

南亚地区的移民难民问题与治理困境^{*}

冯立冰^{**} 曹雯慧^{***}

【内容提要】 南亚地区是全球移民和难民问题最突出的地区之一，印度、巴基斯坦、孟加拉国和阿富汗是世界上主要的移民输出国，同时也接收了大量移民与难民。本文主要关注南亚地区的移民难民问题，通过研究发现南亚国家间的移民难民问题呈现规模化、宗教化和安全化的特征，并对区域安全、经济发展和社会稳定带来深远影响。域内移民流动在推动侨汇经济发展、跨区域经济联系和文化交流方面作用有限，且带来较大的社会矛盾、族群冲突、国家安全等问题。南亚各国在移民难民治理上缺乏有效政策框架，在地区层面缺乏协同治理的有效路径。未来，随着人口增长、气候变化、地缘政治等因素的影响，南亚地区的移民难民问题将会持续存在甚至更加复杂，区域合作机制的失效也将加剧南亚地区移民难民的治理困境。

【关键词】 南亚 移民 难民 区域治理 安全困境

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2025.03.06

南亚地区移民难民问题突出，既是世界上最主要的移民输出地，也是移民输入的目的地，同时还是世界上接收难民最多的地区之一。总体上看，移民难民问题及其治理困境已经成为南亚国家面临的普遍性问题，也是影响南亚国家间关系的棘手难题。当前，学界对南亚国家的对外移民尤其是印度在美国、中东、东南亚与非洲的移民问题以及南亚域内移民和难民流动

^{*} 本文是国家社科基金重大招标项目“历史视野下的全球移民与文明互鉴研究”（项目批准号：24&ZD300）的阶段性研究成果。本文受到华侨大学高层次人才科研启动项目“中印关系视域下的比较移民与区域国别研究”（项目批准号：23SKBS019）资助。

^{**} 华侨大学华侨华人与区域国别研究院研究员

^{***} 华侨大学华侨华人与区域国别研究院硕士研究生

问题有所关注,针对印度与尼泊尔、印度与孟加拉国、不丹与尼泊尔之间的移民流动以及阿富汗难民和罗兴亚难民个案研究的学术成果颇丰。^① 本文以既有研究为基础,试图从总体上把握南亚移民难民的现状,分析其特征与发展趋势,探究南亚移民难民问题安全化及其治理困境的深层原因。

一、南亚地区移民难民现状

南亚次大陆是一个相对独立的地理单元,在历史上通过西北部开伯尔山口对外联系和交流,并通过海上通道与东南亚、西亚和东非交流互动,较之于与域外区域的互动,次大陆内部的族群流动更加频繁,不同族群之间有着长期的宗教、文化、语言乃至血缘亲缘上的密切联系。第二次世界大战结束后,随着南亚民族国家的相继建立,民族国家边界形成,南亚次大陆内部的族群流动生成了国家间移民难民的问题。^②

(一) 南亚地区主要的“移民走廊”

南亚国家之间移民流动频繁,包括孟加拉国与印度、印度与巴基斯坦、印度与尼泊尔等主要的“移民走廊”,以及印度与斯里兰卡、印度与不丹、不丹与尼泊尔、斯里兰卡与马尔代夫之间的移民流动。

南亚地区“移民走廊”中,孟加拉国到印度的移民走廊是世界上第十

① [印]帕尔玛南德《尼泊尔的印度侨民与印度的尼泊尔侨民——民族融合问题》(王士录译),《民族译丛》,1988年第1期,第9~15页;吕云芳:《从外来移民到本地少数民族裔——印度阿萨姆邦的尼泊尔移民发展历程》,《东南学术》,2005年第4期,第88~94页;杜敏、李泉:《不丹尼泊尔族民族问题的根源论析》,《世界民族》,2018年第5期,第43~50页;管银凤、李健:《印度、巴基斯坦冲突中的民族、宗教因素》,《世界民族》,2005年第3期,第28~35页;严飞、沈旭涵:《罗兴亚人问题的缘起、发展与地区影响》,《南亚研究》,2022年第3期,第138~154页;黄敏、马国亮:《印度难民现状及法律研究》,《南亚研究季刊》,2011年第2期,第84~88页;姜宏毅:《从巴基斯坦“新民族”现象解读跨界民族身份认同》,《国际展望》,2023年第2期,第102~115页。

② 移民与难民都与人口流动有关,移民一词在国际法中没有明确定义,主要指基于个人或家庭选择,追求更好的工作、教育、生活条件或与家人团聚等因素的自愿迁徙;难民指根据联合国1951年《关于难民地位的公约》及1967年《关于难民地位的议定书》,因战争、武装冲突、政治迫害、种族宗教歧视、自然灾害等威胁生命安全的因素,无法在原籍国安全生存而进行的被迫迁徙。在现实中,移民与难民的界限并非泾渭分明,移民难民的混合迁徙十分常见,移民和难民身份在一定条件下可以相互转换。在南亚地区,移民与难民的交织度很高,南亚国家普遍缺乏难民立法,非制度化的治理模式进一步造成移民难民的身份模糊与认同混淆。

大移民走廊，也是亚太地区第一大移民走廊。^① 2024 年印度约有 229 万孟加拉国移民，^② 而实际数字更高。在印度和孟加拉国之间大量的非正式移民，有大量从事低技能工作的季节性劳工移民流动。印度内政部表示，印孟之间约 4096 公里陆上边界，至今仍有约 800 多公里没有设置围栏，难于做到真正有效地规范跨境流动。^③ 孟加拉国的非正式移民大多集中在印度东北部，也有很多跨越边界后到印度其他地区包括到南部地区的纺织厂寻找工作。

印度到巴基斯坦以及巴基斯坦到印度的移民流动分别为南亚地区第三和第四大“移民走廊”。1947 年印巴分治把印穆冲突推向了顶峰，在印巴分治后的一年期间，印巴边界见证了大约 1500 万的移民迁徙，印度一侧的穆斯林逃往巴基斯坦，巴基斯坦的印度教教徒和锡克教徒迁徙到印度。如今，巴基斯坦是世界上最主要的国际移民来源国之一，有超过 1100 万巴基斯坦人在海外工作，近年来由于经济萎缩、政局动荡、自然灾害等原因移民人数进一步上升，其中选择前往土耳其和欧洲的人数在增加。^④ 有少部分巴基斯坦公民选择印度作为移民目的地。据估算，2024 年在印度的巴基斯坦移民约有 76.8 万，位居在印外国公民的第二位，仅次于孟加拉国移民。^⑤

尼泊尔与印度之间存在大量的移民流动。根据 1950 年《和平友好条约》，尼泊尔和印度公民可以相互跨境旅行和工作，在互惠基础上给予彼此

① See Statista Research Department, “Leading Migration Corridors to Countries in Asia Pacific in 2019, by Number of Migrants,” *Statista*, September 18, 2024. <https://www.statista.com/statistics/1220365/apac-top-migration-corridors-by-number-of-migrants/>

② Migration Policy Institute, “Immigrant and Emigrant Populations by Country of Origin and Destination,” 2024. <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-and-emigrant-populations-country-origin-and-destination>

③ Vijaita Singh, “Over 800 km Border with Bangladesh yet to Be Fenced, Challenges Include Objections by Border Guard Bangladesh; MHA,” *The Hindu*, Feb. 4, 2025. <https://www.thehindu.com/news/national/over-800-km-border-with-bangladesh-yet-to-be-fenced-challenges-include-objections-by-border-guard-bangladesh-mha/article69180230.ece>

④ International Centre for Migration Policy Development, “ICMPD Migration Outlook Silk Routes 2024, Four Migration Issues to Look out for in 2024: Origins, Key Events, and Priorities for Europe,” p 13. https://www.icmpd.org/file/download/61134/file/ICMPD__Silk%20Routes__Migration%20Outlook%202024.pdf

⑤ Migration Policy Institute, “Immigrant and Emigrant Populations by Country of Origin and Destination”.

的移民居住、财产所有权、商贸等方面的同等特权。^① 大量尼泊尔人到印度北方邦、比哈尔邦、阿萨姆邦、西孟加拉邦等地从事低技术工作，印度人主要前往尼泊尔进行商贸活动或从事医生、工程师等专业工作。据统计，2024 年约有 66.4 万尼泊尔人生活在印度，仅次于孟加拉国和巴基斯坦，位居在印外国移民群体的第三位。^② 此外，每年大约有 100 万尼泊尔人在农闲时期前往印度从事季节性的短工。^③

（二）南亚地区主要的难民问题

当前全球有超过 1 亿人流离失所，联合国难民署公布的难民数量超过 3000 万人次。^④ 近三十年来，阿富汗长期位居世界最大或第二大难民来源国，2022 年约有 570 万难民。2022 年俄乌冲突产生了大量乌克兰难民，阿富汗难民在世界难民数量排名中下降至第三。阿富汗难民主要流向临近的巴基斯坦和伊朗，巴基斯坦和伊朗均位列世界上前十大难民接收国。^⑤

在历史上，阿富汗和巴基斯坦之间的人口流动和族群迁徙非常频繁。第二次英阿战争后杜兰线的划定规定了英属印度和阿富汗的势力范围，1947 年巴基斯坦继承了英属印度与阿富汗的边界。在 1979 年苏联入侵阿富汗期间，大量阿富汗难民逃往巴基斯坦，据估计 1990 年左右巴基斯坦境内有大约 450 万阿富汗难民。^⑥ 阿富汗与巴基斯坦边境地区有三百多个难民营。少部分阿富汗难民具有专业技术或者资金，能较快找到生计、融入当地社会，但绝大多数难民需依靠巴基斯坦和国际社会的援助来维持生计。^⑦

① Saroj Kumar Timalisina, "Nepal-India Relation: Migration Perspective," *The Batuk: A Peer Reviewed Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol 8, Issue 1, 2022, p. 99.

② Migration Policy Institute, "Immigrant and Emigrant Populations by Country of Origin and Destination".

③ Saroj Kumar Timalisina, "Nepal-India Relation: Migration Perspective," p. 101.

④ The UN Refugee Agency, "Global Trends: Forced Displacement 2023". <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>

⑤ Marie McAuliffe *et al.*, "Migration and Migrants: A Global Overview," in M. McAuliffe and L. A. Oucho eds., *World Migration Report 2024* (Geneva: International Organization for Migration, 2024), pp. 43-44.

⑥ Maliha Safri, "The Transformation of the Afghan Refugee: 1979-2009," *The Middle East Journal*, Vol 65, No 4, 2011, p. 594.

⑦ Uma Singh, "Afghanistan Crisis: Regional Implications and Impact on Pakistan's Polity," in K. Warikoo, Uma Singh and A. K. Ray eds., *Afghanistan Factor in Central and South Asian Politics* (New Delhi: Trans Asia Informatics, 1994), pp. 17-27.

起初,巴基斯坦从情感上乐于接收难民,但为防止阿富汗难民成为单一政治实体,也避免阿富汗难民的民族主义与恐怖主义的不利影响,巴基斯坦要求所有阿富汗难民必须加入巴基斯坦政府指定的伊斯兰政党。^①“9·11”事件后,巴基斯坦决定全面遣返阿富汗难民,在联合国难民署的支持下推动数百万难民“自愿遣返”,但仍有数百万阿富汗难民定居在巴基斯坦,同时也有阿富汗难民不断进入巴基斯坦。2021 年阿富汗塔利班宣布成立“阿富汗伊斯兰酋长国”以来,由于经济压力、国家生存和发展资源的压力,特别是气候变化对农业生产的影响,很多阿富汗人面临生存危机,移民难民数量上升,巴基斯坦和伊朗是其主要目的地。根据联合国难民署 2024~2025 年“区域难民应对计划”估测,巴基斯坦境内有超过 320 万阿富汗国民,其中约 140 万人持有巴基斯坦政府颁发的登记证明卡 (PoR),约 84 万人持有阿富汗公民卡 (ACC),还有大量没有证件的非法移民。^②

在南亚国家中,孟加拉国同样位列世界前十大难民接收国之一。据统计,亚太地区 90% 以上的难民由伊朗、巴基斯坦和孟加拉国接收。孟加拉国接收的难民主要是来自邻国缅甸的罗兴亚难民,而缅甸则是当前世界上第五大难民来源国。^③孟加拉国接收了大约 100 万来自缅甸的罗兴亚难民,孟加拉国政府为罗兴亚人建造了难民营,可以容纳 10 万人,为其提供相应的基础设施和教育援助。但难民营地区也出现了不少贩卖人口与毒品等犯罪现象,目前将罗兴亚难民遣返回缅甸难度极大,国际社会也缺乏有效对策。^④

印度也接收了为数众多的难民,这些难民主要来自缅甸和阿富汗,还有部分来自斯里兰卡。斯里兰卡旷日持久的内战曾引发难民潮,从 1983 年开始出现了四波斯里兰卡进入印度泰米尔纳德邦的难民潮。在 1983~1988 年、1990~1994 年、1995~2002 年和 2006~2009 年的四波难民潮中预估有超过 30 万的斯里兰卡难民进入印度。泰米尔纳德邦是其最主要的流散目

① Maliha Safri, “The Transformation of the Afghan Refugee: 1979-2009,” p. 589.

② IMO UN Migration, “Afghanistan and Neighbouring Countries Crisis Response Plan 2024,” pp. 4-5. <https://crisisresponse.imo.int/response/afghanistan-and-neighbouring-countries-crisis-response-plan-2024>

③ Marie McAuliffe *et al.*, “Migration and Migrants: A Global Overview,” pp. 43-44.

④ 73rd Session of UNHCR Executive Committee, “General Debate: Statement by Ms. Shanchita Haque, CDA a i of Permanent Mission of Bangladesh,” October 12, 2022, pp. 2-3. <https://www.unhcr.org/media/bangladesh-0>

的地，泰米尔纳德邦政府在 26 个县区设立了 115 个官方的难民营。^① 1991 年 5 月 21 日拉吉夫·甘地在泰米尔纳德邦竞选演讲中被刺身亡，此后印度所有斯里兰卡难民纳入官方难民营进行管理，将不同的难民营尽可能相对隔离起来，减少对难民的救助和教育帮助，还有很多难民营受到警察的密切监视。1987~1989 年、1992~1995 年间，印度曾两次遣返共计约 10 万斯里兰卡难民，还有 10 万难民自愿回到斯里兰卡或前往第三国。2010 年仍有 10 万斯里兰卡难民住在泰米尔纳德邦的难民营，还有大约 2.7 万名难民住在自己租住的房屋或亲朋好友家中。^②

尼泊尔和不丹之间也存在难民问题。在历史上，有大量尼泊尔人移居不丹，尼不边境管理松散，有不少尼泊尔劳工进入不丹务工。1985 年不丹政府修改《国籍法》，1988 年根据新《国籍法》进行人口普查，要求父母双方皆为不丹人并能够出示土地税相关证明才能获得公民身份，否则就属于非法移民。^③ 1989 年不丹推行的“一个民族、一个国家”的民族主义政策导致大量尼泊尔裔洛昌人（Lhotshampa）失去公民身份，他们开始通过游行示威、袭击警察等行为表达抗议，遭到不丹政府镇压后被迫出逃尼泊尔。^④ 由于不丹政府对南部地区尼泊尔人的驱逐导致尼泊尔难民人数不断攀升，到 1995 年尼泊尔难民数量超过 9 万人，给尼泊尔社会 and 经济发展带来较大压力。尼泊尔政府要求早日遣返“不丹难民”，但尼不两国在难民问题上分歧很大，导致两国关系受到较大影响。^⑤

① C. Valatheeswaran, “Living Conditions of Sri Lankan Tamil Refugees in India,” in S. Irudaya Rajan ed., *India Migration Report 2014: Diaspora and Development* (London, New York and New Delhi: Routledge, 2014), pp. 287-288.

② C. Valatheeswaran, “Living Conditions of Sri Lankan Tamil Refugees in India,” pp. 287-288.

③ 杜敏、李泉：《不丹尼泊尔族民族问题的根源论析》，《世界民族》，2018 年第 5 期，第 44 页。

④ 洛昌人，意为“南部人”，他们是 1864 年英国与不丹战争后开始移居不丹的，但大规模从尼泊尔迁入还是在 20 世纪六七十年代，主要居住在不丹南部和西南部地区，占不丹人口的 35% 左右，使用尼泊尔语（Nepali），又称洛昌语（Lhotshamkha），宗教信仰为印度教。参见刘发源：《不丹难民再安置问题初探》，《西部学刊》，2019 年第 19 期，第 54 页。

⑤ 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》，《南亚研究季刊》，1996 年第 1 期，第 22 页。

二、南亚地区移民难民的特征

南亚地区的移民难民问题呈现规模化、宗教化与安全化的特点，主要的“移民走廊”经常伴生安全问题与社会危机，这背后有着复杂的历史地理、宗教文化、国别政治与地缘政治等原因。

（一）移民难民问题规模化的特点及成因

南亚地区的移民难民具有较大规模，孟加拉国—印度移民走廊是当今世界第十大移民走廊，阿富汗—巴基斯坦、印度—巴基斯坦的移民走廊是亚太地区前十大移民走廊。^①与此同时，南亚国家也是世界上难民数量最多的国家，阿富汗长期位列世界难民数量前三，巴基斯坦和孟加拉国则是亚洲最主要的移民接收国。此外，南亚国家之间还有大量季节性移民与非法移民的数字难于统计。造成南亚地区移民难民规模化特点的主要原因有三方面。

第一，多元民族混居的历史与民族国家建构的现实之间的强烈反差，是南亚移民难民规模化的历史根源。南亚次大陆民族国家建构的历史过程是曲折的，伴随着冲突与战争。1947 年印巴分治造成了南亚次大陆的“撕裂”，遗留下克什米尔归属问题至今未解，成为印巴两国之间冲突与紧张的根源。分治导致印巴之间大量的移民迁徙，迁徙过程中出现的种族仇杀造成了百万人伤亡。1971 年孟加拉国独立战争期间，大量孟加拉国人逃往印度，其中的穆斯林优先选择在印度东北部阿萨姆邦寻找生计，印度教教徒则选择逃往印度其他地区。^②

第二，人口规模巨大与发展资源有限之间的不平衡，是南亚移民规模化的结构性根源。南亚八国人口规模巨大，超过 20 亿人口生活在南亚，占世界总人口的四分之一还多，南亚人口密度约为每平方公里 323 人，人口平均年龄约为 27.1 岁。^③南亚国家经济发展程度有限，绝大多数民众以务农为生，而农业生产的机械化水平与现代化水平普遍较低，农业生产易受

① UNESCAP, *Asia-Pacific Migration Report 2020: Assessing Implementation of the Global Compact for Migration* (Bangkok: United Nations Publication, 2020), p. 27.

② 时宏远：《印孟关系中的非法移民问题》，《南亚研究》，2011 年第 4 期，第 67～70 页。

③ “Southern Asia Population,” Worldometer. https://www.worldometers.info/world-population/southern-asia-population/#google_vignette

极端天气和自然灾害的影响。南亚国家城市化水平有限,城市就业机会不足,无法充分发挥“人口红利”,劳动力无法充分就业,给社会资源和城市治安带来极大压力。这形成了南亚国家向外移民的巨大“推力”,受过高等教育和拥有一技之长的移民大多选择欧美发达国家作为移民目的地,而对于绝大多数半熟练劳工,除了部分选择移民中东或东南亚之外,南亚邻国成为他们的首选目的地。尤其南亚国家之间地理相邻、出入境管理松散,南亚国家之间在语言、信仰、生活习俗等方面有较大相似性,因此出现了大规模的域内移民流动与难民迁徙。

第三,民族国家的公民身份建构与社会矛盾的激化,是南亚移民难民规模化的制度根源。南亚国家内部族群的多样化伴随着不同族群之间的利益纠葛与长期的矛盾冲突,在民族国家建立和公民身份建构的过程中不同族群之间的矛盾演化为激烈的社会冲突,继而生成新的移民难民问题。例如,斯里兰卡接近30年的内战主要是由占人口多数的僧伽罗人和泰米尔人之间的民族问题引起的,在英国殖民时期对两个民族采取“分而治之”政策,泰米尔人获得更多的教育资源和权力机会,同时有大量南印度泰米尔人进入斯里兰卡种植园经济,僧泰之间的冲突与斗争长期存在。斯里兰卡独立后,僧伽罗人掌握权力,照顾僧伽罗人的措施导致泰米尔人丧失了政府机关、军界、工商界的优势地位,同时泰米尔劳工的公民权受到剥夺,成为“无国籍的人”,再加上佛教为国教,导致信仰印度教的泰米尔人受到歧视。1976年,泰米尔人组织了猛虎组织,公开与政府军对抗,寻求在斯里兰卡东部和北部建立独立的国家“泰米尔斯里兰卡”。从1976年开始,斯里兰卡政府和猛虎组织之间就陷入“交战—谈判—再交战”的恶性循环。在内战期间,大约有30万泰米尔人逃离猛虎组织统治区,沦为难民。^①

(二) 移民难民问题宗教化的特点及成因

南亚国家多元宗教并存,大量的移民流动与难民流散是由于南亚国家宗教关系对立与族群关系紧张造成的,而移民难民问题与宗教文化相互缠绕,形成南亚国家移民难民问题宗教化的特点。

南亚国家移民和难民中穆斯林和印度教教徒最多,印穆在历史上就因为宗教信仰产生了大量的纷争。在英国殖民时期,基于宗教族群的分而治之政策加剧了两大宗教与族群之间的冲突。而在南亚民族主义兴起与民族

^① 刘军:《后“猛虎”时代的斯里兰卡》,《国际论坛》,2009年第6期,第72~79页;唐鹏琪:《斯里兰卡战后重建与民族和解》,《南亚研究季刊》,2013年第2期,第100~106页。

国家建构过程中，印度教民族主义和伊斯兰民族主义以宗教信仰为基础来建构民族国家，进一步深化了两大宗教与民族之间的隔阂。印度教教徒在南亚人口中占比高，约占印度人口总数的 79%，尼泊尔人口总数的 81%，孟加拉国人口总数的 8%，巴基斯坦人口总数的 2%。印度是世界上 94% 的印度教教徒的家乡，但只是全球 57% 印度教移民的来源国，印度的印度教教徒迁出目的地主要是美国、巴基斯坦和尼泊尔。同时，来自巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国、斯里兰卡等国家的印度教教徒将印度作为主要移民目的地，约有 160 万在孟加拉国出生的印度教教徒现居住在印度、63 万在尼泊尔出生的印度教教徒生活在印度，约有 53 万在巴基斯坦出生的印度教教徒生活在印度。除了印度以外，也有部分印度教教徒选择尼泊尔和不丹作为移民目的地。^①

伊斯兰教是巴基斯坦、阿富汗、孟加拉国和马尔代夫的主要宗教，是印度的第二大宗教，斯里兰卡和尼泊尔的第三大宗教。巴基斯坦、印度和孟加拉国是当前世界上穆斯林人口第二、第三和第四多的国家，三国的穆斯林人数超过 5.9 亿。^② 穆斯林是当今世界主要的移民和难民群体，有 8000 万国际移民是穆斯林，其中叙利亚是世界上最大的穆斯林移民输出国，印度是世界上第二大穆斯林移民输出国，穆斯林占印度总人口的 15% 左右，但印度对外移民总数中 33% 是穆斯林，他们通常前往阿联酋、沙特阿拉伯和阿曼寻找工作机会。阿富汗是全球第三大穆斯林移民输出国，常年战乱导致大量阿富汗人流散到邻国伊朗和巴基斯坦。^③

除伊斯兰教和印度教之外，南亚国家的移民难民还涉及锡克教、佛教、喇嘛教等宗教群体。例如，斯里兰卡的移民难民就涉及印度教教徒与佛教徒之间的对立，不丹与尼泊尔之间的移民难民涉及印度教教徒与喇嘛教徒之间的关系。而锡克教更为特殊，不仅在印度国内存在锡克教分离主义运动，而且与大量海外锡克教侨民社区之间密切联动。锡克教徒聚居的旁遮

① Stephanie Kramer and Yunping Tong, "The Religious Composition of the World's Migrants," Pew Research Center, August 19, 2024, pp 67-68. https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/08/PR_2024.08.19_religious-composition-migrants_report.pdf

② Conrad Hackett etc., "How the Global Religious Landscape Changed From 2010 to 2020," June 9, 2025, p 56. https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2025/06/PR_2025.06.09_global-religious-change_report.pdf

③ Stephanie Kramer and Yunping Tong, "The Religious Composition of the World's Migrants," p 55.

普地区在印巴分治期间一分为二，数百万的锡克教徒从巴基斯坦逃往印度。印度独立后，旁遮普邦成为锡克教徒占人口多数的邦。锡克教徒的移民率很高，早期主要移民英国、加拿大、东南亚和东非国家。英国逐渐收紧移民政策，加拿大一直保持自由的移民政策，居住在加拿大的锡克教徒占加拿大人口 2.1%，成为印度之外锡克教徒最多的国家。^① 20 世纪 70 年代末期印度锡克教极端分子掀起卡利斯坦运动，主张建立一个锡克教徒自己的国家，该运动得到了海外锡克侨民的大力支持。1984 年英迪拉·甘地通过“蓝星行动”打击锡克教分离主义运动，进一步激化了锡克教徒的民族主义情感，也引起海外锡克侨民社区激烈的民族情绪，他们在海外成立了国际锡克教青年联合会（ISYF）、巴巴尔卡尔萨国际（BKI）和世界锡克教组织（WSO）等机构，旨在建立“锡克教家园”。^②

（三）移民难民问题安全化及其成因

南亚移民难民规模巨大并且与多元宗教与族群对立关系交织，不仅容易引起不同宗教、不同国家之间因为移民难民造成的安全问题，也会造成移民难民聚居区身份认同建构过程中产生分离主义问题，这些矛盾与紧张关系经常上升为族群之间激烈的冲突，构成国家内部、国家之间的安全威胁。

一方面，移民难民问题与恐怖主义交织。大量阿富汗移民难民涌入巴基斯坦，边境地区的阿富汗难民营成为滋生暴力、贩毒和恐怖主义的重灾区。^③ 阿巴边界管控并不严格，有不少阿富汗武装分子进入巴基斯坦，利用难民营作为庇护场所，利用“登记证明卡”隐藏身份，开展恐怖主义活动，巴基斯坦安全机构很难进行追踪。2021 年 8 月塔利班在阿富汗掌权后，再次导致了上百万阿富汗人向巴基斯坦和伊朗寻求庇护。巴基斯坦境内恐怖主义泛滥，巴基斯坦政府强调阿富汗难民与恐怖袭击事件剧增之间的关联。2024 年 3 月巴基斯坦穆斯林联盟谢里夫派（PML-N）和巴基斯坦人民党联合政府上台，巴基斯坦联邦内政部计划启动针对持有阿富汗公民卡和登记

① Alind Chauhan, “How the Sikh Migration to Canada Began,” *The Indian Express*, September 30, 2023. <https://indianexpress.com/article/explained/explained-history/how-sikh-migration-canada-began-8953009/>

② Kamala E. Nayar, *The Sikh Diaspora in Vancouver: Three Generations amid Tradition, Modernity, and Multiculturalism* (Toronto: University of Toronto Press, 2004), pp. 162-164.

③ B. Muralidhar Reddy, “Pakistan’s Afghan Problem,” *The Hindu*, May 13, 2005. <http://www.hindu.com/2005/05/13/stories/2005051304491100.htm>

证明卡的难民遣返行动。^① 2025 年 3 月，巴基斯坦政府公开宣布恢复“非法外国人遣返计划”（IFRP），伊朗政府也启动阿富汗人遣返计划。截至 2025 年上半年，约有两百万阿富汗人从巴基斯坦和伊朗返回阿富汗，这也引发多重人道主义危机。^② 有研究认为，巴基斯坦大规模强制遣返非法移民与难民的过程中存在拘押虐待的现象，这种无差别的强制驱逐也导致很多新的社会问题。^③ 大量难民返回阿富汗，给阿富汗塔利班政府带来巨大压力，加剧了巴基斯坦和阿富汗塔利班政府的紧张关系。

另一方面，移民难民问题与地方分离主义纠缠。印度东北部地区有大量来自孟加拉国与尼泊尔的移民难民，他们为当地的发展做出了贡献，但也引发土著居民对于社会文化、政治权利乃至就业机会等的焦虑，加剧了当地族群矛盾与冲突。^④ 例如，阿萨姆邦在 1979 年到 1985 年期间曾长期开展驱逐非法移民运动，其缘由就是大量孟加拉国移民控制了经济命脉，垄断了政府部门工作，“阿萨姆运动”通过罢工、罢市、罢课等方式进行抗议，1983 年阿萨姆邦因移民难民问题发生了惨烈的社会冲突与种族屠杀。族群对立冲突与地方分离主义势力相裹挟，“阿萨姆联合解放阵线”“博多民族民主阵线”等分离主义势力不满印度联邦政府的移民政策，在地方分离主义运动中大量来自孟加拉国和尼泊尔的“外来者”受到驱逐和攻击。^⑤ 再如，查克马人是孟加拉国东南部吉大港山区的第二大民族，孟加拉国独立战争期间查克马部落国王特里德夫·罗伊（Tridev Roy）保持与巴基斯坦军队合作，拒绝加入孟加拉国自由运动，很多查克马部落民成为巴基斯

① IMO UN Migration, “Afghanistan and Neighboring Countries Crisis Response Plan 2024,” p. 5.

② 联合国人权事务高级专员办事处：《阿富汗人返回家园引发多重人权危机》，2025 年 7 月 28 日。
<https://www.ohchr.org/zh/press-briefing-notes/2025/07/afghanistan-returns-afghans-creating-multi-layered-human-rights-crisis>

③ Nasiba Hamidy, “Mass Deportation and Detention of Afghan Refugees from Pakistan: Focusing on the Situation of Women,” Center for Migration Studies, September 17, 2024. <https://cmsny.org/mass-deportation-detention-afghan-refugees-from-pakistan-focusing-on-women-091724/>

④ Myron Weiner, “The Political Demography of Assam’s Anti-Immigrant Movement,” *Population and Development Review*, Vol. 9, No. 2, 1983, pp. 279-292.

⑤ Dewan Abu Rayhan, “Migration, Conflict and Internal Displacement in North-East India: A Study with Focus on Conflict-Induced Internal Displacement of Nepalis and Bengalis in Assam,” *International Journal of Multidisciplinary Approach Research and Science*, Vol. 3, Issue 2, 2025, p. 425.

坦军队的圣战者。^① 孟加拉国建国后，更多孟加拉族人迁入查克马人聚居区，导致社会矛盾和紧张局势。查克马人要求孟加拉族人将土地归还给吉大港原住民并要求自治，自治运动遭政府镇压，大量查克马人逃往印度，最多时约有 9 万查克马人居住在印度特里普拉邦的难民营，他们在印度成立了“查克马和平旅”，声称要用武装斗争解放家乡，在孟加拉国吉大港山区建立查克马人国家，这期间“查克马和平旅”与孟加拉国军方发生了多次交火与谈判。^②

三、南亚地区移民难民治理困境

移民流动有其必然性，移民流动可以带来交流和互补发展，也会带来风险挑战。南亚国家在移民难民治理上缺乏有效的政策框架与区域协调机制，这给南亚国家社会发展带来压力，对南亚国家间关系也有不利影响。

（一）国别层面的治理困境

移民治理是指通过有效的移民政策，促进有序、安全、正常和负责任的移民和人员流动，既涵盖了与移民有关的法律、法规、决定或其他政府指令，还涉及更具体的决策与管理过程。^③ 国际移民组织列举了三项移民治理的原则：一是遵守国际标准并保护移民权利，尊重并保护移民的个人权利与义务，没有基于国籍和移民身份的歧视，防范基于仇外心理、种族主义的歧视；二是通过不同政府部门的有效配合，搜集信息并制定有效的移民政策，移民政策应以事实为基础，分析人口流动给国家带来的利益和风险，国家应当收集、分析和使用可靠的数据和信息，统计人口跨境流动、离散群体、劳动力市场、季节性趋势、教育与健康等数据，了解包括环境、气候和危机等对于移民趋势的影响；三是通过强大伙伴关系来进行良好的移民治理，移民流动涉及多个行为体，因此需要协调地方政府、社区、移民家庭、雇主、工会以及邻国等诸多关系，乃至政府间与非政府组织对于

^① Ajay Darshan Behera, "Insurgency in Bangladesh Hills: Chakmas' Search for Autonomy," *Strategic Analysis*, Vol 19, No 7, 1996, pp 988-989.

^② 潘伯英：《南亚地区的难民问题》，《南亚研究季刊》，1994 年第 2 期，第 57 页。

^③ IOM UN Migration, "Migration Governance Framework," pp 1-2 https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf

移民的人道主义保护,妥善管理移民。^①通过移民治理的上述三个原则,促进移民社区与社会的经济福祉、有效应对各种危机,并实现移民的社会保障,发现非正常移民,禁止非法跨境活动,应对人口贩运、跨境犯罪与恐怖主义等活动。

南亚国家是世界上主要的移民输出国,针对移民移出的问题,南亚国家积极探索和完善相关法律和制度框架,保障海外移民的合法权益。印度于 1983 年出台《移民法案》,于 2021 年提出《新移民法案》草案;巴基斯坦于 1979 颁布《移民条例》并于 1994 和 2009 年先后两次修订,于 1979 出台《移民规则》;孟加拉国于 1982 年发布《移民条例》,于 2013 年出台《海外就业和移民法案》;斯里兰卡于 1994 年出台第 4 号《斯里兰卡海外就业法案》并于 2009 年修订;尼泊尔于 2008 年出台《海外就业条例》;阿富汗也相继出台了《劳工法》与《劳工出国派遣条例》。^②

南亚国家向世界各地输出移民的同时,也接收了大量的移民难民,而对于移入南亚国家的移民难民问题,不同国家的法律和治理机制存在差异,而且南亚八国均未签署联合国 1951 年《关于难民地位的公约》及其议定书、1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》,这使得南亚国家间移民难民流动缺乏有效的治理框架。

印度移民治理的法律依据主要是印度宪法与《公民身份法》(The Citizenship Act),《公民身份法》于 1955 年颁布,详细说明了印度公民身份的要求,随着孟加拉国独立战争与斯里兰卡内战期间大量移民难民进入印度,印度多次修订了《公民身份法》,加强了印度公民身份的限制条件。2003 年《公民身份法》修订以后,印度筹划建立常住居民登记系统(NPR),涵盖所有常住居民的身份信息数据,包括在某个地区居住至少六个月并计划继续居住的公民和非公民。^③印人党政府试图在常住居民登记的基础上进行国家公民登记(NRC),用以识别和区分印度公民、外国公民与非法移民,但遭遇较大阻力。2019 年 12 月,印度议会通过《公民身份法》

① IOM UN Migration, "Migration Governance Framework," pp 1-2.

② S Irudaya Rajan and Ashwin Kumar, "Migration, Development within the SAARC Framework: Towards a Migration Governance Model of the Future," in S Irudaya Rajan ed, *Migration in South Asia: IMISCOE Regional Reader* (Cham: Springer, 2023), p 220.

③ Nikhil Agarwal, "NPR vs NRC: All You Need to Know about the National Population Register," *The Mint*, December 24, 2019. <https://www.livemint.com/news/india/npr-vs-nrc-all-you-need-to-know-about-the-national-population-register-11577186091362.html>

修正案。按照修正案,2014年12月31日以前因为宗教迫害逃离孟加拉国、巴基斯坦、阿富汗抵达印度的少数族群如果在印度居留超过5年,可以申请印度籍。受迫害的宗教少数派包括印度教教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教徒、帕西人和基督教徒,^①不包括穆斯林和斯里兰卡的泰米尔难民。这种以宗教身份为准则的公民身份法案遭到广泛的抨击与批评,在阿萨姆邦等地爆发了大规模的抗议活动。此外,印度针对难民的政策缺乏统一标准,印度政府认为统一的难民政策不符合印度的特殊情况,且可能不利于国家安全,政府根据具体个案进行裁定,政策变化较大。联合国难民署指出,印度以安全考虑为由对难民庇护有着更为严格的限制条件,移民难民的混合流动加剧了难民的识别和保护工作。^②

巴基斯坦的移民治理主要基于1946年《外国人法》(The Foreigners Act of 1946)、1951年《巴基斯坦公民法》(The Pakistan Citizenship Act of 1951)以及1952年的《巴基斯坦公民规则》(The Pakistan Citizenship Rules of 1952)。根据上述法律规定,父母是巴基斯坦人但在国外出生的儿童可以申请巴基斯坦公民身份,外国公民可以通过与巴基斯坦人结婚等方式申请公民身份。^③巴基斯坦境内有大量阿富汗难民,他们中很多人在巴基斯坦生活数十年,仍被视为外国公民,在巴基斯坦出生和长大的阿富汗难民后代也难以获得巴基斯坦公民身份。^④巴基斯坦与阿富汗政府及联合国难民署在2007年签署了三方协议,并于2016年续签。根据协议,各省和边境地区设有阿富汗难民事务首席专员办公室,与联合国难民署等国际人道主义机构合作,保障在巴难民的福利和管理。^⑤2010年巴基斯坦批准了

① Ministry of Home Affairs, Government of India, "Parliament Passes the Citizenship (Amendment) Bill 2019," December 11, 2019. <https://pih.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=195783>

② UNHCR, "UNHCR Global Appeal 2011 Update-India," p 202. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4cd96e919.pdf>

③ Ayesha Qaisrani, Samar Rashid and Yunas Samad, "Migration-relevant Policies in Pakistan," MIGNEX Background Paper, March 2022, p 16. <https://www.mignex.org/sites/default/files/2022-04/D053g-MBP-Migration-relevant-policies-in-Pakistan-v1.pdf>

④ UNHCR, "Government, UNHCR Verify 1.3 Million Afghan Refugees in Pakistan," June 3, 2022. <https://www.unhcr.org/pk/13933-government-unhcr-verify-1-3-million-afghan-refugees-in-pakistan.html>

⑤ Ayesha Qaisrani, Samar Rashid and Yunas Samad, "Migration-relevant Policies in Pakistan", pp 16-17.

《联合国禁止酷刑公约》(The United Nations Convention against Torture), 承诺制定有效法律框架, 禁止对本国非法移民实施酷刑, 禁止在遣返非法移民和难民的过程中实施虐待。2022 年巴基斯坦颁布《酷刑和监禁致死(预防和惩罚)法案》, 首次将实施酷刑定为刑事犯罪, 但要将该法案付诸实施还有很多工作要做。^①

孟加拉国的移民治理主要依据 1972 年《孟加拉国公民身份(临时)法令》(Bangladesh Citizenship (Temporary Provisions) Order), 外国人通过结婚或者在孟加拉国合法居住一定年限可以申请入籍。^② 目前有不少罗兴亚难民逃离缅甸进入孟加拉国避难, 他们中的一些人与孟加拉国公民结婚, 但是他们及其子女并没有通过通婚与血统成为孟加拉国公民, 而是作为无国籍者滞留孟加拉国。^③

(二) 区域协同治理的困境

南亚最主要的地区合作机制是南亚区域合作联盟(SAARC, 简称“南盟”)。南盟成立于 1985 年, 孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡为初始成员国, 2007 年阿富汗加入成为南盟第八个成员国。与欧盟、东盟等相比, 南盟虽然强调成员国之间在经济、社会、文化、科技等领域的合作互助, 但很少涉及移民难民的治理问题。2014 年加德满都第 18 届南盟峰会发表《加德满都宣言》, 成员国同意就安全、有序和负责任地管理来自南亚的劳务移民进行合作, 以确保其移民工人在该地区以外目的地国的安全、保障和福祉。《加德满都宣言》承认了移民需要集体行动共同关注, 需要加强合作保护海外移民劳工的利益。^④ 南盟成员国提出创建共享数据库, 搜集和共享关于南盟国家移民趋势、模式、政策等的信息。南盟还通过了《南盟防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》和

① Justice Project Pakistan and National Commission for Human Rights, “Gap Analysis: Torture and Custodial Death (Prevention and Punishment) Act, 2022,” p. 1. <https://nchr.gov.pk/wp-content/uploads/2024/06/Torture-Custodial-Death.pdf>

② UNHCR, “Bangladesh: Bangladesh Citizenship (Temporary Provisions) Order, 1972,” Order No. 149 of 1972, Mar. 26, 1971. <https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/1971/en/101779>

③ Mohammad Sabj, “The Right to Citizenship of Rohingya Children of Bangladeshi Descent under International Human Rights Law,” *Statute Law Review*, Vol. 45, Issue 2, April 2023, p. 1.

④ S. Irudaya Rajan and Ashwin Kumar, “Migration, Development within the SAARC Framework: Towards a Migration Governance Model of the Future,” p. 224.

《南盟促进南亚儿童福利区域安排公约》，以减少非法移民、贩卖妇女儿童等行为。^①

南盟国家在接受难民和寻求庇护方面缺乏统一标准。南盟国家之间存在较多历史问题和现实矛盾，南亚国家间的移民难民问题与恐怖主义、分离主义、教派主义、地方政治和地缘政治交织，作为区域合作组织的南盟在处理争议性的域内移民难民问题上能力有限。南盟成员国更倾向于通过双边关系来处理具体的难民问题，以原籍国和东道国双边的难民政策为主进行治理。联合国难民署从 20 世纪 90 年代开始就试图推动南亚建立区域协同机制来管理难民危机，非政府组织“南亚人权论坛”也试图推动组织南亚难民的会议，但未能产生实质性的成果。

南亚八国在南盟框架下难以达成移民难民治理共识，目前南亚国家主要在其他多边机制下探索移民难民治理的可能性。环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC，简称环孟合作倡议）是 1997 年成立的由孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、斯里兰卡、缅甸和泰国组成的区域性组织，试图推动各国在经济、社会以及打击恐怖主义和跨国犯罪方面的多边合作。环孟合作倡议实际上排除了巴基斯坦和阿富汗，然而南亚区域合作并不是排除巴基斯坦和阿富汗就能实现的，在环孟合作倡议的国家之间也存在大量的历史和现实的困境。在 20 世纪 50 年代以前，环孟加拉湾地区曾经是世界上人员与货物流动频繁、一体化程度较高的地区，现代民族国家形成后加强对人员流动的限制，该地区人员和货物流动大幅减少，并出现了非法移民、偷渡和人口贩运等法律问题。^② 目前来看，环孟加拉湾地区铁路公路等基础设施建设极为滞后，区域内的经贸合作程度较低。^③ 在环孟合作倡议框架下形成了“人口贩运和非法移民小组”，但成员国并未达成共识，导

① The Centre for South Asian Studies and the Rule of Law Programme of Konrad Adenauer Stiftung, *Migration and Refugees in South Asia: Quest for a New Legal Regime* (Kathmandu: Modern Printing Press, 2018), p. 26.

② [印] 苏尼尔·阿姆瑞斯：《横渡孟加拉湾：自然的暴怒和移民的财富》（尧嘉宁、朱明译），杭州，浙江人民出版社，2020 年版，第 26～30 页。

③ Constantino Xavier, “Reactivating a Legacy of Integration through BIMSTEC,” Carnegie India, March 1, 2018 <https://carnegieendowment.org/posts/2018/03/reactivating-a-legacy-of-integration-through-bimstec?lang=en>

致该小组未能真正发挥作用。^①

此外，南亚部分国家也通过参与其他全球或区域性的移民难民治理机制，探索移民难民治理方面的多边合作。例如，孟加拉国在联合国亚太区域移民网络下推动安全、有序和正常的移民秩序；^② 阿富汗、孟加拉国、印度、巴基斯坦、马尔代夫和斯里兰卡加入了巴厘人口走私、贩运人口和相关跨国犯罪进程，旨在提供一个关于走私、贩运、跨国犯罪方面的政策对话、信息共享与实际合作的区域论坛；^③ 阿富汗、巴基斯坦、孟加拉国、印度和斯里兰卡是布达佩斯进程（Budapest Process）丝绸之路区域的核心成员，该组织试图提供一个移民对话和业务合作的跨区域平台以应对丝绸之路区域非正常移民、反向移民和难民等带来的问题。^④

四、南亚地区移民难民问题的影响及治理前景

南亚地区的移民难民问题突出，在促进区域内人口、货物与资金流动方面有积极影响但作用有限，其规模化、宗教化和安全化的特点更多是带来消极影响，不仅导致冲突与紧张，国别与区域层面移民难民治理机制的缺失更是构成重大隐患。

（一）积极影响

合法的移民与难民流动在国际法框架和政策实践下具有正面效应。在全球化经济中，移民具有内在价值，对维持国际竞争力至关重要。移民常通过接受本国公民不愿从事的岗位，或通过扩大和补充国家技能储备，帮助缓解国内劳动力市场短缺问题。^⑤ 移民流动往往伴随着资金、货物、文化

① “Secretary General’s Special Remarks at the 9th Meeting of the BIMSTEC Joint Working Group on Counter Terrorism and Transnational Crime (JWG CTTC),” Bhutan, November 25, 2021, p. 2. https://bimstec.org/images/content__page__pdf/1696743196__SG%20Remarks%209th%20JWG-CTTC%20-%20final_25112021.pdf

② United Nations Network on Migration, “UN Network on Migration in Bangladesh”. <https://migrationnetwork.un.org/bangladesh>

③ “Bali Process Members,” The Bali Process <https://www.baliprocess.net/bali-process-members/>

④ “The Silk Routes Region,” ICMPD Budapest Process. <https://www.budapestprocess.org/our-work/where-we-work/>

⑤ MPRC of the International Organization for Migration, *Migrants and The Host Society: Partnerships for Success* (Geneva: IOM, 2008), pp. 39-41.

的流动交融与碰撞，在一定程度上对移民原籍国和东道国的经济发展与历史文化繁荣具有积极的促进作用。从区域一体化角度而言，区域内移民流动在一定程度上可以促进域内经贸、文化事业的发展，增加区域认同感、促进区域一体化进程。此外，遵守难民公约及其议定书国际规范，不仅是国家履行道义与法律义务的体现，也有助于塑造国家在国际社会中的信誉与形象。世界银行等研究表明，经法律途径并允许就业的难民群体能对流入国经济发展、社会服务提供、创新能力等产生中长期积极贡献。^① 若政策设计得当，通过合法就业、教育融入、资源共享等机制，包容性地接纳难民，可以减少社会排外情绪并预防政治极化现象，并促进当地经济增长、改善基础设施，增强公众对治理机制的信任。^②

当前南亚地区移民难民的特征以及南亚国家用于规范移民难民治理的框架缺失，导致移民难民在推动南亚国家经济发展、文化繁荣乃至区域一体化进程方面的作用未能充分发挥。南亚国家中受过较高教育、拥有一技之长的技术移民和熟练工人主要选择西方发达国家作为移民目的地。中东是非熟练合同劳工的主要目的地，他们主要为工厂、基建、运输业提供劳动力，也提供家政服务。东南亚是低技能和半技能工人的重要目的地，移民主要进入纺织业和服务业。还有一部分非熟练劳工选择南亚邻国作为移民目的地，由于南亚地区城市化和工业化的整体水平不足，南亚国家间的移民流动有不少是在较为边缘的地区或者农村地区，还有很大一部分移民属于季节性劳工，他们在本国农闲时节到邻国寻找一些临时性的工作。南亚国家间移民的特点意味着他们主要是解决自身家庭的生存问题，很难在资金与技术层面上真正带动原籍国与东道国的现代化发展，移民流动对于联通原籍国与东道国、推动双多边投资合作方面的作用极为有限。

2022 年流向南亚的汇款超过 1760 亿美元，较 2021 年增长 12.2%，其中主要来自海合会国家和美国的移民汇款。^③ 印度是南亚国家接收侨汇最多

① Paolo Verme, "Theory and Evidence on the Impact of Refugees on Host Communities," World Bank Blogs, March 28, 2023. <https://blogs.worldbank.org/en/dev4peace/theory-and-evidence-impact-refugees-host-communities>

② MPRC of the International Organization for Migration, *Migrants and the Host Society: Partnerships for Success*, pp. 39-41.

③ Wandana Chandra, "Remittance Flows Reached an All-time High in 2022 in South Asia," World Bank Blogs, October 10, 2023. <https://blogs.worldbank.org/en/peoplemove/remittance-flows-reached-all-time-high-2022-south-asia>

的国家, 大约 23.4% 来自美国, 18% 来自阿联酋, 6.8% 来自英国, 5.7% 来自新加坡, 5.1% 来自沙特阿拉伯, 来自南亚其他国家的汇款占比极低甚至可以约等于零。^① 孟加拉国 2024 年第二季度的汇款收入高达 68.37 亿美元, 主要来源国是阿联酋 (19.44%)、美国 (14.89%)、沙特阿拉伯 (11.32%) 和英国 (9.49%)。^② 巴基斯坦的侨汇主要来自沙特阿拉伯、阿联酋、美国、英国和欧盟国家。^③ 尼泊尔的侨汇主要来自沙特阿拉伯、马来西亚、印度、卡塔尔和美国。^④ 斯里兰卡的侨汇则主要来自沙特阿拉伯、卡塔尔、印度、澳大利亚和加拿大。^⑤ 由上可见, 经济移民及侨汇可以推动原籍国的经济发展, 但印度、巴基斯坦、孟加拉国的经济移民和侨汇主要来自域外, 尼泊尔、斯里兰卡有一部分经济移民和侨汇来自印度, 但这主要基于双边人员与资金流动, 缺乏技术和投资层面合作, 在推动多边合作和促进区域经济一体化发展上的作用有限。

(二) 消极影响

南亚域内移民难民问题的规模化及其与宗教、安全、政治问题的相互裹挟交织带来诸多消极影响。

第一, 移民难民问题加剧南亚国家内部的社会矛盾与族群冲突。当前南亚国家之间的移民流动主要是低技能的、非熟练工人、季节劳工的流动, 还有大量由于政治纷争、族群冲突造成的流离失所人群以及寻求庇护的难民群体。低技能、非熟练工人乃至季节劳工的流动常常给东道国带来社会压力, 他们往往被认为抢夺了就业机会, 挤占了生存与发展资源, 与东道国社会不同宗教信仰的族群之间的矛盾常常激化并转化为社会深层矛盾, 并可能在资源与权力的竞争中引发激烈的社会冲突乃至武装冲突。

① Ministry of Finance, Government of India, "India Received Highest Ever Foreign Inward Remittances in a Single Year of \$89, 127 Million in FY 2021-22," February 7, 2023. <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1897036>

② Md. Ezazul Islam and Sakhawat Hossain eds., "A Quarterly Report on Remittance Inflows in Bangladesh: April-June of FY24," Research Department, Bangladesh Bank, p. 1. https://www.bb.org.bd/pub/quarterly/remittance_earnings/remittance%20april-june%202024.pdf

③ State Bank of Pakistan, "Statistics and Data Services Department Country-wise Worker's Remittances," p. 1. <https://www.sbp.org.pk/ecodata/homeremit.pdf>

④ Chandan Sapkota, "Nepal's Top Remittance Source Countries in 2021". <https://sapkotac.blogspot.com/2022/12/nepals-top-remittance-source-countries.html>

⑤ "Sri Lanka: Remittance outward/inward, by Country," Statista <https://www.statista.com/statistics/1411921/bilateral-remittances-sri-lanka/>

第二，移民难民问题的安全化加剧了南亚国家之间的紧张关系与地缘政治分歧。战争和冲突等造成的难民问题成为南亚国家之间难解的困局，加剧了南亚国家之间的矛盾和冲突。阿富汗和巴基斯坦之间因为难民问题长期对立紧张，衍生出恐怖主义和暴力冲突等诸多问题；孟加拉国和印度之间也存在大量的移民难民问题并延伸出地方分离主义问题；尼泊尔、不丹、印度三国之间因为移民难民的问题也陷入关系紧张；印度和斯里兰卡之间也曾因难民问题引发了冲突。而在移民难民治理过程中，南亚国家倾向于将移民议题与国家安全问题挂钩，针对域内移民难民问题的政治话语建构容易引发社会普遍的排外和极端主义情绪。^①

第三，碎片化治理模式阻碍移民难民合法权益保障。南亚的移民难民治理是高度碎片化的，在国别、双边和区域层面都缺乏统一标准和框架，既没有从源头上关于移民难民的边境管控和法规规范，也没有建立起有效的区域和跨国合作机制，主要依靠“就事论事”的方式通过临时性的和非制度性的方式来解决移民难民引发的各种问题。不仅如此，南亚国家多民族、多宗教、多族群的社会结构，加之宗教民族主义与民粹主义泛起，导致南亚国家的移民难民问题与宗教族群冲突相互裹挟，造成移民难民身份模糊与认同危机，更出现了大量无国籍状态的移民难民，难以保障其合法权益，大规模“难民遣返”也引发人权与人道主义危机。移民难民问题还容易被极端教派主义、地方分离主义和恐怖主义等利用，造成移民难民成为“牺牲品”，同时也进一步激化社会矛盾与国家间紧张关系。

（三）前景分析

南亚国家移民难民问题在未来一段时间可能变得更加突出。目前南亚国家移民输出的主要目的地是欧美和中东，随着欧美和中东移民政策收紧，南亚国家间的劳工移民流动需求进一步增长。一方面，欧美国家民粹主义盛行，排外情绪渐长，对于来自南亚移民的条件设置更加严格。另一方面，中东地区对于海外低技术劳工的需求量在减少，对非熟练合同工的利益保护措施也不完善。与此同时，南亚国家人口增长迅速，城市化、工业化不足与农村地区劳动力就业不充分的矛盾仍将是南亚国家未来长期现实，南亚国家间非熟练工人、季节性工人的流动的需求增加。然而，南亚国家间移民管理体系尚不成熟，容易受到国家间关系等因素影响，为南亚国家间

^① Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie Lipschutz ed., *On Security* (Columbia: Columbia University Press, 1995), p. 10.

移民的有效流动与规范管理带来挑战，容易出现非法移民与非法滞留等现象，这无疑会带来更多的社会隐患。

至于难民问题，南亚域内的主要难民群体都难以在短时期内得到妥善安置或自愿遣返，难民问题仍将成为南亚国家长期的社会问题以及国家间关系的棘手难题。在未来一段时间，环境危机和气候变化对南亚国家的影响很大，南亚国家还可能出现“危机移民”或“气候难民”。目前，气候变化对海岛居民以及沿海人口产生巨大影响，当前已有不少孟加拉国农民因为河岸侵蚀、盐水侵入农田等问题迁徙进入印度，而印度拒绝承认其为“气候难民”，这也对印孟两国原本紧张的关系带来新的不稳定因素。^① 如何界定气候难民，如何为气候变化和环境危机造成的流离失所、背井离乡的民众提供人道主义援助，在很长时期内将难于达成共识，而移民难民新趋势将为区域一体化带来新挑战。

随着南亚国家国内政治与国家间关系出现的诸多新情况，南亚地区移民难民治理的困境也将随之加剧。这不仅可能会出现将移民难民作为地缘政治博弈和施压的“筹码”和“工具”的现象，而且移民难民问题安全化的倾向会导致移民和难民的权利进一步边缘化，而通过区域性的制度与政策框架实现移民难民的规范化治理是极度困难的。

结 语

南亚作为全球人口最密集的区域之一，移民难民问题突出，形成独特的多维困境。一是多元民族混居的历史与民族国家建构的现实反差、人口规模巨大与发展资源有限之间的不平衡、民族国家的公民身份建构与社会矛盾的激化，造成南亚地区移民难民规模化特征显著；二是南亚多元宗教并存，移民难民问题与宗教族群关系相互交织，造成移民难民问题宗教化的特点；三是移民难民身份模糊与认同危机，在身份认同建构的过程中加剧了社会族群间冲突，加之与分离主义和恐怖主义等裹挟，成为国家安全的重要威胁，对国家间关系构成挑战。南亚移民难民问题的特点决定了其不仅关乎移民难民群体的生存、安全与发展，也牵动着南亚地区国家安全与地缘政治，是区域稳定发展与一体化合作无法回避的重要议题。

^① “Illegal Migration in the Indian Sunderbans,” Revista Migraciones Forzadas <https://www.fmreview.org/es/bose/>

作为全球移民难民流动的重要区域，南亚国家间人口流动在一定程度上促进了文化交流和经济往来，为移民难民带来了收入增长和生活改善的机会。然而，这种积极影响较为有限，移民难民主要集中在低技能劳动力层面，难以形成促进社会经济发展的强大动力，对自身生活水平的改善也较为有限。在消极影响方面，历史遗留的族群矛盾、宗教冲突和国家安全问题，使得移民难民群体在社会融入、身份认同和经济参与等方面面临诸多挑战。大量移民和难民在住在国被视为“外来者”，部分群体更因没有合法身份被剥夺了教育、医疗和社会福利等基本权利。

南亚地区移民难民的治理面临多重困境，既有历史积怨与宗教分歧导致的移民难民身份认同困境，也有社会排斥、政治博弈与地缘政治带来的生存与发展困境，导致当前南亚移民难民的治理体系呈现明显的结构性缺陷。在国别层面缺乏有效的移民政策和难民立法，现有移民难民政策缺乏统一标准和政策连贯性；在区域层面缺乏统一的区域协调机制，在难民身份认定和司法协调等核心领域缺乏实质性约束力，更多依赖双边协议的方式来处理移民难民问题。这不仅导致协调成本过高和执行效能低下，还使得移民难民问题与政治议题挂钩，容易成为国内政治与国家间博弈的工具。

未来，随着欧美与中东国家移民政策的收紧，南亚域内移民流动的需求将显著增加，此外气候变化和环境危机将催生新的移民难民，为传统的移民难民治理路径和模式带来新的挑战。南亚移民难民治理需要超越地缘政治竞争的零和思维，需要在保障国家安全与促进人权保障之间寻求动态平衡，在国家层面完善边境管控、移民管理与难民立法，推动移民难民身份认定的国际化与规范化管理，在充分保障移民难民合法权益的同时引导人口流动压力转化为区域协同发展的契机。同时，在现有的区域合作与多边合作平台机制下，推动关于移民难民治理多边协调机制完善，重点关注和协调南亚国家间移民难民的历史难题。面对气候难民等新情况与新问题，需要有效发挥民间社会与跨国组织的作用，探索灵活有效的应对与治理机制。

（编辑 吴兆礼）

became the focal point, culminating in the fifth violent conflict in 2005. The challenge of Baloch ethnic separatism can be analyzed through three theoretical lenses: the “center-periphery” theory, which points to the need to end the marginalization of Balochistan; the “resource curse” theory, which emphasizes fair distribution of resources and economic benefit across ethnic lines; and the theory of civic nationalism, which calls for the promotion of a national identity over ethnic identity.

KEY WORDS: Pakistan; Baloch Ethnic Separatism; Benefit Distribution; Governance

Migration and Refugees in South Asia: Governance Dilemmas

By Feng Libing & Cao Wenhui

ABSTRACT: South Asia is one of the most impacted regions in the world when it comes to migration and refugee issues. India, Pakistan, Bangladesh and Afghanistan are both the source and host countries of large migrant and refugee populations. This article examines migration and refugee challenges in South Asia, highlighting the large scale, religious dimensions and securitization of migrant and refugee issues. It further considers the far-reaching impacts on regional security, economic development, and social stability. Cross-border migration contributes somewhat to remittance economies, interregional economic linkages, and cultural exchange, but it also exacerbates social tensions, ethnic conflict and national security challenges. South Asian countries lack effective policy frameworks for migration and refugee governance, while regional mechanisms for collaborative governance remain weak. In the future, population growth, climate change and geopolitical shifts are likely to further complicate migration and refugee issues in South Asia, and the failure of regional cooperation will deepen governance dilemmas.

KEY WORDS: South Asia; Migration; Refugees; Regional Governance; Security Dilemmas