨國資本主義 (party capitalism) 底下的金錢政治 (money politics)，很難以避免貪污腐化等情形。例如國營企業私有化由於有特殊族群身分的考量，因而難以避免會把利益落入特定人士手裡，尤其是巫統的政治菁英，因為他們一手掌控政治權力，另一手掌控了經濟分配的大權。黨國資本主義在馬來西亞織起了複雜的政商網絡，政府透過保障契約給馬來人優惠，但也同時有大量的資金流入巫統的黨庫 (Kahn, 1996: 60)。

平權行動的第二個問題是，馬來人因為受到國家過度的保護，因而缺乏在自由市場上的競爭力。馬來人變得順從、無法承擔風險、缺乏商業創新；以 2009 年為例，沒有任何一家本地人所擁有的公司列入前十大企業，也沒有任何一家本地人企業在工業領域進入前二十大 (Ratuva, 2013: 217)。這種情形成為馬哈地所說的「馬來人困境」(The Malay Dilemma)，究竟該不該給馬來人特殊的地位與幫助？在該與不該之間，馬哈地最後還是認為給予馬來人特殊地位是較佳選擇 (Mahathir bin Mohamad, 2008)。

第三，平權行動明顯偏好本地人族群，而壓抑非本地人族群。雖然其目的是為了消除階級差異，進而弭平族群界線，促進國家團結。但是，看在非本地人族群的眼中，總會覺得不是滋味。有學者認為馬來西亞政府的政策欠缺多元性與包容性，且有貶抑他者以彰顯自我族群的貢獻的非明治之舉 (Shamsuddin, et al., 2015: 141)。除此之外，其他相對應的語言政策與文化政策，也令非本地人族群感到不安，甚至造成族群間的互不信任，因而成為國家不安定的根源 (Shamsuddin, et al., 2015)。

肆、結語與省思

馬來西亞的族群政策環繞在本地性、馬來性、階級差異上。而為了扶助經濟弱勢的本地人，馬來西亞先透過憲法賦予本地人特殊地位，然後再藉由平權行動在政策面實質幫助本地人族群。馬來西亞的族群政策邏輯，其實可以從強人領袖馬哈地的論述一窺究竟。馬哈地在 1970 年於新加坡出

版了《馬來人的困境》(*The Malay Dilemma*)這本書¹²，此書的書寫背景是1960年代的馬來西亞，包含了1969年的五一三族群暴動事件，出版之時他剛輸掉了國會的選舉，並被逐出巫統。

這本書的主要論點有四：(1)馬來人是馬來西亞的原住民族；(2)馬來語是唯一的國語，其他族群的人都必須學習。(3)由於馬來人寬容與不喜對抗的性格，致使他們在自己的土地上因為英國人的共謀，而對其他族群屈服。(4)必須設計一個平權行動來矯正華人的經濟霸權；而馬來人必須接受政府的補助(Mahathir bin Mohamad, 2008)。

檢視馬哈地的論述，再對照馬來西亞後來的族群政策發展，即使寫書的當時馬哈地並沒有掌握政治大權，但是馬來西亞的族群政策確實依循這個方向走下去。換言之，在馬來人政治菁英的思維裡，或許大家都有類似的看法，因此無論由誰執政，其政策產出都會相去無幾。首先，馬來人是馬來西亞的原住民族：這一點的目的在藉「本地性」，來賦予馬來人享有憲法特殊地位的正當性，惟馬來人並不把自己視為原住民族，因為原住民含有不文明的弦外之音(Nah, 2006)。其次，馬來語是唯一國語：這一點已經明訂於憲法第152條¹³。至於第三點有關馬來人的性格問題，則是為了鋪陳第四點的平權行動。馬哈地認為，馬來人的性格是強調精神層次的、寬容、隨和、不喜對抗；而非馬來人（尤其是華人）則是物質取向的、有野心的、喜歡工作的。如此一來一往，使得馬來人陷入了絕對的弱勢，因此非得透過平權行動無法矯正，即使平權行動會讓馬來人陷入更加缺乏競爭力的兩難困境。

¹² 這本書在新加坡出版，但是由於當時馬來西亞社會充滿敏感的族群關係，因此此書在馬來西亞成為一本禁書，不過仍廣泛流通於華人與印度人社群，直到1981年馬哈地接任首相後此書才解禁(Kamm, 1981)。

¹³ 馬來西亞憲法第152條除了有國語的規定之外，其實也保障使用不同語言的權利。但在國語和族群母語之間，難免還是會出現衝突的情形。例如，曾經有研究者發現，在以華人為主的檳城(Penang)就曾經出現過華人店家對馬來人不友善的情形，只因為他們進入店裡面講的是馬來語。報導人指出：「為什麼他們不講馬來語？這是我們的土地，為什麼我們要在我們的國家講外國的語言（華語）？為什麼他們講的是華語而不是我們國家的語言？華人是很討厭的，而且她們入侵我們的土地，我們（馬來人）實在是太善良了以致無法對抗華人。」(Nakamura, 2015: 394)

馬哈地的這本書初版於 1970 年，他是根據 1960 年代的狀況所書寫的。到了 2008 年再版序言裡他修正了幾個觀點 (Mahathir bin Mohamad, 2008)。首先他認為遺傳因素 (hereditary factor) 已經較不相關了。他原先認為這是造成馬來人無法克服其困境的重要因素，但是由於當代已經高度都市化，使得馬來人的舊生活型態不再複製。其次，教育與健康問題已經不是影響馬來人的負面因素了，因為當代馬來人的教育與健康都已經大幅提升，有愈來愈多的馬來人獲得博士學位，並且取得專業職位，而地位崇高的醫生、建築師、工程師、科學家等也都有馬來人的身影。然而，他卻發現另一個教育問題，也就是超過 60% 的大學生是女孩子，而男孩子究竟跑去哪裡了？而高教育水準與有錢的婦女也不容易找到穩定的配偶。晚婚也是另一個問題。第三，華人企業雇用馬來人的問題已經不大了。馬哈地原來對於華人企業多所批評，因為早期的華人都以家族企業的型態經營，因而排擠了馬來人的就業；不過當代多數華人企業都已經成為股票上市公司，符合資格的馬來人也有被聘用；而當代也有愈來愈多的馬來人企業家的出現。不過，整體而言，馬哈地還是認為族群的文化與價值觀還是具有重要影響力，甚至是影響新經濟政策成效的最大障礙因素。

如前所述，平權行動有其成效，但也衍生出不少問題。其中最大的問題可能是給與本地人特殊地位與優惠，有學者擔心此政策不但無法弭平族群對立，反而加會深族群間的鴻溝 (Nakamura, 2015: 395)。從 1970 年代以迄於 1990 年代，新經濟政策算是有成效的，但學者認為這得歸功於當時經濟的快速發展，使得各族群都普遍能獲得經濟成長的果實，即使政府的政策偏好本地人族群 (Lee, 2000)。然而，經濟成長總有趨緩的一天，當經濟出現危機時，屆時難保對於本地人的偏好將會成為非本地人族群的負擔 (Lee, 2000)；有學者甚至認為若偏好本地人的政策持續下去，恐有影響國家團結之虞 (Jamil & Raman, 2012)。

這一點或許可以從近年來馬來西亞政治的發展看出一點端倪，2010 年時任總理納吉 (Najib Tun Razak) 提出「一個馬來西亞」(1 Malaysia) 的政治口號，目的在促進族群和諧、國家團結、與政府效率。納吉雖未指明，但這口號完全是在回應前述本地人政策下所衍生出的各種弊端。而從本地

人族群對此政治口號的憂慮來看，他們確實擔心朝這個政策口號走下去的話，會影響到本地人族群的權益 (Shamsuddin et. al., 2015)。吾人以為，「一個馬來西亞」的口號體現了馬來西亞的困境 (The Malaysia Dilemma)，納吉的政治口號看到馬來西亞問題的癥結，但是光有口號而無實質的對策並無法應付政治危機。2013 年的大選出現了所謂的「華人海嘯」(Chinese tsunami)，但國陣仍勉強保住政權；然而，2018 年 5 月的首次政黨論替可以嗅出選民對現狀的不滿。選民把不滿的情緒轉化成選票，進而導致國陣的垮台，但這不代表就是對新執政團隊信賴。究竟回鍋的馬哈地能否有效化解這個困境？老驥伏櫪的馬哈地，是要繼續關心馬來人的困境？還是要關心馬來西亞的困境？還是能取得一個巧妙的平衡點？

有學者很早就指出，除非馬來西亞政府能不以族群身分來制訂政策，否則很難期待族群間的團結與整合 (Freedman, 2001)，而這一點迄今尚未有明顯的改變。從比較政治的觀點來看，當代馬來西亞具備民主的型態，也出現了首次政黨論替，但由於其制度上有偏好特定族群的情形，因此也只能被稱為族群民主國家 (ethnic democracy)。而族群民主國家的宿命是來自非核心族群 (non-core groups) 的持續抗爭，而導致其民主政制的運作逐漸失能，進而出現民主的轉型 (Smooha, 1991, 2001)。究竟未來的馬來西亞族群政策會走向何方？而其民主政治型態是否會有所改變？頗值得識者持續關注下去。

參考文獻

- 維基百科。2018。〈種族主義〉(<https://zh.wikipedia.org/wiki/种族主义>) (2018/6/15)
- Aiken, S. Robert, and Colin H. Leigh. 2011. "In the Way of Development: Indigenous Land-Rights Issues in Malaysia." *Geographical Review*, Vol. 101, No. 4, pp. 471-96.
- Chitose, Yoshimi. 2003. "Effects of Government Policy on Internal Immigration in Peninsular Malaysia: A Comparison between Malays and Non-Malays." *International Migration Review*, Vol. 37, No. 4, pp. 1191-1219.
- CIA. 2018. "Malaysia." *World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/my.html>) (2018/5/31)
- Collins, Alan. 2006. "Chinese Educationists in Malaysia: Defenders of Chinese Identity." *Asian Survey*, Vol. 46, No. 2, pp. 298-318.
- Commissioner of Law Revision. 2010. "Federal Constitution." ([http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20\(BI%20text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20(BI%20text).pdf)) (2018/6/9)
- Department of Statistics. 2018. "Demographic Statistics First Quarter (Q1) 2018, Malaysia." (https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemeByCat&cat=430&bul_id=azJaVlY0RjVKWkwwaURWTENxMVBhdz09&menu_id=L0pheU43NWJwRWVSZklWdzQ4TlhUUT09) (2018/5/31)
- Department of Statistics. 2017a. "Selected Demographic Statistics Estimates, Malaysia, 2017." (https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemeByCat&cat=397&bul_id=SmtvSjF1eXplQTlIrVWh3Wkx5N1pyQT09&menu_id=L0pheU43NWJwRWVSZklWdzQ4TlhUUT09) (2018/5/31)
- Department of Statistics. 2017b. "Population Distribution and Basic Demographic Characteristic Report 2010." (https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/ctheme&menu_id=L0pheU43NWJwRWVSZklWdzQ4TlhUUT09&bul_id=MDMxdHZjWTk1SjFzTzNkRXYzcVZjdz09) (2018/5/31)
- Freedman, Amy L. 2001. "The Effect of Government Policy and Institutions on Chinese Overseas Acculturation: The Case of Malaysia." *Modern Asian Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 411-40.
- Gans, Herbert J. 2005. "Race as Class." *Contexts*, Vol. 4, No. 4, pp. 17-21.
- Gomez, Edmund Terrence. 2009. "The Rise and Fall of Capital: Corporate Malaysia in Historical Perspective." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 3, pp. 345-81.

- Jamil, Hazri, and Santhiram R. Raman. 2012. "Malaysian Educational Policy for National Integration: Contested Terrain of Multiple Aspirations in Multicultural Nation." *Journal of Language and Culture*, Vol. 31, No. 1, pp. 20-31.
- Kahn, Joel S. 1996. "Growth, Economic Transformation, Culture and The Middle Classes in Malaysia," in Richard Robison and David S. G. Goodman eds. *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonalds and the Middle Class Revolution*, pp. 69-89. London: Routledge.
- Kamm, Henry. 1981. "Malaysia Ends Ban on Premier's Book." *New York Times* (<https://www.nytimes.com/1981/08/26/world/malaysia-ends-ban-on-premier-s-book.html>) (2018/6/10)
- Lee, Hock Guan. 2000. "Ethnic Relations in Peninsular Malaysia: The Cultural and Economic Dimensions." *Social and Cultural Issues*, No.1, pp. 1-39 (<http://sabrizain.org/malaya/library/ethnicrecls.pdf>) (2018/6/22)
- Mahathir bin Mohamad. 2008. *The Malay Dilemma*. Singapore: Marshall Cavendish.
- Muhammad Ikmal Said. 1983. "Book review on The Dynamics of Malay Identity by Mohd Aris Hj. Othman (Kuala Lumpur: Fakulti Sains Kernasyarakatan dan Kernanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia, 1983)." *Akodrmika*, No. 23, pp. 147-52 (<http://ejournal.ukm.my/akademika/article/viewFile/3830/2195>) (2018/6/9)
- Nah, Alice M. 2006. "(Re)mapping Indigenous 'Race'/Place in Postcolonial Peninsular Malaysia." *Geografiska Annaler Series B Human Geography*, Vol. 88, No. 3, pp. 285-97.
- Nakamura, Rie. 2015. "Race or Ethnic Group? Politics of Race in Malaysia." *Sociology and Anthropology*, Vol. 3, No. 8, pp. 389-98.
- Osman-Rani, H. 1990. "Economic Development and Ethnic Integration: The Malaysian Experience." *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-34.
- Rasiah, Rajah. 1998. "Class, Ethnicity and Economic Development in Malaysia," in Garry Rodan, Kevin Hewison, and Richard Robison, eds. *The Political Economy of South East Asia: An Introduction*, pp. 127-41. Melbourne: Oxford University Press.
- Ratuva, Steven. 2013. "Ethnicity, Reform and Affirmative Action in Malaysia," in Steven Ratuva, ed. *Politics of Preferential Development: Trans-global Study of Affirmative Action and Ethnic Conflict in Fiji, Malaysia and South Africa*, pp. 195-218. Canberra: Australian National University E Press (<http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p245891/pdf/8.-Ethnicity-reform-and-affirmative-action-.pdf>)

in-Malaysia.pdf) (2018/6/15)

Sadiq, Kamal. 2005. "When States Prefer Non-Citizens over Citizens: Conflict over Illegal Immigration into Malaysia." *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 1, pp. 101-22.

Shamsuddin, Khairul Anuar, Jessica Ong Hai Liaw, and Ahmad Azan Ridzuan. 2015. "Malaysia: Ethnic Issues and National Security." *International Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 5, No. 9(1), pp. 136-43.

Smooha, Sammy. 1990. "Minority Status in an Ethnic Democracy: the Status of the Arab Minority in Israel." *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 13, No. 3, pp. 389-412.

Smooha, Sammy. 2001. "The Model of Ethnic Democracy." *European Centre for Minority Issues Working Paper*, No.13 (https://web.archive.org/web/20100602193044/http://www.ecmi.de/download/working_paper_13.pdf) (2018/7/8)

Ethnic Policy of Malaysia

Kuo-Pin Hsieh

*Adjunct Professor, Center for General Education
National Yunlin University of Science and Technology,
Yunlin, TAIWAN*

Abstract

Malaysia is a multi-ethnic country with three major ethnic groups, including Malays, Chinese, and Indians. Malaysia has a constitutional arrangement that Malays and natives of any of the states of Sabah and Sarawak enjoy a special position, safeguarding their priority and reservation of quotas in the public service, scholarships, education, training, facilities, and any permit or license for the operation of any trade or business, etc. Some people say that this preference for specific ethnic groups is racist discrimination, while some believe that it is to support the affirmative action of the disadvantaged. Through the perspective of historical sociology, this article explores the historical background, policy implementation, and related follow-up development of Malaysian ethnic policy. This paper argues that Malaysia's ethnic policy does have the spirit of affirmative action on policy objectives, but it is difficult to avoid the perception of non-recipient groups being discriminated against in policy practice. This is the dilemma of an ethnic democracy as well as a predicament for contemporary Malaysia in nation building.

Keywords: Malaysia, ethnic policy, ethnic democracy