

论国际难民保护政策的发展演变

阮惠风 甘开鹏

(云南警官学院, 云南 昆明 650223 云南财经大学, 云南 昆明 650221)

摘要: 难民问题是一个历史性问题, 在西方民主国家建立与难民有关的国际组织之前, 各种宗教组织以及古代统治者已根据自己的规范和信仰为逃离迫害之人提供庇护, 以色列的《旧约全书》最早提到了“难民”一词, 并对难民的定义有所涉及。1951年《难民地位公约》和联合国难民署在冷战期间的作用和角色也严重的受到西方民主国家的支配和控制, 使其难民政策带有浓厚的政治特征, 成为西方国家的重要政治工具。

关键词: 难民; 权利; 国际联盟; 联合国

中图分类号: D815.6 **文章标识码:** A **文章编号:** 1671 - 7406 (2011) 02 - 0097 - 06

难民问题在历史上一直存在, 战争、宗教、种族矛盾等都可能产生难民, 但问题进入国际法领域以及难民成为法律上的概念是从20世纪20年代开始的。“难民”(refugee)是个源于法语的词汇, 17世纪后半期, 源自法文的英文词Refugee开始使用, 它的基本意思是指逃到国外以躲避危险和迫害的人。难民问题是一个历史性问题, 也是涉及到人权和国家主权的重要国际问题, “难民”定义因为国际实践的变迁经历着产生、扩大、发展的过程。古代宗教组织、国际联盟以及联合国等国际组织对难民定义与难民政策的发展起了不同程度的作用, 国际社会也日益关注难民群体权利的保障及国际难民公约的制定和完善。

一、古代难民权利保护的缘起

在西方民主国家建立与难民有关的国际组织之前, 各种宗教组织以及古代统治者已根据自己的规范和信仰为逃离迫害之人提供庇护。或许, 以色列的《旧约全书》

最早提到了“难民”一词, 将为逃离战争而向亚伯拉罕寻求庇护的人们定义为“难民”。随着时间的推移, 这一概念逐步的也包括了因过失杀人而寻求庇护之人, 例如, 上帝在《摩西》第四章中命令约书亚建立三个庇护城, 接纳逃离复仇的过失杀人者。^{[1] (B1)} “难民(refugee)”与“流亡者(exile)”在《圣经》里的涵义是不同的, “难民”是指应当受到保护的人, 而“流亡者”则具有否认的含义, 暗示着神或上帝介入处理某一不适当行为。从宗教立场来看, “流亡”是上帝惩罚“背叛”其旨意而追随其他风俗的古以色列人的方式之一。的确, 《旧约全书》多处提到各种预言家, 如耶利米等, 预言不遵守上帝法律的犹太人的放逐。正如耶利米宣布, 犹太国王被当时最强大的统治者巴比伦国王尼布甲尼撒二世所俘虏, 而古以色列人被流放到巴比伦。^{[2] (B6)}

在古希腊, 庇护的权利依赖于宗教组织或宗教信仰, 并自动地授予在寺院寻求保护的人们。由于古希腊的寺院和圣坛是

* 收稿日期: 2010 - 12 - 05

作者简介: 阮惠风(1972-)男, 湖南邵阳人, 云南警官学院禁毒学院副教授, 博士, 主要从事毒品预防、西南边疆社会问题研究。

神圣不可侵犯的,因此,强制神保护下的任何人离开寺院就被视为侵犯了宗教教义或教规。然而,古希腊是由许多自治城邦所组成,有些城邦根据其特定的利益来授予庇护,这样,庇护权利被普遍地滥用,最后,庇护权利就不得限制于部分寺院。古罗马采纳了古希腊的庇护概念,但罗马皇帝台比留对这一概念进行了显著地修订。这些申请庇护权利的人经常是逃离奴隶主控制的奴隶、被击败的士兵以及害怕审判并在判决下达之前逃离的罪犯。相对庇护而言,放逐则被视为旨在通过禁止居住在某一领域或限制居住在特定地区来消除潜在敌人的一种政治行为。古罗马政治家西塞罗早期的观点是断言,在古罗马帝国初期的放逐是一种自愿行为,不具有惩罚性,即人们为了避免一些惩罚或灾难而改变其居住地。因此,在古罗马法律中,犯罪曾经通过放逐来给予惩罚,这点明显区别于其他国家的法律。然而,西塞罗在公元前58年不得不开罗罗马帝国的时候就改变了其观点,他在公元前46年写道:“你不认为放逐是一种犯罪的惩罚?根据恺撒的条例,甚至一半以上被定罪的人的财产归属于国家。”在奥古斯都统治期间,其他著名的学者如罗马诗人奥维德也被迫离开罗马。^{[3] (P104)}

《新约全书》几乎没有提到庇护的概念,但12世纪的教堂形成了一种为人们提供庇护的政策,这也使中世纪的教堂享有了很大庇护权。根据罗马天主教的教会法规,“教堂享有庇护权,因此,在该教堂的有罪之人未经享有管辖权人或至少教会的教区长的同意不得被带走,紧急情况除外。”但是,在一个唯一真理主宰的时代,自由主义精神是缺乏的。后世有关十字军东侵的文献表明,罗马教会效忠于反对异教徒的圣战目标:“我们的主要目标是从这些极度轻视、亵渎及迫害其名誉的人们手中夺取宗教圣地。这种名誉是高于一切,地球的或天堂或地狱的任何人应当向它表示敬意。教会有责任认同这种宗教信仰,

并审判及惩罚这种宗教信仰的迫害者,当它认为合适的时候,它因此能够夺取任何攻击宗教信仰的异教徒的财产并剥夺其所有权。因此,当罗马教皇建立一支十字军队伍并派遣去镇压异教徒时,他就可以给予并分配前者(教会)十字军所占有的领土。”^{[4] (P49)}这种拒绝容忍其他所有权形式的做法最终导致了中世纪的难民浪潮,该事实在1492年西班牙异教徒被驱逐出境中得到充分的例证,这些难民经常在土耳其帝国寻求庇护。

二、国际联盟与难民保护

20世纪,由于新的主权国家建立、内战以及宗教和种族冲突等原因,世界各地涌现大量的难民,尤其是欧洲更是如此。南森国际难民办公室(Nansen International Office for Refugees)是近现代历史中第一个在国际联盟的支持下建立的试图为难民提供国际性保护的机构。当时人们将希望寄托于国际联盟的角色和未来,因此,一个提供国际保护的永久性难民机构也就未能建立起来。国际联盟最终基于其成员国的政治利益考虑只提供了一种有限程度的人道主义保护,尤其强调了对逃离俄罗斯的难民的保护。

在两次世界大战期间,俄罗斯的内战导致了大量难民的流动,其中大多数难民涌入了欧洲大陆。面对俄罗斯的严峻形势,1920年,挪威探险家、政治家F南森(1861—1930)以高级特派员身份受国际联盟理事会委派前往苏联,以个人名义与前苏联谈判解决遣返战俘问题,对一战后的难民保护作出了重要的贡献。南森国际难民办公室就是在这种特殊的背景下建立的,但并不是一个国际性的组织,而是一个临时性机构,仅授权8年的期限来解决白俄罗斯问题。^{[5] (P187)}在红十字会的帮助下,

F南森募集了大笔捐款,用不到半年时间遣返了在前苏联境内的42万多名德国和奥匈帝国战俘。1922年,在他的建议下,为解决难民的移居问题,各国在日内瓦签订

了一项国际协定，决定发放“南森护照”。该协定解决了大批俄罗斯人、土耳其的亚美尼亚人和德国犹太人的移居问题。同年，他还帮助解决了 100 万希腊战俘和 50 万土耳其战俘的交换工作。

在两次世界大战期间，第二波难民浪潮主要根源于奥斯曼帝国的瓦解以及凯末尔·阿塔图尔克新土耳其政府的建立。伴随着 1922 年的希腊——土耳其战争，在从帝国向民族国家的转变过程中，新土耳其政府驱逐了其领土内的所有希腊公民。虽然国家联盟并没有谴责土耳其凯末尔派政府的强制性驱逐，但却在土耳其和希腊两国之间的“人口互换”过程中扮演了重要的角色。在 1923 年的《洛桑条约》之后，国际联盟帮助 125 万居住在土耳其的希腊人迁居希腊，同时也帮助近 40 万原居希腊的土耳其公民重新在土耳其安置。同时，土耳其和保加利亚之间也进行了类似的人口互换。^[9] 凯末尔派政府的建立也导致了另一波亚美尼亚难民的流动，亚美尼亚人在奥斯曼帝国期间就遭受了迫害，仅 1915 年的种族灭绝大屠杀就损失了 150 万人口。1918 年，大约 40 万的亚美尼亚人迁居到苏维埃亚美尼亚，但在 1924 年期间，近 1.5 万的亚美尼亚人又急需寻求庇护。然而，国际联盟并不认为这些亚美尼亚难民应当被安置于欧洲大陆，而应该被遣返回“高加索山脉或其他地方”。20 世纪 20 年代至 30 年代，法西斯政权在欧洲的崛起导致了更多难民，尤其是德国的犹太难民。虽然许多人期望国际联盟能够提供政治或司法保护，但国际联盟不愿意得罪法西斯政权，而且德国和意大利都是国际联盟的成员国。因此，来自意大利（10000 人）和西班牙（40 万人）的绝大部分难民都被法国所接纳。

1933 年，德国国家社会主义夺取了政权，犹太人试图离开德国，但却无法寻找到可以庇护的地方。其实，犹太难民问题在 1933 年 9 月就已经提到了国际联盟的大会议程上，但这个问题被认为是一个“技

术性问题”，主要目的是间接地提醒德国遵守其 1922 年决议的承诺，该决议呼吁未缔结有关少数民族条约的国家尊重本国内少数民族的待遇。1935 年前后，大约 19353.5 万犹太难民逃离了德国，其中大部分难民逃到了巴基斯坦。1936 年，国际联盟认为德国犹太难民问题将在不久的将来得到解决，于是决定解散南森国际难民办公室。基于此判断，国际联盟建议在 1938 年 12 月之前解散南森国际难民办公室，而对德国犹太难民问题的严峻性视而不见。国际联盟难民委员会在一份备忘录中提到了解散南森办公室的决议，“南森办公室代理主席需向下一届国际联盟大会提交一份有关南森办公室‘建设性清算’的报告。”此外，国际联盟难民委员会将决定，“德国难民委员会的工作是否及在什么条件下继续进行。”^{[7] (P733)} 最终，国际联盟于 1938 年 1 月解散了南森办公室，将通过国际合作解决政治难民问题的期望彻底粉碎。

显然，从国际联盟的难民政策，尤其是对德国的犹太难民立场来看，国际联盟在处理两次大战期间的难民问题上表现得无能为力，这主要是因为国际联盟缺乏足够的财政资源。在很大程度上，欧洲各国政府感觉到俄国的布尔什维克主义所带来的危险远远大于反犹太舆论的混乱，因此，欧洲国家希望能够通过和平的方式来化解德国纳粹党的威胁。在这方面，欧洲国家认为犹太难民可能阻碍潜在的和平进程，德国犹太难民问题也就理所当然地被忽视，正如 Sir John Hope Simpson 在二战前夕所言：“任何重要的解决方案都不要指望。”^{[8] (P10)}

三、二战后国际难民政策的发展

二战后，数百万的难民流亡在整个欧洲大陆，为难民提供临时性救济的各种机构和组织也不断涌现出来。然而，随着政治局势的变化，西方同盟支持建立一个永久性的难民机构，联合国善后救济总署和 1951 年 7 月签订于日内瓦的《关于难民地位的公约》就是该时代的产物。

（一）联合国善后救济总署和国际难民组织的政策

1943年，西方同盟建立了联合国善后救济总署，旨在为盟军所解放的地区的战争受害者提供救济。在此期间，联合国善后救济总署的目标最终还扩大到战争难民的遣送回国计划，但“被迫离家的人（displaced Person DP）”与“难民（refugee）”之间的界限相当模糊，因为这些概念不断地被重新界定。前者通常是被驱逐出境或者被德国国家社会主义党征募进行强制劳动的人；后者是指受到纳粹或其他法西斯政党迫害的人或二战爆发前就被视为难民的人。在中东欧被驱逐出境的德国流亡人员不属于DP或难民的范畴，苏联和西方同盟在《波次坦宣言》之后同意德国流亡人员由德国西部占领区接纳。^{[9] (197)}的确，二战后，1300万的德国流亡人员被准许进入联邦德国。在战后期间，联合国善后救济总署在盟军的援助下成功地将近700万DP和难民遣送回他们的原属国。然而，许多难民并不愿意被遣送回本国，至1946年底，大约100万的难民仍然滞留在占领区，这些难民大部分是来自政治形势动荡的波罗的海诸国、波兰和俄罗斯等。

由于联合国善后救济总署计划于1946年12月31日前终止其使命，联合国大会在1946年2月成立了另一个非永久性的组织，即国际难民组织（International Refugee Organization IRO），以解决难民问题。最初，国际难民组织的主要目标是帮助被迫离家的人和难民返回其原属国，但在美、苏两国关系发生根本性改变之后，它的政策也转向了更为明显的个人主义，更多的考虑DP和难民的个人取向。国际难民组织的新政策强调援助来自东欧、试图摆脱前苏联的控制并在美国占领区寻求庇护的难民，因此，它重点援助“被遣返回国者”，并为“不需要被遣返回国者”进行难民安置协议谈判。在这种背景下，美国总统杜鲁门于1947年7月在国会发表演说，呼吁放松对难民的移民限制，“这些人反对集权统治，

但却因为对自由和民主原则的强烈忠诚而遭受极大的穷困和压制。因为他们不是共产主义者，反对共产主义，所以他们坚定地反对任何遣送回共产主义控制区域的努力。此外，他们是我们战争中的个人同盟。”起初，美国国会不批准杜鲁门的请求，但最终还是批准接纳近40万难民进入美国国境。^{[10] (R77)}

（二）1951年日内瓦难民公约

1947年，联合国人权委员会通过了起草一个有关难民地位公约的决议，该决议呼吁联合国的经济社会理事会对无国籍人员的现状进行研究，并提出“关于就此问题进一步订立公约可行性”的建议。在讨论难民问题之后，联合国大会于1949年8月8日决定委派一个有关难民和无国籍人员的特别委员会，该委员会的任务是在考虑各国政府和专门机构的意见基础上提出有关难民地位公约草案及有关无国籍人员地位议定书草案。在西方同盟国（主要是美、英、法）提交初步意见稿之后，联合国大会决定在日内瓦召开会议，以完成文件起草工作，并签订有关难民地位和有关无国籍人员议定书的公约。^{[11] (P3-13)}

1951年7月，26个国家在日内瓦召开了一次各国的全权代表会议，签订了《关于难民地位的公约》（以下简称日内瓦公约），于1954年4月22日正式生效。该公约的序言声称本公约是“根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》所确认的人人享有基本权利和自由而不受歧视的原则，为保证难民可以最广泛地行使此项基本权利和自由……”而签订。根据该公约，“难民”一词是指由于1951年1月1日以前发生的事情并因有正当理由而畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人（第1条）。尽管1951年日内瓦公约被称为“难民的大

宪章”,但它未能提出一个统一的“难民”定义,而是将“难民”一词的范畴局限于某一群体。^{[12] (P120-121)}

1967年,各签署国一致认为应该对上述时限条款进行修订,于是《纽约议定书》废除了时限和区域限制的条款,使该条约具备了真正的国际性质。尽管如此,签署国没有一贯地遵循日内瓦公约关于授予难民地位的指导性原则,冷战期间的难民政策在很大程度上是东西方对抗而导致的优惠待遇实例。在东西方对抗的时代,人们往往用定向思维来对待善恶之分,难民也就必然地被划分为两种主要的范畴。从西方的立场来看,“好的”难民常常是共产主义政权下的受害者,即东欧、古巴、越南等国的持不同政见者,或者是那些被认为具有重要意识形态或战略意义的人。另一方面,来自于由西方国家支持的国家的难民经常遭到排斥。因此,来自东欧等共产主义国家的难民几乎是自动地被授予难民地位,而来自南美洲的难民在很大程度上仍然面临着生存的威胁,不受足够的保护和认可。

综上所述,难民问题是战乱、冲突、贫困以及自然灾害的产物,难民的含意最初强调宗教、政治因素,属于一种非常狭隘的范畴。但在1951年的《关于难民地位的公约》之后,难民定义将“由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体”的人纳入其范畴,1967年的《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》又包括了“由于外来的侵略、占领、外国统治或严重扰乱公共秩序事件”而离开本国的人。可以说,难民的范畴是不断地得到扩展,但难民的概念始终是受到政治因素的影响,同时,国际联盟、联合国及其他国际难民组织的政策也或多或少地被政治环境或政治因素所左右。联合国是难民救济的中坚力量,仅依靠联合国或其他国际难民组织采取人道主义的援助是远远不够的,更应该从根本上改变难民政策,只有采取人道的、合理的政策才能消除产生难民的根源,才能从根本上解决难民问题。^[13]

参考文献:

- [1] 庄子明. 圣经故摩西十戒 [M]. 北京: 中国华侨出版社, 1989.
- [2] (英) 迈克尔·基恩. 圣经概况 [M]. 张雅萍译. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [3] J. P. V. D. Balsdon. Romans and Aliens [M], London: The University of North Carolina Press, 1979.
- [4] Norman Housley. Documents on the Later Crusades 1274—1580 [M], London: Macmillan Press, 1996.
- [5] F. P. Walters. A History of the League of Nations [M], London: Oxford University Press, 1952.
- [6] Stephen P. Ladez. The Exchange of Minorities Bulgaria, Greece and Turkey [M], New York: The Macmillan Company, 1932.
- [7] Maitte J. L. Rubinstein. The Refugee Problem [M], The Royal Institute of International Affairs, London, 1936, September—October.
- [8] John Hope Simpson. The Refugee Question [M], London: Oxford University Press, 1939.
- [9] Jacques Vernet. The Refugee in the Post-War World [M], London: George Allen & Unwin Ltd, 1953.
- [10] Leonard Dinnerstein. America and Survivors of the Holocaust [M], New York: Columbia University Press, 1982.
- [11] Paul Weiss & R. Graupner. The Problem of Stateless [M], London: World Jewish Congress, 1945.
- [12] Prakash Shah. 'The Legal Containment of Refugees: Political Activism in Nicholson and Twomey (eds), Refugees: Rights and Realities, London: Cambridge University Press, 1999.
- [13] 尹桂云. 论难民的国际保护 [J], 社会科学, 1999 (8).

(责任编辑 刘祖鑫)

On the Evolution of the Policy of Refugee Protection

RUAN Hui-feng; GAN Kai-peng

(1. Yunnan Police College, Kunming 650223, China;

2. Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650021, China)

Abstract The problem of refugees is a historical question. Before the appearance of western refugee organization, the religious organization and ancient governor had sheltered people with hardship based on their customs and beliefs. The word of refugee is first found in Jehovahist which defines the word. The paper holds that the role of Convention relating to the Status of Refugees 1951 and of UNHCR is under the control of western countries during the Cold War, which politicizes the refugee policy to degenerate into the political tool of these countries.

Key words refugee; rights; League of Nations; UN

(上接第 33 页)

An Analysis of Poetry Structure in Shilla Period

JIN Zhen-hai

(Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract Poetry in Shilla Period is also known as township song and contains 25 songs together, including 14 in Anecdotes of the Three Kingdoms and 11 in The Biography of Junru. The township songs are the oldest poetry in the Korean peninsula. Through the analysis of poetry structure in Shilla Period, people can understand the form of the songs further. Especially, the 14 songs in Anecdotes of the Three Kingdoms show their unique features in poetry structure with the variety of types and particularity of the recording method.

Key words township song; Shilla Period; structure