

東南亞政府與政治

張錫鎮／著

台大教授 李炳南^{博士}／主編



東南亞政府與政治

[比較政府與政治4]

張錫鎮／著

李炳南／主編

著 者／張錫鎮

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

總 編 輯／孟 樊

執行編輯／晏華璞

登 記 證／局版北市業字第 1117 號

地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6

電 話／(02)2366-0309 2366-0313

傳 真／(02)2366-0310

E - m a i l／ufx0309@ms13.hinet.net

印 刷／偉勵彩色印刷股份有限公司

法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師

初版一刷／1999 年 3 月

I S B N／957-8637-83-7

定 價／新台幣 400 元

郵政劃撥／14534976

南區總經銷／昱泓圖書有限公司

地 址／嘉義市通化四街 45 號

電 話／(05)231-1949 231-1572

傳 真／(05)231-1002

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

《比較政府與政治》

—叢書序—

我國於一九九六年召開了國家發展會議，針對總統直接民選後新的政治形勢需要，在中國國民黨和民主進步黨的合作主導下，通過了若干有關憲政改革的共識，其中與中央政府體制以及台灣省地方自治有關的主要部分，則於一九九七年七月，在新黨的杯葛退席下，由兩黨在第三屆國民大會第二次會議聯手推動入憲，兩黨並簽訂修憲協議書，同意就其餘未決的問題，另行研議修憲事宜。

一九九七年的第四次修憲，由於朝野三黨均有其制度偏好，加以國民兩黨主流派系在中央政府體制方面所支持的半總統制方案亦受到來自民間監督憲改聯盟和學術界關心憲改聯盟等學術團體的批評，因此，有關於憲政體制選擇的問題，乃成為當前台灣

學界與政界最為熱門的辯論議題，至今方興未艾。

我們相信，立憲主義的出發點就是有限政府，基於立憲主義所制定的憲法，最主要的目的就是要透過權力分立的制度設計來限制政治權力的濫作以保障人權，然而權力是無所不在的，政黨政治下的政治系統運作過程，並不全然是學說的推理或辯論，而是政治行動者的權力佈局和對抗競爭，正由於行動者之間錯綜複雜的合縱連橫關係，作為政治過程後果的憲政制度，往往在議題和特定利益的分割下，無法呈現為一理念的整體，甚至支離破碎、矛盾百出，人言各殊莫衷一是，令人無所適從。但也正因為立法或修憲過程本身即帶有濃厚的政治性和妥協性，吾人無法期待立法者或立憲者得遵循一定的理念而創造出完美無瑕的法典，但又因為法的本質本來就在追求應然秩序的和諧性、一體性，所以當吾人面臨實存的法典和應然的法理間的衝突時，就需要藉由法理的指導來重建實存的法秩序，並且設法在政治邏輯形成的法規則當中去認識與解釋法理。

而在參考其他各國憲政制度的同時，吾人亦必須認識到，現代的民主憲法，隨著制憲時不同政治理念和權力的交織，根本就難以逃脫民主政治所必然帶來的內在論理上的矛盾，如果吾人不能夠追溯各種制度細部規定的發生史，不能夠重返各國修憲的情境，去發掘形成憲政制度背後的政治邏輯，我們將無法理解，何以制度選擇與移植必須考量到各國的憲政傳統與政治文化，才不至於導致「橘逾淮為枳」的現象叢生。

我國自清末立憲運動以來，已歷經百年的憲政民主實驗，憲法文本不計其數，但是，直到九〇年代，我們才在台灣看到立憲

主義與民主化的一絲曙光，我國的憲政工程仍在進行當中，第四次修憲的完成，才是我們對〈憲法〉所規範的國家組織結構認識的真正開始，〈憲法〉正待我們透過理性思辨和政治實踐的不斷辯證、對話以賦予其生命。職是，此刻〈憲法〉正需要我們多方借鑒各國憲政經驗，以豐富我們的視野，補充想像與推理的不足，進而尋找台灣憲政發展的出路。

國內學界前輩對於比較政府的專門論著並不少，像鄒文海、薩孟武、劉慶瑞、羅志淵、張世賢等先進，都是箇中的翹楚。不過如果我們希望找到一套比較有系統、比較詳盡，並且針對當代各國政府體制與政治運作的實況有所評述的比較政府叢書，則似乎相當困難。因此，揚智文化公司這一套「比較政府與政治」叢書在台灣地區的出版，自然是本地讀者和研究者的一個福音，因為透過作者的新穎周全的資料、縝密細膩的整理、具體明確的論述和妙筆生花的文辭，讀者和研究者必然可以樂在其中地探知這門學科的全貌。當然，如果讀者和研究者想要研究特定國家的政治制度或特定制度的各國比較，也可以輕鬆地從本叢書中得到想要的資訊。因此我們可以肯定，這套叢書將是讀者的啟蒙良師，也是研究者的百科全書。

李炳南

謹述於台灣大學研究室

—自序—

整整七百年前，一部不朽的「遊記」使西方人第一次聽說了東方。該遊記的作者就是那位旅居中國十七載的義大利旅行家馬可波羅。他的遊記第一次把東方文明昌盛的訊息傳到了西方。這本來可以成為東西方友好交往和相互學習的開端，然而卻相反，為西方揭開了「地理大發現」和對外征服的序幕。

那些西方的冒險家們垂涎欲滴地將目光盯在了東方。印度和印度以東的地區成了他們獵取的首選目標。後來，散布在這片地區的衆多王國便開始一個接一個地從地球上消失了。今天叫做東南亞的這塊地方幾乎全部成了西方的一部分。

在後來的數百年間，人們似乎忘記了這裡曾是一個獨立的地區。除了把香料和寶石源源不斷地從這裡運往西方以外，沒有誰

再注意它的命運。

本世紀四〇年代，在太平洋發生的那場戰爭驚擾了西方人在這裡的統治。於是，這一地區再次引起了世界的關注。但是，贏得最後勝利的，不是發動戰爭的日本人，也不是試圖重新奪取這塊土地的西方人，而是東南亞人自己。因為他們最終擺脫了附屬地位，真正成了自己的主人。

六〇年代，另一場戰爭在印度支那爆發了。這就是把許多國家牽連進去的越南戰爭。這場戰爭結束不久，七〇年代末，又爆發了一場印度支那戰爭。東南亞再次吸引了全世界的注意力。

當這些戰爭還在進行的時候，另外一些東南亞國家正在悄悄地創造著一個經濟奇蹟。首先是新加坡的經濟起飛，而後是泰國、馬來西亞經濟崛起，接著，菲律賓和印尼也相隨其後。八〇年代乃至九〇年代的前半期，這些國家的經濟持續高速增長，於是，東南亞被譽為世界上經濟最富活力的地區之一。這一發展奇蹟又使東南亞成為世界注意的焦點。投資商蜂擁而至，政治家接踵而來，學者們對該地區的研究興趣也日益高漲。一時間，東南亞成了一顆地區明星，光彩奪目。

然而，恰恰在這如日中天，春風得意之際，一場迅雷不及掩耳之勢的金融危機在泰國爆發了。風暴迅速席捲了幾乎所有的東南亞國家。頃刻間，數千億美元的財富化為烏有，經濟發展的水平倒退了若干年。禍不單行，經濟危機又引發了一連串的政治動盪和衝突。

這次震盪對東南亞的打擊是巨大的，然而，它並未因此而被忽視和冷落，相反，更引起了世界的密切關注。人們開始從新的

視角和更深的層面思考東南亞的成功和失敗，尋求新的出路和未來。

東南亞似乎注定令世界定期對其表示關注。由此，我們可以斷定，不論過去還是現在，東南亞在世界上始終享有重要地位。

今天，當人們反思東南亞經濟成功和失敗的時候，不可能不去探討其政治因素。實際上，衆多的研究表明，不論先前的成功還是今天的失敗，都與東南亞各國的政府和政治有密切關係。因此，一部論述東南亞政府與政治的書對於更深刻地認識該地區的發展道路和模式有重大意義。

政治是全部社會生活的集中表現。不研究東南亞國家的政治就不可能準確認識、預測它們的社會發展的方向和道路。對東南亞政治的研究有助於我們對其社會的總體認識和把握。

在經濟全球化和地區一體化的今天，世界已變成相互聯繫的整體，你中有我，我中有你，大家已經變成生活在同一個地球村的村民。村民們已經心心相連，息息相通。今天，在別國發生的事已不再是純粹他人的事了。安全、發展、合作、環境……所有這些問題都需要全體村民共同思考，同心協力，聯手解決。

在這個地球村中，東南亞是中國的近鄰。中國與東南亞統屬東亞國家，在文化價值觀方面有相通之處，而且有上千年的友好交往史。今天，當我們面臨共同挑戰的時候，中國和東南亞必須成為好鄰居、好伙伴，必須增進了解，加強互信，共同維護地區安全與穩定，促進地區的發展與繁榮。

要做到這一點，對中國人來說，掌握一定的東南亞知識是必不可少的。我希望這部《東南亞政府與政治》能幫助台灣海峽兩

岸的中國人進一步認識和了解我們的近鄰。

新世紀的腳步聲已經迫近。人們寄希望於未來，期待著本地區有一個和平、發展、繁榮的盛世。如果本書能為此起到微薄的作用的話，作者將感到無限快慰。

本書能與讀者見面，首先應當感謝台灣揚智文化事業股份公司全體員工，特別是孟樊先生為此書的出版所付出的辛勤勞動。其次，還要感謝北京大學學報主編龍協濤教授對本書的寫作所給予的關心和支持。最後，我還要向我的妻子紀淑琴女士表示誠摯的謝意，多年來她一直全身心支持、關心、幫助我從事我的學術研究。

張錫鎮

於北京大學燕北園

—目錄—

叢書序 i

自序 v

第 / 章 東南亞概覽 1

第一節 地理環境 1

第二節 人口和民族 4

第三節 宗教和文化 8

第四節 歷史概貌 12

第五節 獨立後的政治發展 33

第2章	政府體制和文官制度	63
第一節	越南和寮國的人民代表制	64
第二節	柬埔寨、泰國和馬來西亞的君主立憲制	72
第三節	印度尼西亞和菲律賓的總統制	84
第四節	新加坡的議會共和制	92
第五節	汶萊的絕對君主制	97
第六節	文官制度	100
第3章	政治權力結構	123
第一節	政黨制度	124
第二節	軍隊與政治	162
第三節	宗教勢力與政治	193
第4章	國家意識形態和政治文化	229
第一節	緬甸的社會主義和政治文化	230
第二節	泰國的政治文化	249
第三節	具新加坡特色的民主社會主義	253
第四節	印度尼西亞的國家意識形態和政治文化	261
第五節	馬可仕時代的菲律賓國家意識形態	293
第5章	民主和人權	309
第一節	民主政治的失敗與復興	310
第二節	大眾參與和選舉	321
第三節	人權狀況	339

第 6 章 國際關係 353

第一節 東南亞國家聯盟 354

第二節 東南亞與大國的關係 376

註釋 421

參考書目 435

第1章

東南亞概覽

東南亞，是當今世界上，尤其是第三世界少有的地區明星。它高速增長的經濟活力，長期穩定的政治秩序，以及迅猛發展著的區域一體化趨勢，正在引起全世界的廣泛矚目。

本章將從地區整體的角度，概要地介紹東南亞地理環境、民族構成、文化傳統、歷史變遷，從而為認識當代東南亞政治展示一幅大背景。

第一節 地理環境

今天的東南亞地區，在第二次世界大戰以前有各種不同的稱謂。古代的中國人曾稱該地區為崑崙、南海、海南，後來又稱南洋。日本人也稱南洋。西方人最早曾以東印度（East India）泛稱印度和印度以東的半島和群島。後來，又有遠印度（Farther India）、大印度（Greater India）等稱謂。以上所有這些稱謂有一個共同之處，即沒有一個準確嚴密的區域界定。因此，它們究竟包括哪些國家，並不明確。

直到第二次世界大戰期間，英國海軍上將路易斯·蒙巴頓爵

士 (Lord Louis Mountbatten) 率領盟軍在印度新德里建立了自己的司令部，「東南亞」才正式作為一個地區概念，用於他的司令部的名稱「東南亞盟軍最高司令部」。這以後，東南亞一詞便成了有準確內涵的地理概念。這就是印度、斯里蘭卡以東，澳大利亞以北，巴布亞紐幾內亞以西，中國以南廣闊的半島、群島及其海域。這一地區共有十個國家。在半島（即中南半島）上，有越南、寮國、柬埔寨（這三個國家所構成的地區，傳統上稱印度支那，即Indo-China）、緬甸、泰國、新加坡以及馬來西亞的大部分（即西馬）。海島部分包括印度尼西亞、菲律賓、汶萊和馬來西亞的兩個州（沙勞越和沙巴，即Sarawak和Sabah，合稱為東馬）。

中南半島位於印度洋和南海之間，北部與中國的西藏、雲南、廣西接壤，由北向南延伸，直至赤道附近。其南部的狹長地帶又稱馬來半島。整個中南半島北高南低。北部地區海拔高過三千五百公尺以上。主要山脈河流多呈南北走向。許多山川河流均由中國境內向南延伸。半島東側的長山山脈沿越、寮、柬三國邊界蜿蜒而下，直抵越南南部，長達一千公里。半島的中部諸山脈為中國橫斷山的餘脈。半島的西側山脈則是喜馬拉雅山的南延。主要河流均起源於中國西南山地。半島上最大的河流湄公河（Me-kong）的上游為中國的瀾滄江；薩爾溫江（Salween）上游是中國的怒江；紅河（Hong Ha）和伊洛瓦底江（Irrawaddy）的源頭也在中國境內。這些大河在入海口形成沖積平原和河口三角洲。著名的湄公河三角洲、湄南河（Mae Nam Chao phraya）三角洲、伊洛瓦底江三角洲、紅河三角洲都是中南半島上廣袤肥沃的平原地區。

構成東南亞海島部分由無數大小群島組成。其中最重要的有大巽他群島 (Greater Sunda)，包括蘇門答臘 (Sumatra)、爪哇 (Java)、加里曼丹 (Kalimantan)、蘇拉維西 (Sulawesi) 等主要島嶼。菲律賓群島，包括呂宋 (Luzon) 和民答那峨 (Mindanao) 等主要島嶼。較重要的群島還有摩鹿加 (Maluku)、努沙登加 (Nusa Tenggara) 等。此外，東南亞的海島部分還包括伊里安 (Irian) 島的西半部，即印尼的西伊里安地區。東南亞海島地區山嶺縱橫，地形崎嶇，位處於火山活動地帶，火山的頻發造成了大量的火山灰土壤，從而有利於農作物的生長。

東南亞大部分地區處於南北回歸線 10° 之間，屬熱帶地區。除中南半島部分高山地區有較大的溫差變化以外，其他大部分地區全年高溫，年均氣溫在 25°C 左右。中南半島絕大部分地區和菲律賓北部屬季風氣候，一年氣候有兩季之分，即雨季 (5~10月) 和旱季 (11~4月)。馬來半島和大部分海島地區分布在赤道地帶，全年氣溫高，降水量大，屬熱帶雨林氣候。溫差極小，全年平均溫度在 25°C 以上。

東南亞是世界上物產和自然資源最豐富的地區之一。在高原地區有茂密的森林，盛產柚木、楠木、紫檀木、鐵木、烏木等名貴木材。緬甸以盛產柚木著稱。在熱帶雨林地區盛產各種熱帶經濟作物。橡膠、椰子、金雞納霜、馬尼拉麻、胡椒的產量均占世界產量的90%左右。其他經濟作物如棕櫚、茶葉、木棉、甘蔗、香料、咖啡，也在世界總產量中占有重要地位。此外，作為主要農產品的大米，也是東南亞，特別是泰國、越南的重要出口品。

東南亞的礦產資源種類繁多，儲量豐富。其中，錫、鎢、鉛、銅、鉻、鐵、石油、寶石最為著名。馬來西亞為世界上第一大錫

出產國。這裡還有三個石油出口國：汶萊、印尼和馬來西亞。

由於東南亞的地理位置，其戰略地位極為重要。該地區處在大西洋和太平洋，亞洲和大洋洲之間的十字路口，是世界海空運輸的重要樞紐地帶之一。自古以來，這裡就是東西交通的必經之地，被稱為「海上絲綢之路」。連接太平洋和大西洋的麻六甲海峽是東西交通的要衝和咽喉。此外，巽他海峽和龍目海峽也是重要的國際交通要道。東南亞各國環繞的南海海域更是四通八達的海上交通幹線的交會區。正因為這種特殊的戰略地位，在第二次世界大戰以後的整個冷戰時代，這裡成了熱戰、冷戰的前緣，也是各大國勢力爭奪滲透的對象。隨著該地區經濟的迅速發展和地區一體化程度的提高，其戰略地位更加突出。東南亞正在世界政治舞台上扮演愈來愈重要的角色。

第二節 人口和民族

一般認為，現代東南亞大多數人口和民族的先祖來源於中國的西南各地。正如中南半島的主要河流發源於中國奔流南下一樣，東南亞人的祖先也沿著這些河谷逐步向南遷徙。但是，這種人口的遷徙和流動是如何展開的，學者們有不同的看法。有一種較普遍的看法認為，東南亞最大的種族馬來人是來源於中國的南部。這些古人類是分兩批向南遷徙的。①第一次發生在西元前2500年左右，這些人被稱作「先驅馬來人」（Bato-Malays），帶有明顯的蒙古人種的特點。他們帶來了新石器時代的文明。他們先是在中南半島定居下來，隨後向周圍的海島遷徙。到了西元前300年左右，第二批來自中國南部的人進入了東南亞。這些人被稱作