

# 马来西亚外劳现状分析

姚珠铃

马来西亚是一个劳动力缺乏的国家。国内有关国计民生的诸多经济领域都严重依赖外劳。目前数百万合法和非法的外国劳工在马来西亚从事各行业工作，特别是所谓的3D工作，也就是脏（Dirty）、险（Dangerous）、难（Difficult）的工作。由于外劳的数量庞大，由此引起的社会问题也颇多。马来西亚各界对外劳的态度也各不相同。一种观点要求减少外劳乃至最终停止引进外劳；另一种观点则认为马来西亚经济发展需要大批外劳，应该继续引进外劳。无论如何争论，实际情况是，马来西亚的经济发展仍然离不开外劳。

## 马来西亚外劳的人数和来源

马来西亚从50年代末开始了工业化的进程，劳动密集型产业成为发展的重点。在几十年的发展中，马来西亚诸多领域都严重依赖外劳。

据统计，马来西亚的合法外劳人数2000年为732 588人，2001年增加到769 566人。<sup>1</sup>到2004年7月1日，在马来西亚境内工作的合法外劳数量达到1 282 090人，<sup>④</sup>2005年马来西亚有150万名合法外国劳工，<sup>⑤</sup>到2006年，马来西亚合法外劳人数已经达到190万名，约占其国内总人口的7%。<sup>⑥</sup>6年期间共增加了大约120万人，平均每年增加20万人左右。

按照2004年的数据，外劳多数在工厂就业，人数为425 193人；其次是种植领域，人数为308 944人；女佣人数达到257 556，建筑行业人数为222 909人；服务行业人数为67 097人；其他行业391人。<sup>⑦</sup>

外劳的主要外劳来源国是：印尼、尼泊尔、印度、孟加拉、缅甸、越南、菲律宾、泰国、柬埔寨、巴基斯坦、斯里兰卡、老挝等。

据统计，在外劳中，印尼籍的外劳居首位。2001年来自印尼的外劳人数达566 983人，<sup>⑧</sup>到2004年增加到869 002人，2005年则增加到100万人，<sup>⑨</sup>增加了将近50万人，平均每年递增10万人。印尼外劳超过一半为男性。按照2001年的数据，占总人数29%的外劳在园丘工作，19%在工业领域工作，18%在建筑领域工作，另外还有7%在服务业工作。其中家庭女佣的数量占总数的27%。<sup>⑩</sup>

## 外劳流入马来西亚的原因

大量外劳流入马来西亚是由马来西亚特定的经济形势决定的。经济的发展引起社会人力

结构的变化,使得马来西亚不可避免地依赖外劳。

首先,马来西亚在独立之初,工业化水平比较低,经济结构单一,主要以初级产品为主。1958年马来西亚“第一个马来亚计划”开始推行进口替代政策。工业的比重逐渐增加。20世纪60年代末开始,进口替代模式转向出口导向阶段,从1970年开始,马来西亚开始实行新经济政策。由于几十年来马来西亚一直致力于发展劳动密集型工业,劳动力短缺的问题逐渐显现。进入90年代后,马来西亚人才不足,劳动力缺乏的问题日趋严重。根据马来西亚统计局的统计,1992年各个部门欠缺的劳动力达83273人,其中包括技术人才、熟练工人甚至非训练工人。当时马来西亚每100万人中只有400名科技人员,人才和劳力严重不足,严重阻碍了生产的维持和扩大。<sup>④</sup>因此,马来西亚政府不得不大量引进外劳,维持国内各行业发展的需要。

其次,20世纪70年代后马来西亚经济迅速发展,人民的生活水平得到了提高。60年代时,马来西亚的人均收入曾超过韩国、台湾。70年代后,马来西亚的人均收入达1960美元,与独立之初相比增加近6倍。工业化的发展促进了劳动力的转移。工业人口从1965年的13%增加到1990年的26.9%。劳动力的转移,促进了城市的发展和城市中产阶级的形成。按照马来西亚政府的统计,2000年,马来西亚人口的60%居住在城市中。预计2010年城市人口将达到70%,到2020年,将有80%的人口居住在城市。马来西亚已然是一个中产阶级占有很大比重的国家。这种状况的一个直接后果是,本地人不再愿意从事“三D”工作。这样,那些需要大量人力资源的产业,如建筑业、制造业,其发展就只能通过引进外劳来解决。

再次,马来西亚周边国家如印尼、泰国、越南、孟加拉等国家有大量的剩余劳动力等待就业。这些国家可以向马来西亚提供大量劳动力,缓解马来西亚劳动力短缺问题,改善当地居民的生活水平。

## 马来西亚的外劳政策

马来西亚政府对外劳的来源、引进和使用范围都有明确规定。例如外劳来源国只能是印尼、柬埔寨、缅甸、尼泊尔、泰国、越南、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、菲律宾、老挝、斯里兰卡、孟加拉等(只限于男外劳)。目前马来西亚先后同印尼、泰国、越南、孟加拉、巴基斯坦、斯里兰卡、印度等国签署了引进外劳备忘录。同印尼分别于1984年、1993年、1995年、1996年、1998年以及2002年先后针对外劳问题达成协议。2004年5月印尼同马来西亚再次签署了备忘录。<sup>⑤</sup>同年,马来西亚同中国签订了第一份备忘录,允许马来西亚的仿古家具业、雕刻业、陶瓷制造业等私人领域聘请熟练以及半熟练的中国员工,并且人数不受限制。马来西亚政府内政部规定,有3年工作经验的中国熟练工人或专业技术人员薪水可达2500林吉特;已婚的中国熟练工人或专业技术人员可携带家属到马来西亚;获准到马来西亚工作的中国熟练或专业技术人员,将获得专业准证而不是外劳准证。

对于外劳的使用范围,马来西亚政府规定国内有138个职位不得使用外劳,包括医院助理、酒店服务员、出纳员、美容师、咨询顾问以及技术销售员、旅游业文员以及接待员、电梯手、消闲以及娱乐中心售票员以及管理工、交通主管、巴士、火车以及轻轨查票员、生产主管、清洁主管、书记等等。<sup>⑥</sup>一般情况下,外劳在马来西亚的工作期限是3年,熟练的外

劳可以在期满后延长 2 年，具备 MVLK 资格和有 Grade 1 技能的外劳，最长可延长 5 年，即可以持续工作 7 年。马来西亚政府允许工作 5 年，经鉴定为熟练工人的外劳，可以无限期延长工作期限，直到雇主不再续聘为止。只需要雇主逐年申请更新执照。这些措施只适用于特定领域，包括建筑业以及园艺业。

外劳的申请工作由雇主负责，不得通过外劳介绍所申请，否则视为违法。从 2000 年 6 月开始，外劳在申请工作准证时，都必须在马来西亚进行第二次身体检查。第一次检查由外劳输出国进行，而如果在第二次检查时不合格，即将面临被遣返的命运。此外，外劳在抵马来西亚两年内强制接受 3 次健康检查，三次检查的时间分别是：抵马 1 个月内，第二年更新外劳准证时和第二年末。2006 年马来西亚政府作了一些调整，宣布外劳，包括女佣在内，从在马来西亚服务的第三年开始不必再强制进行常规健康检查。<sup>12</sup>

移民厅对于占外劳相当比例的女佣作了特别规定。对于雇佣女佣的家庭，规定家庭收入在每月 5 000 林吉特以上的家庭才可以聘用女佣。雇主通过外劳介绍所聘用女佣。每名女佣每年须由雇主缴纳 360 林吉特的人头税。从 2003 年起，雇主可以两年缴纳一次人头税，这样可以节省 190 林吉特的开支。从 2004 年开始，政府强制规定雇主为女佣购买保险，女佣的人身安全有了一定的保障。

由于马来西亚国内的外国女佣多数为印尼女佣，并且多数为伊斯兰教徒，而雇主多为非伊斯兰教信徒的华裔人士。马来西亚政府对此规定，雇主与女佣之间必须签订一份协议，内容包括非伊斯兰教雇主要尊重伊斯兰教女佣的宗教信仰，为他们准备一个房间作为祈祷之用，不得让女佣从事违反其宗教习俗的工作，例如强迫女佣食用伊斯兰教徒禁忌的食物和饮料，以及替狗冲凉等。一旦雇主被发现虐待女佣，雇主将被列入黑名单，永远禁止用女佣。同时雇主也将面临刑事处罚，其国际护照将被扣留，不得出国。

移民厅还规定，在女佣受雇后半年内，外劳代理中心将代表移民厅前往雇用女佣的家庭进行探访，以查看女佣是否适应环境，是否受到不公正待遇等。

另外从 2004 年受雇佣的外劳需要参加包括了解马来西亚的文化，风俗习惯和宗教信仰以及有关移民和劳工等法律的课程。

## 马来西亚外劳产生的社会问题

### 1. 大量非法外劳滞留不归

马来西亚境内不仅有大量的合法外劳，也有大量滞留不归的非法外劳。每年被马来西亚政府逮捕的非法外劳数以万计。1999 年有 78 051 人被警方逮捕，2000 年为 100 103 人，2001 年为 158 420 人。<sup>13</sup> 这些非法外劳一部分偷渡入境，还有很大一部分则是利用各种签证合法入境，逾期不返而沦为非法移民。据统计，从 2000 年到 2004 年间，马来西亚共引进 353 万合法外劳，其中大量逾期不返，身份由合法变成非法。<sup>14</sup> 这些非法外劳人数巨大，据 2006 年马来西亚政府公布的统计数字显示，马来西亚现约有非法外劳 70 万人。<sup>15</sup>

马来西亚对非法移民实行了多次的大赦，并开展遣返工作。政府每年花费的遣返费用高达数百万林吉特。单单 2001 年遣送 142 787 名外劳，就耗资 7 566 205 林吉特。<sup>16</sup>

值得关注的是，马来西亚境内还有大量的各国非法女性移民从事色情工作。据马来西亚警方公布的数字，从 1996 年到 2002 年 4 月共有 18 119 人被警方逮捕。其中印尼女性占多

数，七年间共有 10 943 名印尼女性落网。其次是泰国女子，共有 3 198 人落网，接下来依次是菲律宾 1 847 人，中国 1 267 人，乌兹别克斯坦 399 人，柬埔寨 113 人，越南 81 人，俄罗斯 71 人，缅甸 54 人以及其它国家 147 人。<sup>17</sup>

事实上在马来西亚境内从事色情服务的各国女性人数远远大于上述被捕人数。1998 年国际劳工组织对东南亚色情行业进行过研究，该组织估计马境内有 43 000—142 000 人涉及卖淫活动。

马来西亚政府的法令对非法移民十分严厉。非法移民一旦被逮捕，就会面临 1 万林吉特以下数额的罚款，以及半年以内的监禁，还包括 6 次以下的鞭刑。雇佣非法移民的雇主同样不能幸免。根据 2002 年 8 月 1 日生效的移民修正法令，凡是雇佣非法外劳的雇主一旦罪名成立，每雇佣 1 名非法外劳惩罚 1 万到 5 万林吉特，或入狱不超过 1 年或者两罚并施，而雇佣非法外劳超过 5 人的雇主则可以被判入狱半年以上 5 年以下徒刑，同时受 6 下以内的鞭笞。

被抓获的非法移民首先被移民厅拘留在各地的拘留营中。拘留营时常人满为患。非法移民在拘留营中以及被遣返的前后，都会面临各种问题，有时死于遣返途中。例如，2002 年 7 月，被遣返的印尼劳工就有 31 人病死于印尼的边陲城镇奴奴干。马来西亚国内的拘留营曾发生印尼外劳暴动的事件，以致引起印尼民众的示威抗议。

## 2. 外劳引起社会治安问题

在马来西亚的外劳数量众多，绝大多数外劳教育水平低下，素质不高，不适应马来西亚的工作和生活环境。另一方面，由于外劳来自不同国家，即使来自同一国家，也由于分属不同族群，语言、文化和宗教存在一定的差异。外劳之间，外劳与雇主之间，外劳与当地居民之间时常发生摩擦，乃至大规模的冲突。例如，经常有外劳夜晚在居民住宅区附近酗酒聚众喧哗，扰乱治安。印尼外劳不同种族之间也发生过大规模的冲突，死伤多人。同在一个工厂工作的不同国籍之间的外劳，也不时发生冲突。另外，大量非法外劳在马来西亚时时面临入狱的危险。有些外劳无合法身份，靠“打黑工”维持生计，有些雇主便以此要挟，减少、克扣他们的工资。有些非法外劳铤而走险，走上偷窃、抢劫等犯罪的道路。

## 3. 外劳带来的一些疾病，对马来西亚国民的健康也带来一定的影响

据 2004 马来西亚移民厅公布的数据，2003 年在马来西亚半岛和沙巴州参与体检的 716 157 名外劳中，有 18 562 人（2.6%）被发现存在健康问题。这 1 万多名外劳当中，9 686 人（52.2%）感染 B 型肝炎，2 313 人得了肺结核（12.5%），1 620 人（8.7%）感染性病，另有近 4% 的外劳怀有身孕，3% 的人测毒检验呈现阳性，286 人（1.5%）感染了艾滋病。<sup>18</sup>

随着外劳的流入，一些病毒和疾病也传入马来西亚。例如肺结核这类疾病，在马来西亚几乎已经绝迹，但是近几年，患上这类疾病的人数有增多的趋势。不少人把这个问题归咎于政府引进的外劳。

## 4. 外劳特别是女佣缺乏人权保障

马来西亚 120 万合法外劳中，女佣人数达到 25 万。但是，女佣作为外劳的一个群体并没有得到马来西亚法律的保护。

马来西亚关于外劳的相关法律中，把女佣排除在保护范围。例如，“1955 年雇佣法令”规定外劳和马来西亚本国的工人一样享有最低工资和固定的工作时间，遵守雇佣合约等，但外国女佣不被包括在内，因为他们不被归入“工人”或“劳工”，而是家庭助手，因此女佣

无法享有雇用法令所赋予外国劳工的权利。“1952年工人赔偿法令”以及“1994年工作安全与卫生法令”旨在确保所有合法工人的安全、健康和工作福利，外劳因工作而造成意外或受伤，将获得赔偿法令的保护。然而女佣不被包括在此范围内，也不在这两项法令的保护之下。“1996年护照法令”明确规定，扣押别人的护照是一项罪行，然而实际上很多外国劳工，包括女佣的护照，都被雇主或代理人所扣押，结果是犯罪的一方不受惩罚，护照被扣的外劳反而因身上没有护照而被警方逮捕。“1968年工作限制法令”规定发给外国劳工的工作准证只对唯一的雇主和唯一的工作有效，也就是说，即使女佣被雇主虐待或待遇差，也无法更换雇主或寻找其它工作，如果更换雇主或逃跑，女佣或外劳的身份就沦为非法。在这样的情况下，即使是受到虐待的女佣也只有选择默默承受。

事实上，在马来西亚，女佣受虐待的事件时有发生。外国女佣面对的不人道对待包括：受虐待、性侵犯、不固定的工作时间、不分昼夜为雇主卖命。他们通常没有周假，很多印尼和菲律宾女佣甚至一个月只能休假一天，而且有的女佣不只是为雇主服务，还得为雇主的亲朋好友服务。有时候她们不仅需要做家务，还要承担雇主的办公室、工厂、餐厅等工作地点的服务。然而根据1992年马来西亚人力资源发展法案的定义，“家庭佣人”，受雇于私人家庭，在家庭范围内从事厨师、佣人、管家、儿童看护、园艺工、洗衣工、看门人、司机、私用车辆的清洁等工作，不得从事贸易、商业或其他职业。<sup>19</sup>也就是说家庭佣人不得从事家庭范围以外的工作。另外，女佣还需要面对不合理的强制检查，一旦发现怀孕或含有艾滋病病毒，就会立即被遣送回国。

大部分女佣一天24小时都在一个完全陌生的环境里生活、工作，很多时候由于雇主的生活条件，而让女佣睡在客厅、厨房，或者跟雇主的小孩一起睡，而丧失私人的生活空间。无怪乎有人把女佣的生活称为“囚笼”的生活。

面对上述情况，女佣在忍无可忍的情况下，往往选择逃跑，这就意味着她们将沦为非法外劳。根据移民厅统计，从1999年到2000年，全国各地大约有24000名印尼籍外劳逃离雇主，就是说平均每个月有1330人或者每天44人失踪。<sup>20</sup>当然，逃跑的女佣并非全都因为被虐待。其原因主要有三种：一是雇主的虐待使得她们忍无可忍，干脆一走了之。二是为了更高的报酬或待遇，转行从事其它行业包括到其它雇用单位当非法工人或到色情场所。三是追随情人或丈夫而去。女佣的逃跑引起的一个直接后果是她们因此成为非法移民。

另外，逃跑的现象不仅只是发生在女佣身上，其它领域的外劳由于不能适应工作环境，怀念故乡，转行或者雇主不能善待等，也出现逃跑现象。从2000年起到2004年，马来西亚共引入353万合法外劳，4年期间有70万回国，而从雇主处逃跑者达到10万人，其中逃跑的女佣有62000人，占逃跑总人数的61%。<sup>21</sup>

总体而言，马来西亚的外劳，特别是女佣，缺乏法律的保护。按照联合国国际人权宣言，人人都有结社自由，也有组织工会保障本身权利的自由。但是马来西亚政策却禁止外劳加入或者成立工会。妇女人权组织曾在其举行的一项“预防外国女佣被虐待研讨会”上，指出马来西亚在对待女佣问题上，违反国际人权宣言的5个方面，包括：生活权利、人身的尊严、工人的权利、行动自由、结社自由。事实上，当外国劳工处于工作、福利、医药设备等都欠缺的生活环境下，就会增加维持社会治安，确保公众健康等方面的成本，甚至引发社会不安定。

## 结 语

马来西亚引入大量的外国劳工,解决了国内劳动力短缺的问题,保证了马来西亚各行业的持续、稳定发展,促进了马来西亚经济的腾飞,为马来西亚整个国家的发展做出了巨大的贡献。但是由于马来西亚政府对外劳还没有建立起一套完整有效的管理和保障的体系,使得外劳的涌入也带来了不少的负面影响。总体而言,马来西亚的发展离不开外劳,但如何有序地引入外劳,并管理好外劳,保障外劳的权益,趋利避害,充分发挥外劳的作用,还是马来西亚政府需要进一步研究的问题。

### 注 释:

<sup>1</sup> (马)《南洋商报》2002年4月11日。

④《南洋商报》2004年11月21日。

④新华网 2005-04-05 <http://news.163.com/05/0405/11/IGPNT0E0001121S.html>

<sup>1/4</sup> (马)《光华日报》2006年8月1日。

<sup>1/2</sup> 《南洋商报》2004年11月21日。

<sup>3/4</sup> 《南洋商报》2002年4月11日。

⑥新华网 2005-04-05 <http://news.163.com/05/0405/11/IGPNT0E0001121S.html>

(七)《南洋商报》2002年8月9日。

⑦高伟浓、钟剑峰《20世纪70年代以来国际移民对马来西亚的影响》,载《东南亚纵横》2003年第2期。

⑧《南洋商报》2004年5月11日。

<sup>11</sup> 《南洋商报》2000年3月14日。

<sup>12</sup> 中国源:驻马来西亚使馆经商处。

<http://WWW.ec.com.cn/pubnews/20060424/103026/1159134.jsp> 2006年04月24日。

<sup>13</sup> 《南洋商报》2002年4月11日。

<sup>14</sup> 《南洋商报》2004年6月15日。

<sup>15</sup> 《侨报》,2007年2月28日。

<sup>16</sup> 《南洋商报》2002年4月11日。

<sup>17</sup> 《南洋商报》2002年5月3日。

<sup>18</sup> 《南洋商报》2004年8月22日。

<sup>19</sup> Human Resources Development ACT ACT 1992 (Act 491) <http://WWW.pesaraonline.net/>

<sup>20</sup> 《南洋商报》2000年6月19日。

<sup>21</sup> 《南洋商报》2004年5月22日。

(作者单位: 厦门大学南洋研究院研究生)

[责任编辑: 朱振明]