

เชื้อชาติและสิทธิในมาเลเซีย

ความเป็นมาของมาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวกในประเทศมาเลเซีย

ย้อนกลับไปในช่วงที่มาเลเซียตกอยู่ใต้อำนาจการปกครองของจักรวรรดิอังกฤษ นักขุดเหมืองชาวจีนจำนวนมากเดินทางไปยังรัฐเปรัก (Perak) เพื่อสร้างสัมพันธไมตรีกับสุลต่านในท้องถิ่น ตามมาด้วยชาวอินเดียที่ส่วนใหญ่รับราชการให้กับจักรวรรดิอังกฤษและประกอบกิจการสวนยางพารา มีชาวจีนและชาวอินเดียบางส่วนที่ประกอบอาชีพผู้ค้าปลีก ในขณะที่ชาวมาเลเซียดั้งเดิมเกือบทั้งหมดประกอบอาชีพเกษตรกร ทำให้ชาวจีนและชาวอินเดียมีสภาพชีวิตทางเศรษฐกิจที่ดีแม้จะอยู่ในฐานะผู้อพยพ แต่ชาวมาเลย์กลับมีฐานะยากจน ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างทางเชื้อชาตินั้นนำมาซึ่งความแตกต่างทางสถานะเศรษฐกิจ (Ratuva 2013, 196)

เมื่อประเทศมาเลเซียได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1957 พรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของสามกลุ่มเชื้อชาติหลักในมาเลเซีย ได้แก่ (1) พรรค United Malays National Organization (UMNO) (2) พรรค Malaysian Chinese Association (MCA) และ (3) พรรค Malaysian Indian Congress (MIC) ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ การจัดตั้งรัฐบาลครั้งนั้นมีการบัญญัติ “โปรแกรมสิทธิพิเศษ” (Special Rights Programme) ในรัฐธรรมนูญมาตรา 157 ว่าด้วยการให้ความสำคัญกับชาวมลายูเชื้อสายมลายูเป็นอันดับแรกในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตำแหน่งราชการ และทุนการศึกษา (Lee 2005) อย่างไรก็ตาม ความยากจนของประชากรชาวมลายูเชื้อสายมลายูยังคงเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957-1970 ความแตกต่างทางรายได้ในหมู่ชาวมลายูเชื้อสายมลายูด้วยกันเองพุ่งสูงถึงร้อยละ 36.2 (Osman-Rani 1990) หุ่นตลาดหลักทรัพย์ในขณะนั้นเป็นของชาวมลายูเชื้อสายมลายูเพียงร้อยละ 2.4 ส่วนชาวมลายูเชื้อสายจีนและอินเดียถือหุ้นดังกล่าวรวมกันร้อยละ 28.3 (Anand 1981) บ่งชี้ว่ารัฐบาลล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาสภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของประชากรชาวมลายูเชื้อสายมลายู

ในปี ค.ศ. 1969 พรรคฝ่ายค้านที่ชาวมลายูเชื้อสายจีนจำนวนมากสนับสนุนชนะการเลือกตั้ง ชาวมลายูเชื้อสายจีนออกมาเดินขบวนเพื่อเฉลิมฉลองชัยชนะทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อความตึงเครียดทางเชื้อชาติ (ethnic tension) ซึ่งเกิดจากความแตกต่างทางสภาพชีวิตเศรษฐกิจผสมโรงไปกับความกลัวที่จะถูก *คนนอก* ปกครองอีกครั้ง ชาวมลายูเชื้อสายมลายูจึงรวมกลุ่มกันรุมทำร้ายร่างกายและสังหารชาวมลายูเชื้อสายจีนที่ออกมาเดินขบวน หลังจากการจลาจลสงบลง รัฐบาลชุดใหม่ประกาศใช้ “นโยบายเศรษฐกิจใหม่” (New Economic Policy หรือ NEP) ซึ่งเป็นทั้งกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียและมาตรการยืนยันสิทธิ

เชิงบวกที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาสภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูให้ดีขึ้น (Ratuva 2013, 198)

ลักษณะของมาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวกในประเทศมาเลเซีย

มาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวก (affirmative action) หมายถึงนโยบายและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลหรือองค์กรหนึ่ง ๆ ที่มุ่งเน้นการให้พื้นที่กับคนบางกลุ่มเป็นพิเศษ โดยอาจขึ้นอยู่กับ เพศภาวะ (gender) เพศวิถี (sexuality) เชื้อชาติ (ethnicity) หรือสัญชาติ (nationality) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนคนกลุ่มดังกล่าวในส่วนต่าง ๆ เช่น ระบบการศึกษาและ ตลาดแรงงาน แม้มาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวกจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง ตามปกติ แล้วกลุ่มเป้าหมายของมันมักเป็นชนกลุ่มน้อย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียระบุให้มีการ มอบโควตาที่นั่งในมหาวิทยาลัย งานบริการสาธารณะ และสภา แก่กลุ่มคนวรรณะต่ำและกลุ่มชน เผ่าเป็นจำนวนมาก (Brown and Langer 2015, 49) อย่างไรก็ตาม นโยบายเศรษฐกิจใหม่ซึ่งเป็น มาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวกในประเทศมาเลเซียกลับมีจุดประสงค์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ชนกลุ่ม ใหญ่ในสังคมอย่างชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายู เนื่องจากประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูเกิน ครึ่งในขณะนั้นมีฐานะยากจน

นโยบายเศรษฐกิจใหม่นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การขจัดความยากจนด้วยการมอบเงินสนับสนุนแก่คนชนบทที่ย้ายถิ่นมาอาศัยอยู่ในตัวเมือง และ การพัฒนาพื้นที่ชนบทให้คนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น การสร้างสายชลประทานเพื่อเพิ่ม ผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากมีคนชนบทที่ฐานะยากจนย้ายเข้ามาในเมืองเพื่อหาโอกาสในการ ทำงานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีรายงานว่าเกษตรกรที่ปลูกนาข้าวกว่าร้อยละ 88.1 ประสบ ปัญหาความยากจน ส่วนเกษตรกรที่ปลูกไร่ นาผสมผสานประสบปัญหาความยากจนร้อยละ 91.8 โดยเกษตรกรประมาณร้อยละ 95 เป็นชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายู และประการที่สอง การขจัดความ ไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจด้วยการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) และการทำให้เป็น รัฐวิสาหกิจ (privatization) เพื่อเพิ่มตำแหน่งงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการให้กับชาว มาเลเซียเชื้อสายมลายู นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนทางการศึกษาในรูปแบบของการสงวนโควตา ที่นั่งในมหาวิทยาลัยจำนวนมากไว้ให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูโดยเฉพาะ ทำให้ชาวมาเลเซียเชื้อ สายมลายูมีโอกาสในการเพิ่มพูนและขัดเกลาทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพใน ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากยิ่งขึ้น (Ratuva 2013, 199-203)

ผลลัพธ์และผลข้างเคียงของการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่

ด้านการขจัดความยากจน ในปี ค.ศ. 1970 ประชากรชาวมาเลเซียร้อยละ 49.3 ประสบปัญหาความยากจน มีผู้ประสบปัญหาความยากจนในหมู่ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูร้อยละ 65 ในขณะที่ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายอินเดียและจีนมีผู้ประสบปัญหาความยากจนร้อยละ 39 และร้อยละ 26 ตามลำดับ ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 ประชากรชาวมาเลเซียผู้ประสบปัญหาความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 15 ผู้ประสบปัญหาความยากจนในหมู่ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูลดลงเหลือร้อยละ 20.8 ในขณะที่ผู้ประสบปัญหาความยากจนในหมู่ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายอินเดียและจีนลดลงเหลือร้อยละ 8 และร้อยละ 5.7 ตามลำดับ (Rasiah 1998, 127)

ด้านการขจัดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 1970 ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูร้อยละ 66.2 ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ร้อยละ 12.1 ในภาคอุตสาหกรรม และร้อยละ 20.7 ในภาคบริการ ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูเพียงร้อยละ 29 ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการร้อยละ 30.5 และร้อยละ 40.5 ตามลำดับ (Rasiah 1998, 28) นอกจากนี้ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูยังประกอบอาชีพในตำแหน่งงานที่เกิดขึ้นใหม่ถึงร้อยละ 68 ในปี ค.ศ. 1970 ก่อนที่จะเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 93 ในปี ค.ศ. 1980 (Lin 1984)

ด้านการสนับสนุนทางการศึกษา เริ่มมีการสงวนโควตาที่นั่งในมหาวิทยาลัยให้แก่ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูตั้งแต่ปี ค.ศ. 1971 เพื่อตอบโต้ชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนที่ขณะนั้นครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ในการศึกษาระดับอุดมศึกษา ส่งผลให้ระหว่างปี ค.ศ. 1969-1980 สัดส่วนของชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูที่เข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.6 เป็นร้อยละ 66.7 ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 นักศึกษาชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูเป็นเจ้าของที่นั่งในมหาวิทยาลัยทั่วประเทศร้อยละ 64 (Emsley 1996, 40)

จากข้างต้น กล่าวได้ว่าแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายู ทำให้ประชากรชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูส่วนใหญ่สามารถยกระดับสถานะจากชนชั้นล่างขึ้นเป็นชนชั้นกลาง อย่างไรก็ตาม แม้ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูจะกลายเป็นชนกลุ่มใหญ่ในการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 2000 แต่ปฏิบัติการสงวนโควตาที่นั่งในมหาวิทยาลัยเกินครึ่งจากทั้งหมดไว้ให้กับชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูเท่านั้นยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

นักเรียนชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและอินเดียต้องพยายามอย่างหนักเพื่อโอกาสในการศึกษาต่อมหาวิทยาลัยภายในประเทศ นักเรียนชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและอินเดียจำนวนมากที่ครอบครัวยังคงยากจน

มีกำลังทรัพย์เพียงพอจึงเลือกเดินทางไปศึกษาต่อต่างประเทศและไม่กลับมาใช้ชีวิตที่มาเลเซียหลังสำเร็จการศึกษา ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุประการหนึ่งของปัญหาภาวะสมองไหลที่ประเทศมาเลเซียกำลังเผชิญอย่างรุนแรงในปัจจุบัน (ดู The Straits Times 2022; TalentSquare Asia 2023)

สรุป

มาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวกในประเทศมาเลเซียเกิดจากความพยายามแก้ไขปัญหาการแบ่งงานตามเชื้อชาติ (ethnic division of labor) ซึ่งเป็นมรดกจากยุคอาณานิคม (colonial legacy) ที่ทำให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูมีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ฉะนั้นรัฐธรรมนูญมาตรา 157 และนโยบายเศรษฐกิจใหม่จึงเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูสามารถหลุดพ้นจากความยากจนไปได้

มาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวกในประเทศมาเลเซียเปรียบเสมือนดาบสองคมที่มีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวเอง 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก มันมอบโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยให้กับชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายู แต่ในขณะเดียวกันก็ผลักดันให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและอินเดียออกไปหาโอกาสดังกล่าวนอกประเทศ และประการที่สอง มันดึงดูดให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายมลายูต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศ แต่กลับกีดกันมิให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและอินเดียสามารถเข้าถึงโอกาสในการประกอบอาชีพบางประเภท ซึ่งข้อเสียทั้ง 2 ประการนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและอินเดียเลือกย้ายถิ่นฐานไปใช้ชีวิตในต่างประเทศอย่างถาวร

ผู้เขียน

ภูริช พุ่มแสง

เอกสารอ้างอิง

- Anand, S. 1981. *Inequality and Poverty in Malaysia: Measurement and Decomposition*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, G. K., Langer, A. 2015. "Does Affirmative Action Work? Lessons From Around the World." *Foreign Affairs* 94(2): 49-56.
- Emsley, I. 1996. *The Malaysian Experience of Affirmative Action: Lessons for South Africa*. Cape Town: Human and Rousseau.
- Lee, H. G. 2005. "Affirmative Action in Malaysia." *Southeast Asian Affairs* 2005: 211-228.



- Lin, T. Y. 1984. "Inter-ethnic Restructuring in Malaysia, 1970-80: The Employment Perspective." In *From Independence to Statehood*, edited by Goldman, R and Wilson, A. London: Frances Pinter.
- Osman-Rani, H. 1990. "Economic Development and Ethnic Integration: The Malaysian Experience." *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 5(1): 31-34.
- Rasiah, R. 1998. "Class, Ethnicity and Economic Development in Malaysia." In *The Political Economy of Southeast Asia: An Introduction*, edited by Rodan, G. Melbourne: Oxford University Press.
- Ratuva, S. 2013. *Politics of Preferential Development*. ANU Press.
- TalentSquare Asia. 2023. *Brain Drain in Southeast Asia: The Case of Malaysia and Indonesia*. Retrieved from https://www.linkedin.com/pulse/brain-drain-southeast-asia-case-malaysia-indonesia-1c?fbclid=IwAR06rxd4td6tGI4ETmA66IrxOmBA-aBSN28xreZ2MSgdZrB5VxtPubx_OLQ#:~:text=Malaysia's%20Brain%20Drain%20Rate&text=Its%20brain%20drain%20rate%20stands,Australia%20and%20the%20United%20States
- The Straits Times. 2022. *Malaysia Faces Brain Drain in Every Skilled Sector, Officials Say*. Retrieved from <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-faces-brain-drain-in-every-skilled-sector-officials-say>