# 馬來西亞政權轉移與馬中關係之評析

陳宗巖*

2018 年 5 月 9 日在馬來西亞第十四屆國會大選中，由總理納吉（Najib bin Abdul Razak）所領導的執政聯盟國民陣線（Barisan Nasional，簡稱「國陣」）落敗，在 222 國會議席中僅獲得 79 席，結束自 1957 年馬來西亞獨立至今，國民陣線的長期執政。而由前首相馬哈地（Mahathir bin Mohamad）所引領的希望聯盟（Pakatan Harapan）與其合作政黨沙巴民族復興黨（Parti Warisan Sabah）等則獲取 122 席，以過半數席次贏取執政權。在歷經激烈的選戰後，馬來西亞迎來脫離英國殖民獨立後首次的政權轉移。

此次大選前，納吉政府發布其執政期以來對於前次大選競選宣言承諾履行之文宣時，於貿易投資方面，還特別提到馬來西亞與中國簽署 14 項商業合作備忘錄，總值 1,440 億馬幣，還有與中國的華為與阿里巴巴等多項經貿合作，顯出其與中方密切的經貿合作關係。然而，當時的在野政營希望聯盟所提出之宣傳政見中，便大力抨擊了國陣政府的貪腐及專制，在百日 10 項新政中提出要成立調查委員會，徹查金融貪污等案件，以及要詳細檢討各項頒佈予外國的大型企劃。且在大選宣言承諾中的第 31 項也重複提到，要對外國大型合約

* 作者為國立中山大學政治學研究所助理教授。

doi: 10.30382/SSA.201812_(153).0003

再檢討，以防範舞弊和貪污，並能確保來自中國的投資能讓人民獲益。而在馬來西亞於國際角色的定位上，希望聯盟也承諾要採取不結盟原則，將自身定位於中間勢力。這些競選承諾是否在新政府上任後，會對前納吉政府執政下中國與馬來西亞的政治與經濟關係帶來變化，與對區域局勢的影響分析，將是此篇文章要探討的重點。

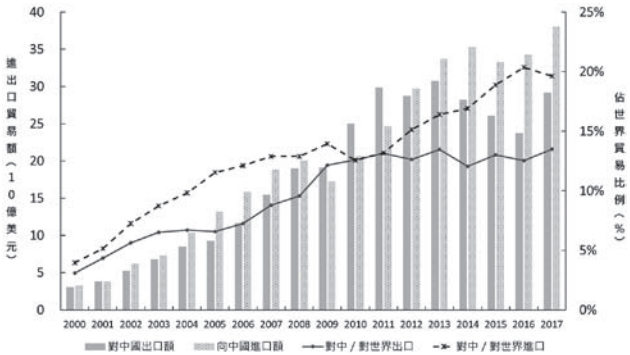
## 馬來西亞與中國關係回顧

馬來西亞於 1974 年與中國建立正式外交關係，隨後由於中國持續支持馬國內的共產黨勢力，以及在南海主權爭端的歧異，因此馬國政府對中國一向存有敵意，對中國的猜忌直到冷戰結束後才逐漸趨緩。根據郭清水（Kuik Cheng Chwee）的分析，冷戰結束後，有三個因素導致馬國政府對中國的態度改變：第一，馬國內部的共產勢力瓦解；第二，執政的國民陣線日益需要靠維持經濟發展，以取得執政的正當性；第三，首相馬哈地個人的外交風格，提出以「東亞經濟集團」（East Asia Economic Group）凝聚東亞國家利益，以對抗西方的貿易保護主義。因此，即便馬國對中國在安全議題上的顧慮未消失，但國陣執政下的馬國並未與其他強權結盟對抗中國，而是採取「避險」（hedging）政策，一方面力求務實地從中國方面取得經濟與外交層面的利益，另一方面引介其他強權介入東南亞區域事務，以防止最糟的安全困境發生。[1]

在與中國的經濟關係中，馬國對中國貿易市場的依賴快

[1] Kuik, Cheng-Chwee. 2008. “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China.” *Contemporary Southeast Asia*, 30(2):159-185.

速攀升中，對中國市場的出口總值從 2000 年約 30 億美元，攀升至 2017 年的 292 億美元，對中國市場的貿易依賴度也由 3.1% 升高至 13.5%。自中國進口的總值也由 2000 年約 32 億美元，提升至 2017 年的 380 億美元，對中國進口的依賴度由 4% 攀升至 19.6%。自 2000 年以來，對中國的貿易逆差也由 2 億升高至 89 億美元。在貿易項目上，馬來西亞與中國最主要的交易商品為「機械設備」，在 2000 至 2016 年間，出口至中國的機械設備約在 50% 到 65% 之間，對中國「機械設備」的進口比重則在 40% 至 50% 之間。




**圖一、馬來西亞與中國進出口總額與依賴度（2000-2017）**

由中國對馬來西亞的投資來看，過去 10 年也大幅成長，2008 年中國（不包含香港）對馬國的投資僅占馬國外資中的 0.1%，至 2017 年已成長為 16.8%，光是 2017 年就從中國獲得 17 億美元的投資，若加上來自香港的投資，更顯得馬國對來自中國資金依賴度的升高。從馬來西亞以生產出口導向的電子與機電產品製造業來帶動國家經濟發展的策略來看，發展與中國正面的貿易關係，以及取得來自中國的投資，是國

家發展策略重要的一環。

**表一、馬來西亞接受中國投資占比**

| | 2008 | 2012 | 2017 |
|---|---|---|---|
| 中國投資占比（不含香港） | 0.1% | 0.7% | 16.8% |
| 中國投資占比（含香港） | 7.3% | 6.5% | 35.1% |

資料來源：2017 年資料來自馬來西亞官方統計；2008 與 2012 年資料來自聯合國出版的 Bilateral FDI Statistics 2014

由於在避險策略中對經濟務實主義（Economic Pragmatism）的考量下，馬來西亞執政黨的政治菁英不願意將中國的形象塑造成一個恐怖的鄰近強權，深怕負面形象的塑造將會惡化與中國的經濟關係，影響馬國經濟發展，而最終弱化國陣長期掌權的正當性。在實際政策上，從馬來西亞的角度觀之，其對中國在區域安全問題未來意圖充滿不確定性，特別是自從 2013 年之後，中國的船艦時常進入馬國聲稱掌控的南海經濟海域，更讓其擔憂中國的動向，也因而與美國亦建立起堅強的防衛關係。但是這種防衛關係的發展有其限制：馬國擔心繼續深化與美國的軍事關係，將會引發中國的憂慮，而影響與中國的經貿投資關係。在美國對亞洲經略的意象與程度並不明朗的狀況下，馬國政府不敢忽略中國。將美國引入其安全體系，以平衡對中國崛起的憂慮。

## 納吉政府的對中政策

在簡述了馬中關係的背景後，接下來將討論馬來西亞在納吉於 2009 至 2018 年 10 年執政下，馬中關係的發展。納吉政府對中國政策傾向較為友好的經濟合作關係，中國現今為馬來西亞第一大進口來源地和第二大出口貿易國（第一名為

新加坡，但差距不大）。2013 年 10 月習近平至馬來西亞進行國是訪問時，更可見一斑，當時雙方一致同意且發表聲明，將兩國合作關係提升為全面戰略夥伴關係，以增進彼此間經貿各領域的交流與合作。納吉舊政府與中國彼此間的經貿往來，因而更加密切。

2014 年 3 月爆發馬來西亞航空 MH370 號班機失聯事件，眾多中國罹難者家屬與中國官方媒體的譴責，引發馬來西亞人反擊，導致馬來西亞與中國關係一度低落。納吉政府以「不會放棄搜尋」的回應，以應對彼此間降至冰點的關係，甚至在 2018 年 3 月納吉仍公開表示會繼續搜尋馬航 MH370 客機，以免雙方關係因此事件而造成惡化，但至今 MH370 仍未尋獲。然馬來西亞與中國間，於 2014 年雙邊貿易總額仍突破千億，彼此間於經貿上的合作，並無因此而停止。

在 2015 年納吉政府被揭露涉及了「一個馬來西亞發展有限公司」（1Malaysia Development Berhad，簡稱一馬公司）貪污弊案醜聞，發現這間納吉於 2009 年創立的馬來西亞國家經濟發展基金已負債累累的事實，並涉及了希望藉由脫售馬來西亞能源產業股權於中國企業以及其他資產，以還清大部分債務，納吉政府此舉在國內引發諸多爭議。為轉移弊案焦點，且挽救國債，納吉於 2016 年初的訪華行程中，積極拉攏大量中資，促成多項「一帶一路」相關合作備忘錄，包括馬來西亞於南部鐵路項目與東海岸鐵路項目的合作、馬中關丹產業園區的投資及大馬城項目協議等。其與中國政府前後所簽署 14 項商業合作備忘錄，總值高達 1,440 億馬幣，中國甚至在 2016 年一躍成為馬來西亞製造業最大的外資來源地，投資額達 47.7 億馬幣。此外，中國企業家馬雲的阿里巴巴集團在 2017 年協助馬國推動「數位自由貿易區」（Digital Free

Trade Zone），也就是「世界電子貿易平台」（Electronic World Trade Platform）的合作規劃，發展馬來西亞的資訊與通訊科技和電子商務，以期帶來經濟的成長。而繼與中國達成多項經貿合作協議後，納吉政府更是在2016年11月訪華行程中，向中國購入4艘巡邏艦，此為具重要意義的一筆國防軍事交易，意味著馬來西亞與中國的軍事合作關係上升一個層級。

在南海主權爭議問題方面，納吉政府因其與中國經貿間緊密的關係，其對於南海問題於中國方面態度較為溫和。2014年1月，中國曾派出軍艦至與馬來西亞有主權爭議之曾母暗沙海域附近巡航，而當時馬來西亞皇家海軍上將Abdul Aziz Jaafar卻聲明表示中國並無侵犯馬來西亞海域，此舉無疑降低彼此間引發衝突的可能性；且於2016年中國於北康暗沙附近的巡弋，也是在馬來西亞當局低調的抗議下落幕。此外，在2015年與2016年納吉訪華與中方的共同宣言中，皆申明雙方要維護南海和平、安全和穩定，並根據包括1982年《聯合國海洋法公約》在內的國際法原則友好的談判，及推進南海行為準則的磋商。從上述數個事件來看，由於納吉舊政府與中國緊密的經貿合作依賴關係，其在安全問題上採取較為姑息的姿態來迎合崛起的中國。

## 新政府的對中政策

在與親中的納吉政府競選時，率領在野希望聯盟的馬哈地提出了不同的對中國政策。在對中國的經濟政策上，他表示若當選後將會對中國在馬國的投資嚴加監管，也著墨了中國投資與馬國社會產生的矛盾，並使用「不願看到本國的『肥肉』盡被外資吞了」的負面言語描述中國掠奪性的投資，更表

示若上台執政，將對兩國合資造價 550 億馬幣的東部沿海鐵路工程進行重新談判，並表示不排除停工的可能性。除了在經濟上表達對中國的疑慮之外，在南海區域的安全問題上，在選前馬哈地表示若順利當選，將在確保與涉入國家「友好關係」的前提下，重啟與中國在南海問題上的談判，並提到馬國在南海問題上的聲音應該被聽到，必須堅持在南海海域中擁有島嶼。這些選前所提出的論述表示馬哈地陣營的對中國政策可能將迥異於納吉政府。

在馬哈地順利上台之後，其政府很快地重新檢視東海岸鐵路計畫（East Coast Roil Line），對中國而言，這是其推動「一帶一路」的一個亮點工程，是造價最高的中國境外承包工程，其造價每公里成本高達 9,200 萬馬幣，高出其他軌道運輸工程，甚至最終的造價可能高達 670 億馬幣。[2] 對執政的馬哈地政府而言，這個工程除了發包過程不透明，成本不合理並可能拖垮國家財政，且可能高估了納吉政府宣稱的經濟效益。在顧及馬國政府舉債過高恐增加國家財政風險之下，馬哈地政府於 8 月 21 日表示中國資助的東部沿海鐵路案將暫時取消，也取消了中資的沙巴天然氣管道建設案，認為前納吉政府與中國石油天然氣管道局有不當的金錢往來，工程案執行過程也存在嚴重瑕疵。馬國新政府這些舉動展現出對中國「一帶一路」的拒絕，並部分證實了中國的「一帶一路」計劃，的確為某些國家帶來負面的財政負擔，也暗示了中國的行為是新殖民主義的展現。

在南海爭議上，馬哈地政府雖然還沒有明確的大動作出

[2] 黃以樂。2018。「馬來西亞重新檢視『東鐵』合作條款及效益，『一帶一路』最大單體項目岌」，**關鍵評論**，5 月 31 日，網址：https://asean.thenewslens.com/article/96820。

現，但是其政府官員曾抨擊上一個政府過度依賴中國，使得前政府在中國於南海的侵入行為上保持沉默。根據馬哈地過去擔任首相時，時常快狠準地處理南海問題，利用中國忙於處裡其他國際事務的時機，下定決心快速佔領據有爭議的島嶼。[3] 雖然短期間可能不會看到馬哈地大規模地調整其對南海主權爭議的經略政策，但其政府的作風應該會與前政府的沉默來得更積極，在國家財政虛弱的狀況下，將拉攏外部強權以牽制中國，以維持馬國在南海問題上不願意輕易讓步的堅定姿態，例如積極參與由美國主導在 2020 年可能在南海進行的「環太平洋軍演」。

## 未來觀察重點

由上述分析可看出，馬哈地政府上台幾個月內對中國的態度與前政府有顯著的差異，這究竟是因為國內政治與經濟利益帶來的短期調整，還是依據戰略上的長期國家利益所做的調整，仍待觀察，以下提出三個未來觀察重點：

第一，雖然馬哈地目前為馬國首相，但贏得選戰的希望聯盟前副首相安華（Anwar bin Ibrahim）獲得特赦之後，於 10 月 13 日贏得國會議員補選席次，取得國會議員身份，馬哈地是否仍夠如選前所說，於兩年後順利地將首相權位讓給安華。若在過程當中造成嚴重的國內政治爭議，使得前政府的勢力復甦，將會影響馬國與中國的關係。再者，安華高度擁抱西方政治民主制度，並對中國在人權與西藏和新疆的困

[3] 林廷輝。2018。「無軍艦就無戰爭？蠡測馬來西亞未來南海政策方向」，**自由評論網**，6 月 21 日，網址：http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2465196。

境提出抨擊，被外界認為是更親美反中的領袖，一旦安華上台，馬國對中國政策可能會更為強硬。

第二，中國於馬來西亞的建設投資案，在馬哈地政府考量目前馬來西亞的情況下，暫停且凍結納吉政府與中國所簽下關於東海岸鐵路計畫還有沙巴天然管線的建設。中馬間開發合作案的中止，是否會影響其彼此間往後的經貿關係，值得繼續關注。再者，馬國這些反對中國「一帶一路」建設的作為是否會產生帶頭作用，使得其他國家也開始重新檢視「一帶一路」的效益以及中國背後的意圖，這是否會帶來區域層級的影響，值得進一步觀察。

第三，馬哈地政府調整了前納吉政府過度依賴中國的政策，試圖降低來自中國的經濟影響，並引入域外強權的勢力來牽制中國，這是否揭示著馬國將由「避險」的策略，轉向為加強與美日等國的結盟，以捍衛馬來西亞的安全利益。若是如此，中國勢必會抵制兩國關係深化下帶給馬國的經濟利益。若要彌補所遭受的損失，馬國新政府可能會調整對外經濟關係，將重心移往其他可以替代中國的國家，例如歐美或是向西經略南亞國家，這樣的設想是否會發生，值得後續觀察。