

难民问题治理上的各相关行为体分析

——对缅甸罗兴伽难民的个案研究

杨 超^{*}

摘要：本文分析在孟加拉国的缅甸罗兴伽(Rohingya)难民问题的形成,以及在难民保护、援助和难民问题治理过程中各个国家、国际组织、地区组织、国际非政府组织等各相关行为体的角色和作用,并通过进一步探讨认为,罗兴伽难民问题需要东盟组织通过创建新的地区难民问题治理机制来解决。

关键词：缅甸 罗兴伽 难民 联合国难民署 地区治理

[中图分类号] D815.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2012)12-0039-07

Analysis of Relevant Actors on Refugee Governance Issues: A Case Study on Myanmar Rohingya Refugees

Yang Chao

Abstract : This article analyzes the case of Myanmar Rohingya Refugees who stay in Bangladesh, analyze the formation of refugees, protection and aid to refugees, and the relevant actors' role and function in the governance of refugees issue. Further discussion of the possible way to resolve the refugees issue, including ASEAN establishing new regional refugees issue governance mechanism and procedure.

Key words : Myanmar ; Rohingya ; Refugees ; UNHCR ; Regional Governance

一、缅甸罗兴伽(Rohingya)难民形成的历史背景

缅甸是一个多民族的国家,主体民族是缅族。缅甸的罗兴伽人(又译罗兴亚)主要集中在居住在若开邦(旧称阿拉干)^①的北部,人数大约140万,几乎占若开邦总人口的一半,主要以农业为主,少数从事渔业、商贸、手工业等。罗兴伽人几乎全体信仰伊斯兰教,并且与孟加拉南部的吉大港区域的居民关系密切。1948年,缅甸独立后不久,进行国籍登记时,很多来往于现孟加拉国与缅甸若开邦之间的罗兴伽季节性工人并没有登记入籍和领取身份证,他们的身份也是模糊不清的,被视为无国籍人或是“非法移民”。缅甸独立后,罗兴伽人没有得到自治的权利,没有很好融合到统一的缅甸国家中。由于缅甸国内的民族问题没有得到很好解决并由此产生冲

突,1978年,引发大约20万罗兴伽人大批涌入孟加拉国,造成了第一次大规模的难民危机。在缅甸政府和孟加拉国政府之间达成双边协议后,大部分人被遣返。但是在返回之后他们的国籍仍得不到承认,而且在接受教育权利、雇用和公共服务和行动自由等方面受到限制,罗兴伽人仍然寻求机会离开缅甸。据透露,在过去40多年间至少有数十万(罗兴伽团结组织领袖穆罕默德·尤努斯说是100万)罗兴伽人移居中东国家^②。目前,流亡的罗兴伽人居住在孟加拉、巴基斯坦、沙特阿拉伯、阿联酋、泰国、印度、印度尼

^{*} 广西社会科学院东南亚研究所助理研究员

^① 1989年,缅甸军政府把缅甸的国名从Burma改为Myanmar,阿拉干(Arakan)改名为若开(Rakhine)。

^② 林锡星:《缅甸的穆斯林与缅孟关系》,《东南亚研究》2004年第2期,第32页。

西亚和马来西亚等国。在东南亚国家中,接受罗兴伽难民最多的是马来西亚,约有 1.43 万人。

在 1988 年民主化运动失败之后不久,缅甸军政府对罗兴伽人采取了一系列严厉措施。从 1991 年中期到 1992 年早期,约 25 万罗兴伽人逃难进入到孟加拉国。在失去了原居住国的保护之后,罗兴伽难民作为一个团体符合显而易见的难民地位^①,这种难民地位使他们在孟加拉国享有国际法规定的受保护和受援助的权利。

二、罗兴伽难民在孟加拉国难民营里的生活状况

大多数人依赖本国政府保护他们的基本人权和人身安全,但对于难民来说,原籍国已不能或不愿保护他们的这些权利,因而必须由国际机构来保护难民的权利。联合国难民署(以下简称 UNHCR)由联合国授权,负责领导和协调国际行动,在全世界保护难民和解决难民问题。UNHCR 的主要宗旨是保护难民的权利和福祉,它力求确保人人能够在另一国寻求庇护和安全避难,以及自愿返回家园的权利。国际难民法为 UNHCR 的人道主义活动原则规定了基本框架。

难民抵达的早期,孟加拉国政府较积极地接收罗兴伽人并做出实质努力来安置他们,包括登记难民、提供食宿与人道主义援助。但是孟加拉国政府从一开始就清楚地主张对难民的庇护是临时的并且鼓励他们立即回国。截至 2001 年 12 月,在孟加拉国西南部建造的最初的 20 个难民营只有两个保持了下来:在 Teknaf 附近的 Nayapara 难民营和在 Ukhia 附近的 Kutupalong 难民营给 21621 名难民提供庇护。Kutupalong 难民营有 8216 名难民,Nayapara 难民营有 13405 名难民^②。2005 年 11 月,UNHCR 在难民营重新开始登记,估计共有 2.05 万罗兴伽难民^③。其余的大多数难民已被遣返回缅甸,但之后又有一部分已被遣返的人又再次流入孟加拉国。

目前,罗兴伽人在难民营里的生活状况如下:

(一)粮食供应与营养不良

粮食供应是给难民的首要的人道主义援助,给罗兴伽难民供应粮食的是世界粮食计划署(以下简称 WFP),它是联合国内负责多边粮食援助的机构。世界粮食计划署的宗旨是以粮食为手段帮助受援国在粮农方面达到生产自救和粮食自给的目的。援

助方式分紧急救济、快速开发项目和正常开发项目 3 种。WFP 的活动资源主要来自各国政府自愿捐献的物资、现金和劳务。目前,主要认捐者有美国、欧盟、加拿大、荷兰、日本、德国、瑞典、英国、丹麦和澳大利亚^④。其运作方式是在粮食抵达难民营后,WFP 和孟加拉政府及非政府组织合作分发食物,给登记的难民分配食物定额,称为“食物篮”。每周的食物篮由大米、豌豆、油、盐、糖和混合食物组成。

孟加拉国的红新月会(BDRCS)负责每周的分配,同时采取了食物篮监控,由非政府组织“无国界医生”(MSF)的职员在粮食分配时随机抽取一个样品并且每一项分开称量,并记录分配额与定额的差异,在每个月底把数据提交给 UNHCR,以确保分配的定额精确。

虽然有定额的食物分配,但是连续 10 年下来,58% 的难民孩子和 53% 的成人仍有慢性营养不良^⑤。而且这些比值低于孟加拉国的平均值。营养不良是由于食物不足。食物不足的原因有:1.WFP 供给线的暂停。2.那些没登记的难民经常和其他难民分享定额,如政府未能登记的新生婴儿,或家庭名册^⑥已经被没收的家庭。3.因为缺乏现金,大米可能被用来进行物物交换或被卖掉以获取绿色蔬菜或衣服,或不被包含在定额包里的其他物品。此外食物供应还

^①在 1951 年国际难民公约中,难民定义为是由于 1951 年 1 月 1 日以前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解(而遭迫害)的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人,或者不具有国籍并且由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。见联合国难民署中文网站,http://www.unhcr.org.cn/.

^②Médecins Sans Frontières-Holland,“10 YEARS FOR THE ROHINGYA REFUGEES IN BANGLADESH PAST, PRESENT AND FUTURE”,March 2002 pp.12.Cited from http://www.doctorswithoutborders.org/publications/reports/2002/ro-hingya_report.pdf.

^③Jennifer Pagonis,“Bangladesh Registration starts in camps”,25 November 2005.Cited from http://www.unhcr.org/news/NEWS/4386f2cd20.html.

^④《世界粮食计划署》,转引自新华网,http://news3.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content_709570.htm.

^⑤Médecins Sans Frontières-Holland op.cit. pp.12.

^⑥家庭名册是注册难民的身份文件,是难民在获取定额包中的食物、非食物项目和医疗保健时所必需的。

面临着来自政治的阻碍,孟加拉国相关方面认为充分供给食物会鼓励难民们留在孟加拉,因而并不热衷于增加食物供应。

(二)健康和医疗

难民营的医疗保健主要由 UNHCR 的非政府组织(NGO)合作伙伴来协助完成,其中之一是荷兰的无国界医生组织(MSF)。无国界医生的宗旨是为处于危难中的人们提供医疗援助,不带种族、宗教、意识形态或政治色彩,其行动基于普遍认可的医生道德规范原则和人道主义援助的权利,并严格遵守中立、公平和自主的原则。

在 Nayapara 难民营,无国界医生管理住院和门诊的病人的治疗部门、治疗的和辅助性的哺养中心、生殖健康计划、健康和卫生宣讲会;另外还有一间显微镜实验室,并协助供水和公共卫生活动。在 Kutupalong 难民营,“关怀”(Concern)是一个爱尔兰的非政府组织,负责健康和营养、公共卫生、非食物项目的分配、食物定额监控、初等教育、非正式的成人教育、种子和家禽分配。无国界医生和“关怀”的目标人群都是 10 岁以下的孩子、怀孕的和哺乳的妇女以及达到生育年龄的女人^①。由于罗兴伽人的伊斯兰传统,他们一般不节育,难民的怀孕率和出生率很高。

因为无国界医生等非政府组织的努力,医疗保健设施已经建立起来并且运转良好。所有 10 岁以下的难民孩子得到接种免疫,生殖健康服务包括产前看护、训练和传统的出生陪护支持。无国界医生和“关怀”给 15~45 岁的妇女在生育间隔和生育控制方面提供咨询。难民的总体健康状态是稳定的,难民营的死亡率保持低位。和食品问题一样,医疗服务的主要问题也是资源不足。

不在非政府组织的目标人群中的难民可以在孟加拉国健康部(MOH)提供的健康机构那里求医。由于 UNHCR 的逐步撤出计划,NGO 组织在 2003 年不得不停止难民营的医疗保健服务,服务计划被孟加拉国健康和家庭福利署接管了。自从移交以后,在提供给难民的健康服务的标准方面有明显的减弱。难民声称药品供应短缺且不容易得到,而且医生很少把难民转诊到难民营之外的医院^②。孟加拉国民医生办公室以前没有实行治疗哺养计划的经验,在没有非政府组织资金或专家的情况下,数以百计的营养不良的妇女和孩子可能得不到良好的补充

哺养。一位政府医疗工作人员承认,当非政府组织离开时,难民将会受苦^③。在这个阶段 UNHCR 的逐步退出实际上导致了难民接受的医疗服务水平的下降和潜在的公共卫生危机。

(三)难民营的治安管理与人身保护

1. 孟加拉国当局对难民的保护与管理

居住在庇护国的难民需要得到保护,罗兴伽难民的保护由孟加拉国政府负责,UNHCR 只是在保护工作方面协助庇护国政府,并通过监督来制止侵犯难民权利的行为。

1993 年,UNHCR 与孟加拉国政府之间的谅解备忘录规定了政府主要负责“在难民营内外的缅甸籍的难民的安全和保安……而 UNHCR 是为了这些目的在这里协助孟加拉国政府并履行它所被委托的国际保护义务。”UNHCR 的委托保护义务要求它保护难民免遭暴力、胁迫和对安全的威胁,同时确保他们在享有任何基本的权利方面不受歧视,包括得到援助服务的权利。

为了防止难民组织起来后变得难以控制,孟加拉国政府禁止难民建立他们自己的管理委员会来协助当局管理,如食物管理、水、公共卫生、健康和教育等等。难民和难民营当局之间关系紧张,并经常发生抗议和暴力冲突,甚至造成难民死亡的事件。主管当局和 majees^④对难民们持续施加压力,如威胁、勒索和逮捕、“罚款”和家庭名册的没收等,目的是要难民们签署“自愿遣返声明”。

2. 对弱势群体难民的保护

难民,特别是老年人、妇女和儿童,由于身体上的天然弱势,常常容易遭受暴力侵犯,攻击她们的人可能是官员、当地人或其他难民。在难民营环境里,妇女和女孩仍然处于性暴力、诱拐,甚至是被非法买卖的危险之中。事实上,已经有不少罗兴伽妇女被

① Médecins Sans Frontières-Holland, op. cit. pp.15.

② Kavita Shukla and Larry Thompson, “Bangladesh: Burmese Rohingya Refugees Virtual Hostages”, 05/09/2005. Cited from <http://www.refintl.org/content/article/detail/5752/>.

③ “Burmese Rohingya in Bangladesh Face an Uncertain Future”, 05/22/2003. Cited from <http://www.refintl.org/content/article/detail/872/>.

④ Majee 是一个由难民营主管挑选出来在棚屋的一个区内视察保安事宜的男性难民。Majee 是难民和难民营当局之间的纽带,是在权威等级链上的第一级。

拐卖到了巴基斯坦。儿童被拐卖的危險也一直存在。

UNHCR 外勤工作人员努力采取措施以避免性侵犯事件的发生。例如对性侵犯的受害者给予特别的关照,确保在法律上采取适当的后续行动,其中包括把施暴嫌疑人送上法庭。预防性措施包括改善难民营布局和基本设施,例如照明、增建墙、鼓励难民实行夜间巡逻等。在始于 1993 年的孟加拉国政府和 UNHCR 之间的谅解备忘录的条款下,在下午 17:00 之后 UNHCR 职员不允许留在难民营,而这时正是许多侵权事件发生的时候^①。UNHCR 在为难民提供保护和援助方面负有很大责任,UNHCR 在难民营的监督缺位,很有可能导致难民营里的强制行为或侵犯人权得不到有效的监督和制约。

(四)水供应

在水供应方面,UNHCR 给一个政府部门在难民营供应水和维护设备提供资金。水从山坡的树林经过水渠传送到一个水库,然后在水处理厂中处理。无国界医生负责监测 Nayapara 难民营的水质。水供应基本上能满足难民的最低需求(每人每日 25 升水)。

(五)公共卫生

无国界医生组织在 Nayapara 难民营负责公共厕所和公共浴室的建造与维护,负责废物收集和处理。因为没有空间建立新的公共厕所,现有的公共厕所经常被小修小补且潜力已挖掘殆尽。多年来的腐蚀也已经对设施造成了较大的损害,因此,公共卫生存在较多隐患。

(六)住房

10 多年来,难民们一直住在孟加拉政府在 1991 年为他们搭建的临时棚屋中。这些房子每几年才被修理 1 次,经常漏雨漏风。难民家庭平均人数是 6~7 个人,但不管家庭规模大小住房都一样,总体上难民的住房条件极其恶劣,而且隐私得不到保护。只是到了 2007 年,在欧盟委员会的资金资助下,建起了一些新的、更大面积的住房,难民居住的环境才有所改善。

(七)行动和工作限制

虽然 1951 年难民公约规定难民有受雇佣和自谋职业的权利。但自从在 1992 年抵达孟加拉后,罗兴伽难民就被限制在难民营中。出于方便管理和保护本国公民的工作岗位考虑,孟加拉国官方禁止他们在难民营外寻求雇用或进行其他的活动,他们的行动自由受到限制。

(八)教育和自助活动

除了伊斯兰教育(madrassahs)外,正式学校教育提供的教育级别是从幼稚园到 5 年级。在高于小学的级别,开设了一些不定期的学习课程。WFP 已经制定了一些职业训练计划,特别是面对难民妇女和女孩的织网、缝纫/裁缝,还有做书包等“自助活动”。由于孟加拉国政府的压力,UNHCR 承诺重新评估一些技能培训活动。

三、1992年后进入孟加拉国的罗兴伽“经济移民”

自从 1991~1992 年大规模逃难之后,仍有若开邦罗兴伽难民流继续进入孟加拉国。这种状况在 1996 年和 1997 年的上半年达到高峰,当时据报告至少 1.5 万人进入了孟加拉国。许多新来的移民其实是那些先前被遣送回缅甸的人又再次返回孟加拉国。这些没有合法身份的罗兴伽难民被集体归类为“经济移民”群体,据估计目前有 10 万~20 万人之多,滞留在科克斯巴扎尔地区(Cox's Bazar)和班达尔班吉(Bandarban)大港分区难民营外。在科克斯巴扎尔地区的 Teknaf 河流附近的一个临时简陋的罗兴伽人难民营至少有 6000 人^②。孟加拉国政府在 1992 年 5 月底正式向新来的难民关闭了难民营,同时 UNHCR 的难民登记至 1992 年 9 月结束。之后到来的罗兴伽人都被拒绝进入难民营,不能得到提供给难民的保护和援助。孟加拉国政府已经宣布所有在 1992 年开始遣返之后到来的罗兴伽人是非法移民,声称这些“新移民”是“经济移民”,因此,没有申诉受到缅甸政府迫害的权利,他们不符合难民地位,必须遣返回缅甸。

这些新难民的生活状况极其悲惨,死亡率接近紧急级别,既没有水也没有卫生服务。2005 年 7 月,UNHCR、欧盟委员会和来自 5 个捐赠国的大使对这一地区的难民及其生活环境进行了紧急联合考察。

^①Kavita Shukla and Nicole Mailman, “The Rohingya : Discrimination in Burma and Denial of Rights in Bangladesh” 07/20/2006. Cited from www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9137/.

^②Marie-Hélène Verney, “Bangladesh : Joint emergency mission to Teknaf sees plight of Rohingya Myanmarers”, 19 July 2005. Cited from <http://www.unhcr.org/news/NEWS/42dedd6ad.html>.

欧盟委员会说一旦这些难民团体被转移到更安全的地方,他们将会提供紧急人道主义援助。由于国际社会的压力和害怕发生人道主义灾难,将近2007年无国界医生才得到孟加拉政府的许可,在该区域开设了1个卫生诊所给全体难民提供救济,同时孟加拉国政府允许联合国难民署、国际红十字委员会、世界粮食计划署和孟加拉国红新月会等机构为罗兴伽难民提供各种援助。食品与疾病管理部下的难民遣送委员会办公室负责监督管理难民营事务,与联合国难民署共同负责难民营中的法律仲裁事务。

此外,许多罗兴伽人在进入孟加拉国后并没有办理登记手续,而是借助一些伪造的文件申请得到孟加拉国护照,并以孟加拉国为跳板,继续去往其他国家,如中东国家。目前,孟加拉国国内没有任何正式出台的法律条文或相关政策来约束、管治罗兴伽难民或其他非法入境者。这些数量庞大的难民们与当地入争抢工作,他们的滞留加重了当地生态环境的恶化,而且也对孟加拉国及周边地区的安全和稳定带来了很大的不稳定因素。

四、难民的遣返

(一)东道国归化入籍和在第三国重新安置的方案

对滞留难民问题有3种可能的解决方案:遣返回国,在东道国归化入籍,在第三国重新安置。对于数目如此巨大的难民群体,遣返回国是UNHCR倡议的最理想的解决方式,也是孟加拉国政府所接受的唯一解决方式。孟加拉本身就是一个经济落后、人口众多的国家,孟加拉国政府已经明确拒绝了对滞留难民采取当地归化的可能性。

第三国重新安置的解决方案的情况并不乐观。由于罗兴伽人的穆斯林身份,所以,马来西亚还是有不少穆斯林团体帮助他们,他们的处境相对也要稍好一点。2004年11月,马来西亚政府承诺给予他们临时停留权,承担起部分的人道主义义务^①。为了减轻本国的负担,马来西亚也不同意让他们归化。

泰国外交部长和副总理都表示,尽管泰国政府遵照国际人道主义原则对待罗兴伽人,但这并不能改变罗兴伽船民非法进入泰国的事实。泰国政府绝不允许这些人在泰国定居,泰国没有设立难民营的计划,既然船民来自缅甸,就应该被遣返回原地。泰国政府还强调,这些罗兴伽船民是经济移民,并不是真正的难民^②。其他周边国家的态度也大致如此。

联合国的191个成员国中,不足20个国家有每年重新安置配额,这些国家中包括澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、新西兰、瑞典、荷兰和美国。西方国家对重新安置数目如此庞大的逃生难民再也不会像以前那样容易同意接收。2006年12月,13个罗兴伽难民,有男人、妇女和儿童,到达多伦多,被加拿大安置^③。但是这些重安置的名额只是杯水车薪,并不能解决大多数难民的去向问题。由于没有其他更好的解决方案,遣返也成了唯一可行的解决办法。

(二)难民营的难民遣返工作与进展

在遣返工作方面,孟加拉国政府和缅甸政府在1992年4月签署了一个谅解备忘录(MOU),遣返难民的计划开始运转起来。虽然孟加拉和缅甸都在谅解备忘录中同意“遣送回国应该是安全和自愿的”,当遣返在1992年9月开始时,强迫遣返的迹象相当明显。根据人权和非政府组织报告,多名难民在和难民营警察的冲突中死亡,家庭名册被没收,并且有数百人被打或被拘留。为了对孟加拉国政府的行为表示抗议,UNHCR在1992年12月撤回,这时已有多达1.5万名罗兴伽难民被遣返回国^④。

到1993年5月,孟加拉国政府最终接受了与UNHCR的一份正式协议。这份谅解备忘录准许UNHCR执行它所被授权的两个重要职责:难民营里难民的保护和自愿遣返,保证私下的、个别的与难民会面。谅解备忘录正式承认“自愿的”遣返原则立场和“non-refoulement”,或称为不被强迫返回到会危及某人生活或自由的情形的权利(“不推回”)。虽然有了这些保证,但威胁、毒打和没收家庭名册的情形一直存在着,至1993年11月,又有3.5万名难民被遣返回国并且有3个难民营被关闭。

同月,缅甸政府最终同UNHCR协议达成了一个谅解备忘录。该协议声明难民们可以回到他们原来的地方并可被颁发适当的身份证明文件。它也保

^① Ron Redmond, “Malaysia grants temporary stay to Rohingya refugees”, 2 November 2004. Cited from <http://www.unhcr.org/news/NEWS/4187652b4.html>.

^② 李晨阳:《被遗忘的民族:罗兴伽人》,《世界知识》2009年第7期。

^③ William Spindler, “Bangladesh First Myanmar Muslim refugees resettle to Canada”, 15 December 2006. Cited from <http://www.unhcr.org/news/NEWS/45827c8a20.html>.

^④ Médecins Sans Frontières-Holland, op.cit. pp.22.

证了返回者“和所有其他在若开邦的国民同样的行动自由”而且它保证 UNHCR 可以接触所有的返回者以监视他们重新融入当地生活的情形。

获得缅甸的首肯之后,1993年12月,UNHCR 发动了一次大规模的集中遣返计划,UNHCR 改变了它的工作方式,从单独会见难民改为大批登记。到1996年6月底,总共遣返了20.1万人,在孟加拉国还有5个难民营的4.7万名难民^①。

在遣返行动中,难民与难民营当局的矛盾和冲突也在增加,并在1997年7月中旬达到了一个高潮,反对强迫遣返的难民们在Nayapara 难民营掀起了一场长达14个月之久的示威,在那里难民接管了难民营并联合抵制人道主义服务。到1998年10月,孟加拉国安全部队夺回了难民营的控制权,而且逮捕了上百人的男性难民。这个事件后,遣返行动被停止了。

1998年11月,重新开始了遣返行动,但是缅甸主管当局引入了一套新的繁琐的、限制性的官僚程序,缅甸拒绝接受之前7000名“已清关”(Cleared)^②的难民,而且开始着手新一轮的重新确认。遣返的速度变得十分缓慢,在1999年1月到2001年12月之间只有454个家庭(2740人)被遣送回家^③。在2005年尽管UNHCR加快了遣返,但只有90个难民选择回家^④。据非政府组织难民国际(RI)称,难民营官员仍在试图强制难民返回缅甸。UNHCR 也已经收到来自难民和其他来源的关于难民受强迫的几十个报告。

由于 UNHCR 扮演了一个比较活跃的保护角色,UNHCR 已经停止了几个遣返回国运动。结果尽管在2003年超过3000名难民被送回到缅甸,在2004年只有大约200名难民被遣送回国。2005年早些时候,UNHCR 提出了一个孟加拉币15000 takas (约合\$235)的住房补助、现金和一些日用品的计划,作为对难民遣返的激励因素。这个现金补助在加速遣送回国方面将会有多大效果仍有待观察^⑤。另外对返回的难民,WFP 提供6个月的食物定额,缅甸红十字会给病弱人群提供医护。

(三)UNHCR 等国际组织对遣返回国的罗兴伽难民的协助

对于返回缅甸的罗兴伽难民,缅甸军政府只允许其以特殊的外侨身份在固定的地方生活;在土地的分配使用、经商、宗教信仰以及自由迁移等方面对其设置诸多限制;不为其发放国民身份登记证,除非缴纳大笔保证金,否则不许其离开孟都(Maundaw)

和布帝洞镇(Buthidaung)。

UNHCR 对返回的罗兴伽难民进行近距离监控保护,保证返回者的人身安全和人权保护。并努力争取缅甸政府给他们发放身份证,以最终帮助他们获得缅甸公民身份。UNHCR 在若开邦北部的孟都(Maundaw)和布帝洞镇(Buthidaung)设立了当地办事处,但对返回人员的探访仍然受限,这使得 UNHCR 实行保护职责的能力受到限制。

UNHCR 和其他的国际组织在若开邦北部的存在,为从事于修复和重建的需要方面扮演了一个积极和建设性的角色。除了监控保护和提供救济的任务之外,UNHCR 还积极设法使回到缅甸的难民重新融入当地社会。捐赠国、联合国组织和其他国际组织提供必要的建设资金、专业技术、财政资助和难民定居地布局等援助,按短期、中期和长期计划分批完成。例如欧盟2000年的捐赠指定用于罗兴伽难民,给孟加拉国1956223美元,缅甸3510755美元。英国的 PARTHENON TRUST 组织为缅甸穆斯林的遣返和重融合捐赠给缅甸396825美元^⑥。其他合作的 NGO 如日本的“亚洲之桥”(BAJ)为卫生计划提供设备和职业培训。1996年,WFP 除了给返回者提供基本的粮食供应1100公吨外,还提供“工作换食物”计划1800公吨,给很多人提供如小规模的道路建设和维修、挖池塘、植树造林、开荒等就业机会^⑦。这些促进难民与当地重新融合的经济和社会的发展方案运转起来后,有助于改善返回难民生活

① “UPDATE ON REGIONAL DEVELOPMENTS IN ASIA AND OCEANIA”, EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER’S PROGRAMME STANDING COMMITTEE 4th Meeting, 19 August 1996, Cited from <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68cf94.pdf>.

② “清关”是个很花时间的过程,缅甸移民当局通过这个过程核实预期返回者的身份和住处(家乡的村庄)的声明。大多数罗兴伽难民在逃难到孟加拉国时已经被剥夺了他们的身份证明文件或是把它们留在家里。难民返回缅甸前必须要清关,否则当他们要进入缅甸时将会被拘捕。

③ Médecins Sans Frontières-Holland, op.cit., pp.24.

④ Marie-Hélène Verney, op.cit..

⑤ Kavita Shukla and Larry Thompson, op.cit..

⑥ DONOR PROFILES UNHCR Global Report 2000-Table of Contents, 1 Jun 2001. Cited from <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3e23eb500.pdf>.

⑦ “UPDATE ON REGIONAL DEVELOPMENTS IN ASIA AND OCEANIA”, op.cit..

的质量,减轻他们的贫困,使他们得以安居乐业,以从源头上消灭再度产生难民的因素,并给滞留在孟加拉国的难民起到正面积极的示范效应。

五、结语

罗兴伽难民产生的根源,是由于缅甸国内民族、种族矛盾激化,变成影响到邻国稳定的地区问题以至国际问题。解决问题的前提离不开缅甸的政治变革,在创造出宽容和解和民主协商的政治环境后,整个国家的少数民族的权利问题包括罗兴伽人的权利才可能得到尊重和实现,才能打破遣返—逃难的怪圈,而周边国家和国际社会也不用承受庇护和安置大批难民的压力和沉重负担。

联合国难民署(UNHCR)在协调国际政府组织与非政府组织(NGO)对难民的援助中发挥重要作用。UNHCR通过世界粮食计划署(WFP)供给粮食满足难民的基本生存需要;通过与UNHCR合作的NGO提供医疗与公共卫生服务,监督保护难民营中的难民的人身权利,协助相关当事国遣返难民,帮助返回的难民重新融入当地社会。但是UNHCR不是一个超国家组织,不是也不能成为凌驾于国家之上的机构,UNHCR在国际难民公约赋予它的职责的框架里起到协调组织的作用。UNHCR并无强制性的权力,对各国政府是一种“软约束”,即以国际舆论和道德的压力说服诱导,并辅以物资和资金的援助来换取各国政府的支持和合作。但UNHCR预算资金的不足严重地影响了UNHCR对难民援助和进行遣返的工作。

NGO在难民援助等方面有自己的组织目标,行动更为迅速、灵活,对难民的需要了解得更深,提供的公共服务更到位;NGO还提供信息、提出政策建议、协助政府间组织提高工作能力和效率;此外,NGO的人道主义行动及话语也开始吸引了越来越多的国际舆论关注,其拥有的道义象征性力量和营造的舆论压力对政府以及国际政府组织的政策制定和决策的影响力也在增加。

国际难民或地区性难民问题超出了一国所能解决的范围,对建构全球/地区治理体系提出了全新的课题。1951年难民公约已明显不能适应当前的形势,几个主权国家行为体通过国际政府间组织的居间协调对难民问题的旧有的治理模式已陷入了困境。东盟作为一个走向一体化的地区组织,如能在

本地区的非传统安全问题的治理上取得共识,主动负起协调责任,首先可把难民治理问题纳入议事日程;其次通过与缅甸政府合作,将罗兴伽人这一族群纳入本国社会,为问题的解决打开一个突破口;再次是推动多方合作,向各大国如美国、中国、日本等以及欧盟和国际社会谋求协助,并利用非政府组织的资源以多样方式灵活参与,创建一种灵活的、网络式的治理机制,而非传统的僵硬的等级制治理,由此最终形成地区难民问题规范性的治理机制与程序,这才是地区治理的新思路。同时这也不违背东盟的协商一致与不干涉成员国内政的一贯方针。只有这样,罗兴伽难民问题才有望得到公正、合理的解决,更可以为未来类似周边国家动荡引发难民潮问题的处置提供可资借鉴的模式和治理机制,为地区和平稳定和发展打下坚实的基石。

参考文献:

1. 丁丽兴、[孟]U tpala Rahman:《罗兴伽难民:孟加拉国的安全困境》,《南亚研究》2010年第4期。
2. 高伟浓:《越战后美国对印支难民的安置与其地区分布分析》,《南洋问题研究》2007年第4期。
3. 和静钧:《大国如何对待难民》,《南风窗》2010年第4期。
4. 李晨阳:《被遗忘的民族:罗兴伽人》,《世界知识》2009年第7期。
5. 李其荣:《近年来国内外学术界对国际难民问题的研究》,《南洋问题研究》2009年第2期。
6. 李涛:《缅甸罗兴伽人问题的历史变迁初探》,《东南亚研究》2009年第4期。
7. 李晓岗:《美国的难民政策与冷战外交》,《美国研究》1999年第1期。
8. 李昕蕾:《变迁中的地区环境治理——以东盟环境合作为例》,《东南亚纵横》2008年第4期。
9. 李东屹:《从区域治理视角看东盟在东亚区域化中的地位》,《国际关系学院学报》2010年第4期。
10. 林锡星:《缅甸的穆斯林问题》,《世界民族》2003年第5期。
11. 林锡星:《缅甸的穆斯林与缅孟关系》,《东南亚研究》2004年第2期。
12. 韦红:《解析东盟共同体建设新思路》,《东南亚研究》2009年第5期。