

從公民權看馬來西亞華人之地位

張和蘊

一 前言

所謂公民權 (citizenship rights)，就是具有公民資格的權利。質言之，即參政權，也就是過問國家或地方公務的權利。一個國家內的人民，其公民權之有無，直接影響他的政治地位，間接也涉及他在社會、經濟和教育等方面的權益，其重要性不言而喻。

近兩世紀來，人類不惜流血犧牲，以追求普及而合理的公民權。故目前各國憲法多已承認人民在法律上一律平等的原則，明文規定不得因種族、宗教及其他原因而使任何人享有特權。

馬來西亞現由華、巫、印三個主要民族組成。在一千萬人口中，馬來人 (包括土著) 佔百分之五十一，華人佔百分之三十九，印度人佔百分之十。依照常理，華人衆多，大約四百萬，遍佈當地每個角落，對馬來西亞經濟的開發，貢獻很大，自應與馬來人居於同等地位，享受同等權利。事實不然，馬來人不但享有特權，而且給華人以差別待遇。客觀言之，殊欠公允。實有商權的必要。

二 戰前英國統治時期華人民權之情形

(一) 英國之經略

十八世紀後半期，英國在印度的地位已經鞏固，於是爲了展開對中國的貿易，就想控制東西要道之馬六甲海峽，計劃在馬來半島上建立基地。

自一八七六至一八四二年，英國先後取得檳榔嶼、新加坡及馬六甲，英人將這三地合併爲海峽殖民地 (Strait Settlements)，爲了開埠建設與增加商業交易，吸引了華人大量的移入。再者，馬來半島其餘各邦，常起戰爭，擾亂不安，在一八七四到一九〇九年這段時期內，也都受了英國的統治。英國爲利用華人勞力以開發當地資源，竭力設法鼓勵華工移入，因此華人

移民大增。

(二) 華人社會及經濟概況

早期馬來亞華人移民多爲商人、工匠和勞工。他們被譽爲居民中最有價值的一部份，樂於納稅，是勤勉的種族，而且是能忍受苛刻待遇的人民。當然他們也祕密會社與人口販賣等問題，給當地社會帶來了一些困擾。

華人富於創業精神，在工商業方面的成就都很可觀，以開採錫礦爲例，遲至一九二〇年，華人仍握有三分之二的錫礦場。可是現代採錫方法的介入，它需要龐大的資本和專門技術，結果英人與華人互易其地位。至一九三八年，英人握有三分之二的錫礦，而華人只得三分之一。此外，入口業和加工製造業大部分掌握在華人手中，很多地方零售買賣幾爲華人獨占。正因爲他們在經濟上優越的地位，使馬來人產生一種妒忌的心理。

(三) 英國的統治方式

在海峽殖民地初期，英國政府指定華人的頭人 (名爲甲必丹 Kapitan，華人中的首領)，他們不但有某種執行權，而且還作華人與政府間的橋樑。之後英人改變方針，以直接統治代替間接管理，華人甲必丹便消失了。在馬來亞各邦，也逐漸地將此制度廢止。

一般說來，英國對華人的治理，既缺乏瞭解又無持平之策。直到一八七七年華人護衛司正式成立之前，實際上通曉華語的英國官員一個都沒有。迄一八六七年海峽殖民地移交給殖民部管轄爲止，公務員都是從印度來的，他們的心自然向着印度了。一八七四年英國介入馬來諸邦事務後，他們又變成一心偏向馬來人 (雖然十年來華人一直是多數民族)。

(四) 華人之地位

出生於海峽殖民地的華人，均爲英國的屬民，由於代議政府尚未臻於成

熟，華人未享有投票權，可是他們有資格在政府行政或立法機構做事，他們可以持英國護照旅行，凡屬英國臣民就不會被海峽殖民地驅逐出境。

另一方面，出生在馬來各邦的華人，他們持有英國保護國的人民護照，但是他們在法律上是否有此身份，便有些值得疑問了。通常蘇丹並不把他們視為他的屬民。由於馬來亞各邦沒有選舉權，所以在這方面，他們的地位還未受到什麼歧視，但在政府職務方面通常賦予馬來人以優先權。同樣，馬來人還享有土地保留權。

三 「十年緊急狀態時期」之有關情形

所謂「十年緊急狀態時期」，是指戰後馬共猖獗，馬來亞政府於一九四八年，宣布緊急狀態的存在，開始剿共，到一九五七年，馬來亞聯合邦獨立為止。這段時期，由於局勢變亂，有關公民權之條例及法令，曾多次修改，對華人地位有很大的影響，茲闡述於后：

(一) 馬共擴大叛亂與英人之失策

二次大戰期間，日本人曾鼓勵大批失業華人人下鄉開闢土地，從事農業生產。戰後英人重來，對這批失業華人不但沒設法救濟，反而認為他們違反馬來人土地保留法，逼之遷出新闢農莊，甚至加以驅逐和迫害。這批華人約有五十萬，在飢餓壓迫之下，致有部分華人受共黨的誘騙煽動，因此馬共的勢力大增，一九四八年三月就迅速轉到鄉間挖出武器，從事大規模的叛亂。

彼時，假如英國政府能肆應得當以收攬民心，一面對投共華人招來安撫，一面組織反共華人武力，實行民間自衛，則剿共戰爭必奏奇效。但是英人反而發動軍隊向民間進攻，屠殺無辜，硬將人民驅入山林，將他們「逼上梁山」。馬共確以華人佔多數，英人遂認馬共問題就是華人問題，乃沿襲一貫的錯誤政策，專用馬來人為軍警對付華人共黨，似將反共戰爭變為種族戰爭。

(二) 鄧普勒剿共之措施

鄧普勒將軍 (Sir. General Templer) 對抗共黨的策略相當成功，他從公民權看馬來西亞華人之地位

用雙管齊下的方式，一方面加強對共軍的軍事壓力，另一方面却全力爭取各階層人民的支持。

鄧普勒為英國派遣的欽差大臣，曾統治馬來亞兩年四個月（一九五二年二月至一九五四年六月），他竭力提倡全馬團結。他覺得辛動的華人，掌握了聯合邦全部經濟實力；而優閑的馬來人，却控制着聯合邦的政治實力。除了提倡愛護邦土的精神外，再沒有使這兩大民族和平相處的方法。為鼓勵華人的愛馬來亞精神，鄧普勒致力促使華人在馬來亞獲得平等選舉權，馬來人曾因此認為鄧氏「親華」；不過後來又主張對華人富戶課以重稅，使馬來人大家其利。

經過鄧普勒的多方策劃圍剿，馬共實力大為減弱，如今在泰馬邊境及東馬地區尚有部分殘餘勢力。

(三) 中國大陸淪陷與雙重國籍問題

一般說來，中國移民過去對馬來亞並沒有多大效忠的意識，因為他們到馬來亞的唯一動機是要賺錢帶回家，他們認為自己是中國的公民，暫時居住在海外。約有三分之一的華人生在馬來亞，此種土生華人的百分比且在逐漸地增加之中，自一九四九年中國大陸被匪竊據之後，情形顯然有所轉變，許多華人承認馬來亞是他們永久的家鄉，同時發展成忠於馬來亞的意識。

中華民國的國籍法，是採取屬人主義的，它堅持一切居住在海外的中國人，仍是中國公民，雖然他們和他們的祖先因出生地關係，或者成為英國的屬民已經有好幾代了。華人這種雙重國籍的問題，就是馬來人在戰後反對給華人以充分公民權的主因。

(四) 麥克密契爾協定及法令之更迭

一九四六年一月廿二日，英國政府根據麥克密契爾 (Sir Harold MacMichael) 所擬之協定，頒布了一項白皮書，有關公民權的規定如下：出生於馬來亞的外僑、歸化民及於一九四二年二月十五日以前之十五年間進入馬來亞，並在馬來亞居留十年以上，宣誓效忠馬來亞者，享有公民權。此項

規定有欠公允，因憲法生效之日起以前十年以內及以後入境的外僑，永遠無法取得公民權。又對各民族是否平等待遇，白皮書並未加以規定。

當白皮書公布後，深為華人所不滿，華人團體曾向英政府提出備忘錄，但是所得到的回答是：「不以華人為談判對象。」之後英政府為討好馬來人及敷衍華人計，曾將憲法修改，但兩次憲法都以偏袒馬來人，壓制華人為重點。修正後的憲法草案，大致說來，公民權自動的賦予馬來人，和第二代出生生在聯合邦領土內的印裔華裔英國人。僑民（主要為華人）可以成為歸化公民，假如他居住在聯合邦內已滿十五年，並願永久住在那裏的話。

據馬來亞政府一九四九年發表的統計數字，在聯合邦約一百九十五萬二千華人中，僅三十七萬五千人成為聯合邦公民，佔總數百分之十八而已。

一九五二年九月，馬來亞政府又公佈所修正之公民權法令，其立法原則仍未採用「出生地主義」，使馬來亞出生之華人，無從自動獲得公民權，而且又有語言等條件之限制。華人申請公民權時遭受刁難，雖具備其他條件，仍不能享有公民權，就法理來說，是很不公平的。

(五) 聯盟獲勝與華人支持

一九五五年七月廿七日，馬來亞聯合邦依照新憲法舉行第一屆立法議會民選議員選舉，東姑拉曼所領導的華巫印聯盟（簡稱聯盟），結果在五十二個選區中獲得五十一席，只有一席為回教黨所得。

分析那次大選，聯盟大獲全勝的原因，固然由於聯盟的立場與政見，獲得大多數人民之擁護，可是代表華人勢力的馬華公會會長陳禎祿之多方協助，也有很大的關係。由此觀之，華人不僅對馬來亞經濟的開發，有卓越的貢獻，而且對其民主政治的促進，功勞亦不可抹煞，為何不能享有公平的待遇？難道是種族偏見作祟乎？

(六) 獨立談判與憲制考驗

一九五六年一月東姑拉曼（Tunku Abdul Rahman）親自率領代表團赴倫敦，與英政府談判馬來亞獨立問題，雙方會議了廿天，終於達成協議簽字，所談內容相當廣泛，與公民權有關者為：確定馬來亞於一九五七年八月

卅一日獨立，並聲明實施馬來亞公民法案，公務人員決以馬來人為主體，外籍人士將逐漸淘汰。如此一味地給馬來人以特權，而排斥外人（尤其是華人）之權益，難以令華人膺服。

在談判獨立時，英國已決定派憲制調查團赴馬，調查及徵詢各方意見後，起草聯合邦憲法。在調查團尚未抵達之前，馬來亞各政黨社團紛紛開會討論，對未來憲制提出主張，華人對此調查團尤表重視。馬來公會是華人政黨，自當代表華人爭取合理的權益，可是它又是執政黨的成員，所以只能顧及聯盟政策及利益之大前提下，與友黨暗中磋商，以獲得彼此的諒解，馬華公會這種態度，頗為部分華人不滿。因此，於一九五六年四月，華人註冊社團聯合召開大會，一致通過四大建議如下：○凡在馬來亞出生之男女，均為馬來亞當然公民；○外來人士在馬來亞居住滿五年者，得申請為公民；○將華文也列為官方語言；○不平等條件要取消。

自從這個會議開過之後，馬來亞各地就傳出反對馬來人特權的呼聲，聯合邦首席部長東姑拉曼就露出排華的面孔，發表恫嚇的言論，更引起華人的不平。

憲制調查團報告書及憲法草案，於一九五七年二月二日在吉隆坡及倫敦同時公佈，其中採納了聯盟的大部份建議與政府的修正意見，却不採納華人所提之四大要求。因此，馬華註冊社團派代表赴英交涉。英國為了遷就執政黨與蘇丹之意見，對華人之請願僅略作同情安撫而已，修改憲制之白皮書卒被通過，有關華人公民權問題，仍未能獲得合理解決。

四 馬來亞聯合邦獨立後，憲法對於公民權之規定

一九五七年八月卅一日，馬來亞聯合邦正式獨立。根據聯合邦憲法第二部份第一章規定，公民權之取得方式有三，茲分別簡述於次：

(一) 依法律之施行而成為公民者

○凡在獨立前之聯合邦公民，應繼續為公民；○凡於獨立日或獨立日後

在聯合邦境內出生者，均為聯合邦公民；③於獨立日或獨立日後在聯合邦境外誕生，誕生時其父為公民，且其父乃出生於聯合邦境內，或當其誕生時其父係在聯合邦政府或州政府任職者；④於獨立日或獨立日後誕生在聯合邦境外，誕生時其父為公民，於其誕生後一年內或聯合邦政府特別准許之較長期間內，向馬來亞領事館登記其出生者。

分析其法律施行之對象為：原有公民資格者，於獨立日或獨立日後在當地出生者及在境外出生而其父有特殊身份者；那麼，於獨立日以前在當地出生，原無公民資格的華人，這個方式就不適用了。

(二) 循登記方式而成為公民者

①凡與聯合邦公民結婚之婦女，假如其婚姻乃依照聯合邦任何有效之法律，得申請登記而成為公民；②凡年齡未滿廿一歲而其父是公民者，倘登記機關確認其常住於聯合邦，且品行端正，得由其父母或監護人申請登記之；③凡在獨立日以前誕生于聯合邦境內而年滿十八歲，在申請日以前七年中曾居住於聯合邦計五年以上，品行端正，通曉初級程度之馬來語，而願永久居住於聯合邦者；④凡非在聯合邦出生，而在獨立日居住於聯合邦，年滿十八歲，在申請日以前十二年中居住於聯合邦計滿八年以上，品行端正，通曉初級程度之馬來語，而願永久居住於聯合邦者。

(三) 因歸化而成為公民者

①凡年滿廿一歲，在申請日以前十二年中居住於聯合邦計滿十年以上，品行端正，充分通曉馬來語，確願永久居住於聯合邦者，得申請歸化而成為公民；②曾在聯合邦武裝部隊中，全時間服役滿三年，或部分時間服役滿四年，經審查認為滿意者，得在服役期中或在其退伍後之五年內申請之。

根據此憲法有關公民權之規定，雖未能合乎華人之要求，但較以往公民條例已稍加改善，在該憲法規定下，約有百分之六十的華人具有資格成為公民，然其中規定仍有若干不公平之處，很難使華人感到滿意。

五 馬來西亞成立後，華人公民權問題

從公民權看馬來西亞華人之地位

(一) 新憲法對公民權之修訂

一九六三年九月，馬來亞聯合邦、新加坡、沙巴及砂勞越等四個地區合組馬來西亞聯合邦（一九六五年，由於人口與經濟因素，新加坡脫離馬來西亞而獨立）。其新憲法係以馬來亞聯合邦憲法為藍本而制定，公民權之取得方式，除法律之施行、登記、歸化之外，增加了「領土合併」，可是對華人公民權取得，仍然限制很嚴，其修改部分不多，與前不同者有下列數點：①一九五七年馬來亞憲法規定，凡於獨立日後誕生于聯合邦境內者，均為聯合邦公民，至於其父母是否為公民或馬來亞永久居民，均未提及。其後，馬來亞政府修改憲法，規定凡於一九六二年九月以後在馬來亞境內出生者，其父母中至少有一人，在其出生時為公民或馬來亞永久居民，或出生時而不成為任何其他國家公民者，方能取得聯合邦公民資格，馬來西亞成立後，新憲法中仍採用此項規定；②關於和聯合邦公民結婚之婦女，申請登記為公民時，在一九五七年憲法中並無居住年限之規定，但在新憲法中規定，但新憲法中規定，該婦人必須在申請前居住於聯合邦兩年以上者，方為合格；③一九五七年憲法規定，非誕生于聯合邦，但在獨立日居住於聯合邦境內者，如在申請日前十二年中住滿八年以上，通曉初級馬來語者，得申請登記為公民；又曾在聯合邦軍隊服役，已滿規定之期限者，得依法申請歸化為公民，這兩項規定，均經馬來亞國會予以廢止。

新憲法為適應沙巴及砂勞越之特殊環境，對該等地區華人取得公民權之限制較寬，故沙巴及砂勞越地區華人較馬來亞地區華人易於取得公民資格。

(二) 華巫流血衝突與平亂措施

去年五月十日，馬華公會在大選中慘敗，於十三日決議退出中央政府及州政府，拉薩克遂即宣布下屆內閣將沒有華人參加，致刺激了華人的情感；而雪蘭莪地方選舉結果，執政黨在議會中僅有半數議員，反對黨聯合要求以非馬來人組織州政府，亦引起馬來人的震驚，於是衝突一觸即發，可說公民權問題是這次風暴的主因。

歷時一週種族流血而喪生的人數，計達五百餘人，百分之九十為華人，

由於華巫兩族互燒房屋，致無家可歸的難民達一萬二千人，損失慘重。

吉隆坡暴動發生後，大馬政府嚴密封鎖新聞，並全部用巫人軍警，專門對付中國人，而放縱巫人，乃至幫助巫人向華人開槍，儼如火上加油。

因事件愈演愈熾，故採取政治措施，一面宣布馬華公會將改變初衷，重新考慮參加看守內閣；一面於五月十六日由元首下令組織「國家行動委員會」，委任拉薩克爲主席，全權處理暴亂緊急工作。

六 現在之狀況

馬來西亞的民主政治體制，自去年「五、一三」之後一直被凍結着，議會從此關閉，國家大政，由行動委員會處理，用緊急法令來維持治安。

今年九月十日，署理行動主任伊斯邁表示，最近修正的煽動法令（Sedition Law）已經通過成爲法律，規定提出「敏感性問題」者將屬犯法。所謂「敏感性問題」——如巫人所享之特權、華人公民權、蘇丹之地位及馬來語定爲國語等，均禁止討論，違反者將被處三年徒刑，或罰五千元馬來幣（一千六百六十六元美金），或同時處刑與罰鍰。

被譽爲馬來亞運動之父及大馬家長的東姑拉曼，已於今年九月廿一日退休。評論者認爲，自去年種族衝突之後，拉曼並未使種族間完全恢復情感，實爲瑕庇，因爲他常站在巫人立場講話，難免有失客觀。例如，今年六月十五日，拉曼主持雪州親善理事會開幕式，曾提出警告：「如果大馬之財富只是操縱某一種族之手，而另一種族仍是這樣貧窮，勢必會產生怨憤之情緒；如果馬來人沒有特權，將不會有和平，如果他們在這個國家感到缺乏保障與不安，將使得各種族間無法維持和平與合作。」聽其言論，可思之過半矣。

拉薩克(Tun Abdul Razak)繼任大馬總理後表示，行動委員會尚須存在若干時期，以引導馬來西亞回到正常狀態，並強調矯正經濟不平衡爲馬來西亞化之要點，一般認爲他比拉曼強烈，他沒有能够鼓舞華人信任心的方式；華人担心中，明年二月間恢復議會政體之後，華人之公民權會比過去低，華人參政，可能會形同虛設，過去一年的非常時期，華人在政府中談不到有地位。如長此下去，社會不安必會加深，因爲華人比馬來人少得有限，軍隊

雖控制在馬來人手中，可是，多元種族的國家如不能和諧相處，到了動用武力維持政權時，前途就可慮了。何況，大馬還有共產黨人存在，這是長時間威脅着這個國家的。

七 結論

華人被歧視的原因很多，不完全爲了公民權問題，也不僅在馬來西亞如此，其他地區亦然，不過就本文所及，有下列數點感想：

- (一) 盼大馬政府消除政治上的不平等，如果在不平等的政治措施下，必然會影響其團結力與向心力，唯有給華人以平等的公民權，各族和衷共濟，才能使大馬更加繁榮與進步。
- (二) 巫人宜放棄狹義的民族主義，須知他們亦爲外來移民，要有多元種族的觀念；並了解華人有現在的經濟地位，是由華人辛勤賺來的。
- (三) 華人必須摒棄種族優越感，主動地與巫人和睦相處，羣策羣力，從事各項建設，使大馬政府因此重視華人之貢獻與權益。
- (四) 華人與巫人要團結合作，認清大家的敵人，防止共匪的滲透，打擊左派份子，消滅馬共殘餘的勢力。
- (五) 我政府除了與大馬增進商業關係，輔導愛國僑胞，並宜作適當的宣傳，對大馬作友善的忠告。如果拉薩克企圖與共匪建交，無異自投羅網，悔之莫及矣！

本文重要參考資料：

- (1) 東南亞史(吳俊才著)
- (2) The Chinese in Southeast Asia by Victor Purcell
- (3) 東南亞新興國家(朱鶴賓著)
- (4) 近代馬來亞華人(張奕善譯註)
- (5) 東南亞之華僑(郭湘章譯)
- (6) 僑情導報(僑委會印)
- (7) 本年九月五日中國時報
- (8) 本年九月廿日華僑日報
- (9) The Straits Times, June 25, 1970