



馬來西亞政局發展、外交走向和馬來西亞-台灣關係初評估

Recent Developments in Malaysia's Domestic Politics and Foreign Policy: A Preliminary Assessment of Malaysia-Taiwan Relations

饒兆斌*

■ **摘要** ■ 馬來西亞 2018 年經歷了史上第一次政黨輪替，終結了前執政聯盟國陣超過 60 年的統治。國陣目前處於四分五裂的狀態，名存實亡。其骨幹政黨巫統目前經歷着改革和保守兩個路線的博弈。保守派雖然贏得黨選，但全黨仍然缺乏共識，前途不明朗。贏得選戰的希盟，雖然擁有超高度度的華裔選民的支持，但並沒有得到多數馬來選民的支持。同時，首相馬哈迪所領導的政黨在聯盟裡其實屬於較為弱勢的政黨。因此，馬哈迪採取措施，積極打造希盟「四加一」框架下，「三足鼎立」的格局。希盟政府上台後的外交將由馬哈迪主導。馬哈迪將重新平衡馬來西亞外交，調整納吉時代的一些失衡，包括過度靠向中國，同時會開始注重民主價值在外交中的作用。最後，在台馬關係上，雖然台灣有許多人會期待新政府會給台馬關係帶來突破，但筆者指出這其實短時間內不太可能。台灣仍需要有耐心的長期經營關係。

■ **Abstract** ■ In 2018 Malaysia for the first time changed its ruling government through elections. The previous ruling coalition, Barisan Nasional (National Front), is disintegrating and its major component party is struggling between adopting a reformist or conservative line. The new ruling coalition Pakatan Harapan (Hope Alliance), on the other hand, suffers from a lack of support from most Malay voters and has to take measures to assure the Malay voters. In foreign policy, Prime Minister Mahathir will adjust the foreign policy of Najib, including Malaysia's relationship with China. However, the new government will not result in a drastic change in Taiwan-Malaysia relations.

* 馬來亞大學中國研究所副所長。

2018 年 5 月馬來西亞大選結果及後續政局之發展

曾經擔任馬來西亞首相 22 年（1981-2003）的馬哈迪帶領反對黨聯盟希望聯盟（簡稱「希盟」），在 2018 年 5 月的馬來西亞第 14 屆全國大選中，戰勝了執政超過 60 年的國民陣線（「國陣」），迎來了馬國立國以來首次全國性的政黨輪替¹。

希望聯盟是個「四加一」的結構。「四」是指四個聯盟的成員黨：人民公正黨、民主行動黨、國家誠信黨和土著團結黨。「一」是指希盟在沙巴州的地方友黨——沙巴民興黨。這五黨共拿下國會 222 席中的 121 席。選前由 13 個政黨組成的國陣則只拿下 79 席，另外「第三勢力」伊斯蘭（「伊黨」），黨拿下 18 席，剩下的由一些小黨和獨立人士瓜分。

國陣慘敗後，出現「樹倒猢猻散」的現象。東馬沙巴砂撈越兩州的國陣成員黨不出所料出走國陣，另組地方聯盟。國陣內最大黨巫統出現退黨潮，包括數位國會議員跳槽至希盟或成為獨立人士，僅存在國陣內的政黨也和巫統關係惡劣，國陣名存實亡。到 2018 年年尾，國陣整體議席已經下降至 52 席，只佔國會四分一強。前首相納吉選後遭到多宗涉及腐敗案的起訴，本人辭謝巫統黨主席一職，由其副手扎希德繼任。但扎希德也和多名巫統領袖一樣，被反貪委員會傳召，有可能面臨牢獄之災。

巫統現在面臨路線之爭。一方面，以巫統青年團前團長凱里為首的改革派，試圖帶領巫統轉型為更開明的政黨，爭取非馬來人的支持。保守派以扎希德為首，企圖鞏固巫統的基本盤。這一派看準了希盟的一大軟肋。雖然希盟「四加一」的總得票率超過 50%，但在馬來選票之中，希盟頂多是獲得 30% 的選票，落後於國陣/巫統和伊黨之後²。巫統向來主張馬來民族主義，伊黨主張伊斯蘭治國理想，兩者過去既有鬥爭也有合作。伊黨曾是希盟前身——人民聯盟（民聯）的成員黨，但在 2013 年之後，伊黨和行動黨越走越遠，最終民聯分裂。同時，伊黨卻和巫統越走越近。2018 年大選之後，「巫伊結盟」在兩黨黨內都有相當大的市場，扎希德和伊黨黨魁哈迪阿旺也眉來眼去。但全面和伊黨合作，對巫統而言也有極大的風險。這意味着巫統從此不會再獲得任何非馬來裔和東馬選民的選票，其票源也將和伊黨高度重合，反而會有被伊黨「吃掉」的風險。六月末，巫統舉辦了大選之後的第一次黨選，凱里挑戰黨主席失敗，改革派受挫，但未遭滅頂之災。選後扎希德繼續其保守路線，不斷向伊黨示好，但這引起一些巫統重要領袖的不滿和出走，進一步打擊巫統的形象。扎希德的保守路線並沒有得到全黨的共識。巫統仍未適應其反對黨的身份，路線之爭也未擺平，前景十分不明朗。

¹ 馬來西亞採取聯邦制，由十三個州級單位組成。過去有數個州曾經有過政黨輪替的經驗。

² "Report: 95% Chinese but less than 30% Malays voted for PH", *Free Malaysia Today*, June 14, 2018, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/06/14/report-95-chinese-but-less-than-30-malays-voted-for-ph/>

另外一方面，希盟組成政府後，其「四加一」結構也有弔詭的地方。身為首相的馬哈迪，其領導的團結黨卻是希盟四黨裡，獲得國會議席倒數第二的政黨（13席），遠遠不比最大黨公正黨（47席）和行動黨（42席）。團結黨在聯盟內的弱勢可以由馬哈迪個人強勢的領導能力和豐富的經驗補足，但馬哈迪畢竟年事已大，而且他承諾兩三年內交棒；其黨內雖有許多前巫統資深政客加入，但能夠擔當未來全國領導的人才並不多。馬哈迪因此有意進一步拉攏巫統議員的跳巢，壯大土著團結黨，但這個作法遭到其盟友公正黨和特別是行動黨的反對，反映了馬哈迪一定程度的困境。

另外，在組閣的政治考量上，馬哈迪憑其個人的威望，採取「拉小黨、壓大黨」的作法。公正黨和行動黨作為聯盟內貢獻最多議席的成員黨，並沒有獲得相比例的內閣部長職的分配。此兩黨分別獲得七個和六個部長職，而其它三個政黨團結黨、誠信黨和民興黨分別獲得六個、五個和三個部長職（另外還有一個無黨派人士擔任部長）。注意這三黨的國會議席（35席³）加起來還不如行動黨一黨的國會議席，但部長職卻多與行動黨的部長職一倍以上。馬哈迪此着也有收攏誠信黨和民興黨的意思，使它們更加靠攏團結黨，形成希盟「四加一」內，「三足鼎立」（公正黨、行動黨、團結黨+誠信黨+民興黨）的格局。

「三足鼎立」的格局看似對公正黨和行動黨有所不公，但卻是有基於政治現實的考量。希盟獲得空前華人選民的支持，這卻引發馬來選民的擔憂。如果完全按照希盟國會議席來分配，那「馬來」色彩最濃的團結黨、誠信黨和民興黨，都將會是內閣裡的弱勢政黨，這會進一步加劇馬來人的擔憂，甚至會引起馬來右翼勢力的進一步崛起。因此，公正黨和行動黨雖然有所不滿，但也遵循這個安排。

希盟政府的外交走向⁴

作為第一次執政的團隊，希盟內閣裡並沒有許多對外交事務有經驗的政治家，外交部、國防部、貿工部等涉及重要馬國對外關係的部門，都是由在相關領域並無經驗和基礎的部長出任。整個內閣，外交經驗最豐富的就是馬哈迪，會很大程度上主導希盟的外交路線。

縱觀馬哈迪和新政府這數個月以來的外交表現，筆者有四點歸納。

第一，調整對華政策，維持平衡外交。納吉時代雖然也追求平衡外交，但中馬關係的發展遠高於他國。中資大舉進入馬來西亞，部分項目引起了馬哈迪的大力抨擊。馬哈迪上台後，一方面官訪中國，表示對一帶一路的支持，一方面堅決取消部分中資項目⁵，並擺出「哀兵」的姿態，尋求中

³ 這是經過選後部分國會議員跳巢到希盟後的結果。

⁴ 以下部分內容，出自與筆者所撰寫的《2017-2018 馬來西亞外交形勢》，收錄在即將由北京的社會科學文獻出版社出版的《馬來西亞藍皮書》。

⁵ 實際情況是，到截稿日期，這些項目都還在談判中，並還沒有達到法律意義上的取消。

國的諒解。同時，積極擴展和日本的關係，馬日關係有所增長。雖然馬哈迪的動作容易引起「疏中親日」的解讀，但馬哈迪很清楚，和中國的關係依然是馬來西亞外交的重中之中，不會輕易搞壞掉，而是要讓中馬關係更穩健，也使得馬來西亞的平衡外交更健全。

第二，重視東協、不結盟運動、南南合作等過去兩任首相（阿都拉和納吉）有所忽視的傳統。馬哈迪聯合國大會發表的演講，他和東協國家領導的密切互動，乃至其重修和朝鮮關係的決定⁶，都一定程度體現這種傳統。

第三，降低對中東伊斯蘭世界的涉入，包括召回駐在沙地阿拉伯的馬來西亞軍隊⁷。納吉時代，在伊朗和沙烏地阿拉伯的激烈鬥爭中，馬來西亞比較傾向沙烏地阿拉伯。馬哈迪將其調整至較為中立的勢態。

第四，注意價值議題，比如人權和民主。這會是一個新的發展。重要的推手或許不是馬哈迪而是外交部長賽夫丁，這是由於塞夫丁本人和許多非政府組織和公民社會的良好關係，也願意推動這類議程。但估計這種以價值為基礎的議程，一段時間內仍會處於邊緣地帶，馬來西亞外交依然會議傳統國家利益為主。

希盟主政下馬來西亞-台灣關係發展之初評估

台灣和馬來西亞向來在經貿和人文領域有非常良好的互動和關係。台馬雙邊貿易總額在 2017 年達到美金 175 億，比 2016 年增長 24%，增速強勁，主要由資訊和通訊產業（ICT Industry）推動⁸。目前台灣為馬來西亞第 8 大貿易夥伴國，而馬來西亞則為台灣第 7 大貿易夥伴國。在投資方面，台灣在馬來西亞一共投資 2506 個項目，總投資額美金 124 億。2016 年和 2017 年投資額分別為美金 1.2 億和 1.86 億，但比 2015 年的 2.97 億有所下降。在科教人文領域，馬來西亞一直以來都是台灣最大的外國留學生生源國，在 2017 年有高達 17097 馬來西亞學生留學台灣，三倍高於馬來西亞留學中國的數字。在旅遊方面，馬來西亞到台灣旅遊人數在 2017 年達 50 萬創新高，台灣形象在馬來西亞非常的好，本身已經是個品牌。

雖然台馬關係在經貿和人文交流等領域都取得重要的成就，但也必須注意到局限性。首先，交流是單向強於雙向的。比如，雖然台灣吸引馬來西亞留學生非常多，但台灣到馬來西亞留學的卻很少。其次，台馬經貿和人文關係的密切，主要是因為馬來西亞有許多華人，這些交流的內容也大多是華人在進行着。拿掉馬來西亞華人，台馬關係會變得平凡很多。華人當然一方為台馬關係作出了很大的貢獻，另一方面，這也掩蓋台灣和馬來

⁶ "Malaysia PM expresses readiness to normalize ties with North Korea", *Kyodo News*, June 26, 2018, <https://english.kyodonews.net/news/2018/06/1ea45a443c15-malaysia-pm-expresses-readiness-to-normalize-ties-with-n-korea.html>

⁷ "Mat Sabu: Malaysian troops in Saudi to be withdrawn soon", *Malaysiakini*, June 28, 2018, <https://www.malaysiakini.com/news/431714>

⁸ "Malaysia-Taiwan trade seen growing 10% this year", *The Sun Daily*, May 1, 2018, <https://www.thesundaily.my/archive/malaysia-taiwan-trade-seen-growing-10-year-JUARCH544579>

西亞其它族群非常缺乏來往和交流的事實。

最後，台馬密切的交流，是在缺乏一個正式的框架下取得的進展。雙方最後一次簽署重要的雙邊協定，還要追溯到 1996 年的《台馬避免所得稅雙重課稅基防杜逃稅協定》，之後雙方主要是簽訂一些重要性較低的技術合作協定或合作備忘錄。台灣能夠和其它一些東南亞國家（特別是新加坡和菲律賓）簽訂一些層級較高的經貿協定，加強合作，相較之下，台馬關係顯得進展緩慢。

馬來西亞政權更替，台灣許多學者、媒體或觀察人士為之鼓舞，認為這是民主退化浪潮裡的一個反流。同時，也希望新政府能夠有突破性的思維，特別是在馬來西亞調整對中國的關係、在外交中提倡和鼓吹民主等價值的背景下，台馬關係能夠取得和過往不一樣的進展。

但在這裡，筆者必須誠懇的指出，這種期待多少帶有一種一廂情願的主觀願望。中馬關係的調整，筆者認為，恰恰使得新政府在對台關係上，會更加的謹慎，避免進一步刺激中國。而就算新政府有意加強民主等價值在外交中的作用，這也很難說會帶來台馬關係的直接突破。台灣在馬來西亞享有很好的形象，大部分馬來西亞華人都對台有很大的好感，但華人的心態一般上是「親台不親獨」，未必對台灣尋求國際空間的願望有太大的認可。

後續觀察與建議

1. **國陣處於極度弱勢，希盟暫且穩定，馬來極右勢力有可能乘勢崛起。**國陣/巫統的弱勢，會有可能帶來馬來極右勢力的崛起。而希盟由於和巫統及伊斯蘭黨競爭，在許多課題上（如族群平權、性別平權等）採取保守的態度，讓部分支持者大失所望。希盟各黨因為各有所需而走在一起，目前穩定，但兩三年後馬哈迪是否願意和平交棒給公正黨黨魁安華，會是一個隱因。
2. **持續平衡外交，但不會疏遠中國。**馬哈迪處理外交課題經驗豐富，也是東協內目前最資深的領導人。選前和選後他對中國的一些言論和動作，以及他對日本的密切互動，造成一種他會疏遠中國的印象。馬哈迪確實也正在評估中國的角色和目的，但不會走向「抗中」的路線，會在不違反本國利益的情況下持續和中國保持穩健友好的關係。
3. **台馬關係變化不大，持續耐心是關鍵。**總體而言，對台灣來說，馬來西亞的政局變遷，對台馬關係並不會帶來太大的突破。新政府在對台關係上，會大多延續前任政府的作法。但這也不一定表示不可能有突破。在農業、醫療、科技領域等，台灣有很大的優勢，如果能夠取得某些希盟閣員的支持，說不定會有一些較大的進展。同時，也可以繼續發揮這方

面的優勢和馬來西亞加強合作的項目，積少成多，讓台馬關係成為馬來西亞不能夠忽視的關係。在雙邊交流中，也必須注意雙向交流以及和非華族的互動不足的現象。筆者曾在一篇論文裡提出新南向政策最大的作用和功能是增加台灣和東南亞國家的「相互存在（mutual increase of presence）」⁹。這是一個必須長期耕耘的政策，新南向切忌短視躁進，需要耐心經營。

建議引述方式：

1. **中文格式：**饒兆斌, 2019/1, 「馬來西亞政局發展、外交走向和馬來西亞-台灣關係初評估」, 《台亞基金會時勢分析》, 第3期, 頁1-6。
2. **英文格式：**Ngeow Chow Bing. (January 2019). "Recent Developments in Malaysia's Domestic Politics and Foreign Policy: A Preliminary Assessment of Malaysia-Taiwan Relations," *TAEF Currents*, No. 3, pp. 1-6.

⁹ Ngeow Chow Bing. (April 2017). "Taiwan's Go South Policy: Déjà vu All Over Again?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No.1, pp. 96-126.