

# 浅析缅甸华人的公民资格问题\*

范宏伟

**内容提要** 随着全球化的迅速发展,特别是移民的增加,民族国家的边界日益受到挑战。东道主国家在考虑外来移民归化入籍的诉求时,并不总是做出接纳或拒绝的二元选择。一些国家赋予外来移民公民资格,但只给予其“半公民资格”或“差别公民资格”。华人、印度人等外来移民虽然被缅甸政府接纳归化入籍,但并不被给予“完全的成员资格”。缅甸民法规定,华人是缅甸的“二等或三等”公民,其在政治权利、公民社会权利和公民权利等方面均处于不平等的地位。作为外来移民,华人享有的“差异公民资格”不仅是对华人个人或群体的不公平,更阻碍了缅甸民族国家的建构和公民国家认同的形成。

**关键词** 缅甸华人 移民 公民资格 归化入籍

归化入籍是外来移民成为侨居国公民的重要渠道。移民法律身份的变化会对当事人及其后裔在东道主国家的权利与义务产生重要的影响。在中国人迁居海外的历史过程中,众多华侨实现了从侨民到公民的转变,特别是东南亚的华侨。

目前,国内外学术界对二战以来东南亚华侨身份演变所带来的政治、经济、文化、认同等方面的变化进行了大量的研究,但尚未有学者从公民资格的角度对这一变化进行过研究。从理论上来说,通常外来移民获取当地国国籍后,应拥有与原住民同等的公民权利与义务,但现实中,一些国家会对外来移民的公民资格采取差异性 or 歧视性的制度设置。本文所选取的缅甸即是这种现象的突出代表。笔者利用2008年以来缅甸颁布的一些法令和政策来厘清这一议题。透过公民资格的视角,我们可以更清楚地看到华人作为公民与国家的关系、华人与主体民族的关系。这对于我们了解当前以及未来缅甸华人生存和发展的困境与挑战具有重要意义。

## 一、移民与公民资格

公民资格(citizenship)是政治学领域中的一个重要概念,其发展历史“和人类定居的共同体同样悠久,它规定哪些人不是某一共同社会的成员”。<sup>①</sup> 公民资格的概念和范畴可追溯至古希腊的城邦政治和古罗马的共和主义传统,但是现代公民资格已经不是西方所独有的制度。无论各国采取何种政治制度和宪法,公民资格已经是全世界几乎所有民族国家实施的政治实践和制度。<sup>②</sup> 英国学者马歇尔(T. H. Marshall)是现代公民资格理论研究的开拓者,1950年他在《公民资格与社会阶级》一文中将公民资格界定为赋予共同体的完全成员的一种身份,拥有这种身份的人在这种身份

\* 本文由厦门大学基础创新科研基金(中央高校基本科研业务费专项资金,基金号为0240-ZK1003)和全国侨联课题(基金号为11AZQK002)共同资助。

① (美)巴巴利特著、谈谷铮译《公民资格》,台北:桂冠图书公司,1991年,第1页。

② Engin F. Isin & Patricia K. Wood, *Citizenship and Identity*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1999, p. 5.

所赋予的权利和义务方面是平等的。<sup>①</sup>更为重要的是,他提出了一个分析公民资格的结构框架,这一框架成为此后研究该议题的蓝本。

马歇尔将公民资格分为公民权利、政治权利和社会权利三个方面,即公民资格的三个要素。公民权利是确保个人自由所必需的权利,包括人身自由、言论自由、思想和信仰自由,拥有财产和订立有效契约的权利以及司法权利;政治权利是指参与政治实践活动的权利,包括选举和被选举、组建政党、参与政治事务的权利;社会权利是指公民获得经济福利和社会保障的权利,能充分分享社会遗产以及按照社会一般标准享有文明生存的生活权利。<sup>②</sup>研究公民资格的意义就在于其可以清楚地反映公民与国家之间关系的总体情况,以及公民对这种关系的心理认知和在生活中的实践状况。

马歇尔对公民资格概念的界定表明,公民资格从根本上意味着平等,但在现实政治生活中却并非如此,因为民族国家的公民资格以主权为边界,因此公民资格首先应确定谁是或者不是共同体的成员,从而确定共同体在成员中进行利益分配和义务规定的边界。随着全球化的迅速发展、人员的快速流动,特别是移民的增加,民族国家的边界受到挑战。东道主国家在考虑外来移民归化入籍的诉求时,并不总是做出接纳或拒绝的二元选择。一些国家赋予外来移民公民资格,但只给予其部分的公民资格,称为“半公民资格”。<sup>③</sup>也有学者将这种现象称为“差别公民资格”,即在一个承认群体差别权利的社会中,某些群体的成员不仅作为个人,而且通过群体组合成政治共同体,他们的权利部分依赖于其群体归属。<sup>④</sup>缅甸的华人、印度人等外来移民就是这种“半公民资格”或“差别公民资格”现象的典型代表。

## 二、缅甸华人的法律身份地位

国籍是民族国家确定个人是否拥有公民资格的标准,归化入籍是外来移民拥有东道主国家公民资格的重要渠道。考察目前缅甸华人的法律身份首先需要追溯缅甸独立以来出台的相关法律和规定。1948年缅甸独立后,其移民归化政策改变了殖民地时期以出生地为主要原则的做法,转而采取以血统主义为主、出生地主义为辅的入籍政策。根据1948年1月4日生效的《缅甸联邦宪法》和《缅甸联邦国籍条例》对公民资格的规定,中缅混血和二代以上侨生可以自然地获取缅甸公民权;父母已经入籍的侨生可以申请归化入籍,其他一代侨生和在英属殖民地出生的新移民,在缅甸有8年以上居住史者,可以申请归化入籍。<sup>⑤</sup>华侨加入缅甸籍后拥有和原住民相同的权利,没有受到歧视。但是,这种情况在奈温军人当政期间发生了较大的变化,主要体现在1982年颁行的《缅甸民法》。该法将原住民和非原住民作了严格的区别,把缅甸公民分为三类。该民法第二章第三款规定“凡在缅历1185年(即公元1823年)以前在国内某一地区定居的克钦、克耶、克伦、钦、缅、孟、若开、掸等族及其支族人民都是缅甸公民。”根据1948年缅甸联邦民法提出申请入籍者为侨裔公民(Associate Citizen)。1948年1月4日前到达缅甸居住者及其子女,尚未根据1948年缅甸联邦民法提出申请入籍者,入籍后是公民身份获得者(Naturalized Citizen)。<sup>⑥</sup>缅甸总统奈温将这三

① T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950, p. 10.

② T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Chicago: The University of Chicago Press, 1964, p. 78.

③ Stephen Castles, Alastair Davidson, *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, London: Macmillan Press, 2000, p. 85.

④ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1995, p. 174.

⑤ 人民大学国家法教研室编《资产阶级国家法参考资料》(第二辑),人民出版社,1952年,第39页《缅甸联邦民法(英文)》,载《中华人民共和国外交部档案》档案号:105-00741-01(1)。

⑥ *Burma Citizenship Law of 1982*, <http://www.ibiblio.org/obl/docs/Citizenship%20Law.htm>.

种公民分别称为“真正的缅甸公民”、“客籍公民”和“归化公民”。<sup>①</sup> 根据这一规定,绝大部分归化入籍的外来移民只能是“客籍公民”和“归化公民”,沦为缅甸的“二等或三等”公民。此外,这三种公民身份的赋予是不可更改的,后两种公民并不能因为同前者的通婚而变成“真正的缅甸公民”。<sup>②</sup>

1988年,缅甸新军人政府上台后,废除了1974年出台的宪法,但1982年的民法一直沿用至今,该法目前是影响缅甸华人等外来移民获取完全公民资格的最大障碍。缅甸华人这种差异性公民资格直接体现在他们所持有的与原住民截然不同的身份证上。缅甸政府颁发的公民身份证分为不同的颜色,以对不同类型的公民进行区分。1989年,缅甸政府要求所有公民申领新的身份证,颁发给“真正的缅甸公民”的身份证为粉色的,“客籍公民”的身份证为蓝色的,“归化公民”的则是绿色的,外侨登记证为白色的。<sup>③</sup> 缅甸身份证除了具有明显的颜色差异以外,还标注出持卡人父亲的姓名、民族、宗教信仰、身高、血型 and 体质特征、居住地址和职业等详细的信息。因此,缅甸公民的身份证非常清楚地显示了持卡人的法律身份、地位以及出身背景。

### 三、缅甸华人的公民资格

对于公民资格的内涵,学术界一直存在不同的理解,但无论从何种角度来定义,都无法回避以下三个议题,即,谁是公民(公民资格的主体),公民资格的内容是什么,具有该资格的公民生活在什么样的政治体中。

1962年,奈温发动军人政变,开启了此后缅甸长达近50年的军人统治。<sup>④</sup> 1988年,缅甸新军人政府上台,1990年否认全国大选的结果,拒绝将权力交给在大选中胜出的全国民主联盟,因此随后缅甸一直遭到西方国家的经济制裁与孤立。2008年,缅甸通过新的宪法,2010年11月,根据新宪法举行了多党制全国大选。2011年3月,缅甸新政府成立,实现了从军政府向民选政府的过渡。但是,缅甸这些政治变化并没有给华人的公民资格带来多大的改变,特别是在政治权利方面。继2008年缅甸颁布新宪法之后,2010年3月,缅甸“国家和平与发展委员会”又颁布了五部大选法令,即《联邦选举委员会法》、《政党注册法》、《人民院选举法》、《民族院选举法》和《省(邦)议会选举法》。这些法令是我们剖析当前缅甸华人公民资格政治权利的直接依据。

根据缅甸有关法律规定,华人虽然拥有选举权,但作为“客籍公民”和“归化公民”没有被选举权,不能担任公务员和政府机构、团体的领导。<sup>⑤</sup> 2008年以来,缅甸进行的一系列政治改革并未改变这一局面。

2008年缅甸新宪法第348条规定,“凡缅甸联邦共和国公民,国家不能以民族、籍贯、宗教、职务、地位、文化、性别和贫富为由进行区别对待”。<sup>⑥</sup> 可问题是,华人和印度人从来没有被缅甸当局视为少数民族,他们都不在缅甸官方所承认的135个民族之列,因此这一规定对于华人来说没有意义。缅甸宪法第59条规定“本人和父母双亲都必须是在缅甸境内的土生的缅甸公民”、“本人、父母、配偶、婚生子女及婚生子女配偶”必须是缅甸公民,才有资格担任缅甸总统和副总统。<sup>⑦</sup> 从法理上来看,华人作为“非土生的缅甸公民”显然也与缅甸总统和副总统无缘。

① (緬) 吳奈溫《緬甸政府對非原住民的政策》,載《民族譯叢》,1985年第5期,第5頁。

② Tun Tun Aung, “An Introduction to Citizenship Card under Myanmar Citizenship Law”, 載日本《現代社會文化研究》2007年3月,第277頁。

③ Aung Lwin Oo, “Aliens in a Bind”, *Irrawaddy*, vol. 12, no. 7, July, 2004.

④ 1974年,奈溫政府雖然宣布“還政於民”,解散革命委員會,將權力交給人民議會,但這並沒有改變軍人專政的實質。

⑤ Paisal Sricharatchanya, “Some are More Equal”, *Far Eastern Economic Review*, 1982, Oct 8, vol. 118, no. 41, p. 27.

⑥ ⑦ 《緬甸聯邦共和國憲法(2008)》,載《南洋資料譯叢》2009年第4期,第56頁。

2010年3月,缅甸政府公布的《政党注册法》允许“客籍公民”和“归化公民”组建、参加政党,这一点同奈温时期(1962—1988年)相比是一个进步。在选举权和被选举权上,缅甸当局对外来移民的公民资格进行了严格、明确的限制。根据其法律规定,“年满18周岁,且与本法规定无不符的公民、客籍公民、取得公民权利的人员(即‘归化公民’,笔者注)和持有临时公民身份证的人员”在国家议会(人民院和民族院)的选举中都有投票权。<sup>①</sup>但是,法律同时明确规定,“客籍公民”和“归化公民”在议会选举中没有被选举权,并附加了更严格的规定“由父母均为缅甸公民所生育的缅甸公民”才能被列入选民名单“在出生时,父母双亲中有一人或两人是非本国公民的公民”没有被选举权“被裁定出生时,其双亲中有一人或两人系非缅甸公民”者,当选为议会议员后,将被剥夺议会议员资格。<sup>②</sup>在省(邦)议会的选举中,对“客籍公民”和“归化公民”资格的规定和限制,同国家议会的选举一样。因此,缅甸华人没有资格竞选、担任省、邦议会议员。此外,缅甸联邦各部的部长和副部长、联邦总检察长和副总检察长、联邦总审计长和副总审计长、省邦行政长官、内比都委员会主席和成员、联邦首席大法官、联邦最高法院法官、省邦高等法院大法官和法官、宪法法院院长和成员(9人)、联邦选举委员会主席及委员的任职资格都规定,“除年龄限制外,还必须据为人民院代表规定的资格”这意味着,华人也没有资格和机会担任这些职位。

上述缅甸政府对于“客籍公民”和“归化公民”参政权利的规定,表现出这样一个突出的特征:对于其选举权给予了无差别的待遇,即赋予了消极的政治权利,但拒绝给予其积极的政治权利,否认其具有被选举权。缅甸当局之所以在非原住民的选举权和被选举权上做出完全不同的政策选择,是由于“客籍公民”和“归化公民”人数有限,在政治上并无反政府的倾向和诉求,当局并不担心其选票会左右缅甸的政局,而在被选举权上的否认,是源于缅甸当局仍然不信任外来移民,不甘心让其分享政治权力。

此外值得注意的是,在省、邦议会的代表名额分配上,宪法规定占缅甸人口总数千分之一以上的少数民族,可推选一人作为代表。如前文所述,由于迄今为止华人和印度人没有被缅甸政府视为当地少数民族,所以华人在省、邦议会中没有资格推选自己的代表。因此,缅甸华人无论是作为个体,还是作为一个群体,都没有与原住民平等的政治地位,其公民资格存在重大的残缺。

教育、结社、学习和使用本族语言、传承本族文化是公民权利的重要构成要素。缅甸华人的公民资格在这些方面也存在残缺。20世纪50年代,缅甸华文教育可以合法地存在和发展。1965年4月,缅甸政府颁布《私立学校国有化条例》,华文学校皆被收归国有,华人丧失了学习本族语言文化的权利。直到20世纪70年代末80年代初,一些华人华侨在讲授佛经的名义下,办起了一些华文补习班,才使华文教育勉强恢复、发展起来。目前,全缅已有数十所补习班、佛经学校、商业语言中心等名义兴办的华文学校。但是,缅甸华文教育尚未取得合法地位,只是在政府“睁只眼,闭只眼”的默认态度下存在和发展。华人兴办华文学校大多通过同政府官员的私人关系来进行,缺乏法律和政策的保障。此外,华人在缅甸的国民教育体系中也存在不平等的待遇。1982年缅甸公民法颁布后,华人子弟被禁止就读于医学、工程、农业、经济类的高等专科学校,当时许多已在这些学校学习的华人学生被开除。<sup>③</sup>

社团历来是华人开展社会活动的重要平台。目前,全缅所有民间团体必须每4个月向政府呈报活动情况及财务报表,每年12月份向所在区政府递交团体执照申请书。虽然缅甸政府要求社团

<sup>①②</sup> 《人民院选举法》载《南洋资料译丛》2010年第3期,第43、43—44页。

<sup>③</sup> Mya Than, “The Ethnic Chinese in Myanmar and their Identity”, in Leo Suryadinata (ed.), *Ethnic Chinese as Southeast Asians*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997, p. 133.

每年提交执照申请,但是2000年以后当局就没有再批准任何团体的申请,不过各类团体仍然可以正常活动。这意味着华人社团虽然可以运转,但缺乏法律保障,缅甸政府可以随时根据需要停止其活动。例如2007年5月中旬,当局以“整顿企业”为名勒令有百年历史的缅甸华商商会及另外两家华侨团体停止活动,后在中国方面的帮助下才恢复正常。华人社团在向缅甸政府登记时“如果是以某某会馆的名义申请,政府根本就不批准,他们就怕我们搞政治。因为缅甸是佛教国家,我们就说我们是‘佛庙’,是payakyaung,这样政府才准许。于是,几乎所有的华人社团、宗亲会、同乡会等组织,都分别以凤山寺、武帝庙、财神庙、普济寺等名称对外宣称,而缅文一律称为payakyaung。换言之,华人运用缅甸当地人所熟悉的佛教寺庙称名,以宗教信仰的形式向外展演,而对内则持续以华人结社互助,谋求群体内福利事业的进行。”<sup>①</sup>

#### 四、余 论

以往国内学术界在研究东南亚的华侨华人问题时,过多地从中国的视角来审视他们在当地的生存发展状况。然而,二战以来,大部分华侨已经加入当地国籍,成为侨居国的公民。面对这一事实,如果仍然一味地用“血浓于水”的眼光来观察这些当地公民,恐怕会不利于我们深入、全面地分析华人在当地境遇的深层次原因。本文所引用的公民资格视角即是这种努力的尝试。

需要明确的是,缅甸华人在公民资格上的不平等待遇并非当局针对华人所为,而是针对当地所有外来移民的。从表面上来看,这种现象反映出缅甸当权者对外来移民的不信任和防范。对此,对外来移民实行差别公民资格的肇始者奈温曾明确解释说“客籍公民”和“归化公民”在国外有亲戚,他们互相窜通,非法偷运商品出境,搞走私活动,“所以不能让他们留在能左右国家命运的机构工作。这就是我们不能允许他们成为百分之百公民的原因。但还是给他们一定的权利,即给予他们正当的谋生和过一般人生活的权利。除此之外,我们再也不能给他们更多的权利了”。为了确保缅甸的国家安全,“在左右国家命运的重大问题上,我们不能让他们插手。我们这样做的目的并不是因为讨厌他们,而是为了提防万一。假如我们把他们安排在能左右国家命运的位置上,万一他们不尽职尽责,或背信弃义,我们的国家就会遭殃”。<sup>②</sup>

缅甸执政者对外来移民的不信任源于其长久以来的不安全感和危机感,这种感受同缅甸的历史经验和现实威胁密切相关。历史上,缅甸长期遭受外部侵略和威胁。1948年缅甸独立之前,曾遭到泰国、印度、英国和日本等国家的侵略或殖民。这些经验对后来缅甸统治者的观念有深远的影响。<sup>③</sup>1962年以后,缅甸一直由强烈的民族主义者、军人集团执掌政权,而军人对外来的威胁和内部的隐患更为敏感。1988年,缅甸新军人政府上台后不久,西方国家支持昂山素季,要求军政府将权力交给其领导的全国民主联盟。在遭到缅甸当局的拒绝后,西方国家对缅甸实行了经济制裁,支持其国内反对派的反政府活动。对于这些威胁,缅甸当局最担心的是外部势力通过国内的代理人来干涉缅甸内政。<sup>④</sup>缅甸执政者的这种心理感受清楚地体现在其2010年颁布的各种选举法令中。虽然,缅甸政府给予了“客籍公民”和“归化公民”选举权,但是在被选举权上丝毫不肯让步,以免这些“外来者”颠覆缅甸政权。

① 翟振孝《迁移、文化与认同: 缅华移民的社群建构与跨国网络》(台湾)清华大学博士论文,2006年7月,第63—64页。

② (緬) 吳奈溫《緬甸政府對非原住民的政策》載《民族譯叢》,1985年第5期,第4頁。

③ Andrew Selth, “Burma and the Threat of Invasion: Regime Fantasy or Strategic Reality?”, *Griffith Asia Institute Regional Outlook Paper*, no. 17, 2008, p. 4.

④ Tin Maung Maung Than, “Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National Unity, and Stability”, in Muthiah Alagappa (ed.), *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford: Stanford University Press, 1998, p. 404.

缅甸是一个拥有 135 个民族的多民族国家。缅甸独立后, 缅人掌控的中央政府同少数民族武装之间的冲突从未真正停止过, 因此迄今为止缅甸的民族国家建构尚未完成。在现代民族国家的建构中, 公民资格创造了一种新的认同, 一种与血统、民族相分离的政治认同, 它是多元文化的政治保护伞。<sup>①</sup> 但是如果公民资格有群体差别, 就不能起到其关键的融合作用, 公民资格就不再是“培育集体意识与共同目的的意识的手段”。<sup>②</sup> 这样会导致“再也没有什么可将社会的各种群体连结在一起, 防止互不信任或相互冲突的蔓延。如果公民资格是有差别的, 则不再会使人有共享的经验或共同的地位; 公民资格就会成为一种不团结的力量, 不是在面临日益增加的社会多样化时增进团结的方式。公民资格本应该是人民超越各自差异, 考虑全体公民共同利益的平台”。<sup>③</sup> 因此, 作为外来移民, 华人享有的“差异公民资格”不仅是对华人个人或群体的不公平, 更会阻碍缅甸民族国家的建构和公民国家认同的形成。

**Abstract** Along with the rapid development of globalization, especially the increase of immigrants, the national borders are facing gradual challenges. When immigrants apply for naturalization, the host countries can offer a choice alternative to “yes” or “no”. Some countries practice in this direction is to grant the immigrant applicants citizenship but with so-called “semi-qualification” or “differentiated citizenship” like Chinese and Indians in Burma who are not granted a “complete citizenship”. They are classified as the second or third rank of Burma citizens stipulated by the Burma Citizenship Law. Chinese is the second or third rank citizens who are deprived of the equal rights such as political rights, citizen’s rights and social rights in the country. The hat of the “differentiated citizenship” that Chinese is wearing not just symbolizes the inequality to individuals and to the group; it also impedes the state-building process and the formation of a national identification in Burma country.

(范宏伟, 副教授, 厦门大学南洋研究院, 厦门, 361005)

(责任编辑: 黄海慧)

<sup>①</sup> Feliks Gross, *The Civic and the Tribal State: The State, Ethnicity, and the Multiethnic State*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1998, p. 10.

<sup>②</sup> Derek Heater, *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, London: Longman, 1990, p. 295.

<sup>③</sup> Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1995, p. 175.