

# 从管制到自治：简论马来西亚华人新村的发展与现况

何启才\*

马来西亚大学文学与社会科学学院中文系

## 摘要

马来西亚华人新村设立迄今已有 70 年的历史，始于 1948 年马来亚实行紧急状态时期。当时马来亚面对来自马来亚共产党（马共）的武装威胁，为切断华人村民对马共在情报、粮食和医药的供给，当局所采取的其中一项策略即把森林边区的村民移殖到“移民区”（Resettlement Area）。此策略在 1950 年后严厉执行，最终设立了约 450 座华人新村，影响并改变了马来西亚人口分布的格局。新村四周被铁蒺藜围堵，出入口则由武装军人守卫，村内居民生活作息、食物配给等都被严密管制。紧急状态结束后，新村虽不再被管制，但因缺乏长期规划，新村的发展仍面对许多问题，继而衍生许多行政和社会问题。本文旨在梳理华人新村的发展历程，探讨华人新村成立至今所面对历史遗留下来种种问题及其未来发展趋势。

**关键词：**华人新村，紧急状态，马来亚，移植区，布里格斯计划

---

\*何启才，博士，马来西亚大学文学与社会科学学院中文系高级讲师。

# From Controlled to Self-Governance: The Development and Status Quo of The Chinese New Villages in Malaysia

HO Kee Chye

*Department of Chinese Studies, Faculty of Arts and Social Sciences,  
University of Malaya*

## Abstract

The Chinese New Villages in Malaysia has been established for more than 70 years. New villages were formed during the period of “State of emergency” imposed by the Malayan colonial government in 1948 due to the armed threat from the Communist Party of Malaya. In order to effectively prevent the Chinese villagers from providing information, food and medicine to the guerrillas hiding in the jungle, one of the strategies adopted was to relocate the squatters who live on the edge of the jungle to the “Resettlement Area”. This strategy was strictly implemented after 1950, which eventually led to the emergence of about 450 Chinese villages, which affected and changed the population of Malaya (and later Malaysia), and led to the accelerated process of urbanization where the Malaysian Chinese residents are gathered in the town area. At the beginning of the establishment years, most new villages were surrounded by iron fences and the entrances of the villages were guarded by armed soldiers. The living conditions and food allocation of villagers were strictly controlled by the authorities. After the end of "Emergency", new villages were no longer under military control. Due to the lack of long-term development and well planning, new villages have encountered many problems and difficulties that have also spawned many administrative and social problems. This paper aims to lay out the development history of Chinese new villages in Malaysia by analyzing the historical problems faced by the Chinese new villages after the "Emergency" as well as exploring the future development trends of the new villages.

**Keywords:** Chinese New Villages, Emergency, Malaya, Resettlement Area, Briggs' Plan

## 一、前言

马来西亚华人的聚居分布或方式，按一般的说法，即华人主要集中在城市，接着才是市镇和新村。实际上，这样的说法和现实非常相近，而如此的聚居分布方式其实和马来西亚经济及历史发展息息相关。华人下南洋来到马来亚之初，主要涉及的经济领域为锡矿开采，因此当时大部分的华人都被安置在采矿区的附近。由于锡矿的经济效益，许多的公共基础及设施的建造，也以锡矿开采地区作为中心，这样的规划使得大部分的聚落逐渐发展成为市镇或大城市。

相较于市镇和城市，马来西亚新村的出现，主要和国际冷战以及马来西亚共产主义的发展有关。新村（New Village）的成立，缘自于马来亚英殖民政府在“紧急状态时期”（State of Emergency, 1948-1960）为断绝马来亚共产党（马共）从垦耕者（squatters）<sup>1</sup>手中取得食物和药物的补给，而实施的集中营式的居民大搬迁计划。因此，新村可说是一个历史的产物，而且是个具有非常浓厚意识形态和政治色彩的产物。

1957年，马来亚从英国手中取得了独立自主的地位，在“紧急状态”结束前建国，延续了英国殖民地的新村计划直至1960年。无论如何，“紧急状态”在1960年结束以后，新村并没被解散或拆除，反之它被完好的保留下来，继续成为一个居住的聚落。和以往不同的是，1960年代以后荷枪实弹的军人以及出入、粮食等管制逐步移除，此时的新村已经进入另一个新的发展阶段，但有关新村的 social 问题及其长远的发展规划问题亦开始浮上台面，普遍上面对诸如新村的房屋地契、政府拨款、青少年辍学、私会党、发展停滞、基本设施不足、环境卫生等困境，“新村”也因此成为马来西亚华人地方政治中无法回避的一项重要议题。

## 二、华人新村的历史发展

二战结束后的几年，英殖民政府为消灭马来亚共产党及激进左翼力量的威胁，于1948年正式和马共划清界线，颁布法令宣布马来亚进入“紧急状态”并动用军事力量对付马共，从而掀起大规模军事剿共的战争序幕。马共则凭借其在

---

<sup>1</sup> “Squatters”，中文常译有垦耕者、垦民、非法居留者等词。本文使用的“垦耕者”一词乃根据马来西亚新村研究者林廷辉和方天养之用词（林廷辉、方天养，页2005）。

二战时期抗日的战斗经验, 采取了进入森林进行武装斗争的方式, 使得英殖民政府的军事行动无法取得有效的成果。

为有效围剿马共, 英殖民当局研究后认为, 住在森林边区垦耕者对藏匿在森林里的马共有一定的援助作用, 因此必须切断他们之间的联系。英殖民当局发现, 由于大部分垦耕者居住在没有地契的土地, 导致当局无法有效监督和管理他们; 加上部分垦耕者同情马共, 给予他们需要的支持, 使得切断垦耕者和马共之间的联系成了亟待解决的课题(林廷辉、方天养, 2005, 页 23-24)。为此, 英殖民当局想方设法, 企图从外围遏制马共同情者或其外围组织提供粮食、医药和情报予马共。

1948 年 12 月, 英殖民政府成立了“僻壤村民处置问题研究委员会”, 主要搜集受村民问题、研究村民合法或非法占据土地的处理政策, 以及向政府建议处理这些问题的立法事宜。该委员会于 1949 年 2 月 8 日正式发表《僻壤村民处置问题研究委员会报告》(光华日报 1949 年 2 月 10 日)。该报告书建议将那些无法被有效监督的垦耕者重新安置(squatters that could not be policed effectively should be resettled), 但当时的殖民地政府并没有对此报告书的建议采取决定性的行动(Leon Comber, 2008, 页 150)。

无论如何, 根据林廷辉和方天养的资料, 上述的建议于 1949 年 5 月被中央政府接纳, 并交由州政府负责搬迁事务。这项重置计划也促成了马华公会的成立, 以协助安顿垦耕者及搬迁事务。然而, 由于州政府和马华公会在人力和财力的缺乏下, 致使此计划没能有效解决地去执行, 以便解决垦耕者与马共问题(林廷辉、方天养, 2005, 页 24-26)。

1950 年, 布里格斯将军(General Sir Harold Briggs)被委派到马来亚出任作战行动指挥官。布里格斯将军統合了军警等机构以深化了上述重置殖垦耕者之建议, 强力执行“移民重置”的方案, 藉此减弱马共的势力及影响。这项计划也被称为“布里格斯计划”(Briggs' Plan), 其所涵盖的内容有以下四点(张虎, 1980, 页 201):

- (1) 占领垦民地区, 恢复垦民信心, 建立情报线索;
- (2) 破坏垦民地区的马共组织;
- (3) 切断马共与垦民区的联络补给;
- (4) 逼使马共出而作战以歼灭之。

在军警和公务人员的多方配合下，英殖民当局强制性地把握住在僻壤的垦民迁入“重置区”（坊间也称之为“移民区”）。这些“重置区”也被称为“新村”。新村四周用铁篱笆圈围，出入口则由荷枪实弹的军警守护和严密监视。村民的作息和活动时间也必须遵照宵禁令的指示，按规定的时间出入新村，不得随意进出新村。同时，村民需要登记以获取身份证明，村内居民的粮食、药物等物品都被统制配给，避免村民存有多余的粮食提供给马共。除了军警外，新村里也成立了自卫团（Home Guard），有居民自行巡逻和保卫家园的安全。此举除了可以减轻军警的压力外，也可以加强村民保家卫国的向心力，培养村民对“重置区”的认同，继而远离马共影响。

无论如何，1951年10月6日，英国驻马来亚最高专员葛尼（Henry Gurney）在雪兰莪州的福隆港（Fraser's Hill）遭到马共埋伏而意外身亡。此事引起英国对马来亚战事的重新检讨，继而决定采取新政策，更换新的领导人并以更机动的方式处理对马共的战争。1952年初，英国首相丘吉尔委派邓普勒（Gerald Templer）继任驻马来亚最高专员兼作战总指挥。布里格斯在葛尼遇害后被迫退休，其未完成的任务交由邓普勒继续执行。邓普勒将“布里格斯计划”加以扩大并严格执行，因此他上任的第一年（1952年）期间，就移殖了约24,000人，而截至1954年底，马来亚半岛总共建立了439座新村，其中大部分都座落在霹靂州。

表一 1950-1954年底新村搬迁阶段与人口

日期	被移殖至新村的人数（人）
1950年3月	18,500
1950年10月	68,875
1951年6月	110,000
1951年10月	334,000
1952年6月	470,509
1952年底	573,000

资料来源：《新村成立50周年纪念特刊》，1999，页29。

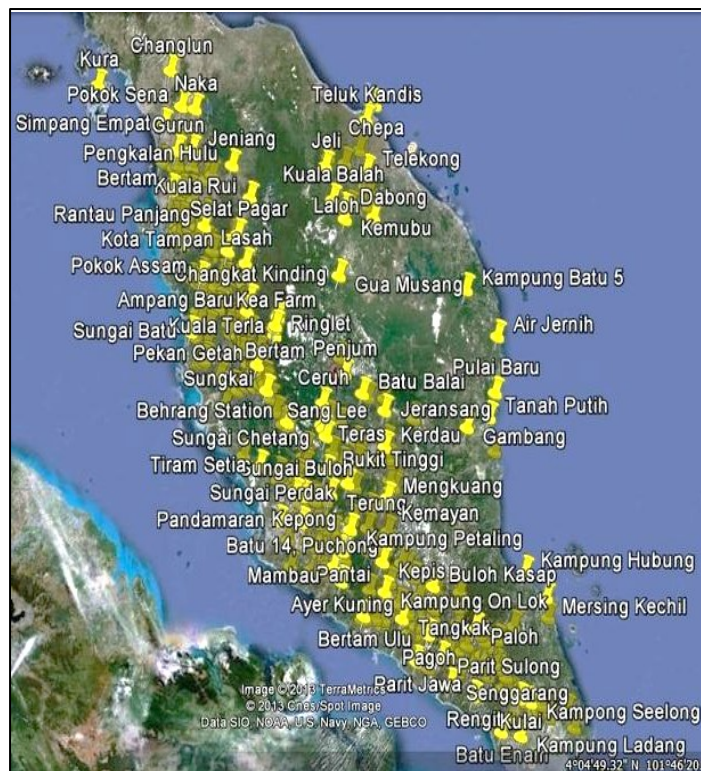
表二 1954 年马来西亚新村的人口和新村数量

州属	新村数量	新村人口
柔佛	88	117,281
吉打	34	21,162
吉兰丹	14	11,680
马六甲	17	9,555
森美兰	37	29,040
彭亨	67	46,444
檳城	9	12,221
霹靂	124	198,109
玻璃市	1	500
雪兰莪	46	97,112
登嘉楼	2	451
总数	439	543,555

资料来源: Corry, 1954. [National Archive of Malaysia, File No.: 2006/0007909W (B/C 487/55)]

对于这项大规模的移殖计划, 学者 Sandhu, K. S. 如此评价: “布里格斯计划从根本上把大约 50 万被怀疑为共产党同情者或协助马共的乡区居民, 将他们迁入进入临时营地或‘新村’。这个重大转变, 影响和改变了马来亚(和后来的马来西亚)的人口分布格局, 导致华人集中在城镇并加速了城市化的进程的。”(1964, 页 143-177)

1957 年 8 月 31 日, 马来亚从英国手中取得独立后, “紧急状态”仍未被撤除, 这也意味着马来亚虽然已经脱离殖民主义, 但其内部的意识形态战争局势仍然严峻。“紧急状态”一直持续到 1960 年 7 月 31 日才正式结束, 但来自马共的武装威胁始终存在, 直至 1989 年 12 月马来西亚政府、泰国军方和马共签署了三方的和解协议(即“合艾和平合约”)后威胁才告解除。紧急状态结束以后, 马来亚政府(或后来的马来西亚政府)还是根据当时局势所需继续建立相关的华人聚落。马来西亚华人新村的数量在 2005 年时共有 450 座。到了 2009 年, 有关当局把 113 座重组村(Organized Village)和 44 座华人渔村也纳入华人新村的名单之内, 使得马来西亚半岛的华人新村总数多达 607 座。实际上, 重组村虽然也是新村的一种社会形态, 但村内族群的构成仍和传统华人新村有些许不一样。重组



图一 马来西亚半岛及新村分布示意图

资料来源：全马来西亚各地新村的地理位置，  
<http://xincun.weebly.com/26032264492701020917.html>

村的产生约在 1970 年代，这个时期也是马来西亚社会于 1969 年经历族群冲突后，当局开始着手处理族群关系和重组社会结构的议程时期。因此，重组村里村民的族群和生活形态也显得比较多元，不若传统华人新村里“全部”或“极大多数”都是华人村民。及至 2015 年，新村名单经过仔细审核、更新及调整后，华人新村的总数达到 613 座，其中 436 座是新村、134 座重组村及 43 座渔村。根据马来西亚首相署新村部于 2016 年 4 月发布的《新村发展大蓝图 2016-2020》的内容，该部对“新村”做出了以下三种类型的分类和说明：

表三 马来西亚华人新村的类型和说明

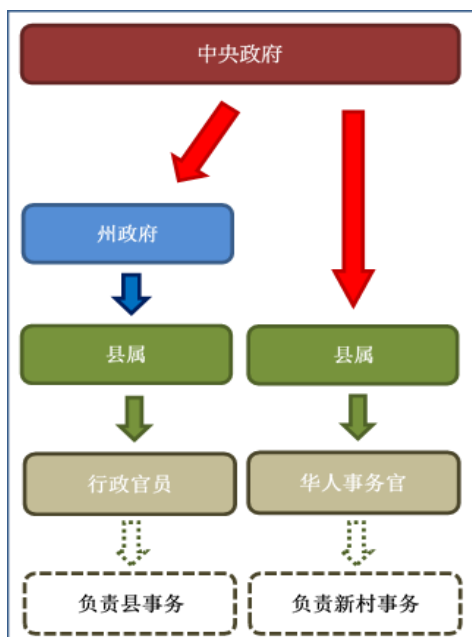
类型	说明（以马来文为准）
新村 Kampung Baru	紧急状态时期为解决马共威胁而建立的安置处/移殖区。 <i>Penempatan manusia yang diwujudkan semasa zaman darurat untuk mengatasi ancaman komunis.]</i>
重组村 Kampung Rangkaian/ Kampung Tersusun	将住在边区或地方议会管辖外围的华人重新安置的村庄。 <i>Penempatan masyarakat Cina di pinggir atau di luar kawasan operasi Pihak Berkuasa Tempatan (PBT).]</i>
渔村 Kampung Nelayan	以华人为主及依靠出海捕鱼为生的村庄。 <i>Kampung nelayan yang kebanyakan penduduknya terdiri daripada masyarakat Cina di mana kehidupannya bergantung kepada tangkapan ikan di laut.</i>

资料来源：Bahagian Kampung Baru, Jabatan Perdana Menteri (2016)。

### 三、马来西亚华人新村的管理架构

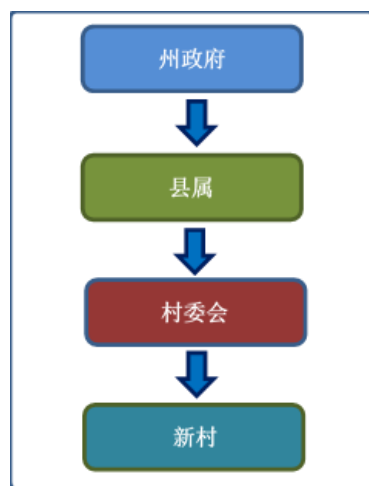
诚如前述，华人新村的出现和马来亚的大历史环境息息相关。有关当局为了争取在短时间内解决马共武装斗争带来的威胁，在仓促的时间内在马来亚各地建立了新村，强制性地把森林边区的居民迁移到里面。在这种匆匆的情况底下，新村缺乏系统性和长期的规划，也间接导致各种各样的问题，基本设备如道路、排水系统等不健全或出现缺陷。无论如何，新村成立之后，英殖民政府曾经进行新村情况的调查报告，认为 60%的新村将会属于永久性、20%会有更动、11%会在紧急状态结束后消失(叶炳汉，1999，页 237-238)。

根据《1952 年地方政府法令》的条款，但时的新村是由地方政府负责管辖。根据资料，至 1958 年时有 236 座新村已在宪报上列为隶属于地方议会的管辖地区，其中 8 座新村由市政局管辖，11 座新村由市议会管辖。1976 年，依据《地方政府法令》，全国共有 416 座新村已经隶属在县议会或市议会的行政管辖范围之内，尚未划入地方政府范围的还有 33 座新村(叶炳汉，1999，页 238)。



图二 紧急状态初期华人新村的行政组织架构

资料来源：陈美萍，2011，页 30-31。



图三：当前华人新村日常行政管理层级

资料来源：陈美萍，2011，页 30-31。



虽然如此，由于土地权是属于州政府的权力，因此新村的发展，包括房屋地契，卫生及基础建设的责任，很大部份都被视为由州政府所承担。因此，在州政府的决策下，成立了“新村发展及治安委员会”。“新村发展及治安委员会”的职务包括加强新村人民和政府各行政单位之间的联系，定时向各级别（国、州、市、县）的议员针对新村的问题进行汇报或提出建议。中央政府（或曰“联邦政府”）方面，历年来都设有专门负责管理华人新村的行政单位，以便有效处理任何与华人新村发展有关公共事务：

表四 历年来负责管理华人新村事务的政府部门

年份	部门
1972	首相署的特别任务部门
1973	地方政府及房屋部
1978	房屋及地方政府部
1986	国家级乡村发展部
1988	房屋及地方政府部
2014*	首相署新村发展部
2019**	房屋及地方政府部

\* 参考：地方政府局（新村发展部）网站，<http://ckgbaru.kpkt.gov.my>。

\*\*参考：〈蔡依霖：重归房政部管理•委 70 发展官活化新村〉，2019 年 1 月 3 日。

资料来源：林廷辉、方天养，2005，页 133。

根据上表的发展，新村的管理机制越来越明确，尤其是在 1970 年代以后。紧急状态时期，尤其是在邓普勒将军担任最高专员时期，他合并了最高专员署和作战指挥部，由他直接对新村发号施令，以使围剿马共的工作可以更加有效地执行。进入 1970 年代，新村事务归首相署的特别任务部管理，由政府委任一位特别任务部部长掌管新村事务。1973 年以后，新村事务又辗转移交到房屋及地方政府部门负责，直到 1986 年。

1986 年，新村事务交由“乡村发展部”（Bahagian Kemajuan Kampung）负责。基于“乡村发展部”所负责的业务和地方政府有着直接或间接之关系，1988 年（也有说是 1989 年）时，管理权力再度移交给“房屋与地方政府部”。2007 年，“乡村发展部”进行重组并易名为“新村发展部”（Bahagian Kampung Baru），2014 年时移交给首相署管理。“新村发展部”成为首相署诸部门当中，

唯一一个拥有 32 个职务和两个单位, 即“社会发展小组”和“基建发展小组”的公共机构。

2018 年 5 月 9 日, 马来西亚在大选中首次出现政党轮替, 原来执政马来西亚 60 年的“国民阵线”(国阵) 败选, 国家政府由“希望联盟”组成。这样的政治新局面也促使马来西亚各公共机构必须面对不同程度的结构重组, 其中“新村发展部”再次于 2019 年初脱离首相署而回归与新村事务关系密切的“房屋与地方政府部”。

在 1970 年代以前, 马来西亚也实行“地方议会选举”, 后来因“马来西亚计划”事件和印度尼西亚发生“军事抗衡/马印对抗”, 导致地方议会选举因此取消。地方议会选举本来就非“国阵”的强项, 取消之后反而加强了“国阵”和地方议会之间的关系, 也间接有利于乡村和新村的发展, 虽然其中也涉及权益分配等问题。例如, 在 2008 年以前, 因为“国阵”长期掌控马来西亚各州(除了吉兰丹州外)的州政权, 因此原本由州政府所委任的村委会成员, 一般不会出现太大的冲突, 尤其是村委会向州政府或掌管新村事务的部门申请拨款时, 会来得比较顺畅和成功(陈美萍、何启才、岑劲霏、徐玉燕, 2011, 页 30)。

因此, 国阵政府自 2008 年失去雪兰莪州政权后, 就无法委任雪兰莪州村委会。于是, 国阵政府设立了“联邦发展暨治安委员会”(联邦村委会)以继续服务雪兰莪州新村村民。如此一来, 一座新村内就会产生两个村委会。相较之下, 在当时具有中央政府及首相署所委任的联邦村委会稳占优势, 他们在协助新村申请拨款或发展方面, 运作上比雪兰莪州委任的村委会更为便捷。为应对这样的局面, 雪兰莪州政府也采取策略, 开始在该州内的几座新村(包括渔村)实验性进行村委会选举, 强调把地方选举的权力交还给村民, 以抗衡国阵政府的钳制。

从上述两节有关新村历史发展及其管理架构的简略论述中, 可了解到新村建立原为一个短期的战事策略, 因而也导致新村的实质发展不受关注, 缺乏良好的长期规划。当首相署于 1972 年成立特别任务部门, 才将新村发展纳入国家与社会发展的议程里, 企图对因被忽略而产生诸多社会问题的新村下药治理。虽然如此, 新村所面对的问题依然脱离不开三大症结——房屋地契、公共拨款不足、教育及人口问题。

#### 四、新村的现状与问题<sup>2</sup>

林延辉和方天养根据新村的社​​会、环境和经济的状况，把马来西亚的新村分成 A 组、B 组和 C 组三大类（林廷辉、方天养，页 2005）：

- A 组新村：有足够能力照顾本身的经济需要，其未来经济发展则取决于私人界的主动性。
- B 组新村：在经济发展及社会需求上需要给予较多的关注。
- C 组新村：基本设施不足，需要大力的提升。

从上述的简单分类中，不难感受到 A 组的新村和 C 组的新村在根本上就存在着非常巨大的发展差距。因为历史遗留下来的问题，导致今日华人新村被迫要面对诸如经济发展、民生条件、地契限定、教育差距等现实问题。加上马来西亚各个新村的发展情况各有差异，彼此要面对的问题南辕北辙，因此当讨论各个新村的现状和问题时，是没有一个标准的情况和单一的解决方案。有鉴于此，本节仅选三个新村的基本问题进行论述，分别是：新村的房屋地契、拨款和人口外流。

##### （一）新村房屋地契问题：

最初，华人新村之设立可能是一项暂时的措施，因此新村的土地产权一般只是临时地契或临时土地使用准证（Temporary Occupation License，简称 T.O.L.）。不过随着马来亚独立及不再受到马共的威胁后，当有关当局撤销了紧急状态，可是华人新村并没有因此而被拆除，反之新村的居住环境继续被保留下来。

于是，这些村民首先面对的就是他们居住的权利。原本是暂住的地方，当长时期居留下来之后，村民是否就应该拥有土地的产权？这个问题长期困扰着新村的居民。由于新村的农业地无法转换成建设住宅之用途，加上拥有屋地者没有经济能力建设，或地主已经搬迁他处，进而导致新村房子面临空间拥挤和严重的居住问题（林廷辉、宋婉莹，1999，页 9）。

更为棘手的是，新村房屋地契的更换申请缺乏明确的法规或程序为依据，导致新村房屋地契的症结无法获得最根本的解决。这样的问题可以从曾经担任沙登区国会议员及具有丰富处理新村事务经验的叶炳汉下述观点看出一二：

---

<sup>2</sup> 此节部分内容参考自陈美萍、何启才、岑劲霏、徐玉燕（2011，页 30）。

“土地为州政府管辖的范围，各州等新村地契<sup>3</sup>有不同的管理方法，如吡叻州所发出的是临时地契（T.O.L）。而在雪兰莪州，包括锡米山新村，在紧急状态迁入新村时如有付手续费用55元五角正，其住屋就可以成为AA的住屋地段。但一些村民因为当时经济困难而没有缴纳有关手续费。在1960年，政府依据国家土地法典（National Land Code）通知雪州新村村民可从AA的住屋地段申请转换为三十年期限地契。然而，也有雪州新村村民当时只持有临时地契（T.O.L），如何从临时地契申请转成60年或99年政策，就没有一个很明确而又一致的政策，虽然村民可以提出申请延长或更换，可是在土地法典上，是没有新村更换的地契的条规的。”

（〈叶炳双在双溪威村民会议上·促村内三十地契屋主·向县署申请延至六十年〉，1982）

1980年代，新村房屋地契的更换主要是依靠政党人物之协助，以便可以成功申请转换地契。此外，行政的偏差和效率也会影响新村村民的地契转换申请。一些政党人士就曾指出：“由于土地局的行政偏差及缺乏效率，再加上语言上的隔膜，造成许多新村村民对申请合法地契事不能顺利进行”（〈欧阳丁清呼吁全雪新村村民·从速申请正式地契·免他日重建时手续更复杂〉，1983）。此外，许多新村屋地的界线从未被测量过，导致地契问题难以被解决。马来西亚新村的屋地中，尚有约60%新村屋地还未经过测量，再加上新村屋子的建设缺乏规划，无形中妨碍了新村的发展（林廷辉、宋婉莹，1999，页14）。

以锡米山新村为例，2008年“民主联盟”（民联）胜出选举并执政雪兰莪州政权后，为解决州内土地产权的问题，雪兰莪州政府宣布任何定居雪州超过15年的州民一旦提出申请，就可以获颁99年或60年的地契（谢仲洋，2010）。虽然如此，雪兰莪州加影市锡米山新村一些村民却因为地契转换的费用过高而不愿意去办理，将地契延长60年或99年。雪兰莪州政府提供60年及99年更新地契的费用，前者为每平方尺马币RM0.50；后者则是马币RM2.50。由于新村房屋的土地面积大，动辄就可能要上万元马币，导致部分村民不愿一下子就拿出太大笔的钱办理地契。

对锡米山新村的村民而言，新村房屋地契的问题虽然没有完全获得解决，但它显然也没有为村民的社会及经济生活带来很大的干扰。实际上，该村曾在

---

<sup>3</sup> 即新村的房屋地契。

1960 年代将地契转换至 60 年，因此至少在锡米山新村，一些传统上被视为是新村问题之问题（如缺乏基础设施或无法更新地契等），其实已经逐渐被解决了。纵是如此，部分锡米山新村的地契将于 2020 年以后届满，相信大部分居民会办理延长地契。锡米山新村的地点位于靠近马来西亚首都吉隆坡，距离吉隆坡约为 28 公里，加上加影市区的公共交通多样且便利，锡米山新村的经济条件比一般郊区的新村更具优势，是座属于 A 组的新村。加上近五年（2015-2019）锡米山新村附近的房地产业蓬勃发展，故相信锡米山新村的村民不会轻易放弃这张得来不易的地契。

## （二）新村的拨款问题：

诚如上文提及的历史问题和地契问题，因此，华人新村申请中央政府的拨款并非是一件容易的事。在公共行政的发展上，新村之所以会面临发展的问题，主要的原因在于来自中央政府的拨款有限，而政府也缺乏任何明确或可持续的政策，以显示政府有意改善新村村民的教育机会、基础建设、福利或就业机会等问题之决心。上述的种种因素导致普罗大众，尤其是马来西亚华人社会认为国家把华人新村的发展置于一旁，从未将它纳入国家及乡村发展的主流之内。即便如此，一些新村村民自力更生，因应时代的发展而开拓出各自新村的发展道路。

实际上，政府是在 1970 年代才把新村发展纳入国家及乡村发展的主流，才设立发展新村的款项。下表显示 1970 年以来的，政府每五年规划一次的“马来西亚计划”中，计划拨款予新村社会发展之基金款额：

表五 1970-1990 年“马来西亚五年计划”中对新村发展之拨款

五年发展计划	新村发展 (马币)	乡村与社会发 展(马币)	五年计划拨款中新 村拨款比率(%)	乡村与社会拨款中新 村拨款比率(%)
第二大马计划 (1970-1975)	12,000,000	530,300,000	0.12	39.6
第三大马计划 (1976-1980)	19,000,000	172,000,000	0.05	11.0
第四大马计划 (1981-1985)	26,500,000	210,800,000	0.05	12.6
第五大马计划 (1986-1990)	25,300,000	251,700,000	0.06	10.1

\*在第六大马计划(1991-1995)中，政府并没有特别款项拨款给新村，而是把新村纳入了乡村与社会发展的拨款内。

资料来源：笔者对原表进行了部分改动。原表请参考林廷辉、宋婉莹（1999，页 6）。

上表显示，自1970年以来国家对新村的拨款，从中可以知道新村获得的拨款是微不足道的。虽然总体的拨款数额有所增加，但其比率实际上是越来越小，这样的缩减情况之所以发生，主要是乡村与社会发展基金减少了对新村的拨款比率。根据计算，若将“第五大马计划”（1986-1990）的新村拨款平均分配给当时全国的452个新村的约1,800,000村民，则每位村民每年仅可获得马币RM2.81左右的款项<sup>4</sup>，由此可见新村发展之窘况。

由于拨款不易获得，村民遂另辟管道寻求其他自力更生的方案，例如投入家庭工业或小型工业的生产等等，但并非所有新村皆具备这样的基础条件，尤其是属于C组的新村。因此，尽管新村都尽力因应社会及市场要求做出调适，最终还是必须依靠政府的拨款以改善村内的生活条件。但是政府的拨款除了不足之外，也涉及许多政治因素，导致拨款缺乏制度化和针对性。为了自身新村的发展，一些新村寻求变体如申请更改新村名称以改变他们所隶属的地位。一般上，隶属地方议会的新村，意味着它们不能从联邦政府那里获得直接的发展津贴。

因此，当第六大马计划没有明确指明新村的拨款数额后，就发生了“更名事件”。例如，1992年时，有关当局将新村的名称——New Village 去掉，改用“村”（Village）、“斯里”（Seri）、“再也”（Jaya）或“帝沙”（Desa）诸如此类的称号。这些称号皆示意它们不再是“新村”，而是“乡村”或“甘榜”（Kampung/Village）。如此一来，它们就比较容易向联邦政府的“乡村与社会发展拨款”申请直接拨款。这养的做法使得新村分成两类，分别交由两个政府部门负责管辖。在452个新村之中，共有419仍由地方政府管辖，但33座新村交由国家乡村发展部直接拨款。

由此可见，新村的发展和来自政府的拨款是息息相关的。虽然一些言论认为，政府必须要制定新村的发展大方向，再配以地方议会的合作，才有可能创造出有利的经济条件，改善新村的状况。但也有论者不予苟同，认为不管政府如何对新村进行定位，唯有制度化的拨款才能确保新村有足够的资源去发展适合它的道路（钟子麒，2019）。

---

<sup>4</sup> 据林廷辉的计算，每位村民每年仅可获得RM2.60左右。不过笔者按其数据计算，应该是每位村民每年RM2.81。详见林廷辉、宋婉莹（1999，页6）。

表六 全国新村所获拨款（2015-2019年）

年份	拨款 (RM)	新村发展部辖下 新村总数	平均拨款 (RM)
2015	55,000,000	607	96,090
2016	40,000,000	607	65,897
2017	50,000,000	607	82,372
2018	65,000,000	607	107,084
2019	85,000,000	613	138,662

资料来源：钟子麒，2019。

### （三）新村教育与人口外流问题

1950年代，当有关当局将一大批居民从矿区、橡胶园坵、菜园以及森林边区等地迁入新村后，马来亚华人的居住形态已经出现转变。马来亚的华人不再根据所从事的工作性质建立聚居处，新村开始融合了在各个领域工作的居民。纵是如此，新村内的华人还是以劳动阶级为主，村民一般只接受几年教育或完全没有受过教育。新村内虽然设有学校，但主要还是以小学教育为主，中学教育则少之又少（请参表七）。因此，新村居民下一代内的教育水平普遍低落，新村小孩接受小学教育后，得以接受中学教育的机会并不高，形成新村居民长期处在“半文盲”或“文盲”的情况（请参表八）。这样的情况也导致大部分村民难以获得更好的工作待遇或阶级迁升（林廷辉、宋婉莹，1999，页11），只好继续继承父辈所经营的经济活动。这样的情况不但发生在新村成立后几年，甚至到了1980年代或1990年代依然成为当时新村的困境。

表七 1998年新村的设备

设备	拥有相关设备的新村 (%)	设备	拥有相关设备的新村 (%)	设备	拥有相关设备的新村 (%)
自来水供应	96	卫生中心	25	羽球场	70
电流供应	98	接生所	37	足球场	35
柏油路	85	乡村诊疗所	75	大会堂	93
公共巴士	49	小学	91	消防局	7
警察局	78	中学	22	自愿消防队	18
邮政服务	70	篮球场	77		

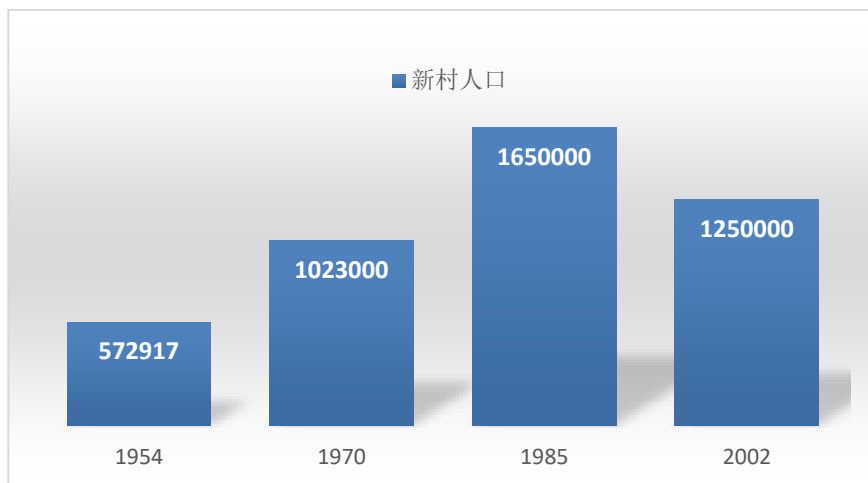
资料来源：林廷辉、宋婉莹，1999，页7。

表八 1984/1985 年新村二代居民之间的教育水平（三个新村的情况）

教育程度	父母（270 人）	孩子（701 人）
没有受教育	50%	7%
小学	46%	42%
初中	4%	44%
高中以上	0%	7%
总计	100%	100%

资料来源：林廷辉、宋婉莹，1999，页 10。

除了教育问题导致新村居民，尤其是新村年轻人将随时面对失业的困境。因为受的教育程度不高，或是缺少应有的教育文凭，许多新村年轻人只能从事待遇较低的工作。如果遇到经济不景气的年代，这批劳动者往往首当其冲，在生活压力甚至失业的情况下，使他们之中的一部分陷入“贫困圈中”（林廷辉、宋婉莹，1999，页 14）。此外，新村经济低靡，导致许多远离都市的新村面临人口外流的问题。在 1985 年以前，新村的人口一直都有所增长，直到 1985 年以后才出现人口下降的局面。<sup>5</sup>



图二 1954-2002 年新村人口变化

资料来源：整理自叶炳汉著作（1999，页 237-238）。

<sup>5</sup> 无论如何，自新村的定义从原本的华人新村，扩展至渔村和重组村以后，新村的人口版图又出现了变化。例如，新村的总人口由 2002 年的 1,250,000 人，合并渔村和重组村后，2010 年的新村总人口增加至 1,680,595 人。此数据取自《六十年泪水和血汗——评说马来西亚华人新村》，<http://xincun.weebly.com/26032264492701020917.html>。



根据笔者于 2010 年参与的锡米山新村问卷调查结果中（请参表九），村民普遍认为除了治安败坏问题外，新村缺少工作机会以及村里的工厂（中小企业）或商业活动过于依赖外国劳工，正是新村所面对的主要经济问题。外国劳工的工资低廉，正是小商家或中小企业要达到降低成本和增加利润的目的。但这也导致工作的待遇不高，吸引不了年轻村民前往求职。一些缺乏经济基础的新村，更是连基本的工作机会都无法提供。以上种种，都是足以导致新村年轻居民迁移到城市发展。

表九 新村主要面对什么样的经济问题

序	事项	权重频次
1	<b>村里很少有工作机会</b>	<b>67</b>
2	土地无法转成商业或工业用途	7
3	有很多非法工厂	11
4	<b>工厂或生意太依赖外劳</b>	<b>58</b>
5	<b>治安败坏</b>	<b>88</b>
6	家族生意无法扩张	10
7	政府没有提供优惠政策以吸投资者	15
8	政策模糊，不知怎样向政府申请援助	16
9	我没有自己的土地	21
10	政府没有积极发展新村的经济活动	39
11	村人作生意方式或手法落后	11
12	这里的经济缺乏竞争力	12

资料来源：陈美萍、何启才、岑劲霏、徐玉燕，2011，页 56-57。

## 五、小结：许新村一个美好的未来

新村是紧急状态时期，在“布里格斯计划”下形成的一个反共军事策略的聚落。由于新村是在仓促的情况下建立，缺乏有效的规划，因而衍生出许多问题，如经济发展、民生问题、地契限定等。紧急状态结束以后，新村发展一度被国家置于规划发展的主流之外。一直到 1970 年代，马来西亚政府才有意识地将新村发展置放在公共行政的平台上，尝试通过各种途径去改善新村的困境。然而，新村的发展问题已是积重难返，即使经过多年的努力，成效迄今并不显现。

新村发展缓慢，甚至发展停顿，其主要的问题在于来自中央政府的拨款太少，同时也缺乏任何明确或可持续性的发展政策，有计划地改善新村村民的教育机会、

基础建设、就业机会等等。当新村失去再度发展的机会，自然也留不住年轻的一辈驻守家园。随着教育的普及化，今日新村孩童的教育水平早已不是 1980、90 年代般的中低程度。他们不但离开新村到城市生活，其中一小部分人也实现了早期新村居民难以向上流动的社会机会，大大改善了他们的生活。诚然，这样的改变只是冰山的一角，而那些还继续生活在新村的大部分居民，仍然面对着上述各种各样，亟需改善的发展问题。

2008 年，雪兰莪州的政权更替后，雪兰莪州除了委任新的村委会来管理新村外，也开始探讨落实地方议会选举的可能性。基于马来西亚联邦宪法以及选举委员会的一些条例限制，雪兰莪州政府改变策略，转而将这个第三选票的制度，实验性地在三个新村去进行，探讨还政于地方民众的可能。所谓的“第三张选票”，即是将地方行政和立法等之代表权，重新交还给人民来投选定夺。因此，雪兰莪政府于 2011 年尝试在三个新村（吉胆岛渔村、仁嘉隆新村、班达马兰新村）举行实验性的村长选举，唤醒人们地方选举之重要性（陈勇健 2012）。此外，雪兰莪政府也积极资助非政府组织筹办许多和发展新村软实力相关的活动，如读书会、自然教室、开拓新村特色旅游、人文艺术活动等等，让新村村民以及其他地区的人民看到新村的美丽、魅力和文化。

2018 年，马来西亚政府首次进行历史性的政权交替后，“希盟”政府在对待新村的议题上，采取更加积极的态度。此举让全国的 613 个新村看到一丝改变的希望，而这样的期待并非是没有原因的。希盟政府除了将负责新村发展小组移交交给“房屋及地方政府部”管理，强调新村属于联邦政府管辖外，还委任了一名具有丰富小区经营和新村改造经验的部长特别事务官以负责新村的未来发展事项。此外，近期由房屋及地方政府主办的“新村领袖培力大会”（2019 年 4 月 27-28 日），更是马来西亚新村历史上的前例，彰显出目前的政府重视新村的发展。

从 2008 至 2018 年的十年间，马来西亚的新村发展，不管是在地方政治或人文文化方面的营造，已经有显著的提升。例如：艺术节（踩街、艺术展、街头表演等）、自然课室（红树林、自然保育等）、旅游新村、故事馆、文物馆、走街（历史与文化导览）、童玩营等等。因为一部分的新村开始出现转变，变得逐渐有了人气和生气，使得许多在大城市打拼的年轻人利用各自新村的特色和显现的商机，慢慢回流到新村，开设民宿、经营文创、咖啡馆、茶馆等。加上科技的进步，也有一些专业人士将工作室设在新村，回归慢活的理念，需要时才进城洽谈业务。

出现上述明显之改变，正好是在这十年左右。而促成这个改变的，正是经过各种尝试后，最终结合“政府（中央/州）—地方（议会/组织）—村民（村委会/居民）”这三个层次的力量，互惠互利而达致的。新村建立之初，从一个被管制的聚居地，经过 70 年起起伏伏的发展，如今终于进入转型阶段，而在这个阶段里，除了有关新村再造、活化和小区营造之外，有关当局思索的如何将“第三选票”的权力归还给居民，虽然还处于实验性阶段，但也让我们看到新村未来或将走向自治的美好愿景。

### 参考书目

- 陈美萍、何启才、岑劲霏、徐玉燕（2011）。《大蓝图外的发展：锡米山新村的变迁》。雪兰莪加影：新纪元学院（研究计划，未出版）。[Tan, B. P., Ho, K. C., Sam, C. P., & Chee, N. Y. (2011). *Dalantu wai de fazhan: Ximishan xincun de bianqian*. Selangor, Kajang: New Era College, 2011 (Research Project, Unpublished).]
- 林廷辉、方天养（2005）。《马来西亚新村——迈向新里程》。吉隆坡：策略分析与政策研究所。[Lim, H. H., & Fong, T. Y. (2005). *Malaixiya xincun—Maixiang xinlicheng*. Kuala Lumpur: INSAPS].
- 林廷辉、宋婉莹（1999）。《华人社会观察》。吉隆坡：十方出版社。[Lim, H. H., & Song, W. Y. (1999). *Huaren shehui guan cha*. Kuala Lumpur: Shifang Chubanshe.]
- 叶炳汉（1999）。〈推动新村发展：马华与新村同舟共济半世纪〉。出处马华五十周年党庆特刊编辑委员会：《为国为民——马华公会 50 周年党庆纪念特刊》。吉隆坡：马华公会，237-238。[Yap, P. H. (1999). *Tuidong Xincun Fazhan: Mahua yu Xincun Tongzhougongji Ban Shiji*. In MCA 50th Anniversary Special Edition Editorial Board, *Wei guo wei min: Mahua gonghui 50 zhounian dang qing jinian tekan*. Kuala Lumpur: MCA, 237-238.]
- 张虎（1980）。《早期马共历史之分析研究》。台北：黎明文化事业公司。[Zhang, H. (1980). *Zaoqi magong lishi zhi fenxi yanjiu*. Taipei: Liming Wenhua Shiye Gongsi.]
- 陈勇健（2012）。〈还我第三张选票〉，《东方日报》，5月14日。取自：<https://www.orientaldaily.com.my/news/lunjian/2012/05/14/63021>。[Tan, Y. J. (2012). *Huan wo di sanzhang xuanpiao*, *Oriental Daily*, May 14, 2012. Retrieved from: <https://www.orientaldaily.com.my/news/lunjian/2012/05/14/63021>。]
- 谢仲洋（2010）。〈雪州政府强打土地政策力争选票·住满 15 年获地契·校地 1 元地租〉，《当今大马》，4月7日，取自：<http://www.malaysiakini.com/news/128544>。[Xie, Z. Y. (2010). *Xue zhou zhengfu qiang da tudi zhengce lizheng xuanpiao, zhuman 15 nian huo diqi, xiaodi yi yuan dizu*, *Malaysiakini*, April 7, 2010. Retrieved from: <http://www.malaysiakini.com/news/128544>.]
- 钟子麒（2019）。〈谁赋予新村新生命？〉，《东方日报》，2019年3月29日，取自：<https://www.orientaldaily.com.my/news/maidong/2019/03/29/284602>。[Zhong, Z. Q. (2019). *Shui fuyu xincun xin shengming?*, *Oriental Daily*, March 29. Retrieved from: <https://www.orientaldaily.com.my/news/maidong/2019/03/29/284602>.]
- 〈叶炳双在双溪威村民会议上·促村内三十地契屋主·向县署申请延至六十年〉（1982），《南洋商报》，12月6日。[“Ye Bingshuang zai shuangxiwei cunmin huiyi shang, cu cunnei sanshi diqi wuzhu, xiang xianshu shenqing yanzhi liushinian”. (1982). *Nanyang Siang Pau*, December 6.]
- 〈蔡依霖：重归房政部管理·委 70 发展官活化新村〉（2019），《中国报》，1月3日，取

- 自: <https://urlzs.com/pQkN>。[“Cai Yilin: Chong gui fangzheng bu guanli, wei 70 fazhangan huohua xincun”。(2019). *China Press*, January 3. Retrieved from: <https://urlzs.com/pQkN>.]
- 〈欧阳丁清呼吁全雪新村村民·从速申请正式地契·免他日重建时手续更复杂〉(1983)，《南洋商报》，6月26日。[“Ouyang Dingqing huyu quan xue xincun cunmin, congsu Shenqing zhengshi diqi, mian tari Chongjianshi shouxu geng fuza”。(1983). *Nanyang Siang Pau*, June 26.]
- 〈僻壤村民处置问题研究委会·报告书全文正式发表·现为各州及殖民地政府密切考虑中〉(1949)，《光华日报》，2月10日。[“Pirang cunmin chuzhi wenti yanjiu weihui, baogaoshu quanwen zhengshi fabiao, xianwei gezhouji zhimindi zhengfu miqie kaoluzhong”。(1949). *Kwong Wah Yit Poh*, February 10.]
- Bahagian Kampung Baru, Jabatan Perdana Menteri. (2016). *Pelan strategik 2016-2020*. Retrieved from: <https://urlzs.com/V7rR>.
- Corry, W. C. S. (1954). *A general survey of new villages: A report to His Excellency Sir Donald McGillivray, high commissioner of the Federation of Malaya*. Kuala Lumpur: Government Printers (by G. A. Smith). [National Archive of Malaysia, File No.: 2006/0007909W (B/C 487/55)]
- Leon, C. (2008). *Malaya's secret police 1946-1960: The role of the special branch in the Malayan emergency*. Clayton: Monash Asia Institute; Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sandhu, K. S. (1964). The saga of the “squatter” in Malaya, *Journal of Southeast Asian History*, 5(1), 143-177.