

马来西亚巫统的执政

●陈家喜 刘王裔

别广、负面影响特别大等特点,甚至不乏高官势力渗透到公安、司法、媒体、金融、工商、军队者,其查案、办案、审案的难度特别大,如果不能找到一个可以独立公正办案的第三地,高官贪腐案就无法得到公正审判。一旦处理失当,还会进一步损害纪委和司法机关的公信力,甚至严重损毁我党的执政基础。所以,关键不在于进一步完善异地审判的法理依据和具体程序,而在于通过司法创新来提升执政党的领导力和公信力。

作为反贪腐的关键,司法改革尤其需要理性。一方面,它无法毕其功于一役,而必须契合我国“后发式现代化”的特殊历史境遇,一切试图照搬西方“先发式现代化”模式的激进方案,都是无视中国特殊境遇的非理性之举。另一方面,万事都有个轻重缓急,司法改革绝对不能单兵独进,而必须服从中华民族复兴这一大局。贪腐虽然会危及党的领导力和公信力,但它毕竟不是我党全盘工作布局的中心。一切试图搬抄西方多党制、三权分立制的激进之举,无论于党、于国,还是于广大民众,都是有百害而无一利的。

回首历史,明清以来的封建王朝之所以日趋腐朽,主要源于精英阶层故步自封、闭关自守而迷失全局。鸦片战争以来的旧中国之所以长期动荡,主要源于精英阶层盲目崇洋、急躁冒进。改革开放以来的新中国之所以一路凯歌行进,主要源于精英阶层渐趋理性、稳健改革。因此,总结历史经验教训,实现“中国梦”,既需要理想,更需要理性。“中国梦”必须是一个理性梦,不单是反贪腐需要理性,整个中华民族复兴的伟业都需要理性。

(作者系解放军南京政治学院军事文化研究中心副教授、哲学博士、政治学博士后)

责任编辑 凉风

E-mail: ldkxl@vip.sina.com

电话: 0371-63926295

巫统(UMNO)是马来西亚“马来民族全国统一机构”的简称,成立于1946年。自1957年马来西亚独立迄今,巫统一直执掌着马来西亚政权,而巫统领袖则长期担任马来西亚总理。在2013年5月5日举行的马来西亚第13届大选中,以巫统为核心的执政联盟“国民阵线”虽然赢得国会的多数议席,但只得到47.425%的选票,而反对党联盟——人民联盟则获得了过半数选民的支持,得到50.830%的选票。若不是不合理的选区划分,这一持续执政55年之久的老党真的会出现“江山易主”的危险。回顾巫统的执政危机可以发现,长期以来巫统存在高层权力倾轧、经济政策失当、政治联盟失效、贪污腐败严重等现象,凸显其领导制度、决策制度、联盟制度和监督制度的缺失,从而导致其失去多数选民的信任。

一、大选前巫统面临的执政危机

经济问题缠身。收入增长缓慢,贫富差距扩大引发民众不满。据统计,2011年马来西亚下层40%人口收入只占全国总收入的14.3%,而20%的富人群体的收入占总收入的50%。同时,最底层40%的家庭每月收入少于1500令吉(1令吉约兑换5元人民币)。截至2010年底,马来西亚家庭负债为5810亿令吉,占国内生产总值的76%,家庭偿债比率达47.8%,这意味着每个家庭收入的近一半用来还债。

腐败丑闻不断。巫统领袖、首相纳吉涉嫌在担任国防部长期间参与法国军购,由于金钱回扣和利益分配问题,导致一名蒙古女翻译被保安杀害,其个人形象受到严重污

损。2011年,纳吉夫人罗斯玛又被指拥有2400万令吉的昂贵戒指,陷入争议旋涡。此外,在现任内阁当中,有3名巫统部长受到腐败指控,包括巫统妇女组主席莎丽扎、掌管回教事务的首相署部长贾米尔及财政部副部长阿旺阿迪。莎丽扎被指涉及国家养牛中心涉嫌滥用2.5亿令吉政府低息贷款,贾米尔被控滥用回教义捐(zakat)支付个人的律师费,阿旺阿迪则涉嫌收取商人捐款而卷入贪污丑闻。

反对党力量不断壮大。在2008年举行的上届大选中巫统及其主导的执政联盟——国民阵线受到历史性的重创,而反对党阵营则赢得了空前的胜利。反对党获得了222个全国议会议席中的82个议席,还差30个议席就可以上台执政。同时,它们还赢得了马来西亚13个州中的吉兰丹州、吉打州、檳城、雪兰莪州和霹雳州5个州的地方政权。随后,反对党组成联合阵营——“人民联盟”。2013年大选前夕,“人民联盟”围绕安华案件、要求干净与公平选举而不断组织群众集会和示威游行,进一步壮大选举动员的声势。

面对这一形势,巫统主席纳吉坦承,这是巫统历史上所面临的“最严峻的大选”,也是“非一般”的大选,“选举成绩将决定马国的前途是一片光明,还是一条荆棘满布的道路”。

二、执政危机的制度探源

尽管形成当前巫统执政危机的因素有多种,但从政党执政的角度来看,其自身制度建设的缺失无疑是其中最为重要的因素。

危机及其根源分析

(一)领导制度的缺失:权力争斗导致党内分裂

政党领袖长期专权导致领导精英更替受阻,高层权力争斗不断,以致党内数次分裂。从1981年到2003年,马哈蒂尔连续22年担任巫统党主席及国家总理。他过于强势,常常不能容忍接替者与自己施政路线相左,打压后者从而形成三次党内分裂。第一次党内分裂发生在马哈蒂尔与巫统领导人东姑拉沙里之间。他们围绕1982年巫统领导人选举中的争议,产生严重的对立和冲突,进而导致巫统分裂为新巫统和“四六精神党”。第二次党内分裂出现在马哈蒂尔与安华之间。1997年亚洲金融危机爆发,马哈蒂尔与其接班人安华之间在如何处理危机上产生分歧,最终矛盾激化,马哈蒂尔解除安华一切职务,并以鸡奸罪判其入狱。这一事件引发了巫统内部的再次分裂,部分安华支持者转入新成立的国民公正党(其于2003年与人民党合并成人民公正党),而安华本人后来也成为“人民联盟”最重要的领导人。第三次党内分裂发生在马哈蒂尔与巴达维之间。巴达维是马哈蒂尔指定的接班人,但态度温和的巴达维上任后释放了安华,并中止了马哈蒂尔执政时期的重点工程,激怒了马哈蒂尔,并使两人关系恶化,最终导致巫统内部分裂为分别以两人为核心的派别。

政治强人的持续执政保证了政策的连续性和政局的稳定性,却不利于党内精英的代际更新和良性竞争,特别是严重损害党内团结。持续的党内高层争斗不仅严重削减了

执政党组织的内聚力和整合性,导致政党分裂与精英流失,而且还给反对党制造了机会。巫统的每一次分裂,都导致不少党内高级干部与党员流向反对党,同时也带走一大批政党支持者。

(二)决策制度的缺失:从倾斜到失衡

巫统的决策制度主要体现在其经济政策和民族政策两方面,它们相互关联。1969年“5·13事件”爆发之后,为了缩小族群间的经济差距,巫统在1970年到1991年间实施了带有倾斜性的“新经济政策”。这一政策的基本内容是采用行政手段干预经济政策,从资本供给、教育培训、就业晋升、企业经营等方面确保马来人的“经济特权”。如巫统主导下的政府为了达成“民族经济平衡”,对各种族资本所有权进行重组,马来人由2.4%提高到30%,非马来人(华人与印度人)只能占40%,外国资本不能超过30%;颁布《投资鼓励法案》和《工业调整法》,保证在外资企业和私营企业中马来人的就业率和股权比例达到政府标准;成立原住民信托局(MARA),专门负责向马来人提供资本、知识和技能培训;政府新建和扩大国有大型企业,如马来普腾汽车公司、国家贸易公司和马来西亚重工业公司等,大量雇用马来人。政府还采取“建设—经营—移交”的方式促进马来人成为国有企业股东。尽管从20世纪90年代开始,巫统实施了修正性的“国家发展政策”(1991—2000),提出放松政府对某些领域的管制,但对于政府主导以及赋予马来人经济特权的基本做法并未有多大改观。

“新经济政策”从整体上缩小了马来人与华人之间的经济差距,改善了马来人的就业和收入状况,并造就了一批工商业精英群体和中产阶级。更为重要的是,这一经济政策赋予马来人经济特权,从而使其形成对巫统的政治依附关系,成为巫统最重要的社会基础。然而,“新经济政策”的实施导致不同族群之间以及同一族群内部经济关系的失衡。一方面,“新经济政策”运用行政手段限制非马来人财产、土地、经营和职业等发展机会而提升马来人的经济地位,使非马来人形成强烈的相对剥夺感。另一方面,政府对经济领域干预过多,造成官商勾结、贪污成风、腐败盛行,底层民众的经济改善状况并不显著,贫富差距仍然很大。除了一批与政府关系密切的马来工商业阶层之外,马来人知识分子和中下层民众也对“新经济政策”不满。

(三)联盟制度的缺失:从团结到分裂

马来西亚是一个由多种族构成的国家,马来族、华族和印度族分别占全国总人口的56%、23%和7%。以马来人为主体的巫统为了有效执政,构建起政治联盟制度。1955年,巫统与华族的马华公会和印度族的国大党组成联盟。1974年,巫统又吸纳民政党、进步党等其他11个党组成国民阵线(BN)。国民阵线的各个党派分别联系各个族群和阶层,巫统执政即是通过主导国民阵线、国民阵线主导国家政权这一方式加以实现。

巫统先后出台多项措施确保马来人的经济特权和政治特权,同时极力确保民族和平相处,包括修改宪法和《煽动法》,用法律禁止讨论可能引起民族情绪和反对马来人特权的议题。然而,不同的种族、宗教、文化,再加之经济收入和利益诉求上的差异,使马来西亚社会结构的异质化程度极高。在这当中,民族关系又是最为复杂和敏感的,处理不当极易引发社会政治危机。如

1969年“5·13事件”的导火索就是马来人与华人经济收入差距所引发的。而2008年“政治海啸”的起因之一就是大选前政府拆除一间印度庙,引发印度教徒不满和维权行动,进而使巫统失去了印度族的选票。

2013年大选前夕,巫统还面临一个严峻的挑战,就是其政治同盟——马华公会在华人族群中权威的流失。马华公会深陷领导人丑闻、高层争斗和党员退党的困扰。2011年12月29日,近千名党员宣布退出马华公会。2013年大选前的民调显示,马华公会在华人社区中的支持率仅占20%左右。由于马华公会是巫统最大的执政同盟,也是巫统联系华人最为重要的政治组织,因此随着马华公会在华人族群中的权威衰减,巫统也失去了华人这一大票仓。

此外,巫统的民族政策调整也面临进退维谷的两难境地。一方面,为了尽可能笼络各族群,2009年上台的总理纳吉提出“一个马来西亚”(“全民的马来西亚”)的口号,以图强化不同族裔的地位与权益平等,促进不同种族间的和谐。另一方面,面临习惯享有经济与政治特权的马来人——巫统最为重要的政治支持力量,纳吉又向他们保证不会损害他们的既得利益。他甚至带着裹挟的口吻要求马来人在即将到来的大选中支持巫统:“我们没有选择,如果我们不维护巫统,如果巫统被遗弃、灭亡,回教还会被高举吗?马来人和马来统治者还会受到尊重吗?”

(四)监督制度的缺失:经济腐败与政治腐败并存

尽管腐败与政治制度的选择不存在必然联系,但缺乏监督制衡的权力却是腐败盛行的通则。巫统长期一党独大,过度干预经济领域,一定程度上为腐败创造了条件。如前所述,一方面,经济领域腐败现象严重。巫统主导下的政府推行新经济政策,不仅制定经济发展战略,还直接插手金融和组织生产活动。其通过创建国有企业和国有银行,并贱

卖给马来人,培养了一批“人造”资产阶级。而非马来人为了获取更多的商业机会和资源,不得不与国民阵线要员及其支持的企业保持密切联系。在这种情况下,国民阵线与其支持的企业和利益集团之间的关系极其密切,腐败和“权力寻租”现象难以避免。

另一方面,政治腐败现象也不断增加。巫统党内竞选制度的蜕化,使金钱政治横行。巫统党章规定,党主席候选人需要获得191个区部中的58个提名才能参加竞选,署理主席、副主席也分别需要得到38个和20个区部提名。而竞选党的领袖和区部领导人,需要得到2500名中央代表的支持。因此,在这种少数精英参与的党内选举体制下,金钱政治和贿选现象层出不穷。巫统元老东姑拉沙里曾公开披露,一些区部曾向其索要100万至200万不等的令吉,作为提名他竞选巫统主席职位的“酬金”。前首相马哈迪也曾披露,巫统中央代表手中一票叫价最高达2万令吉。

经济腐败和政治腐败严重污损了马来西亚的国家形象和巫统的形象。根据透明国际的清廉指数排名,马来西亚从2003年的第37位,跌落到2011年的第60位。而在2013年大选前,巫统内阁多位成员的腐败丑闻更是进一步发酵,直接影响到选战的结果。

三、加强执政党建设的启示

执政党制度建设的核心在于根据外部环境的变化,提升执政能力,赢取民众支持。从巫统的兴衰历程可以看出,执政党制度建设存在的缺失使这一老党面临着政权旁落的危险。总结巫统的教训,也为执政党建设指明了方向。以下意见谨供参考。

一是加强领导层的内部团结是执政党领导制度建设重点。执政党领导层代表着政党的形象并引领着政党的前进。领导层内部的分歧、矛盾和冲突不仅可能引发党内派系林立,甚至政党分裂,还可能造

成政党精英的严重流失。要注重加强领导权力交接的制度化,实行严格的党内民主制度和领导任期制,党内重大议题和重要决策交由党员评议和协商,避免陷入少数精英之间的路线之争。

二是妥善处理经济政策是决策制度建设重点。经济绩效是执政合法性的重要来源,而经济绩效既包括经济增长率,还包括经济成果的公平分配。为了巩固社会基础,执政党采取行政手段为个别族群或阶层提供经济特权,显然有违公平分配原则。执政党应站在全局高度制定公平公正的经济政策,在推动经济发展的同时兼顾各民族、阶层和群体的分配公正问题。既要照顾弱势民族、阶层和群体的经济利益,更需保障各民族、阶层和群体的均等机会。

三是强化政治盟友的代表性是联盟制度建设的关键。建立一个多元主体参与的政治联盟,有助于执政党吸纳各方利益,巩固执政基础。然而,执政党必须关注政治盟友的自身建设问题,包括其领导层的腐败、权力争斗以及政治诚信的流失等。执政党应当敦促其政治盟友在扎根群众、赢取民心上下功夫,否则这一盟友不仅无助于选战的胜利,反而会成为其失败的助力。

四是加强对腐败现象的治理是执政党监督制度的重心。腐败现象直接关系到执政党在人民群众中的形象,也关系到执政地位的存废。治理党内腐败要从两方面做起:一是建立健全市场机制,避免政府权力对经济领域的过度渗透,防范权力寻租和经济腐败现象的发生;二是健全党内民主制度,通过全体党员而非少数党代表选举各级党组织领导人,避免贿选和金钱政治的发生。

(作者单位:深圳大学当代中国政治研究所)

责任编辑 凉风

E-mail: ldkxlf@vip.sina.com

电话: 0371-63926295