

印度阿萨姆邦的非法移民问题*

时宏远 李波**

孟加拉国人在历史上曾长期向阿萨姆移民,但与非法扯上关系则是在印度独立后。大量孟加拉国移民的涌入给阿萨姆各方面都带来了巨大影响,阿萨姆当地人与移民经常发生冲突。印度中央政府和阿萨姆政府都表示要尽快解决非法移民问题,但由于遣返制度设计不严密、阿萨姆邦政党玩弄选票政治、具体防范措施不力以及孟加拉国不承认有非法移民,这一问题不可能在短期内得到解决。

一、非法移民问题的由来

阿萨姆邦位于印度东北部,同中国、不丹、孟加拉国、缅甸相邻,面积7.8万平方公里,人口3117万(2011年印度人口普查),是印度东北人口最多的一个邦。阿萨姆的地理位置及其丰富的自然资源从古代就吸引着不同的外来人群,那时阿萨姆人表现得比较温和,直到19世纪英国殖民统治时期,阿萨姆上层人士才第一次有了反对外来人情绪,产生了民族主义。^①不过,这些移民基本上都来自印度其他地方和尼泊尔,与当地人的冲突并不频繁且规模较小。

改变这一状况的是孟加拉国人的大规模移民。从19世纪后半期开始,英国殖民者和阿萨姆邦执政者积极鼓励孟加拉国人向阿萨姆移民,因为当地不仅有大面积的茶叶种植园,而且有很多荒地和矿产资源如石油和煤炭,需要大量劳动力,而当地人不愿从事这些劳动,孟加拉国人力资源则比较丰富。只是由于当时两国和巴基斯坦都同属英国殖民地,移民属于一个大的国家的内部流动,这些移民不存在非法问题。

孟加拉国移民与非法扯上关系是在印度独立以后。孟加拉国人非法移民阿萨姆主要发生在印

巴1947年分治和1971年孟加拉国独立战争期间。根据英国撤离南亚次大陆的蒙巴顿方案,南亚次大陆将成立两个国家,即以印度教徒为主的印度和以穆斯林为主的巴基斯坦。这种以宗教划分国家的做法给印巴两国带来了巨大灾难。为了躲避宗教仇杀,许多居住在巴基斯坦(当时孟加拉国被划入巴基斯坦,称为东巴)的印度教徒纷纷越过边界逃到印度,而大量居住在印度的穆斯林则逃亡巴基斯坦。在1947年分治前后,约有1000万印度教徒和穆斯林分别迁移到印巴。^②根据印度内政部的统计,从1946年到1971年,约有523.1万东巴人进入印度。^③这些移民大部分选择了阿萨姆,因为阿萨姆的经济机会比较多。他们最后都获得了印度国民身份,其中一部分是在被剥夺选举权十年后才获得的。

1971年孟加拉国独立战争爆发前后,为了躲避战争,约有1000万东巴人逃到印度,虽然战争结束后有一部分人返回了孟加拉国,但仍有不少人留在印度,进入阿萨姆的基本上都是穆斯林,印度教徒考虑到阿萨姆的排外氛围而选择了印度其他邦。这一时期进入印度的孟加拉国人大都属于非法移民,此后一直到现在,每年仍有一些孟加拉国人进入包括阿萨姆在内的印度各邦。印度政府一份报告显示,从1972年到2005年,约有120万孟加拉国

* 本文系国家社会科学基金项目《印度海洋战略研究》阶段性成果,项目批准号:12XGJ007。

** 作者单位:贵州财经大学西南地区经济发展研究院。

① Chandan Kumar Sharma, "The Immigration Issue in Assam and Conflicts around It", *Asian Ethnicity*, Vol.13, No.3, 2012, p.1.

② 孙士海主编:《印度的发展及其对外战略》,中国社会科学出版社,2000年,第255页。

③ Indian Ministry of Home Affairs, *Annual Report 2010-11*, p.250.

人持签证进入印度,但在签证到期后没有返回孟加拉国;2006年,有24000人在签证到期后没有回国;2007年,这一数字上升到25712人。这些都属于非法移民。^①

对于非法移民的认定,阿萨姆邦主要依据的是在全国通用的《居民法》、《宪法特别条款》和只适用于阿萨姆邦的《阿萨姆协议》。《居民法》将非法移民界定为没有合法护照或其他有效旅行证件而进入印度的外国人,或者有合法护照或其他有效旅行证件,但当护照或旅行证件到期后仍留在印度的外国人。^②《宪法特别条款》规定,凡是在1966年1月1日之前进入印度的外国人,不管其宗教信仰如何均被视为印度公民。《阿萨姆协议》则规定,凡是1966年1月1日之后、1971年3月25日之前进入阿萨姆邦而又无合法证件的外人均被剥夺选举权十年,保留其他公民权。1971年3月25日之后进入阿萨姆邦而又无合法证件的外国人,均被视为非法移民,将被驱逐出境,其名字也会从选民名单上删除。^③

虽然有明文规定,但阿萨姆邦究竟有多少孟加拉国非法移民却没有一个准确数字。印度中央政府和阿萨姆政府都未对此进行过专门统计。不同的组织、媒体和学者给出的数据均不相同。根据1998年阿萨姆邦长S·K·辛哈(S. K. Sinha)提交给总统的报告,截至1998年10月,全印度有1500万孟加拉国非法移民,其中阿萨姆邦有400万人。^④而有印度学者推算,阿萨姆邦1901年有人口329万,1951年为803万,2001年为2665万。在此期间,阿萨姆邦人口增长速度为2.11%,而全国平均为1.47%。^⑤从总量上看,1951—2001年,阿萨姆邦人口增长了234.4%,而全印度为184.4%,^⑥这意味着有大量人口进入了阿萨姆邦。换个视角来看,印度穆斯林人口1931年占总人口比例为23%,分治后下降到10%,2001年上升为13%,而阿萨姆邦穆斯林人口在1931年占人口比例为23%,2001年为31%,这说明阿萨姆邦穆斯林人口增长比全国人口增长更快。例如,1971—1991年,阿萨姆邦穆斯林人口增长了77.4%,而全国穆斯林同期增长了55%。^⑦还有印度学者认为,在阿萨姆邦2600万人口中(2001年人口普查数据),至少有600万人是孟加拉国非法

移民。^⑧

尽管给出的数据不尽相同,但在认定孟加拉国非法移民人数众多这一点上,印度的政府部门、政治人物和学者却是高度一致的。

二、非法移民引发的冲突

大量孟加拉国移民的涌入引起印度政府尤其是阿萨姆邦的极大忧虑。印度内政部1992年在一份报告中指出:“大量非法移民涌入阿萨姆邦和西孟加拉邦已经到了非常严重的地步,改变了印孟两国边界地区的人口构成。”^⑨S·K·辛哈1998年在写给总统的信中则强调:“一直以来,人们习惯于将孟加拉国非法移民问题视为只影响阿萨姆邦的地区问题,而忽视了该问题对整个国家安全的影响。这是非常危险的。‘大孟加拉国’的设计正不断割断阿萨姆邦与印度其他地方的陆路联系,这将导致整个东北部及其资源与印度其他地方联系的中断,从而产生灾难性的战略和经济后果。”^⑩2005年印度最高

① M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.13.

② Anand Kumar, “Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.107.

③ Anand Kumar, “Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.109.

④ Pushpita Das, *India's Border Management: Select Documents*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2010, p.330.

⑤ Bhupen Kumar Nath and Dilip C. Nath, “Undocumented Migration in the State of Assam in Northeast India Estimates Since 1971 to 2001”, *Asian Journal of Applied Sciences*, Vol. 5, No. 3, January 2012, p.166.

⑥ Bhupen Kumar Nath and Dilip C. Nath, “Undocumented Migration in the State of Assam in Northeast India Estimates Since 1971 to 2001”, *Asian Journal of Applied Sciences*, Vol. 5, No. 3, January 2012, p.164.

⑦ Hiranya K Nath and Suresh Kr. Nath, “Illegal Migration into Assam: Magnitude, Causes, and Economic Consequences”, *Working Paper*, December 2010, p.17.

⑧ Namrata Goswami, “Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field”, *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.3.

⑨ Anand Kumar, “Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.109.

⑩ The Governor of Assam, *Report on Illegal Migration into Assam*, November 1998, p.3.

法院表示：“因为孟加拉国大规模非法移民的进入，阿萨姆邦面临着外部入侵和内部骚乱。”^① 2008年印度议会称：“大量非法移民的存在对印度的国家安全构成了重要威胁，应该对其进行关键评估。”^②

概括起来，阿萨姆人对孟加拉国非法移民的担忧主要集中在以下几个方面：一是身份认同。阿萨姆邦是印度教徒占多数的邦，印度教徒担心大量孟加拉国人的到来会使阿萨姆邦变成穆斯林占多数的邦，从而对他们的生活方式及文化尤其是宗教和语言产生不利影响。S·K·辛哈曾公开表示，孟加拉国人这种静悄悄却让人厌烦的人口入侵正在将阿萨姆邦变成以穆斯林为主的地区，而且他们要求将该地区合并到孟加拉国只是个时间问题。^③“过去几十年，大量孟加拉国非法移民的到来正在改变阿萨姆邦的人口结构，给阿萨姆邦乃至我们国家的身份认同带来了严重威胁。”^④ 还有一些人士指出，在阿萨姆邦27个地区中，杜布里(Dhubri)、巴匹达(Barpeta)、戈阿帕拉(Goalpara)、海拉坎迪(Hailakandi)和卡仁甘杰(Karimganj)五个地区的穆斯林人口已经超过了当地人，这是非常危险的。^⑤

二是经济机会。阿萨姆人认为孟加拉国移民抢夺了本应属于他们的经济机会，导致当地人失业并变得贫穷。虽然大部分孟加拉国移民从事的都是体力劳动职业，如人力车夫、建筑工人、油漆工、园艺师、修路工、家政工作等，但孟加拉国移民通过奋斗几乎控制了阿萨姆邦的经济命脉，垄断了政府部门和律师、教师、医生等职业。此外，还有些孟加拉国非法移民从黑市上购买一些假证件，骗取政府补助。同时，一些当地官员在收受非法移民的贿赂后，将真证件发给他们，从而使行贿者拥有了印度国民身份，堂而皇之地享受政府补助。久而久之，当地人产生了这样一种观念：非法移民侵占了合法居民的利益。^⑥ 不仅如此，阿萨姆人还认为孟加拉国非法移民的不断增多破坏了当地的生态环境，减少了他们对土地、森林、河流等自然资源的占有量，使人与资源之间的矛盾越来越尖锐。

三是安全环境。阿萨姆人对孟加拉国非法移民涌入而导致的安全环境恶化尤其感到担心。他

们表示，在这些移民中出现了一些极端主义集团，目标从反对印度教原教旨主义组织(如国民志愿团和世界印度教大会)到保护移民群体免遭当地团体(如波多安全部队(Bodo Security Force)的攻击不等)。^⑦ 这些移民的不断激进化集中表现在阿萨姆伊斯兰宗教学校的迅速增加上，截至2008年底，阿萨姆共有1466所宗教学校，但只有810所是正式注册的。其中，许多学校充当了极端分子的庇护所。^⑧ 最典型的当属阿萨姆统一解放阵线，该组织最初以反对孟加拉国非法移民的身份出现，但不久就偏离了这一轨道，转而从事恐怖分裂活动，不仅降低了反对非法移民的声调，甚至还宣布这些移民都是大阿萨姆人。不仅如此，该组织还与孟加拉国和阿萨姆邦的一些伊斯兰极端组织建立了联系。在印度政府军2003年对该组织进行打击后，其领导人一直躲藏在孟加拉国。现在阿萨姆统一解放阵线主要袭击的对象是印度本国人。该组织认为，袭击印度民众比袭击地位低下的孟加拉国非法移民更有意义。^⑨ 2006年，阿萨姆首席部长(掌握该邦实际权力)称，阿萨姆统一解放阵线和其他一些叛乱

① Sanjib Baruah, "The Partition's Long Shadow: The Ambiguities of Citizenship in Assam, India", *Citizenship Studies*, Vol. 13, No. 6, December 2009, p.593.

② Anand Kumar, "Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security", *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.110.

③ Anand Kumar, "Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security", *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.109.

④ Subhakanta Behera, "Trans-border Identities", *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.7.

⑤ Subhakanta Behera, "Trans-border Identities", *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.8.

⑥ Namrata Goswami, "Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field", *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.5.

⑦ Subhakanta Behera, "Trans-border Identities", *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.13.

⑧ Subhakanta Behera, "Trans-border Identities", *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.12.

⑨ Gurinder Singh, "Illegal Migration, Insurgency, and the Political Economy of Assam", *Strategic Analysis*, Vol. 32, No. 2, March 2008, p.311.

组织正在伊斯兰圣战集团的帮助下招募孟加拉国移民进行破坏性活动。^①

阿萨姆人对孟加拉国移民长期积累的不满在1979年全面爆发。1979年大选前,在阿萨姆曼邦加尔代(Mangaldoi)地区60万选民中有4.5万人被甄别为孟加拉国非法移民,这激起了阿萨姆人的愤怒,^②从而引发了大规模驱赶外来人运动。充当运动急先锋的是全阿萨姆学生联盟(All Assam Students Union)。这场运动开始时是和平进行的,但很快演变成阿萨姆邦历史上最严重的暴力冲突之一。1980年,阿萨姆邦卡姆拉普地区的当地人为夺回被孟加拉国移民占去的土地而发生了民族仇杀,造成约100人丧生。^③1983年2月,1753名孟加拉国定居者在短短几个小时内被杀,致使整个阿萨姆邦陷入混乱状态。^④这场运动持续了六年,直到1985年印度中央政府与选举获胜的阿萨姆加那帕里萨德党(由排外运动的领导者组建成立)签订《阿萨姆协议》才算告一段落。虽然如此,当地人和孟加拉国移民之间的民族骚乱和仇杀却始终没有停息。2005年4月,阿萨姆一个年轻的组织在迪布鲁格尔(Dibrugarh)发动了针对孟加拉国非法移民的经济制裁,引发大量孟加拉国移民逃离该镇。^⑤2008年5—10月,阿萨姆邦波多人和拉布哈斯人分别与孟加拉国移民发生了持续性冲突,造成至少36人死亡。^⑥波多人指责孟加拉国移民侵占了当地37%的部族土地。^⑦2012年7—8月,阿萨姆邦波多人再次与孟加拉国移民发生激烈冲突,造成近100人死亡,40多万人无家可归,400多个村庄被毁。^⑧不仅如此,此次冲突还在印度其他大城市引发了一系列暴力事件,并导致阿萨姆邦各族人在全印度集体大逃亡。

需要指出的是,阿萨姆人最初反对所有的非法移民,不管其宗教信仰如何。但随着印度教徒进入的减少以及泛印度教主义在阿萨姆邦的蔓延,阿萨姆人现在反对的主要是孟加拉国非法穆斯林移民。^⑨此外,阿萨姆邦当地穆斯林也反对孟加拉国移民,他们指责非法穆斯林移民通过人数优势攫取了本应属于他们的机会和特权,不仅使其处于少数民族地位,在政治、社会生活中逐渐被边缘化,而且在他们中间引起了身份认同危机,非法穆斯林移民

成了阿萨姆穆斯林的唯一代言人,牺牲了当地穆斯林利益。^⑩1979—1985年排外运动的领导者之一、全阿萨姆学生联盟副主席侯赛因,就是一位穆斯林。而在其他几起冲突中,也出现了当地穆斯林和印度教徒联合驱赶孟加拉国穆斯林移民的情况。^⑪

三、非法移民问题的解决困境

自印度独立后,阿萨姆邦的非法移民问题就一直存在,尽管中央和阿萨姆政府采取了一些应对措施,但时至今日,阿萨姆邦非法移民问题仍未得到解决,这主要因为该问题非常复杂,存在许多困境。

第一,遣返制度设计不严密。阿萨姆邦遣返非法移民主要依据的是1983年通过的只适用于阿萨姆邦的《非法移民法》。该法规定,公民可向政府部门举报非法移民问题,然后由法院进行审理判决,凡被认定为非法移民的将一律被驱逐出境。该法

① M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.52.

② Subhakanta Behera, "Trans-border Identities", *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.16.

③ 孙士海主编:《南亚的政治、国际关系及安全》,中国社会科学出版社,1998年,第247页。

④ Samir Kumar Das, *Conflict and Peace in India's Northeast: The Role of Civil Society*, Washington, D.C. East-West Center Washington, 2007, p.11.

⑤ Anand Kumar, "Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security", *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.110.

⑥ Namrata Goswami, "Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field", *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.4.

⑦ Anand Kumar, "Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security", *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.110.

⑧ Shanthie Mariet D'Souza and Bibhu Prasad Routray, "Violence in Assam: Resource Wars, Illegal Migration or Governance Deficit?" *Report of the Institute of South Asian Studies of National University of Singapore*, September 2012, p.1.

⑨ Chandan Kumar Sharma, "The Immigration Issue in Assam and Conflicts around It", *Asian Ethnicity*, Vol.13, No.3, 2012, p.11.

⑩ Chandan Kumar Sharma, "The Immigration Issue in Assam and Conflicts around It", *Asian Ethnicity*, Vol.13, No.3, 2012, p.17.

⑪ Subhakanta Behera, "Trans-border Identities", *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.17.

还规定由原告和警察负责非法移民身份认定的举证。不仅如此,在1998年修订之前,《非法移民法》还规定只有居住在非法移民嫌疑人三公里以内的民众才有资格举报,并要缴纳一定的费用。^①由于程序繁琐,举报门槛高,该法被批是自毁其效。^②在该法生效后的18年里,阿萨姆邦依据此法驱逐的非法移民只有1501人。^③而印度全国通用的《外国人法》则规定被告负有举证责任。根据《外国人法》,阿萨姆邦在1962—1984年驱逐了30万孟加拉国非法移民。^④至于《非法移民法》要求建立判决非法移民的新法庭,由于缺少资金和人员,在16个已建法庭中只有5个能够正常运转,其他11个各只有1名法官。^⑤因饱受批评,印度最高法院2005年宣布废除该法。最高法院表示,《非法移民法》“为驱逐非法移民设置了最大障碍”,根据此法前来咨询的人数高达31.08万,但最后只有10015人被宣布为非法移民,从1983年12月到2000年4月30日仅有1481人被真正驱逐。而西孟加拉邦根据《外国人法》则驱逐了将近50万非法移民。^⑥最高法院同时还要求阿萨姆邦根据《外国人法》和1964年的《法庭秩序法》设立新的判决非法移民的法庭。尚未审理判决的非法移民案件一律按照《外国人法》进行审理判决。尽管进行了改革,但这些新法规仍无法有效解决非法移民问题。有印度学者指出,迄今约有120万孟加拉国人持合法签证进入印度,但随后却不见了踪影,这反映出遣返机制依然存在严重缺陷。^⑦还有学者表示,按照目前的遣返速度,要将孟加拉国非法移民全部遣返回国至少需要1000年,这还不包括每年新增的非法移民。^⑧

第二,政党将非法移民视为“选票银行”。阿萨姆邦一些政党为了获取执政权,将孟加拉国移民视为“选票银行”,不仅不愿意得罪他们,不对其进行驱逐,反而竞相向他们示好,甚至还帮他们“漂白身份”。1979年,在阿萨姆邦曼噶多迪(Mangaldoi)地区议会选举中,有4600个非法移民出现在选民名单上。从1994年到1997年,阿萨姆邦126个选区中有57个选区的选民增加了20%,而印度全国同期只增加了7.4%。选民人数的反常增加很可能是主办方通过不正当手段添加了一些额外人选,也就是增加

了孟加拉国非法移民。^⑨2009年,印度最高法院宣称接到一封请愿书,举报阿萨姆选举名单上有400万个孟加拉国非法移民的名字。^⑩2011年1月,印度最大的反对党印度人民党表示,阿萨姆邦1991年有1180万选民,2001年有1440万,2010年有1790万,选民在20年里增加了610万。从2004年到2006年,在126个选区中有82个选区的选民年增加了7%,而全国选民从1999年到2004年的增加速度为1.67%。如果任由这种趋势发展下去,阿萨姆邦迟早会变成渗透者控制之邦。^⑪此外,印度人民党和阿萨姆邦加那帕里萨德党指控国大党暗许非法移民涌入以巩固其执政地位,国大党则反控前者利用非法移民大捞政治选票。由于双方都将精力放在

① Anand Kumar, “Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.109.

② Namrata Goswami, “Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field”, *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.3.

③ Subhakanta Behera, “Trans-border Identities”, *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, pp.14-18.

④ Subhakanta Behera, “Trans-border Identities”, *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.18.

⑤ The Governor of Assam, *Report on Illegal Migration into Assam*, November 1998, p.17.

⑥ Namrata Goswami, “Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field”, *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.4.

⑦ Namrata Goswami, “Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field”, *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.4.

⑧ M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.54.

⑨ Namrata Goswami, “Bangladeshi Illegal Migration into Assam: Issues and Concerns from the Field”, *Report of the Institute for Defence Studies and Analyses (India)*, January 2010, p.4.

⑩ M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.16.

⑪ “Resolution on the Situation in Assam and North-East Passed in BJP National Executive Meeting at Guwahati (Assam)”, http://www.bjp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6467:resolution-on-the-situation-in-assam-and-north-east-passed-in-bjp-national-executive-meeting-at-guwahati-assam&catid=68:press-releases&Itemid=1030, 15/09/2012(上网时间:2014年2月9日)

了获取政治目标上,非法移民并非其重点考虑的问题,因此仍会继续存在。^①有印度学者表示,“出于选举需要,阿萨姆邦主要政党并不想惹孟加拉国移民不高兴,这种态度大大制约了官方辨别孟加拉国非法移民身份的进度”,^②“阿萨姆邦每个政党表面上都说要执行《阿萨姆协议》,但甄别和驱逐孟加拉国非法移民仍不太现实,因为当地一些政治家和公务人员都在庇护他们以换取选票”。^③不仅如此,阿萨姆邦统治阶层在这一问题上也存在分歧。2005年,时任阿萨姆邦长的阿贾伊·辛格(Ajai Singh)起草了一份关于非法移民的报告,阿萨姆邦首席部长塔阮·戈戈伊(Tarun Gogoi)却将该报告贴上“道听途说、毫无价值”的标签,称“我不会给予这份报告任何重视”,并称该报告会在民众中造成混乱,强调“在阿萨姆邦应对叛乱远比处理非法移民问题重要”。^④

第三,具体防范措施效果有限。为了应对非法移民问题,印度中央政府和阿萨姆政府不仅在与孟加拉国交界处修建隔离网,增加边界岗哨,还逐渐在民众中推行“多用途身份证”,以辨别孟加拉国非法移民身份。然而,这些措施在实际执行中都效果不佳。修建隔离网虽然能阻止一部分孟加拉国人跨越边界,按照印度边界安全部队负责人的说法,在隔离网建成一半的时候来自孟加拉国的非法移民人数就下降了25%,^⑤但阿萨姆邦与孟加拉国的边界线不仅长达262公里,而且地势很复杂,不少地方是陡峭的山谷和湍急的河流,隔离网并不能覆盖全线。退一步说,即使整个边界线都建有隔离网,对于真正想要进入印度的人来说也并非不可逾越。正如阿萨姆邦媒体所说:“翻越隔离网就像用小刀切黄油一样容易。”^⑥增设哨所的作用与隔离网基本相似。至于“多用途身份证”,印度至少在2014年前还无法向全体居民发放,即使能够发放,鉴于印度腐败盛行,难保一些移民不会通过贿赂获取这种证件或以假证蒙混过关。由于孟加拉国的生存压力较大,阿萨姆邦提供的机会又多,向阿萨姆邦移民的收益要远大于所付成本,印度采取的这些措施根本无法阻挡孟加拉国人进入阿萨姆邦。

第四,孟加拉国不承认有非法移民。要解决非法移民问题,需要两个国家通力合作,单靠一个国

家最多只能治标,不能治本。对于阿萨姆邦非法移民问题,印度和孟加拉国的看法大相径庭,根本谈不上合作。印度认为非法移民问题是客观存在的,并给印度的政治、经济、社会和安全带来了威胁,孟加拉国对此负有不可推卸的责任。印度进而指责孟加拉国对非法移民采取的是支持和纵容的态度,意欲建立一个“大孟加拉国”,妄图将阿萨姆邦和西孟加拉邦并入其版图。^⑦S·K·辛哈表示:“尽管没有证据显示孟加拉国官方机构组织了这些非法移民进入阿萨姆,但其显然没有意图去阻止这样的行为,甚至非常欢迎民众穿越边界进入阿萨姆邦以缓解国内的人口压力。”^⑧印度人民党公开宣称,“孟加拉国移民对阿萨姆邦而言是一场无声无息的人口侵略”。^⑨不仅如此,印度还指责孟加拉国包庇和窝藏阿萨姆邦一些分离组织头目,特别是阿萨姆统一解放阵线领导人,使印度无法对之进行有效打击。^⑩印度表示,阿萨姆统一解放阵线已经变得非常伊斯兰化,不仅要阿萨姆邦分裂出去,还与孟

① M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.46.

② Subhakanta Behera, “Trans-border Identities”, *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.17.

③ M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.46.

④ M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.46.

⑤ Priyanka Upadhyaya, “Securitization Matrix in South Asia: Bangladeshi Migrants as Enemy Alien”, in Anthony, Emmers and Acharya (eds), *Understanding Non Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, Hampshire (England): Ashgate Pub. Ltd, 2006, p.15.

⑥ “Indo-Bangla Border in Karinganj Only in Name”, *The Assam Tribune*, August 31, 1999.

⑦ Subhakanta Behera, “Trans-border Identities”, *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.14.

⑧ The Governor of Assam, *Report on Illegal Migration into Assam*, November 1998, p.6.

⑨ 孙士海主编:《南亚的政治、国际关系及安全》,第247页。

⑩ Anand Kumar, “Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.111.

加拉国移民往来频繁。^①

而孟加拉国则否认非法移民问题的存在,称印度所说的非法移民其实是印度国民,而非孟加拉国人。1999年1月,时任孟加拉国总理哈西娜表示:“没有孟加拉国人跨界去印度,为什么孟加拉国人要穿越边界到另一个国家呢?”^②2003年,孟加拉国外长莫希德·汗(Morshed Khan)宣称:“在印度没有一个孟加拉国非法移民。”他还指责印度驱逐会说孟加拉语的印度穆斯林,并将这些人贴上孟加拉国人标签。^③对于印度的遣返行为,孟加拉国宣布不接受任何被遣返的非法移民,指责印度的行动是不义之举,是“不道德行为”,并抱怨印度边界安全部队经常杀害无辜的孟加拉国人。^④不仅如此,孟加拉国还否认窝藏印度分离组织领导人,称自己也是极端主义和恐怖主义的受害国,对任何实施极端手段的组织和个人都会严厉打击。两国在此问题上的争执大大制约了印度解决非法移民问题的努力。印度分析家阿南德·库马尔(Anand Kumar)对此评论称:“没有孟加拉国的配合,非法移民问题不可能彻底解决。”^⑤

四、结语

阿萨姆邦非法移民问题的形成既有历史根源,也有现实因素。从历史根源来说,印巴分治和孟加拉国独立战争导致了大量孟加拉国人涌入阿萨姆邦,以躲避政治灾难和民族仇杀。从现实因素来说,孟加拉国的人口压力较大,民众生存困难,阿萨姆邦在印度虽然比较落后,但能够比孟加拉国提供更多改善生活的机会,这极大地激励着孟加拉国人不断进入,也使得现在进入的移民基本上都是经济移民和生态移民(孟加拉国经常发生自然灾害),而非政治移民。

但是,阿萨姆邦非法移民问题极易造成社会分裂。由于每个群体都是从自己的利益出发看待孟加拉国移民问题,这容易造成社会分裂。按照美国南亚问题专家科恩的说法,“阿萨姆邦孟加拉国移民长期不愿放弃宗教和民族特性而保持一种独特的身份,将会造成阿萨姆邦持久分裂”。首先是阿萨姆社团与移民社团的分裂,其次是阿萨姆穆斯林

和移民的分裂,再次是阿萨姆社团之间的分裂。^⑥

而且,阿萨姆邦非法移民问题会长期存在。非法移民问题是一个全球性难题,涉及很多方面,解决起来非常困难,对阿萨姆来说尤其如此。在阿萨姆邦,非法移民问题已经被政治化,每个政党都希望从非法移民身上捞取政治好处,而不是真正地去应对,这使得每一届政府在处理这一问题时都态度摇摆,犹豫不前。而遣返制度固有的漏洞、防范措施的效果不佳以及孟加拉国的拒不承认,都使得阿萨姆邦非法移民问题不可能在短期内得到解决。由非法移民问题引发的民族冲突仍会在阿萨姆邦上演。◎

(责任编辑:郭志红)

① Subhakanta Behera, “Trans-border Identities”, *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.14.

② M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.44.

③ M Amarjeet Singh, *A Study on Illegal Immigration into North-East India: The Case of Nagaland*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, November 2009, p.12.

④ Harsh V. Pant, “India and Bangladesh: Will the Twain Ever Meet?” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 2, 2007, p.241.

⑤ Anand Kumar, “Illegal Bangladeshi Migration to India: Impact on Internal Security”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 1, January 2011, p.114.

⑥ Subhakanta Behera, “Trans-border Identities”, *Report of Indian Council for Research on International Economic Relations*, May 2011, p.13.