

焦點評析

遣返或就地安置？ 羅興亞難民危機及其可能解決之道

Repatriation or Local Settlement? The Rohingya refugee crisis and its possible solutions

魏玫娟 *Mei-chuan Wei*

政治大學國家發展研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of Development Studies
National Cheng Chi University*

前言

2015 年，搭載著羅興亞難民的船在泰國、馬來西亞跟印尼海域上漂流，引起國際社會關注，也引發國際組織包括聯合國人權委員會與國際特赦組織對羅興亞難民危機的深入調查，並譴責緬甸軍政府對羅興亞人的迫害以及鄰近東南亞國家對此難民事件的漠不關心。¹根據聯合國的資料，自 2015 年 8 月 25 日以來至今年(2018)4 月 26 日為止，發生在羅興亞人主要居住地區緬甸若開邦的人道危機已經導致 69 萬 3 千名羅興亞人逃至緬甸與孟加拉邊界地區(Cox's Bazar)。以這短短幾年間難民逃至孟加拉的羅興亞難民數量與速度而言，無疑是有史以來發展最快速的難民危機，這也導致緬孟邊界的 Cox's Bazar 成為世界上人口密度最高的難民集中地之一。這

¹ 張紹韜，〈聯合國狠批緬甸：「教科書式」種族清洗羅興亞人 政府拒停火協議〉，《香港 01》，2017 年 9 月 12 日。

些逃至孟加拉的難民主要是婦女跟孩童，不僅遭逢嚴重心理創傷且因槍擊、地雷等而受傷。²

羅興亞人逃離緬甸若開邦後，自 2017 年 10 月開始，特別是 2018 年初，緬甸政府開始清理若開邦被軍政府縱火燒毀的村子，³並進行各項建設包括建造屋舍跟安全部隊基地與若干基礎設施。根據緬甸政府的說法，這些工作部分是為了自孟加拉遣返的羅興亞人居住生活準備，主要是為了協助緬甸最貧窮省分之一若開邦的發展所需。但是，國際特赦組織針對衛星照片影像進行深度分析，並訪談住在若開邦北部與逃至緬孟邊界的羅興亞人、專家與協助羅興亞難民的社會運動者，擔心緬甸在若開邦進行的工程旨在安置更多安全部隊、建立非羅興亞人村落，此將剝奪世代羅興亞人在若開邦的家園跟耕地。⁴

因應羅興亞難民危機之各項建議

緬甸政府認定羅興亞人為早期自孟加拉移入緬甸的非法移民及其後代，因此對羅興亞問題採取政策立場是進行所謂「若開行動計畫(Rakhine Action Plan)/遷置計畫(resettlement plan)」：要求羅興亞人證明自己的家族已經在若開邦居住長達 60 年以上並且有資格成為僅具緬甸國籍但無法享有充分公民權利的次等公民，否則將被安置在難民營面臨遣返（回孟加拉）。⁵這項行動計畫導致許多羅興亞人透過搭船逃離若開邦，但遭人口走私販子

² UNHCR, “Restoration of rights key to Myanmar refugee return, UNHCR’s Grandi says,” *UNHCR Staff*, February 13, 2018, <http://www.unhcr.org/news/latest/2018/2/5a82feb94/restoration-rights-key-myanmar-refugee-return-unhcrs-grandi-says.html>.

³ “Rohingya villages ‘destroyed’ in Myanmar, images show,” *BBC*, November 21, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-asia-38049106>; <http://www.unhcr.org/news/latest/2018/2/5a82feb94/restoration-rights-key-myanmar-refugee-return-unhcrs-grandi-says.html>.

⁴ “Myanmar: Remaking Rakhine State,” *Amnesty International*, March 12, 2018, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa16/8018/2018/en/>.

⁵ “Myanmar Policy’s Message to Muslims: Get Out,” *New York Times*, November 6, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/11/07/world/asia/rohingya-myanmar-rakhine-state-thailand-m>

拋棄，在泰國、印尼、馬來西亞海域漂流；媒體以「東南亞的難民危機」稱之。面對在其海域漂流的羅興亞與孟加拉難民，泰國與馬來西亞政府進行驅離，主要理由為政府財政預算及能力無法負擔照顧這些難民，以及避免接收湧入的難民傳送任何人皆可自由移入該國領土的錯誤訊息。⁶根據聯合國難民署資料，馬來西亞並非國際難民公約簽署國，但接收 15 萬餘位尋求庇護的難民，多數來自緬甸，且其中約 4 萬 5 千名是羅興亞人。⁷至 2017 年底，約 50 萬名羅興亞難民逃至孟加拉，分別有超過 4 千名羅興亞難民逃至印度跟巴基斯坦。⁸

羅興亞難民危機發生並受到國際關注之後，各界紛紛譴責緬甸軍政府的暴行，包括謹守不干涉內政的若干東南亞國協國家；但中國不僅沒有批評緬甸軍政府，甚至表達支持之意。2017 年 3 月，聯合國安理會曾討論針對羅興亞人道危機提出公開聲明，以藉此進一步採取行動，但遭到中國跟俄羅斯的反對。⁹同年 11 月，中國國家主席習近平於接見緬甸國防軍總司令敏昂萊時(Min Aung Hlaing)時，表達對緬甸和平進程的關注，以及中國尊重緬甸的主權與領土完整，並願意在外交上協助緬甸政府處理羅興亞問題。¹⁰數日後，習近平接見緬甸實質領袖翁山蘇姬，在翁山蘇姬遭受國際

alaysia.html?_r=0.

⁶ “Malaysia and Thailand turn away hundreds on migrant boats,” *The Guardian*, May 14, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/may/14/malaysia-turns-back-migrant-boat-with-more-than-500-aboard>.

⁷ Ibid..

⁸ “How South Asia is Failing its Rohingya Challenge,” *The Diplomat*, December 2, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/how-south-asia-is-failing-its-rohingya-challenge/>.

⁹ “China, Russia block UN statement on Myanmar,” *South China Morning Post*, March 18, 2017, <http://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2080159/china-russia-block-un-statement-myanmar>.

¹⁰ “China’s Xi discusses Rohingya crisis with Myanmar army chief,” *Reuters*, November 24, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-china/chinas-xi-discusses-rohingya-crisis-with-myanmar-army-chief-idUSKBN1DO1SK>；〈緬甸軍方高層會習近平 羅興亞問題『高度關注』〉，《自由時報》，2017 年 11 月 25 日，

批評、各界紛紛以「種族清洗」、「種族屠殺」形容緬甸政府對羅興亞人的迫害時，中國給予翁山蘇姬溫暖的歡迎。¹¹

在本屆由緬甸主辦的「亞歐外長(ASEM)」上，中國外交部長王毅針對羅興亞危機的處理提出三階段論：「第一個階段是讓緬甸軍方與武裝組織羅興亞救世軍(ARSA)實施停火，雖然這個階段大致達成，但目前仍須避免戰火引燃。第二階段則是讓國際各界鼓勵緬甸及孟加拉雙方進行溝通，而目前兩邊已經針對遣返協議達成初步共識。第三階段則是解決根本問題，讓緬甸若開邦(Rakhine)的羅興亞人脫離貧窮。」¹²亞歐外長會議也針對解決羅興亞問題達成廣泛共識：要求立即停止敵對狀態、阻止羅興亞人自若開邦湧向孟加拉、進行緬孟邊界羅興亞難民早期遣返回緬甸的工作。¹³

聯合國負責政治事務的副秘書長 Jeffrey Feltman 在安理會報告羅興亞難民危機相關問題時強調，「羅興亞危機的起源跟解方都跟緬甸政府有關；如果緬甸政府不具民主課責性且無法採行非歧視性的法治與公共安全措施以消除若開邦各群體之間的恐懼跟不信任，則解決羅興亞人道危機的關鍵—和解與遣返政策—將失敗。」他也指出，孟加拉與緬甸兩國在(2017年)11月簽訂，依循國際法規定強調安全、尊嚴與自願遣返的雙邊協議是解決此人道危機的重大發展。Feltman 強調，促進和解的種種努力是支持羅興亞人返回若開邦的重要條件跟基礎，而是否能落實由翁山蘇姬與前聯合國秘書長安南主持的「若開邦諮詢委員會」所提出的建議，則攸關和

<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2264200>。

¹¹ “In China, Aung San Suu Kyi Finds a Warm Welcome (and No Talk of Rohingya),” *New York Times*, November 30, 2017,

<https://www.nytimes.com/2017/11/30/world/asia/china-myanmar-aid-sanctions.html>.

¹² 徐華廷，〈【亞歐外長會議】翁山蘇姬批評非法移民 中國提出「三階段」解決羅興亞危機〉，《上報》，2017年11月21日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=29405。

¹³ “ASEM participants agree on broad points of Rohingya issue,” *Dhaka Tribune*, November 20, 2017, <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/foreign-affairs/2017/11/20/asem-broad-points-rohingya/>.

解之成功與否；諮詢委員會建議緬甸政府採取具體步驟例如：停止執行若開邦佛教徒與穆斯林教徒隔離政策、確保若開邦所有居民之人道需求都能被滿足。¹⁴

相關討論中也有若干論者建議，應該提供財政支持給那些同意協助進行難民遷移安置與維和部隊部署的國家。根據聯合國的資料，自（2017年）8月難民危機爆發以來，對於危機解決的相關經費的提供非常少；美國承諾8.7億美元的人道援助，加拿大捐助者則已提供5億美元，其他國際捐助者宣稱提供的捐助總共為34.4億美元。此外，前聯合國秘書長安南也曾於「若開邦諮詢委員會」報告中建議緬甸政府在若開邦設立羅興亞人居住的「安全區(safe zone)」，但此建議受到質疑，認為要避免「安全區」反而成為「屠殺區(kill zone)」，此「安全區」需受到國際監控(international monitoring)。¹⁵

終結羅興亞人的悲歌：遣返或就地安置？

關於羅興亞難民危機的解決之道，有別於歐盟各國因應敘利亞內戰引發之難民危機時曾提出的配額計畫要求歐盟成員國接收一定數額的中東難民，¹⁶相關討論一直以「遣返」為主要方向。「就地安置」或接收難民之所以不曾認真被相關國家，特別是受到難民危機影響的鄰近亞洲國家如東南亞的泰國、印尼、馬來西亞，以及南亞的孟加拉、印度與巴基斯坦考

¹⁴ UN, “Myanmar can draw on UN expertise in tackling Rohingya returns, Security Council told,” *UN News*, December 17, 2017, <https://news.un.org/en/story/2017/12/639202-myanmar-can-draw-un-expertise-tackling-rohingya-returns-security-council-told>.

¹⁵ “Why finding a solution to Myanmar's Rohingya 'ethnic cleansing' is easier said than done,” *CNBC*, December 17, 2017, <https://www.cnbc.com/2017/12/15/solution-to-myanmars-ethnic-cleansing-of-rohingya-easier-said-than-done.html>.

¹⁶ “Migrant crisis: EU's Juncker announces refugee quota plan,” *BBC*, September 9, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>.

慮跟採行，主要是因為這些國家本身已經是人口眾多的發展中國家，國家的負載能力無法接收羅興亞難民；例如，羅興亞人湧入的是孟加拉與緬甸接壤的貧窮農村地區。泰國政府官員在回應驅離羅興亞難民船時所說的：「我們能做什麼呢？(What could we do?)」，充分表達了泰國政府基於本身國家穩定與安全考量，頂多只能提供必要用品及船隻航行所需的燃油，仍須驅離難民船；馬來西亞、印尼等國政府也持類似的觀點。其實，聯合國難民署(UNHCR)早在 1997 年 6 月即發表一篇文章，指出大量難民對於屬於發展中國家的難民接收國可能產生之社會經濟負面影響。¹⁷

「遣返」顯然已經成為各方具共識的羅興亞難民危機的解決之道，但是羅興亞危機是否能真正解決，亦即遣返是否能確保羅興亞人不再受到歧視跟壓迫，仍面臨種種挑戰。例如，目前居住在孟加拉與緬甸邊界難民營的羅興亞人，出於恐懼，多數不願返回若開邦。此外，孟加拉救濟與難民委員會官員也強調，羅興亞難民只有在知道孟加拉政府跟緬甸政府已就他們的安全保障等相關議題進行談判之後，才可能克服對返回若開邦的恐懼。此外，官員也說，孟加拉預計每週遣返 1500 名難民，但緬甸政府最終是否會接納所有被遣返的羅興亞難民其實並不清楚。¹⁸今(2018)年 3 月，孟加拉財政部長 A.M.A. Muhith 即表示遣返羅興亞人的協議注定失敗；他認為，一來緬甸政府將只會接受非常少數羅興亞人，二來如果緬甸政府無法保證羅興亞返回緬甸將不會受到整肅，羅興亞人也不可能願意回若開邦。¹⁹

¹⁷ Standing Committee, UNHCR, "Social and Economic Impact of Large Refugee Populations on Host Developing Countries," June 1997, <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d0e10/social-economic-impact-large-refugee-populations-host-developing-countries.html>.

¹⁸ "We will not go": Rohingya fear repatriation to Myanmar," *CNN*, January 24, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/01/23/asia/bangladesh-rohingya-repatriation-fears-intl/index.html>.

¹⁹ "Bangladesh Finance Minister says Rohingya repatriation to Myanmar unlikely to succeed," *The Strait Times*, March 7, 2018,

的確，羅興亞人一旦返回若開邦是否能取得緬甸國籍，並且享有跟其他緬甸公民一樣的平等公民權以及緬甸政府對其安全的保證，是目前住在孟加拉難民營的羅興亞人是否願意返回緬甸的關鍵，也是「遣返」作為解決羅興亞難民危機方式的道德基礎。在聯合國無法達成共識以人道理由對羅興亞人的處境進行干預，而區域大國如中國與印度為了各自戰略利益考量之下，²⁰強調恪遵不干涉內政原則，僅呼籲和平解決若開邦衝突與促進若開邦發展以解決貧窮問題，且國際社會能對緬甸政府施壓的方式非常有限的情況下，緬甸政府是否願意改變之前對羅興亞人的歧視性政策、保障其公民權利，以期妥善解決羅興亞危機，事實上是充滿不確定性，也沒有充分理由保持樂觀。

如此一來，羅興亞難民危機的另一種可能發展，則是孟緬邊界難民營的長期存在；若此，面臨的主要挑戰是難民營已經出現的種種問題，例如因人口稠密、相關基礎衛生設施缺乏等所引起的衛生、疾病傳染問題。在此情況下，為避免難民危機進一步惡化，聯合國及相關國際組織需設法提供必要人道救助，但這並非長久之計，一來無法終結羅興亞人的悲歌，二來無助於該區域的穩定與安全。

責任編輯：陳臻

<https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/bangladesh-finance-minister-says-rohingya-repatriation-to-myanmar-unlikely-to>.

²⁰ “India, China and the Rohingya issue,” *Asia Times*, March 24, 2018, <http://www.atimes.com/india-china-rohingya-issue/>; “Behind China’s Attempt to Ease the Rohingya Crisis,” *New York Times*, (December 6, 2017), <https://cn.nytimes.com/opinion/20171206/china-rohingya-crisis/en-us/>; “On Rohingya Issue, Both China and India Back Myanmar Government,” *The Diplomat*, September 13, 2017, <https://thediplomat.com/2017/09/on-rohingya-issue-both-china-and-india-back-myanmar-government/>.