

內安法令(ISA)四十年

Forty Years under ISA

辜瑞榮編著

By Koh Swe Yong



朝花企业出版

《马来西亚历史的另一面》系列二

内安法令（ISA） 四十年

FORTY YEARS UNDER ISA

辜瑞荣編著

BY
KOH SWE YONG

朝花企业出版
WASASA ENTERPRISE

《马来西亚历史的另一面》编辑委员会

系列二责任编辑委：万家安、李立安、伍安

执行编委：（按姓氏笔划为序）万家安、古文煌、伍安、李尚、
李立安、祝俊雄、张永新、张发起、洪旭涯、汤毅、
谢爱萍博士、辜瑞荣、蔡添强。

编委：王开焕、邓玉兰、邓耀增、刘东明、刘子龙、许全钦、许金龙、许博义、吴维湘、麦翔、李群熙、李海洲、李秀华、李儒森、陈炳新、陈进丰、陈群民、陈世民、张北生、张文健、高叔平、莫桂梅、黄展南、黄应清、黄海秋、程国强、傅进德、谢仗先、杨潘照、杨坤木、杨静来、彭佛生、蔡检年、锺日清、廖森辉、戴经达。

法律顾问：谢春荣、陈泽玉。

出版：朝花企业

Wasasa Enterprise
1068-1, Jalan Sentul,
51000 Kuala Lumpur.

封面设计：叶玉佩

承印：永联印务有限公司

Vinlin Press Sdn. Bhd.
(Co. No. 3558/75)Tempatan 25680

出版日期：1999 年 10 月

ISBN：983-99456-1-0

定价：平装 RM 25.00 精装 RM 50.00

版权所有 翻印必究

本书献给

**为抵抗殖民侵略
为争取国家独立民族解放
为反殖反帝反霸权
为争取民主人权社会公正
而
英勇牺牲
被监禁
被剥夺公民权
被驱逐出境
被流放
的各民族人士**

总序

编委会

我们曾经走在崎岖黑暗的路上，大家怀着同样一个希望，朝着有曙光的方向不停地前进。

我们曾经留下许多痕迹，那是由理想、热诚、欢腾以及愤慨、挫折、血与泪编织而成却无法抹去的历史片段。

我们决定把我们走过的路，留下的痕迹展现出来，不再被刻意隐瞒和遗忘；让它对那段由于拥有权势而任意裁剪制造出来的“独立建国史”，作出应有的纠正和补充。

这就是《历史的另一面》。

当年，各族、各阶层人民，曾经来自四面八方，汇集成一股强大的力量，掀起了民族民主解放运动，在各个领域，如学运、工运、农运、文教及其他各行各业，通过各种斗争进行反殖、反帝，宣扬社会主义运动等等，目的只有一个，就是为了争取独立和建国，更重要的是，为了建立一个公平、合理的多元化社会。

殖民主义者的本质，贪婪和残暴，对殖民地人民进行残酷地剥削、压迫和奴役，搜刮天然资源和榨取廉价劳工，如遇到不合作或反抗，就进行镇压，甚至屠杀。当年，老奸巨猾的英殖民统治者更是魔高一丈，把欺骗、离间、分化、收买、渗透和颠覆作为统治的另一手段。于是，我国人民面对不断的逮捕、监禁、驱逐出境，将乡村无辜人民杀害却嫁祸别人，几十万人民百姓被驱离家园而赶入大型集中营——新村里，许多团体被查封，新闻被封锁，群众议论

被压制，限制民族语文教育发展，而强制推行宗主国的奴化教育。另一方面，豢养叛徒走狗渗透社团和学府，专搞破坏和颠覆活动。英殖民统治者曾得意地夸耀，当年他们在马来亚最成功的功绩，就是建立了新村（把人民百姓集中起来，用铁丝网围着，一入夜即戒严，进出口处只有一个，容易监视每个人的行动），和分化民族间的团结关系及破坏反抗组织。

但是，尽管英殖民统治者采取任何手段进行镇压，仍是无法阻止人民持续不断地进行反抗和斗争。

英殖民统治者一方面要应付马来亚共产党的武装斗争，另一方面也穷于应付人民百姓的不断反抗，在经济利益方面也遭受重大损失。再加上二战后的国际形势，所有殖民地人民都掀起了一片独立解放斗争的浪潮。殖民主义者眼看大势已去，再也无法压制人民的斗争和要求，独立是迟早的事。在面对种种困忧下，不得不改变和放弃对马来亚的直接统治。英殖民统治者事先作了安排，培养一批封建贵族、官僚买办阶级、亲英殖民主义份子，准备把政权交给他们。因此，马来亚的独立，不管通过什么方式得来，促成独立的背景和因素却是异常明显的。尽管本国的封建贵族和官僚买办攫取了广大人民的斗争成果，夸夸其谈，说什么：“独立是谈判得来的，不费一枪一弹，不流一滴血。”其实，这只不过是一个刻意编造的谎言！

独立后，国家的社会面貌并没有任何改变，百分之百靠拢殖民地主义和帝国主义，国内继续使用〈紧急法令〉及后来的〈内安法令〉，不断进行逮捕、监禁，禁止罢工、结社、言论自由；压制民族文化、出版事业（禁歌、禁书、禁舞等不胜枚举），摧残民族语文教育，刁难公民权申请等等；在经济方面，完全继承殖民地时期的衣钵，丝毫没有发展民族经济的迹象；对在独立斗争时期的牺牲品之一的“新村”，不屑一顾，任其自生自灭；对因参加抗英活动而被英殖民统治者扣留监禁人士，继续作无限期监禁等等。所有这一切在说明了，独立后接掌政权的联盟政府只是取代英国，采取同样手

法统治马来亚罢了。因此，人民普遍不满；认为要建立一个完整独立、自由民主的国家，就必须继续斗争，直到取代联盟政府为止。

联盟政府时期的在野党有：马来亚人民社会主义阵线（简称社阵），国民党、回教党、马来亚人民进步党、马来亚党等。

社阵于 1957 年 8 月 31 日（独立日），由劳工党、人民党、社会主义青年同盟（简称社青，于 1958 年被联盟政府封禁）组成。后又得新成立的国民议会党加入。当时提出社会主义的主张，反对种族主义，照顾中下层人民的利益。在政治经济上，标明要摆脱殖民地阴影，维护民主、人权，发展民族经济；在国际上采取中立立场，特别是在亚洲地域，主张与各国发展友好关系；列举五一劳动节为公共假期等。

然而，这些主张却被联盟政府视为“亲共”，是配合马来亚共产党的“统一战线”，因而，社阵遭受联盟政府的不断镇压，除了大量各级干部被逮捕和长期监禁外，还进一步封禁各地支部。

社阵的组织在当时高压政策之下而消失，然而，社阵在当时所提出的一部分主张，却受到国阵政府的默默认同，并且付诸实施。如承认五一劳动节，并列为公共假期，提高工人福利，提升教育水平，反对依赖西方列强，与中国及亚洲各国建立友好关系等等。

当然，社阵还有大部分主张：如切实的民主、维护人权、公平对待各族人民、公平分配经济成果，公共企业国有化等政策尚未落实和实现，有待我国人民，特别是年轻的一代进一步去探讨和争取。

《历史的另一面》是一面鲜明的旗识，尽量做到使历史恢复本来面目和完整。历史的任务，承前启后，因此，她也是一面未走完的历史标志。

X X X

《历史的另一面》的筹备工作，从 1996 年 10 月开始，于 1997 年 6 月 7 日组成编辑委员会，委员来自半岛各地，大多数是曾经经

历过独立建国斗争的参与者，也有〈紧急法令〉和〈内安法令〉下的受害者，此外，也有多位是年轻社会工作者。

“历史的另一面”的编写，是一项艰巨的工程，特别是在某种环境底下，史料的储存和来源都有一定的局限，更增加了工作的困难。尽管这样，我们恳切希望集腋成裘，希望更多的人或积极参与编委工作或提供作品，或提供所收集储存的资料：如文件、图片、相片等（由于1963年后马来西亚的成立，我们须要收集的资料也包括东马的砂劳越和沙巴）。

万事起头难，再难也要克服，这是我们的传统。既已起步，就得走下去，直至《历史的另一面》完整地公诸于世。愿以此与大家共勉之。

1998年9月

序

争取废除〈内安法令〉

——健全我国公正、民主、法治

·杨培根·

〈内安法令〉是我国〈1960年国内安全法令〉的简称。有人把这项法令译为〈内部治安法令〉。主要是因为它的英文名称是 Internal Security Act (ISA)。为了方便起见，且把它称为〈内安法令〉。

1 原有目的：应付马共游击战

〈内安法令〉的产生，和马来亚共产党所进行的游击战争和武装斗争等活动，息息相关。1948年，鉴于当时的政治形势所迫，马来亚共产党放弃了和平斗争方式而转入地下，在全马来半岛的原始森林向英殖民统治者展开武装斗争，进行游击战。

为了应付这场游击战争，英殖民统治者颁布了〈1948年紧急条例法令〉(Emergency Regulations Ordinance 1948)，宣布全国进入紧急状态。这个紧急状态，实施了12年，到了1960年7月31日才正式解除。虽然，紧急状态已解除，不过，马共的游击战争并未结束。为了应付这场持久的游击战，就在紧急状态结束的第二天（1960年8月1日），国会通过的〈内安法令〉就开始正式生效。这项法令取代了〈紧急条例法令〉，因此，从39年前实施至今的〈1960年内安法令〉，其目的是明显不过的了，那就是：为了应付马来亚共产党的武装斗争和游击战，而并非为了其他目的。

武装斗争和游击战，而并非为了其他目的。

在这方面，1960年6月21日，当时的副首相兼内政部长敦拉查曾在国会中表明，〈内安法令〉的通过，是为了应付共产党的颠覆活动。这项法令的目的，从来就没有在国会中改过。它从来就不是对付其他异议份子或其他犯罪份子的执政工具。

2 〈内安法令〉的“异化”

可是，这些年来，〈内安法令〉已被当权者当作是排除异己的政治工具。这项法令的条文，被滥用来进行无审讯扣留。也就是说，在这项法令下，任何人都可被长期扣留，却没权要求公开审讯。当政者完全不需要在公开法庭证明被扣留者犯了什么罪，只要抬出ISA这个名堂，就可以无限期地扣留任何人。

从非西方民主的角度来看，这就印证了如〈内安法令〉这类法律，是统治精英压制人民的国家机器的一部分。

从西方民主的角度来看，这项法令是不符合法治精神，而严重违法法治观念的严峻法律。法治的一个基本原则是：任何人都是清白的，除非控方能证明他有罪。

3 ISA 的中心思想

〈内安法令〉的中心思想是：不必在公开法庭证明某人有罪，就可以长期扣留。首先，可扣留60天，以“协助调查”。接着，在内政部长命令下，可扣留两年，而这两年的扣留期限可无期限地“更新”或延续下去。这种不人道的法律和民主法治精神是完全背道而驰的。

辜瑞荣君在本书中先用大量报章和杂志的资料，来说明1960年当时，执政党和反对党，以及民间对〈内安法令〉的看法和评语。双方提出了支持和反对的论据。

总的来说，舆论大都倾向于反对〈内安法令〉。

第二章〈大逮捕〉相当详尽地叙述了60年代至90年代在〈内安法令〉所陆续进行的大逮捕情况。辜君尽其所能把历来未被逮捕和扣留者的名单列出。这不失为一份有分量的参考资料。

如果辜君能在这本册子的第一部分把什么是〈内安法令〉交代清楚，作些文字的介绍，或许会使这本书更为完整。

4 应“废除”？还是“检讨”？

应“废除”〈内安法令〉，还是“检讨”〈内安法令〉？这个问题，前些时候，还显得莫衷一是，目前看来已有定论：应该废除〈内安法令〉的提法已被普遍接受了。这是为什么呢？

那是因为，经过一段时间的探索和研究，多数人认为，只有废除〈内安法令〉才能彻底解决“无审讯扣留”的问题。“检讨”〈内安法令〉并不一定能达到这个目的。

主要的原因在于这项严峻的法令，无论任何检讨和修改，都不能取消“无审讯扣留”不符合民主法治的基本原则。

一个国家要奉行民主法治，就得遵循一定的基本原则，其中一项就是：不可随意判定某人有罪而惩罚他，除非他获得公平合理，公开审判的机会。没进行公开审判，就不能将他定罪，继而惩罚他（如：任意扣留他，或长期把他监禁起来）。这就是所谓“无审讯扣留”。〈内安法令〉不合理的基本精神实质就在这里。

5 如何消除这项无审讯扣留的法令？

如果只是加以检讨的话，有人提出的解决办法，可能是要求缩短扣留期限，如两年的扣留期限改为“6个月”，而不一定会要求“废除”〈内安法令〉。

这么个解决办法，能彻底解决无审讯扣留这个问题吗？

一定是不能，因为不论如何缩短扣留期限，那仍然“无审讯扣

留”。同时，扣留期限虽然缩短了，但扣留期限仍然可以无休止地如半年又半年加以延长。这么一来，当权者要扣留人长达 10 年 20 年，完全不成问题。

或许，另一些人会提出加强法院的“司法审查”权力，以确保当权者以“合法的”程序来扣留和逮捕人。但是，这还是“治标不治本”的作法。因为它仍旧不能解决“无审讯”的基本问题。

不管法官的“司法审查”权力增强了多少倍，〈内安法令〉的核心内容——无审讯扣留的实质——完全不能解决。

如果“检讨”结果是，应废除〈内安法令〉，那不是绕了一个大圈走回原处。那就不如直接要求废除好了。

既然“检讨”〈内安法令〉丝毫不能触动法令“无审讯扣留”的核心内容，那么，结论是明显不过的了：应要求立即废除〈内安法令〉，那才是一劳永逸，彻底解决“无审讯扣留”。

6 近年来反对 ISA 势力日益高涨

近几年来，〈内安法令〉屡被滥用。有些行政长官无视〈内安法令〉的原有目的，甚至“振振有词”地为他们滥用这项法令的不合法行为进行辩护。这就引起了各方面的密切关注。

律师公会酝酿了两年，终于在去年（1998）12 月 10 日国际人权日，向首相提呈了“应废除无审讯扣留法律”的备忘录。

最近（1998 年 9 月 2 日），前副首相兼财政部长安华先在〈刑事法〉下被扣留，旋即又在〈内安法令〉下被扣留。随后却被控以贪污等刑事罪。这事件发生过后，引起了社会人士，尤其是马来中产阶级的不满。由此而导致反对势力大联盟“民主运动”（Gerak）的产生。Gerak 的成员包括了反对党（人民党、行动党、回教党、马来西亚社会主义党等）和非政府组织（如“人民之声”Suaram 等），以及支持安华的巫统党员等。

这是我国历史上，首次出现了为“反对〈内安法令〉”而组成的反对势力大联盟。这说明了，近年来，当权者滥用〈内安法令〉下的专横权力，已经达到了惊人的程度，而导致了“官逼民反”地步。连两位巫统国会议员，也在国会中表示反对 ISA。

反观 60 年代至 70 年代，反对〈内安法令〉的声音，基本上来自左翼政党。

小结

可以这么说，今天，鉴于〈内安法令〉下无审讯扣留的专横权力屡被滥用，这就促使更多人士深一层了解这项法令是不符合民主法治精神的，所以要求立即废除它。

也就是这个缘故，近期，要求“公正、民主、法治”的呼声，得到了各方面人士的热烈响应。要求废除〈内安法令〉的声音，此起彼落。

南非种族政权施政时，也曾经采取过我国类似的〈内安法令〉来对付政治异己，如南非卸任总统曼德拉及其政党——“非洲国民大会”（ANC）的领导人及成员。

然而，今天，“非洲国民大会”执政了，曼德拉当上总统后，就把〈内安法令〉废除了。马来西亚人民，是不是应该向南非人民学习，废除 ISA，走上健全我国“公正、民主、法治”的道路？

1998 年 3 月

序

·谢春荣·

我国的内部安全法令是在 1960 年，由国会修宪增加防范性扣留权力条文之后通过的，至今已近四十年。

在这近四十年期间，民间反对内部安全法令的声音，从未间断过。在法令下被扣留的人士，难计其数，来自各阶层、各种族及各党各派。这些人士都是在“威胁国家安全”的罪名下被扣留，也大都都是政治压迫受害者，但是，马来西亚政府这种假借合法手段进行的政治压迫，在世界上是无人出其右的。恶名昭彰的南非，在很早以前就已废除类似的恶法，而我国的内安法令到目前为止，非但没有被限制或废除，且其被滥用程度更有不断扩大的隐忧。

1960 年内部安全法令所赋予的防范性扣留权力，让内政部长有权以“威胁国家内部安全”为理由，在无需审讯的情况下，将一个人扣留 60 天。60 天过后，内政部长在认为必要的情况下，可无限期地继续扣留，直至他被认为不再对“国家内部安全”有危害为止。在新加坡，谢太宝就在同样的内部安全法令被扣留了二十多年。

人们之所以反对 1960 年内部安全法令，主要是它允许无审讯的扣留。在一个民主、法治国度里，任何人都有在法庭内辩解的权利；任何人都不能在未经法庭审讯之下被定罪。而只有法庭有权在公平审讯后，对某个人定罪并施以刑罚。内政部警察作为执法者，是没

有法庭的这种权力的。在一般的刑事程序内，警察有扣留某一个公民以进行调查某个罪案的权力，但这种权力是受到法庭的审查及监督的。警察实际上只有将一个人扣留不超过 24 小时的权力，至于延长扣留期，却是法庭的权力，所以刑事程序规定，警察若要延长扣留，必须在 24 小时之前向法庭提出申请。但内安法令却剥夺了法庭对内政部人员及警察的监督权力，让内政部长在无需接受法庭监督和审查的情况下，将一个人继续扣留至他认为满意为止。

这正是内安法令最大的祸害：让内政部长集行政及司法权力于一身，使政府对人民的政治迫害无需接受法庭的审查。虽然部长是以堂而皇之的“国家利益”或“国家安全及公共秩序”的名堂扣留人，但是，实际上他是以执政党的政治利益来考虑。近四十年的内安法令充分证明，扣留的人士大都是与政府持不同意见的异议人士，所谓“威胁国家安全”的罪名，其实是执政党镇压反对声音以巩固本身政权的借口而已。

内安法令防范性扣留权力，其实是一种只适用于非常时期。联盟政府（国阵政府的前身）在 1960 年在国会建议修宪以通过内安法令时，唯一的理由是反共。但与此同时，在 1960 年 7 月 31 日宣布结束因共产党武装活动而实施的紧急法令。既然我国在 1960 年已结束紧急法令，为何又通过这样的非常法律呢？共产党的存在，不能成为理由，因为在一个民主的国度里，人民享有政治信仰及结社的自由。而 1955 年的华玲谈判的史料揭露，当时的马来亚共产党已有意放弃武装斗争，争取成为合法的政党。另一方面，内政部也在 1960 年宣布，撤退到泰南的马来亚共产党已毫无作为。从这些史实来看，内安法令当时通过的理由，其实是很牵强的。但是，很多人包括反对内安法令的人士，都忽略了这段史实，他们认为内安法令在 1960 年被通过是可以接受的，虽然他们反对在今天这个和平时期实施这个非常法令。

其实从法令本身的设计来看，可以见到联盟政府当时是居心不良。根据内安法令第八条文，任何人若被内政部长认为其行为已

“威胁到马来西亚的安全或公共服务的维持或经济活动”，都可以被内政部长扣留不超过两年。这样的一种扣留理由，其涵盖面是很广泛的，几乎任何行为都可以构成第八条文的理由而被内政部长扣留。假如联盟政府真的是为了对付共产党武装革命，它可以将内安法令的应用，限制在这个范围里，但是，他们却显然的没有这样做。因为假如内安法令只被局限于对付共产党的暴力活动，今天它也不可能被用来对付议会民主的反对党、异议份子、华教界人士、非政府组织成员及反共的回教激进人士了，而从安华事件来看，内安法令更变成了清除党内异议份子的武器。

这本史料的编写，其最大的义意是在于展现历史的真面目。它虽然编写得有点仓促，但可以让我们了解在过去的四十年，内安法令如何不公正地被政府利用来镇压国内的反对声音。

这本书也是民间反对内安法令的另一项努力。此法令会不会被废除，无人知晓，而从近日国阵议员要求加强内安法令的实施的情况看，我们的国阵政府绝不会大发慈悲——废除内安法令。我们还需继续努力！

是为序。

序

历史规律不可侮

· 麦翔 ·

——群过去为共同的社会理想而斗争的友好，相议出版《历史的另一面》系列，这个决定是十分有意义的，而且是十分必要的。时间相隔半个世纪之久，今天若不把当时的史实记载下来，恐怕就会湮没散失，被人遗忘，甚至被人歪曲颠倒，独占历史舞台。正如在政府学校课本上的所谓“正史”中，历史就是这样被颠倒着的。这个系列丛书就是要把已经被颠倒的历史，重新颠倒过来，以还其真实面目。

二次大战后，人类进入一个伟大的时代，国家要独立，民族要解放，人民要民主，汇成了一股摧枯拉朽的巨大洪流。被削弱了的帝国主义，已不能按照旧方式统治这个世界了。在当时的马来亚，随着反法西斯战争的胜利结束，赶走了穷凶极恶的日本军国主义后，各族人民盼望苦尽甘来当家作主。这个可能性，当时确实是曾经存在着的。但是，这个历史的转折点，却被重新君临马来亚的英殖民主义者“扭转乾坤”，盗窃了人民用血泪和生命换来的战斗成果，政权落入被培植起来的贵族、官僚集团手中。这就是“默迪卡”的历