

淡江大學東亞研究所碩士班

碩士論文

指導教授：蔡青龍 博士

馬來西亞

之印尼籍基礎勞工運用

研究生：賴可欣 撰

中華民國 99 年 6 月

## 誌謝

在研究所求學歷程我受到許多人的鼓勵與幫助，其中支持我最多，也讓我最感謝的是我的家人，我的父母、哥哥、姐姐與大嫂，在我對自己失去信心時，你們卻從來沒有對我失去過信心，一路陪伴我、鼓勵我、傾聽我，為我擔憂，為我高興，有了你們的支持才讓我通過所有寫作上的考驗，完成我求學的梦想。

我也感謝始終陪伴著我的朋友，我的大學同學吉順、韶儀跟若蘭，我的同事姿妙與瑾蓉，謝謝你們陪我說說笑笑，為我加油打氣。

感謝我的指導教授蔡青龍老師，在學術研究上老師給我許多啟迪與幫助，才讓我完成研究，另外，我也要感謝林欽明老師與龔宜君老師能多次撥冗指點我的論文，給了我許多寶貴的意見，在此，我也要感謝曾經幫助過我的其他老師、助教、同學、學長姐與學弟妹。



論文名稱：馬來西亞之印尼籍基礎勞工運用

頁數：98

校系(所)組別：淡江大學東南亞研究所碩士班

畢業時間及提要別：98 學年度第 2 學期

碩士學位論文提要

研究生：賴可欣

指導教授：

蔡青龍 博士

論文提要內容：

1980 年代以來，馬來西亞經濟發展需求與國民就業取向改變之下，馬來西亞大量啟用印尼籍勞工補充基礎勞工就業缺口，馬來西亞政府針對外籍勞工提出多項政策，針對非法勞工管理的部分更是對印尼籍基礎勞工提出多項數量管制的策略，研究將探討馬來西亞的外籍勞工政策對印尼籍勞工運用上的影響，馬來西亞企圖透過有計畫性的策略減少合法與非法印尼籍勞工的人數，合法勞工管理的策略包括馬來西亞與印尼的雙邊協商、停發工作許可證以及增加外籍勞工的年稅，非法勞工的策略包括取締非法偷渡、特赦非法勞工以及加強非法雇用與偷渡的查緝，1997 年金融風暴帶來經濟的衰退，連帶改變馬來西亞政府處理非法勞工問題的態度。

研究發現：

- 一、嚴厲的法規雖然成功嚇阻印尼籍非法勞工返回印尼，無法斷絕印尼籍勞工非法偷渡的現象，為了工作機會，失業的印尼籍勞工願意冒險。
- 二、合法移民勞工的課稅為馬來西亞政府帶來可觀收入，自經濟不景氣時馬來西亞政府更重視外籍勞工合法化的落實。
- 三、經濟景氣時，因為價格低廉，馬來西亞對印尼籍非法勞工的管制相對寬鬆。
- 四、馬來西亞政府難以斷絕對印尼籍基礎勞工的運用，因為非技術與低技術產業需要印尼籍基礎勞工的低廉勞動力。

關鍵詞：馬來西亞;印尼勞工;移民政策與管理

表單編號：ATRX-Q03-001-FM030-01

Title of Thesis

Total pages: 98

Labour utilization of Indonesian workers in Malaysia

Key word:

Malaysia; Indonesian Workers; Migration Policy and Management

Name of Institute:

Graduate Institute of Southeast Asian Studies, Tamkang University

Graduate date:

June, 2010

Degree conferred:

Master

Name of student: Ko-Hsin Lai

賴可欣

Advisor: Dr. Ching-Lung Tsay

Abstract:

Since the 1980s Malaysia has adopted several policies to manage foreign workers, particularly on those irregular workers from Indonesia. The objective of this paper is to explore the effects to laborer's utilization of Indonesian workers under Malaysia's foreign labor policy. The major instruments used to control and regulate the inflows of migrant workers include bilateral agreements with Indonesia, ban on the Indonesia's work permits, and impose the annual levy on foreign workers. The policies to eliminate irregular migration include ban on the intake of foreign workers and amnesty to undocumented workers and enhance surveillance on irregular entry and employment. The 1997 financial crisis precipitated a steep recession in 1998, altered the state response towards irregular Indonesia migration.

The research findings are the followings :

- (1)Stringent regulations, though successful deterrence of illegal Indonesian workers returned to Indonesia, but failed to stop the illegal smuggling of Indonesian workers, because in order to work, unemployed Indonesian workers willing to take risks.
- (2)As the legal migrant workers bring considerable tax revenue to the Government of Malaysia, it has since the economic downturn put greater emphasis on the implementation of legalization for foreign workers.
- (3)Because Indonesian labor is cheaper than Malaysian, Malaysia is relatively more relaxed on the control over the illegal labor.
- (4)It was difficult for the Government of Malaysia to refuse Indonesian workers, due to fact that non-skilled and low-tech industries in Malaysia need Indonesian workers for cheap labor.

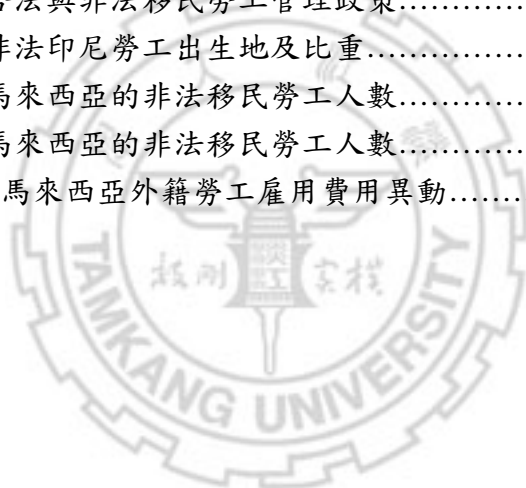
表單編號：ATRX-Q03-001-FM031-01

# 目次

<b>第一章 緒論</b>	
第一節 研究背景、動機與目的.....	-1-
第二節 文獻回顧.....	-8-
第三節 研究設計.....	-11-
<b>第二章 馬來西亞政府引進印尼勞工的歷程</b>	
第一節 馬來西亞經濟與印尼籍勞工的發展沿革.....	-15-
第二節 馬來西亞的印尼籍勞工管理政策概況.....	-18-
第三節 馬來西亞的印尼籍勞工運用特色.....	-22-
<b>第三章 馬來西亞的印尼籍基礎勞工管理政策</b>	
第一節 亞洲金融風暴前的印尼籍勞工管理政策.....	-31-
第二節 金融風暴的影響.....	-39-
第三節 亞洲金融風暴後政策.....	-44-
<b>第四章 馬來西亞的印尼籍非法勞工發展</b>	
第一節 馬來西亞的印尼籍非法移民的現象.....	-57-
第二節 印尼勞工以非法模式到馬來西亞的誘因.....	-66-
第三節 合法與非法外籍勞工待遇之比較.....	-70-
<b>第五章 結論</b>	
第一節 研究發現.....	-74-
第二節 研究建議.....	-76-
<b>參考文獻</b> .....	-77-
<b>附錄 A 馬來西亞外籍勞工政策發展沿革</b> .....	-86-
<b>附錄 B 馬來西亞非法外籍勞工人數整理</b> .....	-90-
<b>附錄 C 移民法 1959/1963 (Immigration Act 1959/63) 修訂後內容</b> .....	-93-
<b>附錄 D 馬來西亞外籍工作者之工作證類別</b> .....	-97-

## 表次

表 1	：1970-2003 年馬來西亞各行業佔 GDP 產值比重.....	-2-
表 2	：1990-2005 年馬來西亞勞動力從業人數.....	-4-
表 3	：1998 年就業與失業勞工行業別.....	-4-
表 4	：1994-2008 年馬來西亞的移民勞工國別比.....	-23-
表 5	：1993-2004 年馬來半島、沙巴與沙勞越合法外籍勞工人數與比重.....	-29-
表 6	：1994-2008 年馬來西亞的移民勞工行業別.....	-30-
表 7	：1993-2003 年逮捕清除行動定罪之非法移民人數.....	-37-
表 8	：馬來西亞金融風暴前之管理政策.....	-38-
表 9	：馬來西亞 1992-2002 年外國人犯罪量.....	-41-
表 10	：新修移民法規適用對象及罰責.....	-43-
表 11	：2005 年馬來西亞外籍勞工年繳稅收.....	-49-
表 12	：馬來西亞的移民勞工工作證類別.....	-49-
表 13	：馬來西亞的合法與非法移民勞工管理政策.....	-55-
表 14	：馬來西亞的非法印尼勞工出生地及比重.....	-60-
表 15	：金融風暴前馬來西亞的非法移民勞工人數.....	-63-
表 16	：金融風暴後馬來西亞的非法移民勞工人數.....	-64-
表 17	：1997-1999 年馬來西亞外籍勞工雇用費用異動.....	-68-



## 圖次

圖 1	：馬來西亞 1970-2009 年各年度 GDP 成長率.....	-2-
圖 2	：研究流程圖.....	-12-
圖 3	：研究架構圖.....	-14-
圖 4	：1979-2004 年馬來西亞的印尼勞工合法人數及成長趨勢.....	-26-
圖 5	：1994-2006 年馬來西亞的移民勞工國別比重.....	-48-
圖 6	：馬來西亞外籍勞工政策執行組職架構圖.....	-51-
圖 7	：馬來西亞與印尼、孟加拉及菲律賓間非法移民路徑圖.....	-58-
圖 8	：印尼籍勞工非法移入馬來西亞路徑圖.....	-59-
圖 9	：1980-2008 年馬來西亞的非法勞工人數趨勢.....	-65-
圖 10	：印尼勞工合法移出流程圖.....	-67-
圖 11	：印尼勞工非法移出流程圖.....	-67-



# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景、動機與目的

### 壹、研究背景

#### 一、馬來西亞經濟發展沿革

馬來西亞1957年獨立後，以農業為基礎，種植經濟作物（油棕、橡膠），增加農業方面的收益，優先發展「勞動密集（labour-intensive）」進口替代業，1960年代後期，馬來西亞運用豐富自然資源及價格低廉的勞工發展出口導向工業，產業朝勞動力密集型產業發展，1970年代初期，馬來西亞鼓勵私人投資，制定優惠政策吸引外資與技術，1980年代中期，外資促進政策與國家經濟政治發展穩定，以優惠稅制和關稅保護吸引大型外資前往馬來西亞（劉曉平，2005：23），馬來西亞自1970年代推動「工業合作法（Industrial Co-ordination Act）」，鼓勵馬來人積極參與製造業，並且發展鋼鐵、重機械製造業等重工業，1986年推動工業合作法修正案，為了鼓勵外資投資馬來西亞，投資門檻由原本的25萬馬幣放寬到100萬馬幣，成功帶動製造業與基礎建設的發展，配合上同年的「投資促進法（the Promotion of Investments Act 1986）」<sup>1</sup>，以自由化策略成功鼓勵外資進駐（Lim and Nesadurai,1997：186-187）。

獨立後馬來西亞積極發展製造業與服務業，當時農業 GDP 佔 39.3%，1987 年下降到 20%，1991 年下降到 14.9%，2004 年下降到 8.5%（Ismail, 2007：5），表 1 顯示馬來西亞的製造業與服務業 GDP 成長率的比重逐年升高，1970 年製造業與服務業 GDP 的產值接近 4 成，1980 年上升到近 5 成，1990 年已經超越 6 成，2003 年已經接近 7 成 5，圖 1 為馬來西亞 1970 年以來的 GDP 成長率，1970 年代馬來西亞的年平均 GDP 成長率為 7.7%，1980 年代的年平均 GDP 成長率為 5.7%，1986 年 GDP 成長率一度出現負成長，導因於 1985 年國際間經濟上石油危機興起保護主義，出口貿易受到影響，進而在隔年的 GDP 上看出影響，但隨著國際間保護主義政策的鬆綁與日本大型外資進入東南亞<sup>2</sup>，1990 年代的平均 GDP 成長率為 6.8%，亞洲金融風暴發生後，馬來西亞運用外籍勞工維持生產成本低廉的優勢繼續吸引外國投資，亞洲金融風暴的影響顯現在 1998 年 GDP 成長率，該年的 GDP 成長率為負 7.5%，1990 年代初期到中期，馬來西亞的經濟快速成長，有利經濟

---

<sup>1</sup>根據投資促進法，凡公司從事經馬來西亞國際貿易及工業部（Ministry of International Trade and Industry；簡稱 MITI）核定之受獎勵活動，或生產受獎勵產品者，可取得新興工業地位（Pioneer Status；簡稱 PS），其所得可享 5 年免稅，股利亦享有免稅之優惠。此項優惠已於 1991 年 11 月 1 日改為法定所得的 70%；亦即法定所得的 70% 可享 5 年之免稅優惠，法定所得的 30% 要繳納所得稅。但對於馬來西亞有高度重要性之策略投資計畫（例如高科技產業），仍可申請享受 5 年 100% 之免稅（孫克難，2000）。

<sup>2</sup> 1985 年廣場協議（Plaza Accord）後，日圓升值帶來勞動與生產成本上升，勞力密集導向的大型外資由日本、韓國、台灣輸入到東南亞，馬來西亞電子製造業的產值高速成長，成為這波石油危機後經濟復甦的主要推手（東南亞金融風暴後馬來西亞、印尼市場現況調查報告摘要，2005）。



環境吸引大量的外來資本流入，1997年金融危機的影響，造成馬來西亞大量失業人口與中小企業破產問題帶來金融風暴後GDP成長率的波動，馬來西亞政府緊急擬定「國家經濟復甦計畫（NERP）」，主要目的是恢復市場信心、保持金融市場穩定、加強經濟基礎。

表 1：1970-2003 年馬來西亞各行業佔 GDP 產值比重

單位：%

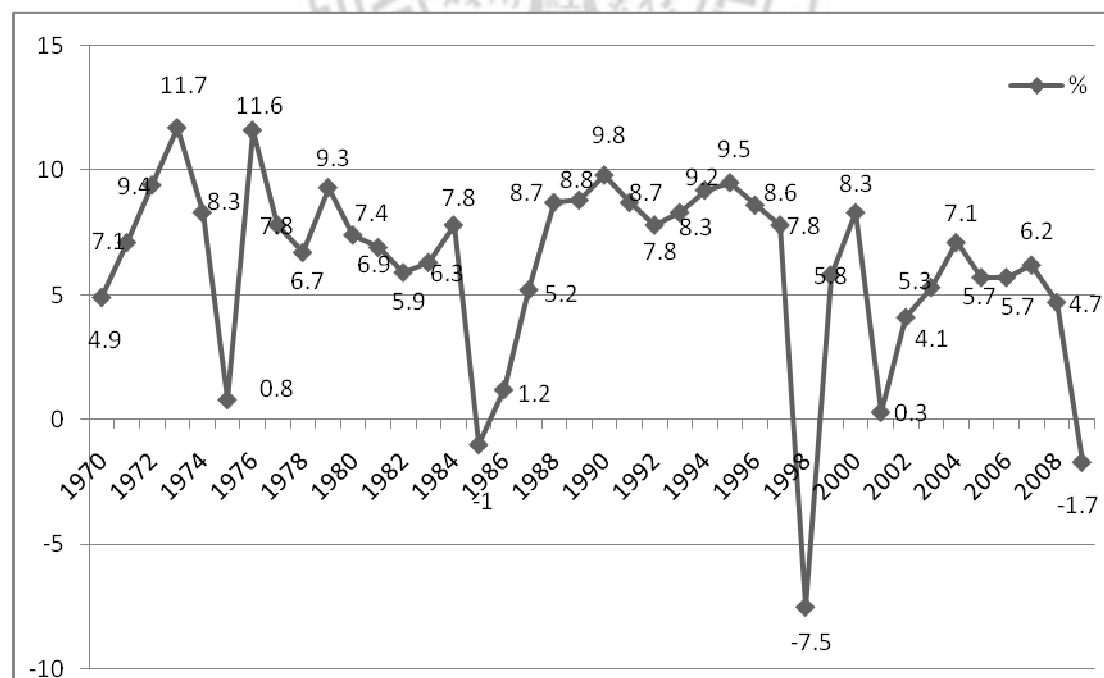
行業別	年份							
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
農林漁牧業	26.7	24.5	21	19.1	16.3	10.3	8.9	8.7
製造業	12.2	15.3	17.2	17.3	24.6	27.1	31.9	30.8
建築業	2.1	2.4	2.7	3.2	3.5	4.4	3.3	3.2
服務業*	27.5	32	32.1	35.5	37.4	40.4	41.9	44.8
其他**	31.5	25.8	27	24.9	18.2	17.8	14	12.5
總數	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：Malaysia Achieving the Millennium Development Goals Successes and Challenges (2005：16)

\*包含零售批發業、金融保險地產業、公職業、其他服務業。

\*\*包含礦業、水電天然氣業、運輸倉儲業與其他。

圖 1：馬來西亞 1970-2009 年各年度 GDP 成長率



資料來源：

1970-84年，Trade Liberalization, Growth and Poverty (2007：8)；1985-00年，Bilson Kurus (2004：333)；2001-09年，馬來西亞內政部, Economic Planning Unit. <http://www.pmo.gov.my/>

## 二、馬來西亞國民就業取向轉變

獨立初期馬來西亞以進口替代的輕工業為主，1960年代末期到1970年代初發展出口導向的輕工業，1980年代以後發展重工業，1990年代馬來西亞政府的產業發展目標轉向資訊產業，由於產業發展特色，馬來西亞在1980年代以前都是以勞動力密集產業為主，1980年代後是以資本與勞動力密集為主，到了1990年代以後才積極轉型發展資本密集型產業（陳新，2000：47），1970年代早期建立了自由貿易市場的策略（FTZs）運用便宜的人力、開放的經濟市場策略與基礎建設吸引外資投入，發展農業、勞力密集型的加工業與紡織與電子組裝業，工業化之下，馬來西亞的經濟發展由1960年代的進口替代（import substitution）走向1970年代出口擴張（export promotion），1970年代製造業的榮景導因於馬來西亞擁有自然資源與提供便宜勞力，1978-1985年馬來西亞橡膠與油棕業出現勞力短缺的問題，農園工作原本由本地的低薪資勞工提供勞動力，為了追求較高的薪資加上政策的鼓勵，本地勞工轉業到都市地區的製造業，原先的工作便出現勞動力缺口，勞力短缺造成產量減產與收益損失，薪資結構的差異讓馬來西亞農園業出現就業人數不足的狀況，外籍勞動力解決了該問題，多為非法身分的印尼籍勞工<sup>3</sup>。

馬來西亞就業人口由農業轉往製造業與服務業發展，馬來西亞總勞動力自1990年近670萬人上升到2005年近1,068萬人，農林漁牧業就業人數連年下降，由1990年近174萬人下降到2005年130萬人，製造業與服務業就業人數不斷上升，1990-2005年製造業就業人數由133萬人上升到320萬人，服務業就業人數由280萬人上升到479萬人（表2），本地勞工的就職市場隨經濟計劃推動而跟著轉變，1970年代馬來西亞政府成功引進現代產業，鼓勵農業人口轉職到製造業或服務業等部門就業，但也造成農業的就業市場出現勞動力短缺的現象（Anoma Abhayaratne, 2004：19），亞洲金融風暴後缺勞問題依舊，1997-1998年失業率由2.5%攀升到3.2%，1997年底金融風暴發生，馬來西亞本地勞工的失業率上升，家庭總收入受到影響，經濟波動影響馬來西亞社會的發展，1998年1-11月受解雇的人數為7萬7,866人，本地勞工佔多數，達6萬9,314人，外籍勞工為8,572人（表3），外籍勞工農林漁牧業、製造業與建築業失業問題較本地勞工嚴重，本地勞工的失業勞工主要來自製造業、服務業與建築業，馬來西亞本地勞工除了面臨失業問題，同時也得面對求職期望落差的問題（Amarjit Kaur, 1999：168-169），為了解決失業現象，馬來西亞政府將原本屬於外籍勞工的工作提供給本地失業勞工，但許多本地勞工寧可失業也不願意從該類型的工作，反而加深農

<sup>3</sup> 1978-1985年橡膠業減產50,000噸，收益減少1億2,300萬馬幣，油棕業也出現類似現象，雇主轉向雇用非法外籍勞工，1979年柔佛與沙巴約有100萬名的非法受雇印尼與菲律賓籍的勞工，馬來西亞針對非法外籍勞工問題在1985-1989年提出多向外籍勞工政策，企圖控管該現象，馬來西亞政府強調，雖然馬來西亞企圖減少非法外籍勞工人數，但馬來西亞也需要這些勞動力，起先馬來西亞國民對印尼籍非法勞工的存在感到不適，但後來因宗教背景相同，馬來西亞對印尼勞工的接受度變高，使用量也跟著大增，演變成馬來西亞禁用印尼籍勞工連帶造成產業的停擺（Christine B.N. Chin, 1997：359-360）。

業與作業員缺乏問題的嚴重性 (Yasushi Iguchi, 2001 : 32)，馬來西亞第八大馬計畫 (Eighth Malaysia Plan, 2001-2005) 提到 1998 年馬來西亞農林業因為本地勞工就業人數不足，面臨到勞動力短缺與生產量下降的問題加上農業因為本地勞工放棄從事，所以產生職缺需要外籍勞工補充 (Eighth Malaysia Plan 2001-2005, 2001 : 38, 93)。

表 2：1990-2005 年馬來西亞勞動力從業人數

單位：千

行業	年份				
	1970	1980	1990	2000	2005
農林漁牧業	1786.6	1912.3	1,738	1,407.50	1,306.50
製造業	290.5	756.3	1,333	2,558.30	3,200.30
建築業	90.2	269.7	424	755	880.1
服務業**	1085.3	1801.5	2,805	3,972.60	4,791.40
其他***	86.9	77.1	84	116.2	127.9
總數	3339.5	4816.9	6,686	9,271.20	10,858.90

資料來源：

1970-80 年，Vijayakumari Kanapathy (2001 : 432)；1990 年第七馬來西亞計畫書 (1996 : 110)；1990-2005 年第八馬來西亞計畫書 (2001 : 92)

\*數據含外籍勞工\*\*服務業包含其他服務業、零售批發業、旅館餐飲業、金融保險業、地產商業、運輸倉儲業、公職

\*\*\*其他包括電力業、天然氣業、自來水業、礦石業

表 3：1998 年就業與失業勞工行業別

行業	新雇人數		解雇人數					
			本地勞工		外籍勞工		總數	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
農林漁牧	147	3.3	3,277	4.7	1,373	16	4,650	6
製造業	1,063	23.9	36,024	52	5,051	58.9	41,075	52.7
建築業	826	18.6	7,531	10.9	1,457	17	8,988	11.5
服務業	2,324	52.2	21,619	31.2	614	7.2	22,230	28.6
其他	88	2	863	1.2	77	0.9	943	1.2
總數	4448	100	69,314	100	8,572	100	77,886	100

資料來源：Amarjit Kaur (1999 : 184)

### 三、馬來西亞的印尼籍勞工運用脈絡

馬來西亞運用印尼籍勞工的歷史悠久，最遠可追溯到 15 世紀，在國界觀念發展不完全的時代，馬來西亞與印尼之間的勞動力跨界現象並不構成非法問題的困擾 (Hugo, 1993: 37)，殖民時期，殖民者認為開放殖民之間的國界有助於人力與物資的運用，能促進經濟發展，由爪哇島引進大批的勞工到馬來半島，馬來西亞獨立後，受到工作機會與薪資的吸引，印尼勞工前往馬來西亞工作，1990 年代馬來西亞擴充基礎建設以發展經濟作物出口工業需要大量的基礎勞動力，馬來西亞本地勞動力供應不足輸入外籍勞工補充勞動力的短缺，不具合法文件的馬來西亞與印尼勞動力跨界現象頻繁 (Kaur, 2006b: 23-25)，馬來西亞政府甚至核發永久居留證給同為馬來人種的印尼籍勞工，以便吸引印尼籍前往馬來西亞永久定居<sup>4</sup>，馬來西亞 1970 年代後有兩波外籍勞工移入潮，第一波是 1970 年代新經濟政策時期 (New Economic Policy, NEP, 1971-1990)，第二波是 1980 年代晚期外國直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI) 高速上升時期 (Pan-Long Tsai and Ching-Lung Tsay, 2004: 122)，新經濟政策 (NEP) 實施後，馬來西亞農村就業人口受都市發展的吸引前往都市工作，農村勞動力流失的部分，馬來西亞雇主使用印尼籍勞工補足，馬來西亞政府視這些邊界的印尼籍移民為「季節性移民 (Temporary migrants)」<sup>5</sup>，估計 1970 年代馬來西亞境內約有 20 到 30 萬印尼籍非法勞工 (Hugo, 1993: 42)，1984 年馬來西亞政府估計國家內約有 50 萬的非法外籍勞工 (Tsay and Tsay, 2004: 123)，新經濟政策的架構下馬來西亞致力發展製造業與服務業，吸引了農村地區的勞動力前往城市發展，以獲得更好的收入，馬來西亞勞工的就業取向產生轉變，農村地區出現了勞力短缺現象<sup>6</sup>，尤其以農園業與建築業特別嚴重，馬來西亞農園業與建築業的運作必須仰賴外籍勞工，估計 1997 年亞洲金融危機前，馬來西亞境內約有 150 萬名非法外籍勞工，而且多為印尼籍勞工 (Zahid Zamir, 2007)。

---

<sup>4</sup> 英國殖民時期，為了削弱馬來人的勢力，透過引進華人與印度人減低馬來人在馬來半島人種上獨大的優勢，藉以強化殖民權，馬來西亞政府獨立後，為了強化執政權，引進同為馬來人種的印尼人到馬來西亞工作且定居，除了政治上強化馬來人的統制優勢，也同是在經濟上得到增加勞動力的利益，有機會取得永久居留權的因素，吸引印尼人非法前往馬來西亞 (P.Ramasamy, 2004: 284)。

<sup>5</sup> 協助農忙時的勞務，農忙結束後則會自行返回印尼，對於這些勞工身分合法與否並不重視。

<sup>6</sup> 金融風暴前，馬來西亞的投資環境存在著勞力短缺問題，馬來西亞希望藉由引進外籍勞工來解決以吸引外資入場 (大馬開放引進外勞，勞力不足窘況可望紓解，1995 年，經濟日報，10 版)。

## 貳、研究動機

馬來西亞獨立後發展勞力密集型的產業，運用投資優惠與勞力成本的優勢吸引資金到馬來西亞投資，為馬來西亞在 1980 年代中期開啟了經濟榮景，農業與製造業的工作機會吸引大批印尼籍勞工到馬來西亞工作，農業與製造業透過運用印尼籍勞工獲得價格低廉的勞動力，印尼籍勞工提供馬來西亞經濟發展下欠缺的勞動力，對經濟發展貢獻是肯定的，經濟發展之下就業機會的選擇性變多，本地勞工轉往薪資與待遇較好的產業工作，待遇與薪資較差的非技術與半技術的基礎勞動力工作由外籍勞工接手，1997 年發生亞洲金融風暴，馬來西亞受到嚴重的影響，外資移出加上產業倒閉，本地勞工失業率上升，馬來西亞主計部公布，失業率由 1997 年 2.5% 上升到 1998 年 3.2%<sup>7</sup>，失業人數由 1997 年的 21 萬 5,000 人隔年增加到 28 萬人，1999 年上升到 31 萬 4,000，2002 年更達到 34 萬 4,000 人 (The Labour Force Survey: 2008)，馬來西亞政府認為印尼籍勞工的存在影響了本國勞工的工作權，自 1997 年 8 月停辦合法外籍勞工的申請與引進，印尼籍勞工轉向以逾期不返以及非法移入的方式停留在馬來西亞工作 (高傳濃、鍾劍峰, 2003: 28)，為了控制印尼籍勞工的數量，馬來西亞遣送約 20 萬名印尼籍勞工回國，儘管失業率上升，但馬來西亞特定類別的工作勞力短缺現象不減，馬來西亞調升工作許可證的費用，重新引進新的外籍勞工 (Kaur, 2006b: 29)，合法與非法外籍勞工人數在金融風暴期間持續上升<sup>8</sup>。

為了有效控管非法外籍勞工問題，馬來西亞在 2002 年 8 月施行移民法修正法令，加重罰鍰與刑責，擴大適用對象由受雇者與仲介到雇主與藏匿者，並增加鞭刑處罰機制，馬來西亞外籍勞工無論在合法與非法的區塊印尼籍勞工都是最大多數，金融風暴後合法外籍勞工禁用與非法外籍勞工政策對馬來西亞的印尼籍勞工產生極大影響，減用策略施行下，外籍合法勞工數量受影響，其中印尼籍勞工受影響的人數減少最多，但馬來西亞的印尼籍合法勞工所佔比重不變，維持在 6 成以上<sup>9</sup>，馬來西亞政府希望本地失業勞工可以接手外籍勞工釋出的工作機會，以減輕失業問題，但是本地求職者期望能獲得文書類型的工作，而釋出的工作機會以製造業作業員居多，印尼籍勞工從事的農林漁牧業工作，本地求職者幾乎不考慮從事<sup>10</sup> (Kaur, 1999: 168-169)，所以實際上釋出的工作機會並未能減少本地

<sup>7</sup> Labour Force, Employment by Sector (MIC 1972) and Unemployment, 1982 - 2000, Malaysia ([http://www.epu.gov.my/html/themes/epu/images/common/pdf/eco\\_stat/pdf/1.3.1.pdf](http://www.epu.gov.my/html/themes/epu/images/common/pdf/eco_stat/pdf/1.3.1.pdf))。

<sup>8</sup> 1999 年 8 月 31 日至同年的 9 月 15 日，馬來西亞遣返 14 萬 2,000 名外籍非法勞工，同時間馬來西亞政府新核發 22 萬張工作證給外籍勞工，1999 年 11 月 1 日政府公佈的估計數據，表示馬來西亞國境內還有 40 萬名外籍非法勞工 (Yasushi Iguchi, 2001: 26)，1998 年 1 月估計約有 24 萬 4,730 名外籍非法勞工 (Piyasiri Wickramasekera, 2001: 57)，近兩年的時間共成長超過 16 萬人。

<sup>9</sup> 外籍合法勞工引進於農園、製造業、建築業、幫傭業與服務業五大類型，前三者佔最大多數，農園包括油棕業、橡膠業、椰子業、茶業、花業、蔬果業，建築業包括橋與路的公共工程、房屋的勞工，外籍非法勞工工作的類型與合法相似，雇主多為中小企業主或自營生意者 (Amarjit Kaur, 1999: 176)。

<sup>10</sup> 通報求職人數上升，1998 年 1 月本地勞工通報求職人數約為 300 人，同年 10 月上升到 4,000 人，累計 1-10 月的求職人數為 3 萬 2,127 人，失業問題中隱含很嚴重的求職期望落差，超過 45% 的求

勞工的失業現象，因為釋出的工作機會並非本地勞工期望從事的。

### 參、研究目的

在亞洲金融風暴後，馬來西亞對於印尼籍勞工的管理政策有更通盤的考量，馬來西亞本地勞工不願意從事的工作多半由印尼籍勞工從事，這類型的工作帶有骯髒(Dirty)、危險(Dangerous)、辛苦(Difficult)的工作內容(Graeme Hugo, 2004: 44)<sup>11</sup>，本研究探討的就是馬來西亞與印尼之間此類型的勞工運用現象，文章以基礎勞工稱呼，馬來西亞政府將這些從事基礎勞動工作的印尼籍勞工界定為“臨時性的”勞動力<sup>12</sup>，也將外籍勞工政策也界定在“短期的”政策，但實際上，馬來西亞“長期的”在使用印尼籍的臨時性勞工，1997年亞洲金融風暴後，東亞的國家於低報酬的勞務需求下降，印尼勞工失業後又找不到工作，使得前往馬來西亞找工作的印尼籍勞工人數上升，除了印尼籍合法勞工人數變多，印尼籍非法勞工人數也上升，因此馬來西亞在金融風暴發生後，祭出更多政策管理

(Debrah, 2002: 1-2)，馬來西亞將驅逐印尼籍勞工視為解決失業問題的方法，將所有的工作機會都留給自己的勞工，藉此遣返了許多印尼籍的勞工，但卻造成馬來西亞很多部門的缺勞問題，釋出的工作機會大多帶有危險、辛苦、低薪資的性質，馬來西亞的本地勞工對於這些工作機會不感興趣(Wickramasekera, 2002: 5-6)，因此將本地勞工失業因素全數加諸於印尼籍勞工並不公平，馬來西亞與印尼籍勞工的運用時常受到經濟因素的左右，在經濟發展的需求下，馬來西亞運用印尼籍勞工增加勞動力的供給量，當經濟發展的穩定度受到影響時，馬來西亞與印尼籍勞工的供需情況也會受到影響，馬來西亞對於印尼籍勞工運用的態度，可由馬來西亞的印尼籍勞工管理政策窺視，論文將探討政策施行下對於印尼籍勞工運用上衍生的各項議題，包括：

- 1、馬來西亞的印尼籍勞工運用上有怎樣的特色？
- 2、馬來西亞發展出眾多的印尼籍勞工管理政策，政策的施行目的是什麼？
- 3、馬來西亞的印尼籍勞工合法與非法身分的選擇受到哪些因素的影響？

---

職者希望從事文書工作，但職缺之中只有 10%是文書工作，1998 年作業員的職缺最多，應徵作業員的求職本地勞工只有 30%願意從事，農林漁牧的辛苦工作職缺比重為 15%，只有低於 0.5% 的本地求職者願意從事。

<sup>11</sup> 3D 工作，又稱為 3K 工作，源自日文的骯髒 (Kitanai)、危險 (Kiken)、辛苦 (Kitsui)。

<sup>12</sup> 國際間勞動遷移的類型主要可區分為以下三種：永久移民 (permanent migration)、短期移民 (temporary migration) 以及非法移民 (illegal migration)，永久移民係指有生之年皆無考慮再遷回移出國定居打算的移民者；短期移民指的是僅暫時到其他國家工作，將來絕對會返回移出國定居的移民；非法移民則是指不遵守合法管道，採取非法途徑的移民者 (賴宗福, 2006: 136)，本文的對象為後兩者。

## 第二節 文獻回顧

### 壹、東南亞區域內的勞動移民現象

亞洲區域的移民勞工源自南亞與東南亞，1995-1999年亞洲地區每年的移民勞工約260萬人（保守估計其中的60萬人為非法身分），260萬人中的120多萬人來自南亞，前往沙烏地阿拉伯、馬來西亞、新加坡等國家工作，其他的130多萬人源自東南亞，包括菲律賓、印尼、泰國、緬甸、越南等國家，其中印尼的勞工前往馬來西亞，謀得非技術與低技術的工作，其中非法移動現象頻繁<sup>13</sup>，1995-2000年亞洲地區的菲律賓、印度、印尼、孟加拉為移民勞工的主要供應國，預估每年移出180萬人，其中又以印尼的移民勞工人數成長率最高<sup>14</sup>，移民勞工在亞洲被視為短暫性的現象，功能在於解決當地就業人口失衡現象，馬來西亞與新加坡對雇主徵收移民勞工稅（foreign workers levy），用昂貴的收費限制雇主雇用外籍勞工，亞洲地區以低廉工資雇用移民勞工的“臨時政策”短時間不會改變，因為如此的策略對接收國而言最富彈性（Abella, 2003），而馬來西亞在移民勞工運用上也是採納這種策略。

東南亞國家間移民現象擴張於1980年，馬來西亞因為經濟發展的吸引，在1980年代吸引了大批的外來勞工到馬來西亞工作，此時的東南亞地區由於經濟與人口的差異產生出移民網絡，網絡的建利帶來資訊的傳遞，也降低了移民成本，東協成立後由國家間經濟發展的差異，吸引移民勞工遷移，鼓勵契約勞工遷移的同時，區域非法移民現象橫生，東南亞地區勞工輸入國馬來西亞、新加坡與泰國，以政策控制運用量的同時，面臨部分產業低勞工成本的需求，呈現引進與控制的兩難現象（Kaur, 2007b），移民勞工在亞洲地區成為一種趨勢，移民勞工的存在平衡了輸入國勞力市場的需求，為輸入國與輸出國提供經濟上的利益<sup>15</sup>，經濟發展的需求下，亞洲區域內的移民自1980年代晚期以年成長率6%的速度發展，多數移民勞工透過私人仲介協助移出，造成非法身分移出現象橫生，估計每4個移民勞工中就有1人是非法身分，馬來西亞與印尼之前就有嚴重的非法移民問題，馬來西亞與多數的輸入國相同，透過驅離、遣返與處罰雇主的方式解決非法問題（ILO, 2006），偏重人數控制的管理策略之下，相關於移民勞工對發展國家的貢獻與影響容易受到忽略，而實際的移民勞工人數記錄也不完整（Hugo, 2004:66），馬來西亞與印尼間隱藏在非法管道的移民勞工現象，要取得相關的資料更是不容易。

<sup>13</sup> 日本與南韓拒絕引進非技術與低技術勞工，但非法勞工透過外國研修制度（foreign trainee system）非法居留工作。

<sup>14</sup> 印尼 2.8%、孟加拉與菲律賓 2.6%、印度 2%。

<sup>15</sup> 2006年，移民勞工為輸出國在亞洲地區創造了400億美金的匯寄，成為許多輸出國重要的財政收入。



## 貳、馬來西亞與印尼間頻繁的移民活動

由於語言、文化與宗教類似，印尼人移民到馬來西亞的歷史可追溯到15世紀，近代大量移民定居則是發生在殖民時期，2001年馬來西亞人口普查，外國人定居人數為138萬，1/2來自印尼，除了定居移民外，馬來西亞境內存在著大規模的印尼籍移民勞工，在馬來西亞從事非技術與低技術的基礎勞力工作，而且多半是以非法身分居留馬來西亞，邊境監測增加返國的風險，許多勞工索性地居在馬來西亞，印尼是亞洲地區中擁有勞動力盈餘的國家之一，除了非法移出，印尼勞工也透過合法的招聘前往其他國將從事農業工作，過去印尼勞工選擇到中東工作，近年來偏好轉到鄰近的東南亞國家工作，馬來西亞就是目的地之一

(Hugo, 2007)，1995-1999年亞洲地區每年勞工的移出量為260萬人，其中50%來自東南亞地區的國家（主要來自菲律賓、印尼、泰國、緬甸、越南），2002年馬來西亞合法勞工印尼籍勞工最多24萬5,200人、孟加拉11萬3,325人次之、越南1萬9,900人第三（IOM, 2003：79, 96），馬來西亞非技術與低技術的基礎勞動力工作有大量印尼籍勞工，除了導因於馬來西亞對這類型勞工的需要之外，也因為出國就業的印尼籍勞工多半為這類型的勞工，兩方供給與需求吻合之下，造了為數龐大的印尼籍勞工（Firdausy, 2005：18-19）。

非法移民的生成原因包括，有移民勞動力需求但移民政策嚴格的移入國、貧窮與失業問題嚴重的移出國、繁瑣且昂貴的合法移出程序導至移民選擇非法移出、移入國無效的邊境管理機制、非法仲介猖獗的國家，金融風暴後，馬來西亞為了解決失業問題而驅逐非法外籍勞工及禁用合法外籍勞工，雖然驅逐規模不如預期的大，但對於移民勞工的負面印象在經濟復甦後都沒再改變（IOM, 2003：53, 55），亞洲區移民人數的增長是可預見的，馬來西亞與印尼之間的移民規模日益擴大，非法移民現象以及延伸出的非法仲介、人口販賣問題，值得關注（Jones, 2008：27-28）。

## 參、馬來西亞的印尼籍勞工管理政策相關研究

馬來西亞對印尼籍勞工的管理政策始於1980年代中期，因為石油危機的影響，馬來西亞經濟以製造業品出口為重，石油危機在國際間帶動了保護主義的效應，連帶影響馬來西亞出口貿易的衰退，面對訂單中斷與工廠倒閉的影響，國家內的失業現象同時發生在本地與外籍勞工身上，印尼籍移民在馬來西亞失去貢獻勞動力的舞台，馬來西亞面對流竄的外來勞動力，政府運用棉蘭協議，控制印尼籍勞動力的人數，這也是馬來西亞與印尼政府間首次針對非法勞工移動現象提出合作計畫（Kassim, 2001b），緊接著，馬來西亞在1980年代後期提出多項合法化政策，以合法印尼籍勞工替代非法印尼籍勞工的運用，此概念成為一連串合法計畫的軸心概念，教育雇主使用合法印尼籍勞工，並協助雇主將原有的非法印尼籍勞工合法化，因此在1980年代晚期，馬來西亞核發大量工作簽證，但紙上談兵的



管理模式對於雇主起不了效用 (Kanapathy, 2008b)，非法偷渡的印尼籍勞工在勞動力市場的即戰力，不需經過合法的審核流程，才真正能吸引雇主使用，1990年代，馬來西亞吸收1980年代的經驗，合併了棉蘭協議的非法印尼勞工邊境管制的概念與提倡合法雇用印尼籍勞工的概念，透過兩者並用的方式管制印尼籍勞工人數增長，時而緊縮、時而寬鬆的政策執法模式，馬來西亞在政策運用上展現出彈性且靈活的優勢，但反面來說，政策執法也顯得搖擺不定且執法目的不明確的現象，所以印尼籍非法勞工偷渡的現象不易獲得控制 (Kanapathy, 2001)，2000年以後，歷經1997年金融風暴的動盪與1990年代產業轉型，馬來西亞政府意識到為了保有在經濟產業的競爭力，不可斷然停止外籍勞動力的使用，計畫朝向高科技產業發展的馬來西亞，將會更需要外來的基礎勞動力接手特定產業的勞動力，因此馬來西亞將管理策略的目標做了調整，2002年以來，擔心佔有馬來西亞多數的印尼籍勞工會箝制馬來西亞經濟發展的自主性，馬來西亞的管理策略特別著重減少印尼籍勞工在外籍勞工市場的佔有率，這是在認清外籍基礎勞動力在馬來西亞是不可或缺的存在後，為了避免國家的經濟發展受到特定外來勞動力牽制，因此進行的特定國家雇用管制 (Wong, 2004)。

#### 肆、小結

回顧馬來西亞外籍勞工運用的相關文件，馬來西亞慣於運用印尼籍基礎勞工，導因於語言、文化與宗教的相近性，受到工作機會與薪資的吸引，印尼勞工選擇到海外工作，早期馬來西亞並非印尼籍基礎勞工前往的目的地首選，到1980年代，因為馬來西亞經濟的發展，農業與建築業需要大量的基礎勞動力，印尼勞工才開始選擇到馬來西亞工作，伴隨而來的是運用人數難以控制的問題，因為馬來西亞與印尼之間存在著嚴重的非法移入問題，因應該現象，馬來西亞自1990年以來實施了多項外籍勞工政策，1980年中期望雙邊合作的協議控管邊境，減緩非法偷渡問題，1990年代改以合法外籍基礎勞工的運用，減少選擇以偷渡方式進入馬來西亞的印尼非法移民勞工的人數，但政策對於用與不用之間的搖擺不定，完全展現在政策的落實與效益上，非法印尼籍勞工運用的情形不減，馬來西亞面對經濟動盪時本地勞工的失業問題，將解決問題的源頭指向外籍勞工，但是實證上透過減少外籍勞工的運用量無法挽救失業問題，反而造成產業發展的停擺，加上近年來印度與中國的崛起，這兩個國家同時具備充足的勞動力以各技術類別的勞動力，以及馬來西亞自1990年代改發展技術型的產業成效有限，多重因素的影響下，馬來西亞競爭力深受威脅，更加無法斷然停止使用印尼籍勞工，因此，馬來西亞政府的運用移民勞工的策略不得不做修正，在掃蕩非法移民的同時，也要加速合法化運用的落實，研究試圖透過政策的發展與印尼籍勞工人數運用上的變化，觀察政策對印尼籍基礎勞工在馬來西亞發展上的影響。

## 第三節 研究設計

### 壹、研究方法

採用文獻分析研究法及文件分析研究法，文獻分析法的優點是可以利用已歸納的現有資料，針對研究主題幫助研究者更快速的認識目前針對該現象已經有哪些不同的觀點，從中可以觸發研究者探索未知區塊的立基點。文獻使用的部分目前是用於了解研究所题目的背景，未來預計適用的部份適用於閱讀相關研究其他國家在處理移入的基礎勞工管理上經驗的文章，從中比較且尋找對馬來西亞不足的部分可學習的知識，閱讀的範圍包括全球的博碩士論文、期刊、研討會文獻、相關的研究書籍、報章雜誌。

文件分析的部分是利用更新的數據資料去繼續延伸佐證先前研究者的推估以及研究成果是否正確或者是否成立，除可以加強文獻內口述文字上的可信度，也可以幫助研究者不斷更新的文件數據並用更簡易的方式思索及印證先前所閱讀文章的內容。文件分析法是利用於文獻文字需要數字作佐證的時候，補充或簡化文獻文字的內容時使用的，更新文章內的數據，收集的範圍包括馬來西亞官方統計資料、閱讀文章內的圖表資料、國際相關研究單位的數據資料，從中可取得馬來西亞勞動力結構的樣貌、失業率的樣貌、產業發展及經濟發展的樣貌。

### 貳、研究流程與研究流程圖

#### 1、釐清研究議題：

利用文獻及文件的資料了解研究對象的樣貌，運用其他研究者已經研究過的相關部分可成為本研究的佐證資料，而藉由資料的搜羅也可避免重複研究的問題，經由資料的收集也可幫助研究者描繪出清楚方向。

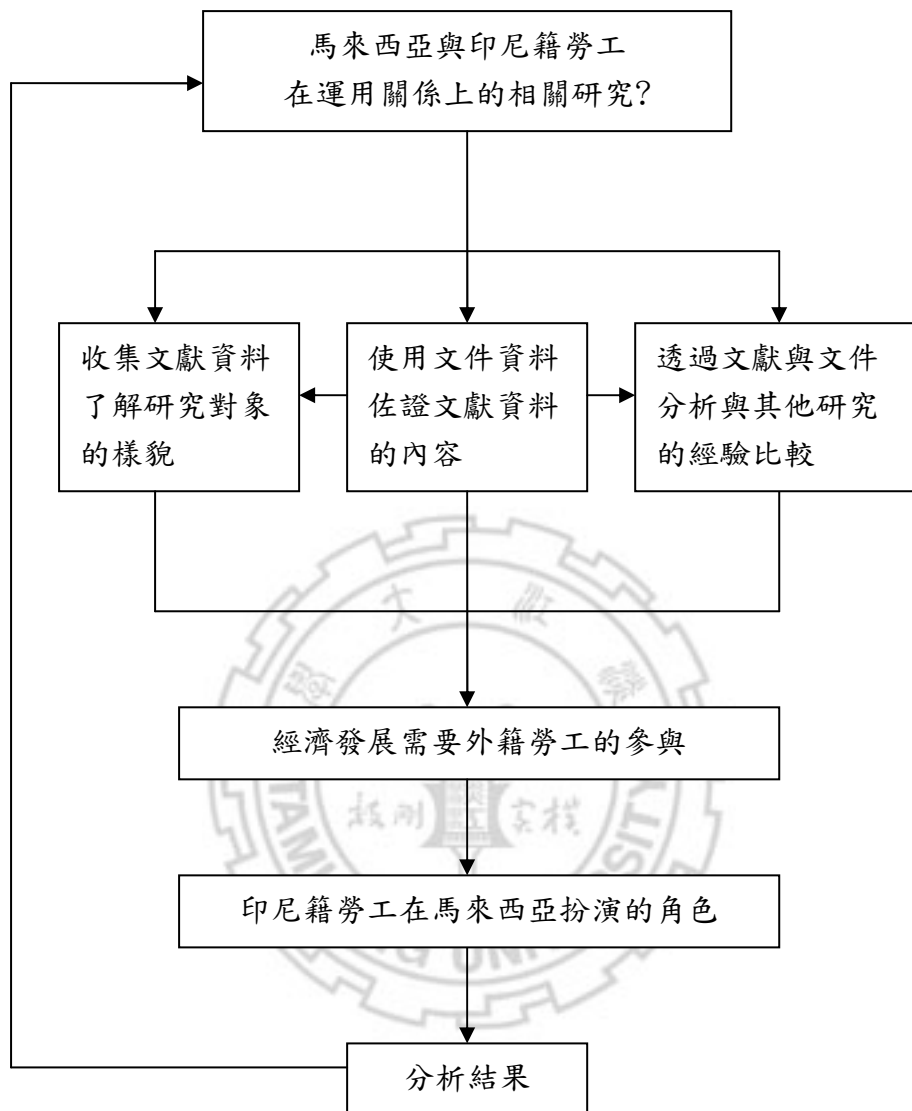
#### 2、資料整合：

資料收集後，整合及比較研究著所要研究的對象可與其他研究著研究的研究對象有怎樣的相同及相異的情況，相同情況的問題是否有經驗可以提供本研究學習的方向，相異的部分的經驗可以幫忙排除本研究不適用的解決方式。

#### 3、分析研究：

將收集的數據資料與研究資料加以分析，分析結果解釋研究議題產出的解答。

圖 2：研究流程圖



## 參、研究限制

研究內容涉及馬來西亞印尼籍勞工合法與非法人數，合法人數的部分以馬來西亞官方的數據為基準，並且優先引用馬來西亞內政部提供的數據，因為馬來西亞外籍勞工移出以及移入的事務由馬來西亞內政部掌管，再者配合其他學者研究的數據，各年度合法外籍勞工的數據因採用的時間點不同而有些許出入，馬來西亞非法印尼籍勞工人數的部分，由於真實數據難以詳加統計，馬來西亞官方的數據分歧，且相較學者研究及報章雜誌公佈的數據差距大，加上馬來西亞的非法外籍勞工人數統計依據與數據組成內容難以考據，而專屬於印尼籍非法勞工的數據更是破碎零散，因此研究時運用的數據資料會多方參考報紙及其他研究文章中引用，減低數據運用上誤差與偏失。

研究範圍方面，配合馬來西亞移民勞工政策法展的時間，由 1980 年代中期開始探討，限縮到 2008 年金融海嘯以前，金融海嘯後，經濟波動對於馬來西亞移民勞工的運用策略及就業市場的變化，不在研究的範圍內，研究著墨在亞洲金融風暴對於馬來西亞的外籍勞工政策影響的部分。

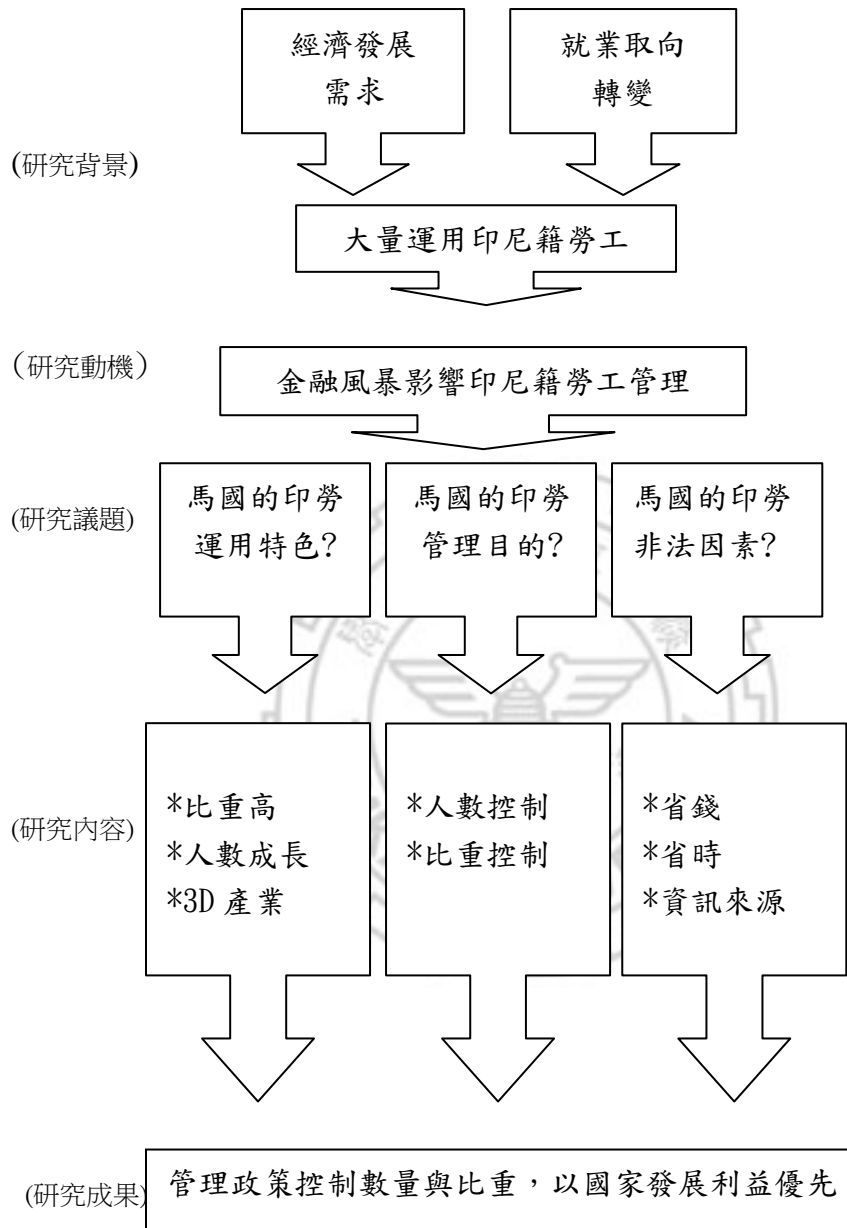
## 肆、研究架構與研究架構圖

1、研究背景：1990 年代後期，馬來西亞歷經兩次大規模的外籍基礎勞動力移入潮，自然資源與生產成本低廉的吸引力，讓外資到馬來西亞設廠投資，透過輸出勞力密集型製造業的商品，馬來西亞產業的發展由農業轉型成為製造業與服務業的產業為主，經濟發展下，馬來西亞始終面臨勞動力短缺的景況，因此，為了產業發展運作正常，使用大量印尼勞工補充基礎勞動力。

2、研究動機：印尼基礎勞動力的運用與管理在 1990 年代後期成為馬來西亞政府重視的課題，該時期因為勞力密集型產業的需求，必須投入大量勞動力從事生產工作及基礎建設的相關工作，因此西亞合法與非法的印尼籍基礎勞工進入馬來西亞工作，為了控制日益升高的印尼籍勞工人數，馬來西亞對印尼勞工行使遣返、防堵、驅離、再引進的管理模式，金融風暴後馬來西亞的輿論譴責印尼籍勞工剝奪本地勞工的就業機會並且造成社會的動亂。

3、研究議題：以亞洲金融風暴為分野，觀察馬來西亞基礎勞工政策的內容與落實上的改變，政策施行的目的是什麼？此外馬來西亞運用印尼籍勞工時，有哪些運用上的特色，產生這些運用特色的成因？馬來西亞運用大量合法與非法的印尼籍勞工，造成馬來西亞的印尼籍勞工選擇合法與非法身分的取向有哪些？

圖 3：研究架構圖



## 第二章 馬來西亞政府引進印尼勞工的歷程

移民勞工大量移入的情況始於19世紀晚期，馬來西亞將移入的基礎勞動力定位為臨時性合同勞工，1984年國際石油危機以前馬來西亞對於移民勞工的運用採取開放政策因為發展勞動力密集型產業，對於低技術基礎勞動力需求大，製造業方面，為了讓產品得到更強市場競爭力，馬來西亞運用外籍勞工的低薪資來壓低生產成本，農業方面，本地農業人口受製造業較高薪資的吸引而轉業，雇主運用移民勞工補充出口導向的農園製造業勞動力缺口（Kanapathy, 2008b: 1），本章節將對馬來西亞的經濟發展與印尼勞工運用上的概況做介紹、並了解馬來西亞的印尼勞工管理政策的概況，進而觀察馬來西亞的印尼籍勞工有哪些運用特色。

### 第一節 馬來西亞經濟與印尼籍勞工的發展沿革

#### 壹、殖民時期到獨立後1970年代早期

##### 一、殖民時期

英國的殖民地統治時，勞動力需求大增，面對勞動力不足的情況，馬來西亞藉由引進外籍勞工補充，殖民者在經濟發展投入大量資本，礦業、農業、商業、種植業與交通業受到外資的影響而發展（郭玉文，2004：32），經濟發展也需要必要的基礎設施，為因應大規模經濟作物的種植，像是咖啡、椰子和橡膠等，鐵路、道路和房屋建築這些基礎建設都需要很大數量的工作者，因為馬來西亞的勞動人口對於開發者來說並不足夠，所以英國殖民當局吸收並鼓勵外籍勞工進入馬來西亞工作，當時主要引進華人與印度人<sup>16</sup>，其次才是引進印尼人，殖民時期，英國殖民者由印度引進勞工，供協助經濟類型的農園工作，同時也引進華人勞工，從事礦工業的工作，馬來半島區的馬來人以及印尼人則從事一般農耕工作，英國殖民者刻意引進華人與印度人的原因在於除了補足勞動力缺口，殖民管理者企圖用低發展性的經濟活動弱化馬來種族的競爭力，牽制馬來人在人種上獨大的機會，以方便管理（Tey, 1997：100），歐洲殖民下的東南亞地區，為加速國與國之間的農產品、礦產、經濟作物、人力資源的傳輸，邊界採取自由移動的開放機制，此機制改變東南亞地區人口數低密度的情形，原本區域內人口分布不均，馬來地區人力短缺，而印尼過剩，因此印尼籍勞工進入馬來地區工作，國家之間的勞動力移動在東南亞地區十分普遍（Kaur, 2006a：4），而這並非馬來西亞首次運用印尼籍勞工，印尼籍勞工移入現象有其歷史淵源，19世紀殖民時期印尼籍勞工大量的到別的國家工作，馬來西亞是目的地之一，印尼籍移民多半工作於馬來西亞農園，幫助馬來西亞農忙時期的採收工作，許多勞工會在農忙結束後便會返回印尼（Hugo, 1993：37-38），殖民者對於邊界的自由開放態度以及對於勞動

<sup>16</sup> 以印度人為主，1907-1938年殖民者每年引進10-20萬外籍勞動力，其中印度人佔最多，超過7成，其次為華人，再者為印尼人（Amarjit Kaur, 2004：9）。

力的需求，使得馬來西亞與印尼之間的勞動力往返的現象很普遍。

## 二、馬來西亞獨立初期到1970年代早期

由於馬來人在殖民時期多是從事傳統農業，加上安於現狀，沒有轉投資的習慣，收入不如後來轉發展商業的華人，馬來人普遍上都很貧窮（郭玉文，2004：40），馬來西亞獨立後，政府面對馬來人貧窮問題與族群間貧富差距的情況，於1958年馬來西亞進行第一個馬來西亞計畫開始推行進口替代政策，自行生產生活用品，減少進口依賴，20世紀1960年代末開始，馬來西亞由進口替代模式轉向出口導向階段，因為殖民時期英國殖民者的策略，馬來西亞種族間收入落差大，造成種族的貧富差距，馬來西亞政府提出新經濟政策（NEP），目的在增加馬來人經濟的競爭力，減少族群間貧富差（Ramasamy, 2004：273-274），獨立初期，馬來西亞積極推動工業化，減少進口的依賴，額外發展油棕與石油出口業與製造業，由於製造業的發展，吸引農村就業人口往都市遷移，鄉村的農業與農園出現勞力短缺現象，緊接著建築業也因為基礎建設的勞力大量需求而出現缺勞問題，馬來西亞運用印尼籍勞工填補勞力缺口（Tey, 1997：101），1957年馬來西亞獨立後，殖民時期引進的許多華人與印度人沒有回到原本的宗主國，選擇成為馬來西亞國民，馬來西亞基於政治、經濟與人口上的考量吸納印尼籍勞工成為國民，經濟是因為勞動力的考量，而政治是因為增加馬來種族的人數，以獲得政治人口數的優勢，印尼籍勞工在馬來西亞取得永久居留證的情況，在1963年新移民政策推出後減少，馬來西亞的印尼籍勞工取得國籍的難度變高，不過馬來西亞對於勞動力需求不減，因此吸引大量的合法與非法外籍勞工在馬來西亞流竄（Zamir, 2007）。

## 貳、1970年代到1997年前印尼籍勞工的運用

### 一、1970到1980年產業發展特色

在馬來西亞獨立後的第二個十年，面對持續存在的貧窮問題，為了改善馬來人的生活景況，在1971年提出新經濟政策（NEP），獨立後馬來人取得政治上的領導地位，但經濟上馬來人的地位一直沒有提升，馬來人與華人終於在1969年爆發衝突<sup>17</sup>，馬來西亞政府為了平衡族群間經濟發展的差異，除了接納印尼人與菲律賓人為國民<sup>18</sup>，在1970年代到1980年代初期也創造大量工作機會，協助馬來人由農業轉行到薪資較高的製造業，馬來西亞致力發展橡膠業、錫礦業、石油業、木材加工業、樹脂業、鐵礦業、製造業、服務業，並且發展出口導向的工業以增加就業機會，外籍勞工的運用在1970年代廣泛運用於農園業，隨後也開始運用

<sup>17</sup> 華人在殖民時代的後期就開始從事商業與進出口貿易活動，馬來西亞獨立後，華人一直立於富有的地位，而馬來人則處於貧窮地位，貧富差距長期存在的情況下，馬來西亞於1969年5月爆發種族衝突（郭玉文，民93：51）。

<sup>18</sup> 1969年5月13日的衝突過後，馬來西亞同為馬來人種的印尼人為國民，同時也接收菲律賓人，雖然菲律賓人與馬來西亞不同文、不同種、不同宗教，但為了統制上的利益，馬來西亞依舊吸納這些人成為國民（Christine B.N. Chin, 2008：287）。

在建築業與製造業，1980年代馬來西亞也將外籍勞工運用在一般農業方面，製造業的使用量也加重（Kassim, 2001a: 115），1980年馬來西亞透過增加馬來人中產階級的比率，鼓勵馬來人由低技術、低報酬的就業結構，晉升成為技術性、高報酬的中產階級，減少馬來人與其他族群經濟上的差距<sup>19</sup>。

## 二、1980年代起經濟成長與外籍勞工的運用

1980年代經濟自由化發展下，馬來西亞產業朝勞力密集型的製造業發展，GDP高度成長，牽動新一波的外籍勞工移入潮，各級產業所佔的GDP產值比重也跟著改變，農業的部分，由1980年的22.9%下降到2001年的8.1%，製造業與服務業佔年GDP的比率自1980年以來一直提升，製造業所佔比率由1980年的19.6%上升到2001年的29.7%，服務業則由1980年的40.1%上升到2001年的42.2%（Abhayaratne, 2004: 25），1988-1997年間馬來西亞年GDP成長率維持在8%，失業率由1988年的7.2%下降到1997年的2.5%，基礎勞工與技術短缺現象普遍，加上工資上漲與馬來西亞教育程度上升，馬來西亞的勞工開始揚棄3D工作，引發外籍勞工大量移入，1960-1970年馬來西亞年均GDP為3%，1971-1985年馬來西亞的經濟起先採自由且開放政策，於1972年成立自由貿易區（Free Trade Zone, FTZs），以吸引外資進入，由於1982-1985年的石油危機，馬來西亞為了吸引外資回流，經濟發展走向國家導向的發展策略，提供多項投資優惠政策（Tsai and Tsay, 2004: 120, 123）。

1980年代中期到1990年代初期，馬來西亞企圖由農業國家轉型工業化國家，除了發展重金屬煉鋼、汽車產業，運用外來投資政策的鬆綁鼓勵外資進駐，國家經濟發展及工業化的榮景造成鄉間人口往都市移動，農業勞動力不足現象持續，必須仰賴外來的勞工補足生產力，馬來西亞大量引進低技術印尼籍基礎勞工，因為數量龐大，造成管理不易，核發工作證的單位不得不控管人數，限制非技術與低技術工的數量與使用的行業，1990年到1995年馬來西亞因為產業發展提供更好的薪資收入，吸引了鄉村地區的勞工往城市移動，鄉村勞工的就業取向轉變，前往城市工作，鄉村地區出現了勞力短缺現象，尤其又以農園勞力缺乏問題更顯嚴重，雇主運用大量的非法與合法外籍勞動力來補足勞動力缺口，馬來西亞非技術與技術人才都需要倚賴進口，其中非技術人才部分大多由印尼進口，新經濟政策運用教育培養管理與經營的人才，協助馬來西亞勞工轉職從事半技術人才的工作，獲取較好的薪資收入（First Malaysia Plan 1966-1970, 1965: 78-80），新興產業除了有著薪資上的吸引力，相較之下，農園的低薪資與勞苦工作內容，讓農園的缺乏勞動力變的更嚴重，馬來西亞需要印尼籍勞動力的幫助才能維持產業的發展，建築業的情形與農園相同，除了薪資無法吸引本地勞工，雇主不願意提供更好的工作環境與待遇，因此轉向雇用便宜的外籍勞工，製造業方面，馬來西亞需要大量的技術型勞工與非技術型勞工，除了勞動力缺口的誘因讓雇主運用外籍勞工，成本因素也是主要考量，馬來西亞在出口導向的產業經營下，為了能降低成本增加競爭力，雇主雇用廉價的外籍勞工，勞工多半源自印尼，

<sup>19</sup> Second Malaysia Plan 1971-1975, pp.101



技術型勞工的欠缺與本地勞工鄙棄卑賤工作的加總下，馬來西亞建築業、農園、製造業勞動力缺乏問題靠輸入外籍勞動力來解決 (Zamir, 2007)。

### 三、1991 年到亞洲金融風暴後

1980 年代馬來西亞經濟快速發展，但馬來西亞的勞工普遍從事低技術與低報酬的工作，為了提升馬來族群的國際競爭力，前總理馬哈迪在 1991 年發表馬來西亞願景 2020 (Malaysia Vision 2020) 的概念，經濟朝知識及資本密集型的產業發展，除了能斷絕對於別國工業技術的依賴，還能擺脫使用外籍勞工的依賴性，馬來西亞自行研發工業技術，產業朝知識與資本密集型的已開發工業國家發展、工業朝穩定且多樣性發展、農業技術要走向現代化與科技化、提高服務業的品質及效能、引進科技革新的概念與現代化的管理機制，用知識的力量提高產業競爭力，揚棄高勞力密集的產業，轉發展知識密集的產業能減低外籍基礎勞工的使用量，但在轉型成為非勞力密集型產業之前，對於勞動力都還會有很大的需求，馬來西亞前總理馬哈迪提出馬來西亞願景 2020，目標要讓馬來西亞在 2020 年成為已開發國家，讓馬來西亞慢慢斷絕對於外籍勞工的依賴，經濟由勞力密集型產業為主的情況轉型成資本密集型以及知識型產業為主的情況 (Kurus, 2004: 338)。

## 第二節 馬來西亞的印尼籍勞工管理政策概況

1950 年代到 1980 年代前期，馬來西亞對於移民勞工的管理採取自由化的策略，政府呈現不作為狀態，獨立後的馬來西亞放任邊境偷渡現象，偏遠地區運用印尼籍非法移民勞工的現象普遍，移入的勞工主要在農業部門工作，尤其在農作物採收的農忙時刻，需要大量的人力，跨越邊界非法移入的勞工成為補充勞動力的最佳來源，這些移入勞動力因為鮮少對本地勞工的工作權造成排擠，許多外籍勞工甚至定居且取得永久居留權<sup>20</sup>，1970 年代以合法身分進入馬來西亞的印尼籍移民勞工人數很少，這些不具合法文件的移民發生在偏遠地區，加上在農忙時刻後來來去去，所以實際人數都難以估算，這時期的馬來西亞對於運用管理鮮少有作為 (Kaur, 2007: 80)，進入 1980 年代，隨著馬來西亞城市地區的製造業發展移民勞工如同農村地區的馬來西亞本地勞工，受到工作機會的牽引由鄉村往城市移動，漸漸對馬來西亞都市居民產生影響後，移民勞工的管理政策才成為議題，馬來西亞官方也是到了 1980 年代才對移民勞工人數有較為清晰的數據資料建立<sup>21</sup>，1980 年代前期，因為勞力密集製造業需要大量的基礎勞動力，對於印尼籍勞

<sup>20</sup> 1950 年代到 1980 年代早期，技術勞工與難民根據移民法 1957 (the Immigration Act 1957) 與雇用法 1968 (the Employment Act 1968) 可合法居留馬來西亞，甚至取得公民資格，印尼移民勞工大量移入的情況始於 19 世紀晚期，1990 年代中期馬來西亞合法加上非法的外籍勞工人數上升到約 200 萬人，1985 年到 1995 年馬來西亞以軟性手段控制非法外籍勞工數量，運用嚴格的工作證合法機制減少非法印尼籍勞工人數 (Vijayakumari Kanapathy, 2008a: 1-2,7)。

<sup>21</sup> 1980 年早期估計馬來西亞約有 20 萬名外籍勞工，主要源自印尼，身分合法與否無從證明，1990 年代後期，官方數據統計 63.9% 為印尼人、27.46% 為孟加拉人、2.22% 為菲律賓人、1.91% 為泰國人、1.62% 為巴基斯坦人、其他國家佔 2.86% (P.Ramasamy, 2004: 275)。

工移入身分採取寬容的態度，受到 1984 年國際石油危機的影響，生產勞力密集製造業產品出口的馬來西亞在經濟發展連帶受到影響，移民勞工管制政策浮出檯面，據當時官方的估計 1980 年代早期合法加上非法的外籍勞工人數約 50 萬人，1984 年馬來西亞非官方的估計非法外籍勞工人數應該已經超過百萬人，1985 年馬來西亞政府回應群眾的要求，希望保留工作機會給本地勞工，加強邊界巡防以控制邊界偷渡現象，1989-1996 年延續 1985 年棉蘭協議的概念，為了推動印尼籍勞工合法化，馬來西亞多次凍結印尼籍勞工進口，但卻造成產業生產停擺<sup>22</sup>，馬來西亞的移民勞工管理策略在運用與不運用間搖擺，呈現模糊與曖昧不明的狀態，合法與非法印尼移民勞工人數也不斷的上升，直到 1997 年金融風暴，經濟發展受到嚴重打擊，同時也深深影響馬來西亞移民勞工政策的發展，馬來西亞一改過去自由化的策略，開始透過特赦行動，鼓勵印尼籍非法勞工自行返國則免受嚴厲罰責，運用激烈的外籍非法勞工管制行動與修改移民法規，企圖事先防堵外籍非法勞工進入 (Kaur, 2007a: 80-81)

## 壹、雙邊合作協議

1980 年代馬來西亞與印尼兩國在移民勞工方面採自由開放的合作機制，1982 年馬來西亞與印尼達成“勞工供給協議”，表示兩國願意維持長久及堅固的勞工合作關係，兩國因為語言、文化與宗教相同進而合作成一個印尼勞工易於到馬來西亞工作的勞工資源合作體，雖然在二次大戰時以及馬來西亞獨立早年，印尼籍合法勞工因為到中東地區工作，到馬來西亞的數量銳減，但到了 1970 年代早期馬來西亞農業及建築業勞動力短少，印尼籍勞工又開始到馬來西亞工作，而且此時的印尼籍勞工多屬於非法邊境移動的勞工，由於進行合法到海外工作的登記動作手續複雜<sup>23</sup>，非法移出簡單、省時的方式變的特別吸引人 (Hugo, 1993: 39)，1980 年代中期，馬來西亞因為石油危機導致出口貿易受到影響，為了維護本地勞工的就業機會，擔心印尼籍勞工移入影響本地勞工的就業機會，因此簽訂了棉蘭協議 (Medan Agreement, 1984)，主要目的在於透過雙邊的合作，改善馬來西亞與印尼兩國之間非法偷渡的現象 (Kassim, 2001b: 243)，1984 與 1985 年邊境非法移民人潮一度減少，但因為經濟復甦，經濟發展對於勞動力需求回升，邊境非法移入勞工又開始變多，馬來西亞與印尼之間存在著供給與需求的依存現象，兩國間非法偷渡的問題也特別嚴重，馬來西亞透過合法人數運用量的掌控，

<sup>22</sup> 1980 年代僱主因為本地勞工的轉業，轉向雇用非法外籍勞工，1979 年估計約有 100 萬名的非法移民勞工，1985-1989 年馬來西亞提出多項移民勞工政策，企圖控管非法現象，起先馬來西亞國民對印尼非法移民勞工的存在感到不適，但後來因宗教背景相同，馬來西亞對印尼勞工的接受度變高，使用量也跟著大增，演變成馬來西亞禁用印尼籍勞工連帶造成產業的停擺 (Christine B.N. Chin, 1997: 359-360)。

<sup>23</sup> 印尼勞工若想到海外工作必須要先取得印尼勞工部 (the Department of Labour) 核發的許可證明，1984 年勞工部設立海外勞雇部門 (Office for Overseas Employment (AKAN))，工作內容包括推廣、管理、招募、派遣印尼勞工到海外工作，到海外的勞工資料也由該部門登記建檔，紀錄除基本資訊外，也額外紀錄有哪些勞工以合法身分擅自非法離開工作地點成為非法工作者 (Graeme Hugo, 1993: 39)。

改善非法移入的現象，棉蘭協議後的政策都是以減少非法外籍勞工人數為出發點，協議施行的效果有限，導因於經濟發展凌駕於政策落實，但雙邊協議價值在於，為馬來西亞與印尼近代管理機制提供發展的概念。

## 貳、以合法運用替代非法運用

1986 年到 1990 年代之間馬來西亞政府核發大量工作證引進合法外籍勞工，合法移民勞工數在馬來西亞快速上升，馬來西亞企圖以大量合法運用替代非法邊境偷渡，但邊境偷渡的現象不減，加上馬來西亞雇主使用且窩藏非法外籍勞工，造成在查緝上格外不易，非法勞工人數有增無減 (Kanapathy, 2008b: 2)，重新審視 1986 年以來的策略，只依靠合法運用想改變非運用的現象無法達到成效，1990 年代以來，馬來西亞為了重整外籍勞工的人數，除了運用多項合法化政策，還輔助了非法限制、合法禁用的管理機制，先將移民勞工全面凍結，再引進合法新勞工，但造成經濟發展停擺，就業人口不足以應付新生的工作機會<sup>24</sup>，馬來西亞雇主需要為數龐大外籍勞工人數，因而不斷向政府反應農園、建築業缺乏勞工，要求政府引進外勞，馬來西亞雖然對於大量開放的要求持保留態度，但面對業者壓力，政府同意業者雇用外籍勞工，缺乏勞工只是雇主運用外籍勞工的考量之一，大多數的外籍勞工提供非技術與低技術的勞動力，雇主決非需要外籍勞工的技術，而是低廉工資，運用外籍勞工能壓低生產成本，增加產品價格的競爭力，外籍勞工與本地勞工相比，除了工資便宜之外，對工作的福利要求與抱怨都少 (Ramasamy, 2004: 278-279)。

馬來西亞 1990 年代以來，由於勞動力的需求因此吸引了為數龐大的非法外籍勞工，馬來西亞因而對於外籍勞工施行多項管制政策，要徹底解決對外籍基礎勞工需求很困難，除非重新發展不需要大量基礎勞力的工業，加上外籍基礎勞工“用與不用”政策並不够明確，合法與非法的外籍基礎勞工持續到馬來西工作，政策的作為往往搖擺在允許、限制、禁止的態度之間循環，如此的發展特色也反映出馬來西亞的勞動政策運用上的靈活，因為政策的目的只有一個，利用外籍勞工的勞動力確保工業發展持續性，在緊縮的勞動政策底下馬來西亞還是盡可能保有外籍勞工運用彈性，馬來西亞的經驗展現出勞動政策是必要的但不一定確實執行，因為馬來西亞還是需要外來的勞動力幫助產業發展，此外合法外籍勞動力的政策應該要力求簡單且清晰才有助於建立合法架構 (Kanapathy, 2001: 430, 452-453)。

## 參、非法勞工問題日益嚴重

亞洲金融風暴後馬來西亞不歡迎印尼籍勞工到馬來西亞工作，由 1999 年公布的法案就可以理解，馬來西亞將印尼籍勞工移入視為問題而非非常態現象，施行

---

<sup>24</sup> 1986 年到 1990 年每年勞動人口成長率約為 3.1%，但工作機會成長率為 4.6%，失業率由 1986 年的 7.4% 下降到 1990 年的 4.5%，1997 年再下降到 2.5%，勞動力出現缺口需要由外籍勞工遞補，據估計 1986 年到 1990 年每年合法外籍勞工人數都成長 3% (第八馬來西亞計畫書)。

了特赦、遣返、逮捕與禁用外籍勞工等政策來解決外籍勞工非法移入的情況 (Ford, 2009: 244)，金融風暴後，外資撤資，公司倒閉，本地勞工失業問題加劇，馬來西亞政府為了解決失業民眾的不滿聲浪，限制使用移民勞工，釋出移民勞工的工作機會以減少失業問題 (Ramasamy, 2004: 288)，但是，馬來西亞為了解決失業問題拿非法移民開刀，加強邊境控管與遣返非法移民，結果除了無法解決失業問題，反而讓運用移民勞工產業產生缺乏勞工的問題 (IOM, 2003: 14)，因為，自由經濟發展之下，移入國雖然不喜歡移民勞工，但對於非技術型的勞工的需求無法消退，馬來西亞處於東南亞地區發展較先進的國家，低技術移民勞工移入的現象難以制止，基於移入成本考量，若是無法合法移入或是移入成本太高，移民勞工就會選擇非法移入 (Tsai and Tsay, 2004: 130-131)。

面對本地勞動力與就業市場發展的失衡，馬來西亞需要運用外籍勞工解決勞動力缺乏的現象，以維持國家經濟發展，馬來西亞總理馬哈迪改口以全球化為由，即使面對國內反對的聲浪，同樣要求外籍勞工進口應該更不受限制且加速移入速度，金融風暴時馬來西亞同時也運用移民法規來解決並減少外籍非法勞工的問題與人數，但光是靠法規是不足的，還須輔助特赦、查緝與遣返等活動，只是要達到效果需要花費很多金錢，法規無法停止區域內勞動力的流動，唯有清晰的政策才是馬來西亞最需要的 (Ahmad, 1998: 154-155)，2003年經濟雖然還存在著不安定性，卻持續發展，以技能及創造性為產業資產的經濟，相對安定性高，馬來西亞發展的同時，藉由外籍低薪資勞工穩定工資上升與不充分就業的不定因素 (Kanapathy, 2004: 392)，2004年馬來西亞貿易市場發展面臨重大的問題，印度與中國的市場競爭力威脅到馬來西亞產業的發展，因為印尼與中國具備充足且各技術類別的勞動力，而馬來西亞在勞動力方面同時面對技術勞工不足與過度依賴非技術勞工的雙重問題，馬來西亞政府意識到單靠馬來西亞嚴厲法規不足以遏止非法跨境移民現象 (Kanapathy, 2006a: 19-20)，1990年以來商業化的仲介操作之下，非法外籍勞工現象反而上升，偽造文件與販售導致政府採取強硬的手法打擊犯罪，藉由邊境管理與境內逮捕策略控制非法勞工人數雖然有成效但是成本過高，要解決非法問題應透過長遠的策略，執法的成效只是短暫的，只要偷渡收益大於偷渡成本與風險，非法移民現象就難以遏止 (Kanapathy, 2008a: 16)。

#### 肆、以技術密集替代勞力密集

馬來西亞企圖透過減少基礎勞工力的需求，減少對移民勞工基礎勞動力需求的依賴，自 1990 年起企圖以農業技術密集替代農業勞力密集現象，但馬來西亞不似新加坡成功，對於農業非技術與低技術勞工的需求依舊存在，過去，移民勞工政策施行對馬來西亞移民勞工的影響在過往並不顯著，自 1980 年代中期至今，政策的影響力已經成為移入流量的重要影響因素，半島地區政策施行成效最好，馬來西亞發展知識經濟後，農園與建築業等產業特別需要外籍勞工補充勞動力，因為本地勞工對於外籍勞工從事的基礎勞力工作並不感興趣，馬來西亞在亞洲金融風暴後對於農業為基礎的製造業出口還是相當依賴，若要以資訊通信科技

工業<sup>25</sup>，替代農業為基礎的製造業的重要性馬來西亞也還沒有這個能力，因為高階技術人才的短缺，讓馬來西亞得持續依賴舊產業，同時也得依賴外籍基礎勞工的幫助（Kassim, 2001b：246、Kanapathy, 2006b：15-16）。

馬來西亞自1990年起，農業走向科技化減少外籍農園工運用的策略失敗的原因在於政策不連貫與各部門間合作部協調，加上對於外籍非技術與低技術農園工的依賴根深蒂固，導致策略失敗，馬來西亞轉而發展出一套有效且較有制度的合法引進機制，但是合法引進外籍勞工的收費不斷調高之下，反而觸發非法移入的現象（Kanapathy, 2008b：20-22）。

### 第三節 馬來西亞的印尼籍勞工運用特色

#### 壹、馬來西亞的印尼籍勞工比重最高

從1970年代發展至今，1970年代非技術行的外籍勞工是由印尼與泰國補充，而在2008年的數據，但泰國勞工的使用比例連百分之一都不到，超過總數達五到七成的外籍合法勞工來自印尼（Kurus, 2004：335），雖然金融風暴後，馬來西亞政府由2002年開始推動一連串的政策，包括鼓勵引進其他國家的外籍勞工、鼓勵企業以最後順位雇用印尼籍勞工、鼓勵率先辭退印尼籍勞工、停止引進印尼籍勞工，馬來西亞行使這些策略以削弱印尼籍勞工獨佔市場的情況，雖然印尼籍勞工的比重慢慢減少，但依然無法改變印尼籍勞工市場佔有率最高的現象，1998年1-10月馬來西亞全面停止引進移民勞工，2002年3月馬來西亞再度禁止引進移民勞工，6月孟加拉等其他國家先解除禁令，印尼則遲至9月解禁，針對印尼籍勞工馬來西亞刻意控制每年的輸入人數，1990年代馬來西亞政府鼓勵雇主引進菲律賓與孟加拉的移民勞工，但1995-1999年印尼、孟加拉與菲律賓在馬來西亞的僱用比重幾乎不變，印尼籍勞工始終維持6成以上的比重、孟加拉2近3成、菲律賓不達1成，2000-2003年印尼籍移民勞工的比重繼續升高到7成以上，期間馬來西亞減發新工作證，並且強力掃蕩印尼籍非法移民勞工，或許因為如此迫使許多勞工轉以合法身分到馬來西亞工作，同時間其他國籍的移民勞工比重也上升，印尼籍勞工佔馬來西亞移民勞工的比重依舊居高不下，1999-2008年馬來西亞由印尼引進最多的外籍合法勞工，雖然馬來西亞企圖運用別的國家的外籍勞工替代印尼外籍勞工的市佔率，也使得印尼籍合法勞工自1999年至2008年在馬來西亞總合法外籍勞工裡所佔的比重都越來越輕，由表4可以看出，1999年以後，印尼籍合法勞工依然在馬來西亞佔最大多數，印尼籍合法勞工佔馬來西亞合法外籍勞工的65.7%，2000年上升到74.8%，2001-2003年也都維持在74%左右，2004年開始依年遞減，由2004年的69.7%下降到2008年的52.6%，相較於馬來西亞其他外籍勞工來源國與印尼籍勞工所佔的比重差距極大，印尼籍合法勞工所佔的比重近年來雖然下降，但始終超過50%，也就是馬來西亞每兩名合法外籍勞工就會有超過一名以

<sup>25</sup> 資訊通信科技工業，Information and Communication Technology Industries, ICT

上的勞工是印尼人。

表4：1994-2008年馬來西亞的移民勞工國別比

(單位：%)

年份	國別					總數
	印尼	孟加拉	泰國	菲律賓	其他	
1994	50.1	35.6	4.3	8	2	100
1995	65	21	5.4	7.1	1.5	100
1996	62.7	24.4	4.8	6.4	1.7	100
1997	63.9	27.5	1.9	2.2	4.5	100
1998	63.6	24.5	0.9	6.7	4.3	100
1999	65.7	27	0.5	1.8	5	100
2000	74.8	19.6	0.3	1.8	3.5	100
2001	74.7	13.5	0.3	1.4	10.1	100
2002	73.8	7.7	1.9	2	14.6	100
2003	73.9	7.1	0.8	1.3	16.9	100
2004	69.7	3.7	0.4	1.1	25.1	100
2005	66.7	3	0.3	1.2	28.8	100
2006	62.8	3.4	0.7	1.3	31.8	100
2007	56.1	10.6	0.9	1.1	31.3	100
2008	52.6	15.3	1	1.3	29.8	100

資料來源：馬來西亞內政部經濟計劃署；Azizah Kassim (2001a：132)

\*1994-1998年為馬來半島的數據。

## 貳、馬來西亞的印尼籍勞工人數持續增加

殖民時期的移民勞工多半帶有奴役色彩，1870 年以後奴工現象漸漸被合約關係取代，1900 年到 1930 年荷蘭殖民時期下的印尼輸出勞工人數不多，多半以契約工（contract-coolie）的身分移出，提供價廉的農園勞動力，殖民時期印尼籍契約勞工前往馬來群島、南美蘇利南、蘇格蘭、泰國、沙巴島、沙勞越、越南與澳洲等地方工作，1930 年馬來群島的爪哇出生的移入人口為 8 萬 9,735 人，印尼籍勞工到馬來群島數量上的增加始於 1930 年代，由蘇門答臘的北部與西部、加里曼丹的南部移民到東馬來西亞，馬來西亞 1947 年的人口普查資料顯示在馬來群島的爪哇生人口上升到 18 萬 9,450 人（Hugo, 2004：30-32），二次大戰到馬來西亞獨立初期，印尼籍勞工多半前往中東國家工作，1970 年代早期，因為馬來西亞農園業及建築業基礎勞動力短少，受到工作機會吸引，印尼籍勞工前往馬來西亞工作（Hugo, 2002），1970 年代馬來西亞產生的工作機會導因於馬來西亞施行新經濟政策（NEP），致力發展勞力密集型工業，因此需要大量的勞動力，1987 年到金融風暴前，馬來西亞經濟成長率高，帶動每年勞動力需求年增加率升高，出現需求大於供給的現象，加上馬來西亞本地的勞動力由工資低及工作環境差的農業轉向從事相對工資較高及工作環境較好的工業，造成農業、建築業、家庭服務業首先缺勞，所以馬來西亞引進移民勞工補充勞動力缺口（林梅，2006：60），1990 年代後馬來西亞勞動力不足，勞動力缺乏的問題日趨嚴重（姚珠鈴，2007：27），馬來西亞勞動力缺口偏向非技術與低技術的基礎勞動力，與印尼籍所能提供的勞動力內涵吻合，印尼勞工因為國民教育水準的發展不足，普遍從事農業與農園業等低技術或非技術行工作，相較之下鄰國馬來西亞可以提供工作機會與較好的薪資，吸引印尼基礎勞工前往（Kaur, 2006b：28-29）。

1980 年代馬來西亞發展勞動力密集型製造業，受到工作機會的牽引下，印尼籍勞工到馬來西亞工作，1990 年代馬來西亞致力於產業活動轉型，發展知識密集型產業，但是仍然未脫離依賴勞力密集的產業活動，因此需要大量的基礎勞力人口來支撐產業活動的需要，馬來西亞的印尼勞工移民人數受到政策的影響會產生波動，但累積的人數卻不斷的升高（圖 4），1990 與 1992 年因為就地合法化政策，當年度印尼籍勞工人數上升，1993 年馬來西亞凍結印尼籍合法勞工的申請，人數快速下降，1994 年解除凍結命令後人數才回升，1996 年馬來西亞施行特赦，許多印尼非法移民勞工在馬來西亞當地合法登記，因此人數突然上升為 32 萬 8,991 人，隔年因為金融風暴的影響，馬來西亞凍結所有外籍勞工的申請長達一年，1997 年印尼勞工人數下降到 7 萬 1,735 人，1998 年因申請禁令解除加上大量核發新的工作證，印尼籍勞工人數回穩且上升。馬來西亞政府順應民意與論緊縮外籍移民勞工政策，但是卻造成馬來西亞基礎勞動力類型的工作出現勞動力不足的現象，顯示馬來西亞政府的政策與現實產業狀況應該有出入，基礎工作的延宕（建築業、農業），對馬來西亞而言反而是損失，2004 年的引進的印尼籍合法勞工人數超過 100 萬人，之後就沒有降到 100 萬人以下，可以理解馬來西

亞政府對於為數龐大的印尼勞工使用量感到憂心，因為經濟發展將過度依賴印尼籍的勞工，而受到印尼的牽制，2009年內政部公布的統計數據資料顯示，2000年印尼籍合法勞工的總人數為60萬3,453人，2002年達78萬8,221人，隔年達98萬8,165人，2004-2008年都超過百萬人，2004年為102萬4,363人，隔年達121萬1,584人，到2008年才下降到108萬5,658萬人（馬來西亞內政部經濟計劃署、Kassim, 2001a: 132）。

### 參、馬來西亞移民勞工地理區位

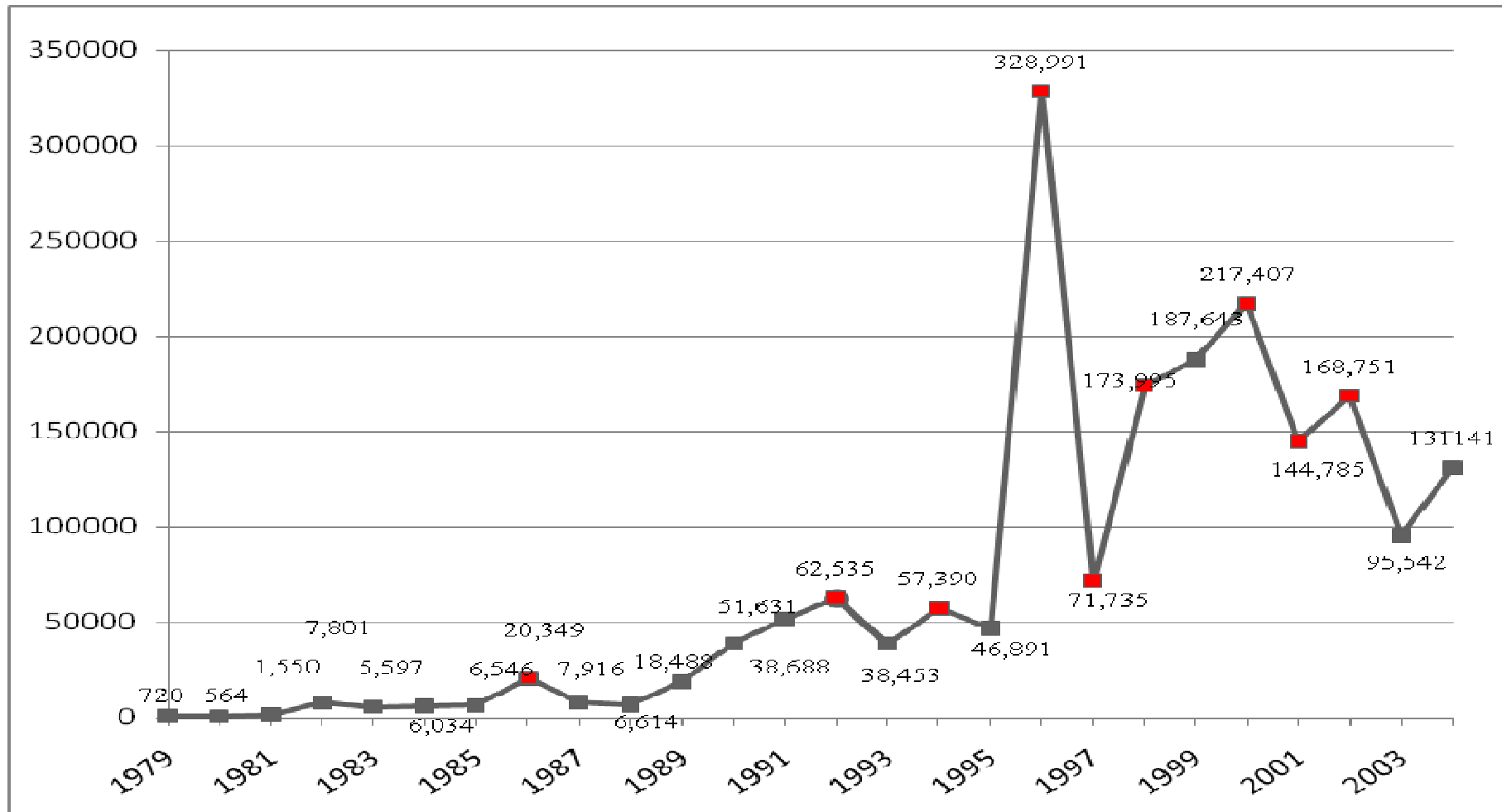
合法外籍勞工集中在馬來半島，沙巴與砂勞越的移民勞工以非法身分居留居多，而且多半源自印尼，這些農業勞工定居在當地，成為永久的居民，以沙巴來說1979年人口只有67.9萬人，2004年上升到300萬人，其中絕大多數都是印尼籍菲律賓的移民，估計沙巴州與雪蘭莪州的非法移民有10萬人，這10萬人多半源自印尼，許多勞工為了躲避稽查寧可持逾期護照居留馬來西亞，2006年4月馬來西亞政府發了約3萬5,000份新護照給這些逾期居留的印尼勞工

（Hugo, 2007），由表5顯示，1990年代中期開始，馬來西亞的合法移民勞工人數呈現快速的成長，1993年到1997年之間合法身分的勞工成長的速度近3倍，1993年馬來半島加上沙巴與砂勞越的合法勞工數約53萬3,000人到了1997年人數上升到147萬1,645人，合法人數快速上升導因於1996年到1997年6月馬來西亞打擊非法勞工的政策，令許多非法外籍勞工轉向合法化，1997年亞洲金融風暴後，馬來西亞政府更加用心推動管制非法外籍勞工的政策，1998年因為外籍勞工運用政策的限縮，總雇用人數與前年相比大幅下降了34萬3,993人，主要都是來自於馬來半島，1997年馬來半島合法雇用的外籍勞工達119萬473人，1998年下降至78萬9,684人，沙巴地區不減反增，由22萬6,565人上升到28萬3,986人，砂勞越幾乎不受影響1998年只較前年下降了643人

（Kassim, 2001a: 132），1998年馬來西亞政府減少核可國內雇主的外籍勞工申請案件，雖然成功的減少外籍勞工使用量，但卻造成農園業與製造業勞力短缺，馬來西亞在1998年中發放了12萬個新申辦工作證，1999年6月再發放了7萬個新申辦工作證，比重的部分，馬來半島接收了大部份的合法勞工，1993-2004年，合法移民勞工的近8成在馬來半島工作，沙巴與砂勞越的比重沒有太大改變，除了1997年沙巴推動移民勞工合法化政策的隔年比重明顯上到25.18%，沙巴的合法移民勞工人數與比重很少有變化，砂勞越的情況跟沙巴很類似，砂勞越較沙巴晚一年開始推動移民勞工合法化政策，1998年之後合法移民勞工人數有逐年的上升，但比重的部分自2000年後就維持在1成左右。



圖 4：1979-2004 年馬來西亞的印尼勞工合法人數及成長趨勢



資料來源：Graeme Hugo (2006：84-85)；Graeme Hugo (2007) \*2005 年的數據只到 6 月。

## 肆、馬來西亞合法移民勞工就業結構

表6顯示1994-2008年移民勞工在馬來西亞就業的行業別，移民勞工主要從事農園業、建築業、製造業與幫傭業，從事服務業的移民勞工佔少數，各個年份服務業移民勞工超過1成的很少，移民勞工從事的主要產業類別中，1994-1996年移民勞工以從事建築業及農園業的人數居多，依次是幫傭業，再來是製造業，1997年以後移民勞工以從事製造業的人數佔最多，達3成以上，接下來是農園業，約佔2成以上的移民勞工人數，從事幫傭業與建築業的移民勞工人數差不多，幫傭業只比建築業多一些，金融風暴前這些移民勞工主要源自印尼與孟加拉，印尼籍的合法勞工佔總外籍合法勞工數的五成以上 (Kassim, 2001a: 114)，2000年，光馬來半島估計就有90萬名合法登記的移民勞工，這90萬名的合法勞工多是從事非技術與低技術類型的工作，這些勞工中有七成以上是來自於印尼，主要分布於農園業與製造業，沙巴與沙勞越地區一向只引進印尼與菲律賓的移民勞工，移民勞工在這兩區是勞動力的主力，佔這兩個地區的總勞動力達六成以上，在沙巴地區外籍合法勞工有70.9%在農業與農園業工作，12.7%在製造業工作，只有5.91%在幫傭業工作，這三類型的產業佔當地總外籍級勞動力人數的九成，砂勞越地區對外籍勞工的依賴比沙巴地區更深，外籍合法勞工的勞動力佔當地的總勞動力的65%，與1999年的60%相比升高了5%，這些勞工主要從事製造業，佔62.37%，其次從事農林漁業，佔30.8% (Kassim, 2001b: 234-235, 253)。

馬來西亞內政部經濟計劃署公布的數據顯示，馬來西亞1999-2008年各行業合法外籍勞工從業人數，歷經金融風暴後多次的驅離、遣返與禁用政策，政府計劃性的減少外籍勞工人數，但1999-2008年合法外籍勞工總運用量不斷上升，只要產業勞動力需求缺口沒有改變，外籍勞工的人數也就難以下降，馬來西亞合法外籍勞工人數由1999年的40萬9,660人年上升到2002年的106萬7,529人，2008年外籍合法勞工人數突破兩百萬人，達到206萬2,596人，1999-2008年各行業的外籍勞工人數也都呈現正向成長的趨勢，農業外籍勞工由1999年7萬4,501人上升到2008年52萬867人、製造業由5萬5,277人上升到72萬8,867人、建築業由4萬9,080人上升至30萬6,807人、服務業由3萬6,610人上升至21萬2,630人、幫傭業由9萬4,192人上升至29萬3,359人，馬來西亞的各行業外籍勞工呈現正向成長趨勢，製造業與農業人數都在1999-2000年間高速成長，製造業在2000-2001年成長緩慢，人數共增加不到2萬，2003-2007年成長快速，人數共增加34萬以上，農業則是2000年以後一直呈現穩定且快速的成長，相較之下2000-2005年成長的速度較2006-2008年快，前者平均每年增加4萬5,000多人，後者平均每年增加不到1萬5,000人，幫傭業與服務業呈現和緩且穩定成長的樣貌，幫傭業在2000-2005年間人數穩定上升到30多萬人，接下來幾年就一直維持在30萬人上下，服務業的外籍勞工人數一直都在所有類別中佔最少數，2004年以後人數才破10萬人，接下來到2007年才突破20萬人，建築業先在2001-2003年間快速上升，接下來幾年人數雖有波動但呈現穩定成長，數

上；製造業的估計 2002 年馬來西亞外籍勞工的人數達 200 萬人，其中包含為數龐大非法外籍勞工 (Tsai and Tsay, 2004: 123-124)；在所有產業中以製造業運用的比例最高，農園與幫傭業佔的比例居次，服務業運用外籍勞工的比重最低，因為馬來西亞本地就業人口成長最快速的行業是服務業，因此外籍勞工的需求的程度不比其他行業，可以觀察出不論經濟與政策如何發展，馬來西亞的外籍勞工一直存在於相同的產業內，像是農園、幫傭業、製造業、建築業。

## 小結

馬來西亞自 1990 年代以來提出多項移民勞工政策，企圖減少雇主雇用移民勞工的人數，但馬來西亞的合法移民勞工人數卻連年上升，1993 年馬來西亞合法移民勞工人數約為 53 萬人，1994 年合法移民勞工人數上升超過 10 萬人，達到 64 萬人，1997 年金融風暴發生，當年度馬來西亞的合法移民勞工人數接近 150 萬人，接連幾年受到金融風暴的影響，除了移民策略的限縮之外，馬來西亞的許多產業因為金融風暴的影響，訂單消失連帶雇用機會變少，合法移民勞工的人數在金融風暴後的幾年跌破到百萬人以下，景氣回穩後，馬來西亞的合法移民勞工人數重回百萬人以上，2004 年回升近 136 萬人，與 1997 年金融風暴發生前的 147 萬相去不遠 (Kassim, 2001a, 2005)，雖然合法移民勞工人數受到經濟景氣的影響，跟著起起落落，但是人數自 1993 年以來上升超過 2 倍，由 50 多萬人成長到 130 多萬人，由此可理解，馬來西亞對於移民勞工的需求與移民策略的發展方向並不相符，移民策略透過禁止進口限縮合法移民勞工人數，但人數還是繼續成長，合法移民勞工在馬來西亞有幾項特色，第一、馬來西亞的移民勞工多半源自印尼，由於地緣相近與各項文化背景相似，馬來西亞雇主與印尼籍勞工都以彼此為首選，而印尼籍勞工無論是金融風暴前或是金融風暴後，印尼籍勞工佔馬來西亞移民勞工的比重都超越 1/2，2000-2003 年比重甚至高達 7 成以上，在馬來西亞所佔的比重最高的情況，是其他國籍的移入勞工無法比擬的，也可以理解為何馬來西亞的移民勞工策略以印尼勞工為施行主體，第二、印尼籍移民勞工在馬來西亞從事特定產業類型的工作，這些工作帶有非技術與低技術的特色，分布於農園業與製造業，其次才是幫傭與建築業，第三、大部份的合法的印尼籍勞工都集中在馬來半島，沙巴與沙勞越只佔兩成之多，按照數據解讀，沙巴與沙勞越的移民勞工應該很少，但實際上並非如此，沙巴與沙勞越擁有者為數龐大的印尼籍移民勞工，但是多半為非法身分者，受到移民背景的影響，殖民時期英國在馬來半島、沙巴與砂勞越建立農園，農園與基礎工程產生勞工短缺的問題，英國運用開放的移民策略，吸引中國、菲律賓、印度與印尼的勞工到馬來地區工作，二次大戰時一度因為戰爭的關係中斷移民，1950 年人口普查，估計馬來半島有 30 萬外來移民人口，沙巴與沙勞越的外來移入人口也約有 30 萬，1990 年沙巴與印尼間農民工遷移現象頻繁，許多印尼勞工直接定居在沙巴，馬來西亞經濟發展時非技術類型的勞工特別短缺，此外教育程度提升後，馬來西亞當地勞工已經無法接受農園與建築類的工作，恰巧印尼有著勞工過剩的問題，因此馬來西亞與印尼建立

起非法移民網絡，馬來西亞與印尼間的非非法移民勞工在沙巴與沙勞越佔據為數龐大的勞動力（Mantra, 1998：1, 18）。

表 5：1993-2004 年馬來半島、沙巴與沙勞越合法外籍勞工人數與比重

年份	地區			總人數
	馬來半島	沙巴	沙勞越	
1993	414,352	100,045	18,326	532,723
1994	516,021	100,033	26,003	642,057
1995	576,441	120,719	29,629	726,689
1996	586,796	121,144	37,299	745,239
1997	1,190,437	226,565	54,643	1,471,645
1998	789,684	283,968	54,000	1,127,652
1999	680,846	162,269	54,590	897,705
2000	632,714	95,247	91,723	819,684
2001	578,406	102,891	88,269	769,566
2002	815,384	145,994	95,778	1,057,156
2003	968,704	162,794	108,364	1,239,862
2004	1,065,168	177,551	116,781	1,359,500

年份	地區			總數%
	馬來半島	沙巴	沙勞越	
1993	77.78	18.78	3.44	100
1994	80.37	15.58	4.05	100
1995	79.32	16.61	4.07	100
1996	78.74	16.26	5.00	100
1997	80.89	15.40	3.71	100
1998	70.03	25.18	4.79	100
1999	75.84	18.08	6.08	100
2000	77.19	11.62	11.19	100
2001	75.16	13.37	11.47	100
2002	77.13	13.81	9.06	100
2003	78.13	13.13	8.74	100
2004	78.35	13.06	8.59	100

資料來源：Azizah Kassim (2001a：43)、Azizah Kassim (2005：80)

表 6：1994-2008 年馬來西亞的移民勞工行業別

單位：%

年份	行業別					總數
	幫傭	製造	農園	建築	服務	
1994	24.1	19.7	21	29.7	5.5	100
1995	21.9	14.1	30.5	30.6	2.9	100
1996	22.1	21.1	27.2	26.3	3.3	100
1997	11.6	30.8	26.5	20.1	11	100
1998	14.1	29.2	22.3	21.6	12.8	100
1999	23	37.9	18.2	12	8.9	100
2000	22	38.1	24.8	8.5	6.6	100
2001	22.9	36.8	26.2	7.5	6.6	100
2002	21.8	30.3	27.9	14	6	100
2003	20.1	28.4	25.9	18.7	6.9	100
2004	19.4	32.4	26.2	15.7	6.3	100
2005	17.6	32	26	15.5	8.9	100
2006	16.6	34.6	25.5	14.3	9	100
2007	15.4	35.9	24.6	14.4	9.7	100
2008	14.2	35.3	25.3	14.9	10.3	100

資料來源：馬來西亞內政部經濟計劃署；Azizah Kassim (2001a：132)

\*1994-1998年為馬來半島的數據。

## 第三章 馬來西亞的印尼籍基礎勞工管理政策

馬來西亞的就業市場與印尼籍勞工之間一直存在著供給與需求的關係，由於地緣臨近加上語言、人種及文化背景的因素，印尼籍基礎勞工一直是馬來西亞雇主運用的主要族群，因此馬來西亞外籍勞工運用策略的施行對象也都以印尼籍勞工為主軸，馬來西亞針對印尼籍基礎勞工的管理提出過多項政策，大部分的策略是在1980年代後期提出，本章節就1980年代後期為起始，以金融風暴為分界點，介紹馬來西亞在運用印尼籍基礎勞工時所搭配的管理策略，並針對特色、發展與效果做研究。

### 第一節 亞洲金融風暴前的印尼籍勞工管理政策

#### 壹、開放與自由的管理政策

##### 一、棉蘭協議 (Medan Agreement, 1984)

1980年早期，馬來西亞提出的管理政策為單向的管理機制<sup>26</sup>，缺乏基礎勞工來源國的協助，成效自然有限，馬來西亞與印尼的雙邊合作的概念到了棉蘭協議時才被提出，棉蘭協議提出當時國際間爆發石油危機，保護主義興起，出口貿易受到影響的馬來西亞擔心本地勞工的就業機會受到印尼籍勞工的排擠，因此1984年5月提出協商機制，協議的內容透過國家與國家之間協商，與印尼政府共同防堵邊境偷渡現象，兩國之間狹長的海岸線控管不易成為非法印尼勞工移入的最好途徑，由印尼政府管制非法移出現象，馬來西亞查緝非法移入者，防堵海岸偷渡成為馬來西亞首先著手的政策 (Ford, 2009: 235)，協議積極施行三年，馬來西亞境內非法移民勞工的人數沒有再繼續上升，但也沒有下降，估計維持在30-60萬<sup>27</sup>，多半源自印尼，政策成效有限包含多項因素，透過取締非法推動印尼籍勞工全面以合法方式移入，在施行時面臨費時、手續複雜又耗費金錢等問題，造成策略推動不易，當地的雇主協助窩藏非法印尼籍勞工，也造成查緝上格外不易，此外石油危機解除後，保護主義消退，出口貿易市場恢復，馬來西亞的雇主又開始吸納大量印尼籍基礎勞工補充勞動力，棉蘭協議的立意雖然良好，企圖以合法輸入替代非法輸入，面對為數龐大的非法移民勞工，加上缺乏經驗與相關配套，功效不如預期 (Chin, 1997: 360、Kanapathy, 2008a: 8)，棉蘭協議的功效雖然不如預期，但協議簽訂招募手續、工作環境、基礎薪資等相關規定，印尼同意協助馬來西亞邊境非法勞工盤查駐點的管理與花費，協議的合作機制一直沿用制現今 (Kassim, 2001b: 243)。

<sup>26</sup> 1982年7月馬來西亞成立外籍勞工合法僱用委員會 (Jawatankuasa Pengambilan Pekerja Asing, the Committee for the Recruitment of Foreign Workers)，於1995年1月1日解散 (Tey Nai Peng, 1997: 102, 117)。

<sup>27</sup> 詳見附錄二。

## 二、須知備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU, 1986)

馬來西亞將棉蘭協議的合作概念也擴及到其他移民勞工來源國<sup>28</sup>，棉蘭協議推動時，針對合法勞工的部分，為了降低印尼籍勞工在馬來西亞的獨佔率，馬來西亞與菲律賓簽立須知備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU)，協商引進菲律賓籍的幫傭，另外也引進泰國與孟加拉籍的勞工到農園與建築業工作，但對於減少印尼籍非法勞工的成效有限，因為須知備忘錄是針對印尼籍合法勞工的重進行控制，(Tey Nai Peng, 1997: 102)，合法引進其他國家的勞工的策略也一直沿用到馬來西亞現今的管理策略，雖然是以減少印尼籍勞工人數為目標，但其實是為了更容易控管與替換外籍勞工，各國籍勞工比重平均下，馬來西亞若要完全移除某個國家的移民勞工時，經濟活動的運作受到停擺威脅較低 (Aziz, 2004: 210)。

## 貳、推動合法雇用的管理政策

### 一、合法化計畫 (the Programme for the Regularization of Illegal Immigrants)

1989-1991 年間共兩次<sup>29</sup>，馬來西亞的民眾、工會領導者、政客開始對於過量的非法勞工人數提出抗議，馬來西亞政府面對這樣的抗議，擬定了相關的方針，針對農園雇主在園區雇用印尼籍非法勞工有相關的督導，農園業者必須接受合作督導，政策施行時間一直持續到 1991 年，為了消除農園地區非法印尼籍勞工人數以保障本地勞工就業權，馬來西亞在 1989 年 1 月訂立了外籍勞工合法化計畫，規定農園勞工不得長期居留馬來西亞，工作合約以三年為期，期滿回國，雇主必須重新雇用新勞工，並且自 1990 年 1 月 1 日暫時凍結進口印尼籍勞工，期間開放非法印尼籍勞工在馬來西亞合法登記，農園印尼籍勞工經登記後才可獲得薪水及福利的保障，政策施行成效有限，計畫施行後只有 1/3 的農園勞工落實登記動作，登記人數受到農園業所處區位的影響，地處鄉間的農園業登記不易，除此之外，雇用非法印尼籍的勞工對於勞工的福利根本就不重視，提出福利及薪水保障不足以成為雇主配合政策的誘因 (Ford, 2009: 235)，違反國家法律規定的違法引進活動都還是持續進行，國家鼓勵雇主為非法勞工申請登記合法化身分，但雇主意願很低 (Kaur, 2004: 20)，馬來西亞因為國土幅員太大、稽查人力不足，加上違反法律不會受到應有的懲罰，所以無法遏止印尼籍非法勞工移入的現象 (Kanapathy, 2001: 456)。

### 二、外籍勞工招募綜合策略 (Comprehensive Policy on the Recruitment of Foreign Workers, 1991)

1991 年 10 月馬來西亞政府提出外籍勞工招募綜合策略，透過合法招募引進外籍勞工解決特定產業勞動力短缺的問題，同樣以減少印尼籍勞工非法人數以便

<sup>28</sup> 當時馬來西亞非法移民勞工主要來自印尼，其次來自菲律賓，馬來西亞於 1985 年與菲律賓簽訂協議，接下來於 1986 年與孟加拉與泰國簽訂協議。

<sup>29</sup> 第一次 1989 年 1 月 4 日到同年 7 月 3 日，第二次 1990 年 5 月 11 日到隔年 5 月 11 日 (Tey Nai Peng, 1997: 117)。

保障本地勞工的工作權為目的，減少農園、建築業、製造業、工業服務業雇主雇用非法印尼籍勞工現象，馬來西亞政府提供農園業與建築業勞工在地登記合法化，並規定雇主在引進製造業與服務業外籍勞工時必須簽訂合約，申請書由移民署審核，簽約內容除了保障合法外籍勞工的薪資與福利，由雇主支付雇用及遣返的相關款項，透過提高雇用成本降低雇主使用慾望，針對外籍勞工合法進入但逾期居留或脫逃的問題，馬來西亞規定簽約的外籍勞工不得自由換工作內容、地點、雇主，外籍勞工的行蹤由雇主負責，雇主對外籍勞工的各項情況有連帶責任（Kanapathy, 2001：456）。

### 三、增加外籍勞工的雇年年稅

1992年運用增加外籍勞工雇年年稅，減低雇主對外籍勞工運用的依賴，藉此保障本勞的受雇機會，增加的費用依照勞工的技術類別區分，技術等級越高的外籍勞工年稅越昂貴（Ford, 2009：235），農業與服務業分為360馬幣、540馬幣、720馬幣三等級，建築業與製造業分420馬幣、600馬幣、900馬幣三等級，而在技術與專業勞工方面，技術人員雇主需支付引進費用每年1,200馬幣，中階專業管理人員1,800馬幣，高階專業管理人員2,400馬幣（Kanapathy, 2004：405），政策施行下來，只有大公司行號會依照規定繳交稅款，而小公司與私營業者則逃漏稅款，所以抑制雇主使用外籍勞工的效果有限，而非法雇用印尼籍勞工的雇主根本不繳稅，所以加稅與否對他們絲毫無影響。

### 四、合法化雇用策略成效有限

馬來西亞政府提出合法化的管制策略失效的原因在於管理策略的提出只能弭平大眾對於非法移民勞工的抗議，但對於真正選擇使用或不使用非法印尼籍勞工的雇主不具影響力與約束力，印尼籍非法勞工雇用價格低廉的吸引力，讓馬來西亞雇主選擇使用，合法與非法的印尼籍勞工人數當然也不可能變少

（Ramamamy, 2004），加上馬來西亞政府對於擬定印尼籍勞工管理策略有個迷思，認為政策著重合法化後就能讓非法人數減少，但其實合法印尼籍勞工增加不等同於非法印尼籍勞工問題就能連帶解決（Kanapathy, 2008a），既然並非合法印尼籍勞工人數上升一人，非法印尼籍勞工人數就會減少一人，那管制策略也就無法只透過合法化就期待非法問題一併解決，應該針對合法與非法分開管理並且相互配合。

## 參、非法查緝與合法引進並重的管理政策

### 一、第一次合法化計畫

馬來西亞於1992年1月施行合法化計畫（Foreign Worker Regularisation Programme, 1992），與先前的合法化策略不同，合法化計畫囊括非法特赦、邊境查緝、境內驅逐、合法禁用，1994年8月外籍勞工合法計畫書結束時，馬來西亞共逮捕了48萬3,784名非法外籍勞工，其中有83.2%是印尼外籍勞工

（Kanapathy, 2001：457），1992年合法化計畫書為馬來西亞往後的外籍非法勞工政策立下固定模是沿用至今。



### (一)、特赦非法外籍勞工

1991年11月到同年12月(延伸到1992年6月30)，馬來西亞進行特赦非法外籍勞工的行動，搭配1991年12月3日與1992年6月30日施行的清除行動Ops Nyah I與Ops Nyah II<sup>30</sup>，嚇阻非法外籍勞工自願離境，凡是自願離境的非法外籍勞工可獲得不須接受任何違法居留懲罰的赦免，馬來西亞對外籍非法勞工提出特赦，要求持過期簽證的外籍農園與建築業勞工離境並向移民局重新申請短期工作簽證，針對幫傭業，馬來西亞政府提供一個月的寬限期，讓逾期居留的外籍幫傭不須離境就地申請新簽證，馬來西亞製造業與服務業的雇主以勞力短缺的壓力為由，於1992年4月請求政府寬限特赦期限，同時間非法印尼籍勞工在馬來西亞就地登記合法的人數為40萬2,508人，1996年到1997年間也有超過30萬名印尼籍非法外勞在馬來西亞就地登記合法化，沙巴地區在1997年的3月到8月有41萬3,832名外籍非法勞工就地登記為合法勞工，其中有29萬4,704人為印尼籍勞工(Tey, 1997: 104-106)，2001年沙巴地區的外籍合法勞工中，印尼籍勞工佔93.13%<sup>31</sup>(13萬7,317人)，農業佔最多(10萬8,163人)、製造業次之(1萬6,528人)，接下來依序為幫傭業(7,319人)、服務業(4,331人)、建築業(976人)，沙巴的移入勞工通常都會帶眷屬，與馬來半島及砂勞越不同，2001年沙巴地發政府估計非法身分的外籍勞工約有10萬人(非官方估計約30萬人)，外籍勞工佔沙巴50%的勞動力，2003年沙勞越地區的合法移入勞工人數為10萬6,748人，印尼籍佔99.9%(10萬5,594人)，工作於製造業的人數最多(5萬2,761人)，農業次之(3萬2,976人)，接下來依次為幫傭業(1萬4,028人)、建築業(4,011人)、服務業(1,818人)，非法人數官方估計為3萬人，非官方估計應當更高(Kanapathy, 2006b: 5-6, 20-21)。

### (二)、非法外籍勞工清除行動

為了落實外籍勞工非法身分轉為合法化的目標，馬來西亞政府先是開放非法外籍勞工登記為合法外籍勞工，並於1991年12月施行清除行動I(Ops Nyah I)，透過邊境查緝的機制，由警察在馬來西亞各個邊境巡邏點查緝，防止印尼籍非法勞工經由偷渡進入馬來西亞，一直以來，印尼與菲律賓的勞工可輕易偷渡到沙巴工作，清除行動I施行之後，印尼籍勞工改以各類型合法簽證進入馬來西亞，然後非法逾期居留工作(Kanapathy, 2008a: 3)，清除行動I共部署100個邊境巡邏點，分部在印尼籍非法偷渡現象最嚴重的雪蘭莪州(Selangor)沿海、森美蘭(Negeri Sembilan)、麻六甲(Melaka)和柔佛(Johor)，金融風暴前的統計數字顯示<sup>32</sup>，清除行動I邊境查獲的非法移入者之中高達99.8%是來自印尼，清除行動II境內查獲的非法移民之中高達78%是印尼人，其次是孟加拉13.2%

<sup>30</sup> 馬來文Ops Nyah I與Ops Nyah II，英譯為Get Rid Operation I與Get Rid Operation II，筆者在論文翻譯為清除行動I與清除行動II。

<sup>31</sup> 菲律賓佔6.87%(1萬122人)，農業工作最多(5,183人)，依序為服務業(1,869人)、製造業(1,566人)、建築業(797人)、幫傭業(707人)，其他國家只有8人，工作於服務業與農園業。

<sup>32</sup> 統計時間範圍，清除行動I自1991年12月到1995年12月，清除行動II自1992年7月到1995年12月。

(Tey, 1997 : 119)。

### (三)、禁用合法印尼籍勞工

為了減少印尼籍非法勞工的人數<sup>33</sup>，馬來西亞在 1993 年 4 月禁止所有低技術外籍勞工的申請，馬來西亞內政部停止核發地技術勞工的工作證，但政策反而造成雇主抗議勞動力不足，合法雇用的雇主轉為僱用印尼籍非法勞工，馬來西亞政府於 1993 年 6 月對技術型與半技術型的外籍勞工解除禁令，但在 1994 年 1 月又全面禁止外籍勞工的申請，同樣是為了減少非法雇用的現象，但特定產業產生勞動力不足的情況，雇主使用偷渡非法外籍勞工的情況依舊並要求政府解除引進禁令，面對勞動力需求上的壓力，馬來西亞在 1993 年 6 月先解除技術型外籍勞工的禁令，之後更進一步解除所有外籍勞工申請禁令，而且申請書變的更易通過，1994 年 1 月，面對印尼勞工非法偷渡與非法雇用的問題，馬來西亞政府為了控制外籍勞工的人數，重啟合法印尼籍勞工雇用禁令，因為勞動力缺乏的問題，於同年 6 月解除禁令 (Kanapathy, 2001 : 458)。

### (四)、單一仲介機制 (One-stop agency established) :

1994 年 10 月建立，企圖以整合政策與實踐管制非法外籍勞工的問題，將所有外籍勞工引進的事宜都囊括進部門內統一管理，代辦所有外籍勞工的引進工作 (除了家庭幫傭與店員)，雇主必須透過特別小組進行引進勞工的所有流程，馬來西亞政府認為只要減少仲介的介入，也可以杜絕非法勞工仲介的情形，1995 年 1 月 1 日因為新成立了外籍勞工專屬的政府特別小組，所以解散 1982 年成立的外籍勞工招募委員會，並於 1995 年中將外籍勞工引進的代辦事宜全權交由外籍勞工專屬的政府特別小組，1995 年 12 月馬來西亞政府將特別小組由移民署切割出成為獨立單位，目的在於讓機構的力量變強，更具獨立性，但在 1996 年 1 月特別小組解散，因為功效不如預期的好，改由移民署接管所有事宜，以加速工作許可證發放速度 (Kanapathy, 2004 : 406)。

## 二、第二次合法化計畫

### (一)、特赦非法外籍勞工

1996 年 6 月到同年 12 月，比照 1992 年的模式，掃蕩前提供三個月特赦期 (1996 年 10 月到 12 月)，特赦期結束後由軍隊掃蕩，為了因應之後暴漲的拘留人數，馬來西亞投入千萬馬幣建設臨時拘留所，特赦期延長到 1997 年 2 月 1 日新移民法實行的前一天，政策施行結束時有 55 萬 4, 941 非法外籍勞工登記為合法勞工，約有 120 萬非法外籍勞工自行離境 (Kanapathy, 2001 : 459)。

### (二)、非法外籍勞工清除行動

沿用馬來西亞政府在 1992 年計劃提出的清除行動 I 與清除行動 II，以清除行動為嚇阻工具，鼓勵印尼籍非法勞工自行返國，表 3-1 是 1992-2003 年清除行動施行下所逮捕且定罪的非非法移民人數，兩行動平均每年逮捕且定罪近 5 萬人，亞洲

<sup>33</sup> 馬來西亞移民署數據顯示，1993 年馬來西亞境內外籍非法勞工人數為 37 萬 2,268 人，其中 91.93% 來自東南亞國家，所有國家中以印尼所佔的人數最多，佔 83.24% (30 萬 9,905 人)，其次是泰國 6.05% (2 萬 2,518 人) 與孟加拉 5.05% (1 萬 8,805 人) (M.Arif Nasution, 1998 : 162)。

金融風暴後兩行動在1998年逮捕且定罪的人數達57,224人，其中為境內非法移民者為42,574人，1999年兩行動逮捕且定罪非法移民人數達54,610人，其中有42,889人為境內非法移民（表7）。

### （三）、禁用合法印尼籍勞工

1996年7月停辦新申請的建築業、農園業與服務業的外籍勞工，目的在於控制馬來西亞外籍勞工的人數（Yong, 2006：30），1996年馬來西亞境內約有80萬非法移民，其中印尼人占最多，共有47萬5200名，1997年馬來西亞境內估計約有200萬名外籍工作者，其中約有120萬的合法外籍勞工，80萬到100萬的非法外籍勞工，當時馬來西亞的總人口數為2200萬人，總勞動力有900萬人，大約的說，馬來西亞每五名工作者中，就會有兩位的勞工來自印尼、巴基斯坦、菲律賓、泰國與孟加拉（Chin, 2002：20-21）。

## 肆、金融風暴前管理政策的特色

自1980年代中期到1997年金融風暴發生前，馬來西亞的移民勞工管理策略偏向自由化發展，尤其在1990年代以前，因為經濟發展對於勞動力的需求，對於印尼非法移民勞工的現象採取放任態度，表8將金融風暴前馬來西亞歷年的管理政策加以列表，主要分為三個階段，每個階段馬來西亞政府對於政策的目標都有不同的要求，第一階段為開放與自由管理政策階段，馬來西亞政府企圖以國與國的互助方式解決邊境偷渡的問題，在這個階段馬來西亞發展出與他國合作的基本架構，也訂立出合法引進的基本規範及模式，第二階段以合法雇用取代非法偷渡的階段，馬來西亞政府希望透過宣導的方式，協助雇主建立合法僱用移民勞工的概念，進而減少非法雇用的現象，但對於雇主而言移民工合法或是非法身分並不重要，只要產業能繼續運作，合法移民勞工的權益保障根本無須重視，第三階段為非法查緝與合法引進階段，面對非法移民勞工人數日漸上升，加上雇主不願意配合，馬來西亞政府開始動用軍人與警察的力量介入管理，由軍人及警察成為落實合法化的推手以及防堵非法偷渡的守門員，成功的在非法移民勞工心中建立嚇阻的力量，馬來西亞政府順勢推動特赦機制，鼓吹非法移民勞工自行返國將可不受懲罰，雖然查緝的部分呈現雷聲大雨點小的情況，逮捕人數不如預期，但該階段的發展成功的為馬來西亞金融風暴後的管理機制建立一套可依循的模式。

表 7：1993-2003 年逮捕清除行動定罪之非法移民人數

年份	行動		
	Ops Nyah I	Ops Nyah II	總數
1992	20,453	19,133	39,586
1993	14,211	41,584	55,795
1994	11,082	43,189	54,271
1995	7,828	32,835	40,663
1996	10,919	25,873	36,792
1997	8,547	35,521	44,068
1998	14,670	42,574	57,244
1999	11,721	42,889	54,610
2000	10,575	77,943	88,518
2001	9,103	87,461	96,564
2002	n. a	19,995	19,995
2003	2,931	67,109	70,040
總數	122,040	536,106	658,146

資料來源：UNESCO (1997：118-119)；Azizah Kassim (2001：255) \*1992 年含 1991 年 12 月。

表8：馬來西亞金融風暴前之管理政策

階段	特色	年份	政策	政策目標
第一階段	開放與自由	1984	棉蘭協議	解決非法勞工問題
		1986	備忘錄須知	減少印尼籍勞工使用量
第二階段	推動合法雇用	1989	合法化計畫	消除農園非法印尼勞工
		1991	招募綜合策略	減少印尼勞工非法雇用
		1992	增加雇用成本	減低雇主依賴印尼勞工
第三階段	非法查緝與 合法引進並重	1992	第一次合法化計畫	印尼勞工合法化
		1991 -1992	特赦行動	鼓吹印尼非法勞工返國
		1991	清除行動 I	減少印尼非法勞工偷渡
		1992	清除行動 II	減少印尼勞工逾期居留
		1993 -1994	禁止與開放引進	減少非法偷渡與雇用
		1994	單一仲介機制	減少非法仲介現象
		1996	第二次合法化計畫	印尼勞工合法化
			特赦行動	鼓吹印尼籍非法勞工返國
	禁止引進	控制印尼勞工人數		

資料來源：整理自本論文附錄A

## 第二節 金融風暴的影響

### 壹、禁用外籍勞工

1997年8月馬來西亞為了保護本地勞工的經濟與工作權以及促進經濟復甦而全面禁止馬來西亞雇主新聘外籍勞工，隨後因為雇主的抗議而鬆綁家庭幫傭的區塊，到1998年1月才鬆綁製造業、建築業、服務業進口勞工禁令，禁令解除後，印尼政府鼓勵失業勞工到海外工作，馬來西亞的合法印尼勞工人數因此回升<sup>34</sup>，此外，金融風暴之後，馬來西亞的非法印尼籍勞工人數也升高，原因在於印尼失業率問題變嚴重，亞洲金融風暴影響馬來西亞的經濟，同時也影響印尼的GDP突然下降，印尼1967-1997年的平均經濟成長率為7.8%，原本期望1998年能達到13.7%，金融風暴後，經濟成長率跌破到5%以下，2000年是3.2%，2001年3.3%，2002年3.9%，加上馬來西亞解雇合法印尼籍勞工，面對龐大的就業人口，印尼政府無法提供出充足的就業機會，失業率隨之攀升，非法到馬來西亞工作的印尼籍勞工也變多 (Firdausy, 2004: 139)，禁用政策雖然很快又恢復開放引進，但卻直接影響農園部門的外籍勞動力部署、外籍勞工工作居留期(農園7年，製造業6年)，不只工作合約到期要續約的部分受限制，雖然外籍幫傭的禁令於1997年9月解除，1998年1-8月停止合法新的工作證給製造業、建築業與服務業的外籍勞工，同年8月恢復引進，但像是農園業等其餘行業的禁令於1998年10月才全面解除 (Kaur, 1999: 171)，導因於1998年馬來西亞政府因為勞動力缺乏的問題才讓外籍勞工申請禁令解除，並於1998年10月核發的12萬張新工作，許可證給農園業與出口製造業的外籍勞工，而其中印尼籍勞工佔64%，數量最多 (Yong, 2006: 30)。

### 貳、遣返印尼籍勞工

1997年底發生亞洲金融風暴，馬來西亞失業問題與經濟波動的加總之下，出現排斥外籍移民勞工的聲浪，馬來西亞遣返政策對印尼籍勞工的影響最大，雖然馬來西亞遣返的人數不如預期，但馬來西亞在1998年送回20萬名原本在服務業以及建築業的印尼籍勞工，印尼籍勞工與馬來西亞的菲律賓籍勞工不同，菲律賓勞工前往的國家很多，分散風險之下，印尼將雞蛋放在同一個籃子的作法，馬來西亞外籍勞工政策對印尼相對影響大 (Wickramasekera, 2002: 27)，2000年12月馬來西亞遣返了6萬6,000名非法印尼籍勞工，2001年初又再遣返了12萬名非法印尼籍勞工，2001年11月馬來西亞政府開始著手進行每月遣返1萬名非法印尼籍勞工計畫，馬來西亞在2002年給了一個特赦期，讓非法外籍勞工自主性的返國，為期約五個月(3月22日到7月11日)，期間有14萬5,578名印尼籍勞工自行返國，由於還有許多非法外籍勞工尚未離境，馬來西亞延長特赦期到該年的7月31日，

<sup>34</sup> 1998年1月統計資料，馬來西亞合法外籍勞工人數為124萬人，技術工為7萬人，非法外籍勞工人數估計為100萬人，1998年底合法外籍勞工人數上升到150萬人，其中86萬人為非技術與低技術勞工 (Amarjit Kaur, 1999: 170)。

2002年8月1日，馬來西亞依照移民法的機制強制遣返了14萬名非法印尼籍勞工，而強制遣返加上自行返國的非印尼籍勞工約有40萬名（Ford, 2009：228）。

### 參、切割對印尼勞工的認同感

2002年馬來西亞政府鼓吹雇主將雇用印尼籍勞工視為所有外籍勞工引進國家中的最後選擇（the ‘Hire Indonesians Last’ policy），長期以來馬來西亞的雇主因為印尼籍勞工有著同文同種族的特性，而特別喜愛僱用印尼籍勞工，使得馬來西亞與印尼之間的勞動力供給與需求的依存難以切斷，馬來西亞政府為了扭轉此現象，試圖由種族概念著手，承認印尼人同為馬來人種，但卻是喜歡鬥狠鬧事的穆斯林，馬來西亞對於印尼籍勞工除了種族性格優劣的打壓，薪資上馬來西亞政府也以印尼籍勞工的素質不如他國為由，給予較低的薪資與待遇<sup>35</sup>，印尼人比較喜歡鬥狠鬧事其實不然，由表9馬來西亞1992-2002年外國人犯罪量來看，受到定罪的馬來西亞外國人主要為印尼與菲律賓人，由數據資料可以看出印尼人在馬來西亞的犯罪量與菲律賓相差不遠，1997年以前印尼與菲律賓的犯罪人數互有領先，1998年犯罪數量為2,385人，其中1,326件由印尼人所為，897件為菲律賓人所為，2001年新修定移民法執行，當年度的人數為3,364人，其中2,169由印尼人所為，互有領先，1998年開始印尼較菲律賓多，達到近6成，2000年印尼佔的比重超越6成，而外國人犯罪佔馬來西亞總犯罪數不到百分之3，1992-2002年平均每1000名外國人之中只有3.8件犯罪事件，而每1000名的馬來西亞人之中就有5.3人犯罪，馬來西亞本地與外籍勞工的問題在於相處上的隔閡，本地勞工並不覺得外籍勞工奪取他們的工作機會與薪資，相處時產生的不適應而這種隔閡市政府刻意造成的，民眾了解到經濟與社會對於移民勞工的需求，馬來西亞的主流階級希望政府對於外籍勞工能展現出絕對支配的能力（Ramasamy, 2004：293），馬來西亞政府成功回應民眾對於政府角色的期望，但是也加深馬來西亞群眾對於印尼籍勞工的反感。

---

<sup>35</sup> 強調印尼人奉行伊斯蘭教底下的好戰教派，喜歡鬥狠鬧事，因此難以聽從馬來西亞雇主的管教，雖然同為穆斯林，但卻是如外國人般，與馬來西亞不同的穆斯林，也因為馬來西亞政府強調印尼人是劣質的外籍勞工，因此給予印尼籍勞工低於其他國家勞工的薪資水準，以幫傭業為例，2007年印尼籍幫傭月薪為550馬幣且沒有休假，菲律賓、泰國、斯里蘭卡與柬埔寨的幫傭月薪為750-1,500馬幣且有休假，馬來西亞雇主將歧視脫罪於印尼幫傭的語言能力、膚色、文化水準不及菲律賓勞工（Christine B.N. Chin, 2008：290）。

表 9：馬來西亞 1992-2002 年外國人犯罪量

單位：人數

年份	國別				總數	佔總犯罪 事件%
	印尼	菲律賓	孟加拉	其他		
1992	710	618	-	5	1,333	1.8
1993	848	875	-	23	1,746	2.2
1994	472	274	-	11	757	1
1995	932	1,165	28	46	2,171	2.7
1996	1,066	922	8	23	2,019	2.3
1997	752	802	32	13	1,599	1.3
1998	1,326	897	139	23	2,385	1.5
1999	2,378	1,354	155	83	3,970	2.3
2000	2,219	1,011	142	116	3,488	2.1
2001	2,169	814	178	203	3,364	2.1
2002	2,066	686	147	214	3,113	2.1

資料來源：Vijayakumari Kanapathy (2008a : 21)



## 肆、提案修訂移民法1959/1963

### 一、修法背景

1997年亞洲金融危機使馬來西亞經濟遭受打擊，馬來西亞政府重整外籍勞工就業市場，因此停止引進外籍合法勞工，許多合法勞工轉為地下化成為非法，同樣受創的印尼，失業勞工非法湧入馬來西亞，非法勞工數量激增讓馬來西亞提議實施嚴厲的新修移民法令，控制非法外籍勞工問題，1997年修改移民法1959/1963 (Immigration Act 1959/63)，修訂案於1996年10月提案，1997年2月1日公告，為了控制非法外籍勞工的雇用與偷渡情形，加重對於非法外籍勞工、雇主<sup>36</sup>、仲介的罰責，以減少非法外籍勞工雇用與偷渡現象，馬來西亞以國家安全為理由，來作為政策施行的理由，新修移民法也是以非法移民勞工嚴重影響馬來西亞國土安全為理由而施行的法規，而法規的懲罰內容較以前加重，期望透過更嚴厲的管制策略減少非法現象。

### 二、擴大適用對象

1997年亞洲金融風暴後，馬來西亞於1997修訂移民法1959/1963內容，將協助及僱用非法移民的馬來西亞仲介與雇主也列為嚴懲對象(表10)<sup>37</sup>，修訂的移民法1959/1963按照非法移民、雇主與變造非法居留證的業者提出相關罰責，分為三個部份，新修改的移民法除了加重處罰非法外籍勞工以及處罰與非法外籍勞工非法行為的相關人，並依照情節輕重同樣提供加入鞭刑處分的選項，非法外籍勞工經查獲將處以最高10,000馬幣的罰鍰或5年以下的有期徒刑，情節嚴重者可選擇並科最多6下的鞭刑，違法雇用非法外籍勞工的雇主，經查獲每雇用1名非法外籍勞工就需繳10,000-50,000馬幣的罰鍰並處1年以下有期徒刑，雇用5名以上非法外籍勞工者，雇主除了繳交罰鍰之外，併科6個月到5年不等的有期徒刑並處以6下鞭刑，非法從事移民文件變造的業者得處30,000以上的罰鍰，併科5到10年的有期徒刑及最高6下的鞭刑(Kassim, 2001a:128)，法規自2002年8月1日起開始施行，並加入新規定，協助非法移民偷渡者或藏匿非法移民的馬來西亞國民，每藏匿一名非法外籍勞工者，將罰鍰5,000-30,000馬幣或科一年以下有期徒刑，罰金與監禁可以併科或擇一執行，再犯者，每藏匿一名非法外籍勞工將罰鍰10,000-60,000馬幣或科兩年以下有期徒刑(Kurus, 2004:342)，新修訂的移民法規同時處罰非法外籍勞工、雇主、藏匿者與仲介，額外加上鞭刑的嚇阻，成功的減少國家內的非法外籍勞工，但卻無法完全移除非非法勞工還是存在的事實。

<sup>36</sup> 1990年代後期，非法身分的外籍勞工人數難以控管，在雇主方面應當負起相當的責任，由於違法雇用對於雇主的罰責輕，雇主成為最佳的幫兇，協助外籍非法勞工隱匿，加上印尼籍勞工文化與語言的相似性，印尼籍勞工非法身分的問題特別嚴重，約佔非法人數的7成(Vijayakumari Kanapathy, 2006b:5)。

<sup>37</sup> 增加鞭刑的懲罰，非法仲介外籍勞工者科罰金最少10,000至最高50,000馬幣，並處有期徒刑2-5年，依情節輕重可加處最多6下的鞭刑，若為非法仲介組織將罰30,000-10,000馬幣，針對組織內的成員可處2-10年有期徒刑，依情節輕重亦可加處6下以下的鞭刑(Shamsulbahriah Ku Ahmad, 1998:146)。

表10：新修移民法規適用對象及罰責

部分	內容	法條	適用對象	罰責	併罰
一	名詞解釋				
二	移出與移入規定	6	非法移入者	10,000 以下馬幣罰鍰/5 年以下有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
三	許可證相關規定	15	無許可證者	10,000 以下馬幣罰鍰/5 年以下有期徒刑	可
四	入境之規定	20-24	協助偷渡者	每發現 1 名非法移入者，交通工具負責人將處 1,000 馬幣罰鍰	可
五	移入者規定	36	違法進入者	10,000 以下馬幣罰鍰/5 年以下有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
六	雜項	55A	個人非法仲介	10,000 以下馬幣罰鍰/2-5 年以下有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
			組織非法仲介	30,000-100,000 馬幣罰鍰	不可
			組織非法仲介主管	30,000-100,000 馬幣罰鍰/2-10 年有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
			個人非法仲介共犯	30,000-100,000 馬幣罰鍰/2-10 年有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
		55B	違法雇用 1-4 人	10,000-50,000 馬幣罰鍰/1 年有期徒刑。	可
			違法雇用 5 人以上	10,000-50,000 馬幣罰鍰/半年到 5 年有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
		55D	偽造與變造證件者	30,000-100,000 馬幣罰鍰/5-10 年的有期徒刑/6 下以下的鞭刑	可
		55E	協助非法藏匿者	5,000-30,000 馬幣罰鍰/1 年以下有期徒刑	不可
再犯協助藏匿者	10,000-60,000 馬幣罰鍰/2 年以下有期徒刑		不可		
56	妨礙非法查緝者	10,000 以下馬幣罰鍰/5 年以下有期徒刑	不可		
七	東馬特別規定				

資料來源：整理自本研究附錄C

### 第三節 亞洲金融風暴後政策

#### 壹、特赦行動

金融風暴後，馬來西亞施行多次特赦行動，1998年10月1日到同年11月15日，共特赦18萬7,486人，馬來半島地區佔91.5%，特赦17萬1,556人，沙巴佔3.6%，特赦6,686人，砂勞越佔4.9%，特赦9,244人，其中受特赦的外籍非法勞工有88.1%來自印尼，為16萬5,201人，其次是孟加拉5.8%，菲律賓1.8%，各佔1萬983人與3,357人（Kaur, 1999：185），由於國家境內有超過百萬的非法印尼籍勞工，馬來西亞政府在2002年3月又再次特赦百萬名非法外籍勞工，特赦期為2002年3月21日到同年的7月31日，自2002年8月1日起非法移民若自願歸國，將不受到任何的懲罰，這向來是馬來西亞政府與社會處理非法移入與非法移民問題的做法，估計這段時間約有57萬名的非法外籍勞工自行離開馬來西亞，2002年的特赦行動因為2004年12月26日發生海嘯，印尼勞工要求將特赦其延長，2002年馬來西亞政府也同樣花費大筆財力在拘捕與居留非法外籍勞工，特赦的同時也禁止雇主申請新的外籍勞工（三個月），約38萬個申請要求受到駁回，接踵而來某些行業的缺勞現象讓限制放寬，為減少非法外籍勞工數量與降低使用印尼勞工的比率，馬來西亞開放引進尼泊爾與巴基斯坦勞工，一個月後才開放印尼與菲律賓勞工的引進，非法外籍勞工遣返的對象多半是低技術的勞工，為了防堵非法外籍勞工（尤其是非法印尼勞工），維護國土安全，馬來西亞在海陸空路線都部署嚴格的檢查站，並強調違法遷移應由國與國的政府相互合作防堵（Kanapathy, 2004：409），2005年馬來西亞移民勞工政策著眼減少非法外籍勞工人數與降低使用低技術外籍勞工的依賴性，馬來西亞運用定期大赦的政策減少非法外籍勞工，2004年10月29日到2005年2月28日，提供四個月的特赦期讓非法勞工自行返國，合作者可免受處罰，馬來西亞官方估計非法外籍勞工人數約80萬到120萬，其中有40萬的非法外籍勞工在期限內自行返國

（Kanapathy, 2006a：13-14），馬來西亞之所以在金融風暴後大量運用特赦行動，在於特赦行動可以為馬來西亞節省龐大的拘留所開支，為了維持拘留所的運作與管理，每拘留一名非法移民勞工到他返國前，馬來西亞政府就得支付一筆460-600馬幣不等的開支<sup>38</sup>，這些非法外籍勞工不但沒有對馬來西亞國庫有稅收上的收入，反而還要讓國庫有額外的支出，運用特赦不需要提供拘留的相關費用，馬來西亞政府可以直接將印尼籍非法移民勞工送上印尼籍的軍艦，比起其他的策略經濟許多。

---

<sup>38</sup> 每拘留一名非法移民勞工的拘留費在金融風暴後有明顯的上升，1997年為460元馬幣，1998年為600馬幣，1999年略為下降，為550馬幣（Kaur, 2006b：30）。

## 貳、替代引進策略

馬來西亞在金融風暴前曾經於 1985 年施行過替代引進策略，2002 年馬來西亞為了減少印尼籍勞工在馬來西亞的比重，同樣施行替代引進的動作，1985 年馬來西亞引進菲律賓、孟加拉與泰國的勞工減低印尼籍勞工的比重，金融風暴後馬來西亞嚴格把關與印尼之間的非移民現象，促使印尼籍勞工以合法身分到馬來西亞工作，也讓馬來西亞的印尼籍勞工雇用比重節節上升（圖 5），與 1985 年不相同，2003 年馬來西亞引進菲律賓與泰國的外籍勞工比重下降到只剩下 2%，但印尼籍勞工的比重一直居高不下，由金融風暴前的 50.1%，上升到金融風暴後的 74.8%，為了控制印尼籍勞工的比重，馬來西亞鼓勵雇主引進尼泊爾與巴基斯坦的勞工，比重由 2000 年的 74.8% 下降到 2006 年的 62.8%，其他國別的勞工則由 2000 年的 5.6% 上升到 2006 年的 33.8%，但是替代引進策略施行的不夠理想，相較於印尼籍勞工，替代引進策略在孟加拉籍的勞工下降比重更加激烈。

## 參、增加雇用成本

針對雇主以增加稅收的方式減少外籍勞工的使用量，建築業、製造業、服務業的外籍工作稅收調升到 1,500 馬幣（建築業與製造業原為 1,200 馬幣、服務業原為 720 馬幣，農業與家庭幫傭業不變，在 1999 年為了減輕雇主的經濟壓力，製造業與建築業每年稅金調回 1998 年 1 月前的金額，這些費用尚且不包含其他文件的申辦雜費，包括簽證費（Visa）、短期工作證（Temporary Work Pass）、健康檢查費（Medical Examination）、手續費（Processing Fee），加上這些費用 1997 年建築業與製造業雇主與外籍雇員須共同分擔每年最少 1,515 馬幣、服務業 1035 馬幣、農園與幫傭業 575 馬幣，調升後 1998 年每年建築、製造與服務業的雇主與雇員得分擔 1,815 馬幣、農園與幫傭業 635 馬幣的稅金與雜費。

馬來西亞各行業年稅徵收額度不同，農園與幫傭業的金額較低，服務業、製造業與建築業的金額較高，目的在於保障服務業與製造業本地勞工的就業機會，馬來西亞政府不希望鼓勵這兩類別的雇主運用外籍勞工（Kassim, 2005：79），馬來西亞的外籍勞工在稅收方面可為馬來西亞帶來可觀的經濟收益，雇主除了可用低薪資就獲得勞動力，增加經濟產值，從外籍工作者的身上徵得的稅收，更為雇用國帶來龐大收益（Wickramasekera, 2002：5），因此馬來西亞在 2005 年再度調漲年稅的金額，馬來西亞內政部公布 2005 年從外籍工作者身上徵收了 17 億馬幣，2006 年徵收 19 億馬幣<sup>39</sup>，調升後各行業所繳交的年稅金額，除了金額上升之外，也可以看出依外籍勞工所處的工作地區不同，繳交的金額也有差別，馬來半島所收的年稅除了農園、農業與安養中心較沙巴與砂勞越，而與沙巴及砂勞越不同，馬來半島有僱用幫傭的需求（表 11）。

<sup>39</sup> 報導標題：RM1.9b collected from migrant workers last year  
取得資料時間：2008/03/24  
<http://www.malaysiakini.com/news/74280>

## 肆、縮短工作證期效

因為亞洲金融風暴經濟衰退的影響，馬來西亞政府為了減少外籍勞工使用人數，於 2001 年修改外籍勞工居留期限為 3 個月到 5 年。

### 一、修改內容（表 12）

#### （一）3 個月到 1 年以下

持專業參訪通行證（Visit Pass-Professional Employment），適用於技術專業人員，包括機械設施的專業人才和技術操作人員，此類型的工作證期限以申請停留的期限為準，屬於短期工作證，因此沒有一年一次的停留期延伸期機制。

#### （二）2 到 5 年者

持就業通行證（Employment Pass），適用於投資者、技術工、專業人才與高階管理人員，有效期限兩年，可延伸工作證期限。

#### （三）3 到 5 年者

持臨時就業參訪通行證（Visit Pass-Temporary Employment），適用於非技術和半技術工作者，適用行業包括製造業、建築業、服務業與農園業，工作證有效期限為三年，延伸期以一年為依據，期滿可再申請一次，若要超越五年必須提交馬來西亞政府職業訓練機構的證明，以及人力資源或工業營建部門文件證明該工作者已經受訓成為具技術性的工作者，工作者必需檢附馬來西亞職業證照

（SKM）一級及二級或是馬來西亞全國職業培訓協會的證書（MLKV）或技術專業執照（SKK）或營建業發展委員會（CIDB）核發的專業技術認可證書，3+1+1 模式的工作證屬於第二種，印尼籍的非技術與半技術勞工就是持臨時就業參訪通行證，印尼勞工可從事製造業、服務業、農園業、建築業與家庭幫傭工作<sup>40</sup>。

### 二、2001 年居留期限修改之影響

馬來西亞於 2001 年將居留期限作修改，對持臨時就業參訪通行證的基礎勞動力勞工產生影響，馬來西亞政府針對非技術與低技術外籍勞工提出 3+1+1 模式（3+1+1 ruling），減短外籍勞工居留的時間（工作期限為 3 年，得延長兩次，每次 1 年，所以最多 5 年），期限修改前，非技術與低技術類型外籍勞工的居留期限最多可延伸到 7 年且每年換新的工作證，7 年到期後勞工返國 6 個月後就可再申請到馬來西亞工作，印尼籍基礎勞工持該類型護照，從事製造業、農園業、建築業與服務業的基礎勞動力工作（Yong, 2006：31），2001 年馬來西亞政府修改居留期限，但是政策適用對象“溯及既往”，許多先前合法引進的印尼籍基礎勞工，在期限縮短公佈的當下就成了逾期居留的非法勞工，馬來西亞透過換約可以向外籍勞工收取辦理新制工作證的費用，增加國家收入，其次，馬來西亞美其名是在修改善現行簽證制度，讓外國人到馬來西亞觀光更為方便<sup>41</sup>，但實際上因

<sup>40</sup>馬來西亞移民署

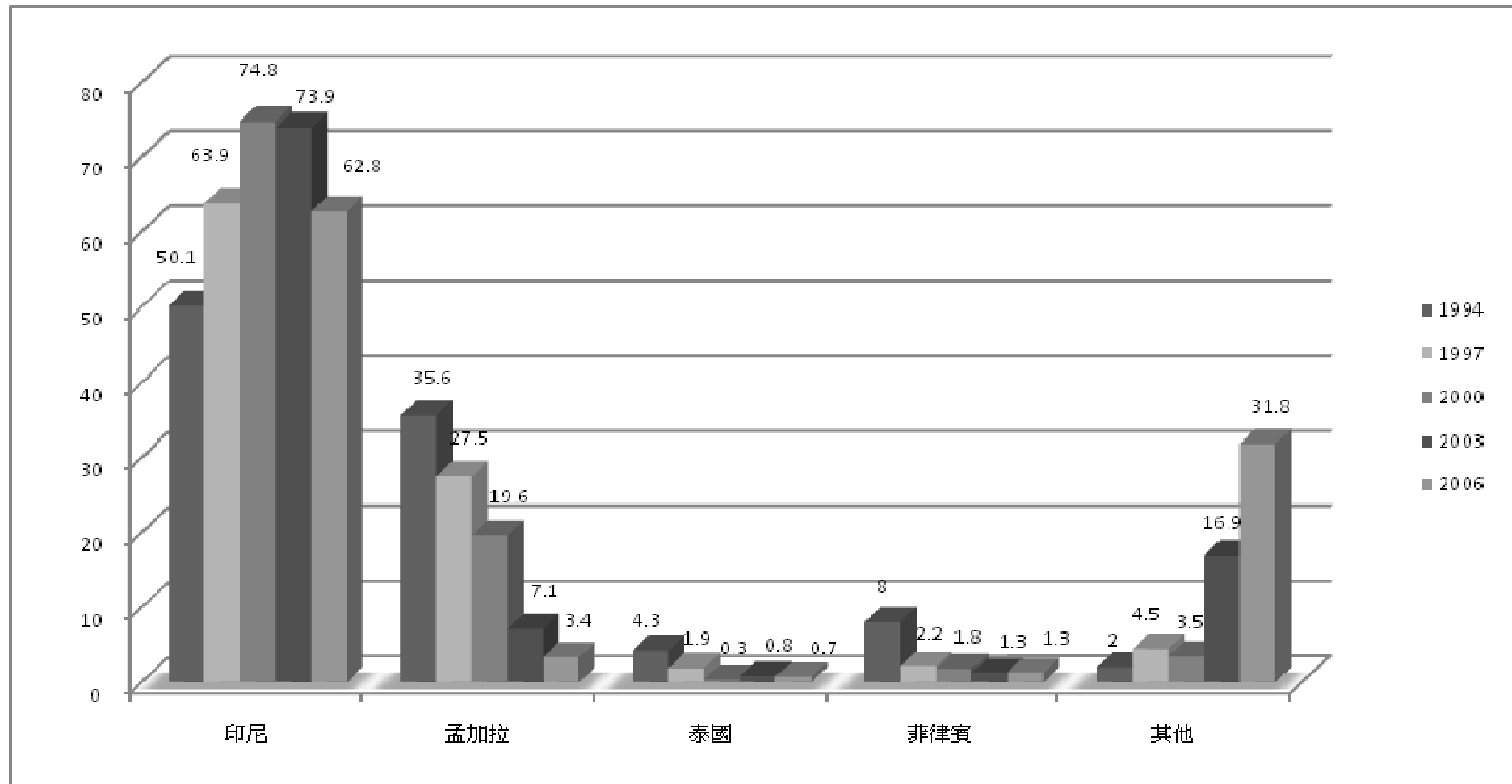
<sup>41</sup>自 2009 年 9 月落地簽證(visa-on-arrival,VOA) 機制開始之後，約有過半數持落地簽證的旅客逾期居留馬來西亞，運用旅行簽證、學習簽證、社會拜訪簽證過期居留的方式工作（Vijayakumari Kanapathy, 2008a：4）。

為重新申請合法工作證須要再花時間與金錢，許多外籍基礎勞工選擇持合法旅遊簽證非法打工，外籍基礎勞工以非法身分工作讓馬來西亞管理使用量時更具彈性，需要時政府默許外籍基礎勞工非法打工，不需要時雖時可以驅離

(Chin, 2008 : 289-290)，2001 年修改居留證期限後，馬來西亞政府並未對溯及既往的合法外籍基礎勞工做出相對的補償，只提供 3 個月的特赦時間，要求這些勞工自行離境，方可換取免受違法行為的處罰與重新申請入境的資格，透過更換合約的動作迫使外籍基礎勞動力離開 (Debrah, 2002 : 5)。



圖 5：1994-2006 年馬來西亞的移民勞工國別比重



資料來源：馬來西亞內政部經濟計劃署；Azizah Kassim (2001a: 132)

表 11：2005 年馬來西亞外籍勞工年繳稅收

單位：馬幣

行業	地區	
	馬來半島	沙巴與砂勞越
農園	540	540
農業	360	360
製造業	1,200	960
建築業	1,200	960
服務業	1,800	1,440
餐廳與紡織業	1,800	1,400
安養中心	600	600
渡假村	1,200	960
特殊簽證	1,800	1,440
幫傭業（首次雇用）	360	
幫傭業（延長期限）	540	

資料來源：Vijayakumari Kanapathy (2006a: 31)

表 12：馬來西亞的移民勞工工作證類別

工作證類別	技術類型	居留期限	行業
臨時就業參訪通行證	低技術與非技術	(舊制) 居留 1 年 農園業得延伸到 5 年 製造業與服務業得延伸到 3 年	農園業 製造業 建築業
		(新制) 2000 年都改為 3 年，得延伸 1 年兩次	服務業 幫傭業
專業參訪通行證	專業人才	3 個月-1 年	不限制
就業通行證	技術人才	2-5 年	不限制

資料來源：本研究之附錄 D



## 伍、自願役警察<sup>42</sup>

馬來西亞獨立至今，接受為數眾多的低薪資勞動力，其中包還為數龐大的非法身分移入者，馬來西亞政府視非法移民為國土安全的破壞者，對印尼勞工人種上的親切感，讓馬來西亞雇主特別愛用印尼勞工，2000年以來，馬來西亞政府重新界定對於馬來西亞與印尼之間種族關係的看法，刻意區分有種族親切感的印尼勞工為外國人，不應以親戚關係看待，並鼓勵馬來西亞國民協助政府肅清這些印尼人，以維護國土安全<sup>43</sup>，自願役警察的運用便是在這樣的觀念下催生的，馬來西亞運用自願役警察落實新修移民法的相關規則，自願役警察由馬來西亞國民組成，不像一般警察受過警察政規的專業訓練，但可以逮捕與拘留境內難民及移民，這些移民勞工、尋求庇護者及難民，以非法身分移入居多，無正式居留文件及許可，馬來西亞政府會定期的宣布驅離所謂的”非法移民”，儘管企業對於廉價及低技術的勞工有著需求，隨著經濟起飛與對於廉價勞工的需求，馬來西亞自鄰近國家引進移民勞工，緊急規章法1966賦予自願役警察搜查權，只要有適當的懷疑，自願役警察可以於公開及私人的地點，搜查車輛、巴士、貨櫃、火車、船隻與飛機<sup>44</sup>。

### 一、隸屬於馬來西亞內政部

馬來西亞的移民管理制度由內政部統整，包括人力資源、觀光、勞工及移入等議題，針對跨國的低薪資移民，馬來西亞內政部將該議題視為內部安全問題，圖6為馬來西亞外籍勞工政策執行組織架構圖，與其他國家不同，馬來西亞移民署(Department of Immigration)直接隸屬於馬來西亞內政部(Ministry of Home Affairs, MOHA)，並非隸屬於人力資源部(Ministry of Human Resources, MOHR)，此外內政部擁有獨立的執法部隊-自願役警察(RELA)，人民自願加入，組成警察部隊，管理國家內的非法外籍勞工，外籍勞工內閣委員由四個平行部門組成，各自有自己的分工，第一個部門為馬來西亞內政部(MOHA)負責管理外籍勞工移入人數，內政部底下有移民署及自願役警察兩個直屬部門，移民署負責管理外籍勞工移出與外籍勞工移入的相關事宜，移民署是核發外籍勞工申請同意的單一窗口(One-Stop Center)，而自願役警察則負責國境內非法外籍勞工逮捕與居留的事宜，第二個部門是馬來西亞衛生部，負責管理與外籍勞工健康相關的議題，確保外籍勞工移入時的健康情況良好，預防疾病在馬來西亞散布，第三個部門為馬來

<sup>42</sup>自願役警察(People's Volunteer Corps)，馬來文的寫法為 Ikatan Relawan Rakyat Malaysia，縮寫為 RELA，1972年1月11日，以緊急法案1964與緊急規章法1966(the Emergency (Essential Powers) Act 1964/the Emergency Regulations Act 1966)為法源依歸，2005年馬來西亞政府針對協助與監控的部分賦與自願役警察更大的權限。(Christine B.N. Chin, 2008: 293)。

<sup>43</sup>2008年的統計資料顯示，馬來西亞境內的低薪資勞工由1960年代的幾千人上升到2008年的200萬人，佔馬來西亞1/5的勞動力，若再加上非法移民，人數可達400萬人，佔馬來西亞1/2的勞動力，馬來西亞與印尼之間的非法移民現象僅次於美國，在管理策略呈現複雜且矛盾的現象，馬來西亞與印尼人在人種上同為馬來人種，為了管理非法移民問題，馬來西亞政府重新詮釋印尼人只是具有馬來人種血統的“外國人”(Christine B.N. Chin, 2008: 286-287)。

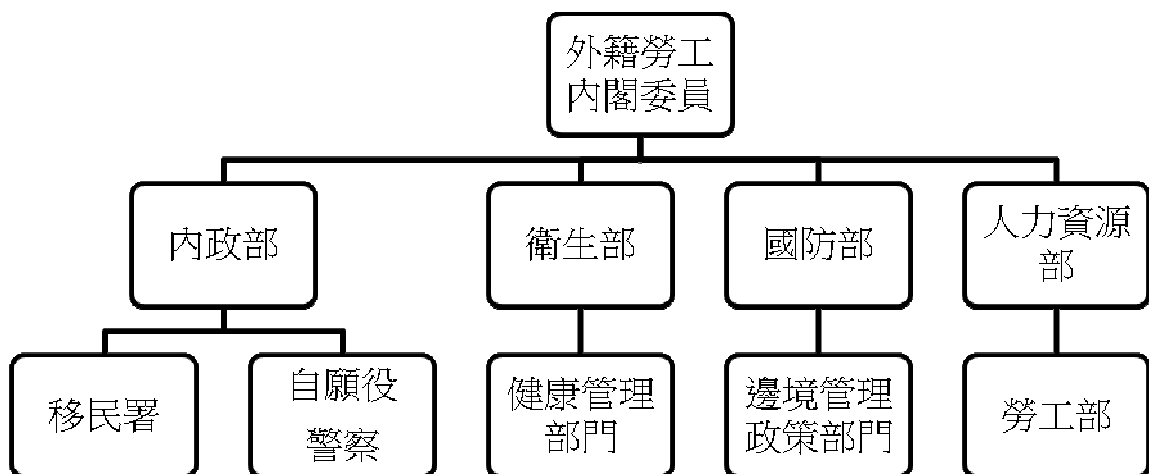
<sup>44</sup>緊急規章法1966(the Emergency Regulations Act 1966)

西亞國防部，負責管理與國家安全相關的外籍勞工議題，工作內容是邊境管理政策的施行，第四個部門是人力資源部（Ministry of Human Resource, MOHR），負責受雇勞工管理的相關議題，勞工屬隸屬於人力資源部，負責實行與外籍勞工本身及其相關的法律（Kanapathy, 2008：16），人力資源部以及移民署共同執行外籍勞工移入的相關事務，非法勞工的部分由正規警力與自願役警察處理（Kassim, 2005：78）。

## 二、成立背景：

自願役警察在馬來西亞隸屬單位如此特殊，導因於成立的背景，馬來西亞成立自願役警察的概念始於1972年的緊急狀況，因為要防堵共產主義而設立，成立的宗旨在於”由居民擔負起捍衛國家的角色，保護國家人人有責，保國家的任務包括維護國土安全及福祉”，1972年自願役警察的的為是人民自願參加警察的行動，以輔助的角色維持國家的安全及福祉，只要是身心健康的馬來西亞公民且年滿16歲的男性以及年滿17歲的女性都可以加入<sup>45</sup>，因此當初設定的目的不是以管理外籍勞工非法移入為專職，而是國土安全維護為目的，1998年2月到3月發生金融風暴後，馬來西亞為了印尼籍勞工杜絕非法偷渡的現象，在邊界部署的大量的海岸警察、軍隊、特種部隊、後備軍人與自願役警察，自願役警察便是在當時開始加入非法外籍勞工搜捕成員的行列，目的在防堵便境偷渡問題，行動編列在清除行動I底下（Kaur, 1999：173），2000年馬來西亞施行新修移民法規，面對非法外籍勞工管理的問題，馬來西亞政運用當初自願役警察設立的概念，認為外籍勞工已經造成國土安全上的威脅，因此在2004年開始啟用自願役警察，以國土安全維護為目的，逮捕非法外籍移民，因為歷經如此的發展，自願役警察隸屬的單位才會如此特殊。

圖6：馬來西亞外籍勞工政策執行組職架構圖



資料來源：Vijayakumari Kanapathy (2008b：30)

<sup>45</sup> 馬來西亞內政部官方網站 RELA 介紹。

### 三、人數發展與執勤內容

#### (一)、人數發展

2002年馬來西亞政府為了減少國境內為數龐大的非法外籍勞工<sup>46</sup>，於2004年展開嚴厲的管制行動，代號為Ops Tegas<sup>47</sup>，行動將運用馬來西亞的警察、移民署執法人員與自願役警察來消除馬來西亞境內的非法外籍勞工，預計人數為50多萬，行動實施後，面對120萬名的外籍非法勞工，2004年7月馬來西亞政府宣布，將增加自願役警察人數到40萬人(Nah and Bunnell, 2004: 249)，政策啟動隔年，2005年自願役警察達34萬人，馬來西亞當年的正規警察人數20萬人，自願役警察的人數達正規警察的1.7倍，每三名搜捕非法外籍勞工的警力中，就有近兩名是自願役警察，2007年非官方的研究組織公布，馬來西亞境內約有260-280萬的合法與非法的外籍勞工，佔馬來西亞總勞動力的1/4，2006年馬來西亞的非法勞工數約有80-100萬以上(Kaur, 2007a: 81)，2007年馬來西亞運用50萬名自願役警察逮捕這些非法外籍勞工，人數是正規警力與軍人的近兩倍<sup>48</sup>，2009年馬來西亞自願役警察的人數升高到55萬3,000人，成為一支為數可觀的自願警力部隊，在2004自願役警察策略啟動的同時，馬來西亞依舊同時配合特赦行動，利用搜捕的行動促使非法外籍勞工自願離境，特赦行動自2004年10月29日持續到2005年2月28日，中間歷經三次特赦期限延期，內政部強調遣返非法外籍勞工的同時會加速核可印尼籍合法勞工的申請書，以確保雇主與國家經濟的權益(Holst, 2007: 334)。

#### (二)、執勤內容

自願役警察通過簡單的訓練後便可以開始執行勤務，每逮捕一名外籍非法移民，馬來西亞政府會發給自願役警察80馬幣的獎金(Kaur, 2007a: 82)，2005年馬來西亞政府頒布的修正案，擴大自願役警察的權限，自願役警察可在無許可證及無正規警察的協同下攻攔阻、盤查、逮捕任何可疑的恐怖份子、非法移民或任何馬來西亞的外來份子，自願役警察也可在任何住宅、公與私場合不具任何合法文件搜索或逮捕移民，修正案並同意讓自願役警察佩帶手槍(2007年4月自願役警察公告停止該項決定)，與正規警察不同，自願役警察只受過簡單的訓練，加上直接隸屬於內政部，因此沒有任機制或組織規範濫權或違反人權的行為，也因為自願役警察直接隸屬於內政部，因此正規警察的管理法規與管理體系都無法適用自願役警察，等於獲得法律免責權(Chin, 2008: 293)。

#### (三)、政策利益

配合特赦活動落幕後，馬來西亞政府啟用50萬名自願役警察進行全國性的打擊非法移民行動，自願役警察運用上有很多爭議，最常出現的是運用職權對外國人敲詐與勒索，許多第三部門團體抨擊自願役警察執法過當的行為，要求馬來

<sup>46</sup> 2002年馬來西亞的總勞動力之中約有22%是外籍勞工提供的(約250萬人)，其中有約70萬人是非法身分，也就是接近每三個外籍勞工就有一人是非法的身分(Vijayakumari Kanapathy, 2006b: 2)。

<sup>47</sup> Ops Tegas 為馬來文，直譯為嚴厲管制行動。

<sup>48</sup> 2007年軍人加上正規員警的數量為27萬人，自願役警察的人數是他們的1.85倍。

西亞政府解除自願役警察的職務，但政府強調需要自願役幫忙解決非法移民問題（Kanapathy, 2008：13），因為自願役警察由馬來西亞的人民組成，等於提供馬來西亞政府源源不絕且取用便利的管理人力，加上遍佈各地方，不需花費太多力氣就能培養出額外警力部隊，成為馬來西亞政府控管非法移民的最佳幫手，因此，雖然自願役警察為馬來西亞政府換來許多人權上的罵名，但馬來西亞政府依舊依賴這股力量去管理非法移民問題。

#### 四、衍生問題

##### （一）、權力與專業不相稱

自願役警察憑藉國家緊急命令成立，在前總理馬哈迪(Mahathir Mohamad)的主政下，馬來西亞走向警察國家（police state）並挾帶著軍國主義（militarization）的色彩，馬哈迪政府允許自願役警察攜帶武器對抗沒有武器的經濟移民及流亡者，據 2009 年 7 月統計數字顯示，馬來西亞內政部底下共有 55 萬 3000 名自願役警察，而這些自願役警察只受了兩個禮拜的嚴格訓練，配有武器，並享有重要地位，加上篩選條件門檻低、訓練速成、權力大，總總因素吸引之下，自願役警察的人數變的異常多，遠遠凌駕正規的警察與軍人的數量，未受過完整的專業訓練，但卻被馬來西亞內政部賦與極大的權力，在受制約第三方的力量制約之下，自願役警察變得很容易執法過當，人權團體抨擊自願役警察對非法移民施以暴力及勒索行為，人權團體批評自願役警察為自願性質，不應當賦予過當的權力，國際特赦組織的馬來西亞分部提出，應該以正規的軍隊或警察替代臨時性的自願役警察。

##### （二）、引發馬來西亞與印尼之間的仇恨

運用群眾成的自願役警察處理非法外籍勞工的問題，等同馬來西亞政府教育民眾先將全數的外籍勞工視為帶罪之人，因此可以罔顧外籍勞工的基本權益任意盤查且拘捕，以及入侵有外籍勞工的住所，印尼是馬來西亞外籍勞工的主要供給國，因此帶著合法身分進入馬來西亞工作的印尼籍勞工感覺到在 2004 年展開嚴厲管制行動後，馬來西亞國民對於所有的外籍勞工變的非常不友善，馬來西亞政府運用一般民眾對於外籍勞工的不滿（佔工作職缺、犯罪問題…等），加上媒體的力量，將消除非法外籍勞工視為國家非清除不可的毒瘤或垃圾，以“獵捕”、“清掃”與“戰爭”等字眼形容管制行動，所以民眾可抹去道德良心上對於侵害外籍勞工人權的譴責（Holst, 2007：334-335）。

##### （三）、人權迫害

自願役警察刻意不區別非法移民、難民、尋求政治庇護者的差異（估計約有 150 萬人），甚至不願查核移民者是否有合法居留的文件，為了讓行為合法化，自願役警察會刻意破壞證明文件，使移民不具合法身分。國際人權組織指出，自願役警察已經對移民者的人權造成嚴重傷害，其中包括拘留時的殺害、刑求、虐待、任其死亡的行為，在過度濫權下，自願役警察產生如此的行為並不意外，期間對於移民及難民拳打腳踢或毀壞移民及難民的財務也時有所聞，自願役警察為了拘留外來移民，通常都不會查核移民及難民的身分合法與否，甚至還有自願

役警察會刻意毀壞難民及移民的合法居留文件。在自願役警察的運作下，非法移民、難民、政治庇護尋求者都被送往移民拘留所，拘留的時間至少 6 小時，拘留所內的衛生、醫療、管理也都不符合聯合國的最低標準，拘留所內過分擁擠髒亂、無衛生及醫療設備、糧食與飲用水缺乏，拘留所的難民、移民、政治庇護尋求者還要面對違反人權的遣返作業，因為國際法上的規定，受遣返的個體前往的目的地若是會對遣返個體進行拷打或虐待則不可進行強制遣返的動作（Amnesty International Malaysia, 2008）。

## 小結

馬來西亞自1984年的棉來協議開始，推行了20多年的移民勞工政策，政策內容囊括了多種面向，也因為時間的推演政策的施行各有不同，研究發現經濟發展對於政策有絕對影響，經濟向上發展，工作機會多，馬來西亞對於印尼籍勞工的管理策略相對的寬鬆，而像是石油危機和金融風暴時，馬來西亞就會特別強調合法化的重要性，因為合法勞工的稅收對馬來西亞政府是一筆可觀的額外收入。

馬來西亞的移民勞工政策可非為合法與非法移民勞工管理兩大類（表13），依照如此的概念做整理，合法移民勞工的部分著重合法移入人數的控制，針對印尼籍移民勞工的部分，馬來西亞在政策方面著墨的特別多，本章節以金融風暴為分界點，金融風暴前馬來西亞在1970年代-1989年對於非法勞工現象採取不作為的策略，為了應付國家勞動力的需求，放任雇主使用身分不合法的勞工，因此，政策初期馬來西亞對於印尼合法移民勞工數量的控制沒有太多規定，到了1980年代晚期印尼勞工在馬來西亞的市佔率太高，擔心產業的發展會受到牽制，馬來西亞有計劃性的引進其他國家的勞工，期望減低印尼移民勞工的比重，1990-1996年馬來西亞的外籍勞工管理策略著重在減少國家內的非法勞工人數，因此運用了多次合法化計畫，面對印尼籍合法及非法勞工在市場佔有比重過高的問題，馬來西亞運用禁用、查緝、遣返、再輸入的方式控制人數，尤其在金融風暴後，1997-2001年馬來西亞以雙向策略管理外籍勞工，一方面減少國家內的合法勞工，另一方面透過海岸巡防減少非法偷渡現象，雖然收到預期效果，但是卻要面對國家內的非技術與低技術產業生產線的停擺問題，加上1980年代後，馬來西亞政府歷經獨立後幾十年勞力密集產業的發展，依靠製造業出口創造經濟榮景，雖然馬來西亞政府在1990年開始提倡知識型經濟的發展，但是特定產業轉型機械現代化不成功（像是農園業），或是本來就需要運用大量基礎勞動力作業，面對勞力成本競爭力消退，雇主為了保有價格上的優勢，依賴印尼籍勞工降低生產成本，斷然的停用或是在短期內大量減少印尼籍勞工的使用，只會造成基礎勞動產業停擺，有鑑於此，2002年以後馬來西亞的印尼籍勞工管理策略特別著重於減少印尼籍勞工在外籍勞工市場的佔有率，透過減少市場佔有率，馬來西亞在運用上才不會處處受制於印尼。

表13、馬來西亞的合法與非法移民勞工管理政策

政策類型	政策名稱	政策目的
合法印尼籍勞工管理	棉蘭協議	馬來西亞與印尼 雙邊合作
	須知備忘錄	降低印尼籍勞工 市場獨佔率
	增加年稅	減低僱用興趣
	禁用合法印尼籍勞工	減少印尼籍勞工人數
	外勞優先裁減方案	減少外籍勞工人數
非法印尼籍勞工管理	合法化計劃	落實印尼籍勞工 合法登記移入
	就地登記合法	讓印尼非法勞工 身分合法化
	Ops Nyah I	透過邊境查緝 減少非法偷渡行為
	Ops Nyah II	透過境內查緝 減少非法印尼籍勞工人數
	特赦	鼓勵非法印尼籍勞工 自行返國免受處罰
	單一窗口制度	杜絕非法仲介
	修訂移民法規	杜絕非法移民行為
	縮短工作證期效	管制印尼籍勞工 逾期居留現象
	自願役警察	協助搜捕 非法印尼籍勞工
	發放新版 外籍勞工身分證	減少印尼籍勞工 持非法證件移入現象

資料來源：整理自本研究附錄 A

## 第四章 馬來西亞的印尼籍非法勞工發展

獨立後的印尼面對國家貧困與勞力過剩的問題，全國超過一半以上的人民處在貧窮狀態，其中爪哇地區的貧窮現象更是高過其他區域，獨立後為了解決爪哇地區勞動力過剩的問題，印尼政府除了在 1970-1980 年代將過剩的勞動力遷往蘇門答臘或加里曼丹等林業與礦業區域，也將過剩勞動力合法輸出到其他國家工作，印尼相較菲律賓與馬來西亞國際移民的比重佔總勞動力的比重很小，1965-1990 年，每年外移到海外的勞工多半不及 5 萬人，1990 年代以後，每年移出到海外就業的勞工人數才上升到 5-10 萬，輸出的勞工多半是非技術型的勞工，主要前往沙烏地阿拉伯與馬來西亞，而採非法移出的勞工人數更是難以估算，這些非法移出的勞工又以馬來西亞為移出目的地 (Manning, 1998a: 81)，馬來西亞與印尼之間的非法跨界移民現象居東南亞之冠，因為邊境相鄰的關係，偷渡問題特別嚴重，基於國家安全與社會安全的考量，驅使馬來西亞行使移民法與相關政令，2004 年印尼人力資源與移民署 (Department of Manpower and Transmigration) 指出，受到金融風暴的影響，印尼國內的失業率上升，1999-2001 年約有 350 萬名印尼勞工非法移出海外，前往馬來西亞與沙烏地阿拉伯工作，有近 6 成的印尼勞工希望透過移出的動作牟取更好的薪資 (Firdausy, 2005: 7-8, 14)，因此，1997 年金融風暴後，馬來西亞政府對移民勞工運用遣返與停用策略，並修訂移民法規<sup>49</sup>與擴編自願役警察制度<sup>50</sup>，以強化法規的落實與嚇阻功能，達到減少馬來西亞境內非法移民勞工人數的目的 (Kassim, 1999)，2000 年統計資料顯示，馬來西亞非法移民勞工主要來自印尼，印尼籍非法移民勞工佔總非法移民勞工的 85% (Kassim, 2001b: 237)，這些非法印尼籍移民勞工就業於低技術及非技術的產業，分佈於農業、建築業、製造業、服務業，其中又以農業勞工佔最多數 (Firdausy, 2004: 139)，本章將對馬來西亞與印尼之間的移民勞工進行研究，以移民身分做為分野，介紹非法印尼籍勞工的現象、移入人數的變化、身分對於印尼籍勞工在權力與權力上造成的影響。

<sup>49</sup> 移民法 1959 與 1963 (Immigration Act 1959/1963)，詳細內容參考附錄三。

<sup>50</sup> 自願役警察，馬來文 Ikatan Relawan Rakyat Malaysia，英文 People's Volunteer Corps，簡稱 RELA。

## 第一節、馬來西亞的印尼籍非法移民的現象

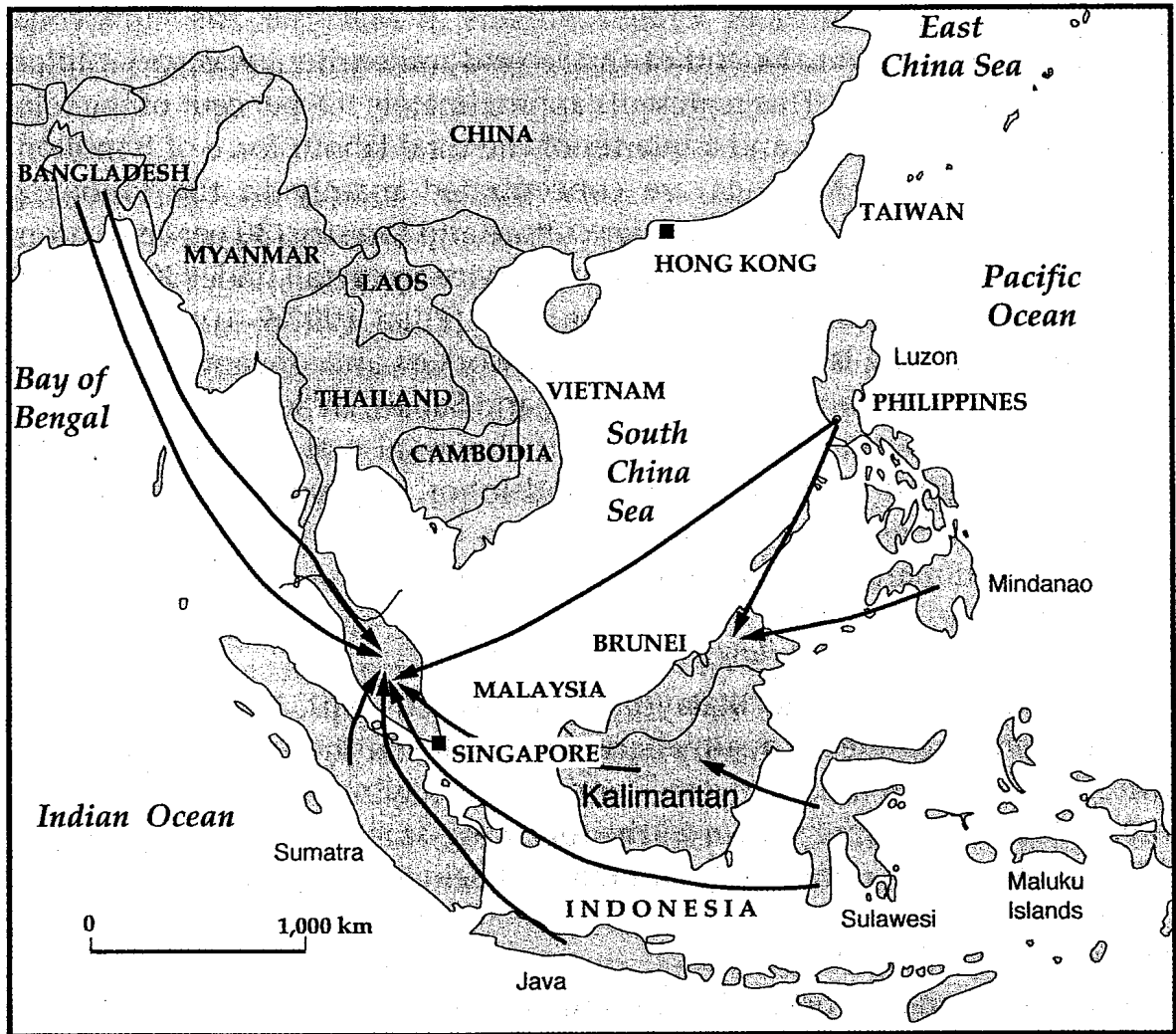
### 壹、印尼籍勞工非法移入路徑

馬來西亞與印尼之間的非法跨界移民潮僅次於美國與墨西哥，印尼籍移民勞工除了在馬來西亞佔人數上的多數，兩者之間的移民現象也有很久的歷史，印尼籍勞工填補馬來西亞因為經濟發展而產生勞力短缺，馬來西亞為了消除與華人經濟上的差異，施行新經濟政策（NEP），創造大量的工作機會，帶動鄉村人口大量的往城市就業，製造業與建築業需要大量的勞動力，馬來西亞國家內勞動力不足，1980年代初期，農業勞力匱乏、馬來西亞中產階級興起，都催化外籍勞工移入潮的產生（Human Rights Watch, 2004：10-11）。

馬來西亞的非法移民勞工來自印尼、孟加拉與菲律賓三方，運用水路的方式，印尼與菲律賓的非法移民偷渡到馬來半島、沙巴與沙勞越，孟加拉的非法移民偷渡到馬來半島工作（圖7），其中馬來西亞與印尼之間的非法移民現象最為頻繁，印尼籍移民勞工在馬來西亞工作的移民模式有以下三種，第一種方式又稱為「亞齊模式（Aceh pattern）」，非法移民由蘇門答臘出發，使用合法的資格進入，然後非法逾期居留工作，這種移民模式由非法移民自主完成，不需要透過非法仲介，第二種與第三種模式是利用馬來西亞與印尼海岸線相鄰且長的特性，以水路偷渡到馬來西亞工作，其中「龍目模式（Lombok pattern）」是印尼東部的非法移民慣用的方法，非法移民身上不具備任何文件，透過非法仲介，直接偷渡到馬來西亞從事農園工作，而「巴望模式（Bawean）」是東爪哇的非法移民慣用的方式，透過合法仲介的協助獲取合法身分，所費較貴，主要在馬來西亞的建築業工作（Asis, 2004：219）。非法移民方面的水路偷渡按照目的地可區分出兩條主要路線（圖8），第一個路線，以沙巴與沙勞越為目的地，從印尼東爪哇弗洛勒斯島（Flores）的兩大城市毛梅裏（Maumere）與拉倫圖卡（Larantuka）乘船出發向北，到印尼南達蘇拉威西省（Sulawesi）南端的烏戎潘當（Ujung Pandang），然後轉陸運向北到印尼蘇拉威西省的帕雷帕雷（Pare Pare），接下來沿著蘇拉威西左岸到達印尼東加里曼丹島的城市努努干（Nunakan）與塔拉干（Tarakan），接下來再偷渡到目的地馬來西亞沙巴省的城市斗湖（Tawau），或是繼續前往馬來西亞的沙勞越省工作；第二個路線，以馬來半島為目的地，依照起點的不同，分為四條路線，路線一由印尼的爪哇（Java）抵印尼的達蘇門達臘（Sumatra）南端，然後移往印尼的望加麗（Bangkails）再偷渡到馬來西亞的峇株巴（Batu Pahat），前往馬來半島；路線二由印尼的巴望島（Bawean）出發前往印尼巴淡島（Batam），接者偷渡到柔佛新山（Johore Baru）；路線三由蘇門答臘中部集結到貢通（Guntung）然後偷渡到馬來半島；路線四由蘇門答臘的北部偷渡到柔佛新山。

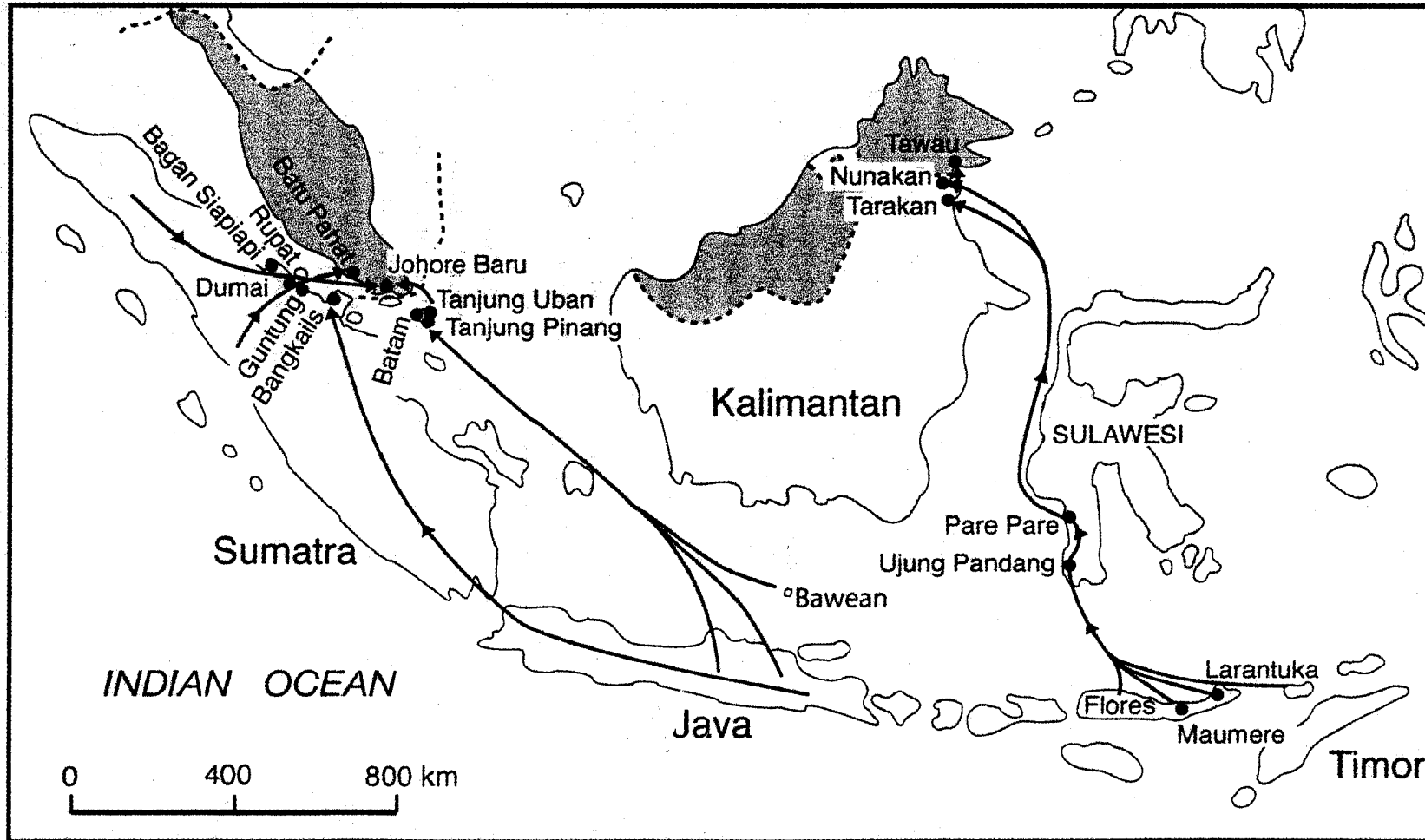


圖 7：馬來西亞與印尼、孟加拉及菲律賓間非法移民路徑圖



資料來源：Amarjit Kaur (2006b: 40)

圖 8：印尼籍勞工非法移入馬來西亞路徑圖



資料來源：Amarjit Kaur (2006b: 41)

## 貳、非法印尼籍勞工的移出原鄉

1980年代後期，馬來西亞利基於新經濟政策，成功發展勞動力密集的出口製造業，工作機會與勞動力需求大增，除了吸納大批的合法印尼籍勞工到馬來西亞工作，也吸引為數龐大的非法印尼籍勞工到馬來西亞工作，馬來西亞政府逮捕的偷渡勞工之中，超過八成以上的勞工來自印尼，1990年代以後，印尼籍合法與非法勞工數相加後，估計移往馬來西亞的人數超過百萬，比起前往沙烏地阿拉伯的人數還多，馬來西亞成為印尼籍勞工前往工作的首選目的地，由移民路線可以得知印尼籍的非法移民主要來自爪哇島與蘇門答臘島，前往西馬地區的印尼籍勞工穿越過麻六甲海峽到馬來西亞工作，而前往東馬的印尼籍非法移民則以加里曼丹為中繼點到馬來西亞工作，其中爪哇島就佔7成，(表14)，爪哇島較其他島嶼地區的發展的快速，其他地區的勞動力預期前往爪哇到會得到較好的工作待遇以及獲得工作機會，因此吸引大量勞動力湧入爪哇，實際上爪哇島無法提供充足的就業機會，受到外來地區的勞動力排擠效應，爪哇島的失業率與失業問題反而比其他島嶼地區的勞工更加嚴重(Manning, 1998b: 161)，就業壓力較其他地區的勞動力高，為了牟取工作機會以及獲得更佳的待遇，爪哇島的勞動力選擇偷渡遣往馬來西亞從事製造業與農業工作。

表 14：馬來西亞的非法印尼勞工出生地及比重

出生地	比重
<b>爪哇島(Java)</b>	<b>70.2</b>
東爪哇省	34.1
中爪哇省	22.7
西爪哇省	4.3
日惹省	9.1
<b>蘇門答臘島(Sumatra)</b>	<b>10</b>
北蘇門答臘省	7.1
西蘇門答臘省	2.9
<b>努沙登加拉(Nusa Tenggara)</b>	<b>12.5</b>
西努沙登加拉省	7.2
東努沙登加拉省	5.3
<b>峇里島(Bali)</b>	<b>7.3</b>

資料來源：Nasution, M. Arif. (1998 : 163)

## 參、馬來西亞的非法移民勞工統計數字

由於是非法行為，進行詳細及準確的數量統計困難，1969-1974年印尼政府合法輸出5,624名勞工，其中只有12人前往馬來西亞，其他的勞工前往中東與東亞工作，到東南亞地區工作的印尼籍合法勞工人數少之又少，但是邊境間因應農忙時期存在著季節性移民現象，1980年代開始東北亞與東南亞國家經濟崛起，移民勞工開始選擇到鄰近過或是同區域的國家工作，馬來西亞對印尼籍勞工產生地理位置便利的吸引力，加上馬來西亞雇主也特別喜歡雇用，因為文化同源與語言相近，所以在馬來西亞工作時特別容易上軌道，除了合法勞工外，許多非法的印尼勞工也以前往馬來西亞工作為首選（Debrah, 2002：7-9），印尼勞工約是在1957年開始進入馬來半島工作，沙勞越及沙巴島則在1963年左右開始出現，當時超過半數以上的印尼移民勞工都不具有合法文件，近年來印尼官方提出的合法輸出勞工人數資料才比較完備，非法勞工的人數則都是估計資料（Ford, 2009：230）。

關於馬來西亞非法移民勞工的數據資料，雖然有落差大與來源不清的問題，但還是可得到以下的判讀，研究收集學者的研究、官方文件的數據及報章雜誌的數據，以金融風暴為分界點，將數據分為金融風暴前與金融風暴後兩個時段，整理出馬來西亞的合法加非法移民勞工人數、非法移民勞工人數與印尼籍移民勞工非法移入人數這三類數據，表15是馬來西亞金融風暴前的非法移民勞工估計人數，1980年代馬來西亞的非法移民勞工估計人數估計為20-70萬，而印尼籍非法移民勞工估計人數為20-60萬，可以理解到印尼勞工在馬來西亞的非法勞工中所佔的比重很高，由1990-1996年的數據可以觀察出非法移民勞工的人數持續升高，由80萬向上攀升近百萬，比較特別的是官方數據與其他的估計數據相比，顧及民眾對於政府執法能力的觀感，公布的人數顯的異常低，此外非法印尼籍勞工的估計人數約在40萬上下，佔總非法移民勞工估計人數的近一半，表16為1997-2008年的馬來西亞移民勞工估計人數，2002年新修移民法施行前，馬來西亞的合法加上非法的移民勞工總數約為200萬，相較金融風暴前的100多萬人，馬來西亞的移民勞工人數明顯的上升，非法移民勞工的部分又佔半數以上，而且多半為印尼籍的勞工，金融風暴後，馬來西亞實施多次特赦與遣返的管理政策，非法移民勞工的估計人數明顯下降，由100-150萬人下降到40-80萬人，2002年之後，新修移民法與其他管理策略結合後，合法與非法移民勞工估計人數雖然持續上升到250-300萬人，但非法移民勞工的估計人數成長速度趨緩，控制在120-150萬前後，呈現小幅度的上升，非法移民勞工的人數即便在馬來西亞施行嚴格的法規後也難獲得改善，導因於法規雖然嚇阻了印尼籍非法勞工自行返家，但是為了工作機會，只要有適當的時機，印尼籍勞工又會非法偷渡回馬來西亞，所以人數才會持續上升。

整體來看，1980-2008年馬來西亞的非法移民勞工人數呈現正向成長的趨勢（圖9），由1980年代的50-70萬人上升到2000年以後的120-150萬人，甚至

在某些年度的估計人數超過 150 萬人，1990 年代後期非法移民勞工的估計人數上升的特別快速，非法移民勞工估計人數在 1996 年以前人數未曾突破百萬，1996 年後馬來西亞官方的估計數據保守，幾乎都估計在 40-60 萬上下，但學者與新聞報導傾向以 100-200 萬不等的數據來估計，針對印尼籍非法勞工的估計數據少，文獻多以“一半以上的”或“絕大多數的”非法外籍勞工來自印尼來形容，所以運用非法外籍勞工人數來看，金融風暴前印尼籍的非法勞工人數保守估計有 20-30 萬以上，亞洲金融風暴後應該上升到 50-100 萬，或甚至更多。

## 肆、馬來西亞的非法移民勞工數據特色

### 一、都是估計數字且數據落差大

不論是同一年份或是前後的年份，像是 1983 年與 1984 年(a)的數據，前一年估算印尼籍非法移民勞工數為 30-60 萬，1984 年(a)估算不分國籍的非法移民勞工數卻只有 20-30 萬，而 1983-1984 年間，馬來西亞政府並沒有推出重大的政策遏止移民勞工偷渡；1984 年(a)與(b)的非法移民勞工人數相差 20 萬，或許可以推估為棉蘭協議簽定前後，遏止了非法偷渡現象，所以非法移民勞工人數變少，但因為數據來源對於月份沒有詳盡的說明，所以難以肯定推估是否正確；同一月份的數據資料也會出現落差很大的弔詭情況，像是 1996 年 1 月(a)與(b)，前者單就非法移民勞工人數就估算有 100-150 萬人，但後者卻估算合法加上非法移民勞工人數為 120 萬人，金融風暴後，估算非法移民勞工的數字資料來源變多，但估算數字依舊落差很大，以 1997 年底的數字來看，非法移民勞工人數最低估算為 60 萬人，最高估算為 150 萬人，兩者之間相差 2.5 倍，2002 年 8 月馬來西亞施行新修移民法，非法移民勞工人數相較其他 2002 年的數據不減反增，讓人懷疑數據的可信度，此外還有學者估計 2002 年馬來西亞約有 40 萬名印尼籍非法移民勞工在馬來西亞流竄，但同樣是 2002 年，印尼政府公佈的數據則高出許多，估計當年度約有 200 萬名合法加非法的印尼移民勞工在馬來西亞工作<sup>51</sup>，其中超過 1/2 是非法身分，可見非法人數除了估算不易之外，同年度公布的數據落差也可能會很大。

### 二、數據依據來源不清

不論是學者研究、報章雜誌提供的估計數據，在引用來源的部分多半缺漏或不交代估計數據的來源或依據，其中報章雜誌的部分常以參考馬來西亞官方提供的數據為統稱交代來源，但對於是哪一個馬來西亞官方單位則很少交代，而官方文獻的部分有時候會提供異常低的估計人數，但並未說明估計依據，由於估計數字的來源與依據不明，要針對數據的信度追蹤變得格外不容易。

---

<sup>51</sup> 36%工作於製造業、23%在幫傭業、26%在農業、8%在建築業 (Human Rights Watch, 2004: 10)。

表 15：金融風暴前馬來西亞的非法移民勞工人數

時間/類別	不分國籍		印尼籍	資料來源
	合法加非法	非法人數	非法人數	
1970 年代			20-30 萬	學者研究
1980 年代早期	50 萬			學者研究
1981 年		70 萬		第三部門
1983 年			30-60 萬	學者研究
1984 年(a)		20-30 萬		學者研究
1984 年(b)		50 萬		公部門
1990 年代中期	200 萬			學者研究
1992 年		80 萬		第三部門
1993 年		37 萬 2,268	30 萬 9,905 人	官方
1994 年 1 月		18-20 萬		官方
1994 年 2 月		10 萬		官方
1996 年(a)		80 萬		學者研究
1996 年(b)		80 萬	47 萬 5200	學者研究
1996 年 1 月(a)		100-150 萬		報章雜誌
1996 年 1 月(b)	120 萬			報章雜誌
1996 年 4 月	100 萬以上			報章雜誌
1996 年 9 月		100 萬		報章雜誌

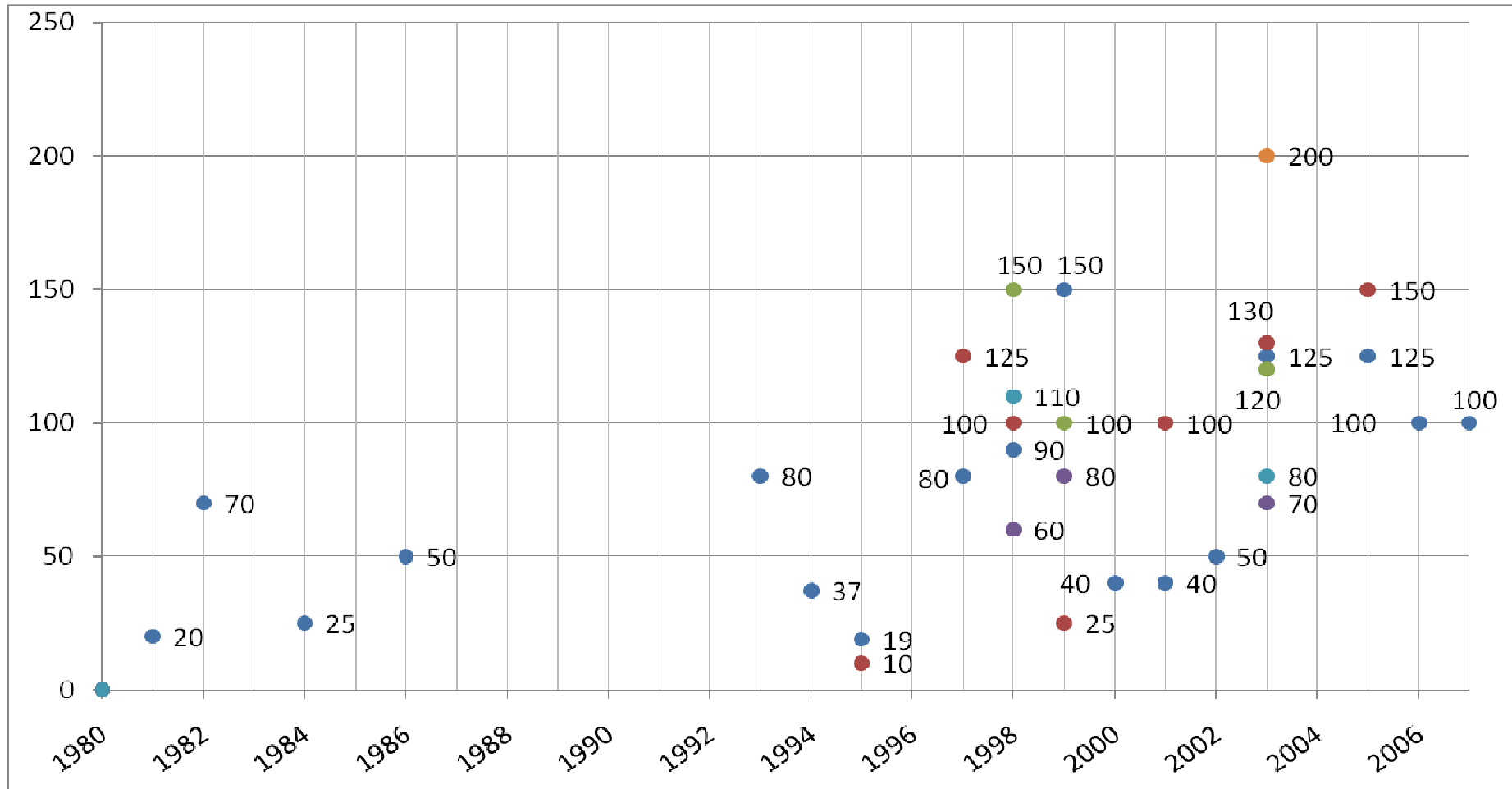
資料來源：整理於附錄 B

表 16：金融風暴後馬來西亞的非法移民勞工人數

時間/類別	不分國籍		印尼籍	資料來源
	合法加非法	非法人數	非法人數	
1997 年(a)	200 萬	80-100 萬		學者研究
1997 年(b)		100 萬		學者研究
1997 年底(a)		150 萬		學者研究
1997 年底(b)		60 萬		學者研究
1997 年底(c)	200 萬以上	100-120 萬	47 萬 2,500	學者研究
1998 年(a)		150 萬		學者研究
1998 年(b)		24 萬 4,730		學者研究
1998 年(c)			100 萬	學者研究
1998 年 1 月		100 萬		學者研究
1998 年 3 月	120 萬	80 萬		報章雜誌
1999 年		40 萬		學者研究
2000 年(a)		40 萬		學者研究
2000 年(b)			100 萬	官方
2000 年 12 月		100 萬		官方
2001 年 12 月			50 萬	官方
2002 年(a)	200 萬	125 萬		官方
2002 年(b)	200 萬		100 萬以上	官方
2002 年(c)	200 萬	130 萬		學者研究
2002 年(d)		120 萬		學者研究
2002 年(e)			40 萬	學者研究
2002 年(f)	250 萬	70 萬		學者研究
2002 年初		60-100 萬		學者研究
2002 年 8 月		200 萬		學者研究
2004 年 7 月	250 萬	125 萬		官方
2004 年 11 月	300 萬	150 萬		官方
2004 年底			100 萬	報章雜誌
2005 年		80-120 萬		學者研究
2005 年 2 月		200 萬		報章雜誌
2005 年 11 月	200 萬	100 萬		報章雜誌
2006 年		80-100 萬		學者研究
2007 年	260-280 萬			學者研究
2007 年 12 月	300 萬			報章雜誌
2008 年 10 月	210 萬			報章雜誌

資料來源：整理自本研究附錄 B

圖 9：1980-2008 年馬來西亞的非法勞工人數趨勢



資料來源：整理自本研究附錄 B



## 第二節、印尼勞工以非法模式到馬來西亞的誘因

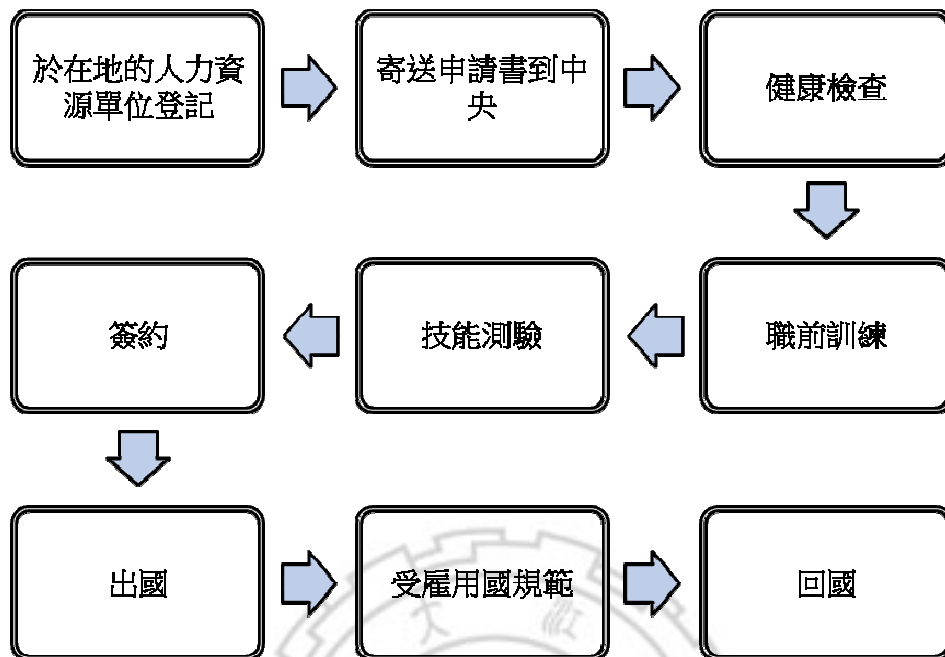
### 壹、非法移出程序簡便

印尼於 1984 年設立海外勞雇部門，工作內容包括推廣、管理、招募、派遣印尼勞工到海外工作，到海外的勞工資料也由該部門登記建檔，紀錄除基本資訊外，也額外紀錄有哪些勞工以合法身分擅自非法離開工作地點成為非法工作者，印尼勞工若想到海外工作必須要先取得印尼勞工部（the Department of Labour）核發的許可證明，合法印尼勞工移出流程由國家經手，辦理的方式由印尼勞工部核發的許可證明，搭配合法的人力資源仲介業者共同進行，首先由各地區的仲介業者在印尼勞工移出興趣高的鄉鎮招募移出者，然後再將移出者帶往城市，由仲介業者內部人員安排，前往國家招募處辦理相關事宜，圖 10 為印尼勞工以合法身分移出所需歷經的手續流程，印尼勞工得先在居住所在地的人力資源單位登記，居住地的人力資源單位再將申請書由地方行政單位移交到中央行政單位，接著進行健康檢查，通過後再進行職前訓練並接受技能測驗，通過測驗後進行正式的簽約，然後出國到海外工作，光是申請到抵達目的國之前就先要經歷七個基礎流程，辦理合法勞工許可證的速度很慢，往往都要歷經 2-3 個月以上的流程時間，對急需要工作的印尼勞工等待期太長，使得印尼勞工寧可用非法的方式到馬來西亞工作，非法仲介多半會以偏遠鄉村的勞工做為招募的對象，除了可以躲避印尼政府的查緝上，而且這些鄉下的勞工沒有別的資訊來源，所以更輕易就選擇非法仲介的方式到馬來西亞工作（Hugo, 2002）。

決定印尼勞工選擇以非法的方式到馬來西亞工作的理由包括價格、省時、便利等因素，價格方面，印尼政府與非法仲介相同，都向申請工作許可證的勞工徵收昂貴手續費<sup>52</sup>，無論是合法移出或是非法移出到馬來西亞，對印尼勞工同樣都是困難且所費不貲，兩種身分同樣涉及組織、人員招募以及仲介三方的合作，合法移出的方式相較非法移出並沒有特別突出的優點，因此對印尼勞工而言，只要方便進行移民動作，哪種身分都沒關係（Hugo, 1993：39），圖 11 是印尼勞工以非法身分偷渡所要歷經的流程，合法移出勞工向在地的人力資源單位登記，非法移出勞工向非法仲介登記，不須經過健康檢查、職前訓練與技能測驗等流程，直接偷渡到目的國，非法移出只需要登記與偷渡兩個動作就可以抵達目的國工作，不受工作證期限籍制，只要不被抓到，印尼非法勞工可以一直待在目的國工作，相較於合法移出的方式，非法移出的流程明顯簡單且快速，對於印尼勞工的吸引力大。

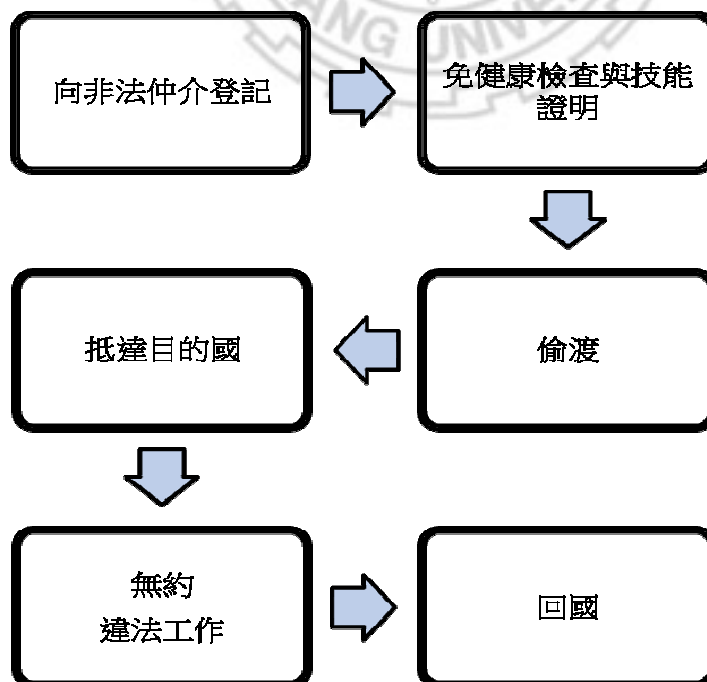
<sup>52</sup>包含：勞工由居住地（通常是鄉村）搭乘交通工具到國家招募處（都市）的費用、等待移出的食宿費、職前教育訓練費、人力資源仲介的佣金、其他相關費用（稅金、簽證費、護照費等），所有費用加總，約 290-550 美金不等（Carunia Mulya Firdausy, 2005：15）

圖 10：印尼勞工合法移出流程圖



資料來源：Suahasil Nazara (2001：228)

圖 11：印尼勞工非法移出流程圖



資料來源：Suahasil Nazara (2001：229)

## 貳、減少收入受到瓜分

印尼合法移出勞工到了馬來西亞後除了須要受到當地僱用規範，還須被扣稅，馬來西亞按照不同的職業類別、技術等級與所在區域對外籍勞工收取稅收(表 17)，印尼勞工移入馬來西亞的首年就要先負擔簽證相關費用與年稅，每一位移民勞工至少要繳出 575 馬幣，最多得繳交 1,815 馬幣，之後每年還得繼續繳交 300-1,500 不等的馬幣的年稅，馬來西亞政府慣用增加年稅的方式減低雇主使用外籍勞工的興趣，但實際上費用全都轉嫁在外籍勞工的薪資上，雖然馬來西亞法律規定僱用外籍勞工對相關費用由雇主支出，但馬來西亞雇主常以各種理由扣除勞工的薪水，支付相關費用，其中雇用法 1955 (Employment Act 1955) 便賦予了雇主扣除工資的合法性，雇主運用該法規扣除工資繳交年稅以及相關費用，雇用法 1955 規定，雇主得在以下情形扣除本地或外地勞工的工資，情況包括多付工資時可於接下來的三個月內扣除工資以補救錯誤，扣除工資也可用於賠償或償還預支金水時，或於任何合法書面授權（像是保險費）可進行工資扣除，馬來西亞雇主運用該法條的漏洞對外籍勞工扣除薪資，合法流程移出勞工無法逃避馬來西亞與印尼雙方的徵稅，瓜分了勞工的收入 (Firdausy, 2005 : 15、Wickramasekera, 2002 : 25)。

表 17：1997-1999 年馬來西亞外籍勞工僱用費用異動（馬幣）

行業別	單位：馬幣				
	建築業	農園業	服務業	幫傭業	製造業
年稅					
1997 年	1,200	300	720	300	1,200
1998 年	1,500	360	1,500	360	1,500
1999 年	1,200	360	1,200	360	1,200
簽證					
短期工作證	60	60	60	60	60
健康檢查	190	190	190	190	190
手續費	50	10	50	10	50
總費用					
1997 年	1,515	575	1,035	575	1,515
1998 年	1,815	635	1,815	635	1,815
1999 年	1,515	635	1,535	635	1,515
勞工月收入	650-1200	350-500	450-800	300-550	450-850

\*以印尼籍勞工為主，其他國家簽證費各有不同

\*簽證費：各國不同，泰國免簽證費、巴基斯坦與孟加拉 20 馬幣、緬甸 19.5 馬幣、印度 12 馬幣。

\*健康檢查費：女性 190 馬幣、男性 180 馬幣。

## 參、合法移出資訊不易取得

印尼勞工選擇到海外工作時，最常面對到的問題就是對移出程序的不了解，調查顯示，印尼移出者習慣透過仲介業者辦理移出事宜，透過仲介移出有以下的考量<sup>53</sup>，國家招募處通常地處大都市，透過仲介業者才有辦法移出、仲介業者可以為移出者解決不熟練申請過程的麻煩、仲介業者可以加速移出過程、移出者除了仲介業者也不知道要找誰協助移出，仲介業者在招募程序中扮演重要角色

(Firdausy, 2005:12-13)，雖然印尼人力資源部門提供合法的仲介業者的資訊，包括職前專業技術訓練、語言訓練，以避免勞工成為非法遷移，但是甘冒非法移出的風險高，選擇以非法移出方式的移民卻不間斷，原因在於合法移出的協助機構大多位於大城市，對於鄉間地區的印尼移民要直接前往尋求協助並不容易，移民者由於不了解目的地國的法律以及過關方式 (Asis, 2004:203)，所以找上非法仲介，此外合法移民身分移出，將花費較多的時間與差不多的金錢，有時候為了讓合法移出的進度加快，移民者在私底下還會被官方人員要求其他的金錢支出 (紅包)，而移民者多花錢付給官方單位，往往也無法得到完整的移民資訊，這也就是為什麼移民者比較喜歡找非法仲介以及村莊招募者的原因，因為這些仲介提供非法勞工全套的遷移幫助，包括提供移民後的房子、移民後的照料、幫忙匯寄金錢，仲介提供給非法移民的協助大於政府可提供的，馬來西亞政府與印尼非法移民間呈現惡性循環的狀況 (Hugo, 2005:104)，加上多數的印尼籍非法移民的移民資訊來源是家庭、朋友或是其他移民經驗者，印尼與馬來西亞之間移民活動頻繁，透過周遭人獲取移民經驗比透過合法仲介獲取資訊還容易，非法移民路徑快速且便宜的概念也很容易深植印尼籍勞工的心裡，而非法移民動作對於印尼勞工來說是一種普遍的狀態，因此印尼籍勞工在選擇移民路徑時，受到周遭經驗的影響，很容易選擇非法途徑 (Asis, 2004:217)。

---

<sup>53</sup>透過仲介業者才有辦法移出佔 45%、仲介業者可以為移出者解決不熟練申請過程的麻煩佔 27%、仲介業者可以加速移出過程佔 18%、移出者除了仲介業者也不知道要找誰協助移出佔 10% (Carunia Mulya Firdausy, 2005: 12-13)。

### 第三節、合法與非法外籍勞工待遇之比較

由前兩小節的研究得知馬來西亞與印尼之間的非非法移民現象頻繁，省時、省錢與資訊取得的誘因讓印尼籍勞工選擇非法途徑行使先遷移活動，本節將就印尼籍移民勞工的合法與非法身分做區分，討論合法與非法身分的不同將為印尼籍勞工哪些不同的影響。

#### 壹、法律適用方面

馬來西亞所制定的移民法規分為針對合法勞工與非法勞工的部分，非法勞工在馬來西亞不如合法勞工受的基本權利的保障，非法勞工因為其非法身分，馬來西亞對於移入者的權益保護都不含非法移民勞工，這在馬來西亞的法規中劃分的非常清楚，合法外籍勞工的工作權、工作環境與身心靈健康與職災救助的維護按照僱用法1955 (Employment Act 1955)、工人傷殘賠償法1952 (Workmen's Compensation Act 1952)、勞資關係法1967 (Industrial Relations Act 1967) 為法源提供保護，非法勞工並不享有同樣的保障，針對合法與非法外籍勞工身份移民法1959/63與護照法1966 (the 1966 Passport Act) 有明確的界定，按照移民法1959/63的規定，合法外籍勞工必須依照合法程序移入及移出，並檢附所有合法文件，若有違反規定者馬來西亞政府有權阻擋移入者，移入工作者必須對馬來西亞國家發展有所貢獻，非法外籍勞工分為以下的情況，以非法證件移入或不具證件偷渡到馬來西亞工作者，或是以合法的非工作類型的證件移入但進行工作者（通常以旅遊、求學、訪友或訪親為由），或是以合法工作證件移入但工作證件到期未合法移出者或中途逃脫者，凡符合以上情況者，在馬來西亞都符合非法外籍勞工的身分要件 (Ahmad, 1998: 143-144)。

非法外籍勞工與移民除了適用法規為移民法1959/1963與護照法1966，還額外適用移民條例與規章1963 (Immigration Rules and Regulations 1963)、移民條例1993 (Immigration Rules 1993)，移民條例1963 (IR1963) 規定凡是移入者都須說明是否要在馬來西亞工作，若要工作須附上工作簽證，未比照辦理者得處一年有期徒刑或科罰金1,000馬幣，也可兩者並行，移民條例1963施行至1993年才有所更改，罰金改為以日計價，每逾期停留一天就罰30馬幣，最多可罰到3,000馬幣<sup>54</sup> (Kassim, 2001a: 127-128)，但這些法規對於馬來西亞違法雇用的雇主都沒有做相關的罰則規定，只罰非法外籍勞工的情形之下，只要有工作職缺就無法杜絕非法雇用的情形，加上每次鎮壓行動中非法印尼籍勞工為了逃避搜查，匆忙離開之下，雇主藉故不用支付違法勞工的工資，更加深雇主雇用非法勞工的興趣 (Hugo, 2005: 114)。

---

<sup>54</sup> 移民法 1963 (Immigration Act 1963) 加重處罰違法進入者，違法者得處 10,000 以下馬幣罰鍰 (或/和)5 年以下有期徒刑，情節嚴重者得加處 6 下以下的鞭刑。

## 貳、薪資與公時保障方面

由於身分的關係，非法印尼籍勞工常常遇到超時工作與薪資過低的問題，有時候礙於非法身分，受到雇主惡意剝削也不敢反抗，非法的印尼籍勞工也會遇到完全領不到薪水的情形，而合法移出的印尼籍勞工則受到薪資保障的待遇，遇到工資短發或工時過長的問題時，印尼政府便會協助保障勞工權益，勞工遷移對印尼是解決失業與不完全就業問題的好方法，勞工遷移可為印尼帶來優渥的匯寄（Remittance）收入，透過國家辦理遷移流程的合法勞工自然在這方面獲得國家的保障（Cameron, 2007：51-54）。

## 參、工作機會方面

印尼籍勞工以非法身分移入馬來西亞後，會發現工作機會不難取得，因為非法移民勞工與雇主之間不需要簽立工作契約，雇主對於非法印尼籍勞工的工時限制、福利待遇、薪資都不需要受到法律規範，雇主亦不需要負擔馬來西亞政府針對雇用外籍勞工的雇主所收取的年稅，所以建築業、農園業、服務業與幫傭業的雇主都十分願意雇用非法的印尼移民勞工，加上印尼籍勞工在文化、宗教與語言上跟馬來西亞的相似性高，印尼籍勞工輕易的就能融入馬來西亞的社會與一般群眾相處，增加雇主僱用的方便性（Asis, 2004：218），因此非法印尼籍勞工並不會因為身分關係減少獲得工作的機會，反而因為運用成本低廉受到雇主喜愛。

## 肆、移民成本方面

合法與非法印尼籍移民在金錢方面的移民成本有著很大的差異，前面的研究提到，非法印尼籍勞工選擇非法移民模式移出受到移民活動金額的誘因牽引，合法移民勞工前往馬來西亞之前，需要負擔仲介費、交通費以及申請工作許可證的相關費用，印尼勞工移出後第一年賺取的薪水通常用於支付移出的相關費用，包含仲介的工資、註冊費、護照費、簽證費、出入境許可證費用、國內交通費、機票錢、過境費、貸款利息、遣返費、訴訟費，薪水能支付的金額約為1/4到全額不等，為了躲避年稅及其他費用，印尼籍勞工選擇以非法身分移入，間接造成非法偷渡的問題（Hector, 2009）。

## 伍、匯寄風險方面

印尼的遷移勞工為印尼帶來可觀的匯寄收入，以美金為單位，印尼勞工在1980年3,300萬、1992年2億6,400萬、1995年約5億、1996年約10億、1997年12億6,100萬、1998年12億5,200萬、1999年12億9,500萬、2000年15億（Hugo, 2005：106、2004：59）、2002年21億9,80萬美金（Michele Ford, 2009：230）、2005年遷移勞工為印尼帶來25億美金（the World Bank），連年升高的匯寄金額，除了為印尼政府帶來可觀的額外經濟收益，對移民勞工而言，到海

外工作的重要目的在於獲取更好的報酬以改善現有的生活，無論是印尼籍合法或非法勞工都會將賺取的多數薪水匯回馬來西亞<sup>55</sup>，期望改善家庭的經濟狀況，但非法移民勞工在進行匯寄時需要承擔較高的風險，雖然合法印尼籍移民勞工將款項匯回印尼時會受到政府的剝削，減少匯回家中的收入金額，但是非法移民因為缺乏政府保護正規管道，經常委託非法仲介或是朋友親戚代為轉交給家鄉親人，相對的風險變高，許多非法移民勞工回工後才知道委託轉交的薪水受到侵吞 (Sukamdi and Abdul, 2004: 157)。

## 陸、移民風險方面

印尼籍非法移民在不知情的情況下被非法仲介轉賣給人口販子，移民者經由非法仲介幫忙遷移，仲介先假意承諾，將非法移民抵押給人口販子，這樣的情形時常發生在印尼非法移民勞工前往沙巴工作時，仲介人在印尼的村莊或聚落募集一整批的人，然後一起非法送達馬來西亞工作，仲介全程掌控非法遷移的流程，相較於男性，女性選擇非法移民途徑時被販賣給人口販子更高，因此，印尼籍勞工非法移入現象中有一個特點，從事非法移民的印尼籍勞工多半為男性為主，2002 年的研究顯示，男性佔印尼籍非法移民總數的 79% (Asia, 2004: 215)。

## 小結

印尼籍勞工在馬來西亞從事非技術與低技術的基礎勞動工作，導因於馬來西亞經濟發展時需要這類型的工作者，而印尼恰巧能輸出該類型的勞工，兩國需求與供給吻合之下，自然產生龐大數量的印尼籍基礎勞工在馬來西亞求職，馬來西亞對於印尼籍基礎勞工有著幾項誘因，吸引印尼籍勞工前往，第一、到馬來西亞就業能擺脫失業困境，第二、到馬來西亞工作能夠脫離貧窮，第三、馬來西亞的職缺需求恰巧吻合印尼勞工的能力，第四、馬來西亞易於前往，第五、語言、文化與宗教隔閡小。馬來西亞與印尼之間存在頻繁的非法勞工移入現象，以地緣與文化上的誘因來看，由於兩國地理位置靠近，兩國的海岸線都很長，加上印尼與馬來西亞語言相通，文化與宗教相似，要抓非法偷渡者不易，以經濟上的誘因來看，印尼籍勞工受到馬來西亞工作機會與薪資吸引，大量的非法勞工以馬來西亞為移入目的地，受到時間上的誘因，由於印尼官方的移出方式與流程龐雜，而非非法途徑只需要幾天，印尼勞工甘冒被處罰、被非法仲介剝削，以及不受法律保護的風險前往馬來西亞工作。印尼籍大量非法移入始於1980年代，非法移民人數由當時的50萬人一路上升到現在的150萬人，期間馬來西亞提出多項管制策略，但是印尼籍非法移民的人數還是持續上升，對於印尼籍勞工而言，馬來西亞提供工作機會，自然吸引印尼籍勞工，而對於馬來西亞的雇主而言，印尼籍非法勞工運用成本低廉，不要求福利與工時保障，印尼籍非法勞工對於馬來西亞雇主同樣具

---

<sup>55</sup> 2003 年 9 月非法勞工匯寄金額預估達 6 億馬幣，合法加非法約 12.5 億馬幣，合法印尼籍勞工在馬來西亞每月收入平均為 835 馬幣，農業勞工約將 7 成的薪水匯出，幫傭業因為食宿都由雇主負擔，匯出約 93% 的薪水 (Vijayakumari Kanopathy, 2006b: 14)。

有合法印尼籍勞工所沒有的吸引力，因此可理解1997年金融風暴之後馬來西亞開始施行嚴格的官制策略下，馬來西亞境內還有超過百萬的非法印尼移民勞工的理由，而等到嚴格法規執行較寬鬆時，印尼籍勞工還是換甘冒風險前往馬來西亞工作。





## 第五章 結論

由第二章到第四章，研究分別探討了馬來西亞對於印尼移民勞工的運用策略、馬來西亞的合法印尼籍勞工運用概況、馬來西亞與印尼勞工之間的非非法移民現象，本章節將簡單的敘述個章節的發現，除此之外，還將針對馬來西亞與印尼的勞動關係提出未來可加以研究之方向建議。

### 第一節 研究發現

#### 壹、馬來西亞與印尼勞工之間的運用發展

##### 一、馬來西亞的印尼勞工運用量不斷擴張

馬來西亞為了控制國家對於印尼勞工的合法運用量，自 1980 年代開始接連針對合法運用量與非法運用量提出勞動策略，馬來西亞試過停用印尼移民勞工，也試過運用特赦及驅離控制運用量，但是不論是合法或非法的印尼移民勞工數量都不斷的增加。

##### 二、印尼勞工恰巧補足馬來西亞基礎勞動力的市場需求

經濟發展之下，馬來西亞的本地勞工紛紛揚棄辛苦的基礎勞動力工作，恰巧印尼的剩餘勞動力擅長這類型的工作，所以可以補足馬來西亞的基礎勞動力缺乏問題。

##### 三、印尼籍勞工佔馬來西亞移入勞工最多數

由於馬來西亞與印尼地緣及文化上的優勢，馬來西亞的雇主特別喜歡運用印尼籍的勞工，因為進入工作狀況的速度最快，溝通與相處上隔閡小，而印尼勞工移往馬來西亞時可得到移動距離近的優勢，也特別喜歡到馬來西亞工作，在雙方的偏好底下，馬來西亞的印尼籍勞工比重自然高。

#### 貳、馬來西亞對印尼移民勞工的運用策略

##### 一、在不造成經濟發展停擺的架構下運用印尼籍勞工管理策略

1990 年代，馬來西亞運用凍結印尼勞工進口的策略，企圖控制印尼移民勞工的運用量，但是卻造成非技術與低技術的基礎工業停擺，由於印尼移民勞工佔有馬來西亞一半以上的進口勞動力比重，若是在沒有配套措施下，輕易的停用會造成馬來西基礎勞動力產業的停擺。

##### 二、經濟景氣影響印尼籍勞工合法化管理政策的落實

經濟景氣時，因為雇主喜愛雇用價格低廉的印尼籍非法勞工，馬來西亞對於非法印尼籍勞工的合法化管制較寬鬆，景氣差時，馬來西亞政府可透過運用合法印尼籍勞工，徵收到額外的稅收，因此重視印尼籍非法勞工合法化的落實。

### 三、嚴格或複雜的移入機制間接造成非法移民問題

印尼移民勞工傾向循求方便與快速的方式移入馬來西亞，對於身分合法與否並不重視，馬來西亞若是對移民機制提出太多複雜的規定，反而會加深印尼移民勞工選擇非法途徑的決心。

### 四、馬來西亞外籍勞工循環政策的目的是在於減少管理上的開支

依照馬來西亞勞動力政策的概念推估，近年來勞動法規越來越嚴峻，非法印尼籍勞工的人數應該越來越少，但非法印尼籍勞工的數字在 1997 年以後卻沒有符合預期變少，越嚴峻的法律反而造就特赦行動的成功，不需要運用大量的警力成本，就可以收得特赦時期非法印尼籍勞工減少的成效，用嚴峻的法律幫棍子，加上自行離境免受懲罰的蘿蔔，威脅加利誘非法印尼籍勞工乖乖自行回家，這樣的做法十分經濟。

## 參、印尼籍勞工傾向選擇非法身分

### 一、嚴格法規無法長期抑制非法現象

短期來看，移民法規嚇阻了印尼籍非法勞工，迫使非法勞工返回印尼，但是按照不斷增加的非移民勞工人數來看，嚴格的法規只是讓成長速度趨緩，一旦有適當的遷移機會，印尼籍勞工還是會進行非法偷渡行為。

### 二、為了更經濟的移民流程

印尼籍移民勞工以非法身分遷移需要冒風險高，但因為馬來西亞對於合法的非技術與低技術勞工移入限制多且流程繁複，為了節省時間與金錢，非技術與低技術勞工寧可選擇以非法方式移出。

### 二、移民資訊決定移民方式

印尼籍勞工決定進行移民動作時，取得資訊的首要方式並非透過官方，而是透過親友或移民經驗者的口述，非官方的資訊通常會透露非法仲介優於合法仲介的資訊，非法仲介具有方便與省錢的優勢，吸引印尼籍移民以非法身分移出。

## 第二節 研究建議

本研究在移民勞工運用策略自願意警察的部分中曾經提及非法勞工人權維護的問題，非法人口交易及非法移民勞工的權益保障常被馬來西亞擯棄在政策範圍之外，以印尼籍非法勞工來說，雖然同樣貢獻基礎勞動力，但因為非法身分而得不到法律的照護，但卻需要付出法律的刑責，成為馬來西亞法律下的絕對弱勢，而非法交易的部份由於發生在前往馬來西亞了路途上，並非發生在馬來西亞的國土內，馬來西亞對於這個問題的重視性也不足，若是可以透過國際組織的合作，減少非法仲介的介入，讓移民者的移民風險降低，也許就能扭轉非法移民勞工的處境，未來若有其他研究能進行這方面的觀察，相信會比本研究擁有更開闊的觀察視角來看馬來西亞與印尼的移民勞工運用關係。

礙於馬來西亞與印尼間移民勞工運用資料的不透明，多數的數據資料只有涵蓋官方合法勞工的部分資料，對於非法勞工的部分十分不完全，以印尼籍勞工為例，出國工作的勞工數往往被低估，因為勞工較少使用合法模式出國，這樣的情形特別容易出現在前往馬來西亞工作的時候，對於歸國勞工的樣貌很少有資料會多加說明，一般來說對於出國工作者的描述會分類為性別、技能、目的地、薪資、工作條件，對於歸國勞工則是連這些描述都很稀少，資料涵蓋的面，連官方本身都常會有出入，加上馬來西亞為了不想展現出國家過於依賴外籍勞工的情況而拒絕數據透明化，這個作法讓具體數據更加模糊且難以完整，若未來其他研究能有更完整的數據資料，相信對於移民政策與運用量的互動能有更佳的觀察。

## 參考文獻

### 中文文獻

陳新，「馬來西亞人力資源的發展現況與趨勢」，南洋問題研究期刊第 104 期(2000 年)。

劉曉平，「論馬來西亞政府在工業化進程中的作用(1970-1990 年)」，經濟與社會發展期刊第 11 期 (2005 年 11 月)。

林梅，「馬來西亞的印尼勞工問題」，當代亞太第 10 期 (2006 年)，頁 59-64。

姚珠鈴，「馬來西亞外勞現狀分析」，東南亞第 1 期 (2007 年)。

高傳濃、鍾劍峰合著，「20 世紀 70 年代以來國際移民對馬來西亞的影響」，東南亞縱橫 (2003 年 4 月)。

賴宗福，「國際勞動遷移之福利分析：三類移民理論模型之研究」，東吳經濟商學學報第 53 期 (2006 年 6 月)。

郭玉文，「馬來西亞『新經濟政策』的調整對馬來西亞族群經濟影響之研究」，淡江大學東南亞研究所碩士論文 (2004 年 1 月)。

### 英文資料

Abella, M.I.(2003). Complexity and Diversity of Asian Migration. *ILO Regional Tripartite Meeting on Challenges to Labour Migration Policy and Management in Asia, Bangkok, 30 June-2 July 2003.*

Abella, Manolo I. (1999). Protecting Temporary Migrant Workers: The Challenges for Modernising States in Asia. *Migration and the Recent Financial Crisis in Asia.* pp.57-72.

Abhayaratne, Anoma(2004). Poverty Reduction Strategies in Malaysia 1970-2000: Some Lessons. *Faculty of Economics and Administration Working Papers.* pp.1-25.

Ahmad, Shamsulbahriah Ku(1998). The Constant Flux, the Mobile Reserve and the Legal Dimensions of International Migration. *Migration in the Asia Pacific.* pp.141-157.

- Amnesty International Malaysia(2008). Malaysia RELA-migrants-refugees  
 ( [http://www.aimalaysia.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=313](http://www.aimalaysia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=313))
- Ananta, Aris and Chotib, Daksini K.N.W.(1999). The Economic and Social Effects of the Crisis in Indonesia. *Labour Migration and the Recent Financial Crisis in Asia*. pp.111-122.
- APMM(2003). Indonesia Research - Layout. *Asia Pacific Mission for Migrants*. pp.2-32.
- Asis, Maruja M.B.(2004). Borders, Globalization and Irregular Migration in Southeast Asia. *International migration in Southeast Asia*. pp.199-227.
- Cameron, Sally(2007). Country Profiles. *Trafficking and related labour exploitation in the ASEAN region*. *International Council on Social Welfare*. pp.1-274.
- Chin, Christine B.N.(1997). Walls of Silence and Late Twentieth Century Representations of the Foreign Female Domestic Worker: The Case of Filipina and Indonesian Female Servants in Malaysia. *International Migration Review*, Vol. 31, No. 2 .pp.353-385.
- Chin, Christine B.N.(2002). The 'Host' State and the 'Guest' Workers in Malaysia: Public Mangement of Migrant Labour in Times of Economic Prosperity and Crisis. *Migrant Workers in Pacific Asia*. pp.14-40.
- Chin, Christine B.N.(2008). 'Diversification' and 'Privatisation': Securing Insecurities in the Receiving Country of Malaysia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 9:4. pp.285-303.
- Debrah, Yaw A.(2002). Introduction:Migrant Workers in Pacific Asia. *Asia Pacific Business Rrview*, Vol.8, No.4. pp.1-18.
- Firdausy, Carunia Mulya(2004). Indonesia Labour Migration after the 1997-98 Asian Economic and Financial Crisis. *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia*. pp.139-154.
- Firdausy, Carunia Mulya(2005). Trends, Issues and Policies Towards International Labor Migration:An Indonesia Case Study. *Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat New York, 6-8 July 2005*. pp.1-20.
- Ford , Michele(2009). After Nunukan:The Regulation of Indonesia Migration to Malaysia. *Regulation of Indonesia Migration to Malaysia*. pp.228-247.

- Hector, Charles(2009). Levy, Air Fare,...cannot be deducted from Migrant Worker's wages..it is LAW  
( <http://charleshector.blogspot.com/2009/02/levy-air-farecannot-be-deducted-from.html> )
- Holst, Frederik(2007). ( Dis-)Connected History The Indonesia-Malaysia Relationship.Indonesia - The Presence of the Past. *A festschrift in honour of Ingrid Wessel*. pp.327-340.
- Hugo, Graeme John(1993). Indonesian Labor Migration to Malaysia: Trends and Policy Implications. *Asian Journal of Social Science, Volume 21, Number 1*. pp.36-70.
- Hugo, Graeme John(2002). Indonesia's Labor Looks Abroad. *Migration Policy Institute*. ( <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=594> )
- Hugo, Graeme John(2004). International Migration in Southeast Asia since World War II. *Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)*. pp.28-70.
- Hugo, Graeme John(2005). The New International Migration In Asia Challenges for Population Research. *Asian Population Studies, 2005,1 (1)*. pp.93-120.
- Hugo, Graeme John(2006). Women, Work and International Migration in Southeast Asia: Trends, Patterns and Policy. *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia*. pp.73-112.
- Hugo, Graeme(2007). Indonesia's Labor Looks Abroad.Migration Policy Institute.  
( <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=594> )
- Human Rights Watch(2004). Help Wanted:Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia.Vol.16,No.9(B).pp.1-91.
- ILO(2003). Labour Migration:Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin. *International Organization for Migration*. pp.1-184.
- ILO(2006). FACTS ON Labour Migration in Asia Fourteenth Asian Regional Meeting. *ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Thailand*  
( [http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/download/background/14arm\\_migration.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/download/background/14arm_migration.pdf) )
- Ismail, Fauzana Hj.(2007). Structural Change of The Agricultural Sector :Analysis Based on Input-Output Tables. *International Workshop on Agriculture Economic Analysis in Bangkok*. pp.1-14.

- Jomo K.S.(2004). The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia. *United Nations Research Institute for Social Development*. pp.1-23.
- Jones, Gavin W.(2008). Underlying Factors in International Labour Migration in Asia:Population,Employment and Productivity Trends. *Publications of the International Labour Office,Switzerland*. pp.1-40.
- Kanapathy, Vijayakumari(2004). International Migration and Labour Market Developments in Asia:Economic Recovery, the Labour Market and Migrant Workers in Malaysia. *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the International Labour Office (ILO)*. pp.373-410.
- Kanapathy , Vijayakumari(2001). International Migration and Labor Market Adjustments in Malaysia : The Role of Foreign Labor Management Policies. *Asian and Pacific Migration Journal, Vol.10, No.3-4*. pp.429-460.
- Kanapathy, Vijayakumari(2006a). International Migration and Labour Market Developments in Asia:Fine-Tuning the policy and Institutional Framework for Managing Cross-Border Labour Flows. *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the International Labour Office (ILO)*. pp.2-31.
- Kanapathy, Vijayakumari(2006b). Migrant Workers in Malaysia: An Overview. *Paper presented by Vijayakumari Kanapathy at the Workshop on an East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour, Kuala Lumpur*. pp.1-24.
- Kanapathy, Vijayakumari(2008a). Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience. *ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration Working Paper No.14*. pp.1-22.
- Kanapathy, Vijayakumari(2008b). Managing Cross-Border Labour Mobility in Malaysia:Two Decades of Policy Experiments. *Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: Implications for Business and Cooperation*. pp.1-30.
- Kassim, Azizah(1999). Labour Market Developments and Migration Movements and Policy in Malaysia. *Labour migration and the recent financial crisis in Asia*. pp.165-186.
- Kassim, Azizah(2001a). Integration of Foreign Workers and Illegal Employment in Malaysia. *International Migration in Asia:Trends and Policies.OECD*. pp.113-138.
- Kassim, Azizah(2001b). Malaysia. *Migration and the Labour Market in Asia.Recent*

- Trends and Policies. OECD. pp.231-255.*
- Kassim ,Azizah(2001c). Recent Trends in Migrayion Movements and Policies in Malaysia. *International Migration in Asia:Trends and Policies. OECD. pp.261-284.*
- Kassim, Azizah(2005). Cross-Border Movement of Foreign Workers in Malaysia:A Comparative Analysis. *Master Builders 3rd Quarter 2005. pp.78-91.*
- Kaur, Amarjit and Metcalfe, Ian(2006). Introduction. *Mobility, Labor Migration and Border Controls in Aisa. pp.23-51.pp.3-7.*
- Kaur, Amarjit(2004). Mobility, Labour Mobilisation and Border Controls: Indonesian Labour Migration to Malaysia Since 1990. *the 15th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia in Canberra. pp.1-23.*
- Kaur, Amarjit(2006a). Managing the Border: Regulation of International Labour Migration and State Policy Responses to Globe Governance in Southeast Asia. *Asian Studies Association of Australia Biennial Conference. pp.1-35.*
- Kaur, Amarjit(2006b). Order (and Disorder) at the Borders: Mobility, International Labor Migration and Border Controls in Southeast Asia.*Mobility, Labor Migration and Border Controls in Aisa. pp.23-51.*
- Kaur, Amarjit(2007a). Refugees and Refugee Policy in Malaysia. *UNEAC Asia Papers. No.18 2007. pp.77-90.*
- Kaur, Amarjit(2007b). International Labour Migration in Southeast Asia: Governance of Migration and Women Domestic Workers. *Intersections: Gender, History and Culture in the Asian Context. (<http://intersections.anu.edu.au/issue15/kaur.htm> )*
- Kurus, Bilson(2004). Regional migration workers flows : Outlook for Malaysia International migration in Southeast Asia. pp.331-351.
- Lim, Imran and Nesadurai, Helen(1997). Managing the Malaysian industrial economy. *Published 1997 by Nomura Research Institute, Institute of Southeast Asian Studies in Tokyo, Japan, Singapore. pp.185-215.*
- Manning, Chris(1998a). Economic Growth and Labour Market Dynamics. *Indonesian Labour in Transition. pp.45-84.*
- Manning, Chris(1998b). Segmented Labour Markets and Regional Integration : Change and Continuity. *Indonesian Labour in Transition. pp.137-171.*
- Mantra, Ida Bagoes(1998). Indonesian Labour Mobility to Malaysia. *the National*



- Workshop on International Migration*. pp.1-19.
- Nah, Alice M. and Bunnell, Tim (2005). Ripples of Hope: Acehese Refugees in Post-Tsunami Malaysia. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 26(2). pp.249-256.
- Nasution, M. Arif. (1998). International Migration in Southeast Asia: a Case Study of Indonesian Workers in the Malaysian Peninsular. *Published by: Population Studies Center Gadjah Mada University*. pp.159-168.
- Ramasamy, P. (2004). International Migration and Conflict: Foreign Labour in Malaysia. *International migration in Southeast Asia*. pp.273-295.
- Suahasil Nazara (2001). Recent Trends in Labour Migration Movements and Policies in Indonesia. *International Migration in Asia: Trends and Policies. OECD*. pp.221-229.
- Sukamdi, Elan Satriawan and Abdul Haris (2004). Impact of Remittances on the Indonesian Economy. *International migration in Southeast Asia*. pp.137-165.
- Tey Nai Peng (1997). UNESCO-MOST Asia Pacific Migration Research Network (APMRN) Issues Paper From Malaysia. *Asia Pacific Migration Research Network Working Papers Series Working Paper No.1 Migration Issues in the Asia Pacific*. pp.99-123.
- Tsai, Pan-Long and Tsay, Ching-Lung (2004). Foreign direct investment and international labour migration in economic development : Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand. *International migration in Southeast Asia*. pp.94-136.
- UNDP (2005). Malaysia Achieving the Millennium Development Goals Successes and Challenges. *the United Nations Country Team, Malaysia*. pp.1-32.
- Wee, Victor (2003). Vision 2020 and Enhancing Competitiveness Prime Leadership and Management Course (JUSA) Series 28 NO. 2/2003  
( [http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/675\\_Vision%202020%20and%20Enhancing%20its%20competitiveness.pdf](http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/675_Vision%202020%20and%20Enhancing%20its%20competitiveness.pdf) )
- Wickramasekera, Piyasiri (2001). Labour Migration in Asia : Issues and Challenges. *International Migration in Asia: Trends and Policies. OECD*. pp.35-62.
- Wickramasekera, Piyasiri (2002). Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization. *ILO-International Migration Paper*. pp.1-53.
- Wong, Diana (2004). The Recruitment of Foreign Labour in Malaysia: From

Migration System to Guest Worker Regime. *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia*. pp.213-227.

Yasushi Iguchi(2001). Migration Policies in East and South-East Asia in the 21st Century. *International Migration in Asia:Trends and Policies* . OECD. pp.21-34.

Yong, Aster(2006). Foreign Labour Employment Policy and Change in Australia, Singapore and Malaysia. *Journal of Business Systems, Governance and Ethics Vol. No1*. pp.25-35

Zamir, Zahid(2007). Why Malaysia Needs Migrant Workers. City University of New York and is a Research fellow of IERF. (<http://www.sonarbangladesh.com/article.php?ID=139>)

## 官方文件

第一馬來西亞計畫書 First Malaysia Plan 1966-1970  
( [http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/038\\_1st%20Malaysia%20Plan.pdf](http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/038_1st%20Malaysia%20Plan.pdf) )

第二馬來西亞計畫書 Second Malaysia Plan 1971-1975  
( [http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/041\\_2nd%20Malaysia%20Plan.pdf](http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/041_2nd%20Malaysia%20Plan.pdf) )

第七馬來西亞計畫書 Seventh Malaysia Plan 1996-2000  
( [http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/279\\_buku%20rm%20ke%207%20-%20chapter%204.pdf](http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/279_buku%20rm%20ke%207%20-%20chapter%204.pdf) )

第八馬來西亞計畫書 Eighth Malaysia Plan 2001-2005  
( [http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/280\\_8th%20Malaysia%20Plan.pdf](http://www.digitalibrary.my/dmdocuments/malaysiakini/280_8th%20Malaysia%20Plan.pdf) )

第九大馬計畫中程檢討報告 Mid-Term Review Ninth Malaysia Plan 2006-2010  
( <http://www.epu.gov.my/html/themes/epu/html/mtr-rm9/english/overview.pdf> )

## 網站

馬來西亞內政部官方網站 ( <http://www.pmo.gov.my/> )

馬來西亞政府組織網 (<http://www.malaysia.gov.my/EN/Pages/default.aspx>)

馬來西亞內政部經濟計劃署 (<http://www.epu.gov.my/home>)

馬來西亞移民署 (<http://www.imi.gov.my/>)

國際勞工組織 (<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>)

## 新聞網頁

馬來西亞計劃驅逐上百萬非法勞工 (2004 年 7 月 13 日)。BBC 中文網，  
([http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_3880000/newsid\\_3889700/3889725.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3880000/newsid_3889700/3889725.stm))。

馬來西亞嚴刑打擊非法移民 (2001 年 12 月 10 日)。BBC 中文網，  
([http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_1700000/newsid\\_1701900/1701944.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1700000/newsid_1701900/1701944.stm))。

獲特赦大馬非法外勞起程返國 (2004 年 10 月 29 日)。BBC 中文網，  
([http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_3960000/newsid\\_3965000/3965009.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3960000/newsid_3965000/3965009.stm))。

馬來西亞可能延長非法勞工離境限制 (2004 年 11 月 7 日)。BBC 新聞網，  
([http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_3990000/newsid\\_3990600/3990689.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3990000/newsid_3990600/3990689.stm))。

特寫：馬來西亞收緊移民法 (2002 年 6 月 19 日)。BBC 新聞網，  
([http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_2050000/newsid\\_2054500/2054525.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_2050000/newsid_2054500/2054525.stm))。

馬來西亞外勞禁令 180 度大轉彎 (2005 年 5 月 26 日)。BBC 新聞網，  
([http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_4580000/newsid\\_4581600/4581605.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4580000/newsid_4581600/4581605.stm))。

馬來西亞明年初掃蕩非法外勞 (2008 年 12 月 29 日)。南洋商報，  
([http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gx.xinhuanet.com/dm/2008-12/29/content\\_15304435.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gx.xinhuanet.com/dm/2008-12/29/content_15304435.htm))。

大馬外勞泛濫情況亟待改善 (2007 年 11 月 5 日)。南洋商報，  
([http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB009&category\\_id=CAT1814&report\\_id=140595](http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1814&report_id=140595))。

馬來西亞擬制定外勞人數（2007年10月11日）。星洲日報，  
（[http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB009&category\\_id=CAT1916&report\\_id=139137](http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1916&report_id=139137)）。

大馬解決人才荒，下猛藥（1996年1月4日）。經濟日報，11版。

馬來西亞驅逐非法勞工，海嘯受災國雪上加霜（2005年2月3日）。亞洲時報，  
（<http://www.epochtimes.com/b5/5/2/3/n803031.htm>）。

大馬投資環境亮警訊（1996年9月28日）。經濟日報，10版。

大馬開放引進外勞，勞力不足窘況可望紓解（1995年3月13日）。經濟日報，  
10版。

馬來西亞嚴查，外勞心慌（2007年12月27日）。聯合報，C3版。

大馬擬鞭笞落網非法外勞（1994年2月28日）。經濟日報，6版。

亞太走廊，大馬鼓勵資本密集產業（1996年1月1日）。經濟日報，11版。

馬國禁止引進外勞（1994年1月1日）。經濟日報，6版。

勞力密集工業大馬贊同外移（2000年12月6日）。經濟日報，9版。

泰國大馬也有外勞問題（1996年4月27日）。聯合報，38版。

馬來西亞恢復遣返印尼非法移民，印尼副總統哈比比到訪，稱將合作解決非法移  
民問題（1998年3月29日）。聯合報，10版。

馬來西亞政府抑制外勞（2005年11月22日）。聯合晚報，2版。

非法外勞，馬國鞭刑伺候，雇主屢次觸法，也要受同樣懲罰（1996年10月16  
日）。民生報，24版。

大馬遣送421名印尼非法勞工（2002年2月9日）。歐洲日報，19版。

禁用外勞 馬國趕10萬印尼工回家（2009年2月5日）。聯合報，AA2版。

人資部：我國太依賴外力，5員工就有1外勞（2008年10月21日）。光明日報，  
（<http://www.guangming.com.my/node/36135>）。

削減外勞能解決大馬的失業問題嗎？（2008年10月30日）。星洲日報，  
（<http://big5.huaxia.com/xw/gjrd/2008/10/1205265.html>）。

## 附錄 A：馬來西亞外籍勞工政策發展沿革

時間	政策	政策內容與成效
1984年5月	與印尼簽訂棉蘭協議	<ul style="list-style-type: none"> <li>*透過國於國的邊境合作機制解決非法勞工問題</li> <li>*菲律賓、泰國、孟加拉也運用相同模式合作</li> </ul> 無法制止非法勞工進入馬來西亞，雇主依舊使用非法勞工
1986年	備忘錄須知	*透過引進菲律賓、泰國、孟加拉的勞工，減少印尼籍勞工的使用量
1989-1991年	印尼籍勞工合法化計畫	<ul style="list-style-type: none"> <li>*消除非法農園印尼勞工</li> <li>*保障本地勞工就業權</li> </ul> 只有 1/3 的農園勞工落實登記動作
1990年1月	凍結印尼籍勞工的雇用	*目的在加速印尼籍非法勞工登記合法化的速度
1991年10月	外籍勞工招募綜合策略	<ul style="list-style-type: none"> <li>*減少特定農園、建築業、製造業、工業服務業缺勞問題與非法印尼籍勞工雇用問題</li> <li>*勞工進口做到全面合法化</li> <li>*保障本勞權益</li> </ul>
1992年	加稅增加雇用成本	<ul style="list-style-type: none"> <li>*增加雇主每年引進勞工的收費以減低對外籍勞工的依賴</li> <li>*保障本勞的受雇機會</li> </ul> 大公司行號依照規定繳交稅款，小公司與私營業者傾向逃漏稅款
1992年	外籍勞工合法化計畫	<ul style="list-style-type: none"> <li>*外籍勞工合法化</li> <li>*施行時間：1992年1月到1994年8月共 48 萬 3,784 名非法外籍勞工經由登記成為合法外籍勞工</li> </ul>
1991年11月-1992年6月	特赦非法外籍勞工	*透過免除懲罰，期望印尼籍非法勞工自行返國
1991年12月	清除行動 I	*透過邊境查緝機制，減少印尼籍非法勞工偷渡情形
1992年1月	清除行動 II	*透過國境內的搜捕行動，減少逾期居留的印尼籍非法勞工

1993年4月	禁用合法印尼籍勞工	*減少非法偷渡與非法雇用 偷渡與非法雇用請況依舊，缺勞雇主呼籲解除禁令
1993年6月	解除技術型外籍勞工的禁令	*申請更易通過
1994年1月	重新啟動使用禁令	*減少非法雇用與偷渡 非法情形依舊
1994年6月	解除製造業外籍勞工申請禁令	*解決缺勞問題
1994年10月	單一仲介機制	*由馬來西亞政府統整移入方式的資源，減少非法仲介的介入
1995年10月	所有的申請活動都經由特別小組進行	*減少仲介的介入
1996年	外籍勞工合法化計畫	*1996年六月到同年12月 有554,941非法外籍勞工登記為合法勞工，特赦期延長到1997年2月1日新移民法實行的前一天，約有120萬非法外籍勞工自行離境
1996年10月-1996年12月	特赦非法外籍勞工	*配合清除行動I與清除行動II，同樣免除懲罰，鼓勵印尼籍非法勞工自行返國
1996年7月	禁用合法印尼籍勞工	*目的在控制印尼籍勞工的人數
1997年1月	修訂移民法	*1996年10月提案，1997年1月修訂，1997年2月1日公告 減少非法勞工的雇用與偷渡問題
1997年3月	解散特別小組	*加速工作許可證的發放 功效不如預期的好
1997年	沙巴施行外籍勞工合法化計畫	約25萬名非法外籍勞工完成合法登記
1997年8月	1997年7月金融風暴後，禁止所有的外籍勞工申請	*目的在保護本地勞工的經濟與工作權 *為了促進經濟復甦 金融風暴對移出勞工的宗主國印尼影響不大，全面禁止引進外籍勞工的政策在施行一個月後，對家庭幫傭業解禁，1998年10月，申請禁令解除。

1998年1月	禁止引進新的製造業、 建築業與服務業的外籍 勞工	*運用增加稅受的方式減少外籍勞工的使用量 *使用外籍勞工的業者需要額外被徵收國家退休基金， 目的在減低雇主使用外籍勞工的興趣 *減少大量的國際匯兌
1998年2月	自願役警察加入	*尚為輔助角色，支援非法移民的搜捕
1998年	沙勞越開始施行外籍勞工 合法化計畫	*目的在去除非法外籍勞工
1998年7月	解除服務業外籍勞工申 請禁令	
1998年10 月	全面解除外籍勞工申請 禁令	*減輕雇主缺勞問題
1998年10 月	大量核發新工作證	*核發 12 萬張新工作證，減緩缺勞壓力
1999年	減少每年的稅賦	*減輕雇主的經濟壓力
1999年11 月	大量核發新工作證	*核發 22 萬張新工作證，減緩缺勞壓力
2000年12 月	遣返印尼籍非法勞工	*遣返 6 萬 6,000 名印尼籍非法勞工
2001年	縮短雇用年限	*外籍基礎勞工雇用年限由 6 年縮短為 5 年
2001年1月	遣返印尼籍非法勞工	*遣返 12 萬名印尼籍非法勞工
2001年10 月	大規模減少發放短期勞 工的工作證	*為了減少外籍勞工人數 雇主與工會強力批評該政策
2001年11 月	施行定期遣返計畫	*每個月遣返 1 萬名印尼籍非法勞工
2002年2月	重新檢視外籍勞工政策	*管制外籍勞工引進的數量 *建立更清晰且有系統的外籍勞工招募機 制 鼓勵雇主培訓勞工，印尼外籍勞工的禁令在 2003年1月解除
2002年3月 -2002年7 月	特赦非法外籍勞工	*估計有 57 萬名的非法外籍勞工自行離開 馬來西亞
2002年3月 -2002年6	禁用合法外籍勞工	

月		
2002年7月	開放引進尼泊爾與巴基斯坦勞工	
2002年8月	開放印尼與菲律賓勞工的引進	
2002年8月	施行新修定移民法	*同時處罰非法外籍勞工、雇主、藏匿者額外加上鞭刑的嚇阻，成功的減少國家內的非法外籍勞工
2004年7月	擴編自願役警察	*預計擴編至40萬人
2004年10月 -2005年2月	特赦非法外籍勞工	*40萬名外籍非法勞工自行返國
2005年	擴張自願役警察權限	*跳脫輔助警力的角色
2005年	新發合法外籍勞工智慧卡	





## 附錄 B：馬來西亞非法外籍勞工人數整理

時間/類別	不分國籍		印尼籍	資料來源	出處
	合法加非法	非法人數	非法人數		
1970 年代			20-30 萬	無說明	Graeme Hugo (1993 : 42)
1980 年代早期(a)	50 萬			無說明	Amarjit Kaur (2007 : 80-81)
1980 年代早期(b)	50 萬			無說明	Vijayakumari Kanapathy (2008b : 1)
1981 年		70 萬		馬來西亞服務業公會	Graeme Hugo(1993)
1983 年			30-60 萬	無說明	Christine B.N. Chin (1997 : 360)
1984 年(a)		20-30 萬		馬來西亞服務業公會	Graeme Hugo(1993)
1984 年(b)		50 萬		無說明	Pan-Long Tsai and Ching-Lung Tsay (2004 : 123)
1990 年代中期	200 萬			無說明	Vijayakumari Kanapathy (2008a : 1-2, 7)
1992 年		80 萬		馬來西亞服務業公會	Graeme Hugo(1993)
1993 年		37 萬 2, 268	30 萬 9, 905 人	馬來西亞移民署	M.Arif Nasution (1998 : 162)
1994 年 1 月		18-20 萬		馬來西亞官方數據	經濟日報：馬國禁止引進外勞
1994 年 2 月		10 萬		馬來西亞內政部	經濟日報：大馬擬鞭笞落網非法外勞
1996 年(a)		80 萬		無說明	Piyasiri Wickramasekera(2002)
1996 年(b)		80 萬	47 萬 5200	無說明	Christine B.N. Chin (2002 : 20-21)
1996 年 1 月(a)		100-150 萬		無說明	經濟日報：大馬解決人才荒，下猛藥
1996 年 1 月(b)	120 萬			無說明	經濟日報：亞太走廊，大馬鼓勵資本密集產業
1996 年 4 月	100 萬以上			無說明	聯合報：泰國大馬也有外勞問題
1996 年 9 月	150 萬			無說明	經濟日報：大馬投資環境亮警訊

時間/類別	不分國籍		印尼籍	資料來源	出處
	合法加非法	非法人數	非法人數		
1996年9月		100萬		無說明	民生報：非法外勞，馬國鞭刑伺候，雇主屢次觸法，也要受同樣懲罰
1997年(a)	200萬	80-100萬		無說明	Christine B.N. Chin (2002:20-21)
1997年(b)		100萬		無說明	高傳濃與鍾劍峰(2003)
1997年底(a)		150萬		無說明	Aris Ananta and Daksini K.N.W Chotib(1999)
1997年底(b)		60萬		無說明	Manolo I. Abella(1999)
1997年底(c)	200萬以上	100-120萬	47萬2,500	無說明	Christine B.N. Chin(2002:24)
1998年(a)		150萬		無說明	Zahid Zamir (2007)
1998年(b)		24萬4,730		無說明	Piyasiri Wickramasekera (2001:57)
1998年(c)			100萬	無說明	Carunia Mulya Firdausy (2004:139)
1998年1月		100萬		無說明	Amarjit Kaur (1999:170)
1998年3月	120萬	80萬		無說明	聯合報：馬來西亞恢復遣返印尼非法移民，印尼副總統哈比比到訪，稱將合作解決非法移民問題
1999年		40萬		無說明	Yasushi Iguchi (2001:26)
2000年(a)		40萬		無說明	Aris Ananta and Daksini K.N.W Chotib(1999)
2000年(b)			100萬	印尼人力資源與移民部	Carunia Mulya Firdausy (2005:7)
2000年12月		100萬		馬來西亞官方數據	經濟日報：勞力密集工業大馬贊同外移
2001年12月			50萬	馬來西亞官方數據	BBC 中文網：馬來西亞嚴刑打擊非法移民

時間/類別	不分國籍		印尼籍	資料來源	出處
	合法加非法	非法人數	非法人數		
2002年(a)	200萬	125萬		馬來西亞經濟研究所	高傳濃與鍾劍峰(2003)
2002年(b)	200萬		100萬以上	印尼官方估計	Human Rights Watch (2004:10)
2002年(c)	200萬	130萬		無說明	P. Ramasamy (2004:273-274)
2002年(d)		120萬		無說明	Alice M. Nah and Tim Bunnell (2004:249)
2002年(e)			40萬	無說明	Michele Ford (2009:230)
2002年(f)	250萬	70萬		無說明	Vijayakumari Kanapathy (2006b:2)
2002年初		60-100萬		無說明	廖小健 當代亞太(2002)
2002年2月			90萬	無說明	歐洲日報：大馬遣送421名印尼非法勞工
2002年8月		200萬		無說明	Bilson Kurus. (2004:334)
2004年7月	250萬	125萬		馬來西亞官方數據	BBC中文網：馬來西亞計劃驅逐上百萬非法勞工
2004年11月	300萬	150萬		馬來西亞官方數據	BBC中文網：獲特赦大馬非法外勞起程返國
2004年底			100萬	無說明	21世紀經濟報道：移民問題的全球化
2005年		80-120萬		無說明	Vijayakumari Kanapathy (2006a:13-14)
2005年2月		200萬		無說明	亞洲時報：馬來西亞驅逐非法勞工，海嘯受災國雪上加霜
2005年11月	200萬	100萬		無說明	聯合晚報：馬來西亞政府抑制外勞
2006年		80-100萬		無說明	Amarjit Kaur (2007:81)
2007年	260-280萬			無說明	Amarjit Kaur (2007:81)
2007年12月	300萬			無說明	聯合報：馬來西亞嚴查，外勞心慌
2008年10月	210萬			無說明	星洲日報：削減外勞能解決大馬的失業問題嗎？

# 附錄 C：移民法 1959/1963 (Immigration Act 1959/63) 修訂後內容

※此為 2006 年 1 月 1 日修訂版本，共分為七大部分，筆者節錄與本研究相關的條例。

## 第一部分

針對移民法內容的名詞定義作解釋，其中：

- 偷渡者 (stowaway)：未經授權或持有合法文件搭乘船隻、陸上運輸工具或航空運輸工具進入馬來西亞者。

## 第二部分

針對移出與移入行為作規定，其中：

- 第 5 條規定，主管機關可規定移入方式與地點，除非發生意外事故或其他不可抗之理由，不得未經許可進入馬來西亞，違反此原則者，視為違反規定。
- 第 6 條規定，除非擁有合法的許可文件，非馬來西亞國民的外籍人士不得進入馬來西亞，違規者可處最高 10,000 馬幣的罰鍰，或合併處以 5 年以下的有期徒刑，可額外加處 6 下以下的鞭刑。經查證無違反此規定者，得立即釋放。

## 第三部分

針對許可證 (Permits) 的部份作規定，其中：

- 第 10 條規定，非馬來西亞公民可憑借合法許可證向主管單位申請進入馬來西亞，許可證經主管機關核定有效，申請者得居留至許可證期效屆滿日為止，申請者的許可證若遭主管機關質疑，主管單位得暫時中止許可證的功能，申請者得於 30 天內提出裁定申請，經裁定後的判決為最終判決，申請者不得上訴。
- 第 15 條規定，若申請許可證遭到撤銷，申請者得提出其他核可文件申請居留，無法提出者則不得居留，違規停留或移入者，經定罪後得處最低 10,000 馬幣的罰鍰，或並處 5 年以下有期徒刑。

## 第四部分

針對入境途徑的控管，針對海運與空運移入途徑提出想關規定，防堵非法行為，其中：

- 第 16 與 17 條規定，船艦應懸掛證明旗幟，無合法文件者視為違法，必須立即離境。
- 第 18 條規定，飛機抵達馬來西亞須持有合法文件，為持有者視為違法，須

立即離境。

- 第 20 到 24 條規定，船艦持有合法文件進入後，須向主管機關提出船員合法身分的證明文件，若經查獲船隻藏有違法移入者，且船隻持有者無法提出合理之理由，主管機關得要求撤換船東或持有者，飛機的管制原則比照船艦，船隻與飛機的管理者明知有非法移入者的存在卻未告知，每發現 1 名非法移入者，船隻與飛機持有者將被處 1,000 馬幣的罰鍰。

## 第五部份

針對移入者受遣返的事由作規定，其中：

- 第 31 條規定，若某人違法進入馬來西亞，經入境主管機關查獲，得限制該人進入，並且扣押至遣返其宗主國或移出地為止。
- 第 32 條規定，移入者若違反第 5 條與第 6 條的規定，馬來西亞得遣返違規者。
- 第 35 條規定，被拘捕者若對執法人員的判定有異議，得再等待遣返的 30 天內上訴，經查證違法行為並非屬實，可取消遣返的命令。
- 第 36 條規定，違法進入馬來西亞者經裁定屬實者，除了接受遣返外，還須負以下的罰責，主管機關可處最高 10,000 的罰鍰，或併罰 5 年以下的有期徒刑，依情況，若違規者為累犯者，可加處最多 6 下的鞭刑。

## 第六部份

雜項，其中：

- 第 38 條規定，執法人員須依照本法規執行公務，或按照上級單位的命令完成公務，若不依照該原則完成公務則視為無效的執法動作，執法人員只是執行法規的公僕。
- 第 39 條規定，執法人員依本法賦予的權力，有權執行逮捕、拘留、遣返等動作。
  - 第 39 條 A 款 (1) 規定，執法者得在以下情形盤查移入者，包括：
    - ◇ 移入者入境馬來西亞時。
    - ◇ 移入者申請通行證、許可證或相關文件時。
    - ◇ 移入者持非法的通行證、許可證或相關文件時。
    - ◇ 懷疑移入者的身分非法時。
    - ◇ 執法者認為出於必要，要求移入者出示合法文件或健康證明時。
  - 第 39 條 A 款 (2) 規定，於 A 款 (1) 規定的情形下，入無法提出相關證明或回答盤查內容者，則視為違法。
  - 第 39 條 A 款 (3) 規定，在 A 款 (1) 規定的情形下接受盤查的任何對話或記錄都視為呈堂證供，具有法律效益。
- 第 40 條規定，基於本法規賦予的權力，執法者有權傳喚證人，要求證人配合調查、作證或提供相關證明文件，若不配合者視同違法。

- 第 42 條規定，非馬來西亞籍的船員若要離開船隻必須持有合法許可文件，若未持有，船東或船隻持有單位須向執法單位通報。
- 第 43 條規定，若船東或持有者協助移入者非法進入馬來西亞，經查獲且定罪後，每發現一名違法者，得對船東或持有者處 1,000 到 5,000 馬幣的罰鍰。
- 第 51 條規定，各及警務人員與海關人員得在無搜索令及無其他警力資源的情形下進入及搜索可疑住所，或攔截任何可疑交通工具，執法者可在無拘捕令的情形下逮捕可疑人士，此外搜查女性移入者得由女性執法者動作。
- 第 55 條規定，凡違反以下規定運送 1 人及以上的移入者到馬來西亞，就得依法受到懲罰。
  - 第 55 條 A 款針對協助進行非法移入者所制定的罰責。
    - 第 55 條 A 款(1)規定，任何人，運用車輛、船隻或飛機直接或間接的參與或協助非法移入行為者，得處 10,000-50,000 馬幣罰鍰及 2-5 年的有期徒刑，可併罰最多 6 下的鞭刑。
    - 第 55 條 A 款(2)規定，違反(1)規定，協助者為組織團體者，針對該組織，得處 30,000-100,000 馬幣罰鍰。
    - 第 55 條 A 款(3)規定，違反(1)規定，為組織團體的董事、經理、秘書或類似職務者，得處 30,000-100,000 馬幣罰鍰及 2-10 年的有期徒刑，可併罰最多 6 下的鞭刑。
    - 第 55 條 A 款(4)規定，違反(1)規定，非組織團體者，但為共犯結構者，得處 30,000-100,000 馬幣罰鍰及 2-10 年的有期徒刑，可併罰最多 6 下的鞭刑。
  - 第 55 條 B 款針對雇用非法移入者所制定的罰責。
    - 第 55 條 B 款(1)規定，凡雇用 1 人，該人非持有合法入境許可者，得處 10,000-50,000 馬幣罰鍰或 1 年的有期徒刑。
    - 第 55 條 B 款(2)規定，雇用合法入境許可逾期或失效的勞工，視同違反(1)規定。
    - 第 55 條 B 款(3)規定，違反(1)規定，雇用人數達 5 人以上，得處 10,000-50,000 馬幣罰鍰及半年到 5 年的有期徒刑，可併罰最多 6 下的鞭刑。
    - 第 55 條 B 款(4)規定，經查獲違法雇用之雇主，在提出未違法雇用證明前，都先視為違法雇用者。
    - 第 55 條 B 款(5)規定，為組織團體的董事、經理、秘書或類似職務者，違反(1)或(3)規定者，根據(1)或(3)處以罰責。
  - 第 55 條 D 款針對製作、偽造與變造許可證、通行證或相類似及相關移入文件者，經定罪，得處 30,000-100,000 馬幣罰鍰及 5-10 年的有期徒刑，再併罰最多 6 下的鞭刑。
  - 第 55 條 E 款針對提供非法移入者進入或居留場所者，經定罪，可處 5,000-30,000 馬幣的罰鍰，或 1 年以下有期徒刑，再犯者，可處

10,000-60,000 馬幣的罰鍰，或 2 年以下有期徒刑，所謂的場所包括，任何陸上或海上建築物、交通工具或任何建築形式的動產或不動產。

- 第 56 條規定，任何人明知或有合理的理由懷疑有違法移入行為，但主動或被動的妨礙或抗拒執法人員執行勤務者視為違法，可處 10,000 以下馬幣罰鍰或最高 5 年的有期徒刑，故意提供執法人員錯誤的情報者可處 10,000-50,000 馬幣的罰鍰，因該動作而受到包庇的非法移入者超過 5 人者，加處半年到 5 年不等的有期徒刑，與最多 6 下的鞭刑。
- 第 57 條規定，任何人違反本法行為，但無罰責可適用者，得處 10,000 以下馬幣的罰鍰，可選擇併處 1-5 年的有期徒刑。

### 第七部份

針對東馬地區的特別規定，東馬地區指沙巴與砂勞越，在不違反第一到六部份的情況下，且馬來西亞法律權限位階高於東馬之下執行。



## 附錄 D：馬來西亞外籍工作者之工作證類別

工作證類別	技術類型	居留期限		行業	備註
臨時就業參訪通行證 (Visit Pass-Temporary Employment)	非技術 低技術	1 年， 農園得延伸到 5 年， 製造與服務業得 延伸到 3 年。	2000 年都改為 3 年，得延伸 1 年兩 次	製造業 農園業 建築業 服務業 幫傭業	<p>可僱用印尼籍勞工的行業包括：</p> <p>*製造業： 出口為導向的製造業(產品出口需超過 50%)。 非出口導向製造業，包括林業、家具業、橡膠業、塑膠業、食品加工業、建材業、鋼鐵及其他礦業、陶業、紡織業、鞋業、建築業、製造相關行業、砂石與瀝青業，非出口導向的製造業每年總銷售額要有 200 萬馬幣(約 2000 萬台幣)才可申請外籍勞工。</p> <p>*農園：經濟作物業、食用作物業、花卉業、畜牧業、水產養殖業。</p> <p>*服務業：餐廳服務人員(一般員工、飯店清潔人員、洗碗工與廚師)與清潔工(公司須檢附正式的營業文建、不可從事汽車及巴士清潔工作、加油站的清潔與保養的工作)</p> <p>*幫傭業</p>



專業參訪通行證 (Visit Pass-Professional Employment)	專業人才	3 個月-1 年	不限制	*各類技術專業人員 *藝術家、職業選手、專業義工，3 個月 *伊斯蘭流亡者、傳教士、阿拉伯或古蘭 經教師，6 個月 *非回教類型的教師，1 年
就業通行證 (Employment Pass)	技術人才	2-5 年	不限制	適用對象： *製造業為主 *月收入超過 3,000 馬幣 *馬來西亞國民之外國配偶

資料來源：Elizabeth Ruippert(1999：9)；馬來西亞移民署

