

# 中国正以自己的方式应对难民问题

文 / 韩一元

6月20日是“世界难民日”。联合国难民署发布的最新报告显示,全球难民和流离失所者人数创新高,达到空前的6560万人。就在当天,联合国难民署在新浪微博发布一段视频“我们和难民站在一起”,随后被诸多媒体和网络大V转发,结果激起了关于“中国应不应该接收难民”的全民大讨论。中国网友罕见地以压倒性优势表达一致观点:不欢迎难民来中国。甚至有网民称“中国搞了三十年计划生育,不是为了给别人腾地方”。在这样一种背景下,有必要对难民问题的缘起和中国难民政策进行更为客观深入的思考。

## 今天的难民潮是西方推销“民主化”的产品

国际法对于“难民”地位的认定,主要依据1951年《关于难民地位的公约》及1967年《关于难民地位的议定书》,中国已于1982年签署这两个文件。根据现行国际法,认定一个人是“难民”,是“由于其种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或持有某种政治见解的原因,有正当理由畏惧迫害”,从而逃离自己故乡和国家的人。但近年来,世界许多地区出现了不同类型的新型难民,他们并非由于“畏惧迫害”,而是出于一些其他原因被迫离开本国,如原住国遭受地震、海啸等自然灾害,或原住国发生战乱、局势动荡等人为灾难。对于此类人群,上述两项国际公约并没有作出明确规定,但将其认定为“难民”已成为国际社会的通行做法。

当今欧洲正经历二战以来最大规模的难民潮,首先应明确的一点是,

这些难民并非“畏惧迫害”的传统难民,而是原住国长期战乱导致其流离失所,其根源便是西方的新干涉主义政策。9.11事件后以美为首的西方国家以反恐为由在西亚、北非地区激进地推进所谓“民主化进程”,美英武力推翻伊拉克萨达姆政权、英法空袭利比亚卡扎菲政权、美欧支持叙利亚反对派,如此种种可以说是造成并加剧该地区多国国内失序的直接原因。据说卡扎菲在最后一次电视讲话中曾咒骂西方“正在轰炸一堵墙,挡住非洲难民和基地组织恐怖分子涌入欧洲的墙,这堵墙就是利比亚”,真可谓一语成谶。可以说,美国等西方国家在军事上将本国和盟国的安全利益凌驾于非盟国的安全利益之上,在政治上则谋求按照西方政治制度和价值模式改造非西方成员,在处理地区热点问题一次又一次犯下错误,最终结出难民危机、恐怖主义肆虐、民粹势力迭起等诸多苦果,可谓害人害己。

因此,在难民危机应对问题上,一方面,造成难民危机的西方国家理应对难民救助负更大责任,各个区域的国家也应首先集中力量解决本区域内的难民问题,这些都是国际难民治理应遵循的原则。另一方面,根治难民问题要从政策源头做起:尊重他国主权,不干涉他国内政,更不要盲目地推翻一国政府。正如中国外交部长王毅所言,“解决中东难民问题,首先需要加快叙利亚问题的政治解决进程”。

## 难民问题已不是单纯的人道主义问题

当前的难民问题所投射出的已经不仅仅是简单的人道主义问题,其所反

映出的是更为复杂的国际政治因素。

首先是冲突各方,尤其是西方从未把难民的安全和利益放在首位。就叙利亚内战来说,西方联盟一直将推翻巴沙尔政权作为首要目标,在打击同样谋求推翻巴沙尔政权的宗教极端组织时自然放不开手脚。俄罗斯军事介入后,美又不甘心中东格局向有利于俄的方向发展,各方拉帮结派,以反恐之名扶植自己的代理人,争夺地区主导权。西方一边是人道救援与和平谈判,一边是飞机大炮,做足了悲天悯人的文章,实际上却从未将当地人民的安全和利益放在首位。人道主义问题政治化、人道主义援助军事化的现状已难以改变,人道主义问题已沦为大国博弈的角斗场。

其次是深受难民危机之苦的发展中国家未得到应有关注。根据联合国难民署最新公布的数据,发展中国家接纳的难民人数占全世界难民人数的五分之四,接收难民数量最大的国家实际上是难民输出国的邻国,不是欧洲国家,更不是美国。以黎巴嫩为例,该国接收了约150万难民,压力巨大,但却很少受到国际关注和媒体报道。正如难民署高级官员布兰迪所言,“难民危机不是富裕国家的危机,而是一场发展中国家的危机”。我们应当肯定德国等西方国家为救助难民所做的巨大努力,但也应警惕一些西方国家和媒体借难民问题炒作,而且应该对承受更大压力的发展中国家给予高度关注和及时帮助。

最后是美欧企图在难民问题上向中国施压,试图借机转嫁危机和抹黑中国国际形象。中国大规模接收中东难民并不可取,中国虽已成为第二

大经济体，但中国人均收入仍与发达国家相差甚远，本国发展的担子还很重；从难民角度讲，无论是长期居住还是临时逗留，他们总是希望生活在地理相近、民族相近、语言相近、文化相近的国家，中国亦并非中东难民心目中的理想去处。但中东难民潮开始后，西方就不断以各种方式向中国施压，美欧媒体指责中国“冷眼旁观”、不肯出钱出力。由此可见，难民问题早已超越了人道主义范畴，成为了一个国际政治、特别是大国博弈问题。

### 中国多管齐下履行大国责任

中国为难民提供保护的历史早已有之，从未在难民问题上推卸过责任。二战期间德国法西斯大肆迫害犹太人，欧洲多国拒收犹太难民，中国驻维也纳总领事何凤山为犹太难民发放签证，帮助近三万犹太人来到上海避难。上世纪70年代末80年代初，近

30万印支难民逃到中国，中国政府奉行“为每一个来到中国的越南难民提供永久性难民庇护”的承诺，将他们集中安置到广西、广东和云南等地，除了部分人已返回来源国，留下的如今大都已成为中国合法公民，顺利融入中国社会。直到今天，中国始终秉持既不干涉他国内政、又恰当履行国际义务的原则，为他国提供资金和人道主义援助，曾帮助中转印度锡克族、斯里兰卡泰米尔族难民，亦曾为涌入中国口岸的缅甸难民提供基本生活保障，并在确保安全后将其遣返回国。

当前，中国正以多种方式在难民问题上履行“大国责任”。一是提供资金支持。截至2016年2月，中国已为叙利亚和周边国家提供总计6.85亿人民币的人道主义援助。2017年1月习近平主席在联合国日内瓦总部发表演讲时宣布，中国将提供2亿人民币新的人道主义援助，用于帮助叙利亚难民和流离失所者。二是提出合理建议和先进理念。中国一直推动难民问

题标本兼治，呼吁通过政治解决与和平谈判消除危机，为难民回归家园创造条件。同时，全球局势变化万千，各国都可能遭遇不测之灾，尽快完善一个互助性的国际治理架构，共同分担风险，符合包括中国在内的所有国家的利益，因此中国大力倡导“人类命运共同体”理念，推动建立“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的新型国际关系，为解决包括难民危机在内的诸多国际问题指明了道路。三是扩大国际合作。中国一直坚持与其他国家、联合国等国际组织加强合作，帮助冲突地区恢复和平、安全与发展。中国一联合国和平与发展基金已正式投入运营，此基金为期10年、总额10亿美元。2016年6月，中国正式加入国际移民组织。四是保障在华难民的权益。目前在中国的难民数量很少，据联合国难民署数据显示，不包括历史上的30万印支难民，约有850名来自其他国家和地区的难民和寻求避难者在中国生活，其中100余人是难民，其余的寻求避难者大多都将中国作为中转国。近年来中国政府加强与难民署合作，努力提高在华难民权益。2012年底，多部委共同签订协议，在中国的难民儿童从此可上中国公立学校。

未来，为应对可能存在的难民风险，中国可考虑参考有关国际法规则，适时制定符合本国国情的专门法律。同时，目前国际难民问题对口部门是外交部，难民保护具体工作对口公安部，历史上的印支难民问题则由民政部负责，未来有望进一步明确权责、加强协调。此外，保持难民政策的透明性，及时公布难民救助工作方面的详细信息，缓解公众可能出现的疑虑，对于中国应对难民问题也是极为必要的。■

（作者为中国现代国际关系研究院世界政治研究所助理研究员）



供图/东方IC