



亚太研究丛书

战后东南亚国家的 华侨华人政策

暨南大学东南亚研究所 编著
广州华侨研究会

暨南大学出版社



●亚太研究丛书●

战后东南亚国家的 华侨华人政策

暨南大学东南亚研究所
广州华侨研究会 编著

暨南大学出版社

战后东南亚国家的华侨华人政策

暨南大学东南亚研究所 编著
广州华侨研究会

※

暨南大学出版社出版发行
(广州 石牌)

广东省供销学校印刷厂印刷

※

开本：850×1168 1/32 印张：10 字数：260千字

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数：1—3 000册

ISBN 7—81029—013—4/D·1

定价：4.50元

亚太研究丛书编委会

顾 问：饶芑子

主 编：陈乔之

副主编：徐位发

编 委：（以姓氏笔画为序）

陈乔之

陈森海

高伟浓

徐位发

黄滋生

序

亚太地区地域广袤，拥有世界将近三分之一的人口，有着丰富的自然资源，潜力巨大的投资和贸易市场。从本世纪50年代以来，本地区的日本、南朝鲜、台湾、香港、新加坡等国家和地区，经济上相继崛起。泰国、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚和中国等也正在创造条件，积极发展经济，力求在本世纪末下世纪初成为第二代新兴工业化国家。亚太地区的发展态势，这一地区人民创造的经济奇迹，引人注目，令人惊叹。亚太地区正在崛起，亚太地区正在成为世界经济最活跃、最具发展潜力的地区；世界经济中心正在东移；21世纪将是“亚太世纪”，这已成为国际上政治界、经济界和学术界的热门话题。因而，亚太地区的各个方面，也成了当代国际问题研究的新焦点。

我国是亚太地区的大国，在这个地区的各个方面都占有重要地位，具有举足轻重的作用。亚太地区的发展态势对我国关系重大，影响至巨。因此，在深化改革开放的今天，要求我们加强对亚太地区的研究，藉以了解我国周边的发展和变化。这对我国更好地介入这一地区的国际事务，更积极地参与该地区的经济合作和技术交流，对于增进我国与这个地区各国之间的友好合作关系，促进本地区的和平与发展，都具有重要的战略意义。

为配合和推动亚太问题的研究，并使有关著述能够面世，暨南大学东南亚研究所与暨南大学出版社决定出版“亚太研究丛书”，编辑出版中外学者有关亚太地区政治、经济、文化以及华侨、华人问题等方面的研究成果，每年出版若干本，长期出下去。为丰富丛书的内容，搞好丛书的出版工作，我们衷心欢迎海内外专家学者及实际工作者提供宝贵意见。

限于水平，丛书的编辑出版工作，定有不完善之处，祈请海内外同行和广大读者批评指正。

陈乔之

1989年9月18日于暨南园

前 言

本书是我们对战后东南亚华人社会变迁这一专题的研究成果之一，现编入“亚太研究丛书”与读者见面。

华侨、华人遍布世界五大洲，其中百分之八十以上集中在东南亚。战后，世界各地华人社会都发生了前所未有的变化，而变化最大、其影响又最为深远的是东南亚华人社会。相对于欧美华人社会所享有的“人才库”之誉而言，东南亚华人社会有“钱库”之称。华侨、华人在包括东南亚国家在内的亚太地区社会生活的各个方面都扮演重要角色。因此，研究和了解战后以至迄今东南亚国家的华侨、华人政策，对于我们了解整个世界华人社会已发生的变化及其今后动向，并由此做好各有关方面的工作，具有重大的意义。

东南亚华人社会变化的主轴，是战前移居当地的中国移民大部分已加入侨居国国籍，其在居住国繁衍的子孙辈更是绝大部分自动地或通过法定的简便登记手续成为所在国的公民。与此相适应，战前的华侨社会已演变发展为华人社会，华侨经济逐渐成为当地民族经济的组成部分，华侨教育已变为象征性的华文教育并处于衰微或消亡状态；而在观念形态方面，华人社会虽从战前的华侨社会继承和保持着中华文化传统及价值观，但已吸收了东南亚的及西方的文化和价值观，形成以中华文化传统、价值观为核心的混合文化。因此，战后的东南亚华人，虽祖籍源于中国，与中国人民虽同为炎黄子孙，但是，历史老人已使他们成为中华民族在海外发展的另一个独立支族，与中国人民只有亲戚的名份了。

正如早期的中国移民无一例外地融合于当地种族的汪洋大海中，于今已难以找到他们的子遗一样，近代以来的中国移民，

迟早也是要成为居住国的民族大家庭中一员的。但华侨在第一次大战后以那样惊人的速度、那样广泛的规模淡化与母国的政治关系，发展成为当地的少数民族，却是战前所未能预料的。这有东南亚地区外部(包括华侨的母国中国)客观条件的作用，但起决定性作用的是东南亚地区的主观条件。这就是第二次大战以后先后取得政治独立的东南亚国家，在解决本国的外侨问题时，推行急进的民族主义外侨政策，从政治、经济、文化教育和社会诸方面采取激烈措施，迫使华侨要么加入所在国国籍，以求在当地继续立足，事业得以维持和发展；要么保留华侨身份，而甘冒其一切正当权益被限制甚至被剥夺的风险。处在两难境地的华侨，多数选择加入当地国籍一途。正是由于这种政策引致的法律地位的变化，导致华人社会上述一系列变化。因此，研究战后东南亚国家的华侨、华人政策，实在是研究战后这个地区华人社会变迁的大前提或出发点。

本课题由暨南大学东南亚研究所华人问题研究室和广州华侨研究会具体组织实施，是集体研究的成果。

作者们在编写过程中，注意广泛搜集资料，本着科学的态度，客观介绍和分析第二次大战以后东南亚国家华侨、华人政策的演变及其对华侨、华人社会所产生的影响，在体例上也力求大致统一。

本书的出版，得到侨务部门的关心和支持。温北炎同志在本课题研究过程中做了许多具体工作。厦门大学南洋研究所在资料方面给编写工作提供了极大的方便。在此，谨向上述单位和个人表示衷心的感谢。

限于客观条件和作者水平，本书疏漏欠妥之处在所难免，祈请读者批评指正。

暨南大学东南亚研究所华人问题研究室

1989年9月

目 录

序

前 言

战后印尼政府的华侨、华人政策……………黄昆章 (1)

一 移民政策…………… (1)

二 国籍政策…………… (6)

三 文教新闻政策…………… (13)

四 经济政策…………… (21)

五 结束语…………… (28)

附 录…………… (29)

战后马来西亚的华人政策……………廖小健 (46)

一 马来亚英国殖民政府的华人政策…………… (46)

二 马来人优先政策…………… (53)

三 华人的公民地位…………… (56)

四 华文教育政策…………… (60)

五 经济政策…………… (68)

附 录…………… (77)

战后泰国政府对华侨、华人的政策……………王绵长 (87)

一 同化政策…………… (87)

二 国籍政策…………… (95)

三 华文教育政策…………… (100)

四 经济政策…………… (110)

五 华人、华裔政策…………… (121)

附 录…………… (128)

新加坡的民族政策……………黄松赞 (141)

一 概况…………… (142)

二 英国殖民政府的华人政策…………… (146)

三	自治独立后的民族政策·····	(150)
四	结束语·····	(174)
战后菲律宾的华侨政策·····黄滋生 (177)		
一	历史的回顾·····	(177)
二	影响战后菲律宾对华侨政策的因素·····	(182)
三	移民和归化政策·····	(193)
四	经济政策·····	(201)
五	社会政策·····	(209)
六	展望·····	(213)
附	录·····	(216)
战后越南的华侨、华人政策·····彭 天 (229)		
一	法国统治时期的华侨政策·····	(230)
二	南越政权的华侨政策·····	(232)
三	越南民主共和国的华侨、华人政策·····	(235)
附	录·····	(242)
战后缅甸的外侨政策与华侨、		
	华人·····萧永坚 林锡星 (251)	
一	历史的回顾·····	(251)
二	反法西斯人民自由同盟政府的政策与 华侨、华人·····	(255)
三	纲领党政府的政策与华侨、华人·····	(266)
四	结束语·····	(276)
附	录·····	(279)
文莱华人社会与战后文莱的华人政策·····郑焕宇 (302)		
一	移民与公民权·····	(302)
二	华人经济·····	(303)
三	华人社团·····	(305)
四	华文教育·····	(307)

战后印尼政府的华侨、华人政策

黄 昆 章 *

第二次世界大战结束后不久，印尼赢得独立。1945—1965年是苏加诺执政时期，1966年至今是苏哈托政府执政时期。

纵观40多年的印尼历史，当地政府对待华侨、华人的政策大致可从以下四个方面来论述。

一 移民政策

我们知道，荷兰殖民者统治印尼的350多年里，早期因开发印尼的需要，曾采取掳掠、诱骗等手段将中国沿海劳动人民变成廉价劳动力。1870年实行自由主义政策以后，对大批契约华工实行开放、欢迎政策，借以开发外岛。在自由移民方面，尽管有时因各种原因而有过限制，但总的来说是比较开放的。

印尼独立后，一部分抱有民族主义情绪的掌权者视华侨为剥削者，而加以打击排斥。曾担任代理总统的阿萨阿特就曾公开鼓吹排华。在一些群众中，尤其是在极端派的伊斯兰教徒以及民族商人中，排华情绪也很强烈。因而“印尼政府对待外侨入境问题不再执行门户开放政策，而执行了甄别政策，这是基于印尼本身的利益、立场和目的为出发点的。”^①对待中国移民的总趋向是越来越严厉，这可从以下几方面反映出来：

* 作者为暨南大学华侨研究所副研究员。

① 《1955年第8号紧急法令的说明》，载《印度尼西亚共和国外侨法令条例汇编》，雅加达生活报社，1959年，第1页。

一、严格选择入境对象，指定入境口岸。战后印尼制订过移民条例和法令，但基本上以1949年的《入境条例》、《入境法令》为准。《入境条例》第1条第3节明确规定：“除非能符合总统规定的条件，举凡疯狂、神智不清，或患某种传染病足以危害公众卫生，又或由于健康状况恶劣足以招致贫困者，均不予发给‘登陆证’”。这就是说，政府可以借口申请者不符合上述任何一项条件而拒绝其入境。

这项条例又规定：“凡不能确定其可以重返出生地或动身地点者”，也不准入境。这实际上是规定来印尼的中国人只能是双程旅游者，至于自由移民则不准前来。当然，在实际执行中，因家庭团聚等原因南来定居者或来自东南亚其他各国的华人仍为数不少。

条例还规定：“从国外来的外国人，仅能在政府指定的登陆口岸入境或转船他往。”这就是说，在海岸线极长、随处可以登陆的印尼，今后将只能严格按照指定的入境口岸登陆，加以入境条例苛刻，从而使中国移民大量减少。

新中国诞生后，每年都有一批印尼华侨学生回中国深造或工作。印尼政府规定他们必须在不准重返印尼的保证书上签字方予以放行，使他们失去了重返印尼（包括探亲）的自由。对回台湾升学者，1958年也规定不准重返印尼。在执行1959年第10号总统条例中被迫遣返中国的十几万华侨，都领到印尼移民厅发给注明“只限出境”的证件。这意味着只许他们离开而不许重返印尼^①。

正是由于印尼政府厉行严格禁止中国人移民印尼的政策，入境的中国人于是日益减少。以1953年1月至6月为例，出境华侨为14,096人，入境者才8,810人。离境者比入境者多5,386^②人。

^①肖玉灿：《五个时代》，香港地平线出版社，1982年，第392页。

^②《印尼商业年鉴》，雅加达中华商报社，1955年，第302页。

一方面，印尼政府“严禁中国人入境，”另一方面，新中国成立后，旧社会民不聊生的现象已结束，到海外谋生的人已日渐减少，因而类似战前那样大量移民印尼的现象渐告终止。此后印尼华人人口的增长主要依靠自然人口，也就是土生华人的增殖。

二、加强对华侨的登记和监督。根据印尼政府《1953年第9号紧急法令：关于外侨监督》的规定，政府设立外侨监督机构，凡是违反外侨条例的外侨，政府将实行多种形式的惩罚手段：从罚款、监禁直至驱逐出境。《1955年第8号紧急法令：关于移民刑事》规定：凡是移民证件不足、伪造证件者，将处以最长两年徒刑、最多5万盾的惩罚；已居住印尼而无合法证件者可处最长一年之徒刑或罚款1万盾，非法入境之外侨处五年徒刑。而荷印政府时期的《荷印刑法》对非法移民仅罚款25盾，若再交300盾税金即可获合法入境证。两年内又第三次违例入境者仅处以最长两个月的徒刑。印尼政府认为，《荷印刑法》等同虚设，起不到什么作用，因而必须重新立法，制止非法移民入境。

1954年，印尼政府颁布《关于外侨登记的第32号政府条例》。规定凡初入印尼的外侨，必须于入境后的一周内登记，原已居留者须在六个月内登记。外侨必须提供本人身份的各种证明材料，否则将予以处罚。

三、延长取得永久居留证所需的居留年限。外侨若欲取得永久居留证（即王字），原规定已居留印尼十年者即可，1955年《关于外侨居留的第9号紧急法令》则规定为必须在印尼连续居住十年。

四、提高外侨的各种税额。印尼独立后制订的《新移民条例》规定外侨要缴交的各种费用如下：码头税由100盾增至150盾，登坡字（即居留证）遗失要求补发者，须交150盾（以前免费）；过期补签者罚款250盾（以前150盾），请求补发登坡

字者须交500盾（以前250盾），领取出入来回证者须交印花税10盾（以前免费）。领取外侨护照的印花税为50盾（以前为10盾）。

1955年第9号紧急法令规定，重新申领居民证者，家长须交500盾，妻儿为300盾。1957年第16号紧急法令规定的外侨税，家长为1,500盾，妻为750盾，未成年子女为375盾。印尼政府在解释为何要征收外侨税时指出：这是出于印尼财政状况令人担忧，外侨是得到优待居住在印尼者，他们是印尼“民族的竞争者。一般来说，他们都属于有产阶级或拥有资本或至少具有比印尼民族更好的地位。”^①

五、限制华侨的居留地点、旅行和营业。1959年的第10号法令禁止外侨零售商在县以下地区营业和居住。1959年5月中央战时掌权者第39号法令（《监督外侨居住地方及施行条例》）以及第78号命令（《实施监督外侨居住和旅行条例》）都规定，外侨须在指定地区居住，凡在禁止居住地区居住的外侨必须离开这些地方。离埠者过去规定30天始须有通行证，现在改为不论时间长短，一律须备有通行证，离开居住地时，必须在24小时内呈报并出示证件，否则处以一年徒刑及10万盾罚款。国防与公安部长纳苏蒂安说：制订这些条例的“基本目的在于深入地监督外侨的举动和行为，限制他们结社的自由（指1958年第32号条例），并且为了国家安全利益而限制他们居住和旅行的自由”^②。

六、限制华侨职业。1958年1月，印尼政府“为了保障印尼籍民在印尼的合理的工作机会”^③，特制订《关于雇佣外侨的第3号法令》，规定今后没有劳工部长的书面准字，企业主

①《印度尼西亚共和国外侨法令条例汇编》，第143页。

②雅加达《生活报》1959年6月9日第3版；1959年9月12日；
《印华经济报》1959年6月4日，第4版。

③《印度尼西亚共和国外侨法令条例汇编》，第152页。

不得雇佣外侨工作，否则要处以罚款或监禁。因此，想来印尼就业的外侨的入境准字必须与工作准字相联系，从而减少了华侨移民到印尼工作的机会。

苏哈托政府执政后，推行严厉禁止移民的政策。1967年《解决华人问题的基本政策》宣布：“原则上，印尼不再发准证予新的华人移民。不在此例的是执行任务的外交人员及其家属、专家及他们合法的家眷（包括未成年的子女）”。这就是说政府绝对禁止华人移民入境。

当局大力加强对华侨的管制监督。1966年5月至9月，苏门答腊、爪哇等地军事当局命令华侨必须完成登记工作。亚齐等地发生驱赶华侨事件。1987年7月，移民总局发出“整肃获准前往中国但又没能离开印尼的华人移民地位的决定”，规定凡是1959年已登记准备遣返中国而又未成归的10万华侨必须在一年内登记，否则将被视为非法。政府还反复重申无国籍华人必须按时登记，否则将被起诉。他们的子女也被认为是外籍华人。

印尼政府严禁非法移民入境，经常追查、拘捕从香港等地伪造证件入境的非法移民，一经查出即加以监禁或驱逐出境。

印尼政府规定，从1971年起，必须缴交的外侨税额家长为3万盾，妻1.75万盾，未成年子女为8,750盾^①。华侨还要交特别捐税，有的因交不起而自杀。1967年泗水向外侨征建设税，家长2,500盾，妻2,000盾，子女1,500盾，2月底必须交清。

据1988年第11期香港《华人》月刊报道，印尼当局已准许在印尼出生的香港印尼归侨返回印尼定居，条件是：“出6万港元可买到一张外侨证，限期一年。一年到期后可延长一年，付港元1,000。延长七次，到1995年住满七年，可入印尼籍，成为印尼公民。”

^①《印尼日报》1987年1月13日，第1版。

二 国籍政策

印尼独立后，在如何处理华侨国籍问题上举棋不定，因而没有相对稳定的国籍法。纵观1946、1958及1980年的几个国籍法，印尼在处理华侨国籍问题上采取了主动制与被动制两种形式。所谓主动制，意即华侨必须在规定时间内，备齐足够证件去选择国籍。由于手续繁琐，实际上是拒绝华侨归化为印尼籍。所谓被动制，是指华侨在规定时间内若不去政府指定的机关登记，即意味着已选择印尼籍，由于手续简便，表明政府欢迎华侨入印尼籍。

印尼政府变幻莫测的国籍法的制订，取决于当时的国际背景和国内形势的需要。

1945—1954年是实行被动制国籍政策时期。印尼独立后，受到英荷等帝国主义、殖民主义者的严重威胁，进行了长达四年的保卫独立果实的斗争。印尼政府亟需华侨的支持，抗击共同的敌人。同时也需要利用华侨的技术和资金，以便恢复千疮百孔的国民经济，推动国家建设的发展。另外，按照国际惯例，各国有权保护本国侨民。一国外侨人口过多，容易引起国与国之间的纠纷。“为了国家安全要求，使外侨人数减少到最低限度”^①，也就成为印尼政府考虑执行什么样的国籍政策的一个重要因素。

1946年4月，印尼公布《印尼共和国公民法和居民法》。它采取出生地主义和被动制原则，规定在印尼出生、连续在印尼居住五年，已满21岁，已婚的非原住民后裔，如在规定期限内（1946年4月10日—1947年4月10日，以后又延长两次，各为1947年4月10日—1949年4月10日及1949年4月10日—1951

^①肖玉灿：《五个时代》，第249页。

年4月10日)不表示自己态度,就被认为选择了印尼籍。

1949年的荷印圆桌会议协定,再次肯定被动制的国籍法。除了重申上述规定外,又规定非出生于印尼的华侨,如侨居印尼五年以上者,亦可申请加入印尼籍。

1950年8月15日,统一的印尼共和国成立,当天颁布的国籍法重申被动制国籍法的合法性。

印尼政府规定,凡办理脱籍(即选择中国籍)者必须具备足够的证件。实际上,由于日军入侵及战后进行的荷印战争等原因,印尼政局动乱不已,华侨证件遗失者不少,加上交通不便等原因,使一些即使想脱籍的华侨也成为不可能,因而被迫地自动成为印尼籍民。但是,随着新中国的成立和中国国际地位的提高,海外华侨也为自己是中国人而感自豪,许多华侨千方百计保留中国国籍。据1954年估计,被动入印尼籍者约占华侨人数的30%,拒绝入印尼籍者仍占70%;当时印尼外侨事务局估计华侨约300万人,即入印尼籍的有90万人,保留中国籍的有210万人^①。

1954—1980年是实行主动制国籍法时期。又可分为两个阶段:

一、1954—1965年。由于印尼朝野民族主义情绪日益高涨,掌权者不愿看到太多华侨轻而易举地取得印尼籍而影响印尼原住民资产阶级的利益,主张改被动制原则为主动制原则。同时,印尼1955年的大选及中国全国人民代表大会的召开要选举华侨代表,事前都需要明确外侨的国籍身份。再者,印尼始终怀疑拥有双重国籍的华侨是否效忠印尼,正如印尼司法部长所说:“其中的一部分人,即使他们不利用拒绝成为印尼国民的机会,也不得就此认为他们是诚心诚意地把印尼当作自己的国

^①雅加达《生活报》1954年3月18日。