

# 马来西亚非政府组织 的政治化

潘永强

## Abstract

Recent studies on Malaysian politics include those that highlight discussions on civil society and the role of non-government organizations (NGOs). Although Malaysia has an array of independent organizations that are relevant to the development of civil society, not all have played a significant role. Attempts to revive civil participation by several organizations established in the 1970s met with setbacks in October 1987 following official restraints imposed under the Internal Security Act. Anwar Ibrahim's dismissal in 1998 and the *Reformasi* movement saw the formation of NGOs and other independent groups which attempted to make their voices heard in the 1999 general election. This development marks the emergence of non-formal participatory democracy and the politicization of NGOs in a trend that deviates from the formal political process.

## 一、前言

自七十年代初南欧地区的民主转型和八十年代末苏联、东欧国家的剧变后,人们检视七十年代以来全球第三波民主化成果时,学者们发现一个

---

潘永强 台湾国立政治大学东亚研究所硕士, 现任吉隆坡华社研究中心副研究员。No.1, Jalan Maharajalela, 50150 Kuala Lumpur, Malaysia. E-mail: wphoon@yahoo.com.tw

© Centre for Malaysian Chinese Studies, Kuala Lumpur 2002

生机勃勃的公民社会 (civil society) 的确有助于民主的巩固。

依 Schmitter (1997) 的定义, “公民社会”是指“一个政体中, 由自发地组织的中介团体所构成的场域或系统, 这些团体相对独立于公权力与家庭、企业等生产或再生产的私部门。”西方的经验也说明, 公民有权利透过组成各式各样具备“法人”性质的组织, 使公民社会有充沛的实力表达多元的需求, 并有效参与政策制定过程。所以近年来, 西方学者重新燃起对这类结社方式的兴趣, 并以“非政府组织” (non-government organizations or NGOs) 或“非营利组织” (non-profit organizations or NPOs) 的概念开展出新的研究领域 (顾忠华 2001)。Salamon (1994) 更认为, 二十世纪末因非营利部门兴起所带来的“社团革命”, 其重要性不亚于十九世纪末民族国家兴起的风潮。

其实, de Tocqueville (1835 [1999]) 早在 1835 年出版的《论美国的民主》就观察到, 美国社会到处都有人民自发的“志愿性组织”, 对公共事务作出巨大的贡献。这些志愿团体由下而上的组合起来, 先从一个小区域由个人建立, 慢慢自发决定联合起来, 希望在政府和政治“以外”把事情做得更好。通过人民在“结社的艺术”中所培养的民主素养, 正是早期美式民主萌芽时最关键的民间资本。

而黑格尔在提到公民社会是家庭与国家之间的中介时也说, 他心目中的市民阶级虽然追求个别的私利, 但仍在彼此相互承认的契约关系中, 公众组成了各种同业公会与自治团体, 成为一种政治力量。这些组织同国家发生联系, 并在政治过程中具有两种重要角色: 一是监督行政权, 防止官员的主观任性; 二是促进立法, 让代议政制能充份考量社会各领域的特殊需要。

近年在马来西亚政治的研究中, 学者也开始触及公民社会的存在及其相关的讨论, 非政府组织的角色和它对民主进程的作用, 自然也进入学界的视野, 甚至认为这是一种非选举式的民主参与 (Loh 2002)。非政府组织在九十年代的马来西亚政治发展逐渐成为一个受人注意的参与角色。本文主要在于追溯大马非政府组织的发展历程, 以及探讨其政治化演变和对当前政党政治可能带来的冲击。



## 二、非政府组织的概念与理论

“非政府组织”这个概念，在不同地区或指涉不同性质组织时，被赋予过多的称谓和意涵，因此常造成一些混淆，特别是常与“非营利组织”交替使用。

非营利组织是指在政府部门和以营利为目的的企业之外的一切志愿团体、社会组织或民间协会。这些组织构成了“第三部门”，与政府部门、市场部门共同构成现代社会的三大支柱。

而非政府组织这个概念，最早是指得到联合国承认的国际性非政府组织，后来发达国家中以促进第三世界发展为目的的组织也被包括进来，现在主要指发展中国家里以促进国家经济和社会发展为己任的组织，特别是那些草根层次的组织。从这个意义上说，非政府组织是一个比非营利组织狭窄得多的概念（王名等 2001）。

为与一般的社团组织或民间团体有所区隔，Salamon 和 Anheier (1995) 提出七项指标以进一步界定非政府组织的属性：正式的组织 (formal)；民间性质 (private)，即独立于政府之外；非营利分配的 (non-profit-distributing)，有别于一般民间营利事业；自我管理 (self-governing)；志愿性 (voluntary)；非宗教性 (non-religious) 和非政治性 (non-political)，此指不以提名人参选为目的。

因此，综合以上指涉的属性，本文将所讨论的非政府组织界定为：“具有公共服务使命，积极促进社会福祉，民间的、非营利的、专业性的和具有合法地位的公益组织。”而“非政府”一词，正是标明了这类组织是独立于国家机关和企业部门之外，具有自主性和公共性格的自发性组织，亦意味有较浓厚的政治性质。

依上述的定义，非政府组织就包含慈善基金会、学术智库、人权组织以及其他关怀妇女、卫生、农业发展、社会福利、环境和原住民组织等。不过，其他的非营利组织如私人医院、学校、宗教、运动团体及所谓的“准自主性的非政府组织” (quasi autonomous non-government organization or QUANGOs)，则排除在外。

非营利民间团体的存在有悠久历史，最老资格的“现代”非政府组织

要算是成立于 1855 年的基督教青年组织 (YMCA)。不过, 非政府组织一词最早是出现在 1945 年的联合国宪章, 其角色受宪章第 71 条所确认, 主要是指从事人道和社经发展的国际性非政府组织。八十年代以来, 非政府组织被赋予新的意义, 尤其在发展中国家, 除了扮演社经角色外, 它在组织与动员弱势群体方面的“政治”功能更受重视, 特别是引导社会参与政策过程, 壮大公民社会以抗衡威权的国家机关。世界银行也承认非政府组织有其政治潜能, 并填补不少发展中国家虚弱的行政机能 (Fox and Brown 1998)。

一般认论, 关于非营利组织或非政府组织的建立和产生的理论基础, 有以下几点:

(一) 市场失灵 (market failure): H.Hansmann (1987) 提出“契约失效”理论, 以解释非营利 / 非政府组织产生的原因, 认为非营利 / 非政府组织对于市场不愿意提供的“公共财”, 可以替代其生产。

(二) 政府失灵 (government failure): 在民主社会中, 政府服务之推行, 须使符合必要条件的人皆能获得, 但是无可避免的, 因为排除的成本过高, 使得一些额外的人亦因而受惠, 反而使得应该受惠的人被排除在外。另外, 政府服务讲求普遍性, 但是人民因收入、宗教、种族背景、教育等的差异性, 产生异质的需求, 所以服务势必无法满足每一个人, 因而造成政府失灵 (Weisbrod 1989)。其次, 政府官僚机构较无效率, 公共政策常不符合民众的实际需要, 此时非政府组织可弥补政府功能的不足。总之, 当政府部门所提供的集体性消费财受到限制, 而市场供应的产品亦不能满足需求者时, 则非营利 / 非政府组织无疑是一剂解决的良药。

(三) 第三者政府理论 (The third party government): Salamon (1987) 批评市场与政府失灵理论均无法解释非营利 / 非政府组织存在之原因, 因此提出“第三者政府”理论。所谓“第三者政府”乃针对近代政府行动的转变与多样性, 在公共服务的输送上, 必须依赖许多非政府的机构来运作。第三者政府的产生主要缘于调和人民对公共服务的渴望, 但又惧怕政府权力之持续扩大的心理, 亦即透过第三者政府来增进政府提供福利服务的角色与功能, 而不恣意扩张政府的权力。



(四) 志愿工作者 (volunteer): Ellis 和 Noyes (1990) 认为志愿工作者是以对社会负责任的态度, 而不是以对金钱利益的关心, 来呈现个人需求所选择的行动, 此举动远超过个人基本的义务。其中“利他主义”和“需要满足理论”最足以说明志愿工作者的动机。因为利他主义是种助人为乐的胸怀; 需要满足理论则是个人在基本需要满足后, 对个人成就感、自我实现的需求。在社会互动频繁的今天, 个人行为可能受到周遭亲朋好友的影响、启示, 而加入志愿工作者的行列。

非政府组织的发展亦有利于民主政治与公民政治参与, Almond 与 Verba (1965) 主张, 个人应在“非政府权威性结构”中获得参与的机会, 并知道个人的意见与行动对决策过程是具有影响力的, 如此才会自觉地履行公民责任, 并将此基层性的参与经验拓展到更大的国家政治范畴中, 方使全社会参与的民主政治成为可能。

非政府组织有多种不同的形式, 不同性质的非政府组织直接影响它们在创造政治空间的策略与活动。一般上我们可以把它们区分为: 官方的非政府组织 (government-owned non government organization or GONGO)、赞助人的非政府组织 (donor-organized non government organization or DONGO)、独立的非政府组织 (Independent NGOs) 和外国非政府组织 (Foreign NGOs) 等 (Heyzer *et al.* 1995)。

官方的非政府组织是受政府资助和支持, 辅助官方从事公共服务和社区工作, 在某些发展中国家, 这类组织有时是国家机关介入公民社会进行控制渗透的工具, 以掌握意识形态文化霸权。赞助人的非政府组织包括由民间力量或企业机构资助的团体和基金会, 一方面从事公共服务, 另一方面也发挥企业、民间的社会责任, 或提高企业形象。

独立的非政府组织就是负有监督、批评和关怀社会发展, 从事基层服务和影响决策, 而又独立于国家与企业资本以外的政治性民间组织。外国非政府组织指的是国际性非政府组织的分部, 或是由外国组织设立在当地国家的机构, 如红十字会、国际特赦组织等等。近年来, 这些国际性的非政府组织在人道援助、医疗、人权上的角色越来越重要, 1999 年诺贝尔和平奖就颁给了“无国界医生组织”。

本章所讨论的非政府组织主要集中于独立的非政府组织，一般上这类组织在国家与社会互动中扮演著中介的角色，至于其他属性较狭隘的社交性、联谊性或欠缺公共性格等组织，即所谓的“人民团体”（People organizations or POs），则不在讨论范围之内。

### 三、大马非政府组织的溯源与发展

过去二十年来，有几项因素刺激了非政府组织在开发中国家蓬勃的发展。首先是西方先进国家的非政府组织逐渐把焦点转移至第三世界，并注入大量资源和援助，为各地同类的组织提供经费财源。第二，全球各多边和双边的国际组织，也投入不少资金予南方国家的民间组织。第三，许多之前敌视非政府组织的第三世界国家，经历过八十年代的经济衰退，基于社经发展的需要，也不得不承认这些组织的功能，对此作出不少让步。第四，不少具有意识形态色彩的群众运动，如左翼工会，在社会主义阵营瓦解后纷纷式微，因社经结构日渐复杂和社会分殊化的结果，自然就由其他议题取向的非政府组织所取代。最后，处于经济成长期的发展中国家，原有的政党与工会组织已不能代表社会多元、复杂的需求，新兴的中产阶级转而投身非政府组织，以满足对参与的期待（Clarke 1999）。

七十年代以前，除了工运组织外，大马很少有西方政治学中制度化的“压力团体”（pressure group）。不过，独立初期的民间力量依然有它的角色，如媒体、工会、学运和华巫社团都争相表达各自利益（Funston 2001）。

可是，许多商业公会和传统形式的民间组织虽然存在，但人们只是从这些民间团体中寻求安全感，并借参与获得福利。当时，只有代表西方资本和本土民族资本家的势力，能够透过有组织的商会和公会，发挥政治影响力，如锡矿业公会、橡胶业主公会和各州的中华总商会等等，由于这些产业对国家经济极具重要性，政府不得不重视它们的要求，但对其他社会团体就没有予以同等重视。

像五、六十年代各州华人社团和华文教育团体曾向政府施压争取华教与华文的官方地位，就遭受相当挫折，至于其他传统式的组织仍然沿用旧



式的方式存在。Pye (1967) 认为, 这种现象反映了政府的弱点, 因为政府功能的不足, 致使许多组织负起了准政府的功能, 因此没有变成压力团体来影响国家公共政策, 反而替代政府为会员提供服务。尽管如此, 国家机关在六十年代中后期开始另一段镇压左翼社团的行动。

大马各种压力团体相继在一九七〇年代才冒起, 主要源自国家政治情势演变之故。1969年“五一三事件”后, 联盟政府扩大为“国民阵线”(国阵), 统合协诱政治反对势力筹组大联合政府, 政治发展与权力分配日趋族群两极化, 令政党功能衰退, 使在野的非回教徒反对党对政党政治前景越来越不具信心。国阵在新经济政策下逐步建立马来民族经济与文化霸权, 族群政治气器高涨, 左翼政党经镇压后又告式微, 在在使得公共政策的讨论空间大受压缩。更重要的是, 国家机关为求“去政治化”和稳定局面而封杀社会运动, 社会力量奄奄一息。于是这块社会力的真空由一批专业人士和独立知识分子予以取代, 一些以论政和监督政府为职志的非政府组织就应运而生, 如国民醒觉运动 (Aliran Kesedaran Negara or ALIRAN), 它们可说是七十年代新的国家机关转化后, 在政党政治失灵和城市中产阶级兴起趋势下的新生产物。

“非政府组织”一词是九十年代后才在大马被广泛的使用, 之前大多称之为“利益团体”(interest group)或压力团体。然而 Chandra Muzaffar 不同意把国民醒觉运动和槟城消费人协会 (Consumers' Association of Penang or CAP) 等类似的组织称为压力团体, 而认为“社会和平团体”(social peaceful group) 较为贴切, 因为它们的任务是教育群众, 以促进和平与合理的社会 (南洋商报, 1985年11月17日)。由于压力团体背后可能隐藏为某方利益向特定对象施压之意, 对那些独立于国家机关与企业领域以外, 有本身独立议程和自主定位的团体, 应用“非政府组织”的称法会更为精确。

至1993年, 大马约有两万三千个社团组织在1966年社团法令下注册成立, 不过这里面涵盖所有的人民团体, 究竟有多少是本文所讨论的非政府组织, 由于没有确实的分类统计, 有的非政府组织又是在公司法令下注册, 因此实际数字无法掌握。大马的非政府组织运动是在一九八〇年代初

开始才日渐蓬勃发展，这与七十年代后经济成长和都市化发展有关。城市中产阶级的萌芽和少数新兴企业茁壮后，也为部份非政府组织提供经济上的支持。社会政治条件的变迁也鼓励了非政府组织大量的涌现，特别是八十年代以来，许多受族群和阶级议题切割的社运力量，逐渐把议题焦点转移和扩散到公共政策或其他触及政治自由化与民主化的问题上，如人权、环保、妇女、教育、宗教改革、原住民、乡区发展甚至园丘工人、外劳等等。不少六、七十年代的华裔左翼人士，后来也投入华文教育运动，形成另一支有影响力的非政府组织动力。

David Korten (1990) 认为，西方的非政府组织已经经历了四代的发展。第一代非政府组织的工作重点放在救济和福利服务，如直接为社会提供医疗、收容等。第二代非政府组织将重点转移至小规模、自力更生的社区发展。第三代非政府组织将可持续性发展作为工作目标，完善种种制度建设并与政府部门增强合作。第四代非政府组织的则试图在全国或全球范围内建立联盟，促进制度和结构的改革。

马来西亚的非政府组织发展，因为国家情势和社会模式有别，与西方的历程不尽雷同，但也经历了不同的发展阶段，更呈现出个别的特点。如对非政府组织的定义持广义的解释，大马非政府组织的发展大体上可分为四期。

第一期是指从二十世纪初至一九五〇年代独立前后，随殖民政府而来的欧陆人士和教会传教士所设的社会福利机构，以及本地人士成立的自愿性民间组织。由于英国殖民政府并不热衷马来半岛的社会发展，由天主教和基督教传教士设立的福利组织弥补了政府的角色，在大马各地兴办不少中小学、医院、老人院和儿童福利机构。由华裔移民成立的各类自愿性社团、乡会和同业公会，虽大多属族群内部的传统互助性质，但对社会公益也作出重大贡献。此期特色是，非政府组织与慈善团体经常是难以区分的。

第二期是从 1957 年独立后到 1981 年。独立后新兴的政权陆续打造国家机关 (state building)，国家角色开始介入政治、经济和社会生活，但建国初期民间力量依然有其自主性，特别是汇集和表达各族群的利益。可是



民众的政治文化中仍未表现出对参与和自治有强烈的愿意。因围堵马来亚共产党，当局对任何有意识形态倾向的组织也格外留意。与其他东南亚国家，如泰国与印尼相比，大马国家机关出于选举考量，投注不少心力在马来乡区发展，对乡区的渗透颇为贯彻，也令非政府组织在地方基层难以著力，造成它们的活动被迫集中于都会区。

七十年代以降，城市中产阶级为主的非政府组织才开始出现，以槟城理科大学一批自由派倾向的学者为核心的论政组织“国民醒觉运动”在1977年成立。但同时期，政府也经常籍1966年社团法令，限制政治性社团成立，如在1975年，当局就不批准马来西亚人权协会（Malaysian Human Rights Organization）成立。

第三期是从1981年到1998年。1981年马哈迪首相上台后，由较为开明的副首相Musa Hitam取代Ghazali Shafie出任内政部长，随后释放了一批在内部安全法令下被扣的政治犯，一时展现了略为宽松的政治气氛。有学者把这段较为宽松的阶段归功于Musa Hitam的角色（Mauzy and Milne 1983）。八十年代前半叶恰好有两次机会让非政府组织展开大规模的串连，壮大了社会力的声势，令政府明显感受压力，也激励了非政府组织的发展进入第三期。

其一为马哈迪上台前后，非政府组织采取行动反对1981年的社团法令修正案，并成功迫使政府收回这项草案。当年政府欲强制规定所有社团必须分为“政治性社团”或“非政治性社团”，有进一步收紧与监控社会团体渐趋政治化的胎势。新的修正案也加强了隶属内政部的社团注册官权力，使之有权监督非政府组织的国外关系、撤销社团组织的理事成员职位，甚至认定非政府组织是否触犯特定的宪法条文。此次抗议修法是由马来西亚回教青年运动（Angkatan Belia Islam Malaysia or ABIM）领导，为首的是其主席安华（Anwar Ibrahim）。

其二，则是反对1986年的官方机密法令（Official Secrets Act）修正案，非政府组织和媒体从业员是在前总稽核长Ahmad Noordin主导下展开运动，结果政府还是不顾民意反对，硬性修法通过。该法明订凡泄漏官方机密者，强制性判监一年，其精神有碍新闻自由和资讯透明化；不只“机

密”的标准常由行政部门任意认定，而且范围极为宽广（Milne and Mauzy 1999）。

在八十年代中后期，渐趋活跃的非政府组织一方面结合反对党力量，勇于批评国阵政权的施政缺失和提出社会经济改革的建议，一方面又面临来自国家机关日益升高的压力和干预。可是，此时的马哈迪政府则陷于内忧外患，面对党内权争和国家经济溃退的双重挑战，故对社会力的制肘不胜其烦。

事缘八十年代中后期，掌控国家权力资源的巫统爆发重大党争，令非政府组织在国家机关控制力衰退之下骤增自由的活动空间；但是一连串的政治事件和巫统高层人士刻意动员运作下，国内政局动荡，族群对立气器一时高涨（Crouch 1992）。此时已身兼内政部长的马哈迪在政权危机压力下，以维护国家安全为由，于1987年10月在一项命名为“茅草行动”（Operasi Lalang）的大逮捕中，动用内部安全法令扣留百余名异议人士，包括12名非政府组织领袖。被扣留的非政府组织活跃人士，被当局指控的罪名包括接受外国资助、参与示威活动以及曾在菲律宾接受讲习训练等等，不一而足。在政治高压下，此时非政府组织运动陷入空前低潮。

1988年后，被扣的非政府组织人士渐次获释，政府意图修复紧蹦的国家与社会关系，以面对随后的1990年大选。人权组织人民之声（The Voice of the Malaysian People or SUARAM）于是获准成立，一些非政府组织代表也受邀参与国家经济谘商理事会（National Economic Consultative Commission），以研拟新经济政策在1990年实施届满后的国家经济方针。（不过，部分非政府组织的代表指政府不尊重他们的意见，最后选择退出。）到1992年，马哈迪更对环保团体伸出橄榄枝，公开声称政府已不再视它们为“敌人”（enemy），此一对非政府组织的示好，可视为九十年代前期国阵在政治“小开放”氛围下，对社会展开的协诱、和解举动。

不过，这段“政治小阳春”的气氛，在国阵于1995年大选告胜后，却有了微妙的变化。尽管九十年代后非政府组织有较宽广的自由空间和获得国家机关某种程度的认可，但是种种限制公民自由权利的法令和作风，依旧没有改善（何启良1994）。只不过，九十年代以来，国家机关与社会



的关系虽略有调整，有朝向“柔性威权主义”之势（Soft Authoritarianism）（Means, 1996）。公民社会的发展，开始在国家机关默许下渐进成形。这一时期的非政府组织有几项变化和特点，包括策略与活动趋向行动面与实践面，组织与活动力也更为多元和创意，族群界线开始模糊，同时社运阵营内也有年青化、国际化、政治化的趋势，一反过去多属静态的议论、宣导形态。

由于非政府组织的活动力与冲击度加强，借助电脑互联网之下也容易串连配合。以“反巴昆（Bakun）水坝运动”为例，社会压力就对国家机关、资本财团造成莫大困扰，令国家机关态度开始扭转，更趋谨慎保守。1996年，标志著非政府组织与国家机关的关系进入了另一段冲突期。同年10月，一群国阵青年团成员闯入非政府组织在吉隆坡举办的“亚太地区东帝汶问题研讨会”会场，导致会议流产，大马政府事后驱逐10名与会的外国代表出境，超过一百人被扣留。1997年初，公司注册官也搜索3个非政府组织的办事处，说明国家机关对新兴非政府组织的日益政治化，正加紧监控。政府也曾经有意设立官方的非政府组织协调单位，以进一步发挥监管作用，但最终并未落实。

但更为关键的是，九十年代后非政府组织如雨后春笋般出现，有其国际因素。这段时期，正逢冷战终结，西方国家将注意力转移至第三世界，由于第三波民主潮令许多威权政体面临转型，令人关注到公民社会和非政府组织的角色，所以国际社会有源源不绝的经费和各种支援，注入并推进了第三世界的非政府组织发展（Fisher 2002）。马来西亚国家机关对非政府组织的压力再次升高，除了国内政经利益考量，也含有对外力干预内政的疑虑。这个时期，许多触及外交议题（如缅甸、东帝汶）和有国际联系的非政府组织，都受到更大的压力。

第四期发展从1998年迄今。伴随著1997年亚洲金融风暴而来的巫统第二次分裂，意外推进了非政府组织的发展迈入新时期，故称之为第四期。马哈迪与副首相安华的政策和权力分歧，导致安华在1998年9月被黜下台。安华迅速动员社会力量争取同情与自保，诉诸社会力的结果，即把原为巫统高层权力与资源的冲突扩大撕裂成党国与社会的矛盾，并延伸

到马来农村。

安华尽管系狱，但成功拉大国家机关与社会的对立，令许多民间团体和非政府组织首次跃上大马主流政治的历史舞台，并迅速激发出民间的力量，令众多非政府组织大为活跃，为原本紧蹙的国家与社会关系注入了新的张力。如果说非政府组织过往都是徘徊在反对党阵营之外，对政党维持著一种模糊、回避的低回姿态，则此一时期最大的特点，就是部份非政府组织及其领导菁英的重新定位，受政治动员影响而朝政治化发展，甚至毅然投身政党政治，与国阵政权正面交锋。

安华事件后，反对党阵营第二度结盟。作为过渡时期短暂的动员组织，反对党集结了各族群非政府组织，分别成立以回教党为首的“马来西亚人民公正运动”（Majlis Gerakan Keadilan Nasional or GERAK）、社运领袖蔡添强为首的“人民民主阵线”（Coalition for People's Democracy or GAGASAN）及安华夫人 Wan Azizah 为首的“公正运动”（ADIL）三个组织，虽然三者之间的成员互有重迭，且宣示意义重于实质功能，却象征各族群反对党人和社会改革力量的一次大结合。1999年4月 Wan Azizah 宣布筹组多元族群路线的国民公正党（Party Keadilan Nasional），部份非政府组织与社运菁英，如 Chandra Muzaffar、蔡添强和 Irene Fernandez 亦正式加盟。<sup>1</sup>

综观各个时期马来西亚的非政府组织发展，它经历了一个从社会性角色渐次进入政治过程的演变。这种发展伴随著社会多元化和政经环境的转型，各类新兴议题日渐涌现，已非原有的传统社团组织所能因应。中产阶级的兴起也加速非政府组织的茁壮，他们对社会的改革有更强烈的参与意愿，并渴望提升生活品质。

#### 四、国家机关与非政府组织的关系

发展中国的非政府组织，主要致力于两大努力，一是民主人权，二是社会的可持续发展，这些议题都必然碰触到国家机关的政治经济利益，难免面对统治当局的反制。马哈迪上任后，大马的非政府组织与国家机关的关系一直处于松紧不一的状态，彼此间的交锋随之引发不少冲突。



国家机关在发展策略、法令规范及其政治控制的不同，都会营造出不同程度的政策环境 (policy environments)，影响非政府组织的挥洒空间。我们基本上可将政策环境粗分为：高压型 (coercive)、协诱型 (cooptive)、友善型 (benign)、促进型 (conducive) 及可欲型 (enabling) 等五类。(Heyzer et al. 1995) 不同的政策环境象征著国家机关与代表公民社会一环的非政府组织，形成相异的互动与对话关系。

在所谓“高压型”政策环境下，政府会高度介入非政府组织事务，经常诉诸严刑峻法禁制它们的活动。八十年代末的马来西亚就处于高压型气氛中。在“协诱型”环境，政府希望诱编独立和半独立的非政府组织，否则就以繁琐的法规限制它们的行为，并要求任何活动与外来援助都必须取得官方事先同意，只容许有限的政治空间。斯里兰卡和其余时期的马来西亚是属于这类型。

“友善型”的政策环境容忍政府与非政府组织的共存，官方确认它们的角色，既不限制也不助长它们的发展。至于在“促进型”环境下，政府扮演支持非政府组织的有利角色，在政策上和行政上提供便利与支持，只是要求它们不时向当局报备动向。孟加拉国是属于此一阶段。

最后是“可欲型”政策环境，政府扮演的是直接和积极的催生角色，以强化非政府组织和公共领域，扩大政治空间和探讨政府与民间组织合作的行动。政府官员相信建立一个强大、独立和可行的非政府组织领域，是符合社会整体的利益，并透过各种政策措施予以鼓励。八十年代中“人民力量”革命后的菲律宾就是一个例子。

大马的非政府组织长期面对国家机关各方面的打压与限制，经常处于“协诱型”甚至“高压型”的环境气氛中。政治菁英也很少在政策制定和谘询过程中予以重视，反而视为威胁。这种心态反映在首相马哈迪 1985 年一项谈话中，形容这些组织如芒刺在身 (as 'thorns' in the government's 'flesh')，威胁民主制度 (New Strait Times, 15 November, 1985)。马哈迪政权不时向非政府组织发出挑战，要它们组织政党或在大选时跳出来与国阵一争长短，否则就不应批评政府。

面对独立的非政府组织，国家机关向来是采取敌对态度。1986 年，当

时的联邦直辖区部长 Abu Hassan Omar 公开点名, 指责国民醒觉运动、檳城消费人协会、大马环境保护协会、雪兰莪大学毕业生协会及大马律师公会等 5 个组织, 连同民主行动党和回教党, “企图摧毁政治及社会结构, 在民间策动分裂, 以朝一日自组政府” (Means 1991)。措词之严厉, 是国家机关首次如此露骨的“妖魔化”非政府组织。

诸多政府法令也妨碍非政府组织的发展, 首要的是 1966 年社团法令, 该法令授予社团注册官广泛权力, 使得官僚体系拥有过多的决策裁量权, 甚至否决了社团组织针对社团注册官的决定寻求司法解决的途径, 如拖延或拒绝核准团体成立即是一例。像国民醒觉运动经过 1 年 9 个月才获准成立, 妇运组织 AWAM (All Women's Action Society) 需时 3 年, 由两位前首相东姑阿都拉曼和胡申翁当发起人的大马人权协会 (HAKAM) 也等待了 2 年才顺利注册。行政部门甚至会在没有解释任何理由的情况下拒绝某个团体注册, 国际特赦组织大马分会在 1990 年申请成立, 但 1993 年遭驳回, 再度申请, 1995 年仍被拒绝。1993 年, 外国媒体派驻大马的通讯记者欲向曼谷和新加坡看齐, 成立“外国通讯记者俱乐部”, 在两年后也遭受同样命运。

虽然面对诸多挑战, 八十年代前半期“2M 政府”时期较为自由的气氛, 算是非政府组织发展的一个兴盛期, 尤其是不少英文教育背景的中产阶级相当活跃。国家机关容忍社会空间扩大, 前提是把这些活动限制在非政治或敏感性不高的政治领域, 其次要保持低调, 与反对党维持距离。但 1980 代中期经济倒退、弊案连连, 民间社会向政治性议题不断进迫, 适逢 1987 年马哈迪政权遭受重大危机, 导致双方关系破裂, 于是国家机关对新生的公民社会力量全面打压。

“茅草行动”时期, 内部安全法令再次被滥用, 至少 12 名非政府组织成员被扣留。大马非政府组织的弱点和脆弱性在“茅草行动”发生后, 彰显无遗。过去这些组织都集中在言论上的醒觉与教育工作, 基本上还是相当菁英式的, 缺乏群众的自立和参与, 一旦这批重要的领导人被扣留, 整个运动立刻陷入低潮 (叶瑞生 1996)。

除了高压型手段, 国家机关也经常运用协诱手法, 介入或拉拢的社会



组织，也会制造或扶植出一些“官方的非政府组织”或“职业的民间组织”，如一些偏向国家建制的青年、妇女、文教组织和劳工团体。由于基本上受制于背后官方的财源和支持，职业的民间组织大都自觉或不自觉的致力于从事分化，或推广保守的、官方的价值观和政策。国阵政府最成功的政治协诱，则是在八十年代初将安华引进巫统，而令回教青年运动组织渐受体制的控制。华团方面，如“青运”、“青团运”、“华总”和“七大乡团”，则是在国家统合下被收编笼络的例子。某些特定的重要组织一旦表现出自主意识或令政府无法有效掌握，政府会不惜加以分化，政府曾支持“马来西亚劳工机构”（Malaysia Labour Organization or MLO）对抗全国职总（Malaysia Trade Union Congress or MTUC），官方也扶植回教徒律师公会，与大马律师公会互别苗头。马华公会则支持全国校长职工会，分化华校董总和教总领导下的华教运动。

尽管大马的非政府组织常对各类议题表达看法，但对政策层面的影响却无关键作用，这显然与政治结构有关。大马国家机关是行政权独大，它的政府结构是在强有力的党纪影响下的“首相负责制”，国会角色式微。这就使非政府组织很难向民选议员发挥游说影响，必须要转面向较封闭的官僚体系着力，令到提出公共政策议题的资源成本增加。只有少数比较技术性或非政治性的领域，非政府组织的专业意见才有机会受重视，如推动环境卫生、妇权或家庭暴力的立法（Milne and Mauzy 1999）。

非政府组织也很难在地方、社区上扎根和在地化，而被迫转入都会区发展。政府和执政党视这些组织为争取乡区居民效忠与支持的竞争者，巫统在马来半岛透过各种资源、恩庇发放，企图加强地方上对它的依赖，以强化其群众基础（Roger 1989）。巫统一向视马来乡区为它的票源根基，但随著回教党近年苗起，不少非政府组织也得以在乡区开展工作，对巫统形成另一种威胁。

## 五、非政府组织的政治化

如果说八十年代以前的非政府组织还处于社会服务和扮演社会觉醒的角色，那麽八十年代以后则是日益政治化。非政府组织运动的本质，其实

就是政治体系的行动角色之一，此处所谓的政治化，意指涉入政治场域参与权力资源的分配、试图影响政治决策，甚至介入政党政治左右政治角逐的过程。而从政治化到“政党化”，则是更进一步的发展，此指非政府组织选择更明确的政党支持立场，甚至加入政党参与议会选举的竞争。

在本文所指的非政府组织发展第三期期间，正是政治化愈加升高的阶段。具体的区分是，安华事件前非政府组织处于争取和扩大自由化（liberalization）阶段，安华事件以后的发展，则标志著非政府组织投入争取民主化（democratization）的时期。在争取自由化阶段，主要诉求是扩大基本人权、言论自由、社会公正和文化权利等等。到了争取民主化时期，非政府组织则提升到政治改革和要求政治结构的制度性变革，以至派员投身政党政治。

九十年代中期开始，非政府组织和社会运动逐渐被迫面对“政党化”的问题。反对党开始向它们招手，行动党也在中委会委任非政府组织事务负责人，与社运团体联系。实际上，华人社团是最早面对政党政治的两难处境，从八〇年代初董教总人士的“打入国阵，纠正国阵”，到1990年的华团领袖加盟行动党，策略多变，也被沈慕羽形容为“迫上梁山”的写照（祝家华1994）。

实际上，华社有影响力的社团，长期跟国家机关在政治上形成拉扯。不过，华社虽然形式上号称有七千余个民间团体，但多属传统式的社团组织，很少具有影响公共政策的能力与旨趣，一般上粗分为“血缘性”、“业缘性”、“地缘性”与“联谊性”等类别，它们与政治始终存在若即若离的暧昧关系。华社的诉求不外是华裔的语言、文化、教育与民族权益，但华团内部对参政和策略手段争议不休，没有长期共识，华团组织的结构因素和领导菁英的能力与识见也有所不足。对外来说，由于受大马族群政治复杂性和华人政治边缘化的框架所限制，动辄得咎，委曲求全（何启良1995）。

绝大多数华团只是传统的人民团体，不能归类为非政府组织。它们往往有民间自发性之名却无“公共性格”之实。借用林毓生的说法，这些非政府组织“私”的色彩仍然高过“公共性格”，不能真正作为公民社会的



中流砥柱（林毓生 1996）。华团又深受国家统合之困，隐然区分为亲政府与独立两大阵营，其与国家机关的关系，可以八十年代曾争议一时的“协商”和“施压”加以粗分（Ng Tien Eng 2003）。

华团中能发挥非政府组织的公共性格、政策功能与自主角色的团体，要数董总、教总与雪兰莪中华大会堂等少数组织。董总、教总经常合称为“董教总”，是大马维护与发展华文教育的最高机构，前者代表华校董事，后者代表华校教师。董教总的华教斗争因抗拒国家机关的文化霸权和争取族群平等地位，不只被视为民间的教育部，也是长期以来华社权益的实际发言人（Tan 1992）。

董教总原为一非政治性组织，但华教议题本身即充满敏感性，故常与政治纠缠不清，也常思考华社的政治出路，几成华人政治中的轴心领导之一，而面临政治压力（潘永强 2003）。八十年代初，它派员加入国阵的民政党，成果欠佳，1986年主张两党制，1990年则有华教人士加入民主行动党，亦未见成效（华社资料研究中心 1991）。九十年代新的领导层立场与策略手段转为温和，但1999年大选前，仍领导华团连署向政府提出《马来西亚华人社团大选诉求》（诉求工委 2002）。

但是，除了上述华人社团历经政治化转折，非政府组织政治转化的原动力，主要来自许多跨族群的单一议题组织，如人权团体、环保、妇女、消费人组织、学运和论政团体。其中，宗教性（回教）的非政府组织强调通过回教价值才能落实社会公正，与政党的关系更加密切。这类非政府组织从事倡议、教育和动员，它们政治化演变的最终目标，并非想夺取政治权力，而是期待政治体制的改革（Weiss 2001）。

非政府组织的政治角色，从最初倾向自由化的诉求，到后来决然投入政治民主化过程，这种政治化/政党化的发展，有它结构上的轨迹，也说明在威权形态日益递增的政治环境下，非政府组织在行动和策略上会有“激进化”的演变。

许多非政府组织意识到，当前的政治结构和党国机关是公民社会最大的阻力与障碍，唯有透过参政和选举，试图打破国阵独大支配的政治格局，才能影响决策。对于从事非政府组织人士而言，因为假定政治的支配

是其他经济、文化等支配的根源，所以有解决的优先性。可见他们基本上对于政党政治，或政治的结盟并不排斥。

1999年社运、非政府组织力量和反对党靠拢，既是一次历史偶然促成的菁英结盟，也有政治、社会结构上的必然因素。有三个结构性的原因使得社会运动最终展现了政治化的特性，第一就是国家机关对社会运动的排斥性，大马的威权民主在制度上相当的压制来自社会自主的组织和动员，社会运动面对的是敌视性的政治结构，即使社运的目标本来可能不是政府本身，却会因为政府的压制或抵制，而使得社会运动政治化。而一个不倾向分权的集权型联邦国家，也容易导致社会运动将抗争对象集中于国家机关。

第二，社会运动的组织初期，由于资源需要，也很容易政治化。在威权气氛较浓的时期，比较具有政治意识与网络资源的人，通常是倾向政治反对运动的成员。社会运动兴起时所需要的领导人材，就往往来自这些具有政治知识和操作技术的人身上（王振寰 1996）。这些社运菁英必然会务实地寻找时机，掌握结盟机会与策略，从而扩大资源和基础。

第三，正如前文所述，九十年代以来城市马来中产阶级跃起和社经条件变化，也有利于公民社会的成形（Abdul Rahman Embong 2002）。众多非政府组织和另类媒体，可以依议题结盟，迅速集结，透过它们的网络平台，已产生潜在的政治动员能力，并一直努力寻找政治机会。安华事件令巫统一党支配结构呈现缺口和漏洞，国家机关的控制机制开始松动，为社会抗议创造了介入的时机（Khoo Boo Teik 2003）。

另外，1970年代开始政府扩大对本地大学教育的投资，并扶植土著马来青年，造就了一大批有批判意识的青年知识分子。八十年代后期的教育自由化政策则增加了大专教育机会，令新世代社会菁英的价值取向多元化，不轻易满足于社会现状，有朝向“后物质主义”（post-materialism）的趋向，并壮大了非政府组织阵营。九十年代末的安华事件在各大学校园内掀起的学生运动风潮，继后也为一些非政府组织和社区运动，输送人员和义工。

安华事件的核心是巫统的马来资产阶级内斗，内里既有经济路线分



歧，也有政经权力冲突（尤其是私营化政策带来的庞大政经资源）和世代差异因素，可算是马来社会中产阶级对传统权力结构的一次反叛和背离。安华代表的少壮派虽然仍是民族主义的、回教复兴的、以至政经挂钩的，但与固有的权力阶层比较，却更具国际观、包容性和沟通意愿（包括在族群关系上）。当他们被逼离开寄以成长的旧体制，倡议改革和批判旧体制就成了区隔彼此的诉求。他们之所以争取跟不满国阵政权的非政府组织结盟，是为了加强安华阵营的正当性和道德感，强化社会草根力量。非政府组织与安华阵营合作，一方面是要把握挑战旧体制的历史性政治契机和出路，符合一贯的改革主张与期待，寻求政治改革。

由于非政府组织的政治演化，令它们第一次跃上了大马主流政治，散发更具张力的能量，1999 大选，非政府组织明显倾向反对阵营。在过去的选举，非政府组织的角色比较低调，投入的程度也绝无这届大选来得全面，如“妇女改革议程”（Women's Agenda for Change or WAC）就派出一名候选人在替阵（行动党）旗帜下竞选。其他原从事非政府组织活动和社运人士，如 Chandra Muzaffar、蔡添强、Jeyakumar Devaraj，也在反对党旗帜下参选。不过，他们无一人中选，从竞选结果看来这种策略尝试不算成功，也未能换取执政党作出任何选举承诺，但选举过程却给执政党候选人带来很大压力。非政府组织也间接输送菁英人才，弥补政党在原有管道下人才甄补（recruitment）的不足。

无论如何，一旦非政府组织日趋政治化，自然演变为政治场域上另一值得注意的参与角色，将为马来西亚的政治发展及其景观带来新的元素。

首先，非政府组织可以游走于政党和政治体制内外，无论在能见度和影响力上都逐渐抬头，崛起成为一股不可忽视的监督与制衡力量。它可以与政党依据议题而结合，给予道德上和动员上的支持，一旦结盟的政党理想性衰退，非政府组织可以撤回支持。目前仍难评估非政府组织的元素渗入公正党后，对其未来政策和政治议程发挥多大的左右作用，但肯定有助于遏制政党过速腐化和变质。

其次，非政府组织不以夺取政权为目的，故不可能取代政党的角色，但却可能发挥制止或减免政党功能失灵的作用。大马政党政治趋向族群和

宗教竞争，有碍良性政治发展，加上我国政党皆属兼容并包性格 (catch all party)，对新兴和边缘的议题反应未必敏锐，时有“失灵” (failure) 之虞。非政府组织正好在观念和动员上起一种撞击或倡导的作用，可对当前族群和宗教话语下的政党政治产生纠正和监督作用。

事实上，九十年代以降的非政府组织的组建风潮，大致反映了我国政党失灵的预兆。政党失灵意指政党逐渐丧失汇集与反映民意的角色，也对社会新兴的议题缺少认识和重视。甚至重要的民生公共政策，都难有适当的表达平台。当人们发现政党已经无法在体制内代为发言，群众也就开始不把政党视为唯一的依赖和付托的对象。可是，他们又对许多社经困境被搁置不理而心生烦躁，最后这股新兴社会力量只好自寻出路自发组织起来，绕过政党渠道，直接找寻跟国家对话或抗争的机会。

有几个例子可以说明政党失灵导致非政府组织对政党功能产生怀疑。例如 2002 年在槟城环岛公路计划中，尽管选民表达反对立场，但州议会依然表决通过，两名投弃权票的执政党议员反而一度被中止党籍。同样在槟城，一项发展升旗山的计划如果不是在非政府组织动员反对下得以制止，天然绿肺可能早受破坏 (Kelly 2003)。此外，董教总和部份华团反对政府的宏愿学校概念和英语教导数理科，既得不到执政成员党支援，还遭受国营媒体的言语攻击。

不过，谈论政党失灵，不表示政党也随之式微 (decline)。政党一样还是可以集权和霸道，但它的强势与向下渗透，充其量只是转换为一部选举的动员机器，可是已丧失传达民意和利益代言的功能。而且政党必然面对选票压力、路线争论、派系竞争等诸多内部结构限制，在政策主张或政治动员上或会缺乏回应能力。因此，九十年代以降我国出现的非政府组织风潮，也可以视为民间社会力对政党失灵所作的一种回应和反弹。一旦人们对政党的信任和尊重不复以往，就会出现各类利益团体和非政府组织蜂拥而起，自力救济。

近年来，大马非政府组织开始扬弃过去的菁英式操作方式，逐渐建立起基层，并经营草根和社区运动 (Kua 2001)。另类的网络媒体兴起，也扩大串连和向下贯穿的能力，令其政治潜力不容忽视。政府当局有时也认识



到，非政府组织有利于社区建设和地方治理，因此在某些专业决策上，会选择性的采取合作或收编策略。

例如早年对非政府组织采敌视态度的首相马哈迪，在他任内以财政部长身份提呈的最后一份财政预算案中，也肯定非政府组织在社会福利和慈善工作上的角色，这多少意味著国家机关愿意承认非政府组织在协助政府分担治理责任的功能。在2004年的政府财政预算，当局为非政府组织提供9千640万元的拨款（New Straits Times, 13th September, 2003）。从政治层面理解，这也是拉拢非政府组织的策略，同时以资助亲官方的非政府组织的方式，来消解独立的非政府组织的影响力。

值得注意的是，非政府组织势必扩大政治参与，进而有助于调整政治文化。大马人民的政治文化倾向于臣属型文化（subject culture），以一种被动的方式介入政治，习惯视自己为驯服的客体而非积极的参与者。可是，非政府组织以议题和政策取向，又以小规模的组织动员行为，反可以凝聚更多有志愿精神和利他主义的热情参与者。像雪兰莪州白沙罗新村的社区反对迁校运动（白小保校运动），至本文撰写时已坚持近一千天，除了见证民间资源的支援，也发现社区意识萌芽和居民政治觉醒的积极转型。

1999年前后的政改运动（*Reformasi*）期间，见证了非政府组织的参与活力，它为传统和僵固的政党政治，带来许多新颖动员、结盟和辩论模式，以及新兴的思维和议题，让政治参与一时显现出多元和开放景观。例如过去界限较分明的40个各类组织，经串连后就成功组织了“反对内安法令联盟”。

除了一部份非政府组织以投入政党的方式伸展它们的影响，更多却是独立于政党以外介入政治过程。它们透过议题而结合，以倡议、宣导、游行、社区活动等等方式，创造新的政治改革论述，如“人民宣言”、妇女改革议程、“人民是老板”、“华团大选诉求”等。政府在安华事件后因人权践踏现象备受非政府组织质疑，结果促成国家人权委员会（Suhakam）在仓卒中成立。这种种发展令论者认为，大马社会已出现一种“非正式政治”（non-formal politics）的迹象（Loh 2002）。

非正式政治既超越政党之上，又不把焦点集中在选举政治。它不将改

革的动力和希望寄托在形式的程序民主，反而把心力贯注于日常的教育宣传和草根的参与。如此一来，它可以摆脱政党视野的局限和选举利益的政治考虑，一方面保留运动的理想性格和道德纯洁，另一方面却经由广泛的议题性结合，组织群众，对政治力周旋和施压。举例而言，在反对党和非政府组织对内部安全法令长期抗议下，国家人权委员会终于在压力声中，向政府建议应以“反颠覆法”（anti-subversion law）取代之（New Straits Times, 10 April, 2003）。

Jesudason (1993) 发现，大马人民在独立后即顺利取得公民权与参政权，不像西欧国家必须透过劳工和社会运动的长期斗争始能获取，这样的背景是造成大马公民社会无法壮大的原因之一。如今，非政府组织的政治化，是要在威权民主政体下找寻政治突破口的尝试，虽是不得不为的抉择，但前景荆棘满布。它对大马政治体系的冲击是明显的，惟具体成果仍待未来才能作出评估。

这里仅提出几点疑虑。首先，非政府组织应谨慎区分“政治化”和“政党化”的关系。政治化是任何公民组织皆可发挥的作用，无论是正式或非正式的“政治行动”，都是参与和介入政治过程的正常功能，但政党化则意味组织的行为倾向政党属性，或是成为政党的一部份。当前非政府组织走上政治抗议舞台，甚至投入政党参政，若与政党政治过份结合，长期而言可能损及自主性与独立性，而丧失监督功能和批判色彩，才是令人忧虑之处。

政党化发展的后果，若处理不当，在政党内部可能损及非政府组织与政党领导层的对等距离，在外部更会波及非政府组织与其他政党之间的关系。前者可以 ABIM、Chandra Muzzafar 与公正党的关系为鉴（两者皆先后淡出公正党）。后者则有当年董教总人士加入民政党，却与行动党关系恶化的例子，等到华教人士派员加入行动党，又与国阵的华人政党形同对立。

其次，我国非政府组织之间的分化，一如大马多元社会的分歧程度，同样复杂。目前非政府组织在许多政治议题的结盟，或与政党的配合，经常只是建立在一种最低共识的基础上，诸如在人权、基本自由和社会正义



等普遍原则（如废除内安法令、争取新闻自由等）。可是，在更加细密的制度设计和政治原则上，不是尚无共识，就是充满分歧，特别是涉及族群权益和经济分配，更加明显。如回教与世俗之间的辩论，或土著非土著的存废，都是未来政治冲突的可能焦点。

## 六、结论

虽然发展中国家的非政府组织令人有过多的期待，但独立自主的社会组织是否就是民主化进程中的一个主要变数呢？不少研究结果，提醒我们不应过份夸大非政府组织与民主化的关系，Hirschman 从对拉丁美洲的研究中发现，没有证据可以证明威权国家的瓦解与非政府组织的发展有直接关系（转引自 Clarke 1999）。Fowler（1994）对肯雅的研究也证实，非政府组织没有能力加速基本的政治变迁，进而，他认为非政府组织最多是“维持现状”而非“改变现状”。

其实，只有在国家机关的容忍和默许、政党与工会组织功能式微，以及国际社会的支持下，非政府组织才有发展及运作的空间，否则就受到结构、资源和政府法令的限制，妨碍它们发挥民主发展中介者的效能。

开启威权转型与民主化发展的动力，除了胥视社经结构条件的变迁，主要的动力还是来自大规模的社会动员，尤其是劳工运动以及具群众基础的反对运动，非政府组织的角色并非个中关键。不过，一旦完成政治转型，非政府组织对民主巩固（democratic consolidations）却能发挥积极的贡献。<sup>2</sup> 智利例子说明非政府组织有利于营造一个公民社会的环境，动员与组建社会力投身或参与公共事务，确保民主复苏，使民主转型得以巩固下来（Hojman 1990）。

八十年代大马非政府组织之所以兴起，主要是取代和填补了社会运动留下的角色，成为社会力的主要中介力量，但它们的出现也正反映出国家低弱的社会发展能力。而且，它们基本上仍受菁英取向的局限，笼罩在国家机关的半威权半民主阴影下求存，一直难于发展群众基础。在东南亚各国，大马非政府组织的规模与影响，远比不上菲律宾、泰国甚至近年的印尼。菲泰两国的非政府组织在乡区医疗、消除贫穷和人权工作上较有成

效，由于两国已开始民主化，民间组织在政策参与上也渐受尊重。

不过，近年促成大马非政府组织繁衍兴盛的原因，还有国际因素。由于本国公民社会缺乏经济和政治空间，在西方国家“扩散”民主的目标下，国际社会对非政府组织的直接补助，以及国际性组织相互串连现象，对发展中国家的民间改革团体来说恰好如同雨降甘露，显得特别重要。国际上对于民主巩固的促进，已经从它过去习惯上所依赖的公共性的、跨政府的影响管道，转移到私人性的、非政府组织的直接涉入（Schmitter 1997）。不过，这虽然使得非政府组织活跃起来，但国际援助者的外国身份，却使得国家机关产生怀疑与提防，造成两者新的冲突。

大马九十年代后期的政局发展也说明了，没有一个转化中的威权体制，就没有现在的非政府组织风潮。没有政治菁英分裂与斗争的需要，就不必向外制造政治机会，也不必向基层动员的政治需要。一旦没有政治动员，也就不会有现在所谓的公民社会的萌发与兴起。所以这个阶段的非政府组织运动风潮，若在巫统这一波政权危机得不到化解前，或现有国家与社会关系未获得重新调节的话，是不会停止的。在既有体制下，形式的民主并无法有效回应公民的偏好、价值与需要。惟有籍由民间自发力量，营造独立、自主的公民社会，让志愿组织等力量来推展公共事务，才能超越国家机关僵硬的限制。

## 注释

- 1 Chandra Muzaffar 为大马知名学者和人权活动家，曾任国民醒觉活动主席和马来亚大学文明对话中心主任，现为非政府组织公正世界运动（JUST）主席。蔡添强活跃于劳工人权活动，参政前是劳工资源中心（Labour Resource Centre）负责人。Irene Fernandez 则是妇运团体 Tenaganita 创办人。
- 2 关于民主巩固的定义是由 Linz（1990）所提出，他认为“在民主巩固的状态下，没有任何主要的政治人物、政党，或者有组织的政治团体、势力，或者建制机关想要以非民主的程序来获取权力，并且没有任何的政治建制或团体主张推翻经民主程序选出之决策者的决策行为，简单地说，所谓民主巩固就是民主程序必须被视为唯一权力游戏规则。”



## 参考书目

- ABDUL RAHMAN Embong 2002. *State-led Modernization and the New Middle Class in Malaysia*. New York: Palgrave.
- ALMOND, Gabriel A. and VERBA, Sidney 1965. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown.
- CLARKE, Gerald 1999. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. London: Routledge.
- CROUCH, Harold 1992. Authoritarian trends, the UMNO split and the limits to state power. In *Fragmented Vision: Culture and Politics in Contemporary Malaysia*, edited by Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah. Australia: Allen & Unwin.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis., 董果良译 1835 [1999]。《论美国的民主》，北京：商务印书馆。
- ELLIS, S. J. and NOYES, K. K. 1990. *By the People: A History of Americans as Volunteers*. San Francisco: Jossey - Bass Publishers.
- FISHER, Julie. 邓国胜, 赵秀梅译 2002。《NGO与第三世界的政治发展》，北京：社会科学文献出版社。
- FOWLER, Alan F. 1994. *Non-Government Organisations and The Promotion of Democracy in Kenya*. Ann Arbor, Mich.: University Microfilms International Dissertation Service, A Bell & Howell Co.
- FOX, Jonathan A. and BROWN, L. David (eds.) 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGO's and Grassroots Movement*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- FUNSTON, John 2001. Malaysia: developmental state challenged. In *Government and Politics in Southesat Asia*, edited by John Funston. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- 顾忠华 2001。〈公民社会在台湾的成形经验〉。陈祖为, 梁文韬编, 《政治理论在中国》。香港: 牛津大学出版社。
- HANSMANN, H. 1987. Economic theories of nonprofit organizations. In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by W.W. POWEL. New Haven: Yale University Press.
- 何启良 1994。〈“小开放”、“大开放”的思考〉, 《南洋商报》, 11月13日。
- 1995。《政治动员与官僚参与》。吉隆坡: 华社资料研究中心。
- HEYZER, Noeleen, RIKER, James V. and QUIZON, Antonio B. (eds.) 1995. *Government--NGO Relations in Asia*. London: Macmillan Press.
- HOJMAN, David E. 1990. *Chile: The Political Economy of Development and Democracy in the 1990s*. Pittsburgh: University Pittsburgh Press.
- 华社资料研究中心编 1991。《华团人士参政》。吉隆坡: 华社资料研究中心。

- JESUDASON, James V. 1993. *Statist Democracy and the Limits of Civil Society in Malaysia*. Singapore: National University of Singapore Department of Sociology, Working Paper Series No.119.
- KELLY, Philip F. 2003. Developing Dissent in Industrializing Localities: Civil Society in Penang and Batam in *Challenging Authoritarianism in Southeast Asia*, edited by Ariel Heryanto and Sumit K.Mandal. London: Routledge Curzon.
- KHOO, Boo Teik. 2003. *Beyond Mahathir: Malaysian Politics and its Discontents*. London: Zed Books.
- KORTEN, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and Perspectives*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- KUA, Kia Soong (ed.) 2001. *People Before Profits: The Rights of Malaysia Communities in Development*. Kuala Lumpur: Suaram.
- 林毓生 1996。〈中国传统的创造性转化〉，《历史月刊》，4月号：页 72-82。
- LINZ, Juan J. 1990. Transitions to democracy. *Washington Quarterly* 5: 156.
- LOH, Francis 2002. NGO's and non-electoral politics. *Aliran* 22(11/12): 2-9.
- MAUZY, Diane and MILNE, R.S. 1983/4. The Mahathir Administration in Malaysia: discipline through Islam. *Pacific Affairs*, Winter: 617-648.
- MEANS, Gordon P. 1991. *Malaysian Politics: The Second Generation*. Singapore: Oxford University Press.
- 1996. Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore. *Journal of Democracy*, 7(4): 103-117.
- MILNE, R.S. and MAUZY, Diane K. 1999. *Malaysian Politics under Mahathir*. New York: Routledge, p.113.
- NG, Tien Eng 2003. The Contest for Chinese Votes: Politics of Negotiation or Politics of Pressure? In *New Politics in Malaysia*, edited by Francis Loh Kok Wah and Johan Saravanamuttu. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- 潘永强 2003。〈华人政治轴心凋零失守〉，《东方日报》，4月15日。
- PYE, Lucian W. 1967. *Southeast Asia's Political Systems*. New Jersey: Prentice-Hall.
- ROGER, Marvin L. 1989. Patterns of change in rural Malaysia: development and dependence. *Asian Survey*, 29(8): 784-785.
- SALAMON, Lester M. and ANHEIER, Helmut K. 1995. *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. United Kingdom: Manchester University Press.
- SALAMON, Lester M. 1987. Partners in public services: the scope and theory of government-nonprofit relations. In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by W.W. POWEL. New Haven: Yale University Press.



- 1994. The rise of the non-profit sector. *Foreign Affairs*, 73(4): 109-122.
- SCHMITTER, P.C. 1997, 〈民间社会与民主的巩固：有关亚洲社会的十个命题与九项思考〉, 田弘茂、朱云汉、Larry Diamond、Marc Plattner 编, 《巩固第三波民主》, 台北: 业强出版社。
- 诉求工委会编 2002。《马来西亚华人社团大选诉求资料汇编》。吉隆坡: 诉求工委会。
- TAN, Liok Ee 1992. Dongjiaozong and the challenge to cultural hegemony 1951-1987. In *Fragmented Vision: Culture and Politics in Contemporary Malaysia*, edited by Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah. Australia: Allen & Unwin.
- 王名、刘国翰、何建宇 2001。《中国社团改革——从政府选择到社会选择》。北京: 社会科学文献出版社。
- 王振寰 1996。《谁统治台湾》。台北: 巨流。
- WEISBROD, Burton A. 1989. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- WEISS, Meredith L. 2001. Overcoming race-based politics in Malaysia: establishing norms for deeper multiethnic co-operation. In *Mahathir's Administration*, edited by Ho Khai Leong and James Chin. Singapore: Times.
- 叶瑞生 1996。〈谁来打造公民社会〉, 《资料与研究》, 第 22 期: 页 8-12。
- 祝家华 1994。《解构政治神话》。吉隆坡: 华社资料研究中心。