

## 學術論文

# 緬甸羅興亞人問題的歷史解構及其當代意義

---

## The Historical Deconstruction of The Myanmar's Rohingya Issue And It's Contemporary Significance

孫自明 *Tzu-Ming Sun*

國立暨南國際大學東南亞學系兼任助理教授

*Adjunct Assistant Professor of Department of Southeast Asian Studies,  
National Chi Nan University*

### 摘要 / Abstract

羅興亞人問題成為當代全球關切的人道危機，主要係 2018 年聯合國獨立調查小組對緬甸軍方涉及「種族滅絕罪」的指控，以及翁山蘇姬執政後對於羅興亞人問題「不作為」之譴責。導致羅興亞人顛沛流離的直接因素是「公民身份」的無法取得，而根深蒂固的「族群仇恨」則是否定羅興亞人公民身份的根本原因。

本文試圖透過歷史結構途徑解構當代羅興亞人問題的形成，依序自文獻重構問題形成的歷史背景、解讀羅興亞人族群之多元義涵、分析衝突的宗教因素、理解軍政府所採立場及相應政策之實踐；再進行歸納與分析出問題之構成，並據之提出包含作為國際議題之三項當代性評論。最後建議在尋求可行解決方案時，務須考慮此歷史積重的難題以訂出為各方皆能接

受之羅興亞人身份標準之相關法律，以利緬甸重返國際社會為國家建設與經濟發展所必須引進之國際資金與技術，創造有利之投資條件與環境。

The Rohingya issue was so serious that in 2018, it was accused by the United Nations Independent Investigation Panel of the genocide of the Myanmar military and the condemnation of Aung San Suu Kyi's inaction. On the surface; the inability to obtain citizenship is the direct driver of Rohingya's displacement, but the root cause of Rohingya citizenship be negated is just right the deep ethnic hatred.

This article uses historical structural approach to deconstruct the root of this problem. First, reconstruction the problem's historical background from document. Second, Interpreted the multiple meanings of the Rohingya ethnic group. Third, analyze the religious factors of conflict. Fourth, understand the stances adopted by the military government and policies practice of it,s corresponding .Then, induct and analyze the composition of the problem. And on this basis, put forward three contemporary comments including international issues. And in the last, when countries and human rights organizations come up with feasible solutions, they must consider this problem. In the same, when the Myanmar government expects to truly enter the international community, it cannot avoid to setting a set of Rohingya identity laws and standards, that are acceptable at home and abroad. And in the last, when someone want to come up with feasible solutions, they must consider this problem. In the same, when the Myanmar government expects to truly return the international community, it cannot avoid to setting a set of Rohingya identity laws and standards, that are acceptable at home and abroad.

---

**關鍵字：**羅興亞人、族群衝突、宗教衝突、公民權

**Keywords:** Rohingya, ethnic conflict, religious conflict, citizenship

## 壹、羅興亞人問題形成的背景

緬甸為一多元民族國家，正如許多東南亞國家一樣，二戰後基本上由多數民族取得統治地位，並普遍地與國內其他少數民族間發生矛盾與衝突。緬甸亦然，自其獨立建國以來，主流的緬族與原屬於「邊疆地區」的少數民族（如克欽、撣、克倫…等）的衝突就一直沒有間斷過；戰亂直接妨礙了國家建設的進步與發展，也為緬甸上千萬少數民族人民帶來了苦難與災禍。然而不同於前述「邊疆民族地區」民族與緬族的衝突模式，穆斯林族群與佛教徒的矛盾與衝突在緬甸的族群關係問題上就顯得格外特出與別具意涵，而其中更以在若開邦北部的「羅興亞人」最為突出與嚴重。

1

羅興亞人問題之嚴重，導致近年來在東南亞問題的探討上，只要論及無國籍難民、人口販賣、種族清洗…等議題，似乎就等同於討論羅興亞人問題。近年來緬甸若開邦佛教徒對居住在若開邦的穆斯林群體羅興亞人頻繁地進行血腥暴力攻擊事件，幾近種族清洗式的屠村事件屢屢以顯注版面之大幅報導，刊登在各大國際新聞媒體，不但遭致國際人權團體的極度關切，也引發各穆斯林國家、伊斯蘭組織的不滿與責難；<sup>2</sup> 如今羅興亞人問題之發展有愈趨嚴烈之勢，甚至向來以互不干涉內政為前提的東盟組織（ASEAN），都為此破例在 2016 年 12 月 19 日於仰光召開 10 國外交部長特別會議，商討若開邦衝突局勢，<sup>3</sup> 以及 2018 年 8 月 27 日聯合國獨立小組對緬甸軍方種族清洗罪的指控。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 梁東屏，〈歷史上從來就沒有羅興亞這個詞〉，《大馬時報》，2016 年 12 月 6 日，<http://www.mytimes.org/node/17949>。（2020/07/15）

<sup>2</sup> 伍慶祥，〈緬甸穆斯林與佛教徒之間衝突或引發“種族清洗”〉，《鳳凰網》，2013 年 05 月 30 日，[http://news.ifeng.com/shendu/lwdfzk/detail\\_2013\\_05/30/25910454\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/shendu/lwdfzk/detail_2013_05/30/25910454_0.shtml)。（2020/07/15）

<sup>3</sup> 梁東屏，〈緬甸若開邦是回教聖戰熱點〉，《亞洲週刊》，2017 年 1 月 1 日，[http://www.yzzk.com/cfm/special\\_list3.cfm?id=1482378329375](http://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1482378329375)。（2020/07/15）

<sup>4</sup> 賀桂芬，〈聯合國：種族滅絕羅興亞人，緬甸軍方領導人是戰犯該受審〉，《天下雜誌》，

其實羅興亞難民的離散、甚至漂流海上，都只是問題的一項後果徵狀，其背後所隱含的意義為何？才是值得深究之所在。

羅興亞人的問題其實不是這近一、二十年才發生的問題，早在 1960 年代尼溫政權否定了羅興亞人的緬甸公民權後，羅興亞人在若開地區就開始遭受到了當地佛教徒的歧視與壓迫之對待。而在半個世紀來多次的暴亂中，估計有高達百萬的羅興亞人因此而被迫逃至孟加拉；<sup>5</sup> 如今隨著暴力事件的加劇與頻繁發生，羅興亞的難民不再只侷限於孟加拉一地，非正式估計約有超過一百五十多萬的羅興亞人流亡、居住在許多東南亞鄰近國家中，<sup>6</sup> 這些難民為當地帶來一定的財務負擔，也造成社會與治安上的困擾，這些都為緬甸民主化發展後的國家形象與國際關係帶來沉重的包袱。

羅興亞人問題絕非部分人士從片面角度所描述的，單純只是一項宗教衝突、或是種族衝突的問題而已。其實，羅興亞人問題之於緬甸，一如印、巴分治後的衝突問題，都是咎因於前宗主國統治時期之殖民政策，以及其所造成之歷史遺留問題所致生。羅興亞人問題不單是一個簡單族群問題，也絕非可從今日緬甸國內所呈現之諸般現象與問題（如宗教衝突、暴力屠殺…等）。因此本文之宗旨不是去發掘更多的難民、人道或是種族清洗等等之悲慘事件真相；而是試圖從一個歷史的源頭去探究羅興亞人這個族群，企能尋求這造成緬甸佛教社會對此民族如此深仇大恨的理由與答案。

研究首先嘗試以不同的角度去解構羅興亞人的定義，以及分析、比較各不同視角、立場的羅興亞人族群界定；再以歷史結構的途徑去發掘其問題之形成、發展，及其背景；並以一時間序列的方式去發掘、描述。如是，最終期冀能得以窺見「是怎麼樣的一項歷史遷衍？社會總體環境又是怎麼樣的發展變遷？以致積累、發展衍變成了如今的羅興亞人問題」。

---

2018 年 8 月 27 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5091877>。

<sup>5</sup> Amnesty International, *Myanmar/Bangladesh Rohingyas - The search for safety*, (1 September 1997), ASA 13/007/1997. (2020/07/15)

<sup>6</sup> Khin Maung Lay, "Burma Fuels the Rohingya," *Far Eastern Economic Review*, vol. 172, No. 2 (2009), pp.57-59.

## 貳、「羅興亞人」族群意涵的多元解讀

今日一般所謂羅興亞人 (Rohingyas)，是概指居住在緬甸若開邦北部五個主要邊境城市：孟都 (Maungdaw)、布帝洞 (Buthidaung)、拉得堂 (Rathedaung)、皎道 (Kyaunktaw)、阿洽布 (Akyab)，主要是來自孟加拉吉大港地區的穆斯林移民後代族群，據非正式估計連同流亡海外的族群總數約有三百多萬人，<sup>7</sup> 然而羅興亞人這名詞除了基本上不為緬甸政府所使用，2014年更明文禁止全境內媒體與出版品使用，並多次向國際宣告不樂見此一名詞的使用。<sup>8</sup>

然而依據 1950 年代緬甸著名記者 U Thaug 的記述，Rohingya 此一名詞最早大約出現在 1950 年代前後，是緬甸 Mujahid 叛軍所創建，<sup>9</sup> 日本學者 Nemoto Kei 在 1950 與 1951 年兩項研究也查無紀錄，<sup>10</sup> 也有學者推測是源於若開地區舊稱 Roang / Rohang / Roshang；<sup>11</sup> U Khin Maung Saw 則記錄了幾種來源不同的說法與論述；<sup>12</sup> 然而依據英殖民官方在此之前的文獻記錄顯示，也曾被稱為 Kolas、Moosulmans，<sup>13</sup> 或 Muslim Arakanese… 等等。<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> 同註 1。

<sup>9</sup> U Khin Maung Saw, “‘The Rohingyas’, Who Are They? The Origin of the Name ‘Rohingyas’” *Tradition and Modernity in Myanmar*, Proceedings of an International conference held in Berlin from May 7<sup>th</sup> to May 9<sup>th</sup>, Uta Gärtner and Jens Lorenz eds., (1993), pp.89-100.

<sup>10</sup> 文獻紀錄無法顯示羅興亞人一詞究竟出現在何時，但在英國殖民時期的檔資料，以及 1872 年、1901 年、1911 年的戶口冊上也沒有羅興亞這個民族，只記錄著吉大港人和孟加拉人。相關說明請參見 Nemoto Kei, “The Rohingya issue: A thorny obstacle between Burma (Myanmar) and Bangladesh”, *Journal of Burma Studies*, No. 5(1991), pp.1-19.

<sup>11</sup> 丁麗興、Utpala Rahman,〈羅興亞難民:孟加拉的安全困境〉,《南亞研究》,第 4 期(2010 年),頁 124-133。

<sup>12</sup> U Khin Maung Saw, op. cit., pp.89-97.

<sup>13</sup> Lieut, “Account of Arakan,” *Asiatic Society*, No. 117(1841), pp.679-711.

<sup>14</sup> 英國殖民時期施行普查與各種登記制度，為了區別信仰佛教的若開族，因此將信仰伊斯

族群的形成與認同相應於當時環境的壓力，自然反射在對自我族群歷史淵源與民族形成的解讀。日本學者 Nemoto Kei、<sup>15</sup> 中國學者李濤<sup>16</sup> 以及 Center for Interreligious Understanding of TANENBAUM，<sup>17</sup> 都曾分別依據「身份」與「立場」觀點之差異，歸納了一些羅興亞人學者的基本主張，以及若開邦一些佛教徒歷史學者所提出的論點，與針對前者之相應反駁；茲將前述綜合整理分別摘要之。

### 一、羅興亞人的自我解讀<sup>18</sup>

羅興亞人早自西元八世紀前就已隨阿拉伯商人移民若開北部地區；伊斯蘭教亦隨之傳播發展。而若開邦北部地區最初是由新移居的穆斯林所開墾，佛教徒在本地則是少數；羅興亞語最初是通用於若開地區穆斯林、佛教徒的混合語。阿拉干王朝（1430 - 1785 年）基於緬甸王朝勢力的影響而接受了佛教，但王朝本身仍是個穆斯林王朝。若開佛教徒的祖先是從事海上劫掠的馬格人（Maghs），為了遮飾過往歷史，因此對外自稱為若開人（Rakhines）。

英國人為拉攏羅興亞人對抗日本人，承諾在二戰後設立羅興亞特別行政區；同時吳努政府也曾經承認羅興亞人為緬甸公民，並且曾經使用羅興亞語在電臺進行節目廣播。而吉大港人（Chittagonians）之名，是緬甸獨立之後（1948 - 1962 年）那些參與全國會議的若開佛教徒代表給羅興亞人惡意冠上的名稱。

---

蘭教，移居當地各種族後裔，統一登記或註記為 Muslim Arakanese（穆斯林若開人）。（CENSUS OF INDIA, 1872/1881/1891/1901/1911/192/1931）

<sup>15</sup> Nemoto Kei, op. cit., pp.8-10.

<sup>16</sup> 李濤，〈緬甸羅興亞人問題的歷史變遷初探〉，《東南亞研究》，第 4 期（2009 年），頁 69-75。

<sup>17</sup> “The Rohingya Origin Story: Two Narratives, One Conflict,” *TANENBAUM Center for Interreligious Understanding*, <https://tanenbaum.org/wp-content/uploads/2017/11/Rohingya-Origin-Fact-Sheet-.pdf>. (2020/07/15)

<sup>18</sup> 李濤之部分主要是整理歸納流亡海外的羅興亞人歷史著作中之論點，其中以吉拉尼的 “The Rohingya of Arakan: Their Quest for Justice” 為代表。

## 二、若開佛教徒歷史學者的闡釋<sup>19</sup>

若開地區最早由穆斯林開發不是事實；其實早自英殖民時代政府檔案資料就已使用吉大港人來註明穆斯林的身份，而沒有歷史文獻證明穆斯林早在西元 8 世紀就已在若開邦地區居住，且在阿拉干王朝的穆斯林只是少數，他們多是外籍傭兵、俘虜和波斯商人。這些穆斯林於 17 世紀初才開始定居若開邦，他們自稱若開穆斯林（Arakanese Muslims），而且是使用當地的若開語。

依據最早的歷史記載，當時只有很少量穆斯林是於 15 世紀時從孟加拉來到若開邦地區；而現今絕大多數的羅興亞人是緬甸獨立初期趁亂由吉大港地區非法越境移居至若開邦地區；而所謂羅興亞語根本只是吉大港地區的一種方言。

從上述雙方觀點主張及分歧處之著眼點，可明顯地看出聚焦於對土著民族認定標準與憲法中對土著民族身分認定之關鍵性，以及取得緬甸公民規定之針對性，因為它直接關聯了民族權利，及其人民生存權力與社會福祉的重大權益問題。<sup>20</sup> 現行《緬甸公民法》將公民身份分為（1）真正的公民、（2）客籍公民、（3）歸化公民等三類權利不平等的公民身份，<sup>21</sup> 也因此立場對立的兩造雙方主觀見解之爭論焦點，當然就自然地指向取得公民權的諸項認定標準。目前緬甸政府採行的標準規定，凡在 1823 年（第一次英緬戰爭前一年）前即已移居緬甸的非土著居民，可以取得「真正公民」的身份，而在 1948 年 1 月以前就居住在緬甸的人有資格申請成為「客

---

<sup>19</sup> 李濤之部分主要是整理自若開國家聯盟（the Arakan National Association）2003 年出版的“Criticizing the Falsification of the History Written by the Bengali Immigrants Who Were the Descendant of the Chittagonians Using the Name Rohingya under a False Name of Human Rights”緬語書（詳見：李濤，〈緬甸羅興亞人問題的歷史變遷初探〉，頁 70）。

<sup>20</sup> 有關公民權之於羅興亞人意涵的探討，可參考：Cresa L. Pugh, “Is Citizenship the Answer? Constructions of belonging and exclusion for the stateless Rohingya of Burma,” In *Centre on Migration, Policy and Society: Working Paper No. 107* (Oxford: University of Oxford, 2013).

<sup>21</sup> 尼溫著，吳錫興譯，〈緬甸政府對非原住民的政策〉，《民族譯叢》，第 5 期（1985 年），頁 52-54。

籍公民」與「歸化公民」，<sup>22</sup> 兩者的差別在獨立之前是否曾為殖民地政府合法住民。<sup>23</sup>

### 三、可信歷史事證的推論

緬甸學者敏登從歷史文獻考證及客觀標準認定的推論，大致得到幾點結論，<sup>24</sup> 茲簡要整理、加註分述之。

考證歷史，沒有證據顯示羅興亞人的祖先源自 8 世紀的阿拉伯人。但確有信史紀錄來自於阿拉伯地區，在孟加拉與緬甸沿海岸一帶的穆斯林船員，在 8 世紀時隨貿易商船抵達過若開地區的港口；但是沒有進一步的文字資料證明他們是否曾經停留、居住，甚至永久定居乃至繁衍了後代，以致可能成為現代所謂羅興亞人的先祖之一；其間有長達 6 個世紀的歷史空白。

吉大港在 15 世紀時，曾經是若開王朝的領土。在妙烏王朝（1430 - 1784 年）時期，吉大港地區是屬於其所統治的領土範圍，直到 1666 年被莫臥兒帝國（1526 - 1857 年）佔領；故當時的吉大港地區穆斯林，自然可合法地在王朝轄內領地自由遷徙、墾殖荒地與移居，<sup>25</sup> 合理推論這應該是羅興亞人最最早的主要血緣源起之一。

戰爭的俘虜與奴隸也是若開邦穆斯林的來源之一。妙烏王朝在 14 世紀時進行不少擴張戰爭，擴張之領土中亦包括所謂之孟加拉十二市鎮。<sup>26</sup> 而戰爭所擄獲的許多穆斯林戰俘隨後亦被送到若開地區從事農業和勞

---

<sup>22</sup> 詳細規定參見《Burma Citizenship Law of 1982》。

<sup>23</sup> Zawacki Benjamin., “Defining Myanmar’s ‘Rohingya Problem’” *Human Rights Brief* 20, No. 3(2013), pp.18-25.

<sup>24</sup> 敏登，〈緬甸若開邦「羅興伽人」研究〉，《南洋問題研究》，第 2 期（2013 年），頁 61-77。

<sup>25</sup> Jacques Leider., “Rohingya: The History of a Muslim Identity in Myanmar,” *Oxford Research Encyclopedia of Asian History* (Oxford: Oxford University Press, 2018)文中亦有相關穆斯林人口在妙烏王朝時阿拉干地區生活居住的紀載。

<sup>26</sup> 吳瑞讚、吳三覺達、吳覺拉貌、吳達三昂著，李謀譯，〈緬甸若開邦發展史〉，《南洋譯叢》，第 4 期（2007 年），頁 25-43。



役。<sup>27</sup> 另外；妙烏王朝也曾在 17 世紀時與葡萄牙商人進行奴隸交易，為此又從孟加拉十二市鎮地區捕捉許多穆斯林奴隸作為貿易儲備，而沒有賣出的奴隸則被留置於當地從事於農業、手工業和其他等等職業；這些穆斯林奴隸所繁衍的後代亦是羅興亞人的祖先來源之一。

若開妙烏王朝基本上不是伊斯蘭王朝。妙烏王朝自西元 1430 年建國伊始，到西元 1784 年被緬甸貢榜王朝征服為止的 354 年中，歷代 48 任國王沒有一位是穆斯林，而人民亦以上座部佛教徒為主。從現存當年王朝硬幣兩面之不同文字，印證出宗教和睦的證據；<sup>28</sup> 而在 48 任國王中，也只有 9 位國王的硬幣上鑄刻有穆斯林封號。<sup>29</sup>

穆斯林大量移入若開地區，始於英殖民時期。若開地區在 1824 年第一次英緬戰爭後，成為英屬印度的一省。英殖民者為開發若開邦大量荒地於 1839 年頒佈了《授地法》，以從吉大港地區引進大量的穆斯林勞動力。<sup>30</sup> 1869 年蘇伊士運河開通後，為因應糧食產量與輸出貿易增長所需，再次於若開地區推行授地制度以擴張耕地面積，又一次導致吉大港穆斯林的大量移入，以及穆斯林人口的迅速擴張。<sup>31</sup>

最後是印、緬殖民地分治造成的人口流動的影響。1937 年緬甸從原英屬印度分治出來，單獨成為英屬緬甸殖民地。然而在印、緬兩殖民地政府尚在協商分治事宜期間，《出入境協定》之先行完成簽訂，引發吉大港地區穆斯林們的恐慌，他們擔心日後的分治將阻絕他們移居到有大量可供墾荒的若開地區。於是在分治前，吉大港地區的穆斯林便大規模地向若開北

<sup>27</sup> 在 1879 年的地方志 *The British Burma Gazetteer*, In Two Volumes. Vol. II, p.16 中亦有相關紀載。

<sup>28</sup> Lieut, "Account of Arakan," *Asiatic Society*, No. 117(1841), p.681.

<sup>29</sup> Shwe Lu Maung, "The Price of Silence: Muslim-Buddhist War of Bangladesh and Myanmar," *A Social Darwinist's Analysis* (Missouri: Dewdrop Arts and Technologys, 2005), p.197.

<sup>30</sup> 此次的授地法案是包括下緬甸整個英屬緬甸，其移入的印度地區移民不限於若開地區。

<sup>31</sup> 在 *The second general census of British Burmas* 中 (p.40)，也記錄了穆斯林人口從 1872 年之 64315 人急速增長至 1881 年的 106308 人，十年內增加了 42000 多人 (60% 以上)。

部地區移居並進行開墾，進而改變了當地人口結構。<sup>32</sup>

### 參、宗教因素之的分析 – 宗教衝突

「宗教的衝突」是一般人們對羅興亞人問題的初步印象，然而對若開邦的歷史發展進行深入了解後，就會發現宗教並非造成衝突的問題根源，它只是若開地區族群間發生衝突時用來識別敵我的最有效工具之一。

若開地區之族群衝突是有其一定環境條件與歷史背景的，茲依時間階段先後依序敘述之。

首先，原本若開地區之族群與宗教關係是和諧的。妙烏王朝時期的若開地區原本是印度教與佛教並行，但由於領土擴張，併入了以信仰伊斯蘭教為主的「孟加拉十二市鎮」地區後，基於統治的穩定，有多位國王接受了穆斯林封號，甚至成為穆斯林，<sup>33</sup> 所以我們可以肯定的認知，在 1784 年若開王國被併入緬甸以前的若開地區，呈現出一個多元民族，佛教、印度教與伊斯蘭信仰並行，人民自由遷徙交流、混居相處的和諧社會。

雙方衝突與矛盾的濫觴則始於英殖民時期的經濟政策。1824 年英國統治若開地區以後，為遂行其殖民經濟政策，故而從鄰近的孟加拉穆斯林地區引進大量勞動力，其中又以吉大港人居多數。<sup>34</sup> 大量勞動力移民，加上殖民政府推行的《授地》政策，在在都衝擊了原本和諧穩定的若開社會。土地資源逐漸被外國資本家與印度籍移民所壟斷，大量印度勞工也嚴重擠壓了若開人的工作機會與生活資源，矛盾與緊張關係逐漸形成並日趨嚴

---

<sup>32</sup> 參見英國外交部 1949 年機密報告第四點的記載。P. Murray, "UK Foreign office perspective on the troubles in Arakan. 26<sup>th</sup> January, 1949." (SECRET F 1323/1015/79) .

<sup>33</sup> AFK, Jilani, *The Rohingyas of Arakan: Their Quest for Justice* (published by Ahmed Jilani, 1999), pp.84-85.

<sup>34</sup> Aye Chan, "The Development of a Muslim Enclave in Arakan (Rakhine) State of Burma (Myanmar)," *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol.3, No.2(2005), pp.396-420.

重。<sup>35</sup> 但這個時期的矛盾，只存在印度穆斯林移民與原有住民若開人之間，主要是經濟與土地利益的衝突問題，宗教信仰衝突因素還不存有。<sup>36</sup> 而且1926年和1938年發生仰光等大城市的反穆斯林暴動尚未在阿拉干地區產生實質影響。<sup>37</sup>

而實質衝突的真正爆發，則是由於二戰前殖民政策所致生矛盾的發酵。英國殖民經濟政策導致若開人對印度移民的長年積怨，再加上英殖民政府族群分治政策催化加深了族群間的矛盾，也為日後實質衝突埋下了種子。由於族群分治政策配套的人口普查與戶籍管理中，人民必須註記其宗教屬性，此舉更將若開地區人民簡單分類成佛教徒與穆斯林兩類，<sup>38</sup> 這對於衝突雙方從此有了清晰易辨的宗教標記。而小規模的族群衝突已先自若開北部地區實質發生；緊接之後在二戰前期，當地印度移民聯合印度籍英軍，在後撤的過程中趁機對若開佛教徒展開武裝報復，這是族群衝突惡化的真正開始。<sup>39</sup>

到了二戰期間日本人對若開佛教徒的操弄，深化了雙方衝突與積怨。做為印度的一個省，緬甸百姓自然受到英國殖民者、及印度僱傭者的雙重剝削與壓迫，其反抗英殖民的獨立運動從未間斷過。二戰時日軍操弄此一情緒，承諾將協助緬甸獨立，包括翁山將軍在內的許多民族主義者，因此都以實質行動參與日軍佔領緬甸的行動。而英軍撤出緬甸後，日軍也以同樣理由將若開佛教徒動員起來，武裝組織若開愛國部隊（The Patriot Arakan Force）以協助對抗英軍。然而若開愛國部隊在日本佔領期間，經常藉機對

<sup>35</sup> 張旭東，〈試論殖民地時期緬甸國內的兩次緬、印人衝突〉，《世界民族》，第6期（2004年），頁42-49。

<sup>36</sup> 英國殖民政府在人口普查時與登記時，將若開地區的穆斯林（Mahomedans）歸類稱為Chittagong（吉大港人）。見1931年以前歷年之《CENSUS OF INDIA》。

<sup>37</sup> Aye Chen, op. cit., pp.402-403.

<sup>38</sup> J.J. Bennison, "Census of India, 1931.", VOLUME XI BURMA Part I.—REPORT & Part II.—Tables", *Superintendent of Census operations in Burma*, Rangoon: Office of the Superintendent of Government Printing and Stationery, Burma (1933), p.274.

<sup>39</sup> 敏登，〈緬甸若開邦「羅興伽人」研究〉，《南洋問題研究》，第2期（2013年），頁64。

若開穆斯林進行報復性的攻擊，<sup>40</sup> 族群間的仇恨於是焉進一步地被深化。

二戰後期英國的反攻助長了穆斯林的再復仇。1942 年英國人撤退至印度後，以孟加拉籍印度人為主體組建在前線與敵後地區從事遊擊、情報、翻譯等任務的第五縱隊的志願軍（V·Force）。<sup>41</sup> 然而到了 1944 年 1 月日本逐漸敗退後撤時，跟隨英國人重返緬甸的孟加拉籍志願軍開始對若開佛教徒進行報復。據英國政府相關資料顯示，整個二戰期間，許多若開村莊以及佛教寺廟、古蹟遭到志願軍的燒毀與破壞，世居的若開族村民被趕走，村莊與農田被強佔。<sup>42</sup> 二戰結束以後，若開地區的社會重建工作受到穆斯林的強力阻擾，許多若開佛教徒因無法重返被穆斯林強佔的家園而被迫移居他鄉。失去土地財產之痛加深了族群間的仇恨。

若開穆斯林加入巴基斯坦分離主義的企圖，撕裂了雙方的相互認同。若開佛教徒與穆斯林間的相互攻擊與暴力行為，由戰爭前持續到戰爭後。<sup>43</sup> 由於戰爭期間穆斯林在第五縱隊（V·Force）的武裝支持下，毀壞、驅趕、佔有與定居佛教徒的村莊與農田，因而致使有些地區的穆斯林比例高達 90% 以上。因此當英國要以宗教做為印巴分治的基礎時，若開穆斯林積極表達加入巴基斯坦的願望，但巴基斯坦獨立運動領導人真納明白地告訴翁山將軍：若開地區是緬甸的領土。<sup>44</sup> 若開穆斯林分離行動的實踐歷史，給當時致力獨立建國的緬甸軍民，烙下至今仍無法忘懷的深刻記憶，並移轉至羅興亞人身上。

自治區的爭取運動與羅興亞人名詞出現加重了緬甸人的反感。若開地

---

<sup>40</sup> Nemoto Kei., "The Rohingya issue: A thorny obstacle between Burma (Myanmar) and Bangladesh", *Journal of Burma Studies*, No. 5(1991), p.14.

<sup>41</sup> Nemoto Kei, op. cit., pp.14-15. 轉引自 R/8/9 "Reconstruction: Arakan Operations", *British Library Oriental and India Office Collection (OIOC)*, London (1942).

<sup>42</sup> 敏登，〈緬甸若開邦「羅興亞人」研究〉，《南洋問題研究》，第 2 期（2013 年），頁 64。

<sup>43</sup> 穆斯林組建的兩個武裝組織，一為從反法西斯人民自由同盟（The Anti-Fascist People's Freedom League, AFPFL）中所分裂，另一則是結合孟加拉地區穆斯林武裝組織，日後的羅興亞聖戰者（Mujahideen）遊擊隊。引自 Nemoto Kei, op. cit., p.15.

<sup>44</sup> 同註 42，頁 65。

區穆斯林與佛教徒的衝突與鬥爭持續到了緬甸獨立以後，在建國初始的吳努政府時期，若開北部地區的穆斯林擔心若依照「The Panglong Conference-彬龍協議」的原則，<sup>45</sup> 緬甸聯邦體制下的若開邦將落入佛教徒的控制下，因此堅決反對若開北部地區被納入擬議的若開邦之中，並要求單獨設立一由穆斯林自行管理的自治區。1961年，吳努在一場分離叛亂後，基於現實情勢，同意在穆斯林人口佔多數的 Mayu 地區，成立 MFA 邊境管理處，（Mayu Frontier Administration），直屬中央政府管轄。<sup>46</sup> 若開邦北部的穆斯林團體在這時期首次使用了羅興亞人此一的名詞。<sup>47</sup>

#### 肆、緬甸軍政府的彈壓對羅興亞人的政策立場與具體作為

在印巴分治運動期間，羅興亞人希望若開邦北部地區，能夠加入伊斯蘭立國的巴基斯坦；為此部份羅興亞人建立了兩個武裝組織，一個參加了翁山將軍的反法西斯人民自由同盟（The Anti-Fascist People's Freedom League, AFPFL），另一個則是結合了孟加拉地區穆斯林武裝組織後發展成為激進的羅興亞聖戰者遊擊隊（Mujahideen），以實踐他們分離自治的目標。<sup>48</sup>

二戰後印巴分治，羅興亞聖戰者遊擊隊在分治願望落空後，於英軍撤離之初即發動武裝叛亂。<sup>49</sup> 他們主張在若開北部穆斯林佔多數的地區建立穆斯林自治區；游擊隊一度攻佔與控制了若開邦北部大部份地區，但最終

---

<sup>45</sup> Shan、Kachin 和 Chin 領導人以及緬甸總督執行委員會代表於 1947 年 2 月 12 日在龐龍簽署了該協議的文本，請參見“The Panglong Conference, 12th February, 1947,” [http://www.ibiblio.org/obl/docs/panglong\\_agreement.htm](http://www.ibiblio.org/obl/docs/panglong_agreement.htm). (2020/07/15)

<sup>46</sup> Jacques Leider, op. cit., p.8.

<sup>47</sup> 李濤，〈緬甸羅興亞人問題的歷史變遷初探〉，《東南亞研究》，第四期（2009年），頁 72。

<sup>48</sup> 同上註。

<sup>49</sup> “The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar”, *Asia Report N°251*, International Crisis Group(1 October 2013), p.4 .

被政府軍所平定。<sup>50</sup> 叛亂雖然被平定，但在動亂的過程中，穆斯林對佛教徒的血腥暴力讓兩個宗教族群間的關係更為惡化；加上後續的許多小型武裝游擊隊攻擊事件，都讓緬甸軍隊高層對羅興亞人留下深刻的負面印象，為羅興亞人日後的苦難埋下種子。<sup>51</sup>

羅興亞人自治象徵的 Mayu 邊境管理處，在成立 10 個月後，即遭尼溫政府的否決，而且施行民族主義政策對少數民族的態度日趨強硬，尤其更是禁止穆斯林參與任何政治活動，各種穆斯林政治組織也都遭強制解散與查禁。<sup>52</sup>

到了 1974 年緬甸頒布新憲法，國家改名為緬甸聯邦社會主義共和國後，不再給予羅興亞人政治權力。<sup>53</sup> 之後尼溫的緬甸聯邦革命委員會政府又進一步否定了羅興亞人的公民資格，<sup>54</sup> 並指稱他們是在英國殖民統治時期的外來非法移民，應該予以驅逐出境。並因此制定了《1974 年緊急移民法案》(1974 Emergency Immigration Act)，基於此法案的羅興亞人從此成為外國僑民；而之後的《1982 年緬甸國籍法》將緬甸國民分為三類，而不屬於這三類的「羅興亞人」，只能給予外僑登記證 (Foreign Registration Certificates, FRC)。<sup>55</sup>

1977 年，穆斯林分離主義者又一次在全國穆斯林地區宣揚分離思想，引發部分地區的緊張情勢。因此緬甸政府在全國各地區開展公民登記

---

<sup>50</sup> 敏登，〈緬甸若開邦「羅興亞人」研究〉，《南洋問題研究》，第 2 期（2013 年），頁 66。

<sup>51</sup> Tin Maung Maung Than and Moe Thuzar, "Myanmar's Rohingya Dilemma," *Singapore :ISEAS Perspective*, No1 (9 July 2012).

<sup>52</sup> "The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar", *Asia Report N°251*, International Crisis Group(1 October 2013), p.4.

<sup>53</sup> 李濤，〈緬甸羅興亞人問題的歷史變遷初探〉，《東南亞研究》，第四期（2009 年），頁 72。

<sup>54</sup> 在 1962 年尼溫政變前之短暫民主時期，若開邦羅興亞人曾擁有完整公民權，不但在各級議會中擁有席次，而且在緬甸官方。Burmese Broadcasting Service 也有使用羅興亞語的節目。引自 Benedict Rogers, *BURMA: A Nation at The Crossroads* (London: The Random House, 2012), p.134.

<sup>55</sup> 尼溫著，吳錫興譯，〈緬甸政府對非原住民的政策〉，《民族譯叢》，第 5 期（1985 年），頁 52-54。

的龍王（Nagamin）行動，並對非法移民展開拘捕與驅逐。<sup>56</sup> 龍王行動導致大約有 20 萬身分取得困難的羅興亞人遭到驅逐或逃往孟加拉。<sup>57</sup>

1988 年 9 月 18 日蘇茂將軍發動軍事政變推翻社會主義政府後，不但延續對羅興亞人的排斥政策，還加強對若開地區穆斯林勢力的防範與壓制。<sup>58</sup> 1991 年緬甸政府軍在若開北部展開大規模行動，不但徵用羅興亞人的土地，還強制羅興亞人參與營區建設與修築道路，並刻意動員若開佛教徒向羅興亞人佔多數的地區移民。<sup>59</sup> 1991 年底至 1992 年緬甸國防軍展開追剿羅興亞穆斯林團結組織（RSO）軍事行動，並同步搜索、清查並驅逐所謂的「外國人」，致有高達 25 萬以上的羅興亞人再次被驅逐或逃難至孟加拉。<sup>60</sup>

### 伍、羅興亞人問題構成之歷史歸納

基於前述幾節歷史上對緬甸內外環境因素的探討，我們可以大致理解若開邦羅興亞人之「族群衝突」、及其所延伸出的「國際難民」問題，不是一個單純的宗教間信仰對立與矛盾所致生的衝突問題，而其實是一個先天源自殖民政策致生新舊移民資源衝突的歷史錯誤遺留、以及後天軍人獨裁專制政府施行偏執國族主義政策下的綜合產物。茲將問題構成之歷史歸納整理敘述之。

早在英國殖民統治之前，許多中東、阿拉伯、馬來半島以及中國雲南

---

<sup>56</sup> “10 years for the Rohingya refugees in Bangladesh: Past, present and future,” *Médecins Sans Frontières-Holland* (MSFHolland)(5 March 2002), pp.1-45.

<sup>57</sup> “A Sustainable Policy for Rohingya Refugees in Bangladesh,” *Asia Report N°303*, International Crisis Group (Dec 27, 2019).

<sup>58</sup> 王夢平，〈緬甸羅興亞族問題簡介〉，《國際資料資訊》，第 7 期（2009 年），頁 9-19。

<sup>59</sup> 李濤，〈緬甸羅興亞人問題的歷史變遷初探〉，《東南亞研究》，第四期（2009 年），頁 73。

<sup>60</sup> C.R. Abrar, “Multilevel approaches to human security and conflict management: the Rohingya case,” *NTS Policy Brief*, No. PO13-03. (Singapore: RSIS Centre for Non-Traditional Security (NTS) Studies, 2013).

的穆斯林，因貿易來到緬甸，不但為緬甸統治者帶來財富，也帶來新知與專業技術；而也有來自被征服地區的孟加拉穆斯林軍人、或是奴隸。這些穆斯林基本上為緬甸上層階級帶來了利益，也與中下階級沒有衝突。加上為妥善管理孟加拉穆斯林社會，因此在宗教政策上也刻意友善穆斯林，因此當時的緬甸社會在宗教關係上是和協的。

英國殖民統治時期的負面影響造成仇視印度人歷史遺緒之根源；這個仇緒在緬甸獨立以後，被轉移到了殖民時期來自印度的移民（主要是孟加拉穆斯林群體）。到了二次大戰期間，位居印緬交界的若開邦，成為英日雙方軍事對峙的前緣。英國人利用了印度人對英國的忠誠，日本人則操弄了緬甸人的反殖民情緒，印緬雙方都被動員組織武裝以協助英日戰爭的對抗。同時由於戰爭之前，佛教徒與穆斯林間即存在有相當程度的矛盾，因而在戰爭中彼此都一再藉機向對方村落進行攻擊、破壞與屠殺，故在返覆的報復性交互攻擊下，若開地區的佛教徒與穆斯林間的仇恨就一層層地加深、加重。

「分離運動」加重了奉行民族主義的軍人政府否定羅興亞人的國家認同。歷史上羅興亞人以實質行動爭取加入（分治後）巴基斯坦之歷史事實；以及後來持續地以實質武裝鬥爭以實踐自治的行動，在在都讓傳統上以「反殖民」、「國族主義」為核心意識的緬甸軍方刻骨銘心。因此在 1962 年取得政權後，立即就推翻了原先獨立初期時全國民眾會議的共識與協議——以民族團結共同爭取獨立建國；不但剝奪羅興亞人的公民資格，更實際展開許多壓迫、驅離羅興亞人的政策。

因此在歷屆軍人政府的國族主義政策下，居於極少數族群地位的緬甸穆斯林，由於受到伊斯蘭激進份子頻繁的分離主義行動影響，一再受到軍人政府的鎮壓，以及部份佛教激進份子的暴力攻擊。來自歷史的事實，讓緬甸軍事政權對羅興亞人國家「忠誠」與「認同」之不信任，其緣由不難理解。故以長久至今的緬甸社會，仍舊普遍存在對穆斯林之反感、排斥，甚至仇視的情緒與氛圍。



綜而言之，羅興亞人其實是一群移民時間不同、血緣多樣的穆斯林命運共同體。還原其形成之歷史過程，我們可以清晰看到，在英殖民時期之前，若開邦就有許多來自不同地區、不同種族，因各種緣由而定居於當地的穆斯林；當然英殖民時期，以及二戰以後至緬甸獨立前期來自孟加拉、尤其是吉大港地區的穆斯林是數量最大的移民群體。而「羅興亞人」此族群名稱則是在 1950 年代初，基於因應對抗緬族民族主義的共同命運爭取之須要，而被創造出來用以凝聚力量、與解釋原住民族公民身份之合理與正當性。他們血緣複雜，有的早在 1823 年英殖民之前就移居若開邦，是符合緬甸國籍法中原住民族的定義；而有的基本上就是殖民時期吉大港移民及其後代，他們多數是 1823 年以後、甚至是最近 2、30 年才非法入境而來。但無論緬甸國籍法對公民身分認定的標準是否合理、公平，在緬甸軍方偏激國族主義政策的執行下，一切學術與公理上的論述都已失去意義。

## 陸、羅興亞人問題之當代性評論

### 一、殖民主義與民族主義的桎梏

由於歷史的源由，以及後殖民時空背景下，一如其他二戰後獨立的東南亞鄰國一樣，現代的緬甸成為一個多元民族的國家。新國家的疆域也承襲了殖民時期宗主國基於自身戰略利益考量；以及為能在邊界範圍內，以有限力量進行最有效之控制。且在後續之殖民地獨立事宜安排上，更是基於日後殖民母國最大國際政治經濟利益的基礎上，以利益交換之協商方式便宜行事地將政權交給了原本從事反抗獨立運動的建國菁英們。

緬甸的情形正是這樣，英國人為以此背棄了曾經的許諾，將包含著許多如撣族等少數民族為主體的上緬甸與東部山地地區，<sup>61</sup> 一併主導運作劃入

---

<sup>61</sup> 克倫族、孟族在二戰期間也都曾獲得英國承諾以換取參與對日作戰；而克倫尼族更是喪

以緬族為主體的緬甸聯邦中；當然這也因此導致在緬甸建國以後嚴重民族衝突問題的發生。

而緬甸建國時期的軍人菁英們大多接受過殖民母國的教育，他們不但承襲了原來殖民地的疆域，也承襲了殖民宗主國對殖民地的政治思維。他們基於民族主義的大緬族思想，踐踏了獨立建國前輩們多民族融合團結社會的理想。<sup>62</sup> 在後來緬族軍人集團政體統治下的緬甸，執行的是不分族群以緬族為中心的同化、以及（如同對少數民族再殖民般）政治權力與社會資源由緬族獨享壟斷的政策。<sup>63</sup> 如此，我們將不難理解非緬族的諸多地方民族與中央政府間武裝鬥爭的存在、以及長達數十年長期對峙之不能平息原因所在了。

羅興亞人的分離思想與追求自治或民族平等的武裝鬥爭情形，其實與撣、克欽，東部山區的孟、克倫、克耶等少數民族的武裝鬥爭基本上是沒有差別的，他們其中也有與緬族不同樣的宗教信仰者，<sup>64</sup> 但不同的是他們被承認是原住民族，是具有合法緬甸公民資格的民族；而羅興亞人的穆斯林身份不但與緬甸佛教社會有著深重的歷史恩怨、又在二戰時協助英軍對抗翁山將軍的國民軍部隊；並在近代歷史中，與若開地區與佛教徒相互殺戮、劫掠；再加上羅興亞人之不被承認具有原住民族身份（而是被認定為外僑或是非法移民身份），因此在沒有法律的有效保障下，自然容易遭受到深懷敵意與歷史創痛記憶的若開佛教徒，無情的報復攻擊與暴力傷害。

---

失了原先本就具有的獨立自主地位。

<sup>62</sup> 緬甸國父翁山將軍於 1947 年「彬龍協議」即秉持民族融合團結的精神。協議承諾「邊境地區原則上在內部有充分自治權，其人民將享有民主國家裡視為最基本的權益」。參見“The Panglong Conference, 12th February, 1947,” Ethnic National Council of Burma, [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM\\_470212\\_Panglong%20Agreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf) (2020/07/16)

<sup>63</sup> 該思想最主要倡者是巴莫，詳細可參考 Richard Cockett 著，廖婉如譯，〈緬族化運動〉，《變臉的緬甸》（台北市：馬可波羅出版社，2016 年）。

<sup>64</sup> 據估計，克欽族有超過百分之九十的人信仰基督教。見木腦紀實著，何翠萍譯序，〈克欽的精靈信仰〉（南港：中研院，2016 年）。

緬甸自建國以來，除了軍人專制獨裁與社會主義外，讓緬甸國家建設停滯不前的最大障礙就是長期、激烈、不曾間斷的民族武裝衝突，這讓獨立後的緬甸，從來沒有實現過真正的統一；因此緬甸想要追求國家現代化的建設發展，作為國家主體民族的緬族人民及其政治菁英們，就該徹底抹去這殖民主義帶來的歷史殘留，以真正寬容、平等、互惠的精神來團結所有少數民族；當然這也該包含羅興亞人，這樣緬甸才有真正統一，以及能夠團結力量專心致力國家建設發展的一天。

其實羅興亞人問題之於緬甸，似乎只是二戰後普遍存在被殖民國家去殖民浪潮中民族國家建設運動所滋生出問題的一項映照。在後殖民時代亞、非洲的獨立新興國家皆極力打造民族國家；而緬甸的緬化國族建構，亦正如同這些前殖民國家掌握國家政權的主流民族對待非主流少數族群所執行的同化政策；但是羅興亞人問題在世界、乃至於在區域中，卻存在有其不同之獨特問題性，即羅興亞人根本被排斥在緬甸政府國族建設的同化對象中，緬甸政府從根本否定「羅興亞人」的緬甸存在，以及其相應的公民身份與權力；而這個否定更是為緬甸絕大多數民眾（甚至還包括一些非緬族以佛教為主流信仰的其他少數族群）所共同接受與認同。這一點是在現今緬甸政治時空環境下，面對羅興亞人問題時，我們所不能忽視與規避的觀點與認識。

## 二、緬甸國家政策與對外關係的侷限

或許是歷史潮流趨勢的必然，緬甸的民主化發展似乎看到了前景。從2010年10月21日由丹瑞大將所領導的緬甸國家和平與發展委員會頒布新憲法，更改國名為緬甸聯邦共和國，重新制定新國旗與新國徽等一連串措施以後，包括釋放翁山蘇姬等；雖然緬甸軍人事業集團仍然大權在握，可是國際社會已經普遍承認、以及一定程度的肯定它在民主化轉型的進展。2011年3月30日登盛當選緬甸總統後，恢復了翁山蘇姬政治權力，進而

當選了國會議員，這更鼓舞了長期經濟封鎖、人權抵制的西方歐美主要大國，因而紛紛釋出善意，多國元首競相訪問緬甸。<sup>65</sup> 西方歐美大國除了逐步解除經濟制裁之外，還給予巨額經濟援助，以及鼓勵國內企業赴緬甸投資，這對同步改革開發的緬甸經濟給於了極大的貢獻與助力，致使緬甸的經濟建設呈現驚人的成長；於此同時多年來困擾與阻礙了緬甸建設發展的長期民族武裝衝突，也在登盛政府的努力下，2013年與各民族武裝組織間的和平談判進展也達到了二戰後的最佳成果，受到聯合國的肯定。<sup>66</sup>

由於隨著緬甸經濟與社會開放的腳步，國際新聞媒體得而較從前容易進入「羅興亞人」村莊以及難民營地區，並取得難民的生活資訊與照片，因此大批刊諸於國際各大媒體的羅興亞人村莊遭焚毀、屠殺，以及難民與難民營悲慘生活照片，嚴重衝擊了緬甸的國家形象。最近若開地區佛教徒攻擊羅興亞人的暴力屠殺事件又掀高潮，<sup>67</sup> 加上長期以來飽受國際人權組織與聯合國難民署指責、關切的羅興亞人難民問題，歐美國家政府領導人紛紛發言要求緬甸政府改善「羅興亞人」的人權處遇，而許多境內存在有羅興亞人難民的東盟國家也順勢施壓要求緬甸政府盡速解決羅興亞人難民的遣返問題，並且都以投資與貿易的政策來向緬甸施壓；同時也由於羅興亞人的穆斯林身份更引起了伊斯蘭國家的嚴重指責，這些等等都給緬甸政府的改革發展與經濟建設帶來極大的壓力與難題。

羅興亞人族群血腥暴力事件以及其難民問題重創了緬甸國家形象，以及嚴重影響了經濟改革建設發展所急需國外投資的友善國際關係。在種族衝突方面，雖然從登盛政府時代之後的軍警單位，相對於從前的漠視不管、甚至縱容，如今皆已較能公正與積極對待處理，但根深蒂固的民族仇

---

<sup>65</sup> 例 2012年美國總統歐巴馬、英國首相卡梅倫、2013年日本首相安倍。

<sup>66</sup> 〈緬甸內戰和談 聯合國肯定〉，《大紀元》，2013年11月6日，  
<http://www.epochtimes.com/b5/13/11/6/n4004403.htm>。(2020/07/16)

<sup>67</sup> “Burma: New Wave of Destruction in Rohingya Villages,” *Human Rights Watch*, Nov 21, 2016,  
<https://www.hrw.org/news/2016/11/21/burma-new-wave-destruction-rohingya-villages>.(2020/07/16).

恨要想完全禁絕地區人民暴力衝突的發生，絕非旦夕可盡其功的；而難民問題更是棘手，除了數十萬龐大難民安置與土地所需的龐大的財政經費負擔非緬甸現今國力所及，國內佛教社會氛圍仍舊是一項很大的阻力。以上種種難題正不斷嚴峻考驗著 2016 年大選以後、由國務資政翁山蘇姬領導的民主派政黨主導組成的緬甸新政府，它關係著緬甸得來不易的民主化轉型、以及經濟現代化建設發展的歷史機遇。

### 三、羅興亞問題做為國際議題的評述

羅興亞問題之歷史根源由來已久，而暴力衝突的發生亦早在二戰前後民族獨立運動即已發生，且大規模跨國難民問題亦早在 1977 年龍王行動中即已發生；但其真正成為國際關注與重視的問題，則是後冷戰全球地緣戰略格局轉變，以及區域經濟一體化與貿易全球化之趨勢，因此在和平、穩定、發展與繁榮成為當代普世追求之目標原則下，「羅興亞人漂流海上」首先遭到了國際人道與人權相關組織的關注與譴責，接著各國國際政治組織與美國即基於人道理由紛紛對緬甸進行嚴格的經濟制裁。其結果是導致原本是以不結盟為基本國策的緬甸，最終不得不倒向中國。

如今中國「一代一路」與「2025 中國製造」政策，造成了全球國際政治情勢又再度轉變，以美國為首壓制與圍堵「中國崛起」之聯盟已然形成。因此做為中國印度洋必經通道的緬甸，亦當然必為美國所爭取，因此見諸今日美國經濟制裁實質放鬆的行為；再加上身為東盟成員國，在互不干涉與相互協商的基本原則，以及東盟 10+3 的擴大下，緬甸有了更寬裕的生存空間去應對有關國際社會對其經濟制裁的壓力，以及人道與人權問題的譴責。

表面上，羅興亞人問題似乎只是單純之人道與人權問題，亦如緬甸軍政府對國內其他如克欽、欽、克倫…等合法少數民族之等同「種族清洗」的「緬甸化」行為與政策一樣，亦為不少國際組織多所譴責；因而在之於

國際政治議題時，羅興亞人問題明顯反映出「國際政治」之現實主義本質，以及體現在現代時空中工具性質的實踐意涵。

## 柒、結語

縱觀歷史之情節與發展，可知羅興亞人問題並非只是在單純信仰對立與矛盾下所發生之衝突，而實是一項先天源自殖民政策致生新舊住民間生存資源競爭與矛盾的歷史錯誤遺留、以及後天軍人獨裁專制政府施行偏執國族主義政策下的綜合產物。因此我們從歷史結構去研究，其結果或將有助於我們去理解－何以緬甸這樣一個以佛教徒為主體的國家，在面對羅興亞人相關問題時，即使在國際極大壓力下，仍無法見容於今日緬甸國家、主流社會與絕大多數緬族人民呢？又則，其主流社會在面對海上難民、人口販賣、<sup>68</sup> 種族清洗…等等，<sup>69</sup> 這些似乎是負面價值的指控時，所呈現的「迴避」、「否認」與「駁斥」態度，<sup>70</sup> 為何是如此地一致性？一如之前翁山蘇姬於 2012 年 6 月因出席諾貝爾和平獎頒獎典禮而訪歐洲時，在面對國際媒體有關羅興亞人問題的質疑時選擇「迴避」的情形一般。<sup>71</sup> 之後又在 2019 年以國家實際領導人身分出席荷蘭海牙國際法院時，也「否認」與「駁斥」有關緬甸軍隊對羅興亞人進行種族清洗的指控。<sup>72</sup>

個人研究認為，羅興亞人問題是有其歷史根源的，其問題亦是隨緬甸

---

<sup>68</sup> Chris Lewa, "Asia's new boat people" *Forced Migration Review*, No.30(2008), pp.40-42.

<sup>69</sup> 〈羅興亞人大逃亡-聯合國指控緬甸種族清洗〉，《星洲網》，2016 年 11 月 25 日，  
[https://www.sinchew.com.my/content/2016-11/25/content\\_1590449.html](https://www.sinchew.com.my/content/2016-11/25/content_1590449.html)。(2020/07/16)

<sup>70</sup> 《BBC》一篇專欄文章指出由緬甸政府成立的調查委員會發布的臨時行報告指出，沒有足夠的證據證明居住在若開邦的穆斯林遭受到種族滅絕的迫害……；詳參 "Myanmar says 'no evidence' of Rohingya genocide", *BBC NEWS*, Jan, 04, 2017,  
<http://www.bbc.com/news/world-asia-38505228>。(2020/07/16)

<sup>71</sup> Banyan, "Aung San Suu Kyi's ethnic-minority problem," *The Economist*, Jul, 07, 2012,  
<http://www.economist.com/node/21558256>。(2020/07/16)

<sup>72</sup> 〈昂山素季出席國際法庭聽證會，否認緬甸種族清洗意圖〉，《BBC》，2019 年 12 月 12 日，  
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-50755583>。(2020/07/16)

獨立後國內政治環境變遷而逐次嚴重的。在現代民族國家的建設發展道路上，由佔絕大多數的緬族人長期掌握緬甸國家政權已是必然；因此在今日以主權國家為主體的國際社會中，羅興亞人之處境勢將更為艱難，羅興亞人問題也必定不會是一個短時間可以解決的問題。

當代緬甸正逢民主化轉型、經濟現代化建設發展的歷史機遇，然而針對羅興亞人的血腥暴力事件，以及其難民問題，再再重創了緬甸國家形象；且更將因此而受到國際輿論、乃至國際組織等各方、多元多重壓力，進而嚴重影響經濟建設發展所急需國外投資的友善國際關係。雖然近來中國因素造成國際政治情勢轉變，一定程度改善了緬甸的生存困境；但緬甸在遭受到美國、歐盟國家多年經濟制裁的現實後，已然讓緬甸在現代化國家建設發展道路上付出了沉重代價。

因此在理解了緬甸國家、社會與其主體民族人民對「羅興亞人問題」無法抹去之歷史根性、非短時間得以解決；以及其人權與人道問題在國際政治議題中一定程度工具性之角色意涵後，國際社會與人道組織都應該嚴肅面對與深思這些現實與難題，才能獲得真正有效與可行的解決方法。同樣的；緬甸政府當局亦須認清國際政治的現實，在處理羅興亞人之身份問題，乃至對少數民族國族建構的「同化」政策，必須制定出一套為國際社會各方都能接受與認可的法律與標準，而這將是緬甸為重新發展國家現代化建設而掃除「國際經濟制裁」障礙，走出「孤立」與重返國際社會時，無法迴避的問題。

