



ภูมิบุตรา : นโยบายเชื้อชาตินิยม ในมาเลเซีย

Bumiputera: Racial policies in Malaysia

เฉลิมชัย โชติสุขธิ¹
Chalermchai Chotisut

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ฯ 10330



บทคัดย่อ

นโยบายภูมิบุตรา (Bumiputera)² เป็นนโยบายที่มีลักษณะของการให้สิทธิพิเศษบางประการกับชาวมลายูและชนพื้นเมืองเดิม ตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเซียเพื่อเป็นหลักประกันทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประชากรในกลุ่มที่เรียกว่า ภูมิบุตรา ซึ่งประกอบด้วยชาวมลายูและชนพื้นเมืองเดิม รัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) มองว่าสถานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มภูมิบุตรายังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากลุ่มประชากรอื่น ๆ จึงยังคงให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนี้ เพราะสำหรับพรรคแนวร่วมแห่งชาติแล้วนโยบายภูมิบุตรายังคงมีนัยสำคัญต่อการครองตำแหน่งในการบริหารประเทศ เนื่องจากกลุ่มภูมิบุตราเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีผลต่อการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล จนอาจกล่าวได้ว่าประชากรกลุ่มนี้เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคแนวร่วมแห่งชาติซึ่งพรรคจะต้องให้ความสำคัญ จากผลการเลือกตั้งในระยะสองสมัยที่ผ่านมาในปี 2008 และปี 2013 ปรากฏชัดถึงความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาเลเซียที่น่าสนใจคือพรรคแนวร่วมแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐบาลปกครองมาเลเซียมากกว่า 50 ปีได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนน้อยลงจนไม่สามารถครอบครองที่นั่งส่วนใหญ่ในสภาได้อย่างที่เคยเป็นมา สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมที่ลดลงต่อพรรคแนวร่วมแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง และสาเหตุประการหนึ่งที่มีปัจจัยมาจากความไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายภูมิบุตราเพราะเป็นการเอื้อประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ชาวมลายูในปัจจุบันจำนวนไม่น้อยเริ่มให้ความสำคัญกับการเมืองที่ปราศจาก

² เป็นภาษามลายู มาจากคำสองคำ คือ Bumi (แผ่นดิน) และ Putera (เจ้าชายหรือบุตร) ตามพจนานุกรม มาเลย์-ไทย (ฉบับปรับปรุงพ.ศ. 2550) Bumiputera อ่านว่า บูมีปุตตรา หมายถึง พลเมืองโดยกำเนิด, พลเมืองที่มีเชื้อสายมลายูในมาเลเซีย ในแวดวงวิชาการไทยมักนิยมแปลหรือใช้คำว่า ภูมิบุตร แต่ผู้นิพนธ์เลือกใช้คำว่า ภูมิบุตรา เนื่องจากเป็นคำอ่านทับศัพท์ที่ถูกต้องตามหลักภาษามลายู และมีนัยสำคัญที่สื่อถึงลักษณะพิเศษเฉพาะทางการเมืองของมาเลเซีย สัมภาษณ์ อับดุลรอยะ ปาแนมาแล, หลักสูตรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

การยึดติดทางชาติพันธุ์หรือนโยบายเชื้อชาตินิยม และมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งชูนโยบายทางสายกลางที่ไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียได้พยายามแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจของคนทั้งสามเชื้อชาติผ่านนโยบายต่าง ๆ ตลอดมา เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคมใหม่และกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและเท่าเทียม แต่กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรทำให้นโยบายภูมิบุตราจึงนับเป็นนโยบายหนึ่งที่ทำลายต่อการแก้ไขปัญหาและการสร้างเอกภาพสำหรับมาเลเซีย

คำสำคัญ : นโยบายภูมิบุตรา เชื้อชาติ พรรคแนวร่วมแห่งชาติ

Abstract

The Bumiputera policy in the Federal Constitution of Malaysia provides preferential treatment to guarantee the social and economic standing of Bumiputeras, a group of population comprising of Malays and natives. The Malaysian government under the leadership of the National Front has long supported the policy so as to improve the Bumiputera economic status which has been lower than other population. As a result, the National Front has remained in power for over 50 years with Bumiputeras who constitute the majority of population its major base voters. Interestingly, the results of the two latest elections in 2008 and 2013 showed a critical change in Malaysian politics as the National Front lost the popular vote and a majority of seats in Parliament. This reflects the declining popularity of the party due in part to dissatisfaction of racial discrimination in the Bumiputera policy and its inconsistency with principles of democracy. Today, a number of Malaysians demand non race-based and non ethnic-based politics, tending to support the middle path policy of the opposition parties. Although the Malaysian government has implemented various policies to eliminate the socio-economic inequality of the three major races in attempt to adjust social structure and stimulate the expansion of sustainable and equal economy, the efforts are in vain. The Bumiputera policy is thus a challenging issue to resolve problems and create unity in Malaysia.

Keywords : Bumiputera Policy, Races, National Front

บทนำ

มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีลักษณะของสังคมแบบ “พหุสังคม” (Plural Society) เป็นสังคมที่แยกส่วนไม่กลมกลืน แต่ละเชื้อชาติแยกกันอยู่โดยมีวัฒนธรรม ประเพณี และภาษาต่างกัน J.S.Furnival³ เสนอว่า ในยุคอาณานิคมสังคมบนคาบสมุทรมลายูถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วนในลักษณะสามเหลี่ยมที่ถูกแบ่งเป็นลำดับชั้น คือ มีคนยุโรปอยู่เหนือสุดแต่มีจำนวนน้อยสุด คนจีนหรือคนอินเดียอยู่ระดับกลาง และคนพื้นเมืองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่อยู่ระดับล่าง มุมมองของ Furnival สอดคล้องกับวิธีการปกครองของอังกฤษที่พยายามแบ่งแยกเชื้อชาติเพื่อความสะดวกในการปกครองและไม่ให้เกิดการรวมตัวกันต่อต้านเจ้าอาณานิคม พลเมืองมาเลเซียจึงประกอบขึ้นจากหลากหลายเชื้อชาติ ชาวมลายูถือได้ว่าเป็นคนพื้นเมืองบนคาบสมุทรมลายู ชาวจีนและ ชาวอินเดียเป็นผู้อพยพเข้ามาภายหลัง การอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางด้านสังคม ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ก่อให้เกิดการปกป้องซึ่งสิทธิของชาวมลายูและชนพื้นเมืองในฐานะที่เรียกว่า ภูมิบุตรา หรือบุตรแห่งแผ่นดิน เป็นนโยบายที่เริ่มมีพัฒนาการมาจากการแบ่งแยกและปกครอง (Divide and Rule) ของอาณานิคมอังกฤษในมลายู โดยอังกฤษได้แบ่งหน้าที่ในกิจกรรมเศรษฐกิจให้ชาวจีนและชาวอินเดีย ส่วนบทบาททางการเมืองนั้นเป็นของชาวมลายู โดยเฉพาะเมื่อได้เริ่มเกิดสำนึกชาตินิยมในการเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษซึ่งนำโดยกลุ่มชาวมลายู พัฒนาการของนโยบายดังกล่าวนี้ก็มีความชัดเจนมากขึ้นจนกลายเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐและมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นโยบายภูมิบุตรามีลักษณะของการให้สิทธิพิเศษแก่ชาวมลายูและชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่มีการตีความโดยรัฐ นโยบายนี้จึงแบ่งสังคมมาเลเซียแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มชนคือ ชนพื้นเมืองมลายู รวมถึงชนพื้นเมืองอื่น ๆ ในรัฐซาบะห์และรัฐซาราวัก กับกลุ่มที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองซึ่งก็ได้แก่ชาวจีนและชาวอินเดีย ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดชัดเจนถึงสถานะพิเศษของเชื้อชาติมลายูหลายประการ อาทิ การกำหนดสัดส่วนของการเข้ารับราชการ อัตราส่วนการเข้าศึกษาในสถาบันของรัฐ และการออกใบอนุญาตทำการค้า ซึ่งเอื้อประโยชน์ที่มากกว่าให้กับเชื้อชาติมลายูหรือภูมิบุตรา นโยบายดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจอย่างต่อเนื่องเสมอมาในสังคมมาเลเซีย โดยเฉพาะจากชาวจีนและชาวอินเดีย ปัญหาความแตกต่าง

³J.S.Furnival เคยเป็นอดีตข้าราชการและนักวิชาการชาวอังกฤษในพม่า มีประสบการณ์เกี่ยวกับการปกครองของอาณานิคมอังกฤษในพม่าและคาบสมุทรมลายู J.S.Furnival ได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับพหุสังคมที่เน้นความสำคัญของเชื้อชาติหรือวัฒนธรรมเหนือเงื่อนไขอื่น และอธิบายว่าความขัดแย้งของคนต่างเชื้อชาติเป็นเรื่องธรรมชาติ ในขณะที่นักวิชาการอีกฝ่ายได้แย้งว่าไม่ใช่เรื่องธรรมชาติแต่อย่างใด แต่เป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง อ้างจาก ใจ อึ้งภากรณ์, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ข้อถกเถียงทางการเมือง, หน้า 41-42.

ทางเชื้อชาติเป็นปัญหาที่รัฐบาลอังกฤษมีความพยายามจะแก้ไขตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยให้มีแผนการการจัดตั้งสหภาพมลายัน เพื่อให้ทุกกลุ่มเชื้อชาติมีสิทธิในฐานะประชากรของประเทศเดียวกันภายใต้การปกครองของอังกฤษ แต่ต้องยกเลิกแผนการนี้ไปเพราะเสียงคัดค้านจากชนชั้นนำมลายู รัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของพรรคอัมโนที่ครองอำนาจทางการเมืองมาอย่างยาวนานได้พยายามแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจของคนทั้งสามเชื้อชาติผ่านนโยบายต่าง ๆ เช่น นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy - NEP) เป็นนโยบายหนึ่งที่ต้องการขจัดความยากจนของประชาชนทุกชาติพันธุ์และปรับโครงสร้างทางสังคมใหม่โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและเท่าเทียม แต่การนำนโยบายดังกล่าวนี้ไปสู่การปฏิบัติกลับไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากนโยบายนี้กลับไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ แต่เป็นเพียงกลุ่มชนชั้นภูมิบุตรที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองพรรครัฐบาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียภายใต้พรรคอัมโนก็มีจุดยืนที่ชัดเจนในการยังคงให้สิทธิพิเศษแก่ชาวมลายูภูมิบุตรต่อไปอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองแบบชาติพันธุ์ พรรคอัมโนถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองตัวแทนของชาวมลายู ซึ่งประชากรที่เป็นเชื้อชาติมลายูและภูมิบุตรนับเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคอัมโนในการเลือกตั้งทุกระดับ เป็นเหตุให้การเมืองมาเลเซียมีลักษณะของการสนองผลประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์ อันเป็นที่มาของปัญหาความลำเอียงทางเชื้อชาติ การแก้ปัญหาทางสังคมของมาเลเซียจึงต้องเผชิญกับคำถามเกี่ยวกับความเท่าเทียมในความเป็นพลเมืองของประชาชนที่ไม่ได้เป็นภูมิบุตร การดำรงอยู่ของนโยบายนี้จึงมีความท้าทายอย่างมากกับหลักความเสมอภาคของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน ในขณะที่ประเด็นเรื่องสิทธิพิเศษของชาวมลายูถือเป็นเรื่องความมั่นคงของชาติและเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวสำหรับมาเลเซีย

“พหุสังคม” มรดกจากอาณานิคม

มาเลเซียเป็นประเทศที่ยอมรับว่าพลเมืองของเขาประกอบขึ้นจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย ชาติพันธุ์มีบทบาทและอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของผู้คนที่แตกต่างกัน ซึ่งดำเนินชีวิตไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตนสังกัด ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นไปได้น้อยเพราะความแตกต่างของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และศาสนา นอกจากนี้ ทั้งพรรคการเมืองและนโยบายทางการเมืองของมาเลเซีย ยังให้ความสำคัญและยึดโยงกับฐานทางชาติพันธุ์เป็นหลัก ส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมิติทางชาติพันธุ์กับมิติทางเศรษฐกิจและการเมืองมาเลเซียได้อย่างชัดเจน ลักษณะสังคมหลากหลายเชื้อชาติของมาเลเซียเริ่มปรากฏเด่นชัดในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 หลังจากที่บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษได้เข้ามามีบทบาทในคาบสมุทรมลายูทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมบนคาบสมุทรมลายูจึงเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการปกครองของอาณานิคมอังกฤษ มีชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีนและชาวอินเดียอพยพพลั่งไหลเข้ามายังคาบสมุทรมลายูเพิ่มมากขึ้นโดยเข้ามาตั้งหลักแหล่งและรวมตัวกันตามเชื้อชาติ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคาบสมุทรมลายูเริ่มมีลักษณะสังคมที่หลากหลายของกลุ่มเชื้อชาติคือ ชาวมลายูและชนพื้นเมืองเป็นกลุ่มประชากรหลักบนคาบสมุทรมลายูอาศัยอยู่ทั้งในเมืองและชนบท มีอำนาจในทางการเมืองและมีอิทธิพลต่อระบบสังคมของประเทศ มักประกอบอาชีพทำนา ประมง และการเกษตร ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามและใช้ภาษามลายูเป็นหลัก ชาวมลายูและชนพื้นเมืองเชื่อว่าเขาเป็นผู้มีสิทธิในความเป็นเจ้าของประเทศที่เรียกว่า “ภูมิบุตรา” และเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองมากกว่าเชื้อชาติอื่น ๆ

สำหรับเชื้อชาติจีนนั้นอพยพเข้ามาสู่คาบสมุทรมลายูอยู่เป็นระยะเวลานานแล้วและอาศัยอยู่ทั่วไปตามรัฐมลายูต่าง ๆ ส่วนมากจะอพยพมาจากมณฑลทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศจีน เช่น กวางตุ้ง ฟูเจียน และกวางสี ชาวจีนได้เข้ามาทำการค้ากับชนพื้นเมืองมาเป็นเวลานานแล้ว มีทั้งเข้ามาทำการค้าขายและตั้งหลักแหล่งภายในคาบสมุทรมลายูตามเมืองท่าและเกาะต่าง ๆ แถบช่องแคบมะละกา แต่เป็นชุมชนที่มีขนาดเล็กไม่ใหญ่นัก ชาวจีนในช่วงแรกนี้มักจะปรับตัวให้เข้ากับสังคมชาวพื้นเมือง โดยเฉพาะการพูดภาษาจีนปนมลายู การแต่งกายและมีการแต่งงานกับชาวพื้นเมือง ชาวจีนบางส่วนได้สมรสกับสตรีพื้นเมืองมลายูจนก่อให้เกิดชุมชนใหม่ที่เรียกว่า “บาบา” (Baba) แม้ว่าชุมชนเหล่านี้ยังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีแบบจีน แต่ก็สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมชาวพื้นเมืองได้ ทำให้เกิดการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมกับชาวพื้นเมือง

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ชาวจีนอพยพเข้ามาะลอกใหญ่อันเนื่องมาจากความต้องการแรงงานในเมืองแร่ เพราะว่าชาวมลายูไม่นิยมเป็นกรรมกรเหมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าแรงงานจีนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ชาวจีนก็ยังประกอบอาชีพที่หลากหลาย เช่น กรรมกรประเภทอื่น ๆ พ่อค้าปลีก พ่อค้าคนกลาง และเจ้าของร้านค้าเบ็ดเตล็ด โดยชาวจีนมักอาศัยอยู่รวมกันภายในกลุ่มภาษาเดียวกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าเรียกว่า “กัปิตัน ไชน่า” (Kapitans China) ทำหน้าที่ดูแลชาวจีนในกลุ่มของตน ในระยะต่อมาเปลี่ยนเป็นการรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมลับ (secret society) โดยชาวจีนที่อพยพมาใหม่จะต้องเข้าร่วมสมาคมใดสมาคมหนึ่ง ชาวจีนบนคาบสมุทรมลายูมักจะตั้งหลักแหล่งทำมาหากินอยู่ในเขต “สเตรทส์ เซ็ทเทิลเมนต์” (Straits Settlements) และรัฐใน “สหพันธรัฐมลายา” (Federated Malay States FMS)⁴ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งเหมืองแร่ จึงนับได้ว่าชาวจีนเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแหล่งแร่ดิบๆ โดยเฉพาะในรัฐมะละกา เปเร และสลังอร์ ซึ่งพบว่าเหมืองแร่จำนวนมากมีชาวจีนเป็นผู้ลงทุน ดำเนินกิจการ และเป็นแรงงานในเหมืองด้วย

ในส่วนของกลุ่มเชื้อชาติอินเดีย ซึ่งส่วนใหญ่อพยพมาจากอินเดียตอนใต้ โดยมากมักเข้ามาทำงานเป็นแรงงานในไร่การเกษตรขนาดใหญ่ กรรมกรในสวนยางพารา กรรมกรเหมืองแร่ เพราะเกิดการขยายตัวทางการเกษตรที่ต้องอาศัยแรงงานจำนวนมาก ชาวยุโรปจำนวนหนึ่งยังได้รับตำแหน่งข้าราชการประจำอาณานิคมของอังกฤษในรัฐมลายูต่าง ๆ ที่เป็นสหพันธ์ โดยเฉพาะที่มาจากศรีลังกาและชาวทมิฬจากเมืองท่าจัฟฟา (Jaffna Tamils) ซึ่งพูดภาษาอังกฤษได้คล่องแคล่วและเคยชินกับการทำงานตามระบบของอังกฤษ นอกจากนี้ ชาวยุโรปยังเป็นแรงงานสำคัญในการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของอาณานิคมบนคาบสมุทรมลายู เช่น การสร้างถนน ทางรถไฟ และเป็นลูกจ้างที่ทำงานในกระทรวงโยธาธิการของรัฐบาลอังกฤษ จะเห็นได้ว่าชาวยุโรปเข้ามาสู่คาบสมุทรมลายูในลักษณะที่แตกต่างจากชาวจีน เพราะมาจากดินแดนภายใต้การปกครองของอังกฤษ จึงคุ้นเคยกับกฎหมายตะวันตกและระเบียบเป็นอย่างดี

⁴ อาณานิคมอังกฤษได้แบ่งการปกครองบนคาบสมุทรมลายูออกเป็น 3 เขต คือ

1. สเตรทส์ เซ็ตเทิลเมนต์ (The Straits Settlements) ประกอบด้วยอาณานิคมบริเวณของเกาะปีนัง เกาะสิงคโปร์ และรัฐมะละกา มีฐานะเป็นอาณานิคมโดยตรง มีข้าหลวงชาวอังกฤษเป็นผู้ปกครอง
2. สหพันธรัฐมลายา (The Federated Malay States) ประกอบด้วย รัฐเปเร รัฐสลังอร์ รัฐปะหัง และรัฐเนกรีเซมบิลัน มีสุลต่านมลายูเป็นผู้ปกครอง และรัฐบาลอังกฤษได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อังกฤษเป็นที่ปรึกษาประจำรัฐแต่ละรัฐ ทั้ง 4 รัฐนี้ถือเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ (Protectorate)
3. สมาพันธรัฐหรือรัฐนอกสหพันธรัฐมลายา (The Unfederated Malay States) ประกอบด้วย รัฐเคดะห์ รัฐกลันตัน รัฐตรังกานู รัฐปะลิส และรัฐยะโฮร์ รัฐเหล่านี้ถือเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ แต่มีความสัมพันธ์กับอังกฤษน้อยกว่ารัฐแบบสหพันธรัฐมลายู สุลต่านของสมาพันธรัฐมีอิสระและอำนาจในการปกครองรัฐของตน แต่มีเจ้าหน้าที่อังกฤษมาเป็นที่ปรึกษาแนะนำ อ้างจาก พัทธินทร สอนัฐประปัญญา, มาเลเซีย : เอกภาพกับการศึกษา (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 14.

พหุสังคมบนคาบสมุทรมลายูจึงปรากฏเด่นชัดนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา โดยการเข้ามาของชาวจีนและชาวอินเดีย ทำให้ลักษณะสังคมของประชากรในคาบสมุทรมลายูภายใต้การปกครองของอังกฤษเกิดการแบ่งแยกกลุ่มคนตามเชื้อชาติ 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกคือ ชนพื้นเมืองมลายูและชนพื้นเมือง รัฐบาลอังกฤษได้ให้สิทธิแก่คนกลุ่มนี้ในการเข้ารับราชการและยอมให้สืบลำดับปกครองประชาชนในรัฐของตน ทำให้ชาวมลายูเป็นผู้ที่มีบทบาททางการเมืองและอยู่ในฐานะเจ้าของแผ่นดิน และกลุ่มที่สองคือ กลุ่มชนที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง (ชาวจีนและชาวอินเดีย) ซึ่งอังกฤษได้สนับสนุนให้มีบทบาททางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ ประชากรทั้งสองกลุ่มจึงมีความต่างกันตามหน้าที่ทางเศรษฐกิจ การปกครอง ตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ภายใต้การปกครองของอังกฤษโดยแทบจะไม่ได้มีความสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ นโยบายการแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจตามเชื้อชาติ มีเหตุผลมาจากอคติของเจ้าอาณานิคมอังกฤษที่มองว่าของชาวมลายูและชนพื้นเมืองมีความเกียจคร้าน ในขณะที่ชาวจีนและอินเดียมีความขยันสู้งานหนัก เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นฐานคิดของการแบ่งงานกันทำอันก่อให้เกิดช่องว่างและความห่างเหินระหว่างกลุ่ม ต่างฝ่ายต่างก็พยายามรักษาอำนาจและผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน ซึ่งเป็นการสร้างเงื่อนไขอันนำไปสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์

พัฒนาการของการเน้น “เชื้อชาตินิยม”

จากนโยบายการปกครองของอังกฤษซึ่งมุ่งให้เกิดการแบ่งแยกกลุ่มเชื้อชาติออกจากกัน ทำให้กลุ่มชาวมลายู ชาวจีน และชาวอินเดีย ต่างก็มีกิจกรรมทางการเมืองโดยให้ความสำคัญกับกลุ่มเชื้อชาติของตนเป็นหลัก ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มเชื้อชาติมลายูเริ่มมีการเคลื่อนไหวและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น ความเคลื่อนไหวทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ การเรียกร้องการปฏิรูปการปกครองให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นหนทางสู่การเรียกร้องเอกราช แต่ก็มีอุปสรรคจากความไม่เต็มใจของจักรวรรดินิยมอังกฤษ ร่วมด้วยกับการเมืองภายในของมาเลเซียเองที่ขาดเสถียรภาพโดยเฉพาะอคติทางเชื้อชาติและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษกลับเข้ามาปกครองคาบสมุทรมลายูอีกครั้ง พร้อมกับนโยบายการปกครองรูปแบบใหม่ที่รู้จักกันในชื่อ สหภาพมลายัน (Malayan Union)⁵ กำหนดให้รัฐทุกรัฐ ปกครองแบบเดียวกันโดยมีรัฐบาลกลางบริหารและปกครองประเทศ โดยข้าหลวงอังกฤษปกครองมีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายต่าง ๆ และสามารถบังคับ

⁵ สหภาพมลายัน หรือ แผนการสหภาพมลายัน เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลอังกฤษเตรียมนำมาใช้ในมลายูหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เพราะอังกฤษตระหนักว่าการปกครองของตนในมลายูไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากไม่สามารถป้องกันการรุกรานจากกองทัพญี่ปุ่น จึงต้องการปฏิรูปการปกครองมลายูขึ้นใหม่ สหภาพมลายันประกอบขึ้นจาก 4 รัฐที่อยู่ในกลุ่มสหพันธรัฐมลายา และ 5 รัฐที่เป็นรัฐนอกสหพันธรัฐมลายารวมทั้งมะละกาและปีนัง ส่วนสิงคโปร์จะให้เป็นตรงต่ออังกฤษ

ใช้ได้ทันที ลักษณะการปกครองดังกล่าวส่งผลให้ฐานะของสุลต่านถูกลดลงมาเป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐบาลกลางเท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดสิทธิการเป็นพลเมืองแก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในสหภาพมลายัน โดยเปิดกว้างสำหรับทุกเชื้อชาติที่อาศัยอยู่ในคาบสมุทรมลายูให้ได้รับสิทธิเท่าเทียมกันในฐานะพลเมืองของประเทศ การปกครองแบบสหภาพมลายันจึงได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มชาวมลายูเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะเป็นการลดสิทธิพิเศษที่ชาวมลายูและชนพื้นเมืองเคยได้รับ ในอีกแง่หนึ่งแผนการปกครองนี้ก็กลับเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ “คนต่างด้าว” ที่เข้ามาอาศัยในคาบสมุทรมลายูอย่างทัดเทียมกับชาวมลายูซึ่งเป็นภูมิบุตรของดินแดนแห่งนี้ ชาวมลายูเห็นว่าสิทธิที่พวกเขาเคยได้รับในฐานะที่เป็นเจ้าของดินแดนกำลังจะถูกแบ่งปันอย่างไม่เป็นธรรมให้กับคนต่างด้าว ซึ่งเป็นเพียงผู้อพยพเข้ามาแย่งแผ่นดินมลายูเท่านั้น ความไม่พอใจต่อประเด็นดังกล่าวได้นำไปสู่การรวมตัวของชาวมลายูและการก่อตั้งพรรคองค์การแห่งชาติเอกภาพชาวมลายู หรือ อัมโน (The United Malays National Organization - UMNO)⁶ เพื่อเป็นตัวแทนของชาวมลายูในการคัดค้านและการต่อต้านสหภาพมลายันผลงานของพรรคอัมโนในการต่อต้านสหภาพมลายันคือ การร่วมมือกับบรรดาสุลต่าน ขุนนาง และข้าราชการเชื้อสายมลายู แสดงการคัดค้านและประท้วงโดยการพร้อมใจกันไม่เข้าร่วมในพิธีสถาปนาสหภาพมลายัน จนอังกฤษไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งสหภาพมลายันได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบสหภาพมลายันก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวมลายูจากทุกรัฐทุกชนชั้นมารวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวครั้งแรกเพื่อคัดค้านรูปแบบการปกครองดังกล่าวโดยยึดโยงกับเขตแดนรัฐชาติ ซึ่งต่างจากในอดีตที่ชาวมลายูจะมีจุดร่วมกันเพียงในเรื่องเชื้อชาติและศาสนาเท่านั้น สหภาพมลายันจึงทำให้ชาวมลายูมีจุดร่วมในเรื่องเขตแดนและนับเป็นครั้งแรกที่ชาวมลายูเกิดความรู้สึกชาตินิยมขึ้นอย่างแท้จริง ชาวมลายูได้กลายมาเป็นกำลังสำคัญทางการเมือง และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองภายใต้การนำของพรรคอัมโน พรรคอัมโนพยายามสร้างฐานทางการเมืองของพรรคให้มั่นคง ด้วยการใช้แนวคิดเรื่องเชื้อชาติและความเป็นชาวมลายูมาปลุกเร้าและแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน โดยการแสดงบทบาทต่อชาวมลายูซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศว่า พรรคอัมโนคือ ผู้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาวมลายู เห็นได้จากคำขวัญของพรรคในยุคแรก ๆ ที่ว่า มลายูจงเจริญ หรือ มลายาเพื่อชาวมลายู แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพรรคอัมโนประกาศตนอยู่เคียงข้างชาวมลายู เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาวมลายูทำให้พรรคอัมโนได้รับการสนับสนุนจากชาวมลายูจำนวนมาก

⁶ พรรคองค์การแห่งชาติเอกภาพชาวมลายู หรือ พรรคอัมโน ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1946 มีวัตถุประสงค์แรกเพื่อต่อต้านสหภาพมลายันโดยการรวมชาวมลายูหลายกลุ่มเข้าด้วยกันและประกาศนโยบายอย่างชัดเจนถึงบทบาทในการเป็นตัวแทนผู้พิทักษ์สิทธิต่าง ๆ ของชาวมลายูในภาวะพหุสังคม ปัจจุบันพรรคอัมโนถือเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่สุดและครอบครองประเทศมาเป็นเวลายาวนานจึงมีอิทธิพลต่อสังคมมาเลเซียทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ อ้างจาก ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พรรคการเมืองมาเลเซีย”, ใน สิดา สอนศรี บรรณาธิการ, พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 302-303.

หลังจากที่อังกฤษต้องประกาศยกเลิกสหภาพมลายันไป อังกฤษก็ได้เจรจากับตัวแทนพรรคอัมโนเพื่อพิจารณารูปแบบของการปกครองใหม่และมีผลให้เกิดการจัดตั้ง “สหพันธรัฐมลายา” (Federation of Malaya) ซึ่งกลับมาให้อิทธิพลแก่ชาวมลายูและชนพื้นเมืองอีกครั้ง รูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐมลายาดังกล่าวได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองโดยเฉพาะชาวจีน เนื่องจากมีข้อกำหนดที่ทำให้กลุ่มที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองมีฐานะเป็นพลเมืองสหพันธรัฐมลายาได้ยากกว่าแผนการสหภาพมลายัน ความไม่พอใจดังกล่าวลุกลามรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นมีการลอบฆ่าและการใช้อาวุธทำร้ายกัน ทำให้รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษต้องประกาศ “ภาวะฉุกเฉิน” และทำการปราบปรามโดยใช้กำลังทหาร ตำรวจอังกฤษ และอาสาสมัครชาวมลายู ซึ่งก็ยิ่งสร้างความเป็นปรปักษ์ทางเชื้อชาติระหว่างชาวจีนกับชาวมลายูให้เพิ่มมากขึ้น

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและจำกัดการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์มลายา (Communist Party of Malaya) ที่กำลังสร้างความไร้เสถียรภาพในสหพันธรัฐมลายา รัฐบาลอังกฤษและนักชาตินิยมในสหพันธรัฐมลายาจึงเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะให้เอกราชแก่สหพันธรัฐมลายา โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีพรรคการเมืองที่ไม่เป็นพรรคหัวรุนแรง สามารถสร้างความสงบและความมั่นคงให้กับสหพันธรัฐมลายาได้ นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะต้องเป็นตัวแทนของเชื้อชาติที่สำคัญในสหพันธรัฐมลายาไม่น้อยกว่าสองเชื้อชาติ ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวทำให้เกิดการรวมพรรคการเมืองที่มีพรรคอัมโนเป็นแกนนำซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มเชื้อชาติมลายู และตัวแทนของอีกสองเชื้อชาติ อันได้แก่ พรรคการเมืองของชาวจีนที่มีชื่อว่าสมาคมชาวจีนมาเลเซีย (Malaysian Chinese Association - MCA) และพรรคการเมืองของชาวอินเดียคือ สภาอินเดียชาวมลายู (Malaysian Indian Congress - MIC) รวมเรียกว่า Alliance Party ในที่สุดสหพันธรัฐมลายาก็ได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ในฐานะ “สหพันธรัฐมาเลเซีย” (Federation of Malaysia) ในวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1963 หลังจากนั้นใน ค.ศ. 1969 พรรคอัมโนขยายสมาชิกเพิ่มขึ้นด้วยการนำพรรคฝ่ายค้านบางพรรคที่เป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็น “แนวร่วมแห่งชาติ” (Barisan Nasional – BN หรือ National Front) ที่รู้จักกันในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การสร้างพันธมิตรดังกล่าวเกิดจากการประนีประนอมผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งไม่ได้อยู่ในฐานะที่เสมอภาคกันและกันไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเชื้อชาติของกลุ่มตนอย่างแท้จริง

สถานภาพของ “ภูมิบุตร” ตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับในมาเลเซียจะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การกำหนดสิทธิพิเศษให้กับกลุ่มภูมิบุตรคือ ความแตกต่างทางด้านฐานะของชาวมลายูกับชาวจีนที่ขยายห่างมากขึ้นในทศวรรษที่ 1960 ด้วยการใช้เหตุผลประกอบว่ากลุ่มภูมิบุตรคือชนพื้นเมืองดั้งเดิม ในขณะที่ชาวจีนและชาวอินเดียในมาเลเซียเป็นเพียงกลุ่มชนที่สืบเชื้อสายมาจากผู้อพยพ ชนพื้นเมืองจึงมีสถานะเป็น ภูมิบุตร ดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด ก็ได้ยืนยันถึงสถานะพิเศษนี้ไว้ว่า ชาวมลายูคือผู้ดำรงอยู่มาตั้งแต่เดิมหรือเป็นชนพื้นเมืองแห่ง มลายาและเป็นประชาชนผู้ซึ่งสามารถอ้างความเป็นเจ้าของประเทศ

นโยบายภูมิบุตรได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมาเลเซียอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1957 เกิดขึ้นจากการพิจารณาของรัฐบาลอังกฤษ สุลต่าน และ Alliance Party ซึ่งมีลักษณะของการต่อรองระหว่างเชื้อชาติมลายูและกลุ่มที่ไม่ใช่มลายู โดยชาวมลายูยังคงรักษาสิทธิแต่เดิมไว้ได้ เช่น การคงไว้ซึ่งตำแหน่งและหน้าที่ของสุลต่าน สำหรับกลุ่มชนที่ไม่ใช่มลายูก็จะได้รับการลดหย่อนคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองมากขึ้น แต่ความสำคัญอยู่ที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยืนยันถึงสิทธิพิเศษของชาวมลายูและชนพื้นเมือง ซึ่งบัญญัติในมาตรา 153 ระบุว่า “ความรับผิดชอบของสมเด็จพระราชาธิบดีที่จะพิทักษ์ฐานะพิเศษของชาวมลายูและผลประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายของชุมชนอื่น” รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1957 รับรองสิทธิชาวมลายูในฐานะเจ้าของแผ่นดิน ซึ่งมีสิทธิพิเศษเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ การสงวนที่ดินบางส่วนไว้สำหรับชาวมลายู การสงวนตำแหน่งราชการบางตำแหน่งให้แก่ชาวมลายูเท่านั้น โดยมีการกำหนดอัตราส่วนของข้าราชการด้วยอัตรา 4 ต่อ 1 คือจำนวนข้าราชการรัฐบาลจะต้องเป็นคนเชื้อชาติมลายู 4 คน ต่อข้าราชการเชื้อชาติอื่นที่ไม่ใช่เชื้อชาติมลายู 1 คน และนอกจากนี้ยังกำหนดให้บริษัทและองค์กรต่าง ๆ ทางธุรกิจที่ตั้งขึ้นมา จะต้องมีชาวมลายูถือหุ้นถึงร้อยละ 30 ซึ่งถ้าหากชาวมลายูมาร่วมลงทุนหรือถือหุ้นไม่ได้ ก็ต้องมีการให้ “หุ้นลม” แก่ชาวมลายูด้วย ทั้งนี้ ยังคงเน้นย้ำความเป็นมลายูด้วยการกำหนดให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ และให้ภาษามลายูเป็นภาษาประจำชาติอีกด้วย

รัฐธรรมนูญมาเลเซียยังบัญญัติถึงคุณลักษณะของการเป็นชาวมลายู โดยเฉพาะในมาตรา 160 ให้ความหมายว่า เป็นบุคคลที่นับถือศาสนาอิสลาม พูดภาษามลายูในชีวิตประจำวัน และปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีมลายู ในประเด็นของการให้ความสำคัญกับภาษามลายู รัฐบาลมีความพยายามในการผลักดันให้ภาษามลายูเป็นภาษาประจำชาติ ผ่านทางนโยบายต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการใช้ภาษามลายู อาทิ มีการจัดตั้งสภาภาษา (Language Council) เพื่อเผยแพร่ภาษามลายูโดยการจัดพิมพ์หนังสือ ตำรา และเอกสารทั่วไปเป็นภาษามลายู อีกทั้งยังมี “สถาบันภาษาและวรรณกรรมแห่งชาติมาเลเซีย” (Dewan Bahasa dan Pustaka) ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการผลิตหนังสือแบบเรียนและวรรณคดีมลายู นอกจากนี้ ในด้านการศึกษา รัฐบาลยังมีการกำหนดโควตาการเรียนต่อระดับมหาวิทยาลัยให้แก่ชาวมลายูภูมิบุตร

ถึงร้อยละ 65 และโครงการให้ทุนช่วยเหลือการศึกษาเฉพาะชาวมลายู ทำให้ชาวมลายูเหล่านี้ถึงแม้จะมีผลการเรียนต่ำ แต่ก็สามารถเข้าศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยได้ง่ายขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเชื้อชาติอื่น ๆ และรัฐบาลยังได้ยกเลิกการใช้ภาษาอังกฤษสอนในโรงเรียนมัธยมและมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 รัฐบาลมาเลเซียเริ่มเห็นผลเสียของการเลิกใช้ภาษาอังกฤษ เนื่องมาจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจระดับสากลจำเป็นต้องทำให้ประชาชนรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดี แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ รัฐบาลมาเลเซียกลับยอมอนุญาตให้ใช้ภาษาอังกฤษสอนในบางสาขาวิชาของระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น คือ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และแพทยศาสตร์

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามยึดติดกับความเป็นมลายู โดยเฉพาะการทำให้ภาษามลายูเป็นภาษาประจำชาติ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมการศึกษาและสถานะทางเศรษฐกิจให้แก่เชื้อชาติมลายูแล้ว ยังใช้ภาษาเป็นสัญลักษณ์ของการครอบงำเพื่อแสดงออกถึงการมีอำนาจเหนือกว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในรัฐ ข้อบัญญัตินี้ในรัฐธรรมนูญของมาเลเซียมีความคล้ายคลึงกับนโยบายในการให้สิทธิพิเศษทางอาชีพและการศึกษาแก่คนแอฟริกา-อเมริกันของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีสิ่งที่ต่างกันคือ สหรัฐอเมริกาต้องการเพิ่มโอกาสแก่คนกลุ่มน้อยที่เข้าไม่ถึงสิทธิ ในขณะที่นโยบายกัมพูตราต้องการปกป้องและยกฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มกัมพูตราที่เป็นคนกลุ่มใหญ่ให้เท่าเทียมคนกลุ่มน้อยอย่างเช่นชาวจีน ซึ่งนอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้วยังสร้างความตึงเครียดทางชาติพันธุ์มากขึ้น

นโยบายของรัฐในการสร้างความเสมอภาคทางชาติพันธุ์

แนวร่วมแห่งชาติ ที่มีพรรคอัมโนเป็นแกนนำได้รับการเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลปกครองประเทศมาเลเซียและครองอำนาจยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบการเมืองมาเลเซียถูกครอบงำโดยพรรคอัมโน ด้วยการใช้อำนาจนิยมภายในรัฐและสนับสนุนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพิเศษของชาวมลายูเป็นตัวนำในการผลักดันให้การเมืองเป็นไปตามที่ต้องการ นอกจากนี้จะมีกฎหมายที่แสดงถึงการเน้นย้ำอัตลักษณ์มลายูอย่างชัดเจนแล้ว รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคอัมโนยังมีนโยบายยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่ตอบสนองชาติพันธุ์มลายูและความเป็นมลายูที่ผูกติดกับอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะนโยบายที่ประกาศภายหลัง “เหตุการณ์การจลาจลทางเชื้อชาติ” ใน ค.ศ. 1969⁷

⁷ เหตุการณ์การจลาจลทางเชื้อชาติ ใน ค.ศ. 1969 เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคมที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งครั้งนี้หลายพรรคการเมืองได้ใช้วิธีหาเสียงแบบกล่าวร้ายโจมตีซึ่งกันและกันและปลุกเร้าความเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติ โดยเฉพาะระหว่างชาวจีนกับชาวมลายูซึ่งต่างสนับสนุนพรรคการเมืองของตน จนทำให้เกิดการเผชิญหน้าไปสู่การปะทะและเกิดเหตุจลาจลขึ้นในกรุงกัวลาลัมเปอร์และลุกลามไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ สร้างความเสียหายต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยตามตัวเลขอย่างเป็นทางการของรัฐบาลมาเลเซีย คือ มีผู้เสียชีวิต 196 คน ถูกจับกุม 9,143 คน และบ้านเรือนถูกเผา 793 หลัง

ซึ่งชาวมลายูได้ออกมาเคลื่อนไหวจนเกิดการปะทะกับชาวจีน เหตุการณ์บานปลายทำให้มีผู้เสียชีวิตโดยมีสาเหตุมาจากอคติทางเชื้อชาติ ในเวลาต่อมาพรรคอัมโนในนามของรัฐบาลมาเลเซียจึง ประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy - NEP)⁸ เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างเชื้อชาติต่าง ๆ ในมาเลเซียให้มีความเสมอภาคและมุ่งแก้ไขความยากจน แต่เป้าหมายดังกล่าวกลับย้อนแย้งกันเองอันเนื่องมาจากนโยบายแต่เดิมได้แบ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ไว้อย่างชัดเจน แต่นโยบายเศรษฐกิจใหม่ได้ถูกประกาศใช้เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างชาวมลายูกับชาวจีน ด้วยการส่งเสริมและให้สิทธิพิเศษแก่ชาวมลายู

นโยบายเศรษฐกิจใหม่มุ่งหวังให้ชาวมลายูและกลุ่มภุมิบุตรเข้าร่วมในอุตสาหกรรมและการค้าขายมากขึ้น วิธีการที่รัฐบาลใช้ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างเชื้อชาติ คือ การเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยตรง โดยการใช้ระบบทุนนิยมโดยรัฐและการตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของชาวมลายู ยกตัวอย่างเช่น ความพยายามที่จะทำให้ชาวมลายูได้เข้าถือหุ้นในบริษัทของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ การใช้เงินของกองทุนที่รัฐตั้งขึ้นมาจ่ายให้พรรคพวกตนที่เป็นชาวภุมิบุตร (pork-barrel funds) การให้ชาวภุมิบุตรเช่าที่ดินทำกินในราคาถูก ๆ ตามโครงการปฏิรูปที่ดินขององค์การพัฒนาที่ดินแห่งสหพันธ์ การตั้งองค์กร MARA (Majlis Amanah Rakyat) หรือคณะกรรมการพิทักษ์ชาวพื้นเมืองดั้งเดิม และการจัดตั้งธนาคารภุมิบุตรมาเลเซีย (Bank Bumiputra Malaysia) เพื่อช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่ชาวมลายูรวมทั้งชายหุ้่นที่เป็นกิจการของรัฐให้กับชาวมลายูในราคาที่ถูกลงเพื่อต้องการให้ชาวมลายูเข้าสู่ภาคธุรกิจมากขึ้น

แม้ว่าผลจากนโยบายเศรษฐกิจใหม่จะทำให้อัตราความยากจนลดน้อยลงหลังจากประกาศใช้นโยบาย แต่ทว่าเป้าหมายในการปฏิรูปโครงสร้างสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและเชื้อชาตินั้นยังไม่ชัดเจนนัก หรือแม้แต่ในเรื่องของการแก้ไขความยากจนเองก็ตามยังมีการศึกษาที่พบว่าอัตราความยากจนที่ลดลงเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นไม่ได้เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจใหม่ เพราะเกิดความไม่โปร่งใสในการนำนโยบายไปปฏิบัติและไม่ได้ตอบสนองตรงตามกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนจนจริง ๆ ทั้งนี้พฤติกรรมแทรกแซงของรัฐจากนโยบายเศรษฐกิจใหม่ยังได้สร้างระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันขึ้นในสังคมมาเลเซีย โดยเฉพาะการเอื้อผลประโยชน์แก่กลุ่มทุนและธุรกิจที่มีเครือข่ายกับนักการเมืองในรัฐบาล เป็นการหยิบยื่นโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ชาวมลายูซึ่งเป็นภุมิบุตรที่มีสายสัมพันธ์อันดี

⁸ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ ถูกประกาศใช้ใน ค.ศ. 1971 พัฒนาขึ้นจากแนวคิดของกลุ่มผู้นำพรรคอัมโนที่มองว่า ความผาสุกของผู้นับในชาติจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าคนทุกเชื้อชาติไม่ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงไม่ควรปล่อยให้กลุ่มเชื้อชาติใดเชื้อชาติหนึ่งถูกทอดทิ้งและไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งในทัศนะของรัฐบาลพรรคอัมโนแล้วกลุ่มเชื้อชาติที่ควรได้รับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจคือ ชาวมลายู อ้างจาก อภิเชษฐ กาญจนดิฐ และสายัณห์ สิทธิโชค, ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่องเชื้อชาติกับนโยบายทางการเมืองของพรรคอัมโนในภาวะพหุสังคมของมาเลเซียจากอดีตถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 1946-2007) (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), หน้า 55-56.

กับนักการเมือง ในขณะที่กลุ่มที่ไม่ใช่ภูมิบุตรก็ต้องใช้วิธีการเล่นพรรคเล่นพวกด้วยการสร้างพันธมิตรกับกลุ่มนักการเมืองชาวมลายูที่มีอิทธิพลเพื่อเข้าสู่กิจกรรมที่รัฐควบคุม

ด้วยเหตุนี้ นโยบายเศรษฐกิจใหม่จึงไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เพราะในที่สุดกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงจากนโยบายนี้จำกัดอยู่เพียงแค่ชาวมลายูชนระดับบนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองพรรครัฐบาลและข้าราชการระดับกลางขึ้นไป ไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้ว่านโยบายนี้จะไม่ใช่ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ประสบความสำเร็จในด้านการผลักดันให้กลุ่มภูมิบุตรเข้าไปมีบทบาทในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะการถือหุ้นในกิจการที่ควบคุมโดยรัฐ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียยังมีจุดยืนที่ชัดเจนในการให้สิทธิพิเศษแก่ชาวมลายูภูมิบุตร และมีบทบาทสำคัญในการเน้นย้ำอัตลักษณ์และพิทักษ์สิทธิพิเศษของชาวมลายูผ่านทางกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อคะแนนนิยมของพรรคอัมโนและเป็นฐานเสียงที่สำคัญของพรรคในการเลือกตั้ง

นโยบายภูมิบุตรภายใต้สังคมประชาธิปไตย

พฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศหรือสังคมใดสังคมหนึ่ง มักเป็นการแสดงออกของแนวคิด ความเชื่อ และบรรทัดฐานทางการเมืองของประชาชนในสังคมนั้น ๆ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีการแสดงออกที่มีลักษณะหรือวัฒนธรรมทางการเมืองของตน “ชาติพันธุ์” ถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ทางการเมืองของมาเลเซียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองหรือกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วเพื่อสนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์ของตนจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นลักษณะเฉพาะของมาเลเซีย จะเห็นได้ว่าแนวร่วมแห่งชาติที่ประกอบขึ้นมาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นต่างเกิดจากกลุ่มเชื้อชาติทั้งสิ้น การรณรงค์หาเสียงและการเลือกตั้งก็ขึ้นอยู่กับนโยบายสนับสนุนเชื้อชาติของตนเป็นสำคัญ จากกรณีของนโยบายภูมิบุตรที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคแนวร่วมแห่งชาติ โดยมีอัมโนเป็นตัวแทนพรรคการเมืองของกลุ่มภูมิบุตร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้พรรคอัมโนและแนวร่วมแห่งชาติได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลและครองเสียงข้างมากในรัฐสภามาเลเซียมาโดยตลอด ในขณะที่ลักษณะของการเมืองแบบเชื้อชาตินิยมสวนทางกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคโดยเท่าเทียมกัน

ด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น ระบบการเมืองมาเลเซียจึงมีลักษณะเฉพาะบางอย่าง ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ถึงแม้ว่ามาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไม่ได้แตกต่างไปจากประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยทั่วไป คือ มีการกำหนดโครงสร้างและกลไกของรัฐบาลรวมทั้งกฎระเบียบว่าด้วยสังคมและเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยม แต่ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์จลาจลทางเชื้อชาติในปี 1969 ได้เกิดการเปลี่ยนนโยบายการปกครองไปสู่ระบบ “ประชาธิปไตยแบบ

อำนาจนิยม” กล่าวคือ แม้ว่าโครงสร้างและกลไกตามระบอบประชาธิปไตยยังคงเดิม แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจากพรรคแนวร่วมแห่งชาติได้สร้างกลไกต่าง ๆ มาควบคุมและจำกัดพฤติกรรมทางการเมือง โดยอ้างจากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นและอาศัยการก่อความไม่สงบของพรรคคอมมิวนิสต์มลายู เป็นสาเหตุของการสร้างระบบการรักษาความสงบของชาติ ในขณะเดียวกันก็เป็นการควบคุมพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ด้วยการออกกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงคือ กฎหมายว่าด้วยการก่อความไม่สงบ (Sedition Act) กฎหมายว่าด้วยความลับของทางราชการ (Official Secrets Acts) และกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงภายใน (Internal Security Act)

โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงภายใน ซึ่งมีความเข้มงวดอย่างมากและยังให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมากด้วยเช่นกัน สิทธิพิเศษที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การคุมขังโดยปราศจากการไต่สวน 2) การคุมขังโดยไม่จำกัดเวลาและปราศจากการไต่สวนอย่างเปิดเผย และ 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า บุคคลที่ถูกจับกุมขังได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปราบปรามศัตรูหรือฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แม้กระทั่งอดีตนายกรัฐมนตรี ดร. มหาเธร์ โมฮัมหมัด ยังเคยกล่าวว่า “ไม่มีคนที่มีความรับรู้อย่างถูกต้องคนใดชอบกฎหมายความมั่นคงภายใน เพราะกฎหมายนี้ขัดแย้งต่อหลักการของประชาธิปไตยทุกเรื่อง”⁹ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 2011 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลากว่า 51 ปี โดยวิเคราะห์กันว่าเพื่อเรียกคะแนนนิยมจากชาวมาเลเซียเนื่องจากในช่วงดังกล่าวนี้พรรคแนวร่วมแห่งชาติได้รับความนิยมน้อยลง แต่ก็ได้มีการออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาแทนเพื่อเป็นการประกันว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยจะได้รับการคุ้มครองตามแนวทางประชาธิปไตยยุคใหม่

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของมาเลเซียจะมีการให้และรับรองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการเป็นพลเมืองมาเลเซียทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็นและการตีพิมพ์ การตั้งสมาคม และการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ก็มีกฎหมายควบคุมว่าจะต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ จากประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้นำมาสู่คำถามเกี่ยวกับความเสมอภาคในการเป็นพลเมืองสำหรับประชากรที่ไม่ใช่ชาติพันธุ์มลายูและไม่ได้เป็นมุสลิม จะเห็นได้ว่าล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของการส่งเสริมกลุ่มมุสลิมมากกว่ากลุ่มเชื้อชาติอื่น ซึ่งสามารถนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมได้ ทว่าประเด็นเรื่องสิทธิพิเศษเหล่านี้เป็นเรื่องความมั่นคงของชาติ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการโต้แย้งทั้งจากกลุ่มมุสลิมและจากชนกลุ่มอื่น รัฐธรรมนูญจึงได้ห้ามนำเอาประเด็นที่อ่อนไหวต่อสิทธิในกฎหมายเชื้อชาติมาถกเถียงกันในที่สาธารณะหรือในรัฐสภา รวมถึงการถกเถียงในวงวิชาการด้วย ประเด็นที่อ่อนไหว

⁹ คำกล่าวรัฐสภามาเลเซีย, 22 มีนาคม 1966

ดังกล่าว คือ การเป็นพลเมือง ภาษาประจำชาติ สิทธิในการใช้ภาษา สถานะพิเศษของชาวมลายู ผลประโยชน์อันชอบธรรมโดยชนพื้นเมืองเชื้อชาติอื่น ๆ อำนาจอธิปไตย และพระราชอำนาจพิเศษของประมุข ถ้ามีการฝ่าฝืนด้วยการนำเอาประเด็นเหล่านี้มาถกเถียงกันก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายอาญา จะเห็นได้ว่าพื้นฐานทางสังคมและการเมืองของมาเลเซียที่ยังคงรักษาและส่งเสริมสถานภาพของกลุ่มมุขมนตรีผ่านนโยบายต่าง ๆ จนก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ทางเชื้อชาติ อีกทั้งยังมีกฎหมายที่ควบคุมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเคร่งครัดส่งผลทางลบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในมาเลเซีย นอกจากนี้ นโยบายมุขมตรียังทำให้ประชาชนเชื้อสายมลายูโดยเฉพาะชนชั้นกลางไม่ค่อยให้ความสนใจกับการปฏิรูปทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะคอยแต่จะพึ่งพารัฐบาลให้ช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านจนกลายเป็น “วัฒนธรรม” แห่งการพึ่งพา แม้แต่อดีตนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัด ก็เคยออกมายอมรับในโอกาสที่ให้สัมภาษณ์กับบรรณาธิการใหญ่ของหนังสือพิมพ์อูตูซันมาเลเซีย (Utusan Malaysia) ก่อนลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ว่า “การดำเนินนโยบายมุขมตรียาของรัฐบาลทำให้คนมาเลเซียเชื้อชาติมลายูเสียนิสัย จะทำอะไรก็ต้องคอยให้รัฐบาลช่วย” นอกจากนี้อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซียยังกล่าวถึงความเข้าใจต่อคำว่าประชาธิปไตยของคนมาเลเซียต่ออีกว่า “ความเข้าใจของคนของเราว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยค่อนข้างจะผิวเผิน เพราะประชาชนมักจะคิดว่าเมื่อพรรคการเมืองต้องการเสียงจากพวกเขา ก็ต้องทำสิ่งที่พวกเขาต้องการ พวกเขาไม่คิดว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนควรจะต้องบอกกับนักการเมืองว่า ถ้าคุณต้องการเสียงของเรา คุณต้องปกครองประเทศให้ดี ต้องพัฒนาประเทศ และช่วยให้เกิดความก้าวหน้า...” ดังนั้น การที่จะส่งเสริมให้มีความเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์นั้นรัฐจะต้องมีการทบทวนถึงนโยบายมุขมตรียาและนโยบายของพรรคการเมืองเสียใหม่โดยคำนึงถึงความเป็นพลเมืองมาเลเซียให้สอดคล้องและไปด้วยกันได้กับการพัฒนาประชาธิปไตย

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในมาเลเซียปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่าการเมืองแบบเชื้อชาตินิยมในมาเลเซียได้ลงลึกจนเป็นอัตลักษณ์ไปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธุ์และเศรษฐกิจการเมืองมีพัฒนาการที่พึ่งพิงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กลุ่มชาติพันธุ์ต้องการพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และสถานะเฉพาะของกลุ่มตน ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็นำเสนอนโยบายที่ตอบสนองต่อกลุ่มชาติพันธุ์เฉพาะเพื่อเป็นฐานคะแนนในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองจึงเป็นเสมือนกันชนไม่ให้ประชาชนออกมาปะทะกันโดยตรงมีลักษณะเป็นตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ การเมืองมาเลเซียจึงยากที่จะหลุดออกจากมิติทางชาติพันธุ์ แต่ในปัจจุบันก็มีคนมาเลเซียอีกจำนวนไม่น้อยเริ่มมีความต้องการการเมืองที่ปราศจากการยึดติดทางชาติพันธุ์หรือนโยบายเชื้อชาตินิยม

มีสัญญาณทางบวกต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาเลเซียที่น่าสนใจสะท้อนผ่านการเลือกตั้งในระบอบสองสมัยที่ผ่านมา ปรากฏว่าแนวร่วมแห่งชาติเริ่มได้รับคะแนนเสียงน้อยลงกว่าที่ผ่านมาโดยเฉพาะการเลือกตั้งในปี 2008 และ 2013 ซึ่งได้ที่นั่งในรัฐสภาไม่ถึง 2 ใน 3 อย่างที่เคยเป็นมา ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น สัญญาณดังกล่าวอาจบอกได้หรือไม่ว่าประชาชนเริ่มไม่พอใจต่อนโยบายของรัฐบาลที่เน้นเชื้อชาตินิยมมลายู อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2008 พรรคแนวร่วมแห่งชาติได้ที่นั่งในสภา 140 ที่นั่ง จากทั้งหมด 222 ที่นั่ง ลดลงจากการเลือกตั้งในปี 2004 ที่เคยได้ถึง 199 จากทั้งหมด 219 ที่นั่ง สะท้อนให้เห็นคะแนนที่ตกต่ำลงของพรรคอัมโนและมีนัยสำคัญต่ออนาคตทางการเมือง ปัจจัยที่มีผลต่อความนิยมลงที่ลดลงของพรรคอัมโนมีสาเหตุสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความไม่พอใจของประชาชนบางส่วนต่อการดำเนินนโยบายภูมิบุตรา ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อชาวมลายูในทุก ๆ ด้านอย่างเกินขอบเขต จนกระทบต่อความเป็นธรรมทางสังคม ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยชูนโยบายยกเลิกการใช้แผนเศรษฐกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มภูมิบุตรา เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประชาชนมาเลเซีย โดยไม่คำนึงถึงชาติพันธุ์ อีกทั้งพรรคอัมโนยังมีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและความแตกแยกภายในของพรรคแนวร่วมแห่งชาติ ผลการเลือกตั้งจึงแสดงให้เห็นว่าประชาชนมาเลเซียจำนวนหนึ่งมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองที่ชูนโยบายทางสายกลาง โดยยกเลิกสิทธิพิเศษของกลุ่มภูมิบุตรา เพราะแม้แต่ชาวมลายูเองบางส่วนก็ไม่ได้มองว่าการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มตนไม่ได้หมายความว่ากลุ่มตนจะเป็นเจ้าของประเทศ การที่เศรษฐกิจการเมืองมาเลเซียผูกติดอยู่กับชาติพันธุ์ใดชาติพันธุ์หนึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์อย่างรุนแรงขึ้นมาอีก จึงมีกระแสที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจของมาเลเซียเสียใหม่

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 ที่ผ่านมามีเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ผลการเลือกตั้งออกมาว่าพรรคแนวร่วมแห่งชาติที่มีพรรคอัมโนเป็นแกนนำยังคงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยมีจำนวนที่นั่งในสภา 133 ที่นั่ง แม้จะลดลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อนถึง 7 ที่นั่ง ขณะที่พรรคแนวร่วมฝ่ายค้าน 3 พรรคในนาม Pakatan Rakyat ภายใต้การนำของนาย อันวาร์ อิบราฮิม ได้จำนวนที่นั่ง 89 ที่นั่ง เพิ่มขึ้น 7 ที่นั่งจากการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว สถานะเสียงของพรรคอัมโนหรือพรรคแนวร่วมแห่งชาติ คือ คนกลุ่มประชาชนเชื้อสายมลายูที่มีจำนวนอยู่ราว 50% ของประชากรทั้งหมด และกลุ่มคนพื้นเมืองในรัฐซาราวักและซาบาห์ที่มีอยู่ไม่ต่ำกว่า 15% คนทั้งสองกลุ่มนี้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายภูมิบุตราของอัมโนในช่วงการปกครองที่ผ่านมา คะแนนความนิยมที่ลดลงในการเลือกตั้งครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของกลุ่มเชื้อชาติจีน และความเห็นที่แตกต่างระหว่างประชาชนในเขตเมืองกับชนบท ในขณะที่ประชาชนในเขตชนบทยังคงเทคะแนนให้กับพรรคแนวร่วมแห่งชาติ แต่ประชากรในเขตเมืองต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มการเมืองซึ่งมิใช่พรรคแนวร่วมแห่งชาติมาบริหารประเทศ แสดงให้เห็นว่าประชาชนเริ่มเกิดความเบื่อหน่ายรัฐบาลที่ปกครองประเทศมานานถึง 56 ปี

ผนวกกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การแทรกแซงทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง ในขณะที่พรรคแนวร่วมฝ่ายค้านเสนอแนวนโยบายเรื่องความเท่าเทียมทางด้านชาติพันธุ์ขึ้นมา เป็นแนวทางสำคัญในการรณรงค์หาเสียงและได้รับการตอบรับจากคนเชื้อสายจีนอย่างมาก นอกจากนี้ ยังได้ให้สัญญาว่าจะสร้างความเปลี่ยนแปลงเพื่อเอาชนะพรรคแนวร่วมแห่งชาติ ด้วยการเสนอนโยบายเศรษฐกิจแนวใหม่ที่จะลบล้างนโยบายแบบเดิมที่อาศัยพื้นฐานด้านเชื้อชาติและใช้มายาวนานหลายสิบปี ที่เชื่อว่าเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การคอร์รัปชันและขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ ฐานเสียงของพรรคแนวร่วมฝ่ายค้านเป็นคนรุ่นใหม่และคนเชื้อสายจีน ที่เห็นความไม่เท่าเทียมของการปกครองของพรรคอัมโนที่มักจะให้ความสำคัญกับคนเชื้อสายมลายู แต่คนเชื้อสายอื่นกลับถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม

บทสรุป

กว่าห้าสิบปีที่ผ่านมาการปกครองมาเลเซียของรัฐบาลพรรคแนวร่วมแห่งชาติในนามของพรรคอัมโน ยังคงให้การสนับสนุนนโยบายภูมิบุตรอย่างแข็งขัน ในปัจจุบันนโยบายนี้ได้ถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในสังคมหลายประการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังไม่อาจละเลยต่อนโยบายนี้ได้เพราะจะส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมของรัฐบาล ซึ่งนั่นจะหมายถึงเป็นการประกันตำแหน่งทางการเมืองของประเทศของพรรคแนวร่วมแห่งชาติให้อยู่ต่อไปได้ แม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างเอกภาพระหว่างกลุ่มชนต่างเชื้อชาติผ่านนโยบายต่าง ๆ ท่ามกลางประชากรที่มีความแตกต่างกันทาง ชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม แต่นโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลยังไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาเชื้อชาติโดยตรง แต่เป็นการประสานผลประโยชน์ระหว่างเชื้อชาติมากกว่า ซึ่งในการศึกษานโยบายภูมิบุตรกับการเมืองมาเลเซียในปัจจุบันพบว่ามีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายประการที่น่าสนใจ

ประการแรก จากผลการเลือกตั้งในระยะหลังมานี้สะท้อนว่าการเมืองมาเลเซียยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานด้านเชื้อชาติและศาสนา โดยชาวมลายูเชื้อสายมลายูภูมิบุตรในชนบทและชาวมลายูเชื้อสายอินเดียบางส่วนให้การสนับสนุนพรรคแนวร่วมแห่งชาติ ขณะที่ชาวมลายูเชื้อสายจีนและเยาวชนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนพรรคร่วมฝ่ายค้าน ทำให้การเมืองมาเลเซียมีแนวโน้มพัฒนาสู่ระบบสองพรรคการเมืองระหว่างพรรคร่วมฝ่ายค้านกับพรรคแนวร่วมแห่งชาติมากขึ้น ทั้งที่ในมาเลเซียมีพรรคการเมืองมากมายที่แตกต่างทั้งชาติพันธุ์และอุดมการณ์ทางการเมือง แต่เพื่อเป้าหมายในการชนะการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นรัฐบาลจำเป็นต้องทำให้มีการร่วมมือกันในทางการเมือง นอกจากนี้ ผลเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนการเติบโตของสังคมมาเลเซียที่ก่อนหน้านี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงหลายคนเลือกใช้วิธีลับหูลับตาเลือกใครก็ได้แค่ขอให้เชื้อชาติเดียวกัน นับเป็นการก้าวข้ามการแบ่งแยกด้านเชื้อชาติ

ประการที่สอง การเคลื่อนไหวทางการเมืองในมาเลเซียซึ่งเกิดขึ้นได้ยากมาก เนื่องจากมีกฎหมายที่ควบคุมการชุมนุมและแสดงออกทางการเมืองที่เคร่งครัด แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการเรียกร้องทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะปรากฏการณ์ของกลุ่มที่เรียกว่า Bersih เพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม และการประท้วงของประชาชนเชื้อสายอินเดียที่เรียกว่า ฮินดราฟ (HINDRAF: Hindu Rights Action Force) เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมระหว่างเชื้อชาติ นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของสื่อสังคมออนไลน์โดยเฉพาะเว็บไซต์ต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นสื่อที่ได้รับความนิยมอย่างมากสำหรับนักเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเผยแพร่แนวคิดทางการเมือง อินเทอร์เน็ตได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจทางการเมืองของชาวมาเลเซีย แม้ว่าเมื่อเร็ว ๆ นี้ (3 ตุลาคม 2556) รัฐบาลมาเลเซียได้ลงมติผ่านกฎหมายป้องกันอาชญากรรม ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ 2 ปี โดยไม่ต้องตั้งข้อหา นายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค ยืนยันว่าจะใช้เพื่อแก้ไขอาชญากรรมเท่านั้น ขณะที่ฝ่ายค้านเห็นว่าเป็นการกลับมาของกฎหมาย “ความมั่นคงภายใน” ที่เคยเป็นเครื่องมือรัฐบาลในการจัดการกับฝ่ายการเมืองตรงข้ามและควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองกลับมาใช้ใหม่

ประการสุดท้าย แม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียจะพยายามสร้างเอกภาพท่ามกลางความหลากหลายให้เกิดขึ้นในสังคมมาเลเซียได้หรือไม่ รัฐบาลมาเลเซียก็คงจะไม่ยอมยกเลิกนโยบายภูมิบุตรอย่างฉับพลัน เพราะความจริงอย่างหนึ่งที่แน่นอน คือ ความแตกแยกของพลเมืองเชื้อสายต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ นับจากได้รับเอกราชมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเชื้อชาติยังเป็นประเด็นที่สังคมถกเถียงกันอยู่ตลอดมา บรรดาพรรคการเมืองมีสภาพเป็นตัวแทนการต่อสู้ทางเชื้อชาติ การที่พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์และนำเสนอนโยบายตอบสนองของกลุ่มผลประโยชน์ก็ไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด ประเด็นอยู่ที่ว่าพรรคการเมืองพยายามทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าผลประโยชน์ของประเทศทั้งมวลหรือไม่ พรรคการเมืองที่มัวแต่ต่อสู้เพื่อกลุ่มผลประโยชน์อาจจะสร้างประโยชน์แก่ฐานเสียงของตน แต่สังคมโดยรวมจะเป็นฝ่ายเสียหายและที่ สุดแล้วความเสียหายจะตกแก่ทุกพรรคทุกคน ทางออกที่เหมาะสมคือพรรคการเมืองนอกจากมีบทบาทเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ยังต้องเน้นบทบาทเผยแพร่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกของตน คำนึงถึงประโยชน์ของสังคมโดยรวม เพื่อสร้างประเทศที่น่าอยู่สำหรับทุกคนทุกกลุ่มผลประโยชน์ และเมื่อนั้นประชาชนทุกเชื้อสายในมาเลเซียจะอยู่ด้วยความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ใจ อึ้งภากรณ์. (2552). เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ข้อถกเถียงทางการเมือง. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 41- 42.

- ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2546). “พรรคการเมืองมาเลเซีย”, ใน สีดา สอนศรี (บรรณาธิการ), **พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษา เฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 302 - 303
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2542). “รัฐกับการทุจริตในมาเลเซีย”, ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ ชปา จิตต์ประทุม (บรรณาธิการ), **วิกฤตการณ์มาเลเซีย: เศรษฐกิจ การเมือง-วัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ: เอดิสัน เพรสโปรดักส์. 51.
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2541). “การเมืองการปกครองมาเลเซีย”, ใน สีดา สอนศรี (บรรณาธิการ), **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 243.
- เชิดชาย เหล่ากล้า และนรนิติ เศรษฐบุตร. (2514). **การปกครองและการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. กรุงเทพฯ : อักษรสมัย.
- พัชรินทร์ สอนฐิตะปัญญา. (2541). **มาเลเซีย : เอกภาพกับการศึกษา**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บาร์บารา วัดสัน อันตายา และเลียวนาร์ด อันตายา. (2551). **ประวัติศาสตร์มาเลเซีย** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- บุษกร กาญจนจारी. (2544). “ที่มาและปัญหาสังคมหลากหลายเชื้อชาติในมาเลเซีย”, ใน **เปลวไฟเลื้อยมาลายา**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. 100 - 101.
- ทิพย์อุบล ดาบสุวรรณ. (2521). **ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เทิร์นบูลล์ ซี. แมรี. (2540). **ประวัติศาสตร์มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- เหมือนขวัญ เรณูมาศ และภูวิน บุนยะเวชชีวัน. (2556). “ว่าด้วยชาติพันธุ์และเศรษฐกิจ การเมืองมาเลเซีย”, **รัฐมิแล**. 34 (1), 69-74.
- อภิเชษฐ กาญจนดิฐ. (2548). **หนทางสู่อำนาจ : การเป็นผู้นำทางการเมืองของพรรคอัมโน ในมาลายา ค.ศ. 1946-1957**. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิเชษฐ กาญจนดิฐ และสายัณห์ สิทธิโชค. **ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่องเชื้อชาติกับ นโยบายทางการเมืองของพรรคอัมโนในภาวะพหุสังคมของมาเลเซียจากอดีตถึง ปัจจุบัน (ค.ศ. 1946-2007)**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อับดุลรอเย ปาเนมาแล (ผู้ให้สัมภาษณ์), เอลิมชัย โชติสุทธิ (ผู้สัมภาษณ์), **ที่หลักสูตรเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์** เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2557.
- Mahathir bin Mohamad. (2001). **The Malay Dilemma**. Singapore : Marshall Cavendish Editions.