



## 美国退出《纽约宣言》 凸显全球难民治理困境

文 / 韩一元

2017年12月14日，土耳其海警对一批被困在礁石上的难民展开施救。当时有68名难民试图偷渡至希腊海岛。

2017年12月2日，美国驻联合国代表团宣布，美国将退出2016年9月联合国大会通过的《难民和移民问题纽约宣言》，称此宣言与美国政策“不一致”。特朗普政府高调“退群”早已不是新鲜事，但此举凸显的全球难民治理困境则引人深思。

### 现代难民治理体系的产生

自民族国家产生以来，政府就开始应对并管理难民问题。但直到20世纪，国家才开始把分担对难民的责任视为人道主义义务。1921年，国际联盟创建难民事务高级专员这一职务，其职责就是为无国籍或流离失所的特定人群提供旅行文件，即南森

护照。国际社会第一次就应对难民问题进行大规模多边合作是在二战后，当时欧洲由于战争产生大量流离失所者，美欧多国开始就现代难民治理体系进行谈判。正如大多数战后多边机制一样，现代难民治理体系包括两个要素：一个国际条约（即1951年《关于难民地位的公约》），一个国际组织（即联合国难民事务高级专员办事处，简称难民署）。在谈判中，一些西欧国家出于管理其“全球帝国”的需求，希望新建立的难民组织有权提供实际的物质援助，也希望条约能够适用于全球的难民问题。美国则出于打压共产主义的目的，强烈要求将“受到政治迫害的恐惧”作为对难民的定义，坚持条约只适用于欧洲的难

民问题，并坚持“不推回原则”，坚决反对将来自东欧的流离失所者遣返回国。由于美国将难民治理体系视为冷战工具，故还强硬要求这个体系是临时性安排，难民署不能直接提供物质援助，只为各国政府提供法律指导和专业知识。西欧国家尽管与美立场不同，但由于已通过马歇尔计划获得美国的大量援助，不得不服从美国意志。然而，美国在主导了谈判议程后，最终并未加入1951年公约。可以说，在现代难民治理体系的谈判过程中，各国的立场都是基于利益，而非人道原则，美国的态度更凸显其霸权主义作风。

既然美国如此坚定地将这一架构视为暂时性安排与冷战工具，它缘何能延续至今呢？主要有两方面因素使美国认识到现代难民治理体系的战略价值。一方面，难民署在应对一系列冷战危机中发挥了重要作用，令美国刮目相看。20世纪50年代，难民署制定行动计划，支持西德和国际志愿机构应对来自东柏林的难民，有效完成了即时救援和移民融入等工作。1956年苏联出兵匈牙利，20万难民涌入奥地利和南斯拉夫，奥地利请难民署代表本国政府应对危机，难民署也提供了有效帮助。另一方面，随着全球各地掀起反殖民斗争浪潮，西方日益将第三世界视为“不稳定来源”，担心自己的国家利益受到拖累，开始关心如何管理第三世界的难民问题。于是各国在1967年又签署了《关于难民地位议定书》，将1951年公约的适用范围扩大至全球。20世纪80年代后，发展中国家纷纷面临民主化和结构调整等问题，希望将安置难民的责任转移给国际社会，美国等发达国家也支持通过建设难民营的方式应对难民问题，以防止难民涌入本国，于是难民署开始寻求作为人道组织发挥作用，

其不能提供物质援助的规定也逐渐发生改变。因此，现代难民治理体系能够在冷战结束后延续至今，也是各国出于各自利益的考量，远非所谓人道主义理想。

### 当今难民问题国际机制已严重滞后

但现如今，这一治理体系在应对难民问题上面临重重挑战与挫折，根本原因在于其没有明确回答保护谁、怎么保护、在哪里保护的问题。

第一，各国在难民问题上不能形成共同承诺，无法有效应对当今的难民问题，归根结底在于国际社会至今未形成对难民的统一定义。1951年公约中对难民的定义强调“政治迫害”，但当今更多的流离失所者是由于战争、毒品犯罪、黑社会等有组织暴力以及国家失序、饥荒、环境恶化等原因产生，这些人是否应被认定为难民，各国的解释大为不同。2003至2009年，200多万津巴布韦人逃往邻国南非，其中既有恶性通胀、饥荒等经济因素，也有躲避穆加贝政权的政治因素。南非使用1951年公约中的“政治迫害”标准，导致很多津巴布韦人无法被认定为难民。在危机高峰时，只有不到10%的津巴布韦人被认定为难民。此外，即使是对“政治迫害”的定义，各国也存在分歧，有的较为严格，有的则只以“受到严重伤害”作为标准，由此导致各国对同一国家难民认定的结果大为不同。2014年，希腊对来到本国的伊拉克难民的认定比例是14%，而在法国则是94%。

第二，在现代难民治理体系中，诸如谁为难民负责、谁为难民提供保护等问题往往是由政治、更准确地说是由权力决定的，而非法律或原则。1951年公约规定了责任分担和国际合作的原则，但缺乏明确的责任分配机

制，导致各国在应对难民问题上陷入“劝说博弈”，即弱者除了合作别无选择，而强者却没有合作的动机。不少难民借助偷渡开始主动选择目的地，希望能够到达发达国家。发达国家则一面争相降低对难民的庇护条件，以便促使难民选择去别的国家；一面号召难民应在离祖国较近的地方获得保护，坚持难民应在其到达的第一个安全国家停留并寻求庇护，如其跨越该国到达别国，则会被强制驱逐。甚至有些发达国家选择与发展中国家签订双边协议，向后者支付一定资金，将到达本国的寻求庇护者转移到发展中国家。最臭名昭著的莫过于澳大利亚的“太平洋解决”政策，将由海上前往本国寻求庇护者转移到太平洋岛国巴布亚新几内亚和瑙鲁的拘留中心。这一方法虽简单有效，但严重侵犯人权。在巨大的国际压力下，澳大利亚短暂放弃这一政策，但2012年又重新采用。另一方面，发展中国家出于地理因素或国际压力，更倾向于承认难民，但在处理难民事务时常常忽视难民的社会与经济权利。更重要的是，现在很多接收难民的发展中国家甚至不是难民公约的缔约国，如约旦、黎巴嫩、泰国、尼泊尔等，它们认为公约忽视了本区域的流离失所问题。接收了大量难民的土耳其虽然是缔约国，但在加入1967年议定书时明确表示维持1951年公约的地理范围限制，说明从法律层面上讲其没有接收欧洲以外难民的义务。

第三，难民营原本是应对人道主义危机的应急之举，现在却用于长期收容难民，而且难民营大多位于偏远、不安全的边境区域，不仅带来人道主义问题，也构成安全挑战。一些出生和成长在难民营中的人还很容易受到极端思想影响，被恐怖组织招募。比如，肯尼亚的达达布难

民营是上世纪90年代初为应对索马里内战爆发后大量涌入的索马里难民而设立的，其最大设计容量为12万人，但2011年难民人数超过50万，现在仍有超过30万。该难民营位于偏远的边境地区，时常受到索马里武装和恐怖组织侵袭。此外，除了难民营中的难民，全球还有超过一半的难民游荡、生活在邻国大城市，他们几乎无法获得来自国际社会的实际帮助，也没有合法工作权利。需要强调的是，难民署建立时，难民主要由国际战争产生，而现在几乎都是由内战产生。历史上国际战争一般持续数月便结束，而内战则平均持续数年。如此一来，难民不仅需要短期的食物和住处，更需要正常的生活和工作，而国际社会在这方面尚无有效举措。

为了解决以上种种历史遗留问题和现实挑战，难民署也做了不少努力，但总的来说并不能令人满意。直到近年欧洲难民危机爆发，国际社会深感再无所行动恐天下大乱。2016年9月联合国召集各国召开“应对难民和移徙者大规模流动问题高级别峰会”，这是联大首次在国家元首和政府首脑层面就难民问题召开的高峰会议，并通过了成果文件《纽约宣言》，要求各国在今后两年制定更加清晰的有利于难民和移民的政策。此宣言虽只是一项不具约束力的政治宣言，但是国际社会解决这一全球挑战的集体承诺。然而，美国的退出使国际社会在2018年就应对难民问题达成进一步协议的预期遭受重创，更凸显了难民治理从来都不是单纯的人道主义问题。要想让“隔岸观火”的发达国家真正承担起国际责任，仍困难重重。■

（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）