

马来西亚政治转型困境的动因及其前景

许利平

【内容提要】从“一党独大”到“多党并立”，受族群政治与“青蛙政治”的双重挤压，马来西亚政治转型进程面临政治稳定性较差的困境。一方面，族群政治固化了权力结构和利益结构，导致腐败和不公平现象频现，激起马来西亚国内政治反对派的持续抗争，最后演变成数波“政治海啸”；另一方面，“青蛙政治”以权力和利益为导向，成为新旧政权转换的催化剂，即利用政权更迭契机左右新政权的诞生。未来，马来西亚政治转型需要破解多重矛盾，才能建立起稳固的君主立宪政治体制。

【关键词】马来西亚；政治转型；族群政治；“青蛙政治”

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2021.05.009

马来西亚政治转型在发展中国家中具有一定特殊性，即政治转型通过体制内转型促进政治发展，不改变国家政治体制的基本形式。自1957年建国以来，马来西亚以马来民族统一机构（简称“巫统”）“一党独大”的政治格局保持政治转型的相对稳定性。2018年大选后，马来西亚发生“政治海啸”，希望联盟上台，形成“多党并立”的政治格局，政治转型随之进入转折期。由于执政失误和内部分裂，执政不到两年的希望联盟垮台，获得国会微弱多数优势的国民联盟上台执政。面临长期累积的多重矛盾，当前马来西亚政治转型陷入政治稳定性较差的困境之中。本文将从历史和现实的角度，对马来西亚政治转型困境的动因进行剖析，并对马来西亚政治转型的前景作出展望。

“多党并立”的政治格局蕴含诸多不稳定性

自1957年独立以来，巫统在“一党独大”的局面下率领多党联盟执政61年，实现了马来西亚

政局的相对稳定和经济持续高速增长，使马来西亚较早迈入中等收入国家行列，马来西亚因此被国际社会誉为伊斯兰世界中的现代化成功典范。2018年5月9日，反对派联盟——希望联盟出人意料地在大选中击败了以巫统为核心的执政联盟——国民阵线，巫统失去了国会中“一党独大”的地位，成为马来西亚政治转型中最大的“黑天鹅事件”。自此，马来西亚进入了“多党并立”的政治格局。

在“5·9大选”中，由土著团结党、人民公正党、民主行动党、诚信党以及沙巴民族复兴党等组成的希望联盟获得国会下议院113个议席，取得执政权，马来西亚前总理马哈蒂尔以92岁高龄二度执政。希望联盟上台伊始，以打击贪污腐败为首要任务，比如彻查“一马公司”腐败案、重整反贪委员会、调查联邦土地发展局和朝圣基金等丑闻、要求内阁成员申报财产等。执政期间，希望联盟打击贪污腐败的行动效果显著。在国际非政府组织透明国际(Transparency International)发布的2019年全球廉洁指数排行中，马来西亚排名上升10位，在



2020年2月24日，马哈蒂尔对外宣称羞于与巫统合作，向最高国家元首阿卜杜拉递交辞呈；随后阿卜杜拉接受马哈蒂尔递交的辞呈，同意其辞去总理职务。图为当日，在马来西亚吉隆坡，马哈蒂尔离开王宫。

180个国家中位居第51位。^[1]

然而，希望联盟执政一年多来，未能兑现相关竞选承诺，在一些选民较为关注的议题上更是出现倒退。在竞选中，希望联盟曾承诺“百日十大新政，五年六十大承诺”。然而执政后，关于“承认华文独立中学统一考试文凭”“废除南北大道通行费”等诸多政策迟迟未予落实，引起选民极大不满，^[2]希望联盟的支持率不断下滑。根据马来西亚民意调查机构的调查显示，“在希望联盟执政的702天中，556项具体承诺仅完成了26项(5%)，122项开始实施(22%)，397项(73%)尚未启动。”^[3]希望联盟作出的大选承诺之所以大部分没有落实，一方面，因为其为拉拢选民，在大选中许下了很多根本无法兑现的承诺；另一方面，虽然马哈蒂尔本人具有丰富的执政经验，但其内阁中的绝大多数部长缺乏执政经验，在应对国内问题时过于纠缠政治细节，忽视政府部门之间

的协调与配合，导致政府效率低下、政策朝令夕改。

除了因未能兑现竞选承诺导致民意流失外，希望联盟内部产生的严重分歧是导致其垮台的重要因素。一方面，人民公正党发生的内讧事件为希望联盟垮台埋下了伏笔。2019年人民公正党主席安瓦尔与署理主席阿兹敏的矛盾公开化。2019年6月，阿兹敏被曝卷入性丑闻。安瓦尔随即表示，如果指控属实，阿兹敏必须辞职下台。随后，27名支持阿兹敏的人民公正党领袖联署炮轰安瓦尔。7月，阿兹敏在国会走廊公开批评安瓦尔，两人矛盾加剧。12月，阿兹敏派系集体缺席人民公正党大会。在人民公正党发生内讧的同时，反对党巫统与伊斯兰党不断加强合作，为未来再度执政奠定基础。2019年9月，两党签署《全国共识合作宪章》，达成5点共识，强调马来语、伊斯兰、马来苏丹主权、马来人和土著的特殊地位。在此前后，两党还在议会

补选中相互合作，并取得不错成绩。

另一方面，总理权力交接问题成为压垮希望联盟的焦点问题。2018年大选前，希望联盟内部达成共识，即如果在大选中获胜，马哈蒂尔将担任两年总理，然后须将总理职位移交给安瓦尔。但在马哈蒂尔二度上台执政后，其误认为获得了绝大部分国会议员的支持，可以成为超越党派的全民总理，因此对交权细节避而不谈，引发人民公正党高级领袖对其公开炮轰。2020年2月24日，土著团结党公开宣布退出希望联盟，而作为土著团结党总主席的马哈蒂尔，则在其后主动辞去总主席职务，试图撇开与土著团结党退盟的关系。同时，马哈蒂尔对外宣称羞于与巫统合作，选择“与腐败划清界限”，于当天向最高国家元首阿卜杜拉递交辞呈，加之阿兹敏派退出人民公正党，希望联盟失去国会下议院多数席位而垮台。

2020年3月1日，马来西亚前副总理穆尤丁先下手为强，立刻领导土著团结党与国民阵线、沙捞越执政联盟、伊斯兰党等政党结盟，组成国民联盟政府。由于土著团结党与巫统存在结构性矛盾，仓促上阵的国民联盟政府权力基础并不稳固。2021年1月9日和12日，先后有两名巫统国会议员公开宣布撤销对国民联盟的支持，使国民联盟在议会的议席数缩减至109席，理论上国民联盟政府失去了执政的合法性。为了挽救政权，穆尤丁总理以全力抗击疫情为名，建议阿卜杜拉宣布进入全国紧急状态。1月12日，阿卜杜拉同意穆尤丁总理的要求，宣布全国紧急状态从即日起开始至8月1日或疫情被有效控制为止。在全国紧急状态期间，一切政治活动被停止，包括不能举行全国大选和补选。虽然全国紧急状态暂时规避了政治动荡的风险，但8月1日之后马来西亚政治局势可能迎来新的动荡期。

族群政治固化是马来西亚陷入政治困境的根本原因

自17世纪民族国家诞生以来，族群政治就与人类发展历史相伴。特别是进入21世纪，族群政治不仅没有消弭，而且有愈演愈烈的趋势。如今非洲和亚洲的许多国家还持续着族群冲突甚至是族群战争。在马来西亚政治转型历史上，族群政治主要体现在制度化参与政治进程。在一定程度上讲，马来西亚政党政治的本质是族群政治。

在马来西亚，族群政治表现为政府以国家的意志将全体马来西亚人分为土著和非土著、马来人和非马来人、穆斯林和非穆斯林，从而给土著、马来人、穆斯林以政治、经济及文化上的特殊权利和待遇。1957—2020年，马来西亚政治发展进程因族群政治经历了数波“政治海啸”。从1957年到2018年5月，巫统与执政联盟政党从权力协商到权力垄断，建立了“一党独大”政治格局，总体上维护了马来西亚政治的稳定。从2018年5月至今，族群政治从弱化向固化过渡，马来西亚政局呈现出高度不稳定状态。固化的族群政治意味着固化了马来人的各种特权。

首先，固化了马来人的政治特权，即马来人在联邦政府中的行政特权。在马来西亚各届内阁中，马来人占据关键部长席位，并且在内阁中的部长比例越来越大。另外，在行政部门和政府机构中，马来人必须被优先录用，且按比例限制非马来人进入上述相关机构，马来人和非马来人通常按照4:1或3:1的比例录用进入政府部门。

其次，固化了马来人的经济特权。马来西亚政府通过新经济政策（1971—1990年）和国家发展政策（1991—2000年），以消除贫富悬殊为名，出

台各种措施在经济上扶植马来人。比如鼓励土著(主要是马来人)参与商业经营、股权分配等现代经济活动,并且在贷款、商务咨询等方面给予优惠使其获得政府工程项目。

再次,固化了马来人的文化特权,即政府通过相关法律维护马来人在语言、教育和宗教等方面的特权。在语言方面,为维护马来语的国语地位,马来西亚政府将马来语列为公务员招录等重要考试的必考科目;在教育领域,政府于1978年出台“固打制”,按照人口比例给各族群学生分配就读大学的名额,马来人作为国内最大族群可获得最多名额。同时,高校在奖学金发放等方面也优先考虑马来人;在宗教领域,政府极力维护伊斯兰教的国教地位。

族群政治的固化使马来人的种种特权更加凸显,导致非马来人感到自己是“二等公民”,进而对整个马来西亚社会的公平公正产生怀疑,并通过选票等制度化参与和示威游行或街头政治等非制度化参与方式表现出来。在多重因素相互作用下,这两种参与方式对马来西亚政权稳定性或政权更迭产生了实质影响,导致多波“政治海啸”的爆发。族群政治固化也导致社会对立加剧,贫富差距进一步加大。

“青蛙政治”动摇了 马来西亚政权稳定根基

从历史经验来看,马来西亚无论是联邦政权还是州政权的更迭,大都与“青蛙政治”密切相关。在一定程度上讲,“青蛙政治”是马来西亚政局动荡的催化剂。所谓“青蛙政治”,指国会议员或州议员不顾所在选区选民的感受和利益,在联邦政府或州政府成立的关键时刻,像青蛙一样跳槽到潜在的执政党阵营,以便获取政治权力或经济利益。有

的议员在执政与在野阵营势均力敌的形势下,面对眼花缭乱的政局,一天跳槽好几次。马来西亚沙巴州的政坛常青树、现沙巴团结党顾问百林吉丁岸从20世纪90年代开始,不断在执政党和在野党之间跳来跳去,被当地民间戏称为“青蛙之王”。

马来西亚的“青蛙政治”由来已久。1959年大选后,伊斯兰党在布鲁哈丁的领导下,获得了登嘉楼州议会23个议席中的12席,巫统获得7席,国家党获得4席。选举后,国家党与伊斯兰党合作,两党总议席为16席,超过州议会半数席位获得执政权。然而,1961年1名伊斯兰党议员因内讷宣布脱离伊斯兰党成为独立派议员。同时,国家党4名议员在巫统的说服下跳槽到巫统。在独立派议员支持巫统的情况下,巫统与国家党的议席数量超过伊斯兰党,登嘉楼州政权因此被巫统接手,这成为马来西亚政治转型历史上首次“青蛙政治”事件。

第二次“青蛙政治”事件发生在沙巴州。1963年,沙巴加入马来西亚联邦。经与联邦政府协商,沙巴统一党主席穆斯塔法出任州元首,卡达山机构主席唐纳·史蒂芬出任首席部长。1965年,州元首与首席部长权力斗争白热化。为了稳定沙巴政局,联邦政府决定让唐纳·史蒂芬出任没有实权的联邦政府沙巴事务部长,由沙巴华人公会的罗思仁出任首席部长。但这一安排因罗思仁在1967年沙巴地方选举中落选州议员而被迫放弃。此次选举的结果为,在州议会31个席位中,沙统占14席,卡达山机构占11席,沙华占5席,独立派人士占1席。在沙巴州政府组阁过程中,联邦政府支持穆斯塔法出任首席部长的做法遭到唐纳·史蒂芬的反对,后者率领卡达山机构退出与沙统组建的沙巴执政联盟,导致执政联盟垮台。在关键时刻,卡达山机构2名州议员跳槽到沙统,沙统在议会总议席为16个,超



2020年3月1日，马来西亚前副总理穆希丁先下手为强，立刻领导土著团结党与国民阵线、沙捞越执政联盟、伊斯兰党等政党结盟，组成国民联盟政府。图为2020年8月28日，马来西亚总理穆希丁在普特拉贾亚出席活动的资料照片。

过州议会半数席位，单独组阁成功。

此后，“青蛙政治”事件造成马来西亚地方政权频繁更迭。2020年2月底到3月初，“青蛙政治”不仅在柔佛州、马六甲州、霹靂州等州接连上演，而且在联邦政府层面愈演愈烈，甚至成为“青蛙政治”在马来西亚政治转型中最集中的表现。例如，土著团结党脱离执政的希望联盟，与在野联盟马来西亚政党联盟（简称“国阵”）结盟。公正党阿兹敏派系10名国会议员跳槽到土著团结党，希望联盟政府因此垮台。

实际上，“青蛙政治”已成为当今马来西亚政治文化的重要组成部分，其背后有多重因素。一是“分肥政治”的影响。在国阵执政时期，国阵利用行政资源，大幅增加执政联盟议员所在选区的拨款，平均每年每个执政党议员可以获得至少1000万林

吉特的拨款。执政党议员一方面利用这些款项对在选区进行建设，稳定其支持率；另一方面则可以利用政府工程项目为自己谋取利益。

二是政治精英的分裂。马来西亚政党政治是围绕着政治精英建立的。政治精英的分裂会直接导致在政党最高理事会中处于派系劣势的政治精英跳槽到其他政党，政党或执政联盟就会随之分裂或瓦解。例如，公正党中阿兹敏派系之所以“出走”，缘于党主席安瓦尔与署理主席阿兹敏矛盾公开化，特别是性丑闻让阿兹敏形象大损。如果阿兹敏派系不离开公正党，其将面临在党内被边缘化的处境。

三是庇护文化的影响。庇护文化根植于马来西亚的传统文化，是马来西亚政治文化的重要组成部分。在殖民时代，英国人对马来西亚实施间接统治，派驻驻扎官，各州的苏丹享有宗教和民事等管理权，

普通的马来人则由苏丹庇护，形成一定的依附关系。“苏丹不仅仅是马来民族传统权力的标志和权威的来源，在传统观念中，苏丹和拉惹还是国家的同义词。其权力的存在是马来西亚仍然作为‘马来人的土地’的有力象征，并且在本质上成为马来文化的坚强堡垒。”^[4] 马来西亚独立后，这种庇护文化慢慢渗透在政党政治领域，产生庇护关系。“强势政治人物通过手中的政治资源，建构以自己为中心的政治势力。政治人物可以为被庇护者提供稀缺的政治资源，来换取他们的政治忠诚。”^[5] 这是一种非正式的政治制度或者潜规则。在形式上，它表现为“恩庇—侍从”体制，呈现出利益交换和政治交易的特征，具有浓重等级色彩的主从交易关系，在马来西亚表现为“政治庇护—利益维护—权力传承”的循环体系。

族群政治和“青蛙政治”的双重挤压短期内将造成马来西亚人身份认同和政治认同的双重危机，导致马来西亚政治转型中出现政治稳定性较差的困境，从而拖延马来西亚政治转型进程，严重影响马来西亚实现现代化和融入东盟一体化的目标。

总体来看，族群政治固化是马来西亚陷入政治转型困境的主要原因。值得注意的是，虽然多轮“政治海啸”均呈现马来人分裂的态势，但是维护马来人的政治特权仍然是马来政治精英的共识。在2018年大选中，向来被喻为一盘散沙的马来西亚华人首度大团结，95%的华人选民一致把票投给了希望联盟。^[6] 这一局面造成了代表马来人的巫统和代表华人的民主行动党始终难以组织联合政府，结果现任联合政府缺乏族群的充分代表性，其脆弱性显而易见，且在短时间内很难改变。此外，“青蛙政治”在一定程度上加剧了马来西亚政局动荡，增加了马来西亚政局的不确定性。

马来西亚政治转型困境的前景

未来，马来西亚的政治转型依然将在君主立宪制的框架下进行，其若要走出政治稳定性较差的困境，需要对相关制度进行完善，特别是要着力处理好四对矛盾，以适应不断变化的国内政治形势。

第一，政治碎片化与政治共识的矛盾。族群政治固化的原因之一是政治碎片化，这体现在各个族群从各自利益出发，对国家或民族建构无法达成共识。比如，马来人的国家或民族认同是以伊斯兰教为国教、以马来人为优先的马来西亚；华人的国家或民族认同是多元的、属于所有马来西亚人的马来西亚；卡达山人的国家或民族认同是东马应该与西马平起平坐，并在马来西亚拥有特殊地位。构建现代马来西亚政治，需要凝聚全民政治共识，消除身份政治、族群政治，推动建立全体马来西亚人相互交流、相互借鉴、相互欣赏彼此文化的氛围。无论是伊斯兰文化，还是华人传统文化、印度人传统文化、卡达山传统文化等，都属于马来西亚文化，都应该得到尊重，而不是区别对待。面对族群问题，部分马来西亚领导人试图解决这些矛盾。比如巴达维总理曾提出“温和伊斯兰”理念，而纳吉布总理则提出“一个马来西亚”理念，都是对凝聚政治共识的尝试。然而，这些理念并没有完全付诸实践。

第二，宪政体制与政治实践的矛盾。以君主立宪制为核心的宪政体制为马来西亚带来了政治的基本稳定。但随着马来西亚政治转型实践加速，宪政体制的灰色地带成为政治不稳定的主要来源之一。马来西亚政党制度源于族群政治，并在一定程度上固化了族群政治，这是破解政治转型困境的症结之一。要从根本上铲除族群政治，必须从宪政体制上进行改革，规范政党成立的条件，挤压允许族群政

党制度存在的空间，鼓励成立多元主义的政党。此外，马来西亚宪法第 10 (1) 条文中关于结社自由的阐述日益引发争议。相关政党领导人建议对其进行适当修改或限定，为在国会中择机通过《反跳槽法令》奠定法律基础，从而铲除“青蛙政治”产生的灰色地带。

第三，腐败与反腐败的矛盾。腐败是族群政治和“青蛙政治”双重挤压的衍生品，这在一定程度上与马来西亚政府高举“发展主义”大旗有一定关系。如果不彻底铲除腐败，族群政治和“青蛙政治”就会愈演愈烈。一方面，族群政治固化，直接导致马来人特权的利益化，行政当局在族群配额制度、银行贷款、营业执照、政府合同以及就业等方面严重偏袒马来人，为权力寻租提供了巨大空间，使得腐败常态化；另一方面，“青蛙政治”受权力和利益的诱导，成为政治腐败的直接表现形式。加强反腐败斗争有助于清除族群政治和“青蛙政治”产生的社会土壤，净化良好的政治生态。此次穆希丁政府的内阁成立之前，所有阁员被要求必须通过国家反贪委员会的清廉程度测试，就是反腐败的一个很好示范，但反腐败仍然是一条漫长的道路。

第四，联邦中央政府与东马地方政府的矛盾。在最近几波“政治海啸”中，东马地方政府的态度成为决定联邦中央政府政权走向的关键因素。这次穆希丁政府的成立，得益于沙捞越执政联盟国会议员大力支持，否则穆希丁将面临组阁失败的局面。联邦中央政府与东马地方政府的主要矛盾是如何落实 1963 年的“建国契约”。在东马地方政府提交给联邦中央政府落实“建国契约”的 21 项课题中，双方已就 17 项达成了共识，仅剩 4 项需要进一步讨论，分别是石油税课题及油气现金支付、油气资源及油田、2012 年领海法令以及州属大陆架的权

益。^[7]但这 4 项课题涉及东马地方政府和联邦中央政府的核心利益，双方达成共识难度较大。如果联邦中央政府不能妥善处理与东马地方政府之间的矛盾，不仅将影响联邦中央政府的稳定性，还会导致东马的离心倾向不断上升。在 2020 年沙捞越州议会选举中，有政党提出“沙捞越独立”的口号，未来不排除类似于新加坡出走的“黑天鹅事件”的重演，那将对马来西亚政治转型造成致命打击。

根据东南亚国家政治转型的经验，以 2018 年第四波“政治海啸”为起点，马来西亚政治转型可能需要 5—10 年才能达到政治稳定。在君主立宪制的宪政框架下，国家最高元首苏丹是马来人特权的最终维护者，因此彻底消解族群政治恐难实现，未来的族群政治和“青蛙政治”将在强化与弱化之间不断变化，马来西亚政治也将在动荡和稳定之间循环反复，最终实现动态平衡。■

(作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，东南亚研究中心主任)

(责任编辑：苏童)

[1] Selangor, “The Malaysian Society For Transparency and Integrity(TI Malaysia),” January 2021, <https://www.transparency.org/en/countries/malaysia>.

[2] 傅聪聪：《2019 年马来西亚政治形势》，载苏莹莹、翟崑主编：《马来西亚蓝皮书—马来西亚发展报告（2020）》，北京：社科文献出版社，2020 年 12 月版，第 31 页。

[3] 参见“The Harapan Tracker,” April 5, 2020, <https://harapantracker.polimeter.org/>。

[4] Raja Nazrin Shah, *The Monarchy in Contemporary Malaysia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004, p.6.

[5] 参见陈尧：《政治研究中的庇护主义》，载《江苏社会科学》2007 年第 3 期。

[6] 周美芬：《政党轮替后的马来西亚华人政党—马华公会》，载苏莹莹、翟崑主编：《马来西亚蓝皮书：马来西亚发展报告（2020）》，北京：社科文献出版社，2020 年 12 月版，第 141 页。

[7] 《沙菲益谴责“政治青蛙”文化“民兴党绝不背叛人民”》，星州网，2020 年 3 月 8 日，https://www.sinchew.com.my/content/content_2229978.html。