

# 大洋東渡：威權時期巫統控制沙巴州政權動機與手段

**Lee Cheng-Hoe (李政豪)**

National Taiwan University

在2018年5月9日，執政馬來西亞長達60年的國陣（Barisan Nasional，前身為聯盟），遭遇滑鐵盧，馬來西亞實現第一次政黨輪替。其中過去國陣視為定存州(Deposit State)的沙巴（Sabah）亦伴隨著這股民主化浪潮，不只大部分國會議席都失手，連州政權都轉交給了本土反對派的沙巴民興黨（Parti Warisan Sabah），後者是現任馬來西亞聯合政府--希望聯盟（Pakatan Harapan）之友黨。位於馬來西亞東部的沙巴，一直都是國陣的大票倉，如果對於沙巴州政權稍有閃失，就會直接動搖中央政府執政聯盟的根基。可是一般政治學界只將焦點放在馬來半島的政黨派系競爭，忽視沙砂兩個邊緣州屬的權力變動。威權體制下執政主體的巫統（United Malays National Organization，簡稱UMNO），高舉馬來民族主義色彩之旗幟，對於地緣上文化和族裔都與之截然不同的沙巴，何以適當地解決代理人問題（Agency Problem）？威權統治者圍繞這一問題所行使的管理手法，使得本文試圖解釋兩點事實，一個是為何巫統急欲迎進印尼的馬來裔和菲律賓的穆斯林到沙巴州，並給予他們身份證和土著公民權地位以改變沙巴的人口結構；另一個則是巫統自1963年至今，在管理沙巴上所採取的四點策略，即1963-1990期間的守勢策略、1990-1994期間的攻勢策略、1994-2003期間的共識策略，以及2003-2018期間的壟斷策略。

**關鍵字：**巫統、沙巴、代理人問題、威權政體、族群政治

## 問題意識

國陣執政集團一直強調多族群政黨聯合的共享權力模式，而這種重視多元正當性的統治手段，其實也適用在沙巴州的管理上，參考表一，作為壟斷沙巴州政權的國陣，採用了首長輪替制度的妥協手法。巫統作為中央或西馬政黨，其實願意讓沙巴本土政黨的代表成為該州的行政長官。5次首長輪流中，巫統只是當了兩次州首長，其餘時間都由當地人接任州首長。

表一 輪替制沙巴州政府首長

Chief Minister of Sabah	Period	Party
Sakaran Dandai, Salleh Said Keruak	3/17/1994-5/28/1996	BN-UMNO
Yong Teck Lee	5/28/1996-5/28/1998	BN-SAPP
Osu Sukam	3/14/1999-3/27/2001	BN-UMNO

Chong Kah Kiat	3/27/2001-3/27/2003	BN-LDP
----------------	---------------------	--------

參考James Chin, 2014

但是，這樣的輪替制終於在2003年被巫統破壞，從該時間點一直到2018年國陣政權垮台。巫統實際上壟斷了該州的行政資源並獨大。為何巫統欲中斷這個看似與少數民族妥協的制度呢？實際上，在1990年以前，巫統都不曾東渡沙巴，即其實力範圍只在馬來半島一帶，而沙巴州的行政和競選決策全權由沙巴州的政黨代理。可是一直要到1990年選舉前夕PBS黨（United Sabah Party）的主席兼沙巴州首長拜林率領其政黨退出國陣，導致時任巫統主席兼首相馬哈迪應對不及，終使沙巴州首次易權。這次歷史教訓或許給了執政當局很深刻的反思，如何管理代理人是個關鍵要素。但我們可以追問的，如果巫統有許多選擇來處理代理人問題，為何在2003年就終結了輪替制呢？又更深入地問，如果他們要完全解決代理人問題由自己政黨直接掌控沙巴州，又為何不直接由巫統壟斷，反而要實行一段看似沒有作為的輪替制呢？

### 巫統政府東渡沙巴與輪替制

實際上國陣政府在1960年代後就是沙巴州政府的實際領導者，但其組成成員與馬來半島有明顯差異。在馬來半島中，各地州政府都由國陣成員黨的巫統掌控，或至少巫統在該州都有一定席次。但問題在沙巴和砂拉越兩地，巫統大部分時間都沒有委派自己的黨員來競選，這源於兩地地方勢力與巫統有權力共享的共識，在沙巴由沙巴本土政黨黨主政而在砂拉越由土保黨領軍。

這樣的情勢，有學者詮釋為巫統信任東馬政黨，尊重1963年沙砂兩地加入馬來西亞的《二十一條約》共識，所以並不欲求直接干預當地政治事務，1963-1990年期間可謂是東西馬關係的黃金時期。（Aziz, 2017 : 566）可是也有學者反駁，雖然巫統沒有安排其候選人參與沙巴議會選舉，卻不代表他們沒有這樣的野心來控制沙巴，譬如首相會安插親信成為沙巴首席部長顧問，或是修改憲法讓沙巴的邦地位下降為州。（Chin, 1999: 22-23）筆者較傾向後者的論述，尤其考量到選舉成本，巫統不可能在族群背景與之不一樣的沙巴競選，沙巴作為卡達山-杜順族這個以基督信仰者為大宗的州屬，不可能將選票投給代表馬來穆斯林的巫統。這樣按兵不動的代理人策略，與其用關係良好的黃金時期稱呼，筆者更偏好用『守勢策略』這樣暗中有股緊張關係的策略來形容。

守勢並不代表不作為，沙巴每10年就會換新的本土政黨執政，這個詛咒的發生背後都有巫統操盤，1975年當USNO（United Sabah National Organisation）黨領袖敦慕斯達法首席部長開始強調本土利益並慫恿分裂主義運動時，巫統便離間該黨領袖哈利斯退出並籌組重新政黨Berjaya，並在該年選舉成功擊敗USNO而執政。但在1985年，因Berjaya過度偏袒聯邦主義出賣沙巴主權（如割讓納閩島於聯邦政府），而遭受退黨的前領袖也是卡達山民族英雄的拜林挑戰，後者的新政黨PBS（United Sabah Party）成功使Berjaya在1985年選舉倒台。選舉期間巫統高調執政Berjaya的政權，但當拜林執政後他還是選擇將其政黨申請加入國陣聯盟，這確實是匪夷所思的，我們現在能理解為當初聯邦修憲成功握有沙巴一定資源，而且首席部長擔憂聯邦政府宣布沙巴進入戒嚴狀態，使得地方行政受中央接管，所以拜林的權宜之計就是加入國陣以免觸怒巫統。這就是巫統1963到1990的代理人策略。

這樣的代理人策略，在90年代的沙巴遇到大危機，在1990年的全國大選前夕，拜林此時宣布退出國陣，這對當時的巫統以及首相馬哈迪可說是措手不及。因為不熟悉沙巴政治文化也缺乏豐富的人脈關係，自然在該屆選舉敗給經營已久的沙巴團結黨（國陣獲14席，而團結黨獲34席）。筆者將這一明顯奪取沙巴政權並由自己政黨來執政的行為策略，稱為『攻勢策略』。

沙巴團結黨的風光沒有持續太久，因為巫統不斷尋用法律以及檯面下交易的手段，在1994年成功奏效，當時謠傳該黨眾多議員會跳槽到國陣，所以拜林直接宣布提早州選舉，爾後確實乃獲得多數席次繼

續主政（獲得簡單多數25席，對手巫統獲得19席）。但是，在相隔幾個月後，有5名沙巴團結黨的議員還是跳槽到國陣去，導致沙巴州政權易手，巫統第一次在沙巴執政。[1]



"Tired Farmer" by [Pison Jaujip](#) is licensed under [CC BY-NC-ND](#).

表二 沙巴州族群選區轉變

	1976	%	2008	%	Change
NMB*/KDM	22	45.8	13	21.6	-24.2
Muslim	18	37.5	36	60	22.5
Chinese	8	16.6	6	10	-6.6
Mixed**	—		5	0.83	0.83
Total	48	100	60	100	

\*NMB = Non-Muslim Bumiputera

\*\*Mixed = Where no single ethnic group constitutes more than 50 percent of the voters

參考James Chin,2014

表二很明顯指出，1976年NMB（非穆斯林土著）的45.8%多數優勢在2008年驟減至21.6%，取而代之的是60%的穆斯林。問題是，既然多數穆斯林選民選民偏好投票給作為捍衛穆斯林權益的巫統，而不是其他非穆斯林政黨，而且從表三也看出，巫統不但在沙巴獲得州議席，而且即使其他成員黨相加也沒有超過巫統的議席數。那為何一黨獨大的巫統又願意落實輪替制，讓不同的政黨首領成為沙巴的首席部長。難道不擔憂沙巴團結黨退出國陣之事會重新上演？

表三 歷屆國陣成員黨在沙巴議席數

年份	巫統	其他
1990	0	14
1994	19	4
1999	24	7
2004	32	27
2008	32	27
2013	31	17
2018	17	12

資料來源：馬來西亞選舉委員會，作者自行整理

除了地理上，如果沙巴叛變中央政府無法及時跨太平洋鎮壓分裂運動（在2013年拿篤事件，很明顯沙巴由於沒有駐軍所以無法有效對抗菲律賓海盜）。這裡亦有時間成本考慮，巫統甫上台，對於當地情資收集和人脈網絡尚未建立一個有效系統，所以不應貿貿然壟斷沙巴的行政權，實行共享權力反而可以緩衝當地人對於這個西馬政黨的不信任。而在1997年，馬來西亞正經歷亞洲金融風暴，當時馬哈迪首相與其副手安華鬧不和，在前者以雞姦罪罪名開除並逮捕後者，不料引發了烈火莫熄運動，這場改革運動直接衝擊到國陣政權，在隨後的1999年選舉，巫統有許多部長落選，幾乎是馬哈迪任內最糟糕的選舉成績（比起1995年選舉，國陣減少14席，而巫統減少17席），這迫使馬哈迪提早宣布下台，由阿都拉接棒。因此，在1995到2004年這段時期為『共識策略』，由沙巴各族政黨領袖輪流擔任沙巴首席部長。然而在2004年選舉首相阿都拉第一次領軍下，該年選舉國陣包括巫統獲得有史以來最好表現，而筆者也發現沙巴州的輪替制也在這時候取消。故筆者猜想，應為巫統認為自己在執政上有絕對優勢，在加上自己於沙巴經營已久並建立了人脈與情資系統，故願意冒風險取消輪替制度。

表四 國陣與巫統在國會議席表現

年份	國陣	與上屆比較	巫統	與上屆比較
1999	148	-14	72	-17
2004	198	+50	109	+37
2008	140	-58	79	-30
2013	133	-7	88	+9
2018	79	-54	54	-34

資料來源：馬來西亞選舉委員會，作者自行整理

沿著表四的數據來看，如果說巫統在1999年遇到滑鐵盧，故在邊緣地區如沙巴採用首長輪替制度（1994-2003），那為何在2008年時，在遇到鐘擺效應下巫統再遭執政危機後（該屆選舉比前屆少30席）不願意採取首長輪替制？

欲回答這個問題，我們需要對照回表三的數據來檢驗，在紮根10年下來，巫統的勢力在沙巴越來越強，反映在數字上就很明顯了。相信在身份證計劃下，穆斯林原住民的選民產生巨大的紅利，使得巫統在2004年後獲30席以上的州議員，值得注意的是，雖然國陣其他成員黨之席次加總（27席）與巫統可以相抗衡，但沙巴州的總席次只有60席，也就意味著在2004年後，即使其成員黨全數脫離國陣，巫統已經可以單一執政了，這些被視為潛在政治對手的成員黨，已經不足以撼動巫統政權。這就是壟斷策略，巫統本身在沙巴已經建立可靠的代理人制度，由同族同黨的人負責管理沙巴事務，而其他成員黨的代理人價值和威脅力亦相對降低。並且從外部因素來看，沙巴州政局已經不受中央政局影響，可以一黨獨大執政沙巴，自2003年下來，不但由巫統壟斷首席部長一職，而且由同一人擔任這個位置（Musa Aman）。這個局面一直要到2018年的選舉才打破，原因是國陣集團議席數少於所需的執政席數31席（只有29），由對手希望聯盟（以沙巴民族復興黨為主）執政。

### 結語

筆者認為，因為沙巴特有的民族文化組成結構，對於早期巫統這個威權的中央政黨欲操控沙巴形成了困難，所以使用四種代理人策略來逐步在沙巴奪權，甚至不惜破壞沙巴原民族人口結構。2018年沙巴隨著中央政權政黨輪替，會否有機會建構其原本民族文化，恢復其主體性？我們拭目以待。

### Notes

[1] 有者認為這個計劃破壞了沙巴原有的政治生態，卡達山-杜順文化從此被沙巴政治圈邊緣化。馬哈迪成為沙巴文化毀滅者的形象，可以在2018年的大選看出來。成為希盟共識推選出來的首相人選，馬哈迪不但在馬來半島巡迴演講，甚至吹起一股反對國陣的浪潮，但他偏偏沒有到沙巴進行任何政治宣傳，反而是讓友黨沙巴民族復興黨處理，有評論說如果馬哈迪的宣傳海報在沙巴出現，必然讓友黨吃敗仗。作為IC計劃的總策劃者，可見該計劃和馬哈迪本人作為令沙巴人多麼不滿和不受歡迎。

### 參考資料

- Faisal S. Hazis. 2018. "Domination, Contestation, and Accommodation: 54 Years of Sabah and Sarawak in Malaysia", *Southeast Asian Studies* Volume 7 Issue 3:341-361.
- Hamdan Aziz. 2017. "The United Malays National Organisation (UMNO) in Sabah, East Malaysia: An Overview 1990-1994." *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* Vol. 7, No. 12:565-575.
- Hassan, Mai. 2017. "The Strategic Shuffle: Ethnic Geography, the Internal Security Apparatus, and Elections in Kenya." *American Journal of Political Science* 61(2): 382-395.
- James Chin. 1999. "Going east: UMNO's entry into Sabah politics." *Asian Journal of Political Science* Vol. 7, No. 1 : 20-40.
- James Chin. 2008. "Going Against the Tide: Sabah and the 2008 Malaysian General Election." *Asian Politics & Policy*, Vol. 2, No. 2 : 219-235
- James Chin. 2014. "Exporting the BN/UMNO model: Politics in Sabah and Sarawak." *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia* Vol.1: 83-92.
- Lim Hong Hai. 2002. "Electoral politics in Malaysia: 'managing' elections in a plural society." *Electoral politics in Southeast and East Asia*, Singapore: Friedrich Ebert Stiftung: 101-148.
- Mohammad Agus Yusoff. 2001. "Sabah Politics under Pairin." *Jati*, Vol 6: 29-48.
- Mohamad Nawab Mohamad Osman. 2017. "A Transitioning Sabah In a Changing Malaysia." *Kajian Malaysia*, Vol. 35, No. 1 : 23-40.
- Citizenship-for-votes scandal in Sabah, New perspectives on Southeast Asia。網址：  
<https://www.newmandala.org>
- 馬來西亞選舉委員會官網， Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia : 網址：<https://www.spr.gov.my/>