

马来西亚与印度尼西亚华人政策比较

郑 达

(厦门大学 国际关系学院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 马来西亚华人的经济状况和社会政治地位较之印度尼西亚华人要好得多, 其重要原因之一是马来西亚的华人政策比印度尼西亚宽松。通过两国华人政策的对比, 分析两国华人政策差异的原因及造成的不同后果, 并对两国的华人政策前景与走向做出分析与预测。

关键词: 马来西亚; 印度尼西亚; 华人政策

中图分类号: D73.37 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006 - 1398 (2009) 01 - 0081 - 06

马来西亚与印度尼西亚的国情有许多相似的地方: 地理上, 两国战略位置重要, 马来西亚位于亚洲大陆中南半岛的南端, 西邻马六甲海峡, 介于太平洋和印度洋之间, 印度尼西亚是世界上最大的群岛国家, 地处太平洋同印度洋, 亚洲同大洋洲的“十字路口”; 宗教上, 两国穆斯林众多, 马来西亚是伊斯兰教国家, 印度尼西亚则拥有世界上最多的伊斯兰教徒; 语言上, 马来西亚使用马来语, 印尼语则是由马来语演变而来的, 可以说两国在语言上是相通的。两国的华人情况也有相似之处: 印度尼西亚的华人人数虽仅占全国人口的 4%, 但人数却多达 800 万人, 在各国中位居第一位; 马来西亚则是世界上华人人数第二多的国家, 华人约有 630 万, 占马来西亚总人口的 23.2% 左右 (截至 2007 年 6 月)。两国华人与所在国的政治经济、社会发展关系密切, 在两国的地位和作用也十分特别。尽管马来西亚和印度尼西亚的国情和华人情况几近相似, 但两国的华人政策却有较大的差异。

收稿日期: 2008 - 07 - 08

作者简介: 郑 达 (1982 -), 男, 福建泉州人, 博士研究生, 主要从事侨务政策与华人经济研究。

马来西亚于 1957 年独立, 于 1963 年与新加坡、沙撈越和沙巴合并, 改名为马来西亚 (后新加坡退出)。为了行文的方便, 本文一律统称为马来西亚。

中国人移居海外后, 加入所在国国籍的称为华人, 没有加入所在国国籍的称为华侨。二战前在印度尼西亚的中国人基本上

是华侨, 从印尼独立后到 20 世纪 80 年代, 华侨才陆续的加入印度尼西亚国籍。为了行文的方便, 本文统称为华人。

关于印尼华人数量, 迄今尚无准确数字。2003 年印尼华裔总会就该问题举办研讨会, 但没有结论。目前所有数据都是估计, 有 600 万、800 万甚至 1000 万以上几种说法, 本文采用折中的 800 万说法。

资料来源: 中华人民共和国外交部. 国家概况 [EB/OL]. (2007 - 09 - 19) [2007 - 10 - 15]. <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjlb/zjig/yzs/gjlb/1256/1256x0/default.htm>

一 马来西亚的华人政策

如何协调和平衡马来人与华人的利益,从而实现种族的和谐,一直是马来西亚政府在处理民族问题中的关键问题。战后历史发展证明,马来西亚独立以后的华人政策虽有起有落,但总体上是沿着“马来优先”的前提并兼顾华人利益的政策方向发展的。其政策导向在缓和民族矛盾,促进种族和谐上卓有成效。

马来西亚积极的华人政策体现在以下几个方面:

1. 行之有效的政党政策。华人可以成立政党并参与执政,是马来西亚华人政策的最大特点之一。马来西亚政府支持华人政党参政、执政,华人政党在政府与华族社群矛盾中起了协调和缓冲的作用,为马华两族之间的沟通和了解提供了平台。

马来西亚政府通过华人政党和官员,了解掌握华人社会的情况和问题,并以此为根据来制定较为有效的政策,以达到缓和马华两族之间的矛盾和稳定社会的目的。华族与当地民族之间的很多纷争和矛盾在没有激化之前,可以通过政府内部磋商得到解决。例如1975年出台的《工业协调法》,由于触及到了华人企业的利益,引起了华人工商界的普遍不满。这时作为马来西亚最大华人执政党的马华公会一面为政府的政策进行辩解,一面又在马来人为首的政府中阐明华人社会的立场。马来政府意识到华人工商界的陆续移民撤资及消极抵制,将间接地影响国家经济的发展,遂于70年代末逐步开始对《工业协调法》进行修改,最终使受该法令约束的华人企业减少为不到10%,从而减轻了华人企业的损失。^[1]可以说,马来西亚的政党政策在协调马华两族利益、缓解矛盾方面是行之有效的。

2. 温和的经济政策。马来西亚政府在扶持马来人经济的问题上,为尽量减少华人的对抗,避免挫伤华人的积极性,侧重于兼顾两族的经济利益,而不是直接剥夺华人来惠及马来人。政府采取的这种循序渐进、较为温和的经济政策,不但逐步提高和巩固马来人的地位,还有效的推动了国家的经济建设。拉扎克上台后,为了缓和马来西亚的社会危机,推出了新经济政策。新经济政策采用温和的手段来限制华人大企业,在执行过程中政策又做了适度的调整,因而占华人企业总数90%以上的中小企业基本不受影响。华人社会虽对这一政策颇为不满,但总体上还能接受并予以执行的。新经济政策提高了马来人的经济地位,缩小族群间的经济差距,淡化了马来西亚社会中的种族观念,在缓和民族矛盾上卓有成效。^[2]在国家发展政策阶段,马来政府也对华人经济政策作出了新调整,减少了关于华资企业的种种限制,华人资本外流现象也逐步减少,促进了马来西亚国内投资的日益活跃。90年代以来,“马来人优先”的政策有了一定的淡化,开始强调公平竞争,这给华人经济的发展带来了新的机遇,华人资本成为马来西亚经济发展的重要动力。

3. 宽容渐进的社会及文教政策。在东南亚国家中,除新加坡外,华人与当地原住民同化进程较为缓慢,华人的文化传统保存较多的是马来西亚。^[3]马来西亚采用了宽容渐进的方法,用数十年的时间来削弱华文教育,建立马来教育体系。政府从种族和谐的目标出发制定社会文教政策,在逐步提高马来文地位的同时,自始至终承认华文教育的合法地位。马来族领袖不但鼓励各族人民学习华文,还采取各类促进华文教育的措施,提高华人办学的积极性。华人开办的南方学院、培训华文师资的董教总教育中心相继获准成立,马来西亚还有数所可颁发“华文专业文凭”的私立学院,华文教育在马来西亚一直可以合法存在,并建立了从小学到大学的较为完整的华文教育体系,可以说马来西亚是中国之外华文水平最高的国家。^[4]

二 印度尼西亚的华人政策

印度尼西亚独立以后,执政者大多采取分而治之的华人政策,这种政策导向使得印尼华人很

难融入到主流社会中去，被迫游离于印尼主流社会之外。政府歧视性的华人政策还使得华人的许多基本权利得不到保障，华人备受排斥和打击。

印度尼西亚消极的华人政策体现在以下几个方面：

1. 消极压制的政党政策。印度尼西亚独立以后，民族主义高涨，公众一般把同为公民的土生华人当作“外来成分”，认为他们不能同印度尼西亚国家与人民生死与共，因此应该限制他们的权利和义务及活动范围。印尼政府担心华人参政议会侵犯原住民的既得政治权益，因此解散了所有华人政治经济社团。华人被视为政治异端，几乎不能参加任何政党活动。一部分土生华人要参加社会及政治活动，都必须通过与原住民共建的团体，而印度尼西亚组织、政党都拒绝接受华党员，华人参政没有群众基础。而另一方面，华人关心的主要是经济利益，参政意识较为淡薄，国会里虽然有华人，但他们并不代表印尼华人的利益，只代表所在政党的利益，华人对印度尼西亚的政治和政府几乎没有影响力。由于政府打击压制华人政党，印度尼西亚没有华人执政党作为缓冲，政府往往是面对华人的不满并与其直接发生冲突，种族矛盾也因而急剧激化。

2. 歧视性的经济政策。印尼独立后，政府为发展民族经济、建设独立的经济体系，采取了一系列的政策。但是，由于历史上分而治之的族群歧视政策影响，印尼政府没有正确认识华人经济的作用，他们高估了华人经济在印尼经济中所占的比重，错误地认为华人经济是阻碍印尼民族经济发展的因素，而加以排斥和打击。

早在苏加诺时期，政府就以保护民族经济为幌子，要求华人向原住民转让股权或企业，甚至没收部分华人企业。1959年，当禁止外侨在农村经营零售业的第十号法令颁布实施时，被强行拆迁和接管的华侨零售店达八万多家，数十万华侨失去生活保障，流离失所，苦不堪言。华侨华人成为狭隘民族主义经济政策的直接受害者，国家经济也紊乱不堪，出现了危机。苏哈托执政以后，限制华人政策的基调没有改变，但在华人经济政策方面有所改变：政府开始认识到印尼华人强大的经济实力的作用，懂得要适当地利用华侨资金来加快印尼的建设，采取了既限制又利用的方针，才使华人经济开始纳入印尼的经济轨道。

3. 严厉的社会及文教政策。印尼独立后，政府强调民族国家的认同，采取了严厉的强制同化政策。印尼同化政策的目的是通过人为的、严厉的措施来改变社会异质性，以期实现社会同质化，这种强制同化是建立在以原住民为主的价值体系上的，带有消灭非原住民族文化与认同的倾向。^[5]政府迫使华人加入伊斯兰教，把华人皈依伊斯兰教视为全面同化的最佳途径；强迫华人改用印度尼西亚名字，在身份证上标注特殊的符号；加大对华文教育事业的管制，从允许华校存在、限制华校发展到彻底取缔华校；此外，政府还逐步取缔了全国的华文报纸、华文招牌和华人社团；苏哈托时期，政府还对华人的宗教信仰和传统习俗实施严厉的限制，禁止华人在公共场所举行中国传统的宗教仪式和宴会。中华文化在印度尼西亚几乎销声匿迹。

经过这种强制同化，华人几乎全部都变成了印尼公民，并在政治、经济和文化等方面都较为全面的认同于印尼，视印尼为自己的祖国。^[6]但政府错误的政策导向加上宗教信仰与风俗的不同，华人仍受到歧视，经常成为一些激进穆斯林袭击的目标。如1998年5月发生的震惊世界的“五月暴乱”，大批华人财产受到巨大损失，华人生命受到严重威胁。

三 马来西亚与印度尼西亚华人政策差异比较及原因分析

（一）两国华人政策差异比较

通过对马来西亚与印度尼西亚的华人政策进行比较，可以发现二者之间存在着较大的差异，

印尼五月暴乱是指1998年5月13日至15日发生在印尼首都雅加达的袭击华人、强暴华人妇女、抢劫烧毁华人商店的排华事件。

具体详见表 1。

表 1 马来西亚与印度尼西亚华人政策比较

国家 差异	马来西亚	印度尼西亚
政党政策	行之有效、协调缓冲	消极压制、直接冲突
经济政策	循环渐进、温和兼顾	排斥打击、直接掠夺
社会及文教政策	包容并蓄、宽容渐进	强制同化、赶尽杀绝

(二) 差异的原因分析

马来西亚与印度尼西亚两国的基本国情和华人情况几近相同,那么又是什么原因造成了两国华人政策的迥然不同呢,究其原因,有以下几个方面:

1. 两国政治、经济环境不同。数十年来,马来西亚的政治、经济形势一直比印度尼西亚稳定。印度尼西亚长期处于动荡不安状况。印尼独立后,地方军队先后多次叛乱,社会秩序混乱,国家长期面临分裂危机。而 1998 年 5 月排华暴乱发生时,印度尼西亚正处于货币贬值、通货膨胀和高失业的严峻形势下。动荡不安的国内形势使政府需要转移国内民众的视线来消除危机。在歧视华人的政治氛围下,“反华人暴力”顺理成章地成了掌权者转移公众视线的一种政治工具,或者是原住民发泄对国家不满的手段,使得印尼华人常常成为政治社会危机中的替罪羊和牺牲品^{[7][8]};马来西亚的政治、经济局势和印尼相比则稳定得多,马来西亚是通过和平方式赢得独立的。独立后除 1969 年发生过“5·13 事件”外,国家政局稳定、社会发展迅速,民众相安发展,排华暴乱没有社会环境和诱因。虽然马来西亚也面临金融危机的冲击,但金融危机对马来西亚的大多数民众来说,只是生活指数降低的问题,没有太大的危害。

2. 两国政治体制的不同。政治体制的不同导致了两国政府的执政理念不同。印度尼西亚是武制国家,其政治的最普遍解释是军人政权,社会稳定和国家统一需要军队来维持,军队在印尼的社会、文化、政治各个方面都扮演着核心角色。许多军队将领认为,华人企业集团侵吞国家财产,抽走资金到国外投资。军人政权执政态度的强硬、政治体制存在的弊端、政府对华人经济错误的判断和定位,都是造成印尼推行消极政策的原因。马来西亚是文制国家,文官管理相对稳定温和,历届政府对华人都采取较为宽松的政策,面对马华两族的差别和矛盾时,能正视华人的存在和权益,在处理种族矛盾的过程中抓住了经济差距的重点,依赖国家经济总体的改善来提高马来人的经济地位,体现了马来西亚政府在处理民族问题上原则性与灵活性相结合的务实作风。

3. 两国的华人人口比例不同。华人在两国总人口中所占的比例,是影响两国政府采用何种方式处理民族问题的重要原因。马来人为首的政府之所以对华人采取较为宽松的政策,重要原因之一是马来西亚华人人口,占总人口的近 1/4,华人是马来西亚社会稳定和经济发展中不容忽视的重要社群,他们的政治和经济实力较强,华人问题如果处理不好,将影响社会的稳定和经济的发展,因此,每届政府在处理华人问题时都十分谨慎;而印度尼西亚华人虽人数众多,但仅占印尼总人口比例的 4%,影响有限,因此,印尼政府采用了极端的华人政策对华人进行排斥和打击。

四 马来西亚与印度尼西亚华人政策的影响及华人政策的走向

(一) 马来西亚与印度尼西亚不同的华人政策带来了不同的后果和影响

1. 导致两国经济发展的不同。马来政府实行温和宽容的华人经济政策,在经济上没有直接

5·13 事件是指 1969 年 5 月 13 日发生于马来西亚大选期间的种族冲突事件。马来亚联盟党在大选后席位由上届的 89 席减少到 66 席。5 月 13 日马来亚民主动党、马来亚民政党等政党中的华人选民在吉隆坡举行胜利游行,遭到马来民族统一机构(巫统)的马来族选民暴力袭击,造成大量华人伤亡的流血事件。

地去剥夺华人的经济利益以惠及马来人，而是把重点放在国家经济的总体改善上借以提高马来人的经济地位，其成效是值得肯定的。一些限制华人的经济政策是逐步推行的，实行后又根据实际情况加以调整，如对原先的《工业协调法》的修改及《投资协调法》的颁布，减少了对华资企业的种种限制，促进华人积极地投入当地经济建设。华人资本外流逐步减少，对国内的投资也日益活跃。马来西亚国内经济结构日益完善，经济发展迅速，华人资本作为国内资本的重要组成部分已成为马来西亚经济发展的重要动力。而印度尼西亚则不同，印尼政府以保护民族经济做幌子，限制、排斥并打击华侨华人资本：通过限制华侨的经济活动来促进印尼原住民经济的发展，甚至对华人直接进行剥夺来惠及印尼原住民。其结果不仅使广大的华侨华人成为狭隘民族主义政策的直接受害者，并且引起了国家经济的紊乱，加深印尼经济的危机。

2 导致民族认同与华人效忠的不同。两国政府对华人实施的不同政策，直接影响着当地民族对华人的态度。印度尼西亚政府对华人的长期排斥和打击，不仅使民族矛盾和冲突频繁激烈、积怨日深，也使部分当地民族潜意识里拒绝华人，认为华人在印度尼西亚享有的一切都是不合法的，这种根深蒂固的严重偏见使原住民对经济条件比自己优越的华人充满怨恨，民族间的不满和仇恨与日俱增，并成为当地民族抢夺华人财物、排华的直接动因。华人效忠程度受到怀疑，华人受排挤和压制，成为各种暴乱的对象和目标，难以融入主流社会中去。而马来西亚政府相对宽松的华人政策，不仅使马来西亚华人比印度尼西亚华人拥有更多的权益，更重要的是使马来人潜意识里接纳华人为马来西亚的成员，不排斥华人。虽然他们认为华人和马来人的地位不同，但只要不影响马来人的特权，对于华人享有的多项社会权利，在一般情况下马来人是可以接受的，因而民族间的矛盾和冲突远没有印度尼西亚那样激烈。在这样宽松的社会环境下，大多数马来西亚华人对政府是信任和拥戴的。

（二）两国华人政策的走向

20世纪80年代以来，中国经济获得了较为迅速的发展，国际地位得到了显著的提高。马来西亚与印度尼西亚政府也致力于发展同中国的关系，两国的华人政策虽然各存差异，但总体上是朝着有利于华侨华人的方面发展的。

1 马来西亚。近年来，马来西亚的发展十分迅速，经济结构日趋完善，国内经济秩序稳定，人民生活显著提高。民族关系上，由于政府的重视，倡导马华合作，执行较为宽松发展的华人政策，华人地位得到改善，生活水平得到显著的提高。华人大多安居乐业，融入当地社会，华人在马来西亚的发展较以前抱有更大信心。华人对当地国政府的效忠普遍得到当地国政府与民众的认可。“马华一家人”的观点日益被接受，马华两族关系进一步改善，各方面的合作越来越多，马来西亚出现了少有的种族融洽氛围。马来西亚华人政策不仅有利于马来西亚华人的生存和发展，也符合马来西亚国家利益和经济发展的需要，马来西亚政府完全有理由继续维持目前对华人的宽松政策，并使相关政策根据形势的需要朝有利于华人的方向发展。

2 印度尼西亚。苏哈托下台后，哈比比、瓦希德、梅加瓦蒂、苏西洛4位总统都对华人政策做出了调整，逐步废除苏哈托时期歧视华人的政策和条例，并实行一些较为宽松的华人政策，华人社会在许多方面呈现出巨大的发展和进步，“随着新秩序成为过去，作为一个更大范畴的印尼华人‘解放’斗争的一个部分，印尼华人在印尼历史上第一次能够公开地讨论自我身份的问题。”^[9]中国印尼两国关系也处于历史上最佳时期，历史经验证明，凡是印尼对中国友好时期，华人的生存处境就好。印尼新政府对华采取友好合作的政策，有利于华人的长期生存与发展。^[10]同时，华人也从自身出发，创办各种华文媒体，组织华人政党与社团，积极参政议政，印尼华人目前的处境和地位比苏哈托时代有了较大的改善和提高。

但不容忽视的是，苏哈托时期遗留下来的许多歧视华人的法律法规还没有完全废除，华人受

到歧视的现象仍然存在。除此之外,还有其它一些问题:政治上,苏哈托旧势力的影响还存在,排华势力还在歧视华人;经济上,由于贫富差距的扩大,引起排华社会骚乱的可能性还存在;社会文化方面,苏哈托时期对华人实行强迫同化的政策,其负面影响还很深。

因此,印尼华人要从根本上获得平等的社会地位、政治权利,仍有很长的路要走。华人需要增强参政意识,团结互助,才能在政治上保护华人的合法权益。应重视与当地民族间的关系,关心和支持当地的经济发展与文教建设,以此来促进华印两族的相互了解与和睦相处,自然的融入到印尼民族中去。另一方面,印尼的政治社会转型提供了一个民主、多元和开放的社会环境,为消除歧视、实现社会公正、改善族群关系提供了前所未有的机会。随着印尼转型的深入,多元观念将被更多的人接受,针对华人的歧视性法律将会逐步被废除,印尼政府也终将能逐步制定并实施反映各民族共同利益的民族平等政策,华人也终将能成为印尼多元民族国家内的平等成员。

参考文献:

- [1] 廖小健. 马来西亚华人政策的特点 [J]. 华侨华人历史研究, 1998, (2): 17 - 19.
- [2] 何西湖. 马来西亚华人政策的演变和发展 [J]. 广西民族学院学报: 哲学社会科学版, 2004, (2): 66.
- [3] 梁英明. 融合与发展 [C]. 东南亚华侨研究论文集. 北京: 南岛出版社, 1999: 160.
- [4] 李灵窗. 马来西亚华人延伸、独有及融合的中华文化 [M]. 福州: 海峡文艺出版社, 2004: 58 - 59.
- [5] 杨 阳. 二战后印尼政府的华人政策与华人参政 [J]. 东南学术, 2003, (2): 89 - 90.
- [6] 汤平山. 从同化政策到多元文化政策——谈印尼政府华侨华人政策的变化 [J]. 当代亚太, 2001, (6): 56.
- [7] Reformasi: Crisis and Change in Indonesia [M]. Monash Asia Institute, Clayton, Vic. 1999: 99 - 334.
- [8] Sidel J T. Violence in Indonesia [M]. Abera, Hamburg, 2001: 47 - 63.
- [9] Aguilar Jr F V. Citizenship, Inheritance and the Indigenizing of "Orang Chinese" in Indonesia [J]. Positions, 2001, 9 (3): 512.
- [10] 温北炎. 经济全球化背景下印尼华人进一步融入当地社会的机遇与挑战 [J]. 东南亚研究, 2005, (5): 72.

A Comparative Study on Malaysian and Indonesian Policies toward Ethnic Chinese

ZHENG Da

(Research School of Southeast Asian Studies, Xiamen Univ., Xiamen, 361005, China)

Abstract: The economic condition and social political position of the Ethnic Chinese in Malaysia are much better than that of the Ethnic Chinese in Indonesia. One of the reasons of this phenomenon is due to the loose policies toward Ethnic Chinese in Malaysia. This article compares the differences of their policies toward the Ethnic Chinese in the two countries, analyses the causes and consequences resulted in the differences of their policies, and with this, estimates the future and trend of their policies towards the Ethnic Chinese in the countries.

Key words: Malaysia; Indonesia; Policies toward Ethnic Chinese

【责任编辑 吴应望】