

# “一带一路”倡议下的罗兴亚 难民危机解决路径探析

林 敏

**摘 要** 罗兴亚难民危机的产生有着深刻的历史、社会和文化根源。它不仅对缅甸国内及周边国家安全稳定带来冲击,对我国“一带一路”倡议下的中缅经济走廊、孟中印缅经济走廊及澜湄合作机制等亦产生诸多影响。本文认为以我国提出的分三阶段解决危机为方向,尽快落实有效处理危机的具体之策,不仅符合当前缅甸政府的需要,也是维护我国国家利益实现“一带一路”建设发展的需要。

**关键词** “一带一路” 罗兴亚人 难民

**作者简介** 林敏,云南民族大学校团委组织部部长,助理研究员职称,研究方向:国际关系、法学等。

**中图分类号** D815

**文献标识码** A

**DOI** :10.19387/j.cnki.1009-0592.2018.08.303

2017年8月25日,武装组织“若开罗兴亚救世军”对缅甸若开邦各地的30多个警察哨所和一处军事基地发动攻击,缅甸政府军随即对“若开罗兴亚救世军”进行军事打击。据缅甸政府办公室称,截止2017年9月5日,政府军队与武装分子交火90多次,造成2600多处民房被毁,其中包括非穆斯林村落的138所民房。<sup>①</sup>本次冲突爆发以来,致使将近60万罗兴亚人弃家逃亡,其中近60%的难民是儿童。罗兴亚人危机的出现,不只是关涉缅甸一国的内政事务,也牵涉到纷繁复杂的国际关系。大量难民涌入孟加拉国,进一步加剧孟缅双边关系的紧张局面,部分难民逃往印度、泰国、印度尼西亚等地,成为东南亚、南亚地区安全稳定的不良因素,罗兴亚难民问题已引起国际社会的广泛关注。

缅甸作为我国“一带一路”倡议的重要沿岸国家,其若开地区处于中缅双边经贸合作关系中的重要位置,因此罗兴亚难民问题的解决,不仅关系到我国在缅经济利益安全,对我国“一带一路”向东南亚、南亚地区顺利发展也有着重要影响。本文在对罗兴亚难民问题进行历史梳理的基础上,通过分析罗兴亚难民问题对我国“一带一路”倡议的影响,结合“一带一路”下的经济走廊建设等内容提出解决罗兴亚难民问题的对策。

## 一、罗兴亚难民问题的缘起

1430年,信奉伊斯兰教的孟加拉国征服了今缅甸若开邦的大部分地区,在几乎全民信仰佛教的若开地区建立了阿拉干王国。大量伊斯兰教徒家庭进入此地,信奉伊斯兰教的孟加拉和印度人口随后在该区域稳定增长。由于阿拉干地区位于伊斯兰教和佛教在东南亚和南亚的分界线上,是两股宗教势力的长期争夺之地,此次穆斯林人口的大量迁入,打破了原来的宗教格局,导致穆斯林和佛教间的冲突日益尖锐。1785年,缅甸王朝征服若开地区后将其纳入缅甸版图,信仰佛教的缅甸统治阶层和民众为了遏制伊斯兰教在缅甸的传播,便将信奉伊斯兰教的罗兴亚人列为重点打压对象,双方矛盾进一步激化。这一古老的宗教冲突问题

伴随着英国在东南亚、南亚的殖民扩张变得更加复杂。英国殖民缅甸后,起初采取了宗教统计人口的方法,即分别计算伊斯兰和佛教人口,借此赋予若开地区的罗兴亚人以合法地位,但这种基于信仰的统计分类为日后罗兴亚人与缅甸佛教徒之间的分裂埋下了祸根。<sup>②</sup>至19世纪末20世纪初,英国在殖民地又推行以语系为核心的民族识别,这一方法实施的结果是同属汉藏语系的缅甸135个民族得到官方认可,而属于印欧语系的罗兴亚人则被归入孟加拉族的一支,不在缅甸民族谱系之列。随后1948年出台的《缅甸联邦入籍法》和《缅甸联邦选择国籍条例》很大程度上摒弃了英国民族识别的结果,不仅涵盖了所有缅甸居民,同时罗兴亚人作为一个少数民族的法律地位也得以确定。然而,由于当时对该法律的宣传力度不大,罗兴亚人受教育程度低等原因,大部分罗兴亚人并未趁此机会入籍缅甸。

1962年“缅甸之父”奈温通过军事政变上台控制若开地区后,便开始有计划的剥夺罗兴亚人的各项权利,其中以1982年的《缅甸公民法》为代表,该法主要通过民族和居住两个方面认定公民资格,根据《缅甸公民法》的相关规定,罗兴亚人并不属于缅甸少数民族,罗兴亚人由此失去了成为缅甸公民的资格。在此期间,缅甸军政府持续采取军事行动导致内乱不断,不堪忍受的罗兴亚人于1977年大举逃往孟加拉国,人数超过20万。孟加拉国虽对进入该国的罗兴亚难民给予了极大帮助,但出于各种因素的考虑于不久后便启动了针对难民的遣返计划,至1979年底已有超过18万的难民陆续被遣返回缅甸。1991年至1992年期间缅甸军事独裁者苏茂发起的“兴邦行动”再次迫使25万罗兴亚人逃亡至孟加拉,孟加拉国政府不堪重负,加大了遣返力度。<sup>③</sup>事情并未就此打住,2012年,在极端佛教民族主义的煽动下,缅甸三名穆斯林轮奸一名女佛教徒的事件成为导火索,导致若开地区穆斯林和佛教徒之间爆发了超过半年的族群冲突,10余万罗兴亚人再次逃离缅甸。而2017年8月底“若开罗兴亚救世军”发动的暴力袭

## 社会观察

击引发的双方冲突和交火则直接酿成了罗兴亚人的第四次大逃亡。

此次罗兴亚难民危机引起了国际社会和舆论的高度关切与谴责,缅甸政府实际领导人昂山素季备受国际舆论压力,缅甸政府一度陷入被动局面。在这样的局面下,中国就罗兴亚难民危机对缅甸政府的支持态度不仅表达了中国对解决罗兴亚难民问题的关心,也是出于维系邻国友好邦交,重塑与缅政治关系形态,实现“一带一路”框架下各项合作稳健发展的考虑。

## 二、罗兴亚难民危机对我国“一带一路”倡议的影响

缅甸位于东南亚、南亚区域的结合部,掌握着孟加拉湾海运航线的咽喉,而罗兴亚难民危机发生地若开邦则是扼守该航线的关键所在。罗兴亚难民问题的妥善解决,对于维护若开地区、缅甸及东南亚、南亚区域和平稳定至关重要,也对我国“一带一路”倡议下的“21世纪海上丝绸之路”的发展发挥重要作用。鉴于此,笔者结合当前实际,就罗兴亚难民危机对“一带一路”产生的主要影响进行深入分析。

(一)若开邦局势不稳对皎漂港及中缅油气管道潜能的发挥产生负面效应

位于若开邦南部区域的皎漂港,是中缅油气管道的起始点,也是中国主导经营的皎漂港经济特区所在地。中东运来的石油自皎漂港口卸下,经石油管道输送到中国西南地区,不再取道马六甲海峡和南海,缩短近2000公里路程,是我国能源保障的重要新渠道,对我国能源安全建设具有战略意义。中缅油气管道自2017年投入使用以来产生的经济利益也远远超出预期。因此,随着“一带一路”倡议的进一步推动,皎漂港有待发挥出更为重要的作用,但罗兴亚难民危机的爆发对皎漂港的安全构成威胁,尽管该港口与危机发生地——若开邦北部孟都和亚德地区存在一定距离,但危机的持续蔓延极有可能引发地区局势不稳,油气管道的安全也将面临直接威胁,还有可能沦为各方攫取利益、攻击缅甸政府甚至成为挟我介入的砝码<sup>⑤</sup>。若这样的混乱局面发生,将对我国“一带一路”倡议下的中缅合作造成巨大冲击。

(二)罗兴亚难民逃往邻国避难对地区和平稳定构成威胁

此次冲突的爆发直接导致60多万罗兴亚人逃往孟加拉国避难,近4万人辗转到达印度。但孟印两国出于政治、经济等因素的考虑,均作出遣返难民回国的声明。部分逃往泰国、马来西亚、印度尼西亚等国的罗兴亚人生存境况不容乐观,令人担忧。罗兴亚人的频繁外逃还滋生了专门针对其服务的非法偷渡产业链,该现象的出现不仅增加了他国维护边境安全的难度,也成为影响缅甸与周边国家友好往来的不良因素。另外,危机对东盟国内部亦产生负面影响,穆斯林占主体的东盟国国家反对缅甸政府对待罗兴亚人的态度和政策。危机发生后,马来西亚外交部部长阿尼法对因若开邦冲突引发的大量难民外逃行为表示强烈不满。纳吉布更于2017年9月中旬到访美国会见特朗普时表明希望美国介

入罗兴亚难民问题的意愿。印尼政府则一方面紧急派遣官员奔赴孟加拉、缅甸开展危机公关和人道主义救援,另一方面通过不同方式安抚国内穆斯林民众情绪,确保国内稳定。总之,罗兴亚难民危机使得缅甸与东盟国家特别是东盟穆斯林世界之间的关系陷入僵局,也使得缅孟、缅印双边关系因难民遣返问题进入紧张状态。

(三)西方对罗兴亚难民危机的强烈谴责有可能延缓缅甸回归国际舞台的步伐

1988年缅甸军政府上台以后,以美国为首的西方国家自1989年1月起便采取了在政治上支持缅甸政府反对派,经济上切断缅甸国际“财源”,军事上渲染缅甸“试图谋求核武器”等手段的全方位制裁。直至2015年11月昂山素季领导下的民盟获取大选后,美国等西方国家才逐步解除对缅制裁。较具代表性的事件为2016年10月7日时任美国总统的奥巴马宣布美国终止实施针对缅甸的《国家应急法》,随后美国财政部监管下的对缅经济和金融制裁措施不再有效。<sup>⑥</sup>在“解禁”策略的引导下,缅甸与西方国家的关系得以缓和,缅甸经济发展似乎有望迎来春天。但之后缅甸政府在推进民主化进程中,中央与少数民族的矛盾未能得到有效缓解,而此次发生的罗兴亚难民危机无疑雪上加霜,国际社会就罗兴亚难民危机对缅方政府表达的谴责和不满动摇着其他国家对缅投资与合作的意向和决心。在这样的情况下,罗兴亚难民危机的妥善解决,不但牵制着缅甸重返国际社会的节奏,也影响着我国对缅投资及启动相关项目的建设速度。

三、依托“一带一路”倡议妥善处理罗兴亚难民危机的对策

要从根本上解决罗兴亚难民危机,需要在认清问题本质的前提下找出一条持续性的解决路径。2017年11月19日我国外交部长王毅在访问缅甸期间谈到,中方希望缅甸各方秉承彬龙精神,开展友好协商,最终达成在宪法框架下民族团结和高度自治的共识。关于若开邦问题的解决王毅部长建议分三个阶段进行,一是实现停火,恢复秩序;二是缅孟通过友好协商,找到解决问题的可行途径;三是治本之策,即加大若开邦地区摆脱贫困的支持和投入。<sup>⑦</sup>对此,缅孟双方均表示赞同,两国于11月23日就罗兴亚问题签署谅解备忘录,这为罗兴亚难民问题的有效解决迈出了坚实的一步。这一分阶段解决方案的提出为罗兴亚难民危机的妥善处理指明了方向,在此前提下,笔者根据我国“一带一路”倡议相关内容,在兼顾各方利益的基础上,尝试找出解决罗兴亚难民危机的具体之策。

(一)进一步深化中缅、中孟外交关系,强化中国解决危机的斡旋能力

中国作为缅甸两国的友好邻邦和本地区的大国,自危机爆发以来曾多次发声表明立场,积极推动罗兴亚难民危机解决进程,体现出了一定的国际担当。外交部长王毅借参加亚欧外长会议的机会提出的分阶段解决危机的建议是在兼顾缅孟两国情况基

础上本着不干涉他国内政原则提出的各方均能接受的方案 表明了我国着力于和平解决问题的态度 缅甸两国对该建议的赞同也彰显出我国在处理危机过程中的智慧和国家影响力。2017年11月18日孟加拉国总理哈西娜会见王毅部长时的友好合作态度及12月1日昂山素季到访中国参会时与习近平总书记就中缅关系的亲切会谈均体现出中国在解决罗兴亚人问题上客观、真诚的做法符合缅甸两国利益。因此 笔者建议我国外交部门以解决危机为切入点 继续维持当前中缅、中孟外交关系的良好状态 加大互信合作 为加快“一带一路”建设进程 深化中缅、中孟战略合作伙伴关系夯实基础 为吸引更多国家融入“一带一路”倡议做好铺垫。同时 积极鼓励我国高等教育机构、非政府组织、民间基金会通过学术交流、项目研究、实地帮扶等多种形式参与到罗兴亚人相关问题中来 以民间外交方式增进中缅、中孟关系的亲近和认同感 为今后我国在推进缅甸等国的和平稳定发展发挥出更大的斡旋作用打下基础。

(二)积极推进中缅经济走廊建设 加快中缅双边经济贸易合作

引发若开邦地区动荡、冲突不断的根源在于贫穷 即因经济发展滞后导致的不同族群间相互争夺有限的资源和生存空间。要想彻底解决罗兴亚难民问题 实现王毅部长提出的第三阶段的社会重建就必须走以发展促和平的道路。而我国提出的建设北起中国云南 经中缅边境南下至曼德勒 再分别向东西延伸至仰光新城和皎漂经济特区的“人字形”中缅经济走廊设想符合缅甸当前发展需要 不仅有利于沿线重大项目相互连接 相互促进 形成集成效应 也有助于推进缅甸各地实现均衡化发展。<sup>②</sup>随着未来缅甸局势的逐步稳定 尤其是在民族和解及政治和解取得新进展的情况下 中缅两国经贸合作关系将进一步深化 缅甸也将成为新的投资热土。因此 我国应抓住时机以中缅经济走廊建设为指向加大对缅投资力度 尽快启动皎漂经济特区等建设项目 促进相关中国企业入驻缅甸进行合作开发 积极参与缅甸政府推动地区发展的长期项目 使我国成为当地发展及振兴若开邦地区经济的核心动力。同时积极参与中资企业对当地改善民生的各项投入 促进我国企业有效融入缅甸社会 在获取当地居民认同和接受 推动缅甸经济发展并促进罗兴亚难民问题有效根治的同时 为中缅共建“一带一路”开辟出新的道路。

(三)加大对罗兴亚难民的人道主义援助 不断提升中国国际影响力

若开邦发生暴力袭击以来 我国政府和相关企业多次向缅甸提供人道主义援助 用于帮助因若开地区恐袭而流离失所的民众。于此同时 我国亦先后多次向孟加拉国提供紧急人道主义援助 为改善逃亡至孟加拉国的罗兴亚难民的居住和生活条件提供帮助。在缅甸两国达成谅解备忘录的情况下 我国应积极参与到罗兴亚难民遣返及难民基地建设的工作中来 为相关事项的顺利

开展提供资金和技术的帮助和支持。此外 我国应加强与联合国难民署、联合国人权高专办等具有国际影响力的专业机构在救助难民方面的合作交流 通过多边、多渠道的合作方式推动罗兴亚问题尽快解决 保持并提升我国在人道主义救援领域方面对联合国、人权理事会、东南亚、南亚国家的影响力和在难民问题上的话语权。同时试点派出由政府背景社会组织、民间组织、志愿者个人和专家学者组建而成的“难民援助队” 长期深入到难民集聚重点区域 通过为当地难民提供精准帮扶的时间 搜集、记录、整理相关一手资料 为今后我国政府制定和调整有关决策提供参考 也为我国持续开展罗兴亚难民问题研究工作留下宝贵的原始材料。

(四)加强与孟加拉国战略合作关系 提高孟方自主发展能力 危机爆发至今 数十万罗兴亚难民先后涌入孟加拉国 孟方政府在给予人道主义救援的同时也多次表态尽快开展难民遣返计划 究其原因在于孟加拉国作为世界上最不发达的国家之一欠缺长期接收并妥善安置难民的能力。因此推动孟加拉国经济发展 不但有助于加快妥善安置罗兴亚难民的速度 也有利于维护我国周边地区的和平稳定。笔者认为 在当前中孟关系良性互动的前提下 我国应加快两国共建“一带一路”的步伐 积极推进“孟中印缅经济走廊”建设 加大我国对孟加拉国基础设施建设与经济发展项目的投资力度 继续鼓励和支持中国企业参与到孟加拉国国家建设中去 力图促使一批有益于双边发展的合作项目的落实 为孟方地区发展提供必要的扶持与帮助。同时 根据中孟双边协议积极开拓海洋等新领域的合作 逐步实现与孟加拉国就在孟建立贸易港口的直接对话 围绕孟加拉湾建成“孟加拉国西南——若开邦北部”两大港口自由联动下的经济贸易活动圈 积极推动缅甸两国经济快速发展 为解决我国印度洋出海口问题提供新的通道。

注释:

- ① 蒋天:“罗兴亚人问题”致缅甸在此陷入动荡 中国青年报 2017年9月8日 第004版。
- ② 李隆:罗兴亚难民危机:英殖民为缅甸留下的百年历史包袱 凤凰网: [http://news.ifeng.com/a/20170928/52202640\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20170928/52202640_0.shtml) 2017年9月28日。
- ③ 丁丽兴:罗兴亚难民:孟加拉国的安全困境 南亚研究 2018(4)。
- ④ 黄国华、贺银花、玉健:试论缅甸“罗兴伽问题”的演变过程及对我国利益的影响//“决策论坛——企业党建与政工创新发展学术研讨会”论文集(下) 2016年5月12日。
- ⑤ 奥巴马宣布解除美国对缅甸制裁 新华网: [http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/08/c\\_1119669967.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/08/c_1119669967.htm) 2016年10月8日。
- ⑥ 面对若开邦问题,王毅提出这样一个设想 凤凰网: [http://news.ifeng.com/a/20171120/53424724\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20171120/53424724_0.shtml) 2017年11月12日。
- ⑦ 中方提出建设中缅经济走廊设想 新华网: [http://m.xinhuanet.com/2017-11/20/c\\_1121982554.htm](http://m.xinhuanet.com/2017-11/20/c_1121982554.htm) 2017年11月12日。