

大国责任与难民治理国际法问题研究

秦美娟

摘要 难民问题本质上是人权问题,难民人权与接纳国的主权的矛盾贯穿难民治理问题始终。因此,如何在难民问题中寻求人权和主权的平衡,合理取舍才是关键,针对于此,本文认为可以各主要大国为转变思维,认识到合理安置难民,难民也是财富。此外,应根据具体情况,在人权与主权的权衡中做出取舍。

关键词 大国责任 难民保护 人权主权

作者简介 秦美娟,西北工业大学本科生。

中图分类号 D815

文献标识码 A

DOI 10.19387/j.cnki.1009-0592.2017.05.063

一提及世界事务的解决,我们总是将希望寄托在大国身上,因为大国更有力量来解决这些问题,自2015年难民潮大规模爆发以来,各国关于如何解决难民问题争论不休,直至今日仍行动迟缓,效果甚微。那么如何界定大国责任,大国在难民治理责任态度如何,如何在难民问题上承担更多的责任。

一、定位大国责任

大国责任是基于“大国”身份定位而来的,大国是一个比较概念,是在国际体系中通过与他国对比而形成的概念。其次,比较的依据是软硬实力结合的“综合实力”;最后,大国是必然会对系统里的其他国家产生重大的影响,而这种“影响”或者是控制,或者是支配,或者是挑战。^①就目前的世界格局而言,综合考虑经济规模、武装力量等各因素,可以称之为大国的有美国、俄罗斯、德国、法国、英国、中国等国家。

大国责任就是一个大国在国际体系中所承担的责任和义务。包括国内责任和对外责任,难民问题方面的大国责任主要是大国的对外责任,大国责任也包括共性责任和个性责任。大国比一般国家拥有更多的资源、更强大的力量以及更大的影响力,因此,大国比一般国家对人类社会公共事务应承担更多的责任,大国责任个性的东西也远比一般国家要多。在国际法中更看重的是各国的个性责任,它决定着一个大国的责任的目标、内容、范围、行为模式等。共同但有区别的国际环境保护原则便是在强调共同责任中的个性责任,在难民保护方面,强调的也应当是各国共同但有区别的责任。

二、解析大国态度

目前欧洲正面临着欧洲二战以来最严重的难民问题,但目前各大国对难民的态度冷热不均,从各国的表态中不仅仅能看出大国的责任观,更能分析出各国态度后面的深层原因。

(一) 德国 欢迎难民以缓解人口骤减趋势

欧洲难民潮爆发以来,德国允许大批难民入境,究其原因,从道德和感情角度讲,在纳粹统治期间德国犹太人的遭遇。因此,对于此次的难民潮,抱有很大的同理心。但更多是出于现实考虑,德国需要这些难民。德国人口增长率为负值,德国需要这些难民以提供劳动力。

(二) 英国 承诺接纳难民或许只是一种姿态

英国迫于国际社会舆论的压力,表示将接纳一定数额难民,这或许只是一种姿态而非行动,因为英国并未出现人口下滑的趋

势,其不需要难民来缓解经济压力促进经济增长,相反,英国人担心外国移民会带来更大的经济竞争压力。

(三) 法国 担心移民涌入加剧社会分裂

法国计划接纳难民的数量也是很有限的。法国也是欧洲中人口仍在增长的国家,此外,法国社会日益壮大的移民群体和仍占大多数的白人群众之间存在巨大的裂痕,为避免社会分裂,从而接纳难民的数量是有限的。

(四) 美国 批评欧洲却行动麻木迟缓

在此次难民潮爆发后,美国一直是隔岸观火,不仅如此。美国媒体还指责欧盟缺乏起码的人道主义精神。尽管后来表示将安置一定名额难民,但与其经济实力大小、大国地位相比仍是不相符合的,其表现出的麻木迟缓受国际社会指责。^②

三、反思大国责任

由上述可知,大国本应当比一般国家对人类社会公共事务承担更多的责任,承担起在难民保护中的大国责任,但在真正考验的时候却推三阻四。究其原因,仍是国家利益是一切国家行为的出发点和落脚点,个人的生命权低于一国的利益,甚至一群体的生命权也是低于其一国利益的。美国虽一向以“人权高于主权”为口号,并借此对各国主权内的事务进行干涉,但当真正应承担其保障难民人权的时候,却是隔岸观火、坐视不管。造成欧洲难民危机的根本原因在于美国等一些西方国家对西亚北非局势的蛮横干涉。但作为战乱始作俑者的美国却理直气壮地推卸责任。虽一向以“世界警察”在世界横行,试图领导世界,但当真正应承担起领袖责任,在难民问题上有更大作为,以维护世界安定的时候,却是冷眼旁观,由此对比,更可见美国的“双重标准”,人权的虚伪性。

综上所述,当今大国仍没有真正承担起自身的大国责任,究其原因,仍是国家利益至上的思想支配。其向真正负责任大国的转变仍是一个艰巨而漫长的进程,这个过程也是人权和主权双方博弈的过程,是主权让步还是人权让步当拭目以待。其次,这个过程的变化也受制于未来世界发展情况,受制于各国的大国责任观。通过各国在难民问题上的表现也可以知道,国际法是各国协调意志的结果,国际法中一部分是硬法,一部分是软法,国际主体的行为理性是其得以遵守的主观原因,^③如何真正完善国际法,真正发挥国际法的作用,是一个值得深思的问题。人权与主权的问题影响着国际法应然作用和实然作用的发挥。人权与主权的平

◆政法论坛

衡状态便是国际法应然和实然作用协调的状态。因此,解决问题的根源便在于如何处理主权与人权关系。

四、难民问题大国责任解决机制

大国是否应该对难民问题承担责任?答案是肯定的。那么大国如何承担起责任呢,并真正发挥应有的作用呢?在这个问题上存在着—对根本矛盾,即主权与人权的矛盾,首先只有理论上正确辩证看待这个问题,才能在行动上解决好难民问题。

(一)理论分析

从欧洲难民问题上可以得到一个深刻的教训,即“城门失火殃及池鱼”的道理。西亚北非的难民本来影响不到欧洲,但由于种种联系,却迫使其不得不采取措施来解决问题。由此说明:这个世界是紧密联系的,每个国家在经济全球化的地球村中不可能独善其身。因此,与人为善便是于己为善。同样,在国际事务中,能够积极主动地承担责任,也是无形中为自己谋福利。当大国主动承担起应有的责任时,便是赢得他国的尊重,也便是扩大了自己的影响力。其次,在难民问题上要转变观念。从哲学的角度看,矛盾的主次方面是可以相互转化的。经合组织曾说过:难民并非负担,而是真正的财富。一方面难民的确给各国带来困扰,另一方面,难民的涌入也为各国发展提供了新的契机,关键便在于各种政府如何根据国情疏导安置难民,发挥其作用,为本国所用,促进本国经济发展。最后,在国家主权和难民人权的问题上要创新思维。主权和人权之争自国与国交往之起便是永久之争,但在具体事件上便要具体分析,而不是绝对性的主权高于人权或者人权高于主权,以动态和长远的眼光来看待。自国家产生以来,主权便是至上,但随着各国之间联系的频繁,交往的加深,如果每个国家都固守主权至上观点,不肯让步,如何能够长远发展呢?在难民问题上,难民问题的根本解决是长期问题,不仅靠短期计划,更要有中长期规划,因此,难民问题上有轻重缓急之分,同样,国家利益中也有主次之分,核心利益不可动摇。^④因此,能否在两者之间寻求平衡,处理好两者关系。借鉴其他领域进行类比或者能碰撞出思维的火花。如:中国为加入世贸组织,放弃对一些民族品牌的保护,短期来看,不利于民族经济发展,但民族品牌只有经受住外来冲击才能更加长远发展。因此,在适当领域放弃国家保护,暂时割舍国家利益,反而是有利的。再拿刑法上的紧急避险来类比,牺牲较小利益来保障更大利益是正当的,那么在难民人权和国家主权上面,在特定时刻,为了难民人权适当牺牲国家主权也是可以的。如在难民临时保护问题上,因具有紧急性,那么是不是可以暂时放弃下主权呢?国家核心利益不可动摇,那么在必要时牺牲下核心利益之外的利益是不是也是可以理解的呢?

(二)落实行动

第一,完善国际立法,加强难民实施的制裁力度。由于难民问题在本质上是人权问题,更需要制定切实有效可行的制度来保障实施。目前1951年的《关于难民地位的公约》和1967年议定书已无法涵盖当今新形势下出现的环境难民等多种难民身份,因此,亟须完善。此外,各国难民甄别程序的复杂性,甄别标准的不统一性也影响难民安置的进度,因此,可以考虑在国际法方面制

定统一的难民甄别程序法,统一标准简化程序。同时,目前难民法的实施缺乏强制力,有鉴于此,可以加强难民实施的惩罚力度,如:对不承担责任的国家给予经济制裁等,而不仅仅是道义上的谴责。

第二,强化国际组织的作用,对各国进行协调。国际组织的权利来自各参加国的授权,其经费支持也来自各国的捐助。在难民问题有专门的机构,即联合国难民署,因此强化国际组织在难民问题上的作用,需要各国授予更多的权利,也需要各国经费的赞助,从而促使难民署在难民问题解决上发挥更大作用,如协调各国难民名额的分配,就难民问题制定中长期发展规划,指导各国行动,督促各国落实政策等。^⑤

第三,各国协调难民待遇标准,保障难民合理流动。福利好的国家对难民最具吸引力。这便导致了难民流动的不均衡性,也加剧了接纳国的负担,而各国的待遇标准是由各国根据国情自行制定的,因此,可以由各国协商待遇标准,保留合理差距,促使难民合理流动,此外,大国在难民责任上应承担更大责任,因此,可以在保障待遇标准合理差距的前提下增加大国接纳难民人数,这样,既能保障更多的国家尽到应尽的义务,也能促使大国承担更大的责任。

第四,适当平衡人权和主权,灵活处理。难民人权和接纳国主权是解决难民问题的根本冲突,因此,需要适当平衡人权和主权,并根据具体情况灵活处理。如在临时保护措施方面,由于其短暂性和紧急性,应更注重保障难民人权。当难民问题恶性影响扩大,为维护国家安定,社会秩序,对滋事难民采取一定强制措施也是可理解的。各国可以根据具体情形制定不同应对措施,并完善立法来保障,但前提一定是在理性权衡难民人权和主权基础上。

第五,制定战略规划,寻求根本之道。安置难民只是第一步,只是暂时解决了难民的生存问题,难民在接纳国还面临着一系列后续问题,如融入当地文化问题、教育权就业权的落实、福利薪金的保障等问题。因此,彻底解决难民问题,使难民真正有尊严地活着,需要制定长期战略规划,逐步引导,谋求长远发展。这才是真正保障人权的体现和人类文明进步的标志。

第六,大国恪守职责,尊重他国。大国不仅仅应在难民问题中承担更大责任,追根溯源,大国更应该恪守职责,尊重他国。目前欧洲难民危机的根源是美国恶意干涉他国的结果,也是欧洲跟随美国外交政策自食恶果。因此,减少造成难民事件的发生,就可以减轻难民危机的发生。那些自恃自身军事力量强大,以人权为幌子,借机干涉他国,谋求自身利益的大国最终要为自身后果买单,倒不如尊重他国,与他国友好交往,以谈判协商斡旋等方式解决争端,在和平共处的基础上互利共赢,这也就是真正解决难民危机的方法。

注释:

①②张玉荣.始作俑者美国说的多,做得少.小康.2015.1-2.

③尚杰.国家软法问题研究.吉林.吉林大学博士论文.2015.19-20.

④王公龙.国家核心利益及其界定.上海.上海行政学院学报.2011(6).75-76.

⑤苏琳婧.国际难民保护制度的困境及出路探析.北京.外交学院.2016.24-25.