

近年来国内外学术界对国际难民问题的研究*

李其荣

(华中师范大学 历史文化学院, 湖北 武汉 430079)

中图分类号: D815.6 文献标识码: A 文章编号: 1003-9856(2009)02-0094-09

难民问题是一个世界性的问题。多年来,难民问题不但受到历史学界的重视,同样得到法学、人类学、哲学、社会学、民族学、管理学、摄影界^①的极大关注。难民问题既是一个实践问题,又是一个理论问题。有学者指出“避难已经成为一个政治哲学、政治和社会理论问题”。^[1]近年来国际社会关注的主要问题有以下这些。

(一) 难民的定义

按照联合国1951年“难民地位协定书”的规定,难民指由于害怕“因种族、宗教、民族、属于某一特定社会群体或政治观点而受到迫害”,所以居住国外而不能或不愿返回本国的人。协议书的签字国承担责任保护难民,许可他们入境,给予他们临时或永久性居留地位。难民组织、特别是联合国难民事务高级专员办事处(UNHCR)留意明确区分难民和移民,但这两种人确实有相同之处,那就是他们在所居留的地方都有同样的社会需要,也受到相同的文化冲击。^[2]

但是,现在有学者提出应对联合国1951年“难民地位协定书”进行准确、全面的理解。厦门大学黄素梅、易卫中认为,为了更好地对全球急剧增加的难民提供及时、全面的保护,有必要对1951年《关于难民地位的日内瓦公约》及其1967年议定书中的难民定义予以全面、准确的理解,尤其是其中“属于某一社会群体”这一不确定的、模糊的、随着时代发展变化而又有不同涵义的概念,更应该是依照公约的宗旨和目的对其予以科学的识别和理解,了解其特点、类别,从而使符合难民条件的人取得难民地位并获得国际保护。^[3]

中国社会科学院美国研究所助理研究员李晓岗认为,广义上说,难民是逃离本国,失去或不愿

* 收稿日期: 2009-03-15

基金项目: 国家社会科学基金项目“国际移民政策比较研究”阶段性研究成果(04BMZ016)

作者简介: 李其荣,男,湖北洪湖人,华中师范大学历史文化学院教授,武汉侨务理论研究中心/国务院侨办侨务理论研究中心武汉基地主任。

① 摄影界每届都有相关内容的题材荣膺大奖,许多世界顶尖摄影大师都拍摄过有关难民的内容。见礼群:《遥望圣城:全球化时代的难民潮》,《中国摄影家》2006年第12期,第29-32页。

接受本国保护的人。“难民”从其一出现,就具有浓厚的政治色彩。一方面,难民是由其产生国的政治状况所造成的;另一方面,其他国家对接纳难民与否也取决于其政治考虑即意识形态上好恶以及及难民产生国的关系。^[4]

北京市公安局出入境管理处刘成社认为,难民是指因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或者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者不愿受该国保护的人。难民既可以是外国人,也可以是无国籍人。^[5]

建勋认为,当前在难民和移民问题中,有经济难民和环境难民。经济难民主要是指发生在近年来的全球大规模人口迁移的现象,这种迁移形成了多种移民,其中包括劳工和贫穷移民,故称为经济难民。环境难民则是由于可耕地日益减少,农民出于生计不得不另谋生路而形成的。^[6]

西班牙克里斯蒂安娜·巴尔奇提出了“环境难民”的定义:所谓环境难民就是因生存的自然环境日益恶化而不得不离开家园的人。环境难民的词汇在1940年开始出现,根据联合国预测,5年内全球至少将产生5000万环境难民,但他们都不是为了躲避战乱、逃离暴力或贫困,而是因为生存环境不断恶化。2006年有机构预测,到本世纪末环境难民的人数将达到4亿。^[7]

(二) 全球难民问题

从宏观上对全球难民问题进行研究,学界涉及较多的是难民人数、造成难民的主要原因、当前难民潮的主要特点、难民问题的人道性与政治性等问题。

1、难民人数

世界上到底有多少难民?很难有精确的统计。杨元华认为,冷战后的10年是难民人数剧增的10年。估计目前有2100万人到2300万人,其中亚洲840万人,非洲530万人,欧洲560万人。^[8]

徐常伟认为,截至2006年底,全球共有难民约1000万,而且这个数字还在上升,有近300个大大小小的难民营分布在世界各地。^[9]

根据美国移民和难民政策特别委员会的2007年的报告,全球难民人数在2006年增加了近200万,总数达到2001年来的最高,将近1400万。^[10]

德国贝恩德·韦伯在德国《欧洲安全》月刊发表题为“难民和移民是一个世界性的问题”的文章,提到截至1997年年中,全世界人口达到58.5亿,大约有5700万难民。非洲和亚洲难民最多。^[11]

2、造成难民的主要原因

建勋认为,造成非洲大陆难民和移民不断增多的主要原因是:非洲一些国家不断发生经济危机、干旱和政局不稳,以及国家、民族和宗教派别之间的斗争等。^[12]

英国亚历山大·卡塞拉认为,从20世纪80年代开始,难民成为普遍现象的原因是:便利的运输条件、通讯手段的全球革命、第三世界持久的经济危机、长期的国内冲突和社会动乱,导致了人口移动的全球化。^[13]

澳大利亚斯蒂芬·卡斯尔斯在《亚太地区新移民:促进社会和政治变化的一种力量》一文中认为:亚洲的经历说明了难民状况的复杂性。它不单单是个人政治迫害问题,经济和环境压力尤其起了重要作用,长期的民族和宗教差异则更使冲突加剧,而贫穷专制国家资源匮乏、人权没有保障,所有这一切更妨碍了难民问题的解决。^[14]

3、当前难民潮的特点

杨元华认为,二战后,特别是冷战结束后,难民和无家可归者的问题已经逐渐全球化了,产生难民的地域扩大,遍及亚洲、非洲、拉丁美洲和欧洲。在以往的年代里,产生难民的地区是一些非洲、亚洲和拉丁美洲国家,而近10年来,欧洲也掀起了新的难民潮。苏联解体、前南斯拉夫解体、波黑冲突、科索沃战争、北约飞机狂轰滥炸等,产生了数百万难民,像阴影一样笼罩着西欧临近地区。过去,产生难民的主要原因是饥荒、土地干旱或洪涝等自然灾害,而当前,战争和冲突是导致产生难民

潮的主要因素。民族分裂主义、恐怖主义、宗教极端主义和一些国家的政治野心是挑起战争和冲突,是国际难民备受迫害的罪魁祸首。在一些地区,安全系数越来越低,难以寻觅到安全可靠的栖身之地,难民来源国和接受国的界限已经被打破。^[15]

4. 难民问题的人道性与政治性

李晓岗认为,难民问题看似是一个小问题,仅仅是涉及到逃离其居住国的人;但它又是一个大问题,反映着广阔的国际政治变幻。难民问题表面上主要只是牵扯到难民颠沛流离、无家可归的生活的人道主义问题,但它又是一个政治问题,涉及到难民产生国的国内政治与接纳国的内政外交问题。因此,概括地说,难民问题是由政治因素(国际格局或产生国政治局势)所造成的人道主义问题;而难民政策则是国际社会和各国政府从国际政治或本国外交政策出发,为解决这一人道主义问题而采取的政治性措施。^[16]

乔治·博杰斯和杰夫·克里斯普在《贫穷、国际移民和避难》一书中论述了贫穷、国际移民和避难对各自权利的挑战,甚至可以说是三者混为一体。该书从3个方面进行了探讨:一是从全球化的视野探讨难民和移民流向发达国家的动力、趋向及西方国家的难民政策;二是探讨移民和难民的影响和后果;三是关于移民和难民的个案研究。^[17]

(三) 地区难民问题

地区难民问题涉及较多的是非洲难民、中东难民、欧洲难民、越南难民。

1. 非洲难民问题

尼日利亚阿得兰提·阿得泊鞠在《撒哈拉以南非洲国际移民问题及趋势》一文中认为,非洲难民数目庞大,成因复杂,其处境可以毫不夸张地称为人间悲剧。撒哈拉以南非洲是最穷的地区,那里的难民从最不发达的国家流落到同样不发达的国家,到处是饥荒、战乱、干旱和政治动荡。撒哈拉以南非洲17个国家饱受内战的蹂躏,产生了600多万难民,另有1700万人在本国流离失所。这一地区的难民有几个重要特点:一是流动快,难以预测;二是那些产生大批难民的国家,同时也为临国的难民提供避难。^[18]

北京外交学院潘蓓英认为,难民问题是当前国际社会面临的严重问题之一。非洲各国独立之后,由于独裁政权的镇压、民族或宗教矛盾、边境冲突、内乱等原因,难民问题尤为突出。非洲各国的国家利益往往同人道主义原则相冲突,联合国难民署等国际组织又缺乏足够的力量和有效的手段落实各种解决难民问题的国际公约,严重影响非洲社会发展的难民潮成为一个难以解决的问题。^[19]

2. 中东难民问题

陈双庆描述了巴勒斯坦难民营的生态。他描写了20世纪70年代中期至80年代末期黎巴嫩内战以后最为严重的内部流血冲突,从而引起国际社会对黎巴嫩境内巴勒斯坦难民营的关注,同时也折射出黎巴嫩国内错综复杂的政治、安全生态。^[20]陈天社对当今巴勒斯坦难民的景况予以了关注。他写道:1948年和1967年的两次中东战争,使成千上万的巴勒斯坦人丧失了家园,沦落为无家可归的难民。前者约60万—76万人,后者约30万人,全都流落在各个阿拉伯国家里。现在,当初的那些巴勒斯坦难民及其后裔已近200万,其中约旦约有101万,黎巴嫩约为32万,叙利亚近30万,其余的散居在埃及、伊拉克与海湾国家。流落在阿拉伯国家的巴勒斯坦难民虽然处于困境,但他们忍辱负重,顽强地生存了下来,并逐渐演变成为一个流落异乡的群体。他们不愿被同化,忘不了自己的故乡,他们的认识、觉悟、记忆和感情属于被以色列占领下的巴勒斯坦。从1968年开始,他们拒绝原来的“难民”身份,选择了独立的巴人身份,逐渐以一个新的政治文化实体的面貌出现,决心掌握自己的命运和事务。随着民族意识的增强与民族主义运动的兴起,巴难民与居留国之间的矛盾不断突出。^[21]

李小丽对伊拉克的难民危机进行了研究。她认为,2006年和2007年,最令世界瞩目的难民事态是伊拉克出现的难民潮,其速度之快,规模之大,国际社会普遍没有料到。叙利亚、约旦是来自巴格达和伊拉克的难民的两大目的地。陆续进入埃及、伊朗、黎巴嫩的伊拉克难民总数有35万以上。通过各种渠道分散进入发达国家寻求庇护的伊拉克人在2006年上升到世界首位,成为在欧洲寻求庇护最多的族群。至2007年9月,在世界各地的伊拉克难民和寻求庇护者总数已达到了250.7万人,一跃超过阿富汗成为仅次于巴勒斯坦的世界第二大难民群体。伊拉克出现难民危机,不仅对周边国家的经济发展、社会管理和国家安全带来重大影响,也给十分复杂的中东局势增添了新的不稳定因素。^[22]

肖宪研究了阿富汗的难民问题。他认为,20多年连续不断的战争,数十年不遇的大旱,使阿富汗成为当今世界难民问题最严重的国家之一。9.11事件后美英等国发动对塔利班政权的军事打击,更使阿富汗的难民问题雪上加霜。现在,阿富汗已结束了塔利班时代,它的重建也已被提上日程,但要解决数以百万计的难民问题,对于饱经磨难的阿富汗,对于周边各邻国,乃至对于整个国际社会来说,都将是一个严峻的考验。^[23]

3、欧洲难民问题

我国对战后欧洲难民问题的研究刚刚起步,不过也有数篇论文。武汉大学李工真在《德意志犹太人向巴勒斯坦的移居(1933—1941)》一文中认为,纳粹当局认为支持犹太复国主义者有助于“犹太人问题”的解决,因而利用不断升级的反犹政策,力图将尽可能多的德意志犹太人赶向巴勒斯坦。不少德意志犹太人在面临纳粹当局的迫害和驱逐,西方民主国家又拒绝他们入境而走投无路的情况下,加入犹太复国主义移居运动之中。这两个截然相反的对立面,甚至在诸如出境手续的办理、职业培训班的开办、部分财产的转移及非法偷渡等问题上达成了某种程度的妥协和默契,从而使得向巴勒斯坦的移民具有一种组织化的特点。^[24]

山东大学宋全成在《欧洲犹太移民潮与以色列国家的移民问题》中认为,在严格意义上说,以色列是现代世界上唯一的移民国家。一是指以色列国家首先是由欧洲国家的犹太移民建立的;二是指以色列犹太人口的一半是建国后从世界各地移民而来。从欧洲历史上看,欧洲国家的犹太人,经历了5次的“阿里亚(ALIYA)”即“移居以色列地”的移民潮,最终确立了以色列国家的合法地位。以色列建国后,从世界各地进一步移民,促进了经济和社会的高速发展和现代化,但也带来了日益严重的移民社会问题。^[25]

宋全成在另外两篇文章中就欧洲难民问题进行了探讨。他在《论一战后的欧洲难民问题》中认为:第一次世界大战后新国家政治格局造就的欧洲民族间的冲突、《凡尔赛和约》后的欧洲国家间领土的新划分、“十月革命”与发生在俄罗斯、白俄罗斯和乌克兰的饥荒、种族主义思潮的沉渣泛起和反犹、排犹主义政策在中东欧、东南欧国家的实施,是战后欧洲难民出现的主要原因。一战后欧洲难民问题主要表现为德国难民的回归问题、俄罗斯难民问题和欧洲犹太难民问题。一战后的欧洲难民问题直接导致了国际难民组织的诞生。^[26]宋全成的另一篇文章探讨了欧洲难民的消极影响。他认为,欧洲难民问题形成于20世纪90年代以后,欧洲难民的主体是来自东欧国家、非洲、中亚等地区的难民。欧洲难民问题对欧洲国家、特别是西欧国家的政治、经济、非传统安全、社会文化和国际关系等方面,产生了一系列消极影响。^[27]

宋全成在《欧洲移民研究》一书中的第三章、第五章、第八章用了一定的篇幅分析欧洲难民保护的历史发展与分类、“冷战”和“后冷战”时代的欧洲难民、难民的国际影响、难民政策等。^[28]

英国学者桑德拉·拉文内克斯在《在人权和国内安全之间的难民政策的欧洲化》一书中,分析了欧盟国家,尤其是法国和德国在人权和国家安全之间的难民政策。该书的目的是有两个:一是提供欧盟难民背后的长期的、可以理解的、动态的、有限的分析;二是加强对这种变化发生的环境分析。^[29]

4. 越南难民问题

20 世纪 70-90 年代,越南人一直源源不断地涌入临近国家和地区,给这些国家和地区造成了极大影响。在此期间,香港共接受了 23 万多名越南难民和船民,其中安排 14 万名越南难民移居海外,遣返 6.7 万多名越南船民,并永久安置了近 1.6 万名越南难民。然而,到 2000 年年初,还有 1400 多名越南人滞留在香港。最终,特区政府允许滞港越南人申请领取香港身份证,才解决了这一历史遗留问题。浙江师范大学陈肖英用推拉理论来解释越南人大量逃往香港滞留的原因。她认为,美国发动越南战争及其后来的败退,越南新政府对内和对外政策上的失误以及越南当局为牟利而参与实质上的“难民贸易”活动等,成为难民流动的推力因素;而香港宽容的难民政策、特殊的地理位置及西方媒体的信息诱导等因素,成为吸引难民外流的拉力因素。^[30]

(四) 难民与恐怖

难民是否与恐怖相联系,在学术界有不同的意见。一种意见认为,不能说难民造成了恐怖。但有学者认为,难民营滋生恐怖主义。难民营为什么能滋生恐怖主义呢?学界对此有不同的意见。颜旭认为,目前在黎巴嫩境内约有 40 多万巴勒斯坦难民,他们被分别安置在黎境内 12 处巴勒斯坦难民营内。这些难民是为躲避巴以战火和巴境内的动荡局势而纷纷逃离到黎巴嫩的。由于巴勒斯坦政治派别众多,难民营里也混杂了不同派别的难民。为了保护难民的安全,每个难民营往往有一个居主导地位派别自发组成武装组织。经过长期发展,这些武装组织逐渐形成了完备的自治系统,拥有自己的政治和军事领导人。巴里德河难民营内居住着 4 万多巴勒斯坦难民。由于黎巴嫩军队不能擅自进入巴勒斯坦难民营,这使恐怖分子在难民营有充分发展的空间。难民营成了他们最为安全的避难所,也成了中东各国恐怖分子集中的根据地、非法武器的集散地和各种暴力恐怖活动的输出源头。^[31]

徐常伟认为,恐怖组织日益认识到数量众多的难民及难民营对于恐怖主义“事业”的巨大支撑作用,开始越来越多地利用难民及难民营从事恐怖活动。他认为难民营滋生恐怖主义的原因有三:一是在难民营,贫穷和绝望是极端主义思想得以传播和恐怖主义得以滋生的重要根源;二是贫穷、愤怒、仇恨、绝望是导致难民选择恐怖组织、成为恐怖分子的导火索之一;三是由于许多国家无力对境内的难民营实施有效控制,使得各类恐怖组织在难民营内栖身成为可能。^[32]

(五) 难民政策

难民政策是学界关注的重要问题,因为它直接涉及到难民的人权和生存状态。难民政策研究较多的是美国的难民政策、日本难民政策、以色列对巴难民问题政策、德国的难民政策、香港“第一收容港”政策。

1. 美国的难民政策

(1) 罗斯福总统的欧洲犹太难民政策

西南大学马广东认为,1933-1945 年罗斯福执政时期,也是纳粹德国反犹、迫犹逐步升级的时期,在法西斯侵略面前,他选择了“充当世界民主的堡垒”,在救助犹太难民上显示出人道主义的姿态。然而,在国内强大的孤立主义和反犹势力压力下,他是有所为有所不为的。他的这一态度对犹太复国主义和其后的历届美国政府都产生了较大的影响。^[33]

武汉大学胡小芬、曾才认为,1933-1945 年,美国罗斯福政府的犹太难民政策大致以 1941 年为界,分为两个阶段,接纳和安置移民阶段和拯救难民阶段。第一阶段前期,美国在接纳移民方面仍然采取筛选的原则,阻碍了德国犹太人顺利入境。但是从 1936 年开始,美国改变了政策,这给为数众多的犹太难民带来了入境的机会。1941 年后,美国在欧洲、亚洲、非洲的难民拯救行动,取得了一定的效果。总的来说,罗斯福政府在拯救和安置犹太难民方面的人道主义行动是非常值得称赞的。^[34]

(2) 美国的印支难民政策

暨南大学高伟浓认为,美国对印支难民的接纳,是在美国不同时期难民政策的总框架下进行的。美国在越战后的难民政策,可以看出它首先从美国的现实利益,即它的全球利益和国家利益的需要出发。但是,在另一方面,也是基于国际普遍认可的人道主义原则。因此可以说,美国对印支难民的接纳,是其现实利益需要与人道主义相结合的产物。^[35]

(3) 美国的难民政策与冷战外交

中国社会科学院美国研究所助理研究员李晓岗认为,美国是战后世界上接纳难民最多的国家,但其难民政策并不是对所有难民一视同仁,而是包含着强烈的选择因素。当陷于困境的难民来自社会主义国家时,允准其入美符合冷战需要,美国的难民政策体现出慷慨和仁慈;而当需要援助的难民来自亲美政权或来自战略意义不大的非洲地区时,美国的难民政策便表现出冷漠和吝啬。冷战时期,美国对难民的选择是与其冷战外交密切联系在一起的。^[36]

2、日本难民政策

日本和岛理爱认为,在发达国家中日本是接受难民人数最少的国家。直至2002年发生“沈阳事件”后,日本才开始调整难民政策。但仍然不准备扩大难民接受。日本国内大约半数国民不愿意接受移民与难民,这反映了日本作为岛国的民族特征。由于日本今后将面临着日益严峻的人口老龄化问题,因此出现了改变接受移民与难民政策的可能性。日本为了履行发达国家的义务和考虑维持国内安定,将进入有关移民与难民问题决策的过渡期。^[37]

3、以色列对巴难民问题政策

难民问题是解决巴勒斯坦问题的重大课题之一,也是中东和平进程中必须谈判解决的问题。近年来国内学界发表了一系列论著,探讨中东和平进程中的诸多问题。河北师范大学赵克仁在《以色列对巴难民问题政策探析》一文中通过对以色列对巴勒斯坦难民问题的政策分析,揭示了以色列拒绝让巴勒斯坦难民返回家园的主要原因是,以色列要建立一个犹太国。以色列驱赶巴勒斯坦难民具有民族复仇主义和民族沙文主义的性质。^[38]

4、德国的难民政策

曾国华在《德国难民安置管窥》一文中涉及到了德国对难民的政策。他认为,在德国,难民和移民的管理分3个层次,即联邦政府、州政府和市政府。德国的基本法有一条不可更改的规定:即德国要对难民提供保护,获得保护的条件很宽厚。这些年流入德国申请庇护的人主要有两类:一是战争难民,目前大约有110万人;二是配合难民,由联合国难民署这样的国际组织根据“难民地位公约”分配给德国,是必须接受的难民。在德国,这类人主要是原居住在俄罗斯的犹太人。难民身份申请者必须提交能够证明自己在原居住国由于政治方面的原因,人权受到侵害而无法居留的证据。^[39]英国学者莉萨·舒斯特(Liza Schuster)对德国和英国的避难政策进行了比较。^[40]

5、香港“第一收容港”政策

浙江师范大学陈肖英认为,1979年日内瓦国际印支难民会议上,英国代表香港承诺作为印支难民的“第一收容港”,给予出逃的印支难民以临时的庇护,等待西方国家的再安置。港英政府不折不扣地将这一政策执行了近20年。直到特区政府成立后,才于1998年1月正式取消这一政策。造成越南难民和船民问题滞留香港多年的原因是多方面的,既有国际社会层面的因素,也有英国及港英政府方面的原因。越南难民和船民问题,带给香港的最大启示是怎样在人道主义与内部利益冲突中找到一个平衡点。^[41]

6、澳大利亚、新西兰的难民政策

澳大利亚和新西兰是大洋洲的主要国家,在我国很少有人去研究这两个国家的难民问题。但是,在国外则有一些有关的研究成果。约翰·弗拉查拉斯等在《移民与难民法:澳大利亚的原则与实

践》一书中分析了澳大利亚移民与难民法。该书为进入澳大利亚的难民提供了一种管理原则,分析了难民政策和对难民的人道主义考虑。作者认为难民法是我们这个时代最引起分歧的问题之一,该书提出如何使这个法律领域适合变化及如何使之更符合逻辑和规范。^[42]

斯图尔特·格里夫在《新西兰的移民与国家认同》一书中考察了新西兰的移民政策和移民集团,移民政策对经济、社会和政治哲学产生的影响。与此同时,该书也分析了新西兰的柬埔寨、老挝、越南的难民以及新西兰政府的难民政策。^[43]

(六) 联合国难民署

第二次世界大战后,为了处理战争遗留下来的欧洲难民问题,国际社会于1951年1月在日内瓦成立了解决欧洲难民问题的临时机构,负责安置难民的具体工作。后因世界难民人数不断增加,其工作范围也随之扩大,演变发展成现在的联合国难民署。^[44]

自20世纪中期以来,联合国难民事务高级专员公署(UNHCR,简称为联合国难民署)一直是救援难民的最重要的国际组织。自然引起学界的关注。学者们充分肯定了联合国难民署的如下一些主要作用。第一,帮助世界各地的流离失所者,如在紧急情况下为他们提供帐篷、食品、水和药品等生活必需品。第二,寻求长久地解决难民问题的方案。长期以来,联合国难民署对难民问题的处理主要有3种办法:一是自愿遣返,二是就地安置,三是异地定居。经过半个世纪的探索,联合国难民署在救助难民方面也形成了自己的特点:紧急救助与长远解决相结合;难民救助行动与防止灾害相结合;加强国际合作。^[45]

但是,联合国难民署也面临着挑战,有学者认为这种挑战来自3个方面。第一,一些国家,特别是在发达国家中兴起了新一轮排斥外来移民的思潮。一些民粹主义者把难民、移民与不安全、恐怖主义、非法移民潮联系在一起,使许多发达国家不断对难民入境设限。第二,如何救助一些国家内部的流离失所者。这些人目前在全球有2500万之多。他们由于部族冲突、宗教冲突、经济原因或环境因素不得不背井离乡,但他们又都流落在国内。根据1951年各国签署的《难民地位公约》,他们不能算是难民,不属联合国难民署“管辖”,而只能由有关国家的政府负责对他们进行救助。第三,如何更好地处理紧急人道主义救助与长期发展的关系问题。在过去,无论是难民署,还是国际社会,都仅仅注重安置难民的一次性救助,缺乏强有力的“后续”行动,致使回归的难民因各种原因难于长久落户。^[46]

(七) 难民及其国际保护

关于难民及其国际保护涉及3个问题:一是国际社会对难民的保护;二是难民国际保护中存在的问题;三是如何加强对难民的保护。

关于国际社会对难民的保护,前联合国秘书长科菲·安南在难民日的致辞中说,“在过去的50年里,联合国难民事务高级专员办事处已经帮助5000多万由于战乱而沦为难民的人找到安身之地并开始新的生活。”^[47]复旦大学尹桂云认为,国际社会对难民的有组织的救援工作的展开,使难民的状况有了一定程度的改善,但由于难民问题的解决涉及到人员、资金、粮食、交通、卫生、教育、劳动就业等各个方面的问题,而这决不是联合国难民署一家机构可以承担得了的,因此,除难民署外,世界粮农组织、世界卫生组织、世界儿童基金会、联合国教科文组织、国际劳工组织、世界银行等机构和组织也常常与联合国难民署一道参与对难民的救助工作,而且由于这些机构的积极协助,联合国难民署的工作成效大大地提高。1954年和1981年,诺贝尔委员会把和平奖颁发给联合国难民署,说明难民署的工作是卓有成效的。^[48]

但是,难民国际保护中也存在一些问题。西北政法学院李莉认为,这些问题包括:一是因为1951年难民公约有些概念不明确,这样有些国家出于利益上的考虑,而对公约的条款作出任意性或限制性的解释;二是难民在东道国的权利受到限制甚至被侵犯;三是难民保护的责任分担不均

匀;四是“不推回原则”与强制遣返问题。^[49]

如何加强对难民的保护呢?南京大学徐地龙从伦理学的视角阐述了伦理视域下的难民准入问题,认为:任何共同体国家都有边界,道德义务是否局限于共同体边界,是处理难民问题的关键。在局限于国家边界道德意义基础上,发达国家应履行对难民的特殊义务,约束条件是仅对其有边际影响。在超越国家边界道德意义基础上,通过兼顾发达国家人民的道德感受,设计一个比罗尔式的原初状态弱的道德出发点,可以证明发达国家有对难民的普遍义务。对难民准入的道德推理,须在理性判断与道德直觉之间取得一定的平衡。^[50]

复旦大学尹桂云、夏少权认为,对待难民当然应该采取人道主义的援助,但更应该从根本上解决问题,难民问题是战乱、冲突、贫困以及自然灾害的产物,只有消除这些产生难民问题的根源,才能从根本上解决难民问题。^[51]

外交学院张爱宁主张用人权解决方法来解决难民问题,其理由是:其一,难民问题的产生与难民来源国的人权状况密切相关;其二,难民事实上的无国籍状态注定了难民的人权在东道国极易受到侵犯;其三,将难民保护纳入国际人权保护体系具有法理依据。^[52]

西北政法学院李莉的看法是:第一,加快修改和完善《1951年难民地位公约》;第二,建立相应的机制以监督配合公约的实施;第三,各国政府应充分认识到难民问题的严重性,在遵守公约的基础上,进一步完善其国内难民法,从而形成一套国际法和国内法对难民保护的完美体系。^[53]

杨元华认为,要解决难民问题,需标本兼治;必须消除贫困,防止冲突。^[54]

综上所述,国内外学术界关于难民问题的研究,已经在难民的定义、全球难民、地区难民、难民与恐怖、难民政策、联合国难民署、难民及其国际保护等问题上取得了不少成果。但是,从国内外的研究情况来看,涉及美国的难民政策较多,涉及加拿大的难民政策较少;对德国的难民政策研究较多,对法国的难民政策研究几乎没有;国外对澳大利亚、新西兰的难民政策有一定的研究,而国内则几乎是空白。因此,我们的研究应加强薄弱环节,寻求解决全球难民问题的根本途径,以维持和巩固世界和平。

注释:

[1][40] Liza Schuster, *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London: Frank Cass Publishers, 2003, p. 1.

[2] 斯蒂芬·卡斯尔斯:《21世纪初的国际移民:全球性的趋势和问题》,凤兮译,《国际社会科学杂志》2001年第3期,第22页。

[3] 黄素梅、易卫中:《难民定义新探》,《甘肃行政学院学报》2004年第1期,第91-93页。

[4][16] 李晓岗:《难民问题的人道性与政治性》,《世界经济与政治》1999年第7期,第56-60,60页。

[5] 刘成社:《对公安出入境管理部门加强难民管理的几点思考》,《北京人民警察学院学报》2000年第4期,第46-49页。

[6][12] 建勋:《全球难民移民问题扫描》,《国际安全通讯》1999年第7期,第6-7,6页。

[7] 《环境难民全球游走》,《参考消息》2006年10月6日。

[8][15][54] 杨元华:《难民——难解的世界难题》2002年第3期,《环球军事》第8-9页。

[9][32] 徐常伟:《难民营:令人忧虑的恐怖趋向》,《环球军事》,2007年第12期,第12、12-14页。

[10] 《美报告称全球难民接近1400万》,《参考消息》2007年7月13日。

[11] 《难民和移民全球性问题》,《参考消息》1998年10月2日。

[13] 亚历山大·卡塞拉:《失控的难民潮》,任可译,《国外社会科学文摘》2002年第3期,第59-60页。

[14] 斯蒂芬·卡斯尔斯:《亚太地区新移民:促进社会和政治变化的一种力量》,黄纪苏译,载中国社会科学杂志社

编:《社会转型:多文化多民族社会》,中国社会科学杂志社,2000年,第286页。

- [17] George J. Borjas and Jeff Crisp, *Poverty, International Migration and Asylum*, Macmillan: Palgrave, 2005.
- [18] 阿得兰提·阿得泊鞠:《撒哈拉以南非洲国际移民问题及趋势》,黄觉译,《国际社会科学杂志》2001年第18卷第3期,第137页。
- [19] 潘蓓英:《非洲难民问题难解之源》,《西亚非洲》2000年第1期,第33-37页。
- [20] 陈双庆:《巴勒斯坦难民营的生态》,《世界知识》2007年第12期,第32-33页。
- [21] 陈天社:《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民》,《阿拉伯世界》1999年第1期,第40-41页。
- [22] 李小丽:《伊拉克爆发全球最大的难民危机》,《百科知识》2008年第2期,第20-22页。
- [23] 肖宪:《阿富汗的难民问题》,《西亚非洲》2002年第2期,第10-13页。
- [24] 李工真:《德意志犹太人向巴勒斯坦的移居(1933-1941)》,《历史研究》2004年第1期,第150-164页。
- [25] 宋全成:《欧洲犹太移民潮与以色列国家的移民问题》,《文史哲》2003年第2期,第67-73页。
- [26] 宋全成:《论一战后的欧洲难民问题》,《人文杂志》2008年第3期,第74-80页。
- [27] 宋全成:《论欧洲难民问题及其消极影响》,《人文杂志》2007年第2期,第65-71页。
- [28] 宋全成:《欧洲移民研究》,山东大学出版社,2007年。
- [29] Sandra Lavenex, *The Europeanization of Refugee Policies Between Human Rights and Internal Security*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001.
- [30] 陈肖英:《论香港越南难民和船民问题的缘起》,《史学月刊》2006年第8期,第55-58页。
- [31] 颜旭:《难民营:恐怖主义滋生》,《世界知识》2007年第19期,第42-43页。
- [32] 马广东:《试论罗斯福总统对待欧洲犹太难民的态度》,《前沿》2008年第2期,第184-187页。
- [33] 胡小芬、曾才:《1933-1945年美国的欧洲犹太难民政策》,《学习月刊》2008年第3期,第14-15页。
- [34] 高伟浓:《越战后美国对印支难民的安置与其地区分布分析》,《南洋问题研究》2007年第4期,第35页。
- [35] 李晓岗:《美国的难民政策与冷战外交》,《美国研究》1999年第1期,第53-69页。
- [36] 和岛理爱:《日本难民政策分析》,《世界经济与政治》2003年第2期,第53-58页。
- [37] 赵克仁:《以色列对巴难民问题政策探析》,《国际论坛》2001年第3期,第54-61页。
- [38] 曾国华:《德国难民安置管窥》,《八桂侨刊》2003年第3期,第9-10页。
- [39] 陈肖英:《印支难民与香港“第一收容港”政策》,《南洋问题研究》2007年第4期,第43-48页。
- [40] John Vrachnas, Kim Boyd, *Mirko Bagaric and Penny Dimopoulos*, *Migration and Refugee Law: Principles and Practice in Australia*, Cambridge: Cambridge University, 2005.
- [41] Stuart W. Greif, *Immigration & National Identity in New Zealand, Palmerston North*, New Zealand: The Dunmore Press, 1995.
- [42] [46] 张胤鸿:《世界难民与联合国难民署》,《百科知识》2006年第3期,第32,32-33页。
- [43] 何慧:《论联合国难民署的历史地位与现实作用》,《国际论坛》2004年第4期,第12-15页。
- [44] 伍文:《联合国秘书长科菲·安南在难民日的致辞》,《英语文摘》2004年第8期,第7页。
- [45] 尹桂云:《论难民的国际保护》,《社会科学》1999年第8期,第20-23页。
- [46] 李莉:《试论难民及其国际保护问题》,《西安建筑科技大学学报》,2002年第4期,第51-53页。
- [47] 徐地龙:《伦理视域下的难民准入问题》,《社会科学辑刊》2007年第2期,第65-71页。
- [48] 尹桂云、夏少权:《国际社会关注难民问题》,《探索与争鸣》1999年第5期,第17-19页。
- [49] 张爱宁:《难民保护面临的国际法问题及对策》,《中国社会科学文摘》2008年第3期,第77-78页。
- [50] 李莉:《试论难民及其国际保护问题》,《西安建筑科技大学学报》,2002年第4期,第53页。

[责任编辑:司 韦]