

# 论西巴布亚难民向巴布亚新几内亚流动的原因、特征与影响

罗 定

福建师范大学社会历史学院, 福建 福州  
Email: ayanamirei03@163.com

收稿日期: 2021年7月20日; 录用日期: 2021年8月10日; 发布日期: 2021年8月13日

---

## 摘 要

从20世纪60年代开始, 西巴布亚产生了大量难民且很大一部分都流向了巴布亚新几内亚。除了地理位置相邻之外, 西巴布亚难民的产生及其向巴布亚新几内亚的流动也是多方力量共同作用的结果, 印尼国内的争端, 以及两地区的前殖民宗主国荷兰与澳大利亚的政策均为这一流动路线的产生创造了条件。持续至今的难民潮造成了边界危机、经济压力并推动了新的文化共同体的建立, 对两国的政治、经济、文化造成了多方面的影响。面对难民潮带来的一系列影响, 以巴新为首的各方也通过共同协作制定了一系列策略以解决难民问题。

## 关键词

西巴布亚难民, 巴布亚新几内亚, 荷属新几内亚, 多边作用

---

# On the Causes, Characteristics and Influences of the Flow of Refugees from West Papua to Papua New Guinea

Ding Luo

School of Social History, Fujian Normal University, Fuzhou Fujian  
Email: ayanamirei03@163.com

Received: Jul. 20<sup>th</sup>, 2021; accepted: Aug. 10<sup>th</sup>, 2021; published: Aug. 13<sup>th</sup>, 2021

---

## Abstract

Since the 1960s, West Papua has produced a large number of refugees and a large proportion of

them have gone to Papua New Guinea. In addition to their proximity, the creation of West Papuan refugees and their flow to Papua New Guinea are the result of a combination of forces, with oppression and strife within Indonesia and the policies of the former colonial masters of the two regions, the Netherlands and Australia, creating conditions for the creation of the flow route. The ongoing refugee wave has caused border crisis, economic pressure and promoted the establishment of a new cultural community, which has exerted a multi-faceted influence on the politics, economy and culture of the two countries. In the face of a series of impacts brought by the refugee wave, all parties led by Papua New Guinea also worked out a series of strategies to solve the refugee problem through joint cooperation.

## Keywords

West Papuan Refugees, Papua New Guinea, Dutch New Guinea, Multilateral Role

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

西巴布亚于 1969 年并入印尼后产生了大量难民, 大批难民更是向其邻国巴布亚新几内亚流动。难民潮从 20 世纪 60 年代起始, 以 1984 年为转折点并在 1984~1987 年达到最高峰, 随后持续至今。除地理因素外, 西巴布亚难民向巴布亚新几内亚的流动也是多方力量共同作用的结果, 在印尼内部, 政府对西巴布亚的各类不当政策被当地居民认为是压迫性的从而激起了剧烈的民族主义运动, 政府军队与民间武装力量的相持对当地居民造成了巨大伤害, 而西巴布亚的前殖民宗主国荷兰与巴布亚新几内亚的前殖民宗主国澳大利亚的一系列政策作为外部因素也为这一流动路线的产生创造了种种条件。虽然印尼、巴布亚新几内亚与澳大利亚三国政府以及联合国难民署等国际组织制定了各类对策, 但难民问题仍然产生了各种不利影响。

目前, 国外学术界对这一问题的研究较为丰富, 学者们主要从社会学、人类学以及印尼和巴新之间的边界问题等单一视角来剖析西巴布亚与巴布亚新几内亚之间的难民问题, 但缺少从多边合力的视角对这一问题进行分析的成果, 而国内学术界对这一问题的研究较少<sup>1</sup>。本文拟在通过论述西巴布亚向巴布亚新几内亚难民流动的阶段、路线等基本概况的基础上, 对难民潮的产生原因、影响及其解决路径进行分析和梳理。

<sup>1</sup> 目前国内学界对这一问题的研究仅从印尼与澳大利亚之间的难民问题入手, 如宋婉贞. 印度尼西亚与澳大利亚难民治理合作研究[J]. 南洋问题研究, 2019(4): 25-39. 国外学术界对于这一问题的研究较为丰富, 最主要的研究成果是 Diana Glazebrook (2008) *Permissive Residents: West Papuan Refugees Living in Papua New Guinea*. The Australian National University E Press, Canberra 以及 R. J. May, ed. (1986) *Between two Nations: the Indonesia-Papua New Guinea Border and West Papuan Nationalism*. Robert Brown and Associates, Bathurst. 前一本著作主要是从社会学和人类学的视角, 通过充足的田野调查来论述西巴布亚难民向巴布亚新几内亚流动的状况与他们的生活情况等, 后一本著作主要是从印尼与巴布亚新几内亚边界问题的角度来探讨西巴布亚同巴布亚新几内亚之间的难民问题。其他研究多为以下几个方面: 一是澳大利亚对西巴布亚难民的政策研究, 如 Klaus Neumann and Savitri Taylor (2010) *Australia, Indonesia, and West Papuan refugees, 1962-2009*. *International Relations of the Asia-Pacific*, 10, 1-31 等; 二是巴布亚新几内亚对西巴布亚难民的政策及其同印尼在西巴布亚地区关系的研究, 如 B. Martin Tsameny (1989) *Papua New Guinea's Accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. *International Journal of Refugee Law*, 1, 180-198; Kwasi Nyamekye and Ralph R. Premdas (1979) *Papua New Guinea-Indonesian Relations over Irian Jaya*. *Asian Survey*, 19, 927-945 等; 三是西巴布亚难民在巴布亚新几内亚的现状研究, 如 Diana Glazebrook (2004) "If I Stay Here There is Nothing Yet If I Return I do not Know Whether I will be Safe": West Papuan Refugee Responses to Papua New Guinea Asylum Policy 1998-2003. *Journal of Refugee Studies*, 17, 205-221 等。

## 2. 多边作用：西巴布亚难民向巴布亚新几内亚流动的原因

西巴布亚向巴布亚新几内亚流动的难民潮的产生原因颇为复杂，地理位置的邻近固然为难民的流动提供了自然环境上的便利，但是造成两地之间难民问题的缘由更多还是人为之结果。

### 2.1. 印尼政府对西巴布亚的不当政策

印尼政府对西巴布亚的不当政策是造成西巴布亚难民问题的重要因素，最为突出的是其军事和移民政策。印尼对西巴布亚的军事政策始于 1961 年，这一年 12 月 1 日西新几内亚议会投票决定将荷属新几内亚(Netherlands New Guinea)更名为西巴布亚，采用晨星旗作为国旗并拟定了国歌，同年西巴布亚人于伊里安查亚公开升起晨星旗并在旗帜下播放效忠西巴布亚国家的声明。这引发了印尼政府的报复，1961 年 12 月 19 日，印尼军方发动了特里科拉行动(Operation Trikora)对西巴布亚进行军事入侵。根据西巴布亚居民的回忆，在 1963 至 1965 年，印尼士兵未经审判就开枪或殴打西巴布亚的士兵和平民，使用“西巴布亚”一词是刑事犯罪，军方降下并烧毁了政府办公室中的西巴布亚旗帜，还进行了逐户搜查，没收了国旗和包含国歌的歌集([1], p. 23)。每次反抗事件爆发后，印尼警方都会展开大规模逮捕行动([2], p. 847)。印尼的暴力军事行动极大地威胁了西巴布亚居民的生命安全，这也迫使他们越过边境寻求巴布亚新几内亚的庇护。

另一方面，印尼对西巴布亚实行的一系列开发政策尤其是移民政策极大地挤压了西巴布亚原住民的生存空间。西巴布亚境内蕴含着丰富的自然资源，印尼的吞并允许了大规模的资源开采，这便需要大量的劳动力，移民随之而来。同时，印尼人口的迅速增长导致对土地的需求不断增加，而人口分布不均的状况也促使印尼政府持续推行“外岛移民”<sup>2</sup>计划([3], pp. 71-72)。随着苏门答腊岛和加里曼丹岛被移民日益填满，伊里安查亚成为迁移的主要目标地区。向伊里安查亚移民的速度并不慢，从 20 世纪 60 年代到 1983 年，从印尼其他地区自发移民到伊里安查亚的人数估计已达 16 万([4], p. 9)。在第四个五年计划(Repelita IV: 1985-1989)开始时，大约 70 万公顷土地已被西巴布亚的土著居民无偿转让([5], p. 229)。

同时，印尼政府给予本土移民和西巴布亚土著居民的土地权利也极不平等。在西巴布亚还是荷兰的殖民地时，荷兰人雇佣了西巴布亚人并指导他们如何开采资源。而在印尼的管辖下，西巴布亚人被视作二等公民，这加深了西巴布亚土著居民与印尼本土移民之间的对立。但巴布亚新几内亚的状况和西巴布亚的状况截然不同。据迁往巴新的西巴布亚难民形容他们在印尼的生活时称：“我们没有应得的权利。我们被称为公民，但我们的权利与印尼人不同……在这里，土著人民拥有充分的土地权。在那里，土著人民受到枪口威胁，我们的土地属于国有财产。”([1], p. 26)这些区别对待最终造成了西巴布亚土著居民的边缘化，并推动他们向巴布亚新几内亚迁移。

### 2.2. 西巴布亚分离主义运动的冲击

印尼政府对西巴布亚的一系列不平衡政策被西巴布亚人视为是带有压迫、剥削、歧视的殖民主义政策，这助长了西巴布亚的民族主义，最终激起了剧烈的抵抗运动。自难民潮出现以来，反对印尼政府的民族主义运动主要是通过成立于 1965 年的“自由巴布亚运动组织”(Organisasi Papua Merdeka, OPM)的活动表现的([6], pp. 7-8)。1969 年《自由选择法》<sup>3</sup>通过后，OPM 认为公投在实施过程中并不符合联合国的

<sup>2</sup>对“外岛移民”计划的研究参见吴崇伯. 人口大迁移：印度尼西亚向外岛移民[J]. 东南亚研究，1994(2、3): 22-23.

<sup>3</sup>印度尼西亚于 1949 年获得独立后，宣称对原属于荷属东印度群岛的全部领土拥有主权，然而，西巴布亚并不在荷兰政府移交的地区之列。经过漫长的谈判过程(西巴布亚没有参加)，荷兰和印度尼西亚达成了一项协议，将荷属新几内亚移交给印度尼西亚(1962 年《纽约协议》)。但是，它不能直接转移到印度尼西亚；取而代之的是联合国的一个临时政府将对领土进行至少七个月的管理。尽管没有规定最长时间，但联合国于 1963 年 5 月撤出并将对西新几内亚的控制权移交给印尼，条件是印尼当局承诺将允许西巴布亚人民在全民公投中对是否希望西巴布亚领土保留为印度尼西亚的一部分或成立独立国家进行投票。这一公投，即所谓的《自由选择法》(Act of Free Choice)，于 1969 年 7 月举行。根据官方结果，西巴布亚人通过其传统的代表理事会以压倒多数投票决定保留印尼人身份，它将新几内亚西半部并入印度尼西亚。同年 11 月，联合国大会批准了《自由选择法》的结果，自此西巴布亚正式并入印尼。

规定，所以应是无效的。根据联合国的规定，“一体化应是领土人民在公正主持和民主程序下，基于成年人普选制度，于充分了解其地位变更之情形下自由表达意愿的结果”([7], p. 30)，而西巴布亚自身所采用的村落型的“达成共识”(musjawarah)<sup>4</sup>参政制度达不到这一要求。同时印尼政府也对公投实行了严格的控制，根据联合国的要求，一体化的协商需要在联合国的监督之下进行([7], p. 30)，但事实上，印尼政府在公投中只允许联合国在 1000 个协商会议的 195 个里进行象征性的监督([8], pp. 42-45)。在那些没有被联合国监督的区域，印尼政府采用了各种欺骗及强迫性的方法使投票的西巴布亚民众选择西巴布亚并入印尼，联合国驻西巴布亚代表进一步证明了这种令人不满的事态，他说，“自由选择的行为显然是从头到尾都经过阶段管理的……印度尼西亚始终对民众实行严格控制。”([9], p. 184)。

OPM 认为印尼政府的行为侵犯了西巴布亚人的人权并要求西巴布亚独立，双方持续发生冲突导致西巴布亚长期处在紧张局势中，冲突在 1984 年达到最高潮。1984 年 2 月，一群西巴布亚人在查亚普拉(Jayapura)升起 OPM 的旗帜，宣布脱离印尼独立([10], p. 14)。这导致了装备贫乏的 OPM 部队及其支持者与印尼军队在查亚普拉及西巴布亚其他地区的武装冲突。印尼当局还大规模逮捕了 OPM 活动者，并对平民进行了报复。面对这一局势，OPM 利用了这一情况，散布了政府即将入侵西巴布亚的谣言，并对当地居民施加了压力，要求他们在加入 OPM 或逃往巴布亚新几内亚之间抉择，以便获得国际宣传。巴布亚新几内亚红十字会的一份报告证实，这可能是造成大量与 OPM 没有真正联系的西巴布亚居民流亡至此的原因：“通过与难民的交谈以及我们所见到的巴布亚新几内亚官员的证实……西巴布亚居民之所以逃往巴布亚新几内亚，主要是因为 OPM 的领导人告诉他们这样做的。有人指出，他们非常害怕 OPM，虽然没有人说如果他们拒绝服从将对他们采取什么样的报复。”([9], p. 185)。综上所述，西巴布亚的分离主义运动也是推动西巴布亚难民向巴布亚新几内亚流动的重要原因。

### 2.3. 外部因素：两地前殖民宗主国的合作政策

西巴布亚和巴布亚新几内亚之间难民问题的产生也是殖民主义在外部施加力量后遗传下来的结果。巴布亚新几内亚在 1975 年独立前是澳大利亚的殖民地，印尼独立后，对于印尼与荷兰在西巴布亚归属问题上的争端，澳大利亚工党政府支持荷兰政府保留对新几内亚一半土地的完全控制，于是，澳大利亚围绕对新几内亚岛事务的合作与共管制定了一系列政策，而荷兰也希望将西巴布亚发展为自治与独立的领土，并决定与澳大利亚建立合作关系。1953 年 7 月，澳方官员同荷方就此问题举行会谈，会后澳方表示将在短期内协助两地建设航空服务借以改善双方交流，还对各领土在海上运输、电信、农业、卫生、检疫、教育和社会发展等领域开展进一步合作进行了讨论，并建议双方政府应信息互通([11], pp. 396-397)。1957 年 11 月，澳荷政府发表联合声明要求进一步发展新几内亚岛的行政合作，次年 2 月澳外交部部长宣布了以向该岛东西部派遣联络官为主的一系列官方交流措施([12], pp. 109-110)。在 1958 年 10 月召开的会议中除重申过往合作措施外，还提出了针对土著居民的合作政策，主要有如下举措：安排来自荷属新几内亚的一些土著学生在澳大利亚、巴布亚新几内亚的学校就读；为两地的土著居民建立联合培训中心，并提供相同的技术，职业和专业培训；两地土著居民代表可参与协商和行政合作([13], p. 654)。这一系列决定为新几内亚岛东西部人员的流动和交流创造了基础，尤其是针对土著居民的政策加强了两地居民之间的联系。

除了行政合作外，澳荷政府也努力在两地以英语和荷兰语为纲构建共同语言。1955 年 8 月，澳大利

<sup>4</sup>Musjawarah 建立在一种依据村落从上至下进行广泛的协商并最终达成共识并作出结论的规则上，也就是村落议会的成员在进行协商时，议会成员又应该与部落的普通成员进行协商，最终达成一种广泛的共识。但实际上，尽管年轻的参与者要求采取大胆的行动，但中年人则显得小心翼翼，最后往往是年长者宣布什么是“共识”，无论之前是否有人清楚地表达过这种共识。既然共识像所有的权力一样，背后隐藏着无形的力量，那么只有拥有近乎魔法般能力的领导者才能觉察出它的存在，并且权威地对它作出断言。参见白鲁恂著，毕文胜、汪艳艳译。文明、社会资本和公民社会：用以解释亚洲的三个有力概念[J]。国外理论动态，2013(5): 87。

亚内阁指示领土和对外事务部长重新审查在新几内亚的行政合作以便为扩大合作范围提出建议，并特别注意共同语言的问题。在随后的一次会议上，时任巴布亚新几内亚领地行政长官的克莱兰准将(Brigadier Sir Donald Mackinnon Cleland)提出，使用一种共同语言的重要性在于，采用英语“将进一步推动荷兰领土向东和太平洋的发展。”1958年10月在堪培拉召开的会议中，特意讨论了语言问题及克服这一问题的方法([14], pp. 653-654)。澳大利亚领土局局长在1959年访问西新几内亚之后提出，新几内亚东部和西部如果愿意，则完全可以消除它们之间的人为边界，而要达到这一目标，最有效的方法之一就是建立一个通用的语言。荷兰同意了。与此同时，澳大利亚对荷兰语作出了一些让步，将荷兰语列入1960年在莫尔兹比港和拉博尔开设的头两所高中的教学大纲([5], p. 23)。共同语言的构建对两地建立文化认同和增进交流有着重要作用，所以当西巴布亚难民选择迁移路线时，曾经与西巴布亚有过丰富往来且有着共同文化认同的巴布亚新几内亚便成了重要的目的地。

### 3. 西巴布亚难民向巴布亚新几内亚流动的特征及四个阶段

西巴布亚作为印尼历史上的一个特殊地区，其向巴布亚新几内亚流动的难民潮一直是一个严重的问题。难民的流动自20世纪60年代初起始至今，可以分为四个主要阶段，其流动也具有一些典型特征。

首先，难民的流动与西巴布亚的局势紧密相关，一旦西巴布亚出现了重大的变局或冲突，大的难民潮便会浮现，这一特征可以从第一波与第二波难民潮的出现反映出来。第一波难民潮发生在1963~1975年，这一时段也是难民潮的起始，它的出现同印尼与荷兰对西巴布亚领土的争端以及《自由选择法》的公投是相重合的。自1962年开始到1968年底，大约有1200名难民越境进入巴布亚新几内亚，其中有两百多名难民获得了居住许可([15], p. 94)。在公投时期的1969年，澳大利亚行政当局仅在这一年就记录了1695个西巴布亚人过境([16], p. 207)。这一年中期自由选择法案实施的时候，大约有450名西巴布亚人居住在亚科(Yako)，莫尔黑德(Moorehead)和马努斯(Manus)的营地，其他需要帮助的人则居住在三到四个作为半永久性接待中心的营地([2], p. 848)。到1975年，估计有4200人越境进入巴布亚新几内亚，其中大多数被澳大利亚当局遣返([17])。

第二波难民潮发生在1984~1986年，这也是难民流动的最高潮，这一时期难民潮的产生又同西巴布亚分离主义组织的活动相重合。在这期间多达12,000名难民分三次涌入巴布亚新几内亚，他们被安置在瓦尼莫(Vanimu)附近的16个难民营中([2], p. 849)。这一时期越境进入巴布亚新几内亚的难民可以分为四个群体：北方人(Northerners)、达尼人(Dani)、木玉人(Muyu)和索塔人(Sota)。1984年2月至6月间，大约1000名北方人穿过了瓦尼莫附近的边界，这是这一时期第一次大规模的迁移。这一北方人群体包括来自西巴布亚北部沿海城镇查亚普拉(Jayapura)、索隆(Sorong)、马诺夸里(Manokwari)及岛屿别克——农福尔(Biak-Numfoor)和塞鲁伊(Serui)的受过正式教育和在政治上很活跃的人，以及来自北部边境地区的村民。这些北方人被安置在瓦尼莫的一个名为黑水(Blackwater)的营地。第二次迁徙发生在1985年，当时大约350名来自巴列姆山谷(Baliem Valley)的达尼人穿越了瓦尼莫南部的贝瓦尼(Bewani)附近，这群人也被转移到了黑水。这两场运动都发生在巴布亚新几内亚北部的桑道恩(Sandaun)省。1984年4月至1985年9月期间发生了第三次移动，有9500名木玉人在多个过境点越过边界进入巴布亚新几内亚的西部省份([1], pp. 5-6)。

其次，难民流动的次數多，难民迁移的数量大。在前两波大规模的难民潮发生后，仍然发生了多次难民的迁移，也发生了两波大规模的难民流动。第三波难民潮发生于1992年，当时大约有100个来自边境城镇索塔(Sota)的家庭跨越边界到巴布亚新几内亚的莫尔黑德(Morehead)地区寻求避难。2000年12月出现了第四波大规模迁移，当时住在首都查亚普拉及其周围的大约400人从巴列姆山谷越过瓦尼莫附近的边界寻求庇护([1], p. 6)。

最后，难民流动的持续时间长且延续至今。今天，在巴布亚新几内亚收容的难民中，绝大多数都来自西巴布亚[18]。根据联合国难民专员办事处(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) 2010 年对巴布亚新几内亚的报告，巴布亚新几内亚收容了约 9700 名西巴布亚难民，其中约 2300 人住在巴布亚新几内亚政府分配的爱奥瓦拉 - 东阿温(Iowara-East Awin)地区，5000 人住在边界地区，另外 2400 人住在城市地区([19], p. 2)。自 20 世纪 60 年代以来持续流入的难民给巴布亚新几内亚政府尤其是该国边境地区带来了巨大的压力，如何解决难民问题也成为了巴新政府以及国际社会一直以来关注的问题。

#### 4. 消散与结合：西巴布亚难民向巴布亚新几内亚流动的影响

难民问题涉及一个地区内部产生的难民对周边其他地区的影响。在西巴布亚难民向巴布亚新几内亚迁移的过程中，难民潮也从诸多方面对两国造成了不同影响，这些影响也是一种消散与结合<sup>5</sup>关系的体现，具体表现在产生边界危机、造成经济压力、推动新的地方性族群的建立之中。

政治上，难民的流动给两国带来了边界危机。由于印尼政府与西巴布亚分离主义组织之间的长期争端，巴新政府的一些官员认为接收西巴布亚难民可能会引起印尼的敌对，而如果这些难民在巴布亚新几内亚领土从事敌对其原籍国的行为，则可能危及巴布亚新几内亚的安全。加上许多有影响力的巴布亚新几内亚人长期坚信印尼对巴新怀有扩张主义野心的想法又助长了这一观点，他们认为印尼有可能以接收难民为借口进行侵略。例如凯里马(Kerema)议员阿隆·努亚(Aron Nuaia) 1984 年在议会上的发言称：“印度尼西亚计划接管巴布亚新几内亚……就像一条蛇！由于人口快速增长，她没有土地，正在寻找空间。我警告议会，巴布亚新几内亚总有一天会被侵略。”([9], pp. 186-187)这些担忧加深了巴新对印尼的不信任感。

同时，印尼与巴新边界的局势也由于西巴布亚难民变得更为紧张。由于 OPM 与印尼政府的争端，大量西巴布亚土著居民成为难民迁移至巴布亚新几内亚，这些难民中包括一些印尼政府追缉的 OPM 成员，于是印尼便公开越过边界在巴布亚新几内亚实施军事行动，这些行动在 20 世纪 80 年代中后期最为剧烈。1988 年 4 月，印尼军队进入巴布亚新几内亚并公然违抗巴新国防军提出的离开巴布亚新几内亚的要求，在巴布亚新几内亚领土上设立营地，并开展持续数周的反 OPM 行动，在这场行动中，两名男子被印尼士兵杀害。1988 年 7 月 3 日，一架载有 13 名武装印尼士兵的直升机降落在巴布亚新几内亚建立了营地，并砍倒了一些当地的果树。几天后，一支印尼巡逻队进入巴布亚新几内亚并向巴新士兵开枪。同年 10 月印尼士兵再次进入巴新建立临时基地，并劫持了一些巴新公民为人质([20], p. 9)。尽管巴布亚新几内亚尚未质疑印度尼西亚对西巴布亚的主权，但是这一系列因难民问题带来的边界冲突直接加剧了两国的边界危机。

经济上，长期流入的西巴布亚难民为巴布亚新几内亚带来了更大的经济压力。一个国家领土上大量的寻求庇护者会给现有的食物、住所、社会服务等资源带来压力，这些资源即使稀缺，也可能不得不被转移以满足到达者的需求。而这些对难民的优惠待遇可能又会产生吸引作用使更多的难民进入该国领土，这样又会造成更大的经济压力。更为紧迫的是，它们可能无法从其他国家获得足够的援助，以提供食物、衣物、住所等([9], p. 189)。巴布亚新几内亚历届政府都担心对难民采取优惠政策将会产生不利的社会经

<sup>5</sup>本章使用的“消散”概念来源于阿尔君·阿帕杜莱在《消散的现代性：全球化的文化维度》中所提出的破裂理论。阿帕杜莱的关于破裂(或曰断裂)的理论是对旧有的现代化断裂理论的一种更新，旧有的现代化断裂(breakdown of modernization)理论强调一个国家经历了一定程度现代化之后，并没有像人们期望的那样走向全面现代化，反而在现代化轨迹上出现了巨大的裂痕，并且为这样的裂痕付出了惨重的代价。而阿帕杜莱的破裂理论是在全球化的背景下提出的(当今全球互动的核心问题是文化同质化与异质化之间的张力，这一崭新的全球文化经济应被视为一种复杂的、相互交叠的、散裂的秩序)，并格外强调电子媒介与大规模迁移，它将媒体与迁移作为两个主要且相关的区分项，探索二者对于想象工作——这一现代主体性的组成要素——所产生的联合效应，它们创造了离散的(diasporic)公共空间。参见阿尔君·阿帕杜莱。消散的现代性：全球化的文化维度[M]。刘冉译。上海：上海三联书店，2012：4、41-42。

济影响。巴新外长拉比·纳马柳(Rabbie Namaliu)在 1984 年曾提出：“必须向非法越境进入巴布亚新几内亚的人提供食物、衣服和住所，因此，请注意政府不得不为满足非法越境者的需要而挪用的资源，这些资源通常是政府为人民提供的活动和服务中所需要的。”([9], p. 189)接纳西巴布亚难民为巴布亚新几内亚带来了经济压力，所以巴布亚新几内亚也需要通过接受来自其他国家或国际组织的援助以缓解这些经济压力。而获得一些大国援助的前提也就是在巴新本土安置那些迁移到这些国家的难民，这最终也使巴布亚新几内亚长期以来都成为为其他大国接纳难民的收容所。

在文化上，西巴布亚难民向巴布亚新几内亚的流动在巴新本土构成了地方性的族群，并最终创造了属于自己的新语境。我们可以用阿帕杜莱在《消散的现代性》中对生产地方性的论述来说明这一观点。阿帕杜莱提出，“诸多流离失所的、去领土化的、转瞬即逝的人口构成了今日的族群景观。他们参与构建着作为情感结构的地方性，也往往面对着邻里作为一种紧密社会形态的衰亡、消散和内爆”([21], p. 265)。迁移至巴布亚新几内亚的西巴布亚难民在当地的难民营构成了新的社会空间和地方主体<sup>6</sup>，而这些难民在新地区的定居一定会产生新的社交维度，进而发展出属于自己社群的文化。在西巴布亚有一种名叫“换脸”(tukar muka)<sup>7</sup>的传统习俗，根据黛安娜·格莱兹布鲁克(Diana Glazebrook)的田野调查，这一习俗在巴布亚新几内亚的东阿温难民营中被广泛运用。因为逃难的原因，许多家庭并不能够举家迁移至巴布亚新几内亚，在以前的大家庭不再完整的情况下，人们会有意或偶然地建立假想的亲属关系，这些关系的形成创造了一个新的社会空间，而这个社会空间又可能产生其他的社会空间，因为两个人之间的关系会延伸到他们各自的亲戚、邻居和敌人等群体。这样，这种“换脸”的做法就在同阵营和不同阵营的非亲属之间建立了联系，新的地方性族群因此形成了，而“换脸”这一习俗也就是镌刻地方性的一种仪式。

同样，除了亲属关系，难民营的特殊情况也促使迁移至此的西巴布亚难民组建了新的社会结构。由于东阿温难民营是在很短的时间内将 4000 人迁移到一个小区域，这样就会迫使迁移至此的难民们建立新的社会联系，这种新的社会联系加上节日和市民活动等，也为社会空间的形成创造了机会([1], pp. 78-79)。这样西巴布亚难民在巴布亚新几内亚产生了自己的邻里，进而再产生了属于自己的他者语境和民族主义观念，而这一过程从根本上是与民族国家的规划背道而驰的。因为民族国家在想象中打造的邻里是一些事例和典型，代表着一种更具普遍性的模式，及归属于某种更广阔的领土想象体，而西巴布亚难民所生产出的这种语境则更像是一种“原生情感”，他们作为地方主体对自身的生活世界抱有记忆与依附感，这种情感往往与民族国家规范公共生活的需求相悖([21], pp. 254-255)。所以这种新语境的产生在文化上总体不利于巴布亚新几内亚自身的稳定。

综上所述，西巴布亚难民向巴布亚新几内亚的流动带来的不仅仅是西巴布亚难民同其母国印尼的散裂，同时也带来了印尼同巴新之间关系的割裂，以及西巴布亚难民同其移居国巴布亚新几内亚和西巴布亚难民在巴新内部自身的结合。而这些散裂和结合共同作用在两国的政治、经济、文化中，最终带来了深远的影响。

## 5. 多方协作：巴布亚新几内亚难民问题的解决路径

西巴布亚庞大的难民群体如今已成为了巴布亚新几内亚社会的重要组成部分，随着难民的不断涌入，

<sup>6</sup> 地方主体指的是完全属于特定情境中某个社群(由亲戚、邻居、朋友和敌人组成)的行动者。命名、剃度、黥面、隔离、割礼和剥夺等仪式，都是将地方性镌刻在身体之上的复杂社会技术。参见阿尔君·阿帕杜莱。消散的现代性：全球化的文化维度[M]。刘冉译。上海：上海三联书店，2012：39。

<sup>7</sup> Tukar muka 这一习俗指的是如果一个人偶然地遇到了某人，他的外貌酷似这个人的一个不在身边的或已故的亲戚，他们可能会接近那个人，然后邀请他们扮演那个不在的亲戚的角色。接下来，他们会邀请这个人吃饭，可能会赠送小礼物，然后就会透露他们的意图：“我看到你和 X 一样。我想把你当成 X。”如果一个人接受了另一个人对他们的标识，那么双方都承担各自角色的义务。例如，一个女人通过这一习俗认为一个男人是她的舅舅，就会扮演他的侄女的角色。对 tukar muka 这一习俗的介绍可以参见阿尔君·阿帕杜莱。消散的现代性：全球化的文化维度[M]。刘冉译。上海：上海三联书店，2012，77-78。

巴布亚新几内亚也实施了一系列政策对难民进行安置以解决难民带来的问题。而解决两地的难民问题除了需要依靠巴新政府自身以外，与国际组织和其他国家合作也是重要的部分，其关键政策主要表现在以下方面：

首先是建立难民营并完善关于难民的立法。巴新政府于 1986 年加入《联合国关于难民地位的公约和议定书》(UN Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees)后，决定按照 UNHCR 的建议，将西巴布亚人从边界上的 17 个非正式难民营搬迁到一个内陆地点。于是巴新政府在边界以东约 120 公里处的东阿温(East Awin)确定了 6000 公顷土地并建立了难民营，该难民营也成为了容纳西巴布亚难民的主要地点。除了给难民提供容纳之处外，巴新政府也通过了一系列立法以保障难民的基本权利。如今，巴布亚新几内亚已经实施了一些重大的立法修正案，包括取消难民的公民申请费用；建立确定难民身份的程序；创建难民签证；给予难民工作权利；为寻求庇护者提供地区性的安置；将人口走私和贩卖定为犯罪等。同时，巴布亚新几内亚也将难民有权享有与巴布亚新几内亚人相同的大多数权利写进了宪法中([22], p. 5)。

其次是接纳有一技之长的难民，支持难民自给自足并利用难民的技术来建设国家，这也是巴布亚新几内亚难民政策的核心。巴布亚新几内亚外交和移民部长伦宾克·帕托(Rimbink Pato)在 2015 年指出：“这项政策的重点是建立难民的自给自足能力，使他们能够为巴布亚新几内亚的经济发展作出贡献。许多难民拥有巴布亚新几内亚企业急需的紧缺技能和经验。……他们为东道国政府创造就业机会和额外收入。”政府还向难民提供有针对性的帮助，包括英语、巴布亚皮钦语和巴布亚新几内亚文化的培训等，使他们能够自给自足([22], p. 2, 8, 10)。这项政策通过将难民作为人才进行引进，除了能够为巴布亚新几内亚本土劳动力传授经验外，还对于推动创新，改善农业或生产实践，以及在巴布亚新几内亚创造新的商业领域等方面有重要作用。同时许多难民通过创业建立企业，也为当地人民创造了新的就业机会，并为政府创造了收入。

再次是与国际组织合作，为居住在本国的西巴布亚难民提供公民身份。难民在巴布亚新几内亚生活 8 年后，如果符合资格要求，他们就能够获得公民身份。并且自 2015 年始，巴新政府取消了难民的公民申请费用，移民和公民事务管理局也在联合国难民事务高级专员的协助下，正在为巴布亚新几内亚境内的所有难民进行登记和申请公民身份或签证。一旦难民获得公民身份，就可以享有同其他巴布亚新几内亚人一样的权利([22], p. 12)。到 2017 年，已经有 1000 多名西巴布亚难民获得了巴新的公民身份[23]。

最后是与其它大国达成协议并接受它们的经济支援以安置难民，但是这些大国极有可能会出自自身利益来与通过这些协议迫使巴新安置难民，这样即使巴布亚新几内亚获得了经济支援，其实质也仍是其他大国减少本土难民的工具，这一点在其与澳大利亚的一系列协议中可以窥见一斑。在巴布亚新几内亚还是澳大利亚的殖民地时，它就开始为澳大利亚安置来自西巴布亚的难民，而在其独立后，澳大利亚仍继续凭借其大国地位向巴布亚新几内亚施压使其接纳西巴布亚难民。在 1984~1985 年至 1995 年之间，澳大利亚每年为联合国难民署的巴布亚新几内亚过境者计划提供一半以上的资金，同时，澳大利亚不允许任何西巴布亚难民在其国内定居。1995 年，澳大利亚开始对巴布亚新几内亚施加压力，要求其解决东阿温难民营的状况，方法是将西巴布亚难民遣返印尼或永久安置在巴布亚新几内亚。为了迫使巴新政府伸出援助之手，澳大利亚表示，它将仅向设在巴布亚新几内亚的难民专员办事处提供遣返行动的资金([24], p. 13)。2001 年“坦帕事件”<sup>8</sup>发生后，澳大利亚霍华德政府实施了“境外关押”<sup>9</sup>政策来防止所有国家可

<sup>8</sup>2001 年，400 多名来自阿富汗、巴基斯坦、斯里兰卡和印尼的难民从印尼爪哇乘渔船出发，准备偷渡到澳大利亚。8 月 26 日，渔船触礁，当时途经此地的挪威货船“坦帕号”(MV Tampa)在接到求救信号后将这批难民救上了船，并准备把他们送往基督岛，但遭澳大利亚政府拒绝，“坦帕号”只得就地抛锚，最终在 10 月 4 日，船上的所有避难者全部登陆瑙鲁。对坦帕事件的研究参见邵波。澳大利亚难民政策的演变(1945~2007) [D]: [硕士学位论文]。江苏：苏州科技学院，2011。

<sup>9</sup>澳大利亚政府与一些太平洋岛国签订协议，让其接收那些在前往澳大利亚途中被拦截且不能折返的避难寻求者，这些国家主要是瑙鲁和巴布亚新几内亚等。对“境外关押”政策的研究参见邵波。澳大利亚难民政策的演变(1945-2007) [D]: [硕士学位论文]。江苏：苏州科技学院，2011。

能到来的难民进入澳大利亚。2001年10月11日,澳大利亚与巴布亚新几内亚签署了在马努斯(Manus)岛建立一个可以容纳1000人的拘留中心的协议,作为交换澳大利亚支付了一百万澳元([25], p. 64)。这显然符合澳大利亚的利益,因为它稳定了原本可能不断被迫逃往澳大利亚寻求有效保护的难民。

## 6. 结语

综上观之,西巴布亚向巴布亚新几内亚流动的难民潮是多边作用下的必然结果,它不仅同印尼内部多方势力的争端和压迫息息相关,而且也是殖民主义历史背景下两地前殖民宗主国荷兰与澳大利亚政策下的产物。所以,在看待西巴布亚难民问题时不能够只看到印尼的问题并独善其身地指责印尼对西巴布亚的各类政策,也需要反思殖民主义在难民问题中的角色和作用。作为一个从上世纪持续至今的问题,西巴布亚难民始终同全球各地的难民潮一样是脆弱、多变、难解的,它因人口的流动而不稳定,并因新的邻里的形成而流离失所。这些长期的流动使一种散裂包围着印尼和巴布亚新几内亚,但最终又指向了某种结合,并给两国带来了多方面的影响。

作为一个跨境问题,西巴布亚难民问题不能光靠巴布亚新几内亚一国来解决,也需要寻求国际社会的合作与帮助。进一步说,在多方作用下产生的难民问题并不仅限于西巴布亚向巴布亚新几内亚流动的难民潮,这些难民潮都不仅仅源于地方形势,也是当时国际社会不同力量的作用下所造成的结果。因此,在国际性难民问题的治理过程中,地方和国际社会均不能缺席,只有做到多方治理的有效结合,才能真正有效解决难民问题。

## 参考文献

- [1] Glazebrook, D. (2008) *Permissive Residents: West Papuan Refugees Living in Papua New Guinea*. The Australian National University E Press, Canberra.
- [2] Preston, R. (1992) Refugees in Papua New Guinea: Government Response and Assistance, 1984-1988. *International Migration Review*, 26, 843-876. <https://doi.org/10.2307/2546967>
- [3] 江振鹏, 李天宇. 跨境污染与地方治理困境: 以印尼政府烟霾应对为例[J]. 南洋问题研究, 2017(2): 69-78.
- [4] Hastings, P. (1983) Inside Irian Jaya. *Sydney Morning Herald*. 1983-08-30.
- [5] May, R.J. (Ed.) (1986) *Between two Nations: the Indonesia-Papua New Guinea Border and West Papuan Nationalism*. Robert Brown and Associates, Bathurst.
- [6] Ondawame, J. (2000) *One People One Soul: West Papuan Nationalism Organisasi Papua Merdeka (OPM)/Free Papua Movement*. Ph.D. Thesis, Australian National University, Canberra.
- [7] United Nations General Assembly (1960) United Nations General Assembly Resolution 1541(XV), Principle IX. The United Nations General Assembly, New York.
- [8] United Nations General Assembly (1969) Report of the Indonesian Government to the Secretary-General of the U.N., Concerning the Conduct and the Results of the "Act of Free Choice" in West Irian, Pursuant to Article 21 of the New York Agreement 1962: Annex I. UN doc. A/7723. The United Nations General Assembly, New York.
- [9] Martin Tsameny, B. (1989) Papua New Guinea's Accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 1, 180-198. <https://doi.org/10.1093/ijrl/1.2.180>
- [10] International Commission of Jurists (1985) Status of Border Crossers from Irian Jaya to Papua New Guinea. Australian Section of International Commission of Jurists, Sydney.
- [11] (1953) Visit of Netherlands Ministers: Statement by the Minister for External Affairs, the Rt. Hon. R. G. Casey, 7th July, 1953. In: Department of External Affairs, *Current Notes on International Affairs (CNIA)*, Vol. 24, National Library of Australia, Canberra, 396-397.
- [12] (1958) Cooperation between Australia and the Netherlands in New Guinea: Statement by the Minister for External Affairs, the Rt Hon. R. G. Casey, 28th February, 1958. In: Department of External Affairs, *Current Notes on International Affairs (CNIA)*, Vol. 29, National Library of Australia, Canberra, 109-110.
- [13] (1958) First Conference on Australian-Netherlands Administrative Cooperation in New Guinea: Statement by the Department of Territories, 24th October, 1958. In: Department of External Affairs, *Current Notes on International Affairs (CNIA)*, Vol. 29, National Library of Australia, Canberra, 654.

- 
- [14] (1958) First Conference on Australian-Netherlands Administrative Cooperation in New Guinea: Statement by the Department of Territories, 20th October, 1958. In: Department of External Affairs, *Current Notes on International Affairs (CNIA)*, Vol. 29, National Library of Australia, Canberra, 653-654.
- [15] Budiardjo, C. and Liang, L.S. (1988) *West Papua: The Obliteration of a People*. 3rd Edition, TAPOL, London.
- [16] Glazebrook, D. (2004) "If I Stay Here There Is Nothing Yet If I Return I do not Know Whether I will be Safe": West Papuan Refugee Responses to Papua New Guinea Asylum Policy 1998-2003. *Journal of Refugee Studies*, **17**, 205-221.
- [17] Griva, M. (2020) *Border Refugees in PNG*. Jesuit Refugee Service, Advocacy & Information Officer in PNG, Kiunga.
- [18] United States Committee for Refugees and Immigrants (2020) *World Refugee Survey 2008-Papua New Guinea*. <https://www.refworld.org/docid/485f50cbc.html>
- [19] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2021) Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report—Universal Periodic Review: Papua New Guinea. <https://www.refworld.org/docid/4ccfe3cf2.html>
- [20] Senge, F. (1988) Behind the Border 'War': Frank Senge Reports Exclusively on PNG's Escalating Border Conflict. *Pacific Islands Monthly*, **59**, 9, 16.
- [21] 阿尔君·阿帕杜莱. 消散的现代性: 全球化的文化维度[M]. 刘冉, 译. 上海: 上海三联书店, 2012.
- [22] Government of Papua New Guinea (2020) *National Refugee Policy*. <https://www.refworld.org/pdfid/571f2cb44.pdf>
- [23] Radio New Zealand (2020) *West Papuan Refugees on Track for PNG Citizenship*. <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/324902/west-papuan-refugees-on-track-for-png-citizenship>
- [24] Neumann, K. and Taylor, S. (2010) Australia, Indonesia, and West Papuan Refugees, 1962-2009. *International Relations of the Asia-Pacific*, **10**, 1-31. <https://doi.org/10.1093/irap/lcp012>
- [25] 邵波. 澳大利亚难民政策的演变(1945-2007) [D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州科技学院, 2011.