

焦點評析

族群衝突與大國介入：斯里蘭卡的發展難題

Unstopped Ethnic Conflict and the Great Power's Intervention: Sri Lanka's Protracted Dilemma

張棋炘 *Chi-Shin Chang*

清華大學亞洲政策中心助理研究員

*Assistant Research Fellow of Center for Asia Policy
National Tsing Hua University*

一、斯里蘭卡族群問題之歷史背景

影響當前斯里蘭卡民主政治發展的主要變數，主要仍是國內兩大族群之間的鬥爭；外在大國的介入則是更進一步複雜化這一過程。斯里蘭卡族群之間的衝突和鬥爭既來自於英國殖民的影響，也來自於獨立之後族群對於政治權力和資源的壟斷及爭奪。

斯里蘭卡原本便是多民族、多宗教的國家；然而主要兩大族群在國家正式獲得獨立後就開始摩擦，與 1990 年代盧安達胡圖族 (Hutu) 和圖西族 (Tutsi) 之間的衝突頗相似。佔多數優勢的僧迦羅人 (Sinhalese) 在掌握執政權後，從 1940 年代末期開始推動一系列歧視泰米爾人 (Tamil) 的政策，包括：1948 年的《公民法》(the Ceylon Citizenship Act of 1948)、1949 年剝奪山地泰米爾人的投票權、1956 年通過「僧迦羅語唯一立法」(Sinhala

Only Legislation)，規定僧迦羅語為唯一官方語言、「拓殖（再定居）與發展計畫」(Colonization (Resettlement) and Development Schemes)；以及 1972 年 5 月頒佈《第一共和國憲法》，特別強調佛教的優先地位，並取消關於保護少數民族的條款。這些政策強化了原本就存在的族群差異，導致泰米爾人產生嚴重的「相對剝奪感」，也導致其提出了「獨立建國」訴求。兩者之間的爭鬥於 1983 年演變成武力對抗，讓族群衝突演變成長達 26 年的內戰，也讓原本「印度洋上的明珠」墜落變成「印度洋上的淚珠」。

二、印度介入的影響

大國的介入則顯然是導致斯里蘭卡族群衝突更形複雜、更趨激烈的另外一項關鍵因素，這種介入延續影響了後族群衝突時代中斯里蘭卡的民主發展，也是諸多文獻在界定族群衝突時的特點之一。除了西方國家（如美國、英國、挪威等）之外，印度是介入斯里蘭卡內戰最主要、也是地理位置最靠近的大國。印度對斯里蘭卡的政策基本上受兩大因素影響，一是印度追求在南亞地區領導權以及本身的安全；另外則是受印度南部為數高達 6,200 萬泰米爾人所影響。斯里蘭卡的泰米爾人本來就是在英國殖民時期從印度大量移居或者被迫遷徙而來。泰米爾人在印度國內影響力龐大，又多居住在國內經濟力排名第二大的泰米爾納度省份（Tamil Nadu）。兩者同文、同種，因此早在斯國爆發內戰前後，印度泰米爾人就已經積極展開遊說，要求印度政府主動介入。

在前述因素的交互影響之下，加上了對「弱者」的同情，印度政府對斯里蘭卡採取了「雙軌政策」；即一方面扮演內戰的調停者，另一方面卻又透過情報機構暗中支持著名武裝組織「泰米爾伊拉姆解放之虎」(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE，以下簡稱「解放之虎」)。英迪拉·甘地 (Indira Gandhi) 擔任總理期間，印度介入斯里蘭卡程度逐漸升高，即便後來她遭到暗殺，繼位的英迪拉之子拉吉夫·甘地 (Rajiv Gandhi) 卻延續其母親的政策，推出「拉吉夫主義」(Rajiv Doctrine，也被稱之為是印度的「門羅主

義」)，對南亞區域內事務的干預有增無減。

印度干預斯里蘭卡族群衝突的最具代表性行動的便是 1987 年印度在斯國政府即將剿滅解放之虎之際，先派出海軍、繼而派出空軍空投物資支持該組織，結果造成內戰延續與擴大。印度的干預帶有預設立場，但行動上則出現明顯矛盾，再加上一個獨立的「泰米爾伊拉姆」國家根本不符合印度的利益。加以混和之後，印度在之後終於改變其支持解放之虎的立場，於 1987 年與斯里蘭卡簽訂和平協議。但由於協議內容並不為泰米爾激進份子接受，印度隨後在 1990 年代末期嚐到拉吉夫總理被刺殺、派遣部隊赴斯國進行維和也造成嚴重傷亡的苦果。

三、族群衝突問題之後續發展

和 1990 年代東歐的南斯拉夫族群衝突及其後續情況最大不同是，斯里蘭卡政府在內戰期間仍能維持有效運作，沒有讓國家演變成為「失敗國家」(failed state)，這也影響了其族群衝突的最後結果。2009 年，斯里蘭卡政府終於戰勝解放之虎，擊斃該組織首腦以及多名重要成員，一舉結束了長達 26 年的內戰，也讓族群衝突問題重新由武裝對抗回到政治解決的軌道上。

然而，族群衝突並不能只靠軍事力量或只是結束武裝衝突。真正的解決必須倚賴三項要件，包括：「敵對各造簽訂和平協議」、「接受彼此的存在」以及最終「停止所有敵對的暴力行為」。問題是在斯里蘭卡政府以軍事武力方式徹底擊垮泰米爾武裝份子的力量，並取得絕對勝利之後，自然也就不會再接受失敗者所提出的條件。原先可透過簽訂和平協議保證彼此接受對方地位的可能性也因此歸於零。在這種情況下，期待雙方可以接受彼此的存在，或想更進一步停止所有敵對的暴力行為也將更難以期待，失敗的一方有可能繼續抱持分裂主義，也更可能引發勝利方的先制打擊而再次引發衝突。

從當前情況來看，的確也出現了隱憂。對於斯里蘭卡而言，未來國內的政治發展將因承受以下壓力而繼續呈現扭曲：

（一）政府當局並沒有、也無力真正設計出可以緩和彼此緊張關係的政治解決方案，泰米爾人的相對剝奪感依然明顯存在。

現任的拉賈帕克薩（Mahinda Rajapaksa）總統雖然在內戰一結束就表明，軍事手段的運用只是針對泰米爾解放之虎，也允諾在憲法授權範圍內願意在泰米爾人居住地區進行權力下放，但支持拉賈帕克薩的各個政黨在族群問題上的仍多抱持強硬立場，這使得他並沒有太多轉圜的空間。而且這種權力分享方案的設計早在 1950 年代就已經被證明行不通，實際推動者甚至可能遭到政治暗殺。

拉賈帕克薩政府目前並沒有在修改憲法或推動其他改革以緩和族群緊張關係上取得實質進展。總統的歷次談話中，也沒有把實現族群平等關係或權力分享當成是一項重大課題並予重視。甚至在 2010 年獲得成功連任之後，他公開表示不會讓泰米爾人享有自治權，因為國內「沒有所謂的少數民族」。這些都說明政府實際上在設計解決雙方緊張關係上的無力與消極。

（二）泰米爾的政治勢力並沒有完全消失，仍持續發揮影響力。

泰米爾人的分裂主義動機在政府強勢軍事壓力下，僅是遭到壓抑。根據研究，2009 年內戰結束後不到 6 個月，一個新的泰米爾武裝反抗組織「人民解放軍」（the People's Liberation Army）隨即於東部成立，聲稱「戰爭並沒有結束」，也繼續透過高度分散的恐怖攻擊行動來追求目標。另外，散居在海外的泰米爾人也未放棄獨立建國企圖，試圖透過非暴力行動來追求獨立的組織，包括「泰米爾伊拉姆跨國政府」（Transnational Government of Tamil Eelam, TGTE）、「全球泰米爾論壇」（Global Tamil Forum）等，也在 2009 年後繼續展開活動，對於斯里蘭卡的族群分裂發揮著影響力。另外泰米爾人在北部、東部省分所舉行的地方選舉獲得勝利，進一步擴大了彼此的隔閡。更困難的還在於當政府收回原先被解放之虎佔有的北部和東部區

域後，政府並沒有提供重返家園的族群一個合理分配土地的方案，未來也非常有可能為了土地分配問題再次陷入嚴重的對抗。

（三）帶有預設立場的大國干預依然存在，這或許也將影響族群衝突解決的方向。

包括印度以及西方的英、美等國雖然樂於見到斯國內戰的結束，特別是印度已經公開承諾不再派遣軍隊進行任何干預行動或執行維和任務，同時加強改善關係、強化外交、經貿、農業、教育等各項領域的合作，對斯里蘭卡來說是項正面的助力；然而在此之外，這幾個大國卻也嘗試以制裁相逼，希望追究現政府在內戰期間違反人權問題的違法行為。這既造成斯里蘭卡政府的反彈，延緩以國際力量協助斯國進行戰後重建的努力，同時也等於繼續間接鼓勵泰米爾人繼續透過各種反抗行動對抗僧迦羅人為主的政府，為斯國之發展投下相當的變數。

斯里蘭卡未來發展的路顯然難以完全平坦，而要想鋪平道路，其關鍵仍在於斯里蘭卡能否找到跳脫族群衝突與大國介入之宿命的方法。

