

# 马来西亚印度人的处境<sup>\*</sup>

## ——兼谈马来西亚的不平等民族政策

罗圣荣

2007年11月25日,马来西亚印度人在“兴都权益行动委员会”<sup>①</sup>的号召下,在首都吉隆坡发起了三万多人参与的群众运动。<sup>②</sup>虽然“兴都权益行动委员会”将其斗争诉诸于150年前受英国殖民政府奴役和剥削的历史,寻求英国政府给予巨额的经济补偿,但却把矛头直指当下马来西亚政府及其长期推行的不平等政策。这种做法一方面是想把问题国际化,另一方面则是想施压于执政四年的阿都拉政府,以期引起对马来西亚印度人所处困境的关注。

### 一、概况

马来西亚是东南亚地区印度人最多的国家,印度人也是马来西亚的第三大民族,其人数仅次于马来人和华人,约为180.7万,约占全国总人口的7.6%。<sup>③</sup>马来西亚印度人并非单一的族裔集团,“印度人”这个称呼是独立后马来西亚政府出于政治目的和行政管理的需要,对早先来自印度次大陆的各个民族的总称。在马来西亚独立前,由于语言、宗教和民族的不同,印度人内部的纠纷时有发生。但独立后为了维护共同利益,来自印度次大陆的各个民族逐渐建立起对“马来西亚印度人”这个新的民族的认同感。

独立后的马来西亚在很长一段时间内,延续了独立前的社会格局。华人在经济上依然保持其他民族无可比拟的优势地位;马来人则通过宪法赋予的特权在政治上占据不可撼动的领导地位,经济地位也在1969年后通过一系列马来人优先的新经济政策而大大得到改善;受制于一贯以马来化为主导的同化政策,马来西亚印度人的政治和经济地位无法同其他两大民族相提并论,而且这种弱势地位延至印度人的社会生活领域。总体上而言,马来西亚印度人在政治、经济领域和社会生活中似乎有被日益边缘化的嫌疑。<sup>④</sup>

### 二、政治地位

自独立以来,马来西亚印度人的政治影响力日渐衰微。作为马来西亚印度人的政治代言人印度人国大党(MIC)成立于1946年,但该党从一开始就缺乏广泛的群众基础,因为它只代表了马来西亚印度人上层社会的利益,特别是切蒂亚人(Chettyars,意即放债人)的利益,所以始终没有获得

\* 本文系2007年度国家社会科学基金项目“东南亚民族史”(07BSS0009)的阶段性研究成果。

① “兴都权益行动委员会”(Hindu Rights Action Force,简称Hindraf)由30个马来西亚印度人非政府组织组成,其宗旨是捍卫马来西亚印度人的权益,保护其传统文化免遭侵蚀。

② [马来]卡比兰(K. Kabilan):《兴都权益大集会的真正英雄:三万名争权益不畏惧的群众》,载大马新闻网(<http://www.malaysiakini.com/news/75323>)。

③ 《马来西亚2004年调查报告》的统计数据。转引自古小松主编:《东南亚民族》,广西民族出版社,2006年,第17页。

④ 潘永强:《不平等多元的悲剧结构》,载《视角》,2007年第12期。

占马来西亚印度人大多数的园丘工人的支持；该党内部错综复杂的派系斗争也严重削弱了它在马来西亚政治上的影响力。<sup>①</sup> 因此，在起草 1957 年的独立宪法和为独立进行谈判的努力中，印度人国大党扮演的几乎是无足轻重的角色。独立后，印度人国大党虽然一直标榜自己是马来西亚印度人利益的维护者，但实际上往往力不从心、事与愿违。在维护马来西亚印度人的利益上，印度人国大党的呼声显然有点苍白无力。例如，按照马来西亚国籍法的规定，在独立前最后 12 年连续在马来西亚居住 8 年以上并能使用马来语者才能被给予马来西亚国籍，其结果是有近 15 万印度人不能获得马来西亚国籍。而没有国籍就意味着不能获得公民权，不能享有平等的权利。1968 年 8 月马来西亚通过《就业登记法》，规定非公民不能领取工作许可证，这对大批没有公民资格而又长期呆在园丘里的印度人来说，无疑是沉重的打击。即便是获得公民资格的印度人，其政治待遇也比马来人要低。没有取得公民权的马来西亚印度人在 20 世纪 80 年代普多达 20 多万。<sup>②</sup> 作为执政党之一的印度人国大党虽多次与马来西亚政府谈判，但毫无结果，其影响力还不如印度人的工会。<sup>③</sup> 政治边缘化的结果是，在 1969 年之后的马来西亚内阁席位上，原本还占据 2 席的印度人国大党在此后不到几年的时间里只剩下象征性的 1 席了。例如，在 1964 年 6 月组阁的含正、副总理在内的 22 位部会首长中，印度人占 2 席，即工程、邮务与电讯部部长以及劳工部部长；在 1973 年 4 月组阁的 26 位部会首长中，印度人亦有 2 席，这次他们担任国家团结部部长和劳工与人力资源部部长；而在 1975 年 8 月 6 日组阁的 23 位部会首长中，印度人仅剩下 1 位通讯部部长；从 1975 年开始，尽管内阁不断扩充其部会数量，但印度人仅获得 1 席部长席位，且仅能担任工程部部长（1984 年、1997 年、2008 年）、通讯部部长（1975 年）或能源部部长（1992 年）；在 2004 年规模空前，含正、副总理在内的 34 个部会首长的“超级内阁”中，印度人仍然只取得工程部部长 1 席。<sup>④</sup>

### 三、经济地位

与马来人和华人相比，印度人在马来西亚经济领域的前景最为暗淡。自新经济政策实行以来，以民族区分为依据的各种扶持落后群体的计划很少惠及非马来人，对印度人的冲击最大。几乎在马来西亚政府公布的所有数据中，印度人都落后于这个国家的发展步伐。几乎 50% 的印度人居住在偏僻的园丘，还有为数众多的印度人在城市的边缘勉强维持生计。<sup>⑤</sup> 根据 2005 年的统计数据，20.1% 的印度人从事种植业、机械操作和装备工作，另有 16.3% 的印度人从事没有任何技能要求的“基础行业”。换言之，共有 36.4% 的印度人从事低薪行业。在马来西亚的三大民族中，从事上述两个低薪行业的印度人的比例为最高，土著（马来人）次之（25.4%），华人最低（19.1%）。<sup>⑥</sup> 一般给人的错觉是，印度人大多投身于高薪专业领域，如医生、律师等，但实际上印度人专业人士的比例在三大民族中排在最后。根据第九个马来西亚计划，专业人士占印度人劳动力人口的 5.2%，仅占全国专业人士总数的 8.2%；专业人士占土著劳动力人口的 6.1%，占全国专业人士总数的 58.5%；专业人士占华人劳动力人口的 5.8%，占全国专业人士总数的 31.9%。另有数据表明，从事律师、医生等职业的印度人的比例在逐年下降：在 20 世纪 80 年代，印度人医生还占全国医生总

① 梁英明：《马来西亚种族政治下的华人与印度人社会》，载《华侨华人历史研究》，1992 年第 1 期。

② 王士录：《东南亚印度人概论》，载《东南亚研究》，1988 年第 3 期。

③ [马来]东古·阿都拉曼：《五一三前后》，载 [http://www.bpguide.org/article/2007/1017/article\\_97.html](http://www.bpguide.org/article/2007/1017/article_97.html)。

④ 陈中和：《马来西亚印度族群边缘化的根源在哪里？一个宪政体制的分析观点》，载《视角》，2007 年第 12 期。

⑤ I. J. Bahadur Singh (ed.), *Indians in Southeast Asia*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1982, p. 36.

⑥ [马来]陈慧思：《马来人原住民同归类土著，平均收入数字说真话了吗？》，载马来西亚独立新闻在线网 (<http://www.merdekareview.com/news.php?n=5591,2007/12/18>)。

数的41.7%，但到了2005年，印度人医生的比例已下降到26.6%；印度人律师的比例也从80年代的35.4%下降到2005年的24.1%。<sup>①</sup>

从马来西亚三大民族的股份拥有权来看，也很容易发现印度人的劣势最为明显。占全国总人口7.6%（2004年）的印度人所拥有的股份拥有权从未超过2%。<sup>②</sup> 虽然同期马来人的股份拥有权也与其人口总数不太相称，但从1970年开始，由于新经济政策的实施，这种情况已开始改观，马来人在经济领域中的地位已渐渐得到改善。正如怡保西区的国会议员吉拉以讽刺的口吻说：“要感谢新经济政策，因为它将印度人1996年的1.0%股份拥有权上升到2007年的1.2%。”<sup>③</sup>

官方公布的贫困率水平也证明马来西亚印度人明显落后于其他民族：1999—2002年期间，印度人的贫困率始终保持在1.9%，而同期马来人的贫困率则从10.2%下降至7.3%，华人的贫困率从2.6%下降至1.5%。<sup>④</sup> 在英国殖民时期，在橡胶园或棕榈园里工作的印度人虽然生活只够温饱，却拥有固定的住所、泰米尔文学校与膜拜的庙宇，他们对这片土地拥有归属感。然而在马来西亚大规模工业化的过程中，种植业不再是印度人当年的保护伞，当园丘被开发成住宅区或工业区，种植业劳力被外国廉价劳工所取代时，毫无技术优势的印度人被迫参与激烈的社会竞争，很多人因此而失业。而就业的“固打制”<sup>⑤</sup>也使再就业困难重重，进而导致印度人的贫困交加：超过30%的印度人没有自己的房子，而与此相对应的马来人和华人只有25.2%和17.6%。<sup>⑥</sup> 马来西亚印度人已经沦为马来西亚社会经济活动中的弱势群体。

#### 四、社会生活

如同在政治、经济领域中日渐被边缘化一样，马来西亚印度人在社会生活中似乎也逐渐被人淡忘。印度人的民族教育危机或许能说明一些问题。泰米尔文是继汉语文之后保留得最为悠久的语言文字之一，它大约已被使用2500年之久。泰米尔文携带着浓厚的宗教与文化气息，成为使用泰米尔语人的民族身份特征。早在1821年，马来亚就开设有泰米尔文学校，以便于从南印度移居马来亚的印度人子女受教育。这些印度人多在橡胶园、甘蔗园及可可园里当劳工，于是，绝大部分泰米尔文学校都位于园丘内，城镇里的泰米尔文学校主要为在铁道局、公共工程等政府机关工作的印度人雇员子女开办。泰米尔文学校教授的内容主要以印度为依归，反映泰米尔语属的文化与精神。<sup>⑦</sup> 大部分印度人将孩子送进泰米尔文学校是为了捍卫自己的文化，认为只有母语学校才能扮演好捍卫祖国泰米尔语属文化的角色。但与政治、经济方面所面临的问题几乎如出一辙，独立后因受到来自政府的语言政策和教育政策的制约，马来西亚印度人的教育问题层出不穷。虽然泰米尔文学校都是由政府出资，但学校分为接受拨款和接受全面津贴两种类型。前者所获得的拨款经常使得学校入不敷出，难以维继；而园丘里的印度人社会又普遍经济拮据，无法像华人社会那样慷慨

<sup>①</sup> Ninth Malaysia Plan (2006—2010)。转引自〔马来〕陈慧思：《马来人原住民同归类土著，平均收入数字说真话了吗？》，载马来西亚独立新闻在线网 (<http://www.merdekareview.com/news.php?n=5591>)。

<sup>②</sup> 廖小健：《战后马来西亚族群关系研究》，暨南大学博士论文，2007年，第149页表4—8。

<sup>③</sup> 《固打分配重量不重质，新经济政策削弱竞争力》，载《东方日报》，2007年2月10日。转引自 <http://cn.keadilanrakyat.org/content/view/623/39/>。

<sup>④</sup> The Case of Low Income Malaysia Indians, [http://www.cpps.org.my/downloads/F\\_%20Low\\_Income\\_Malaysian\\_Indians.pdf](http://www.cpps.org.my/downloads/F_%20Low_Income_Malaysian_Indians.pdf).

<sup>⑤</sup> 根据马来西亚政府在新经济政策时期出台的就业规定，马来西亚的各行各业在安排就业时，必须按照4：1的比例来考虑，即每招募4个马来人才能考虑一个非马来人的就业问题(V. Suryanarayanan，“Indians in Malaysia: The Neglected Minority”，in I. J. Bahadur Singh (ed.), *Indians in Southeast Asia*, p. 37)。

<sup>⑥</sup> The Case of Low Income Malaysia Indians, [http://www.cpps.org.my/downloads/F\\_%20Low\\_Income\\_Malaysian\\_Indians.pdf](http://www.cpps.org.my/downloads/F_%20Low_Income_Malaysian_Indians.pdf).

<sup>⑦</sup> 〔马来〕柯嘉逊主编：《马来西亚少数民族母语教育研讨会论文集》，吉隆坡，2003年，第95页。

解囊、倾力相助,设立教育基金以资助泰米尔文学校的建设。具体来说,泰米尔文学校所面临的难题包括以下几个方面:第一,师资力量严重缺乏。泰米尔文学校的师资力量普遍薄弱,很多教师没有经过专门的培训就匆匆上岗,对教育工作也缺乏热情;在一些学校,一个老师要负责多个年级的现象极为普遍。第二,基本设施不足。接受政府拨款的大部分学校基本设施简陋,校舍和桌椅的状况堪忧,图书馆往往只是虚设。第三,教科书质量不如人意。泰米尔文学校采用的教科书皆翻译自其他语种,质量普遍不高;由于泰米尔文书籍的市场很小,教科书的价格常常高得离谱;市场上可供选择的书籍种类有限,这些直接影响了学生的学习质量和兴趣。学校的状况导致大部分家长对泰米尔文的教育产生信任危机,近 60% 的泰米尔文学校缺少学生,而坐落于园丘里的学校则被迫让位于工业发展的需要,长此下去,泰米尔文学校面临被逐一关闭的命运。<sup>①</sup> 例如,泰米尔文学校在 1957 年独立时曾经达到 888 所,1963 年缩减至 720 所,2000 年时只剩下 526 所了。<sup>②</sup> 一边是印度人学生在校人数的增长,另一边却是泰米尔文学校数量的缩减,两者形成强烈的反差。许多印度人儿童在无形之中被剥夺了接受母语教育的权利,而不得不接受政府在文化教育问题上采取的“强制同化”的政策。升迁大学的“固打制”也使得能上大学的印度人学生凤毛麟角。由于在马来西亚接受高等教育的门槛高不可攀,许多印度人甘愿节衣缩食,选择将子女送往印度接受教育,学习艺术、商业、自然科学、法律和教育等专业。但马来西亚政府只承认印度部分大学的专业和学位,其结果自然是很多在印度学成归来的马来西亚印度人面临着学位的认可问题。由于文凭得不到承认,很多人一毕业就面临着失业的危险,因而这些印度人的自信心和对马来西亚的认同感大大受挫。<sup>③</sup> 家庭的贫困、教育设施的不足、教材的不如人意、教学质量的低下、教育的“固打制”,印度人学生似乎无法逃脱贫穷的轮回。他们似乎只能抱着这样的愿望:园丘工友的孩子或许能够成为一个比较出色的园丘工友。<sup>④</sup>

## 五、政策和制度上的偏差

马来西亚独立已逾 50 周年,印度人处境何以至此,以至于他们走上街头抗议?追根究底,马来西亚在国家发展中的某些政策和制度上的偏差似乎难咎其责。

马来西亚是在西方殖民背景下通过强势的方式将各个族群联结在一起,很多底层的印度人是在雇用契约下而并非自愿地被移入,并不是为了追求共同的政治理想才到此缔建新国家。由于殖民统治者采取“分而治之”的手段,马来西亚在建国伊始,公民之间就缺乏“同胞感”。在殖民统治者的安排下,马来人具有政治和权力的支配优势,人口上也占据多数,其他民族如华人、印度人等则被称为“非土著”,位居从属地位。印度人中除了一小部分人为城市中产阶级,在专业领域和公务部门中扮演支柱角色外,民族内部也有明显的社会分层。底层的印度人大多数从事低等劳力的工作,他们的收入微薄,生活环境恶劣,受教育水平低下,社会经济权力小,而且在社会生活的各个领域遭受歧视,在族群权力的“等级安排”中地位最低。虽然从表面上看,印度人是第三大民族,可通过政党政治和议会选举的方式发挥施压和议价的作用,然而,在巫统支配的族群权力安排下,印度人国大党根本无力在体制内发挥积极有力的作用。如果想依靠选举程序产生政治交换的效果,那么选区划分与人口分布则显然不利于这种效果的产生,诉诸选举机制来保障印度人权益几近缘木

① 周泽南:《马来西亚语言规划之研究——单语政策与弱势语族诉求之冲突》,淡江大学硕士论文,2006 年,第 131 页。

② K. Arumugam, *Tamil Schools: The Cinderella of Malaysian Education*, <http://www.Malaysia.net/aliran/monthly/2002/5f.html>.

③ I. J. Bahadur Singh (ed.), *Indians in Southeast Asia*, p. 42.

④ K. Arumugam, *Tamil Schools: The Cinderella of Malaysian Education*, <http://www.Malaysia.net/aliran/monthly/2002/5f.html>.

求鱼。<sup>①</sup> 在 1969 年“5·13 事件”后,马来西亚政府制定了为期 20 年(1971—1990 年)的新经济政策,以及为期 10 年(1991—2000 年)的国家发展政策。新经济政策的两大目标分别是“重组社会”及“不分民族消除贫穷”,但政策上的偏差致使“不分民族消除贫穷”的目标成为饱受争议的话题。新经济政策实质上是扶助土著(马来人)的政策,这项颇具歧视性的政策也因此而被视为非马来人国民遭边缘化的肇因。

作为少数和从属族群,印度人(尤其是底层的印度人)的政治经济地位和向上流动往往受阻于族群权力安排。与同样处于底层的部分马来人相比,即使两者可能在经济和阶级地位上面临相同的处境,但至少底层的马来人在社会心理上仍有背靠优势族群的安全感,而且不会有遭遇到文化和宗教压迫的忧虑,两者的境遇与权利也就不可相提并论。事实上,底层的印度人在国家政治与社会生活中是最无助的群体之一。由于国家机关为马来人和政商资本所牢牢控制,底层的印度人缺乏影响国家政策的途径,如同一群被排除在政体之外的成员。在各种体制途径都诉诸无效后,他们因此才走上街头,在体制外以激进方式展开抗争。在伊斯兰教化日益高涨的马来西亚,印度人的文化与宗教权益也深受侵蚀,常有印度人庙宇被毁的事件发生。因此,经济力量薄弱的印度人在国家独立五十周年后走上街头讨取本身的权益,乃是印度人族群长期积怨爆发的直接表现。

总之,马来西亚印度人的处境暴露出弱势群体在不平等的多元国家里的生存和发展问题。在这种不平等的多元中,各族人民虽有形式上“平等”的公民权,但在这种“平等”的背后仍然有所区别,这包括了宪法上对优势群体的无限期特权保障。尽管“兴都权益行动委员会”向英国首相递呈的对马来西亚当局“灭族”的控诉有点言过其实,然而,印度人的处境是一个不能视而不见的事实,它显然源于不公平的国家经济发展计划、歧视性政策等的影响。一个国家的资源再分配如果都根据民族身份来划分,那么最没有权利保障的少数族群往往也就是最容易在市场经济中被淘汰的群体,因而,弱势群体和少数族群身份往往具有重叠性。<sup>②</sup> 支配群体的精英不只依托人口与资源上的优势,还享有对暴力工具的合法性垄断。因此,弱势群体要想在这种不平等的多元结构环境下通过正常渠道来争取自己的权益,基本上难以实现。当触及到对“公平”的解释时,马来西亚前总理马哈蒂尔曾有一番很值得玩味的谈话。他认为,政府不可能满足每个族群的要求,当各个族群都对政府有所不满时,就说明了政府施政的公平。<sup>③</sup> 这个见解或许还有待商榷,马哈蒂尔先生谈及此论时,一个不容忽略的事实是:有人对资源分得多而不满,但有人却是对有或没有而沮丧。这种“公平”的起点本身就不在同一水平上。特权阶层内的利益分配与弱势群体中的权利,是两个完全不同的概念。正如有人在乎祈祷场所建得够不够堂皇,有人却担心印度庙宇会不会被无情拆毁,两者是不可同日而语的。

(罗圣荣,博士研究生,云南大学国际关系研究院,昆明,650091)

[责任编辑:刘真]

<sup>①</sup> 潘永强:《国家与公民社会之外》,载《视角》,2007 年第 11 期。

<sup>②</sup> 陈美萍:《国家如何制造社会底层》,载《视角》,2007 年第 11 期。

<sup>③</sup> 潘永强:《不平等多元的悲剧结构》,载《视角》,2007 年第 12 期。