



难民危机全球治理的冲突与 涉外法治融合发展

张 杰

(中国人民公安大学, 北京 100091)

[摘要]国际社会日益分裂,地缘政治不断产生分歧,难民治理问题越来越突出。世界各国难民治理法治框架呈现出国别区域性分野的特征,彰显国别主张的涉外法治与不具有约束力的国际法治形成了不可调和的矛盾,难民接收国的国际法义务因陷入政治化而难以被履行。为解决以上问题,参与难民危机全球治理的国家亟须加速国内法治与国际法治的融合发展,打破孤岛效应。

[关键词]难民危机;全球治理;涉外法治;国际法治

[中图分类号]D920.0

[文献标识码]A

[文章编号]2096-4048(2023)04-0001-06

DOI:10.19736/j.cnki.gxjcyxb.2023.0401

国际社会日益分裂,地缘政治不断产生分歧,造成更多的难民,至2021年底全球难民约有2710万^[1]。全世界被迫流离失所者2022年上半年比2001年增长了近5倍^[2]。这给国际社会带来了前所未有的负担。参与难民危机全球治理的国家亟须在国内法治、涉外法治与国际法治的融合中找到治理的切入点。一国的国内法治和涉外法治组成对外关系法,这是调整一国与国际组织、其他主权国家等互动关系的重要规范。难民危机是国际移民危机的表现形态之一。它是一个法治问题,随着移民问题的政治化,难民政治化的趋势也在

逐渐形成。因此,难民问题的治理离不开主权国家的涉外法治,也离不开它与国际法治的融合发展。

一、难民危机的特性

目前,全球难民危机呈现加剧趋势,主要表现为以下三个特征:一是难民的产生往往是瞬间的,可能会突然大规模涌入过境国、目的国。例如,西亚、北非2012—2014年的难民危机中,仅2014年就有21.9万名难民涌入欧洲^[3]。而2022年2月底爆发俄乌冲突后,大量乌克兰人极速涌入周边国

收稿日期:2023-02-17

基金项目:2021年度教育部人文社会科学研究规划基金项目(21YJAGJW007);2023年度中国人民公安大学教学研究项目(2023jxyj29)

作者简介:张杰(1971—),女,山东阳谷人,中国人民公安大学涉外警务学院教授,博士研究生导师,法学博士,主要从事涉外警务研究。

家,至同年7月就有956.7万人离开乌克兰^[4]。二是对人口走私和贩运犯罪的法治挑战。例如,俄乌冲突以来,乌克兰难民中大量妇女和儿童被贩卖,妇女遭受性暴力的危险性在增加。欧洲安全与合作组织指出,俄乌冲突后在线搜索乌克兰性工作者的数量猛增600%^[5]。三是难民流动呈突发性。涌入状态的突发性与难民身份甄别需大量时间,这些特点相结合,容易产生冲突,从而产生新的不安定因素。部分难民不符合相关标准而长期被拘留或滞留在目的国,社会活动缺乏保障,也给目的国边境带来秩序困扰。

二、难民危机的法治逻辑

(一)难民地位的甄别和难民保护制度的内涵扩展

难民是国际社会的一个特殊群体,是战争、内乱、种族迫害、部族矛盾、国家领土变动、政治避难、自然灾害、经济恶化等原因造成的一个不能或不愿回原籍国的群体。其产生根源既包含军事冲突等传统因素,也包含非传统安全问题的扩大。两次世界大战客观上促成了现代难民治理体制的形成。二战以来,区域性及全球性难民危机从未停止过,随着频繁爆发的地区冲突及非传统安全与传统安全的交织,难民问题成为全球和各地的普遍难解之题^[6]。

国际公约认为难民是指有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解而遭迫害而不能或不愿受该国保护的原因,或因自然灾害、人为因素导致的灾难而长期留在其以前经常居住的国家以外,而当下不能或由于上述畏惧不愿返回的人或群体^①。联合国难民署将取得或尚未通过甄别的宽泛意义的难民统称为

“关注对象”。难民包括已获得国际社会身份承认的难民、寻求难民身份但尚未获得承认的庇护寻求者、遣返难民、无国籍者等。难民地位是在申请人通过难民甄别程序后取得的。难民甄别是指通过审查提交难民地位申请或以其他方式诉求国际保护的人是否符合难民标准^[7]。要成为《关于难民地位的公约》保护的难民须符合四个基本条件:已离开原籍国或惯常居住国,已遭迫害或有正当理由担心遭受迫害,基于宗教、种族、国籍、或因政见或加入某团体而产生的担忧,不能或不愿返回该国或受该国保护。

难民地位的甄别依据主要有1951年的《关于难民地位的公约》(至今145个缔约国,是人类首个具有普遍意义的公约),1967年的《关于难民地位的议定书》。1979年的《难民地位甄别程序与标准手册》曾是缔约国给予难民保护的基本法律依据。难民地位的甄别主要有两种途径。一是由申请国政府甄别,上述两个国际法是缔约国赋予公约难民的重要依据。国家需遵守不推回原则,该原则是指任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)至其生命或者自由可能受到威胁的领土边界。二是由联合国难民署认定。由联合国难民署甄别并赋予难民地位的被称作“章程难民”。国际公约和议定书不再强调难民产生、存在的历史时间和地理范围。联合国难民署强调对“流离失所者”的保护。

难民保护是指联合国难民署给予获得难民地位的人必要的经济、生存等保障,或通过主权国家政府促进难民自愿遣返或在新国家被社会同化、融合,或对难民采取收容、安置、帮助通行的措施和提供临时保护等。世界各地也追随公约扩大范畴的取向而扩大本地区难民地位甄别范畴,相应地发展了符合本地特点的法律基础。如《关于非

^①《关于难民地位的公约》(1951年)第1条。



洲难民问题某些特定方面的公约》(1969年)增加适用于受外来侵略,或原住国公共秩序受到严重扰乱而避难的人的条款。《都柏林条约》(1990年)给予欧洲成员国统一庇护政策,给予难民等同于公民地位的区域内自由迁徙的法律待遇。拉丁美洲的《卡塔赫纳难民宣言》(1984年)也扩展适用范围,受到“暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权行为或严重扰乱公共秩序”的人均属于难民。2022年启动的《欧洲难民保护指令》(2001/55EC)将遭受或可能遭受“严重危害”行为的人员给予辅助性保护。但后两个地区性法律并无约束力和执行力^⑧。《日内瓦公约》则把“受到攻击”和“从事政治反抗运动”均列入难民范畴,该公约第二附加议定书明确规定“非参与敌对行动的人”应受到人道主义的待遇,用于解释冲突双方的行为准则^⑨。

(二)难民全球治理的可持续性发展

难民问题的全球治理经历了从协调国际关系为中心到保障人权为中心,再到以人类社会可持续发展为中心的历程。国际法治的核心是在国际政治中体现人权保障思想。难民保护以联合国难民署为主要执行机构,接收国对难民实施救助和保护措施,并遵守不推回原则。

联合国为更好地实现难民全球治理的可持续发展,于2018年通过了《难民问题全球契约》(第73/151号决议)。该文件强调通过新型国际合作和促进可持续性发展实现难民问题的有效解决。一方面,促进难民保护政策的执行,使难民数量减少成为可能,将难民问题列入安全问题,将难民居留合法化;另一方面,扩大了正常移民渠道、保障了正当程序,促进各国政府为难民提供最基本服务。《全球难民契约》则建立了相关架构,为重大难民危机提供更加有力、公平的法律基础。虽然该契约无法律效力,但它有利于指导国际社会收留难民。目前,联合国193个成员国中有164个国家加入了该契约,但美国、匈牙利、澳大利亚、智利等宣布

不加入。

三、难民问题涉外法治与国际法治关系

法治是解决难民危机的核心。难民危机往往产生于原国籍国法治问题的驱动力不足、治理不善及外部军事的非法干预等。法治薄弱是实现逃离者权利保障的障碍。国际法治和国内法治是解决难民问题的主要框架。国际法治的治理效果既受到主权国家涉外法治、治理目标的预期及意愿的影响,也受难民申请人遵守接收国法律程序的影响。

(一)世界各国难民治理法治框架呈现出国别区域性分野的特征

涉外法治是站在主权国家立场的考量,尽管国际层面和区域层面形成了一系列可用作难民地位甄别参考的法律体系,但因难民形成根源不同,各国涉外法治思想不同,所以世界各地、各接收国对难民地位申请人的甄别标准不一,宽严有别。

以拉丁美洲地区为例,拉丁美洲国家在南美洲国家联盟等框架下努力朝着一体化方向发展,学界经常将该地区一体化与欧洲联盟相比。但由于历史上拉丁美洲国家受到不同国家的殖民统治,因此社会经济、法治的个性差异较大,各国针对难民的政策也有较大差异性和独立性。2014—2015年,委内瑞拉出现美洲大陆历史上规模最大、程度最严重的移民危机,厄瓜多尔、秘鲁、巴西、智利、阿根廷等国家成为接收国。作为委内瑞拉难民目的国和过境国之一的秘鲁,针对委内瑞拉难民问题于2017年颁布了新移民政策,该政策将移民分为任意国的移民、秘鲁周边邻国移民、返回秘鲁的侨民、将秘鲁作为过境国的移民四类群体,并实施边界军事化管理,提高获得移民地位的法律门槛。这和厄瓜多尔、智利采取的措施相似。

再以欧洲为例,欧洲难民危机的产生与欧洲

国家参与难民来源地的地缘军事活动有一定关系。欧洲对利比亚实行军事打击以后,利比亚难民问题更加严重。而欧洲联盟的难民庇护政策受众多立法行为的约束,其中包括庇护程序指令、接受条件指令、资格指令和《都柏林公约》。欧洲国家内部和欧洲联盟成员国之间对难民地位的申请态度也不一致,临时居留证的颁发属于各主权国家的一己行为,甄别难民身份的标准也各不相同。希腊和意大利虽然对此持比较宽容的态度,但这两国不是难民申请者的偏好目的国。中欧与东欧国家则排斥难民,实行严格化边境管控。接收国对难民也存在不同偏好,德国和波兰由于长期需要乌克兰的劳动力,因此对2022年俄乌冲突后流入本国的难民表现出了极大的宽容。

(二)彰显国别主张的涉外法治与不具有约束力的国际法治形成不可调和的矛盾

从上述拉丁美洲地区和欧洲联盟地区的难民涉外法治情况可知各地的难民危机法治有别,且有的国家政策脱离区域整体性。与此同时,国际法虽日渐完备但并不具有约束力。为了给寻求庇护者提供人道主义关怀,联合国难民署第22号决议(1981年)、《对临时保护安排的指导》(2014年)分别规范了提供不予推回、最低的人道主义待遇、与联合国难民署合作及责任分担四大临时保护措施。但该类法律不具有约束力,且临时保护也只是一时性的、最低标准的救助方案。

法律与程序之间存在脱节。1951年通过的《关于难民地位的公约》是难民全球治理的基础性文件,但其局限于政治难民,无法涵盖当今全球性的广义难民,即“被迫移民”的难民。国际社会一般通过各种协商的、临时的做法应对多元化的难民问题,将多方来源的难民纳入到难民全球治理体制中困难重重。各国在难民身份、难民受保护地位和难民权利与义务方面存在极大争议,在难民治理实践中,国际社会亦分歧严重,操作程序模糊,

难民的权利无法得到保障。

治理体制和组织体系尚未成熟。“逆全球化”潮流对联合国难民署的职责与功能造成损害,迫切需要解决各治理主体之间与难民群体之间的诸多矛盾。在国际法缺乏法律约束力的情况下,《全球移民契约》《全球难民契约》两项全球性契约的制定加剧了移民和难民之间的二元划分,对契约的有效性构成挑战。同时,各国政府应负的保障人权的国际义务难以得到当前国际法的监督。

(三)难民接收国的国际法义务因陷入政治化而难以被履行

当前难民全球治理体制的整体框架由西方主导,导致解决难民问题时力不从心。西方国家试图持续操纵全球治理体制,不断制造“国际舆论”,企图规避国际义务,忽视对难民接收国,尤其是发展中国家的传统价值观、立场和利益的关注,逼迫发展中国家让渡权利,这不符合发展中国家的国情,使得难民安置和救济时常陷入搁浅状态。过度强调对难民个体权利保障而回避与难民来源国政府的合作,一方面使得难民接收国面临庇护人员的滞留问题,给主权国家安全和边境秩序带来危害;另一方面,对各国政府客观把握难民身份甄别标准和客观评价难民申请造成干扰,主权国家的边境管控与难民的“不可推回”权的矛盾在实践中难以得到解决。难民逐渐沦为地缘冲突的一种政治工具,难民对原在国政府制度的不信任,异国融入也陷入困境,联合国倡导的全球治理可持续发展难以实现。

四、难民治理的涉外法治与国际法治融合发展

难民问题的治理需要涉外法治与国际法治相融合。涉外法治与国际法治之间的关系有连接点。涉外法治不是清晰地处于国内法与国际法之间,



而是在二者交叉重叠部分的基础上进行扩展的。难民输出国、接收国还是过境国同为利益的相关者。现有的国际法《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》不能满足难民全球治理的法治需要。实践中,各国都是按照标准不一的国内法治来提供保护措施的。难民面临着保护期过后被遣返、驱逐或被重新安置的问题。国际移民组织指出,难民移民的过程是复杂的,在不同阶段,主权国家涉外法治在不同方面发挥着特殊的作用。因此,难民涉外法治与国际法治在实践中理应融合循环发展,相互促进。

(一)建立包容的难民解决机制

国际社会应建立包容性的难民解决机制。如难民中有不少优秀人才,各国可从难民中吸取优秀人才,给予特定人才政策,并给该群体适当的社会福利、经济救济,为其提供实体房屋和租金支付政策等。与传统的难民相比,目前的难民是“历史上最精通技术的移民人口”^[10]。例如,智利、秘鲁注重从难民中吸收防疫人才,并设立卫生专业人员大学学位快速认证程序^[11]。来自乌克兰的难民许多是专业技术人员,波兰对乌克兰技术型难民给予极大的政策宽容。2022年5月,波兰还专门出台相应的政策,创建在线招聘和求职平台,以提高难民与潜在雇主的匹配率^[12]。这些现象体现了难民危机应对的包容性,应该积极鼓励政府机构、民间组织等提供有影响力的改革性援助。当然,人口的大量涌入,势必给一国公共财政和社会治理带来一定的压力,因而公开透明的、促进公民参与的社会治理机制尤为重要。

(二)推动国际法治在主权国内化

国际义务履行的需要推动国际法治在主权国内化。法治干预难民危机的创新方法在于打破孤岛,加速国内法治与国际法治的融合发展,促进中央政府、地方层面、民间组织、法律部门等机构或组织积极与难民互动。

1.以履行国际义务为前提发挥国内法治的外化作用

有关难民治理的国际法体系虽然未成熟,但对一国国内法发展产生以履行国际义务为前提的对外关系调整作用。这是因为国际法影响私人利益的力度日渐显著,而各个国家也为私人行为体提供公共权益,国际法和国内法作为公共实体日渐共同关注人的权益受保护状态。

我国曾在应对中南半岛难民问题上采用了更为人性化的方式,维护其尊严,促进他们融入当地社会,并提供各种保障,受到国际社会高度赞扬。难民治理,既要维护国家主权,推进依法治国,又要关注国际移民治理的现代化,还要履行国际义务、推动全球治理体系发展,建设人类命运共同体。难民问题的有效解决需以涉外法治与国际法治高度和谐统一为前提,即涉外法律的完善、履行国际条约、有预案与应急机制等。

2.推进依法治国和履行国际义务相协调

维护国家主权,推进依法治国和履行国际义务相协调。在难民治理方面,各国都面临国际冲突加剧、地缘矛盾复杂化的情况,相关国家可积极调整对外关系互动,配合联合国难民署提升国际义务履行的效果。联合国难民署把提供人道主义援助和保护列入目标范畴。以临时性保护为例,海上救助是临时保护的重要内涵与实践,是难民治理的重要部分。同时,海上救助对于“阻止未经授权入境的移民和难民”是行之有效的预防性措施。在陆路难民涌入受阻情况下,经海路涌入的难民潮成为新常态^[12]。从法律内容上看,海上救助的国际法律和国内法律比陆路难民治理的法律具有更强的强制性和约束力,这为救助的可能性和可行性提供了较为坚实的法律保障。海上救助的法律依据除《关于难民地位的公约》《联合国海洋法公约》,还包括《国际海上人命安全公约》《1972年国际海上避碰规则公约》《1979年国际海上搜寻救

助公约》《制止危及海上航行安全非法行为公约》。上述法律规定了救助是船长和沿海国的义务。2015年,国际海事组织(IMO)公布的《海上救助:适用于难民与移民的原则与实践指南》明确了船长和政府的施救程序,该实践指南能有效应对海上难民和非安全移民的发展态势。同时,全球各区域之间也建立了各种备忘录,目前已经形成拉丁美洲、亚太地区、地中海区域、加勒比海、中西非、印度洋、利雅得、黑海地区和巴黎9个区域性海事制度安排^[3]。海上救助不同于打击海盗,前者主体既可以是商船,也可以是军舰;后者主体一般主要是有执法权的海警船或军舰。中国关于海上救助的涉外法治发展较为完备,《中华人民共和国海商法》第一百七十四条等规定了救助人命是船长在海上不可回避的义务。拥有漫长海岸线的中国是航运大国,身为复合型的船旗国、沿岸国、港口国,中国不仅形成了较完备的国内法,还积极加入了《联合国海洋法公约》和国际海事组织。此外,中国作为港口国和沿岸国也积极履行国际法规定的应急救助责任。

总而言之,涉外法治与国内法治在某种程度上具有统一性,都可以发挥全球治理的作用。中国可以在难民保护方面展现大国的责任担当,完善涉外法律体系,力求在难民救助领域有法可依,解决立法层级不高、规定过于粗放的问题,借鉴国际法的思维理念推进国内法治建设,大力促进国内法治与国际法治的融合发展。

[参考文献]

[1]苟利武,张君荣.乌克兰难民危机研究[J].俄罗斯研

究,2022(4):152.

[2]张红.望海楼:美国是世界难民问题最大推手[N].人民日报海外版,2022-06-21(4).

[3]宋全成.欧洲难民危机:结构、成因及影响分析[J].德国研究,2015(3):41-53,126.

[4]联合国难民署统计数据[EB/OL].(2022-07-23)[2023-02-11].<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[5]日本警告前往该国的乌克兰难民不要从事成人娱乐工作[EB/OL].(2022-05-30)[2023-02-12].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1734227972974256915&wfr=spider&for=pc>.

[6]严骁骁.国际难民机制与全球难民治理的前景:叙利亚难民保护实践的启示[J].外交评论(外交学院学报),2018(3):129-156.

[7]刘国福.国际难民法[M].北京:世界知识出版社,2014:187.

[8]武文扬.国际法与国际政治视角下的难民保护困境[J].现代国际关系,2016(5):40-47,63.

[9]杨婧.国际私法弱者概念再思考:以难民劳工为视阈[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2017(1):146-152.

[10]Rutkin A. Phoning in refugee aid[J]. New scientist, 2016(3069):22-23.

[11]RZHEVKINA A. Ukrainian refugees fill gaps in Polish labour market but risk getting stuck in low-skilled jobs[EB/OL].(2022-06-01)[2023-02-12].<https://notesfrompoland.com/2022/06/01/ukrainian-refugees-fill-gaps-in-polish-labour-market-but-risk-getting-stuck-in-low-skilled-jobs/>.

[12]陈敬根,刘刊斌.难民和非安全移民海上管控前置的法律困境与对策[J].国际展望,2017(5):81-101,170-171.

[13]杨显滨.国际海事安全法律的冲突协调与制度完善[J].政治与法律,2017(6):99-107.

责任编辑:王真真