

# 印度《新公民法》： 族群政治與區域安全角度的分析

魏玫娟\*

印度國會於去(2019)年12月11日通過《公民身分修正法(Citizenship Amendment Act)》(後稱《新公民法》)，由總統柯文德(Ram Nath Kovind)於12日簽署成法，並於今(2020)年1月10日正式生效。該法修正印度於1955年頒佈、實行至今65年的《公民身份法》，但該法正式通過前，印度即開始出現反對該法以及與該法密切相關的「全國公民登記」(National Register of Citizens)制度的抗議行動；起初以印度東北各邦如阿薩姆(Assam)、德里(Delhi)、特里普拉(Tripura)為主，之後擴及全國各地包括首都新德里。儘管莫迪(Narendra Modi)政府強調該法案為一「兼容德政」，因其旨在為2014年底之前因「宗教迫害」而從周遭穆斯林國家逃至印度的難民就地合法取得印度公民身分的便捷管道，但因為該法明確將「穆斯林」排除在外，因而引發各界質疑並批評該法歧視穆斯林。

## 《新公民法》的內容與目的：人權保障或反滲透？

《新公民法》主要修訂原有《公民身份法》中「禁止」非法

---

\* 作者為國立政治大學國家發展研究所副教授兼所長。

移民成為印度公民以及國籍歸化相關規定；《新公民法》除了允許特定條件之非法居民申請成為印度公民之外，也將其取得印度國籍所需的居留（工作或生活）期限由原本的 11 年縮短為 5 年；亦即，只要這些非法居留的印度教徒、錫克教徒、佛教徒、耆那教徒、祆教徒與基督教教徒，可以證明他們是於 2014 年 12 月 31 日以前、因宗教迫害因素自鄰近巴基斯坦、阿富汗與孟加拉等穆斯林國家逃至印度，即有資格申請印度公民身份。

雖然《新公民法》是以提供境內非法居留宗教難民一個避難所為名，但該法卻僅限於印度鄰近的三個穆斯林國家，且排除了遭受宗教迫害的穆斯林教徒。對於這項批評，莫迪政府認為，新法所涵蓋的三個印度鄰國皆為以穆斯林為多數人口的國家，且這些國家近年來已修憲將伊斯蘭訂為國教，穆斯林教徒在這些國家不可能遭受宗教迫害，也因此不宜將之視為受迫害的少數族群，以合理化其《新公民法》排除穆斯林教徒。<sup>1</sup> 但《經濟學人》（*The Economist*）即為文質疑，若莫迪政府主要是為了保障印度境內宗教難民的權利，不應粗率地以這三國為穆斯林國家為由排除印度境內穆斯林難民，因為即便這些國家為穆斯林國家，仍有不同穆斯林教派的迫害問題，如巴基斯坦的 Ahmaduyyas 教派因主流教派視為異端而

<sup>1</sup> ‘Citizenship Amendment Bill has public endorsement, was part of manifesto: Amit Shah,’ *India Today*, Dec. 9, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/citizenship-amendment-bill-has-public-endorsement-was-part-of-manifesto-amit-shah-1626765-2019-12-09>; ‘Citizenship Amendment Bill: Are India’s claims about minorities in other countries true?’, *BBC*, Dec. 12, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-50720273>; ‘Citizenship Amendment Act 2019: What it holds for India’, *Economic Times*, Dec. 23, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/citizenship-amendment-bill-decoded-what-it-holds-for-india/articleshow/72466056.cms>.

受到迫害，以及阿富汗曾受塔利班政權迫害的 Hazaras，<sup>2</sup> 這些教派信徒雖同為穆斯林，但他們明顯是受到迫害的少數群體，也因此應納為《新公民法》適用對象。

關於莫迪政府制訂《新公民法》的目的為何？印度內政部長夏哈 (Amit Shah) 在反駁該法嚴重歧視穆斯林甚至違憲<sup>3</sup> 的批評時一再強調，《新公民法》受到多數印度人民的支持與背書，因為它是執政的印度人民黨 (Bharatiya Janata Party，簡稱 BJP) 於 2014 年及 2019 年兩次全國大選時提出的主要政見內容之一，而該黨贏得這兩場選舉。夏哈進一步指出，該法「給予」而非「奪走」非法居留宗教難民的權利，以期改善他們在印度的生活條件。

反對《新公民法》的批評者則認為，在莫迪政府同時預計實施「全國公民登記」制度以期「清除非法滲透者」(weed out all illegal infiltrators) 情況下，更坐實其將這些穆斯林非法居民視為印度國家安全潛在危險而在新法中加以排除的指控。夏哈指出，透過「全國公民登記」制度的落實，莫迪政府希望在 2024 年之前能通過身份識別系統確保將每一個「滲透者」趕出印度。印度的「全國公民登記」制度已在東北部的阿薩姆邦實施，且約有 190 萬當地居民因為不符合登記條件沒有被

<sup>2</sup> 'Secularism under siege India's bill purporting to help refugees really seeks to hurt Muslims', *The Economist*, <https://www.economist.com/leaders/2019/12/14/indias-bill-purporting-to-help-refugees-really-seeks-to-hurt-muslims>.

<sup>3</sup> 印度憲法強調宗教平等原則，《新公民法》以宗教信仰為是否獲得公民身份資格的依據而排除穆斯林，因此被認為違反此一憲法原則。

登記，而在實際上成為「無國籍者 (stateless people)」。<sup>4</sup>

## 再次分治 (partition)？《新公民法》對印度族群政治的影響

以曾為印度一部份的巴基斯坦與孟加拉為主、排除穆斯林的《新公民法》的實施讓若干論者擔心，莫迪政府是否意在透過邊緣化在印度已屬少數族群的穆斯林，實際上進行印度的第二次國家分治 (partition)，以完成「未完成的分裂 (unfinished partition)」，<sup>5</sup> 進而建立一個「印度教國度」(Hindu Rashtra)。外界會有此擔憂，也是因為莫迪及執政的印度人民黨大力鼓吹印度教民族主義 (Hindu nationalism)。莫迪在擔任印度古吉特拉 (Gujarat) 邦首長時，該邦曾發生印度教徒與穆斯林嚴重衝突，因此當 2014 年他第一次競逐印度總理時，許多國內外媒體即擔心莫迪執政將可能迫害穆斯林；此外，在兩次競選過程中，莫迪也不避諱地以印度教民族主義為訴求爭取選票支持。

<sup>4</sup> 因文件不齊而無法被登記的 Assam 居民可以申請 Foreigners' Tribunal 仲裁，若不服決定可提起上訴。印度政府也在該邦設立六個由監獄改造而成的拘留營，專門收容被判定不具印度國籍的非法居民。'Understanding NRC: What it is and if it can be implemented across the country,' *Economic Times*, Dec. 23, 2019, <https://economictimes.india-times.com/news/et-explains/is-a-pan-india-nrc-possible-the-lesson-from-assam/articleshow/72454225.cms?from=mdr>. 'Assam NRC: What next for 1.9 million 'stateless' Indians?' *BBC*, Aug. 31, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-49520593>

<sup>5</sup> Grant Wyeth, 'The NRC and India's Unfinished Partition', *The Diplomat*, Oct. 3, 2019, <https://thediplomat.com/2019/10/the-nrc-and-indias-unfinished-partition/>

面對《新公民法》實施可能引發第二次國家分裂的質疑，印度內政部長夏哈強調，印度是一個世俗國家，它的創立並非建立在宗教基礎上，印度公民不分宗教信仰享有平等權利，1947年的分裂是因為穆斯林聯盟（Muslim League）與印度教右翼勢力（Hindu Right）倡議「兩國論（theory of two nations）」最終導致印度分裂。他說，若國大黨（the Congress）政府在印度獨立時未同意穆斯林聯盟（Muslim League）領導人阿里吉納（Muhammad Ali Jinnah）提出的以宗教為基礎的分治而有巴基斯坦的建立，現在也不會有提出《新公民法》的必要。

反對《新公民法》與「全國公民登記」制度的抗議行動由 Assam 開始，起先以印度東北各邦為主，之後擴及全國，主因是全國公民登記制於該邦開始實行，引發當地居民恐喪失印度國籍的恐慌，而《新公民法》實行的可能影響較為次要，因該邦並非穆斯林多數的地區。<sup>6</sup>但在《新公民法》實施下，全國公民登記制仍可能被印度政府作為歧視穆斯林的工具。此外，阿薩姆邦居民也擔心該法的實施，將吸引鄰近孟加拉非穆斯林移民湧入阿薩姆邦，造成當地經濟資源壓力以及對當地文化可能產生的影響。

儘管《新公民法》的實施不會導致印度的再次分治，但在去年八月莫迪政府取消穆斯林為主的查謨—喀什米爾（Jammu Kashmir）地區自治地位、11月印度最高法院的判決允許在印度教與穆斯林都視為聖地的阿約提亞（Ayodhya）興建印度神廟之後，該法的實施將不免使屬於印度少數族群的穆斯林產生更強烈「次等公民」的感覺，讓印度族群關係更

<sup>6</sup> 根據 2011 年統計，Assam 邦穆斯林人口佔比為 34.22%，印度教人口為 61.37%。<https://www.census2011.co.in/data/religion/state/18-assam.html>

為緊張。<sup>7</sup>

## 《新公民法》與區域戰略安全

儘管多數評論聚焦於《新公民法》對穆斯林人權與印度多元民主的傷害，但該法以來自印度鄰近三個穆斯林國家（巴基斯坦、孟加拉跟阿富汗）的非穆斯林宗教難民為對象，既排除鄰近其他穆斯林國家如斯里蘭卡、又排除穆斯林，加上先前取消查謨—喀什米爾地區自治地位以提高新德里對該地區的掌控，以及東北各邦一向為印度分離獨立運動盛行地區，這些因素均讓區域戰略安全考量成為分析的另一個重要面向。

因其地理位置、地緣政治以及南亞地區人口密度獨特性，印度一直以來面臨複雜的邊界問題，從未間斷的非法移民或難民因此成為新德里在政治社會與安全治理上的嚴峻挑戰。湧入印度的難民潮在 1970 年達到高峰，約有 1,000 萬難民為逃離整肅與種族清洗而自東巴基斯坦（今「孟加拉」）逃至印度東北，為數眾多的非法移民則讓「外來者」的相關問題持續惡化。在美國 911 事件之後，許多國家有強烈的安全焦慮感；對印度來說，非法移民若因故轉變成為武裝滲透者或甚至是聖戰恐怖份子，則會對印度國家安全構成嚴重威脅。<sup>8</sup> 這樣的

<sup>7</sup> 'Hindus allowed to build on disputed holy site, India's Supreme Court rules', *CNN*, Nov. 9, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/11/08/asia/ayodhya-dispute-india-ruling-intl-hnk/index.html>

<sup>8</sup> 'CAA is a political issue. Use the Indian Army with care', *Hindustan Times*, Dec. 17, 2019, <https://www.hindustantimes.com/analysis/caa-is-a-political-issue-use-the-indian-army-with-care/story-t3RCIMuqNIo6X-TQ0RijliO.html>

說法與緬甸軍政府鎮壓驅逐若開邦的羅興亞人的理由是一樣的，也與印度內政部長夏哈在辯護與《新公民法》相關的全國公民登記制度時所強調的「透過身份辨識系統確保將每一個滲透者趕出印度」是一致的。

若連結排除穆斯林的《新公民法》之實施與先前莫迪政府取消緊鄰巴基斯坦、以穆斯林為多數的查謨—喀什米爾地區自治地位，自然會將該法的實施視為印度在喀什米爾地區的安全戰略之一：提高對該地區的掌控，避免穆斯林恐怖或好戰份子的滲透。至於該法也將來自阿富汗的非穆斯林宗教難民納入適用對象，或與印度出於安全考量，在美國自阿富汗撤軍之後積極協助該國重建，並試圖與中國、巴基斯坦競逐對阿富汗的影響有關；基於「反巴基斯坦」的共同立場，除了塔利班政權在位時，印度與阿富汗一直保持良好的戰略夥伴關係。對印度來說，和平穩定發展的阿富汗可避免該國成為恐怖主義與恐怖份子的溫床，有助於該區域與印度的安全跟穩定。

## 未來觀察重點：《新公民法》對印度國內政治社會與安全的影響

《新公民法》於今年1月10日正式生效實施後，對印度國內政治與安全的影響將大於區域安全的影響。就國內而言，主要是如何確保該法所引發的最大少數族群穆斯林的恐懼感，以及各地基於不同原因所進行的抗議，不至於演變成嚴重的國內安全問題；就其對區域安全的影響，需要特別關注的是巴基斯坦政府的反應。《新公民法》頒佈之後，印度政府表示儘管孟加拉與阿富汗政府過去曾迫害宗教少數族群，但目前已經採取必要措施保障他們的權利，而這樣的說法與

孟加拉及阿富汗政府的說法一致，這兩國政府也明確表示，若確定是早先因宗教迫害而非法居留印度的該國國民，他們願意接回。但巴基斯坦政府的態度顯然不同，包括嚴厲批評印度《新公民法》並明白表示反對，因為巴基斯坦政府認為該法會將國際的關注再度聚焦於該國侵害少數族群人權行為，且在印度非法居民多數來自孟加拉的情況下，該法涵蓋巴基斯坦即是印度刻意針對該國的挑釁行為。

關於《新公民法》實施所造成的影響，需要持續觀察與關注的主要是印度國內最大少數族群穆斯林的反應，及其對族群政治產生的效應。就目前印度各地因反對該法所出現的示威行動來看，其抗議訴求聚焦在該法違反印度世俗憲法與宗教平等的原則、對穆斯林的宗教歧視、對非法移民的安置措施、以及警察對抗議行動的暴力鎮壓。由於該法適用對象並非印度公民而是非法移民，且目前並沒出現以穆斯林團體為主的抗議行動。就此觀之，穆斯林的恐懼與憤怒主要是針對莫迪政府及印度人民黨，應不致發生嚴重族群衝突（communal conflicts），反而是升高的抗議行動以及警察的強力鎮壓，恐演變為影響社會穩定的國內安全問題。

臺灣與印度同為宗教多元的社會；但不同於印度，宗教非臺灣社會分歧的主要根源。印度《新公民法》所引發的爭論與抗議對臺灣的啟示，主要在新移民公民身份取得之相關規定及其差異，特別是中國配偶與其他外籍如東南亞配偶在取得身份證所需居留年限上的差異；前者適用《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，年限由八年減為六年，後者適用《外國籍人士與國人結婚申請歸化中華民國國籍暨戶籍登記》，取得身份證之居留年限為四年。