

主編的話

本期的《台灣東南亞學刊》共有四篇論文及一篇書評。其內容涵蓋政治、經濟、教育、媒體、區域安全等，涉及的國家包括柬埔寨、新加坡、菲律賓、馬來西亞和東協此一跨國區域組織。

首先，林志忠的論文探討柬埔寨百年以來的華校教育。文中依不同時期討論該國的華校教育，並依照人口、政治、經濟、文化等角度剖析不同階段華校教育發展之基礎。結果發現，1950-1969 年間是一個高峰期，而 1990 年之後則出現另一個熱潮。作者又發現，現在柬埔寨的華校之性質，已由早期的華僑教育轉而成爲華文教育；未來可能朝向華、柬雙語班發展。

其次，吳鯤魯的論文談新加坡的淡馬錫經驗。作者認爲，從一開始，新加坡政府在經濟發展中的角色就不是「有限政府」。因爲新加坡政府不單提供基礎設施、租稅誘因與補貼，其本身還掌握高比例的資本及土地，藉由政聯企業直接介入各個產業部門，並提供商品和勞務。新加坡經由亞洲式發展型國家機關的模式，藉著高度經濟開放和政府干預民間經濟並存的形式，成爲亞洲少數得以躋身已開發之列的城市國。

第三，翁俊桔的論文探討菲律賓選舉民主的轉變。文中針對晚近幾次關鍵性的選舉、選戰策略、決策過程等進行討論。作者認爲，後馬可仕時期的菲律賓最受矚目的現象似乎是「非寡頭菁英」的崛起；他們透過鮮明的形象塑造、特殊的選舉策略、媒體的多重運用等，成爲菲國政壇上的新勢力。這種情況看起來好像「寡頭民主」即將產生本質上的改變；但是作者認爲，這種情況有可能僅是一種形式上的轉變而已。

再次，黃國富的論文以馬來西亞「撰稿人聯盟」爲例，討論該國的媒體改革。由於在馬國的威權體制、族群政治生態中，媒體一直受到重重的限制，因此，媒改團體若要有所作爲，則必須衝撞體制、面對糾結的族群問題。「撰稿人聯盟」就面對這樣的困境。作者認爲，若要突破困境，則必須打破族群政治的框限，橫向連結其他公民團體，並傳布言論自由、新聞自由的理念，號召更多人加入媒改行列，合力改善媒體環境。

最後，楊昊對東協前秘書長 Severino 的書作了短評。他認爲，該書可說是一部綜觀東南亞區域整合工程的反省之作；透過前秘書長的反省，讀者可以重新了解這個東南亞最重要的政府間組織，如何將原本被視爲空中樓閣的共同體理想，

逐步落實成型。但短評也認為，無論是在東協組織或成員國推動認識東協的工作，或是在強化在地社會的東協意識上，都還有一段漫長的路要走。

我們從上述論文中觀察到可喜的現象。《台灣東南亞學刊》已出刊五年了，有幾個國家，如柬埔寨和菲律賓，是過去本刊較少談論的；但本期有兩篇論文關注這些國家，而且作者均屬中生代和後起之秀。我們從這裡看到新希望，也對此感到欣慰。我們期望，台灣的東南亞研究能在這個基礎上百尺竿頭更進一步。

A handwritten signature in black ink, reading '陳昇' (Chen Sheng), written in a cursive style.

2008年10月15日

近百年來柬埔寨華校教育發展之探討

林志忠*

中文摘要

本文旨在探討柬埔寨百年來華校教育之發展，除依序分析 1953 年前、1954-1969 年、1970-1990 年和 1991 年後，四階段華人口及華校教育情形外，更從華人口、政治、經濟和文化等資源角度，剖析不同階段柬埔寨華校教育發展的基礎。基本上，柬埔寨華校教育歷史發展呈現一種馬蹄型的型態，1950-1969 年間是一個高峰，而 1990 年後則是另一個熱潮。唯現今柬埔寨華校已由早期之華僑教育，轉而成爲一種華文教育，另外，在柬國全日制教育體制影響中，其未來更有朝向全日中柬雙語班發展的現象。

關鍵字：柬埔寨 華校教育

* 作者爲國立暨南國際大學課程教學與科技研究所副教授兼所長。Email:jjlin@ncnu.edu.tw
本文收件日期爲 2008 年 8 月 6 日，接受刊登日期爲 2008 年 9 月 11 日

A Study on Development of Chinese School at Cambodia in the Past Hundred Years

Jyh-Jong LIN

Abstract

This article explores the development of Chinese School at Cambodia in the past hundred years. In addition to analyze Chinese population and the Chinese School circumstances at four stages sequentially: before 1953, between 1954 and 1969, between 1970 and 1990, and after 1991, this study analyzes those fundamentals of the Chinese School development in Cambodia at different stages from the viewpoint of Chinese population, politics, economics, and culture. Basically, the historical development of Chinese School was presented in an U-shape, which indicated a peak between 1950 and 1969 and another upsurge after 1990. The Cambodian Chinese Schools, nevertheless, has been transformed from an Overseas Chinese education at an early stage to the Chinese Language Education nowadays. In addition, under the influence of full-time education structure of elementary school in Cambodia, there is a tendency toward a development of full-time bilingual classes-Chinese and Cambodian in Cambodian Chinese Schools.

Keywords: Cambodia, Chinese School

一、前言

柬埔寨¹(Cambodia, 或稱 Kampuchea)之華校教育,²自華人遷入柬埔寨以來即受到極大的重視。然整個華校教育的發展,卻在柬埔寨國家情勢的紛擾中,經歷了巨大的波折,有繁榮與興盛,也有衰退與起伏。若以新式的學校教育來論,1914 年潮州幫華僑於首都金邊開辦了第一所華校—端華學校,為柬埔寨華校教育的肇始。而後華校陸續設立,1928 年左右柬埔寨華校發展到 95 所,學生達 4,000 餘人。到了 1960 年代華校更到達鼎盛,當時全柬埔寨有超過 200 所華校,中小學生 5 萬多人,學制更從幼兒園到高中程度的專修班,同時也有一批高素質的教師。然在 1970-1980 年間隨著柬埔寨內戰爆發,1975 年波布政權(Pol Pot regime)之紅色高棉(Khmer Rouge),和 1979 年越南扶植之柬埔寨人民共和國(People's Republic of Kampuchea, PRK)持續掌權,除部份華校曾短暫倖存外,大部份華校全被禁止,使得苦心經營的華教事業毀於一旦。1990 年初期,〈巴黎協定〉簽署和平解決柬埔寨問題,同時新政府實施開放政策,使華校又再度興起,其中又以 1990 年「柬華理事會」成立,積極推動華校教育最為顯著,在 2005 年時全柬埔寨曾再度高達 80 多所華校設立,學生也高達 5 萬多人。此時,不但是華人子弟積極投入華校,也吸引許多當地柬裔或越裔之年輕學子參與。唯在華校教育經費不足的限制,以及柬埔寨中小學校全日制教育的推行中,柬埔寨華校教育又將產生另一波新的變革,值得關注。

上述百年來柬埔寨華校教育的發展,最常被形容為一種馬鞍型的過程(江河 1996: 26)。而形塑這馬鞍型的發展過程,或是影響整個柬埔寨華校組織的興衰,主要即是受到相關華人人口、政治、經濟和文化等環境資源,以及柬埔寨教育生態發展之影響。基此,本文將以 1953 年前、1954-1969

¹ 柬埔寨古稱扶南或真臘,過去也常因高棉族占多數而在台灣被稱之為高棉。

² 華校教育廣指以華人或華僑為教育對象之學校教育,以柬埔寨的歷史發展來論,其早期乃屬於一種華僑教育,學校教育的對象為具中國籍的華僑;1990 年代後,柬埔寨華人除少數新移民具華僑身份外,大多已成為柬籍華人,相關教育轉變為一種華人或華文教育。因本文所討論的對象既包括早期華僑,也涵括近期的華人或華文教育,故選擇以華校教育做為統括的名詞。

年、1970-1990 年和 1991 年後四階段柬埔寨之華校教育，特別從華人人口狀況進行闡釋與探討，最後再從柬埔寨之政經文化等環境背景，對整個柬埔寨華校教育之發展提出結論。

二、1953 年前柬埔寨之華校教育

（一）1953 年前柬埔寨華人口

相傳自我國三國時期，華人即在柬埔寨有明顯足跡，如柬埔寨上丁省之孔明塔寺，據說即是諸葛孔明的遺跡；而珠山附近的古喇族，還自稱是華裔或孔明南征部隊的後裔(郁漢良 2001: 872-874)。宋元明期間，因中東海上交通發達，雙方貿易往來頻繁，華人移居柬埔寨日漸增多。傳說明朝三保大監曾三度到柬埔寨(黎莊 1958: 12；蘇子 1954: 100)；而十三世紀末周達觀隨元使訪問柬埔寨，回國後寫成《真臘風土記》更是具體的明證(周中堅 2003: 42-44)。到了清初康熙年間，抗清失敗的明朝官兵，以及不堪忍受清朝統治的中國南部沿海人民，大量的移居到湄公河三角洲一帶，如公元 1671 年以莫敬玖為首的移民，和 1679 年明朝地方總兵官楊彥迪等人之移民等。1812 年廣東人吳仁靜也曾保護棉王那坤邏回國復位，更促使柬埔寨華人日漸增多，以及華人社會的形成(華僑志編纂委員會 1960: 101-110；蘇子 1954: 100)。

近代柬埔寨華人人口的增長，以 1840 年中國鴉片戰爭後，至法國殖民柬埔寨期(1863-1953 年)，近百年的時間最具代表。³這除了因柬埔寨區位優越、資源豐富、人民淳樸誠實好客等有利條件外(許梅 2000: 12)，一部份是因 1863 年後柬埔寨成為法國殖民地，需開闢橡膠和種植胡椒人力，故大量雇用華工墾荒，使華人人口激增(王士祿 2002: 49)；另一方面，則

³ 這階段除二十世紀初法方擔心華人資助孫中山革命(王士祿 2002: 49-50)，以及 1943-1945 年日本占領柬埔寨，曾對華人入境有所影響外，其餘均是華人移入柬埔寨的高峰期(周中堅 2003: 45-46)。

因中國正值清末民初政局動盪時刻，造成一波波閩、粵和海南島人士紛紛南渡柬埔寨(黎莊 1958: 12)。在二次世界大戰後，原殖民印支三國之法國元氣大傷，在無法對華人移民有效管理下，更提供華人移居柬埔寨之便利。⁴特別是在 1920、1930、1940 年代共出現三次較高的移民潮，奠定了現代柬埔寨華人社會的基礎(周中堅 2003: 45-46)。

而較具體對柬境華人人口的估算，也在此時有初步的統計。依當時法國殖民政府之人口調查與相關資料統計(如表一)，W. E. Willmott(1967)宣稱在 1890 年間，柬埔寨全境約有華人約 13 萬餘人，占全柬國人口約 9.7%。而到 1920 年代後期，每年均呈現 6,000 至 8,000 人之增加現象；到了 1946-1949 年間，柬埔寨華人每年更淨增 3 萬人，創華人移居柬埔寨年均數最高紀錄。整體而言，1890 至 1953 年間，華人共增加三倍多達 29 萬 5 千餘人，1952 年全柬埔寨境內估計有 42 萬 5 千華人。⁵

此時華人常依不同原籍及使用方言區分，主要是因在法殖民柬埔寨時期，法採取源自越南之「幫」的華人組織，⁶來管理柬埔寨之華人事務。當時柬埔寨共分潮州、福建、客家、海南和廣肇等五幫(黎莊 1958: 14)，五幫還組金邊華僑五幫公所，後改爲中華理事會處理幫務(梁明 1988: 40)。而當時不同幫的華人口，包括潮州籍 32.4 萬人(占全華人口之 76%)、廣肇籍 4.3 萬人(占 10%)、海南籍 3.3 萬人(占 8%)、客家籍 1.4 萬(占 3%)、福建籍 1 萬人(占 2%)，其他省份約 1,000 人(Willmott 1967 ; Willmott 1981)。

⁴ 法治時期，一般華人入境並無名額限制，只要當地有親友擔保，或各幫長肯負責即可獲居留。另法治時期雖常有移民繳稅之規定，唯在放寬和限制間搖擺不定，故對華人入境柬埔寨未能造成影響(梁明 1988: 45)。

⁵ 針對此時華人之統計，其實非常紛歧。黎莊(1958: 12)，認爲 1936 年全柬領有華僑居留證者爲 10 萬 6000 人。1952 年依我國駐金邊領事館報告，華僑人口爲 21 萬 7928 人，占世界華僑人口總數第八名，其中首都金邊有 12 萬人。1955 年依越南出版之《南越高棉事業》和 1956 年出版之《柬埔寨地理誌》之統計，柬人口總計 4,098,300 人，其中華僑爲 26 萬人(華僑志編纂委員會 1960: 22-29)。

⁶ 幫之組織主要是源自越南，主要是因 1814 年越南阮朝嘉隆皇復國運動時，華僑曾予以協助，故於 1814 年詔准各省華人，可依語言習慣劃分不同的幫別。1834 年越南更准每幫設幫長一人，由商人選出並經越南政府批准，其任務如現今之鄉公所，負責傳達政令、代收賦稅與調解糾紛等工作。1859 年法勢力進入越南，仍依循越南皇朝設幫管理華人的舊制且加以補充。其中於 1871 年規定，華僑移民者需加入境內之一幫，而當法勢力進入柬埔寨時，也同樣使用此法來管理柬埔寨華人(華僑志編纂委員會 1960: 72；黎莊 1958: 14-18)。

表一 1890-1952 年間柬埔寨華人口統計表

年份	華人口數	占柬國人口%	年均增加人口數
1890	130000	9.7	
1891-1905	170000	8.9	2666
1906-1920	200000	8.3	2000
1921-1925	230000	7.9	6000
1926-1930	270000	9.8	8000
1931-1934	260000	8.7	
1935-1942	300000	8.7	5000
1943-1945	300000	8.3	
1946-1949	420000	10.8	30000
1950-1952	425000	10.3	

資料來自: Willmott, W. E.(1967). *The Chinese in Cambodia(pp.1-15)*. Vancouver: University of British Columbia, Publications Centre.

其中，在金邊的華人最多，約 15 萬人，其餘則在馬德望、干拉、磅湛和波羅勉等省(許梅 2000: 12)。

(二) 1953 年前柬埔寨華校教育之肇始

1953 年前柬埔寨華校教育主要包括私塾和公立學校兩部分。清末期間柬埔寨華校教育以私塾為主，有時是由家境寬裕華人私設，有時則由飽學之士自設，而後則大多由各華僑會館支援與監督。私塾辦學的目的主要在傳遞民族文化傳統，因而主要教材包括《三字經》、《千家詩》、《千字文》、《百家姓》、《幼學瓊林》、《古文觀止》等，有時也考量實際生活之需要，而教授珠算和書信等課程(梁明 1988: 39；黎莊 1958: 22)。

在法治時期後，柬埔寨開始出現華校新式學堂。當時在華人口多的城鎮以設立新學堂為主，人口較少的鄉鎮則仍保持舊私塾(黃明煥 2006:

10)。其中，新式學堂又以 1901 年設立於磅湛省三洲府潮州華校設立最早，只因初始該校未有校名(後來稱之為植英學校)，故一般並不以其為柬埔寨華校之始，而改以 1914 年劉泰生於金邊潮州會館設立之端華學校為代表⁷(周勝皋 1969: 87)。端華學校後，陸續有波羅勉省巴南之冠華學校，馬德望省土芬之中華學校，噴呷省覺民學校等設立。1920 年代還有噴呷省廣育學校成立，30 年代福建、廣肇、海南和客家等四幫也陸續創辦各自的學校，即民生學校(1927)、廣肇惠學校(1929)、集成學校(1941)和崇正學校(1942)。據相關統計指出，1928-1938 年間各幫會學校約有 95 所，學生 4,000 餘人(邢和平、彭暉 1997: 33；周勝皋 1969: 87)。二次世界大戰後，當華校再度興起時，不但原有華校新學堂朝向初中增設，而舊私塾也轉向新式學堂發展(黃明煥 2006: 10)，華校數到 50 年代中期，達到 170 所，學生約 2 萬 5-6 千餘人(華僑志編纂委員會 1960: 52-66)。

此時柬埔寨華校主要具有辦學自由、公私立並存、小學部和採用中正版教材為四個主要特色。首先，在辦學自由上，1953 年前法人如同對華人移民之寬鬆作法，對於華校之辦理也採取自由寬鬆的管理態度。一般只要有適當場所，並由華人殷商擔任立案校主，承擔一切法律和經費責任即可開辦(黎莊 1958: 37)。校長由校主遴聘，教員則由校長物色。其中，除校長和教員需經當地政府教育部考試合格(具有華文中學程度)，取得教師文憑才可就任，學校一般行政，政府極少干涉(梁明 1988: 34-36)。

至於華校的類型，如同越南般，柬埔寨主要將華校區分為公私立兩類。若是華校由幫或社團設立者，稱之為公立學校，學校之辦學與經費籌措大多由幫或相關社團來負責；反之，若學校由個人設立，辦學經費以學費收入為主則稱私立。最早柬埔寨之華校因大多是由幫設立，故大多屬公立學校，校主為各幫理事長，負責向政府立案，學校活動則由幫民代表選出之校董會辦理(黎莊 1958: 16)。1912 年中華民國誕生後，因華人子弟日增，也曾產生公立私辦或稱半公立學校，即校址選定、立案以至於其他政

⁷ 劉泰生之端華學校於 1908 年初設，原為一所私塾，1914 年移設於金邊潮州會館，並於 1918 年正式稱之為潮僑公立端華學校（周勝皋 1969: 87）。

府手續問題由幫長負責，而學校經費則全依學生學費維持。唯在二次世界大戰後，華校再度復校時，因學生人數持續增加，多數華校還是改成為僑團辦理之公立學校(許梅 2000: 12；傅犧、張俞 2000: 37)。

此時的華校學制仿造中國作法，小學 6 年、初中 3 年，但均以小學部為主。端華學校雖於 1934 年曾試辦初中補習班，但因經費困難二年後即取消，直至 1946 年才正式開辦初中。民生學校的情形也相似，其雖於 1941 年試辦初中，但隨即在 1947 年停辦，直到 1953 年才又復辦(周勝皋 1969: 87-88)。另外，各校之招生均以男生為主，1927 年才開始有學校增設女子部(黎莊 1958: 25)，此乃因當時社會普遍認為女性不需要進行教育(Edward 1996: 27)。至於教科書則採用中正版，教學語言在戰前各校以方言教學為主，戰後則逐漸改以國語授課(梁明 1988: 34-36；華僑華人百科全書編輯委員會 1998: 124)。

三、1954—1969 年間柬埔寨之華校教育

(一) 1954—1969 年間柬埔寨華人人口

1953 年 11 月 9 日柬埔寨推翻法國殖民政府獨立，並成立柬埔寨王國(Kingdom of Cambodia)。整個柬埔寨王國期間(1954-1970)，華人移居柬埔寨的人數驟減。這一方面是因自 1949 年起，法殖民政府頒布條例，改變以往對華人移入之寬鬆作法，要求華人移民必先取得護照並獲簽證始可入境，使華僑移民柬埔寨受到限制。另一方面，也因五十年代初中柬雙方政經情勢丕變，造成柬國人民對在柬華人政經成就，以及文化繁榮有所顧慮，使柬埔寨華人人口增長停滯(周中堅 2003: 45-46；梁明 1988: 45)。

基於國家民族利益，此一階段柬埔寨政府開始積極推動同化華人的政策(許梅 2000: 12)。首先，從 50 年代起，柬埔寨開始在經濟部分，剝奪華人正當發展的權利。如 1956 年 3 月 19 日柬埔寨政府頒布第八十三號命令，

禁止華僑從事 18 種職業；⁸隨後又頒布〈管制外僑資產法案〉等多項法令，規定對外僑課以重稅，且不准外僑置業(華僑志編纂委員會 1960: 117)；1957 年柬埔寨又規定境內各地經營商業、工業、手工業及農業業主，雇用外人僅能達全部員工之 30%(黎莊 1958: 19)；1958 年還規定外僑之不動產所有權年限為 99 年。第二項同化工作，是限制華僑與中國內地親人聯絡，同時放寬華僑入柬籍的政策。如在 1956 年配合上述經濟措施，頒布《有關外僑加入柬籍之資格和爭取柬籍問題之規定》，積極引導在柬華人入柬籍；1957 年 12 月柬埔寨還對華人匯錢回中國設限，每月最高不得超過 30% 的月薪(華僑志編纂委員會 1960: 117)；1957 年柬埔寨還通知各幫停辦華人出入境手續，其結果使回柬國的華人逐漸減少(廖小健 1996: 39-40)。第三項重大政策，為柬埔寨傳統之五幫制度，因與外交領事館職權衝突，1948 年法國接受建議取消五幫公所(周中堅 2003: 47)，1952 年五幫公所雖曾改為中華理事會，但又在 1958 年被正式撤消，改由華僑事務管理處取代(華僑志編纂委員會 1960: 111-112；黎莊 1958: 14-18)。

上述各項政策，雖然並非排華，而只是希望同化，但為求與柬國人民享同等權利與地位，已明顯造成在柬華人生態的改變(許梅 2000: 13)。尤其，在二十世紀 60 年代大陸文化大革命思潮傳入柬埔寨，其大肆宣傳造反有理、革命無罪等說法(華僑志編纂委員會 1960: 70,78)，造成大批華校師生，離開城市到解放區支持越共和紅色高棉，不但導致柬埔寨政府對華校管理日趨嚴格(周中堅 1993: 45-46)，更影響此一階段華人人口的發展。

此一階段華人人口的統計仍不統一，⁹但若同樣依 W. E. Willmott (1967) 之統計，柬埔寨華人自 1954 至 1960 年底，始終維持在 42 萬餘人左右，而占柬境總人口的比例則由 1950 年之 10.3%，逐漸下降到 1968 年之 6.5%。

⁸ 這 18 種職業為：稅關人員、船上與海港的領港員、情報人員和私人偵探、移民局職員、職業介紹所主持人、當舖店主、軍火商、收音機電器製造或售賣收音機零件商、印刷商、男理髮師、貸款者、內河輪船領港員、金飾商店或金銀首飾匠、汽車計程車與運輸車司機、碼頭工人、森林開拓者、五穀商人、鹽商等(華僑志編纂委員會 1960: 111)。

⁹ 黎莊(1958: 12)宣稱 1955 年華僑人數 26 萬人，其中潮籍佔 17 萬 5 千餘人；邢和平、彭暉(1997: 33)則指 1951 年在柬華人約 30 萬人，60 年代末約增至 50 萬人。另依我國駐金邊總領事館統計，1953 年在柬領有華僑居留證者而言，共有 217,928 人(梁明 1988: 21-22)。

若按職業分 90%華人經商，且佔全柬經商人數 92%，僅 3.5%華人務農，1%任政府職務或自由職業。若按居住地區分，1962-1963 年柬埔寨華人住在城鎮有 25.1 萬人，占全部華人之 59%，住在鄉村有 17.4 萬人，占 41%。其中仍以金邊華人人口最多，約 13.5 萬人占全柬華人之 32%，其次是馬德望、干拉、噴吓、桔井、貢布、磅湛、波羅勉等地(Willmott 1970: 88-91；周中堅 1993: 27-28, 44-45)。

（二）1954—1969 年間柬埔寨華校教育之輝煌與停滯

1954 年後，雖然柬埔寨華人移民速度不若過往，且受到諸多限制，然整體華人人口卻到達到歷史上高點。如此眾多的人口，再加上柬埔寨政治經濟幾項特點的影響，造就出柬埔寨有史以來華校教育的黃金時期，只不過如此蓬勃發展的現象，在 60 年代大陸文化大革命的影響下，促使柬埔寨華校教育的停滯。

1. 1950 年代柬埔寨華校教育的黃金期

1950 年代是柬埔寨華校教育的黃金時期，其主要受到三項因素的影響。首先，因 1950 年代初期，柬埔寨仍屬法國殖民地，法人不但對華人採分區治理，且對華校採自由寬鬆的管理，使華校能自由自在地發展(Edward 1996: 27-28)。其次，由於 50 年代以前華人與當地人民和睦相處，並積極參與柬國經濟文化建設，也使華人之相關活動快速擴張(周中堅 1993:44-45)。再加上，柬埔寨 1953 年獨立前後，柬國與兩岸政權均有積極的互動，造成柬埔寨華社空前熱情，不但僑社欣欣向榮，更使華校教育進入繁榮時期(邢和平、彭暉 1997: 33)。

此時包括柬埔寨華校、華文報刊和華人社團均如雨後春筍般產生。華文報刊出現於 40 年代，50 年代進入全盛時期，先後有 30 幾種華文報刊，¹⁰到 60 年代初期，金邊 13 家報紙中，華文報紙即佔 5 家(周中堅 1993: 45)。

¹⁰當時較著名的華僑報紙有《工商日報》、《湄江日報》、《生活午報》、《金邊日報》、《棉華日報》和《新報》等，另不同僑報常有不同的政治取向，如 1956 年創立之《棉華日報》是大陸支持

而就華校來看，最常見說法是 50 年代中期約有 170 多所，學生約 2 萬 5-6 千餘人，另外還有 27 所申請立案但尚未獲准。在這些華校發展中，分散式的設立、初高中階段的發展、採用新加坡聯營讀本、以及經費師資的不足為當時主要的特色。

(1) 分散式設立:此一階段華校於各省紛紛設立，一般鄉鎮只要約有 30 戶以上，通常就會有一個小規模的華校(華僑志編纂委員會 1960: 52)。在 1957 年時，除新成立的 4 個省份外，其他 15 個省市和各縣鄉鎮均有華校(江河 1996: 27)。唯整體而言，仍是以金邊約有 27 所華校，學生約 11,400 人最多，其餘各省 143 所，學生 14,355 人。另外，在 170 所華校中，學生數超過百人者，也是以金邊佔 40%最多，最大華校為金邊端華學校，學生共有 3,000 人，其次為金邊廣肇惠學校(1,200 人)和民生學校(1,000 人)，其餘大都是 40、50 人之學校。另 170 所學校中除 32 所私校外，大多為會館或團體辦理之公立學校，私立學校以金邊最多，其餘地區則私立學校少(華僑志編纂委員會 1960: 52-66；黎莊 1958: 22-24)。

(2) 初高中階段華校的發展:1950 年代在柬 170 所華校中，不但已有四所以上的初中，學生超過 1,500 人(華僑志編纂委員會 1960: 52)，同時也一改過去高中必須到越南就讀的現象。1962 年起包括端華、廣肇惠、民生、馬德望的國光學校和桔井省之中山學校等，均增辦高中專修班，培育不少小學師資(梁明 1988: 34-36)。原本端華學校還有意興辦高等學府，但受到政府政變影響而中止(江河 1996: 27)。

(3) 採新加坡聯營讀本，並以國語教學:原先柬國華校課程主要依台灣教育部的規定辦理，而後來受到大陸政權影響，使教材的使用極為混亂。為此，柬埔寨於 1956 年組成「尊重柬埔寨中立局勢教科書研究委員會」，將過去華校使用之教材全部廢棄，而改用新加坡之聯營讀本，稱之為柬華版教材，以配合其政治之中立立場。至於教學語言，此時華校則大

的，號稱當時全柬最大華文報，創辦時有 2,000 份，1963 年增至 7,000，1967 年又增至 11,000。至於始終支持台灣立場的，包括《金邊日報》、《環球日報》、《春和晚報》、《交通半周刊》等(華僑志編纂委員會 1960: 70)。

多使用國語教學，學生能說國語者達 90%(華僑志編纂委員會 1960: 52-53)。

(4) 經費和師資之不足:受到華校不斷擴充與分散式設立的影響，此時華校通常都有經費和師資不足的困難。一般公立華校若缺基金贊助，學校經費則僅能依學費收入，或是透過僑商捐助及遊藝會來籌募。另外在師資部份，雖然每校均設有董事會聘任教職員，然教職員不但常會因董事會改組而更替，同時師資不足情形嚴重，有一說法宣稱當時華校師資缺七百餘人(華僑志編纂委員會 1960: 52-53)。

2. 1960 年代柬埔寨華人學校的限制

就在前述柬埔寨華校黃金時期的發展中，到了 1960 年代柬埔寨華校發展到高峰，學校超過 200 所，學生超過 5 萬餘人，不但僑社五幫均設立自己學校，¹¹同時首都金邊即有華校 50 所，到了 1970 年華校數更宣稱高達 231 所(邢和平、彭暉 1997: 33-34)。

唯事實上，此等發展在柬埔寨政府逐步積極的管理與限制下，已漸漸顯出許多衰敗的跡象。首先，柬埔寨自 1955 年後，即不准華校新設與增班，同時還公布多項限制性的法令(黎莊 1958: 36)。如 1956 年 11 月 14 日柬國更通過旨在限制外僑學校之〈柬埔寨私立學校開辦條例〉，規定「一切擁有不同家庭十名學生以上，且由一名校長負責開辦之學校，均被認為私立學校」，且必須受到柬國政策嚴格的管理。隨後，1958 年 4 月 7 日柬埔寨還公布私立學校法，規定所有華校還必須繳交牌稅、營業稅與溢利稅，這使華校更難以維持(華僑志編纂委員會 1960: 124,134-135)。¹²

其次，是柬埔寨要求於華校增授柬語課程。在法治時期，華校之柬語課程原訂為每週二節，且不一定實施，獨立後則增為五節。1957 年 6 月 11

¹¹ 此時五大幫之學校與學生數分別是:端華中學(潮州幫)有 4,500 人、民生中學(福建幫)有 1,500 人、集成小學(海南幫)有 450 人、廣肇惠中學(廣肇幫)有 1,200 人、崇正小學(客家幫)有 600 人(邢和平、彭暉 1997: 33-34; 蔡振裕 2001)。

¹² 其中學校立案校主必須繳交牌稅、營業稅和溢利稅，而學校雇員或教師則需繳交溢利所得之溢利稅(華僑志編纂委員會 1960: 134-135)。

日 NS201 號法令，頒布〈規定外僑私立學校應遵守的規則〉中，更規定外僑私立學校中小學每周必須講授 10 小時柬文，並補上柬埔寨史地課程(華僑志編纂委員會 1960: 133)，後來柬語課程再增加為二十節(周勝皋 1969: 88)。另外，1958 年柬埔寨還規定華校必須聘用柬文教師，以每三班二人為原則，且由柬埔寨教育部辦理聘任(黎莊 1958: 64)。第四，華校以收華僑學生為主，而且僑生必須具有各幫之小童身份證，或證明其父母為華僑者，另若欲招收柬籍學生，還需得到當地政府允許(華僑志編纂委員會 1960: 68)。

上述相關規定，明顯顯露出柬國政府對於華校的同化政策，只是執行情況仍屬寬鬆。如 1955 年後，有關華校柬語授課的情形、華校班級與學生數的管理，學生身份的認同等，柬國政府對於違反情事仍以寬容方式處理(黎莊 1958: 36, 53-58, 62-63)，也因此並沒有影響華人子弟進入華校的意願。這使得在六十年代的華校仍有繼續發展的空間(廖小健 1996: 41)。

真正對華校教育產生致命一擊，是 1960 年代大陸文革對柬埔寨的影響。其結果不但使柬埔寨國內產生諸多學潮，更使多數華校成為政治宣傳場所，有時華校之運作，還被視為赤化整個柬埔寨之任務中心(黎莊 1958: 53-58)。1955-1956 年初端華、民生、崇正等華校均紛紛轉而認同大陸政權，而廣肇惠華校也於 1963 年政治傾向產生變化。當時僅有金邊的集成、中正工人子弟、煥文、真華、三民、道南、榮聲、聖約瑟等華校，噴呷省之育華、茶膠省之三育、磅湛省之培僑等仍心向台灣(周勝皋 1969: 89)。這導致柬國政府對華校的擔心，因而繼 1958 年取消華人會館，1967 年關閉華文報刊，1970 年更下令關閉所有華校(周中堅 1993: 45-46; 莊國土 2004: 3)。

四、1970—1990 年間柬埔寨華校教育

(一) 1970—1990 年間柬埔寨華人人口

1970 年後的柬埔寨經歷多次政權轉移和戰亂的侵襲，首先是因 1965 年越戰期間，美國對柬埔寨施亞努中立政策的不滿，因而在 1970-1974 年間支持龍奈(Lon Nol)政權，且支持其成立高棉共和國(the Khmer Republic, KP)。其結果是將越南戰爭擴大到整個印度支那，造成在柬華人同柬人一樣，失去往日和平和安寧日子(許梅 2000: 14)。唯當時柬國與台灣曾互派代表團，在柬華人仍得到我國政府的支持。依 1974 年台灣駐高棉共和國代表團保守的報告，當時華人總數約為 36 萬餘人，以金邊市最多，約 15 萬人(梁明 1988: 21-22)。

1970 年代越戰後，美軍退出中南半島，1975-1979 年柬埔寨成立民主柬埔寨(Democratic Kampuchea, DK)，採取類似中國文化大革命之政策迫害百姓，史稱紅色高棉。紅色高棉政權，旨在壓迫資產階級，消滅城鄉差距，因而當時普遍經商的華人，被視為資產階級而遭到迫害；再加上紅色高棉政權，也認為華人是施亞努和越共的支持者，自然更加影響華人的處境(蔡振裕 2001)。主要的迫害政策，包括強力疏散城市居民和難民回到農村，¹³以及透過大減價、直接搗毀零售商或取消貨幣等政策。有一說法，宣稱在紅色高棉執政前，在柬華人約有 60 萬人，然在紅色高棉期，每四人家庭中就有一人死亡的情形下(蔡振裕 2001)，使走頭無路的華人，只有冒著生命危險大批向國外逃亡。據統計經歷僅 3 年 8 個月的紅色高棉期，華人人口卻大幅下降至 30 萬人左右(周中堅 1993: 46)。

紅色高棉時期的柬埔寨，因與當時越南親蘇政權相異，而常在越柬邊界有所爭端，1977 年雙方發動大規模流血衝突，1978 年越南更發動侵柬戰爭。1979-1990 年越占領柬埔寨，扶植韓桑林政權，成立柬埔寨人民共和國(許梅 2000: 14)。而在 1982-1990 年間，原先柬埔寨也在柬國成立民主柬埔寨聯合政府(the Coalition Government of Democratic Kampuchea,

¹³ 這以金邊二百萬人為主要執行對象，一方面宣稱美國飛機轟炸為由，要求市民搬家至農村，後因市民懷疑而採用武力威逼，一周後金邊全城數百萬人全數撤走，其中有華人約 40 餘萬人。若有不願離城，或因等外出家人，或搶救病患的醫生等皆遭殺害。同時在遷移的路途中，還有許多華人因疾病交迫、水土不服，糧食又短缺而死亡（齊堅 1999）。

CGDK)與之對抗。越南占領柬埔寨時，其實並未對當時苦難的華人，帶來平靜的生活，反而在延續越南反華排華政策中，柬埔寨華人仍然受害。如 1982 年 10 月 24 日柬埔寨人民共和國(PRK)宣布第一項歧視華人作法：「政策 351」。該政策主要目標希望透過華人之人口普查來同化華人，因而在普查過程中，若是承認有中國祖先，或與大陸有所關係者，皆在居住、工作、孩子的教育受到歧視。第二項歧視政策為 1984 年進行的「K5 計畫」：這是東國一項軍事政策，有眾多華人不斷被送西部戰線，建溝渠與城牆，以對付東國反抗部隊(Chan 2005: 59-68)。這造成在柬華人，不斷透過海路或陸路逃亡，即使是倖存的在柬華人，也大多不敢暴露身份(莫家耀 2000: 30)。有一統計指出，1975 年以來，離開柬埔寨華人約有 10 萬人(周中堅 1993: 46)。而至 1977 年止，雖然在柬的華人還剩 36 萬人，但保留中國籍者僅為其中的 1/3(莊國土 2004: 3)。

(二) 1970—1990 年間華校教育之空白時期

隨著整個政權的紛亂，1970 年後東國華校教育進入空白時期。起首乃因 1970 年之龍奈政變後，改採取親美政策，同時對前階段華人對越共與學潮的支持有所反感，因而迫使當時約 231 華校被迫關閉，且將校舍移作兵營或難民收容所(梁明 1988: 36-37)，腰斬蓬勃發展的華校教育。華文遭受迫害還不僅於此，東國政府隨後又下令禁止商店掛華文招牌(周中堅 1993: 46)，1974 年更全面禁止華僑在公開場合講華語(郝彥忠 2000: 67)。另龍奈政權還成立「柬埔寨華人聯合會」，進一步控制華人，同時還向華人苛征特別稅務，強迫富人向政府捐款(傅犧、張俞 2000: 35)。

1970-1973 年在紅色高棉控制區，其實還曾出現興辦華校熱潮，連偏僻小鄉村也設有華校，但在 1973 年後又遭禁止(邢和平、彭暉 1997: 33)。而後隨著紅色高棉暴政的推行，華人被迫害與脅迫，不但不能說中文，不能使用中文字，同時華校也被全部關閉。可以說，在 1975-1979 年間華校教育完全空白，僅有少數個人在家教授孩子學華語(江河 1996: 27)。因而我國僑務委員會編印之《僑務統計》，自 1974 年起，就不再核計柬埔寨華

校(郁漢良 2001: 879)。一直要到 1986 年後，被強制遣送到農村的華人，已陸續回到城市，且因重建家園經商謀生，或基於民族文化傳承的需要，華人才又開始使用中文，並出現華文補習班(蔡振裕 2001)，這時因柬國政權對華文學習明顯採用一種放任態度，使許多地下華文學習班從秘密、半公開到完全公開(周中堅 1996: 32；廖小健 1996: 41)，再度凝聚華人從事教育的力量。

五、1990 年後柬埔寨華校教育

(一) 1990 年後柬埔寨華人人口

柬埔寨國家政局的紛亂，在 1991 年因簽署巴黎協定而和平解決，1993 年柬國依 1991 年巴黎協定進行全國大選(宋鎮照 1998: 1,3)。雖然此時柬埔寨政局依舊不穩，但在 1991 年後，柬埔寨政府已逐漸取消對華人各項法規性的歧視，使華人和柬埔寨公民享有同等的法律地位(Chan 2005: 71)。

此時對在柬華人人口的統計依舊不一，但華人人口在 1990 年後逐漸增加則是學者間的共識。一般說法是在 1990 年間，在柬華人人口約占全柬人口 3%-5%(文紅欣、王賢淼 2004)，最少的宣稱華人人口為 20 萬，最多則認為柬埔寨有 40 萬華人，¹⁴其中金邊約有 10 萬華人(庄炎林、伍杰 1996: 62)。到了 2000 年在柬華人人口則分別有 40 萬(莫家耀，2000: 30)或 50 萬(邢和平 2002: 25)的說法。到了 2007 年更有一位日本學者估計在柬華裔有 70 萬人，佔柬國總人口之 5%(野澤知弘 2007: 62)。只不過此時的華人，除部份來自新加坡、香港、中國大陸或台灣之新移民外，90%均是在

¹⁴ 邢和平、彭暉(1997: 34)認為 1993 年在柬華人約有 25 萬；王世祿(2002: 50)認為 1990 年在柬華人約有 30 萬人；廖小健(1996: 39)認為在 1993 年華僑人口約 30 萬，約占全柬人口 3%；Edward(1996: 53)之討論，認為 1995 年柬華理事總會宣稱在柬中國人約有 30-34 萬人，其中金邊約有 20 萬人，中共駐柬大使館則認為當時約有華人 30 萬人，其中金邊有 18 萬華人。最誇張的說法為柬埔寨皇家科學院副秘書長杉春奔所說，其認為約有 50%的柬埔寨人口有華人氣血統(王士祿 2002: 50)。

東國出生且加入東國籍的華人。¹⁵如此境況，再加上 70 年代後華校教育的中斷，使華人已經充分融入柬埔寨社會 (Edward 1996: 3)。

(二) 1990 年後柬埔寨華校教育之重建時期

1990 後柬埔寨的華校教育，基本上是隨著經濟與文化因素發展而成的。首先，因大中華經濟繁榮，國際地位提高，形成世界華語熱，造成學習華文之經濟性與實用性提高(蔡振裕 2001)。其次，配合柬埔寨逐年實施之開放政策，包括 1987 年允許華人進行各種小生意，1989 年取消商業活動中政府需佔 30-40% 股權規定，更使得華人可自由在柬埔寨經商。再者，因柬埔寨也體認到華人人才對國家發展的重要，因而積極透過各種管道，爭取逃居世界各地之柬埔寨華人回柬定居和經營工商業，使柬埔寨華人社會再度活躍。雖然直至 1993 年，柬埔寨之華校教育、華文報紙、華文招牌均未開禁，同時在柬華人也還不能與大陸親友通信，但許多華人爲了生意及保持中華文化，已私下安排子女進行家教式的華語學習，¹⁶而柬國政府也並不加以取締(周中堅 1993: 47；蔡振裕 2001)。

而真正促使柬埔寨華校教育快速發展，則是文化因素的影響。這包括在柬埔寨華人，至此依舊保有強烈的民族情感與文化意識，因而在柬華社與各會館文教組，隨著柬國經濟的開放，均積極推展華校教育。更重要的是柬埔寨各級政府也開始提倡華語教學，如 1990 年 12 月 26 日柬埔寨民族統一陣線主席謝辛，不但促使柬華社最高領導機構「柬華理事會」的成立，並積極賦予該會推動華校教育的任務。此時不僅預示柬埔寨使用華文的合法化，更成爲在柬正式華校教育的啓始點(蔡振裕 2001)。而洪森總理親自捐贈磅湛省培華學校，和西哈努克港市華文學校所需土地，以及干拉省興中學校和育才學校的教室，也是柬國政府支持華校教育的明證(莫家耀

¹⁵ 另傅犧和張俞 (2000: 37) 對此時在柬華人還有柬埔寨華人和海外華人兩種說法，前者指在柬國出生的華人，而後者指原先爲在柬華人，1990 年前因戰亂出國，而又回柬的華人，又稱新興華人。

¹⁶ 1980 年末和 1990 年初，此種華文補習班很普遍，有時還分上午、下午和晚上來進行，至於教材主要是使用 1975 年前用過的新加坡舊小學課本 (傅犧、張俞 2000: 35)。

2000: 31；蔡振裕 2001)。

此時「柬華理事會」即是推動華校教育的主要機構，其隨著五大會館、十大宗親會和一個同鄉會的設立，¹⁷改名為「柬華理事總會」，成為柬華社最高的領導機構(蔡振裕 2001)。其下文教處與師訓處等單位，同時在各省、市、縣都有分會組織，¹⁸以籌建華人學校、培訓華文教師，分發華文教材等為主要任務(莫家耀 2000: 30)。2000 年 8 月 10 日「柬華理事總會」還創辦了《柬華日報》，扮演總會各項文宣傳達的工具(〈柬華理事總會成立 15 週年〉 2005)。至於此時華校教育可分別從重建情形、特色與困境三方面加以討論。

1. 華校教育的重建情形

此時整個華校教育的復課情形，以 1991 年 10 月於磅湛省棉末縣華僑公立啓華學校最先。¹⁹1992 年 5 月「柬華理事總會」更直接成立「金邊華校復課委員會」，²⁰負責與政府協調興辦華校事宜(蔡振裕 2001)。1992 年經柬埔寨政府同意新建或復課的學校即有 12 所，包括中央補校、蔡志強、坡隆邊、立坡、莎麗娜、華群和培文等學校，學生約共有 8,600 人(郝彥忠 2000: 66)。1994 年 6 月底在柬華校約有 50 多所，學生達 4 萬餘人(邢和平、彭暉 1997: 34)；1995 年全柬 19 省中有 14 省共有 60 所學校開學復課(江河 1996: 26-27；紫歆 1996: 19)。2001 年，整個柬埔寨共復辦 75 學校，其中超過 95% 柬華人子女就讀華校，有 15 所設有初中(蔡振裕 2001)。到了 2005 年在柬華校則達到 80 多所，學生 5 萬多人(〈中國海外華教考察團〉 2005；

¹⁷ 五大會館是潮州會館（端華）、福建會館（民生）、海南同鄉會（集成）、廣肇會館（廣肇）客屬會館（崇正），而十大宗親會是蔡氏、陳氏、吳氏、羅氏、郭氏、李氏、黃氏、楊氏、符氏、林氏，另外還有饒平鳳凰同鄉會。其中以潮州會館最具影響力，其約包括 80%，30 萬人之華人人口（莫家耀 2000: 30）。另有一說是 2001 年，柬埔寨之華人口，若依潮州、廣肇、海南、客家、福建各幫分析，各約佔 70、10、8、3、2%（邢和平 2002: 25）。

¹⁸ 到 2001 其附屬機構已達 103 個（邢和平 2002: 25）。

¹⁹ 啓華學校主要是由陳薯等人積極奔走成立的。在 1990 年當柬埔寨開放形勢較明朗時，陳薯就鼓勵太太鄒碧玲在家，免費教導十幾個華人子女認字讀書，俟 1990 年柬華理事會成立後，政府明確允許華文學校復課，陳薯克服了重重困難，使棉末啓華學校在 1991 年 10 月，成為全柬戰亂後第一所復課的華校（蔡振裕 2001）。

²⁰ 主要成員有蔡迪華、杜瑞通、林國安、鄭榮吉（蔡振裕 2001）。

〈柬埔寨華文教育回眸〉2002)。整體而言，此時華校數雖較 1970 年代 231 所少很多，但學生數則絲毫不減(邢和平、彭暉 1997: 34)。

此時華校教育主要仍集中在金邊，據柬華理事總會統計，1996 年 3 月金邊有 16 所華校，²¹另外還有私塾，以及晚上的中文培訓班(江河 1996: 26-27)，和華文補習班等萬餘人(文紅欣、王賢淼 2004)。潮州會館復辦之端華學校是柬埔寨最大的華校，其於 1992 年復辦，採用半日制國語教學，當時學生 1,700 名；1995 年設立分校，學生增至 4,500 名；到 2002 年則宣稱有學生二萬多人，成為當今世界上最大的華校(高偉濃、萬曉宏 2003: 36；蔡振裕 2001)。

而就華校教育發展的層級來論，隨著華校不斷地復甦，早期初高中的華校陸續復辦，同時更產生職業類群的課程。以金邊端華學校為例，2000 年即辦理高中專修班，至 2008 年 7 月共有高中專修班 13 屆、初中班 23 屆，當年並分別有 77 人和 374 人畢業(〈端華學校畢業會考〉2008)，2005 年更增設物理和電工兩大專業學科(〈端華學校增設電工基礎學科〉2005)。另外，崇正學校也於 2008 年辦理高中專修第 6 屆與初中第 17 屆，另外於 2005 年下學期增設綜合工藝學科(〈崇正學校畢業禮〉2008)。

只不過此時華校教育發展的困境，包括華校學歷不受柬埔寨政府的承認、教材、師資等問題，其中特別是經費不足的現象，已充份顯現。依柬華理事會副會長兼文教處處長杜瑞通表示，2002 年在全柬埔寨 78 所華校中，東北區、西北部、中部、西南部雖各有 22、14、18 和 11 所華校，但其中分別有 18、2、7 和 6 所華校不是關閉，即是面臨停課的困境(〈柬埔寨眾多華校面臨困境〉2002)。2007 年在柬華校更明顯有縮減現象，同樣依柬華理事總會統計，該年年底柬埔寨只剩 61 所華校仍開課，²²學生減至

²¹ 端華(分校)(學生達 8000 人)、集成、崇正、廣肇、培華、立群(分校)、培文(分校)、中山、中央、華群、聯友、新華、友誼等 16 所(邢和平、彭暉 1997: 34)。

²² 2007 年已知開課的學校為：卜迭棉芷省(培成公校*、中華學校*)、上丁省(光中學校*)、干拉省(振民學校*、端正學校*、育華學校*、謝辛國基學校*、培英學校*、洪森興中公校)、白馬市(明德公校*)、拉達那基里省(光華學校*)、波羅勉省(配青學校*、培才學校*)、金邊市(崇正學校、民生學校、端華學校、華明學校、廣肇學校)、桔井省(中華學校*、中山

3 萬餘人(〈方炳禎基金會助 33 萬〉 2007)。而在金邊較為有名的崇正和端華學校，近年來學生數也都有減少的現象(〈崇正 355 人喜獲畢業證書〉 2007；〈端華 932 人喜獲文憑〉 2007)。

2. 重建後華校教育的特色

重建後的華校教育，除仍有公私立之分外，還包括國語和簡體版為教材、多元學生族群、半日制或多班制教學、華文教育而非華僑教育等四項特色。

(1) 國語和簡體版教材:早期柬埔寨華校大都以各幫語言為教學語言，但 1990 年後復校或新辦的學校，則傾向以國語教學(陳予 2003: 46)。至於上課使用的教材，在 1995 年大陸和柬埔寨簽訂協定，由大陸暨南大學協助編寫華文和數學相關教材，並開始推展漢語拼音和簡體字，這使柬埔寨華校教育教材改以簡體字為主(李政 2004: 12；〈東華文教簡報〉 2005)。基此，柬華理事總會和潮州會館每年都聘請大陸之校長、主任和教師至柬任職²³ (邢和平 2002: 26)，而柬埔寨華校教師到中國留學或培訓也日益增多(〈四華校管理層今啓程北京〉 2005；〈廣東華僑中專蒞訪端華〉 2005)。

(2) 多元學生族群:華校教育多元學生族群的差異，主要來自兩項因素，一是因為一般華校入學年齡並不設限，因而造成各班學生之年齡差異很大(蔡振裕 2001)。另一因素則是因華語熱潮，使就讀華校的學生，不再局限華人，更有在地東裔和越裔學生。據柬華理事總會登記，1999 年 4 月全國華校在校學生 4 萬人中，光柬籍子女占 30%-40%(傅犧、張俞 2000: 38)。而依吳洪芹(1995: 16)之報導，在金邊端華學校學生中，華裔和東裔各佔一半。

學校*)、柴楨省(崇正學校*)、貢呷省(華僑學校*、樹英公校*、興民學校*、覺群學校*)、馬德望省(樹群學校*)、國公省(培英公校*)、菩薩省(培華公校*)、祿山市(華僑學校*)、實居省(啓華學校*、指南學校*、華僑學校*、東華學校*)、磅湛省(中華公校*、培華學校*、啓華學校*、新光公校*、華強學校*、培智學校*、開智學校*、養正學校*、民眾學校*、華僑學校*)、磅清揚省(華僑學校*)、磅通省(中華學校*、植英學校*、振東學校*)。*代表接受補助的學校。

²³ 2002 年在現有 900 名華校師資中，有 100 名來自中國(邢和平 2002: 26)。

(3) 半日制或多班制之教學:1990 年後復校的華校，其早先的校舍大多因戰亂而被柬人佔用，目前無力取回。因而，目前多數華校乃配合柬埔寨小學分上下午共同使用教室。一般情況，常是上午為柬校開辦柬校課程，而下午則由華人開辦半日制華文課程。而對華人學生，甚至是柬人而言，通常是半日讀柬校，半日讀華校。此舉雖然有利華人日後進入更高層學校，但因華校授課時間短，僅能著重華文和數學課程(文紅欣、王賢淼 2004)。另外，有部份華校，為了充份運用教室，還會採取一天三班制，分上、下午和夜間，三班交替使用教室(莫家耀 2000: 30)。唯不論是半日制或多班制課程，都將因柬埔寨政府在 2007 年開始推動之全日制柬埔寨學校，而受到嚴峻的挑戰(〈柬埔寨僑領盼中國政府支持〉 2004)。因而部份有獨立校舍的華校，如金邊立群學校於 1996 年，開始朝向全日中柬雙語制課程(洪群 2003: 17-18；〈廣東華僑中專考察團訪立群〉 2005)，這對華校而言，不但能使華校融入柬埔寨國家教育體系之中，同時更可擴展學生來源(〈黃煥明:新校舍落成〉 2005；〈實施全日雙語制〉 2005)。

(4) 華文教育而非華僑教育:1990 年後，柬埔寨華校雖然再度興盛，但其實早已失去華僑教育的特性，而成為一種華文教育。其原因，一方面是多數柬埔寨華人已入柬埔寨國籍，再加上前述多元學生族群的現象，因此很難說是以具中國國籍為對象之華僑教育。另一方面，目前部份華校，除部份仍以中華文化傳統為教材外，其實已考慮在地文化的需求，如在新柬華教科書中，當地文化 40%、中華文化 50%、世界文化 10%(文紅欣、王賢淼 2004)。特別在柬埔寨全日課程的發展，部份雙語制華校，更難純粹以華僑教育為宗旨，而較常是作為柬埔寨國家教育體系的一部份而發展。

3. 重建後華校教育的困難

至於重建後華校教育的困境，依 2001 年柬華理事會文教處主任杜瑞通表示，主要包括經費與設備短缺、師資素質不足、生源減少、教材的欠缺、教學與教育管理、教學目標等(〈柬埔寨華文教育的問題〉 2001)。

(1) 經費與設備短缺：面對柬國華校教育之推展，當前最大的問題在於經費與設備的不足，許多華校多年來皆需會館補助否則難以維持。如 2002 年雖然宣稱在柬有 78 所華校，但即傳出有 11 所華校因經費不足而停辦(高偉濃、萬曉宏 2003: 37)。另據柬華理事總會表示，2007 年全柬目前僅有兩家華校收支平衡(張戈西 2007)。影響所及，多數華校校舍與教學設備簡陋，無法滿足教學需要(莫家耀 2000: 32)。如早期端華學校一間教室擠滿 50-60 人，學校沒有活動場地，兩層樓才各有一間廁所(江河 1996: 29)。而如位於金邊郊區洪森興中公校教務主任陳明杰表示，該校 2001 年全校共有 800 名學生，但中文圖書僅有 300 多冊(劉力仁 2005)。

因而當前華校教育的推展，主要是來自熱心的華人個人捐助，²⁴和海外內外各團體資助始能維持。較著名的輔助團體，包括 2002 年附屬柬華理事總會成立之「柬埔寨華人文教基金會」(蔡振裕 2001)，2005 年成立之「世界越柬老華人海外教育基金會」(〈世界越柬老華人海外教育基金會成立〉2005)，柬埔寨之方炳禎文教基金會，²⁵大陸駐柬大使館和柬埔寨中華文化發展基金會，以至於台灣之知風草文教服務協會等²⁶(民生報 2005.3.25；郝彥忠 2000: 68)。

(2) 師資不足與素質不佳：柬埔寨華校師資素質不足，是另一個常見的問題。1992 年「中泰支援難民服務團」曾對金邊的立坡、中央、坡隆邊、莎麗娜 4 所學校 57 位教師進行調查，雖然達初中畢業教師有 33 人，佔全體教師 57.9%，唯年齡在 35 以下僅有 5 人；又柬華理事總會 1997 年曾對端華學校 137 名教師進行調查，有 55 人(佔全體教師 40%)未達初中畢業(李晨陽等 2005: 308)。到 2001 年端華學校 230 名師資，仍有 74.3%是高中畢業以下(蔡振裕 2001)。

²⁴ 如金邊商人鄭棉發、鐘貴強、方僑生等人。

²⁵ 2007 年受方炳禎基金會資助學校 43 所，比上期申請 37 校增 6 校，在其中 30 所申請之學校中，學生數在 50 以下 4 所，50-100 人 14 所，100-200 有 16 所，200-300 有 8 所，人數較多為干拉省加江市培英學校 325 人，噴吓省覺群學校 410 人(〈方炳禎基金會助 33 萬〉2007)。

²⁶ 2005 年知風草協會更力邀台灣四大國際救援組織，包括中華至善協會、台灣路竹會、伊甸基金會和羅慧夫基金會，共同組成「台灣之愛—柬埔寨聯合服務團」(黃旭昇 2005)。

爲此，相關國家團體紛紛對在柬華校師資素質之提升努力。如自 1999 年以來，柬華理事總會與大陸合作，一方面由中國國務院僑辦爲柬埔寨直接送來資深教師(〈柬埔寨華文教育回眸〉 2002)；另一方面，大陸各界也紛紛與柬埔寨辦理各式華校教師的交流與培訓。如 2002 當年，即有雲南昆明成人教育學院協助柬國開設函授班，以及大陸學者在柬埔寨開辦爲期一個月之華文教師巡迴培訓團(〈柬華社將助華校復學培訓教師〉 2002)；同年柬華理事總會也挑選 10 位華文教師，赴廣西民族學院進行爲期 1 個月之漢語專業培訓。再者，大陸更在柬埔寨直接協助柬華理事會辦理中專師範教師培訓班，培養小學華文教師(蔡振裕 2001)。該班至 2005 年 7 月 17 日止，共開辦五年 10 屆，培養 100 多位小學教師(〈師範畢業生實習總結〉 2005)。2003 年大陸還曾協助柬國華校，進行校長教學主管培訓活動(〈柬華校校長代表團赴上海參加培訓〉 2003)。

另外，由柬華理事總會與《柬埔寨星洲日報》辦理支援柬教師計畫，也自 2003 年開始。在《星洲日報》和星洲基金等熱心人士捐助下，至 2006 年共有 25 位大專畢業生，分配到柬國各省師資困難地區，教授華文、英文和電腦等科目(〈柬埔寨交接儀式隆重〉 2005；〈柬華理事總會與《星洲日報》簽署協議〉 2005)。唯上述各項努力，依舊無法有效改善華校師資欠缺或素質不高的問題(〈中國海外華教考察團〉 2005)。

(3) 生源減少：由前述華校重建情形的描述中，其實柬埔寨目前華校已出現下滑現象，2005 年原有 80 餘所的華校，到 2007 年只剩下 61 所。即使在柬裔或越裔學生入學，但仍然呈現華校生源減少的現象。其原因約有四項，其一是因柬文學校是義務且免費教育，而華校是收費教育，這對經費狀況不佳的華人子弟必然造成就學的困難。二是至目前爲止，雖然華校的畢業證書是由柬國政府發放，但柬國政府其實是不承認其學歷的，因而在華校畢業的學生，在無法參加柬國政府辦理之畢業與升學的統一考試，自然也影響生源的招收。其實這也是爲何在柬華校，有朝向中柬雙語全日制發展的原因。第三華語文的運用，其實在柬國並非普及，一般僅在金邊較爲需要，這也會影響其他省華人子弟就讀華校的意願。第四目前在

柬埔寨還有部份台商開辦之佛堂，吸引了部份華裔子弟就讀(侯瑜 2006)。

(4) 教材的欠缺：1990 年後整個柬埔寨華校之教材，經歷了多次變化。復辦初期主要是以改編自東華版教材來授課，但因其不符合社會需要，特別是數學之邏輯性不強而備受批評(江河 1996: 28)。1994 年 8 月柬埔寨華文教育代表團，得到馬來西亞董教總之贊助，引進馬來西亞獨中工委會課程局所編數學和華語教材，且一直延用至 2003 年止(〈東華校多採用馬董教總教材〉 2001)。其間，東華理事總會也與大陸暨南大學華文學院，成立了之東華教材編委會，並從 1995 年開始出版小學的華語和數學課本、練習冊和教學參考書等教材(蔡振裕 2001)。2002 年還成立全柬華校新教材籌備委員會，以統籌編寫柬埔寨華校中學新教材之工作(〈柬全國華校新教材籌備委員會成立〉 2002)。雖然柬埔寨華校，在中柬版的小學和初中教材陸續推出而獲致改善，但至 2005 年間華校初中級教材仍有不統一現象，而缺乏課外讀物的問題也還是存在(〈洪群玉澤:教材不一〉 2005)。

(5) 教學和教育管理之問題：隨著柬埔寨華校教育的不斷發展，目前各華校的工作已從初期的收回校舍、擴大招生之方針，轉而朝改革教學與提高質量為主，特別是在課程設計、課堂教學結構和教學方法等均不斷有改革呼聲(馬慶棟 2003: 2)。過去以教師抄黑板、學生抄和默背的填鴨式教學，備受討論(陳予 2003: 47)。而因授課時間壓縮，造成小學將歷史、地理和自然合為一科，或是中學無法安排物理、化學和體育課也是問題之一(郝彥忠 2000: 67)。再者，因入學學生年齡參差不齊，所導致教學之困難(邢和平、彭暉 1997: 34)，或是因教師待遇微薄，導致教師必須尋求第二或第三份職業，也備受學者的討論(邢和平、彭暉 1997: 34-35)。另外，有關普通話環境之缺乏，華人平日仍以方語交談，也是當前教學檢討的重點(蔣尊國 2005: 39-40)。

(6) 教學目標的問題：如前述在柬國的華校教育，似乎已從過去的華僑教育，轉而為一種商業取向之民族語言教育。特別是在柬國全日制教育的推行下，如何維持華校原有的教育目標，又不違背柬國教育體制的要

求，已成為當前華校必須積極克服的問題。依柬華理事總會文教處長杜瑞通表示，採取中柬雙語教學之全日制柬文班應是華校的目標，也是華校生存的關鍵。金邊之立群學校即是全日制柬文班的範例，該校在 2005 年有 61 名初中生參加全國會考，更代表華校教育融入國家教育體系的一個里程碑(余暉 2007；〈柬華總會指出辦全日制柬文班是華校生存發展關鍵〉2005；黃明煥 2006)。而 2005 由台灣知風草協會與國際獅子會合資興辦之巴薩柬文中學，不但是柬埔寨波貝地區規模大、學程最完整的中學，同時也是中柬雙語之全日學校，這也明白突顯整個華校未來辦學的方針(徐毓莉 2005)。

六、結論

簡單來說，柬埔寨政治與經濟上經歷許多困難與波折，而華校教育也同樣經歷相同的歷史情境。在華人人口、政治、經濟、文化等資源的消長中，這造成華校教育一種馬蹄型的發展型態。

就 1953 年前柬埔寨的華校教育，基本上出現一種資源豐沛，且低密度之組織生態發展。從華人人口資源來分析，當時由於法屬政府對華人採取寬鬆入境，且自治式的幫組織來管理華人，因而華人人口由初期 13 萬增至 42 萬人，就華校發展所需之學生來源分析，此時華校不但得到充份滿足，而有穩定成長；另就政治資源來論，當時在幫的組織下，華人可自由辦理華校，對學校課程與教學的設計，法屬政府通常也不加干涉，給予華校也很大的生存空間；在經濟文化資源上，因當時華人社會對母國文化的嚮往，任何經濟發展的背後均有傳承中華文化的期待，故當時各幫紛紛採用資助華校發展之公立華校的方式辦學，給予當時華校有更多的支持。雖然，當時中華民族有許多政治上的紛亂，但就柬埔寨華校之財政與教材等方面，也採取了積極有效的支持，為當時華校教育的發展塑造極為有利的空間。特別是在法屬時期，柬埔寨教育整體而仍屬未開發階段，主要的教育型態，包括寺廟教育、法柬教育和私立學校三類，在 1938-1939 年間

校數和學生的比例，分別是 980:193:170，和 38834:19965:8290，其中華校即約有 95 所和 4000 多名學生(Bray 1999)。因而就整個華校教育生存而言，當時的華校教育發展是有豐沛的利基與資源的，也因此造就 1950 年代以後華校繁榮的發展。

1954-1969 年間柬埔寨華校教育發展之外在資源出現極大的變化。首先，就華人人口因為柬埔寨的獨立，且希求同化華人的考量，使華人人口已不再有快速增長，因而就學生資源而言，並沒有很大的利基產生。在政治資源上，原先幫的自治組織，在柬埔寨獨立前已取消，再加上柬埔寨政府希望同化華人，因而對華校的設立、課程設計、教師的聘任，均有許多限制。雖然當時柬埔寨政府並沒有徹底的執行相關法令，但華校教育在政治資源的優勢也已失去。在經濟與文化資源上，此時華人社會原本應有更多經濟發展的基礎，同時在兩岸外交的支持下，對中華民族之文化也有更多的連繫與嚮往，支撐著華校之發展，只不過同樣基於同化華人的立場，不但在經濟經營條件上，甚至是與親人和母國文化的聯絡上也受到限制。就在這些環境的營造下，60 年代文化大革命對柬埔寨華校的滲透，導致華人報紙、華人社團，以至於華校全部遭到關閉。即使在當時整個柬埔寨教育組織生態，其實仍給華校有很大的生存與發展空間(Bray 1999)，但政治資源的全然斷絕，完全斷絕華校教育的機會。

1970-1990 年，此一階段的柬埔寨因政治局勢的紛亂，以及政治意識型態的影響，華校失去了所有發展的資源基礎。政治上包括紅色高棉或柬埔寨人民共和國皆全面歧視華人，在失去政治優勢的華人，同時也失去經濟發展條件，自然也令華校教育之資源全然消失。甚至，因紅色高棉政權對華人的屠殺，更使華校喪失辦學的學生基礎。即是此時整個柬埔寨學校教育發展的密度，再回到低度開發階段，但上述諸多資源的缺乏，使華校失去所有發展的利基。

1991 年後〈巴黎協議〉的簽訂後，使柬埔寨華校發展，再度出現一種資源豐沛的現象。從華人人口數分析，和平且較穩定的政權，不但使華

人人口不再外移，同時也反向地吸引早期從柬移出的華人再回到柬埔寨，甚至有來自新加坡、香港、大陸或台灣的新華人人人口，這對華校的發展必然有正面且積極的影響。而從政治面向分析，雖然 1990 年後柬埔寨並沒有恢復早期華人幫的制度，但各級政府對華人或華文學習的支持，其實也給予華校發展許多有力的因素；而經濟方面，主要是來自柬埔寨開放政策的推行，以及對華人一視同仁的對待，不但激勵許多華人經濟的提升，其對華校的開辦更在經費的支持，有了極大的貢獻。另外，在文化因素上，雖然此時柬埔寨華人大多已是在柬出生，但隨著大中華經濟區的發展，不但華語熱遍及全球，來自華人區之經濟文化的支持，特別是大陸已成為 1990 年後柬埔寨華校發展的重要影響來源。只不過在柬埔寨教育體制不斷擴張下，其免費且朝向全日制之義務教育的發展，已造成華校生存空間的壓縮，如何將華校融入柬國的教育體制？已是柬埔寨華校共通的問題，急需各華校積極因應。

簡言之，歷經百年發展之柬埔寨華校教育，在 1950-1970 年間發展的高峰中，1990 年後是否能持續成為一個熱潮，目前正接受許多外在因素的考驗。唯目前可以探知的是，第一階段明顯是一種華僑教育，特別是與台灣有著密切關係，展現出當前與東南亞各國相似的輝煌年代；然到了 1990 年代以後，雖然在柬國華校也呈現一股欣欣向榮之勢，但隨著華人入柬籍，以及其他多項因素影響，華校似乎已轉為一種華文教育。而這種華文教育，還將再因柬埔寨基本教育全日制的推行，可能再轉換為一種中柬雙語班的現象。另外，在此階段也因台灣與柬埔寨缺乏正式的外交關係，整個柬埔寨的華校教育，已全然成為大陸揮灑的舞台，1988 年前柬埔寨回台僑生曾高達 600 多名，然今日則是寥寥可數(梁明 1988: 48-49)。若是希冀台灣能提高柬埔寨華校教育的參與，那麼在政治、經濟、文化，甚至是華人口中，應該提供柬埔寨華校更多發展所需的資源，才是具體影響華校運作與發展可行之道。

參考文獻

中文部分：

- (2001)〈柬埔寨華文教育的問題〉。《東南亞華文教學通訊》。3: 16。
- (2001)〈柬華校多採用馬董教總教材〉。《東南亞華文教學通訊》。3: 20。
- (2002)〈柬全國華校新材籌備委員會成立〉。《海外華文教育動態》。1: 56。
- (2002)〈柬華社將助華校復學培訓教師〉。《海外華文教育動態》。1: 55。
- 文紅欣、王賢淼(2004)〈柬埔寨華文教育的現狀與發展〉。《九江學院學報:哲學社會科學版》。23: 94-95。
- 王士祿(2002)〈柬埔寨華僑華人的歷史與現狀〉。《華僑華人歷史研究》。4: 49-54。
- 江河(1996)〈柬埔寨的華文教育〉。《八桂僑史》。29: 26-29。
- 庄炎林、伍杰(1996)《華僑華人僑務大辭典》。山東:友誼出版社。
- 《民生報》(2005)〈旅行業者柬埔寨送愛心〉。3月25日,版B7。
- 宋鎮照(1998)〈我國與柬埔寨政經關係之回顧與展望〉。《問題與研究》37(7): 1-14。
- 李政(2004)〈本世紀初東南亞華文教育的發展〉。《八桂僑刊》5: 10-12。
- 李晨陽、瞿健文、盧光盛、韋德星(2005)《列國志—柬埔寨》。北京:社會科學文獻出版社。
- 邢和平(2002)〈柬埔寨華人華僑〉。《東南亞縱橫》9: 25-28。
- 邢和平、彭暉(1997)〈柬埔寨華文教育的過去和現在〉。《東南亞縱橫》74: 33-36。
- 吳洪芹(1995)〈海外華文教育復興之原因探析〉。《八桂僑史》28: 14-17。
- 周中堅(1993)〈柬埔寨華人滄桑四十年〉。《東南亞》2: 44-48。
- 周中堅(1996)〈戰後五十年柬埔寨華人的曲折歷程〉。《南洋問題研究》1: 24-35。
- 周中堅(2003)〈柬埔寨華僑華人史主要事件略述〉。《東南亞》4: 42-50。
- 周勝皋(1969)《海外華文學校教育》。台北:僑務委員會。
- 洪群(2003)〈柬埔寨華文教育的發展趨勢—華校融入國家教育體系〉。《暨南大學華文學院學報》4: 16-19。

- 郁漢良(2001)《華僑教育發展史(下)》。台北:國立編譯館。
- 郝彥忠(2000)〈柬埔寨華文教育全面復蘇〉。《海內與海外》。5: 66-68。
- 馬慶棟(2003)〈柬埔寨華文教育中語言定性問題的實證分析〉。《暨南大學華文學院學報》。3: 1-4。
- 高偉濃、萬曉宏(2003)〈東南亞華文教育發展—東南亞華人情況 2002 年回顧與 2003 年前瞻之二〉。《東南亞縱橫》。6: 33-37。
- 梁明(1988)《高棉華僑概況》。台北:正中書局。
- 莫家耀(2000)〈柬埔寨華人近況〉。《八桂僑刊》。3: 30-33。
- 莊國土(2004)〈二戰以來柬埔寨華人社會地位的變化〉。《南洋問題研究》。119(3):1-7。
- 許梅(2000)〈戰後柬埔寨華人社會的發展〉。《東南亞研究》。1: 12-16。
- 野澤知弘(2007)〈柬埔寨的華人社會〉。《南洋資料譯叢》。3: 61-64。
- 陳予(2003)〈柬埔寨金邊的華文教育事業〉。《海內與海外》。12: 46-47。
- 傅犧、張俞(2000)〈柬埔寨華僑華人的過去和現狀〉。《八桂僑刊》。3: 34-38。
- 紫歆(1996)〈柬埔寨復興中文教育〉。《東南亞信息》7: 18-19。
- 華僑志編纂委員會(1960)《華僑志—柬埔寨》。台北:華僑志編纂委員會。
- 華僑華人百科全書編輯委員會(1998)《華僑華人百科會書教育科技卷》。北京:中國華僑出版社。
- 黃明煥(2006)《戰後印支三國華文教育研究》。中國廣州市:暨南大學碩士論文。
- 廖小健(1996)〈柬埔寨華僑華人政策的發展變化〉。《東南亞研究》。6: 39-43。
- 齊堅(1999)〈紅色高棉時期柬埔寨華人〉。《炎黃春秋》。9: 52-55。
- 蔣尊國(2005)〈東南亞國家華文教育之比較研究〉。《東南亞縱橫》。8: 36-41。
- 黎莊(1958)《柬埔寨華僑教育》。台北:海外出版社。
- 蘇子(1954)《新生的高棉》。香港:自由出版社。

西文部分:

- Bray, M. (1999) *The Private costs of public schooling: Household and community financing of primary education in Cambodia*. Paris: International Institute for Educational Planning and UNICEF.

- Chan, S. (2005) *The Chinese minority in Cambodia: Identity construction and contestation*. Canada Quebec Montreal: Unpublished Master dissertation, Concordia University.
- Edwards, P. & Sambath, C. (1996) *Ethnic Chinese in Cambodia*. Phnom Penh: The Preah Sihanouk Raj Academy.
- Willmott, W. E. (1967) *The Chinese in Cambodia*. Vancouver: University of British Columbia, Publications Centre.
- Willmott, W. E. (1970) *The political structure of the Chinese community in Cambodia*. London: The Athlone Press.
- Willmott, W. E. (1981) "The Chinese in Kampuchea." *Journal of Southeast Asian Studies*, 12(1): 38-45.

網路資料:

- 《中國新聞社》(2002)〈柬埔寨華文教育回眸〉。11月28日。網址:
[http://tcfl-info.cn/article.asp?id=210\(2008/7/6\)](http://tcfl-info.cn/article.asp?id=210(2008/7/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2002)〈柬埔寨眾多華校面臨困境〉。3月7日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2002-03-07\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2002-03-07(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2003)〈柬華校校長代表團赴上海參加培訓〉。4月8日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2003-01-06\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2003-01-06(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈中國海外華教考察團〉。12月21日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-12-21\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-12-21(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈世界越柬老華人海外教育基金會成立〉。10月26日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈四華校管理層今啓程北京〉。4月18日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-04-18\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-04-18(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈柬埔寨交接儀式隆重〉。2月28日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-02-28\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-02-28(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈柬華文教簡報〉。5月9日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06(2006/1/6))

- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈東華理事總會成立 15 週年〉。12 月 26 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈東華理事總會與星洲日報簽署協議〉。12 月 17 日。
網址:[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-12-17\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-12-17(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈東華總會指出辦全日制東文班是華校生存發展的關鍵〉。7 月 13 日。網址:[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-06-29\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-06-29(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈洪群王澤:教材不一〉。12 月 21 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-06(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈師範畢業生實習總結〉。1 月 3 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-03\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-01-03(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈黃煥明:新校舍落成〉。3 月 29 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-03-29\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-03-29(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈端華學校增設電工基礎學科〉。6 月 29 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-06-29\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-06-29(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈廣東華僑中專考察團訪立群〉。8 月 16 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?sec=229&sdate=2005-08-16\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?sec=229&sdate=2005-08-16(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2005)〈廣東華僑中專蒞訪端華〉。8 月 12 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-08-12\(2006/1/6\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2005-08-12(2006/1/6))
- 《柬埔寨星洲日報》(2007)〈方炳禎基金會助 33 萬〉。12 月 24 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/4618\(2008/6/28\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/4618(2008/6/28))
- 《柬埔寨星洲日報》(2007)〈立群假期教師培訓〉。8 月 31 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/print/185\(2008/6/28\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/print/185(2008/6/28))
- 《柬埔寨星洲日報》(2007)〈崇正 355 人喜獲畢業證書〉。7 月 30 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/165\(2008/6/28\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/165(2008/6/28))
- 《柬埔寨星洲日報》(2007)〈端華 932 人喜獲文憑〉。7 月 29 日。網址:
[http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/162\(2008/6/28\)](http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/162(2008/6/28))
- 《柬埔寨星洲日報》(2008)〈崇正學校畢業禮〉。1 月 21 日。網址:

<http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/5546>(2008/6/28)

《柬埔寨星洲日報》(2008)〈端華學校畢業會考〉。1月7日。網址:
<http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/4626>(2008/6/28)

《華聲報》(2005)〈實施全日雙語制〉。1月21日。網址: http://news.cinhuane.com/overseas/2005-01-21/content_2491462.htm(2005/12/27)

《廣東僑網》(2004)〈柬埔寨僑領盼中國政府支持〉。11月19日。網址:
<http://www.gdoversearchn.com.cn/whhq/hwjy/200306160036.htm> (2005/12/27)

余暉(2007)〈柬中雙語全日制—華校持續發展的最佳選擇〉。《華商日報》，6月8日。網址: http://www.thecommercialnews.com/news_detail.php?No=23&type=education&news=ok(2008/7/15)

侯瑜(2006)〈復興轉型融入—柬埔寨華文教育的現狀和發展趨勢〉。《廣東僑網》。網址:<http://big5.southcn.com/gate/big5/gocn.southcn.com/qw2index/2006dzkwlsfbq/200610100040.htm> (2007/4/30)

徐毓莉(2005)〈助貧童教育台灣知風草在柬埔寨興辦中學〉。《台灣路竹醫療和平會》。網址: <http://www.taiwanroot.org/htm/018-04.htm>(2007/5/1)

張戈西(2007)〈5萬美元資助華教〉。《柬埔寨星洲日報》10月7日。網址:
<http://www.sinchew-i.com/cambodia/node/208> (2008/6/28)

黃旭昇(2005)〈台灣之愛 五社團聯手赴柬埔寨助戰火下民眾〉。《台灣路竹醫療和平會》。網址:<http://www.taiwanroot.org/htm/018.htm> (2008/5/1)

劉力仁(2005)〈柬埔寨華校求材若渴〉。《大紀元時報》。3月22日。網址:<http://www.dajiyuan.com>(2008/06/30)

蔡振裕(2001)〈柬埔寨華人系列〉。《柬埔寨星洲日報》。3月23日。網址:<http://www.sinchew-i.com/cambodia/content.phtml?Sec=229&sdate=2001-03-23>
(2006/7/6)

全球化前瞻策略：新加坡淡馬錫經驗

吳鯤魯*

中文摘要

淡馬錫控股及其旗下企業在全球化階段，歷經不同時期的國際經濟危機，不盲目遵從新自由主義要求，服膺於整體新加坡國家機關的因應策略，逐步改革，從傳統的國營企業調整為政聯企業，再轉型成兼具主權財富基金功能的組織。尤其越到晚近，淡聯企業不再僅僅被動回應外在環境變化，反而依存於既有制度路徑，預先掌握未來內外可能趨勢，先期規畫轉型，從而走出自己獨特的道路。當前挑戰主要還在於如何化解對外投資的阻力，特別是國際競爭與國內獨大的矛盾。

關鍵字：前瞻策略、國營企業、政府關聯企業、主權財富基金、淡馬錫控股

* 作者為銘傳大學公共事務學系暨通識中心助理教授。

本文收件日期為 2008 年 8 月 30 日，接受刊登日期為 2008 年 10 月 2 日

Anticipatory Strategy in the Age of Globalization: the Experience of Temasek Holdings of Singapore

Kun-Lu WU

Abstract

In spite of the ideology of Neoliberalism, Temasek Holdings and Temasek-Linked Enterprises following responsive strategy of the State of Singapore, weathering episodic international economic crises in the age of globalization, reformed itself from State-Owned Enterprises to Government Linked Enterprises, and then acquired a sovereign wealth fund status. In recent times, not only reactive to the changes of the environment, on the contrary, dependent on the existing path, Temasek successfully anticipate the tendency, plan transition in advance, and walk out its own way. The challenge ahead resides in the contradiction between international competition and domestic monopoly, which hinders further outward investment.

Keywords: Anticipatory Strategy, State-Owned Enterprises, Government Linked Enterprises, sovereign wealth funds, Temasek Holdings

本文¹探討新加坡淡馬錫控股(Temasek Holdings)及其旗下企業(下文依新加坡國內稱呼簡稱「淡聯企業」, Temasek Linked Enterprises)的全球化前瞻策略。最近卅多年來, 各個淡聯企業先後由傳統的國營企業(State-Owned Enterprises) 改革成為新型態的政府關聯企業 (Government Linked Enterprises, 下文簡稱政聯企業), 並納入形成淡馬錫控股; 最後淡馬錫本身再轉型成兼具主權財富基金(sovereign wealth funds, 下文簡稱國富基金²) 功能的組織。淡聯企業總是領先亞洲地區其他國家由政府主導的營利組織, 在轉型的路上屢創新猷, 並維持快速成長與獲利, 藉此增強新加坡的經濟實力與綜合國力。淡馬錫的逐步改革標誌著東南亞經濟成長最迅速國家的重大趨勢, 並隱含「亞洲發展型國家機關」的未來動向,³值得深究。

同一時間正值國際政治經濟體系的全球化階段, 世界各地經濟體的相互依存度加深, 任何危機的出現都有可能向外發散, 形成區域性、甚至全球性的衝擊, 影響所及, 沒有任何國家可以忽視, 必須有所對應。對小型開放經濟體而言, 跨國經濟互動尤其密切, 外在環境變化往往帶動國內生產要素價格變動, 與不同生產部門的市場結構轉變, 相應的在政治體系中不同勢力的議價權有升有降, 進而引發政經制度的改變。總而言之, 國民經濟體的自主約制作用在全球化衝擊下已大不如前(Garrett and Lange 1996: 52-54; Berger 2002: 45-51), 小型開放經濟體更是如此。1980年代之後世界各國並且在英美率先倡議的新自由主義思潮下, 對內倡導小政府、企業化政府、解除管制, 採行的則是減少政府消費, 優先解決財政與福利體制缺乏彈性的僵化問題, 降低重分配支出與公營事業的公司化、民營化或私有化等政策; 對外則以提升競爭力為要務, 開放對外經貿交流、解除資本流動控管。雖然各國採用的因應策略與實施步驟並不一致, 但新自由主義的政策理念基礎似乎深植於多數國家的決策者心中(Cerny 1997: 262-265;

¹ 本文部分資料得助於作者主持的 2004 年度國科會研究計畫「新加坡政聯公司及土地取得政策」編號 NSC93-2414-H-130-001-, 特此致謝。部分內容曾以初稿發表於「從「國企」到「政聯企業」: 新加坡經驗」, 台灣公共行政與公共事務系所聯合會 2006 年年會學術研討會, 2006 年 6 月。

² sovereign wealth funds 在日文文獻有以漢字譯為「國富基金」者, 簡略而傳神, 本文從之。

³ Haggard (1999); 發展型國家的討論參見 Meredith Woo-Cumings (1999)。

Jessop 2002: 29-31)。

反觀新加坡的確深受全球化影響，獨立建國以來屢屢遭逢國際政經環境鉅變，但面對相繼發生的國內外政治或經濟危機，政府仍持續進行對淡聯企業的前瞻性改革，方向看似承襲新自由主義思潮，其實並不盲目地全盤接受；也並非僅僅被動對應外在環境變化，反而依賴建基在既有制度路徑的策略，預先掌握未來內外可能趨勢，先一步漸進轉型，讓淡馬錫走出以政聯企業為主體的獨特發展道路，如今甚至已成為區域各國取經效法的對象(吳鯤魯 2007)。

本文首先分別介紹國營企業、政聯企業與國富基金的性質，並特別著重在全球化影響下東南亞的區域涵義；其次以國家策略調節論分析新加坡政府面對新自由主義思潮的策略運用；最後藉由淡聯企業沿革來闡明其轉型經驗與配合新加坡政府前瞻策略的運用。

一、核心概念

國營企業、政聯企業與國富基金都是由主權國家機關主導並以投資獲利為主要目標的組織，三者性質上因為政府掌握手段不同而有所區別，但由於實存經濟現象變動不居，所以並非彼此涇渭分明，全無交疊的部分。

為理解上述三個概念的區辨，首先釐清營利組織之投資類別當有所助益。一般而言，投資可依性質分為直接投資與間接投資。前者指具有持久性利益之投資，會計報表上包括股本投資、再投資收益等，一般表現為購入實物資產如：工廠、機器設備與原料存貨等，屬於實質生產性的投資；後者則指針對資本利得而進行如股票、債券、有價證券或衍生性金融商品等組合性投資，多以持有金融資產形式存在。間接投資主要涉及投資者與被投資標的間財務關係或資源移轉關係，相對的，直接投資就不止於此，一般還牽涉到投資母體對投資對象控制權的取得。換言之，直接投資是投資一方組織結構的擴張，在時間方面一般而言較少是短期進出，而屬於中長

期投資。

國際貨幣基金(IMF)等國際財經組織的定義常以持有公司股票百分之十為界線，區別對海外的直接投資與間接投資。不過由於投資形式複雜萬端，現實經濟運作中並不容易截然區分，就廠商的投資擴展而言，還存在著諸如授權、委託代工、技術合作或策略聯盟等各種中間形式。特別由於併購手段的風行，由間接投資轉變為直接投資常常是一線之隔，很容易跨越。

國家機關掌控營利組織的投資活動，也可就以上區辨來簡單對應。大致上可說國營企業主要從事政府直接投資為主的活動，涉入生產功能最深，二次大戰之後各國國營企業多集中於國內投資。東南亞許多國家的政聯企業雖以國內投資為主，但已不乏對海外的實質性投資與組合性投資。至於新興的國富基金固然同樣屬於主權國家機關為獲利而進行的投資，但多傾向間接投資與長期股權投資，且海外投資所佔比重特別高。

（一） 國營企業

分開來看，國營企業在既往研究中一向是探討政府直接介入生產功能或國家資本主義的重要概念，國際機構如世界銀行等長期以來就國營企業採取一貫的界定方式，意指政府經由持有股份並掌控直接經營權的企業，政府藉由企業銷售商品與勞務而獲利。但在此定義下並不包含由其他預算手段挹注之營利組織，也不包含教育、健康或基礎設施維修等特定事業與活動，同時為免討論複雜，常常專以非金融業為限，許多由政府掌控的金融機構常不在討論之列(World Bank 1995: 26, Box1.1)。

歷來各國國營企業成立時有各式各樣的動機，諸如：一、意識形態的理由：以共產主義、社會主義、法西斯主義或民族主義等作為政體正當化基礎。二、軍事的理由：譬如為戰爭作準備或為進行戰後重建。三、社會的理由：為增加社會全體或特定群體的就業機會、為穩定勞資關係、或在開發中社會設法形成替代民間角色的工業化主體，以打造傳統社會本來缺少的企

業精神。四、經濟的理由如：1、當市場失靈造成負面的外部效果、資訊流通不完全，或為形成公共財，或有自然獨占之必要；2、加速促進經濟成長；3、對民間企業甚至產業界整體進行救援紓困；4、為穩定資源分配，或為促進公平的競爭環境...等等(Toninelli 2000: 6-8)。

目前已開發國家的國營企業走向沒落，多數討論國營企業的文獻連關鍵詞都已改為「私有化」或「民營化」(Toninelli 2000: 21-22)。相關文獻計算並權衡可能導致各方在有關效率、福利或權益等價值的變動，卻忽略政府於市場中提供商品或勞務的動機、原因與變遷軌跡，以及相應的政府直接介入生產領域各種創新變形手法。純粹就概念來分析，以國家機關與民間分別為主體，並將企業的所有權與經營權分開來，所有企業至少可以有以下四種類型(如表一)：一、國有國營，二、國有民營，三、民有國營，四、民有民營。但在新自由主義認定的理想市場競爭情境中，應該全力而積極地推動國營企業民營化，只讓民有民營(表一的灰色網底部分)的企業合理地存在，國營企業固然不宜，其餘混合型態則都是過渡階段。尤其第三類型民有國營企業，即民間具所有權卻交由政府公部門去經營的企業似乎極其罕見，或甚至因為國家機關的公權力性質而難以想像政府竟然會替民間股東「打工」，或認為這樣形同政府協助民間投資者獲利。對於新自由主義者而言，此種作法不過是表示政府沒有誠意推動民營化而已(薩瓦斯著，黃煜文譯 2005: 319-20)。

但略微探究實情就會發現並非如此簡單，在國營企業改革的過程中確實常發生民有國營的狀態：一、民間機構投資興建公共設施，在特許期間內出租給政府營運，以租金回收成本後再進行設施所有權的移轉；二、為備戰、戰爭或戰後重建而暫時徵用民間企業資產，或為對民間企業救援紓困而暫時接管經營(Toninelli 2000: 5)；三、在國營企業向民營化過渡的階段，由於民間僅有資金但缺少經營能力，政府仍為負擔政策責任而繼續經營；四、國營企業對外投資時依地主國法律，當地合資對象須掌握所有權而為權宜安排；五、機構投資者、創投基金或私募基金等以短期併購等財

表一 企業類型

所有權 經營權	絕對多數股 權	相對多數股 權	有影響力的少 數股權	極少數股權	零股權
政府經營	國有國營	國有國營	民有國營	民有國營	民有國營
民間股東經營	國有民營	國有民營	民有民營 政府財務投資	民有民營 政府財務投資	民有民營

資料來源：作者自製。

務操作獲利為目標，即使掌握所有權卻寧可由原來的政府經營團隊繼續工作；六、政黨、派系或政客藉掌握公權力而圖利民間投資者，將國營企業釋股並合作經營(Gomez 2002: 4-6)；七、的確，以上各種情形都可能被詮釋成是向民營化過渡的階段，但政府刻意使過渡時間不斷延長，甚至因情勢變遷而轉向重新國有化的目標。

姑且不論政府設立國營企業基於各式各樣的動機，結果常能藉之掌握及運用社會經濟資源，從而增加權力運作空間，促進自身及盟友的利益。如果針對國營企業的任何改革方案不能結合有效的投資措施及衝突解決機制，單靠民營化未必能提昇總體經濟調整能力(Rodrik 1999)。

何況前述就國營企業所作定義，是較為狹隘的，在東南亞複雜的政治經濟結構中，特別是當前國際上企業組織多樣化的情形下，並不太能掌握實存世界的重要因素。首先，政府掌控經營權就持有股份的比例在各國法律規定上有所差異，尤其大型企業集團多採用交叉持股與轉投資多層控股等形式掌握龐大產業，常使得實質控制的公司比例和表面上的比例並不相同(Lang 2005)。其次，就此定義，針對政府持有部分股權或僅進行財務投資，並不直接由政府經營，卻握有黃金股份或法定人事權等而得以間接掌控的企業，也疏於分析。再者，許多國營企業即使經過表面上的民營化後，政府仍能藉由其他政策手段如財政挹注而如臂使指，運用自如。最後，國際企業界目前大多由金融控股公司或投資銀行位居體制指揮高地，對生產事業加以掌控，焦點集中在非金融業、特別是製造業與資源汲取產業，又忽略更多重要的事實(Block 1992: 281)。

（二）政聯企業

以政聯企業為核心概念應更有助於分析較常被忽視的上述第三類型，即民有國營企業的特殊現象。事實上，專事研究東南亞企業的學者從組織理論對戰後東南亞各國現代大型企業加以分類，提出不受東南亞各國社會文化系絡所限，按照區域體制化與全球化力量而產生的歷史階段分析架構，指出新型態企業組織的存在，統稱政聯企業，發生於去殖民化的階段，因應東南亞地區國族主義興起，獨立建國的需求，展現不同於以往殖民商社或家族企業的新型態企業組織(Carney and Gedajlovic 2002: 31-33)。

政聯企業可界定為：國家機關基於公權力而擁有控制權的企業：包括政府或直接掌握多數股權，成為企業的擁有者；或雖然只擁有少數股權但藉由特定地位與法令規章得以直接介入經營的企業。就本文的界定，表一除灰色網底之外的其他類型都屬於政聯企業的定義範圍。東南亞各國普遍因不同歷史緣由而具有各式各樣的政聯企業，但體制有異，表現良莠不齊，其中新加坡淡聯企業特別出類拔萃，績效卓越(吳鯤魯 2007)。

就組織邏輯而言，政聯企業服從於雙重目標，除了營運獲利之外，一般還須完成政府要求的特定使命。因此政聯企業常享有獨佔或壟斷地位，但其投資報酬率有時不免受政府法令規範限制，即使不採取上繳利潤的方式，但至少得到默示同意(Carney and Gedajlovic 2002: 46-47)。

就政聯企業的優勢而論，原本在當代公司治理中，所有權、決策權經營權的區分就是主要的趨勢。由於董事會享有法定決策與監督執行者的權力，雖然所有權屬於股東全體，日常工作執行由經營團隊負責，但重要決策的最終控制權一般歸屬於董事會。當董事會中有持股比例很高的大股東，並且積極介入公司決策時，控制權就可能旁落到少數積極的大股東手中 (Giddens and Held 1982: 189-91)。而在國營企業的改革過程中，由國家成立控股公司統一各機關管理指揮與調度所有公股投資企業的事權，並獨

立專業地行使，以避免造成各種弊端，是由新加坡淡馬錫率先開創的模式(王文字 2001: 59-62)。國家級的控股公司因此得以統合各領域與各層級的企業，打破條條塊塊的畛域界線，求取適當規模及經營綜效。同時又能透過所有權與經營權的區分，保持各企業體獨立經營，人事與管理不必受到政治勢力的挾持或不良干預。特別是當國家機關持有高比例股權的企業，無論在法律上是否界定為國營企業，也無論國家機關的投資目標是以實質生產或財務投資為主，控制權都會因為大股東是具有合法強制力的政府而相互支援並強化。

即使不論控制權，單憑掌握部分股權，國家機關作為主要股東，就更方便於接收與傳達可靠的訊息，必要時可參與促進有益於未來本土發展的決策投票，也有否決權對付任何不利的決策。換言之，藉由全球化後的政聯企業作為平台樞紐，占有全球政經網絡中的策略性地位，提倡創新體系，國家機關可以促進本土競爭力(Bellini 2000: 44)。

(三) 國富基金

國富基金是政府在官方儲備之外，以持有的外匯資產成立的投資基金，一般由獨立於中央銀行與財政當局之外的專業投資機構經營管理。多數成立基金的國家多因身為能源生產國，或由經常帳順差累積鉅額外匯存底，提存部分外匯資產而成立。國富基金一般較常進行財務投資與長期股權投資，而且因為以外匯資產為持有形式，通常主要進行對海外的投資。正因作為主權國家向外投資臂膀，象徵意味深長，才會造成金融全球化的市場中「國富基金」馳名國際(Kimmitt 2008: 119；小森正彥 2008: 3)。

傳統上政府持有資產的最大目的是使國內社會避免金融危機造成危害，投資以容易兌現之標的為主，由於美元仍主導國際金融體系，直到目前為止，美元資產、特別是美國國債與等級相當的債券仍是最常持有的資產。然而為求擴大積累，一些國家的國富基金卻改弦易轍，向區域與全球尋求不同於傳統思維的投資機會，投入稍具風險性的資產，追求更高的投

資報酬率。尤其近年來油品類的天然資源商品價格高漲，中東產油國、俄羅斯、中國，再加上亞洲新興工業化國家的國富基金成為全球金融資產重要買家，進一步涉足歐美的一些重要行業與基礎設施管理，如銀行、港口、股票交易所和能源公司，甚且擴展到房地產、私人股權投資、商品期貨、對沖基金與衍生性金融商品等非傳統類投資類別(Truman 2007: 3-8; 吳鯤魯 2008b: 1-3)。

以往研究金融全球化的文獻普遍認為，全球化的推進使開發中國家裡持有或中介外匯的業者有更強的政治議價能力，包括：流動資產持有者、出口相關行業、國外債權者或外來投資者、作外資中介的金融機構以及多國籍金融機構，一旦一個國家出現國際收支危機，由於怕自己的資產價值縮水，就會爭先恐後撤出資金。通常碰到這樣的危機發生，國家機關為取信於國內外的債權者或投資者，多數會進一步開放資本管制 (Haggard and Maxfield 1996: 41-61)。

但是愈益擴大的國富基金風潮顯示，金融全球化對於主權國家構成另一種型態的結構性約制，當資訊數位科技進展迅速，金融體系國際整合搭配電信化、資訊化與金融產品衍生創新，使得全球化下的金融交易行為取向越來越從「投資」轉變為「收益」，交易架構則從靜態保值的架構，轉變為利用資產價格微乎其微的波動和差價套利累積而獲利。此外尖端的生產者服務業(producer services)集中於全球城市(Sassen 1995: 33)，稅務天堂與名目金融中心等境外區域更容許國際金融行為者脫法避稅(Palan 2003: 114-127)。

如此的金融全球化，造成未雨綢繆及相互競爭的壓力存在於國際體系的個別成員之間，迫使許多國家的政府不得不構思建立順從市場規律及經濟發展的需求，跟上經濟競爭對手的腳步，採用進步創新的資產累積手法，用以提昇國家財富與資產運用效率。國富基金於是成為在金融全球化形成的競爭年代中，國家機關對外投資於高報酬資產的重要統合手段 (吳鯤魯 2008b: 5)。國富基金的興起相當矛盾的說明一件事實，就是國家機關

一樣能夠在國際金融市場中成為持有或仲介外匯而具備主動性的行為者，並不是只能擔任國內金融管制功能而已 (Jessop 2003: 6-8)。

二、國家策略理論

如何扣緊新加坡淡聯企業接受全球化的挑戰，調整組織，由國營企業轉型為政聯企業，其後再加添國富基金功能，並強調競爭力，從事推動改革的前瞻策略？本文嘗試以國家策略理論加以分析。

鞏固領土，區分疆界內外，汲取資源，原本是國家機關求取存續發展的一致要務，不過國民經濟深深鑲嵌於社會中，各國社會整體意志展現的主要目標並不一定全然相同。尤其國力與國家地位的變化對國家機關的生存發展影響仍相當大，即使在對外經濟互動中，國家機關也必須重視經濟競爭結果所造成的相對利得(relative gains)，以及相對利得是否對本國在體系內所處位置之變化，或國力之升降造成影響(Moran 1996: 184)。在不同的文化脈絡、時代氛圍與國際環境的條件下，國家在經濟活動中主要策略的目標究竟是為增進優勢社群利益，或為提昇大眾福祉；為強化社會團結，或為求國富兵強，必須視社會對經濟活動的期待而定，不一而足(Evans 1995: 12-14)。因此，國家機關在經濟活動中的角色，可以是輔助性、管制性，但也可能符應社會需求，進行廣泛深入的行政指導，或直接介入生產性活動。一般來說，就發展時間向度而言，較晚整合進入世界性資本主義競爭體系的國家，為求提升相對利得與本身在體系內的地位，越可能由國家機關直接介入生產活動，以達成經濟發展或安定社會等目標(Canak 1984: 8-10；Gilpin 1996: 415)。

由於公部門調節策略複雜萬端，幾乎所有經濟行為者都深深涉入，涉及利害關係的行為者更常以工具利益的爭奪為中心展開攻防戰，以促成特定的資源利用與分配模式，追求隱藏在各種制度、組織、團體規則與意識形態裡的工具利益(蕭全政 1988: 53)。有關國營企業的改革方案也是如此，

必須放到更廣的脈絡下，才能得到更透徹的分析。

質言之，反對政府干預經濟運作，相信市場最具效率的新自由主義源於西方國家，特別是英國和美國對 1970 年代後期經濟出現停滯性通貨膨脹的反省和經濟體制轉型的經驗。新自由主義對於開發中國家的影響，是透過國際貨幣基金和世界銀行等國際經濟機構，將東亞發展成功的經驗詮釋成採行市場經濟與對外開放等自由化政策。其後接續發展出來的全球化思潮要求的是跨國界的人員、貨物、勞務、資源、資訊、資金、以至理念、形象與規則的交往流動越來越方便，國家機關降低對這類跨國交流的控制力。主要政策工具則有：經濟自由化，公營事業公司化與民營化，對外開放，和其他塑造安定的總體經濟環境的政策工具(Bellini 2000: 27)。

然而在實存世界裡，全球化只是一種不均等的市場化過程。在此過程中，以貨幣交換為媒介、由契約加以規制的市場交易型態，逐步替代甚至摧毀以互惠義務為基礎的傳統經濟生活組織。結果加重市場原則對傳統社會組織的破壞，全球市場的週期性波動與專業分工架構下相互依存所造成的脆弱性，常導致受衝擊的民間社會不得不自我防衛，以集體行動緩衝或抗爭，並經由國家機關政策免於市場摧毀性力量的橫行。反向而論，市場的特質仍會衝擊保護的藩籬，相互抗衡(Cerny 1997: 257)。問題是，全球化的約制與機會對於擁有不同經濟稟賦的群體顯然會造成差別待遇。簡單說，就發展程度不同的國家而區分，較有利於有能力對外投資的國家，而非發展不足的國家。就形塑新體制的結構與論述權力而言，跨國企業及其商會所擁有的政經資源、遊說能力與動員支持力量都是活動比較局限於本國的工會或消費者團體望塵莫及的(Bieling 2007)。

在國際政經體系中，不論就擁有的資源種類、數量，及土地人口帶來的戰略縱深來比較，小國都比大國更容易受到外在環境的變動而威脅損害其生存權益，當國家的財經策略錯判形勢，損失絕對比大國更為嚴重(Katzenstein 1985: 20)。新加坡是個迷你小國，又是重要的亞洲金融中心，對外開放程度很高，因此非常容易受到全球化下金融波動的衝擊。對新加

坡而言，缺乏天然資源，腹地狹小，為應付不時之需，財政剩餘的積累一向十分重要(Singh 2007: 13)。換言之，無論是政聯企業改革或國富基金的對外投資都有國家在世界資本主義體系內的競爭意涵，重視因而獲取的相對利得，以及對本國在國際競爭體系內位置的影響。在金融全球化形成的競爭年代中，國富基金尤其成為國家機關統合對外投資於高報酬資產的重要手段。國家機關藉之善用投資組合以增加財富，提高存底價值、維護國家債信，協助經濟發展，提昇綜合國力，甚至使金融體系的能力超越實質經濟生產的水準。國家機關得以經由掌控的資源與財政收入獲得更多足供對內調節、對外競爭的資源 (吳鯤魯 2008b: 4)。

溯本追源回顧新加坡的歷史，可看到這個國家極其特殊的發展軌跡。到 1965 年歷經戰後政治動盪艱辛過程才獨立的新加坡在經濟發展路向上並非全然隨心所欲，輕易實現其政策意圖的。相反，小國寡民，又是東南亞唯一的華人國家，面對並不友善的諸多強鄰，生存危機感十足。不過新加坡政府抓緊每一個機遇，善察國際經濟動向，加強本身的戰略縱深。為人稱道的亞洲金融中心就是先化解生存危機又趕巧抓住國際金融大成長機遇的結果(吳鯤魯 2004)。然則，如政治經濟學對發展的研究文獻顯示的，一旦有效解決危機的政策工具與因應模式形成，「治國之道」(statecraft)帶動政治經濟的制度叢結，可能轉果為因，既有的政策工具、模式與成就造成此後的「路徑依賴」，導引進一步的改革(Grindle 2000: 350)。

相對於只能被動回應(reactive)外在環境變化的新自由主義策略，實施前瞻(anticipatory)策略的政府則相信營利組織有其公共性質，不能完全放任不管，必須重視組織治理，並且經常深入掌握資訊，統合運用各樣政策工具，以求長期與產業的共同發展(Coleman 1999)。配合其他條件，此後新加坡國家機關的調節策略越來越能預見趨勢，先期規畫，早一步推出即時因應的對策；不再只是被動因應全球化下各種情勢的激變。

的確新加坡政治體制的民主化未竟全功(Mauzy 2006: 55-58)，但是教育發達，政治清明，經濟成長快速，名列全球前廿五名的富裕國家，國家

治理的績效卓越。形成對外開放，經濟自由程度相當高且極具競爭力的經濟體。被認定為相對於全球民主化浪潮的「亞洲例外」的榜樣，亞洲的威權國家如中國都想瞭解甚至倣效(Diamond 2008: 208-212)。不過改革的機會結構受到體制的影響形塑，並非任何國家都能從中學習，或就此找到有益於未來政經發展的策略，就算有所領悟，也多半無法在不同的既存體制約制下學步(Grindle 2000: 347)。到目前為止，新加坡經驗仍是在其特定複雜歷史結構下有待探索的特立獨行例子。

總而言之，新加坡政經體制呈現的典型性質很難應用既存的理論範型檢視，提出資本主義國家調節策略理論的著名學者 Jessop 因此批評傳統的「自由市場論」與「自主國家論」都因為過度經濟主義的理論缺陷，忽略東亞國家在體制、策略與政策的一貫性，不能有效解釋在變動的國際政經體系中異軍突起包括新加坡在內的東亞新興工業化國家的因應策略(Jessop 2002: 24-25)。相較於先進資本主義國家的積累體制，Jessop 認為東亞新興工業化國家長期採取的體制可稱為「李斯特式工作民族國家」(Listian Workfare National State)。體制特性、無論與西方各國二次世界大戰之後的主要的資本積累方式「凱因斯主義福利國民國家」(Keynesian welfare national state)或現階段面臨全球化與知識經濟的挑戰調整後的「熊彼得式工作後國族體制」(Schumpeterian workfare postnational regime)都不相同(Jessop 1993 ; 2002: 134)。⁴

析言之，Jessop 提出的國家調節策略理論指出世界各政治經濟體制因應全球化的國家策略調節形態有好幾種(如表二所示)，新自由主義只是先進資本主義國家的因應策略其中一項(Jessop 2002: 262)。

相對的，「李斯特式工作民族國家」代表的意義可作如下分析：「李斯

⁴ 戰後先進的資本主義國家主要的資本積累方式，即「凱因斯主義福利國民國家」形態已為「熊彼得式工作後國族體制」取代：1.過去強調全面就業與經濟規畫，當前則轉為重視創新與競爭力經濟政策；2.過去福利措施造成的依賴惰性，以引導工作，激勵企業精神的社會政策取代；3.國家內部的制度與網絡不再可恃，必須結合在地、區域與超國家層級的夥伴；4.混合經濟或組合主義體制經常要讓位給具反思性的自我組織原則，譬如夥伴、網絡、諮議與協商的關係。

特式」指稱包括新加坡在內的東亞各國採取出口導向工業化，重商主義式的後進追趕模式；「工作」指稱國家機關採取干預人力資本、工資、個人儲蓄與職場福利的手段；「民族」指稱由民族國家擔負起發展的責任，並以新重商主義維護經濟安全，國家安全體制為政府主軸，強勢國族主義避免內部裂痕擴大；「國家」則指稱為求經濟成長與社會和諧，由強勢國家機關作為主要的守護者(Jessop 2003: 10-12; 2002: 134)。

總體而言，本文主張當前新加坡國家機關的策略比較接近於「李斯特式工作民族國家」下向新國家主義轉型的方向，並且不僅只回應外在變化，還具備前瞻變局，預先籌謀的性質，簡單歸納為如下重點：

(1) 與新自由主義強調的「自由化」不同，新加坡只有從國家機關的大規模控制逐漸讓步，轉變為管制之下的有限度競爭。譬如在國際金融領域，金管局及貨幣局都不像一般國家的行政機關，反而是具備高度自主性而由政府出資成立的法定機構(statutory boards)。其董事部(Board of Directors)成員向來由財金政務官員出任，主席更由副總理或財政部長擔任。重疊性高，事權集中。金管局長期以來運用各種政策工具，在不同時段塑造境內外隔離的金融體系，既扶植本地金融機構成長，也避免國際金融風暴過度波及境內，此種境內外隔離的金融中心能成功建立，新加坡實為國際金融中心的特例(吳鯤魯 2004)。

(2) 相對於新自由主義的「解除管制」，新加坡政府減少由上而下的計畫，但仍保持指導國民經濟的戰略。譬如國有土地使新加坡政府得以用方便而廉價的工業區土地吸引外來投資，或建設基礎設施，特別是在經濟建設計畫裡扮演重要角色，成為指導國民經濟策略產業的重要手段(Peebles and Wilison 2002: 42)。

(3) 相對於新自由主義的「民營化」，新加坡政聯企業雖然表面進行釋股等民營化工作，但實質擴大對國內外的投資，並且納入私部門經營績效於監測範圍。新加坡政府各部門與法定機構於經濟發展的監督執行依然

表二 不同型態的國家策略調節方式

新自由主義	新國家主義	新組合主義	新社群主義
自由化	從國家控制變為管制競爭	重新調整競爭與合作的均衡關係	解除自由化:限制自由競爭
解除管制	不再由上而下計畫,但保持指導國民經濟的戰略	管制性的自我管制加以分權	賦權:加重第三部門的角色
民營化	監測公私部門的經營績效	擴大公、私部門以及其他利害關係人的範圍	社會化:擴展社會經濟
剩餘的公部門市場原則引進	國家指導下的公私夥伴關係	擴展公私夥伴關係的角色	重視社會使用價值與社會凝聚力
國際化	對核心經濟的新重商主義發展策略	在開放的經濟體中保護核心經濟部門	公平貿易而非自由貿易,全球思考,在地行動
降低直接稅	擴張新式集體資源的角色	高稅收以支應社會投資所需	重新定向稅制:提出市民工資與照護者薪資等概念

資料來源: Jessop 2002: 262.

持續。此外透過金融集團佔據政經體制指揮高地，是最易監測各部門經營績效的方式。政府始終掌控的新加坡發展銀行(DBS)在國內與大華銀行集團(UOB)華僑銀行(OCBC)鼎足而立，總資產常佔國內銀行 30%以上，影響力更超越此一比例，不僅提供企業優惠融資，或作為政府直接參與投資的管道。子公司如發展置地、新加坡保險、發展唯高証券都是同領域內最重要的企業，使得 DBS 成為新加坡超大型綜合性金融集團，領域廣及消費金融、證券、不動產、資產管理(Rodan 1997: 153)。

(4) 相對於新自由主義的「公部門市場原則引進」，新加坡政府藉由政聯企業帶動民間中小企業發展，特別是共同赴海外投資，建立政府為軸心的公私夥伴關係。在新一輪的全球與區域競爭中，新加坡政府的策略性產業政策並不中斷，對攸關核心發展的金融等生產者服務產業，與新興策略產業，如電子、生物科技等，仍經由法定機構、政聯企業與工業園區的開發，並結合外資與外來人才，立意推動國家機關主導的產業政策。

(5) 相對於新自由主義的「國際化」，新加坡繼續素有所成的新重商主義發展策略。新加坡原本即以對外開放大部分的經貿活動著稱，遙遙領

先其他東南亞國家，但對其視為攸關國家安全的軍事產業與國內大眾傳媒掌控從不放鬆。

(6) 相對於新自由主義的「降低直接稅」主張，新加坡反而擴張新式集體資源。政府一再宣布擴張中央公積金的政策作用，組建社區新式基層組織，繼續都市更新政策下的組屋改建，並執掌國民健康照護工作，還明目張膽地在大選中以之為籌碼，爭取選票支持。

三、淡馬錫經驗

服膺於以上的整體國家機關調整策略，新加坡淡聯企業表現優異有其特定歷史條件，由國營事業向政聯企業與國富基金轉型的策略符合前述「李斯特式工作民族國家」下向新國家主義轉型的國家策略調整方向。從一開始，由政府直接介入基礎設施、商品與勞務的提供，就是重要的求生存手段之一，而淡聯企業始終扮演國家經濟成長與提昇國際地位的關鍵角色。整體評估，淡聯企業的傲人績效尤其顯示，由小國政府主導的營利事業，受限於本來的經濟規模，當跨足區域與世界各地的國際市場競爭時，就不再是有從事不公平競爭嫌疑的壟斷者，反而必須憑真本事與國際上的跨國鉅型企業一較高下。提昇競爭力既已成爲全球資本主義體系下的市場規律要求，淡聯企業背後並不可能有強大國家奧援，退回去又找不著夠規模的市場，就在這樣的壓力下，發展出和其他國家為人詬病的國營企業腐敗低效率習氣大不相同的特色。

(一) 歷史沿革

由於政經規模的限制與政治支持力的考量，新加坡政府在複雜歷史結構約制下一開始就積極爭取外資，採取「兩腿發展模式」，把外來投資和政聯企業當作向前快跑的兩條腿，民間企業則退居末位(吳鯤魯 2006)。淡聯企業的前身多數為純粹的國營企業，大多於獨立前後創設，佔總體經濟比重日益提高，持續地擴張，介入各種經營領域。譬如新加坡發展銀行、

國際貿易有限公司、新加坡航空公司，與使用英軍撤走後留下的船塢的幾家造船公司(吉寶、三巴旺和裕廊)，分別在不同的經營領域中居主導角色；提供水、電、煤氣、電話電報等基本設施的事業，也都於獨立後或接收、或新設，納入國營部門(Seah 1990: 197-201)。

1970 年代，政府投資項目再擴張，在主要法定機構下增設、或持股控制各式各樣的法定機構與公司，港口、機場、電訊固不待論，主要的製造業、船務、海事、工程、船舶維修與各種金融行業都有政府關聯企業參與。新加坡政府由此成為國民重要的雇主，也是工程上游及住屋提供者，幾乎介入民眾生活的每個層面(Haggard 1999: 366)。

同一時間新加坡的亞洲美元市場逐步形成，金融中心的雛型初具，製造業出口導向與金融服務業的成功為既有政治經濟體制證成可行性。此後的政聯企業先後歷經數度的國際經濟風波，相應的制度變革持續進行，越到晚近越顯現新加坡政府預判情勢動向，自行籌謀對策而掌握機先的制度性能力。

(1) 1973 年石油危機之後，外資投入新加坡一度趨緩，為振興經濟，由政府全資擁有，直屬財政部的淡馬錫控股公司 1974 年成立。淡馬錫是新加坡古名，從名稱看得出此一控股公司與新加坡國家機關的密切關係。事實上此時政府介入產業的方式漸趨精緻，參與領域持續增加，特別是高附加價值及新興產業，而形態更轉趨複雜。淡馬錫初成立時有 35 家政聯企業歸屬之，此後繼續增加，國內政聯企業除極少數屬於國家發展部下的國家發展部控股(MND Holdings)之外，幾乎國內主要的政聯企業都歸於旗下。各淡聯企業並且再進行廣泛的轉投資，包括鋼鐵、造船、石油化學、電信、航運、銀行等等資本密集及高風險的投資項目，淡聯企業間相互持股的情形也很普遍。

(2) 1980 年前後全球主要資本主義國家經濟成長遲滯與通貨膨脹，新加坡到 1980 年代中期也嚐到衰退的苦果，經濟出現負成長。1984 年大

選時反對黨選票增加到 37%，是執政以來人民行動黨首度從選民對民生問題不滿而得到的警訊(Chalmers 1992: 11)。政府檢討後設立多個專責改革組織，包括以政經再造為目標的「公部門撤資委員會」(Public Sector Divestment Committee)，探討政聯企業及法定機構的公司化與民營化問題。新加坡看似自此跟隨國際潮流推動國有企業民營化措施，將某些原來全屬政府所有的法定機構進行改組，管制功能獨立由政府機構接手，營運部分則實施資本化與公司化。實際結果淡聯企業只在經營方向有所轉變，涉足領域不減反增。許多長期獲利的淡聯企業，如新航、吉寶集團等只是股票上市，釋出部分股份，但政府仍緊緊掌握經營權。少數真正出售民間經營的只有國家鋼鐵和新加坡石化等公司。到 1993 年工作告一段落，⁵民營化腳步即開始減緩(Low 1998: 156-164；Rodan 1997: 160)。

(3)1997 到 98 年的亞洲金融風暴向外感染，強烈重擊東亞經濟奇蹟，整體區域的國際金融交易萎縮，影響新加坡金融中心業務的成長甚劇，只能藉由既有的政策工具進行調整。但是對於以區域金融整合為務的新加坡而言，金融危機延緩其他國家另建區域金融中心的進程，又可藉國際體制的壓力，向外開拓市場。因此當風暴在 1998 年年底漸入尾聲，新加坡為搶佔復甦後的市場先機，反而加速原先預定的金融體制開放措施的腳步。事實上策畫金融和銀行改革的委員會在此之前的 1997 年 2 月就已籌組，委員會的成立與開放方案的初步規畫甚至還早於金融風暴的發生。風暴之後，淡聯企業更開始國際化的向外拓展策略，最佳的例子是新加坡發展銀行(DBS)挾龐大資金，趁各國金融資產價格重挫良機，到處尋求購併機會(吳鯤魯 2001: 137-139)。

(4)自從 2000 年網路泡沫破滅危機到 2007 年經由美國次級房貸問題為觸媒引爆全球金融風暴，以海嘯之姿逐步席捲世界以來，各國經濟嚴重衰退，金融體系面臨劇變。此一時期為因應傳統美元資產顯得疲弱，國際原物料價格大幅上揚，投資標的多元化的國際市場新局面，淡馬錫開始

⁵ 最近一次淡馬錫的大規模出售，是在綜合考量下，於 2008 年 9 月將新加坡三大發電廠之一的大士能源公司以 42 億新元的價格標售給中國華能集團，以表現國內電力市場的對外開放。

進行大規模的對海外財務投資，已兼具有國富基金的性質。遭逢金融海嘯後難免在帳面上呈現虧損，績效比長年平均為差。不過淡馬錫著重長期的股權投資，加以經驗老到且作出特別的協議安排，因此實際損失並不像其他國富基金般嚴重。譬如重要的投資銀行美林證券(Merrill Lynch & Co.) 在 2007 年 12 月獲得淡馬錫控股注資 49 億美元，獲得 9% 的股權，2008 年 7 月，淡馬錫追加投資 34 億美元，其中 25 億美元來自雙方協議有關投資銀行的股價調整。在歐洲，淡馬錫對英國巴克萊銀行投入 9.75 億英鎊(20 億美元)，也是在風波中，評估該銀行具有強大比較優勢和健全管理機制後的投資策略。

（二）經營現狀

新加坡政府並宣稱並不參與政聯公司的管理，財政部只直接掌握淡馬錫的人事權，選派代表出任董事，企業經營層須自負盈虧 (柯新治 2003: 106)。經過數年整併改革後，淡馬錫在 2007 年年報中揭示本身已成為直接掌有 21 家子公司並大規模對海外進行財務投資的鉅型控股公司。投資範圍主要包括以下 9 個行業：金融服務、電信與傳媒、交通與物流、房地產、基礎建設和工業與工程、能源與資源、科技、生物科學，以及消費與生活方式。

在 21 家子公司中，有 7 家淡聯企業是上市公司，包括著名的新加坡航空、新加坡電信、海皇航運、吉寶集團、港務集團、新加坡電力和新加坡科技。淡馬錫董事會成員雖然由財政部負責遴選，但董事會中只剩下財政部常務祕書為官方成員，其餘都是民間身份。董事會負責監督管理各淡聯企業的經營，維持所有權和管理權的分離，以市場規律為行事準則。Carlos D. Ramirez 與 Ling Hui Tan 從財務金融角度比較已上市的淡聯企業，發現多數淡聯企業並未獲得政府財政優惠，卻能建立品牌而獲得股市投資者認同(Ramirez and Tan 2003: 6-14)。

針對國內市場，2002 年 8 月時任副總理兼財長的李顯龍在國會對政聯

企業的角色答詢時指出，新加坡財政部規範政府部門和法定機構成立新公司的條件包括(1)遵守「黃頁」(Yellow Pages)守則，凡是在「黃頁」(電話簿)上找得到的生意都不做；(2)不沿用政府部門或法定機構的名稱；(3)以脫售股權為最終目標。不過李顯龍估計淡聯企業為國內生產總值帶來約 13 %的貢獻，且政府財政健全，不必急於出售資產，也表示沒有理由制止已上市的政聯公司開拓新的業務領域。

此外東南亞各國的國營企業政聯企業一般缺少向國際拓展的雄心與能力，少見跨國投資，但淡聯企業是例外，為確保及擴大資源與策略性資產，淡聯企業不僅積極向外拓展版圖，並且納入以新加坡為基地的經營網絡(Carney and Gedajlovic 2002: 47-48；譚寶鋁等 2004)。

從 2002 年 5 月起，淡馬錫控股集團執行董事由原任職淡聯企業的國防合約分包商新加坡科技(Singapore Technologies)集團的何晶(李顯龍夫人)轉任，擔負投資決策角色。⁶何晶上任後領導淡馬錫在全球化階段重新將與外資的合作轉向成為對外進行大規模的資產投資。她宣稱改革後的淡馬錫投資焦點放在三個大方向，包括：1. 全球網絡型企業；2. 亞洲服務型企業；3. 東協國家的資源企業。舉凡具有與眾不同的知識產權、強有力的競爭優勢以及在亞洲區域或全球有良好增長潛能的公司或企業，淡馬錫都有投資意向。

淡馬錫控股大幅擴張海外投資，提出「扎根亞洲」「亞洲夥伴」等口號，將對除日本新加坡之外其他亞洲地區的投資比重由不到兩成增加為三分之一。近年來旗下公司此地區的重大投資，見表三。總的評估，淡馬錫的對外投資逐年擴大規模，2006 到 2007 年的總額達 387 億美元，已經比前兩個年度多出一倍多。就獲利狀況而論，投資眼光都頗具前瞻性，並且能適時退出，獲得最佳回報。譬如 2005 年年底至 2006 年年初趁其在香港上市之前所投資的中國建設銀行與中國銀行持股，在 2007 年 10 月即時脫

⁶ 何晶最早任職新加坡政府國防部，在 1987 年加入新加坡科技公司，擔任工程副處長。升任新加坡科技公司總裁後，把這家公司轉型為業務涉及電信、工程、物流和航空的多元化企業。

售，獲利了結(華爾街日報 2007 年 12 月 11 日)。事實上等於是預見此後中國與香港股市在中國政府宏觀調控政策下，領先全球向下修正的趨勢，避免由盈轉虧。

(三) 當前隱憂

對跨國資本而言，新加坡已不只是東南亞各國歡迎外資的先鋒，以結合區域資源促進經濟成長來發揮示範作用，還進一步成為外資企業轉投資東南亞各國的跳板，是區域投資決策、資金融通和財務管理的區域營運根據地。

身為東協國家唯一的高所得國家，鶴立雞群，新加坡與鄰國難免有心結，隨時謹慎擇採外交中庸之道，以免硬被冠上的「東南亞的以色列」之名成為事實。此外延續冷戰時期對開發中國家不結盟運動的支持，進入已開發國家之林的新加坡也必須繼續其閃爍不定的修辭外交，以免傷害極其重要的經貿往來關係(Haggard 1999: 358-362)。因此，當國際發生經濟危機或困局時，所有外援因應措施只能量力而為。但對國內民眾，人民行動黨政府不忘時刻提醒建國以來就再三強調的政治危險，也一再強調國際經濟變動可能帶來的困境，讓全體國民危機意識強烈，好無時無刻不戰戰兢兢，增加對政策的支持。

新加坡淡聯企業跨世紀至今的轉型過程與遭遇的困難，越來越體現國際競爭與國內獨大的矛盾。淡聯企業佔國內經濟比重過大，和新加坡國際化的外拓經濟策略形成矛盾，不易解決。譬如新加坡電訊在快速成長的亞洲電信版圖子挾龐大資金，卻屢屢在爭取其他國家的市場時因政治聯想而敗下陣來，加入中國市場如此，希望併購香港電訊功敗垂成也是，連幾個東協國家也對之存疑。直到開放國內市場並稀釋淡聯企業政府持股，問題才化解。

類似的情形在金融機構中也會發生，DBS 在數度擴張後，已成為東南亞最大、最國際化的銀行集團，但在拓展金融版圖的同時，外國政府與人

表三 淡馬錫對亞洲地區重大投資

投資日期	投資對象	持股比重
2006 年 3 月	台灣，玉山金控	4 億美元可轉換公司債，已出脫
2006 年 2 月	中國，中國銀行	5%，已出脫
2006 年 1 月	泰國，臣那越電信集團	49.6%，入主
2005 年 12 月	中國，東風汽車	小於 5%(渣打亦投資)
2005 年 9 月	中國，中國建設銀行	6%，已出脫
2005 年 6 月	中國，中遠控股	小於 5%
2005 年 6 月	中國，新視野基金	美金 1 億元中的 50%認購
2005 年 3 月	馬來西亞，馬種植，控股安聯銀行	15%
2005 年 1 月	中國，民生銀行	小於 5%
2004 年 10 月	中國，中國電力國際發展	3%
2004 年 3 月	馬來西亞，馬來西亞電信	5%
2004 年 3 月	南韓的韓亞金融控股	9%
2003 年 12 月	印度，ICICI 銀行	9%

資料來源：淡馬錫網站，作者整理。

民的猜忌也遠比對私人金融機構來得大，造成阻力。

再者 2006 年元月對泰國臣那越電信集團的投資，竟然因涉入泰國總理塔信的政商疑案，引發泰國反對派街頭抗議。新加坡外交部不得不就之提出澄清，以釋群疑，但是後續效應仍對淡聯企業國內外形象造成損傷。

在與美國及澳洲商訂雙邊自由貿易協定的過程中，金融服務業等開放議題即再三成爲爭議焦點。新加坡承諾提高國內管制性法定機構的透明度，避免獨利於國內產業；並且承諾在新興通訊產業內政聯企業的投資比重，以創造更公平的競爭環境(Richard Robison *et al.* 2005: 180)。這種對新加坡淡聯企業政治企圖猜忌的壓力，進一步迫使新加坡政府釋出股份，降低政府持股比重，開放市場。

在香港，自 2006 年起，淡馬錫對發行港鈔的渣打銀行一再加碼投資，

2007 年年底已增加到 18%，逼近法定外資上限。根據香港 2007 年 7 月底制定的新條例，若外國政府或由外國政府控制的機構，在發鈔銀行或其控股公司的任何股東大會上，有權行使或控制 20% 或以上的表決權，香港金融管理局就會檢討是否繼續授權該銀行成為發鈔銀行。2008 年年底受金融風暴影響很大的渣打有意增資，就因各方質疑聲浪，使得淡馬錫再增加持股比例的計畫受阻。

此外淡馬錫控股雖然已經運作了三十餘年，在全球與區域的策略性投資既廣且深，過去以政聯企業之姿出現時，很少受質疑，但在 2002 年後取得政府授權可以購置海外資產，開始以國富基金姿態對外投資拓展，卻有遭受池魚之殃的感覺(吳鯤魯 2008a)。引發關注的是，國富基金如同私部門的大型投資銀行一樣進行跨國投資，許多卻是由對資本主義半信半疑、欲迎還拒的開發中國家或威權政府所擁有。國富基金雖然擅長組合投資交易，但大多數未公開上市，較難落實一般的公司治理準則(OECD 2006)。加以操作手法複雜隱密，得以靈巧運用高財務槓桿與境外金融等新創機制，造成一些地主國與國際財經組織憂心忡忡(Lyons 2007: 1)。譬如國富基金常購入既成產業的股權，不太會帶來新的經濟價值或就業機會，就算宣稱不入主、不介入企業經營，但對國家經濟安全的影響，諸如地主國相關產業群聚效應、國際市場競爭力、關鍵技術與利基等，在在是重要的因素，地主國必然思考以不同規制加以保障(Fuchs and Lederer 2007)。

至於面臨國際紛至沓來要求對富基金進行管制規範的壓力(吳鯤魯 2008b)，針對淡馬錫是否具備國富基金的性質，在新加坡國內曾引起不同主張：淡馬錫一位發言人曾於 2008 年初表示，淡馬錫不是國富基金，因為無論出售資產或為新投資籌集資金都不需要政府批准，應該不受專為國富基金制訂的國際準則影響。不過不久後「海峽時報」引述新加坡財政部的談話說，淡馬錫控股的確屬於新加坡政府百分之百持股的國富基金，淡馬錫必須遵守美國與新加坡、阿布達比達成有關國富基金的「政策準則」共識。即使國富基金的定義未取得廣泛共識，但是新加坡會自願依照國際

社會達成的「政策原則」來行事(吳鯤魯 2008b)。誠然，淡馬錫是否具備國富基金的性質的判斷問題不無疑義，依照前文的分析，淡馬錫原本是由法定機構與國營企業轉型而成的政聯企業所納入形成的母公司。但何晶上台後使淡馬錫取得與 GIC 類似的外匯投資權，因此單就淡聯企業對外的股權投資活動而言是兼具國富基金性質的；但是如就國富基金狹義界定而言，淡馬錫又與 GIC 以及多數其他國家的國富基金專事對海外投資的作法並不一致。⁷

對於像新加坡這樣的小國，長期經營國際投資，與各地主國相安無事，甚至多半受到歡迎，國際社會竟對其國富基金一體對待，並進行新治理準則的建立。在大國角力的國際政治經濟體系中，歐美針對國富基金的爭議是由中俄等國際強權新成立者所引發的，但是身為小型開放自由經濟體的新加坡，卻壓力最大，不得不率先表態接受。為免於地主國質疑，淡馬錫不僅主動承諾自願尊重國際體制與地主國規章，並且強調在投資各國指標公司時，不再取得控制性持股，只當單純投資人。譬如雖然擁有美林相當股權，但是淡馬錫已表明不介入美林的控制權，也不在董事會中享有席位(吳鯤魯 2008b)。

最後，來自政治領導層的權力關係仍將是淡馬錫未來發展與其對新加坡貢獻得失的長期隱憂。由於股份所有權和經營權的區分並不徹底，固然敦聘許多別具經營長才者，甚至是外國人士加入淡聯公司擔任負責角色，但是在決策頂層，人民行動黨領導層與其親族網絡關係深厚，淡聯企業名聲卓著與其他新加坡治理結構相同仰賴的是人民與外資對李光耀等建國者的信任。時移勢轉，新一代領導人如果不再有相同的權力和威望，龐大複雜又需要精緻操作的「新加坡公司」(Singapore Inc.) 能否在既有體制與運轉軌跡的基礎上良好治理，是眾說紛紜的議題。

⁷ 倣效淡馬錫而總攬全國投資事務的馬來西亞國庫 (Khazanah Nasional) 控股公司與 2007 年中國成立的中國投資公司(China Investment Corp.)，兩家公司都被視為主要的國富基金，但也都兼營國內國營企業與對海外的大規模財務投資。

四、代結論

綜上所述，從一開始，新加坡政府在經濟發展過程中的角色就不是一般自由主義理念所要求的「有限政府」，不單只提供基礎設施、租稅誘因與補貼、管制工資，政府本身掌握高比例的資本與土地資產，藉由政聯企業直接介入各個產業部門，提供商品和勞務，擔負吃重的資本積累功能。經由亞洲式發展型國家機關的模式，憑藉著高度經濟開放和政府干預民間經濟並存的特殊形象，新加坡成為亞洲少數得以躋身已開發之列的迷你城市國。廿一世紀的第一個十年，面對新自由主義思潮與全球化的挑戰，新加坡的淡聯企業調適策略也從屬於「李斯特式工作民族國家」方向的國家策略調節形態，初步是成功的，但要求提高透明度與更明確的公司治理的外界呼聲，勢必很難在短時間內化解。

參考文獻

中日文部分：

Seah, Linda (1990)〈陸、公營企業與經濟發展〉，收入行政院經濟委員會經濟研究處 編印。《新加坡發展政策與趨勢》，經濟發展政策及制度叢書，新加坡系列之三。台北：行政院經濟委員會經濟研究處。

小森正彥 (2008)《国富ファンド・ウォーズ―「彼ら」は日本で何をしようとしているのか》。東京：東洋經濟新報社。

王文宇(2001)《控股公司與金融控股公司法》，國立台灣大學法學叢書 131。台北：元照出版。

吳鯤魯(2001)〈亞洲區域金融中心的形成與變遷〉。台北：台灣大學政治學研究所博士論文，未出版。

- _____(2004)〈小國的國家自主性與金融開放：新加坡金融中心的形成與演變〉。
《東南亞學刊》1: 45-78。
- _____(2006)〈新加坡國有企業初探〉。《2004 年台灣的東南亞區域研究年度研
討會論文集》。(國科會編號 NSC93-2414-H-130-001-)。淡江大學：東南亞研
究所：87-109。
- _____(2007)〈新馬泰越政府關聯企業之比較研究〉。2007 年台灣的東南亞區域
研究年度研討會。實踐大學高雄校區國貿系暨東亞研究中心主辦。
- _____(2008a)〈主權財富基金治理：新加坡政府投資公司之評估—以挪威政府年金
全球基金為對比〉。發表於 2008 年台灣的東南亞區域研究年度研討會。台
中縣：亞洲大學管理學院國際企業學系(東南亞企業研究中心)。
- _____(2008b)〈主權財富基金及其治理之研究〉。2008 年台灣政治學年會研討
會。台中縣：亞洲大學管理學院國際企業學系(東南亞企業研究中心)。
- 柯新治(Ker Sin Tze)(2003)《新新加坡：南海之珠的經濟與社會新動向》。台北：
天下。
- 譚寶鋈、李焯然、許麗卿編 (2004)《投資萬里行：新加坡淡聯企業在中國》。新
加坡：聯合早報。
- 蕭全政(1988)《政治與經濟的整合》。台北：桂冠。
- 薩瓦斯(E.S. Savas) 著，黃煜文譯(2005)《民營化歷程：公部門·非營利·企業的
夥伴雙贏之道》。台北：五觀。

西文部分：

- Bellini, Nicola (2000) "The Decline of State-Owned Enterprise and the New
Foundations of the State-Industry Relationship," in Pier Angelo Toninelli (ed.)
The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World. Cambridge,
New York : Cambridge University Press. pp. 25-48
- Berger, Suzanne (2002) "Globalization and Politics." *Annual Review of Political
Science*, 3: 43-62.
- Block, Fred (1992) "Capitalism without Class Power." *Politics and Society*, 20(3):
277-303.
- Canak, William L.(1984) "The Peripheral State Debate: State Capitalist and
Bureaucratic-Authoritarian Regimes in Latin America." *Latin America Research
Review*, 19: 3-36.

- Carney, Michael and Eric Gedajlovic (2002) "Institutional Change and Firm Adaptation: Toward a Typology of South East Asian Corporate Forms." *Asia Pacific Business Review*, 8(3): 31-60.
- Cerny, Philip G. (1997) "Paradoxes of the Competition State: the Dynamics of Political Globalization." *Government and Opposition*, 32(2): 251-274.
- Chalmers, Ian (1992) "Weakening State Controls and Ideological Change in Singapore: the Emergence of Local Capital as a Political Force." *Working Paper 13*, Asia Research Centre of Murdoch University.
- Coleman, William D. (1999) "Associational Governance in a Globalizing Era: Weathering the Storm," in J. Rogers Hollingsworth, et al (eds.) *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press. pp.127-152
- Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy: the Struggle to Build Free Societies through the World*. NY: Times Books.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Garrett, Geoffrey and Peter Lange (1996) *Internationalization, Institutions and Political Change*, in Keohane and Milner (ed.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. pp.48-75.
- Giddens, Anthony, and Held (1982) *Classes, Power, and Conflict : Classical and Contemporary Debates*. David (ed.) Berkeley : University of California Press.
- Gilpin, Robert (1996) "Economic Evolution of National Systems." *International Studies Quarterly*, 40:411-431.
- Gomez, Edmund Terence (2002) "Introduction: Political business in East Asia." in E.T. Gomez (ed.) *Political Business in East Asia*. London and New York: Routledge. pp. 1-33
- Grindle, Merilee S.(2000) "In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policymaking," in Gerald M. Meier and Joseph E. Stiglitz (ed.) *Frontiers of Development Economics*. NY: Oxford University Press and the World Bank. pp.347-379.
- Haggard, Stephan(1999) "An External View of Singapore's Developed Status." *Singapore: Towards a Developed Status*, edited by Linda Low. Oxford: Oxford University Press. pp.345-375.
- Haggard, Stephan and Sylvia Maxfield (1996) "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World." *International Organization* 50(1): 35-68.
- Jessop, Bob (1993) "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks

- on Post-Fordist Political Economy.” *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- _____ (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Katzenstein, Peter J (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kimmitt, Robert M.(2008) “Public Footprints in Private Markets.” *Foreign Affairs*, January/February 2008, pp.119-130.
- Lang, Larry H. P. (2005) *Governance and Expropriation*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Low, Linda (1998) *The Political Economy of a City-State: Government-made Singapore*. Oxford: Oxford University Press.
- Lyons, Gerald (2007). “State Capitalism: The Rise of Sovereign Wealth Fund.” *Thought Leadership*. Standard Chartered, 15 October 2007: 1-48.
- Mauzy, Diane K. (2006) “The Challenge to Democracy: Singapore’s and Malaysia’s Resilient Hybrid Regimes.” *Taiwan Journal of Democracy*, 2(2): 47-68.
- Moran, Theodore H.(1996) “Grand Strategy: The Pursuit of Power and the Pursuit of Plenty.” *International Organization*, 50(1): 175-205.
- OECD(2006). *Corporate Governance of Non Listed-Companies in Emerging Markets*. Paris: OECD publications.
- Palan, Ronen (2003) *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Peebles, Gavin and Peter Wilson (2002) *Economic Growth and Development in Singapore: Past and Future*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ramirez, Carlos D. and Ling Hui Tan (2003) “Singapore Inc. versus the Private Sector: Are Government Linked Companies Different ?” IMF Working Paper, WP/03/156.
- Robinson, Richard, Garry Rodan, and Kevin Hweison (2005) “Transplanting the Neoliberal State in Southeast Asia,” in Richard Boyd and Ngo Tak-Wing (eds.) *Asian States: Beyond the Developmental Perspective, Politics in Asia Series*. London, New York: Routledge.
- Rodan, Garry (1997) “Singapore: Economic Diversification and Social Divisions,” in Garry Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison(eds.) *The Political Economy of South-East Asia*. Oxford: Oxford University Press. pp. 148-178
- Rodrik, Dani (1999) *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, DC: Overseas Development Council.

- Sassen, Saskia (1995) "The State and the Global City: Notes Towards a Conception of Place-Centered Governance." *Competition & Change*, 1 (1): 31-50.
- Singh, Bilveer (2007) *Politics and Governance in Singapore: an Introduction*. Singapore: McGraw-Hill.
- Toninelli, Pier Angelo (2000) "The Rise and Fall of State-Owned Enterprise," in Pier Angelo Toninelli (ed.) *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. pp. 3-23.
- Woo-Cumings, Meredith (1999) *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- World Bank (1995) *Bureaucrats in Business: the Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford and New York: Oxford University Press

網路資料：

- Bieling, Hans-Jürgen (2007) "The Other Side of the Coin: Conceptualizing the Relationship between Business and the State in the Age of Globalisation." *Business and Politics*, 9(3), Article 5. 網址: <http://www.bepress.com/bap/vol9/iss3/art5> (2008/1/3)
- Fuchs, Doris and Lederer, Markus ML (2007) "The Power of Business." *Business and Politics*, 9(3) Article 1, 網址: <http://www.bepress.com/bap/vol9/iss3/art1>. (2007/12/1)
- Jessop, Bob (2003) "Reflections on Globalization and Its (Il)logic(s) ." published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster, 2006/12/23, 網址: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Reflections-on-Globalization.pdf> (2006/12/23)
- Truman, Edwin M. (2007) "Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability." Policy Brief 07-6, Washington, DC: Peterson Institute. 網址: <http://www.petersoninstitute.org/publications/pb/pb07-6.pdf>, (2007/12/10)

菲律賓選舉民主的轉變：「質變」亦或「形變」？

翁俊桔*

中文摘要

在「後馬可仕時期」的菲律賓，最受外界矚目的現象似乎就是「非寡頭菁英」的快速崛起。這群菁英份子透過鮮明的形象塑造、特殊的選舉策略和大眾媒體的多重運用，進而成為菲律賓政壇上的新勢力。

誠然，他們的崛起給外界所帶來的直接回響，似乎就是「寡頭民主」的體制即將發生轉變；然而，另一方面，該情況也有可能僅是「寡頭民主」的另一種形變。為深入釐清其中的原委，本研究將針對「後馬可仕時期」的幾次關鍵性選舉、特定菁英的選戰策略以及他們的決策過程等課題進行探討，本文期望藉此發掘導致菲律賓選舉民主轉變的最終根源所在。

關鍵字：菲律賓、選舉民主、寡頭政治、後馬可仕時期

* 作者為稻江科技暨管理學院公共事務管理學系助理教授。Email: WCC@mail.toko.edu.tw
本文收件日期為 2008 年 6 月 28 日，接受刊登日期為 2008 年 9 月 11 日

Transition of Electoral Democracy in the Philippines: Regime under change or regime under disguise?

Chun-Chieh WENG

Abstract

One of the most recent and significant phenomena in the Philippines during the post-Marcos era has been the rapid political emergence of non-oligarchic elite groups. These new elites arising from non-privileged sections of the society never fail to take full advantages of a very particular style of electoral campaigning. Their special election strategies and their relationship with the mass media have made a group of rising politicians become a new force within the specific political context of the Philippines.

While it would be reasonable to expect this political phenomenon to trigger profound democratic changes to the previously unchallenged oligarchy of the economic class, there is also a possibility that it could result in the creation of a merely different version of oligarchy. In this article the author intends to evaluate the key aspects that determine the scene of democratic elections in the Philippines. This article, therefore, will be aimed at examining the connection between the results of some key elections, the electoral strategies deployed by specific political elite groups, and the process of their decision making since the post-Marcos era.

Keywords: the Philippines, electoral democracy, oligarchy, the post-Marcos era

一、前言

長久以來，菲律賓始終被認為是寡頭民主的典型。¹因為該國雖然很早就接受了民主政治的洗禮，²不過這套民主體制卻始終操控在少數菁英的手中；亦即來自全國各地的經濟菁英(包括地主、資本家和前殖民官僚等階層，以下通稱寡頭菁英)(oligarchic elite)(請參閱附錄一)藉由選舉活動的參與，成功塑造了「選舉民主」(electoral democracy)的體制，但是卻也因此壟斷全國的政治、經濟與社會的發展。³在這樣的前提下，一般民眾若想透過選票來對其「課責」(account)，則往往因受制於既定的社會結構和政治體制而流於形式；⁴換言之，菲律賓的選舉民主已經陷入寡頭宰制的困境之中(Rivera 2005: 2-5)。

面對上述的困境，菲律賓歷屆政府曾陸續推出一些改革措施，試圖解決前述「寡頭宰制」的困境。例如，1991年的《地方政府法》(Local Government Code)、⁵1998年的《政黨名單法(又稱政黨比例法)》(Party-List Law)、⁶以及

* 本文初稿發表於2008年4月「2008年台灣的東南亞區域研究年度論文研討會」(亞洲大學)，本文作者誠摯地感謝匿名審查人的寶貴意見和指正，所有文責均由作者自負。

¹ 關於這方面的論述，請參閱Alfred W. McCoy、Paul D. Hutchcroft、Remigio E. Agpalo、Olivia C. Caoili、Ledivina V. Cariño、Renato Constantino、Gary Hawes、Benedict J. T. Kerkvliet、Carl H. Lande、Mahar Mangahas、James Putzel、Jeffrey Riedinger、Mina Rocas、David G. Timberman、Willem Wolters及Hirofumi Ando等諸位學者的論著。

² 菲律賓雖然在1902年4月16日被美國納為殖民地，但是卻因此接受了美國民主政治的運作機制。例如，美國殖民當局率先同意於1907年成立「菲律賓委員會」(Philippine Commission)作為立法機構，並同意菲人於同年7月30日舉行自由選舉；到了1913年，「菲律賓委員會」已被菲人所掌控(全數9席，菲人佔有5席)。最後直到1916年，菲人才在「菲律賓自治法」(Philippine Autonomy Act)的授權下，正式完成自治(陳鴻瑜 2003: 82-84)。

³ 直到今日(指2007年)，菲律賓中央和地方之政府機構(包括行政、立法和司法等部門)依然是被少數寡頭菁英所壟斷。這是因為在自由選舉的體制下，這批菁英份子往往會先利用既有的社會和經濟優勢去掌控選舉活動，再進而取得政治特權；之後，他們再運用該政治特權去掠奪更多的社經資源(Quimpo 2005: 230-231)。

⁴ 在「社會結構」方面，由於整個社會充斥著「侍從主義」(clientelism)、「家產官僚主義」(patrimonialism)和「領袖主義」(bossism)等現象，因此民眾始終無法擺脫寡頭菁英的影響。在「政治體制」方面，由於寡頭菁英長期宰制代議制政體，結果國家機關往往成為菁英們的聯誼俱樂部。除此之外，菲律賓的投票方式是以公開手寫來圈記選票，並不符合秘密和無記名的原則(Quimpo 2005: 231)。

⁵ 「地方政府法」的功能是明訂地方分權的程序，以確保地方政府能取得較多的歲收分配和更多的課稅權力，同時確保人民和非政府組織能直接參與決策制定(Rivera 2005: 6)。

⁶ 「政黨名單法」是在1995年通過，1998年正式施行。該法規定：「眾議院20%的席次必須依政黨

表一 菲律賓眾議院成員(1987-2004)的階級組成

國會屆次 (年度)	第八屆 (1987-89)	第九屆 (1989-92)	第十屆 (1992-95)	第十一屆 (1995-98)	第十二屆 (1998-01)	第十三屆 (2001-04)
寡頭菁英	92%	79%	83%	79%	75%	83%
非寡頭 菁英	8%	21%	17%	21%	25%	17%

資料來源：Elmina R. D. Maniago (2007: 497)

2004年的《不在籍投票法》(Absentee Voting Law)等都是。⁷誠然，在經過前述諸多努力後，確實有越來越多的「非寡頭菁英」(non-oligarchic elite)進入政壇，⁸特別是在「後馬可仕時期」(post-Marcos era)，⁹該情況似乎是特別明顯。例如，根據The Institute for Popular Democracy在2007年所提的統計報告顯示，出身「寡頭菁英」的眾議員比例似乎有逐漸減少的趨勢，諸如從1987年的92%、1989年的79%、1992年的83%、1995年的79%、1998年的75%到2001年的83%等(請參閱表一)(Maniago 2007: 497)。

然而，最受人矚目的，就是這批「非寡頭菁英」大都出身演藝界、媒體業者或娛樂界，他們或許並沒有豐富的從政資歷，可是卻擁有極高的知名度；也因此，在實際的競選活動中，他們經常能以黑馬的姿態脫穎而出，成為最大的贏家。面對這樣的情勢發展，吾人不禁要質疑「寡頭菁英」是否已不再壟斷政壇了嗎？或者是「寡頭民主」已經變質了？而這批「非寡

比例來分配...」。不過，最高法院在2001年的判決強調參與的政黨必須是「邊緣化」和「代表性不足」的族群團體(宗教團體除外)，而且其得票數必須達到政黨比例選舉總票數的2%，才能取得席次；除此之外，各黨的總席次不能超過3席。誠然，該法案的功能就是讓一些處於社會邊緣和極端弱勢的團體，能夠獲得政治參與的機會(Rivera 2005: 6-7)。

⁷ 「不在籍投票法」主要是提供數百萬的海外勞工一個參與國內政治的機會，這批外勞許多都擁有大學學歷，他們利用海外工作的經驗，不僅累積豐富的專業技能，同時試圖擺脫了傳統侍從主義、家產官僚主義和領袖主義的羈絆，進而形成一股有待組織和動員的力量(Rivera 2005: 6-7)。

⁸ 所謂「非寡頭菁英」意指不是出身自傳統地主或世家大族階層的人士，他們並沒有鮮明的家族或宗族色彩，而且相對於「寡頭菁英」大都出身律師、企業主或專業官僚；這批非寡頭菁英大都來自各行各業，其從政經驗也各不相同(Eaton 2003: 471)。

⁹ 「後馬可仕時期」係指1986年馬可仕政權崩潰後的菲律賓政局，至目前為止(1986年至2007年)，共歷經過艾奎諾、羅慕斯、艾斯特拉達和阿羅育等四任政府(翁俊桔 2005: 93)。

頭菁英」是否將變成另一批「寡頭菁英」？對此，本文將分別以「質變」和「形變」的概念，來檢視菲律賓選舉民主的轉變情形。就「質變」而言，主要是指「非寡頭菁英」藉由「數量的改變」來驅使「本質的改變」；換句話說，就是透過選舉活動的順利掌控，來革除寡頭民主的體制。至於，就「形變」而言，則是指「非寡頭菁英」無法藉由「數量的改變」來驅使「本質的改變」；換言之，就是「非寡頭菁英」即便在選舉活動中取得優勢，可能還是遵循過去的型態，變成另一批新的「寡頭菁英」，而寡頭民主的本質依然不變。

爲了釐清上述的爭議，本文將針對以下三個部分進行論述：首先，本文將透過相關文獻的探討和整理，探討菲律賓「寡頭民主」的本質和內涵；其次，則是檢視「後馬可仕時期」的制度改革概況；最後，本文將透過實際個案的探討和成果剖析，進而探討菲律賓「選舉民主」的本質及發展困境。

二、文獻探討

菲律賓的「民主化」議題似乎一直是「菲律賓研究」(The Philippines study)的熱門主流。這是因爲過去素有「亞洲民主櫥窗」(window showcase of democracy in Asia)美譽的菲律賓，其行之有年的民主制度竟然因「馬可仕」的肆意操弄而崩毀潰敗，這段「民主回潮」的痛苦經驗不僅讓後代的菲律賓人深爲警惕，同時也成爲往後許多學者爭相研究的課題，是故這方面的研究成果可謂是非常的豐富。例如，Alfred W. McCoy(1993)、Noel T. Pangilinan(et al.)(1992)、Paul D. Hutchcroft(1991)、Olivia C. Caoili(1993)、Ledivina V. Cariño(1988)、Amando Doronila(1985)、Gary Hawes(1989)、Kent Eaton(2003)、Carl H. Lande(1965)、James Putzel(1999)、Temario C. Rivera(2005)、Alexander R. Magno(2001)、Mina Roces(2001)、David C. Kang(2002)、Frank H. Golay(1969)和Gerardo M. Roxas(1963)等論著都是。

就寡頭菁英家族的發展而言，Alfred W. McCoy(1993)曾深入觀察菲律賓傳統地主菁英家族的互動與發展情形，結果發現這些菁英家族的影響力不僅超越當地政府，甚至還凌駕中央政府之上；雖然歷屆政府也曾試圖解決這樣的情形，但是仍舊無法撼動這些根深蒂固的家族勢力。也因此，菲律賓雖歷經過三個殖民帝國(西班牙、美國、日本)、五個共和政府(馬洛洛斯共和、第一共和、菲律賓自治邦、第二共和及第三共和)的統治，這些家族依然穩固存在。因此，McCoy乃沿襲Robert Fox的說法，稱這種情況為「無政府的家族體系」(an anarchy of families)。

就政黨政治的型態而言，Carl H. Lande(1965)可謂是最早對菲律賓政黨體系運作進行研究的學者，他發現在菲律賓並沒有所謂兩黨(國民黨和自由黨)輪替執政的情形，因為兩黨之間根本沒有意識型態的差異，充其量只能算是一個黨中的兩個派系而已。這兩大派系透過「恩庇侍從關係」(patron-client relationship)各自尋求支持者，而參與派系運作的各菁英家族正是該競爭遊戲的基本成員。職是之故，菲律賓的政黨競爭基本上僅是家族競爭的延伸，也因此政治人物「頻換政黨」以及「黨紀渙散」的情況似乎是正常的現象。

就「馬可仕獨裁統治」的經驗而言，Amando Doronila(1985: 99-116)發現有「亞洲民主櫥窗」之稱的菲律賓，其民主憲政體制雖歷經過1945至1965年等六次關鍵性選舉的洗禮，但是卻不敵馬可仕總統的蓄意破壞。在政治操作方面，馬可仕政府透過賄選、舞弊和暴力的手段，不僅順利掌控政治權力，同時還擺脫憲政體制的框架(關閉國會、制頒新憲)。至於，在社會經濟改革方面，馬可仕政府高舉「新社會」(New Social)的改革方案，號稱將透過社會與經濟改革來加速推動工業化，可是最後卻變成對付反對勢力的鎮壓行動。因此，Doronila認為菲律賓的民主體制始終是脆弱而不穩定的。

就「政治貪腐」的議題而言，David C. Kang(2002: 39-41)曾分別就南韓(指李承晚和朴正熙政府)與菲律賓(指馬可仕政府)的「朋黨資本主義」

(crony capitalism)和「貪瀆型態」進行研究，結果發現兩國的政治領導人雖都曾透過自己的朋黨肆行貪瀆，但是南韓政府透過相互牽制的手段，不僅順利擺脫企業集團的綁架，同時也使其經濟得以持續發展。相對地，菲律賓卻因長期受制於寡頭菁英，進而使經濟發展始終遲滯不進。舉例而言，各地寡頭菁英往往會先利用其經濟力量壟斷政治權位，再利用政治權力鞏固或掠奪更多的經濟資源。因此，Kang認為「貪腐」不盡然是導致經濟衰退的主因，而不良的政經結構(「貪瀆鐘擺效應」和「搭便車效應」)似乎才是真正的元凶。

上述這些論著主要是針對寡頭菁英(Alfred W. McCoy)、政黨型態(Carl H. Lande)、非政府組織、馬可仕經驗(Amando Doronila)、選舉民主、政治貪腐(David C. Kang)、後馬可仕政局及制度設計等議題，進行論述與剖析。可是這些研究大都專注於「現狀」的描述，至於有關體制變動的詮釋卻甚少著墨。易言之，就是學者們對於菲律賓的瞭解，始終局限於「表象」的探討而已，這是目前菲律賓研究的一項重要缺失。為了深入尋求「表象」以外的民主內涵，「民主轉型個案」的探索似乎成為必備的要件。

對此，Adam Przeworski(1988: 59-61)曾經探討和剖析許多民主轉型成功的案例，結果發現這些新興的民主政體幾乎都是由原威權政體的菁英團體所主導，而這批菁英之所以選擇接受民主體制，除了一些無法抗拒的內外因素之外，其共同的理由就是確保既有的利益，是故所謂的「民主轉型」往往即是菁英彼此妥協的結果。同樣地，Gary Hawes(1989: 9-28)探討艾奎諾新政府的個案，發現新政府雖被外界視為是菲律賓重返民主的契機，不過在傳統地主菁英、右翼軍方和美國外力等影響之下，新政府仍舊無法擺脫保守政府的不良形象。至於，為何會有這樣的疑慮呢？Hawes認為其關鍵因素，亦即艾奎諾總統的出線，似乎就是各方「反馬可仕」勢力相互妥協的結果，這批勢力甚至包括原「馬可仕支持者」在內，而這正是新政府效能不彰的主因。

誠如新興民主政體是菁英妥協的結果，Terry L. Karl (1990: 12-13)發

現這樣的民主體制往往都夾雜了濃厚的「新家戶長主義」(neo-patrimonialism)色彩，也就是說整個國家雖然徒具民主的外貌，可是其資源、利益和職位的分配卻是透過「恩庇侍從關係」的模式來執行。因此，國家機關往往僅關注如何將資源投注給政治回饋最多之處，至於公共政策(社會-經濟政策)能否落實則不是其考量的重點。職是，該政體又被稱為「受限制的民主體制」(restricted democracies)。

然而，就「受限制的民主體制」而言，學者們認為或許可利用制度的規範來加以改革。例如，Benjamin Reilly (2007: 1350-1368) 就認為「選舉制度」的改革對民主化的推展是有正面的助益。Reilly分別比較1992年之後的拉丁美洲、東歐、西歐和非洲等地的民主化過程，發現亞洲國家大都實施「混合投票制」(mixed-member majoritarian, MMM)，形成所謂「亞洲模式民主」(Asian Model of Democracy)的政治型態。其中菲律賓即是箇中的典型案例，因為該國自1998年大選開始實施「混合投票制」(政黨名單制和單一選區制混合的制度)之後，許多邊緣化的政黨或族群團體即是透過該制度而取得國會(眾議院)席次。誠然，少數寡頭菁英壟斷政壇的現象或許並未徹底終結，但是菲律賓寡頭民主的本質已開始出現變化。

最後，有鑒於菲律賓寡頭宰制的民主型態一直是外界所詬病的焦點，因此任何足以打破「寡頭民主」的制度或措施，似乎都會受到外界密切的關注。職是，本文接下來將探討改革後的選舉制度，並觀察幾次關鍵性選舉活動，藉此剖析菲律賓的民主現況和今後的發展趨勢。

三、轉變的關鍵：制度的改革和運作

關於制度改革的情形，歷屆政府雖曾推動過《地方政府法》(1991年)、《政黨名單法》(1998年)和《不在籍投票法》(2004年)等法案，但是除了《政黨名單法》是針對全國性的中央公職人員的甄補(recruitment)之外，其他兩者似乎都不是。舉例而言，《不在籍投票法》主要是指在海外工作的菲律

賓人，只要事先向工作所在地的菲國駐外使館登記，就可在當地投票選舉正副總統、參議員和政黨名單代表制的眾議員等中央公職人員，因此該法的影響層面僅及於海外勞工而非全體公民。至於，《地方政府法》則是關注地方分權的程序，藉以確保地方政府能取得較多的歲收分配和課稅權力，因此該法的影響層面亦僅及於地方公職人員的甄補 (Rivera 2005: 7-8)。是故本文以下將僅針對《政黨名單法》及其衍生的「政黨名單代表制」(Party-List System)進行論述和剖析。

就「政黨名單代表制」的設計而言，該制度不僅是「艾奎諾政府」(The Aquino Administration, 1986-1992年)為兌現扼阻「寡頭菁英」長期壟斷政壇之政見而提出的創舉，同時也是菲國首次推行「比例代表制」(Proportional Representation)的新嘗試。¹⁰其法源依據是1987年憲法(Constitution in 1987)第6條：「...眾議員(the member of House)將分別由『小選區制』和『政黨名單代表制』所產生...」，¹¹其中「政黨名單代表制」部分的名額不能超過眾議員總數的20%。¹²除此之外，該制度必須於「小選區制」完成三屆眾議院(House of Representatives)選舉後，一些獲得政府認可的團體才能推舉代表參與競選。¹³

因此，菲律賓政府在歷經1987年、1990年和1992年等三屆國會(指眾議院)大選後，便敦促國會於1994年7月25日開始研擬與審議「政黨名單法案」(又稱「共和國第7,941號法」, Republic Act No. 7,941)，並於1995年3月3日

¹⁰ 該制度的作法就是將政黨視為分配席次的單位，所有的選區都是多席次，各政黨在選前就必須提出一份候選人名單，選民再針對各名單擇一投票之。計票時，各黨按得票數的多寡分配席次，得票2%者分配1席、得票4%者分配1席、得票6%者分配3席；但是每一個政黨的席次不得多於3席(中央選舉委員會 1998:74-75)。

¹¹ 根據憲法第6條第5項規定，眾議院是由250席(上限)眾議員所組成，其產生方式可分為兩種：一是「小選區制」，即是各選區的選民直接選出各黨的參選代表，且各選區僅選出一席；而另一是「政黨名單制」，即是根據各參選政黨所提出的候選人名單，再以比例代表的方式選出代表。此外，眾議員的任期為3年，可連任2次(Busto 1992: 9-18)。

¹² 就憲法第6條第5項規定，眾議院是由250席(上限)眾議員所組成，而『政黨名單代表制』所產生的眾議員人數不能超過眾議員總數的20%，也就是說約50席(Busto 1992: 9-18)。

¹³ 根據憲法規定，大凡欲參與「政黨名單代表制」競選的政黨或團體，必須是屬於社會邊緣的弱勢團體，包括勞工(labor)、農民(peasant)、都市貧民(urban poor)、少數文化族群(indigenous cultural communities)、婦女(women)、青年(youth)及各種社會團體，但是不包括宗教團體(Busto 1992: 25-26)。

公布施行「政黨名單法」(Party-List Law)(陳鴻瑜 2006：121-124)，該法的細節規定如下：

1. 根據該法第4條規定：任何政黨、組織、或聯合團體(coalition)最遲於選舉前90天向選舉委員會(以下簡稱選委會)登記，¹⁴表示有意參加政黨名單代表制。
2. 根據該法第五條規定：參加政黨名單代表制登記的政黨，必須登記各部門(sectors)的人數，包括勞工、農民、都市貧民、少數民族(indigenous cultural communities)、老年人、殘障者、婦女、青年、退伍軍人、海外勞工及專業人士。
3. 根據該法第6條規定：選舉委員會可依據下列理由，取消相關政黨的參選資格：
 - (1)是基於宗教理由所組成的宗教教派、組織或結社團體；
 - (2)贊成以暴力或非法手段達成其目的；
 - (3)屬於外國的政黨或組織；
 - (4)獲得外國政府、政黨、基金會或組織的支持，無論直接地或間接地透過其官員或人員或間接透過第三者以達選舉之目的；
 - (5)意圖破壞或違背有關選舉之法律、規章或條例；
 - (6)在申請的過程中，進行不實的陳述；
 - (7)已經停止運作一年、或未參加上兩次選舉、或在上兩次選舉

¹⁴ 根據國內學者陳鴻瑜的歸納，參與政黨名單制的政黨和團體可粗略分為(1)部門性政黨(Sectoral Parties)：是指某些特定部門的公民團體，這些部門包括勞工、農民、都市貧民、少數族群(部落)、年老者、殘障者、婦女、退伍軍人、海外勞工及專業人士。(2)部門性組織/聯合團體(Sectoral Organizations/ Coalitions)：部門性組織是指一群因相同的體能特徵、行業、興趣或嗜好的合格選民，彼此透過結合所組成的人民團體；至於，聯合團體是指已登記的全國性、區域性、部門性的組織或政黨，他們都是因政治或選舉之目的而結合的政黨。(3)政黨(Parties)：泛指一群合格的選民為了執政，而透過相同的意識形態、政治理想或原則所組成的人民團體(陳鴻瑜 2006:123)。

中其得票數不到2%者。

4. 根據該法第8條規定：每一登記政黨、組織或聯合團體必須在投票日前44天，向選委會呈報一份政黨名單，一旦獲得足夠票數，該名單最少應可產生5名議員。
5. 根據該法第9條規定：任何想透過該制度而成為眾議員者，必須具備以下資格：
 - (1)天生菲律賓人；
 - (2)合格選民；
 - (3)在投票前一天，至少在菲律賓居住滿一年；
 - (4)具備讀、寫的能力；
 - (5)品行端正；
 - (6)在投票前一天至少入黨或組織，滿90天；
 - (7)在投票日當天，必須年滿25歲；
 - (8)如果被提名擔任青年代表者，必須年滿25歲，但是不得超過30歲。
6. 根據該法第10條規定：投票時，選民可投兩票，一票投區域代表的部份，另一票投政黨名單代表制的部份。兩種票不可交互計算，政黨名單代表制是以全國為一選區。
7. 根據該法第11條規定：政黨名單代表制的名額應占眾議院總議席數的20%。在1998年5月眾議員競選開始時，以政黨為基礎，得票數排名前5名者，不能參與第10屆國會(1998年5月大選產生的國會)政黨名單代表制的選舉。為決定第2票所產生的議席分配，應遵守下述程序：選委會應計算全國

表二 政黨名單代表制的施行(前三次大選)成果統計

大選活動	得票率	合格政黨團體	通過最低門檻的 政黨團體*	眾議員席次
1998年	26%	122	13	14
2001年	42%	162	12	20
2004年	45%	58	16	24

說明：*是指得票率達2%以上的政黨團體，若得票率低於2%就無法獲得眾議員席次。

資料來源：Edna E. A. Co. (2005: 89)

各政黨、組織、及聯合團體的得票數，根據其所獲得的選票數高低排列，再依據得票率比例分配議席。例如，政黨、組織及聯合團體，得票2%者分配1席、得票4%者分配2席、得票6%者分配3席；但是，至多不得多於3席。

8. 根據該法第14條規定：政黨名單制的眾議員之任期，比照區域選區的眾議員，都是3年，而且最多可以連任3次；期間自願離職者，不可視為任期中斷(陳鴻瑜 2006：121-124)。

就制度的實際運作而言，「政黨名單代表制」是在1995年公布施行，到了1998年大選才正式運作，至目前為止已歷經過多次大選。若就前3次(1998年、2001年和2004年)的選舉結果來觀察(請參閱表二)，可以發現不論是在得票或席次的表現上，都有逐漸增加的趨勢。因此，就扼阻「寡頭菁英」壟斷政壇的成效上，該制度似乎是呈正向的結果；不過，該制度是否真能落實其理想？尚有待時間和全體人民的檢驗。

四、實際案例的探討

關於實際案例的選取，本文主要是觀察1995年到2004年的幾次全國性大選，¹⁵並根據總統(The President)、參議員(Senator)和眾議員的選舉結果

¹⁵ 本文主要是探討「後馬可仕時期」中央公職人員的演變情況，因此1995年大選(指眾議院開始

作為觀察的指標，因為這些職位正是代表全國性的政治菁英；¹⁶至於，其他地方公職人員(local positions)，諸如省長(Governor)或市長(Mayor)等人士，則因本文篇幅限制之故，暫時不予討論。

就菲律賓的政治發展過程而言，首位以「非寡頭菁英」身份入主國會者，應該是1958年當選參議員的Rogelio dela Rosa，Rosa在從政之前曾是全國最受歡迎的影星；而第2位則是於1970年當選參議員的Edgar Ilarde，Ilarde是當時首位廣播電視界出身的國會議員。至於，在1987年當選參議員的Orlando Mercado(前電視新聞主播)和艾斯特拉達(Joseph Estrada，前影視動作明星)等人更是後起之秀，他們不僅順利入主國會殿堂，而且還獲得極高的得票率(Maniago 2007: 494-497)。

不過，第一次關鍵性選舉似乎是1998年大選，因為該屆大選是一次「三合一」(總統、參議員和眾議員)的選舉活動，其不僅吸引了全國各地的菁英加入，同時也因參選人數暴增(參與總統競選的候選人有11位，¹⁷而參與參議員的候選人則有60位)，結果使得整個選舉戰況異常激烈。除此之外，

推行「政黨名單制」)、1998年大選(總統、參議員和眾議員三合一選舉)、2001年大選(參議員和眾議員二合一選舉)和2004年大選(總統、參議員和眾議員三合一選舉)等幾次全國性選舉，就成為本文探討的重要個案。當然，菲律賓的選舉活動(尤其是三合一的選舉)通常都是非常龐大，因為必須同時選出約10,000多名的中央與地方公職人員。就中央公職人員而言，總共要選出正副總統、12席參議員、51席「政黨名單制」眾議員和209席的區域眾議員。就地方公職人員而言，總共要選出81名省長(provincial governors)、700多席省議員(provincial board seats)、84名市長(city mayors)、816席市議員(city council seats)、1,530多名地方首長(municipal mayors)和12,000多席的地方民意代表(municipal council seats)(Co 2005:42)。

¹⁶ 根據憲法規定，總統為國家元首兼最高行政首長，自1987年起，任期為6年，不能連任；而副總統的任期為6年，連選得連任一次；不過，正副總統必須分開競選，各別由選民直接選出。就眾議員的職權而言，眾議員除擁有立法權外，尚有人事同意、撥款、歲入、關稅稅率、地方請願等法案的起草和提案之權力；除此之外，他們還擁有授權總統行使宣戰、媾和，以及彈劾正副總統、最高法院法官和各級官員等權力。至於，參議員的任期也是6年，連選得連任一次；其職權比照眾議員，同時對於人事同意、撥款、歲入、關稅稅率、地方請願、對外媾和、簽約和正副總統彈劾調查等法案，擁有修正和最後的決議權。除此之外，由於全國只有24席，且以全國為一選區，因此必須是具有全國性高知名度的人士，才有可能入主參議院(Busto 1992: 22-24)；(陳鴻瑜 2003:23)。

¹⁷ 這11位候選人分別是艾斯特拉達(菲律賓愛國群眾奮鬥黨)、Jose de Venecia Jr.(人民力量黨—全國基督民主聯盟)、Raul Roco(民主行動黨)、Emilio “Lito” Osmena(省際發展建設黨)、Alfredo Lim(自由黨)、Renato de Villa(民主改革黨)、Miriam D. Santiago(人民改革黨)、Imelda Marcos(新社會運動黨)、Santiago Dumlaog(國家復興運動黨)、Manuel Morato(道德國家黨)和Juan Enrile Ponce(獨立人士)等(翁俊桔 2005:89)。

眾議員的選舉方式也因「政黨名單代表制」的加入，不僅使更多的「非寡頭菁英」有機會投入選戰，也幾乎改變了菲律賓原有的政治生態。

就參議院而言，這次當選的12席參議員中，竟有5席是由「非寡頭菁英」人士所獲得(請參閱表三、附錄二)；¹⁸至於，在總統競爭方面，出身影壇的艾斯特拉達，¹⁹憑藉著超人氣的魅力，擊敗了原本被外界所看好的人選而榮登總統寶座(請參閱表三)。²⁰再者，就眾議院而言，「非寡頭菁英」同樣也大有斬獲。例如，連續兩屆(1992-1995年和1995-1998年)當選眾議員的Ted Failon(電視節目主持人)、Teodoro Locsin Jr.(電視台負責人)、Gilbert Remulla(電視新聞主播)和Ronald Estella(電視新聞主播)等人，也同樣在1998年大選再度入主眾議院(Maniago 2007: 493-496)。最後，在「政黨名單代表制」方面，本屆共有14名少數政黨代表順利進入眾議院(請參閱表二)，雖然該結果並沒有達到規定的數額(總額的20%，約50席)，但是卻已經對「寡頭菁英」造成重大的衝擊。

至於，2001年大選可謂是另一次關鍵性選舉，雖然該屆大選僅是一次二合一(眾議員和參議員)的選舉活動，但是在大選前(亦即1月20日)卻爆發了「第二次人民力量革命」(Second People's Power Revolution)事件。²¹在該起事件中，代表「非寡頭菁英」的艾斯特拉達總統則因遭逢軍事政變而被

¹⁸ Loren Legarda(新聞主播)、Renato Cayetano(舞台劇演員)、Vicente Sotto III(舞台劇演員)、Robert Jaworski(籃球明星)和Ramon Revilla(影視動作明星)等人都是「非寡頭菁英」。前三人的得票率不僅高居全國前3名，而後兩人的得票率也分居第9和第10名(Maniago 2007: 495)。

¹⁹ 艾斯特拉達在1937年4月19日出生於馬尼拉市唐多區(Tondo)的貧民區，他原本從事演藝工作，之後棄影從政。他最初於1969年當選聖胡安市(San Juan city)市長；接下來，在1987年當選參議員。到了1992年，他以「菲律賓群眾黨」(PMP)副總統候選人身份贏得副總統寶座，當時的總統羅慕斯還委任他擔任「反犯罪委員會」(the Presidential Anti-Crime Commission, PACC)主席(Coronel 2001: 4-11)。

²⁰ 艾斯特拉達在1998年以「菲律賓愛國群眾奮鬥黨」(LAMMP)候選人的身份參與當年的總統大選，結果以46.40%的高票取得勝選。至於，同時被外界所看好的Jose de Venecia Jr.和Renato de Villa等人，卻僅分別獲得17.10%和1.50%的選票，而他們都是典型的寡頭菁英人士(Ferrer 2004: 16)。

²¹ 「第二次人民力量革命」是指發生在2001年1月艾斯特拉達總統被迫下台的事件。外界曾將該事件與1986年的「二月革命」對比，認為這兩次事件都是由於總統涉嫌貪瀆及軍人反叛而下台，而且發起地點都是在「乙莎廣場」(EDSA)。職是，該事件也稱為「二次乙莎革命」(EDSA II)(Doronila 2002: 258-260)。

表三 第十二屆國會(1998-2001年)，出身「非寡頭菁英」的公職人員

候選人	角逐職位	過去的身分	勝選與否
艾斯特拉達 (<i>Joseph Estrada</i>)	總統	演員；市長； 參議員；副總統。	勝選
<i>Loren Legarda</i>	參議員	電視節目主持人	勝選
<i>Vicente Sotto III</i>	參議員	電視節目主持人	勝選
<i>Renato Cayetano</i>	參議員	電視節目主持人	勝選
<i>Ramon Revilla</i>	參議員	演員	勝選
<i>Robert Jaworski</i>	參議員	籃球明星	勝選
Freddie Webb	參議員	籃球明星	敗選
<i>Ted Failon</i>	眾議員	電視節目主持人	勝選
<i>Teodoro Locsin Jr.</i>	眾議員	電視台負責人	勝選
<i>Gilbert Remulla</i>	眾議員	電視新聞主播	勝選
<i>Ronald Estella</i>	眾議員	電視新聞主播	勝選

說明：斜體字代表勝選者。

資料來源：Elmina R. D. Maniago (2007: 517)

迫下台；²²可是當年參與參議員角逐的57位候選人中，就有14位是來自「非寡頭菁英」，而當中有4位贏得勝選。例如，Francis N. Pangilinan(廣播/電視台負責人)、²³ Noli L. de Castro(電視節目主持人)、Jinggoy Estrada(電視演員)和Manuel B. Villar Jr.(電視演員)等人即是(請參閱表四、附錄二)。

在「政黨名單代表制」方面，本屆(2001年大選)共有20名少數政黨代表進入眾議院，比1998年大選的席次還多了6席(請參閱表二)，雖然同樣沒有達到規定的數額；不過，若從整體候選人的階級組成來觀察，「非寡頭菁英」似乎有增加的趨勢。例如，本屆57位參議員候選人中，「非寡頭菁英」就占了14位；而報名參選「政黨名單代表制」的政黨不僅高達162個，

²² 艾斯特拉達總統當時被反對陣營指控涉嫌「收賄」、「掠奪與貪瀆」、「背棄民眾信任」和「違憲」等罪名，但是參議院調查法庭卻因證據不足而停止調查，反對陣營為迫使艾斯特拉達下台，於是聯合軍方發動政變，史稱「第二次人民力量革命」(Doronila 2002: 258-260)。

²³ Francis N. Pangilinan參議員目前擔任執政黨——「人民力量黨-全國基督徒與穆斯林民主聯盟」(Lakas-CMD)在參議院的議場領袖，他是現任阿羅育總統的政治盟友及重要的夥伴(Co 2005: 157-158)。

表四 第十三屆國會(2001-2004年)，出身「非寡頭菁英」的公職人員

候選人	角逐職位	過去的身分	勝選與否
Fernando Poe, Jr.	總統	影視演員	敗選
Eduardo Villanueva	總統	電視節目主持人	敗選
<i>Noli De Castro</i>	副總統	電視節目主持人	勝選
Loren Legarda	副總統	電視節目主持人	敗選
Francis N. Pangilinan	參議員	廣播/電視台負責人	勝選
<i>Jinggoy Estrada</i>	參議員	演員	勝選
Edgar Ilarde	參議員	電視節目主持人	敗選
Robert Jaworski	參議員	籃球明星	敗選
Noli L. de Castro	參議員	電視節目主持人	勝選
Pilar Pilapli	參議員	女演員	敗選
Manuel B. Villar Jr.	參議員	演員	勝選
Jose Sonza	參議員	電視節目主持人	敗選
Orlando Mercado	參議員	電視節目主持人	敗選

說明：斜體字代表勝選者。

資料來源：Elmina R. D. Maniago (2007: 517)

其得票率更從20%(1998年大選)增加為42%(2001年大選)(請參閱表二)。

就2004年大選而言，該屆選舉也算是一次關鍵性的考驗，因為該屆選舉也是一次三合一的全國大選，而且參選的人數同樣眾多。就總統候選人而言，就有兩位是「非寡頭菁英」人士(請參閱表四)，雖然影星出身的 Fernando Poe, Jr. 終究不敵當時的阿羅育總統(President Gloria M. Arroyo)，但是兩者的得票差距並不大。²⁴至於，在副總統候選人方面，也有兩位「非寡頭菁英」人士參選(請參閱表四)，其中一位甚至贏得副總統寶座。²⁵

²⁴ 根據媒體揭露，在2004年全國大選期間，阿羅育總統曾涉嫌關說及賄賂中央選委會協助進行選舉舞弊。雖然阿羅育總統事後能順利全身而退，但是她的聲望已大幅降低。請參見《南洋星洲聯合早報》(2007)〈菲42%受訪者：阿羅約是貪污總統〉。12月12日。網址：<http://www.zaobao.com/yx/yx.html>(2008/10/19)

²⁵ 在2004年大選贏得副總統寶座的Noli De Castro，原是全國知名的電視節目主持人，他是在阿羅育總統的力邀下搭檔參與2004年的全國大選(請參閱表三)(Maniago 2007: 498)。

最後，就「政黨名單代表制」的表現而言，這次共有24名少數政黨代表順利進入眾議院，比起2001年大選的成績又增加了4席(請參閱表二)，雖然其結果同樣仍未能達到規定的數額，但是整體的得票率(45%)還是比上屆(指2001年大選)還要高出3%(請參閱表二)。因此，綜合上述的成果，可以發現「非寡頭菁英」仍然是目前無法忽視的一股重要力量。

五、轉變成果之剖析：代結論

菲律賓的選舉民主推行至今已超過半個多世紀，可是該民主政體卻始終被少數「寡頭菁英」所掌控，因而成為外界所詬病的「寡頭民主」。雖然歷屆政府一直不遺餘力地尋求改革，諸如《地方政府法》、《政黨名單法》和《不在籍投票法》等法案的相繼推行，但是其結果卻還是充滿爭議。

就制度改革和創設而言，「政黨名單代表制」雖然成功地讓許多「非寡頭菁英」進入眾議院(請參閱表二)，但是該制度卻是備受爭議。首先，該制度雖然嚴格規定參與團體的競選資格，但是其審定標準卻是由政府所決定；換言之，參賽資格的認定依然是由寡頭菁英來決定，因此該制度仍舊無法擺脫寡頭菁英的桎梏，這是制度設計上的第一項缺失。其次，就得票門檻和席次分配而言，該制度所規定的得票門檻雖只有2%，但是每個政黨最多只能獲得3席，即使獲得再多的選票也一樣，關於這一點Benjamin Reilly(2007: 1365)曾諷稱該制度似乎應改稱「政黨配額制」(party quota system)才對。職是，這是該制度在設計上的第二項缺失。

然而，就「選舉民主」的轉變成果而言，本文分別是以「形變」和「質變」的概念來進行檢視。就「形變」而言，可以發現「非寡頭菁英」入主政壇的人數不僅有明顯提升(請參閱表一和表二)，他們在得票方面也是成果豐碩。例如，在1998年入主參議院的Loren Legarda、Renato Cayetano、Vicente Sotto III、Robert Jaworski和Ramon Revilla等人；以及在1998年當選總統的艾斯特拉達和在2004年參選總統的Fernando Poe, Jr.等人，似乎都擁

有極高的得票率。

除此之外，就「非寡頭菁英」的角色扮演而言，他們並非僅擔任「陽春國會議員」或不被重用的政務官而已。例如，艾斯特拉達在擔任副總統期間，就被委任為「反犯罪委員會」(PACC)的主席；而目前擔任執政黨(Lakas-CMD)參議院議場領袖的Francis N. Pangilinan，同樣也是出身「非寡頭菁英」。因此，無論在形式上(得票和席次)或實質上(是否擔任重要職務)，「非寡頭菁英」似乎都具備非常重要的功能，他們絕非僅是「象徵性」的角色。

不過，就「質變」而言，「非寡頭菁英」不論就從政人數或擔任重要職務的層級來觀察，他們雖然都佔有極大的優勢，但是這樣的情況並不代表「寡頭民主」已消除；因為直到今日，始終沒有證據顯示這批「非寡頭菁英」的出現，就等同「寡頭民主」已經徹底根絕。再者，即便整個寡頭體制已開始出現鬆動，似乎也並不代表「寡頭民主」的本質已經發生變化？甚至是這批「非寡頭菁英」有無可能變成另一批「寡頭菁英」？迄今都還是未知數。也因此，菲律賓的民主政體未來將會朝那種方向發展？則尚須等待時間、政治領導人、各界菁英、社會大眾和國內外環境的多重檢視和考驗。

參考文獻

中文部分：

- Temario C. Rivera (2005)〈菲律賓選舉民主的危機〉(The Crisis of Philippine Electoral Democracy)。《臺灣民主季刊》(萬象譯) 2(1)：1-22。
- 中央選舉委員會 (1998)《菲律賓選舉法規彙編》(吳釗燮編譯)。台北：中央選舉委員會。
- 朱炳泉 等 (1994)《菲華商聯總會：紅寶石禧紀念特刊 (1954-1994)》。菲律賓，馬尼拉：菲華商聯總會。
- 翁俊桔 (2005)《菲律賓第二次人民力量革命：寡頭政治再現》。高雄：國立中山大學中山學術研究所博士論文。
- 陳鴻瑜 (2003)《菲律賓史：東西文明交會的島國》。台北：三民。
- (2006)《東南亞各國政府與政治》。台北：翰蘆圖書。

西文部分：

- Busto, Arellano V. (1997) *Constitution of the Republic of the Philippines*. Manila: A. V. B. Printing Press.
- Caoili, Olivia C. (1993) *The Philippine Congress: Executive-Legislative Relations and The Restoration of Democracy*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Cariño, Ledivina V. (1988) *Bureaucracy for A Democracy: The Struggle of the Philippine Political Leadership and the Civil Service in the Post -Marcos Period*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Co, Edna E. A. (2005) *Philippine Democracy Assessment: Free and Fair Elections and the Democratic Role of Political Parties*. Pasig City: Friedrich Ebert Stiftung.
- Constantino, Renato (1976) *Dissent in Philippine Society: The Filipino Elite*. Quezon City: Malaya Books, Inc.
- Coronel, Sheila S. (2001) *Investigating Estrada: Millions, Mansions and Mistresses*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Doronila, Amando (1985) "The Transformation of Patron-Client relations and Its Political consequences in post-war Philippines." *Journal of Southeast Asian Studies*, 16(1): 99-116.

- _____ (2002) *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story*. Pasig City: Anvil Publishing.
- Eaton, Kent (2003) "Restoration or Transformation? Trapos versus NGOs in the Democratization of the Philippines." *The Journal of Asian Studies*, 62(2): 469-496.
- Ferrer, Miriam Coronel (2004) "*Elections and the Zigzag Path to Democratic Consolidation in the Philippines*." Paper presented at the Philippine Political Science Association Conference.
- Golay, Frank H. (1969) *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hawes, Gary (1989) "Aquino and Her Administration: A View from the Countryside." *Pacific Affairs*, 62(1): 9-28.
- Hutchcroft, Paul D. (1991) "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder." *World Politics*, 43(3): 414-450.
- Kang, David C. (2002) *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karl, Terry L. (1990) "Dilemmas of Democratization in Latin America." *Comparative Politics*. 23(1):1-21.
- Lande, Carl H. (1965) *Leaders, Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics*. New York: Yale University Press.
- Magno, Alexander R.(2001) "Philippines: Trauma of a failed Presidency." *Southeast Asian Affairs*, 36(25): 251-263.
- Maniago, Elmina Rayah Dizon (2007) "Communication Variables Favoring Celebrity Candidates in Becoming Politicians: A Case Study of the 1998 and 2004 Elections in the Philippines." *Southeast Asian Studies*, 44(4): 494-518.
- McCoy, Alfred W. (1993) *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Pangilinan, Noel T., Eric U. Gutierrez and Ildefonso C. Torrente. (1992) *All in the Family: A study of elites and Power relations in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Przeworski, Adam (1988) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putzel, James (1999) "Survival of an Imperfect Democracy in the Philippines." *Democratization*, 6(1): 198-223.
- Quimpo, Nathan Gilbert (2005) "Oligarchic Patrimonialism, Bossism, Electoral Clientelism, and Contested Democracy in the Philippines." *Comparative Politics*,

37(2): 229-250.

Rama, Napoleon G. (2001) *Manila Bulletin: The Nation's Leading Newspaper*. Quezon City: Manila Bulletin Publishing Corporation.

Reilly, Benjamin (2007) "Democratization and Electoral Reform in the Asia-Pacific Region: Is There an 'Asian Model' of Democracy?" *Comparative Political Studies*, 40(11): 1350-1371.

Roces, Mina (2001) *Kinship Politics in Postwar Philippines: The Lopez Family, 1946-2000*. Manila: De La Salle University Press.

Roxas, Gerardo M. (1963) "The Pork Barrel System." *Philippine Journal of Public Administration*, 7(4): 254-257.

網路資料：

《南洋星洲聯合早報》(2007)〈菲 42%受訪者：阿羅約是貪污總統〉。12月12日。網址:<http://www.zaobao.com/yx/yx.html>(2008/9/19)

附錄一 全國寡頭菁英的區域分布表

主要行政區*	省/市 區域	家族名稱
國家首都區 (National Capital Region)	馬尼拉市(Manila City)	Lopez, Atienza, Bagatsing
	奎松市(Quezon City)	Mathay
	Caloocan City	Malonzo, Asistio
	Las Piñas City	Aguilar, Villar
	Mandaluyong City	Abalos, Gonzales
	馬卡迪市(Makati City)	Binay, Yabut
	Marikina City	Fernando
	Parañaque City	Golez, Marquez, Olivarez
	Pasig City	Eusebio
	Pasay City	Cuneta
	Pateros City	Cayetano
	Taguig City	Cayetano
科迪勒拉行政區 (CAR)	阿布拉省(Abra)	Valera, Bersamin
	阿巴堯省(Apayao)	Bulut
	本格特省(Benguet)	Dangwa, Molintas, Cosalan
	伊富高省(Ifugao)	Lumauig
	高山省(Mt. Province)	Dominguez
伊羅戈斯區 (Region I)	伊羅戈斯北省 (Ilocos Norte)	Marcos, Ablan, Fariñas, Nalupta
	伊羅戈斯南省(Ilocos Sur)	Singson
	聯邦省(La Union)	Ortega, Dumpit, Antonio
	邦阿西楠省 (Pangasinan)	Agbayani, Bengson, Braganza, Ramos, Sison, De Venecia, Perez, Estrella,
卡加延河谷區 (Region II)	巴丹群島省(Batanes)	Abad
	卡加延省(Cagayan)	Enrile, Mamba, Ting, Vargas
	伊沙貝拉省(Isabela)	Dy, Miranda, Uy, Albano
	季里諾省(Quirino)	Cua
中呂宋區 (Region III)	巴丹省(Bataan)	Garcia, Roman
	布拉干省(Bulacan)	Silverio
	新埃西哈省 (Nueva Ecija)	Joson, Perez, Villareal, Diaz, Belmonte, Duran, Concepcion
	打拉省(Tarlac)	Cojuangco, Yap, Aquino
	三描禮示省(Zambales)	Gordon
	邦板牙省 (Pampanga)	Bondoc, Puyat, Lazatin, Lingad, Nepomuceno, Macapagal, Lapid, Guiao
甲拉巴松區 (Region IV)	奧羅拉省(Aurora)	Angara, Ong
	八打雁省(Batangas)	Ermita, Laurel, Leviste, Perez
	甲米地省(Cavite)	Remulla, Revilla
	內湖省(Laguna)	Chipeco, Joaquin, Joson
	西民都洛省 (Occidental Mindoro)	Villarosa
	東民都洛省 (Oriental Mindoro)	Punzalan

	巴拉旺省(Palawan)	Mitra, Sandoval
	奎松省 (Quezon)	Suarez, Lavidez, Tañada, Enverga
	黎剎省 (Rizal)	Ynares, Duavit, Tanjuatco, Rodriguez, Sumulong
	朗布隆省(Romblon)	Madrona
比科爾區 (Region V)	阿爾拜省(Albay)	Imperial, Lagman
	北甘馬鄰省(Camarines Norte)	Padilla, Pimintel
	南甘馬鄰省 (Camarines Sur)	Alfelor, Villafuerte, Fuentebella, Andaya, Roco
	卡坦端內斯省(Catanduanes)	Verceles
	馬斯巴特省(Masbate)	Espinosa, Kho, Martinez
	索索貢省(Sorsogon)	Escudero
西米沙鄺區 (Region VI)	阿克蘭省(Aklan)	Quimpo, Rodriguez
	卡皮茲省(Capiz)	Roxas
	怡朗省 (Iloilo)	Defensor, Garin, Starke, Laguda, Lopez, Locsin
	西內格羅省 (Negros Occidental)	Montelibano, Coscolluela, Lacson, Puey, Yulo
中米沙鄺區 (Region VII)	保和省 (Bohol)	Agana, Borja, Boyles, Aumentado, Clarin, Zarraga
	宿霧省 (Cebu)	Almendraz, Cagas, Cuenco, Durano, Calderon, Agullas, Kintanar, Osmeña, Ruiz
	東內格羅省 (Negros Oriental)	Macias, Paras, Romero, Teves, Villegas, Fua
穆斯林民答那峨自治區 (ARMM)	巴西蘭省(Basilan)	Datumanong
	南拉瑙省(Lanao Del Sur)	Adiong, Alonto
	馬京達瑙省(Maguindanao)	Piang, Dilangalen
	蘇祿省(Sulu)	Tan, Loong, Tulawie
	塔威-塔威省(Tawi-Tawi)	Jafaar

說明：1. *菲律賓全國共分為國家首都區、科迪勒拉行政區、穆斯林民答那峨自治區和13個行政區，除了國家首都區外，各行政區都各自管轄若干省份，全國共有81省。

2. 除了穆斯林民答那峨自治區(ARMM)之外，行政區本身並沒有獨立的自治權限。

3. 本文限於篇幅之故，只條列國家首都區、科迪勒拉行政區、穆斯林民答那峨自治區和7個行政區的重要家族名稱；至於，其他行政區和家族則不予列載。

資料來源：1. Edna E. A. Co . (2005: 11-13)

2. 朱炳泉 等（1994：555）

附錄二 第9屆至第12屆(1992-2004年)之參議員名單

第9屆 (1992-1995年)	第10屆 (1995-1998年)	第11屆 (1998-2001年)	第12屆 (2001-2004年)
Neptail A. Gonzales	Neptail A. Gonzales	Teofisto T. Guingona Jr.	Edgardo J. Angara
Leticia R. Shahani	Leticia R. Shahani	Robert S. Jaworski	Robert S. Jaworski
Alberto G. Romulo	Alberto G. Romulo	Loren Legarda-Leviste	Loren Legarda-Leviste
Edgardo J. Angara	Edgardo J. Angara	Renato L. Cayetano	Luisa p. Ejercito-Estrada
Heherson T. Alvarez	Heherson T. Alvarez	Rodolfo G. Biazon	Rodolfo G. Biazon
Rodolfo G. Biazon	Anna Dominique M. L. Coseteng	Anna Dominique M. L. Coseteng	Joker P. Arroyo
Agapito Aquino	Franklin M. Drilon	Franklin M. Drilon	Franklin M. Drilon
Nikki Coseteng	Juan Ponce Enrile	Juan Ponce Enrile	Panfilo M. Lacson
John Henry R. Osmeña	Marcelo B. Fernan	Marcelo B. Fernan	Francis N. Pangilinan
Jose Lina	Juan M. Flavier	Juan M. Flavier	Juan M. Flavier
Ernesto F. Herrera	Ernesto F. Herrera	Teresa Aquino-Oreta	Teresa Aquino-Oreta
Ernesto M. Maceda	Ernesto M. Maceda	John Henry R. Osmeña	John Henry R. Osmeña
Alberto Romulo	Ramon B. Magsaysay Jr.	Ramon B. Magsaysay Jr.	Ramon B. Magsaysay Jr.
Orlando S. Mercado	Orlando S. Mercado	Aquilino Q. Pimentel Jr.	Aquilino Q. Pimentel Jr.
Blas F. Ople	Blas F. Ople	Blas F. Ople	Blas F. Ople
Santanina Rasul	Sergio R. Osmeña III	Sergio R. Osmeña III	Sergio R. Osmeña III
Ramon B. Revilla	Ramon B. Revilla	Ramon B. Revilla	Ramon B. Revilla
Raul S. Roco	Raul S. Roco	Raul S. Roco	Ralph G. Recto
Wigberto Tanada	Miriam D. Santiago	Miriam D. Santiago	Noli L. de Castro
Vicnte C. Sotto III	Vicnte C. Sotto III	Vicnte C. Sotto III	Vicnte C. Sotto III
Francisco S. Tatad	Francisco S. Tatad	Francisco S. Tatad	Oscar G. Yabes
Freddie N. Webb	Freddie N. Webb	Robert Z. Barbers	Robert Z. Barbers
Gloria M. Arroyo	Gloria M. Arroyo	Gloria M. Arroyo	Manuel B. Villar Jr.
Arturo Tolentino	Gregorio B. Honasan	Gregorio B. Honasan	Gregorio B. Honasan

說明：自1987年之後，每屆參議員的任期都是從上任那年的6月30日至卸任那年的6月30日止，參議員任期為6年，而且只能連任一次。

資料來源：Napoleon G. Rama (2001: 46-47)

掙扎在威權政體與族群政治中的媒體改革—— 以馬來西亞「撰稿人聯盟」的實踐為例*

黃國富**

中文摘要

馬來西亞的威權體制與族群政治環境中，媒體一直受到許多限制，近年由民間組成的媒體改革團體要有所作為，除需衝撞體制，也要面對糾結的族群問題，而這涉及了族群內部與不同族群間的各種因素，使媒改問題更形複雜。本文以「撰稿人聯盟」的實踐為例，試圖說明這個由華人所組成的媒改團體，其出現與實踐過程，相當具體地展現了這樣的困境。本文認為要突破這困境，除要打破族群政治的框限，橫向連結其他公民團體，壯大改革力量，也需深耕言論自由與新聞自由的理念，號召更多民眾加入媒改行列，共同改善媒體環境，協助馬來西亞邁向民主化。

關鍵字：威權政體、族群政治、民主化、媒體改革、壟斷

* 本文原發表於中央研究院亞太區域研究專題中心、亞洲大學國際企業學系東南亞企業研究中心與亞洲大學教學卓越計畫辦公室主辦之「2008 年台灣的東南亞區域研究年度論文研討會」，2008 年 4 月 25-26 日。

**作者為世新大學傳播研究所博士生。Email: kockhoo@gmail.com

本文收件日期為 2008 年 6 月 27 日，接受刊登日期為 2008 年 10 月 2 日。

Struggling with State Authoritarianism and Ethnic Politics in Malaysia: A Case Study of the WAMI Media Reform Organization

Kock-Hoo WONG

Abstract

Malaysian media operate in an environment constrained and limited by state authoritarianism and ethnic politics. Recent grassroots media reform organizations must contend with the existing regime while simultaneously deal with the country's complex ethnic-relations. The latter involves both inter-ethnic and intra-ethnic group factors that then put the media reform project in an awkward and complicated position. This study on the emergence and practice of the Writer Alliance For Media Independence (WAMI), a media reform organization constituted exclusively of Malaysian Chinese, provides important insights on these issues. Specifically, this article argues that media reform organizations should link horizontally with other civil organizations to expand and broaden the power base of reform and also to deepen the ideological work concerning concepts of the freedom of speech and of the press. Additionally, it is necessary to mobilize more citizens to join the media reform project to improve the media environment thereby contribute to the continuing democratization of Malaysia.

Keywords: Authoritarianism, ethnic politics, democratization, media reform, monopoly

一、前言

1957 年馬來亞¹脫離英國的殖民統治後，新成立的威權政府延續前殖民者管控傳播媒體的政策(Mustafa 2000:99)，甚至變本加厲，訂立各項法規限制言論與新聞自由。執政黨也逐漸把手伸入各種傳播媒體，²陸續掌控多家主流媒體的所有權，主導了國內資訊傳散與意見討論。

1960 年代興起的「現代化理論」，號召後進國家學習和模仿西方世界，而現代化的媒體系統是國家實現從「傳統」邁向現代的重要工具，但事實上許多後進國家中的媒體無法實現「教化民主」功能，反而成為維護政治體制的工具，「現代化理論」則常被掌權者用來正當化其限制言論自由和政治控制的作為。與現代化理論一樣，媒體帝國主義(media imperialism)也可以被用來支持在後進國家中專制政府對民間所施行的監控。因為西方帝國主義威脅著「亞洲價值」(Asian values)和「東方本質主義」(Eastern essentialism)，它們分別被保守主義和共產主義的統治者運用，作為其壓制自由的藉口(Curran and Park 2000:4-6)。馬來西亞政府在過去數十年裡，即以現代化理論與西方帝國主義做為依據，正當化對媒體環境的嚴格管控，限制言論自由與新聞自由，讓全民能同心協力共同發展國家及抵抗西方帝國主義的侵略(Zaharom 2000)。

從比較的觀點來看，1987 年解嚴以前的台灣與南韓新聞界，是輔助政府與依賴政府的言論工具，而非嚴格意義的喉舌；它們在政治上服從政府，但在非政治領域卻保有活動的空間。以台灣為例，國家完全壟斷電視頻道，且操縱大部分的廣播電台；報紙部分，1970 年代以後，逐漸形成《聯合報》與《中國時報》兩大報系寡頭壟斷的結構，報紙與國家建立了「侍從關係」(patron-client relationship)，政府給兩個報系巨大的政治與經濟利

¹ 1957 年馬來半島的十一個州組成馬來亞(Malaya)；1963 年新加坡與婆羅洲的沙巴(Sabah)、砂拉越(Sarawak)加入，組成馬來西亞；1965 年新加坡退出馬來西亞，成為獨立的國家。

² 馬來西亞的國營與私營廣電媒體由分別政府、執政黨黨營財團與親政府大財團所有(參見 Zaharom and Mustafa 2000)；除中文報紙外，主要的巫、英印刷媒體陸續被執政黨所掌控。

益，以換取它們的效忠(李金銓 2004:137-138)。

馬來西亞威權政府早期對媒體的控制不似台灣與南韓那麼嚴厲，且因為長期所形成的族群政治，使「族群因素」對這國家的各種議題有著相當重要的影響，這也使得政府對媒體的控制顯得更加複雜。以中文印刷媒體為例，相較於其他語文的媒體，早期大部分中文報紙仍由華裔商人所有，論者也認為中文報紙享有較開放的言論尺度，³它們從維護族群權益的立場，對政府一直有相當多批評的聲音，且報老闆與政府的關係較為疏離，侍從的關係較不明顯。1980年代中期以後，當台灣與南韓社會邁向民主開放，馬來西亞則在馬哈迪擔任首相期間逐漸強化對媒體的管控，與政府關係良好的大財團開始掌控中文報紙，使得中文報紙的批判力受到一定程度影響，政媒關係更趨曖昧與複雜，但是否能以「侍從關係」來看待，還需要更細緻的探究與討論。

以上所述大致可看出馬來西亞的媒體環境處於一種倒退的狀況，威權政府對媒體的掌控愈趨嚴密，但也引起民間的反彈，「維護媒體獨立撰稿人聯盟」(Writer Alliance For Media Independence，簡稱「撰稿人聯盟」，WAMI)的出現與實踐，就是試圖改善馬來西亞日趨惡劣的媒體環境，協助社會邁向民主化。

「撰稿人聯盟」的成立，始於 2001 年 5 月，當時馬來西亞執政聯盟國民陣線(Barisan Nasional，簡稱國陣)⁴成員黨馬華公會(Malaysia Chinese Association, MCA)透過黨營企業華仁控股(Huaren Holding)的子公司華仁管理私人有限公司(Huaren Management Sdn Bhd)，擬收購南洋報業控股，⁵

³ 王賡武認為 1980 年代前馬來西亞中文報紙的言論尺度，是華人地區中最公開曝露的(引自楊建成 1982:7)；曾於 1970-1985 年間擔任《南洋商報》總編輯的朱自存也指出，在其任內未曾接獲政黨的各種命令或指示，不過，新聞工作者不能違反報老闆的政治立場，也不能違反報老闆的商業利益(潘永強、魏月萍編 2002:127)。

⁴ 1955 年巫統(UMNO)、馬華公會(MCA)與印度國大黨(MIC)組成「聯盟」(Alliance)，成為馬來西亞自治時代的執政聯盟，這三個政黨的成員分別是馬來人、華人與印度人。1974 年，「聯盟」擴大組織，成員由原來分別代表三大族群的三個政黨，增至目前的 14 個政黨，名稱改為「國民陣線」，且迄今仍掌握馬來西亞政權。

⁵ 南洋報業旗下有《南洋商報》、《中國報》等十餘份報刊。

引起華人社會(簡稱華社)嘩然，指責執政黨企圖掌控華社的輿論。這些反對的聲音無法制止馬華公會的收購行動，同年 5 月 28 日，南洋報業控股的 71.5% 股權落入馬華公會手裡。反對執政黨介入民營媒體者把這天稱為「528 報變」，視為對華社長期擁有相對自主的一大打擊。

在馬華公會進行收購期間，傳出南洋報業控股的長期競爭對手--朝日報業(後改名為星洲媒體集團)為馬華公會的合作伙伴，因而對收購事件的相關新聞多不予以報導，甚至傳言指朝日報業乃收購案的主角，其意圖為壟斷馬來西亞的中文報業。⁶

為抗議政黨收購與財團壟斷中文報紙，42 位評論人⁷於 2001 年 5 月 26 日發表聯合聲明，停止供稿給南洋報業旗下的《南洋商報》、《中國報》與朝日報業的《星洲日報》、《光明日報》。當收購情勢明朗後，陸續有其他評論人加入，並於 6 月 8 日成立「撰稿人聯盟」。

「撰稿人聯盟」採取消極的罷寫行動後，未能改變南洋報業的命運，因此，他們也採取積極的突圍方式，一方面出版專書和在非主流報刊進行批判，同時陸續出版另類雜誌與建立新聞網站，試圖提供閱聽眾不同的訊息，持續衝撞政府與媒體集團所控制的言論空間，其中多人甚至被政府和主流媒體列為黑名單，⁸不得在主流報紙上發表文章。經過數年努力與摸索後，「撰稿人聯盟」逐漸轉型，試圖跨越族群、語言與宗教的限制，在爭取言論自由與新聞自由的理念下，與國內其他公民團體進行連結，進行政治上的遊說與抗爭，要求廢除各種壓制言論與新聞自由的惡法，改善媒體環境，以促進國內的自由與民主。

⁶ 南洋報業與朝日報業兩大報團若合併，其銷售市佔率將超過八成。2006 年 10 月，馬華公會將南洋報業部分股權出售給星洲媒體集團執行主席張曉卿，使其成為南洋報業最大股東，但馬華公會仍握有一定份額的股權；2007 年 1 月，星洲媒體集團宣布與香港明報集團合併，並邀請南洋報業參與；2008 年 4 月，三個媒體集團完成合併，組成世界華文媒體集團(簡稱世華媒體)，且同時在馬來西亞與香港上市。

⁷ 馬來西亞中文報紙除報社編制內的新聞工作者負責報導新聞與評論外，報社也會邀請一些各領域的人撰寫評論時事的文章，增加報紙的可讀性與提供各種不同的意見，一般稱這些寫評論文章者為撰稿人或評論人。

⁸ 根據資深評論人李萬千(2006)的說法，約有十餘名華文作者，被政府禁止在中文報紙發表文章。

「撰稿人聯盟」這個因應特定情勢所組成的團體，其成員多是在各行業的受薪階級，異質性相當高，在威權政體與媒體集團的壓力下，步履蹣跚的走了 7 年，它的實踐頗值得關注，尤其他們在面對威權政體和處於族群政治環境中，如何採取行動？又受到何種限制？釐清這些問題與局限，對其他國家的媒體改革運動有一定的參照價值。

二、政府對資訊流通與言論空間的管控

長期以來，馬來西亞執政聯盟對媒體採取嚴格的管控，甚至直接介入媒體的經營。首任首相東姑阿都拉曼(Tengku Abdul Rahman)在 1961 年成功使巫統(United Malay Nation Organization, UMNO)全面控制了馬來人社群中頗有影響力的馬來文報紙《馬來前鋒報》(Utusan Melayu，後來易名為 Utusan Malaysia《馬來西亞前鋒報》)；第二任首相敦拉薩(Tun Abdul Razak)則在 1972 年把歷史悠久的英文報紙《海峽時報》(The Straits Times，後來易名為 New Straits Times《新海峽時報》)股權從新加坡人手裡，轉移至巫統手中(Mustafa 2000:100-103)。

除巫統直接介入媒體，馬華公會也動作不斷，於 1976 年收購由香港名作家金庸(查良鏞)創辦的《新明日報》(中文報，1994 年停刊)，1981 年再收購《馬來亞通報》(中文報，1994 年停刊)。除了中文報紙外，馬華公會也於 1979 年透過華仁控股收購了發行量最大的英文報紙《星報》(The Star)。因此，在 1970 年代，馬來文與英文主流報紙已落入執政聯盟手裡，而歷史悠久的兩大中文報紙《南洋商報》與《星洲日報》還掌握在華僑手裡，政治上的干預也較少，其中原因可能是對政權的威脅較小，因此還不需直接控制中文報紙，以掌控華社的輿論，至於國大黨則掌控了淡米爾(Tamil)文報紙。⁹

1981 年馬哈迪(Mahathir Mohamad)成為第四任首相，開始長達 22 年的

⁹ 譬如“Tamil Nesan”由現任國大黨主席三美維魯(Samy Vellu)的家人所掌控(Mustafa 2002:148)。

強勢執政時期，也讓馬來西亞的媒體環境陷入黑暗期。這位曾被「保護記者協會」評為「世界十大新聞自由公敵」的國家領導人，重新詮釋西方所發展出來的「社會責任論」，即認為具有民意的政府當然有權力管制媒體，以免其破壞社會的和諧，阻礙了國家的發展。

馬哈迪擔任首相期間，媒體環境出現兩種重大變化，一是政府修法更嚴格管控媒體；二是媒體所有權的集中化與集團化(莊迪澎 2004:22)。在修法部分，馬哈迪政府先後修訂了〈內部安全法〉、〈官方機密法〉與〈印刷報業與出版法〉(Printing Presses and Publications Act)等，嚴格管控媒體。1987年，身陷黨爭與多項醜聞的馬哈迪，在國內社會情勢愈趨緊張的情況下，展開「茅草行動」(Operasi Lalang)，以內部安全法拘留百餘名異議人士，且取消三家報社的出版許可證，這三家報紙分別是馬來文報紙《祖國報》(Watan)、英文報紙《星報》(The Star)與中文報紙《星洲日報》，¹⁰這起事件所形成的寒蟬效應，一直延續至今。

在媒體所有權的集中化部分，馬哈迪政府將媒體逐步整合形成數個媒體集團，由國陣成員黨和與其關係密切的財團經營，除能控制資訊傳遞與言論方向，協助維繫國陣政府的政權，也能從中獲取龐大的商業利益。

在中文報紙部分，政府採取較為間接的方式進行管控，1988年與國陣關係密切的伐木業鉅子張曉卿跨入媒體領域，¹¹取得《星洲日報》的經營權；1992年張曉卿再收購《光明日報》後，逐漸建立中文媒體集團，把集團觸角延伸至國外。另一名與安華及巫統內部關係密切的商業鉅子郭令燦則於1991年2月入主《南洋商報》¹² (Gomez 1999:153-157)，並於半年內收購《中國報》與生活出版社，組成南洋報業控股，成為當時馬來西亞最大的中文報業集團。在1980年代後期至1990年中期，多家中小型中文報

¹⁰ 《星報》與《星洲日報》在數月後復刊。

¹¹ 該集團主席張曉卿曾任執政聯盟成員之一的人社黨副主席和國會上議員；另根據《富比士》(Forbes)所公布馬來西亞2007年的富豪排行榜，張曉卿在馬來西亞排行第十，擁有的財富達11億美元(中國報2008)。

¹² 在1980年代中期，《南洋報業》重組股權以符合股權本土化政策時，巫統黨營事業已開始介入，取得30%的股權。

紙停刊，使原本相當多元化的報業市場，呈現兩大報業集團主導的態勢，並展開激烈的商業競爭。

在 1990 年的全國大選中，數個在野黨結盟組成「反對黨聯合陣線」(簡稱「反陣」)，挑戰執政多年的國陣，當時社會充滿對「兩線制時代」¹³的期待和幻想，希望藉由團結的反陣制衡傲慢的國陣，而中文報紙也以大篇幅版面報導有關反陣的訊息。最後國陣還是獲得逾三分之二的國會議席，但得票率僅略超過五成，¹⁴其中華人選票大量流失，讓政府驚覺中文報紙的影響力，甚至把它視為反對政府、¹⁵煽動族群緊張關係與破壞國家安寧的媒介(黃招勤 2004:29-79)。因此，過去因為被邊緣化而能擁有一定言論空間的中文報紙，成為政府進一步監管的對象。

譬如在 1991 年 12 月發生的「柔佛古廟山門被拆事件」中，華人社群對處理這事件的柔佛(Johor)州政府很不滿，中文報紙也以顯著版面刊登相關新聞與評論，當時的副首相安華(Anwar Ibrahim)批評中文報紙「誇大小課題，以醜化華人政黨(馬華公會)的形像」及「激起華人對政府的憎惡」，結果使得中文報紙淡化處理相關議題，許多評論文章皆不能刊登(莊迪澎 2002:79)。

1995 年大選後，馬華公會現任總會長黃家定被馬哈迪委任為副內政部長，這是首次有馬華公會領導人擔任此官職，論者多認為黃家定的任務是緊盯中文報紙(古玉樑 2006:120；黃招勤 2004:73)，而黃家定也透過「溝通」與「對話」的「軟控制」方式(莊迪澎 2002:54)，讓中文報社直接感受到來自政府的壓力。

1997 年發生亞洲金融風暴，馬來西亞的經濟發展遭受重創，政治情勢

¹³ 「兩個陣線」的概念是在 1986 年由「全國華團民權委員會」提出，主要是針對馬來西亞特殊的族群政治環境裡，追求一個當時最可能的民主制衡制度，因為英美的「兩黨制」還遙不可及(祝家華 1994；王國璋 1997)。

¹⁴ 馬來西亞在野黨在歷屆國會選舉中平均得票率超過四成，但由於單一選區制和選區劃分的人為扭曲(gerrymandering)，使得國陣一直保有霸權的地位(潘永強 2004:163)。

¹⁵ 《南洋商報》前總經理郭隆生回憶，選後馬哈迪召見各報總編輯，大罵中文報紙，他自認替華社做了很多事，不明白華社為何這樣對他(黃招勤 2004:79)。

也發生劇烈變化。1998 年馬哈迪與副首相安華關係破裂，隨後安華被馬哈迪革除職務與開除黨籍，並因瀆職等罪名被判入獄。安華被捕後引發「烈火莫熄」(reformasi，馬來文原意為改革)抗議浪潮，參與者多為馬來人，民間也出現各種自發性的改革團體，包括推動媒體監督與推展新聞自由的運動，這段期間曾出現「退報運動」，抵制巫統的黨營媒體(莊迪澎 2004:164-165)。反觀其他族群成員參與的並不多，使整個「烈火莫熄」運動猶如馬來社會內部分裂所出現的鬥爭，這也明顯展現了馬來西亞社會族群分歧的特點。

1999 年的大選期間，佔全國人口逾 60%的馬來社群內部明顯分裂，對政府的不滿持續延燒，在野黨聲勢看漲，回教黨(Parti Islam SeMalaysia，簡稱 PAS)黨報《哈拉卡》(Harakah)的發行人，甚至超越巫統掌控的馬來文主流報紙《馬來前鋒報》與《每日新聞》(Berita Harian) (Zaharom 2002:137)。大選結果顯示，約半數馬來人將選票投給在野黨，但也有可觀的非馬來人支持國陣(Khoo 2003)，加上選區畫分的優勢，才保住了政權。¹⁶在政經情勢不穩定的局勢下，馬哈迪更是緊縮言論空間，並關注與打擊迅速崛起和不斷突破政府封鎖消息的網路媒體。¹⁷

綜上所述，基本上顯現出巫統做為馬來西亞威權政體中，長期以來最主要的力量，當它面對壓力時，會週期性地運用族群政治的手段克服困境，但巫統大致上仍承擔起「負責任角色」，不會放任各族群在語言上的衝突，而是將族群政治的日常管理，擺在政治議程的最前端(潘永強 2007:87)。在操作族群政治的過程中，媒體成為巫統的重要工具，而馬哈迪這位「魅力型領袖」(charismatic leader)也是歷任領導人中最擅長此道者，使族群政治的氛圍始終瀰漫在馬來西亞社會，人民不易擺脫族群政治的運作與思考邏輯。

¹⁶ 國陣以 56.5%的得票率取得 76.68%的國會席次。

¹⁷ 網路媒體《當今大馬》曾被搜查，並被指為與外國勢力勾結，煽動族群情緒；《哈拉卡》編輯與承印商也在選後被指控出版煽動文章下被捕，同時《哈拉卡》的出版與銷售也受到限制 (Zaharom and Wang 2004:262-263)。

三、「撰稿人聯盟」的組成與困境

2000 年 11 月魯乃(Lunas)州議席補選中，相當多的華人選票轉向由安華妻子旺阿茲莎(Wan Azizah)所領導的國民公正黨¹⁸(Parti Keadilan Nasional，簡稱公正黨)，使國陣候選人在這個過去一直是國陣囊中物的選區中落敗，這對國陣是個強烈的警訊，因為前一年因獲得華人支持才穩住政權，如今卻出現選票鬆動的現象，¹⁹對國陣政權形成不可忽視的威脅。國陣政府把矛頭指向中文報紙，認為中文報紙偏袒在野黨，影響了國陣的形象與選情，馬哈迪甚至直接點名批判《南洋商報》與《中國報》反政府(莊迪澎 2004:106)；黃家定也指《南洋商報》與馬華公會過意不去(古玉樑 2006:102)。

國陣政府未立即對這兩家報社採取任何大動作，但事隔半年後，2001 年 5 月間馬華公會透過其掌控的華仁控股，向控制南洋報業的豐隆集團(Hong Leong Group)收購其股權，而在馬來西亞各領域皆有龐大商業利益的豐隆集團，終究抵擋不住威權政府在政治上的強大壓力，拱手讓出南洋報業的經營權。

這項由執政黨收購南洋報業的事件引起華社內部強烈反彈，報社員工、華社團體、非政府組織與學生等都加入抗議行列，成為反對執政黨與媒體集團合謀壟斷媒體的「528 黃絲帶運動」(或稱反壟斷運動)。一批自由撰稿人不滿《南洋商報》與《中國報》淪為黨報，也質疑《星洲日報》與《光明日報》在其中的涉入程度，決定不再供稿給這四個報社以示抗議。2001 年 6 月 8 日，「維護媒體獨立撰稿人聯盟」成立，共有九十名自由撰

¹⁸ 2003 年國民公正黨與人民黨(Parti Rakyat Malaysia, PRM)合併，組成人民公正黨(Parti Keadilan Rakyat, PKR，簡稱公正黨)。

¹⁹ 在 1999 年大選前，兩千多個華團聯署提出《馬來西亞華團大選訴求》(簡稱「訴求」)，要求正視華社的各項要求，馬哈迪在事後承認為了獲取華人選票，原則上接受了華團所提出的十七點要求。到了 2000 年 8 月，由巫統控制的《馬來西亞前鋒報》開始撰文指責「訴求」是反馬來人的種族性要求，巫統青年團領袖恫言火燒主導「訴求」行動的雪蘭莪中華大會堂，馬哈迪更指責推動「訴求」者是共產黨與宗教極端分子，引起華人的不滿。

稿人加入，成為「528 黃絲帶運動」中的一支力量。

「528 黃絲帶運動」在短時間內獲得華社各種力量的支持響應，很可能是執政黨的動作觸動了華社敏感的神經線，認為又是政府意圖削弱華族力量的動作，激起華社長期存在的強烈危機感，²⁰必須採取行動加以回應。

在馬來西亞華人社會的發展過程中，華人社團、中文學校與中文報紙被認為是社會的「三大支柱」(或稱三寶)，是華人建立族群認同與動員捍衛自身權益的重要組織。在國家獨立後，政府透過各種手段，希望能將少數族群使用母語教學的學校逐漸轉型，使全國的學校能以馬來語(國語)進行教學。華人社會普遍認為政府此舉是試圖以蠶食鯨吞的方式消滅中文教育，拔除華人社會的根基和欲將華人予以同化，這樣的例子已在鄰近的泰國與印尼發生，讓許多馬來西亞華人引以為戒，絕不讓這有損中華民族尊嚴的「悲劇」在馬來西亞發生。因此華人社會對政府的「陰謀」高度警覺，進而在族群內部進行頻密動員以抵抗政府的政策，而中文教育成為華社最關注與資源投入最多的領域，甚至把捍衛中文教育上昇至極高的道德層次，不支持「華教」即數典忘祖者，甚至會感受到一定的社會壓力。

在族群政治的氛圍中，馬來西亞社會一直瀰漫著強烈的族群情緒，再加上政客不斷的煽動與挑撥，許多問題很容易被轉化成為族群問題，難以建立理性討論的空間。中文報紙是動員華社力量與建立共識的重要場域，當執政黨介入中文報紙的經營時，極易引起其餘「兩大支柱」的反彈，尤其在華人社團與中文學校甫面對政府不友善的對待後，如今竟輪到中文報紙面臨執政黨直接介入的危機。

在這次收購事件中，被收購的南洋報業旗艦報紙《南洋商報》，歷史悠久，且由頗具聲譽的慈善家陳嘉庚創辦，對馬來西亞華社來說具相當特殊的意義與情感，再加上馬華公會的威信長期備受質疑²¹和曾造成中文報

²⁰ 除「訴求」事件外，政府在 2000 年宣布推行「宏願學校計劃」，準備將以不同語言為教學媒介的小學集中在一起，這計劃被認為最終目的是要消滅中文小學。

²¹ 馬華公會長期被認為「當家不當權」，在國陣政府內部無法展現力量，協助華人保有應有的權利。

停刊的不良紀錄，讓許多華人質疑其政治動機，認為此舉是要威脅華人社會的完整性。由(隆)雪華堂、董總、教總與校友聯總等具有一定代表性的華人團體組成「全國華團反對馬華公會收購南洋報業工委會」(COAT)，號召華人反對執政黨介入媒體，且很快地獲得熱烈支持與回響。

因此，這場反媒體壟斷的運動，是在強烈的族群意識下快速成形，再加上當時馬華公會出現內部的權力爭鬥，兩大陣營在這事件中相互較勁動員，力圖爭取更多華人的支持，讓這場運動迅速加溫。但是華社對「528報變」的反應與行動，基本上僅是要求維護現狀，並非藉機對長期壓制言論和資訊流通的政府體制進行抗爭，對於收購事件中所牽涉的新聞自由與言論自由等概念，其內涵對許多人來說都相當陌生，也並非他們關心的重點(莊迪澎 2003)，更無法以這些抽象理念激起他們參與的熱情。

這可以說是華社特殊歷史發展的結果，在面對龐大國家機關的威脅下，華社多處於被動與消極的防守態勢，救亡始終壓倒啟蒙，所以總是倉促吸收西方的理論與概念後就加以運用，無法靜下心來在知識上進行累積與沉澱，也難以拓寬視野。在過度實用導向下，甚至出現反智的現象，長期深陷在族群政治的框框裡，無力提出更具可能性與想像力的改革方案。

其實在馬來西亞大多數大專院校的傳播學相關課程，深受功能主義學派影響，也過度強調培訓「實用」的傳播生產技能，即以實務訓練為主，其中私立學院傳播學相關課程的這類傾向最為明顯，而以中文做為教學語言的傳播學院也不例外(莊迪澎 2002:147)。大專院校在新聞實務的訓練過程中，經常簡單移植西方客觀式報導的操作模式，未深入理解西方國家所發展的新聞與傳播學觀念，使許多新聞工作者把焦點擺在「表象形式」的訊息告知，簡化與誤認了新聞專業的內涵，也無力進行自省與批判。²²在

²² 歐洲大部分國家的大學未設新聞系，新聞工作者來自不同的教育背景，而新聞工作者來源多元化，是新聞傳播業界保持思想觀念開放、行動具有活力的傳統，他們進入業界後由媒體與同業公會提供在職教育和繼續教育來養成工作技能；日本與澳洲的情況也是如此(陳世敏 2005)。馬來西亞媒體把新聞工作者的訓練責任主要交給大專院校，很少投入資源進行實務人才培訓與提昇專業素質，至於同業公會則較屬於福利與聯誼組織，這種狀況和台灣相當類似。

自我準備不足下，還要面對威權政體和市場壓力，²³讓新聞工作者更難施展自身的能動性。同時，華社始終無法建立傳播學的學術社群，²⁴缺乏對本土相關問題的研究與分析，因此，難以對媒體問題進行深入的分析與批判，也不易提出具體的改革方案和願景。

在濃濃的族群政治氛圍中，「撰稿人聯盟」成員們的思考未完全陷入族群政治的思考邏輯中，因此在「528 黃絲帶運動」中的角色顯得較為特殊。對「撰稿人聯盟」來說，其成立宗旨是反對政黨控制媒體與反對商業集團壟斷報章，維護中文報業脆弱的相對自主性。因為不少成員曾是新聞工作者或因長期投稿，相當熟悉媒體的事務與操作，也較瞭解新聞自由與言論自由的基本內涵，所以使其成為替「528 黃絲帶運動」開闢公共論述的主要團體，成員們撰寫大量相關文章，批判政媒權力的合謀對社會所造成的負面影響，再透過地方性報紙《光華日報》、雜誌《小辣椒》、網路媒體《時代報》、《天網》與《自由媒體》等媒體發表，部分文章也收集在《報殤》等評論集裡。「撰稿人聯盟」的成員也到各地演講，宣揚「528 黃絲帶運動」的理念與號召民眾參與運動。遭到強烈批評的《星洲日報》則刊出讀者來函，指其被迫加入罷寫行列(陳漱石 2001b:32-33)；馬華公會也指責由在野黨組成的寫手，以各種施壓的方式，逼迫自由撰稿人加入罷寫行列(陳漱石 2001b:36)。

2001 年 6 月 24 日，馬華公會召開特別代表大會，通過收購南洋報業的提案。當收購案已成定局，這場理念與價值不夠普及、深入的運動迅速降溫，在團結族群內部與避免分化的傳統思維下，許多團體與個人放棄原先立場，消極接受了無法改變的「事實」，甚至努力修補與政黨和主流媒

²³ 曾任《南洋商報》總編輯的張木欽認為，編輯權對中文報紙來說，似乎從未確立過，由於業務壓倒編務，使得業務部門經常對編務進行干涉。經過長期形成一種內部文化，即新聞工作者成為習慣服從的一群人，也沒有抗拒的本錢(陳漱石編 2001a:99)。

²⁴ 馬來西亞極少華裔傳播學者，據莊迪澎(2003:25)觀察，理科大學(Universiti Sains Malaysia, USM)傳播學院只有兩名華裔學術人員，但她們都不諳中文，至於馬來亞大學(University of Malaya, UM)、馬來西亞國民大學(Universiti Kebangsaan Malaysia, UKM)與瑪拉工藝大學(Mara University of Technology, UiTM)的傳播系所，都沒有華裔學術人員。至於華社民辦的學院尚處草創階段，累積有限。

體的關係。

這樣的情勢發展並不讓人意外，因為主客觀的弱勢，使華社過去的社會運動/思潮本來都是防守多於進取，旨在維護現狀多於挑戰現狀(曾維龍編 2007:258)。而馬華公會敢於碰觸華社的敏感地帶，且堅持執行收購行動，似乎已相當了解華社的習性與文化，認為只要堅持和撐過去就會讓風波平息，因為原來的反對者多不會堅定反對下去。

在這個缺乏民主自由理念和以族群角度出發的反媒體壟斷運動中，曾出現相當突兀且錯亂的場景，原本反對執政黨介入媒體的華人社團，要求會見國陣主席馬哈迪，向他表達華社的心聲(陳漱石 2001b:26)，希望這個「大家長」能夠介入調解，透過其權威解決「華社內部」的爭議，讓華社能維持現狀。其實，類似這樣的動作屢見不鮮，尤其是出現各種紛爭時，華社都會自然的以訴諸權威方式進行裁決。在這種思維下，「528 報變」後不久發生的英文報《太陽報》(The Sun)易主事件中，雖也可見政治干預的身影，但華社內部卻沒有什麼反應，彷彿與己無關(曾維龍編 2007:259)。

面對客觀情勢的變化，除讓「528 黃絲帶運動」迅速退燒，也對「撰稿人聯盟」內部運作有一定影響，一些成員加入時也是基於族群情感、義憤或其他因素，而非從公民的抗爭思維出發，所以當運動逐漸降溫後，他們陸續選擇離開，停止罷寫的行動，也有一些成員礙於各種原因，在組織中沉寂下來。²⁵

四、「撰稿人聯盟」面對的質疑與轉型

進入這段盤整期後，迫使「撰稿人聯盟」必須釐清自身的定位與目標，但因為媒體與傳播問題相當複雜，多數成員知識背景並非來自傳播領域，對這些問題並沒有較完整的素養與知識，不易提出深刻的分析與清楚的未來願景，以做為行動的理論基礎，再加上組織原本就相當鬆散，成員散居

²⁵ 與黃進發訪談。

各地，使得「撰稿人聯盟」的運作陷入低潮，只能緊抓住成立時的宗旨，繼續對政府與星洲媒體進行批判，尤其是對後者更是不遺餘力的監督。

因此，在外界看來，「撰稿人聯盟」似乎已成為專門批判星洲媒體的團體，進而限制了其實踐的可能性，不容易把觸角伸展出去，與其他組織進行對話與連結，尤其在華社內部。因為一般組織要傳遞各種訊息，都相當倚賴主流報紙的宣傳，所以根本不敢得罪發行量最大的星洲媒體。

（一）星洲媒體經營的文化想像

星洲媒體掌握華族強調的「捍衛民族權益」思維，長期經營有關「中華文化」或「中華性」的想像，²⁶所以當張曉卿在「528 報變」後被譴責壟斷中文報業會傷害華人社會時，他在同屬星洲媒體的《亞洲週刊》上做出回應，「如果說我要壟斷華文報業，我最希望由優秀的中華文化來『壟斷』報業，全力維護華人應有的權益，喚醒東南亞的中華之魂」(丘啓楓 2001:53)。這樣的說法在華社內部頗有說服力和能夠引起共鳴，也讓星洲媒體減緩了不少壓力，而這樣的論述方式成為接下來該集團擴大版圖的論述主軸，譬如 2007 年底星洲集團、南洋報業與香港明報集團合併時，張曉卿(2007:10)提出基調一致的論述，「我全力推動新的媒體集團，不僅是為了商業的理由，也是為了文化的理由，只有在一個新的平台上，全球中文讀者才可以享受一個更全面、更優質的文化空間。」同時張曉卿也強調，「《星洲日報》一路走來，始終不敢違背華社與讀者的意願，始終堅定不移的為華社說應說的話，做該做的事，並決心情義辦報，決心回饋社會，決心與華社風雨同舟，榮辱與共。」(星洲日報 2008a)

但是誠如 Leo Bogart 所言，「即便有世界上最好的初衷，也很難使一

²⁶ 針對「中華文化」在「大中華」地區的想像，羅永生對香港的剖析，相當程度上也符應馬來西亞的情況。羅永生認為，海外華人的這種文化想像與西方殖民統治曾有長久的糾纏經驗，1920 年代香港的英國殖民政權，曾在香港利用「中華文化」的保守性，制衡本地社會的反對力量，制止五四啟蒙運動在香港的展開。這種內含強烈殖民性與封建性的「中華性」，如今透過譬如「新儒家」學說的重返中國大陸，這在海外發展、凝結的「中華性」想像，也愈來愈具體的模塑著包含海內、海外中華世界(即中文、華人世界)的現實(羅永生 2005:79-89)。

家壟斷報紙避免自我陶醉和安於現狀。」(Bagdikian 2004:154)世華媒體強調保存與發揚文化的用心，當然不能抹煞，但是當中也出現一些問題，譬如長期邀請中、港、台文學與文化明星來台，從他們口中不斷讚揚馬來西亞華人對中華文化的堅持，讓很多長期在國內受忽略的許多華人很受用，甚至出現自我陶醉的情形，更加強調從文化面向取得自我肯定，但這也凸顯甚至強化華人對於政治與社會結構問題的無力感，影響了對公共事務的關心。除此之外，世華媒體也積極參與慈善事業，發揮人溺己溺的精神，展現近世中國社會觀中慈善救濟的價值，強調幫助貧困有急難的人與生靈一體的連帶感，但是這裡也有個問題，即慈善觀念所投注的對象，其實是具體的人之災禍痛苦，而不是公共事務本身(陳弱水 2004:108)。

李金銓(2004:146)認為，「報界的財政愈富，言論的膽子愈小」。張曉卿在馬來西亞所掌控的中文媒體規模不斷擴大，在言論上愈趨謹慎保守，經常是隔靴搔癢，且有去政治化的傾向，²⁷這些表現除離「看門犬」的角色甚遠外，其對民主、自由等價值的內涵，並未長期的推廣與深化，多少影響了讀者對民主與自由的理解，也阻礙社會邁向民主化的進程。以台灣的經驗來看，1970年代在國民黨政府嚴厲的監控下，《中國時報》與《聯合報》相繼成立專欄組，長期向國內外學者邀稿，以拐彎抹角的方式傳遞民主自由等抽象的理念，讓許多讀者從中學習與成長，成為日後台灣民主開放的重要基礎。雖然兩大報被批評為侍從報業，但在促進社會的民主改革，還是有一定的貢獻(李金銓 2004:160-161)。

在華社保守的文化民族主義氛圍下，讓陷入低潮與找不到著力點的「撰稿人聯盟」難以施展力量。在相當一段時間裡，「撰稿人聯盟」並沒有太實質的行動，僅是偶而發布新聞稿和少數成員在一些媒體上撰寫文章，主要還是批判政府與星洲媒體，其中部分言論淪為道德式的批評。部分成員察覺這些問題與侷限，努力做出調整，也嘗試打破僅是針對星洲媒體的刻板印象，但是成效有限。「撰稿人聯盟」現任主席黃進發指出，他

²⁷ 其實馬來西亞各種語文的報紙自1990年代以降，已出現去政治化的情形，減少爭議性議題的報導與討論，提供更多軟性與消費資訊(Mustafa 2002)。

們希望對所有媒體一視同仁，但因為星洲媒體是造成媒體環境惡化的重要因素，被批判的頻率較高，因此「撰稿人聯盟」也難以擺脫「反星洲」的印象，這讓內部成員相當無奈，但也不刻意要去除這樣的標籤和印象。²⁸

（二）《東方日報》創刊後引起的問題

2003 年 1 月 1 日《東方日報》創刊，這對「撰稿人聯盟」來說又是一項考驗。²⁹《東方日報》一出刊即面臨星洲媒體集團與南洋報業在市場通路上的夾擊，兩大集團透過旗下代理要求報販禁售和派送《東方日報》，讓這新生媒體難以流通和推廣，面臨生存上的極大壓力。《星洲日報》也刊登文章以台灣《蘋果日報》自行建立發行網絡為例，指這是市場競爭的常態(星洲日報 2004)。

《東方日報》的編採高層多來自南洋報業，他們是在「528 報變」中被新經營者所逼退，所以他們獲得另一華裔支持開創新媒體後，也試圖運用被迫害者的形象，爭取華社的同情與認同，以突破中文報紙被壟斷的局面。³⁰「撰稿人聯盟」部分成員也加入《東方日報》的陣容，其他人則多抱著樂觀其成的態度，希望呵護這份新興的平面媒體，讓它快速壯大。「撰稿人聯盟」中知名度頗高與具號召力的成員都拔刀相助，成為《東方日報》的專欄作者，頻密的發表文章，期盼能提高報紙的可讀性。這些成員也成為《東方日報》向外宣傳的重點，以建立較具深度與言論較開放的形象，和其他報紙做區隔。

在創報初期《東方日報》不時刊登文章、新聞與專題報導，討論媒體壟斷與其被圍堵的問題，甚至直接攻擊《星洲日報》，也引起《星洲日報》的反擊，兩報陸續用了不少版位進行相互攻擊。剛開始「撰稿人聯盟」對

²⁸ 與黃進發訪談。

²⁹ 與傅向紅訪談。

³⁰ 《東方日報》的行銷策略似乎是複製《星洲日報》過去迅速成長的模式，因為 1987 年《星洲日報》在「華小高職事件」中被政府下令停刊，因此其處境深獲華人同情。《星洲日報》在隔年復刊後，也善用這形象進行促銷，不久就擊敗過去在市場上穩坐龍頭的《南洋商報》，成為發行量最大的中文報紙。

《東方日報》的作風與策略多能諒解，認為這是為了讓報社站穩腳步所運用的手段，但是經過一段時間後，《東方日報》的內容並沒有太多改善。「撰稿人聯盟」部分成員認為《東方日報》把過多力氣放在攻擊《星洲日報》上，雖然《東方日報》有了反壟斷的光環，卻未著力在新聞專業的面向上，內容依舊乏善可陳，對政府的態度也相當軟弱，多名自由撰稿人的文章在政府壓力下也遭封殺。³¹

《東方日報》的作風與辦報方針讓「撰稿人聯盟」內部有所反省，因此在成立五周年紀念綱領中，不點名指出要避免「528 報變」記憶被取巧消費，讓其坐享道義權威，在面對政治壓制時未展現擔當也多被諒解(曾維龍編 2007:264)。「撰稿人聯盟」部分成員開始與《東方日報》保持距離，並以對其他媒體同樣的標準加以檢驗與要求；但也有部分成員仍同情《東方日報》的處境，³²雖然這些爭議未檯面化和積極加以處理，但一直存在於組織內部。

雖然陸續有一些成員離開或疏遠組織，但也有一些新血認同「撰稿人聯盟」的理念，獲邀加入成為成員。這批年輕成員並非在「528 報變」氛圍下倉促加入「撰稿人聯盟」，所以族群情感的部分較為淡薄，思考問題時較能跳脫華人過去慣有的族群本位思維。這批新血的加入，對「撰稿人聯盟」注入了相當的活力，也對內部產生頗多撞擊，讓陷入困境的「撰稿人聯盟」，開始積極思考更明確的定位和進行轉型。

(三)「撰稿人聯盟」定位為「論述型組織」

「撰稿人聯盟」的核心成員在 2005 年開始調整方向，不再把關懷僅放在媒體機構部分，而是認清所有問題的根源其實是威權國家的制度壓制力量。因此，「撰稿人聯盟」要打擊國家機關惡意限制新聞自由與推動修改鉗制言論自由的法規，爭取整體社會的自由民主，也就是更清楚的從公

³¹ 2007 年 7 月 5 日與傅向紅訪談。

³² 2007 年 7 月 5 日與傅向紅訪談。

民角度對抗不公不義的政權，不再侷限於華社內部的反媒體壟斷議題，甚至是嘗試解除知識分子對中文報紙普遍性的民族主義想像(曾維龍編 2007:9)。

除了內部的自我反省與批判，其他自由撰稿人也對「撰稿人聯盟」提出質疑，譬如在 2005 年 5 月的「528 黃絲帶運動四週年」討論會上，潘永強就質疑「撰稿人聯盟」的定位，到底是知識分子團體或社會運動團體(鄧曉璇 2005)。這樣的質疑過去在內部有一些討論，也有成員撰文回應(吳振南 2005；蘇銘強 2006)，傾向把「撰稿人聯盟」定位為以知識分子為主的「論述型組織」，以深化言論自由與媒體改革的公共論述為主要目標。

在馬來西亞的社會脈絡下，「撰稿人聯盟」選擇的定位主要考量了本身限制與外在需要，因為馬來西亞的華人團體極多，但多屬聯誼性質的組織，很少壓力團體，論述能力較為薄弱。尤其在 1980 年代華社「突圍」高峰期屢遭國家壓制後，社會氛圍愈趨犬儒，要改變這種現象與困境，確實需要在公共論述上下功夫，釐清與分析社會的各種問題，進而才可能有更具體而有效的集體行動，這一點確是「撰稿人聯盟」可以著力的地方。而且「撰稿人聯盟」的成員人數不多，積極者更少，且來自四面八方，不容易聚集參與行動；在經費來源上，主要來自成員的樂捐，要維持平時運作已感困難，實無資源從事各種活動，所以社會運動型的組織方式顯然不太適合「撰稿人聯盟」。

其實，知識分子主導或參與媒體改革不僅在英美出現，亞洲的泰國、南韓與台灣都可看見他們的身影(馮建三 2006:53)。然而有一點較不同的是，這些國家的媒體改革有許多傳播學院知識分子參與，但「撰稿人聯盟」成員中的學院知識分子並不多。學者張茂桂(1990:190)認為，在威權政治體制下，「知識分子」對於社會運動的萌發，最可能扮演開闢新公共論述的角色，但是這些公共論述僅是言論與行動的合理化層次，但還不足以形成社會運動的集體行動。因此，「撰稿人聯盟」的實踐，較接近所謂的「社會遊說」方式，即知識分子透過在媒體上撰述文章或發言，向社會大眾傳

達其看法與主張，同時也透過親身往來，對外演講、座談、示威或向政府人物/單位，傳達其看法與主張(馮建三 2006:49)。

在確定方向後，「撰稿人聯盟」修訂宗旨，決定未來的行動將從兩大面向出發：一是維護和拓展國內的言論與資訊自由、媒體獨立；二是增進我國中文撰稿人與國內外志同道合的團體與個人的聯繫與合作。為了深化和擴大媒體獨立運動的理念與實踐，「撰稿人聯盟」在 2005 年 8 月設立網站《黃絲帶》，其內容主要針對三個面向：一、政治制度批判；二、自由公平競爭；三、媒體專業進步。希望《黃絲帶》能成為公共討論的溝通平台和為文化界注入理論反思與批判的新視野(曾維龍編 2007:249-256)。

在同一個月裡，兩個中文新聞網站《當今大馬》³³(中文版)與《獨立新聞在線》成立，而兩個網站的主編楊凱斌與總編輯莊迪澎皆為「撰稿人聯盟」的成員，長期關注媒體問題，相當積極參與「撰稿人聯盟」的實踐。因此對有關媒體的議題特別重視，也讓許多無法出現在主流媒體的訊息能夠曝光，試圖開拓更大的言論空間，對政府與傳統媒體產生一定的壓力。網際網路的影響力逐漸擴大，尤其是在年輕世代裡，這也讓傳統媒體危機感日益強烈，甚至前國安部副部長胡亞橋透露，一些主流媒體業者要求政府加強管制網路媒體(陳慧思 2006b)；《星洲日報》(2008b)也承認網路媒體的影響力，且以較為負面的描述方式，指網路媒體因為不受出版法的限制，可以更自由的以挑釁和聳動的報導方式取悅讀者，輕易獲得年輕人的喜愛與信任，並指平面媒體更具專業精神，可以更負責任的處理新聞報導與評論，因此委婉地呼籲政府應開放新聞自由。

(四) 集結力量改革媒體環境

2005 年 9 月間，開播近四年的華語電台「嘩!FM」宣布停播，引起不少聽眾的關注，「撰稿人聯盟」首次針對廣電媒體政策部分，提出檢視與建議，引起一些討論。但是「撰稿人聯盟」的這項新嘗試和提出的看法，

³³ 《當今大馬》原為英文版，後來陸續推出馬來文版、中文版與淡米爾文版。

在內部也未達成共識，成員們對不同性質媒體的認知不同，出現了不同的看法，結果在對外言論上出現交鋒的情形。不過，「撰稿人聯盟」基本上放任成員自由發表意見，彼此多能以平常心面對，且認為這些不同聲音都能出現是「撰稿人聯盟」的優點，這也算是實踐理性溝通的理念。³⁴

雖然內部歧異不少，較積極的成員還是持續把矛頭對準國家制度的壓制，尤其在「撰稿人聯盟」現任主席黃進發自英國回國任教後，加速與其他跨族群公民團體的合作與串連，壯大力量以抗衡黨國機構與媒體所形成的結構。所以「撰稿人聯盟」開始與跨族群的「獨立新聞中心」(The Centre for Independent Journalism, 簡稱 CIJ)、「國民醒覺運動-2000 憲章」(Charter 2000-Aliran)等團體展開合作。

誠如 Ben H. Bagdikian(2004:241)所言，基於私利對訊息進行控制，才是人們最大的敵人。因此，這「敵人」不是管理媒體的邪惡個人，而是貪婪與無知結合起來的產物，是對不受監督控制所帶來巨大而隱密的權力。因此，可以這麼說，跨越族群、宗教與文化的政治、商業與媒體所形構之龐大利益集團，是打壓自由與民主的黑手，它們才是大家共同的敵人，必須集中力量加以擊垮。

在 2006 年 5 月 3 日「撰稿人聯盟」推動與 36 個公民團體的聯署，提出「還我新聞自由！廢除出版准證！」的世界新聞自由日備忘錄，指出「部長在《印刷與出版法令》下獨攬發放出版准證的大權是最根本的弊端」。所以要求國會設立「特選委員會」(Select Committee)或由個別議員成立跨黨派議員連線(parliamentary caucus)，同時廣泛徵詢民意，建立朝野共識，推動媒體法律的改革(黃進發 2007:11)。但政府對這些要求多不加理會，譬如國安部副部長胡亞橋就認為上述要求僅是少數人意見(陳慧思 2006a)，而民間的回應也相當冷淡。

2006 年 10 月，馬華公會決議將南洋報業控股部分股權轉賣給星洲媒體的老闆張曉卿，使張曉卿成為南洋報業控股的最大股東，也印證了「撰

³⁴ 與傅向紅訪談。

稿人聯盟」成立時的判斷。「撰稿人聯盟」和 47 個跨族群公民團體及政黨聯署反對這項交易，並通過舉辦座談會討論媒體被壟斷的問題；「撰稿人聯盟」更號召評論人撰寫一系列反壟斷評論文章，共有 30 位評論人響應，在一些媒體上連續刊登一個月。一批青年與大專生也到《星洲日報》總社與多個分社展開反對媒體壟斷的請願活動，但仍無法扭轉股權轉移的事實。華社各階層似乎多接受平面媒體被壟斷，不像「528 報變」時出現激烈反應。而張曉卿也啟動旗下媒體為購併事件辯護，星洲媒體集團董事經理兼集團編務總監劉鑑銓認為，外界指責是因為對壟斷出現錯誤認知³⁵(曾維龍編 2007:279-281)。

2007 年 1 月，星洲媒體集團宣布將與南洋報業控股、香港明報集團合併，打造全球性的中文媒體集團，更積極的進軍中國市場。「撰稿人聯盟」對於星洲媒體集團的文化論述策略提出批判，認為張曉卿旗下媒體企圖透過「面向全球」與「發揚中華文化」等口號，逃避在國內應扮演制衡的角色，也凸顯了張曉卿和威權政府的共謀關係(曾維龍編 2007:270-273)。

在 2007 年「528 黃絲帶運動」六週年時，「撰稿人聯盟」推出《黃絲帶飄揚—2006 馬來西亞反對媒體壟斷運動實錄》，為過去一年的工作留下記錄。在民主意識相對低落的社會中，「撰稿人聯盟」從公民角度所提出的批判，試圖戳破操弄族群情緒的論述，顯得曲高和寡，但也慢慢爭取到部分嚮往民主自由的年輕人之認同。

除了持續監督媒體與向政府施壓要求去除惡法，「撰稿人聯盟」也認為媒體環境的惡化，與媒體工作者輕忽專業倫理有關。因此試圖建立管道，讓媒體工作者強化個人的能力與倫理，透過武裝自己後，能與公民團體合作對抗政媒合謀的媒體體制。「撰稿人聯盟」成員嘗試和新聞工作者進行初步接觸，但在中文平面媒體部分遇上極大挫折。因為反媒體壟斷的關係，讓張曉卿所掌控的媒體集團旗下之新聞工作者相當排斥與「撰稿人

³⁵ 根據韓國的《報紙法》，一家報社在市場的佔有率超過 30%，將被視為壟斷市場的寡頭企業(即勁松 2006:43)；法國則規定任何報系集團業者不得擁有超過全國同類報紙發行量的 30%(羅世宏 2003:27)。

聯盟」連繫，廣電媒體部分則有較多的互動。但這些新聞工作者也要小心翼翼，避免被貼上過於激進的標籤，在保守的職場環境中為自身工作增添麻煩。其實在媒體日趨集中化後，新聞工作者的職業選擇縮減，使其在經濟上的不安全感加深，參與媒體改革的意願也受到影響。

有關媒體改革的想像部分，「撰稿人聯盟」目前階段主要依據的是傳統自由理論，當中「看門狗」角色的重要性壓倒了媒體的其他功能。按照這個在英美流行的觀點，只有把媒體固定在自由市場的體制下，才能確保媒體完全獨立於國家與政府之外(Curran 2006:278-279)。因此，「撰稿人聯盟」關注的議題主要是政治制度批判、自由公平競爭與媒體專業進步，以促進國家邁向民主化。

Curran(2006)指出，「媒體是公眾看門狗」觀點產生於十八世紀初，當時報紙內容主要是公共事務，惟如今媒體主要內容已讓位給娛樂資訊，這也使「看門狗」的主張顯得有些陳腐。然而，李金銓(2004:30)認為，從台灣、南韓、墨西哥、南非與南美洲的例子來看，市場競爭確實有助於擴大自由表達的空間。當這些國家透過市場競爭提升自由民主後，也帶來一些社會問題，這是日後必須要注意的問題。

馬來西亞的媒體並未努力積極地宣揚與深化民主、自由等理念，民眾對這些理念的認知與理解仍明顯不足，因此媒改行動不易吸引民眾的參與。在這樣的社會環境下，媒體組織必須思考其他的策略，以突破目前困境。「撰稿人聯盟」認為，讓一個跨語言、族群、宗教的「資訊與言論自由社群」(an information and expression freedom community)成形，是目前迫切需要努力的方向。然而，目前更大的挑戰其實在於跨越各語言社群內部的自由與保守的對立(曾維龍編 2007:260)。跨越這些障礙後，才可能打破族群本位的思維，連結更多的力量挑戰威權政體，改善整體的媒體環境，擴大與完善公民的傳播權。

五、小結

馬來西亞威權政府延續英國殖民政府的統治方式，透過族群政治的運作，將國內主要的三個主要族群分而治之，刻意凸顯彼此的差異，讓各族群一直圍困在族群分歧的情緒中，難以理性合作對抗長期壓制民間社會的政府。雖然有愈來愈多的民間團體進行跨族群、語言與宗教的合作與連結，但其力量還不足以撼動整個威權體制，自由民主的理念不易生根。

馬來西亞有太多問題要處理，但這社會並沒有足夠多的人在不同領域長期耕耘，使得相關問題不斷延伸與惡化。成立七年的「撰稿人聯盟」，成員來自各領域，僅能在巨大的生活壓力下緩步推動改革。在這過程中不易持續保有實踐的熱情，尤其社會長期瀰漫犬儒的氛圍，讓媒改行動的開展更顯困難。

「撰稿人聯盟」是在南洋報業控股被執政黨收購後出現的團體，在短時間內決定以罷寫的方式表達對政媒集團的不滿。經過多年後，其成員們多仍堅持不在四家中文報紙發表文章，以具體行動抗拒被收編。雖然罷寫的行動與效果引起一些質疑，但是在馬來西亞的社會環境中，這樣的堅持仍值得肯定。但是從整體的媒改行動來看，罷寫也讓「撰稿人聯盟」難以擺脫「反張曉卿」的標籤，對媒改行動的開展增添不少障礙，尤其在爭取新聞工作者的合作部分。

經過不斷的反省、摸索與實踐後，「撰稿人聯盟」慢慢開展出一條媒體改革的道路。不過「撰稿人聯盟」自詡為精英的論述型組織，外界對它往往賦予過高的期待，讓其成員頗感壓力。³⁶當然，我們可以理解「撰稿人聯盟」成員目前在知識力上可能不足，要耕耘媒體改造論述這領域確實不易，但既然定位為論述型組織，如何繼續深化與拓寬相關論述，「撰稿人聯盟」似乎難以迴避。

³⁶ 與傅向紅訪談。

「撰稿人聯盟」主席黃進發坦承目前做的不夠多，³⁷這需要更多人加入，尤其是對相關領域有專長的人，一起發展論述與社會行動。但這部分又不能和社會脫節，必須可以和民眾溝通，讓他們能夠瞭解改造傳播環境與個人生活切身相關，進而願意付諸行動，將媒體改革發展成一個全體公民參與的運動。但是「撰稿人聯盟」還必須面對一個在許多國家的媒改運動中，基本上都會遇到的問題，即閱聽人視自身為消費者，因此，他們在日常生活中對媒體的不滿，不易和公民權利意識連繫在一起。因為行動主體的缺乏或尚未成形，使得媒體改革運動難以動員，無法展現力量，突破長期的困境。因此，如何透過培力的方式，讓公眾能意識到媒體與傳播對自身的重要性，不再被消費者身份與族群政治的思維所框限，是「撰稿人聯盟」可以著力的地方。而媒體素養應是一個可行的方向，也能為媒改行動蓄積更多的能量。

誠如馮建三(2006:63)在回顧台灣公共電視建構過程時指出，知識分子的重要工作在於提出、說明、分析與倡導價值，使其普遍且深入，讓社會的進步志業得到較大的共鳴與實踐機會。對「撰稿人聯盟」來說，除了要達到橫向面的連結，也要能夠深耕民主自由的理念，才可能對整體媒體環境形成更有力的衝擊，進而改善馬來西亞的媒體生態，協助社會邁向民主的道路。

這個努力的方向，在最近社會整體氛圍出現變化後，有了較有利的發展趨勢。2008年3月8日馬來西亞舉行第十二屆全國大選，國陣威權體制遭受重創，失去三分之二的國會絕大多數席次，在野黨更取得五個州的執政權。原有的族群分歧在這次選舉中也有所淡化，讓馬來西亞社會呈現相當不同的景象。對媒體改革運動來說，也出現了更多的空間與可能，譬如在野黨取得執政的雪蘭莪州州務大臣承諾制訂資訊自由法(陳慧思 2008a)、國會在野黨領袖也把媒體改革視為任內五大議題之一(陳慧思 2008b)。面對這新的政治情勢，「撰稿人聯盟」必須有所調整與因應，但是

³⁷ 與黃進發訪談。

要改善媒體環境，還是需要公眾對相關議題有更多認識與理解，而這是一條漫長而必須走的路。

參考文獻

中文部分：

《星洲日報》(2004)〈台灣報紙不污蔑對手〉。2月24日，第3版。

Bagdikian, Ben H. (2004)《媒體壟斷》(The Media Monopoly)(吳靖譯)。石家莊：河北教育。

Curran, James (2006)《媒體與權力》(Media and Power)(史安斌、董關鵬譯)。北京：清華大學。

王國璋 (1997)《馬來西亞的族群政黨政治(1955-1995)》。台北：唐山。

丘啓楓 (2001)〈報人雄心烈，不懼流言急〉。《亞洲週刊》，15(24): 52-54。

古玉樑 (2006)《528 南洋報變大揭密》。吉隆坡：大眾科技。

李金銓 (2004)《超越西方霸權》。香港：牛津。

祝家華 (1994)《解構政治神話》。吉隆坡：華社資料研究中心。

郎勁松 (2006)《韓國傳媒體制創新》。廣州：南方日報。

馮建三 (2006)〈台灣公共電視的建構與擴大，1990-2006〉。《傳播與社會學刊》。1:47-67。

莊迪澎 (2002)《看破媒體》。吉隆坡：破媒體。

—— (2003)〈華人社會、中文報業與新聞自由運動〉。《人文雜誌》。19:14-25。

—— (2004)《強勢首相 VS 弱勢媒體》。吉隆坡：破媒體。

陳世敏 (2005)〈建構以記協為中心的專業文化〉。《目擊者》。45:12-17。

陳弱水 (2004)〈傳統心靈中的社會觀：以童蒙書、家訓、善書為觀察對象〉。見李丁讚編：《公共領域在台灣：困境與契機》。台北：桂冠。頁 63-109。

- 陳漱石編 (2001a)《華文報變天全記錄》。吉隆坡：泊世工作室。
- (2001b)《華文報天變再記錄》。吉隆坡：泊世工作室。
- 張茂桂 (1990)〈知識分子與社會運動〉。見蕭新煌編：《變遷中台灣社會的中產階級》。台北：巨流。頁 189-209。
- 張曉卿 (2007)〈人間五月天的激情與願景〉。《亞洲週刊》，21(20):10。
- 黃招勤 (2004)〈西馬來西亞華文報之發展與困境〉。台北：世新大學傳播研究所碩士論文。
- 黃進發 (2007)〈528 黃絲帶之歌—馬來西亞中文社群之獨立精神〉。曾維龍編：《黃絲帶飄揚》，頁 3-18。吉隆坡：維護媒體獨立撰稿人聯盟。
- 曾維龍編 (2007)《黃絲帶飄揚》。吉隆坡：維護媒體獨立撰稿人聯盟。
- 楊建成 (1982)《馬來西亞華人的困境》。台北：文史哲出版社。
- 潘永強、魏月萍編 (2002)《解構媒體權力》。吉隆坡：大將。
- 潘永強 (2004)〈馬來西亞的政黨體系〉。見潘永強編：《舊政權新政府》。吉隆坡：大將。頁 159-175。
- (2007)〈族群政治的宏觀調控〉。見孫和聲、唐南發編：《風雲五十年：馬來西亞政黨政治》。吉隆坡：燧人氏。頁 86-89。
- 羅永生(2005)〈談「中華性」當中的「殖民性」〉。見陳光興編：《批判連帶》。台北：台社。頁 79-89。
- 羅世宏 (2003)〈廣電媒體產權再管制論〉。《台灣社會研究季刊》。50:1-48。

西文部分：

- Curran, J. and Park , Myung-Jin (2000) "Beyond Globalization," in James Curran and Myung-Jin Park (eds.) *De-Westernizing Media Studies*. London: Routledge. pp.3-18.
- Gomez, E.T. (1999) *Chinese Business In Malaysia*. Richmond: Curzon.
- Khoo, Boo Teik (2003) *Beyond Mahathir: Malaysian Politics and its Discontents*. New York: Zed Book.
- Mustafa K. Anuar (2000) "Country Report: Malaysia." An AMIC Compilation. *Media & Democracy in Asia*. Singapore: Asian Media Information and Communication Centre. pp.97-114.
- (2002) "Defining Democratic Discourse," in Kok Wah Francis Loh and Boo Teik Khoo (eds) . *Democracy in Malaysia*. Surrey: Curzon Press.

pp.138-164.

Nain, Zaharom (2000) "Globalized Theories and National Controls: The State, The Market and The Malaysian Media," in James Curran and Myung-Jin Park(eds.) *De-Westernizing Media Studies*. London: Routledge. pp.139-153.

_____ (2002) "The Structure of the Media Industry: Implications for Democracy," in Kok Wah Francis Loh and Boo Teik Khoo (eds.) *Democracy in Malaysia*. Surrey: Curzon Press. pp.111-137.

Nain, Zaharom and Mustafa K. Anuar (2000) "Marketing to the masses in Malaysia: Commercial Television, Religion and Nation-building," in French D. and Richards M.(eds.) *Television in Contemporary Asia*. London: Sage. pp.151-178.

Nain, Zaharom and Wang, Lay Kim (2004) "Ownership, control and the Malaysian media," in Pradip Thomas and Zaharom Nain (eds.) *Who owns the Media*. London and New York: Zed Books. pp.249-267.

網路資料：

《中國報》(2008)〈《富士比》大馬富豪榜 身家 42 億 陳志遠進十大〉。5 月 22 日。網址: http://www.chinapress.com.my/content_new.asp?dt=2008-05-23&sec=business&art=0523bs15.txt(2008/9/3)

《星洲日報》(2008a)〈能接受時代考驗 《星洲日報》獲華社愛戴〉。1 月 2 日。網址: <http://www.sinchew.com.my/content.phtml?sec=1&artid=200801020970>(2007/1/2)

《星洲日報》(2008b)〈新聞自由，離春天還很遙遠?〉(社論)(年 5 月 2 日)。網址: <http://opinions.sinchew-i.com/node/5491>(2008/5/3)

李萬千(2006)〈開場白〉。《獨立新聞在線》。5 月 31 日。網址: <http://www.merdeka-review.com/news.php?n=1453> (2008/3/15)

吳振南(2005)〈從追求新聞自由到爭取言論自由〉。網址: http://www.wami528.com/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=15(2008/3/1)

陳慧思(2006a)〈新聞自由備忘錄僅少數人看法 胡亞橋:李萬千指責毫無根據〉。《獨立新聞在線》。5 月 4 日。網址: <http://www.merdeka-review.com/news.php?n=1646> (2008/3/22)

陳慧思(2006b)〈反對管制網絡媒體 主流媒體人籲政府為媒體鬆綁〉。《獨立媒體在線》。8 月 1 日。網址: <http://www.merdeka-review.com/news.php?>

n=2237%E2%80%9C%20%20target=(2008/9/5)

陳慧思(2008a)〈明天覲見雪州蘇丹組新政府 卡立承諾立法保障透明度〉。《獨立新聞在線》。3月9日。網址:<http://www.merdeka.com/news.php?n=6185>(2008/3/20)

陳慧思(2008b)〈首位女性國會在野黨領袖 旺阿茲莎任內專注五議題〉。《獨立新聞在線》。3月25日。網址:<http://www.merdeka.com/news.php?n=6348>(2008/3/25)

鄧曉璇(2005)〈潘永強:民間社會力孤單薄弱,難以抗衡媒體壟斷〉。網址:http://www.wami528.com/index.php?option=com_content&task=view&id=73&Itemid=16 (2008/3/1)

蘇銘強(2006)〈我的 526 講稿〉。網址:<http://thefreemedia.com/index.php/columns/13304> (2008/3/1)

受訪者：

黃進發,「撰稿人聯盟」現任主席;訪問日期與時間:2007年7月6日,1915-2100pm。

傅向紅,「撰稿人聯盟」現任委員;訪問日期與時間:2007年7月5日,1500-1600pm。

Severino, Rodolfo C. (2006) *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

楊 昊*

“The ASEAN Community is not just a vision for government officials...ASEAN has put in place initiatives that improve the well-being of the ASEAN people, be it in promoting economic development, improving regional cooperation in disaster management or holding activities such as people-to-people exchanges that allow the direct participation of the people.”

Ong Keng Yong¹

壹、前言

東亞國際關係在美-蘇冷戰結束後開始進入新的局面，區域國家間的互動發展除了受到中國崛起的影響，更受到東南亞國際合作局勢的牽動。其中，以東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)所啟動的多面向區域合作局勢，儼然成為帶動東亞區域合作的重要推手。近年來，東協國家致力於內、外兩個合作迴路的推動：首先，在「外部合作迴路」方面，各國主要透過東協加一(ASEAN+1)、東協加三(ASEAN+3)與東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)等泛區域合作架構，來經營東亞國家間的各種經貿整合與政治對話。另外，在「內部合作迴路」方面，東協自 1990 年代起開始加快區域合作的腳步。特別是各國在提出 1997 年《東協 2020 願景》(ASEAN Vision 2020)之後，一方面正式將區域共榮願景訂在 2020 年，另一方面更期望藉著東協國家間的協調合作、緊密伙伴關係的建立、關懷社會的共同體行動、以及強化東協對外代表區域集體利益的功能，逐步落實區域共

* 作者為國立中正大學政治學博士。Email: alanhao@yahoo.com

¹ 本段引言為東協甫卸任秘書長王景榮在 2007 年 8 月 7 日由東協秘書處所舉辦的一場「重新反省東協：朝向 2015 年的東協共同體」論壇中的演講內文，意在說明近年來東協共同體的發展，已經不再侷限於國家或政府層次。他更提到東協現階段正加強各種「以人民為中心」的合作倡議，希望能讓拉近東協共同體與在地人民之間的距離。相關內容請參考：(Ong 2007)。

同體的理念。到了 2003 年，《東協巴里第二協定》(ASEAN Bali Concord II) 的提出，成為東協國家深化區域合作的關鍵里程碑。各國透過政治宣示的方式正式呈現出「東協共同體」(the ASEAN Community)的實際藍圖，並以東協安全體(ASEAN Security Community, ASC)、東協經濟體(ASEAN Economic Community, AEC)、以及東協社會文化體(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)的行動計劃來落實共同體願景。到了近期，就在去年底(2007 年)的第 13 屆東協高峰會中，成員國順勢簽署了《東協憲章》(the ASEAN Charter)，這份憲章不但強化了區域合作的法律基礎，更確立了東協區域共同體的內容、規模與主要制度安排，成為東協內部合作迴路中最重要的一环。

此種內、外合作迴路的交錯發展過程，顯然將東協推向東亞國際動態發展的核心地位。當然，這也使得各種由東協國家集體想像、共同落實的區域發展方針，逐漸成為國際社會關切的焦點。自東協共同體概念提出以後，東亞國際知識社群針對相關計劃的淵源、政策方向、所面臨的困難、以及種種外部壓力與內部動力的評論與分析多如汗牛充棟。其中，尤以菲律賓籍的東協前秘書長 Rodolfo C. Severino 於 2006 年所著之專書 *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*，最具代表性。Severino 目前在新加坡東南亞研究院(Institute of Southeast Asian Studies, ISEAS)擔任訪問資深研究員，同時也是該院東協研究中心(ASEAN Studies Center, ASC)的負責人。Severino 除了具有長期參與東協事務的豐富經驗外，在離開東協秘書處之後亦持續關心東協發展，並致力於東協共同體的研究工作。這本書所提供的「東協觀點」，完整呈現東南亞國家在追求共同體理想時所面臨的各項課題。此外，本書更豐富記載了各種涉及到東協合作模式與發展路線的論辯與爭議。Severino 以長年外交生涯的所見所聞，佐以特有的睿智筆觸，詳細說明各種關鍵歷史場景的來龍去脈。對於東南亞政治經濟發展有興趣的研究者而言，這是一本極具參考價值的經典之作。

貳、東南亞合作的本質：從東協模式談起

Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General 一書主要包含八章、九項附錄以及一個臚列 104 位訪談者的名單。Severino 在撰寫本書時有一個特色----不採用特定國際關係理論的觀點來詮釋東協的發展----除此之外，作者亦不打算以時序式的歷史分析途徑來探討東協的演進。反之，Severino 期望透過重點主題式的深入討論，更準確地呈現東協四十年來的運作特色，以凸顯東協國家在推動區域共同體的過程中所面對的各式挑戰。

本書第一章以「東協模式」(the ASEAN Way)作為開場，藉以論證東協合作的特殊性。Severino 先區別西歐與東南亞的歷史場景，並據此說明東南亞區域發展的過程其實與西歐不同，藉著詳述東南亞地區的特殊性來呈現東協與歐盟(the European Union, EU)在合作途徑及區域化邏輯方面的差異(pp. 4-6)。他更以「非正式性」、「鬆散的規範」與「共識」等特色，初步討論所謂的「東協模式」如何逐漸成為東協合作中不可或缺的關鍵。除了介紹東協模式的特色之外，Severino 更進一步解釋東協各國如何克服彼此間的猜忌以掙脫區域脆弱性，並推動各種務實的區域改革計劃。

由於東協一直要到 1980 年代以後，才陸續擴大成目前的十個國家；在還沒囊括所有東南亞國家之前，東協常被視為是一個「次區域」(sub-regional)集團，不受外界所重視。甚至到了東協成立二十年之際，在 1987 年的 *Far Eastern Economic Review* 雜誌封面上，還以“ASEAN Cooperation: Who Cares?”的斗大標題，來報導東協合作的實際情況。回顧過去學界對於東協的討論，可以發現相關研究大多僅限於傳統東協五國(泰、新、印、馬、菲)間對立與合作關係的著墨。其實，自 1960 年代開始，東南亞區域內陸續有一些國家欲申請加盟。Severino 於本書第二章提供了一項寶貴的訪談內容，其中指出斯里蘭卡曾經在 1960 年代申請加入東協，不過，到最後則是無疾而終(pp. 45-47)。除了斯里蘭卡的例子，作者陸續討論東協自 1980 年代之後的四波擴大行動，並分析印支半島國家申請加盟的曲折過程。最後，Severino 在文內回應了甫獨立之東帝汶的加盟申請案，他認為東帝汶的政治穩定問題，其實才是東協國家最後取決其會籍的關鍵所在。

在接續的第三章中，Severino 嘗試澄清東協「不干涉內政原則」的內容，並以金融危機、霾害、東帝汶與緬甸等實際個案，來論證東協的立場與實際回應作法，試圖回應外界對不干涉內政原則的批評。他特別強調，所謂的不干涉內政原則其實並非東協所獨有，亦非東南亞國家首創。目前在各個地區致力於區域合作的國際組織，如非洲聯盟(the African Union, AU)、美洲國家聯盟(the Organization for American States, OAS)都有類似的主張或規範(pp. 85-96)；這些區域組織都將不干涉內政原則視為是成員國推動跨國合作的基本規範。然而，Severino 亦不否認東協現階段為了因應更複雜的區域問題或跨國挑戰，應該要發展出更有效的互助合作措施。依照 Severino 的說法，如果東協能繼續朝著「關懷社會」的合作目標推進，那麼在落實「關懷社會」的前提下，各國同意研擬用於解決問題的互助合作計劃，在本質上其實就不能被視為是「干預」的作法。換言之，唯有落實關懷社會的願景，東協才能真正轉型成落實有效互助的區域共同體(pp. 154-157)。

參、東協發展過程中的關鍵課題

儘管東協自成立之後一直低調地推動經濟與文化交流合作，但東協合作的本質基本上還是環繞在政治與安全議題方面。有鑑於此，作者在第四章即進一步分析東協在維繫東南亞區域安全上的角色。Severino 著手回顧了早期東協區域內的沙巴爭端，並接續探討域內「和平、自由與中立區」(Zone of Peace, Freedom, and Neutrality)以及《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)的研擬淵源。他認為，儘管 1978 年始爆發的印支半島危機一度衝擊東南亞的穩定與和平，但在東協與成員國的積極回應下，印支危機終於在 1990 年代順利解除。到了近日，以建構東協安全體為目標的安全合作計劃，漸漸囊括南海問題、恐怖主義等課題，成為東協國家推動安全合作的新指針(pp. 206-209)。儘管各國願意推動東協安全體合作，但值得注意的是相關合作並非意在建立軍事同盟或共同防禦機制，而是希望能藉著安全體合作的基礎來經營更成熟的政治安全合作默契。Severino 指出，東協各國在域內推動了國防部長會議，對外更積極強化東協區域論壇(the ASEAN Regional Forum, ARF)的功能，並審慎經營與域外強權的對話暨

合作關係。這些實際行動在在說明了晚近東協安全合作的新面貌。

除了安全體的討論，Severino 在本書第五章中檢視了東協自由貿易合作的進程，並據此勾勒區域經濟體的輪廓。書中清楚指出，在東協正式推動自由貿易區計劃之前，域內整體貿易總量其實並不算太高(p. 216)。不過，就在 1991 年泰國總理 Anand Panyarachun 正式提出東協自由貿易區(ASEAN Free Trade Area, AFTA)的構想，並經由 1992 年的新加坡高峰會通過之後，東協國家開始擴展彼此間在服務業、關稅、運輸、觀光、投資、勞工等方面的合作(pp. 223-224)。而自由貿易合作的持續加溫，帶動了東協區域經濟整合的腳步，亦具體拉近了各國間的距離。

對於成員國而言，東協除了是發展共同體計劃的核心，還有另一個重要的功能——提供了域內國家經營對外關係的重要管道。Severino 在第六章裡著手分析東協對外關係的發展，他先從最重要的「東協加三」談起，並陸續帶出東亞峰會的重要性，以及東協與域外強權如中國、印度、日本、美國與歐盟之間的關係。從 Severino 的行文中可以很明顯地發現，東協正是透過積極經營全球對話伙伴關係，才得以掙脫美、蘇冷戰的侷限，並順利在後冷戰時期順利擴展其在東亞與全球的角色。

Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General 一書最核心的討論其實鋪陳在第七章——對東協共同體實質內容的評析上。作者在文中指出，東協儘管在《東協巴里第二協定》後對外宣稱將以經濟體、安全體與社會文化體等三大共同體支柱來推動區域合作；然而，種種各自為政的合作行動，卻顯示出鮮少能有國家能審慎看待區域共同體的實質內涵。這種政治宣示與實際行動之間的落差，道出了東協在制度設計上的侷限。Severino 特別提到，東協各國要同時經營三大共同體支柱的工作，其實並不容易。在經濟體方面，無論是單一市場或者是貿易合作機制，其實仍有許多合作機制尚未落實。在安全體方面，特別在海事安全、國防對話或者是反恐與跨國犯罪防制等新合作領域上，也都還需要透過各種部長會議，以研擬更詳細的執行步驟與發展政策。

值得注意的是，在最根本的社會文化體方面，東協各國無論在促進區域認同與落實共同體意識上的表現，都遠遠落後於相關國家在推動經濟體與安

全體的合作成果(p. 370)。Severino 認為，要妥善處理這些發展困境，除了需要更多的時間與努力；更重要的是，東南亞各國必須要重新思考自身對東協與區域合作的立場，並嚴肅看待東協共同體未來的各種執行計劃。誠如本書結語所言，唯有強化東協秘書處與其他東協機制、厚植共同體意識、並且積極推動並採納共同價值與規範，才能真正落實有效、互助的共同體願景，也才能真正照顧到在地東南亞人民的需求(p. 384)。

肆、結語：建構區域共同體並非一蹴可及

與其說本書主要探討東協共同體的發展過程，倒不如說這是一部綜觀東南亞區域整合工程的反省之作。在東協邁入第四十一個年頭的今日，能夠重讀這位曾經身為實際推動東協整合工作靈魂人物的所見所聞，的確別具意義。透過他的東協觀點與娓娓道來的深刻反省，更能讓我們重新瞭解這個東南亞最重要的政府間組織，究竟如何將原本被視為是空中樓閣的共同體理想，逐步落實成型。

就在這本專書出版的隔年，東協基金會在韓國政府的經費支持下，推動了一項有關東協意識(ASEAN awareness)與態度研究的跨國大規模調查。²這項調查的結果其實別具意義，特別是凸顯了建立普遍「東協認同」或「東協意識」將會是各國持續推動共同體合作的關鍵所在。調查結果顯示有76.8%的受訪者認為自己是東協公民，尤其在柬埔寨、寮國、越南、汶萊與馬來西亞等國均有八成以上的支持率。值得注意的是，一向被認為是國際型城市國家的新加坡，卻只有四成九左右的受訪者自認為東協公民。另外，約有60.7%的學生對東協有一定程度的認識(包括成立時間、旗幟等歷史事實)。不過，還是有近4成的受訪者，對東協的發展與現況感到生疏。其中，自認最清楚東協發展的兩個國家，分別是寮國(84.5%)與越南(88.6%)的學生。最不瞭解的東協的國家則是緬甸(9.6%)，約有90%以上的受訪者對東協事務感到生疏。

² 這項調查是由新加坡大學的 Eric C. Thompson 與泰國朱拉隆功大學的 Chulanee Thianthai 兩位教授共同於 2007 年中執行，有效樣本為 2,170 位東協十國的大學生，受訪者平均年齡在 20 歲左右，男女性別比例接近 1：1。相關調查結果，可參見(Thompson and Thianthai 2008)。

很明顯地，這項調查結果回應了 Severino 在本書第七章對共同體建構計劃的種種提醒。儘管東協與成員國近年來積極推銷東協形象，對於這項大規模跨國調查中所訪問到的各國大學生而言，無論對於「東協意識」或者是對於「東協認同」的內涵與認識程度，其實都還有可以加強的空間。除了這些社會菁英份子，東協十國中總共有超過五億六千多萬的公民，這意味著東協組織或成員國如果要徹底推動認識東協的工作，或者要強化在地社會的東協意識，都還有一段漫長的路要走。

參考文獻

網路資料：

Ong Keng Yong (2007) "Welcome Remarks on 'Rethinking ASEAN' Forum." 網址：<http://www.aseanfoundation.org/index2.php?main=news/2007/2007-08-24b2.php> (2007/8/20)

Thompson, Eric C. and Chulanee Thianthai (2008) "Attitudes and Awareness Towards ASEAN: Findings of a Ten-Nation Survey." 網址：<http://www.iseas.edu.sg/asc/ascs4.pdf> (2008/9/10)