

印度东北地区的移民问题*

宋海啸

内容提要 印度东北地区的移民问题主要是原住民与外来移民的冲突问题。此问题由来已久,不但造成该地区经济困难、社会秩序混乱,而且还诱发了分离主义与恐怖主义,危及印度国家领土与主权完整,影响南亚地区安全与稳定。鉴于印度东北地区与邻国人文、地理的相近性,印度民族政策失误造成的影响等因素,印度东北地区的移民问题短时间内难以从根本上得到解决。

关键词 印度东北地区 外来移民 原住民

印度东北地区一般指阿萨姆、曼尼普尔、梅加拉亚、米佐拉姆、那加兰、特里普拉以及所谓的“阿鲁纳恰尔”等7个邦。该地区总面积255088平方公里,占印度总面积的7.7%;人口3851万,占印度总人口的3.73%。印度东北地区的移民问题,是指周边地区的居民向印度东北地区移民而带来的一系列问题。此问题由来已久,不但造成该地区经济困难、社会秩序混乱,而且还诱发了分离主义与恐怖主义。因此,分析印度东北地区的移民问题对我们了解印度东北边境地区的局势乃至印度国家安全有着重大的意义。

一、印度东北地区移民问题的由来

历史上,印度东北地区布拉马普特拉谷地良好的生态环境吸引着周边地区的居民,大量移民纷至沓来,他们中有尼泊尔人、东孟加拉人与来自缅甸的钦人(Chins)、那加人(Nagas)。印度东北地区较大规模的移民始于英印统治时期。印度独立以后,大规模的移民不但没有减缓,反而加剧,其中最突出的是尼泊尔移民、孟加拉移民和缅甸移民。

真正意义上的尼泊尔移民始于19世纪初。1814年英国入侵尼泊尔,尼泊尔战败,被迫开放尼印边界,从此打开了方便移民之门。在英国殖民时期,迁入印度的尼泊尔人主要是雇佣兵与体力劳工:一方面,尼泊尔廓尔喀人(Gurkhas)忠诚、勤劳、适应山区环境、比印度本土士兵廉价,英国政府遂在廓尔喀人中招募新兵,于是尼泊尔雇佣兵开始涌入;另一方面,随着英国在印度势力的扩大,特别是两次世界大战的爆发,需要大量身强体壮的劳动力从事森林砍伐、铺路架桥、开山采矿、农业耕种,尼泊尔人无疑是最佳人选。1921年,尼泊尔移民在阿萨姆达到70344人,占阿萨姆人口的0.94%。1950年,印度和尼泊尔签署了《和平与友好条约》,使得

* 本论文系国家教育部基地项目“印度民族研究”(项目编号:05JJD008)成果。

参见李益波:《印度东北地区部族分离主义运动探析》,载《世界民族》,2007年第3期。

参见 Lopita Nath, “Migrants in Flight: Conflict - Induced Internal Displacement of Nepalis in Northeast India”, in *Peace and Democracy in South Asia*, vol 1, No 1, January 2005, p. 65.

更多的尼泊尔人进入布拉马普特拉河谷广阔的荒芜土地与原始森林地区,其中大部分人从事谷物耕种与家畜养殖。1971年,尼泊尔人在阿萨姆达到432519人,占阿萨姆人口的1.93%。继20世纪70年代的高速增长之后,印度东北地区尼泊尔移民人口在80年代仍有较快增长,他们主要分布在阿萨姆、梅加拉亚和“阿鲁纳恰尔”。

孟加拉人大规模向印度移民始于19世纪中叶。1838年,英国殖民者出台了一项荒地安置政策鼓励人们耕种,但是阿萨姆原住居民不愿外出工作,东孟加拉人(现孟加拉国)被优惠的安置政策及便利的交通条件(此时自西孟加拉至阿萨姆的铁路已经开通)所吸引,纷纷涌进阿萨姆及印度东北其他地区。此外,英国殖民者早期在政府机构中重用高种姓的阿萨姆人,企图通过他们管理村级以上的各级政权,但是这些人并不适应英国人的管理体系,也不清楚自己的职责,甚至还不懂英语。因此,来自东孟加拉的医生、教师、律师、前政府官员等得到英国人的垂青,开始活跃于阿萨姆的各行各业,地位迅速提升,东孟加拉人“实际上成为仅次于英国人的‘二主人’”。东孟加拉自然条件恶劣、经济贫穷、人口众多,使得东孟加拉人不得不向外寻找新的生路;而在印度,如特里普拉,茶园工、人力车夫、清洁工等没人愿意干的体力活为东孟加拉人提供了生存的机会。1971年孟加拉国成立,移民现象不减反增,孟加拉移民几乎遍布印度东北地区,在阿萨姆尤为突出。大批孟加拉移民的不断涌入,使阿萨姆人口持续高速增长,1971—1991年间,阿萨姆的人口增至22414322人,增长率为59.87%,远远高于同期大约50%的印度全国平均人口增长率,而这期间阿萨姆的穆斯林人口增长了77.42%,穆斯林人口占全邦人口的28.43%。

缅甸移民的较大规模到来是在英国殖民统治的二战时期。缅甸移民主要进入曼尼普尔地区,随后移民规模与地区一直在扩大。1967年缅甸奈温政府出台《侨民法》(*Aliens Act*),当年就有25000名缅甸人涌入印度。在临近印度边境的缅甸钦(Chin)地区,至1988年,已有大约82000名缅甸钦人流入印度,其中70000人在印度东北地区的米佐拉姆,10000人在曼尼普尔,另外2000人则在德里。1988年之后,由印度政府资助的缅甸政治人物与学生大批进入印度,印度甚至在米佐拉姆和曼尼普尔设置专门安置学生的难民营,其他缅甸人也闻风而至,一时进入印度的缅甸人不计其数。据统计,1988年缅甸就有2000若开人(Arakan)迁到曼尼普尔与米佐拉姆。1989年,印度外交部长纳拉辛哈·拉奥告诫国会议员代表,“限制指令已经不再适用于真诚的缅甸难民,对这些难民要给予妥当安置”,从而在政策上更加鼓励了缅甸移民。

外来移民的流入对印度东北地区的社会发展是有所贡献的。印度独立之前,大量尼泊尔移民并没有对当地社会、经济和生态平衡带来显著的负面影响;东孟加拉人还种植了当地人从

参见 Lopita Nath, “Migrants in Flight: Conflict - Induced Internal Displacement of Nepalis in Northeast India”, in *Peace and Democracy in South Asia*, vol 1, No 1, p. 65.

同上,第64页。

傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,军事谊文出版社,2006年,第29页。

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第32—33页。

参见 Uddipana Goswami *Internal Displacement, Migration, and Policy in Northeastern India*, East - West Center, Washington, No 8, April, 2007, p. 7.

参见“Chin - Burmese Refugees in India Air Woes”, in *BurmaNet News*, Friday, 4 Aug, 2006,载 <http://www.burmanet.org/news/2006/08/04keralanextcom-chin-burmes-refugees-in-india-air-woes/>.

参见 Uddipana Goswami *Internal Displacement, Migration, and Policy in Northeastern India*, p. 8.

Thin Thin Aung & SoeMyint, *India - Burma Relations*, 载 http://www.idea.int/asia_pacific/burma/upload/charp4_P93.

没见过的蔬菜与庄稼。但是,随着时间的推移与情况的变化,印度东北地区出现了严重的移民问题,至今困扰着印度政府。主要问题如下:

(一) 原住居民与外来移民的冲突

首先,人口的激增导致一些地方的原住居民成为少数民族,从而造成政治力量的失衡。在议会民主制度下,这种失衡特别不利于原住居民的权益维护。其次,有些地方语言成为焦点问题。如在阿萨姆,孟加拉语在英国殖民时期就成为法庭语言和教学语言,直到1871年,阿萨姆人才说服英国人承认阿萨姆语为布拉马普特拉河谷地区学校的教学语言。此前,许多孟加拉人在阿萨姆人的学校充当教员,或在政府机构中担任雇员。阿萨姆人对此心生反感,并逐渐演变为仇恨,将孟加拉人甚至非阿萨姆人视为“外国人”。印度东北地区各邦均爆发了反对“外来人”的运动。如在阿萨姆,运动的口号是“印度人和外国人滚出去”;在米佐拉姆,口号是“外斯(Vais,即外来人)滚出去”;在梅加拉亚,口号是“迪卡尔(Dikkar,即外来人)滚出去”;在曼尼普尔,口号干脆就是“打倒玛央人(Mayangs,即外来人)”。

(二) 移民问题引发分离主义与恐怖主义

为反对外来移民而进行的斗争渐渐演变成地区分离运动或民族分立运动。有意思的是,在运动过程中,这些政治力量似乎“忘记”了他们反对外来移民的初衷,慢慢走向了反对中央政权的分离主义道路。比较突出的分离主义运动有:“阿萨姆团结解放阵线”主张以科学社会主义作为生活方式,建立一个独立的阿萨姆;“博多兰民族民主阵线”以“解放被印度扩张主义占领的博多兰,建立一个民主独立的社会”为目的;“阿萨姆穆斯林联合解放猛虎组织”的宗旨是最终建立一个属于阿萨姆的“独立的大伊斯兰斯坦”;以苏帕斯·基辛为首的“廓尔喀民族解放阵线”争取建立独立的尼泊尔人“大廓尔喀邦”(“大廓尔喀邦”不仅包括大吉岭的三个区,而且包括贾尔派古里、库奇比哈尔、比哈尔和阿萨姆的部分地区,甚至还包括锡金),等等。移民问题导致分离主义,分离主义引发恐怖主义,是印度东北地区民族运动的一大特色。争取“独立”的力量为了获取运作资金而进行走私、贩毒,甚至绑架、勒索、屠杀等活动,恐怖事件在印度东北地区频频发生。据资料显示,在阿萨姆邦发生的恐怖事件,1997—2000年连续四年分别为427起、735起、447起、536起;仅2005年一年,阿萨姆、曼尼普尔、梅加拉亚、那加兰和特里普拉等五个邦在恐怖事件中的死亡人数共计715人。

(三) 形成人口膨胀压力、自然环境压力与经济增长压力

一方面,外来移民的大量涌入致使印度东北地区的人口迅速膨胀;另一方面,原住居民担心自己成为少数民族,于是对人口生育不加节制甚至加快生育速度,人口问题更趋严重。在梅加拉亚,卡西人(Khasi)、贾阳提亚人(Jayantia)与加洛人(Garos)在1992—1999年间一直保持超过23%的人口出生率。人口压力很自然地转换为对自然环境的压力,进而造成经济增长压力。因此,时任阿萨姆邦邦长、退休中将S·K·辛哈于1998年在给印度总统纳拉亚南的一个报告中说:“阿萨姆的非法移民已经成为经济困难的首要原因。”

参见 Uddipana Goswami *Internal Displacement, Migration, and Policy in Northeastern India*, p. 8.

以上参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第57、96、98、16页。

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第90—92页。

参见 Udoy Saikia, *Threats from Migration, Socio - Political Injustice and Reproductive Behaviour in Tribal Communities - A Study in Khasi Tribe in Northeast India*, 载 http://www.irmgard-cominx-stiftung.de/fileadmin/user_upload/pdf/roundtable07/saikia.pdf.

Uddipana Goswami *Internal Displacement, Migration, and Policy in Northeastern India*, p. 9.

(四) 危及印度国家主权与领土完整

移民问题引发的分离主义直接危及印度国家领土与主权完整。美国知名学者科恩 (Cohen) 说: “印度是一个长期需要强大的中央政府来保护少数民族权益、振兴经济、控制‘分裂趋势’的国家……境外一些带有宗教倾向的国家, 包括巴基斯坦和以色列, 对于多种族、多教派的印度来说就是危险的例子。”一位阿萨姆前领导人在谈及印度东北地区地缘政治的危险性时, 有这样的说法: “非法移民的流入正在使这些地区的穆斯林成为多数, 他们迟早会要求融入孟加拉。快速增长的国际穆斯林原教旨主义者会应要求提供武力援助。因此, 可以肯定地说, 孟加拉会放弃世俗主义而成为穆斯林国家, 阿萨姆的丢失将会切断东北地区与印度其他地区的联系, 国家将会失去一个拥有丰富自然资源的地区。”同样的担心还有: 1998年11月8日, S·K·辛哈致信总统纳拉亚南, 信中提请关注阿萨姆邦的非法移民问题, 声称来自孟加拉国的非法移民潮对阿萨姆人的存在和整个国家的安全构成极大的威胁。

(五) 影响南亚地区的安全与稳定

移民问题对印度东北边境地区的安全与稳定造成不同程度的影响, 也造成印度与邻国关系的紧张。为阻止非法移民, 印度在印、孟两国边境沿线修建栅栏, 设立铁丝网, 驱逐甚至杀害无辜的难民, 兼之恒河水与边界划分等问题, 造成两国间的不信任与关系冷淡。更为严重的是, 印度政府一直指责孟加拉与“阿萨姆联合解放阵线”等恐怖组织关系密切, 声称在孟加拉境内至少有190个印度分离主义势力的据点与恐怖组织训练营。这些指责无论属实与否, 均会对两国关系产生影响。印度与尼泊尔的关系也出现类似的情况: 20世纪80年代, 阿萨姆邦流血冲突升级, 大量尼泊尔移民被迫返回尼泊尔, 给尼泊尔国内造成了困难, 两国关系日趋紧张。

二、印度东北地区移民问题产生的原因

(一) 印度东北地区人文结构存在明显的多样性

1. 部族的多样性。印度东北地区自古以来就是进入印度次大陆的东北门户, 已知最大的一股移民是公元前5世纪迁徙到这里的奥斯特里克人 (Austroic Stock), 他们的语言属于汉藏语系, 定居于布拉马普特拉河谷地区, 可能就是今博多人 (Bodos) 的祖先; 接着, 中国西南部的部族人口经过缅甸北部, 越过帕特凯山脉, 定居于该河谷两侧的山区; 公元前1世纪, 伴随着雅利安人 (Aryans) 向东迁移和梵语化进程在恒河平原的开始, 博多人逐渐沿着河谷西迁, 其生活区域扩展到今孟加拉北部和印度比哈尔邦东部地区, 随着雅利安人的继续东进, 博多人被征服并被驱赶向东迁徙, 双方的接触便是印-蒙人种雅利安化进程的开始; 公元13世纪, 傣-阿豪姆人 (Tai-Ahoms) 从中国西南部取道东南亚进入该地区, 又掀起新一轮的移民潮。至此, 印度东北地区变成了蒙古人种与奥斯特里克人、雅利安人、达罗毗荼人 (Dravidians) 混合的大熔炉。从17世纪开始至今, 来自焦达纳格布尔高地、马哈拉施特拉邦、泰米尔纳德邦和安得拉

Stephen Philip Cohen, *Emerging Power—India*, Brookings Institution Press, Washing, D. C., 2001, p. 96.

Jaideep Saikia, *Terror Sans Frontier: Islamist Militancy in North East India*, New Delhi, 2004, p. 102.

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第90—92页。

参见 Anil Kamboj, “Bangladesh Factor Affecting Insurgency in North - East”, in *Peace & Conflict*, vol 8, No. 6, June 2005, p. 25.

当时,雅利安人称印-蒙人种为吉罗泰人 (Kirats)和牟利查人 (Mlechhas)。

邦的孟加拉人、尼泊尔人,以及来自缅甸的钦人源源不断地涌入印度东北地区,进一步加强了这个被称为“种族万花筒”地区的多样性。截至1991年,在印度东北地区的145个部族中,人口超过5000人的就有78个,占印度部族总人口的12%、东北地区总人口的25.81%、印度总人口的8.08%;在印度东北地区的7个邦中,有4个邦部族人口占全邦总人口的一半以上,详见表1。

表1 印度东北地区部族人口分布(1991年,单位:人)

地区	总人口	部族人口	部族人口占本地区人口(%)
阿萨姆	22414322	2874441	12.84
“阿鲁纳恰尔”	864558	550351	63.65
曼尼普尔	1837149	632173	34.41
梅加拉亚	1774778	1517927	85.53
米佐拉姆	689756	653565	94.75
那加兰	1209546	1060822	87.70
特里普拉	2757205	853345	30.95
东北地区	31547314	8142624	25.81
印度全国	846302688	67758380	8.08

资料来源: Office of the Registrar General, “Union Primary Census Abstract for Scheduled Castes and Scheduled Tribes”, Paper 2 of 1993, Series 1, in Census of India, 1991, Office of the Registrar General, New Delhi, India, 1993, p 304

2 宗教信仰的多样性。印度东北地区几乎集中了印度所有的宗教派别与宗教信仰,其中信仰人数较多的有印度教(19229476人,占印度东北地区人口的60.95%,下同)、伊斯兰教(6801798人,占21.56%)与基督教(4301895人,占13.64%),详见表2。

表2 印度东北地区不同宗教信仰人口分布(1991年,单位:人)

地区	总人口	印度教	伊斯兰教	基督教	锡克教	佛教	耆那教	其他	未说明
阿萨姆	22414322	15047293	6373204	744367	16492	64008	20645	138230	10083
“阿鲁纳恰尔”	864558	320212	11922	89013	1205	111372	64	313118	17652
曼尼普尔	1837149	1059470	133535	626669	1301	711	1337	14066	60
梅加拉亚	1774778	260306	61462	1146092	2612	2934	445	298466	2461
米佐拉姆	689756	34788	4538	591342	299	54024	4	1894	2902
那加兰	1209546	122473	20642	1057940	732	581	1202	5870	106
特里普拉	2757205	2384934	196495	46472	740	128206	301	2	1
印度东北地区	31547314	19229476	6801798	4301895	23381	361890	23998	711611	33265

资料来源: Office of the Registrar General, “Final Population Totals: Brief Analysis of Primary Census”, Paper 2 of 1992, Series 1, in Census of India, 1991, Office of the Registrar General, New Delhi, India, 1993, p 256

3 语言的多样性。印度境内语言种类繁多,民间使用的方言超过1000种,法律承认的语言也有17种。印度东北地区除了被列入官方语言的孟加拉语、尼泊尔语、阿萨姆语和曼尼普

尔语外,还有许许多多为部落民所使用但没有被列入官方语言的地方语种。方言的多样性以及围绕方言而展开设立语言邦的诉求与运动,成为印度东北地区的又一问题。

(二)历届政府对印度东北地区管治政策的失误

在英印统治时期,印度政府为了自身行政管理的方便,在东北地区基本上采取“分而治之”政策。1873年,印度政府颁布《内线管理条例》,将东北部各邦委托王公贵族管理,并依据划分“内线”的原则,将东北地区划分为“完全封闭”与“部分封闭”区域。各部族在其领地内实行自我管理,外来访问者必须事先取得“边境地区特许通行证”方可进入。这使得东北部各邦被人为地与世隔绝,不仅割断了该地区原有的民族融合的历史惯性,而且埋下了分离主义的祸根。印度独立之初,国大党政府继承了这种部族隔离政策,导致东北地区与印度中心地区疏远,两地之间隔阂弥深。以后的历届印度政府仍然坚持“一个国家,一个民族”的政策,刻意忽视、压制少数民族的政治权力和发展意愿,并且不顾各部族独特的历史、文化和宗教因素,强行采取文化同化政策,造成少数民族与主体民族之间尖锐的矛盾和深刻的敌意。对此,印度国大党(英)东北部理事会下属协调委员会在1993年召开的第八次全体会议的报告中指出:“倘若不是印度政府在东北部人民的心目中留下如此冷漠,甚至形同陌路的印象,倘若该地区人民能够与生俱来,发自内心地感觉到不受歧视,与本国其它地区一视同仁地被置于发展的主航道,并且政府言出必行,说到做到,那么印度中央政府解决问题的诚意和决心一定会明白无误地传递给每一个人,做到家喻户晓,妇孺皆知。”

(三)印度东北地区与其他地区经济、社会发展的不平衡

整个印度的经济发展是从西南向东北呈递减趋势,东北地区整体发展水平落后于其他地区。1947年之前,大阿萨姆邦(东北地区的统称)人均收入还能高于全国平均水平;到了1971年,阿萨姆邦人均收入只有544卢比,低于印度平均水平(627卢比);1986年,印度人均收入798卢比,阿萨姆邦人均收入605卢比。1971—1986年,印度年均收入增长率为1.7%,阿萨姆邦年均收入增长率只有0.8%。1989年,印度国内净产值人均3875卢比,阿萨姆邦人均2772卢比,在列入统计的17个邦中位列第14位;1991年,阿萨姆邦人均生产总值4230卢比,在列入统计的17个邦中位列第12位。印度东北地区的社会发展指标也低于印度其他地区。据统计,1991年,阿萨姆邦7岁以上男性识字率为61.9%,在列入统计的17个邦中位列第11位;婴儿死亡率为76%,在列入统计的17个邦中位列第13位。印度东北地区经济、社会发展的滞后问题有国情的客观原因,也有政府的主观因素。由于资金、交通的限制和人为的忽视,东北地区丰富的资源长期得不到有效的开发。1962年中印边境冲突之后,印度政府出于“安全考虑”,大大减少了在东北地区的投入和建设,如把炼油厂建在比哈尔邦而不是盛产石油的阿萨姆邦。进入21世纪以来,随着印度经济、社会的快速发展,东北地区的经济、社会状况与其他地区的差距不是在缩小而是在扩大,发展问题更显突出。因此,“土著部族认为中央政府只是为了掠夺当地资源,并没有真正帮助他们发展经济。在国家发展中得不到实惠的境

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第358页。

傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第357—358页。

参见印詹达尔·达特著、雷启淮等译:《印度经济》,四川大学出版社,1994年,第786页。

同上,第77页。

参见杨冬云:《印度经济改革与发展的制度分析》,经济科学出版社,2006年,第241页。

同上,第241页。

遇使土著部族尤其是年轻人很容易在分离组织的煽动下步入歧途”。

(四)印度东北地区与其他地区文化与认知的异质性

民族融合与身份认同通常需要漫长的过程。而印度政府在东北地区草率地推广“政治一体化”政策,由于罔顾种族与文化的差异,使外来移民对“印度国家主体”存在不信任与不认同,导致出现“身份认同”危机。例如,在印度独立前,曼尼普尔和特里普拉除了与阿萨姆外围部分有一点微弱的联系外,在地理、文化和政治上均处于与世隔绝的“孤岛”状态,加之印度政府实施的“内线”政策等因素,导致东北地区的人们严重缺乏“印度”意识,日常接触到的只有英国的行政官员和外国基督教传教士,印度人反而被视为“外来人”。在阿萨姆,占全邦人口28.43%的穆斯林对国家的认同感相当弱化。1961年在阿萨姆进行人口普查的负责人提到一个现象:“讲孟加拉语的印度教教徒都说他们的母语是孟加拉语。相反,讲孟加拉语的穆斯林移民则倾向于将阿萨姆语说成是他们的母语。”在1962年中印边境冲突印度军队大败退时,11月12日,印度总理尼赫鲁在广播电台作了题为《我对阿萨姆人民充满同情》的演讲,实际上已经决定放弃阿萨姆。此事伤透了阿萨姆人的心,其中孟加拉穆斯林移民把巴基斯坦国旗插上了他们的屋顶(当时孟加拉是巴基斯坦的一部分,即东巴基斯坦),表示对印度国家的离心与不满。在以尼泊尔移民为主体的大吉岭县,虽然名义上一直是西孟加拉的一部分,但是1874年以前一直是无人管辖的地区,1874年至1919年期间被划为表列县,1919年至1935年期间根据蒙塔古-切姆斯福(Montagu-Chelmsford)改革方案被划为落后地区,1935年以后成为半禁止封闭地区。只是在印度独立后,大吉岭县才在行政上被置于与西孟加拉其他县平等的地位。但是很长时间以来,该县在很大程度上仍然处于被隔离与被孤立的状态。自从以S·S·古隆(S·S·Gurung)为首的“全印廓尔喀联盟”于1943年5月在大吉岭成立以来,外来移民争取自治的运动一直没有停止过。1947年“印巴分治”时,巴基斯坦国旗曾经在大吉岭市政厅屋顶飘扬了5天(8月14日—18日)。“要(东北地区)部落民承认印度政府的统治在心理上是难以接受的,部落民从来没有把自己看作是印度的一份子。”

三、印度东北地区移民问题的前景

经过印度政府的努力,解决东北地区移民问题的希望在增大,但短期内依然不容乐观,这是因为:

(一)许多民族同根同源、跨境而居、交往密切、无法分割

在印度东北地区居住的外来移民,有许多已经居住了好几代人。他们同根同源、跨境而居,常常因为通婚而举家从这边迁到那边居住;有些人借口到印度的伊斯兰圣地朝拜或探亲访友而滞留不归;有些人则通过财物交换,人、货同时流入,不知其踪,等等。边境居民的交换、互动非常频繁,合法移民与非法移民很难区分。

(二)与邻国边界漫长而复杂,把守十分困难

印、孟之间有2400公里的漫长边界,且以河界为主,不易建边界墙,难以控制边界,边境地

李益波:《印度东北分离主义运动与印度政府的对策》,载《现代国际关系》,2006年第12期。

傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第34页。

同上,第170页。

同上,第361页。

带印度一侧大部分村庄的村民以穆斯林为主,一旦外来移民进来,很难辨别和驱赶。印、缅边界是按照 1826年的《扬达波条约》(*Treaty of Yandaboo*)划定的,这条边界从南钦(Namkin)山脉延伸到帕特凯山、哈莫林(Hamolín)山,一直到钦(Chin)山脉,与“阿鲁纳恰尔”、那加兰、曼尼普尔、米佐拉姆等邦都有共同边界。印度历史上对边界的管理非常松散,英国殖民时期甚至根本不存在边界管理。另外,边界兵力不足和边境保安部队中存在的腐败风气也是消极因素。上述因素客观上为非法移民入境提供了便利。

(三)民族政策失误造成的影响短时间内难以消除

印度政府在东北地区实施的民族政策被认为是漠视地方权益的民族沙文主义,来源于英国殖民统治时期的传统,强调中央对地方的权力,不顾地方的自治与自决要求,不承认原住民的传统土地权益,甚至还强制原住民搬迁以及强制安置外来移民,原住民为保持传统文化与传统生活方式而争取自治的努力被指责为挑起冲突,等等。不妥当、不公正的民族政策造成原住民担心国家政策会导致其主体民族地位的消失,从而对中央政权产生忧虑与不信任。此问题积淀已久,影响深远,短时间内难以消除。

(四)外来移民的自我意识增强,民族冲突陡增变数

早期外来移民与原住民还是比较融洽的,他们互相尊重,共同生活,和平共处。但是,后来由于种种原因引起民族冲突,外来移民不得不拿起武器为保护自己的合法权益而斗争。有些地区的斗争甚至超越民族内部矛盾,走向寻求独立自主的道路。例如,在特里普拉,政治组织“阿玛拉孟加拉人”(Amara Bengali)就是孟加拉人为了保卫自己的利益而于 1972年成立的。它与“幸福之路”(Anand marg)组织有一定的联系,曾经被取缔,但是 1998年又重新开展活动。它组织了多次大型群众集会和罢工以抗议部族自治区的成立,在非部族区域有较大的影响力。这一组织的军事实力不断增长,在多次种族冲突中起到举足轻重的作用。再如,在大吉岭,尼泊尔移民对印度政治精英们的民族沙文主义态度非常不满,同时也担心将来会失去自己的文化特性,由尼泊尔人苏帕斯·基辛领导的“廓尔喀民族解放阵线”便在 1980年应运而生,该组织目前领导着大吉岭-廓尔喀山区委员会,其目标是建立一个“大廓尔喀邦”。

(五)印度国内对非法移民的认识存在分歧,造成相关法律制定含糊、执行困难

例如,1964年的《外国人法》是适用于全印度的法律,居然不适用于阿萨姆!1983的《非法移民法》(MDT)确定对非法移民的“侦查与驱逐”(detection and deportation),依据的居然是“举报”,而且举报者和警察要承担举证责任。该法还规定:一旦发现举报状过于草率和情绪化,中央政府不会受理此状。这种法律的执行效果可想而知。据估计,阿萨姆有 300万非法移民,其中 100万是 1966—1971年移居过来的。截至 1988年 3月,印度政府只认定了 3442名非法移民,而遣送出境的只有 156名。据印度官方统计,在阿萨姆,自 1983年实行《非法移民法》后至 2001年的 18年间,仅有 1501人被驱逐,而且,即使是被驱逐的移民,也很快通过另外一种渠道返回印度。

参见 Udo Saikia, “Threats from Migration, Socio-Political Injustice and Reproductive Behaviour in Tribal Communities - A Study in Khasi Tribe in Northeast India”载 http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/fileadmin/user_upload/pdf/roundtable07/saikia.pdf,

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第 299页。

同上,第 16页。

参见 Uddipana Goswami *Internal Displacement, Migration, and Policy in Northeastern India*, p. 7.

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第 54页。

(六) 印度选举政治的负面影响仍将继续

印度实行一人一票的选举政治,让某些党派人士为了“票仓”而罔顾非法移民问题。2000年,在阿萨姆邦议会选举的126个选区中,非法移民选民占多数的选区有37个。在大选中,国大党、印共(马)甚至湿婆军、人民党都打出了“穆斯林票仓”这张牌。2001年阿萨姆进行选举前,人民党领导人瓦杰帕伊曾声称,他当选后会认真考虑孟加拉移民的工作许可问题。事实上,瓦杰帕伊上台之后根本没有任何举动。人们失望之余,称之为“选举暗门”(electoral gimmick)。围绕认定“外国人”的时间界限而产生的分歧,是选举政治干扰移民问题的又一反映。印度中央政府根据“英迪拉·甘地-穆吉布·拉赫曼协议”,建议将1971年3月25日(孟加拉国政府从流亡状态变为正式存在的日子)作为认定“外国人”的起始日期,而“全阿萨姆学联”则坚持援引“尼赫鲁-利亚科特-阿里协定”将起始日期定为1950年12月31日(即协定允许移民返回家园的最后期限)。起始日期的变更意味着合法选民的增减,在这个核心问题上双方各持己见,互不相让,结果动乱继续,民族隔阂加深。

总之,印度东北地区移民问题的实质是民族利益的矛盾与冲突。从相关因素来看,该地区的移民问题短时间内难以从根本上得到解决。但近期内矛盾不会激化,地区局势也不会像上世纪60年代西方某些学者所预言的那样“巴尔干化”。

Abstract The primary migration problem in Northeast India is the conflict between native and immigrant. This problem has existed for a long time. It not only caused economic hardship and social disorder, but also induced separatism and terrorism, which threatens India's sovereignty and territorial integrity, and impacts security and stability in South Asia. In view of factors such as human and geographical proximity between northeast India and neighboring countries, and the impact of India's national policy failures, it is difficult to completely solve the migration problem in Northeast India within a short time.

(宋海啸,博士研究生,云南大学国际关系研究院,昆明,650091)

责任编辑:刘真)

参见 Uddipana Goswami *Internal Displacement, Migration, and Policy in Northeastern India*, p. 11.

参见傅超:《印度东北地区的安全威胁——社会与种族关系的紧张形势》,第49页。