

# 马来西亚非政府组织的演变<sup>\*</sup>

王 虎

(厦门大学 国际关系学院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 到 20 世纪 80 年代, 马来西亚的社会福利组织让位于政治性非政府组织, 许多现代非政府组织不断出现并发挥着重要作用, 但它们脱胎于长久存在的社会网络和组织。新经济政策中族群关系的政治制度性安排使得国家发展资源在马来人和非马来人之间分配不平衡, 为了弥补公共服务和发展资源的差距, 许多发展型非政府组织在非马来人社会建立起来, 从而形成了非政府组织在族群间分布不平衡的“二元结构”; 政府“发展霸权”渗透到以马来人为主的乡村地区, 给非政府组织在乡村的发展留下极其有限的活动空间, 促使马来西亚非政府组织在地理分布上形成不均衡的城乡“二元结构”。90 年代初出台的国民发展政策鼓励利用私人部门的积极性和创造性; 冷战后全球结社革命和信息化革命促进全球化向深度发展, 这些冷战后内外因素的结合促进了马来西亚非政府组织的进一步演变。

**关键词:** 马来西亚; 新经济政策; 非政府组织

**中图分类号:** K338.6; D564      **文献标识码:** A      **文章编号:** 0438-0460(2010)01-0078-08

## 一、马来西亚独立前后的各族群社会组织

当代马来西亚非政府组织的渊源可以追溯到战前的华人社会组织、印度改良主义者组织、马来民族主义者组织和伊斯兰教组织。

早期华人社会的互助组织中, 华人秘密会社、宗亲组织、方言组织最有影响。和同时期的华人社会组织相比, 马来人的社会组织并不发达。马来社会新的社会组织形式出现在 19 和 20 世纪之交, 主要是文学组织、社团组织、宗教组织和政治组织等。马来准政治组织和文学组织是在 20 世纪 30 年代发展起来的。独立前的马来人社会组织无论在公民组织还是政治组织的发展方面都扮演了至关重要的角色。

和中国移民一样, 印度移民也在马来西亚殖民时期建立过自己的组织, 大部分印度组织属于宗教组织, 占第二位的是青年组织, 其次是行业组织。

从二战结束到 1969 年是马来西亚争取独立、以及各族群移民社会向当地社会转变的时期。战后, 马来西亚的政治形势发生了根本变化, 移民社会和祖籍国的关系在发生根本改变。在这种情况下

\* 收稿日期: 2009-10-09

作者简介: 王虎, 男, 湖北南漳人, 厦门大学国际关系学院讲师, 历史学博士。

下,各民族新旧社会组织经过了分化、瓦解和重组过程。这突出表现在:有的组织得以恢复重建,有的组织逐渐消亡;围绕新的议题一批新的社团组织得以建立<sup>1</sup>;应政治发展的需要,有的社团组织转化为政党组织等等。整个马来西亚作为现代社会的格局(国家、市场和公民社会)就在这个动荡中初步形成。

由于各种原因,独立前马来西亚三大族群社会组织各有自己的发展路径,它们以福利互助组织为主,各个民族的社会组织缺乏相同的议题基础,但这些早期组织的重要作用至少体现在以下三个方面:第一,推动了法律法规的制订,使得规范社团组织的立法初具形态,经过修改和不断完善,这些法律法规至今仍然支配和约束着现在的非政府组织。第二,预示了非政府组织的构成会基本上沿着族群分际的线路发展。第三,这些非政府组织超越了福利组织和文化组织的功能,而在国家政治生活中也发挥作用。

1957年,马来西亚独立,殖民政权被和平移交,代表马来民族利益的巫统在政治上取得优势地位,三大民族政党组成的联盟政府继承一系列殖民遗产:完整的行政管理体系、政府的世俗性、对社会加以控制的立法等等。新制订的宪法确立了马来人的特殊地位和各项优惠政策<sup>2</sup>,族群关系的政治制度性安排在宪法的框架下确立。但联盟在执政初期确立的一个基本原则是:各族群的利益受到同样的保护;每个族群自主地协调和处理本族群内部的利益,不受其他族群的干涉。政府只是在一定限度内促进经济发展,各族群传统的经济体系仍然在经济生活领域发挥着重要作用。和政党沿着族群界限建立一样,<sup>[1]</sup>这一时期活跃的社会组织也都是按照族群界限建立起来的,它们主要是一些互助组织、慈善组织和宗教组织。根据《马来西亚以开发为主的非营利组织指南》<sup>[2]</sup>所提供的统计,50年代成立的非政府组织有15个,60年代有18个(见表1)。1969年建立的槟城消费者组织(CAP)被认为是马来西亚第一个现代非政府组织,其成员主要是印度人和华人。独立后的马来穆斯林社会出现了两类伊斯兰非政府组织,一类是政府创办或支持的伊斯兰非政府组织;另一类是在穆斯林社会中自发兴起的伊斯兰非政府组织。

## 二、新经济政策与非政府组织的发展路径

1969年“5.13”种族冲突事件对马来西亚的政治、经济和社会影响深远。国民阵线(BN)取代联盟执政,政府的威权统治得到强化。政府开始实施新经济政策,政治、经济和社会资源的再分配明显有利于马来人。其实,新经济政策就是将有利于马来族群的政治制度性安排在经济和社会发展等方面具体化并付诸实践。

世界上许多国家的民族政策中都或多或少地包含了与族群相关的某些特殊政策,给某个族群或某些族群以优惠或歧视。研究族群冲突和族群政策的美国社会学家霍洛维茨(Donald L. Horowitz)认为有三个方面的因素会促使政府实行族群优惠政策:“(1)优惠政策花费不多,是一个应付民族冲突而代价较低的策略;(2)为了这些(面前处于不利地位的)族群最终能够进行平等的竞争,至少在短时期内有必要实行这种政策;(3)源于客观经济差距的民族冲突可以通过针对这些差

<sup>1</sup> 战后初期,和东南亚很多国家一样,马来西亚的方言会馆和宗亲会馆得到恢复并作为传统的华侨社团继续发挥着重要的作用。此外,各会馆出现了扩大和联合的趋势,成立了一些全国性的组织。如,马来亚中华工商联合会于1947年宣告成立。此外,各种专业性团体也相继成立了全国性的组织。1951年,为维护和促进华文教育,马来亚各地的华校教师会组成了马来亚华校教师会总会,1954年又成立了马来亚华校董事联合会总会。董教总(董总和教总)作为民间教育组织,时至今日仍然是维护华文教育的中坚力量。

<sup>2</sup> 宪法第3条和第153条规定马来西亚的人口分为两类:马来人和非马来人,这两类人所享受的权利是不一样的。

距的政策实行而加以消除。”<sup>[3]</sup>

马来西亚独立后,政权实际上掌握在人口占多数的马来人手中,但马来人和华人之间存在着客观的经济差距,马来精英认为族群冲突源于两个族群之间的经济差距,这个差距需要实行一定的政策加以消除。

根据民族社会学理论,在族群优惠政策的执行中有两种情况:一种情况是人口多,且在教育、经济等方面较发达的大族群对不发达的少数族群实行优惠政策,美国的白人对黑人在某些方面实行的优惠政策就属于这种情况;另一种情况是人数多同时在教育、经济等方面不发达的大族群对相对发达的少数族群实行歧视,而对自己实行优惠政策。<sup>[4]</sup>马来西亚占多数的马来人利用政治权力限制在教育、经济方面比较发达的华人,而对自己实行优惠政策就属于这第二种情况。在马来西亚,以马来族群为对象的政府优惠政策涉及的范围要比其他国家广得多,主要有:(1)保证和扩大马来人的就业机会,马来西亚行政部门的公务员多为马来人;(2)实行“固打制”,提高马来人受教育的机会,同时采取压制措施,限制华文教育的发展;(3)保障马来人拥有土地的权利;(4)增加马来人从事经济活动的机会。在企业股份持有(规定马来人必须持有30%的股份)、营业执照发放等方面,政府作出了一系列有利于马来人的规定。这些优惠政策还以法律的形式固定下来,马来西亚的宪法“确认了马来人的特殊地位,保证马来人在政府行政部门中占有一定的比例,享有一定比例的奖学金和教育机会,拥有一定的土地和一定程度的商业参与”。<sup>[5]</sup>

马来西亚的政治体制和新经济政策的实施对马来西亚非政府组织的发展有深刻的影响。这些影响主要体现在以下三个方面:

首先,巫统领导的政府实施的社会经济发展政策有利于马来人,而非马来社会在发展和公共服务等方面却不能从政府那里得到充足的资源,这为华人和印度人社会的非政府组织提供了发展动力和空间<sup>1</sup>,同时改变了马来人社会组织结构的比重。例如,马来人经济组织(包括福利组织、各行各业的商会和行业协会)所占的比例有所提高,而马来人的部分社会组织、青年组织和农民组织开始衰落,他们的事业主要由政府的发展项目所取代。<sup>[6]</sup>因为政府的发展项目延伸到以马来人为主的乡村地区,政府组织直接承担了原应该由非政府组织承担的职能,给非政府组织留下了有限的发展空间,影响乡村地区的主要是政府和伊斯兰反对党。在新经济政策下,马来人和非马来人的经济组织形成了很有意思的鲜明对照。谭祥志(Tham Seong Chee)的研究发现:马来人经济组织的基本动机是向相关政府部门施加压力来获得特权和金融资助以便追求他们的经济利益;非马来人组织(特别是华人组织)表达的愿望则是阻止或不愿意让政府干预他们的事务以保护自身的特殊利益,因为政府的干预往往会缩小他们可供选择的范围,从而失去某些自主权。<sup>[7]</sup>

其次,从政治体制和公民社会的关系来讲,马来西亚被有些学者认为是“仁慈—威权主义体制”。威廉姆·科斯(William Case)就把马来西亚的民主体义为“严紧的半民主”。<sup>[8]</sup>在马来西亚,巫统领导的政府倾向于对经济和社会的每一个领域加强控制,公共权力受到挑战,自愿结社受到法律的严格限制,但马来西亚的政治体制有自己的特征,这是由多族群社会的历史和现实决定的。在联盟时期,代表各自民族社会的精英组成的联盟政府通过立法(内安法令、社团法令等)和高压措施(未经审讯拘留)等国家工具来维持它的政治体系,这种联盟体制也使得政府和基层相互隔离。5.13事件后,联盟政体得到修改,“国民阵线”取而代之,“国阵”(BN)的政治制度安排是努力将各民族社会所有部门(包括反对党)都纳入这个政治体系,并通过统治联盟达到全国一致。这种政党制度也

---

<sup>1</sup> 这种现象在殖民时期就已经存在了,如殖民政府为马来人兴办学校,却对华文教育不闻不问,甚至进行压制;殖民政府和马来民族主义者在独立前极力限制华文教育的发展,独立后的新政府对华人教育设置了重重障碍,这样,为华人提供受教育机会这项“公共服务”只好由华文教育组织以及华人社会来承担了。

遭到许多人(特别是中产阶级)的反对,他们认为这些政党具有宗派性,并且效率低下。随着主要的政党组织被纳入到国阵体系以及政府对参与主流政治的控制,某些特定政治意见的表达只好通过个人和国家之间新的中介组织(如非政府组织、伊斯兰或其他宗教运动等)来实现。

第三,虽然新经济政策未能完全实现其许多目标,如消除贫困等,但它却造就了一大批城市中产阶级,他们中的许多人有较强的政治意识,对民主和公民权利有较高的期望。构成中产阶级的新一代有一个明显的区分,一部分是在国内接受高等教育,并积极参与70年代激进的学生运动和政治运动;另一部分是政府优惠政策的享受者,他们被送到西方国家(英国、美国、澳大利亚和加拿大)或穆斯林国家(埃及、巴基斯坦和印度尼西亚)接受教育。70年代的经济繁荣和新经济政策强有力的推行使得大批马来学生涌出国外深造,每年高达5万人。<sup>[9]</sup>后者人数的增长和他们带回来的新思想、新观念以及他们进行的多方面的探究(如学生运动、民主运动、可替代发展战略等)对马来西亚非政府组织有较大的影响。对于这个全新城市中产阶级中的许多人(无论是马来人还是非马来人)来说,族群政党政治已经不合他们的口味了。“在70年代,当国家的政党为追求权力或维持既有的权力进一步演变为以族群为基础的政党模式后,建立一个超越族群政党政治的尝试似乎是不可能了。正是因为这个原因,许多政党组织朝公共利益集团的方向转化。”<sup>[10]</sup>

基于以上原因,在新经济政策时期,马来西亚发展型非政府组织不断涌现,并得到发展。70年代有27个非政府组织得以建立,80年代多达41个(见表1)。其中倡导型非政府组织也在上述因素的刺激下在七八十年代开始出现。这些组织主要活跃于华人和印度人社会。通过挑战政府的权威和扩大它们的活动范围,这些非政府组织把自己形塑为斗争型非政府组织。现在许多主要的、活跃的非政府组织都在那个时期建立,如国民觉醒运动(Aliran,成立于1977年)、马来西亚消费者协会联盟(FOMCA,成立于1973年)、马来西亚环境保护协会(EPSM,成立于1974年)、大马地球之友(Sahabat Alam Malaysia,成立于1977年)、全体妇女行动组织(AWAM,成立于1988年)等等。

在马来社会,由于政府实施偏向马来人的族群优惠政策,很少有上述发展型非政府组织出现,这一时期出现的非政府组织主要是伊斯兰非政府组织、妇女组织,以及政府主导的非政府组织(GONGOs),如马来西亚伊斯兰青年运动(ABIM,成立于1969年,1971年正式注册)、马来西亚全国回教学生协会(PKPIM)、伊斯兰姐妹(SIS)、女生指南运动组织(PPI,1981年成立)等,还有一些穆斯林职业组织,如马来西亚穆斯林律师协会(Persatuan Peguam Islam Malaysia)和马来西亚伊斯兰宗教学者组织(Persatuan Ulama Malaysia)等。政府资助或主导的非政府组织有:马来西亚宣教基金会(YADIM,1974年成立)等。

除了部分传统的社会组织仍然发挥着它们的某些功能外,在新经济政策时期,马来西亚的发展型非政府组织得到全面发展。为创造一种新的发表政治言论模式,许多发展型非政府组织都是在一个特定议题的基础上形成的,如扮演1974年环境质量法(the Environmental Quality Act of 1974)实施的监督者角色,关注人权问题,或挽救一个森林保护区等等。

据估计,到80年代,大约有100个注册的非政府组织属于这种“发展取向”(development-oriented)或“议题取向”(issue-oriented)类型的非政府组织。1981年至1983年间很多非政府组织加入了反对社团法令修改案而设立的非政府组织联盟秘书处,它们关注公共议题和发展,社团法令修改案对它们影响很大。<sup>[11]</sup>

从1987年马来西亚发展型非政府组织所从事的项目来看,大部分活动主要集中在教育、研究、妇女权益和意识提升、研讨会和论坛等方面,只有少数非政府组织直接从事乡村和城市社区的发展活动。

这种发展型非政府组织包括了消费者组织、妇女组织、人权组织、环保组织和华文教育组织等,它们有各自关注的议题。这些非政府组织中,致力于教育和觉悟启蒙的发展型非政府组织占很大

的比例。在教育方面,它们的工作对象是西马的老年人、部落和土著居民,以及东马沙巴和沙捞越占很高比例的妇女。前者是被排斥在国家教育体系之外,后者是因为家务繁重、为男性能够接受教育而牺牲了自己受教育的机会。许多非政府组织采用联合国的非正规教育和扫盲项目计划来开展工作。它们认为教育就是觉悟启蒙,公民受教育程度的提高,就意味着他们能把信息和决定权掌握在自己手中,从而避免权力集中在少数人手中。强调司法和社会权利成为非政府组织活动的重点,它们引导人们关注社会问题,如有关制止污染的法律和规章、工人的安全和健康、土地和水资源的分配等等。由非政府组织初创的这些项目后来也被政府非政府组织(GONGOs)所采用,主要是为了加强国家对社会的控制。

从事农村和城区发展的非政府组织很少。因为代表马来人利益的政党巫统在国家政治生活中占据着优势地位,国家的发展计划要优先覆盖到马来人占多数的乡村地区;乡村地区的开发活动自然由政府组织和政府非政府组织(GONGOs)主宰。政党的力量延伸到村庄,甚至地方村庄安全和发展委员会也被当地的政党支持者和精英所主导;没有当地政府官员的同意,其他非政府组织很难进入。卷入农业部门的非政府组织主要致力于组织和帮助马来西亚半岛上种植园和新村里的非马来人,以及东马沙巴和沙捞越的土著民族。

随着马来西亚城市化进程的加快,城市贫困问题和公地定居者等问题大量出现,为非政府组织提供了参与的机会。发展型非政府组织和政府非政府组织、传统非政府组织共同合作,致力于这些问题的解决。

新经济政策对马来西亚非政府组织演变的影响是深远的。如前所述,独立后,马来西亚政府积极致力于马来人占绝大多数的乡村地区的开发,许多项目的实施都是由政府非政府组织(GONGOs)来完成,政党势力也向乡村渗透,留给非政府组织发展的空间极为有限,只有在非马来人居住的乡村和种植园才有零星的非政府组织活动。这和许多其他东南亚国家形成鲜明的对照,在很多东南亚国家(如菲律宾和印度尼西亚等国家),非政府组织在乡村很活跃。在城市,特别是在非马来人人口占多数的城市,情况则完全不同,在各种因素的促动下,非政府组织在那里得到一定的发展。一半的非政府组织集中在首都吉隆坡(51%),27%在首都附近的雪兰莪州,接下来是槟州,占6%。<sup>[12]</sup>如果加上其他城市的非政府组织,城市非政府组织在总体中所占的比例应该超过90%。这样,马来西亚非政府组织在地理分布上形成了分布不均衡的城乡二元结构。

通过前面对新经济政策和非政府组织之间的关系分析,我们已经看出存在于马来西亚非政府组织在族群(马来人和非马来人)间分布的另一个二元结构,即非马来人社会非政府组织的“繁荣”和马来人社会非政府组织的“萧条”。其原因主要是前已述及的族群关系的政治制度性安排以及新经济政策中实施的偏向马来人的族群优惠政策。

### 三、国民发展政策时期: 新经济政策的继续与非政府组织的新发展

1991年,首相马哈蒂尔宣布了“2020年宏愿”计划,目标是通过高速的经济发展使马来西亚到2020年跻身世界发达国家之列。同时,他宣布他的政府在新的国家战略——国民发展政策(National Development Policy, NDP)下采取更加实际的途径以实现经济发展的任务。为此,要优先考虑的是:作为一个国家整体的经济发展和效率而不是通过族群优惠政策来实现公平;利用私人部门的积极性和创造性。<sup>[13]</sup>由于新经济政策的刚性,国民发展政策的实质仍然是新经济政策的继续,国民发展政策只是一种“宏愿”而已。但其欲利用私人部门积极性和创造性的国内政策取向却对非政府组织的进一步发展起到推动作用。

从国际上看,马来西亚开始实行国民发展政策时期正是冷战结束之时,“全球结社革命”在世界

的每一个角落展开;全球化把世界的每一个国家紧密联系起来。先进的通讯工具将人们之间的距离拉近。此外,进入90年代后,全球性问题也更为突出。为应对这些问题,一个全球公民社会正在形成。这些为马来西亚非政府组织的新发展提供了良好的外部条件。

马来西亚非政府组织新的发展首先表现在非政府组织数量的增加和范围的扩大。从表1可以看出,1991至1999年间,马来西亚的非政府组织增加了70个,比整个新经济政策时期的数量(68个)还要多;非政府组织的分布范围很广,涉及社会生活的每个领域。

表1 马来西亚发展型非政府组织在各个活动领域的分布情况

单位:个

	消费运动	人权	环境	经济社会	妇女	宗教	福利	健康	教育儿童	青年	其他	总计
1930s						2		1		2		5
1940s		2	1				1	1		2		7
1950s					1	1	6	3		3	1	15
1960s	1			1	4	2	5	2		2	1	18
1970s	4		5	4		3	3	2	2	2	2	27
1980s	3	2	4	7	5	6	5	4	2		3	41
1990s	5	5	9	11	6	4	12	7	5	3	3	70
总计	13	9	19	23	16	18	32	20	9	14	10	183

资料来源:Yoshiki Kaneko: Dual Structure in the State- NGO Relationship, in Shinichi Shigetomi( ed. ), *The State and NGOs: Perspective from Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, p. 182.

此外,马来西亚的非政府组织提供公共服务的功能得到政府的承认和鼓励,即许多非政府组织在社会福利、教育、健康等领域提供服务作为政府有益的补充。这一时期新建的这类组织中,社会福利组织有12个,是这一时期增加得最快的组织;健康服务组织7个,教育和儿童服务组织5个,经济社会组织11个,它们的增幅都超过以往任何时期。马来西亚医疗福利基金(the Malaysian Medical Welfare Fund, 1997年成立)、医疗社会工作者协会(Association of Medical Social Workers, 1997年成立)、雪兰莪特殊儿童和成人福利协会(the Welfare Organization for Special Children and Adults, Selangor 成立于1990年)等都是这一时期成立的福利和健康组织。此外,环境组织(9个)、消费者组织(5个)和人权组织(5个)在这一时期的增幅也很大。

这一时期最活跃的和最有影响力的非政府组织有两类:提供公共服务的非政府组织和倡导型非政府组织。

90年代以来,由于政府实施公共服务私有化的政策取得进展,又由于社会的发展,人们的需求变得更加多样化,非政府组织发展的空间逐渐扩大了,活动的领域得到很大的扩展。除了非马来人社会外,马来人社会的这类非政府组织也得到发展。此外,这类非政府组织和政府以及政府行政部门的合作和联系得到加强。

对政府持批评态度的政治性很强的非政府组织属于倡导型(advocacy - oriented)非政府组织。有学者称这类非政府组织为政治性非政府组织(political NGOs)。<sup>[14]</sup>这种组织在70年代开始出现,80年代初,政府已经感受到它们的存在了,并将它们划分为“政治性”社团组织一类。倡导型非政府组织的崛起是在80年代末和90年代后。它们对一些重大议题反应积极,如积极参与环境保护运动、保护人权的活动以及民主化运动。《亚洲周刊》1997年登载的有关马来西亚非政府组织的文章写

道：“尽管民间团体很多，马来西亚社会的异议声音向来由反对党提出。不过，近年来反对党常常‘反应慢半拍’，并且难以在主流媒体出现，活动力明显减弱，激不起强烈回响。许多不以政治(党派)利益为主要诉求的‘非政府组织’(NGO)的声音却特别响亮，引起各方瞩目。”<sup>[15]</sup>

很显然，马来西亚非政府组织已经成为马来西亚社会政治生活中一支不容忽视的力量。这类政治性非政府组织主要有：国民觉醒运动(Aliran)、董教总、大马人民之声(SUARAM)，槟榔消费者协会(CAP)、伊斯兰姐妹(Sisters in Islam)、妇女力量(Tenaganita)、公正世界运动(JUST)、和平倡导中心(CENPEACE)等等。

90年代以来，倡导型非政府组织在马来西亚得到进一步的发展，在70个新成立的非政府组织中有一半以上属于这类组织(见表1)。非政府组织所倡导的议题的广度和深度都是前所未有的。1998年的“安华事件”对于非政府组织来说是一个转折点。在“烈火莫熄”<sup>1</sup>运动中，各个族群非政府组织联合起来并组成网络开展活动。它们批评马哈蒂尔政府并公开参加政治活动，还和反对党(民主行动党和泛马回教党)联合组织了民主诉求运动。更为重要的是无数马来西亚人走上街头，并加入反对党或非政府组织。

对于倡导型的非政府组织来说，面对的重重困难也是很明显的。首先，非政府组织由于法律条文的限制而受到很大的局限，消极保守的大众政治文化，意识形态和策略差异也妨碍了跨越公民社会之间的更深层次的交往与合作。其次，非政府组织在聘请组织机构的领导人、吸收组织成员和开展活动也很困难。在倡导型非政府组织中，人权组织在组织活动中面临的困难是最大的。尽管面临着这样大的困难，这些非政府组织还是争取有所作为，缺少正式成员的非政府组织在某些特定的活动或运动中仍然可以赢得民众广泛的支持和参与。

90年代以来，由于外部环境和政府政策的变化，马来社会的倡导型非政府组织较以前活跃。但由于马来人和非马来人对非政府组织的看法和评价存在较大的差异，虽然有合作的实践经验，非政府组织在各族群之间与城乡之间的分布结构还没有出现太大的变化。

## 结 语

在大多数发展中国家政治中很难找到西方学者文献中描述的“理想的”公民社会构成形态，其中，社会网络系统被认为能跨越社会界限，不分种族地把公民团结起来。这种理想在马来西亚也还没有实现，但并不能说这个国家的公民社会不重要；只不过在这个国家的公民社会中，非政府组织是以“特别”的形式出现，许多非政府组织是建立在种族、宗教、甚至是家族基础之上的。以族群认同为基础建立起来的非政府组织构成马来西亚公民社会的一个重要方面。马来西亚的许多非政府组织也远非主流文献描述的那种草根基础的、内部民主的、完美的公民社会和非政府组织形象。这些组织被粗略地归类于“NGOs”。如果不考虑选择指代它们的术语，这些具有争议性的组织可以被定义为：在政府庇护之外从事自助性的集体行动或就有关问题进行倡议(issue advocacy)的市民群体。他们是“为了共同的目标自愿组成的，并集体从事经济活动或公共事务的社会组织”。

---

<sup>1</sup> “烈火莫熄”运动是马来西亚华人学者和政治家对“Reformasi Movement”的翻译。“reformasi”是马来文，其对应英文为“reformation”，其意是“改革，革新”。1998年，前首相安华·依布拉欣被马哈蒂尔革职，该事件引发了由反对党和公民社会组织广泛参与的改革运动。政党与非政府组织组成“人民阵线”(Gagasan Rakyat)；“民行党”、“回教党”、“国民公正党”、“人民党”共同组成“替代阵线”，与“执政党”相互对抗。在这次运动中，伊斯兰非政府组织和世俗的非政府组织第一次就共同关心的议题同时参与同一个运动。随着运动的开展，“烈火莫熄”运动开始从恢复司法信赖度转为要求基本人权和争取自由民主的课题上。非政府组织参与这个运动的主要目标是要塑造一个有生气的公民社会。

## 注释:

- [ 1 ] 参见王国璋:《马来西亚的族群政党政治》,台北:唐山出版社,1997年。
- [ 2 ] Aidcom, *Directory of Development- Based Non- Profit Organizations in Malaysia*, Kuala Lumpur: Aidcom, 1999.
- [ 3 ] D. 霍洛维茨:《减少民族冲突的优待政策》,马戎:《西方民族社会学的理论与方法》,天津:天津人民出版社,1997年,第430页。
- [ 4 ] 马戎:《民族社会学:社会学的族群关系研究》,北京:北京大学出版社,2004年,第526页。
- [ 5 ] 《马来西亚宪法》第89,153条。
- [ 6 ] [ 7 ] Tham Seong Chee, *The Role and Impact of Formal Associations on the Development of Malaysia*, Bangkok: Friedrich- Ebert- Stiftung, 1977, pp. 33- 38, 63.
- [ 8 ] William Case, *Politics in Southeast Asia: Democracy or Less*, Curzon, 2002, pp. 99- 146.
- [ 9 ] [ 11 ] Tan Boon Kean and Bishan Singh, *Uneasy Relations: The State and NGOs in Malaysia*. Kuala Lumpur: Gender and Development Programme, Asian and Pacific Development Centre, 1994, p. 7, 8.
- [ 10 ] Khong Kim Hoong, *The Role of Public Interest Groups in a Democratic Society*, Ilmu Masyarakat, 1988- 1989.
- [ 12 ] Yoshiki Kaneko, “Dual Structure in the State- NGO Relationship”. In Shinichi Shigetomi( ed. ), *The State and NGOs: Perspective from Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, p. 183.
- [ 13 ] Malaysia, *The Second Outline Perspective Plan 1991 - 2000*, Kuala Lumpur: Government Printer, 1991. and *Sixth Malaysian Plan 1991 - 1995*. Kuala Lumpur: Government Printer, 1991.
- [ 14 ] Saliha Hassan, “Political Non- Governmental Organizations: Ideals and Realities”, in Francis Loh Kok Wah and Khoo Boo Teik( eds. ), *Democracy in Malaysia: Discourses and Practices*, Curzon Press, 2002, p. 198.
- [ 15 ] 祝家华:《马来西亚防范民间组织越轨》,《亚洲周刊》1997年2月3日- 2月16日。

[ 责任编辑:陈双燕 ]

## The Evolution of NGOs in Malaysia

WANG Hu

( School of International Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** In Malaysia, little heed had been paid to associational life until ‘ social welfare bodies’ gave way to more political NGOs by the 1980s, and the emergence of these organizations was regarded as a new phenomenon. While the specific shape of many contemporary NGOs and the roles they play may be new, they are often built upon social networks and associations with a long history. Ethnic relationship between the Malays and the non Malays was politically institutionalised by the bumiputra policy, and the resources available to the two ethnic groups were partially allocated in favor of the Malays. To narrow the gap in the administrative services supplied to the Malay and the non Malay communities and the gap in the right of access to the resources in the government’s possession, a number of NGOs sprouted up in the non Malay communities. This has given rise to a dual structure, consisting of the non Malay communities with thriving NGOs and the Malay community with very inactive NGOs. With the implementation of NEP, the government controls the development in the rural areas inhabited mostly by Malay people, leaving little room for the development of NGOs. This has given rise to another dual structure, consisting of rural areas with few and urban areas with thriving NGOs.

**Key words:** Malaysia, new economic policy, NGOs