

## 馬來西亞的外交政策 —建構主義觀點

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

### 摘要

本論文嘗試用建構主義的觀點解釋馬來西亞的外交政策。由於地理位置與人口結構的關係，1970年代以前馬來西亞的外交政策幾乎和內部安全以及國家安全相關。1970年代以後馬國雖然走向中立不結盟，但活躍於穆斯林世界以尋求更大的國際能見度。1980年代以後是馬哈迪所擘劃的東向政策以及2020年展望，基本上是以經濟發展為主導的外交政策。這篇論文亦處理了馬來西亞的多邊關係以及馬國在南中國海的立場，並且以四種情境來解釋馬國之於南中國海的立場。文末，筆者認為建構主義的規範、認同、文化、相互主觀、社會實踐等觀念，相較於現實主義與自由主義，更能解釋馬國的外交政策路徑。

**關鍵詞：**伊斯蘭國家、東協、南中國海、建構主義

## 壹、前言

在論述馬來西亞的外交政策時，如果只是把馬來西亞官方對於外交政策的看法做一敘述，例如將以下馬國政府外交主張之「馬來西亞」國名略去，其實，這一套外交政策放諸四海皆準，並無任何值得論述之處 (Ministry of Foreign Affairs, 2018)。

【馬來西亞】奉行以和平、人道、正義及平等價值觀為基礎的獨立原則和務實的外交政策，其外交政策首要目標是保護【馬來西亞】的主權和國家利益，並透過有效的外交行為為公平與平等的國際社會做出有意義的貢獻。……【馬來西亞】推動前瞻性和務實性的外交政策，促進貿易，吸引外國投資，以及作為穩定與和平的國家。……【馬來西亞】充分致力於推動全球和平安全與繁榮的多邊主義，在與發展國家的技術合作方面，【馬來西亞】通過各種外交政策機制，分享經驗與知識並與其他國家進行合作。……  
【馬來西亞】繼續遵循獨立、主權、領土完整和不干涉他國事務的原則，和平解決爭端，和平共處，互惠互利。

除了這些官樣辭令外，馬國的外交政策在很大程度上受其在東南亞的特殊地理位置以及其獨特的人口結構等關鍵因素的影響，在不同時期有不同主張。爰此，本論文在論述馬來西亞外交政策時，主要分為兩大部分，第一部分先就其特殊的地理位置及其對安全的理解作背景介紹，以此連結到馬來西亞獨立後各個政府的外交政策作為，並論述因特殊的人口結構，作為穆斯林世界中相當開放的民主國家，馬來西亞在穆斯林國家中扮演什麼角色？第二部分則是探討馬來西亞在區域政治中的角色，特別是南海動盪局勢中馬國的外交主張。文末，筆者嘗試以國際關係理論中的建構主義解釋馬國外交政策，並略述台灣在馬國的外交架構下有何施力點作為結語。

## 貳、獨立後各政府的外交政策主張

馬來西亞地理位置的重要性，用東姑·阿都·拉曼 (Tunku Abdul Rahman，馬來西亞第一任首相，1957-70) 的話來說，它的國土一部分地處亞洲大陸，

另一部分屬於從菲律賓、新幾內亞到蘇門答臘廣大半島中的一部分。也因此，馬來西亞不僅僅是亞洲大陸與亞洲島嶼之間的橋樑，更是南中國海到印度洋之間的必經門戶（Tunku Abdul Rahman, 1965: 659）。從獨立至今馬來西亞共歷經 7 位首相<sup>1</sup>，因為地理位置的重要性，如何利用外交政策在列強競逐的環境中維持生存？又因為人口的特殊性，馬來人、華人、印度人的既存價值各異，馬國如何在多種族的生態下維持國家存在的價值？以下依照時序分析馬國外交政策。

### 一、1970 年代以前

1970 年代以前馬來西亞的外交幾乎就和內部安全與國家安全相關。二戰期間 1941 年 2 月到 1945 年 8 月日軍佔領馬來亞（西馬），宣傳日軍是馬來亞的解放者，並將英國描述為帝國主義的壓迫者。日軍的占領雖然造成西馬經濟的損害以及相當程度的人民苦難，但是日本的佔領在強化馬來人民族主義上扮演一定的角色。日本的政策是偏向馬來人，有意無意的鼓勵馬來民族主義，並將英國分散的殖民地統一管理（Furuoka, 2007: 505-506）。二戰結束後 1948 年以前的馬來亞共產黨還是一個合法的組織，不過當共產黨採取製造動亂的策略，加深了馬來人與華人的衝突，再加上共產黨席捲中國，1948 年以後馬來亞就面臨華人的共產黨動亂，共產黨也成為非法組織，一直到 1960 年共產黨動亂才逐漸平息（Chopra, 1974-75: 439）。

為了擺脫英國殖民統治以爭取獨立，馬來亞聯合邦在東姑的率領下，

<sup>1</sup> 如同國民黨黨歌在穿鑿附會中隱藏著反對黨黨名的預測般（吾「黨」所宗、以「進」大同、為「民」前鋒），馬來西亞也有「拉曼預言」，在第一任首相的名字裡（Tunku Abdul Rahman）預示未來 5 任首相的人選。就「拉曼預言」的 RAHMAN 後五個字母（A、H、M、A、N）順序來看，繼東姑之後的總理分別是阿都·拉薩（Abdul Razak, 1970-76）、胡先翁（Hussein bin Dato' Onn, 1976-81）、馬哈迪（Mahathir bin Mohamad, 1981-2003）、阿都拉（Abdullah bin Haji Ahmad Badawi, 2003-2009）以及剛下台的總理納吉（Najib Abdul Razak, 2009-18），這五位總理的名字也的確符合這傳說中的順序。隨著 2018 年馬來西亞大選結束，由納吉領導的國民陣線不敵由馬哈迪領導的希望聯盟，國陣在馬來西亞 60 年的一黨優勢地位正式終結，RAHMAN 之後就沒有新字母了，穿鑿附會的預測馬來西亞迎來第一次政黨輪替，原反對黨取代國陣成為執政黨，拉曼預言也正式結束（維基百科，2018a）。

與英國展開談判，並達成協議，獲得 1957 年獨立的承諾。在獨立協商的過程中，關於新加坡、北婆羅洲（沙巴）、砂勞越、汶萊是否要一起合組成一個大聯邦，採用何種國名等議題也逐漸浮出。1957 年 9 月東姑特別指出，馬來亞聯邦憲法有個特別條款為了將來更大聯邦做準備，此更大聯邦是要包含婆羅洲的領土，包括汶萊、砂勞越、新加坡以及北婆羅洲（Sopiee, 1973: 725-28）。1959 年新加坡取得完全自治之後舉行第一次大選，李光耀成為首任首相，並決定釋放親共政治犯。隨著新加坡政局越來越可能面臨共產黨的威脅，新加坡預定的獨立日 1963 年之後，英國將再也沒有立場來控制此島的內部安全、國防與外交關係，東姑擔心新加坡有朝一日會被共產黨人佔據，利用新加坡作為基地危害馬來亞國家安全，使得自 1948 年以來對抗共產黨的成果功虧一簣。1961 年 5 月東姑於東南亞國家外國記者學協會中，正式宣布未來將新加坡、北婆羅洲、汶萊、砂勞越聯合起來組成聯邦。對東姑而言，馬來西亞聯邦的組成，是新加坡問題的合理解決方案（Sopiee, 1973: 717-18）。

獨立的馬來亞其國家安全有賴英國協防。英國與馬來亞在 1957 年 10 月簽署『英國馬來亞防務協定』(*Anglo-Malayan Defence Agreement, AMDA*)，為馬來亞提供安全防護，同時對馬來亞緊急狀態（1948-60）和印馬對抗（1962-66）進行干涉。當馬來西亞於 1963 年成立後，該協定便改名為『英國馬來西亞防務協定』，並於 1971 年被『五國聯防協定』(*Five Power Defence Arrangements, FPDA*) 所取代，且沿用至今。『五國聯防協定』是英國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞和新加坡五個大英國協成員國為主的多方協議，主要商討當馬來西亞或新加坡遭受襲擊時，協議國採取的反應和所能給予的軍事援助。除了仰賴大英國協的協防外，馬國亦仰賴美國所主導牽制亞洲共產主義勢力的集體防衛組織「東南亞條約組織」(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO, 1955-77) (Singh, 2004: 4; Benvenuti & Dee, 2010: 101-102)。1967 年英國決定撤離在蘇伊士運河以東的部隊，在『五國聯防協定』簽訂之前，英國其實有兩種聲音，一方是認為要加速撤離，另一方則認為離開此區對英國而言是一個恥辱，英國應該支持他的盟友，重新塑造大不列顛形像。最終的結果是英國不再對馬來西亞的安全有無止盡的承諾，『五國聯防協定』

僅提供相對的、有限的資源，英國所提供的資源不會高於澳大利亞及紐西蘭（Benvenuti & Dee, 2010: 104）。

面對席捲的共產主義浪潮，東姑並沒有聽從批評者的建議與共產主義國家關係正常化，藉以減少馬來西亞的外部威脅，緩和馬來西亞內部華人與馬來人之間的衝突。相對的，東姑認為共產主義、極權主義以及無神論是三合一的罪惡淵藪，他積極與西方結盟，自然激怒了中國、越南以及印尼等共產主義或是反西方國家（Singh, 2004: 5）。特別是與印尼的關係，印尼總統蘇卡諾（Sukarno）認為，馬來西亞是英國的傀儡國家，是新殖民主義的實驗，任何馬來西亞的擴張都會增加英國對該地區的控制，並對印度尼西亞的國家安全產生影響。1963年蘇卡諾總統宣稱要「粉碎馬來西亞」，雙方發生零星衝突，一直到1966年蘇哈托（Suharto）掌權後，馬來西亞和印度尼西亞政府宣布衝突結束，並簽署『和平條約』<sup>2</sup>。

從1957年馬來亞的獨立，到1963年馬來西亞聯邦的成立，到1965年新加坡被逐出聯邦；從1948年以前馬國共產黨的合法到非法，到1960年代馬共動亂逐漸被平息，卻又在1969年發生近200人死亡的種族衝突事件；從1955年的『英國馬來亞防務協定』到後續的『五國聯防協定』，東姑執政這段時期的馬來西亞，除了內部希望維持馬國的和諧存在，馬國的對外關係也一直遵循親英美、防共黨的外交路線。1969年的種族衝突事件期間，馬國人民對於東姑的領導喪失信心，要求東姑即刻辭職。現今（2018）總理馬哈迪在彼時致函東姑，要求東姑辭職，謂東姑犯下錯誤；東姑指責馬哈迪領導暴力行為，馬哈迪被逐出巫統執行委員會。1970年東姑被逼宣布辭職下台，結束15年首相生涯，由阿都·拉薩繼任。

<sup>2</sup> 印馬衝突後，1965年初印尼宣佈退出聯合國以抗議馬來西亞的選舉。印尼退出聯合國的通知書，直接交由聯合國祕書長。聯合國也接受印尼之退出，將印尼自會員國名冊中刪除，移除印尼的國旗，並於預算文件中將印尼排除。然而在1966年底，印尼重返聯合國。它的重返，經過了很簡單的程序。安理會並未介入，大會也未做決議。在大會裡，主席問是否有任何國家反對印尼重回聯合國，在沒有國家的反對下，主席邀請印尼重新入會（Conforti, 1996: 38-42）。這裡要強調的是，所謂的「重返聯合國」是聯合國席次裏還有留一個座位給因故退出的國家，等著它哪天再歸來。在這種定義下，中華民國的席次早已被中華人民共和國所取代，中華民國根本沒有「重返聯合國」的命題。

## 二、中立不結盟時期與穆斯林國家關係

阿都·拉薩執政時的政府面臨的最大問題是國家安全與內部團結問題。剛歷經 1969 年的種族衝突事件，馬國需要用經濟發展繁榮來獲得社會的安定。除了『新經濟政策』外，馬來西亞的外交政策也從親西方轉變成不結盟，從反共產主義轉變成中立，試圖尋找英國以外的友好國家來展現馬國真正的獨立。1955 年在印尼萬隆（Kota Bandung）舉行的萬隆會議是不結盟運動的基礎，藉以表明不捲入美國和蘇聯之間的冷戰（Wikipedia, 2018a）。馬國在 1970 年加入不結盟運動，在加入不結盟運動之前，印尼、馬來亞、泰國和菲律賓於 1961 年在曼谷成立「東南亞聯盟」。然而，1963 年馬來西亞和菲律賓因為領土問題斷交<sup>3</sup>，1965 年新加坡、馬來西亞分治，聯盟由此陷於癱瘓。1967 年立場反共的印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、泰國五國外長在曼谷舉行會議，發表『東協宣言』，正式宣告東協恢復運作並更名為「東南亞國家國協」（Wikipedia, 2018b）。對馬國而言，捲入超級強國的衝突，例如越戰，不利於馬國的生存，阿都·拉薩主張東南亞成為中立不結盟地區。1971 年阿都·拉薩與東協會員國在吉隆坡發表「和平、自由和中立區」聲明（ASEAN Zone of Peace freedom neutrality, ZOPFAN），在聲明中公開表示有意保持東南亞不受外部力量的任何形式或方式干涉並拓展合作領域。

在中立不結盟、不捲入美蘇衝突的原則下，1974 年馬來西亞成為東南亞國家第一個與中華人民共和國建立外交關係的國家。在建交公報中，馬、中兩國的立場跟不結盟運動中所宣示的原則相仿，包括互相尊重主權領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、和平共處、平等互利等<sup>4</sup>。繼任的胡先翁

<sup>3</sup> 沙巴雖於 1963 年加入馬來西亞聯邦，但與菲律賓存有主權爭議。每年馬來西亞駐菲律賓大使館還是會支付蘇祿蘇丹的後代 5,300 令吉，馬來西亞認為此款項為轉讓金，而蘇祿認為這筆款項為租金。1966 年當馬可仕掌權後承認馬來西亞聯邦的組成，繼之而成立的 ASEAN 則同意沙巴問題要在區域穩定中解決。從 ASEAN 成立後至今，沙巴議題從來不是很重要的議題（Samad & Bakar, 1992: 554-55）。

<sup>4</sup> 中國霸凌台灣的心態從來沒有改變，在雙方所簽的『中華人民共和國政府和馬來西亞政府聯合公報』（1974），又加了一句「承認中國政府關於台灣是中國領土不可分割的一部分」。

其外交政策基本上跟隨著阿都·拉薩所設定的不結盟中立原則。他所面臨的外交環境是越戰的持續以及強權在此區的競逐。胡先翁執政時期面對 1975 年西貢淪陷、美軍退出越戰還有越南入侵柬埔寨等問題。馬國曾在 1970 年代中、後期希望越南接受和平自由中立區的構想，不過越南認為這是一項反共圍堵政策，雙方並無交集（Wikipedia, 2018c）。胡先翁與東協成員譴責越南的行為，不承認越南在柬埔寨所立的傀儡政權（Roger, n.d.）。

中立不結盟的外交主張除了意圖擺脫西方的影響，也促使馬國轉向穆斯林國家尋求更大的國際能見度。在馬來西亞的族群政治裏，「世俗國家」或者「伊斯蘭國家」一直都有一些模糊的地位。馬國穆斯林似乎對「世俗國」一詞反感，而非穆斯林則對「伊斯蘭國家」一詞敏感。馬國『聯邦憲法』第 1 章第 3 條款(1)「伊斯蘭教是聯邦的國家宗教；但其它宗教依然可在聯邦境內任何地區以和平與和諧的方式實踐」。此款只闡明聯邦的官方宗教地位，而非直接說明馬國是「伊斯蘭國家」，最多是以伊斯蘭為國教的國家。馬國有兩個主要的馬來人伊斯蘭教政黨，一個是馬來民族統一機構（United Malays National Organization, UMNO，又譯巫來由人統一組織，簡稱巫統，2018 年以前首都是該黨主席），另一個則是馬來西亞伊斯蘭黨（Malayan Islamic Party, PAS）。從 PAS 在 1951 年成立的那一天起，將馬來西亞創建成「伊斯蘭國家」一直是 PAS 領導人和成員的長期目標，可能的改變是「伊斯蘭國家」的含義和內容。不過執政的巫統有時為了與 PAS 的政治競爭，時而有「伊斯蘭國家」的言論出現（Weiss, 2004: 142-43）。

1969 年成立的「伊斯蘭合作組織」（Organization of Islamic Cooperation, OIC），原稱「伊斯蘭會議組織」，是聯合國大會的觀察員，由中東、中亞、西非、北非和東南亞等共 57 個國家組成，會員國人口數超過 16 億，是穆斯林對世界的集體聲音。馬來西亞是 OIC 25 個創始成員之一，東姑還成為第一任秘書長。這也是馬來西亞不再依賴西方發展，並利用其多元種族發展外交關係的策略之一。雖然如此，1970 年代的馬來西亞首要外交政策重點，仍是與鄰國的關係（Khalid, 2004）。從 70 年代到 80 年代的 20 年間，馬國實施「新經濟政策」，它的目標是在調整經濟結構，希望馬來西亞經濟所有權的比例以及財富能獲得重新分配，初期希望此比率能從馬來人、非

馬來人、外國人的 2.4:33:63 提高到 30:40:30 的比例。此「新經濟政策」有利於馬來人，馬國的政治領袖也認為，只要穆斯林仍然在經濟上落後西方國家，西方國家將持續忽視穆斯林的觀點。馬國敦促穆斯林增強自己的科學知識，以期在非穆斯林國家主導的全球經濟中佔一席之地 (Khalid, 2004)。「新經濟政策」最重要的就是配額制，從教育的配額到獎學金的配額、房屋的配額、公共工程的配額等，試圖改變馬國的經濟結構 (Wikipedia, 2018d)。這個政策在 1990 年代以後被「國家發展政策」(National Development Policy) 所取代，對於配額的制度以及保護馬來人的原則仍是政策核心。

1988 馬國通過憲法修正案，從此馬來西亞正規司法系統不能再審任何於伊斯蘭教法庭司法範圍內的案件。在此修憲的授權下，各州開始製定懲罰額度更為嚴厲、範圍更廣的伊斯蘭法律，對穆斯林的思想管制和活動監控逐漸加強。此種發展似乎對馬國成為「伊斯蘭國家」有正面助益，PAS 甚至被認為是「等待中的塔利班」(Taliban-in-waiting)。不過，馬國的『內部安全法案』(ISA) 對言論、集會、出版等的限制，足以壓制主張「伊斯蘭國家」之偏激言論 (Slater, 2004)。

中立不結盟的初始目的是為了避免捲入美蘇衝突；加入伊斯蘭合作組織是為了拒絕被視為西方傀儡而尋求新的外交轉向；1969 年種族衝突後的「新經濟政策」是為了提高穆斯林在經濟上的地位，以求穆斯林最終在全球經濟中佔一席之地，並取得發言權。但為了避免言論行為走向極端，又有『內部安全法案』來牽制偏激言論。馬國這段時期的政策主張，不論是中立不結盟、加入 OIC，或是推動「新經濟政策」，都是在藉由提高馬國馬來人的經濟地位、自信心，進而提升國家在國際政治的能見度。

### 三、馬哈迪的 2020 展望

「2020 年展望」是由馬來西亞第四任首相馬哈迪於執政中期在 1991 年提出的政治方針，以「在 2020 年成為先進國」作為國家的奮鬥目標 (Wikipedia, 2018e)。政治總是那麼出乎意料之外，1981 年掌權、2003 年卸任的馬哈迪，竟會在 2018 年重新掌權，並有可能跨過 2020 年後再交棒給安華 (Anwar bin Ibrahim)。任誰也沒想到馬哈迪在 1991 年提出的「2020 展望」，經過 30 年

繞了一圈，會在他的手中接受檢驗。本段馬國的外交政策主張，始於馬哈迪，終於馬哈迪，算是馬來西亞近 40 年的外交主張。

馬來西亞在 1957 年獨立之初就已經有定期選舉，是穆斯林國家中的民主模範。但是，多元文化的馬來西亞其愛國主義卻是模糊的。馬來半島的西北邊有華人居多數的檳城，東北邊有伊斯蘭教的吉蘭丹州，還有非馬來人的原住民住在沙巴、砂勞越。馬國的組成本來就有地理結構上的模糊性，而他族群緊張關係又限制了馬來西亞民族主義的發展 (Kaplan, 2016: 124)。在這塊土地上的華人和印度人有廣大的祖國可以回去，但是馬來人根本沒有其他地方可以投靠。馬哈迪想把馬來文化改造成類似凱末爾 (Mustafa Kemal Atatürk) 的土耳其，不同的是凱末爾企圖將土耳其人世俗化，而馬哈迪卻選擇伊斯蘭化。他以伊斯蘭教強化馬來西亞人的愛國精神，他的訴求是占人口多數的馬來人，藉由伊斯蘭人控制的技術官僚、武裝部隊、警察、司法機關及國家其他機構，建設一個現代國家，替全世界規劃出溫和伊斯蘭道路。他也的確讓馬來西亞不必西化就能現代化。阿拉伯國家因為馬哈迪支持巴勒斯坦視之為好友，馬哈迪支持穆斯林的波士尼亞，反對美國入侵伊拉克，藉由伊斯蘭主義的外交政策讓馬來西亞在穆斯林國家獲得一席之地，讓馬來西亞人有更強烈的國家認同，而這個國家認同是尚未經驗民族主義而已經超越民族主義的國家認同 (Kaplan, 2016: 134-41)。

1964 年當選國會議員的馬哈迪曾批評東姑同意英國及大英國協部隊在馬來亞獨立後可繼續駐紮。他著有《馬來人的困境》(*The Malay Dilemma*) 一書，闡釋馬來民族積弱不振的種種原因，並在書裡發表了他對馬來社群的願景。他主張政府必需要足夠地資助馬來人以取得平衡，使馬來人在經濟利益不會被華人所支配。作為一個馬來民族主義者，馬哈迪不滿馬國境內華人主導的經濟，不滿西方殖民強權的價值觀，他自詡為第三世界的發言人。1981 年執政初期，由於英國提高外國學生的學費，引起馬國人民不滿，在吉隆坡舉行反英示威遊行；又由於馬國成功接管英國公司，引發英國緊縮對馬國投資，馬哈迪遂發起「最後才買英國貨」運動，來抵制英國 (陳鴻瑜, 2012 : 482; Furuoka, 2007: 508)。不單如此，馬哈迪還刻意選在英國外交部長訪問馬國之際，宣佈「東向政策」(Look East Policy)，擺明宣稱

馬國已不再是英國的「前殖民地」，並且有自主能力與日本發展經貿互利，向日本學習經濟發展（Furuoka, 2007: 508）。

馬哈迪的反西方的態度是堅定的，但是他並不反對西方的物質文明，他希望學習日本的經濟發展模式。對日本而言，日本視馬來西亞為友善國家，並且希望強化雙方關係，但日本並不希望跟馬來西亞的關係是建立在反西方或者是犧牲了與西方結盟關係。馬國的「東向政策」的確有吸引日本的投資，不過，馬國與日本的社會文化結構畢竟不同，日本的一些價值觀包括工作態度、訓練、忠誠度是馬國社會所無法學習的（Furuoka, 2007: 509, 517; Ahmad, 2007: 46; Khalid, 2011: 446）。「東向政策」一直持續到 2001 年馬哈迪下台，它讓馬來西亞擁有工業化所需的投資，也讓馬來西亞擺脫它的前殖民主人（Searching in History, 2014）。

2001 年 9 月馬哈迪宣佈「巫統希望明確指出馬來西亞是一個伊斯蘭國家」；馬哈迪的聲明得到當時副總理納吉的支持，並指出「伊斯蘭教是我們的官方宗教，我們是一個伊斯蘭國家」（Tew, 2018）。在對外方面，馬哈迪在 1981 年接任首相後，允許巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organisation, PLO）在吉隆坡設立大使館，是東南亞國家第一個承認巴勒斯坦解放組織並設立大使館的國家，而當時的巴解組織領袖阿拉法特也曾在 1984 年訪問吉隆坡。馬來西亞也透過支持聯合國第 238 號、第 242 號決議，要求以色列放棄佔領土地，以此表明馬來西亞與巴勒斯坦人團結一致。馬哈迪並把以色列政府對於巴勒斯坦的暴行，與德國納粹在 1930 年代到 1940 年代對待猶太人相提並論（Roger, n.d.）。

繼任馬哈迪的阿布·都拉在 2004 年對巫統全國代表大會上宣佈十點精神文明建設綱領<sup>5</sup>。他強調「文明伊斯蘭」（Islam Hadhari）是要把整個穆斯林世界領回到伊斯蘭的基本精神上去，以《古蘭經》和聖訓為法制本源重建伊斯蘭文明。2005 年所舉行的伊斯蘭會議組織特別峰會也接受和認可

<sup>5</sup> 此綱領的十個要點包含了崇拜與敬畏真主、建立公正與可信賴的政府、保證公民自由和獨立、提倡教育和知識、平衡全面的經濟發展、提高生活質量、保護少數民族和婦女權益、社會文化與道德保持一致、保護生存環境以及建設強大的國防。

由阿布・都拉政府所提出的文明伊斯蘭概念（Roger, n.d.）。阿布・都拉的文明伊斯蘭理念認為，伊斯蘭必須適應現代世界，而且發揮伊斯蘭的精神文明優勢：他認為當代世界上，穆斯林世界呈現出各種麻煩和糾紛，例如貧困、動亂和暴力，給人以負面的形像。形勢迫使穆斯林教徒從經訓中尋找真主的啓迪和恩典，依據伊斯蘭精神的改革，穆斯林才能成為世界上的優秀民；他更認為因為馬來西亞是一個多種族和多信仰和平共處的國家，馬來西亞的社會和國際條件對改革最成熟，所以必須成為穆斯林世界改革的先驅，以後把經驗推向所有伊斯蘭國家，使整個穆斯林世界受益（伊斯蘭之光，2008/7/13）。筆者認為阿布・都拉這種優秀民族理論或許可以提振馬來人的民族自信，也是傳承 1970 年代以來的新經濟政策的理想，對內拉攏馬來人族群，對外則期望以「文明伊斯蘭」成為伊斯蘭世界的學習對象。但是過度強調伊斯蘭，總是不免令其他種族擔憂。

2009 年納吉提了一個響亮的競選口號當選了總理：「一個馬來西亞、人民優先、立即履行」（One Malaysia, People First, Performance Now）。納吉的「一個馬來西亞」強調的是馬來西亞的力量來自於多元性，「一個馬來西亞」的目標是去保護、提升馬來西亞在國外利益，並且期望很有責任的、有效率的去建立一個公平的、公正的世界。「一個馬來西亞」聽起來似乎是政治平等、族群包容，並且是 70 年代帶有種族歧視的「新經濟政策」的終結（Chin, 2010: 166, 176）。不過，納吉在 2013 年大選後放棄了「一個馬來西亞」運動，之後的納吉除了致力使馬國成為一個伊斯蘭教國家，亦把「一個馬來西亞」包裝成「一馬發展基金」，最後演變成弊案導致 2018 年的首度政黨輪替。

用「伊斯蘭國家」當口號對馬來西亞政治人物而言，在選舉的時候可以得到選票，在伊斯蘭世界可以得到認同。但是，「伊斯蘭國家」真的是馬來西亞一般人民所想要的嗎？筆者借網路報紙 Malaysiakini 的讀者投書為此段另作詮釋（Martinez, 2001: 488）。

伊斯蘭拒絕種族歧視、拒絕民族主義，不管是華人的種族主義或是馬來人的民族主義，都不是我們伊斯蘭所強調的。伊斯蘭普遍的認為，不分種族幫助貧窮才是伊斯蘭的真諦。

多數的馬來人知道對馬來人進步的最大威脅不一定來自非馬來族，反而是來自富有的馬來人。要克服馬來西亞人民間的經濟鴻溝，並不是要在種族的界線上去劃分，而是要在窮人與有錢人之間做分別，去協助窮人。

從馬來民族主義的馬哈迪執政時期的東向政策，歷經兩位首相後又回到以打倒貪腐重新執政、堅持「伊斯蘭國家」的馬哈迪；從馬哈迪的「伊斯蘭國家」、阿布·都拉的「文明伊斯蘭」，到納吉的「一個馬來西亞」，又再回到馬哈迪的「伊斯蘭國家」，筆者認為，這 40 年的對外政策目標在提升馬國穆斯林的經濟地位、提高馬國在穆斯林國家的話語權，但馬國無法擺脫穆斯林背景，雖然在許多的外交作為上已經獲得穆斯林國家的尊敬，但這類「伊斯蘭國家」的議題載沉載浮，對馬國而言是不可預知的變數。

## 參、區域政治中的馬來西亞

現實主義一直都認為小國的獨立取決於大國之間的權力平衡，甚至認為小國的命運將有賴國際結構決定。對於現實主義而言，大國之間的權力分配和激烈的競爭會影響小國在國際領域的選擇。在全球軍力（Global Firepower）所公佈的 2018 排名中，依地理位置、自然資源、可用的武器總數、武器多樣性、可用人力等關鍵因素做全球軍力排名，馬來西亞位居世界第 44 名，大概與奈及利亞（43）、哥倫比亞（45）相當，比同區域的菲律賓（52）、新加坡（67）有更強軍力，但是軍力不若越南（20）、台灣（24）、泰國（27）、緬甸（35）（Global Firepower）。如果按照國內生產總值來排序國家經濟實力，馬來西亞大概是在 40 名左右，約等同菲律賓（38）、新加坡（41）、越南（46），在印尼（16）、台灣（22）、泰國（26）之後（Wikipedia, 2018f）。

爰用以上排名，馬來西亞不算是小國，應該算是一個中型國家，應該更有能力決定自身的對外行為。或許在區域政治中馬國有一定發言權，但是當區域政治有其他強權介入時，或許又不盡然。區域政治中的馬來西亞，如何取得發言權以維護自己的利益是本段探討主題。本段主要分為兩個部

分，第一部分在探討馬國在多邊的架構下，如何維持馬來西亞的國家利益？第二部分則是探討馬國在面對南中國海的議題時的主張。

### 一、多邊關係

作為穆斯林占多數的國家，馬來西亞除了參與重視伊斯蘭團結與合作精神的伊斯蘭合作組織外，也積極參與不結盟運動，支持發展中國家和穆斯林世界之間的「南南合作」(South-South Cooperation)，提倡「繁華鄰居政策」(prosper the neighbor)，主張通過汶萊－印尼－馬來西亞－菲律賓、東協成長區 (Brunei-Indonesia-Malaysia-the Philippines East ASEAN Growth Area, BIMP-EAGA)，印尼－馬來西亞－泰國成長三角區 (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle, IMTGT) 以及其他模式，加強經濟關係和合作。除了前述多邊組織及五國聯防以外，東協是在這個區域政治裏最重要的多邊對話合作機制。

1961 年東姑曾經提出大馬來西亞 (Greater Malaysia) 計畫，希望推動馬來亞、新加坡、砂勞越、沙巴和汶萊共同組成一個新的國家，此舉遭到菲律賓和印尼的反對。菲律賓認為沙巴是英國東印度公司在 18 世紀從菲律賓南部的蘇祿 (Sulu) 蘇丹國王手上租借出去，如果沙巴要脫離英國殖民，應該回歸為菲律賓的一部分 (維基百科，2018b)。印尼則是一直主張「大馬來由」(Melayu Raya) 民族主義觀念，甚至主張「大印度尼西亞」(Indonesia Raya)，也就是馬來群島範圍內的泛馬來族群統合在單一國家底下。最終「大馬來西亞計畫」跟「大印尼計畫」都沒有成功，取而代之的是 1967 年的東南亞國家國協<sup>6</sup> (ASEAN NOW, 2017)。1984 年以前東協是由 5 個創始會員國共組運作，包括印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、泰國。汶萊於 1984 年獨立後加入東協，1995 年到 1999 年間，越南、緬甸、寮國、柬埔寨也分別加

<sup>6</sup> 新加坡前外交官馬凱碩 (Kishore Mahbubani) 在 2017 年出版的《東協奇蹟》(The ASEAN Miracle) 一書中描述：簽署宣言的五位代表，泰國的塔納·科曼 (Thanat Khoman) 是佛教徒、菲律賓的納西索·羅慕斯 (Narciso Ramos) 是基督徒、印尼的亞當·馬立克 (Adam Malik) 和馬來西亞的敦拉薩 (Tun Abdul Razak) 是穆斯林、新加坡的拉惹勒南 (S. Rajarathnam) 則是印度教徒。展現出東南亞多元文化的特性。

入東協。

對馬來西亞而言，東協是其外交政策的里程碑，馬國尋求東協作為最有效的政治對話機制來解決區域衝突。馬國獨立後所面對的外交事件，包括與印尼的對抗，與泰國的打擊共產主義，與菲律賓關於沙巴的爭議，都在東協獲得政治對話的機會。東協對於馬國的貢獻，如同馬哈迪所說的（Leong, 1998: 76）：

在馬來西亞，我們有一種說法：不要扔掉過河的棍子。「東協」顯然是一個非常寶貴的工具可以幫助我們應對過去 25 年來面臨的挑戰。我們應該感謝東協幫助我們穿越許多河流到達今日的成就。

反共產主義是東協最初合作的基礎，但是根據 2013 年皮歐調查（Pew Research Center, 2013）對於中國的態度，從 2007 年到 2013 年最親中國的國家是巴基斯坦和馬來西亞。在同一份調查中將中國視為夥伴而非敵人者，巴基斯坦排名第一，馬來西亞排名第二。馬來西亞不只親中國，在區域政治治理跟北韓的關係遠超過許多國家。馬、朝兩國在 1973 年建交，2009 年馬來西亞甚至成為首個北韓免簽國家。對馬國而言，在中立不結盟政策的外交原則上，與北韓交流是天經地義；對北韓而言，兩個鄰國（日本、韓國）帶有敵意，除了跟中國友好外，在東南亞找個跟中國關係最好的國家建立外交關係，也是打入東南亞區域政治的路徑。馬、朝兩國關係在金正男被暗殺事件後出現裂痕，雙方關係一度陷入緊張。

除了東協 10 國組織外，1997 年中國、日本、韓國與東協基於共同利益與責任簽署「東協加三」合作機制；2005 年為促成東亞各國更廣泛的對話機會，在原有的東協加三的成員下，再加入澳洲、紐西蘭、印度成為「東協加六」。2010 年東協與中國建立中國—東協自由貿易區，成為「東協加一」。東協所主導的多邊對話中最大的機制是東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF），其目標是促進建立信任和預防性外交，共有 27 個國家參與。<sup>7</sup> 中國

<sup>7</sup> ARF 目前的參與者是：所有東協成員國，澳大利亞，孟加拉，加拿大，中華人民共和國，歐盟，印度，日本，朝鮮，韓國，蒙古，紐西蘭，巴基斯坦，巴布亞新幾內亞，俄羅斯，東帝汶，美國和斯里蘭卡。

利用經濟實力試圖影響東協國家似乎已是定論，但中國的經濟影響力真的可以對東協呼風喚雨嗎？雖然中國是東協出口和進口最大的國家，但是與東協貿易居第二、第三、第四的日本、美國跟歐盟，其與東協貿易量總和是中國與東協貿易量的 2 倍，日本與美國兩國與東協貿易量遠超過中國。如果我們把東協對外貿易國家區分為專制的中國相較於其它自由民主國家，包括日本、美國、歐盟、韓國、台灣、澳洲、印度等，後者是前者的 3 倍，而中國與東協的貿易量只不過是台灣與東協貿易量的 4 倍 (ASEAN Statistics, 2016)。提供這些數據只是在提醒，勿把中國的經濟影響力視同於政治影響力，也勿認為中國的經濟影響力讓其他國家瞠乎其後。如同 John Lee (2015: 17) 文章的結語，過去 30 年來中國在地緣政治、地緣經濟的崛起非常明顯，或許也可以繼續維持未來 30 年的影響力。但是中國想在重要戰略地位如東南亞享有經濟的主導地位，卻從未發生，也不太可能發生。

## 二、南中國海

當 2013 年菲律賓以中國在南中國海（菲律賓稱西菲律賓海）中菲爭議海域基於「九段線」的海洋權益主張，以及中國近年的海洋執法和島礁開發活動已違反『聯合國海洋法公約』為由，向國際海洋法庭提出仲裁案後，中國拒絕參與仲裁案，不承認仲裁庭對此案的司法管轄權 (Chalermpalanupap, 2014: 56)。2016 年在中國缺席的情況下，仲裁庭公布仲裁結果，仲裁庭 5 名仲裁員一致裁定，在『聯合國海洋法公約』下中國對南海自然資源不享有基於「九段線」的歷史性權利。仲裁庭還認定中國在南海的填海造陸「給環境造成了不可挽回的損失」，並要求中國政府停止在南海的活動。南海爭議中，馬來西亞對南沙群島的 12 個地貌提出主權主張，並佔領了其中 5 個島礁，這五個島礁全部在中國的 U 形線內，其中最重要的是 James Shoal，中方文獻稱之曾母暗沙，並認為是中國領土的最南端（離中國本土 1,500 公里，離馬來西亞砂勞越 80 公里），馬來西亞人稱之 Bating Serupai (Heyton, 2016: 245)。

在南中國海的爭議中，最主要的還是因為中國的區域崛起引發相關安全議題。2002 年在菲律賓的領軍下，ASEAN 與北京在多方協議中簽署了

『南海行為宣言』(*Declaration on the Conduct of Parties in the South East China Sea*)，各方重申對『聯合國憲章』宗旨和原則、1982 年『聯合國海洋法公約』、『東南亞友好合作條約』、『和平共處五項原則』、以及其他公認的國際法原則，作為國家與國家關係的基本準則，雙方同意克制行為並尋求和平解決方案。然而在 2004 年菲律賓改變多方協議的立場，私下與北京簽署對於潛在石油天然氣的聯合研究。菲律賓此舉，違反了 ASEAN 長期的集體行為，自然引起政治上的爭議 (Goh, 2014: 842)。自 2016 年仲裁案裁決以來，中國需重建其在該地區的形象。在 2017 年的第 31 屆東協峰會上，東協和中國領導人正式宣布開始就南海行為準則 (Code of Conduct, COC) 的細則進行談判。東協與美國一起希望達成具有法律約束力的 COC，但中國已多次表明其傾向於自願、無約束力或至少沒有法律約束力的 COC。COC 不是為了解決南中國海的主權爭端，但 COC 作為一種建立信任機制仍然有待時間驗證 (Lee, 2017)。

那麼，馬來西亞如何看此南海爭端？筆者引用 BBC 在 2015 年所採訪馬國專家學者的主張為本段加以詮釋。首先是義騰研究中心高級研究員藍中華 (Lam Choong Wah)：

當你要證明國土屬於你的時候，要證明在當地行使過管轄權或者行政權。南海地區在歷史上從不曾出現過中國政府的代表，只是漁民歇腳留下痕跡。今天的國際法，特別是 1982 年的《聯合國海洋法公約》，中國的這種（歷史主張）說法是否站得住腳是另外一回事……中國劃的九段線並沒有說明真正的坐標在哪裏，而是很籠統地劃線……所以中國說南海是自己不可分割領土，東南亞國家幾乎都不會接受。因為如果這樣的話，那麼歷史上中國人去過東非、印度、中東、印度洋群島，甚至元朝版圖相當廣，難道這些都可以算作中國領土？

倘若該區引爆衝突，藍中華認為：

越南跟中國有差不多一千年的爭議歷史，該國的民族英雄通常都有打敗中國的戰績。時至今日，一旦發生分歧，與中國對抗高調的還是越南。菲律賓有被美國和西班牙統治的歷史，受到美國的

戰略影響……如果中國影響到馬來西亞的安全和自足的時候，馬來西亞可能不會顧及經貿……過去中國不曾到過曾母暗沙公開宣示主權，但是近年來有過這種情況。那裏距離砂拉越只有 80 公里的距離，非常近。這對馬來西亞來說是非常不友好的舉動，刺激了馬來西亞……馬來西亞的態度不會強硬到和中國直接對抗的程度，大馬以往在處理此類爭端的時候都是以政治談判為主，但馬來西亞不了解中國的意圖……南沙群島部分區域已經被其它國家佔領。越南佔領 20 多個島礁、馬來西亞 5 個、菲律賓也有，台灣也有，汶萊沒有。如何收復這些島礁，論武力，中國的實力是亞洲第一。但如果與全部東南亞國家為敵，得不償失。

戰略與國際事務研究所助理所長（Institute of Strategic and International Studies）埃利娜·努爾（Elina Noor）：

在面對當今世界的問題的時候，如果以幾百年前的紀錄為準，會使事情變得很難處理……在其它國家有主權要求的情況下，中國宣稱南海高達 90% 領土的主權、且一直延伸到別國海岸線附近有些不合理……曾母暗沙距離東馬來西亞砂拉越州海岸線僅 80 公里，這顯示，中國對其領土宣稱有多麼有挑戰性……大馬政府覺得就南海爭端高調，在全國性媒體上提及此事沒有好處，因為這只會使事情變得更糟。我們可以在幕後安靜地解決問題……外交和國防課題在馬來西亞常常被視為精英課題，普通人並不關心這些高層戰略級問題。大馬政府對南海問題非常低調的原因是，媒體報導此事、民族主義情緒被煽動對外交關係沒有好處……我認為馬來西亞的立場是，在東盟框架之下通過外交渠道解決問題，而不是通過雙邊解決。必須記得的是，曾母暗沙是南中國海爭端的一部分，因為各國的領土聲稱有所重疊，所以需要其它相關各國的參與。

檳城管理科技大學學院法學講師沙姆謝爾·辛格·汀德（Shamsher Singh Thind）：

我了解到中馬之間關於曾母暗沙的爭端……我的看法是應該遵循國際法，根據《聯合國海洋法公約》……如果你想要在這種區域開採資源是不可以的，那地區僅屬於馬來西亞。曾母暗沙其實位

於專屬經濟區內。我覺得儘管該地區是國際海域，任何人都可以去，但如果談到經濟開發，那麼只有馬來西亞有權這麼做……馬來西亞在此問題上不那麼高調的原因之一是與中國的經貿伙伴關係。這一關係當然不該因此類問題被破壞……馬中政府應該將此事提請聯合國國際法院，讓法庭做決定……在國際背景下，不能把任何國家告上法庭，國際法院就像一個仲裁法庭，雙方必須自願提交申請……不能因為中國是大國，軍事力量比馬來西亞強，就毫不在意地進入有爭議水域，然後對馬來西亞發起攻擊。

國立砂勞越大學社會科學學院副院長艾哈邁德・尼扎爾・雅庫布（Ahmad Nizar b. Yaakub）：

曾母暗沙位於馬來西亞 200 海里專署經濟區內，馬國有正當理由提出領土要求……與其它國家的爭端中馬來西亞了解到「有效性」的概念，在國際法院，（有效性）意味著你是否真的對相關地區的使用或佔據是連續的。中國漁民具體來自哪裏、在該海域捕多少噸魚、在哪裏停泊，如果中國可以提供這些證據，那麼就非常有利……馬來西亞對此很低調，不是因為不關注這一問題，而是因為還有其它辦法在此事上合作，通過合作我們可以以外交方式解決任何問題……馬來西亞的態度不像越南和菲律賓那樣有對抗性，更願意通過外交渠道解決問題。

綜合以上學者意見，馬來西亞政府對於南海的政策，比較傾向是「安靜的外交」、「安全的外交」，馬國希望透過外交手段處理南中國海的問題，而不是公開表達對中國的不滿，藉以保障馬來西亞領土完整，而中國在南海的侵入則被形容是「惡名昭彰的九段線」（infamous nine-dash line）（Parameswaran, 2015a, 2015b）。一個有趣的作法是，菲律賓和越南的這兩個主要的南海聲索國已分別稱南海為「西菲律賓海」（West Philippine Sea）和「東海」（East Sea）。印度尼西亞在地理位置上不是南中國海的聲索國，但仍是利害關係國，稱南海為「北納圖納海」（North Natuna Sea）。如果馬來西亞朝著這種重命名的方向發展，那麼它將被看作是對中國立場逐漸強硬，曾經提出的建議是「馬來西亞拉亞海」（Malaysia Raya Sea）（Parameswaran, 2018）。不過，這些都還需要時間的驗證。

### 三、知道與不知道的四種命題

在分析東協或是南海爭端的議題上，筆者借用 Chalermpalanupap (2014: 91-96) 引述美國前國防部長唐納·倫菲斯 (Donald Rumsfeld) 在 2002 年所定義的四個模式，就如其在 2011 年出版的回憶錄《已知與未知》(*Known and Unknown*) 書名所詮釋的，分別是 known known (知道自己知道)，known unknown (知道自己不知道)，unknown unknown (不知道自己不知道) 以及 unknown known (不知道自己知道) 四種情境分析之。

所謂「知道自己知道」是指我們一般所知道的常識，包括 ASEAN 加 1、加 3、加 6，DOC 等，都是對於 ASEAN 以及南中國海的常識。所謂「知道自己不知道」(是指「我們真的不知道」，或是「我們不知道的潛在危機」。在「真的不知道」的命題下，南海諸國「真的不知道」中華民國的十一段線或是中國的九段線到底是根據什麼？所謂的歷史主權完全不符合國際法的慣例，更不符合 1982 年的『聯合國海洋公約』。ASEAN 國家不知道中國的九段線是根據除了歷史主權之外的哪一種國際法？更不必說中華民國十一段線的主張。在「我們不知道的潛在危機」命題下，例如中國持續的造島、造礁會引發什麼樣的危機 (Chalermpalanupap, 2014)。2018 年的香格里拉對話中為了避免日後危機，菲律賓主張馬尼拉向北京設置的第一道紅線，是中國不能在帕納塔格礁 (Panatag Shoal，中國稱為黃岩島) 上修建任何設施。第二道紅線是中國或其他任何國家不能在西菲律賓海單獨開發石油或其他自然資源，因為西菲律賓海是菲律賓主張的南海 200 海里專屬經濟水域 (中央社，2018/5/29)。

「不知道自己不知道」是最糟糕的危機，因為我們甚至不知道此危機是否存在，而此危機卻可能嚴重的、出乎意外的打擊我們。在某些例子一方把此危機看作是「知道自己不知道」，但另一方卻是「完全不知道」。Chalermpalanupap 舉的例子是日本偷襲珍珠港，對美國而言是「不知道自己不知道」，但是對日本而言，它是「知道自己不知道」，而日本的「自己不知道」即是美國的參戰以及二戰的終結。在本論文中的南海局勢則尚未有「偷襲」案例。最後一個是「不知道自己知道」，Chalermpalanupap 舉的

例子是，東協跟中國、日本、南韓、印度、美國是戰略夥伴關係，東協希望對話與合作，但是東協這種希望可以維持多久？美國跟中國的對抗會不會引起東協的分裂？東協國家願不願意去思考這個問題，還是逃避這個問題，這是「不知道自己知道」。

## 肆、建構主義的解釋

100 年前的第一次世界大戰結束後所興起的理想主義，其所強調的人類理性、個人自由、國際政府等論述，在第二次世界大戰爆發時受到了挑戰與否定。二戰結束，冷戰開始，實力超群的美國與蘇聯互為敵對，現實主義取代了理想主義。當戰後各地的民族解放戰爭、殖民戰爭進行時，國際關係的理論研究轉向第三世界的特殊問題。當國際關係運用了經濟學的理性決策模式，並且強調與國家同時存在的其他行為體、跨國行為者的重要性時，學者們認為大規模的交易活動（包括物質的流動、決策的知識和觀念的擴散）將強化國家間的相互依賴，傳統的自由主義理論被賦予了新生命，成就了相互依賴的新自由主義。當美國在越南的失敗、世界石油價格倍數增長，又產生新的問題。美國能成為世界的主導國家嗎？如果美國失敗了，世界體系將會發生什麼變化？霸權穩定理論認為在特定的條件下，世界將出現主導國家和霸權國來擔當國際體系的領導者，為國際秩序提供保證。不過，另外的學者則認為，在自由主義的理性決策下，交易的增加將引發一種學習過程，可以產生共同的決策程序、觀念、規範、信仰、規則和預期，即使霸權國家逐漸衰弱，這些規則也能持續下去(Knutsen, 1997: 219, 235, 249-51)。而前述「規範、認同與文化」正是建構主義者所探討的核心議題。建構主義者認為國際關係既不能被簡化為物質束縛下的理性行為和互動（部分現實主義主張），同時也不能被簡單理解為國際和國家制度約束下的理性行為和互動（部分自由主義主張）。對建構主義來說，國家間的互動並不在於國家利益，應該被視為長時間以來塑造認同並同時受其影響的行為模式 (Griffiths, et al., 2015: 49)。

綜觀馬來西亞獨立後的外交政策，其全球軍力排名在區域政治中不甚

突出，且數量少的武器和裝備不足的戰力，實在無法與現實主義所強調的運用武力實現目標做連結。雖然馬國與 ASEAN 或其他多邊組織有密切的關係，但要用自由主義這種個人地位優於民族國家，或是新自由主義強調的非國家（如企業）、次國家（如官僚體系）、超國家（如國際體制）等行動者的角色以及互賴等概念去理解馬國外交政策，實有一定難度。因為論者很難去理解穆斯林國家能以西方的自由主義形容之？再者，論者更難理解新自由主義如何解釋在 1997 年亞洲金融危機時，馬國拒絕國際貨幣基金組織的介入，拒絕相互依賴的論點，並且對貨幣和馬來西亞令吉進行管制，卻能快速的經濟復甦使馬國走出金融風暴的陰影。而理想主義的人類合作、道德至上、非戰、和平等概念，筆者認為似乎只是弱者對敵人祈求慈悲的浪漫行為。爰此，筆者嘗試用國際關係理論中的建構主義來詮釋馬來西亞的外交作為<sup>8</sup>。

建構主義強調運用相互關聯的社會學概念來解釋世界政治，國際結構是社會建構的產物 (Dougherty & Pfaltzgraff, 2004: 166)，社會建構是由規範 (norm)、認同 (identity)、文化 (culture)、規則 (rule)、制度 (institution)、社會實踐 (social practice) 與利益 (interest) 等構成 (Hopf, 1998)。規範是一種社會約定，可以是法律、習慣、習俗等，而規則是只告訴人民應該做甚麼的陳述。無論是制定規則或是改變規則，或是完全對其置之不理，都可以被稱為「社會實踐」(Onuf, 2011: 152)。建構主義強調共同理念，其核心概念包括身份、觀念、規則、認同 (Ruggie, 2011: 173)。國際關係運作是經由國家間「相互主觀」的意涵賦予行動意義，亦即，「相互主觀」是建構主義的中心概念。冷戰結束證明是戈巴契夫因接受新的共同安全之觀念為冷戰畫下句點 (Walt, 1998)。換言之，國際關係所實踐的不是權力爭奪，不是權力平衡，不是結盟對抗，而是「認同」的觀念。歐美國家「認同」美國所領導的自由民主，國際社會「認同」美國做為世界警察的角色，每個行為體「認同」世界主流的民主價值，是這個「認同」的概念讓行為體形成規範與制度並為了共同價值而結合在一起。「認同」減少了不確定

<sup>8</sup> 以下關於建構主義改寫自作者（范盛保，2016）。

性，如 Hopf (1998) 所說，沒有認同的世界是一個混亂的世界，是一個邪惡的、無可救藥的不確定性世界，是一個比無政府狀態還危險的世界。也因為「認同」的差異性，每個國家都是國際政治的特殊行為者。對於「認同」這件事，溫特 (Wendt, 2005: 62) 特別提到，「認同是利益的基礎」。雖然福山 (Francis Fukuyama) 主張自由民主制度戰勝了君主制、法西斯主義、共產主義等，似乎民主已是最後一理路，但建構主義者認為，民主國家間無戰爭是因為民主國家間「主觀互動」、「社會實踐」等造成這些成果，自由民主制度未必然是締造和平，是行為體有共同的認知、規範、或是社會實踐導致長久和平或是很少戰爭 (Hopf, 1998)。

我們很難用單一個國際關係理論去解釋某個國家在不同時期的外交作為，但用規範、認同和文化等建構主義的元素來詮釋馬來西亞的外交政策，似乎較其它國際關係理論更適合理解馬國外交路徑。東姑執政時期的馬來西亞一直遵循親英美反共黨的外交路線，除了源於東姑受西方教育的影響外，維持一個和諧穩定的國家，團結一個不同種族的馬來西亞，以防堵共產主義、極權主義與無神論三合一的罪惡淵藪正是規範、認同與文化的彰顯。獨立初期的馬國最需要的藉由認同，跨越民族主義，將分散的國土與不同的種族團結在一個國家底下。1970 年代所強調的中立不結盟，除了要擺脫西方的影響外，更重要的是外交轉向穆斯林國家尋求更大的國際能見度。不管是「新經濟政策」、「伊斯蘭國家」的主張，或是參與「伊斯蘭合作組織」，都是在尋求馬國馬來人的共識，並進而在全球近 60 個穆斯林國家的 16 億人口中，站穩國際政治的發言權。

在馬哈迪、阿布·都拉以及納吉時代，時而以「伊斯蘭國家」為號召，時而以「文明伊斯蘭」為主張，企圖建構更強烈的伊斯蘭連結。馬哈迪的《馬來人的困境》主張政府要提升馬來人的經濟地位，他認為馬來西亞不需要經過西化的過程即可達到現代化。馬哈迪這種偏好國內某一種族的經濟政策，絕對與（新）自由主義相悖離，倒是比較接近「相互主觀」的意涵。在與西方的互動中，這三位元首選擇了現代化，卻仍堅持伊斯蘭國家的元素，藉由制度規範的「社會實踐」，維持馬來人的優勢認同，並與穆斯林國家積極交往。筆者認為馬國是穆斯林國家中最符合西方民主概念的東

方國家，更是國際政治中否定文明衝突論的最佳典範。而這一切正是建構主義「相互主觀」與「社會實踐」所強調的價值。

雖然馬來西亞在區域政治中參與東協、ARF、東協加1、東協加3、東協加6、五國聯防等區域合作，頗有新自由主義互相依賴的精神；其對於南海爭議的態度，不論是安靜的外交、安全的外交，又有點理想主義的味道。但換個角度來看，這更符合建構主義所主張的「社會實踐」以及「相互主觀」。藉由簽署南海行為宣言或是制定南海行為準則，可被視為「社會實踐」（無論是制定規則或是改變規則，或是完全對其置之不理，均稱之）；與南海諸國家間經由外交或是多邊組織的協調與溝通，則是「相互主觀」所採取的實際行動。換言之，區域合作的最終邏輯仍是建構主義的元素。

## 伍、結語

本論文在探討馬來西亞的外交政策時，以馬來西亞特殊的地理位置以及人口結構為背景，論述了從獨立後各個政府的外交政策主張。不論是獨立初期的親西方，或是中立不結盟並發展與穆斯林國家的關係，或是近40年來提高穆斯林經濟地位以提升馬國在伊斯蘭國家中的影響力，筆者認為馬國的外交政策最大特色是外交經典名言「外交是內政的延伸」之具體實踐。馬國人民與政府對中國的好感度在世界是名列前茅。台灣在跟東南亞國家或者是跟馬來西亞的交往過程中，作為一個主權國家要想的不是跟中國競爭，而是怎麼樣做可以與他國友好，彰顯、確保台灣的國家主權的存在。筆者認為東協及南中國海議題如果考慮到台灣的因素，Chalermpranupap的四個模式可以發展出更多情境。

在「知道自己知道」中，我們知道太平島是南海最大的島嶼，距離高雄港860海哩（約1,600公里），距菲律賓、馬來西亞、越南最近距離各約200、280、330海哩，而台灣自從1956年就佔領了太平島。更多的一般常識是台灣被排除在東協區域論壇之外，縱令遠在地球那一端的歐盟、俄羅斯都是ARF的參與者。當菲律賓於2013年提出仲裁案時，台灣連被諮詢的資格都沒。在「知道自己不知道」的命題中，中華民國在1947年對南海

海權的十一段線主張，也就是 U 型線論點，是中華民國政府還代表中國神話下的產物，台灣的確不知道現在繼續堅持十一段線的主張有什麼意義？菲律賓亦無視中華民國的十一段線 U 型線論點，縱令你中華民國佔有太平島，卻根本不是訴之一方。在「不知道自己不知道」的危機中，我們知道中國對台灣領土有野心，但我們不知道中國對太平島是否也會有野心？是否有可能嚴重的、出乎意外的打擊太平島？偷襲太平島？最後一個「知道自己知道」則是東協國家以及全世界的問題，它們不願意去正視台灣的存在，把台灣的存在當成是「一個中國」的議題，這是「知道自己知道」<sup>9</sup>。

另外一個台灣在南海可以施力的議題是太平島。在歐巴馬的重返亞洲、川普的印太戰略下，由於美、日、澳、印都不是南海爭議的當事國，在該區域沒有任何島礁作為根據地。換言之，印太戰略的國家只有戰略盟友而沒有領土主權，也只能以航行自由的論點發言。台灣是美國的傳統夥伴，或許也可以說是棋子，中華民國對於南海十一段線的主張是荒謬的，但卻有太平島的實質佔領。現在的執政黨打算將太平島打造成人道救援中心。我們試想如果太平島出租或是出借給美軍，一來可補足印太戰略中缺

<sup>9</sup> 然而，最嚴重「知道自己知道」的命題是發生在台灣內部。很多人喜歡引用中華民國《憲法》規定領土變更程序，來論證說因為中華民國不會通過領土變更，所以法理上還包含大陸，包含南海 U 型線。我們用邏輯的反向思考去反駁這種論點。首先是固有疆域減少案例，試問，所謂固有疆域「理論上」有沒有想要包括外蒙古？有！有通過變更疆域了沒？沒！外蒙古是不是獨立國家？是；固有疆域「理論上」有沒有包括南海十一段線？有！是不是比中國的南海九段線還大？對！有通過變更疆域了沒？沒！一個國際仲裁法庭的判決不但否定九段、十一段線，中華民國連擔任訴之一方都沒資格。有沒有經過立法院？沒！1999 年 12 月 9~10 日，江澤民與俄羅斯政府簽定了『中華人民共和國政府和俄羅斯聯邦政府關於中俄國界線東西兩段的敘述議定書』。江澤民以法律條文將中俄世代相爭面積相當於 100 多個台灣的 300 多萬平方公里領土拱手讓給俄羅斯，有沒有經過台灣立法院來變更固有疆域？沒！其次是固有疆域增加案例，試問，法理上的中華民國固有疆域有沒有包括台灣？其實 1936 年 55 憲草所規範的疆域不包括台灣，1946 年通過實施的《憲法》其主張固有疆域沿用至今，但通過《憲法》的當時，台灣是日本的領土，不是固有疆域！有通過變更「增加」疆域了沒？沒！怎麼現在有「中華民國在台灣」的說法？當外國「知道自己知道」，不願意正視台灣的存在時，我們可以嘗試說服；但是當我們台灣自己「知道自己知道」，而討論「知道自己知道」的議題時，例如國土疆域之南海十一段線，卻又變成意識形態的角力，或許可以透過法律途徑（例如大法官解釋）的解決，用憲法手段解決政治問題，以積極向南海諸國示好。

少的南海中心點，二來可提供印太戰略國家特別是美軍理所當然的發言權，是否可行？當然，此類做法是「知道自己不知道」，我們不知道有何潛在危機？不知到美國及其戰略夥伴意願？不知到南海聲索國會因此疏離台灣或形成更緊密關係？我們更不知道中國的反應與意圖？或許，仍需仰賴更多的研究以找出最符合台灣利益的南海政策。

## 參考文獻

- 『中華人民共和國政府和馬來西亞政府聯合公報』，1974 ([http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676716/1207\\_676728/t5704.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676716/1207_676728/t5704.shtml))  
(2018/5/13)
- 中央社，2018。〈菲律賓外長：中國逾越南海紅線就宣戰〉5月 29 日 (<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201805290198-1.aspx>) (2018/5/10)
- 伊斯蘭之光。〈馬來規劃伊斯蘭文明社會〉 (<http://islam.org.hk/index.php?action-viewnews-itemid-2906>) (2018/5/20)
- 范盛保，2016。〈土耳其史觀的外交政策〉《台灣國際研究季刊》12 卷 1 期，頁 97-115。
- 陳鴻瑜。2012。《馬來西亞史》。台北：蘭台出版社。
- 維基百科，2018a。〈拉曼預言〉 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/拉曼預言>) (2018/5/1)。
- 維基百科。2018b。〈2013 年拿篤衝突〉 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/2013 年拿篤衝突>) (2018/5/10)
- Ahmad, Saiful Bahari. 2007. “Malaysia-Japan Relations after 25 Years of Look East Policy.” *Japan Spotlight*. July/August.
- ASEAN NOW, 2017。〈東協是怎樣煉成的？(下)〉 (<https://asean-now.tw/東協是怎樣煉成的-下-d1e252b5e472>) (2018/4/30)
- ASEAN Statistics. 2016. “Top Ten ASEAN Trade Partner Countries, 2015.” ([http://asean.org/storage/2015/12/table20\\_as-of-10-June-2016.pdf](http://asean.org/storage/2015/12/table20_as-of-10-June-2016.pdf)) (2018/5/1)
- BBC。2015。〈馬來西亞專家學者談中馬南海爭議〉4 月 22 日 ([http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/04/150422\\_malaysia\\_china\\_experts](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/04/150422_malaysia_china_experts)) (2018/5/1)
- Benvenuti, Andrea, and Moreen Dee. 2010. “The Five Power Defence Arrangements and the Reappraisal of the British and Australian Policy Interests in Southeast Asia, 1970-75.” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 41, No. 1, pp. 101-23.
- Chalermpalanupap, Termsak. 2014. “ASEAN: Managing External Political and Security Relations.” *Southeast Asian Affairs*, pp. 53-75.
- Chin, James. 2010. “Malaysia: The Rise of Najib and 1Malaysia.” *Southeast Asian Affairs*, pp. 165-79.
- Chopra, Pran. 1974-75. “Malaysia’s Strategy for Survival.” *Pacific Affairs*, Vol. 47, No. 4, pp. 437-54.
- Conforti, Benedetto. 1996. *The Law and Practice of the United Nations*. London: Kluwer Law International.

- Declaration on the Conduct of Parties in the South East China Sea* (2012) ([http://asean.org/?static\\_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2](http://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2)) (2018/4/30)
- Dougherty, James E., and Robert L. Pfaltzgraff. 2004. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5<sup>th</sup> ed. Peking: Peking University Press.
- Furuoka, Fumitaka. 2007. “Malaysia-Japan Relations under the Mahathir Administration: Case Studies of the “Look East” Policy and Japanese Investment in Malaysia.” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 3, pp. 505-19.
- Global Firepower. “2018 Military Strength Ranking.” (<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>) (2018/5/1)
- Griffiths, Martin, Terry O’Callaghan, and Steven C. Roach (朱丹丹譯), 2015。《國際關係關鍵概念》( *International Relations: The Key Concepts* )。中國北京：北京大學出版社。
- Goh, Evelyn. 2014. “The Modes of China’s Influence: Cases from Southeast Asia.” *Asian Survey*, Vol. 54, No. 5, pp. 825-48.
- Heyton, Bill (林添貴譯), 2016。《南海》( *South China Sea* )。台北：麥田。
- Hopf, Ted. 1998. “The Promise of Constructivism in International Relations Theory.” *International Security*, Vol. 23, No. 1, pp. 171-200.
- Kaplan, Robert D. (林添貴譯), 2016。《南中國海》( *Asia’s Cauldron: The South China Sea and the End of Stable Pacific* )。台北：麥田。
- Khalid, Khadijah Md. 2004. “Malaysia’s Growing Economic Relations with the Muslim World.” *Kyoto Review of Southeast Asia*, No. 5 (<https://kyotoreview.org/issue-5/malaysias-growing-economic-relations-with-the-muslim-world/>) (2018/9/7).
- Khalid, Khadijah Md. 2011. “Malaysia’s Foreign Policy under Najib: A Comparison with Mahathir.” *Asian Survey*, Vol. 51, No. 3, pp. 429-52.
- Knutsen, Torbjorn. 1997. *History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Lee, John. 2015. “China’s Economic Leverage in Southeast Asia.” *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 29, No. 1, pp. 1-21.
- Lee, Ying Hui. 2017. “A South China Sea Code of Conduct: Is Real Progress Possible? A closer look at steps toward finalizing a long-anticipated Code of Conduct.” *Diplomat*, November 18 (<https://thediplomat.com/2017/11/a-south-china-sea-code-of-conduct-is-real-progress-possible/>) (2018/5/20)

- Leong, Ho Khai. 1998. "Malaysia's Conceptions of Security: Self-Resilience, Sovereignty and Regional Dynamics." *Asian Perspective*, Vol. 22, No. 3, pp. 63-101.
- Martinez, Patricia A. 2001. "The Islamic State or the State of Islam in Malaysia." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 3, pp. 474-503.
- Ministry of Foreign Affairs. 2018. "Malaysia Foreign Policy." ([http://www.kln.gov.my/web/guest/foreign\\_policy](http://www.kln.gov.my/web/guest/foreign_policy)) (2018/5/10)
- Onuf, Nicholas Greenwood, 2011。〈規則與世界政治的建構〉收於秦業青（編）《西方國際關係理論經典導讀》頁 149-72。中國北京：北京大學出版社。
- Parameswaran, Prashanth. 2015a. "How Is Malaysia Responding to China's South China Sea Intrusion?" *Diplomat*, November 3 (<https://thediplomat.com/2015/11/how-is-malaysia-responding-to-chinas-south-china-sea-intrusion/>) (2018/5/10)
- Parameswaran, Prashanth. 2015b. "Malaysia's South China Sea Policy: Playing It Safe." *Diplomat*, March 6 (<https://thediplomat.com/2015/03/malaysias-south-china-sea-policy-playing-it-safe/>) (2018/5/10)
- Parameswaran, Prashanth. 2018. "Should Malaysia Rename its Part of the South China Sea?" *Diplomat*, March 9 (<https://thediplomat.com/2018/03/should-malaysia-rename-its-part-of-the-south-china-sea/>) (2018/5/10)
- Pew Research Center. 2013. "Global Attitudes and Trends, Chapter 3: Attitudes toward China." (<http://www.pewglobal.org/2013/07/18/chapter-3-attitudes-toward-china/>) (2018/5/10)
- Roger, Roy Anthony, n.d. 〈馬來西亞交政策的演變：與發展國家以及伊斯蘭世界之關係〉 ([https://umexpert.um.edu.my/file/publication/00006345\\_145838.pdf](https://umexpert.um.edu.my/file/publication/00006345_145838.pdf)) (2018/9/7)。
- Rumsfeld, Donald. 2012. *Known and Unknown: A Memoir*. New York: Penguin Group.
- Ruggie, John Gerard. 2011。〈是甚麼因素將世界維繫在一起？— 新功利主義與社會建構主義的挑戰〉收於秦業青（編）《西方國際關係理論經典導讀》頁 173-218。中國北京：北京大學出版社。
- Samad, Paridah Abd, and Darusalam Abu Bakar. 1992. "Malaysia- Philippines Relations: The Issue of Sabah." *Asian Survey*, Vol. 32, No. 6, pp. 554-67.
- Searching in History. 2014. "Look East Policy of Malaysia." (<https://searchinginhistory.blogspot.com/2014/01/look-east-policy-of-malaysia.html>) (2018/5/1)
- Singh, Hari. 2004. "Malaysia's National Security: Rhetoric and Substance." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1, pp. 1-25.

- Slater, Dan. 2004. "Democracy Takes a Thumping: Islamist and Democratic Opposition in Malaysia's Electoral Authoritarian Regime." *Kyoto Review of Southeast Asia*, No. 5 (<https://kyotoreview.org/issue-5/democracy-takes-a-thumping-islamist-and-democratic-opposition-in-malaysias-electoral-authoritarian-regime/>) (2018/9/7)
- Sopiee, Mohamed Boordin. 1973. "The Advocacy of Malaysia: Before 1961." *Modern Asian Studies*, Vol. 7, No. 4, pp. 717-32.
- Tew, Yvonne. 2018. "Constitutionalizing and Politicizing Religion in Contemporary Malaysia." *Kyoto Review of Southeast Asia*, No. 23 (<https://kyotoreview.org/issue-23/constitutionalizing-and-politicizing-religion-in-contemporary-malaysia/>) (2018/5/1)
- Tunku Abdul Rahman. 1965. "Malaysia: Key Area in Southeast Asia." *Foreign Affairs*, Vol. 43, No. 4, pp. 659-70.
- Walt, Stephen M. 1998. "International Relations: One World, Many Theories." *Foreign Policy*, No. 110, pp. 29-46.
- Wendt, Alexander. 2005. "Anarchy is What States Make of it," in Robert J. Art, and Robert Jervis, eds. *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, pp. 61-68. Beijing: Beijing University Press.
- Weiss, Meredith L. 2004. "The Changing Shape of Islamic Politics in Malaysia" *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, pp. 139-73.
- Wikipedia. 2018a. "Bandung Conference." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Bandung\\_Conference](https://en.wikipedia.org/wiki/Bandung_Conference)) (2018/5/10)
- Wikipedia. 2018b. "Association of South East Asian Nations." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Association\\_of\\_Southeast\\_Asian\\_Nations](https://en.wikipedia.org/wiki/Association_of_Southeast_Asian_Nations)) (2018/5/10)
- Wikipedia. 2018c. "Malaysia-Vietnam Relations." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Malaysia%E2%80%93Vietnam\\_relations](https://en.wikipedia.org/wiki/Malaysia%E2%80%93Vietnam_relations)) (2018/5/10)
- Wikipedia. 2018d. "New Economic Policy." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Malaysian\\_New\\_Economic\\_Policy](https://en.wikipedia.org/wiki/Malaysian_New_Economic_Policy)) (2018/5/13)
- Wikipedia. 2018e. "2020 Vision." ([https://en.wikipedia.org/wiki/2020\\_Vision](https://en.wikipedia.org/wiki/2020_Vision)) (2018/5/10)
- Wikipedia. 2018f. "List of Country by GDP." ([https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP)) (2018/5/13)

## Malaysia's Foreign Policy: A Constructivist Viewpoint

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Associate Professor, Department of Public Relations  
and Advertising Kun Shan University, Tainan, TAIWAN*

### Abstract

This article attempts to explain Malaysia's foreign policy from a constructivist viewpoint. Due to the geographical location and demographic structure, Malaysia's foreign policy was almost related to internal security and national security before the 1970s. After the 1970s, although Malaysia was heading neutral and non-aligned proposition, it was active in the Muslim world to seek greater international visibility. After the 1980s, Mahathir's foreign policy of "Eastward policy" and "The 2020 Outlook" were basically designed for economic development. This article also deals with Malaysia's multilateral relations and Malaysia's position in the South China Sea, and explains the position of Malaysia in the South China Sea in four scenarios. At the end of the article, the author argues that the norms of Constructivism in relations to conformity, identity, culture, mutual subjectivity, and social practice are better explanations to Malaysia's foreign policy than Realism and Liberalism.

**Keywords:** Islamic State, ASEAN, South China Sea, Constructionism