

焦點評析

難解的羅興亞難民問題： 歷史宿命和政治困境

Unsolved Problem on Rohingya Refugee: Historical Destiny and Political Dilemma

宋鎮照 *Jenn-jaw Soong*

成功大學政治系暨政經所特聘教授

*Distinguished Professor of Department of Political Science and
Graduate Institute of Political Economy
National Cheng Kung University*

緬甸羅興亞(Rohingya)難民問題已經成為東南亞區域最備受矚目的議題，這究竟是族群問題？還是宗教問題？或是非法移民問題？抑或是政治問題，很值得去關注，畢竟羅興亞難民問題相當複雜，不是短時期的衝突所造成的，而 2017 年 8 月羅興亞救世軍(Arakan Rohingya Salvation Army, ARSA)的反擊，襲擊了北若開邦(Rakhine State)的 30 個警察局、一個軍事基地，造成 12 名政府官員死亡，此種反擊又落入緬甸政府暴力恐怖攻擊的罪名，卻讓羅興亞人的處境更是雪上加霜。

事實上，自 2012 年以來，緬甸政府便在若開邦的八個鄉鎮，將 12 萬多名羅興亞人，不分男女老少都拘禁在幾十個設備不完善的拘留營中，甚至造成數十萬人被迫流亡與遷徙，離開自己家園，許多羅興亞人甚至死於人口販子手中，或是被淹沒在安德曼海。目睹緬甸政府和緬甸公民對於羅興亞人的暴力、歧視和迫害，出現嚴重的人道危機，更是難以令人相信。

會使信奉佛教的緬甸人從溫和態度變得如此強硬暴力相向，難道這是羅興亞人要背負的歷史宿命？

當前聯合國、西方國家及印尼、馬來西亞等穆斯林居多的國家，都同聲譴責緬甸實際掌權的翁山蘇姬(Aung San Suu Kyi)，對於緬甸若開邦的羅興亞難民問題沒有積極處理，甚至消極地放任緬甸軍隊對於羅興亞難民進行「種族清洗」(Ethnic Cleansing)。以緬甸民權運動並在 1991 年獲得諾貝爾和平獎翁山蘇姬，為何會對於羅興亞難民問題保持沉默，甚至袖手旁觀的態度，也頗令世人不解。

其實羅興亞難民事件的發生，主要源於羅興亞人跟緬甸人之間的歷史恩怨，這是最重要的導火線。而緬甸內部政治與殖民時期的獨立痛苦經驗，又是另一個重要的導火線；甚至羅興亞難民事件又衍生出區域大國戰略利益的牽扯。無疑地，羅興亞難民的問題相當錯綜複雜，已經牽連到種族、宗教、殖民、歷史、政經、大國和國際社會等因素，而這些影響也成為羅興亞人擺脫不去的夢魘。

一、羅興亞人的歷史地位與變遷：英國殖民是始作俑者？

若開邦位於緬甸的西北部，在古代曾有一個獨立的「阿拉甘王國」(Arakan)，在 1785 年被緬甸貢榜王朝所兼併。在阿拉甘王國期間，已有少數的穆斯林定居在此，主要從事商業為主。其實若開邦的阿拉甘古王國也是以佛教立國，在文化上與緬甸相近，與隔壁的孟加拉也是和睦相處。但是第一次英緬戰爭(Anglo-Burmese War, 1824-1826)，因為緬甸戰敗，因此緬甸喪失若開邦的統治權，期間原本從若開邦逃往孟加拉的穆斯林，也逐漸回到若開邦。

而在第三次英緬戰爭(1885)之後，緬甸貢榜王朝被英國終結，整個緬甸被併入英屬印度之中。而英國在緬甸為了發展殖民地事業，需要大量的勞動人口，因此鼓勵大量的孟加拉移民進入緬甸。

此外，英國對緬甸統治的政策上，將緬甸分為緬族居住區及少數民族

居住區兩部分，緬族居住區以英國直接統治為主，而少數民族居住區則以自治的方式治理。英國殖民政府利用這種「分區而治」的方式，來培養「親英」的勢力。在此時期的英國殖民政府似乎比較依賴穆斯林，而較為不喜歡緬甸的佛教徒，這促使當地的緬族不滿，而逐漸加深對於兩族之間的對立，終於在 1938 年發生流血衝突。

特別是在 1947 年的英國殖民時期，英殖民政府施行「印巴分治」，孟加拉國被分為東、西二個部分，西半部歸印度，東半部歸巴基斯坦。當時被歸為巴基斯坦的孟加拉東部較當時的若開邦落後，因此工作機會較若開邦少，有許多的孟加拉穆斯林非法進入若開邦尋找工作，也因此常常與當地的若開族發生衝突。

在二次世界大戰期間(1939-1945)，英國為了阻擋日本的進攻，因此組成一支由孟加拉穆斯林為主的部隊稱為「孟加拉 V 支隊」，但是在英國人撤離緬甸轉進印度之後，這支部隊並沒有解散或是將目標轉向日本軍隊，反而開始驅趕當地的佛教徒（若開族），而當時有超過 10 萬名的佛教平民遭受殺害。

二戰結束之後，英國要求 V 支隊要將所占領的土地歸還給當地的若開族，但是孟加拉人不但沒有歸還，反成立穆斯林解放組織，並聯合印度穆斯林，希望可以投入當時從英屬印度分出去的東巴基斯坦之獨立，但是受到當時的殖民政府的反對。

緬甸獨立初期，當時的吳努政權(1948-1956)對於滯留在緬甸境內的羅興亞人還是採取包容的態度，在 1948 年頒布《緬甸聯邦公民法》(The Union Citizenship Act)及《緬甸聯邦選擇公民法》(The Union Citizenship Election Act)，依據此兩個法律，羅興亞人被認定為緬甸的少數民族之一。但是因為羅興亞人的識字率不高，再加上政府的效率低落，當時並沒有積極的宣傳，因此很多的羅興亞人沒有申請成為合法的公民。

1951 年緬甸第一次大選時，在 18 個若開邦議員中，穆斯林教徒佔有

4 席；1954 年，吳努曾經公開的承認住在若開邦的羅興亞人是緬甸的民族。在 1959 年，緬甸當時的總理吳巴瑞，在一次談話當中，也表示羅興亞人與克欽、克耶、克倫、欽、緬、孟、若開及撣等族，均享有平等的權利。

基本上，緬甸歷屆政府都受到大緬民族主義的影響，包括吳努政府，只是吳努受到西方民主思想影響，因此在緬甸政權較為不穩定的初期，為了緬甸政局的穩定，而較為接受緬甸的少數民族。然而，由於緬族相當痛恨英國人的殖民統治，往往會把這種仇恨情緒，擴大至外來者及效忠英國的少數民族身上，因此對於曾經效忠英國殖民政權的羅興亞人，自然成為緬甸政府報復的對象。

於 1961 年，緬甸政府完成第三次的憲法修正案，正式將緬甸多數人信仰的佛教訂為「國教」。這引起包含羅興亞人在內的非佛教徒之反彈，為了安撫這些少數族群，緬甸政府對於該法案進行些微修改，這反而又引起佛教徒不滿，認為已經失去將佛教設為國教的意義。當年 10 月，部分青年佛教徒佔領仰光近郊的清真寺，煽動反穆斯林運動，這場運動也造成人員的傷亡。而部分的羅興亞人也因此加入了孟加拉吉大港的穆斯林所組織之激進行動—「穆查希德」，要求將若開地區從緬甸分離出去，並加入東巴基斯坦。

二、緬甸軍政府執政下的羅興亞人地位與轉變：每況愈下的地位？

1962 年，尼溫(Ne Win)取得政權(1962-1988)之後，實行軍事獨裁主義，大力推行以「緬族」及「佛教」為主體的意識觀念，因此頒佈了《維護民族團結法》，來改善緬甸的民族關係。但是由於民族政策的重點是在於中央集權，也削弱了地方的民族自治權，因此在這一個法案頒佈之後，加遽了中央與地方民族之間的衝突。1964 年，尼溫取消馬由邊境的特別行政區(Meyu Frontier Division)，並宣布羅興亞的相關組織為非法組職。在 1974 年緬甸又頒佈新憲法，這回羅興亞人並沒有被緬甸政府列為官方認定的少

數民族地位。

事實上，在 1978 年之前，羅興亞人在國民大會上還擁有一定的席位，但是在 1978 年之後，緬甸政府就不允許羅興亞人成為政府官員和軍人。此舉可以說，完全將羅興亞人排除在緬甸合法體制運作之外。

1978 年 3 月，尼溫政府懷疑羅興亞人圖謀分裂國家，發起了代號「龍王」的軍事行動，大規模地驅除羅興亞穆斯林，在一個月內迫使約 20 萬人逃往孟加拉。同一時間，穆斯林反政府份子在羅興亞及穆斯林所佔據的地區煽動反政府的運動，試圖建立一個獨立的國家。在緬甸的穆斯林可以選擇二條路，第一條路是選擇離開緬甸，逃往其他國家如埃及、巴基斯坦、泰國、馬來西亞等；第二條是留下來選擇參與激烈對抗，希望建立一個獨立國家，這使得當地民族間的衝突越來越激烈。

1982 年奈溫政府又頒佈新的《緬甸公民法》(Burma Citizenship Law)，直接從法律層面來剝奪羅興亞人的公民身份。政府將身分證按顏色區分為三個等級：即粉紅色為真正的公民、藍色是客籍公民、和綠色是歸化公民。

從立法理由來看，尼溫主要是解決之前政府所遺留下來的歷史問題，通過確認外來僑民的方式，並給於他們適當的公民身分，而羅興亞人並沒有獲准成為上述三種公民的其中一種。其主要原因在於此一法律的種種限制，如必須能流利地說一種緬甸種族的語言，或是證明自己在 1948 年 1 月 4 日前就居住在緬甸的事實，由於羅興亞人大多不會說緬語，以及難以舉證居住證明，加上緬甸政府行政效率差，政策宣導不力，這些都使得羅興亞人失去了法律保障的公民地位，淪為居住在緬甸土地上，卻沒有擁有緬甸國籍的一個族群。

接著緬甸政府又透過一連串的政策法規，陸續來限制居住在若開邦的羅興亞人自由，如結婚、遷徙、出生、房屋翻修及清真寺的重建。為反抗當時的法律，羅興亞人成立了「羅興亞團結組織」(RSO)，其目的便是要建立羅興亞的自治區，按照穆斯林教法進行當地的管理，但該組織在成立

4年之後，因為內部矛盾而分裂，其自治目標也告終。

在 1988 年蘇貌(Saw Maung)統治時期，仍延續著尼溫政府對羅興亞人的政策，1989 年底，緬甸軍政府以強制手段在若開北部穆斯林所占領的地區，建立佛教徒據點，也造成部分的穆斯林逃往孟加拉。

在 1990 年代，緬甸政府更加強對羅興亞人群聚地區的軍事行動，試圖清除當地穆斯林的武裝團體，此再次引發羅興亞人逃亡。在 1990 年，因為孟加拉遭逢水災，約有 60-70 萬的孟加拉人逃往緬甸若開地區，緬甸政府也開始驅趕當地的孟加拉人，而羅興亞團結組織(RSO)則趁機偷襲攻擊緬甸的政府官員。

在 1992 年，丹瑞政府對於羅興亞人制定更多、更嚴格的限制政策，在 1992 年~1997 年間，在聯合國難民署的協助下，約有 23 萬的羅興亞人被遣返回緬甸。而在 2005 年，緬甸政府一方面開始否認羅興亞人是緬甸的公民，另一方面也拒絕接受由孟加拉遣返回緬甸的羅興亞人。因此，遣返計畫全部暫停。而在 2009 年，又重啟遣返計畫，但由於當年度預計遣返的 9,000 多羅興亞人拒絕回到緬甸，讓遣返計畫又再次停擺。

三、翁山蘇姬政府執政下的羅興亞人與難民問題：愛莫能助？

在政治上，儘管翁山蘇姬所帶領的全國民主聯盟(NLD)於 2015 年 11 月贏得緬甸國會大選，卻未曾為羅興亞人帶來安定生活，甚至讓緬甸軍隊對若開邦羅興亞人進行類似「種族清洗」，在國際上招來違反人權嚴厲批判的罵聲。將近有 60 萬以上的羅興亞難民為躲避軍方屠殺，大批逃難到孟加拉，在國際媒體造成震撼。儘管在國際人權團體施壓下，於 2017 年 11 月 23 日緬孟兩國外長達成協議，在兩個月內將羅興亞難民遣返緬甸，看似化解和減緩了羅興亞難民危機，但遣返難民前景仍無法太樂觀，因為整個緬甸對羅興亞人之政治和宗教氛圍並沒有改變，翁山蘇姬所領導的新政府仍面臨國內政治嚴峻的挑戰，對羅興亞問題仍束手無策。

全國民眾聯盟政府上台後，原以為整個緬甸民主政治可透過民主選舉、推動憲法修改，並逐漸脫離軍方統治。但在 2017 年 1 月 29 日，翁山蘇姬的重要憲法改革顧問吳哥尼(Ko Ni)在仰光國際機場遭到暗殺後，讓翁山蘇姬及全民盟深刻認知到，緬甸政權還是握在軍方手中。因此，如何不讓緬甸發生動亂，而讓軍方有機會再奪回政權，這是翁山蘇姬及全民盟目前最擔憂、也必須避免的。這也是為何外界批評聲浪不斷，翁山蘇姬都還必須保持沉默的無奈，甚至偏向政府軍的道理。畢竟緬甸軍方挾持著緬甸社會普遍反回教、反羅興亞人的強硬民意，藉著高漲的民族主義支持，讓緬甸軍方對羅興亞人強勢鎮壓作為而無後顧之憂，更有其政治合法性。因此，在政治情勢比人強下，翁山蘇姬和全民盟只能暫時犧牲掉羅興亞人，好像一切都為選舉考量。

此外，被剝奪選舉權的羅興亞人，也被緬甸民主選舉所壓迫與拋棄。2015 年緬甸國會大選，大約有 50 萬名擁有白卡(white cards, 臨時身分證)羅興亞人符合投票資格，但是在信仰佛教的少數民族組成的新興政黨「若開民族黨」(ANP)大力反對下，當時的登盛(Thein Sein)總統在 2 月便宣布廢除「白卡」，讓羅興亞人不僅喪失投票權，無法在修憲公投、國會大選中投票，也讓羅興亞人無法再從民主選舉途徑表達意見。而在民主投票的機制下，以獲取選票取得政權為目標的翁山蘇姬和其領導的全民盟，或許也不會正視沒有投票權的羅興亞人利益，而去挑戰大多數的緬甸選民。再加上歷史的淵源，迫使緬甸國內主流聲音是仇視羅興亞人的，因此又為迎合國內的「民粹」選民，來獲取最大選票的前提下，緬甸國內的政黨對於羅興亞問題自然採取積極抵制或消極迴避的作法，甚至視若無睹。

而這可從當初極力施壓讓羅興亞人喪失選舉權的「若開民族黨」，在 2015 年的選舉中，居然可以在上、下議會各得 10 席及 12 席，成為緬甸國會的第三大政黨，便可知悉箇中道理：抵制羅興亞人在緬甸選舉上，還是有很強的支持力度。很諷刺地，居然在緬甸逐漸邁入民主化社會發展道路

中，無選舉權的羅興亞人反倒淪為被壓迫的一群，這是任誰也沒想到的結果。

也許「笨蛋 問題就在政治」。當西方國家向翁山蘇姬「問責」羅興亞問題時，而非針對緬甸政府軍批評的時候，似乎讓翁山蘇姬雪上加霜，甚至可能會搞垮得來不易的文人民主政府，而讓政府軍陰謀得逞。因此，西方民主社會對翁山蘇姬的強力無情的譴責，根本無濟於事，反倒會淪為政府軍的幫兇或打手，拉下翁山蘇姬的執政權力，甚至不利於下一次的國會大選。

四、結語：羅興亞人陷入歷史宿命加上政治鬥爭的雙重災難

針對此，應該了解羅興亞人的問題不單純只是歷史、種族和宗教的問題而已，而是具有高度政治問題。這是一場緬甸從 2015 年 11 月以來還未結束的選舉競爭，只是在羅興亞這個議題上，軍方仍掌握相對的優勢，而翁山蘇姬必須從民主鬥士的媽媽蘇變身為權謀的政治家，掌握多數人的意見，維持國會席次的多數，與軍政府持續斡旋，不讓政府軍復辟，才是翁山蘇姬的政治手段與目的。

面對此歷史情結與政治結構的挑戰，只要在緬甸社會反穆斯林聲浪與意識仍高，儘管羅興亞人遣返回到原居地，發還原本的耕種農地，或是被安頓在類似難民營的暫時空間，以及可否取得公民身分，這些答案目前似乎都是「否定的」，羅興亞難民問題可能仍舊「無解」，但這是無情的歷史宿命嗎？還是緬甸政治迫害，造成羅興亞人又被捲入一場無情的政治鬥爭？這一些無奈的羅興亞問題，仍將讓翁山蘇姬陷入另一個情何以堪的國際責罵，以及陷入不利的緬甸政治選舉還環境中。