

# Research on the Development of Malaysia-China Economic Relations During the National Front Administration (1974–2018)

ZHAO Xinlei

Jinan University, China

Received: January 23, 2023

Accepted: February 9, 2023

Published: June 30, 2023

**To cite this article:** ZHAO Xinlei. (2023). Research on the Development of Malaysia-China Economic Relations During the National Front Administration (1974–2018). *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*, 3(2), 132–144, DOI: [10.53789/j.1653-0465.2023.0302.014](https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2023.0302.014)

**To link to this article:** <https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2023.0302.014>

**Abstract:** In the long-term development of Malaysia and China, the economic relationship is one of the most important bilateral relations between the two countries. Since Malaysia and China formally established diplomatic relations in 1974, under the leadership of the National Front, Malaysia has adopted specific economic policies towards China in different development periods, and the specific economic policies have also shown different characteristics in different development periods. Until Malaysia's 2018 domestic election, Malaysia-China economic relations ushered in a new period of development. Therefore, this article takes the timeline from 1974 to 2018 to analyze the development and changes in Malaysia-China economic relations during this period and what methods and means Malaysia adopted to establish and develop economic relations with China under the leadership of the National Front in order to promote the positive development of its own economy.

**Keywords:** economic relations; Malaysia; China; the National Front

**Notes on the contributor:** ZHAO Xinlei is a Ph. D. candidate at the School of International Studies/Academy of Overseas Chinese Studies, Jinan University, China. His major research interest lies in Southeast Asia politics, small-state diplomacy, and China-Malaysia relations. His email address is [zhaoxlbdob@gmail.com](mailto:zhaoxlbdob@gmail.com).

# 國民陣線執政期間馬中經濟關係發展探究 (1974—2018)

趙新雷

暨南大學

**摘要：**在馬來西亞與中國長期的發展過程中，經濟關係是兩國最重要的雙邊關係之一。自1974年馬來西亞與中國正式建交以來，在國民陣線的領導下，馬來西亞在不同的發展時期採取了特定的對華經濟政策，而特定的經濟政策也在不同發展時期表現出了不同的特點。直到馬來西亞2018年的國內大選後，馬中經濟關係迎來了全新的發展時期。而研究結果顯示，馬來西亞儘管歷經了從馬哈蒂爾到納吉佈時期的領導人變化，但是在對華經濟關係上仍然堅持以務實主義的經濟政策為核心，根據不同時期的國家發展需要來調整與中國的具體經濟合作形式。而基於羅伯特·帕特南的雙層博弈理論，主要有領導人特質、國內利益群體、國家利益考量、大國博弈和東盟原則等五個因素影響了馬來西亞對華經濟政策的演變，而其中，國家利益考量與大國博弈則是最根本的影響因素。馬來西亞也根據特定的對華經濟政策以實現著馬來西亞國家利益的最大化。

**關鍵詞：**馬來西亞；中國；國民陣線；經濟政策；經濟關係；雙層博弈理論

## 一、引言

長期以來，馬來西亞對華經濟政策一直受到學者和研究人員的關注和討論。討論的重點是馬來西亞將對中國採取什麼樣的經濟政策來促進和發展中馬之間的經濟關係。由於中國強大的經濟實力對馬來西亞極具吸引力，兩國在雙邊貿易和投資方面建立了廣泛的互動與合作，馬來西亞不能忽視中國經濟在馬來西亞發展藍圖中的重要性。然而，馬來西亞也擔心過度依賴中國經濟給自身安全帶來風險和挑戰。此外，兩國在南海問題上還存在一定的分歧，這使得馬來西亞在決定採取何種經濟政策發展對華經濟關係時保持一定程度的謹慎和認真態度。從1974年到2018年，馬哈蒂爾、巴達維和納吉布等三位不同的馬來西亞領導人在推動馬中經濟關係發展方面發揮著重要作用。因此，筆者主要係統回顧了從馬哈蒂爾到納吉的馬來西亞對華經濟政策的發展歷程，並利用羅伯特·帕特南的雙層博弈理論來分析馬來西亞在三個不同政府時期的對華經濟政策的影響因素，並總結了經濟政策對中馬經濟關係的影響。

本文主要包括三個部分；第一部分主要介紹了1974年至1980年中馬兩國建立經濟關係的情況。第二部分主要介紹了國民陣線執政期間不同領導人採取怎樣的對華經濟政策來鞏固和發展與中國的經濟關係，包括馬哈蒂爾、阿卜杜拉·巴達維和納吉等，並總結了不同政府執政時期馬來西亞對華經濟政策的特點，而最後一部分具體介紹了羅伯特·帕特南的雙層博弈理論並利用此理論來探究國民陣線執政期間馬來西亞對華政策演變與發展的影響因素。

## 二、馬中經濟關係的建立與突破(1974—1980)

中馬經濟互動與發展並非始於1974年，而是始於1957年。一些學者習慣於界定和劃分中馬經濟發展



時期,將 1974 年視為兩國經濟發展的萌芽。但一個問題是,在此期間,中國和馬來西亞並沒有正式建交,主要是因為兩國之間的意識形態問題,彼此沒有關注雙邊經貿互動。在本文中,研究範圍之所以界定在 1974 年,主要有兩個原因。一方面,中國和馬來西亞自 1974 年正式建交,幫助兩國開啟官方經濟往來和互動,使兩國的經濟聯繫與合作越來越頻繁,馬來西亞也開始給予對華經濟政策更多的關注。因此,選擇 1974 年為起點更具代表性和價值,有助於我們梳理馬來西亞對華經濟政策的發展歷程。另一方面,從 1957 年到 1974 年,兩國之間沒有正式的經濟貿易和互動,這一時期雙邊貿易更加集中在非政府組織層面,尤其是以馬來西亞華人為代表。因此,本文的研究範圍將集中於 1974 年至 2018 年馬來西亞對華經濟政策的發展。

1974 年至 1980 年,雖然中馬建交並開展雙邊交往,但經濟合作僅限於某些方面,雙邊合作仍十分有限,而馬來西亞政府的經濟政策仍對推動發展兩國之間的經濟關係起到了重要作用。

### (一) 經濟外交和經濟政策

人們在分析國家將採取何種經濟政策來促進經濟發展時,將經濟政策作為一種特殊的經濟外交來發展對外經濟關係。對於經濟外交,不同的學者有不同的定義。有學者認為,經濟外交是一國的外交手段,其主要目的是解決與其他國家的經濟貿易衝突,從而幫助各國獲得相關利益(Zhao,2011)。Chohan(2021)認為,經濟外交是一個多方參與的過程,主要通過經濟手段實現最大範圍的經濟收益。Berridge 和 James(2003)提出經濟外交是一個國家或政府的一種重要方式,其目的是為了完成特定的經濟任務,通過經濟制裁或援助來解決相關問題,以維護國家安全和利益。從以上定義來看,大多數學者將經濟外交視為解決內外問題的一種方式或手段,其目的也是為了維護國家安全和社會穩定,保障國家利益。在經濟外交的具體實施過程中,需要關注三個關鍵因素,主要包括:政治經濟緊張局勢、國內國際緊張局勢、政府與其他群體之間的緊張關係(貝恩和伍爾科克,2017)。這主要表明,一個國家在通過經濟外交解決外部問題和衝突時,需要處理好不同層次、不同群體之間的關係。比如國內國際緊張局勢,在經濟外交過程中,一方面要注意經濟外交對他國的影響,避免因損害他國利益而導致衝突升級。另一方面,經濟外交也受到國內層面各種因素的影響,需要協調不同的利益組織。

關於經濟外交與經濟政策的關係,經濟政策通常被視為實施經濟外交的手段或策略。經濟政策的具體內容包括經濟投資、貿易、援助、制裁等。這些不同的方式可以幫助各國發展與外國的經濟關係,鞏固與其他國家的經濟互動與合作,促進本國經濟發展。而經濟政策又包括積極的經濟政策和消極的經濟政策。不同的經濟政策對一國對外經濟關係發展的影響完全不同。例如,當一個國家決定採取積極的經濟政策時,必然會積極發展與其他國家的經濟聯繫,建立更廣泛的經濟合作關係,使兩國都從經濟合作中受益,從而減少必要的矛盾和衝突,維持兩國相互依存。相反,如果一個國家或政府採取經濟制裁等負面經濟政策,勢必會加劇與其他國家的緊張和衝突,也會對自身安全產生不利影響。同時,在實施經濟外交時,也強調了專業人員的重要性。這是因為當代社會的專業人士已經掌握了全面的專業知識,他們可以依靠這種專業知識為經濟政策的實施提供全面的參考。專業人士還可以在與其他國家的經濟互動過程中依靠重要知識獲得經濟優勢,從而影響經濟政策的決策過程(Seabrooke,2011)。因此,經濟政策與經濟外交密切相關。一個國家在發展對外經濟關係時,需要注意採取什麼樣的經濟政策來發展對外關係,以獲取利益,維護自身安全。

### (二) 困境中經濟關係的突破

1969 年馬來西亞的種族衝突迫使馬來西亞政府改變國家的發展政策。在此期間實施新經濟政策(NEP)。新經濟政策於 1970 年至 1990 年實施。近二十年來,新經濟政策對馬來西亞和中國的經濟發展產

生了重要影響。推行新經濟政策的主要原因是，自馬來西亞獨立以來，馬來人和馬來西亞華人長期處於不平等地位，這激發了馬來人改變種族不平等地位的決心。新經濟政策旨在提高馬來人在國家發展過程中的社會地位，創造和鞏固馬來人在國家發展中的領導地位，在教育和文化上更傾向於馬來人，促進國家的經濟發展(阿齊茲,2012)。新經濟政策的具體落實主要包括四個方面：改變財政政策，為中下層群眾提供免費教育、住房、醫療服務；直接干預商品市場，控制產品價格和產量；農村發展政策，提高馬來人的經濟收入和生活水平；改變資本所有製結構，培養馬來資本家(曹,1998)。通過以上政策，新經濟政策的積極影響是改變馬來西亞長期存在的種族失衡，改善馬來人在經濟社會中的地位，創造大量以馬來人為主的國有企業，縮小貧富差距。它還增強了馬來人的民族自信心，促進了國家的經濟發展(Rasiah & Shari, 2001; Cao, 1998; Ibrahim, 2009)。但與此同時，新經濟政策也產生了許多不利影響，主要表現在三個方面：(1) 成為馬來人特權合法化的工具，加劇種族衝突，貧困問題沒有從根本上得到解決，導致腐敗問題嚴重；(2) 嚴重損害了馬來西亞華人的利益，降低了華人的社會地位，拉大了華人與馬來人的階級差距，導致華人資本逃離馬來西亞，轉向其他國家；(3) 外資對馬來西亞失去興趣，外資逃離步伐加快，對國家長期經濟發展造成損害(Koon, 1997; Lin et al., 2021; Hara, 1991; Yacob & 哈立德, 2012)。鑑於這些不利影響，馬來西亞也間接對中國採取了相對保守和不積極的經濟政策。

在中馬經濟發展過程中，馬來西亞華人始終發揮著重要作用，產生了重大影響。由於馬來西亞華人與中國有著密切的歷史文化聯繫，馬來西亞華人始終保持著對中國的親近感。在新經濟政策的影響下，馬來西亞華人無法維護自己的安全和利益，只能選擇在中國投資和貿易，以維護自己的安全和利益，而這種選擇也在無形中維護和鞏固兩國的經濟關係，為後來的全面經濟發展奠定了堅實的基礎(Husin et al., 2012; Chin, 2008)。但在此期間，馬對華經濟政策受到新經濟政策的影響，馬對發展對華關係並不重視。兩國雖已建立外交關係，但經濟互動仍局限於某些方面，尚未建立和開展廣泛的經濟合作(鄭, 2009)。一方面，由於新經濟政策的實施，馬來西亞政府過度維護了馬來人的利益和社會地位，而忽視了華人社區的利益。因此，與馬來西亞華人關係密切的中國並不是馬來西亞政府的優先事項。另一方面，由於兩國在意識形態和政治制度上存在差距，馬來西亞政府對中國仍有強烈的擔憂和猜忌，對華經濟政策相對保守。儘管如此，1974年馬政府仍初步採取行動與中國建立經濟關係，1974年至1980年經濟關係也取得進展和突破，經貿投資額也顯著增加。

總之，這一時期，馬來西亞對華經濟政策的特點是：相對保守、不積極；重視國內經濟發展，忽視外部互動；經濟發展緩慢。不過，雖然這一時期馬對華經濟政策並不積極，但馬來西亞正在逐步探索和發展與中國的經濟關係，這也為隨後兩國全面經濟互動奠定了重要基礎。

### 三、國民陣線執政期間不同政府對華經濟政策的發展

#### (一) 馬哈蒂爾執政期間馬中關係的發展

1986年以來，中馬經濟關係進入新時期。這一時期不僅是因為兩國經濟合作與互動進一步擴大，還因為馬來西亞也改變了以往對華經濟政策，採取更加積極主動的發展對華經濟關係的戰略。在此期間，馬來西亞領導人也經歷了從馬哈蒂爾、巴達維到納吉的巨大轉變，其中馬哈蒂爾是更具影響力的領導人，在他的領導下，馬來西亞對華經濟政策發生了戲劇性的變化。

自1985年馬哈蒂爾首次正式訪華以來，拉開了他發展對華經濟政策的序幕。1985年以來，兩國雙邊貿



易大幅增長,經濟合作與交往更加頻繁。特別是在 2002 年,馬來西亞取代新加坡成為中國在東盟的最大貿易夥伴,兩國經濟聯繫更加深入和密切。面對兩國經濟發展的有利形勢,馬哈蒂爾此時也採取相應措施進一步推動經濟發展,主要包括:一是取消相關行政法規,取得中國產品進口許可證;二是加大支持馬來西亞華人赴華投資,設立相關代表處,延長馬來西亞華人在中國停留時間;第三,取消對商人的限制等相關規定,進一步拓寬兩國溝通渠道,擴大合作規模( Shee, 2004; Zheng, 2009)。在上述政策影響下,中馬經貿發展得到進一步鞏固和擴大。經貿關係的不斷發展反映了馬來西亞對華政策由相對保守的態度轉向積極的政策。在此期間,馬來西亞對華經濟政策的發展主要受三個因素的影響。主要包括領導人、馬來西亞華人利益集團,以及中國經濟的吸引力。

### 1. 領導人

與馬哈蒂爾之前的歷任領導人相比,他們更關心馬來西亞的國內經濟發展,而不是關注國外,而堅持實用主義的馬哈蒂爾則將目光投向了更廣泛的國際社會(Hing, 2013)。隨著冷戰的結束和經濟全球化的發展,馬哈蒂爾逐漸意識到,未來的社會將是國家間的合作,封閉孤立的國家很難融入這個時代。因此,馬哈蒂爾提出國家發展政策(NDP)來取代新經濟政策(NEP)。在國家發展政策的影響下,馬來西亞改變了發展方式,選擇以更加開放包容的方式發展與各國的經濟關係,以更好地融入全球經濟。關於發展對華經濟關係,馬哈蒂爾雖然擔心中國的軍事實力,但他始終認為,中國擁有世界上最豐富的勞動力和巨大的國際市場等優勢,以及巨大的發展潛力。友好溝通和良性的經濟政策將有利於馬來西亞借助中國經濟的發展,促進馬來西亞經濟的發展與繁榮。因此,在實用主義的影響下,經濟關係給馬來西亞帶來的好處和利潤將超過對中國的擔憂和懷疑。因此,對中國保持友好和積極的經濟政策非常重要(Nambiar, 2021)。

### 2. 馬來西亞華人利益集團

作為特殊的利益組織,馬來西亞華人在馬中經濟關係發展中發揮著極其重要的作用。這一重要性一方面體現在馬來西亞華人憑藉自身的語言優勢和與中國密切的文化聯繫,正在努力、積極地發展對華貿易和投資,同時也體現在中國,恰逢改革開放時期,急需大量海外投資。馬來西亞華人的投資也加深了馬中經濟聯繫。另一方面,在馬哈迪爾的領導下,馬來西亞推動國家發展政策(NDP)以發展對外經濟關係,馬來西亞華人的重要性在此時凸顯。馬來西亞華人需要保持對華經濟穩定並確保持續獲得利益,因此他們依靠自身的資源和優勢來影響馬來西亞的對華經濟政策(Whah & Fee, 2012)。因此,在馬哈蒂爾時期,華人社區的重要性更加明顯和突出,馬哈蒂爾也希望利用華人社區擴大對華經濟合作,鞏固雙邊發展。馬哈蒂爾重視華人社區的一個主要因素是馬來西亞華人和中國社會享有相同的語言和字母,並且沒有溝通障礙(Zheng, 2009)。語言和文化的對接也使馬來西亞對華投資得到中國政府的重視,得到當地政府的政策支持和幫助,更好地促進了雙邊經貿發展,增進了相互間的友誼。

### 3. 中國經濟吸引力

隨著中國改革開放政策的實施,各種外資限制的放寬以及各種吸引外資的政策措施的出台,中國經濟的巨大潛力得到了體現。1980 年以來,中國經濟快速發展,出口不斷增加。尤其是中國巨大的國內市場和充足的勞動力資源,吸引了世界許多國家的資本公司,紛紛在中國投資、建廠,中國進入全面發展的新階段。但同時,在中國經濟高速發展的同時,馬來西亞的經濟發展相對緩慢。1997 年的亞洲金融危機也重創了馬來西亞經濟,這讓馬哈蒂爾意識到中國經濟將有力地重振馬來西亞經濟。而馬來西亞作為出口導向型國家,嚴重依賴海外資本推動經濟發展。由於之前的新經濟政策的影響,許多海外資本紛紛逃離馬來西亞。因此,馬來西亞迫切需要改變國內投資環境,吸引更多海外投資到馬來西亞。於是,在這種國內外的雙重壓力下,馬來西亞對華經濟政策此時也發生了相應的變化。馬哈蒂爾轉變經濟發展思路和方法,著力發展對

華經濟關係,努力擴大對華各種經濟交往與合作,希望依靠中國發展帶動馬來西亞經濟復甦。

在以上三個因素的影響下,馬來西亞對華經濟政策表現出較為積極主動的態度,雖然經濟政策比較積極,但並不代表馬來西亞完全支持中國的各项政策。作為一個小國,隨著中國經濟實力的增強,周邊國家開始擔心是否中國對利用經濟手段來增進對其他國家的控制,軍事手段的頻繁使用也增加了對周邊國家的威脅和風險。針對這種情況,馬哈迪爾也保持相對的警惕和猜疑,也在規避過度依賴中國經濟帶來的巨大風險,但從實際來看,馬來西亞需要依靠中國經濟來帶動馬來西亞自身經濟的發展。因此,在馬哈蒂爾時期,馬來西亞對華經濟政策是一種相對避險的策略,主要特點表現為:積極主動、注重經濟關係、擴大雙邊合作等。通過這樣的對話和經濟政策,馬來西亞鞏固和發展了與中國的雙邊關係,享受了中國經濟發展帶來的經濟利益和影響,幫助自身促進了經濟復甦和發展。

## (二) 阿卜杜拉·巴達維執政期間馬中經濟關係的發展

2003年,馬哈迪宣布結束首相任期,阿卜杜拉·巴達維接替他成為馬來西亞新任首相。與馬哈蒂爾相比,巴達維似乎缺乏馬哈蒂爾外交政策的果斷和自信,其外交政策風格被評價為相對保守和溫和(Khalid, 2009)。結果,一些人開始質疑巴達維能否承擔如此重要的責任,帶領馬來西亞走向更美好的未來,尤其是與他的前任馬哈蒂爾相比。馬哈蒂爾在任期間,馬來西亞實現了經濟快速增長,大力建設公共基礎設施,改變了基礎設施條件,使馬來西亞成為世界發展中國家經濟發展的典型代表。而當阿卜杜拉·巴達維上台後面臨如此重大的成就時,人們開始期待阿卜杜拉·巴達維能夠保持甚至超過馬哈蒂爾在任期間取得的經濟成果。對於阿卜杜拉·巴達維來說,有兩個重要問題擺在面前。一是國內經濟受到嚴重急性呼吸系統綜合症(SARS)的影響,經濟增長動力不足。二是複雜的國內政治矛盾和衝突(Ganesan, 2004)。尤其是巴達維政府不得不採取措施重塑與西方國家的外交關係,因為在前總理馬哈蒂爾任職期間,在其強勢外交風格的影響下,馬哈蒂爾對美國等西方國家進行了批評。馬來西亞的地緣政治行為導致馬來西亞與美國的關係出現裂痕(Ganesan, 2004)。阿卜杜拉·巴達維的外交政策的特點是與其他領導人相處,以促進雙邊關係的發展和進步,正如阿卜杜拉·巴達維在2003年宣布,馬來西亞和美國將建立合作,加強打擊恐怖主義的河東行動,以及保守溫和的執政風格贏得了其他國家領導人的信任(Khalid, 2009)。在他面臨的問題中,經濟疲軟是最重要的。儘管馬來西亞在2003年上台後經濟實現了正增長,但由於非典的影響,經濟增長仍然受到衝擊和影響。在此過程中,中國的經濟實力讓阿卜杜拉·巴達維看到了新的發展機遇。如果說馬哈蒂爾前首相成功拉開了馬中經濟關係快速發展的序幕,那麼巴達維在馬哈蒂爾的基礎上,有效鞏固了馬中經濟關係的成果。在對華經濟政策方面,阿卜杜拉·巴達維政府主要集中在兩個方面。一方面,應努力鞏固和維護馬哈蒂爾時期馬中兩國的經濟成就,並在此基礎上採取進一步措施,擴大與中國經濟關係的合作空間。二是發展多邊關係,建立經濟合作共同體。阿卜杜拉·巴達維高度重視與中國、韓國、日本等國的多邊關係,希望建立經濟共同體,進一步加強與中國和其他國家的經濟聯繫(Khalid, 2009)。在阿卜杜拉·巴達維的領導下,馬中經濟關係在他任職期間也取得了相應的成果。馬來西亞取代新加坡成為中國在東南亞最大的貿易夥伴,2002年兩國雙邊貿易額達到113億美元(Ganesan, 2004)。然而,與中國的經濟合作並沒有立竿見影,因為巴達維任期內的改革未能達到預期效果,引起巫統內部的不滿和壓力,而在第12屆國內選舉中,國陣失去了議會的多數席位,巴達維宣布辭去馬來西亞總理職務,納吉接替他成為國家新領導人。

當我們評價巴達維在任期間對華經濟政策的發展時,阿卜杜拉·巴達維是極其特殊和矛盾的。這主要是因為巴達維既沒有像前任總理馬哈蒂爾那樣在推動馬中經濟關係發展方面取得重大突破,也沒有像後來的納吉那樣實現馬中經濟關係的繁榮。他對華經濟政策也被認為是保守的。但仍需承認,巴達維在推動馬

中經濟關係發展方面發揮了作用。在此基礎上,他積極尋求突破,因為他的經濟政策也為後來的納吉政府實現馬中經濟關係的繁榮奠定了重要基礎。在穩健的經濟政策指引下,馬中經濟關係得到有效加強,為納吉在任期間的後續發展奠定了堅實基礎。

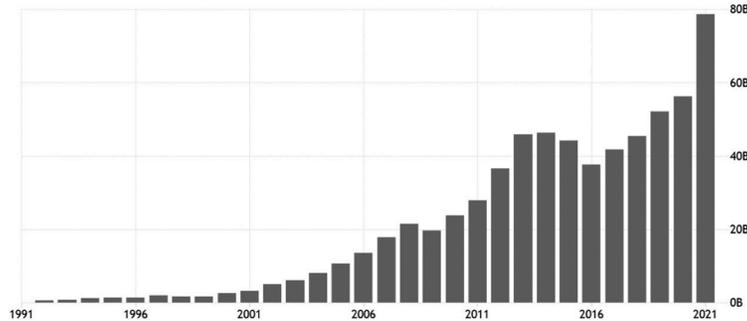


圖 1 1991—2021 年中國對馬來西亞出口發展情況

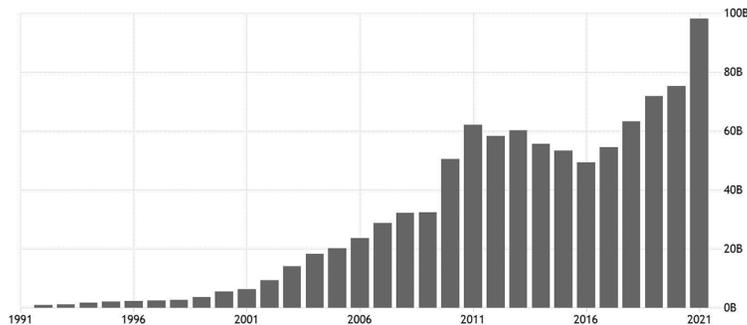


圖 2 1991—2021 年中國從馬來西亞進口情況

### (三) 納吉布執政時期馬中關係的發展

作為繼馬哈蒂爾和巴達維之後的國家領導人,納吉在對華經濟政策上並沒有做出較大的改變,而是繼承了馬哈蒂爾時期的對華經濟政策,仍然保持著對華積極的態度,進一步擴大了經濟合作領域的空間。與巴達維相比,納吉在對華關係中表現出更加開放和積極的態度,表現在主動與中國簽署相關經濟項目、頻繁訪問中國、支持中國企業在馬來西亞開展相關活動等。納吉在任期間,「一帶一路」倡議(BRI)的出現對中馬經濟關係產生了重要影響。作為中國迄今為止最重要對外經濟項目,「一帶一路」旨在緊密聯繫世界各國,為其發展提供資金和技術,促進各國共同發展。而擁有巨大地理價值的馬來西亞,也不會錯過這個寶貴的機會。納吉果斷決定加入「一帶一路」,全力支持和歡迎該項目,並推出多項舉措,發展和推動中馬圍繞「一帶一路」。可以說,「一帶一路」項目是一個重要的動力,不僅因為它縮短了馬中政治距離,加深了兩國之間的密切聯繫,還因為它為馬中兩國的發展提供了充足的投資和重要的技術,改變了當地基礎設施並提供許多就業機會並提高人們的收入(Yu, 2017; Yean, 2018; Zhang, 2020)。在「一帶一路」的影響下,納吉更加重視發展對華經濟關係,推行更加開放和積極的經濟政策,吸引中國投資。但「一帶一路」也引發了一些爭議,主要包括債務風險、合作項目內容不透明、腐敗問題和國家安全風險等(Loh, 2017; Balding, 2018),2015年南海仲裁案也引發了相關爭議以及馬來西亞和中國在南海主權問題上的衝突,同時也導致馬來西亞審視其對華經濟政策是否仍需維持或改變(Storey, 2020)。然而,儘管面臨諸多挑戰,例如南海問題,但從實踐的角度來看,巴達維和納吉執政期間中馬兩國的經濟發展不斷發展,中國也成為了馬來西亞的第一大貿易國。

因此,在此期間,馬來西亞對華經濟政策仍然是積極的,經濟發展仍然是中馬關係的核心,政治安全問題被置於次要地位。而更重要的是,在納吉執政期間,中馬之間建立了東海岸鐵路線(ECRL),有力地增強了經濟的深度和廣度。

年份	投資者或建築商	部門	數量(單位:百萬美元)
2010	中國鋁業公司(中鋁)	金屬	350
2011	中國鋁業公司(中鋁)	金屬	800
2011	周大地產	房地產	790
2011	首鋼集團	金屬	240
2012	中國南車	運輸	130
2012	碧桂園	房地產	330
2013	廈門大學	其他	190
2013	廣西北部	金屬	650
2013	廣西北部	運輸	480
2013	卡姆丹克太陽能	能源	380
2013	中國鐵路車輛股份有限公司(CRR)	運輸	130
2013	廣州富力地產	房地產	1370
2014	上海綠地	房地產	180
2014	山東代印	其他	200
2014	信義玻璃	房地產	200
2015	上海綠地	房地產	660
2015	晶科太陽能	火力	100
2015	上汽(上海汽車)	運輸	280
2015	南通富士通	技術	370
2015	中國廣核、南方電網	火力	5260
2016	株洲旗濱	房地產	210
2016	中國廣核	火力	100
2016	廣西投資	金屬	140
2016	西安隆基	火力	240
2016	中國交通建設	旅遊	1680
2017	青島魯海豐	農業	280
2017	中國銀行證券	金融	120
2017	浙江吉利集團	交通	110
2017	碧桂園	房地產	280
2017	山東橫源	能源	140
2018	敏捷物業	房地產	840
2018	華天科技	技術	440

表 1 2010—2018 年中國對馬投資

東海岸鐵路( ECRL)項目是中國對外戰略——「一帶一路」倡議(BRI)的重要組成部分。作為最重要的參與國之一,馬來西亞對 ECRL 有著濃厚的興趣,認為 ECRL 可以大大提高馬來西亞人民的生活水平,促進馬來西亞的經濟發展。ECRL 項目的主要內容是將馬來西亞首都吉隆坡與馬六甲海峽和關丹海峽的巴生港以及哥打巴魯連接起來。中國交通建設總公司(CCCC)為承包商,負責沿線鐵路的開發建設。ECRL 項目的資金來源包括兩部分,一是主要來自中國進出口銀行提供的 385 億令吉貸款,其餘則由馬來西亞自己提供和負責。

ECRL 的主要推動者是馬來西亞前總理納吉布。納吉在 2016 年長期訪華期間,表達了對 ECRL 的極大熱情和支持,相信 ECRL 與中國的合作將極大改變馬來西亞的基礎設施狀況,為馬來西亞經濟發展注入前所未有的活力和動力(Lim,2018)。在一些學者看來,ECRL 是一個對中馬有很多好處的合作項目,可以極大地鞏固和促進馬中經濟合作與發展(Malgeri,2019;Lim,2018)。對中國而言,ECRL 項目不僅可以拓展中國企業的海外發展空間,緩解國內產業過剩問題,還有助於中國進一步鞏固和加強與馬來西亞等東南亞國家的經濟合作基礎(Zheng,2020;Zhang,2021),也可以增強對馬來西亞的影響力,贏得馬來西亞的信任和 support,從而為中國拓展更廣闊的國際合作空間。對於當時的納吉政府來說,東鐵帶來的巨大利益體現在三個方面:一是改變了馬來西亞的基礎設施條件,為經濟發展奠定了基礎。長期以來,馬來西亞經濟發展的一大障礙是國內基礎設施建設的落後和不足。由於基礎設施建設需要龐大的行政預算,馬來西亞政府無力承擔高額資金支持,而中國可以向馬來西亞提供大量資金援助,可以有效幫助馬來西亞提高基礎設施水平,從而解決基礎設施落後的問題。二是創造了許多就業機會,提高了人民收入。馬來西亞經濟發展長期依賴外商投資和出口,中國強大的經濟實力吸引了馬來西亞的目光。馬來西亞政府相信,與中國的經濟合作將給馬來西亞帶來廣泛而持久的利益,特別是來自中國的經濟投資。ECRL 作為一項大型基礎設施項目,需要開發和利用新的土地,以更好地建設鐵路。在此過程中,可以與沿線城市和地區開展合作,從而帶來很多就業機會,提高當地人民收入。第三,鞏固納吉個人任期內的政績,從而贏得馬來西亞人民的支持。作為馬來西亞最重要的公共建設項目之一,ECRL 也得到了該國眾多利益集團和政黨的見證。一旦 ECRL 能夠順利完成並帶來實際利益,將有助於前首相納吉鞏固個人成就以及公眾廣泛和持續的支持。基於這種情況,前總理納吉布積極採取各種措施推動東鐵發展,希望它不僅能幫助馬來西亞實現更好的經濟發展,也能幫助自己實現更大的政治抱負(Saravanamuttu,2017)。然而,ECRL 在 2018 年遇到了更大的危機和挑戰,而這個挑戰伴隨著馬來西亞 2018 年的國內大選而來。2018 年的國內大選也深刻改變和影響了 ECRL 的發展和實施,並在一定程度上暗示馬來西亞對華經濟政策的新調整。

綜上所述,納吉執政期間,馬中經濟關係達到前所未有的繁榮穩定,對華經濟政策沒有改變,是一種軟對沖策略。通過充分利用對沖策略,馬來西亞不僅可以從與中國的經濟合作中獲得實質性的利益,而且納吉也可以利用這一重要機會,進一步鞏固和加強兩國之間的經濟關係。然而,親華經濟政策自然會引起一些反對黨的情緒和不滿,尤其是希盟(PH)。由於濫用職權和貪污腐敗,納吉不得不在 2018 年國內大選中辭職,馬哈蒂爾接替他成為馬來西亞新任總理。仍然可以看出,由於對華經濟政策穩定、積極,馬來西亞依靠與中國的經濟合作推動其高效和迅速的發展。

領導人	對華經濟政策	主要特點
馬哈蒂爾	務實主義	積極主動、注重經濟關係
巴達維	務實主義	以維護兩國經濟關係穩定為核心,相對謹慎
納吉布	務實主義,以軟對沖策略為主	高度熱情與支持、相對靠攏中國

表 2 國民陣線執政期間不同領導人對華經濟政策比較



#### 四、雙層博弈理論下的馬來西亞對華經濟政策

對於任何一個國家來說,對外政策的選擇在國家的發展藍圖中佔據著十分重要的地位,因為對外政策是國家發展與他國關係的主要手段,如果對外政策實施恰當能夠有效地推動國家與他國雙邊關係的友好發展,而對外政策選取不當則會引起與他國關係的惡化乃至於雙方的敵對甚至是武裝衝突。因此,國家必須審慎的考量採取何種對外政策來實現國家對外利益的最大化。在國際關係中,許多學者都紛紛從不同角度來討論國家的對外政策選擇,而羅伯特·帕特南(Robert Putnam)則從國內政治與國際政治如何互動的角度來研究對外政策是如何進行的,提出了其經典的「雙層博弈理論」(Two-Level Games Theory)。羅伯特·帕特南並不像過往的國際關係學者一樣僅從國內政治來探討對外交政策的影響而是敏銳地觀察到國內政治與國際政治存在著一定的聯繫,這種聯繫也就解釋了為何國家的對外政策選擇有時從國內角度詮釋是乏力的,而「雙層博弈理論」為國家的對外政策如何受到國內政治與國際政治的雙重影響提供了強有力的解釋(Putnam, 1988)。

「雙層博弈理論」分為兩個層次,即縱向與橫向層次,具體如圖3所示。帕特南假定代表國家的談判者會同時在國內與國際兩個層次上進行雙向的博弈,而橫向層次即是談判者在國際層次上會與其他國家的代表進行談判以商討某種事務,同時在國內層次上又與那些進行批准與實施的行為者進行談判。而縱向層次上包括談判與批准兩個階段。在談判階段時,談判者們會達成一個初步的協定而後來到第二階段。在第二階段中,代表國家內部決定和實行政策的領導人或者選民會通過正式或者非正式的方式來批准或實施這些協定。而帕特南也提出了一個核心概念,即「獲勝集合」(Win-Set)。何謂「獲勝集合」,主要指當代表國家的政治家們在結束談判後所提出的最後協議能被國內選民認可和批准的程度。「獲勝集合」的關鍵在於第一階段的博弈和第二階段國內選民接受的最大範圍。只有有效的採取博弈手段並得到最大數量的選民認可時,談判所達成的結果才是具有意義的。

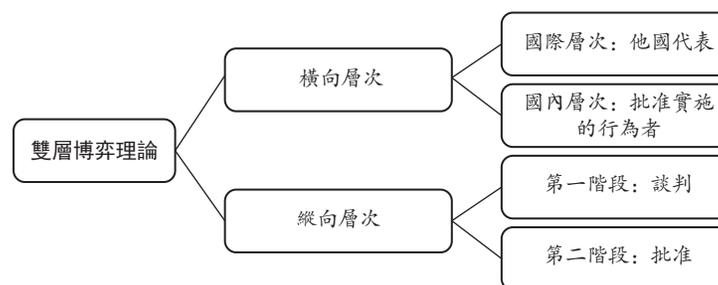


圖3 雙層博弈理論模型

而就馬來西亞對華經濟政策的發展來看,它根據國內外政治的實際形勢多次調整了其對華的經濟政策,而對華經濟政策的演變也自然而然地受到了國內政治與國外政治的雙重影響。儘管許多學者提出了多種影響馬來西亞對華經濟政策發展的因素,但就本文來說,筆者認為以下五個要素是最為主要的,包括:領導人特質、國內利益群體、國家利益考量、大國博弈和東盟原則,而其中國家利益考量與大國博弈則是最為根本的兩個因素。而對於國家的對外政策來說,影響要素與要素之間是存在著一定的聯繫,進而通過要素的整體性互動來影響國家的對外政策制定與實施。依據帕特南的「雙層博弈理論」,馬來西亞對華經濟政策發展的互動模式具體如圖4所示。

就馬來西亞對華經濟政策發展而言,在整個國民陣線執政期間,馬來西亞主要是以務實主義經濟政策

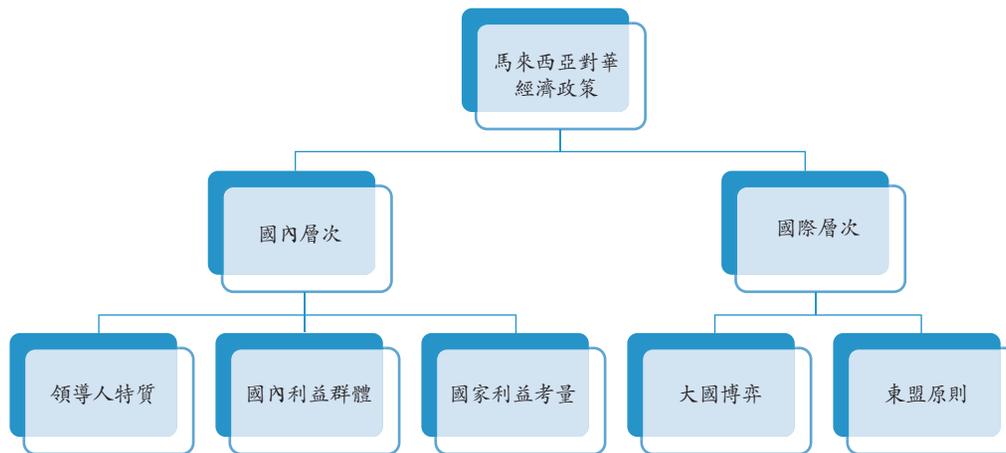


圖 4 馬來西亞對華經濟政策影響因素

作為發展對華經濟關係的核心,而在不同領導人執政時期,表現出經濟政策的不同特殊性。而在整個發展過程中,國內層次的國家利益考量和國際層次的大國博弈發揮著最為關鍵的作用與影響。首先是國內層次的國家利益考量。而何謂國家利益,指滿足國家以生存發展基礎的各方面需求和在這個基礎上對國家整體發展有好處的事物。對於所有國家來說,國家利益並不是長期穩定不變的而是隨著時間和國內外形勢的變化而有所不同。之所以國家利益如此重要,是因為國家利益是一個國家對外對內發展的根本目的,國家通過採取不同的內外策略來獲得不同的利益,這些利益都是國家利益的一部分,最終都是為了實現國家的繁榮昌盛和興旺發達而存在。而國家,作為在國際政治體系中一個理性的行為體,在國家發展的不同階段國家利益是有所不同的,所以國家會審時度勢的採取不同政策來實現國家利益最大化。對馬來西亞來說,與中國雙邊關係的互動在不同時期的必要性和利益是有所不同的,而馬來西亞的國家利益主要體現在以下四個方面,分別為:(1)維護以民主自由為核心的資本主義政治制度不受侵害;(2)捍衛馬來西亞等東南亞國家的中立定位;(3)減少大國競爭與博弈對馬來西亞等小國的影響,維護馬來西亞等小國的國家安全;(4)以維護馬來西亞國家經濟安全與政治安全為核心,要求對華關係發展更符合馬來西亞國家的利益期望與要求。正是基於這樣不同的國家利益考量與驅動,馬來西亞在發展對華關係時也會因地制宜的採取適當的政策來推動馬來西亞與中國雙邊關係的和諧發展。但這並不意味著其他國家利益就不重要,而國家利益是複雜的,在同一時期內多種國家利益會交織在一起,但是只有一種國家利益在成為這個時期內對外關係發展的核心利益與根本利益。例如在馬來西亞與中國建交前,馬來西亞的國家利益不僅只有維護以民主自由為核心的資本主義政治制度不受侵害,還包括捍衛馬來西亞國家安全不受外來威脅。然而此時期處於冷戰時期,以意識形態為核心的鬥爭主要了整個國際政治秩序,馬來西亞作為堅定站在以美國為首的資本主義陣營,對於蘇聯領導下的社會主義陣營及其意識形態充滿著擔憂與懷疑,因而身處於社會主義陣營的中國自然而然成為了馬來西亞的政策威脅與對手,所以此時期對華保守的經濟政策可以維護馬來西亞的國家安全,但最根本的目的還是為了捍衛馬來西亞以民主自由為核心的資本主義制度不受來自社會主義的影響。因此,在國家利益的影響下,國家會根據實際情況來實施對外政策以實現國家利益最大化。

其次是大國博弈的影響。在馬來西亞與中國的互動過程中,大國博弈就始終伴隨著兩國的互動而發展。由冷戰時期的蘇聯與美國的大國博弈到冷戰結束後的中國崛起與美國開展多方面的角逐與較量,馬來西亞需要在這複雜的大國博弈中找到一條適合自身的道路來維護自身安全。而大國博弈之所以在馬來西亞的對華政策發展中佔據瞭如此重要的地位,根本原因在於基於相對實力不對稱所產生的威脅感知。而何

謂威脅感知,主要指在國際關係中,國家作為一個敏銳和理性的行為體,由於不同國家實力的不同對其他國家所帶來的直接感受是不同的,國家會因此產生恐懼或者擔心等不同的認知,這種對他國基於力量差異而導致的認知上變化即是威脅感知。對於馬來西亞來說,它本身的綜合實力在當下的國際政治體系中是一種小國的存在,而國際政治體系永遠是由大國間的博弈與競爭而主導的,而像馬來西亞等小國與大國在經濟、軍事、人口等多方面都是存在著巨大的差距,小國是無力與大國發生直接性的衝突與鬥爭,一旦發生衝突,這必然會讓小國走向滅亡。所以小國對大國在國際政治中是有所戒備的,它擔心大國是否會威脅自身安全或成為大國主導體下的一份子。而在發展對華關係時,中國與馬來西亞在綜合實力是有所差距的,而這種差距所帶來的威脅感知是由弱到強的,尤其是在馬哈蒂爾時期,隨著中國的綜合實力的逐漸強大,儘管中國強調自身的崛起是一種和平方式,不會對其他國家產生威脅,但是在馬來西亞等其他國家看來中國整體實力的強大卻是一種潛在的威脅。加之兩國的意識形態與政治制度不同,馬來西亞自始至終對中國抱有深深的戒備與擔心,無法給予中國以充分的信任與合作。所以在發展與中國關係的不同時期內,馬來西亞都是採取不同的策略來維護自身安全。例如在兩國建交前,馬來西亞採取依附策略選擇站在以美國為主導的資本主義陣營以對抗中國。建交後,馬來西亞選擇對沖政策來對沖中美等大國間的博弈與衝突。其策略的目的也是為了增強馬來西亞作為小國承受風險的能力,因為小國在國際政治體系中是脆弱的,無法承受與大國間關係惡化的嚴重代價,只能選擇依附於大國生存或者維持中立來避免引起大國對小國的敵對,從而讓大國間的博弈對小國的影響維持一個平衡點。

除了大國博弈和國家利益考量,其他因素在影響馬來西亞對華政策發展中發揮了重要作用。正是基於不同領導人特質和國內不同利益組織的雙重影響下,馬來西亞需要考慮到國內利益群體的整體利益,例如本土的馬來族和華人群體,所以在納吉佈時期馬來西亞極度的靠近中國和加強與中國合作,而到馬哈蒂爾第二任任期時,本土的馬來族感受到了外來中國資本對本土企業的威脅,給予馬哈蒂爾極大的壓力要求馬來西亞與中國的合作更為公平與透明。而東盟的中立與不干涉原則則是成為了馬來西亞對外政策發展的重要基石,作為東盟的成員國之一,馬來西亞也倡導在大國博弈中維持中立地位和不自動涉及到大國的競爭與衝突,更多的希望減少外來大國對東南亞地區事務的干涉而由本地區的國家來處理,這也在一定程度上影響了馬來西亞對華政策的選擇。

總之,馬來西亞在發展對華經濟政策的發展是受到了多維因素的影響,在這些因素的綜合影響下,馬來西亞才因地制宜地採取了不同的對華政策以推動了馬中關係的持久穩定發展與切實地維護了國家的安全與利益。

## 五、結論

通過回顧馬來西亞與中國經濟關係的發展,可以看到,無論馬哈蒂爾、巴達維亦或納吉布,馬來西亞對華經濟政策的發展都呈現出一個持續上升的曲線,而且這種經濟政策表現出一個整體的進步和積極的發展。馬中兩國祇有憑藉積極穩定的經濟政策,才能保持經濟持續健康發展。儘管在此過程中兩國之間存在軍事政治衝突和挑戰,但不能從根本上影響和改變馬來西亞對華經濟政策以及馬中友好的經濟關係。然而,隨著2018年納吉布因為貪污腐敗事件而被迫下臺,馬哈蒂爾代替其成為新任的馬來西亞總理,馬來西亞在對待發展與中國的經濟關係上出現了新的變化與調整,而這些新的變化與調整也成為了馬中經濟關係在接下來穩定發展的重要挑戰。



## 注釋

- ① Aziz, R. A. (2012). New economic policy and the Malaysian multiethnic middle class. *Asian Ethnicity*, 13(1), 29–46.
- ② Bayne, N. & Woolcock, S. (2003). The new economic diplomacy. *Decision-making and negotiation in international economic relations*, 2.
- ③ Bayne, N. & Woolcock, S. (2017). What is economic diplomacy? *The new economic diplomacy: Decision making and negotiation in international economic relations*, 17–34.
- ④ Berridge, G. & Lloyd, L. (2012). *The Palgrave Macmillan dictionary of diplomacy*.
- ⑤ Chohan, U. W. (2021). Economic diplomacy: A review.
- ⑥ Balding, C. (2018). Why democracies are turning against Belt and Road. *Foreign Affairs*, 24.
- ⑦ Chin, Y. W. (2008). The evolution of Chinese Malaysian entrepreneurship: from British colonial rule to post-new economic policy. *Journal of Chinese Overseas*, 4(2), 203–237.
- ⑧ Husin, W. N. W. & Liaw, J. O. H. (2012). The role of culture in strengthening Chinese business survival during Malaysian new economic policy.
- ⑨ Hara, F. (1991). Malaysia's new economic policy and the Chinese business community. *The Developing Economies*, 29(4), 350–370.
- ⑩ Kejin, Z. (2011). The rise of economic diplomacy: substances, institutions and trends. *Teaching and studies*, 1, 57.
- ⑪ Koon, H. P. (1997). The new economic policy and the Chinese community in Peninsular Malaysia. *The Developing Economies*, 35(3), 262–292.
- ⑫ Lin, L., Wu, J. & Zheng, H. (2021). A review on the 1970s Malaysian new economic policy from economy, society and ethnic problems, 1324–1330.
- ⑬ Loh, F. (2017). BRI and spike in Chinese investments in Malaysia: What are the implications for Malaysia's politics and sovereignty? *Aliran*, 7.
- ⑭ Nambiar, S. (2021). Malaysia's economic engagement with China: A consideration of the economics and security nexus.
- ⑮ Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- ⑯ Rasiah, R. & Shari, I. (2001). Market, government and Malaysia's new economic policy. *Cambridge Journal of Economics*, 25(1), 57–78.
- ⑰ Seabrooke, L. (2011). Economists and diplomacy: professions and the practice of economic policy. *International Journal*, 66(3), 629–642.
- ⑱ Shee, P. K. (2004). The political economy of Mahathir's China policy: Economic cooperation, political and strategic ambivalence. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 3, 59–79.
- ⑲ Whah, C. Y. & Fee, L. Y. (2012). Chambers of commerce and Chinese business enterprise in Malaysia. *Malaysian Journal of Chinese Studies*, 1, 1–17.
- ⑳ Yacob, S. & Md Khalid, K. (2012). Adapt or divest? The new economic policy and foreign businesses in Malaysia (1970–2000). *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 40(3), 459–482.
- ㉑ Yean, T. S. (2018). Chinese investment in Malaysia: five years into the BRI.
- ㉒ 鄭達:《馬來西亞華商對華投資原因淺析》,《東南亞縱橫》,2009年第7期,頁87–91。
- ㉓ 曹雲華:《試論馬來西亞的「新經濟政策」——從華人與原住民關係的角度進行分析》,《東南亞縱橫》,1998年第2期,頁17–21。