

英国穆斯林难民的身份认同 危机及其治理研究^{*}

赵 阳

【摘 要】自20世纪中叶起，英国经历了三次大规模的穆斯林移民潮。进入21世纪，尤其是2011年欧洲难民危机以来，随着穆斯林难民的人数不断增加，他们所面临的身份认同危机也成为社会关注点之一。为化解英国穆斯林难民的身份认同危机，英国也推行了相关的难民治理政策。本文将从对难民身份认同危机的广泛关注入手，在对英国穆斯林难民治理政策进行梳理的基础上，对其实施过程中的问题及相应的对策进行阐述。

【关 键 词】英国穆斯林难民 身份认同危机 难民治理政策

【作者简介】赵阳，上海外国语大学英语学院讲师，丝路战略研究所特聘研究员。

引 言

尽管穆斯林移民英国有较长的历史，但进入21世纪，尤其是2011年欧洲难民危机以来，随着穆斯林难民人数的不断增加，英国的穆斯林难民治理成为英国社会的重大关切和社区、社会治理的难点之一。随着难民人数的不断增加和治理

* 本文是国家社科基金一般项目“‘一带一路’与中国新疆周边国家伙伴关系发展研究”（18BGJ020）、教育部区域国别研究中心项目“伊斯兰合作组织内部机制研究”（17GQYH01）、上海市高校智库内涵建设项目“‘一带一路’交汇区宗教极端主义风险因素及其防范”（2019SL01）的阶段性成果。

过程中出现的问题，身份认同危机愈加显著和多维。本文将在对英国穆斯林难民治理的政策进行梳理的基础上，主要对如何加强穆斯林难民的身份认同等展开讨论，并对实施过程中的问题及相应的对策进行阐述。

一 欧洲难民危机以来英国穆斯林难民现状

（一）历史上英国主要的穆斯林移民潮

穆斯林移民与英国的联系，有着较为久远的历史。盎格鲁—撒克逊时代晚期，就有来自摩洛哥或伊比利亚半岛的穆斯林商人带来了伊斯兰教信仰。伊丽莎白时代，出于共同对抗天主教的需要，英国还与北非的摩洛哥等伊斯兰国家建立过外交关系。17~18世纪，英国的海外殖民和贸易的触角已经伸展到伊斯兰中心地区，一些穆斯林商人、使节、奴隶、俘虏等居留英国成为常见现象。19世纪中，北非、中东、南亚甚至东南亚的许多伊斯兰地区成为英国的殖民地、半殖民地或保护国。英国一些航运发达的港口，出现了大批穆斯林水手和工人。

自第二次世界大战结束到20世纪90年代末，英国出现了三次规模较大的穆斯林移民潮。^①20世纪50年代至60年代初，英国出现了较大规模的穆斯林移民潮。形成的原因主要是，第二次世界大战后，欧洲经历了一个战后重建与经济高速增长时期，但劳动力严重不足，英国也不例外。英国公司或直接或通过中介在英国的前殖民地或英联邦国家，特别是南亚的农村地区招募劳工。而这些国家大多是伊斯兰国家或地区，这些劳工也大多是穆斯林。另一个原因则是，这一时期世界范围内民族独立运动风起云涌，一些英帝国殖民地发生独立战争，出现民族解放运动，政局动荡，大批民众离乡背井，躲避战祸，从而形成了一波穆斯林移民潮。

20世纪60年代末70年代初，非洲大陆的民族解放运动进入高潮，在英属非洲殖民地从事商业活动的大量英籍亚裔穆斯林被迫离开侨居国，他们选择的

^① 宋全成、王娅 《简论穆斯林人口移民英国的历史进程》，《人文杂志》2013年第4期，第21~28页。

要去向是英伦三岛。这可以说是第二波英国穆斯林移民潮。

20 世纪 70 年代，平均每年有超过 7 万来自英联邦国家的移民定居英国，其中主要是穆斯林。而在 1991 年后的 10 年间，主要来自巴基斯坦和孟加拉国的南亚穆斯林从约 64 万人上升到约 100 万。另外，从 70 年代末到 90 年代初，国内战争和冲突也导致大量难民和政治避难者涌入，如 1979 年伊朗伊斯兰革命等。第三波英国穆斯林移民潮显现出时间长、数量多、移民来源国和地区多为战乱发生地等特征，其间英国当局制订了各种应对政策措施，政策也几经变化，多元开放的文化需求与日趋强硬保守的限制措施互占上风，直接或间接地为 2011 年以来爆发的移民潮以及英国穆斯林难民融合政策的实施埋下了吉凶难卜的种子。

穆斯林难民人数和来源国不断增加，也逐渐影响了英国的人口构成，穆斯林难民的安置和融入也日渐成为英国的重要社会治理问题。

（二）2011 年以来的英国穆斯林难民概况

自 2011 年欧洲难民危机爆发后，英国无视《日内瓦公约》和《都柏林协定》，拒绝接受欧盟难民委员会的分配方案，其态度与德、法相比尤为保守。英国国家统计局的数据显示，截至 2015 年 3 月，英国净移民数量达 32.9 万人，创下历史最高纪录，因此政府决定收紧移民政策。按照英国的相关法律，难民作为移民的一部分，其政策更为严格。2015 年，英国首相卡梅伦领导英国政府制定的相关政策主要包括三个方面：一是承诺到 2020 年，将接收 2 万名叙利亚难民；二是提供物资救助，如 2015 年 10 月向克罗地亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚等国提供保暖帐篷、地垫等救援物资；三是参与打击海上偷渡，如 2016 年英国提供“关键军事设备”，帮助北约打击在爱琴海偷渡难民的人口走私者。难民问题也被认为是英国“脱欧”的动因之一。2016 年 6 月，卡梅伦在其最后一次参加的欧盟峰会上指出，对难民涌入的担忧是英国脱欧的“驱动因素”，该发言实则责备默克尔——正是德国总理 2015 年过度接纳难民的政策引发了历史性难民潮，并最终成为英国公投结果的决定性因素。

直至 2016 年年中卡梅伦执政时期，英国的穆斯林难民的申请人数不断攀升，

然而，政府的穆斯林难民政策并没有随之变得宽松，反而更加严格。

特蕾莎·梅担任首相后，英国对穆斯林难民的甄别标准及措施更趋严苛。2016年7月，英国国内连续发生恐袭事件，使社会舆论对政府处理穆斯林难民问题的责难与质疑进一步加深。在此背景下，特蕾莎·梅建议联合国修订有关难民的定义，以避免有人从中牟利。然而，在落实本国难民政策与其应有的效果上，却不无遗憾地出现较大的偏差。尽管2017年1月特蕾莎·梅表示英国的难民政策是制订多项计划使叙利亚难民进入英国，尤其是难民中的弱势群体，同时还会向叙利亚周边国家提供大量经济援助，但据英国难民委员会的统计数据，2017年约有66.86万名难民在欧洲寻求到了安全庇护，而英国仅收到了26350份避难申请，比2016年下降了14%。2018年，呈现出人数的再次反弹，申请人数为37453，获批率为30.4%。自2018年3月至2019年3月，26547起申请庇护，较上一年增加8%。这其中，首次申请后获得难民身份或人道主义援助的仅占39%。同时，2018年3月至2019年3月，共计17304人获得庇护，这一数据，也是2003年以来，一年内获批的最高纪录，其中，40%为儿童。

此外，至2017年，超过1.46万份申请的等待时间已超过6个月，相较2016年的8820份申请上升了65.53%，仍在逾期等待的申请总数已达28787份。^①截至2019年5月，等待初次审批或进一步审批的申请数创历史新高，达32209起，这一数字在2018年底还是27256；此外，等待时间已超过6个月的申请积压至13994起。自2014年来，超过三年未决的申请案例持续增加。

独自来到英国的儿童，从2018年3月至2019年3月，55%的孩子得到了庇护，而2018年为50%，可见，对孩子的政策有所放宽。另外11%的孩子可以短期逗留，两年半以后遣返回国。短期逗留，似乎也只是权宜之计。

2018年，大部分向英国提出避难申请的难民来自中东地区。他们想要逃离地区冲突和“伊斯兰国”组织的伤害。申请排名前三的国家依次为伊朗、伊拉克和巴基斯坦。据2019年5月英国难民委员会的统计，自2014年以来，

^① “Top 20 Facts about Refugees and Asylum Seeker”，英国难民委员会网站，<https://www.refugeecouncil.org.uk/20facts>。

最终在英国获得难民庇护的叙利亚人共计 15977 名,^① 占叙利亚难民总数 (480 万) 的 0.33%。2018 年, 共计 37453 名申请者, 其中, 获得庇护的仅为 7636 名。

必须指出的是, 不少难民并非通过合法途径来到英国。尽管英国于 2008 年颁布了委托计划 (Mandate Scheme), 能够确保其他国家的难民与生活在美国的家人团聚, 但该途径几乎没有纳入政府的实际选择, 2017 年通过该计划来到英国的难民仅为 2 名, 截至 2019 年 3 月的一年内, 仅 17 名。^② 此外, 2017 年通过“网关保护计划” (英国和联合国难民署的合作项目) 来到英国得到安置的非叙利亚籍难民共 813 名。可见, 寻求庇护的申请者要经过甄别后留在英国, 等待时间长, 且成功率较低。^③

2017 年 3 月, 英国内政部发布了“安全国家审核机制” (Safe Country Review), 即通过申请难民身份获批永久居留权的人, 五年后重新审核, 若难民的来源国已经安全, 申请人有两种选择: 要么遣返回其祖国, 要么重新以其他方式再次申请在英国的居留权。同年, 《泰晤士报》发表时评称, 匈牙利在难民问题上的应对政策是正确的, 应该由欧洲各国自行处理难民问题。2015 年 9 月 15 日, 匈牙利政府筑起难民墙, 切断了难民进入匈牙利境内的路径。被称为“英国社会忠实记录者”的《泰晤士报》的表态, 实则推脱本国在接收穆斯林难民态度上的冷漠和强硬, 且试图掩盖该国在穆斯林难民问题相关政策制定上的失误与不当。

自 2012 年起, 英国的难民接收人数在 2015 年达到高点后, 申请避难和实际接收人数均在随后两年递减,^④ 但是到了 2018 年再次增加 (如图 1 所示)。

① “UK Has Cause to Celebrate as It Passes the 10,000 Mark for the Syrian Resettlement Scheme”, 2018 年 2 月 22 日, https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5183_uk_has_cause_to_celebrate_as_it_passes_the_10_000_mark_for_the_syrian_resettlement_scheme。

② “Top 10 Facts from the Latest Statistics on Refugees and People Seeking Asylum-Refugee Council”, 英国难民委员会网站, <https://www.refugeecouncil.org.uk/information/refugee-asylum-facts/top-10-facts-about-refugees-and-people-seeking-asylum/>。

③ “Top 20 Facts about Refugees and Asylum Seeker”, 英国难民委员会网站, <https://www.refugeecouncil.org.uk/20facts>。

④ 2012~2016 年数据来自英国难民委员会网站, 参见 https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/2566/Asylum_Statistics_Annual_Trends_Feb_2018.pdf。2017 年数据来自 Statistics - United Kingdom | Asylum Information Database, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/statistics>。

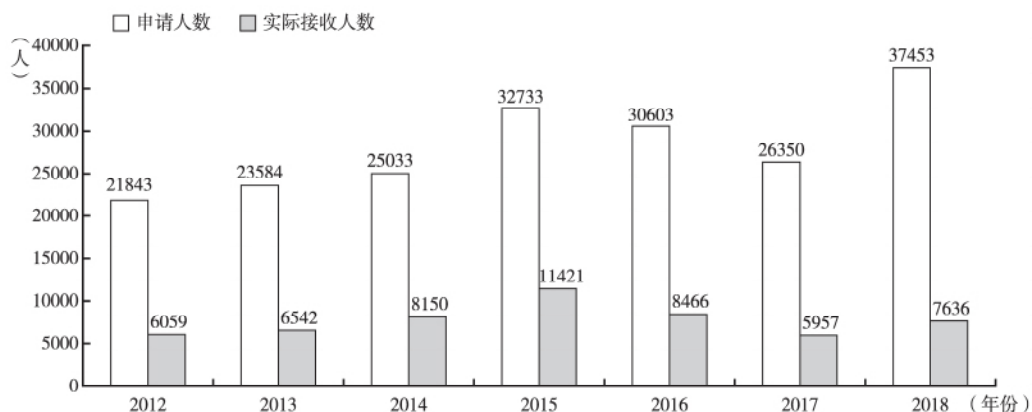


图 1 2012 ~ 2018 年英国申请难民人数和接受庇护申请的难民数量

资料来源：笔者根据英国政府网内容制作而成，<https://www.gov.uk/>。

2018 年难民人数的增加，不可避免地会增加该国在穆斯林难民治理过程中遇到的困难、产生的问题。自 20 世纪中叶以来，英国的穆斯林难民政策仍处于不断调整之中。

英国难民委员会自 1953 年建立以来，对难民治理包括避难流程、接收条件、拘留及保护等相关事宜，先后出台了一系列法案与政策（如表 1 所示）。

表 1 英国出台难民避难、接收、拘留及保护的主要法案及政策

项目	缩写
《移民法案 1971》(<i>Immigration Act 1971</i>)	IA1971
《移民和庇护法案 1999》(<i>Immigration and Asylum Act 1999</i>)	IAA1999
《国籍移民和庇护法案 2002》(<i>Nationality Immigration and Asylum Act 2002</i>)	NIAA2002
《庇护和移民(索赔处理等) 法案 2004》[<i>Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc) Act 2004</i>]	AITOCA2004
《边境、公民权与移民法 2009》(<i>Borders Citizenship and Immigration Act 2009</i>)	BCIA2009
《移民法案 2014》(<i>Immigration Act 2014</i>)	IA2014
《移民法案 2016》(<i>Immigration Act 2016</i>)	IA2016

资料来源：笔者根据英国政府网内容制作而成，<https://www.gov.uk/>。

与此同时，为了对难民委员会的法令进行补充，英国政府通过了避难的申请、接收、拘留、保护等相关事宜的法案，并从行政上做了相关规定，例如，《寻求避难者（接收条件）规章 2000 SI 704》^①、《寻求避难者（接收条件）规章 2000 SI 11》^②、《国际保护（拘留）申请决定转让（潜逃标准的重大风险）规章 2017》^③ [Transfer for Determination of an Application for International Protection (Significant Risk of Absconding Criteria) Regulations 2017]、《庇护申请流程指南及庇护政策说明》^④ (Asylum Process Guidance and Asylum Policy Instructions) 等。

自 2011 年欧洲难民危机爆发以来，英国穆斯林难民人数不断增长，但与此同时政策却不断收紧，穆斯林难民问题治理的难度也不断增加。

英国对难民的甄别和遣返有了更加严格的规定，然而，穆斯林难民问题治理的复杂性和英国穆斯林难民状况的不断变化，大大制约了英国穆斯林难民治理政策的具体实施，也引发了一些问题。

二 英国穆斯林难民身份认同危机的产生与治理政策的不足

身份认同，从心理学角度，包括“个体认同”“社会认同”等，是“自我”与“他者”的统一。英国穆斯林难民的身份认同危机，主要表现为“去地域化”带来认同感缺失、“社会融入困难引发心理失衡”等问题。^⑤

事实上，英国政府对难民的安置和融入也推行了许多政策。在各项政策措施中，难民安置是一项长期的工作，并牵涉到社会组织的各个环节，其中，穆斯林难民的融入是安置的核心，在穆斯林难民问题治理的长效性中具有重要意义。

① “Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations Asylum Support Regulations 2000 SI 704”，<http://bit.ly/1C2R7GQ>。

② “Asylum Support Regs 2005”，<http://bit.ly/1Fd2wUj>。

③ “Dublin Retention Regs 2017”，<http://bit.ly/2jTZ6Ir>。

④ APG/API，<http://bit.ly/1BaVIvv>。

⑤ 史志钦、田园《身份认同危机与英国反恐政策的困境》，《当代世界社会主义问题》2018年第4期，第134~145页。

自 2015 年起，为了应对难民危机，英国政府制定了相关的难民接收、安置及遣返计划，对难民的政策实施过程中的具体的项目，如表 2 所示。

表 2 英国难民接收、安置及遣返的计划及项目

名称	主要内容
网关保护计划(The Gateway Programme)	与联合国难民事务高级专员署(the United Nations High Commissioner for Refugees ,UNHCR) 合作 ,每年接收 750 名难民 ,这些难民不经过常规庇护申请程序
叙利亚难民重置计划 [Syrian Vulnerable Persons Relocation (VPR) Scheme]	2014 年启动 ,主要针对叙利亚难民中的妇女和儿童 ,该计划共接纳 143 名叙利亚难民
叙利亚难民重新安置计划(Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme ,SVPRS)	2015 年 9 月 ,首相宣布对该计划进行拓展 ,发布了叙利亚难民重新安置计划 ,到 2020 年为止 ,接收 20000 名叙利亚难民
自愿帮助计划(Assisted Voluntary Return)	针对无权停留在英国境内 ,希望永久性地回到其原国的避难被拒者。自 1999 年开始 ,英国一直资助此项目
主动帮助遣返计划 (Voluntary Assisted Return) 和融合项目(Reintegration Program)	主要包括帮助寻求避难者或避难被拒者主动遣返回国 ,也适用于特别居留者和优先选择者
对于非法移民的主动遣返项目 (Assisted Voluntary Return for Irregular Migrant)	主要针对非法移民的遣返

资料来源：笔者根据英国难民委员会的资料整理而成，参见 <https://www.refugeecouncil.org.uk/>。

对英国而言，避难申请者一旦经过严格的甄别并获取了难民身份，就面临如何尽快在英国安顿下来进而融入社区乃至英国社会的问题。英国在这一过程中设立了难民融入社区的指标，主要包括英语语言水平、就业、教育、健康安全、社会关系、二次移民（secondary migration）等，但在具体的执行过程中，仍存在较大不足，导致了难民身份认同危机，主要包括以下几方面。

（一）语言文化培训的“急就章”，造成了穆斯林难民的身份认知障碍

语言是难民融入的基础，除了就业、学习以外，难民在社区中的志愿服务和社交活动，都离不开语言沟通。

由于大部分穆斯林难民的第一语言是阿拉伯语，和英语属于不同的语系，加上语言学习本身就是一个长期积累的过程，难民想要在短期内具备一定的英语语言能力难度不小。在申请过程中，无法连贯陈述不应被视为不合格的申请，同时，沉默也不应被默认为欺骗。^① 目前，英国对难民的语言培训措施主要是当地政府为难民提供最少每周八小时的英语语言课程学费。该资助长达一年，或者是难民的英语水平提前达到 ESOL (English for Speakers of Other Languages) 三级。^② 尽管如此，一般情况下难民仍难以达到融入社会所必需的语言沟通能力。

同时，英国政府也为难民提供了相关的文化培训课程。英国政府发布的《难民重新安置计划》(Vulnerable Persons Resettlement Scheme, VPRS) 中指出，在 2020 年 5 月前达到接收 20000 名叙利亚难民的目标是可行的。根据规定，该计划接纳的难民在来到英国前，平均有 35 周的等待期，但临出发前仅有两天（10 小时）的文化熟悉课程。^③ 尽管在该计划推出初期，由于英国内政部从地方政府得到难民对英国社会了解甚少的反馈，继而对课程内容做了调整（包括社会暴力和特别针对儿童的事宜），但对于这些对英国文化几乎没有客观认知的难民而言，该培训课程收效甚微。在融入英国社会的过程中，无论基本的日常生活还是就业，他们均面临巨大障碍。此外，文化熟悉课程还没有建立相应的反馈机制和监管程序，对课程的效果也没有统一的评价体系，从而使得培训课程仍存在较大的提升与改进空间。再加上语言基础不足、教学效果难以保证以及相关具体措施上存在的身份差异等，使得穆斯林难民难以消除由此造成的身份认知障碍。

（二）教育政策的本地化，难以满足穆斯林难民获得同等待遇的诉求

英国法律规定，5 岁至 16 岁为义务教育阶段。英国的部分大学同意将庇护申请者（通常是作为有限的个体）视为本国学生。同时，英国对难民学生教育

① Gillian McFadyen, "Memory, Language and Silence: Barriers to Refugee, within the British Asylum System", *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (2), 2019, pp. 168-184, DOI: 10.1080/15562948.2018.1429697.

② ESOL 直属于剑桥大学考试委员会，是专业的教育测评机构和语言能力评估机构，ESOL3 级水平的要求为中级水平，即学习者的词汇量有限，但仍在进步和学习中。

③ *Independent Chief Inspector Publishes Report on the Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme*, https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5256_independent_chief_inspector_publishes_report_on_the_vulnerable_persons_resettlement_scheme.

费用的相关法律做了调整,即如果这些离开父母看护的难民儿童在教育方面有需要,当地政府应为他们提供助学金。但是在实际操作中,难民学生受到的资助并非由学校负责监管,而是由其所在的地区政府管理。之后,即使孩子得到了助学金的资助,依然无权享有学校的免费餐食,且目前并没有相关的预备课程,让他们更快地在英国接受学校教育。此外,不同地区的情况还有所不同。在威尔士、北爱尔兰、苏格兰学习的难民学生,他们的学费可按照当地标准执行;而在英格兰的难民学生,即使所在大学同意视其为本国学生,他们依然没有申请助学金的资格,需要自付学费。没有父母陪伴的申请庇护儿童(unaccompanied asylum seeking children, UASC)申请遭拒绝后,即面临离境。^①

为了进一步改善难民学生的教育状况,英国内政部制定了相应的政策文件。根据相关规定,在英格兰,16~18岁的庇护申请者或者是等待内政部的最后批复超过六个月,抑或受到其他法令支持的庇护申请者可以享有与本地学生同等的教育待遇;在六个月的等待批复中,申请者可以免费进修英语课程。在北爱尔兰,庇护申请者和家人均享有学生待遇。在苏格兰,对于高等教育就学学生、全日制英语课程的外语学习者以及部分业余课程的学习者均提供本地学生待遇。

英国政府在难民的教育机会尤其是难民申请助学金的资格是否与本地学生享受同等待遇上做出了一定的努力。当前,英格兰、威尔士和北爱尔兰地区,已为那些获得难民资格的学生提供本地学生待遇;而获得人道主义保护的申请者,在英国待满三年,即可从留学生身份转为可获得本地学生待遇。在苏格兰,门槛相对较低,只需在英国待满三年,获得难民身份并不是必要条件。^②

尽管在资金上内政部为庇护申请者提供了相应保障,但英国的教育体系和难民来源国的教育体系往往存在极大差异,这对于难民在教育方面的融入而言是一个巨大的考验,难民教育问题仍是英国穆斯林难民治理中亟待完善的部分。

(三) 过于严苛的家庭团聚签证政策,加剧了难民心理困扰

在英国穆斯林难民融入过程中,过于严苛的家庭团聚签证政策已成为难民融

① 《2017年度英国国家难民状况报告》,第72~73页, *Country Report-United Kingdom | Asylum Information Database*, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>。

② 《2017年度英国国家难民状况报告》,第73页, *Country Report-United Kingdom | Asylum Information Database*, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>。

入的主要障碍之一。目前，欧洲范围内仅有 2 个国家规定，对单独来到欧洲的难民儿童，其亲属甚至是父母不可随其前往接收国，从而实现家庭团聚，英国就是其中之一。英国的法律规定，只有成年难民的配偶以及年龄小于 18 岁的孩子才可以来到英国与家人团聚。从数据上来看，截至 2019 年 3 月的一年间，英国共发放了 5622 张家庭团聚签证，比上一年减少 2%。既有的严苛而不公平的规定引起了英国难民委员会的高度重视，该委员会已积极尝试改变现状。^①

2018 年 1 月 18 日，时任英国首相特蕾莎·梅与法国总统马克龙共同签署了《桑赫斯特条约》(Sandhurst Treaty)，旨在帮助在法国生活的难民安全地前往英国与家人团聚。条约缩短了先前长达 6 个月的等待时间，成年人缩短至 1 个月，儿童为 25 天。此外，英国政府还宣布追加 4450 万英镑的投资，用于设立位于法国的英国边境管控站。^② 2 月 21 日，英国影子内政大臣宣布工党支持给予难民儿童安全地与其家人在英国团聚的权益。值得关注的是，宣传活动持续数月后，一项由议员安格斯·麦克尼尔 (Angus MacNeil) 提出的私人法案《难民家庭团聚法案》(Refugee Family Reunion Bill) 至 2018 年 3 月已获绝大多数上、下议院议员的支持。尽管该法案提出对难民家庭团聚的现行做法做必要的修订并通过，截至 2019 年 6 月，家庭团聚问题仍未得到解决。英国难民委员会和包括英国红十字会、国际特赦组织、乐施会、联合国难民事务高级专员公署等多家组织联合成立的“家人团聚联盟”(Families Together Coalition) 通过全社会范围的签名请愿活动，呼吁内政部尽快采取行动，实现难民家庭团聚，从而解决几个棘手的问题：^③ ①英国已得到安置的难民，其家属中超过 18 岁的孩子或者年迈的父母能有机会来到英国与其团聚；②独自来到英国的难民儿童有权利资助他们的家人来到英国，在此重建生活，帮助他们融入社区；③ ③为难民家庭团聚案件中孤苦无助

① “UK Has Cause to Celebrate as It Passes the 10,000 Mark for the Syrian Resettlement Scheme”, https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5183_uk_has_cause_to_celebrate_as_it_passes_the_10_000_mark_for_the_syrian_resettlement_scheme.

② “Refugee Council Responds to Sandhurst Treaty”, https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5145_refugee_council_responds_to_sandhurst_treaty.

③ “Refugee Council Welcomes Shadow Home Secretary’s Commitment to the Rights of Child Refugees”, https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5181_refugee_council_welcomes_shadow_home_secretary_s_commitment_to_the_rights_of_child_refugees.

的人们重新提供法律援助。^①

当前的家庭团聚签证政策在难民儿童中引发了严重的问题，主要有二。一是心理上的孤独感。很多穆斯林儿童自幼生活在健康的家庭氛围中，只身来到英国后，对新国家及新生活尚无认知，心理上受到强烈冲击。二是对相关政策知之甚少。难民儿童不同于成年人，对于英国是欧洲极少数在政策上不给予难民家人团聚的国家这一点，没有清晰的认识，而且他们没有途径摆脱面临的困境，这在一定程度上加剧了他们的心理困扰，也成为他们融入英国社会的一大阻碍。

同时，该政策对成年难民也产生了不容忽视的影响。早先英国难民委员会的调查显示，由于孩子无法通过难民计划来到英国，家长们也处于心理危机中。焦虑甚至抑郁的情绪，导致他们无心参与社交、进修语言课程，也妨碍了他们的主动就业，有些难民甚至不愿意出门。这无疑降低了他们的融入意识，也无助于其融入能力的提高。

由于穆斯林难民中的儿童没有父母的陪伴和指导，他们更容易受到极端主义等思想的影响；而那些不愿意融入社区，担心仍在祖国受到战乱等侵害的孩子们的父母，对极端主义的影响也没有足够的认知。无法实现家人团聚，不仅成为引发难民心理问题的重要因素，增加了他们的融入难度，还给社区安全埋下了隐患。

近年来，英国国内与穆斯林相关的恐怖袭击呈上升趋势，2017年就成为“最受伤”年。^② 主要的事件有：①2017年3月22日，英国议会大厦前袭击案包括袭击者本人在内的6人死亡，50人受伤；②2017年5月22日，一名出生在曼彻斯特的利比亚人后裔制造了曼彻斯特体育场的爆炸事件，导致22人死亡，59人受伤；③2017年6月3日，一辆小货车在伦敦桥上撞击行人，3个行凶者在博罗市场（Borough Market）持刀行凶，最终导致7人死亡，48人受伤；④2017年6月19日，穆斯林斋月期间，在伦敦芬斯伯里公园，嫌犯驾驶小货车撞向正在祈祷的穆斯林，造成1人身亡，9人住院治疗。尽管这些恐怖袭击并非都是穆斯林难民直接引起或实施，却影响着英国社会对于穆斯林难民的认知，也给穆斯林难民的社区融入造成了障碍。与此同时，英国国内民众对穆斯林的恐惧也日渐增

① “Home Secretary: Reunite Refugee Families”, <https://action.refugeecouncil.org.uk/reunitefamilies/>.

② 《盘点英国近20年遭遇的恐袭：2017年“最受伤”》，环球网，<http://world.huanqiu.com/hot/2017-06/10876706.html>。

长，甚至在社会中出现了“伊斯兰恐惧症”。据 2015 年英国一项调查数据，该年 11 月 13 日巴黎恐怖主义袭击发生后一周多的时间内，英国境内因“伊斯兰恐惧症”而发生的犯罪案件急剧增加两倍之多，绝大多数受害者为穿着传统伊斯兰服饰、年龄多为 14 岁到 45 岁的穆斯林女孩和妇女，案件的行凶者主要是年龄在 15 岁到 35 岁的白人男性。^①

表 3 2015 ~ 2019 年英国境内发生的恐怖袭击事件

时间	地点	事件
2015 年 12 月 5 日	英国雷顿斯通(Leytonstone) 地铁站	持刀伤人
2017 年 3 月 22 日	英国议会大厦	汽车冲撞行人 6 人死亡 50 人受伤 ,ISIS 认领
2017 年 5 月 22 日	曼彻斯特体育场	炸弹爆炸 22 人死亡 59 人受伤 ,ISIS 认领
2017 年 6 月 3 日	伦敦桥	汽车冲撞行人、持刀行凶 7 人死亡 48 人受伤
2017 年 6 月 3 日	博罗市场	
2017 年 9 月 15 日	伦敦西部帕森斯·格林地铁站	地铁爆炸 29 人受伤 ,ISIS 认领
2018 年 8 月 14 日	伦敦议会大厦	汽车撞击 数名行人受伤
2018 年 12 月 31 日	曼彻斯特维多利亚车站	持刀袭击 两名平民和一名警察受伤

此外，随着穆斯林难民人数的增加，欧洲大部分国家的穆斯林人口也处在持续增长中。美国皮尤中心于 2017 年 11 月发布的《欧洲不断增长的穆斯林人口》的报告指出，一是在没有移民的情况下，2050 年英国的穆斯林人口数将达到 656 万，占英国总人口数的 9.7%；二是在中等移民的情况下（即常规的移民依旧存在而难民潮已经停止），2050 年英国的穆斯林人口数将达到 1306 万，占英国总人口数的 16.7%；三是在高移民的情况下（即常规的移民依旧存在且 2014 ~ 2016 年中的难民潮持续），2050 年，英国的穆斯林人口数将达到 1348 万，占英国总人口数的 17.2%。可见，难民的增长速度对英国穆斯林人口的增长速度有重要影响。该报告同时指出，穆斯林女性的生育率也影响着欧洲穆斯林人口的增长速度。根据预测，2015 年至 2020 年，在中等移民情况下，欧洲穆斯林妇女的生育率为 2.6 人，非穆斯林为 1.6 人，而在英国，穆斯林妇女的生育率将达到

^① 《巴黎恐袭后英国穆斯林女性受害案增加两倍》，环球网，http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/25/c_128465853.htm。

2.9人,远高于非穆斯林妇女的生育率,这也预示着未来英国穆斯林年轻化的趋势将日益凸显。^①可能存在的人口变化趋势,加上宗教极端势力发动的恐怖主义袭击,以及本国居民对穆斯林难民的“恐惧”,此外,穆斯林难民的生存环境在一系列爆炸、袭击事件后不断恶化,“被边缘化程度进一步加剧”,^②进而导致社区关系无法得到有效的缓解。边缘化,恰恰是身份认同危机的一大诱因,在自我认可和他者质疑的摇摆和夹击之下,危机呈现出的内在形式(如排斥环境、孤独无助)若得不到缓解,则会从外部演化为其他形式,例如恐怖主义袭击。

家庭团聚方面,尤为值得重视的是母亲对于儿童的影响。母亲不仅在生活层面,更多的是在心理层面和安全层面对儿童产生巨大影响。2016年卡梅伦曾深入社区,倡议穆斯林妇女学习英语。由于许多穆斯林母亲的母语不是英语,也没有认识到宗教极端主义可能对孩子产生的不良影响,这成为社区的重要安全隐患之一,对于穆斯林难民与当地的融合,也构成了潜在的阻力。可见,如果穆斯林难民的家庭团聚问题能够得到妥善解决,从而更好地发挥母亲在家庭中的作用,难民的权益将得到有效保障,在防止宗教极端主义对穆斯林难民的渗透和影响方面,也会起到一定的防范作用。许多穆斯林母亲因为思念孩子,心理危机频发。以叙利亚难民为例,过去8年,由于内战导致阿勒颇、拉卡等城市受到严重破坏,即使是首都大马士革,人们也面临生活物资短缺、物价变动等最基本的生存问题,同时,青年人口流失也使城市失去了主要的劳动力和活力。尽管有些叙利亚女性难民已经来到英国,她们深知留在叙利亚的家中的成年的孩子和已经年迈的老人所面临的种种困境。因此,女性穆斯林难民的身份认同危机,连带着一路上寻找新的安身之地的内心的创伤,连带着她们在新的社区中的“失语”的境遇。

数据显示,2017年,独自来到英国的难民孩子人数为2399名,占全球同类情况的5.27%,其中大部分为14~17岁。英国难民委员会称他们正在经历与父母和家人的“持续的分离”(the ongoing separation)。他们通过偷渡的方式来到英国,被迫从事家庭内的小工等工作。

① “Europe’s Muslim Population will Continue to Grow—but How Much Depends on Migration”, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/12/04/europes-muslim-population-will-continue-to-grow-but-how-much-depends-on-migration/>.

② 马丽蓉《中东国家的清真寺社会功能研究》,时事出版社,2011,第198页。

家庭团聚制度的改进，得到了英国社会的广泛支持，英国难民委员会为此还发起了大规模的签名请愿。此外，2019年5月29日，内政部在上诉法院（Court of Appeal）的敦促下，对申请庇护者的年龄判定规则做了临时修改，指出“移民检验官认为外貌和体态明显超过18岁即判定申请者已满18岁的做法应调整为外貌和体态明显超过25岁时，才能视为已成年”，从而确保一些未成年人不因被误判为成年人而失去家庭团聚的机会。^①

（四）医疗保障与就业机会的不平等，严重阻碍了难民的融入

医疗方面的政策措施，与《移民与庇护法案（1999）》中的第4项和第95项规定有密切的关系。按照第4项的规定，以往的庇护申请者，由于其本人（及其家属）暂时因医疗原因无法回到原来的国家，英国政府为其（及其家属）提供资助。按照第95项的规定，对困难突出的难民庇护申请者及其家属以及被认定为极端贫困的申请者，提供医疗资助。具体而言，在英格兰地区，凡是受第95项、第4项的资助者，或者受到当地政府看护的无父母陪伴的儿童，均享有免费的医院治疗。根据英国国家健康服务机构（NHS）的数据，世界医生组织（Doctors of the World）于2016年间为包括庇护申请者在内的1906名患者提供了医疗援助。^② 尽管如此，享有免费医疗的难民在申请其全科医生的过程中，还是会遇到很多障碍，医疗方面的权益保障和政策实施仍有待完善。

在就业方面，尽管在法律层面难民进入劳动力市场的机会和普通的英国公民是一致的，但事实上，只有极少数难民能够在经过甄别后立即进入劳动力市场，其中有些需要对他们的就业资质做认定，如医生等，有些甚至需要再次培训或者接受测试，加之语言方面的不利因素，看似平等的就业政策在实施上还存在严重的与事实不符的问题。如自2004年以来，每一年通过“网关保护计划”来到英国得以安置的难民为750名，由于教育缺失无法就业，其生存现状堪忧。

^① UK: *Interim Guidance on Age Assessment Following Latest Judgment*, Asylum Information Database, <http://www.asylumineurope.org/news/31-05-2019/uk-interim-guidance-age-assessment-following-latest-judgment>.

^② 《2017年度英国国家难民状况报告》，第73页，*Country Report-United Kingdom*，Asylum Information Database，<http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>。

总之，无论从个体角度看还是从作为一个特定的社会群体看，英国穆斯林难民的身份认同，由于内在情感的不稳定、缺乏安全感，加之治理政策的不足，逐渐形成危机。治理政策实施中存在着融入适应培训课程缺乏系统性和长期性，实际的教育、就业机会未能实现平等，医疗保障不够健全等问题，因此，提高难民的融入能力，给予他们心理上的平等关爱和政策上的公平对待，促进他们融入社区，才是逐步化解身份认同危机的良方。

三 处理英国穆斯林难民身份认同危机的主要对策

英国的穆斯林难民融入政策，建立在英国多元文化治理理念的基础上。多元文化治理理念倡导文化的多元性，对文化个体的差异持尊重态度，并力求多元文化的并存，因而不同宗教信仰的人群、不同族群，在以包容为基础的多元文化环境中，得以并存与发展，并且逐步融入英国社会。

尽管如此，难民在融入的过程中，依然面临各种挑战，这其中主要包括部分难民自身的融入意识薄弱，缺乏主动参与到社区中的意愿；难民的融入能力亟待提高，其融入能力与语言、跨文化交际、职业等密不可分；宗教文化背景的巨大差异，导致难民即使有意愿融入，但要拆除不同宗教文化造成的心理樊篱，真正实现融入，仍非易事。基于此，笔者认为英国政府在现有政策基础上，可着重加强以下各领域事宜。

第一，应进一步协调政策制定的原则与政策的可操作性。

在政策方面，英国政府仍有调整的空间。首先，英国的穆斯林难民政策还需要在法律条文与人性化的结合中寻找更大的平衡，家庭团聚就是一个很好的例子。其次，穆斯林难民的适应期较长，目前的培训内容及时间安排，仍无法解决相关难题。如难民依靠培训后的语言能力依然难以找到薪酬相对较高的工作，使其工作内容与原职业相差很大。如何在语言文化和职业技能的培训上，帮助穆斯林难民更快地适应新的生活和工作，是一项紧迫的任务。最后，尽管英国的多元文化模式倡导的是包容平等，但是，难民无论是从经济上还是从心理上，都无法获得真正的平等，进而妨碍了他们的社会融入，如就业、教育等。

第二，应进一步保障难民维持基本生计的必要资金支持。

根据英国难民委员会的统计数据，2017 年共有 44850 名寻求庇护的难民及其家属受到了政府的资助。这一数据从 2012 年以来有所上升，但低于 2003 年的数据（80123 名）。然而，获得资助并不意味着难民的生活优越舒适，实际上，大量难民每天只有 5 英镑来维持生计。^① 一旦获得难民身份，这样的经济支持只持续 28 天。随后，若难民找不到工作，加之语言又不通，没有收入，他们将陷入新一轮的无处栖身的境地。这种生存层面的“失语”进而导致心理层面的迷失、彷徨，以及对外部环境的排斥，构成了一条新的身份危机的发展路径。

近年来，英国内政部对于难民的资金资助逐年递减。以叙利亚难民安置计划为例，在安置的首年，内政部为地方政府提供了 8520 英镑（每名叙利亚难民）的服务及资助费用，具体使用亦有《资助指南》^② 可循，并且可以申请“额外花费”，但服务及资助费用逐步减少，到了第五年只有 1000 英镑^③（见图 2）。

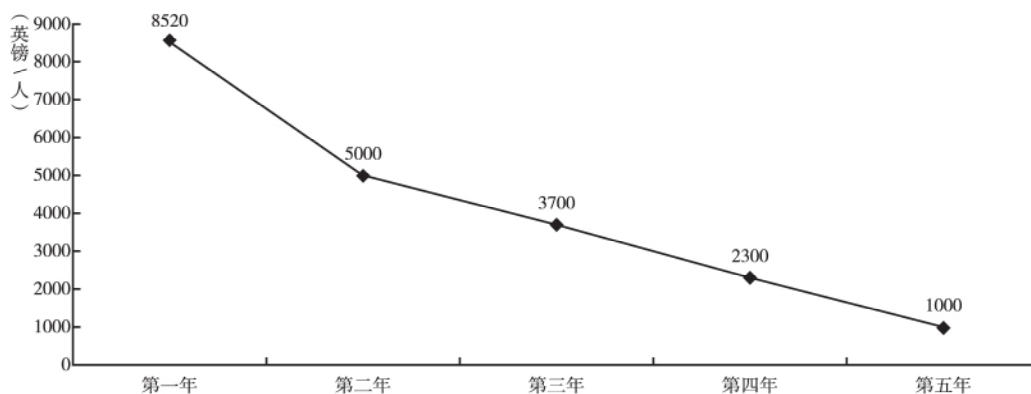


图 2 地方政府难民安置费用资助变化（叙利亚难民安置计划）

资料来源 “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”, GOV. UK, <https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>, p. 19.

- ① “Top 10 Facts from the Latest Statistics on Refugees and People Seeking Asylum”, Refugee Council, <https://www.refugeecouncil.org.uk/information/refugee-asylum-facts/top-10-facts-about-refugees-and-people-seeking-asylum/>.
- ② “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”, GOV. UK, <https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>, p. 19.
- ③ “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”, GOV. UK, <https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>, p. 19.

与此同时，内政部为了保证接收2万名叙利亚难民计划的持续展开，曾预算3600万英镑的专项经费，以满足难民的流动需求所产生的额外房屋调整等。但到2017年底，实际申报的费用仅为240万英镑，不足英国政府预算总额1700万英镑的15%。^①这是因为地方政府对于该经费的使用范围不够清楚，对一些复杂情况当地政府难以应对，实施不力。直接后果则是地方政府及战略移民伙伴（strategic migration partnership）都认为他们面临的巨大挑战就是为难民提供合适且负担得起的住宿。该问题也产生了严重的连带效应。一部分地方政府不得不使用叙利亚难民计划的经费来缓解住宿矛盾，而这笔经费本来是用于资助难民融入的。这种“拆东墙补西墙”的做法非但没有解决住宿问题，更影响了难民融入。为此，内政部和战略移民伙伴呼吁英国就业和养老金部免除对部分难民的福利总额上限，但目前仍未得到响应。

按照2015年时任首相卡梅伦承诺的叙利亚难民接收计划，到2020年，每年接收超过4000名叙利亚难民。到2019年初，在英国得到安置的叙利亚难民为15977名，目前英国政府并未对该计划的进一步实施做出任何说明。

第三，应进一步加强地方政府的参与度以缓解难民安置的困境。

当前，英国的穆斯林难民分布较广，以叙利亚难民为例，英国已有66%的地方政府以自愿原则为基础接收了叙利亚难民。整体来看，近两年来在英国政府的倡导下，参与该项目的地方政府逐渐增多^②（如图3所示），更多的叙利亚难民在英国的不同地区得到了有效安置^③（如图4所示）。难民安置工作的分散化趋势，对于由某一地区集中进行难民安置所承载的压力，起到了一定程度的缓解作用。同时，多地政府投入难民安置工作，也能为该项工作的进一步开展和完善提供更多比较性数据及可参照的可行做法。

第四，应进一步加强穆斯林难民的社区融入。

穆斯林难民治理这一地区治理和全球治理中的重要议题已引发了国际社会的

① “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”，GOV. UK，<https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>，p. 7.

② “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”，GOV. UK，<https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>.

③ “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”，GOV. UK，<https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>.

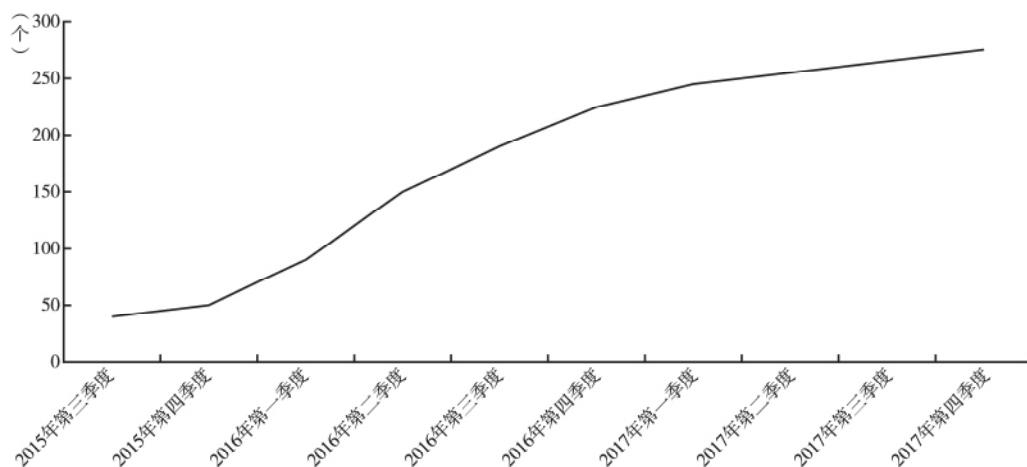


图 3 英国参与安置叙利亚难民的地方政府数量 (截至 2017 年底)

资料来源 “An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme”, GOV. UK, <https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-vulnerable-persons-resettlement-scheme>.

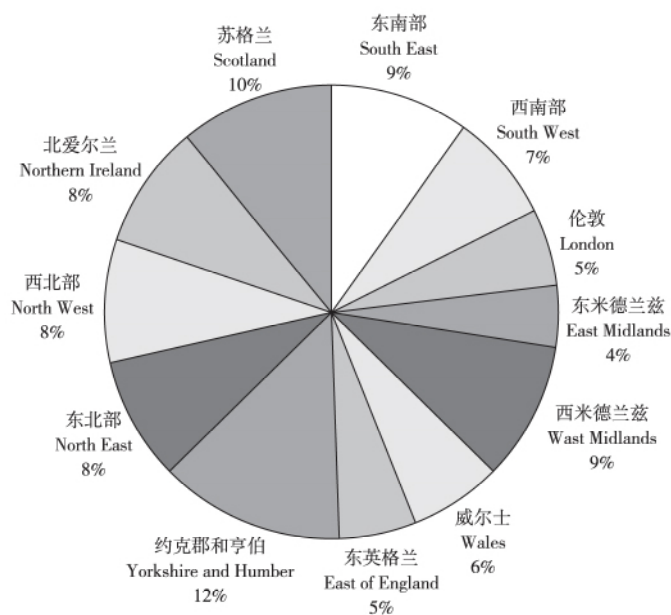


图 4 英国参与叙利亚难民安置分布情况 (按地区划分) (2017 年 9 月 29 日数据)

资料来源 “Integrated Communities Strategy Green Paper”, GOV. UK, <https://www.gov.uk/government/consultations/integrated-communities-strategy-green-paper>.

广泛关注。如 2017 年 10 月，牛津大学移民、政策和社会中心副主任 Nicholas Van Hear 就提出了一个“乌托邦”构想，主张建立一个兼具民族国家和国际组

织特性的全球性避难所，统一管理各地难民。^① 然而，从当前英国等欧洲各国的难民安置工作来看，保证促进难民尽快融入接收国的各种措施的尽快落地，应该是解决难民问题的一个重要抓手。

具体而言，2018年3月14日，英国发布了以“创建更强大、更团结的社区”为主要宗旨的《综合社区战略绿皮书》(*Integrated Communities Strategy Green Paper*)^② 提出了不同文化背景的人群应在共享权利、责任与机会的基础上，在社区生活、工作、学习与交往，从而达到社区融合的战略目标。该战略针对当前穆斯林难民融入的难题，明确指出应在社区中倡导一系列英国的价值观（包容、自由和机会均等），以保护多种宗教、文化和观点并存。英国政府认为“社区倡导的价值观是英国长久以来为确保其民众遵循其宗教信仰的法律依托，也应是英国成为全球范围内多元宗教、多元文化共存的成功国家之基石。”^③

该项战略主要包含以下几点与难民的社区安置和融入相关的工作。

(1) 深入开展以适应为主的培训服务^④

通过重新安置计划和联合国难民署高级专员指派而来到英国的难民，地方政府会开展语言培训课程，并通过社区志愿服务让难民尽快适应异文化下的生活。就业方面，英国政府将为难民群体配备专业的职业指导人员，帮助难民克服找工作中遇到的障碍，也会针对难民特定的心理健康需求，提供相应的志愿者服务。

(2) 在英国全境开展“避难联络官项目”^⑤

在综合社区战略中，英国政府启动了“地方政府避难联络官项目”(*Local Authority Asylum Liaison Officers*)。该项目在20个地方政府中设置了35名避难联络官，为难民提供居住、语言、就业、健康各方面的建议、咨询，以帮助难民更快地适应和融入社区。

① 《想象中的避难所：建立新型跨国政治组织能否解决难民危机？》，澎湃新闻，2017年12月6日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1836812。

② “Refugee Council Welcome Integration Strategy”，https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5203_refugee_council_welcome_integration_strategy。

③ *Integrated Communities Strategy Green Paper*，GOV.UK，<https://www.gov.uk/government/consultations/integrated-communities-strategy-green-paper>，引言部分。

④ *Integrated Communities Strategy Green Paper*，GOV.UK，<https://www.gov.uk/government/consultations/integrated-communities-strategy-green-paper>，p. 22.

⑤ *Integrated Communities Strategy Green Paper*，GOV.UK，<https://www.gov.uk/government/consultations/integrated-communities-strategy-green-paper>，p. 23.

(3) 实施新一轮的避难住宿和支持计划^①

从 2019 年起，由英国内政部及就业与社会保障部门共同承担的新一轮避难居住和支持计划将启动，以确保难民更快地获取各类服务信息和就业支持。

(4) 对社区团体的支持成为促进难民融入的有效途径

近年来，在西方不少国家，社区团体通常与地方政府合作，为难民提供相关服务和社会交往的平台。受到加拿大类似项目的启发，综合社区战略启动了一项社区资助计划（Community Support Scheme）^②，由社区直接为难民的融入提供相关服务与支持。

此外，英国的红十字会等组织还对难民做了专门的服务帮助计划^③，其中包括针对 15~25 岁的难民中的青年人提供在申请避难、适应新的社会生活、语言文化培训等方面的多项服务；针对家庭团聚的签证申请协助以及航班预订等。2017 年，英国红十字会为英国境内 58 个城镇的 3 万余名难民提供了服务。^④2018 年 3 月，伦敦推出了红十字会“难民友好项目”据点之一的“移动厨房”，每周，志愿者与年轻难民共同举办聚会，成为穆斯林难民融入社区的新的途径之一。^⑤

事实上，欧洲的其他国家的一些有效的民间社区志愿服务，也值得借鉴。2017 年，希腊难民营的志愿者劳拉（Laura Samira Naude）和埃丝特（Esther ten Zijthoff）为难民开设了一间移动图书馆，帮助难民在阅读的过程中提高语言能力、寻找内心的归属感，也帮助他们建立身份认同，为他们创造更好的环境。除了为难民提供物质上的支持，还通过社区团体等民间的组织，以带着温情的、富有人文关怀的方式，真正地从心理上帮助他们在他们和自我之间找到一种平衡，这也许是提高身份认同的有效途径之一。

① “Refugee Council Welcome Integration Strategy”，https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5203_refugee_council_welcome_integration_strategy.

② “Refugee Council Welcome Integration Strategy”，https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5203_refugee_council_welcome_integration_strategy.

③ “Get Help as a Refugee or Asylum Seeker”，British Red Cross，<https://www.redcross.org.uk/get-help/get-help-as-a-refugee>.

④ “Europe Refugee Crisis”，British Red Cross，<https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do-international/europe-refugee-crisis>.

⑤ 《英国红十字会给难民造了个移动厨房，它不是可爱这么简单》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/224668508_282575。

结 语

2018年6月初,在国际难民日前夕,联合国难民事务高级专员办事处(UNHCR)发布了2017年的全球趋势报告。该报告显示,(2017年)6850万人被迫背井离乡,比2016年增加了290万。^①而同年6月16日,以“阿奎利斯”号为导火线的意大利、法国的难民问题之争甚至已经涉及外交层面,再一次对全球范围内的难民治理提出了挑战。尤其是在促进难民的融入方面,还需要一些行之有效的政策措施。

难民大多来自战乱纷争的地方,带着颠沛流离、家人分散的悲伤,但是,也应该看到,从政策层面,不仅是欧盟、联合国,很多国家都在做着更多的努力和改进,帮助他们尽快找到归属感和融入感。

目前,英国的综合社区战略虽然还在起步阶段,但已有不小成效,成为该国促进难民融入的一项有力措施,尤其是联络官制度的确立和社区支持团体的组建,使难民安置问题与社区建设得到了有机结合。

同时,难民输出国和接收国双方正在进一步加强合作。2019年2月首届阿盟—欧盟峰会将儿童和妇女的利益、对难民的保护和支持提升为重要议题,并决定共同抗击恐怖主义和种族主义等全球治理中的重大关切,“历史上还是第一次,彰显双方在现实利益下强化战略合作的意愿”。时任英国首相特蕾莎·梅、德国总理默克尔均出席,峰会发表了《沙姆沙伊赫峰会宣言》,可以视为全球治理过程中推动难民治理的一大举措。

联合国于2018年12月9日,通过了《难民问题全球契约》,成为协作网络的建立的开端。早在2016年,联合国曾就相关问题发布了《纽约宣言》,但是随着难民人数的不断增加,联合国也积极调动各国共同承担责任。经过两年的密集磋商,《难民问题全球契约》为难民及其所在社区构建了强大而系统的模式及全球通力合作框架,以进一步加强基础设施并提供服务惠及难民和收容社区。该契约包括四大目标:①减轻收容大量难民的国家的压力;②促进难民的自力更

^① “Number of People Forced to Flee Their Home Remains at a Record High”, https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/5298_number_of_people_forced_to_flee_their_home_remains_at_a_record_high.

生; ③通过重新安置和其他入境途径扩大第三国或难民的入境机会; ④为难民返回原籍国提供支持。可以看到, 对难民的融入能力的培养和提升、为他们的身份认同提供更好的环境是该契约的主要精神。与 2016 年的《纽约宣言》相比, 系统模式的构建, 可以更好地发挥社区的作用, 这是主要的变化和进步。

总之, 穆斯林难民身份认同危机的产生有多方面的原因, 而要处理这样的危机, 在政策、措施方面还需要更多的思考, 对具体实施过程中的问题, 还需要更多的研究, 以更好地应对不断变化的国际局势和难民持续增长的态势。对英国穆斯林难民身份认同危机的研究, 也将为地区治理和全球治理提供一些路径和理据。

(责任编辑: 闵捷)

A Study on the Identity Crisis of British Muslim Refugees and Its Governance

Zhao Yang

Abstract: Since the mid of the 20th Century , there have been three major Muslim migration waves in the UK. From the 21st century , esp. since the European refugee crisis in 2011 , with the increasing number of Muslim refugees , the identity crisis they are confronted with has aroused great concern from the public. In order to deal with it , the authorities have issued related governance policies. From the perspective of wide concern of the refugee identity crisis and based on the overview of British governance policies of Muslim refugees , the author is to elaborate on the problems that emerge in the process of policy implementation and corresponding solutions.

Keywords: Muslim Refugees in the UK; Identity Crisis; Policies on Refugee Governance