

变化政治秩序中的马来王权：超越“虚位君主”

傅聪聪 陈戎轩

2021年1月12日，在总理穆希丁建议下，马来西亚最高元首苏丹阿卜杜拉正式御准从1月11日起至8月1日马来西亚全境进入紧急状态，以应对国内再度暴发的新冠肺炎疫情。穆希丁在全国电视讲话中宣布，紧急状态期间，联邦议会及州立法议会暂停会议，不举行全国大选、州选举和补选，政府将成立跨党派的独立委员会实时评估疫情并为元首建言。¹这是1969年“五一三”族群暴力冲突以来，马来西亚颁布的首个全国紧急状态；²同时，穆希丁政府在过去6个月中不时面临着倒阁危机，包括在野党领袖安瓦尔、前总理马哈蒂尔在内的朝野各方都猛烈批评穆希丁以抗疫之名，借紧急状态维护自身政权稳定。³然而紧急状态颁布后，马来西亚国内一切如常，当日早上除股市暴跌外，人民安然处之，甚至有媒体观点认为这一举措能稳定政局，利于抗疫。这与2月举世震惊的缅甸军队政变并宣布进入一年紧急状态，由此引发全国示威抗议，或是去年泰国国内挑战王室与军政府的示威运动，形成了鲜明的对比。

马来王室在维护政局与社会稳定上扮演了重要角色。一方面，反对派挑战最高元首决定的“异见”是危险的。宣布紧急状态是宪法赋予最高元首的权力，而最高元首的决定是不容任何质疑的；⁴另一方面，这一决定不仅是最高元首本人的决定，更是各州苏丹、拉惹、及州元首共同组成的马来统治者会议 (Majlis Raja-raja Melayu) 经过磋商后的共同决策。⁵考虑到去年10月底，苏丹阿卜杜拉曾明确拒绝穆希丁内阁在当时颁布紧急状态的建议，⁶不难看出，马来王室在紧急状态这一议题上并非是被动地接受提议，而是拥有自己的裁量权。

从去年2月政治危机与政权更迭到今年1月的紧急状态争议，最高元首和马来统治者会议在决定总理任免、维护政治秩序、保证国家稳定上的角色，似乎与传统西敏寺体制 (Westminster Parliamentary System) 下对“虚位君主”的认知背道而驰，也与我国学界对马来西亚国家元首的描述有一定差别。当今马来西亚政治生活中，最高元首并非机械地遵从总理和内阁的建议、扮演宪法赋予的各种礼仪性角色，尤其是政治局势动荡不安时，马来王室在政治结构中的角色愈发凸显。本文尝试在追溯历史中马来王室在国家政治中的角色基础上，分析马来西亚新政治秩序下王权的变化。

一、传统语境下的王室：被保存的传统与民族团结的符号

传统的马来世界中并不存在“马来族”这样一个概念。1957年以前，“马来人”或者“马来族群”并没有一个明确的定义。传统的马来社会是以马来苏丹/拉惹为顶端的世袭模式为基础，马来人被视为马来苏丹/拉惹的臣属及其延伸。在马来语中，“raja”的意思为“王/君主”，而国家或者政权 (ke-raja-an) 一词所蕴含的正是“有国王/君主存在的状态”。对于民众而言，王室本身就意味着一整套政治、道德乃至宗教体系，他们生活的方方面面都与王室息息相关。⁸也正因此，英国殖民者最终决定保留马来半岛上的诸王室。

英国在东南亚拓殖时曾试图取缔王室。例如，英国曾于1886年废除了缅甸的王室，并将其流放至印度，但这种做法却在缅甸制造了长期的混乱：王室被废除后，缅甸的国民在很长一段时间陷入了无政府状态和深刻的意识形态危机。这种外来冲击所造成的激烈社会变动，也为日后缅甸民族主义者与英国殖民者之间的暴力冲突埋下了隐患。⁹

相比缅甸被英属印度暴力吞并，英国在马来半岛的殖民要更为和缓。1874年《邦咯条约》签订后，英国开始干涉马来半岛土邦的政治事务，方式是向马来诸邦派遣驻扎官。英国要求驻扎官对除了涉及马来宗教和习俗的问题以外的所有事务都提出要

求并采取行动。不过，当缅甸贡榜王朝的末代国王锡袍 (Thibaw Min) 被废黜流放之时，马来苏丹与拉惹们的主权地位事实上得到了进一步加强。英国人为了帮助驻扎官制度实现合法化，承认了马来君主在宗教及习俗上的权力，以及其作为主权象征的地位。对于本身就很少插手行政事务的马来君主们而言 (马来传统政治中有天猛公等行政官员)，不必参与繁琐的国家治理并不意味着王权的削弱，其主权地位的确立反而巩固了君权。¹⁰ 对于普通的马来民众来说，英国殖民者的存在更是难以察觉的；马来苏丹 / 拉惹仍然是在仪式中抛头露面的角色。很快，英国殖民者也意识到，王室的存在是确保马来社会在殖民统治下维持稳定唯一方式。¹¹ 二战期间，日本对马来亚的占领虽然从一定程度上削弱了马来君主的权力，却并没有完全打破这种秩序。从另一个角度来说，当时的日本殖民者为了镇压抗日的华人，不断地强调马来族群的整体性，将马来人视为马来半岛的主人。¹² 作为马来族群的核心，马来君主的主权得以巩固。

独立后，马来君主不仅继承了西敏寺体制下君主作为“守门员”的角色，而且具有较大的自主裁量权。联邦层面，最高元首有权选择他认为能够获得议会多数议员支持的人选作为总理，而非简单地任命议会下议院多数党领袖。同时，当总理提出解散议会的请求或遭遇不信任投票时，元首仍然有自行决定解散议会的权力、甚至有权重新任命一位他认为能够获得多数支持的政治领袖担任总理并负责组阁。这一权力在州一级立法议会中也能够得到体现。¹³ 同时，独立初期，以马来民族主义为意识形态的执政党巫统为了最大限度获得马来族群支持，以捍卫马来族群的象征——马来统治者的权益为宗旨，将马来民族奉为轴心的君主和王室塑造为族群团结的符号之一。马六甲王朝被巫统奉为正统，记载马来王族谱系的史书《马来纪年》(Sulalat al-Salatin) 和以效忠苏丹为内核的《杭杜亚传》(Hikayat Hang Tuah) 也成为了巫统构建马来民族的手段和符号。¹⁴ 马来王室中的地位也由此得到进一步的巩固。

二、马哈蒂尔时代的王室：威权冲击下的短暂式微

1981年，马来西亚正式进入马哈蒂尔时代。马哈蒂尔首次任相期间成功使巫统从一个传统的精英型政党转型成为一个依赖马来人资本集团和马来城市中产阶级的政党。巫统政党转型伴随着选民基础的重构，但却大幅挤压了传统精英的生存空间。这些传统精英曾经是巫统的中坚力量，且与马来王室和贵族有着密切的关系，但他们却很难得到新中产阶级的支持。许多马来新青年也开始对王室擅权和腐化的生活作风感到十分不满。¹⁵ 这一时期的马来王室在中产阶级兴起和马哈蒂尔铁腕修宪的双重夹击下短暂地居于弱势。马来王室与马哈蒂尔有三次主要“交锋”，第一次是1983年宪政危机，第二次是王室支持的四六精神党与马哈蒂尔及其领导的巫统之间的政治博弈，第三次则是1993—1994年修宪风波。

马哈蒂尔接任总理职务之初就曾着手削弱王室的权力。1983年，他试图通过宪法修正案剥夺最高元首与各州元首宣布紧急状态以及否决法案的权力。此举引发了马哈蒂尔与时任最高元首、彭亨州苏丹艾哈迈德·沙为代表的马来统治者之间长达5个月的角力。最终，双方于1984年达成妥协。最高元首恢复颁布紧急状态和否决议会法案的权力，但如果议会再次通过该项法案，则元首无权否决。¹⁶

第二次“交锋”是一次代理人冲突。1987年党选角逐中，巫统党内分化出了党主席马哈蒂尔领导的A队和副主席、吉兰丹王子东姑·拉扎里领导的B队。最终，马哈蒂尔以微弱的优势赢得党选。东姑·拉扎里随即带领其追随者成立了新的马来族群政党——四六精神党。四六精神党作为巫统党内传统马来精英建立的政党，得到了马来王室、“独立之父”东姑·拉赫曼在内的政治人物的大力支持。¹⁷ 然而，随着1990年全国大选中的失利，四六精神党很快在政坛消失了。

进入90年代，马哈蒂尔在柔佛宪政危机中再次与马来王室正面冲突。1992年，时任柔佛州苏丹伊斯坎达 (Sultan Iskandar) 因殴打其曲棍球教练道格拉斯·戈麦斯引发轩然大波。由于苏丹拥有司法豁免权而不受法律约束，1993年马哈蒂尔在联邦议会通过宪法修正案，废除各州苏丹的刑事责任豁免权，限制元首和各州统治者的特赦和特别上诉权，取消宪法对议会议员批评统治者的限制 (四六精神党曾激烈反对该法案)。最终，王室在激烈的斗争中顶住压力：首先，最终版提案要求对王室提起诉讼需要总检察长批准；其次，审判王室成员需要组成特别法庭，其中部分法官需要由统治者会议委任；最后，统治者会议对王室成员仍然拥有豁免权。¹⁸ 1994年，联邦会议再次通过宪法修正案，规定最高元首必须接受政府的劝告并据此行使其职权，取消最高元首的复议权 (即退回法案重议的权力)。对于议会通过的法案，最高元首必须在30天内御准并签字盖章，否则该法案将自动生效。¹⁹

总体来看,马哈蒂尔第一次执政时期在民主路径下通过修宪削弱马来王权,并屡屡与王室冲突,使得国家元首完全听命于总理的意见,并使王权成为政府行政权的橡皮图章。而后马哈蒂尔时代至今,除了马哈蒂尔第二次担任总理期间(2018—2020),他与王室依然纠纷频发,其他几任总理及其内阁并未对马来王权提出进一步挑战。马来王权遭到削弱的同时,马来族群团结也不断被损害。在马哈蒂尔执政前,巫统和马来族群一直强调权力的平稳交接和协商一致,这也一直是马来传统政治文化的一部分。然而,马哈蒂尔打破了这种平衡,他不断地挑战作为马来人大团结符号的王室,同时鼓励党内竞争。²⁰马哈蒂尔挑战王室本身也是在破坏马来人大团结的政治叙事,对于日后几十年马来人政治的混乱局面有着不可忽视的影响。

三、变化政治秩序下的王室：重返政治中心

后马哈蒂尔时代,马来族群政党内部分化加剧成为了马来西亚政坛的主要趋势,这种分裂不可避免地引发了政治局势的动荡。政党分裂与议员变节时有发生,联邦和各州的政权更迭愈发频繁。在这一大背景下,王室通过扮演“守门员”的角色,重新回到了政治斗争的中心。同时,马来族群越发分裂,政坛则越呼吁实现“马来人大团结”;而作为马来人团结的标志,王室在这一过程中也相应地获得了更多的权力。

2018年和2020年联邦政府政权更迭过程中,最高元首于关键时刻均“一锤定音”,以君权决定了政权归属。2018年5月18日的全国大选中,巫统领导的国民阵线自独立60年来首次失利,而当时的国阵曾寄希望于最高元首行使对总理人选的裁量权,以保住政权不失。但最终最高元首和统治者会议成为了民主政治的稳定器,保证了马来西亚的联邦政权平稳交接。²¹2020年以来,面对国内政局动荡,以最高元首为代表的马来王室充分运用其在宪法框架下的权力,再次确保国内民主政治有序运行。2020年2月,希盟政府突然垮台引发政治危机,一时间马哈蒂尔、安瓦尔、穆希丁等人均有成为总理的可能。苏丹阿卜杜拉临危不乱,并未在马哈蒂尔辞职后匆忙解散议会并宣布重新大选,而是通过与下议院全体议员一一面谈,斟酌总理人选。²²最终,最高元首通过行使君主的裁量权,认定穆希丁获得下议院多数议员支持,任命其担任第八任总理。随后,苏丹阿卜杜拉多次在下议院、国家王宫等场合发布御词,敦促国内朝野政党不要在抗击新冠肺炎疫情时轻易掀起政治波澜,造成政局不稳。9月,反对党联盟“希望联盟”领袖安瓦尔曾一度宣称自己已拥有强大的、稳固而可信的多数议员支持,试图推翻穆希丁的“国民联盟”政府。对此,最高元首在“御体抱恙”一周后才接见安瓦尔,并在会见后的声明中指出安瓦尔没有提供支持他的多数议员名单,元首有鉴于此劝告其遵守并尊重联邦宪法所阐明的法律程序。10月,朝野政党对《2021年财政预算案》反对之声不断,最高元首再度发布声明,劝谕政治人物抛弃分歧和个人利益,为人民福祉和国家安全而支持财政预算案。

2021年马来西亚进入全国紧急状态后,根据最新的《2021年紧急(关键权力)条例》,最高元首实际掌握了包括立法和向军队发布指示的更大权力。²³由此,最高元首居于马来西亚政治结构的最顶端这一描述也不再是“虚有其名”。首先,最高元首在变动的秩序中作为国家的最高领导人,成为了朝野政党“一切权力的源泉”而非学者们描述的象征性“虚君”。从立法到行政,从财政到安全,其权力覆盖了政治结构的不同节点和领域。同时,马来君权的神圣而不可侵犯使其在宪法框架下的权力有时难以被挑战。第二,马来君主与总理关系变化改变了马来西亚的政治格局,马哈蒂尔时代的“强首相”格局已经明显不复存在。“君相关系”的变化使最高元首斟酌“多数议员信任”的总理人选时拥有更大的裁量权。当前议会中并没有一个政党能像此前巫统领导的国民阵线一样取得绝对多数,由此,最高元首需要出面同各个政党磋商并召开统治者会议,确定由哪一政党来组阁。同时,君权的恢复和上升使得元首在遵循内阁劝告行使权力上更为自由,马来君主对弱政府和朝野政治力量的制衡也更为明显。第三,政治乱局下无论是在中央还是地方,马来君主都将扮演更重要的角色。尤其当朝野政治角逐处于焦灼状态,各方势力僵持不下时,各州苏丹或元首将发挥关键的作用。内阁总理或各州州务大臣有可能成为马来君权的代理人,在政治格局中也难以成为主导。最高元首还可以通过召集马来统治者会议,决定国家政局走向。

结语

一般认为,马来西亚是一个君主立宪选举制国家,政府实行“联邦—州”议会制,政府制度中行政权最高(executive-heavy),权力集中于总理办公厅。马来西亚最高元首是国家权威的象征,是伊斯兰教领袖和武装部队最高统帅;名义上拥有立法、司

法和行政的最高权力，但其权力的行使受到宪法制约，历史上其王权不断受到限制和削弱，实际权力甚至比英国国王还小，²⁴是“统而不治”的虚位元首，实际的行政权掌握在总理领导的内阁手中。²⁵而马来统治者会议理论上是国家最高统治机关，实际上并不拥有多少真正的权力。²⁶其会议多涉及宗教和马来风俗习惯问题。但是，无论从历史发展脉络抑或政治发展现实来看，最高元首为代表的马来王室除了在威权政治时代短暂地居于弱势外，并没有真正离开过政治中心。

目前，从2018年大选的选民偏好看，马来族群选民的政党偏好反映出分散的特点。根据默迪卡民调中心 (Merdeka Center) 的数据，第十四届全国大选中，25%至30%的马来人投选希望联盟，35%至40%的马来选民支持巫统领导的国阵，30%至33%的马来人则选择支持伊斯兰党。²⁷为了获取更多的支持，不同派系中的马来族群政党选择联合起来，或建立“国民和谐”或成立“国民联盟”，重新塑造马来人大团结的政治叙事；这些政治举措有利于马来王室进一步提升自身的权力。

理解马来王室在政坛中的角色，对于分析马来西亚政治秩序十分关键。当前紧急状态下，穆希丁政府面临抗疫重任和对其政权的挑战，看似有无限大的行政权，而实际决定政局发展方向的权力则掌握在马来君主手中——何时下议院恢复开会，何时结束紧急状态，是否维持现有政府政权稳定，何时解散议会重新大选，最高元首任何御令都将左右马来西亚政局。同时，由于马来社会对君主的尊崇，朝野政治人物对最高元首决定的挑战被视为“忤逆君权”，并将招致马来社会的强烈反弹。面对政局变化，即便是安瓦尔也只是针对总理和政府颁布紧急状态本身申请司法审核，而并不敢质疑最高元首的判断和决定。

一度在马哈蒂尔第一次执政时期被压缩的马来统治者权力，却在后马哈蒂尔时代的政治舞台扮演重要角色。这些变化是否意味着此前对王权日益衰弱的判断是错误的，是否说明“虚位君主”的认知不准确，是否意味着马来王权在不断提升，抑或马哈蒂尔此前对王权的限制，并未对他们的地位造成实质影响？由于王室问题在马来西亚政治中和族群、宗教并列为敏感问题，学界既有的讨论尚处于表层的认识。此前短时段的面面观察也可能仅仅是管中窥豹，我们对马来统治者权力变化还应作长时段的观察。

傅聪聪，清华大学国际与地区研究院、社科学院国际关系学系博士生，研究国家和区域为马来西亚和东南亚。

陈戎轩，密歇根大学安娜堡分校硕士研究生，北京外国语大学中印尼人文交流研究中心助理研究员，研究区域为东南亚。

- 1 “Ordinan Darurat: Agong putuskan tarikh sesuai adakan pilihan raya”, Berita Harian, (January 15, 2021), <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2021/01/776475/ordinan-darurat-agong-putuskan-tarikh-sesuai-adakan-pilihan-roya>; “Teks Ucapan Pengumuman Khas Darurat”, (January 12, 2021), <https://www.pmo.gov.my/ms/2021/01/teks-ucapan-pengumuman-khas-darurat-2/>, January 30, 2021.
- 2 “Sejarah Darurat di Malaysia”, Utusan, (January 13, 2021), <https://www.utusan.com.my/berita/2021/01/sejarah-darurat-di-malaysia/>, January 30, 2021.
- 3 “Is it ‘derhaka’ to question proclamation?”, The New Strait Times, (January 25, 2021), <https://www.nst.com.my/opinion/columnists/2021/01/660298/it-derhaka-question-proclamation>, January 30, 2021.
- 4 “King’s decision can’t be challenged”, The New Strait Times, (January 18, 2021), <https://www.nst.com.my/news/nation/2021/01/658239/kings-decision-cant-be-challenged>, January 30, 2021.
- 5 “Darurat: Agong ambil kira pandangan Raja-Raja Melayu”, Harian Metro, (January 12, 2021), <https://www.hmetro.com.my/mutakhir/2021/01/662997/darurat-agong-ambil-kira-pandangan-raja-raja-melayu>, January 30, 2021.
- 6 “Keputusan tiada darurat reda kekusaran pelabur”, Berita Harian, (October 26, 2020), <https://www.bharian.com.my/bisnes/pasaran/2020/10/746507/keputusan-tiada-darurat-reda-kekusaran-pelabur>, January 30, 2021.
- 7 Hari Singh, Tradition, “UMNO and political succession in Malaysia”, *Third World Quarterly*, Vol. 19, No. 2, 1998, p. 243.
- 8 Anthony Milner, “Malay Kingship in a Burmese Perspective”, *Patterns of Kingship and Authority in Traditional Asia* (Edited by Ian Mabbett), 1985, p.159.
- 9 Anthony Milner, “Malay Kingship in a Burmese Perspective”, *Patterns of Kingship and Authority in Traditional Asia* (Edited by Ian Mabbett), 1985, pp.165-166.
- 10 Simon C. Smith, “‘Moving A Little with the Tide’: Malay Monarchy and the Development of Modern Malay Nationalism”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 34, No. 1, 2006, p.124-125.
- 11 Donna J. Amoroso, *Traditionalism and the Ascendancy of the Malay Ruling Class in Colonial Malaya*, Singapore: National University of Singapore Press, p.3.

- 12 Dan Slater, *Ordering power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.59-60.
- 13 Jaclyn L. Neo, "Change and Continuity: The Constitutional Head of State and Democratic Transitions in Malaysia", *Malayan Law Journal*, Forthcoming, (January 20, 2012), p. vi-ix, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1988979>.
- 14 Hari Singh, Tradition, "UMNO and Political Succession in Malaysia", *Third World Quarterly*, Vol. 19, No. 2, 1998, p.243.
- 15 Ho Khai Leong, Malaysia: "The Emergence of a New Generation of UMNO Leadership", *Southeast Asian Affairs*, 1994, p.180.
- 16 Diane K. Mauzy & R. S. Milne, *Malaysian politics under Mahathir*, London and New York: Routledge, 1999, pp.30-32.
- 17 Hari Singh, Political Change in Malaysia: The Role of Semangat 46, *Asian Survey*, Vol. 38, No. 1, 1991, p.712-717, 721.
- 18 Article 182-183, *Federal Constitution of Malaysia*, Jabatan Peguam Malaysia.
- 19 尚前宏：《马来西亚王权削减》，《世界知识》，1994年第13期，第12页。
- 20 Hari Singh, Tradition, "UMNO and political succession in Malaysia", *Third World Quarterly*, Vol. 19, No. 2, 1998, pp. 244-245.
- 21 "Mahathir Mohamad's Swearing in up in Air as Election Halts Barisan Nasional's 61-year Reign in Malaysia", *South China Morning Post*, (May 10, 2018), <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2145438/malaysias-strongman-mahathir-mohamad-back-power-he-ends-barisan>, January 30, 2021.
- 22 "Agong to personally interview each MP on PM candidate", *The Edge Markets*, (February 25, 2021), <https://www.theedgemarkets.com/article/agong-personally-interview-each-mp-pm-candidate>, January 30, 2021.
- 23 《紧急状态下元首权力扩大，可以立法与指挥军队》，当今大马网，2021年1月15日 <https://www.malaysiakini.com/news/559060>.
- 24 详见罗圣荣编著：《当代马来西亚政治》，北京：社科文献出版社，2018年12月，第50，52，53页；骆永昆、马燕冰、张学刚编著：《马来西亚》（列国志），北京：社会科学文献出版社，2017年12月，第120页；范若兰著：《新海丝路上的马来西亚与中国》，北京：世界知识出版社，2017年3月，第127页；陈晓律著：《马来西亚：多元文化中的民主与权威》，成都：四川人民出版社，2000年4月，第136-137页。
- 25 张孝芳：《马来西亚国家元首制度：历史制度主义的分析》，《东南亚研究》2018年第2期，第79页。
- 26 廖少廉：《马来西亚的政治制度（上）》，《南洋问题》，1983年第3期，第86页。
- 27 "Report: 95% Chinese but less than 30% Malays voted for PH", *Free Malaysia Today*, (June 14, 2018), <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/06/14/report-95-chinese-but-less-than-30-malays-voted-for-ph/>, January 30, 2021.

《区域观察》

<p>清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国，北京100084 清华大学中央主楼205室 电话：+86-10-62787747 官方网站：http://iias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人：张静 本期执行编辑：杨崇圣 编委会（按姓氏笔画排序）： 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪</p>
<p>未经授权，请勿转载，引用请注明出处。</p>	