

国际 深度

## 印缅边境的火药箱：缅甸难民潮如何成为中印角力的地缘政治难题？

“如果印度能协助缅甸回到民主政体，支持民族团结政府，印度将是第一个受益者。”



2021年11月22日，印度米佐拉姆邦（Mizoram State），一名与家人逃离缅甸的女孩在法尔考恩村的临时避难所外行走。摄：Rupak De Chowdhuri/Reuters/达志影像

特约撰稿人 翁婉莹 发自印度米佐拉姆邦 | 2023-06-30

2021缅甸军变 印度

作者按：《观察者》在2022年5月初，推出印度在孟加拉国的边境都“成为第一”专题，当地已有逾百万的孟加拉国难民。

编者按：《端传媒》在2023年5月初，进入印度东北方的米佐拉姆邦，成为第一支采访当地缅甸难民的中文媒体。本文第一手报导印缅国界上的难民处境、当地既融合又分离的民族、文化、武装冲突与政治情势，以及缅甸介于印度与中国两大国的势力交会处：印度如何在缅甸议题上，透过民主的力量与中国抗衡，在区域安全上展现世界民主大国的实力。

“如果能继续在缅甸求学，而不是逃到印度，我希望未来能成为护士。”18岁的钦族女孩梅丽雅桑（Mayliyan）眨著灵动的眼睛，脸颊上涂著缅甸传统防晒护肤品“檀娜卡”（Thanaka），她已经在西梅难民营滞留超过1年。

记者在2023年5月初，进入印度东北方米佐拉姆邦的“西梅难民营”（Sihhmui Camp）。这个位于印度米佐拉姆邦（Mizoram State）首府艾藻尔（Aizawl）郊区的难民营，自2021年缅甸军事强人敏昂莱（Min Aung Hlaing）发动政变后，就收容了140名难民。

2021年2月1日政变前，“缅甸难民”主要让人联想到缅甸罗兴亚人（Rakhine/Rohingya）。第一波缅甸难民潮是2015年，25,000多名罗兴亚难民搭乘拥挤肮脏的船只，穿越印度洋前往马来西亚等国，因受困海上而为世人所知；第二波难民潮发生于2016至2017年间，罗兴亚人世居的缅甸若开邦（Rakhine State），爆发武装冲突与种族屠杀，大批难民逃向邻国孟加拉；截至2023年5月，已有93万名罗兴亚难民滞留孟加拉难民营。

但现时缅甸难民已不止罗兴亚人。2021年缅甸政变后，全国各地对抗军政府的内战，造成境内不分种族，超过149万人流离失所，或流亡邻国。根据联合国难民署统计，自政变发生至今年5月1日，88,300人逃至邻国，其中超过4万名钦族（Chin）难民逃至相邻的印度米佐拉姆邦（Mizoram）。

印度与缅甸之间长达1,600公里的国境，缅甸难民因内战与空袭益发剧烈，一波波逃向印度。尽管印度政府一再重申，印度不是1951年《联合国难民公约》，亦非1967年《关于难民地位议定书》的签署国，邦政府无权授予“任何外国人难民身份”，要求当地政府遣送难民回缅甸，但米佐拉姆邦仍建立近60个难民营，基于与钦族同血同源的民族情谊，而予以安置收容。

印度东北省分长期的叛军骚乱，已是区域的不稳定因素之一；2021年政变后，缅甸军政府与印度东北叛军的既有利益关系，更为紧密，让当地情势益发混乱；而逃离缅甸内战的难民，涌入印度边境，除了依靠当地政治组织与民间团体救济，欠缺难民法制的印度中央政府，既无法向难民提供人道援助，也无力提供明确的未来道路，包括转移第三国与合法工作权。而难民迫于生计，可能从事非法工作，导致区域局势更为不安。

夹在同样视其为战略重点的中印之间，这场缅甸难民危机，也跟中印亚太争霸息息相关。。中国政府已于今年5月，向缅甸军政府表达“中国在国际舞台上站在缅甸一边”，倾向中国的缅甸，让印度如坐针毡。这也

让对缅甸军事政变态度含糊的印度，必须重新思考：维持与军政府的和缓关系，能否确保印度最大国家利益？抑或以世界最大民主国家的立场，同时支持反军事统治的缅甸民主阵营，保障缅甸难民地位与权益，进而稳定印缅区域情势，彰显民主体制的价值？



2021年2月28日，缅甸仰光，抗议者戴著印有昂山素季图案的面具，并竖起三指敬礼，抗议缅甸仰光的军事政变。摄：Stringer/Reuters/达志影像

## 没有归期的钦族难民

2021年2月1日敏昂莱发动政变，日益加剧的内战，也抵达缅甸最贫穷的邦——钦邦。时为国务资政的昂山苏姬与总统温敏（Win Myint），在政变后遭到囚禁，其所属的执政党——全民盟于2021年4月16日成立“民族团结政府”（National Unity Government），成员包括因政变无法上任的全民盟国会议员，跨党派、民族与世代的政治人物，他们设置内阁运作，而平行于敏昂莱的军政府。民族团结政府专注于对外发声、争取国际支持，募款金援“人民防卫军”的武器军备，支援持续进行“不合作运动”的公务员生活所需。

顽强的少数民族武装组织与新兴的人民防卫军，让军政府在陆路战争遭受极大的威胁。因此，2022年以来，军政府以轰炸机空袭反抗最烈的区域，无差别地袭击人民防卫军和手无寸铁的平民，包括北部与中国有漫长国境的克钦邦（Kachin State）、东南部与泰国接壤的克伦邦（Karen State）与克耶邦（Kayah

State) ，以及和印度相邻的实皆省 (Sagaing Region) 与钦邦 (Chin State) 。



政变爆发后，大量难民跨越边境山区，逃向印度。截至2023年5月，超过4万名来自缅甸的难民来到印度与缅甸接壤的米佐拉姆邦。相较于印度与巴基斯坦间严密的国界，印缅边境的崎岖环山，难以守卫而漏洞百出。

“西梅难民营共有28间房舍，140人，其中包括40名未成年儿童与青少年。我们在这里住了一年半。”45岁的钦邦农民博伊卡 (Bohkan) 对记者解释难民营的现状。博伊卡有着与年龄不相称的沧桑脸孔，因为长

的钦邦农民博伊卡（BOCHIKAP）对难民营条件艰苦的现状。博伊卡与有几十个相邻的兄弟居住。因为多年的农村生活，他习惯性地随身带著大砍刀。“刚逃到印度时，我抵达另一个难民营；后来，这片土地的主人愿意无偿出借土地，我和我的缅甸邻居搭建了房舍，我们是西梅难民营的第一组成员。”博伊卡说。

博伊卡与他的缅甸同村邻居以竹片搭建房舍，长型房舍可居住超过10个家庭，每个家庭分得约6至8平方公尺的单位，仅以竹片墙壁和布帘分隔。窄小的空间里，白日在活动空间、客厅与餐桌；晚间铺上枕褥就成了床铺；墙边堆满了衣物与日用品，而大部分家庭还能隔出柴火炉灶和厨房。

“陆陆续续地，在政府和民间组织的协助下，我们盖了储水塔和厕所、架设供电线和太阳能板。当然，我们也盖了教堂。”博伊卡解释。



18岁的钦族女孩梅丽雅桑（Mayliyasen）与邻居莎塔拉（Satela）在西梅难民营。摄影：翁婉莹

18岁的钦族女孩梅丽雅桑和邻居莎塔拉（Satela）好奇地观察外来者的到访。正在放期中考温书假的两个女孩，在米佐拉姆邦政府的庇护下，得以进入邻近中学继续学业，而相近的钦语与米佐语，也让她们的求学之路，不至过度艰辛。

一位带著一岁幼儿的女子，将窄小的住家空间隔出“商店”区域，向邻居贩售日用品与食物。

“有3个新生儿在这个难民营出生。”博伊卡招来难民营的护士伊莱（Elie）。“在缅甸，我是个护士；但在难民营，我没有药物可以照顾族人，遇到生病或分娩，只能送去医院。”

“米佐拉姆邦政府和民间组织会来探视我们，提供食物、日用品和紧急医疗救助。”博伊卡表示。“但是太严重的疾病，只能过一天算一天。”他领着记者进入一位83岁癌症病人的住家。

“我们成年人可以到附近农村或市区打零工，但这是非法的。”“我不知道要在印度待多久，才能回到缅甸。”博伊卡远眺著山坡下的米佐拉姆邦社区。



钦族难民博伊卡（右）与罹患的83岁难民。摄影：翁婉莹

但不是每个钦族难民都必须住在难民营——来自缅甸实皆省，拥有钦族血统的明星班杰明·宋（Benjamin Sum），似乎就是个例外。班杰明·宋于2019年的“缅甸偶像明星争霸赛”中，获得亚军，自此在缅甸展开摇滚歌手事业。

2021年政变爆发时，班杰明·宋正在进行全国巡回演出，他与其他演艺人员同样在网路社群与街头声援抗争民众，拥有明星光环的他，被军政府视为眼中钉。2021年，他被军政府判处“煽动叛乱罪”，监禁三年徒

刑，他与母亲逃离缅甸，进入米佐拉姆邦，投靠已经定居艾藻尔的外祖父母。2023年4月底，在一个Facebook的私人社团，独立记者塔劳（Zmp Tlau）贴出班杰明·宋的“米佐拉姆邦出生证明”、身份证（Aadhaar Card）、选民证、驾照与车库使用许可。

这在米佐拉姆邦引发两极化的反应，米佐拉姆邦最大的民间组织中央米佐青年协会呼吁政府单位，“应向真正的米佐拉姆邦居民与印度公民核实发放相关身份证明文件”；但班杰明·宋的超高人气，也导致有人放话对爆料的独立记者不利，而班杰明·宋原本活跃的Facebook粉丝专页，也转向低调。

至截稿为止，米佐拉姆邦相关政府机关未对爆料内容提出说明；记者于停留艾藻尔期间，透过多方人士联系班杰明·宋及其经纪人，皆未获得回应。班杰明·宋的Facebook粉丝专页沉寂一个月后，于5月底重开直播，并于6月发布与乐团合作的新曲。

“富有的钦族难民，可以在艾藻尔市租房，与亲戚同住。他们甚至会说流利的英语，准备以印度为跳板，移民到美国或新加坡等国。”经营旅馆的米佐族范拉（Vanlal），接待过媒体记者、印度商人，甚至是往来印度与缅甸的人民防卫军成员。

“许多贫穷的钦族只会说钦语，不会说缅语，就算没有发生政变，他们也无法在缅甸中心区域，如仰光或曼德勒等大都市生存。”范拉说明的是缅甸边境少数民族区域常见的现象。

“如今发生政变，钦族难民必须一步一步，艰难地在米佐拉姆邦生活。他们从缅甸逃到印度边境、躲藏在森林里、滞留难民营，最后只希望能在市区租一套房子安顿下来，打工谋生。市区的房屋租金是每月15,000卢比（约港币1,433元）。”范拉说。





西梅难民营。摄影：翁婉莹

针对钦族难民在米佐拉姆邦的艰困情况，钦邦参议员，同时也是“民族团结政府”成员的希雅米（Siami）对记者表示，“民族团结政府从国际社会募款得来的资金，都用于缅甸境内的人民防卫军，整備军火与军政府长期对抗。”“所以，我们没有预算照顾缅甸境外难民。”她说。

今年6月，中央米佐青年协会在难民营发现伪造的印度身份证，只需8,000卢比（约港币764元）便可购得。

## 米佐拉姆邦：随时爆炸的火药箱

米佐拉姆邦的米佐族属于“佐族”之一。过去，佐族分布于当今印度东北、缅甸西北与孟加拉吉大港省（Chittagong）山区，在英国殖民时期，依据分布地理位置，被英国区别命名，但皆属同源同种，文化、语言与风俗习惯非常相近；在二战重划国界后，同一种族的佐族，散落印度、缅甸与孟加拉三国，而多聚居缅甸实皆省与钦邦的钦族，亦是佐族之一。

在西梅难民营滞留超过1年的连隆（Lianlong），来自钦邦农村。“当缅甸国军的炸弹落在邻村时，我马上带著太太和小孩逃向印度，没有任何疑虑。”30岁的连隆对记者描述。他骑上摩托车，带著家当，穿越米佐拉姆邦与钦邦的界河“蒂奥河”（Tiau River）。

印缅边防不严密，加上两国边境有“自由流动制度”（Free Movement Regime），自2018年起，两国协议双方边境16公里范围的人员，可凭通行证自由进出，单次可停留两周，无需旅行证件，而这个区域有250多个村庄，30多万人口。

政变爆发后，大量难民跨越边境山区，逃向印度。印度中央政府内政部以非1951年《联合国难民公约》，亦非1967年《关于难民地位议定书》的签署国为由，要求与缅甸国境相连的省分，必须限制非法移民进入，辨识并遣返移民回国。而缅甸难民中，除了逃离战火的平民，更多是参与“不合作运动”的公务员。





印度米佐拉姆邦（Mizoram State）首府艾藻尔（Aizawl）。摄影：翁婉莹

米佐拉姆邦的联邦院议员，同时为米佐民族阵线成员的万拉维纳（K. Vanlalvena）于2021年3月在国会（Rajya Sabha）针对遣返措施发表强烈声明，“州政府与非政府组织应立即向难民提供协助与庇护。”尽管当时内政部禁止州政府庇护难民。

“如果中央政府坚持驱逐缅甸难民，米佐拉姆邦的人民不会感到好受。”“印度作为世界上最大的民主国家，有责任支持任何维护民主制度的抗争。”万拉维纳表示。“缅甸难民是我们的兄弟，若将他们遣返，无疑是送他们死。”他说。

拥有米佐拉姆邦实质行政权的首席部长佐拉姆坦加（Chief Minister Zoramthanga），同时也是米佐民族阵线主席，他于2021年4月向印度总理莫迪（Narendra Modi）发出措辞强烈的信函，“米佐拉姆邦不能无动于衷，印度不能对发生在我们后院的人道危机，视而不见。”

“米佐拉姆邦政府与民众欢迎来自缅甸的难民。”“在种族上，缅甸钦族是我们的兄弟，甚至在印度独立之前，我们就有密切的联系。”佐拉姆坦加解释。而记者接触到的米佐族民众，几乎都欢迎缅甸钦族留在印度。“妳看，挑著物品沿著大马路行走，准备去贩售的人，就是缅甸人。”米佐族男子坦格（Thangte）一边操作汽车方向盘，一边指著路边零落的队伍。海拔1,000公尺的山城艾藻尔，道路上下起伏幅度超过30度，对汽车、机车与行人都是困难的路途。

“老实说，这是我第一次来到缅甸难民营。”离开西梅难民营后，能流畅切换米佐语、英语和印地语的坦格，犹带震惊的语气对记者说。“我会带朋友再来这里探望他们，从市区开车到难民营只要40分钟。或许我们能提供大米和日用品，并带些童书和玩具给孩子们。”

“我家里雇用了两个缅甸人，协助打扫和烹饪，每个月我只要付给每人5,000卢比（约港币478元）的薪水。”“他们非常勤快，只是常请假，因为他们必须往来米佐拉姆邦与钦邦，探望还在缅甸的家人。”67岁的米佐族范拉表示。

“缅甸难民会在米佐拉姆邦从事不同的工作，有些是劳力工作，而有些受过教育的人，会在私人学校工作。”“米佐拉姆邦具备接纳缅甸难民从事工作的氛围，但在印度政府的政策下，我不能说这是合法的工作。”“中央米佐青年协会”（Central Young Mizo Association）行政委员会成员瑞力（Ralli）迂回地对记者说。

“米佐青年协会”（Young Mizo Association），成立于1935年英国殖民印度时期，至今仍对该邦政策具有极大的话语权与影响力。



西梅难民营一名女子在自家开了小商店。摄影：翁婉莹

“约有2万名缅甸难民滞留于米佐拉姆邦，处于流动状态难以精确统计。因此，有人说超过4万难民，也是有可能的。”中央米佐青年协会秘书长拉努鲁那格（Lalnuntluanga）表示。

印度不是1951年《联合国难民公约》，亦非1967年《关于难民地位议定书》的签署国，但印度历来收容一波波的邻国难民，包括达赖喇嘛（Dalai Lama）在内的西藏难民；孟加拉1971年对东巴基斯坦军事镇压，当地的印度教徒逃到印度寻求庇护；以及逃离斯里兰卡内战的泰米尔人（Tamil）。

甚至，印度收容缅甸难民的历史可以推远至1962年奈温将军（Ne Win）发动的军事政变，与1988年的“8888民主运动”，大批反军事极权统治的民运人士流亡邻国，乃至2021年的政变，更大规模的难民潮，涌向印度。

但自政变爆发以来，印度中央政府的态度始终是：无法向难民提供人道援助，也无能为力为难民提供明确的未来道路，包括转移到第三国。

欠缺难民法制的印度，对于是否收容难民，赋予其印度公民身份，向来取决于国家利益与国际情势。例如，在印度出生的西藏难民的第二代，近年来可取得印度身份证和护照；但引发宗教歧视争议的《公民身份法》（The Citizenship Act）2019年修正案，赋予巴基斯坦、阿富汗和孟加拉国的受迫害的“非穆斯林移民”，包括印度教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教徒、帕西教徒或基督教徒，可获得印度公民身份，但该法不适用于印度东北省分。

亦即，来自缅甸信仰基督教徒的难民与罗兴亚穆斯林，都是非法移民，必须驱逐出境。被视为“外国人”的缅甸难民，必须拥有工作签证，才能合法定居印度。这对匆忙逃离缅甸的钦邦难民，实为严苛的条件，为谋生路，可能被迫从事非法工作。包括米佐拉姆邦与邻近省分近期发生的重大毒品贩运与军火走私案件，造成治安动荡，让米佐拉姆邦如同坐在随时爆炸的火药箱上。

## 中印争霸，缅甸难民能往何处去？

当前的缅甸难民不止是人道问题，还关乎中印在亚太地区争霸的地缘政治角力。缅甸是中国“一带一路”政策（Belt and Road Initiative）的重要枢纽，缅甸亦是印度“东进政策”（Look East and Act East）的重要组成部分。中国政府著力耕耘缅甸政治、军事与经济的层层关系，从内陆到边境、政商人物到平民，含括缅甸历届领导人，军事强人丹瑞（Than Shwe）、敏昂莱，民运领袖昂山苏姬、邻近中国的民地武组织，各种投资与建设。

2021年政变初期，中国并不支持敏昂莱的军事统治，试图利用耕耘多年的手段与关系，认为自己有能力解决缅甸的内部冲突。因此，中国同时与后军政的民主团结政府和敏昂莱主导的军政府接触，但随着缅甸

大缅甸的内部斗争。因此，中国同时与反军的民工组织政府，和敏昂米为首的军政府接触。但随着缅甸内战的延长，中国逐渐倾向军政府。对中国来说，保护在缅甸的投资，包括一带一路在内的各项建设，是最优先的项目。自政变以来，中国已向缅甸投资1.13亿美元。



2021年3月18日，军事政变后逃离缅甸的警察在印度米佐拉姆邦与缅甸接壤的一个秘密地点休息。摄：Anupam Nath/AP/达志影像

而“一带一路”中的“中缅经济走廊”，为政变后的中缅两国，提供了重要的联系。“中缅经济走廊”北起中国云南省，经中缅边境南下至中部大城曼德勒（Mandalay），再分别东西向延伸至仰光和与若开邦的皎漂（Kyaukpyu）经济特区。除了2017年已开通的“中缅油气管道”，中缅双方于政变后重新讨论被搁置的项目，包括“云南省-若开邦”高速铁路计划、若开邦风力发电计划、克钦邦的水力发电厂与天然气发电厂。

然而，推动“中缅经济走廊”建设的要件是，必须确保沿途行政区的安全与稳定。中国向来对边境区域的民地武组织着力甚深，未与缅甸政府签署停火协议的武装组织，甚至必须依靠中国特使的安排，前往首都参加和平会议。而这些民地武的控制区域，正好横跨“中缅经济走廊”，包括若开邦以及和中国接壤的掸邦东北部。

2022年10月中国共产党第二十次全国代表大会前后，中国政府支持缅甸军政府的态度更为明确。包括二十大前夕，时任外交部长王毅访问缅甸；今年5月，外交部长秦刚会晤敏昂莱，表示“中国在国际舞台上站

在缅甸一边”，而在会晤敏昂莱之前，秦刚罕见地造访中缅边境，要求加强边境安全。

当今印度的对缅政策，很大程度地取决于东北边境的国家安全，以及缅甸军政府与中国等国关系演变。印度“东进政策”的重要组成部分，包括“印-缅-泰”三边高速公路，与连接印度东北地区与东南亚的“加叻丹多模式交通运输计划”（Kaladan Multi-Modal Transit Transport Project）。

虽然印度资助的“实兑港”（Sittwe Port）已于今年5月开始营运。实兑港紧邻中国投资的皎漂港，某种程度上平衡了印度-缅甸-中国的关系，但该计划中贯穿缅甸钦邦，连接至印度米佐拉姆邦的109公里道路，尚未展开修建。

而当前钦邦的大部分区域正持续反军政的武装冲突，若要修建道路，必须与拥有控制权的民地武与人民防卫军谈判。如前所述，缅甸国军自政变以来，已对钦邦进行14次的空袭轰炸。

自2021年政变以来，印度在缅甸问题上始终保持谨慎的态度，避免与军政府对抗，包括在2022年联合国安理会的缅甸决议案表决中，投下弃权票，“呼吁与军政府进行‘安静’、‘耐心’与‘建设性’的外交。”

但印度除了对军政府售出价值超过5,100万美元的武器和物资，从中获利外，缅甸的不稳定状态，为印度带来两大挑战，一是缅甸与中国的关系愈来愈紧密，印度东北方的门户洞开；二是印度东北区域的不安与混乱。





缅甸钦邦参议员希雅米。摄影：翁婉莹

政变发生后，印度政府错估的情势是，将印度对缅甸的利益孤注一掷在敏昂莱与军政府。但随著内战的旷日废时，军政府仅能空袭压制剽悍的人民防卫军，陆路战争的颓势与国军士兵的叛逃，敏昂莱对缅甸的控制力道，日益下降。

军政府向中国保证了中缅边境的安全，但无法对印度确保印缅国界的稳定，包括东北区域叛军持续窝藏缅甸，接受军政府的保护；缅甸国军对钦邦与实皆省的空袭，造成印度边境的难民人数不断增加，而印度中央政府缺席的难民政策，又无法对难民作出实际的救济、安置与转移，以及难民潮衍生而来的毒品、走私与治安问题。

滞留米佐拉姆邦的缅甸钦邦参议员希雅米，在接受记者采访时说：“印度必须睁开眼睛看看，敏昂莱惹出的麻烦。”

“如果印度能睁开眼睛看看，在印度的缅甸难民困境，就将能让更多民间组织来协助贫困的难民。”她说。

“我们并不期待印度能击毙敏昂莱，但希望印度政府能对缅甸难民提供人道援助。”“印度是全世界最大的民主国家与经济体，怎么能看著这些人受苦受饿，缺乏医疗照护呢？”希雅米质疑。

“而缅甸的天然资源非常丰厚，如果印度能协助缅甸回到民主政体，支持民族团结政府，印度将是第一个受益者。”她说。