

法国难民保护政策沿革

陈路

【摘要】当前世界难民问题愈演愈烈，牵动各国人民的心。合作解决难民问题，是各国的道义和责任。而法国是一个具有较为悠久的难民保护传统和较为完备的难民保护制度的国家，法国难民保护制度建立和发展的历程，值得参考借鉴。

[Résumé]Dans le monde actuel, le problème des réfugiés devient de plus en plus important et préoccupant. Coopérer pour bien résoudre ce problème, est du devoir de tous les pays. La France est un pays qui possède une longue tradition du droit d'asile et une institution assez complète de la protection des réfugiés et apatrides. L'histoire de l'établissement et l'évolution de l'institution française de la protection des réfugiés peuvent servir de modèle et nous inspirer.

【关键词】难民 无国籍人士 避难权

在今年八月举行的巴西里约奥运会开幕式上，有一支由 10 名分别来自南苏丹、叙利亚、刚果（金）和埃塞俄比亚的难民运动员组成的难民代表队排在东道主巴西队之前入场，接受全场的欢呼和鼓励。国际奥委会的这项特别安排，凸现了难民问题已经成为当下世界不可回避的一项重大关切。解决难民问题，需要世界各国的共同面对和共同担当。而法国，作为一个拥有悠久的难民保护传统和较为完备的难民保护体制的国家，其难民保护制度体系的由来和发展，能为世界各国应对难民问题提供可资借鉴的经验。

从一战到二战

二十世纪初发生的第一次世界大战是不同国家民族和不同政治理念之间的一场大规模的剧烈冲突，它撕裂了欧洲，迫使许多群体离开自己的祖国，踏上流亡之路。如何对这些人群的流动加以管理？这个问题仅凭一国之力是无法解决的，于是欧洲各国政府将其托付给了国际联盟（Société des Nations）。而国际联盟采取了循序渐进、分国家分族群的方式来寻求解决流亡难民的问题。

1917 年俄国发生布尔什维克革命，随后发生饥荒，1920 年沙俄白军溃败，这些都导致了大量俄国人纷纷外逃。据估计，到 1921 年，流亡国外的俄国人数已经高达一百五

十余万。^①法国从很早就开始关切这一问题，并一直努力地寻求解决方案。它和比利时、捷克斯洛伐克以及瑞士政府一起提议为此创立一个专门的机构。1921年6月27日，在国际著名的挪威探险家、动物学家、国际联盟战犯遣返委员会执行委员弗里基霍夫·南森（Fritjof Nansen）博士的倡议和主持下，安置俄国难民高级委员会（Le Haut Commissariat pour les réfugiés russes）得以成立。^②

该高级委员会致力于确立难民的法律地位。在此之前，没有任何国家的法律或国际法对难民的法律地位作出规定。1922年7月5日，根据各国与该高级委员会签订的协议，南森护照得以推出，使失去国家保护的人士获得了迁徙流动的资格。^③

经过一段时间的酝酿之后，1915年四月到1916年七月，土耳其对亚美尼亚族人进行了种族屠杀，这又导致了一次大规模的逃亡潮，出逃难民高达一百七十万人。1924年5月31日，亚美尼亚族人也被纳入了1922年七月协议的保护范围。

在亚美尼亚族人逃离土耳其的同时，因民族和领土变化而受到迫害的保加利亚族人、希腊族人和土耳其族人也先后成为了一些原本为俄国难民和亚美尼亚难民采取的措施的受益者，尤其是1928年6月30日达成的一项协议，使他们也能够获得南森护照。^④

国际联盟，尤其是以法学家安德列·曼德尔施塔姆（André Mandelstam）为代表的人士坚持这样一种观点：在任何依然存在旧政权领事代表的地方，旧政权的领事代表都比任何所在国国家机构能够更好地解决流亡俄国人在所在国遇到的法律问题和实际问题。^⑤

在法国，时任部长会议主席的爱德华·埃里奥（Edouard Herriot）在1920年责成阿纳托尔·德·蒙齐（Anatole de Monzie）主持的一个委员会来设计一种在本国土地上对俄国难民进行保护的制度。该委员会建议不要专门为此设置一个国家行政机关，而是采用临时委托人员的形式来向难民发放必要的文件。于是，法国就成了欧洲唯一承认旧沙俄领事代表权的国家。针对亚美尼亚难民采取的制度也是依循同一原则，但建立难民档案的责任被分配给了两个完全不同的代表团。一个是来自奥斯曼土耳其帝国的，由博戈斯·努巴·帕夏（Boghos Nubar Pacha）主持的亚美尼亚民族代表团，该代表团早在1912年2月就来到了巴黎。另一个则是来自高加索的，由阿维迪·阿哈罗尼扬（Avédis Aharonian）主持的于1919年2月来巴黎参加和会的亚美尼亚共和国代表团。

在1924年法国承认苏联之后，这些旧有的领事机构和代表团就转变成了难民事务所。

^① Gousseff, Catherine. *L'Exil russe: La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris : CNRS Editions, 2008, p. 56.

^② Gousseff, Catherine. *L'Exil russe: La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris : CNRS Editions, 2008, p. 60.

^③ Vogt, C. E. "Fritjof Nansen and the fight against hunger in Russia, 1921-23. " *Nordisk øst-forum* 16.2 (2002), p. 145-149.

^④ Kitroeff, Alexander. "Fritjof Nansen and the Greek refugee crisis 1922-1924", *Yearbook of Modern Greek Studies* 26 (2010), p.380-382.

^⑤ Mandelstam, André. "La Situation des réfugiés russes", *Refugee Survey Quarterly* (2003), p.135.

俄国难民中心事务所（Office central des réfugiés russes）于 1925 年 5 月创立。该机构负责人为巴齐尔·马克拉可夫（Basile Maklakov），他在被沙俄临时政府革职的当天就出任了苏联驻法国大使。这一机构设置在巴黎第六区盖内高路 7 号。中心事务所受权建立俄国难民高级委员会在 1922 年创设的各种难民证件。两个亚美尼亚代表团也转变成了拥有同样权限的难民事务所。一个驻在让·古荣路 15 号的亚美尼亚教堂，专门为来自土耳其的亚美尼亚族人提供保护；另一个驻在克莱贝尔街 71 号，代表的是高加索地区的亚美尼亚人。而在马赛的多米尼加路 40 号，还成立了一家地方性的难民事务所。^①

1928 年 6 月 30 日签订的关于国际联盟安置俄国难民高级委员会难民救助事务的日内瓦协议和法兰西共和国总统在 1930 年 1 月 11 日所作的报告及随后颁布的法令认可了这些难民事务所的活动。它们的活动经费则来自于一些私人的基金会以及难民申领南森护照时交纳的所谓南森印花税等费用。这些难民事务所发放的证件的性质只是属于可信的私人文件，但在加上国际联盟难民事务代表的签证后便获得了法律的认可。在法国，外交部任命人权联盟中央委员会成员以及农业部外国劳工处负责人、社会党人马塞尔·邦（Marcel Paon）出任国际联盟难民事务代表。

1930 年，南森博士去世。同年，安置俄国难民高级委员会解散，取而代之的是一个名为南森国际难民事务所（Office international Nansen pour les réfugiés）的民间组织。该组织承担起了原高级委员会行使技术层面的工作，而法律层面的事务则交由国际联盟秘书处负责。这两个机构密切合作，共同应对一波又一波新的难民潮。

二十世纪 30 年代，是苏维埃体制得以强化的时代，随之而来的是大批苏联人士蒙受迫害、百姓遭受饥荒（比如在乌克兰发生了造成大量人口死亡的饥荒）；二十世纪 30 年代，还是法西斯在意大利、纳粹在德国上台的年代，这些政治体制都采取了对内严酷迫害、对外侵略扩张的政策。

1933 年 10 月 28 日，一项范围更广的难民公约得以通过。而由于纳粹的上台，世界又必须制定新的专门的条约。于是在 1936 年 7 月 4 日，专门针对德国难民的条约生效；而在 1938 年 2 月 10 日，又制定了专门针对“来自德国的人员”的条约。

到了 1939 年，也就是第二次世界大战爆发前夕，过去十年逃亡潮的人员总数已经十分沉重：大量意大利人和德国人是为了逃离他们本国的极权体制，而捷克人、奥地利人和波兰人则是为了逃离德国侵略扩张的铁蹄。1939 年 2 月，在西班牙共和国军被弗朗哥将军的部队打败后，共有五十万西班牙人徒步翻越比利牛斯山边界逃亡至法国。

二十世纪 30 年代是难民保护历史上最为艰难的十年。在法国国内，对战争的恐惧和排外的情绪越来越浓重。与前一个十年相反，法国对劳动力的需求渐渐减弱。因此，逃亡到法国的西班牙难民没有能够享受到任何法律保护：任何公约都没有把他们纳入保护范围，连 1933 年的公约也没有将他们列为保护对象，也没有成立任何专门为西班牙难民服

^① Gousseff, Catherine. "Quelle politique d'accueil des réfugiés en France ? Le cas des Russes dans les années 20." *Matériaux pour l'histoire de notre temps* 1(1996), p.14-18.

务的事务所。^①

第二次世界大战

随着第二次世界大战的临近，保护难民的国际行动由于极权政权在国际联盟内部的活动而受到了制约。1934 年，在阻挠国际联盟作出保护德国难民的决定、阻止国际联盟专门创建一个独立于南森国际难民事务所的安置德国难民高级委员会的企图遭到失败之后，德国退出了国际联盟。而 1939 年，在对国际联盟针对来自苏联的难民采取的措施大加挞伐之后，苏联被开除出了国际联盟。^②不过，在跨政府难民事务委员会（Comité intergouvernemental pour les réfugiés）的范围内，保护难民的国际行动得以坚持下来。该委员会是由三十一个国家的政府于 1938 年在伦敦创建的，其宗旨一开始是对纳粹政权的受害者提供保护，后来从 1943 年开始，变更为对“由于在欧洲发生的事件，由于自身的种族、宗教或政治信仰而使生命或自由遭受危险，被迫离开原居住国的一切人士”提供保护。而在 1943 年 11 月，盟国又创建了名为联合国救助与重建事务机构（简称 UNRA 或 UNRRA）。跨政府难民事务委员会寻求的是将难民在西方进行重新安置，而 UNRA 则致力于帮助难民返回本国。

在法国，战争使外国难民乃至外国人的处境变得岌岌可危。在法国战败、法德休战之后，维希政权宣布废除与难民地位相关的所有条约，并且解散了原来的难民事务所，取而代之以隶属于外交部的一个负责难民及无国籍人士利益的办公室。该办公室在巴黎的办事机构于 1942 年设置于马蒂尼亚克街 6 号。在这个时期，外国人经常成为拘押、监禁和威胁的目标。

第二次世界大战造成了两千万人口的逃亡。这场浩劫还使五六百万欧洲犹太人死于非命，而德国集中营的幸存者通常也无法再返故乡。对这些难民进行国际保护成为了一个迫在眉睫的任务，成为了整个欧洲乃至整个世界义不容辞的责任。

1945 年以后，起草联合国宪章的旧金山会议审视了创建新的难民机构的可能性。经济和社会委员会建议在联合国的架构中创建一个临时性质的专门机构来取代原先的跨政府难民事务委员会和 UNRA。于是，1946 年 12 月，国际难民组织（Organisation internationale des réfugiés）得以成立。其总部位于日内瓦，经费由各国缴纳的会费保障，其使命是对难民提供法律保护 and 物质资助。国际难民组织经费的 60% 由美国承担，其绝大部分工作人员都是美国人和英国人，法国人占到工作人员总数的 14%。

在法国解放以后，新政府取消了维希政权废除既有公约的决定。1945 年，原先的几家

^① Valdés, Claudia Davila. *Les réfugiés espagnols de la guerre civile en France et au Mexique : histoire comparée des politiques d'asile et des processus d'intégration (1939-1975)*, Lille : Atelier National de Reproduction des Thèses, 2009, p. 212.

^② Gousseff, Catherine. *L'Exil russe: La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris : CNRS Editions, 2008, p. 237.

难民事务所恢复重建。两家亚美尼亚难民事务所在 1945 年 4 月 15 日进行了合并，并与俄国难民事务所一并入驻马蒂尼亚克街 6 号。根据同年 7 月 3 日的法令，西班牙难民事务所以得以创建。该难民事务所受到法国司法部、外交部和内务部的三重监管。其组织由曾经在法国任职并自从 1932 年以后在法国连续居留的西班牙外交或领事人员构成。原西班牙共和国政府国务部副秘书长奎罗·莫拉莱斯（Quero Morales）受权起草西班牙难民事务所所执行的《西班牙难民地位》文件。事务所主任则由西班牙共和国驻法国大使馆最后一任公使衔参赞费尔南多·冈萨雷斯-阿尔瑙（Fernando Gonzalez Arnao）担任。^①

在 1948 年 1 月 13 日协议签署后，国际难民组织驻法国代表团承担起了对难民的援助和保护。从这个角度上说，国际难民组织接管了对各难民事务所的管理和运行，尤其是在财政方面。

国际难民组织提出了一套名为“难民资格鉴定”的新工作方法。其目的在于鉴别哪些人有权享受难民的身份。该方法将那些原本就居住在德国之外的德裔人士、战犯以及纳粹的合作者排除在外。此外，国际难民组织还会驳回所有出于经济或私利等原因提出的申请。具体的鉴定模式，包括一份书面问卷和一次面谈。国际难民组织在这方面的技巧来自于战前和战后各国际难民机构长期的制度和经验的积累。经常，当碰到像著名作家、国际组织高官阿尔贝·科昂（Albert Cohen）这样的案例时，国际难民组织的人员就可以从国际联盟以往的做法中学习经验。

国际难民组织的首要任务，是致力于为难民寻找接收国。但在冷战的世界格局下，国际难民组织遭遇了不少困难。从 1946 年创立之初，国际难民组织就是一个完全由以封锁苏联为目的的西方阵营国家组成的机构。它从一开始就是作为一个临时性质的机构被创建起来的，它的成员国不仅数量有限，而且也并不打算无限期地向它提供经费。因此，联合国最终决定在 1949 年 12 月 3 日通过一项决议终止了它的活动。

1950 年 12 月 14 日通过的决议则决定用联合国难民署（Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés）来取代国际难民组织。

与此同时，联合国各成员国商讨起草一份关于难民及无国籍者保护的新的国际文书，它们在 1951 年 7 月 28 日签订了《日内瓦公约》，该公约对现在的难民身份作了定义。在这番磋商中，法国一方面坚持对难民作一个广义上的定义，而不是像两次大战之间那样对难民按各自国籍来分类定义。而另一方面，法国又支持公约关于难民身份获得承认的条件是变故事件必须发生在“欧洲”，发生在“1951 年 1 月 1 日之前”的表述。法国正是带着这些保留意见，于 1954 年核准了这份由十四个国家（主要是欧洲国家）签署的公约。

在法国，根据 1950 年 2 月 28 日、7 月 4 日和 8 月 20 日签订的协议，原由国际难民组织行使的物资、医疗和社会救助的职责被移交给了外来移民社会救助局（SSAE）。而国际难民组织其它的职责则从 1951 年 1 月 1 日起被政府收回。

^① Valdés, Claudia Davila. *Les réfugiés espagnols de la guerre civile en France et au Mexique : histoire comparée des politiques d'asile et des processus d'intégration (1939-1975)*, Lille : Atelier National de Reproduction des Thèses, 2009, p. 307.

法国难民及无国籍人士保护署的设立

根据 1952 年 7 月 25 日法律创建的法国难民及无国籍人士保护署（Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides）的组织形式是妥协的结果。当时有一部分政坛人士希望建立一个负责在本国领土上执行日内瓦公约的国际机构。而另外一些人坚持认为这些职责应该托付给一个国家机关来履行。法国政府则希望建立一个既能弥补国家机关体系缺陷、与各国国际组织进行良好合作，而又区别于维希政权难民局的机构。

正是这种多方的妥协，造就了法国难民及无国籍人士保护署独树一帜的特质。它是一个由本国人士担任高管、拥有财务和行政自主权的、受到法国外交部监管的公共机构。这既保障它的独立性，在监管层面又延续了传统。它与联合国难民署的关系则得到了该项法律第 2 条第 3 款的确认：“它与联合国难民署合作，并在相关国际条约规定的条件下接受后者的监督”；为了加强监督，还专门成立了一个由联合国难民署派驻代表、名为难民申诉委员会（CRR）的仲裁机构，被法国难民及无国籍人士保护署拒绝承认难民身份的申请者可以向该机构提起仲裁。这个委员会类似于先前国际难民组织日内瓦总部的申诉理事会；其委员会主任任期为三年，委员会成员由相关政府部门的代表组成；联合国难民署在委员会中派驻有自己的代表，可以发表自己的意见。而且，该委员会作为向难民提供类似于领事保护的机构，也享有一定的豁免权，其文件资料享有不可侵犯的特权。

这些保障也体现在法国难民及无国籍人士保护署创建之初的物质和组织基础之中。比如它的办事处就设置在哥白尼路 7 号原国际难民组织的驻地。它的许多成员都曾经供职于以前的难民事务所和国际难民组织。其具体工作主要依循原先各难民事务所的模式，根据难民的来源国籍分成不同部门来开展的，比如有俄国难民部、西班牙难民部和亚美尼亚难民部等。负责难民身份鉴定的工作人员的职务则由国际难民组织的“难民资格认定员”直接改成了“难民保护员”。

法国难民及无国籍人士保护署于 1952 年 9 月 22 日起正式开始办公。当时它共有 74 名职员，其中一半是本身也是难民的外国人，他们都是以三个月可续约合同的形式被总署聘用的。这样一来，法国难民及无国籍人士保护署就和法国全国科学研究中心一起成为了法国仅有的两个拥有非法国籍工作人员的国家机关。而且这种特殊情况后来还维持了很多年。

法国难民及无国籍人士保护署的主任和秘书长都是法国外交部的成员。主任是唯一有权在发放给难民和无国籍人士的官方证件上签字的人员。^①

法国难民及无国籍人士保护署的职责

^① Angoustures, Aline. *De la grande guerre aux guerres sans nom, une histoire de l'Ofpra*, Paris : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, 2007, p.12.

按照法律规定,法国难民及无国籍人士保护署拥有双重权力:向难民和无国籍人士提供司法和行政保护,根据日内瓦公约的规定鉴别申请难民身份者的难民资格。

1. 难民保护

法国难民及无国籍人士保护署的主要职责是对受承认的难民提供司法和行政保护。在国际难民组织撤销(1952年1月31日)到法国难民及无国籍人士保护署办公室正式成立(同年9月22日)之间的这段时期,这种保护是由法国外交部社会行政事务局设立的一家临时机构来负责的。该临时机构向难民们发放、签署、翻译了一些文件材料。但它并未受权发放身份证明材料,这使得难民无法完成一些婚姻等重大的社会生活行为。所以这就成为了亟待法国难民及无国籍人士保护署办事处接手的任务。

为难民创建身份证明文件是法国难民及无国籍人士保护署一项重要而鲜为人知的工作。自从成立以来,它的各办事处为20年代至50年代登记的350000名难民签发了身份证明文件。

此外,自从成立以来,法国难民及无国籍人士保护署的一项重大关切,就是通过推进难民身份地位在社会各领域的认可和提升,尽可能地改善对难民及无国籍人士的司法保护。根据法国难民及无国籍人士保护署与法国劳动部的协定,法国劳动部1954年12月9日下发了第70/54号通知,为难民提供了实质性的优待:从此,他们只要提出申请,就可以获得通用于全法任何行业的“就业许可证”,他们的就业许可不再局限于某个地区或某个行业了。

在与难民相关的社会或人道主义环节上,法国难民及无国籍人士保护署还持续地与法国外来移民社会救助局保持沟通。由此,难民们得以领取到法国外来移民社会救助局发放的、由国家和联合国难民署拨付的一项生活补助金。到1967年,申请避难的人士也可以领取该项补助。

有一个事例可以反映出难民保护工作鲜为人知的方面。1953年9月18日,联邦德国通过了对纳粹受害者进行赔偿的法律,该法律于1953年10月1日正式实施。这项法律的第71条明确指出,所有在1953年10月1日之前因政治原因失去国籍或成为难民而被剥夺过自由的人士,以及所有虽已获得新的国籍但在获得新国籍之时是因政治原因失去原国籍或成为难民的人士,都是赔偿的对象。这样一来,法国难民及无国籍人士保护署为了执行这些法律条文,就必须发放几万份身份证件和证明,还要协助德意志联邦共和国大使馆处理解决许多有争议的案例,还要派员参加众多赔偿事宜听证会。因为具备资格的难民都希望享受到这项赔偿,所以这项工作持续进行了很多年。

在1957年,法国难民及无国籍人士保护署总共向身份受到认定的难民发放了96285份证件。1962年,法国难民及无国籍人士保护署的工作报告表明,法国难民及无国籍人士保护署发放的证明是唯一被法律认可的证明。难民只有持有它,才能享受到各国际条约和法国国内法律规定的保护,才能享受到养老金、学生社会保险、工作许可,才能从事某些行业的工作、获得某些国家免签证的待遇、获得战争赔偿。

对于被允许在法国居留的难民,即使他们在到达法国领土时已经丧失了一切有效证

件，但法国难民及无国籍人士保护署仍会努力为他们提供正常的合法身份。法国难民及无国籍人士保护署的这些努力在国际上成了效仿的典范。1967 年，国际身份委员会（*Commission internationale de l'état civil*）对法国难民及无国籍人士保护署在这方面遵循的准则进行了调查研究。在这次调研后，该委员会全体会议作出了一项决议，建议其成员国按照法国难民及无国籍人士保护署的模式建立相关的制度体系。而在 1968 年初，法国难民及无国籍人士保护署则向联合国难民署提交了对实施这一决定有用的建议。^①

2. 难民资格认定

对难民资格的认定建立在两个基础之上：申请人须属于联合国难民署划定的范围，或者符合日内瓦公约的定义。而被以前旧的公约承认的难民也被计入这一范围内。此外，法国政府 1953 年 5 月 2 日颁布法令，预先赋予法国难民及无国籍人士保护署认定无国籍人士资格的权力。在 1954 年 9 月 28 日纽约公约生效后，此项权力正式生效。具有这三种身份之一的人士，都有权向法国难民及无国籍人士保护署申请专门的身份证件。

自从成立第一年开始，法国难民及无国籍人士保护署就接收到了许多已经身在法国领土的流亡人士的申请，他们有的受到旧有公约保护，有的不受旧有公约保护，有的已在旧有机构登记，有的未曾做过登记。因此，难民资格认定工作对于安抚那些曾经遭受欧洲战争伤害、遭受极权政权迫害的族群，发挥了巨大作用。在一场造成两千万人流离失所的战争之后，这项工作所具有的修复战争创伤的意义是不言而喻的。

日内瓦公约是在 1954 年 9 月 22 日正式生效的。那时法国难民及无国籍人士保护署已经成立两年了。法国难民及无国籍人士保护署必须着手进行对公约文本的解释工作，为此它将曾经参加纽伦堡审判的前检察官、法学家亨利·莫纳雷（*Henri Monneray*）招入了旗下。而关于公约的实施办法，则是与法国内务部协调制定的。

在 1954 年，具体进行难民资格鉴定工作的，是二十几位难民保护员。这项程序至关重要，因为对于避难申请，证据问题涉及到陈述的可信度、一致度和准确度。需要一整套手续来考察申请者的内心愿望，核实那些可以说明申请者国籍、身份、族群归属的间接证据，从而确认申请的真实性。

公约的批准造成了法国难民及无国籍人士保护署工作量的第一次增加。法国难民及无国籍人士保护署的新主任直到 1955 年终于获批将该机构的人员编制增加到 86 人，其中 43 位是法国人，43 位是外国人。

在此期间，法国难民及无国籍人士保护署收到了许多新的避难申请。首先，一些以前没有申请过难民身份的流亡者在与自己在法国的家人相聚后，开始向法国难民及无国籍人士保护署提出申请。许多西班牙难民就是这样。另外，东欧的危机也造成了新的难民涌入法国。在 50 年代初，斯大林的清洗政策登峰造极，工人的暴力反抗时有发生；其后赫鲁晓夫全盘否定斯大林导致 1956 年发生了匈牙利事件。法国，在奥地利、瑞士、荷兰和比

^① Angoustures, Aline. *De la grande guerre aux guerres sans nom, une histoire de l'Ofpra*, Paris : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, 2007, p.14.

利时之后，接受了匈牙利难民问题高级委员会在联合国难民基金（UNREF）执委会第四次会议上所作的报告的结论。根据这份报告，“我们不仅要看到匈牙利难民的逃亡与 1956 年 11 月匈牙利所发生的事件之间的联系，也要看到它与上一次世界大战之后基本政治格局变化之间的联系。所以，匈牙利难民虽然是在 1951 年 1 月 1 日之后才进行逃亡的，但他们满足了日内瓦公约规定的其它条件，应该被视作难民”。于是，法国难民及无国籍人士保护署吸纳了多名匈牙利难民来强化相应部门的力量。^①

60 年代初，就新的难民证件发放量来说，法国难民及无国籍人士保护署的工作量持续下降。因为来自欧洲大陆的难民潮大大地减少了。除了 1966 年，在法国和南斯拉夫签订劳务派遣协议之后，来自南斯拉夫的申请有所反弹。尽管在 1965 年阿尔巴尼亚人、保加利亚人、捷克斯洛伐克人和苏联人的避难申请量略有上升，西班牙的巴斯克人发生过几次外逃，1967 年之后波兰的犹太人、1968 年 8 月事件后捷克斯洛伐克人的避难申请量有所增加，避难申请总量总体上呈现下降的趋势。而世界其它地方则距离太过遥远，况且当时日内瓦公约对难民在时间和地理范围方面所作的规定依然有效。再者，在那个时期，外国人移民法国相对比较容易：从 1954 至 1970 年，法国国家移民局就将两百多万劳动人口以及一百多万他们的家人迁进了法国。

由此可见，法国难民及无国籍人士保护署的工作量的变化恰恰反映了欧洲后来一段时期的局势：政治稳定，世界大战造成的悲剧和伤害渐渐平复。

结语

正如李克强总理今年 9 月 20 日在纽约联合国总部出席难民问题领导人峰会时所指出的：“当前世界正面临二战以来最大规模的难民危机。难民问题愈演愈烈，牵动各国人民的心。合作应对难民问题，既是道义和责任使然，也符合各国安全和发展利益。”而法国在难民保护问题上一路以来的历程和在难民保护制度建设上的探索经验，值得各国参考借鉴。

作者单位：上海对外经贸大学

（责任编辑：罗国强）

^① Angoustures, Aline. *De la grande guerre aux guerres sans nom, une histoire de l'Ofpra*, Paris : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, 2007, p.16.