

浅析不丹难民问题产生的原因

朱 帅

摘要:不丹难民问题形成的原因,既有不丹第二大民族洛昌族追求自身政治权力,又有不丹政府强制推行民族国家政策,还有外部国际环境(尤其是印度和尼泊尔)的影响。其根源是不丹政府试图在一个多民族、多元化的社会里,推行构建民族认同和国家认同。这种认同是不丹政治精英噶隆人的民族文化认同,并把它强加给其他民族,把洛昌人排除在国家构建之外,以噶隆人为主导的认同。

关键词:不丹;民族矛盾;难民问题

中图分类号:D815.6

文献标识码:A

文章编号:CN61-1487-(2020)11-0041-04

20 世纪 80 年代末,不丹政府掀起了一场全国范围内复兴不丹传统文化的运动。这场运动通过强制推行民族、服饰、语言、信仰上的统一以及重新严格界定国民身份等措施,旨在保持不丹国民“纯洁度”,建立不丹民族国家,以推进不丹的现代化进程。但这场运动也引发了改革的主要对象——尼泊尔裔的不满,激化了不丹国内的民族矛盾,引起了不丹国内社会动荡,导致十余万尼泊尔裔失去不丹公民资格,流离失所,沦为难民。不丹难民问题并不是简单的不丹内政问题,还因其涉及跨国家族裔以及南亚国家在种姓、民族和宗教等方面复杂因素,这些都使不丹难民问题难以得到解决。本文试从洛昌人、不丹政府以及国际因素三个方面分析和探讨不丹难民问题产生的原因。

一、洛昌人及其发展概况

不丹是一个多民族国家,其人口由噶隆人(Ngalong)、

沙乔普人(Sarchop)、洛昌人(Lhotsampa)以及其他少数民族构成。噶隆人是藏人的后裔,主要分布于不丹北部和中部地区,掌握着不丹的政治资源,处于统治地位;沙乔普人是不丹的土著人,语言习惯上与印度相近,主要分布在不丹东部;洛昌人是尼泊尔裔不丹人,主要分布于不丹南部。从人口构成上看,虽然不丹人口以三大民族为主,但没有任何一个民族占据不丹总人口数量的绝对多数。当一个国家的主体民族没有绝对优势的时候,就有可能导致民族因素成为威胁国家安全的不稳定因素,不丹亦是如此。

洛昌人本意指“居住在南方的人”,后来特指主体分布在不丹南部的尼泊尔族裔。早在 19 世纪下半叶,在英国当局的鼓励下,第一批尼泊尔人开始移民不丹,他们早期主要从事农业种植,对不丹南部进行开发。尼泊尔人真正大规模移民是在“印度总理尼赫鲁于 1958 年访

威和村庄“非正式”规则开展日常工作,会导致社会组织内部规则和正式制度建设滞后,并且导致精英成为维系社会组织运转的“唯一”媒介,若是村庄精英青黄不接,可能直接造成社会组织直接衰落乃至消亡。

四、结语

本文以磐安县 h 村老年协会为研究对象,重点考察了乡村社会组织的发展演变、运作机制、实现路径和生成逻辑,并在这些实证研究基础上,探讨我国乡村社会组织参与乡村社会治理的价值、特性和限度。研究发现,我国乡村社会组织参与社会治理的方式和效果与理论相比存在一定的差距,且其生长的宏观背景和社会环境与西方完全不同,其成长有赖于基层权力的大力支持和部分乡贤的榜样作用。因此,进一步推进我国乡村社会的建设,关键在于将乡贤纳入社会组织,且要推动社会组织的治理机制走向制度化、正规化和大众化。

参考文献:

- [1] 杜赞奇.文化、权力与国家(1900-1942 年的华北农村)[M].王福明译.南京:江苏人民出版社,2010.
- [2] 刘义强.构建以社会自治功能为导向的乡村社会组织机制[J].东南学术,2009(1).
- [3] 李海金.城市社区治理中的公共参与——以武汉市 W 社区论坛为例[J].中州学刊,2009(4).
- [4] 游祥斌,彭磊.改革开放以来中国农村社会的结构转型及其意涵[J].中国行政管理,2008(12).
- [5] 李志强,王庆华.“结构—功能”互适性理论:转型农村创新社会管理研究新解释框架——基于乡村社会组织的维度[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(5).

作者简介:邹学铨(1989—),男,汉族,安徽巢湖人,中共磐安县委党校讲师,研究方向为基层治理。

(责任编辑:马双)

问不丹,并说服国王接受印度的援助”^①后,大量尼泊尔人涌入不丹,成为不丹南部经济开发建设的主力军。他们“很快就承担了重要的经济角色,先是作为种植者,后来成为商人、教师和公务员。”^②尼泊尔裔移民不丹后,仍然保持自己特有的文化习俗,与不丹当地人有明显差异。这就导致“洛昌人经常与居住在印度或尼泊尔的尼泊尔人结婚,从而导致移民的涌入。”^③20 世纪 90 年代初,据官方统计“尼泊尔裔占总人口的 28% 左右。”^④在人口数量上,洛昌人仅次于噶隆人,成为不丹第二大民族。这使不丹政界精英感受到来自洛昌人的威胁,由此开展针对洛昌人的同化和限制移民的政策。

不丹国内政治经济不平衡也是导致民族冲突的重要原因之一。受地理环境的限制,不丹位于喜马拉雅山南麓,北部是高海拔的山地地形,中部为高原地带,只有南部地势相对平缓,土壤肥沃,属于亚热带季风气候,适宜农作物种植。这就限制了不丹耕地主要集中于洛昌人聚居的南部地区。在不丹“农业是国家经济的主要依靠,79% 的国民收入和就业依赖农业生产。”^⑤随着经济的发展,农作物收入提高,加上“不丹南部成为工业和商业中心有利于改善洛昌人的经济条件”,^⑥这些因素都使得洛昌人的经济状况相对富裕。在经济上,他们比北方人更占优势,有能力提供更多的赋税。良好的经济实力还使洛昌人能够接受到较好的教育,从而要求在政治上获得更大的权力,要求实现本民族的自治,但这更容易招致其他民族的排挤和仇视。

政治上,以噶隆人为首的政治精英们仍然掌握着不丹政治的话语权。政府高官大多是噶隆的政治精英,政府要求洛昌人承担更多的纳税义务,但并不给予与其义务相匹配的政治权力。而洛昌人经济状况相对良好,受到较好的教育,加上出于对本民族的利益的考量,需要在政治上发出自己的声音,要求尽可能地参与到国家日常事务治理中。不丹国内这种政治经济资源的不平衡也加剧了民族之间的敌视和矛盾。

洛昌人在语言和宗教文化等领域也保持着自己独特的传统,与当地入截然不同。宗教上洛昌人受尼泊尔影响,主要信仰印度教,使用语言为尼泊尔语,其习俗、文化和行为方式上都更接近印度和尼泊尔居民。与信仰藏传佛教,使用宗卡语的当地入有很大差异,其属于一个独立的语言和文化体系,这使洛昌人民族色彩鲜明的同时也更容易被针对,也在客观上造成了两者的对立。

此外,洛昌人激增的人口数量对不丹南部脆弱的生态系统构成威胁。洛昌人在开发不丹南部的同时,也对当地的生态环境造成破坏,而这与不丹一直奉行的“国民幸福总值”的理念相悖。这一理念的基本要义之一就是

是在保护环境的前提下发展经济,环保观念上的分歧也是引发民族矛盾的原因之一。正如 1993 年时任不丹外交部长的廷里“将尼泊尔族视为‘入侵者’,认为是他们砍伐了森林、破坏了生态。”^⑦

二、不丹政府政策的变化

20 世纪 50 年代至 80 年代,不丹推行较为宽松的民族政策。1953 年不丹成立的国民议会中就出现了洛昌人的身影,其使用的尼泊尔语也成为三种官方语言之一。不丹国民会议的公报也往往被翻译成三种语言,即宗卡语、英语和尼泊尔语。1958 年颁布的《不丹国籍法》中“以十分宽松的条件确认了大量尼泊尔族人的公民身份,并让他们享有平等的政治权利,允许他们参政议政,进入警察、军队和文官系统。”^⑧洛昌人进入政府工作的比例“从 20 世纪 70 年代的 5% 增加到 80 年代末的 38%。”^⑨

但与此同时,不丹政府也开始担心洛昌人数量的激增会导致不丹民族构成的变化,从而可能引起的社会动荡。因此,政府开始有意识地限制尼泊尔人移民,1958 年以后移民不丹的洛昌人虽然“持有居留许可证,有资格获得大多数教育和就业的机会。”^⑩但并未获得不丹公民身份。此外“已经定居的尼泊尔人被限制在该国的南部,不允许向北迁移。”^⑪这一时期不丹推行和平的民族同化政策,试图通过给洛昌人一定的权利和公民待遇以增加其对不丹的国家归属感和民族认同感,但效果并不明显。

上个世纪 80 年代以来,不丹政府意识到“经济的发展引起了社会的变革,并对不丹的传统文化形成挑战。”^⑫不丹政府决心强力推行不丹民族国家的建立,并提出“一个国家,一个民族”的口号,民族政策也由温和宽松变得严苛尖锐起来。不丹政府政策的变化表现在诸多方面。

首先,不丹政府重新界定国民身份,展开全面人口普查,实行严格的移民政策。1985 年不丹政府颁布新的《公民法》,该法令指出:“1958 年以后定居不丹的人不是不丹公民。”同时,严格规定 1959 年之后出生的人,需父母双方均为不丹公民,子女才可入不丹籍。父母一方是不丹公民的,需要“展示流利的国语(宗卡语)和一份居住(在不丹)15 至 20 年的书面证明。”^⑬随后,1988 年不丹首次开展了全面人口普查和土地调查,以明确不丹公民资格,遏制非法移民的流入。此外,不丹政府设置绿化隔离带,“以绿化环境为借口,把南部靠近印度边境地区划为绿化带,规定在此区域内不允许人居住,这项措施旨在驱逐在此居住的 1/3 的尼泊尔族人。”^⑭同年,政府还决定,与不丹人结婚的外国人将无权获得不丹国籍,其目的是为了阻止洛昌女孩与尼泊尔公民结婚。而“拥有双国籍的人将立即丧失他们的不丹国籍。”^⑮政府为了同

洛昌人,曾提供一笔资金作为洛昌人和北部居民通婚的奖励,但效果并不明显。

其次,在宗教文化方面,不丹政府推行嘎隆人的“竹笆文化”和宗卡语,并对文物古迹加以保护。1980年不丹政府成立了“全国社会文化促进委员会”,旨在通过组织和促进社会、文化和教育活动,培养并加强青年效忠国家的意识;培养青年的民族认同感,使他们为国王和国家献身;强调生活、社会和文化等精神层面,促使青年参加农村的建设发展等。1986年不丹成立了文化事务特别委员会,目的是保护不丹文化遗产,并对破旧的修道院进行翻修。不丹政府认为文化保护是“维护国家安全的一种积极和必要的手段。”^①官方还认为宗卡作为官方语言体现了不丹人独特的身份,应将其推广为国家语言。在日常生活中应使用宗卡语进行交流,任何不能使用宗卡语交流的人都被宣布为外国人。不丹政府还明确了佛教的地位,“在不丹仅有的两种宗教中,印度教被禁止,因为佛教已经被宣布为国家宗教。”^②

第三,在教育方面,不丹政府全面推广宗卡语教育,推迟南方地区的尼泊尔语教育,大学禁止使用尼泊尔语教学。自1989年以来,小学推行双语教学,即使用宗卡语和英语教学,并停止教授尼泊尔语。政府给出的理由是:“同时学习三种语言会使儿童感到困惑。”^③不丹学校的尼泊尔语课程从五年级推迟到八年级,甚至在大学禁止使用尼泊尔语进行教学。

最后,不丹政府在服饰发型方面也有严格的规定和要求。政府规定,国民在正式场合必须穿着规定的不丹民族服装“巴库”和“基拉”。在南方地区,这些规定执行起来更加严格。“不管什么时候去市场,洛昌人都必须穿着不丹民族服装,而不仅仅是在特殊场合。”^④但这种在北方御寒的服饰并不适宜在湿热的南方环境下穿着。受“竹笆文化”影响,女子必须剪短头发,这项规定洛昌人也必须遵守。此外,不丹政府还“对非噶隆人的就业机会进行限制,因为他们必须通过宗卡语考试才能获得工作。”^⑤

不丹政府通过颁布一系列法规,把南方十数万洛昌人排除在公民群体之外。这引起了许多洛昌人的不满,他们成立了人权人民论坛和不丹人民党等组织进行示威、抗议、游行,后来逐渐演变为暴力事件和恐怖袭击。这引发了不丹社会的混乱,也使得不丹民族冲突升级。不丹政府认为洛昌人发起的这场运动是一场破坏国家稳定的险恶运动。一些不丹政府高层认为洛昌人“一直反对王族的民族融合政策,因为他们根本不把国家利益放在心上。”^⑥相对地,不丹政府的态度也引发了不丹南部居民的恐惧,加上不丹人民党承诺“在尼泊尔难民营有

舒适的住所,有现金津贴,一旦不丹人民党的要求得到满足,他们将迅速返回不丹。”^⑦致使难民规模扩大,难民数量进一步增加。

三、国际因素的影响

地缘方面,不丹位于南亚次大陆、喜马拉雅山南麓,夹在中印两大国中间,国土面积不足4万平方公里,人口只有数十万。其特殊的地理位置和弱小的国力使印度可以在很大程度上影响甚至决定不丹政府的内政外交,而洛昌人又属于“跨界民族”,尼泊尔是其母国,自然也受到尼泊尔的影响。

自英国撤出后,印度接管了英国在南亚的势力范围,不丹也不例外。1949年印不签订《永久和平友好条约》,根据条约第2条规定“印度政府不干涉不丹的内政。不丹政府同意在对外关系中接受印度政府的意见为指导。”^⑧从而确立了印度对不丹的影响。

在不丹难民问题上,印度持中立态度,并没有直接卷入这一争端,但这种看似中立的态度实则是偏袒不丹,这也导致了不丹难民问题悬而未决。这是印度出于多种因素的考量,印度最关心的是自身的战略安全问题。第一,受英国推行所谓“向前防御”的影响,印度把自己的安全防御前沿推至喜马拉雅山一带,尤其在解放军入藏后,不丹就成为印度和中国之间的缓冲国,战略位置极其重要。不丹又位于印度主体通向印度东北地区的咽喉要道——西里古里走廊附近。其地理位置如此重要,以至于印度不能接受一个亲近中国的不丹出现。正因如此,印度需要拉拢不丹,使其偏向印度,以确保印度的自身安全。第二,不丹受印度保护,印度需要偏袒不丹。根据印不条约,印度实际成为不丹的保护国,相对于尼泊尔对中印两国实行“等距离外交”,不丹明显更加亲近印度。第三,不丹的民族政策与印度的民族政策相似。受“民族国家”理论的影响,印度制定了“一个国家,一个民族”的政策,实行民族同化政策,而不丹的民族政策与印度如出一辙。第四,出于平衡尼泊尔和不丹的需要。不丹难民问题引发了尼泊尔和不丹两国间的矛盾。而印度作为南亚地区的唯一大国,只有平衡尼、不两国,才能使印度的利益最大化。相较于尼泊尔来说,不丹的实力更为弱小,因此扶持不丹遏制尼泊尔符合印度的国家利益。第五,受印度东北部的地区分离主义倾向影响,印度担心公开支持不丹会造成东北地区的民族不满。第六,维持不丹现状,趁其国内动荡乘机控制不丹,至少也可以加强印度对不丹的影响。最后是中国因素。受古杰拉尔主义的影响,印度力求在南亚地区保持和睦状态,避免给予中国插足南亚事务的机会。在不丹难民问题上,印度一直强调应由尼泊尔和不丹双边解决,就是避免中国干预南

亚事务的表现。

对于不丹来说,印度对其影响还体现在另外两次行动上。第一次是 1974 年印度对锡金的吞并。与不丹一样,锡金也经历了大规模的尼泊尔移民,尼泊尔裔的人口远远超过当地民族。正是由于这些外来的尼泊尔裔呼吁并入印度,导致印度最终吞并锡金,不丹担心重演锡金的覆辙。第二次是 20 世纪 80 年代中期,廓尔喀民族解放阵线在大吉岭的鼓动,要求从西孟加拉邦分离出去,单独成立一个讲尼泊尔语的自治邦,这次事件也突显了尼泊尔裔的政治力量。不丹担心国内洛昌人受此影响,引发国家分裂的风险,因此加强了对移民的限制和同化政策。

尼泊尔对不丹的影响。不丹难民主要构成是尼泊尔裔,这造成了两国关系的紧张。不丹政府驱逐国内的洛昌人,尼泊尔对此反应相当强烈,认为不丹在进行“民族清洗”,并表达了对洛昌人的同情和支持。尼泊尔人“精心策划了一场广泛的虚假宣传运动,目的是破坏不丹政府的信誉和权威,促进尼泊尔定居者的人权和民主权利。”^①尼泊尔政府给反对不丹政府的武装分子以道义上的支持和同情,不丹人民党也得到了尼泊尔国大党的暗中支持和尼泊尔共产党的公开支持。尼泊尔向武装分子提供庇护以及食品和医疗用品,并向其贩卖武器。而不丹则认为反对派有尼泊尔的暗中支持,还认为“不丹人民党一直在为建立一个‘大尼泊尔’而努力,包括现在的不丹、尼泊尔和锡金。”^②这些都使得不丹和尼泊尔两国矛盾加深,互不信任。

在不丹难民问题上,尼泊尔方面认为“超过 6 万名难民属于不丹移民的范畴。”^③这些难民有证据证明他们的身份,因此应该获得不丹公民身份。由于这些人是被不丹政府强制移民的,所以应该返回不丹。而不丹则坚称,这些人是自愿离开的,不允许其回到不丹。双方未能就这些难民的身份问题达成一致,致使不丹难民问题延续至今。

四、结语

不丹难民问题形成的原因受多方面因素的影响。既有洛昌人追求于自身政治权利的影响,又有不丹政府强制推行民族国家的影响,还有外部国际环境(尤其是印度和尼泊尔)的影响,在三者的共同作用下造成了不丹难民问题。但笔者认为这一问题的根源是由于不丹政府试图在一个多民族、多元化的社会里,推行构建民族认同和国家认同。而不丹政府所构建的国家认同并不是一个集合多元文化、兼容并包的文化认同。它反映的仅仅是不丹的政治精英——噶隆人的民族文化认同,并把它强加给其他民族。不丹政府在南部推行这种身份认同受阻,

因为居住在南方的是独立性较强、与北方文化差异显著的洛昌人。其文明程度不弱于噶隆人,不易被同化。洛昌人占总人口比重迅速增加,使噶隆人感到其主体民族的地位受到威胁。不丹政府先采用怀柔手段试图同化洛昌人,但收效甚微,又企图通过强硬手段融合洛昌人,但招致洛昌人的强烈反抗而失败。在此情形下,唯有把洛昌人排除在国家构建之外,才能有效而稳固地建立以噶隆人为主导的新的国家认同,建立不丹民族国家。这是洛昌人被驱逐,导致难民问题产生的根本原因。

注 释:

- ① Syed Aziz-al Ahsan and Bhumitra Chakma, Bhutan's Foreign Policy: Cautious Self-Assertion? [J]. Asian Survey, 1993(33).
- ② John Bray, Bhutan. The Dilemmas of a Small State [J]. The World Today, 1993(11).
- ③ 杜敏, 李泉. 不丹尼泊尔民族问题的根源论析 [J]. 世界民族, 2018(5).
- ④ 时宏运. 试析不丹的民族问题 [J]. 世界民族, 2011(1).
- ⑤ 张四齐. 不丹民族宗教概况 [J]. 国际资料信息, 2003(6).
- ⑥ Farzana Shakoor, Bhutan. The Issue of Ethnic Divide [J]. Pakistan Horizon, 1995(2).
- ⑦ 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]. 南亚季刊研究, 2006(3).
- ⑧ Rup Kumar Barman. Ethnic Mosaic and the Cultural Nationalism of Bhutan [J]. Identity in Crossroad Civilisations [A]. Amsterdam University Press, 2009. pp. 55-64.
- ⑨ Bhuchung K. Tsering. Nationalities Problem in Bhutan [J]. The Tibet Journal, 1990(3).

参考文献:

- [1] Venkat Pulla. The Lhotsampa People of Bhutan: Resilience and Survival [M]. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- [2] 杨思灵. 当代不丹难民问题 [J]. 世界民族, 2010(2).
- [3] 杨思灵. 不丹政治民主化: 问题及前景 [J]. 东南亚南亚研究, 2013(3).
- [4] 崔海亮. 不丹政治民主化进程中的民族问题 [J]. 民族论坛, 2016(5).
- [5] 陈宇, 孙现朴. 当今不丹的难民问题及其前景 [J]. 民族论坛, 2017(2).

作者简介: 朱帅 (1992—), 男, 汉族, 河南三门峡人, 单位为苏州科技大学, 研究方向为英联邦国家历史文化。

(责任编辑: 朱希良)