

罗兴亚人问题的缘起、 发展与地区影响*

严 飞** 沈旭涵***

【内容提要】 缅甸罗兴亚人问题长期以来一直困扰着缅甸政府，并在东南亚地区带来了深远的区域危机以及源源不断的难民问题。本文以缅甸罗兴亚人问题为案例，从缅甸民族主义者、殖民主义与反殖民主义者多元叙事的历史视角剖析了罗兴亚人族群冲突的动因、过程和影响，并揭示出缅甸族群冲突如何在多方的互动博弈中从最初的群体裂痕一步步演变为族群矛盾，并最终加剧至极端的暴力冲突。若开的穆斯林学者强调“罗兴亚人”是一个历史悠久的民族，而缅甸民族主义学者则强调“罗兴亚人”的外来移民身份。这种两极化的论述导致原本已经复杂的族群问题更加复杂和难解。同时，由此引发的南亚与东南亚区域问题以及区域组织在应对中暴露出的以印度为首的南盟对缅甸地缘政治的考量以及东盟不干涉内政政策在危机解决方面的孱弱都值得关注。

【关键词】 罗兴亚人 缅甸 族群冲突 民族 区域安全

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.03.07

缅甸罗兴亚人问题自20世纪60年代以来便开始困扰缅甸政府，其背后所蕴含的历史、宗教、政治及族群等因素增加了问题解决的难度。19世纪初英国殖民缅甸期间，英国利用宗教与种族差异刻意制造阶级与族群矛盾的殖民政策为民族冲突埋下祸根。二战结束后，英殖民政府承诺罗兴亚人

* 本文是国家社科基金冷门“绝学”和国别史等研究专项“东南亚地区罗兴亚人研究”（项目编号：19VJX047）的阶段性成果。

** 清华大学社会学系副教授

*** 清华大学社会学系博士研究生

建立独立民族国家也未曾实现，但罗兴亚人争取独立的斗争从未停止，与缅甸政府军之间的战争也绵延数十年。奈温政府上台后立法剥夺罗兴亚人的公民权，直接导致 1978 年的罗兴亚难民潮。其后缅甸政府虽几经更迭，但罗兴亚人问题始终未能得到妥善解决。目前，缅甸国内的族群间冲突逐渐演变成影响整个东南亚的难民危机。在缅甸罗兴亚案例中，由于穆斯林难民潮的国际影响力巨大，造成的区域安全问题也日益严峻。缅甸罗兴亚人问题悬而未决不仅持续破坏着缅甸若开邦当地的经济与民生，也造成东南亚地区的区域危机以及源源不断的难民问题，同时也对中国在缅甸若开邦地区的投资造成巨大影响。^① 以此为背景，本文考察了影响当代缅甸的民族冲突问题，并以若开邦境内的罗兴亚人族群为例，提出罗兴亚人问题是一种对立的身份叙述，是 19 世纪末到 20 世纪末在缅甸爱国主义话语、民族主义者、殖民主义与反殖民主义者关于领土和国家的争论框架内出现的。通过分析这一多元叙事的历史构建过程，本文勾勒出罗兴亚人与缅甸身份之间复杂的历史关系以及这种关系当下对区域安全与国家合作的影响。

一、族群冲突与罗兴亚人问题

族群研究在学术界一直占据着非常重要的地位，并常常和社会运动、社会不平等、社会分层、性别、宗教等议题结合在一起，展现出社会现象背后丰富的国家建构、民族运动、民主转型、身份认同等理论视角。^② 所谓族群，指的“是一个大社会中的次团体，存在于大社会中的集体，成员拥有或为真实或为假设的共同祖先，有共同的历史记忆，以及拥有定义自我的特别文化表征。这些文化表征的要素，举例说，有亲属模式、基于地域主义的直接交往、宗教信仰、语言或方言、部族、国籍、生理特征，或者

^① 钟梅、卢光盛：《傲慢与偏见？——缅甸“罗兴亚人”问题的国际反应》，《南亚研究》，2019年第2期，第90~95页；丁丽兴、[孟] Utpala Rahman：《罗兴亚难民：孟加拉国的安全困境》，《南亚研究》，2010年第4期，第126~133页。

^② 查雯：《族群冲突理论在西方的兴起、发展及局限》，《国外社会科学》，2013年第6期，第103~106页；包刚升：《21世纪的族群政治：议题、理论与制度》，《世界民族》，2017年第5期，第1~3页；马戎等：《2010年国外社会学的族群研究综述》，《西北民族研究》，2011年第4期，第5~8页；唐世平、王凯：《族群冲突研究：历程、现状与趋势》，《欧洲研究》，2018年第1期，第135~140页。

任何上述要素的综合。”^①

二战后族群冲突成为全球范围内暴力政治最为主要的来源。杜克大学的唐纳德·霍洛维茨 (Donald L. Horowitz) 认为,“族群冲突已经成为一个世界性的现象。”^② 族群冲突的产生实际上是一个族群动员的过程,是“特定团体以某种族群认同的特征(例如肤色、语言或习俗)组织起来追求集体目标的过程。”^③ 在这一过程中,团体以族群的特征作为动员的方式,追求和族群有关的集体目标,包括有清晰族群利益诉求的政治动员,变革程度较小的族群内部协商式动员等。

一方面,族群动员与冲突是由外在环境与族群内部的协商所产生的结果。专门研究族群政治的社会学家内格尔 (Joane Nagel) 指出,“不管族群的区别是建立在可见的生物性差异上也好,或者是建立在不可见的文化性及义理性差异上也好,这些族群之间的界线以及我们对不同族群所赋予的‘文化’意义,从来都不是自然而然的,它们完完全全是社会建构的产物。”^④ 譬如,当某个族群遭到驱逐或者被强制性划界时,该族群的成员就会比平时更加严格地区分自己,族群性也会相应地在跌宕的冲突中获得新的发展和新的特征。^⑤ 另一方面,族群冲突又是依据资源的多寡和族群不平等程度所产生出的竞争型暴力 (competitive violence)。迈克尔·赫克特 (Michael Hechter) 曾提出三个影响族群竞争型暴力的因素,分别为族群之间的经济不平等程度、弱势族群内成员互动沟通频繁的程度,以及族群之间文化差异的可辨识度。^⑥ 换言之,弱势族群和优势族群的社会区隔及文化差异,是使弱势族群能够较为有效地进行族群动员的社会条件。当国家内部的各个族群都在同一个劳动力市场上竞争和增加各自进入政治、经济及

① Richard Alonzo Schermerhorn, *Comparative Ethnic Relations: A Framework for Theory and Research* (New York: Random House, 1970), p. 3.

② Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985), p. 45.

③ Susan Olzak, “Contemporary Ethnic Mobilization,” *Annual Review of Sociology*, Vol. 9, 1983, pp. 355-374.

④ Joane Nagel, “Constructing Ethnicity: Creating and Recreating Ethnic Identity and Culture,” *Social Problems*, Vol. 41, No. 1, February 1994, pp. 152-176.

⑤ Günther Schlee, *How Enemies Are Made: Towards a Theory of Ethnic and Religious Conflict* (New York: Berghahn Books, 2008), pp. 80-81.

⑥ Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966* (Berkeley: University of California Press, 1975), pp. xviii, 361.

社会资源渠道的时候，族群冲突就会出现。当不同族群在竞争工作、住房供给和其他物质酬赏时，群体间的敌意和冲突就会加剧。如果占支配地位的优势群体试图再次宣称对新的竞争群体的支配权，或者原先的弱势群体对现存的权力结构进行挑战时，族群冲突也会爆发。^①

从罗兴亚人本身处境看，有国内学者指出罗兴亚人“固定的称谓”、“共同的文化特征与宗教信仰”、“独特的地理环境”以及“强烈的族群意识”使得罗兴亚人应当被认定为一个标准意义上的族群进行考察，而数十年来缅甸政府对该族群实施的种种歧视性政策反而加强、深化了他们对于“罗兴亚人”这一身份的认同，然而对于国家的认同却在逐步丧失。^② 而另一部分学者则认为罗兴亚人的处境应当归结于殖民主义的残毒，宗教冲突和歧视性政策则不断深化了这一仇恨。^③ 罗兴亚人问题之所以会不断深化，殖民时期的仇恨、缅甸的“反伊斯兰”浪潮、穆斯林与佛教社群的疏离感使这一问题越发棘手。^④ 还有学者从国际关系的角度出发，分析了美国政府对这一问题的立场。美国因其太平洋战略维持“美缅伙伴关系”的必要性以及缅甸转型与改革的需求，对于缅甸政府以及实施加害行动的军方采取的是一种“各打五十大板”的态度，从而进一步加剧了罗兴亚人问题。^⑤

海外学者普遍偏好从制度和秩序等方面进行分析与描述，并常常以西方的人权观念以及道德标准去分析若开邦的民族冲突，借以评判缅甸政府的行为。例如，伊恩·霍乐迪 (Ian Holiday) 曾武断地认为，如果民主秩序成功取代军政府所强加给缅甸民众的极端民族主义，那么民族冲突问题将得到妥善的解决，缅甸也将真正成为多元文化主义国家；同时，在缅甸的教育系统中，增加对于“罗兴亚人”历史的描述，以期确立罗兴亚

① Susan Olzak, *The Dynamics of Ethnic Competition and Conflict* (Stanford: Stanford University Press, 1992), pp. 103-110.

② 郭秋梅：《身份认同视域下的缅甸“罗兴亚人问题”探析》，《东南亚研究》，2014年第1期，第15页。

③ 陈春艳：《缅甸罗兴亚人问题的起源、形成和发展》，《云南社会科学》，2016年第3期，第114~119页；许利平：《缅甸罗兴亚人道主义危机及其影响》，《当代世界》，2017年第10期，第58~61页。

④ 廖春勇、常士闯：《身份认同与社群暴力视阈下的缅甸罗兴亚问题研究》，《世界民族》，2017年第6期，第31~41页。

⑤ 施爱国：《特朗普政府对缅甸罗兴亚危机的政策》，《美国研究》，2019年第6期，第112~136页。

人的身份合法性。^① 尼尔森 (Marte Neilson) 认为, 罗兴亚人在若开邦已经生活数个世纪, 其历史甚至比若开本土居民生活的历史要长。缅甸开放的政治舞台、竞争性的政治体制以及尚不稳定的民主程序则有可能引发新的暴乱, 而这或许有助于解释若开邦佛教徒与罗兴亚穆斯林之间的群体冲突。^② 然而罗兴亚人族群冲突的形成并非只来源于民主制度的不成熟或是历史教育的缺失, 从代表民主的缅甸民盟政府上台之后罗兴亚人问题不仅无法解决反而愈演愈烈中就可可见一斑。

针对罗兴亚人问题的以往研究倾向于采用一元的方法概括族群冲突, 或者倾向于强调身份合法化的争议, 或者倾向于强调难民的人权问题。库玛·鲁佩辛格 (Kumar Rupesinghe) 和蒂什科夫 (Valery Tishkov) 就指出, “(种族) 冲突的性质与全球社会生活本身的多样性一样复杂; 这一事实应该但并不总是会使得学者们拒绝做出分类的诱惑, 避免过于简单化。”^③ 因此, 应当对这些不同的话语做出取舍, 并思考同一问题背后出现的不同角度甚至是相互冲突的结论其内在的逻辑结构是在怎样的社会—经济—政治环境影响下出现的。在将族群冲突理论应用于“罗兴亚人问题”的叙述时需要一个时间范畴, 因为这种“冲突”在不同的历史时期是不同的, 并且在每个时期都是相对独立的。在分析罗兴亚人问题的时候, 我们需要采用长时段历史分析方法, 根据不同历史时期的社会、政治和文化因素去探究社会结构 (如民族或族裔) 对“族群冲突”的多样影响。

事实上, 将罗兴亚人定义为自古以来就存在的一个民族是有问题的, 但简单粗暴地将罗兴亚人从其生存上百年的土地上驱逐也是不合适的, 他们的族群存在理应被视为历史必然, 因为罗兴亚人族群本身以及他们生存的“领土”充满了想象中的厚重文化内涵。此外, 身份认同是一个动态发展的过程, 族群内的归属感和隔离感都会跟随具体社会情境和历史议题的变化而变化, 因此是一个基于社会结构和社会情境等互动和影响的动态结果, 是在历史发展的多元叙事中不断演化和建构出来的。特别是在一系列

^① Ian Holliday, “Ethnicity and Democratization in Myanmar,” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 2, August 2010, pp. 111-128.

^② Marte Nilsen, “Will Democracy Bring Peace to Myanmar?” *International Area Studies Review*, Vol. 16, No. 2, June 2013, pp. 115-141.

^③ Kumar Rupesinghe and Valery A. Tishkov, *Ethnicity and Power in the Contemporary World* (New York: United Nations University Press, 1996), p. 14.

外部事件的冲击下，“我们—他们”的身份边界会在漫长的历史进程中不断增强固化，族群间的“排斥”与“敌意”往往就是在这一动态过程中所展出的历史非期然性结果。

二、缅甸族群冲突的历史演变

结合族群冲突的理论与相关研究，缅甸若开邦罗兴亚人与当地佛教徒之间的冲突，不单纯是宗教与族群的差异导致的政治暴力，而是缅甸在其历史发展中经历的重大的社会、经济和政治变革并直接影响着宗教文化的演变性质和特征，从而在罗兴亚人与佛教徒之间形成了一种更深层次的身份和族群的复杂认同关系。

追溯罗兴亚人的历史可以发现，缅甸的反穆斯林风潮并不是一个新兴现象，这种仇恨与不满早在英国殖民时期便种下种子。1826年，英国赢得了第一次英缅战争的胜利，英国的势力逐渐进入缅甸；1885年，英国取得第三次英缅战争的胜利，宣告英国的势力完全正式进入缅甸。当时英国已经是印度的殖民统治者，于是英国政府就于1886年将缅甸化为英属印度的一个行省，同时由英国驻印总督再派任一个省督来负责统治缅甸，使得缅甸成为东南亚地区独特的“次殖民地”。^① 殖民时期，大量来自英属印度（包含孟加拉地区）的移民涌入了缅甸，而其中大部分是穆斯林。英国政府在缅甸统治时期，通过拔高英属印度穆斯林的社会地位刻意制造穆斯林与当地佛教徒的仇恨与冲突，借此方便殖民政府的管治及巩固英国政府在缅甸的统治。作为英国殖民政策的一部分，穆斯林占据了許多殖民地管理方面的工作领域，包括商业与放贷，而同时剩余的大量普通劳动者也占领了本地的廉价劳动力市场。特别是来自“柴提亚族”（Chettiar）的印度人，他们是大米种植地区农田贷款的主要来源，而当粮价急速下跌的时候，许多农民便因无法偿还贷款而失去了土地。失去土地的农民涌入城市寻找工作，又会与城市中本有的印度移民工人产生出许多摩擦。^②

20世纪30年代，印度人成为缅甸民族主义者的主要攻击目标。那时一首广为流传的歌中写道：“印度人抢走了我们的钱财和女人，他们的目的是

① 顾长永：《东南亚各国政府与政治》，台北，台湾商务印书馆，2013年版，第428~433页。

② Robert Taylor, *The State in Myanmar* (London: Hurst Publishers, 2009), p. 198.

灭绝我们的族人。”^① 1930年5月，印裔码头工人举行罢工，而雇主便转而雇佣缅甸工人，而后当印度工人想重新工作的时候雇主又解雇了之前雇佣的缅甸工人，这在缅甸工人中引起了极大的不满。在之后几天，一场反印度人的暴乱兴起，有几百名印度工人被杀，暴乱甚至还蔓延到缅甸的其他城市。1938年7月，在仰光爆发反印度人暴乱，逐渐蔓延至全国，并导致超过200人死亡。^② 这场冲突的起因来自于了一本由印度穆斯林作者写的书，其中反佛教的言论引发了缅甸民族主义者的不满，进而上街游行导致之后冲突升级。在那段时期，“我缅人运动”（We Burmans Movement）是当时支持缅甸独立的主要组织，而他们的核心口号就是“缅人治缅”、“缅甸人的缅甸”。其中一位年轻的领导者就是昂山素季的父亲——昂山将军，他和其他的运动领袖组成了当时著名的三十志士，继而在日本的帮助与支持下建立起缅甸独立军（Burma Independence Army），这也成为独立后缅甸军队的中坚力量。^③

1942年，印度穆斯林和缅甸若开人的大规模冲突开始。缅甸学者敏登指出冲突兴起的原因有二：第一，英国在撤离缅甸之前给予印度人移居若开的权利，大量印度穆斯林移民的到来导致出现了许多印度地主，若开人的土地在不断减少，许多人最后甚至成为无地之人，长久积怨最终爆发成流血冲突；第二，英殖民政府为顺利从缅甸撤退，刻意实行分离政策，并策划挑起了印度人与若开人间的冲突，同时英军中的印度士兵也与当地印度人一起联合杀害若开人。在这一时期，大量的若开族村庄城镇被烧毁，导致约两万若开人死亡。对此，敏登指出：“据现在还在世的二战期间因遭受孟加拉穆斯林残害而从布帝洞、孟都逃离出来的前辈们介绍，穆斯林的目的是只要一有机会，就将若开人一个不留地杀尽。”^④

这一时期，日本军队也于1942年开入若开邦，进一步加剧了当地本已复杂的族群关系，并诱发了更为激烈的族群暴力冲突。印度的穆斯林和若开族人分别建立各自的武装力量并向对方发动攻击。其中印度穆斯林效忠英国，逐渐从日占区撤出并移居若开北部，而若开族因为支持缅甸独立运动而支持

① Khin Yi, *The Dobama Movement in Burma (1930-1938)* (New York: Cornell University, 1988), p. 96.

② Robert Taylor, *The State in Myanmar* (London: Hurst Publishers, 2009), pp. 199-201.

③ Khin Yi, *The Dobama Movement in Burma (1930-1938)*, p. 96.

④ [緬] 敏登：《緬甸若開邦“羅興伽人”研究》，《南洋問題研究》，2013年第2期，第64頁。

日本，同时脱离同盟国占区向南迁移，这样的格局也促使若开邦穆斯林和佛教徒在地理空间上区隔开来。日军为了西征印度在若开区征召了以佛教徒为主干的“若开爱国军”（Patriot Arakan Force），而英国人为对抗日本军队则在缅甸组建了一支“孟加拉 V 支队”（V Force），其成员都是孟加拉穆斯林，他们的主要任务本应是进行武装侦察和情报搜集以及充当翻译，然而他们跟随英军返回缅甸后随即对支持日本军队的若开人展开攻击。穆斯林不断袭扰若开人的村庄，烧毁佛寺，并进行大面积的屠杀，导致大量若开人逃离，而穆斯林则趁机占领若开人离开后留下的土地。二战结束后，若开人回到家乡时发现自己的家园被占领，由于穆斯林在当地势力强大，虽然英国人想要帮助若开人重建家园，但是由于原有村落毁坏过甚以及穆斯林的恐吓，大部分若开人最终还是选择移居他处。^①

1945 年二战结束后，英属印度穆斯林开始争取建立独立国家巴基斯坦的政治运动。事实上，早在二战爆发前，英属印度的穆斯林就曾向英国殖民当局提出建立独立的伊斯兰国家。而英国一方面声称自己不支持穆斯林建立独立自治区，一方面又暗中指导穆斯林激进组织如何获取自治权。^② 大英帝国统治下的英属印度于 1947 年正式宣告解体，诞生了出印度联邦和巴基斯坦自治领两个新国家。1948 年缅甸宣布独立，此时在若开邦北部地区已经成为优势族群的穆斯林宣称要脱离缅甸加入东巴基斯坦，以回归自己的祖居地。武装分离叛乱随即爆发，穆斯林激进组织不仅要求在若开建立一个穆斯林自由邦并享有完全的公民权，还要求取代英国殖民统治者的本地佛教徒官员们离开。叛军针对的是缅甸政府以及若开邦佛教徒，他们迅速控制了若开邦北部的大部分地区，使得更多的孟加拉穆斯林涌入若开邦，并导致佛教徒和穆斯林族群之间的关系进一步恶化。叛乱最终被缅甸政府平定，只剩下小规模武装抵抗和土匪活动。^③ 然而直到此时，还未出现“罗兴亚人”这一称谓。^④

20 世纪 50 年代，若开邦的穆斯林开始使用“Rohingya”一词以建立

① Anthony Irwin, *Burmese Outpost* (London: Collins, 1945), pp. 7-16; Fergal Keane, *Road of Bones: The Siege of Kohima 1944* (London: Harper Press, 2010), p. 47.

② Moshe Yegar, *Muslims of Burma* (Wiesbaden: Verlag Otto Harrassowitz, 1972), p. 10.

③ Kawser Ahmed and Helal Mohiuddin, *The Rohingya Crisis: Analyses, Responses, and Peacebuilding Avenues* (London: Lexington Books, 2019), pp. 36-37.

④ Syed S. Mahmood et al., “The Rohingya People of Myanmar: Health, Human Rights, and Identity,” *The Lancet*, Vol. 389, No. 10081, May 2017, pp. 1841-1850.

一种独特的身份并将自己视为本土民族。“Rohingya”的意思是 Rohang 地区的居民，而 Rohang 就是“阿拉干王国”的穆斯林语表达。^①换言之，若开邦的穆斯林在这一时期开始出现明确的身份意识，并统一在“罗兴亚人”的身份标签之下。1962 年时任总理的奈温将军（Ne Win）发动军事政变，其建立的缅甸军政府一直到 1988 年才结束统治。这一时期，缅甸开始大规模取缔不同形式的政治组织，并针对少数族裔实施更加强硬的管治措施。1974 年缅甸要求全国所有的缅甸公民领取公民身份卡，但是罗兴亚人只能领取外国身份卡，而因为许多学校和公司不承认外国身份卡导致罗兴亚人的受教育权以及工作机会都受到限制。1977 年缅甸政府实施一场意在打击非法移民的“龙王行动”（Operation Nagamin），号召公民登记入册并检举告发非法移民。这项全国范围内的行动始于若开邦，致使大量罗兴亚人被逮捕甚至拘留，从而引发 1978 年超过 20 万人涌入孟加拉国的第一波大逃亡。^②

1982 年奈温政府发布新的公民法，明确规定所有缅甸公民必须出示其家族在 1823 年第一次英缅战争之前就定居缅甸的血缘证明，而许多罗兴亚人是 20 世纪三四十年代才从印度次大陆迁移至若开邦，因此无法出示相关证明来申请公民身份，这直接导致了大部分罗兴亚人“无国可归”。缅甸法律中同样规定，缅甸公民必须能流利地说缅甸官方语言中的一种，而罗兴亚语不在此列中。^③奈温将军在公民法发布时的演讲中说：“人道主义的宽恕不能危及我们自身的安全，我们可以仁慈地给予那些少数民族以合法的方式居住在这个国家并生存下去的权利，但是在处理国家事务以及决定国家命运的时候我们要坚决地把他们排除在外。”^④1988 年至 1991 年，新上台

① Richard Adloff and Virginia Thompson, *Minority Problems in Southeast Asia* (Stanford: Stanford University Press, 1955), p. 154.

② Jacques P. Leider, “Background and Prospects in the Buddhist-Muslim Dissensions in Rakhine State of Myanmar,” in K. M. de Silva ed., *Ethnic Conflict in Buddhist Societies in South and Southeast Asia: The Politics behind Religious Rivalries* (Kandy, Sri Lanka: International Centre for Ethnic Studies, 2015), pp. 25-55.

③ Jacques P. Leider, “Rohingya: The History of a Muslim Identity in Myanmar,” David Ludden ed., *Oxford Research Encyclopedia of Asian History* (Oxford: Oxford University Press, 2018), pp. 2-37.

④ “Translation of the Citizenship Law Speech by General Ne Win,” *The Working People’s Daily*, October 9, 1982. https://www.burmalibrary.org/docs6/Ne_Win%27sspeechOct-1982-Citizenship-Law.pdf

的军政府“国家恢复法律和秩序委员会”（State Law and Order Restoration Council）在若开西北地区部署大量军事力量，命令罗兴亚人修路，夺取他们用来建造营地及农业用的土地，强制征收各种名目的税赋。不堪忍受的暴力及经济负担导致罗兴亚人的第二次大规模逃亡，这一时期有超过 25 万人逃到孟加拉国。^①

进入 21 世纪后，由于通讯以及互联网技术的发展，若开人与罗兴亚人的零星冲突被逐渐放大，并相继在 2012 年和 2017 年爆发大规模的族群暴力冲突和难民潮。船民（Boat People）最初用于指代 20 世纪 70 年代的越南难民，他们通常乘小型渔船逃到远离越南的地方避难，后逐渐被欧美国家和澳大利亚等国所接纳。近几年从国际媒体对在安达曼海域发生的大规模不正常人口流动的报道可以发现罗兴亚人的出逃与 20 世纪越南难民的出逃极为相似，罗兴亚人也因此在 21 世纪被称为“新船民”。2015 年马来西亚和泰国拒绝载有数千名罗兴亚难民的船只入境，认为接收这些难民将会导致更多的难民涌入。这一举动遭到联合国难民署以及国际人权组织的抨击，迫于舆论压力马来西亚和印度尼西亚最终同意难民登陆，并提供住所和食物，但泰国一直拒绝罗兴亚难民船只登陆。

今日罗兴亚人问题更为复杂，数十年间的难民潮让接收罗兴亚难民数量最多的孟加拉国不堪重负，周边邻国也不愿接收数量庞大的难民。即便是被接收的难民也无法得到妥善安置，面临着食物短缺、教育医疗资源不足、恐怖主义滋生等问题；同时，这也暴露了东南亚最大区域合作组织东盟在处理世界最大难民危机时孱弱的应对机制。尽管东盟各成员国对解决该问题做出巨大的努力，但是缅甸始终坚持罗兴亚人问题属本国内政，即便该问题已经造成极大的负面性区域影响。昂山素季领导的全民盟被迫下台后，新上任的缅甸军政府对于罗兴亚人的态度更为强硬。“代表人民声音”的全民盟尚且不能妥善解决罗兴亚人问题，军政府领导下的缅甸国内各民族间冲突愈甚，罗兴亚人问题的未来走向存在不确定性。

三、多元叙事中被建构的“罗兴亚人”

从对缅甸罗兴亚人问题的历史溯源中可以看到，“罗兴亚人”这一特定

^① Nehginpao Kipgen, “Conflict in Rakhine State in Myanmar: Rohingya Muslims’ Conundrum,” *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 33, No. 2, July 2013, pp. 298-310.

的称谓直到20世纪50年代才开始出现,而族群冲突的根源却可以一直追溯到英国殖民统治时期。如今,“罗兴亚人”一词已被媒体广泛使用,并特指若开邦的大部分穆斯林群体。然而事实上“罗兴亚人”这一问题本身就存在很大的争议,因为“罗兴亚人”的起源与身份辩题的背后牵涉族群合法性问题。

在罗兴亚族本土学者的分析中,论证罗兴亚人作为一个族群在历史上的长期存在是构建身份合法性的重要途径。以吉拉尼(A. F. K. Jilani)为代表的罗兴亚历史学家在其著作中指出,罗兴亚人并非英国殖民时期的移民,伊斯兰教早在公元7世纪就已传播到若开地区,当时的阿拉伯穆斯林商人由于商船毁坏得到了若开国王的帮助,由此在若开定居,并与之后的巴坦人以及孟加拉迁入者中的阿拉伯后裔交往通婚,形成罗兴亚人。阿拉干王朝(1433~1824年)虽然受当地佛教文化影响,但其实质上是一个穆斯林王朝,而若干本地人从前应当叫“马格人”(Magh people),他们为了掩盖之前对印度人以及穆斯林们犯下的劫掠行为才改变了自己的族群名称。^①而根据一项1828年进行的社会人口学研究,1824年至1825年若开邦穆斯林族群人数已经达到约十万人。^②虽然历史证据也显示穆斯林群体在此区域生活超过上百年,^③然而对于这一数据的真实性学界并未达成共识。

在缅甸民族主义学者的论述中,罗兴亚人本身不是缅甸原有的民族,在若开邦也没有明确的历史根源,而是19世纪从印度次大陆的东孟加拉吉大港移民而来的吉大港人后裔。在英国殖民时期,英国人也称他们为吉大港人。英国政府于1824年在缅甸做的一份人口普查报告里也没有出现过“罗兴亚人”这个名词。^④此外,缅甸本土学者的研究也指出,罗兴亚人声称穆斯林在公元7世纪时就居住在若开的说法是不合逻辑的,因为没有切实的文献记载那时在若开居住下来的遇难船民是阿拉伯人或是穆斯林。而

^① A. F. K. Jilani, *The Rohingyas of Arakan: Their Quest for Justice* (Dhaka: Ahmed Jilani, 1999).

^② Charles Paton, "Historical and Statistical Sketch of Arakan," *Asiatic Researches*, Vol. 16, No. 16, 1828, pp. 353-381.

^③ Moshe Yegar, *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand, and Western Burma and Bangladesh* (London: Lexington Books, 2002), pp. 19-23.

^④ Marth Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity* (London: Zed Books, 1991), p. 43.

在阿拉干王朝时期，为了方便统治，早期的若开王同时接受缅甸封号和穆斯林封号，并且还在通行的硬币上同时印着两种封号，然而直到王朝灭亡，阿拉干王朝的 48 位国王都没有一位是穆斯林。而正是在这一王朝期间，穆斯林开始进入若开，他们大多是雇佣兵、波斯商人以及孟加拉奴隶，在若开邦从事农业、手工业和其他职业，说若开方言，但从未宣称自己是罗兴亚人。^① 对于缅甸民族主义学者的上述说法，罗兴亚族学者明确表示否认，因为这意味着他们的起源不是缅甸，而是直到近代才由周边的国家迁徙而来，从而丧失了历史的合法性。

在其他一些反殖民主义学者的论述中，一个普遍的共识是若开的穆斯林为“一个混杂了许多血统的种族，但是很久之后才以罗兴亚之名为人所知。”^② 换言之，穆斯林在该地区的出现远比“罗兴亚”之名的出现要早得多。有学者指出，“罗兴亚人的起源可以追溯到公元 7 世纪时在缅甸定居的阿拉伯穆斯林商人。”^③ 另一些学者则认为穆斯林在公元 9 世纪之前抵达若开是可信的，但是在阿拉干王朝时期从印度次大陆尤其是孟加拉地区迁移而来的穆斯林才是罗兴亚人的真正起源。^④ 更为重要的是，罗兴亚人问题之所以会产生，离不开英国殖民时期特定的殖民政策的影响，导致大量的穆斯林在 19 世纪和 20 世纪移居至若开邦，这不仅改变了当地民族宗教的构成格局，造成了一系列社会和经济问题，同时也激发了当地佛教群体的愤恨。英国殖民时期，若开缺少足够的经济创收，因此英国殖民当局于 1869 年实行授地制度，前三年免征土地税以增加粮食产量，这一政策吸引了大量来自东孟加拉吉大港的穆斯林和其余孟加拉人大规模迁入缅甸。初期，他们只是作为季节性工人存在，后来则慢慢在若开定居，而且为了方便这些吉大港工人来若开工作，英国殖民公司还在 1914 年为他们建造了连通两

^① Maurice Collis, *The Land of the Great Image* (London: Faber and Faber Ltd, 1942), p. 107.

^② Bertil Lintner, *Burma in Revolt: Opium and Insurgency since 1948* (Boulder, CO: Westview Press, 1994), p. 65.

^③ Syeda Naushin Parnini, Mohammad Redzuan Othman and Amer Saifude Ghazali, "The Rohingya Refugee Crisis and Bangladesh-Myanmar Relations," *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 22, No. 1, March 2013, pp. 133-146.

^④ Moshe Yegar, *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand, and Western Burma and Bangladesh*, p. 3.

地的铁路。^① 当若开的穆斯林人口不断增多的时候，英国殖民政府开始采取分而治之的管治策略，将佛教徒与穆斯林在地理空间上进行区隔，并给予穆斯林更多的自治权力以借此培植亲英势力。这自然引起本地佛教徒的不满，两个族群的矛盾在有针对性的殖民政策下日渐加深，埋下了族群冲突最原始的种子。^②

从上述分析中可以看到，“罗兴亚”这一称谓是在多方的互动博弈和历史多元叙事中不断得到建构的。坚称自己为“罗兴亚人”的穆斯林群体，更希望通过身份的建构来巩固族群边界，为寻求政治上的自主正本溯源；而若开佛教民族主义者因为在历史上曾因英国殖民政府差别性的殖民政策而受到穆斯林的不公正打压，因此对使用“罗兴亚”一词表现出激烈的反抗，并不承认这一名称有其独特的历史性与文化性。当然，必须指出的是，若开的穆斯林内部也存在着巨大分歧。对此，学者马丁·史密斯（Martin Smith）就指出：“在若开地区的穆斯林也存在着分歧，一些穆斯林倾向于称自己是‘若开穆斯林’，是若开各民族的一部分，而穆斯林民族主义者则称自己为‘罗兴亚人’。”^③

四、罗兴亚人问题对地区安全的影响

罗兴亚人的难民潮波及了南亚与东南亚的数个国家，这不仅是一个双边或多边问题，更是一个区域和国际性问题。罗兴亚人问题悬而未决持续影响着相关国家和地区的安全，对地区经济、社会和政治环境产生了深远的影响。其中，对以孟加拉国为代表的南亚地区和以印马泰缅为代表的东南亚地区的影响最为显著。前者因地理与历史原因与罗兴亚人交集甚深，其在难民安置与遣返和应对恐怖主义等方面面临重大挑战；而后者则因东盟效率低下，难以在东南亚地区的难民问题上发展出协作的新模式。

作为与缅甸若开邦直接接壤的邻国，孟加拉国在历次罗兴亚难民潮中

^① Aye Chan, "The Development of a Muslim Enclave in Arakan State of Burma," *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol. 3, No. 2, Autumn 2005, pp. 396-420.

^② Jacques P. Leider, "Rohingya: The Name, the Movement, the Quest for Identity," in Myanmar Egress and Myanmar Peace Center (eds.), *Nation Building in Myanmar* (Yangon: Myanmar Egress and Myanmar Peace Center, 2014), pp. 204-255.

^③ Martin Smith, "The Muslim 'Rohingyas' of Burma," in Bayu Azhari ed., *Rohingya Reader II* (Amsterdam: Burma Centrum Nederland, 1996), p. 10.

首当其冲成为受影响最为严重的国家，而且自 20 世纪 70 年代末以来罗兴亚人涌入孟加拉国始终是缅孟关系紧张的根源。孟加拉国吸收的罗兴亚难民数量最多，难民问题持续的时间也最久。孟加拉国政府在巴山查尔岛 (Bhashan Char) 设立罗兴亚难民营，但仅可容纳约十万人，更多的难民只能挤在狭窄的棚屋里，忍受脏乱与疾病。缅甸当局不愿意收回难民，难民也不愿意返回缅甸再遭受迫害。罗兴亚难民在孟加拉国的难民营中长期面临着物资短缺、医疗落后的窘境，其作为难民也只能在当地寻找薪酬低廉的临时工作。而劳动力市场受到大量廉价的难民劳工冲击后，当地劳工也面临着失业的风险，这进而加剧了难民与当地民众的对立。有学者强调，罗兴亚人被强制驱逐在南亚次大陆引发了“圣战”，同时也引发了当地的政治紧张。^① 由于难民滞留的时间过长，当地居民也从开始的欢迎态度逐渐转变为仇恨与敌视。而且，难民营也成为恐怖分子和武装势力的“兵源基地”。罗兴亚难民对缅甸毫无归属感，也无法融入孟加拉国社会，只能通过武装反抗和暴力冲突来维护自己的利益，随之而来的便是猖獗的边境军火和毒品走私，南亚地区的反恐形式因此变得日益严峻。^②

印度作为在缅甸拥有大量投资和较大影响力的近邻，亦是孟加拉国的重要盟友，其对罗兴亚难民的态度一直是谨慎谴责。印度的立场主要是出于以下考量：第一，出于印度在缅甸日益增长的商业和经济利益以及印度对缅甸的地缘政治愿景。印度和中国在缅甸的影响力都在上升，因此对于任何可能影响印度在缅甸扩展利益的问题的立场都颇为谨慎；第二，自莫迪政府上台后印度便始终奉行印度教教徒保护政策，莫迪本人也是坚定的印度教民族主义者，对罗兴亚人的政策也是与其对印度国内穆斯林群体的态度一致的。印度害怕成为罗兴亚难民的避难所，任何对罗兴亚人的软弱立场都有可能造成难民涌入，印度甚至逐渐驱逐原来在印度避难的罗兴亚

^① Jasminder Singh and Muhammad Haziq, "The Rohingya Crisis: Regional Security Implications," RSIS Commentaries No. 293, December 2, 2016. <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/12/CO16293.pdf>

^② Kristy Crabtree, "Economic Challenges and Coping Mechanisms in Protracted Displacement: A Case Study of the Rohingya Refugees in Bangladesh," *Journal of Muslim Mental Health*, Vol. 5, No. 1, March 2020, pp. 41-58.

难民。^① 鉴于上述考量，在应对罗兴亚人问题方面印度政府显得理性克制，没有与国际舆论一道谴责与制裁缅甸军方，而是将矛头指向缅甸境内存在的极端恐怖组织，在相关的外交措辞上也极为小心地使用“流离失所之人”指代罗兴亚人，以免刺痛国际舆论或缅甸政府神经。同时印度也在冲突发生后敦促缅甸政府积极接收被遣返的罗兴亚难民。对于冲突产生的难民潮，印度一方面阻止难民入境，另一方面积极为孟加拉国提供人道主义援助。总体上，印度政府在处理罗兴亚人问题上的一系列举措体现了其在外交上与孟加拉国和缅甸交好以及在其国内维护印度教教徒利益基本盘的决心，也体现其对外政策中实用主义至上的特征。^②

罗兴亚人问题对东南亚地区国家的影响也较为显著。首先是泰国。泰国北部与缅甸接壤的边境已经接纳了十多万难民，同时其国内还有上百万的缅甸劳工（其中大量是非法移民）在泰国工作，而泰国北部的难民已对泰国造成了诸如非法劳工、暴力犯罪、传染性疾病、毒品走私、人口贩卖和色情服务等社会问题，严重威胁着泰国社会的安全与稳定，泰缅民间往来也因为边境难民造成的不良影响而受到阻碍。泰国社会对于接收难民普遍存在异议，但是拒收罗兴亚难民也会对国际舆论和泰国政府的国家形象造成影响，因此泰国在罗兴亚难民问题上一直处于两难境地。其次是马来西亚与印度尼西亚。马来西亚与印度尼西亚对同样有着穆斯林身份的罗兴亚人抱有更多善意，但是难民数量庞大导致两国对于接收难民这一抉择疑虑重重，他们一方面在国际上声援罗兴亚难民，谴责缅甸政府的暴行，另一方面将满载罗兴亚人的偷渡船驱逐回海上。对于两个伊斯兰教国家来说，马来西亚与印度尼西亚既有“全世界穆斯林是一家”的思想存在，同时也有维护本国国民权利以及原有资源分配生态体系的考量。可以看出，对于上述东南亚国家，他们囿于国际舆论或是宗教因素不得不接收罗兴亚难民，然而安置涌入的难民对于发展中国家的地方财政来说是一笔不小的负担，放任自流会造成更多更大的社会治安问题，而东盟在这一问题上却无法给予接收难民的成员国有效的帮助，在危机发生时也并没有及时介入防止难

^① Baladas Ghoshal, "India's Responses to the Complex Rohingya Crisis in Myanmar," *Asia Pacific Bulletin*, No. 404, November 2017, <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/server/api/content/bitstreams/9dcb186e-fc57-4d6b-aa49-ed20c54983e1/content>

^② Khriezo Yhome, "Examining India's Stance on the Rohingya Crisis," *ORF Issue Brief*, No. 247, July 2018, pp. 1-16.

民潮的出现，这导致罗兴亚人问题从该地区的疥癣之疾演变成为心腹之患。

东盟在难民危机中显现出的脆弱应对机制暴露出其发展瓶颈，同时也是“东盟悖论”（ASEAN Paradox）的体现，即以主权为基础的组织架构和共同体制度设计并没有因为经济整合使得区域内国家社会更加开放，在争端事务调停机制上的孱弱更加凸显了这一问题。^① 国际社会对东盟在罗兴亚难民危机上的无能应对以及对暴行的沉默态度提出了诸多批评与指责，这导致东盟的声誉和信誉岌岌可危。2015年，马来西亚作为东盟轮值主席国在峰会上提出了“以民为本”的共同体建设目标，而解决东南亚的难民危机尽管符合“以民为本”目标，但在实行方式上却与东盟不干涉他国内政与尊重各国主权的方针相冲突，因此在解决难民问题上东盟各国无法达成共同决策意志，而东盟作为一个以文化和政治经济区域整合为目标的组织也在难民问题上裹足不前。目前，尊重主权和不干涉成员国内政这一东盟基本原则已成为东盟处理难民危机努力的最大障碍，而缅甸方面一直以来都拒绝将罗兴亚人问题上升到区域问题层面，这也成为东盟成员国协助解决该问题的最大阻碍。归根结底，东盟成员国中受难民危机影响最大的马来西亚、泰国、印度尼西亚和缅甸都不是联合国《关于难民地位的公约》签署国，而各国也因此难民问题上态度消极，无法形成规范约束力，导致形势持续恶化。然而，罗兴亚难民危机是对东盟的一次整体考验，它考验了东盟是否有能力采取积极主动的区域性政策，尽管东盟成员国在国家层面的反应各不相同，但仍然是鼓励在区域层面更好地参与和协调解决难民危机，而这要求东盟能够采取更加强硬的立场和手段，解决这场旷日持久的冲突的责任必须由所有东盟成员国承担。从另一个方面来看，妥善解决罗兴亚难民危机也为东盟提供了一个上升平台，通过危机去完善区域承诺（regional commitment）并整合内部组织架构，其意义不仅在于拯救一个族群，也对整个东南亚地区的和平发展有重大意义。

结 语

族群冲突的动员与演变，是一个历史动态演化的过程，其背后复杂地交织着政治斗争、文化冲突和政治选择等问题。19世纪的三次英缅战争最

^① Alice D. Ba, *(Re) Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations* (Stanford: Stanford University Press, 2009), p. 31.

终导致缅甸成为英国殖民版图的一部分而完全丧失国家自主性，英国殖民政府为最大限度榨取殖民地资源鼓励大量印度次大陆的穆斯林移民迁移到当时人口较少的若干邦，并采取分而治之的差异性殖民政策，从而制造出本地佛教徒与外来穆斯林两大族群之间的裂痕。二战期间日军侵入又进一步加深了族群间仇恨，导致出现日军扶持的“若开爱国军”和英军组建的“孟加拉 V 支队”两大对立武装力量，并且在战争名义下暴力冲突迅速上升。缅甸独立后掌权的军政府长期施行少数族裔管治措施以保护本土缅甸人利益，这一民族政策最终发酵为若开人与罗兴亚人之间一系列的族群暴力冲突，并演化为持续至今的难民问题。

为了在族群冲突中占据道德高地，冲突双发都通过建构历史来重塑身份的合法性和行动的文化意义。若开的穆斯林学者强调“罗兴亚人”是一个在历史上悠久存在的民族，而缅甸学者则强调“罗兴亚人”的非正统性和外来移民身份。“罗兴亚人”的身份问题成为双方争执的焦点，并产生出两极化的论述，导致原本已经复杂的族群问题更加复杂和难解。而从缅甸国家历史发展的角度看，在现代的缅甸民族国家的建设中，由大缅族占据主体的政权架构已经形成，而在当今以主权国家为主体的国际社会，罗兴亚人的处境只会愈发艰难。未来，为了在缅甸若开邦建立可持续发展的和平发展环境，需要在穆斯林和佛教徒之间实现族群和解，而非仅仅只是狭义上的若开邦佛教徒与罗兴亚人。

罗兴亚难民问题引发的地区非传统安全问题值得关注。首先，孟加拉国是最大的罗兴亚难民接收国，难民危机不仅破坏了孟缅两国的经贸关系，持续不断的难民问题也成为阻碍两国关系进一步发展的绊脚石，而且由此滋生的诸如犯罪问题在内的非传统安全问题也不断困扰两国。其次，以印度为代表的南盟各国因其在缅甸特殊的地缘政治利益而采取谨慎立场，甚至惮于谈论和协助管理难民问题，然而南亚次大陆因罗兴亚难民问题悬而未决而引发的包括恐怖主义在内的非传统安全问题或风险始终存在。最后，受难民潮波及的东南亚各国在危机中的处理方式凸显了东盟解决共同体内部问题的短板，而东盟未来是否积极推进罗兴亚难民问题解决也值得关注。

（编辑 吴兆礼）

increasing uncertainty of the “debt trap theory” in Sri Lanka: factors at the level of individual decision makers; the executive presidential system; ethnic composition and inter-ethnic relations; “premature” democracy and economy; diplomatic concepts and change in regional power structures.

KEY WORDS: Belt and Road Initiative; “Debt Trap Theory”; Sri Lanka; Media Narrative; Multi-Dimensional Analysis

The Rohingya Issue: Roots, Development and Regional Implications

By Yan Fei & Shen Xuhan

ABSTRACT: The Rohingya issue has always represented a major problem for the Myanmar government and has further engulfed the Southeast Asia region in a crisis, generating tremendous challenges with respect to refugees. This article deconstructs the drivers, processes and impacts of the Rohingya conflict from the vantage point of historical narratives of Myanmar nationalism, colonialism and anti-colonialism. The article shows how ethnic conflict in Myanmar has shifted from initial rifts between ethnic groups to overt ethnic conflict, which ultimately escalated into extreme violence. On one hand, Muslim scholars in Rakhine State emphasize that the Rohingya are a nationalities group with a long history; on the other, Burman scholars emphasize the status of “Rohingya” as foreign migrants. These two contradicting discourses resulted in the already complex issue of disputed nationalities in Myanmar becoming intractable. At the same time, the regional problems caused for South and Southeast Asia, and the geo-political considerations of regional organizations such as the India-led SAARC, as well as the non-interference based, weak response of ASEAN are important to consider.

KEY WORDS: Rohingya People; Myanmar; Ethnic Conflict; Nationality; Regional Security