

# 当今不丹的难民问题及其前景

陈宇<sup>1</sup> 孙现朴<sup>2</sup>

(暨南大学国际关系学院, 广东 广州 510632; 中共中央党校 国际战略研究所, 北京 100000)

[摘要]不丹正在摆脱传统权威统治,探索建构现代民族国家的发展道路,在不丹的民主化道路中,其复杂的民族关系正在成为不丹民主化道路的主要阻碍。毫不例外,小国不丹也是一个多民族国家,而且它正在朝着“一个民族,一个国家”的现代民族国家模式迈进,其目标是将多个民族纳入到“多元一体”的现代民主政治体制之中。不丹不恰当的民族政策直接造成了地区民族的问题,直接导致数十万人沦为难民,不丹的难民问题自上世纪发生以来,因为牵涉到尼泊尔、印度和欧美等国家几方的关系,持续得不到解决,已经发酵成为影响不丹社会安定和对政治冲击的重要力量。不丹南部因难民问题而形成的恐怖袭击、暗杀等活动,俨然已经成为了南亚极端势力的沃土,串联印度的极端势力,给不丹的社会、政治、经济形成巨大威胁。

[关键词]不丹;民族国家;尼泊尔;难民问题

[中图分类号]C95 [文献标识码]A [文章编号]1007-8592(2017)02-029-08

民族身份认同已经成为现代国家不稳定的一个显著来源。威胁的来源可以归因于内部社会政治认同动乱,现代国家由于市场组织化而成为一个国家,它业已产生,便会导致某些不稳定的趋势不断发展,特别是在身份认同方面。国家认同建设的过程,民族认同与国家认同“二重构建”已被证明是现代民族国家构建一项艰巨的任务,目的要实现民族认同和国家认同之间的平衡,达到民族的多样性与国家统一性的平衡。在现代民族国家建构过程中,可能因国家政策不恰当,少数族裔逐步边缘化,如果不及时进行政策调整,可能会导致民族认同与国家认同的分裂,使国家的政治、社会、安全根基受到损害。

不丹是具有不同民族、语言群体和信仰不同宗教,俨然是形成一个多元社会。构建一个单一制的国家结构、一个国王、一个主权国家、一个民族、有自己独特的文化和生活方式,这是不丹国家建构的目标。在不丹南部,尼泊尔裔的不丹

人在国家政策中逐渐被边缘化,进而遭到国家的驱逐成为难民,随着他们的权利意识不断增强,这些团体已成为提出自己的要求,有时诉诸暴力袭击已经对不丹国家秩序、社会、安全已构成了极大的挑战。从不丹所在区域的大环境来看,民族马赛克化的南亚民族问题历来十分突出,周边潜在的冲突问题十分容易影响到不丹国内的民族团结和问题。

一、历史根源:不丹难民问题的缘起与发展历程

在20世纪90年代初,在所谓的“民族清洗”<sup>[1]</sup>运动的口号下,不丹就驱逐了将近10万名在不丹的尼泊尔裔人,这些尼泊尔裔人几乎占了不丹的南部一半人口沦为难民,尼泊尔裔难民给不丹带来不小的挑战。

(一)不丹南部的尼泊尔裔洛昌人的来源

不丹有许多个民族,但没有一个占人口大比例的“国族”族群。不丹的民族主要分为四个族

[作者简介]1.陈宇,男,云南昆明人,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院研究生,主要研究方向为比较政治学与族群问题;2.孙现朴,男,河北石家庄人,中央党校国际战略研究所助理研究员,主要研究方向为印度及南亚问题。

群：分别是在西部和北部占有政治、文化领导地位的阿洛人（Ngalop）、在不丹东部的夏却普人（Sharchoy）、集中在不丹南部的尼泊尔裔洛昌人（Lhotshampa）、还有分布在村庄的原住民和部落，阿洛人是西藏人的后裔，不丹东部的夏却普人则是最早定居在不丹的土著人的后裔<sup>[2]</sup>。其中阿洛人和夏却普人占了不丹人口的70%，不丹南部的洛昌人只占30%，且阿洛人和夏却普人长期占有着不丹政治、经济、文化的中心地位，不丹南部有着丰富的水电和矿产资源，是不丹发展重要地区。最早的尼泊尔裔洛昌人大部分是1846年英国在和尼泊尔战争后从尼泊尔迁移而来的农民，用尼泊尔移民来抗衡在不丹的藏人，此外就是英国人诱骗尼泊尔人来做种植园工人和建筑工人或者是当时英国的殖民地移民到不丹，他们讲尼泊尔语，祖先为印度人，大都信奉印度教，印度教也就此成为不丹的第二大宗教，在语言、文化方面和不丹的“竺巴”文化很大不同，他们属于二十世纪居住在不丹的三个种族之一。<sup>[3]</sup>到了20世纪60年代，不丹开始施行第一个“五年计划”，在印度境内廉价的尼泊尔裔工人进入不丹南部工作，尼泊尔裔人口在南部剧增，这也引起了不丹当局的警惕。

尽管尼泊尔裔人已经在不丹的居住了一个多世纪以上，尼泊尔裔人一直保持着其独特的传统和文化。尼泊尔裔保持着自己独特的族群身份，他们有不同的宗教、语言和社会文化，此外，尼泊尔“作为一个独特的文化群体，感到非常自豪自己的传统，事实上，他们希望尼泊尔和印度为他们的文明、历史功绩和宗教朝圣的中心。”<sup>[4]</sup>就此而言，在不丹南部的尼泊尔裔和不丹信仰传统藏文化的族群隔阂不言而喻，到二十世纪末，集中在不丹南部的洛昌人便成为被驱逐的对象。

## （二）不丹难民问题的根源和起源

不丹难民问题起源于不丹政府倡导的“不丹化运动”和“保护传统文化”，该政策旨在巩固国家认同、保护传统的“竺巴”文化、传统价值观和佛教意识形态，获得其他族群的民族与文化认同。先后采取了“公民身份和婚姻法案”、“传统服饰和礼仪法案”、“绿化带政策”等政策旨在排斥其他民族。

不丹政府的民族管理政策可划分为两个不同

的阶段，即调解政策阶段（1958至1980年）和吸收的政策（1980年起）的政策。自20世纪50年代起，不丹政府信仰和不丹文化格格不入的印度教会影响到不丹的传统文化具有的独立性，甚至会改变不丹的主体民族的民族结构，不丹政府开始采取措施来同化在不丹境内的尼泊尔裔人并且开始组织尼泊尔人继续向不丹移民。在洛昌人首次被授予不丹国籍的1958年，不丹国民议会决定“不丹南部的尼泊尔应该遵守不丹王国政府的法规和规则，誓言效忠国王，应该避免服务任何其他机构（如廓尔喀）。”<sup>[5]</sup>以此实现“一个国家，一个民族”的“国族”建构，以此来维护对民族和传统文化的认同。

从上世纪50年代不丹的政策制定来看便可见当时不丹南部族群的敏感性，不丹对在不丹的尼泊尔裔人的担忧从始至终从未消除。不丹政府在1977年的规定中：只要父母中一方是不丹人，他们的孩子就可以获得不丹公民身份。1985年，不丹政府出台新规定，只有在父母双方都是不丹公民的前提下，孩子才可以获得不丹公民身份。如果单方一方不是不丹公民，他们后代则没有机会享受不丹公民的权利，不过，后来国王澄清，非不丹国民配偶“将被授予特殊居住证和将有权健康、教育和推广到全国的公民其他社会福利。”<sup>[6]</sup>根据新的入籍规定，申请人必须年满21周岁，如果父母一方是不丹人，必须年满15周岁。记录必须证明他们在不丹居住至少15年，如果他们有一个不丹父母或如果他们是政府雇员，以及否则至少20年。<sup>[7]</sup>因受到文化和宗教信仰等因素的影响，尼泊尔族人移民更愿意从印度和尼泊尔寻找伴侣，1985年的规定使许多尼泊尔族人的后裔因其父母一方不是不丹人而成了没有国籍的难民。这种“特别居留法”仅限于1985年之前结婚出生的人，而1985年之后便失去效力，1985年的“公民法”比1977年的“公民法”十分严格，许多的尼泊尔的配偶和后代便无法申请不丹国籍。不丹在1987年施行“第六个五年计划”，其中在文化中的重要一项便是确立宗喀语的官方语言，去除尼泊尔语在南部学校的教学语言，还有传统文化的保护和着装礼仪<sup>[8]</sup>，规定不丹的着装和女性的发式，每个民族对自己文化的保护实践被排除在外<sup>[9]</sup>，不仅在学校，在全国范围内的媒体、政府文件中都

不允许出现尼泊尔语<sup>[10]</sup>，这就使得尼泊尔裔人在不丹国家政策中各个方面受到了排斥。

上世纪80年代末，不丹难民问题正式形成。1988年不丹开始人口普查和1989年颁布《传统的价值和礼节条例》和“一个民族，一个国家”（One Nation, One People）的“官方民族主义”政策，其目的就在于排斥尼泊尔裔人和确立以“竺巴派”为主导的国家核心文化，信仰印度教的尼泊尔裔不论从公民身份上还是文化信仰上都被不丹当局排除在外，不丹政府以包括罚款、监禁、殴打和骚扰等各种手段打压尼泊尔裔。<sup>[11]</sup>不止于此，在就业中，不丹政府怀疑尼泊尔裔工人会将不丹的信息泄露给持不同政见者，仅90年代初便有数万人工人被开除。<sup>[12]</sup>这就不丹“官方民族主义”笼罩下又加上了一层“次民族主义”，两种民族主义在国内的勃兴，使得不丹的民族歧视和排遣前所未有十分严重。1989年不丹政府根据1985年的规定，宣布28000名尼泊尔族人为非法移民。<sup>[13]</sup>同年，不丹政府以绿化环境为借口，把南部靠印度边境地区划为“绿化带”（Green Belt），规定与印度接壤的1公里区域不允许人居住，全部划为农业带，这一区域的居住人必须在限期内搬至不丹政府规定的北部，这一措施旨在驱赶在此居住的占人口三分之一的尼泊尔裔人，这就是“绿化带运动”。此外，连同“绿化带”政策的还有“同意书”政策<sup>[14]</sup>，其规定居住在不丹南部的学生必须持地方政府或警察局颁发的同意书才能入学、不丹南部的农民要享受政府的粮食收购政策也必须提交同意书。

为了抵抗不丹政府这一错误的民族政策，尼泊尔裔人在不丹人民论坛（FH RB）、不丹学联

（SUB）和不丹人民党（BPP）、德鲁克国民大会（DNC）、不丹国家民主党（BNDP）的领导下开展人权运动，要求废除1959年国籍法，采取暗杀人口普查统计官员等形式反抗不丹当局的逮捕和驱逐。此后，尼泊尔裔人进行示威游行，抗议不丹当局政府的民族歧视政策，但此举遭遇了不丹政府的残酷镇压。不丹政府还强迫尼泊尔族人低价出卖土地，填写“自愿移民表”，答应永远不回不丹。<sup>[15]</sup>这就造成了在不丹的尼泊尔难民“自愿”离开不丹，没有继续申请不丹国籍的理由，成为“无国籍”难民。

从1990到1992年的三年间，仅仅只有635000人口的不丹便有10万余人沦为难民，不丹的每6个人中便有1个人沦为难民<sup>[16]</sup>，这在全球范围内都十分罕见。尼泊尔族难民最初停留在印不边界，但由于印度军队和阿萨姆邦警卫部队的阻挠与制止，经过联合国高级难民署和尼泊尔当局的协商。据非政府组织统计，在尼泊尔的东部地区建立了贝尔丹基、戈尔达斯、提美、库加纳巴、卡尔卡维塔等7个难民营<sup>[17]</sup>，到2001年便有108897在册的难民中98897在联合国高级难民署设立的难民营中生活。<sup>[18]</sup>大约有10000名至15000名难民得不到保障。<sup>[19]</sup>难民营一旦形成，各种政治、社会问题随之而来，不丹民主运动联盟（BCDM）、抗议运动协调委员会（AMC）等组织开始领导被不丹驱逐的尼泊尔进行民族自治和要求回归等一系列人权斗争。

自从难民问题产生后，不丹和尼泊尔都试图通过外交谈判解决该问题，但不丹的提议都遭到了尼泊尔方面的拒绝，后经过多方面的磋商，双方才成立了部长级的联合委员会负责谈判。<sup>[20]</sup>后

---

在安德森《想象的共同体：民族主义的起源和散布》（上海人民出版社，2005年版，第103页）一书中，在19世纪中叶出现的官方民族主义。在19世纪中叶，欧洲民族主义浪的兴起威胁到这些封建王朝的存在，封建王朝的国王和君主不再拥有君权神授的合法性，各封建王朝纷纷用民族主义的标签以标榜自己是王朝的合法代表，是该民族的合法统治者。他们不得不在不违背旧王朝原则的基础上对民族主义原则主动“收编”，掌握对“民族想象”的话语权，然后通过自上而下的同化策略，使群众效忠王室，巩固统治。这是一种民族与王朝制帝国的刻意融合，是一种试图掩盖民族与王朝矛盾的应对策略。

在20世纪80年代，不丹政府将不丹—印度边界不丹一边一公里的范围化为绿化带，这一区域为无人区，这一计划的实行，不丹境内20%-30%的尼泊尔人将被迫牵走，沦为无家可归的难民。

不丹迫于国际舆论压力开始和尼泊尔进行部长级谈判，从1993年到2003年一共进行了15轮的部长级谈判，但是谈判没有取得任何结果，并没有一个不丹难民返回原居住地。在1993年10月双方达成共识，对尼泊尔难民进行了分类，分别分为被驱逐的不丹人、自愿离开不丹的不丹人、有犯罪记录的不丹人和非不丹人四类。<sup>[21]</sup>其中只有第一类被遣返，随后的谈判一直延续到1999年，经过联合国难民署调查出来的第一类的12643难民、第二类的70.55重新申请国籍、第三类的24.2、第四类的2.85经过审批可以被遣返<sup>[22]</sup>。不丹当局政府强迫签署“自愿离开不丹的不丹人”没有权利返回不丹，而不丹难民中的大部分就属于当时被强迫“自愿离开”的人，不丹便以此为借口拒绝大多数的难民。虽然此后联合国高级难民署和人权组织给不丹进行施压，但是不丹政府依然试图维持这个局面以获得对自己最大的好处，难民问题被无限期延长。

此后，不丹许多的尼泊尔裔人逃离家园，许多逃亡到祖国尼泊尔，美国在2006年提出“第三国安置方案”后，也有难民通过“第三国安置方案”到了美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、丹麦、荷兰和挪威安置地。截至2010年6月，有超过32000多名来自不丹的难民得到了第三国的妥善安置。<sup>[23]</sup>然而，这样人道主义的安置也形成了争议，尼泊尔认为此举无助于不丹难民问题的解决，这样安置似乎不丹减少了难民压力，也会让不丹认为驱逐尼泊尔裔是合理，助其驱逐更多的尼泊尔人。<sup>[24]</sup>事实证明，许多向获得国籍的不丹难民积极选择不顾艰辛在异国他乡开始了他们的不得不面对的悲苦遭遇。从国家层面而言，难民的形成，给不丹带来意想不到的麻烦和危机。

以上的原委导致了在不丹的尼泊尔裔的失望和对不丹政府的不满，其中根据1985年的公民法1988年的普查工作，一系列的国家政策改变了许多尼泊尔裔的命运，不丹南部的难民问题由此开始，许多的尼泊尔裔开始团结起来伸张自己的利益。不丹南部尼泊尔裔难民形成的恐怖主义温床已经成为对不丹安全威胁最大的来源，对一个资源有限、经济欠发达、安全部队十分薄弱的国家而言，一旦出现严重后果对国家将是巨大危机。

二、泥淖：不丹难民问题难于解决的几个重

要原因

不丹难民问题来源于多方面的原因。不丹国家民族政策使得不丹难民与政府的矛盾不可解决，作为不丹保护国的印度始终置之度外，不丹和尼泊尔在此问题上毫不妥协，仅凭不丹和尼泊尔难于回归利于问题解决的渠道，国际力量在此博弈加深了难民问题的泥淖，这些方面构成了不丹难民问题僵化的主要原因。

(一) 不丹的难民和种族问题理应归结于不丹不正确的民族政策，不丹权威的政治体制使得不丹难民的权利得不到保障。不丹的国民议会中没有为尼泊尔裔设置的比例代表制，在151名成员组成的国民大会，占不丹人口将近三分之一的南部不丹只有16名代表，只有其中一人是担任内阁部长。1953年国王致力于成立国民议会的愿望是在全国范围内实现民主决策，代表性不足的洛昌人在国民议会的决策中并没有得到权重，大多数的决策权重都被占大多数人阿洛人和夏却普人所占有，所制定的政策也不会偏向洛昌人。尼泊尔裔的不丹人长期被排斥在不丹政治核心之外，觉醒的尼泊尔裔人对此十分不满。除政治地位上的不满情绪外，尼泊尔裔人的对他们的经济地位同样深表不满，国家各种政策为尼泊尔裔人设置了重重障碍，经济地位的格局无法改变。<sup>[25]</sup>不丹中央集权式的发展始终加强这国王对国家的统治，统治的中心始终放在阿洛人和夏却普人集中的东部和北部，而南部尼泊尔裔人从中受益不多，国家地区发展严重不均衡。

(二) 不丹政府对尼泊尔裔难民的残酷驱逐使得尼泊尔裔难民与不丹政府的矛盾加深，不丹难民又通过各种手段和不丹政府做斗争甚至是制造恐怖气氛，以争取回到故土。尤其是20世纪70、80年代，印度阿萨姆邦驱逐孟加拉人的运动、印境内尼泊尔族人要求民族自治的运动、尼泊尔境内的民主和人权运动等一系列争取民权的运动，都给不丹境内的尼泊尔族人带来极大的鼓舞和示范<sup>[26]</sup>。自从1953年不丹的民主化道路开始之时，不丹的尼泊尔裔人便开始追求民族权利，建立不丹国家大会(Bhutan State Congress)，要求放弃封建统治，赋予每一个不丹人同等权利，该组织1954年发动了“坚持真理的非暴力不抵抗运动”(Satyagraha)<sup>[27]</sup>，当即被政府宣布为非

法组织。1964年，试图暗杀总理吉格梅·帕尔登·多尔吉的尼泊尔裔人流亡到尼泊尔并且被尼泊尔政府收留庇护，这使得当地难民反抗运动得到尼泊尔的支持。不丹国民议会议员宣称至少有2000个难民已经加入了毛派阵营，不丹难民群体与尼毛共等分裂势力相勾结，想要在不丹南部实现自治。

不丹难民的领导人士也希望采取民主、民族自决、人权的方式获得尼泊尔裔人在不丹南部获得自治，先后组织了不丹共产党（马列毛）（The Communist Party of Bhutan, MLM）、不丹共产党（毛派）（Bhutan Maoists Party, Maoist）、不丹猛虎组织（Bhutan Tiger Force）、不丹联合革命阵线（The United Revolutionary Front of Bhutan, URFB）和眼镜蛇组织（The Cobra Force）等<sup>[28]</sup>，其成员大多是不丹的难民，早期以企求回到不丹，但现今则是以推翻不丹当局为目标。当然，这种理念和不丹的“一个民族，一个国家”的民族国家建构理念相违背，不丹推行的单一民族政策坚定不移，要想实现多民族的自治绝对是不丹政府所严厉禁止的，更会招致不丹政府的严厉打击。不丹国内对不丹难民的反对之声也是甚嚣尘上，东部和北部各地区也不断给不丹政府施压，要求政府从“现状和长远利益出发”，不允许在尼泊尔难民营的难民返回不丹。

（三）印度在不丹难民问题的解决上“不干预”使得难民问题解决缺乏有效推力。不丹难民问题成为跨境不丹、尼泊尔、印度的“三方问题”。自1947年印巴分治以来，每年有超过40万人越过印度、巴基斯坦的边界，孟加拉国、斯里兰卡和尼泊尔的边界，这样大的人口流动便直接改变了南亚的地缘生态。有着不同文化和信仰背景的人口流动，加上后殖民的强力改变许多族群的分布，移民源出地和接受地的民族宗教成分都被硬性改变。<sup>[29]</sup>尼泊尔裔迁移到不丹的南部地区，改变了这第一地区本来单纯的社会、文化和宗教，随着这个地区的移民增长，将直接威胁到不丹南部的文化、经济、政治的稳定。在印度东部的分裂主义分子逃到了不丹境内，阿萨姆联合自由阵线和波多民族民主阵线在不丹的建立的营地同印度政府对抗，对不丹境内产生了十分严重的威胁，不丹十分担心不丹南部也会像锡金一样

因为尼泊尔人掌握了政权并和印度相联系，最终被印度所吞并。<sup>[31]</sup>2003年12月，不丹在印度的支持下140年来第一次以武装发动了对不丹南部的印度分裂主义分子的清洗，并将武装分子交给印度，可见印度对不丹采取难民的政策是支持的。尼泊尔与不丹相隔，许多难民经过联合国高级难民署的确认，需要穿过印度才能来到尼泊尔的东部，离开家园首先达到的地方是阿萨姆邦，但是印度边境警卫不允许难民经过印度，阿萨姆邦的警察将他们带到和西孟加拉接壤的地方，阿萨姆邦不准备接纳不丹难民，尼泊尔人民和政府多次呼吁并且尼泊尔首相谢尔·巴哈杜尔·德乌帕访印的时候也两次提及此问题，希望印度政府为尼泊尔裔人提供国境的方便，因为担心尼泊尔裔难民会滞留印度或其他原因，所以印度不愿意不丹难民取道印度。<sup>[32]</sup>1992年，时任印度总理的拉奥访问尼泊尔，他表示印度不会插手尼不纠纷，希望两国能妥善解决此事，不丹也正是受到了印度为其撑腰，在对待难民问题时才显得如此强硬。<sup>[33]</sup>作为南亚地区的领导性大国，印度对此问题放任不管，只会使得该问题的解决陷入停滞。

（四）尼泊尔和不丹的无效合作使得难民问题雪上加霜。作为不丹的邻国，印度一直持“中立态度”，而不丹和尼泊尔的双边合作却一直无效。尼泊尔对不丹难民的战略一直集中于下面战略，一是将不丹难民问题国际化，期望得到国际社会的干预和帮助，二是促使不丹进行双边谈判；三是寻求印度参与到难民问题的解决中来。

因为限于不丹政府对难民问题如此强硬的态度，尼泊尔一直想借助国家社会的力量将不丹政府拉回到谈判桌上进行谈判，但是国际人道主义机构的没有能力在国家间进行如此协调，它只能将援助投入到不丹的难民营中，别无他法。欧盟曾于1996年和2000年就此问题通过了两项决议，并敦促不丹和尼泊尔加快双边谈判的进程。<sup>[34]</sup>

长期以来，不丹一直认为尼泊尔是不丹的尼泊尔裔难民的背后推手，尼泊尔裔人难民对不丹的反抗正是得到了尼泊尔的支持，尼泊尔裔才有力量如此对抗不丹政府。此外，尼泊尔作为不丹难民的祖国，一直收留沦为难民的不丹人，使得不丹处理民族问题阻碍重重。不丹还认为尼泊尔这是对不丹国内民族政策的干预，直接干涉到

不丹的国政，支持不丹国内的尼泊尔裔人推翻不丹政府的统治。不丹和尼泊尔的国家间关系始终处于斗争之中。

(五) 国际社会的多方利益权衡影响了小国不丹难民问题的解决。南亚有复杂的民族、宗教、种姓关系，以及南亚各国地缘上的相近使得一国国内的民族问题很难局限在一国之内，往往形成跨境的区域性问题，不丹难民问题没有区域性国家的共同努力便没有解决的可能。经济发展、反恐斗争无疑是南亚各国在冷战后的燃眉之急，但传统的权力政治仍然主导该地区国家间关系：以宗教冲突、分裂叛乱、地方与中央的分庭抗礼、国家意识的刻意强调等面貌出现的南亚民族问题，往往成为国内权力冲突、国家间关系恶化的导火索，也深刻地影响着本地区的和平与安全。<sup>[35]</sup>

从地区范围来看，不丹的“一个国家，一种民族”的“官方民族主义”政策和同处南亚的大国印度的“一个民族、一种文化和一门语言”的“官方民族主义”如出一辙，包括把非印度教、非印地语的具体政策一样，官方民族之外的民族权益得不到保障。作为不丹保护国的印度始终站在“中立”位置，印度先持难民问题是不丹的内政，印度无权干涉，后又宣称是不尼双边的事情，不方便硬手插手，印度政府一直在尽量避免和拒绝在“不丹难民问题”中扮演关键的角色。<sup>[36]</sup>冷战后，印度推行“古杰拉尔主义”，力求通过对南亚地区的小国加以不求回报的援助，以保持印度在南亚的领导地位。印度作为南亚地区性的领导国家，根据1949年《印度不丹友好条约》，不丹实际是为不丹的保护国，不丹有所偏袒，印度又时刻在加紧对尼泊尔的领导和控制，印度必须有效的掌控者本区域的国家间关系，印度政府不在不丹或者尼泊尔之间选边站队，使得不丹-尼泊尔双方内耗。此外，不丹和尼泊尔也在积极和中国发展良好关系，以取得对印度的反控制。南亚区域内的纵横的国家间关系限制了不丹

尼泊尔裔难民问题的解决。

### 三、前景：不丹难民问题未来的发展走向

不丹难民问题的解决及前景的关键之处还是在于不丹的民族政策，不丹王室包括不丹政府的一直对尼泊尔裔人持排斥态度，及时在国际社会压力之下，他们始终以一种不明确的态度来对待难民问题，使得不丹难民问题维持现状，以求得既保证目前政策现状不出现大的改变又不引起国际社会的公愤，进而实现利益最大化。不丹身为一个多民族国家，却坚持“一个国家，一个民族”的单一民族国家建构办法无疑将造成非主体民族在国家建构过程中处于被排斥境地，在多民族的环境下以排斥其他民族生存的空间与利益来达到“国族”的利益，必定要受到被排斥民族的反抗。

(一) 不丹所走的是一条民主化道路，其中民主化道路中就包括了多民族共同繁荣发展的意义，在尊重各少数民族“异”的基础上来达到民主化国家的“同”，实现民主含义中的“多样化”。施行一条同化或者是单一民族政策道路，不符合历史的潮流，不丹只能以一种“多元一体”的民族政策才能在民族治理上面获得进步。第二、消除民族政策所带来的弊端，保障全体公民平等、公正、民主、自由的权利，才能逐步化解民族之间的矛盾，让每一个生活在不丹的人能够有权利自由的选择自己的生活方式、宗教信仰等，让每一个民族平等的在这个国家相处，才能实现共同的繁荣。第三、不丹模式的“国民幸福”就是在塑造不丹国民的一种国家认同感和荣誉感，国家认同感的来源之一是共同的历史记忆、共同的文化和共同的语言。国家认同感也可以通过国家的建构而来，不丹主动构建的“国民幸福指数”的建设也是不丹国民国家认同感的来源，通过这样一种建构，让全国各族人民围绕到这个核心价值观中实现国家认同感的建立，使得多民族的国家能够围绕共同主体来达到国家认同

---

印度受到种姓影响严重，尼泊尔的民族政策不同程度上均受种姓制度的影响，民族情况呈现错综复杂的局面。不同的族群内都普遍分为高、中、低的种姓。从印度来的印度雅利安语系族群在征战、移民和统治的过程中不断宣扬种姓制度，最后在尼泊尔确立了种姓制度。参见胡仕胜. 尼泊尔民族宗教概况[J]. 国际研究参考, 2003(3):16-22.

的统一。这便如同社会中的“有机结合”<sup>[37]</sup>，各民族的人民围绕“国民幸福”这一核心价值观形成有机结合，更能构建一种更稳定的族群关系和社会和谐稳定。

(二) 对印度的态度将会影响到不丹的政策，这又取决于该地区内美印、印巴、印不关系的调整变动，南亚地区内的国家间关系始终左右着这个小国的“大问题”。从印度的视角来看，尽管此问题是不丹和尼泊尔两国之间的“内政”，不可干涉，但印度对本地区内推动国家间合作解决纷争负有不可推卸的责任。1996年，时任印度总理的古杰拉尔抛出了印度处理同邻国关系标准的“古杰拉尔主义”，即一方面，印度拒绝干涉其他南亚国家的双边问题，另一方面，印度又不希望失去对不丹自身解决难民问题的杠杆能力。印度始终在关注着自己在不丹和尼泊尔的既得利益，印度希望以十分便宜的价格从不丹购买水电，同时又以向不丹施加压力以出口自己商品，以此获得利益。在这种情况下，印度不愿意给不丹在不丹最敏感的问题上施压。印度北部的阿萨姆联合解放阵线（ULFA）、国家波多兰民主阵线（NDFB）和Kamptapur解放组织（KLO）<sup>[38]</sup>都在不丹南部建立了自己的基地，印度需要同不丹联合打击分裂组织，据报道，KLO和ULFA已经给不丹难民青年提供支持，可能导致对不丹政府实行暴力活动。<sup>[39]</sup>不丹和印度在打击威胁地区安全上都有合作的需要与空间。

(三) “第三国安置”和国际社会介入有助于不丹难民问题的解决。不丹不愿与尼泊尔通过谈判解决不丹的难民问题，留下了两个可能的选择：第一、让难民进入尼泊尔东部的难民营，第二、让不丹难民顺利通过“第三国安置方案”安置到第三国。在南亚地区有着复杂的民族、种族和宗教文化因素，这使得无论是在尼泊尔或任何其他南亚国家定居都成为问题。经过国际人道主

义机构和联合国高级难民署的确认能够返回到尼泊尔，那么也面临着是否为当地人接纳，对尼泊尔资源和就业机会的占有，以及由难民回潮引发的重重难题，也可能遭致尼泊尔当地的反对。更引人关注的是存在在尼泊尔东部查巴县Kakarbhitta的难民营附近毛主义叛乱分子能导致难民和武装分子之间更密切的互动，它会使得尼泊尔政府对叛乱分子更尼泊尔取缔困难，因为武装分子可能会招募更多的年轻人来增加他们对针对国的恐怖袭击。<sup>[40]</sup>根据国际法处理难民的规定，在第三国定居，难民自动获取在该国经济移民的永久地位，并且第三国不能对其进行驱逐。<sup>[41]</sup>由此看来，在不丹难民的居留国不丹、祖籍国尼泊尔、临近国印度三者都没有他们生活和生存的空间，便只能求助于“第三国”，通过“第三国安置方案”远走他乡。

从上世纪90年代至今，数十万不丹难民流离失所，限于两国之间、地区之间的问题，该问题始终得不到解决，几乎成了历史僵局，也成了尼泊尔与不丹之间的历史问题。首先，包括尼泊尔和国际社会的各方都希望能够通过谈判合作解决该文，但各方没有真诚不足以解决此问题；其次，对南亚有领导地位的印度，限于自己的记得利益和在南亚国家中的杠杆平衡，宁愿让此问题成为领过自我消耗的根源，也不愿意牵头解决；最后，对第三国而言，不论是人道主义救助还是“第三国安置方案”，通过人道主义来促使充耳不闻的双方谈判难以对全局有重大影响。在联合国高级难民署决定撤出不丹和尼泊尔，一贫如洗的难民营蔓延着人口膨胀、贫困、卫生安全等问题。不丹难民开始选择通过暴力来维护自己的权利，他们没有选择，除了对不丹政权的压迫诉诸武器。印度东部的分裂主义、尼泊尔的毛派、不丹所谓的叛乱分子，相互“密切接触”，必然使得该地区动荡不安。

#### [参考文献]

[1][13][37][38] Ikram Z. Bhutanese Refugees in Nepal: An Analysis[J]. Pakistan Horizon, 2005,58(3):101-116.  
[2]张四齐.不丹民族宗教概况[J].国际研究参考,2003(6):23-25.

[3] Hutt, M. (2003). Unbecoming citizens : culture, nationhood, and the flight of refugees from Bhutan. Oxford University Press. [4] Pattanaik, S. S. (1998). Ethnic identity, conflict

- and nation building in Bhutan. *Strategic Analysis*, 22(4), 635-654.
- [5] Mathou, T. (2004). Bhutan-China Relations: Towards a New Step in Himalayan Politics. In *Papers Submitted for the International Seminar on Bhutanese Studies* (pp. 20-23).
- [6] Government of Bhutan, Sixty-Seventh National Assembly Debates, November 21, 1998, res.2, p. 2.
- [7] Bhutan Citizenship Act 1985, section 4(c).
- [8][19][22] Ridderbos K. Last Hope: The Need for Durable Solutions for Bhutanese Refugees in Nepal and India[M]. Human Rights Watch, 2007.
- [9] Lok Raj Barai, 'Bhutanese refugees in Nepal: quest for confidence-building measures' B, *US Journal of International Law*, vol. 20, no. 4, October 1999, p. 410.
- [10] Hutt M. Unbecoming Citizens: Culture, Nationhood, and the Flight of Refugees from Bhutan[J]. *Journal of Refugee Studies*, 2003, 16(4):450-451.
- [11] Saul B. Cultural Nationalism, Self-Determination and Human Rights in Bhutan[J]. *International Journal of Refugee Law*, 2000, volume 12(3):321-353(33).
- [12] Carrick B. The Rights of the Nepali Minority in Bhutan[J]. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 2008, 9(1):13-28.
- [14] Rakesh Chhetri, "Bhutanese Lhotsampas: Victims of Ethnic Cleansing," in Tapan K. Bose and Rita Manchanda eds., *State Citizens and Outsiders: The Uprooted Peoples of South Asia* (Kathmandu: South Asia Forum for Human Rights, 1997), p. 258.
- [15][25][26]张四齐.不丹民族宗教概况[J].*国际研究参考*, 2003(6):23-25.
- [16] Neuwirth, G. (1988) 'Refugee Resettlement', in *Current Sociology*, Vol. 36, No.2, pp. 27-41.
- [17][20]吴晋秀.不丹和尼泊尔有关不丹籍尼泊尔难民问题会谈及发展前景[J].*南亚研究季刊*, 1996, 1.
- [18][23]Di Marzo N, Chapagain S. Why is the resettlement in a third-country the chosen solution by the Bhutanese refugees? A personal answer to a political problem[J]. *The Interdisciplinary Journal of International Studies*, 2012, 8: 96-112.
- [21] Country Report, May 2003, Bhutan, Economist Intelligence Unit, p. 42.
- [24] Dr. S. Chandrasekharan, "Bhutan: The Refugees should be Allowed to have the Freedom to Choose Resettlement", www.saag.org.
- [27]焦佩.多民族国家民主化道路的复杂性研究——以不丹为例[J].*南亚研究*, 2012(3):87-98.
- [28]杨思灵.不丹反政府组织及武装:现状、趋势及影响[J].*东南亚南亚研究*, 2010(3):52-56.
- [29] Weiner M. Rejected Peoples and Unwanted Migrants in South Asia[J]. *Economic & Political Weekly*, 1993, 28(34):1737-1746.
- [30]童宇韬:印度与不丹特殊关系的发展进程, *东南亚南亚研究*, 2015(4):36-42.
- [31]张惠兰.滞留尼泊尔的不丹难民问题[J].*南亚研究季刊*, 1997(1):59-61.
- [32]谭合.浅析尼泊尔和不丹的难民之争[J].*南亚研究季刊*, 1994(2):59-60.
- [33] Ikram Z. Bhutanese Refugees in Nepal: An Analysis[J]. *Pakistan Horizon*, 2005, 58(3):101-116.
- [34]蓝建学.民族主义视角中的南亚国际关系[J].*当代亚太*, 2005(9):41-48.
- [35]杨思灵,高会平.“不丹难民问题”久拖未决的原因及其前景分析[J].*南亚研究季刊*, 2006(4):25-29.
- [36]孙现朴.印度恐怖主义问题研究[D].云南大学, 2011.
- [39] Loescher G, Monahan L. Refugees and international relations[M]. Clarendon, 1990.

(责编 和剑)