

国际难民问题的挑战、应对及中国的参与

罗超* 高鹏

摘要 国际难民问题由来已久,欧洲难民危机的发生暴露了难民问题的严重性。对“难民”的界定相对滞后,现行国际立法不足以调整新型难民、难民与原住民国内因的“标与本困境”、目的国的移民融入构成当前国际难民问题的主要挑战。根源因素、地缘因素、法律与政策因素、后果因素分别制约着国际难民问题的应对措施。在国际层面,以人权、人道主义保障作为宗旨和原则,制定具有普遍效力的法律规则与国际标准,采用整体治理方法,扩大不同层次的合作,从根源上管理和保护国际难民。中国的积极参与,优化国内法律政策,强化与国际移民组织的合作,将为国际难民有效治理提供中国经验。

关键词 难民危机 难民治理 国际移民组织

2015 至今,欧洲正经历着二战之后最严重的难民危机,主要来自叙利亚、阿富汗和伊拉克的难民,通过地中海、巴尔干半岛西侧进入欧洲希腊、保加利亚、西班牙、意大利、马耳他和塞浦路斯等国家。当年这一人数已突破 100 万,至少有 3770 人在横渡地中海途中丧生或失踪,其中包括大量的妇女和儿童。^②

其实,难民问题由来已久,全球无家可归的人数已突破 6500 万,导致难民的因素日趋复杂化,难民的跨国管理、接收和保护也面临着新挑战,亟需国际社会共同应对。2016 年 6 月,中国正式加入国际移民组织(International

* 南京航空航天大学国际战略与安全研究中心(江苏高校国际问题研究中心)。通信作者及地址:罗超,江苏省南京市江宁区胜太西路 169 号南京航空航天大学 1010 信箱;邮编:211106;E-mail:luochaocn@sina.com。本文系中央高校基本科研业务费专项资金(NJ20150040, NR2016021)和江苏高校国际问题研究中心基金的阶段性成果。

② International Organization for Migration: Annual Report for 2015, available at <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/107/C-107-4%20-%20Annual%20Report%20for%202015.pdf>.

Organization for Migration)^①,为中国进一步参与难民管理提供了新契机。

一、国际难民问题的主要挑战

国际难民问题产生于二战之后,一直是国际社会共同应对的重点事项之一。近年世界不同地区出现了新的形势,战乱动荡、恐怖主义、气候变化、环境恶化、贫穷饥饿、疾病蔓延等新型因素的涌现,使得这一传统国际性难题面临着前所未有的挑战。

(一)“难民”的界定与范围相对滞后

对于哪些迁徙他国的民众属于法律上的“难民”,从而能够得到国际公约、组织的保护,国际社会并无一致观点。这导致了不同国家、国际组织难以统一、有序地规范传统难民、新型难民以及其他迁徙民众的行为,尤其是形成合力有效地应对新型难民问题。

“难民”作为一类特殊的群体,有关国际法明确了其法律地位。根据1951年《关于难民地位的公约》(以下简称“《难民公约》”)和1967年《关于难民地位的议定书》(以下简称“《难民议定书》”)的规定,难民包括两部分,一部分是由《难民公约》生效之前的国际条约、协定所确认具有难民身份的人;^②另一部分则是“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者由于上

^① 1951年12月,时值二战结束不久,遭受战争祸殃的人们通过移居追求更加稳定的生活。为了援助移民安全、有序迁徙,促进目的国的管理,欧洲移民政府间委员会(Intergovernmental Committee for European Migration)正式成立,即为国际移民组织的前身。该委员会于1952年开始正式运转,1953年10月通过了宪章性文件。该文件经过两次修改,1989年11月,欧洲移民政府间委员会正式更名为国际移民组织。除了国家作为正式成员加入之外,国际移民组织还可以接受与移民、难民、人力资源有关的国际组织、其他国家成为观察员,观察员不享有投票权。2016年6月30日,国际移民组织理事会召开特别会议,通过了中国加入该组织的申请,中国正式成为其第165个成员国。在此之前,自2001年起中国便是其观察国之一。目前,该组织已拥有165个成员国和8个观察国,成员覆盖世界大多数国家。

^② 这些国际条约、协定包括:1926年《关于向俄国和亚美尼亚难民颁发身份证件件的协议》、1928年《关于将俄国和亚美尼亚难民享有的特定便利措施扩展到其他种类难民的协议》、1933年《关于难民国际地位的公约》、1938年《关于来自德国难民地位的公约》、1939年《关于来自德国难民地位的公约附加议定书》与1946年《国际难民组织章程》。

述畏惧不愿返回该国的人”。^①因此,《难民公约》和《难民议定书》规定的都是因“畏惧迫害”产生的传统难民。但是,世界许多地区出现了不同类型的新型难民,他们由于“畏惧迫害”之外的因素,被迫离开本国。例如,因原住国(countries of origin)遭受地震、海啸等自然灾害,在原住国长期遭受严重的饥饿、疾病、失业,原住国发生战乱、武装冲突、局势动荡等,这些均会导致新型难民的涌现。此次欧洲难民危机,主要源于叙利亚、伊拉克等国家的长期战乱,导致大批原住国民众流离失所,被迫迁徙他国,属于典型的新型难民问题。当今大部分难民并非“畏惧迫害”,而是为了躲避冲突、暴力等不利因素被迫迁徙至目的国(host countries),原住国未能给予他们充分的保护。^②

可见,在传统“难民”之外,新型难民已成为难民群体的主流,然而国际社会对于其范围的界定滞后于现实的需要,各国在认定其身份或给予保护方面也有不少分歧。

(二)现行国际立法不足以调整新型难民

由于欧洲战争历史原因,现行国际法主要调整、保护的是传统移民,集中体现在《难民公约》和《难民议定书》两个国际公约中;对于新型难民的调整,既不存在专门性国际公约,也未将其与传统难民同等保护。仅有一些规范散见于国际人权保护、国际人道主义的法律文件中,例如,《公民权利和政治权利国际公约》第1条第1款规定,每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。该公约第12条第1款规定,合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由。《经济、文化和社会权利国际公约》第2条第2款也有类似平等权的规定。上述这些规范不仅适用于移民权利保障,拯救移民生命,减轻其疾苦,优先保护移民的生命、健康、人格尊严、生活待遇,都是保障人权、落实人道主义精

^① 《难民公约》第1条(1)(乙)。该公约又将难民产生限制在“由于1951年1月1日以前发生的事情”,即“1951年1月1日以前在欧洲发生的事情”或者“1951年1月1日以前在欧洲或其他地方发生的事情”。缔约各国应于签字、批准、或加入时声明这一用语应作何解释,以承担公约义务。显然,《难民公约》这一限制不足以保护1951年1月1日以后其他国家和地区出现的难民,《难民议定书》取消了上述限制,同时保留了对“难民”的界定以及《难民公约》大部分实质性条款。资料来源:http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_1325.htm, 2016-07-15.

^② [美]哈立德·科泽:《国际移民》,吴周放译,江苏:译林出版社,2015年,第69-70页。

神的应有之意。国际移民组织将人道主义精神作为其开展救助移民行动重要的原则之一。

尽管移民的类型、范围越来越广,甚至出现了“混合移民”(Mixed Migration)的概念,应对形势不断复杂化,但有关国际立法却十分滞后。无论是哪种类型的难民群体,既存在一些共同点,也有较大差异。例如,他们都是迁徙他国,都存在融入目的国的问题;但难民在生存方面的紧迫性远远高于其他类型的迁徙民众,他们在思想态度、专业技能方面往往准备不足。

国际社会有必要针对不同类型的移民,有的放矢地制定覆盖新型难民、混合移民等群体的专门性法律文件,以扩充国际难民法、移民法的体系和内容,达到规范、调整和保护各种难民的实际效果。

(三) 难民与常住国内因的“标与本困境”

历史上大规模难民潮的出现,多与长期的、大规模的战争或者地区性武装冲突有关。国际移民组织建立的历史背景是帮助遭受二战祸殃的人们通过移居追求更加稳定的生活,《难民公约》生效之前的有关条约、协定也是如此。然而,20世纪末以来,导致难民潮的因素逐渐复杂化、综合化,由单一的战争、武装冲突根源扩大至自然灾害、人道主义危机等多重因素。因此,应对难民问题应当力求“标本兼治”,要从根源上予以消除就必须着手于难民常住国内部,显然困难重重。

一方面,由于地震、海啸、气候变化等自然灾害引发的难民问题,带有偶然性、突然性,基本属于不能预见、不能避免并不能克服的“不可抗力”范畴,不仅难以预防和控制,其破坏力也极大;另一方面,长期饥饿、局势动荡,大规模疾病等人道主义危机,源于常住国深层次的政治、经济和社会矛盾,甚至是历史上长期的宗教、民族、部落、派别和地区冲突,此类矛盾冲突不仅内部难以调和,国际社会作为外因也难以发挥实质性作用,短时间内根本无法彻底改变上述情势。

可见,如何防止国际社会对于难民的援助和保护流于“治标不治本”的形式,真正从根源上预防、减少难民危机的出现,正是当下国际社会面临的挑战之一。难民问题涉及地区和平与安全、公共医疗卫生、消灭极端贫穷和饥饿、妇女和儿童权利保护、国际人道主义援助等多重复杂因素。

2014—2015年,几内亚、利比里亚、塞拉利昂等西非诸国“埃博拉”疫情大规模蔓延,难民的迁徙流动也是导致疾病传播的重要因素之一,上述国家的交界地

区也是疫情重灾区。对此,国际移民组织帮助有关国家、组织积极采取疫情应对措施,包括在主要国际机场设立健康监测点,建立疫情国家人员流动跟踪监测机制,在有关国家边境强化边检控制措施,预防疫情的扩散,帮助当地政府、机构培训医疗人员和志愿者等。“埃博拉”疫情最终得以消灭,没有造成全球扩散的严重后果。这也是难民管理与疫情“标本兼治”的一个典型案例。

(四)目的国的难民融入正经受巨大考验

难民脱离原住国,迁徙到新的国家,是为了能够安居乐业,追求更加稳定、理想和幸福的生活。毫无疑问,这些目标都以难民能否被目的国真正“接受”而非“接收”,能否融入当地的社会关系作为前提。

首先,在国际法层面,目的国应当给予难民权利和待遇的规定并不全面。《难民公约》具体规定了传统难民出入境、居留和待遇方面的权利,包括著名的“不推回原则”,即除了特定情形外,任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。^①在目的国境内,难民享有个人财产权利、艺术和工业财产权利、结社、出席法院、劳动并获得报酬、从事自营职业和自由职业等广泛权利。^②此外,难民在定额供应、房屋、公共教育、公共救济、劳动立法和社会安全方面享有福利保障。^③对于新型难民的权利、待遇和福利,尚无完善的国际法规范和标准,二者本身也有较大差异,究竟是类比传统难民做出类似的规定,还是针对其差别区别对待尚存争议。

其次,目的国在社会秩序、教育就业、文化传统、民众态度等方面,仍要经受较大的考验。大规模难民进入目的国境内,对其固有的社会秩序、教育就业、文化传统、民众态度等都会带来一定的影响和冲击。为了帮助难民能够长期生存,目的国需要对其提供必要的教育就业条件。一方面,目的国在短期内能否及时

^① 《难民公约》第33条第1款的规定;该条第2款规定了例外情形,即“但如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全,或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险,则该难民不得要求本条规定的利益”。资料来源: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_1325.htm, 2016-07-15.

^② 《难民公约》第13条至第19条。资料来源: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_1325.htm, 2016-07-15.

^③ 《难民公约》第20条至第24条。资料来源: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_1325.htm, 2016-07-15.

消化这些外来劳动力,本身就是对其就业市场的一种考验;另一方面,大批难民的就业也给当地的劳动力市场带来冲击,影响、减少当地居民的就业机会,进而导致后者的抗议。在经济不景气、就业市场低迷的情形下,更是如此。在德国、法国等地,都曾爆发抗议难民入境的活动,政府不得不迫于民众压力,修改移民政策和法律,力促社会恢复稳定,但这又可能触发移民群体的不满,造成社会民众之间的巨大隔阂。

再次,难民如何提高自身的生存、发展技能,自觉遵守当地法律秩序,需要多方主体的共同努力,以逐渐融入当地社会生活之中。为此,当地政府、社会组织和国际组织应当提供相应的项目计划、资金支持,帮助难民尽快获得自立。难民也应接受政府、组织的引导,自觉遵守当地法律秩序,否则不仅有损目的国的和平、稳定与安宁,更会损及难民群体的集体权益,引发极大的负面效果。2016年7月,发生在德国的一系列难民恶性犯罪事件,让人触目惊心,德国正在经历难民之殇,当地民众批评、抵触之声高涨。^①针对科隆大规模性侵案,^②德国许多政要开始考虑修改法律,以便降低驱逐难民出境的“门槛”。按照德国现行法律,当寻求避难者在德国被判处3年或以上监禁且他们若被送回原先国家不会面临生命危险的情况下,德国可将寻求避难者驱逐出境。

最后,难民危机的应对在不同国家、地区和国际层面还存在较大分歧、差异甚至是矛盾。针对欧洲难民潮的涌入,此前态度积极的德国、法国自2015年开始也不得不采取恢复边境管控措施。法国有政要提出,应给予部分申请避难者“战时难民”身份,待其原籍国恢复和平后再将他们遣返回国,并要求重新审视申根协定有关政策,必要时予以修改。有些国家正在考虑或者已经实施了更为严厉的难民控制法律与政策。同属欧盟的丹麦正制定法律规定,难民应当上缴现金和贵重物品,其门槛大约在1万克朗(约合人民币9600元),奖牌、婚戒等有感价值的东西和金牙、手机、手表、电脑等必不可少的物品免于被没收,政府将这

^① 近期的恶性犯罪事件包括:2016年7月18日,17岁阿富汗难民在列车上砍伤21人;7月22日,18岁伊朗移民在购物中心枪杀9人;7月24日,27岁叙难民在餐厅引爆炸弹致1死12伤;7月24日,21岁叙难民在街头持刀砍人致1死2伤。《难民涌入德国之殇》,载《华商报》,2016年7月26日B1版。

^② 德国西部城市科隆跨年夜发生上百起针对女性的性侵和抢劫案件,大约1000名肇事者被目击者描述为“长相像阿拉伯人和北非人”。截至2016年1月8日,警方已接到200多起报案,其中多数涉及性犯罪。

些上缴所得用于难民居住和食物方面的支出。瑞士对待难民也有类似的法律规定。奥地利在严控边境的同时,不惜降低社会福利标准,以减少对于难民的吸引力。如果说一定时期内,难民潮存在比较恒定的总量,那么不同国家、地区接受这些难民的数量便是一种此消彼长的关系。因此,具有地缘关系的国家对待难民问题态度、法律与政策的差异,极易导致它们之间的分歧、隔阂与矛盾,移民问题同样涉及国家之间的博弈。

二、影响国际难民问题应对的主要因素

正如难民问题本身具有复杂性一样,其应对策略也要受到根源因素、地缘因素、法律与政策因素、后果因素、文化传统因素等多重因素的影响。它们有的构成主要因素,直接制约应对措施的设置,有的与其他因素相互交织,共同影响应对策略方向。

(一)根源因素

难民问题的根源在于其原住国国内,包括不可抗力、人为和综合因素三类,决定了应对移民问题的思路和重点,以及能否真正从源头上解决这一问题。

1.不可抗力因素

对于地震、海啸、飓风、气候变化等自然灾害,除了有限的预防措施,这些因素大都无法避免和克服,应对重点在于及时、有效地援助、安置由此产生的难民,尽可能减少灾害给人员生命、健康带来的负面影响。针对环境、气候变化产生的难民,国际移民组织专门成立了“移民、环境与气候变化工作组”,设立专项研究和应对计划,积极参与联合国气候变化巴黎大会等,实地援助难民移民采取有效措施预防灾害。

2.人为因素

政局动荡、战乱、恐怖主义、极端组织活动等,尽管其深层次原因十分复杂,人为因素一般都处于主导地位或者造成直接后果,具有一定的可控性,包括恢复和平、预防和惩治恐怖主义、极端行为等。但是,一旦此类因素相互交织,持续产生消极影响,则必然导致难民问题进一步恶化。美英主导的伊拉克战争便是实例,推翻萨达姆政权未给当地带来和平,政局动荡、教派冲突、长年内战,难以消除的恐怖主义袭击,导致当地民不聊生。自2006年至2012年,伊拉克产生的难

民总数连续居于全球第二至第五位,^①其负面后果持续至今,深刻影响了有关地区的和平与安全。

3. 综合因素

此类因素介于不可抗力与人为因素二者之间,夹杂了二者的成分,极端贫穷和饥饿、疾病蔓延等属于此类因素。长期以来,联合国将极端贫穷饥饿的消除、疾病防控纳入可持续发展目标和任务中,力争在2015年年底以前,使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低一半,届时制止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延、消灭疟疾及其他折磨人类的主要疾病的祸害。^②事实上,此类因素大多短期内难以彻底消除,只能采取适当措施予以减少和控制,由此产生的难民问题可能旷日持久。

(二) 地缘因素

一个国家的人口、资源、地形、气候、区位等地理情况,与移民的产生和接受相互作用,对一定区域内的地缘政治、地缘经济产生广泛的影响。冷战结束后,国家之间竞争的重点从传统的政治、军事实力转移至经济利益层面,“地缘经济学”在地缘政治的基础上更加强调国家间经济实力、安全的竞争,以及如何从地缘因素出发,在竞争中维护国家利益。^③如何从地缘因素层面考虑保障国家政治权力与安全、寻求更有优势的经济利益和相对竞争力,也是难民目的国必须面对的一项长远问题。

欧洲难民危机中,来自叙利亚、阿富汗和伊拉克的大批难民,正是利用地缘优势,先经地中海、巴尔干半岛西侧进入沿岸欧洲国家,再通过申根协定项下宽松的边境管控,而后迁徙至地处西欧、北欧的法国、德国、瑞典等国家寻求定居。一方面,难民的接受和融入将改变目的国原有的人口、民族、宗教、文化传统格局,通过选举、立法、参与就业等途径,对目的国产生政治、经济上的影响;另一方面,难民问题的应对将直接促使具有地缘关系的国家、地区之间,在政治主张、法律政策协调、改善劳动力市场、拉动经济增长方面的联系合作亦或是矛盾冲突。

^① United Nations High Commissioner for Refugees: Global Trends, available at <http://www.unhcr.org/en-us/global-trends-2015.html>, 2016-08-10.

^② 联合国大会:《联合国千年发展宣言》,资料来源:<http://www.un.org/zh/millenniumgoals/reports.shtml>, 2016-08-10.

^③ 倪世雄:《当代西方国际关系理论》,上海:复旦大学出版社,2006年,第400-403页。

可见,通过地缘因素,难民问题背后国家间多层次、微妙复杂的关系得以充分体现,甚至对未来整个地区产生深远影响。2013—2015年,德国、瑞典受理难民首次庇护申请的数量占整个欧洲总数量的43.8%,欧洲11国的受理数也占到九成以上,难民责任分摊不均导致欧洲难以协调行动。^①

(三) 法律与政策因素

一个国家现行的法律与政策在很大程度上决定了其当局对待难民问题的态度与可能采取的措施,当然也直接决定着难民可能获得的权利和待遇。在国际社会尚未建构完成一整套难民法律体系之前,其法律与政策一般由各国国内机构负责制定。

目前,难民法律政策在世界上不同地区、不同国家呈现出发展不平衡的特点,欧美发达国家作为难民理想的目的国,拥有比较健全的法律政策体系。《欧盟运行条约》集中规定了有关边境检查、难民庇护和移民的规范,要求欧洲议会和欧盟理事会采取必要措施,保证欧盟内部人员的自由流动,逐步建立统一的欧盟边境制度,管理外部边境;对于第三国难民,欧盟将建立统一的难民应对政策,包括辅助性保护、临时性保护政策,并根据《难民公约》和《难民议定书》的规定,落实“不推回”原则,给予难民国际保护;移民政策方面,欧盟公平对待任何第三国合法居住的移民,采取统一的移民政策应对移民迁徙的管理,同时将采取有力措施预防和制止非法移民、贩卖人口的行为。^②欧盟《都柏林公约》强调了难民首次抵达的成员国义务收容难民,受理其申请合法的居住权。上述法律与政策贯穿于欧盟应对难民危机的过程中。

难民法律与政策在一个国家不同时期,根据实际需要也会不断发生变化。政党、国家机构和民众通过修改原有法律政策,制定新的法律政策,将直接影响该国的应对态度、制度设置和具体措施,难民权利和待遇也会随之调整,甚至出现制度“外溢”效果,对于邻国也会产生一定影响。

(四) 后果因素

^① 这11个国家是德国、瑞典、瑞士、挪威、匈牙利、法国、意大利、奥地利、英国、比利时与荷兰。参见赵俊杰:《欧洲难民危机专题研究报告》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第58-60页。

^② European Union: Article 77, 78, 79, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202;FULL&from=EN>, 2016-08-15.

“后果因素”是指难民问题的应对可能引发的其他后果,包括积极后果与消极后果两个方面。难民的融入及其带来的后果形成一对因果关系,目的国有关法律政策措施决定着难民后果的发展方向,反之,难民后果的性质也将制约该国的法律政策。

从积极的一面看,难民可以为目的国带来族群、文化的多元化,通过选民结构、选票取向的改变,影响目的国的政治、经济、文化格局。美国作为最典型的“移民国家”正不断经历着这样的变化。自20世纪70年代开始,美国前总统卡特消除了美国社会对于非洲裔美国人的隔阂,克林顿又在执政期间强化了“平权法案”,促使民主党赢得了这一广大族群的支持和“票仓”,有力地促成奥巴马总统的当选,其影响力还将在未来美国大选中一直延续。

外国难民也是欧洲新生劳动力的重要来源,对于老龄化日益严重的国家更是如此。德国默克尔政府力排众议,坚持宽容对待此次难民潮,也是出于增加本国劳动力和未来选举情势的考虑。反之,限制移民也需要付出代价,包括采取限制措施的直接财政支出、是现存移民社区进一步疏远的社会代价,以及由于劳动力短缺和低出生率造成的潜在的长期经济代价。^①

消极的一面后果同样明显,社会治安、犯罪问题,与当地居民的融合问题,民族、宗教、文化所带来的“文明冲突”问题等,对于目的国制度、政策的不满还是滋生恐怖主义活动的潜在动因。这些后果已经在法国、德国社会中显现;“9·11事件”后小布什政府大幅收紧移民政策,严控非法移民入境美国,以配合其全球反恐战略的需要。此外,文化传统因素也影响着难民接受与安置。本身文化比较多元的国家更易于接纳外国移民,而具有特定历史联系国家之间的民众更加熟悉彼此制度,难民也更容易融入当地社会关系中。

历史经验表明,难民应对的各种因素在不同国家、不同时期总是此起彼伏、交错显现。基于多方面因素的考虑,目的国当局也必然适时调整其难民法律政策,引导难民管理向着对其有利的方向发展。

三、难民问题的国际应对

国际社会只有针对国际难民问题的主要挑战和影响因素,协调一致采取行

^① [美]塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,北京:新华出版社,2002年,第225页。

动,共同应对这一跨国性难题,包括宗旨原则的设立、规则标准的制定、整体治理方法的采用、强化不同层次的合作等多个层面。

(一)以人权、人道主义保障作为宗旨和原则

难民问题与人权保障、人道主义援助具有天然的联系,应将人权、人道主义有关原则、精神贯穿于难民问题的应对过程中,以此作为制定难民法律政策、开展难民救助行动的宗旨和准则。

出于对外国难民个人人权的关注,联合国大会于1985年通过的《非居住国公民个人人权宣言》确认,国际文件中有关人权和基本自由的保护原则、规范适用于外国难民,并规定了难民在目的国享有的人身、财产以及其他经济社会文化权利。即使难民目的国有权颁布有关外侨入境及其居留条件的法律规章或者对其国民和外侨加以区别,但此种法律规章不应违背该国所负包括在人权领域的国际法律义务。《欧盟基本权利宪章》则明确禁止集体驱逐,同时规定任何人都不得被移除、驱逐、引渡至面临严重风险的国家,这些风险包括死刑、酷刑以及其他不人道的或有辱人格的待遇或处罚。^①

对于难民基本人权的强调,一方面应以难民遵守目的国的法律、当地居民风俗习惯为前提,另一方面也不应当影响、妨碍目的国本国公民的权利及其国家、公共安全、公序良俗等。^②为此,目的国政府可以制定相应的法律政策,在难民、本国公民和社会公共利益三者之间寻求法律、道义上的平衡。

国际移民组织也将人性、公正、中立和独立作为其开展人道主义援助活动的四项内在准则。作为一个国际性组织,该组织在全球155个国家设有超过400个办公室,以应对世界各地涉及难民群体的人道主义危机,遍布南苏丹、叙利亚、也门、尼泊尔、瓦努阿图、马拉维以及西非“埃博拉”病毒疫情地区。

(二)制定具有普遍效力的法律规则与国际标准

一个外国人进入一个国家时,就立即处于该国的属地最高权之下,虽然他仍然处于其本国的属人最高权之下,外国难民在取得目的国国籍之前,应当受到目

^① European Union: Article 19, Charter of Fundamental Rights of the European Union, available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, 2016-08-15.

^② 《非居住国公民个人人权宣言》第4条、第5条第2款。资料来源: http://jpkc.znufe.edu.cn/2007/fxy/gjgf/info/info_76.html, 2016-07-15.

的国属地管辖权和原住国属人管辖权的双重管辖,尤其是应当对自己在目的国的行为承担法律责任。^①在联合国或者国际移民组织的框架内,通过具有普遍效力的法律规则与国际标准,既有利于难民的有序管理,也有利于保障难民本身、目的国和原住国等多方权益。

首先,难民的双重管辖容易造成目的国与原住国之间的管辖权冲突,要么导致移民负担过重,要么则会留下管辖“真空”,尤其是当难民尚未加入目的国国籍时,涉及劳工、福利、税收、货币方面的双重管辖的弊端一时难以调和。^②由此涉及的引渡、庇护、外交保护问题又会引发国家、地区之间政治、外交甚至军事等一系列连锁反应。在难民身份认定、首次庇护申请、基本权利保障等方面制定统一的实体法标准,使得其直接享有国际法上的权利义务,有效地克服双重管辖弊端。

其次,制定具有普遍效力的法律规则与国际标准可以弥补国家、地区之间难民法律政策的差异与不平衡,促进难民权利义务的明晰化和统一化,保障难民权益,落实目的国在难民管理方面的权力和责任,进而实现以规则为基础的难民问题全球治理。^③具体而言,一方面整合现行有关难民、非居住国公民、人权保护、人道主义援助方面的国际公约原则、规则,积极考虑将新型难民纳入其中,通过国际法的发展使其能够调整覆盖所有类型的难民。另一方面,许多难民问题需要国际规则予以具体化,可考虑由国际移民组织制定专门的建议文件,供不同国家、地区借鉴采用,如难民援助的待遇标准,还有一些一时难以统一的标准,仍应交由各国解决,但国际社会对此仍可制定一些普遍适用的原则,如难民身份的认定和甄别标准。上述原则、规则作为难民管理和保护的一般原则和最低标准,允许有条件的国家或地区(如欧盟)采取更高的标准。

最后,难民已经成为国际社会数量众多、问题复杂且不断高速增长的一类特殊群体,适时考虑大幅扩充甚至重构国际难民法使其符合现实的需要。可先由联合国难民署、人权理事会、国际移民组织、国际红十字委员会等国际组织分别

① [英]詹宁斯,瓦茨:《奥本海国际法》第一卷第二分册,王铁崖等译,北京:中国大百科全书出版社,1995,第321页。

② Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 498-503.

③ 毕海东、纽维敢:《全球治理转型与中国责任》,载《世界经济与政治论坛》,2016年第4期,第131页。

就其专业领域提出议题清单和建议草案,再由联合国国际法委员通过讨论、审议这些议题、草案后制定统一的条款草案文本,提请联合国大会通过,建议在条件成熟的时候,召开外交会议商讨正式国际公约、条约的制定和签署。

(三)采用难民问题整体治理的方法

难民问题非一国一时之力能够解决,采用整体治理的方法将产生良好效果。从国际组织、主要目的国的实践看,整体治理方法包括以下几个层面:

首先,针对难民不同方面的需要采取应对措施。对于尚未得到庇护的难民,重点在于采取援助行动,优先保障其饮食、居住、医疗等生存需要。在用工方面,应在目的国法律政策允许范围内,为难民提供安全的职业培训、工作岗位信息及劳资之间对话平台等,减少用人单位克扣报酬、扣押证件、拒签劳动合同的行为,促进劳工移民及其家庭安居乐业的需要,这些在非洲中南部、约旦等国已取得了显著效果。

其次,通过专项计划,促进难民尽快融入目的国经济、社会文化之中。可以建立难民资源中心为其提供有益信息,设立专门的技能发展机构,运用大众传媒、社交通讯技术,疏导难民消极情绪,发掘难民的潜能,使其有益于当地社会。尤其是在迁徙之前和居留之后两个关键阶段,这些措施的采用将决定难民能否融入目的国,以及是否可能产生消极后果。2011年8月,美国总统奥巴马签署行政命令,要求采取措施以促进联邦政府机构在雇佣劳工方面更多地体现美国种族和民族的多样性,^①这将为当地移民难民等弱势群体进入美国政府机构提供更多机会。

最后,制定长远计划,保障难民健康安全,增加其可支配收入。积极考虑将难民健康医疗纳入目的国公共医疗卫生计划之中,同时寻求与难民原住国外交、医疗、公共卫生、交通、人力资源等部门的合作;培训扩大医疗卫生专业人员和志愿者,参与到难民援助计划中。通过与银行、支付公司的合作,为其定制资金汇兑、支付转账方式增加便利,减少其汇兑成本。政府部门、国际组织、私人机构必要时可直接增加资金、物资、人员投入,在难民饮食、居住、医疗卫生方面采取行动。

^① 郑易平、牛霞飞:《美国文官制度的建立与改革对其政治制度稳定性的影响》,载《国际观察》,2016年第2期,第102页。

此外,各方还应积极协作,预防和制止人口贩卖犯罪活动,对于有组织、跨国犯罪集团,更应通过共享情报、实时监控、联合行动,及时解救、安置受害者,将犯罪危害将至最低限度。

(四) 扩大国际、地区、国家不同层次的合作

针对难民问题,目的国与原住民、目的国之间以及具有利害关系的第三国应通过对话协作弥合政策分歧,克服难民应对的差异和不平衡所带来的矛盾,促成国家间“零和博弈”向“互利共赢”的转化。

除了政府机构,有关政府间国际组织、非政府组织、私人团体机构等多种主体的有效参与,有利于它们发挥所长,实现资源互补与整合。目前,广泛活跃于难民、移民领域的国际劳工组织、联合国粮农组织、全球迁徙组织(Global Migration Group, GMG)、反人口贩卖机构间合作组织(Inter-Agency Coordination Group Against Trafficking in Persons)、国际志愿机构理事会(International Council of Voluntary Agencies)等均与国际移民组织展开长期的合作,欧洲安全与合作组织、阿拉伯国家联盟等区域性国际组织也在本地区发挥着重要作用。

目前,涉及6500万难民的管理和保护工作已经成为联合国可持续发展的重要目标之一,通过有计划和良好的管理,以促进有秩序、安全、规律和负责任的移民活动,包括难民的迁徙。国际移民组织具有独立的法律人格,^①在移民管理、难民保护领域承担专业职能,以实现移民有序化为目标。该组织目的宗旨与联合国可持续发展价值目标高度一致,成为二者开展良好专业合作的基础。

不同地区应结合地区实情和法律政策,进一步协调区域行动。在欧盟内部,成员国应以申根协定为基础和依据,在考虑地缘、人口、经济等因素基础上,尽快提出合理分配各国接收难民数量和条件的“一揽子”方案。既要力求使各国在接受、安置难民上达到权利与义务的平衡,保障申根协定条件下欧盟内部人员的自由流动,促进欧洲身份认同;也要针对难民问题,制定、加强欧盟外部边境的管控措施,防止难民的无序迁徙,预防和控制暴力犯罪、恐怖主义等社会问题的滋生

^① 国际组织为了实现其特定的宗旨和目的,需要对外开展活动,这以该组织具有独立的法律人格(legal personality)为前提,没有法律人格的国际组织便无法成为国际法或国内法上的主体。国际组织的法律人格是其独立地享有权利并承担义务的一种资格,只有具备这种人格,国际组织才能“在实现其宗旨和执行其职能中具有法定的行为能力,即能够以自己行为依法行使权利及履行义务的能力”。参见梁西:《国际组织法(总论)》,武汉:武汉大学出版社,2001年,第8页。

蔓延,这也是从根本上维护申根区安全,保障欧洲一体化进程的必然要求。

四、中国的参与

中国已安置了数十万来自周边国家的难民,积极参与国际难民问题的应对,一方面有利于中国借鉴国际社会在难民管理方面的经验,更加“负责任”地参与难民全球治理的进程;另一方面,国际社会也需要中国在难民事务方面的经验和援助,并为中国应对自身难民问题提供支持。

(一)充分利用现有法律渊源,制定配套规范和标准

首先,中国尚无专门调整难民活动的国内法,一些可以适用于外国难民移民的法律规范则散见于引渡和庇护、出入境居留、涉外民事关系法律适用的单行法中,这些法律渊源可以作为未来制定、扩充国内难民法或移民法的基础加以利用。

《宪法》第32条规定,中国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律,对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利。2012年正式颁布的《出境入境管理法》明确适用于不具有中国国籍的人,全面规定了外国人签证、入境出境、停留居留、永久居留、留学工作相关制度。对于申请难民地位的外国人,在难民地位甄别期间,可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留;被认定为难民的外国人,可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留。^①《涉外民事关系法律适用法》结合各国实践发展趋势,在涉及民事主体事项上,采用以“经常居所地”为连结点选择准据法。对于自然人无国籍或者国籍不明的,适用其经常居所地法律;自然人经常居所地不明的,适用其现在居所地法律。^②这些规定将优先适用难民移民经常居所地国家的法律。

其次,难民管理配套规范和具体标准仍不充分,滞后于实践的需要。2013年国务院制定了新的《外国人入境出境管理条例》,作为实施《出境入境管理法》的具体规范性文件。其实,在难民身份认定、接受、入境出境、停留居留、学习工

^① 《出境入境管理法》第46条。该法颁布实施后,原《外国人入境出境管理法》和《中国公民出境入境管理法》同时废止,这也意味着中国公民与外国人出入境制度在立法上得到了统一。资料来源:http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content_2174944.htm, 2016-08-15。

^② 《涉外民事关系法律适用法》第19条、第20条。资料来源:http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732970.htm, 2016-07-20。

作、家庭生活、子女教育等方面均有制定具体标准的广阔空间。近期国内已推行居住证制度,逐步取代涉及迁徙、定居的户籍制度,今后中国公民与外国人在居住制度上有望并轨。

最后,在国际法层面,中国已经批准加入《难民公约》《难民议定书》《经济社会文化权利国际公约》等涉及难民事项的国际公约,一方面应当信守条约义务,落实难民保护的责任;另一方面,可以考虑将有关国际法规则的转化适用于国内司法实践中,进一步充实国内法。

(二) 强化与国际组织、目的国的合作,保护难民权益

中国已经正式加入国际移民组织,应根据组织文件,行使成员国权利、履行义务,参与该组织有关难民援助项目计划的决策和实施,为其履行职能提供必要的资金、物资、人员、技术支持。

国际移民组织总部设在日内瓦,其主要机构包括理事会和行政署。理事会作为该组织最高权力机构,具有广泛的权力,包括审议、决定、批准国际移民组织及其下设机构、总干事有关政策、项目、建议、报告和活动,审议和决定该组织财政预算和执行,以及其他符合该组织宗旨的活动。成员国在理事会各有一名代表和一个投票权。^①理事会下设项目与财政常务委员会(The Standing Committee on Programmes and Finance, SCPF),向全体成员国开放,通常一年召开两次会议,审议政策、项目和活动情况,讨论行政、财政预算事务以及其他理事会特别授权的事项。2013年11月,废除执行委员会(Executive Committee)这一机构。行政署设总干事一名,副总干事以及其他职员由理事会决定,负责执行宪章性文件、理事会及项目和财政常务委员会的决议、政策,承担国际移民组织的行政管理工作。总干事是国际移民组织的最高行政官员,由理事会三分之二多数投票选举任命,任期五年。可连选连任一届。总干事对理事会负责,根据宪章性文件、理事会的决议、政策和规则,负责行政署及整个组织行政事务的运行,并向理事会提供适当的建议。^②

中国作为联合国常任理事国,积极参与联合国难民署、人权理事会的活动,

^① International Organization for Migration: Article 6, Constitution, available at <http://www.iom.int/constitution>, 2016-08-10.

^② International Organization for Migration: Article 13, Constitution, available at <http://www.iom.int/constitution>, 2016-08-10.

有利于在国际移民事务上提供中国经验,彰显大国责任。自2007年始,国际移民组织便于与联合国难民事务高级专员办公室展开合作,承担着帮助不丹难民从尼泊尔迁徙至第三国定居的项目任务。截至2015年,该项目已经援助了约10万难民,同一年度国际移民组织共援助了近2000万名移民。2016年6月30日,国际移民组织理事会召开特别会议,成员国协商一致同意该组织申请加入联合国系统,成为其专门性国际组织(related organization)^①,以在国际难民移民事务上发挥更大的作用。

2016年9月,联合国大会首次就难民与移民主题召开峰会,全球约80个国家首脑政要出席,峰会通过了《关于难民与移民的纽约宣言》。其中,《难民应对综合框架》作为宣言附件从难民接受与准许入境、及时与不间断所需的提供、目的国及其社会团体支持、长期解决方案等多个方面阐述了国际社会难民应对的主要共识和方案。^②此次峰会上,中国领导人表示愿意承担发展中大国的国际责任,承诺在原有援助基础上,向有关国家和国际组织增加一亿美元用于难民人道主义援助,并考虑进一步支持措施。此外,联合国框架内的“可持续发展议程2030”(2030 Agenda for Sustainable Development)包含多项涉及移民问题的议题,移民与发展全球论坛(Global Forum on Migration and Development, GFMD)等专题论坛也是不同国家,尤其是移民原住国和目的国间开展对话、协调政策的良好平台。

(三)审慎考虑接受外国难民的整体思路和具体方案

迁徙至中国的难民主要来自周边邻国,已有大约30万越南难民在中国政府的保护援助下,成功融入中国社会。^③仅1978年至1982年间,就有来自越南、老挝和柬埔寨约29万印支难民在中国得到安置,获得了安家、居住、教育、工作方

^① 在全球范围内,许多承担行业、专业领域主要职能的国际组织,通过与联合国签订关系协定或者本身就是根据联合国的决议设立,从而与联合国建立一种更加稳定、紧密的机构联系,加盟联合国组织体系,成为后者的专门性国际组织。参见邵津:《国际法》,北京:北京大学出版社、高等教育出版社,2011年,第276页。

^② United Nations General Assembly: Annex I Comprehensive Refugee Response Framework, New York Declaration for Refugees and Migrants, available at http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1, 2016-08-15.

^③ United Nations High Commissioner for Refugees: Global Trends, available at <http://www.unhcr.org/en-us/global-trends-2015.html>, 2016-07-10.

面的援助和福利。^①20世纪90年代,中国又接收、安置了来自朝鲜、中东国家数十万难民。

尽管难民管理、安置工作已取得了不少成绩,但随着中国经济社会的飞速发展,未来不排除有更多难民移民进入中国寻求定居生活,这就需要民政、外交、公安、财政等部门审慎考虑接受外国难民移民的整体思路,既承担相应的国际法责任,又尊重现实情况,与其他国家合作分摊责任。

在难民入境出境、安置居住、教育工作、补贴福利方面还应制定具体方案,包括制定一定的激励措施,鼓励外国难民发挥所长,参与中国经济社会的建设,有利于促进教育、文化、技术的国际交流。

参考文献:

- [1] 毕海东, 纽维敢. 全球治理转型与中国责任[J]. 世界经济与政治论坛, 2016(4).
- [2] [美] 哈立德·科泽. 国际移民[M]. 吴周放译, 江苏: 译林出版社, 2015: 69-70.
- [3] 梁淑英. 国际难民法[M]. 北京: 知识产权出版社, 2009: 269-307.
- [4] 梁西. 国际组织法(总论)[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001: 8.
- [5] 倪世雄. 当代西方国际关系理论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2006: 400-403.
- [6] 邵津. 国际法[M]. 北京: 北京大学出版社、高等教育出版社, 2011: 276.
- [7] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建[M]. 周琪等译, 北京: 新华出版社, 2002: 225.
- [8] [英] 詹宁斯, 瓦茨. 奥本海国际法(第一卷第二分册)[M]. 王铁崖等译, 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 321.
- [9] 赵俊杰. 欧洲难民危机专题研究报告[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 58-60.
- [10] 郑易平, 牛霞飞. 美国文官制度的建立与改革对其政治制度稳定性的影响[J]. 国际观察, 2016(2).
- [11] 难民涌入德国之殇[A]. 华商报, 2016年7月26日.
- [12] Ian Brownlie. Principles of Public International Law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2003: 498-503.

(责任编辑: 崔建树)

① 梁淑英:《国际难民法》,北京:知识产权出版社,2009年,第269-307页。