

# 国际法与国际政治视角下的难民保护困境

武文扬

[内容提要] 2015 年爆发的欧洲难民危机在 2016 年持续发酵,成为世界关注的一大焦点。欧洲难民危机背后浮现的是国际社会长期存在的难民保护问题,包括有关难民身份甄别、临时保护落实方面的困境,以及国际社会有效合作机制的缺失。难民问题是长期困扰许多国家的难题,涉及其国内政治、经济、法律、社会保障、国家安全及对外关系等方方面面。难民危机的应对需各国建立并完善与难民相关的法律体系和应急机制,加强区域和全球层面的国际合作,合力消除难民产生的根源。

[关键词] 欧洲难民危机 难民甄别 临时保护 国际难民保护

[作者简介] 武文扬,中国社会科学院研究生院法学系博士生,主要从事国际人权法方面的研究。

难民问题是欧洲国家长期面临的问题之一,但 2015 年的欧洲难民危机无论从规模上还是影响力上都超出了欧洲国家的预期。根据联合国难民署的统计,2015 年有超过 100 万人跨越地中海抵达欧洲,死亡和失踪人数接近 3800 人,创下历史新高。<sup>①</sup> 本文将以此此次欧洲难民危机为切入点,分析国际难民保护所面临的三大困境,即难民定义和甄别标准上的困境,实施临时保护的困境,以及在难民问题上缺乏有效国际合作机制的困境。对这三大困境的深入探讨将有助于国际社会更好地应对当下或未来可能发生的难民危机。

## 一、难民甄别的困境

关于“难民”的定义,国际社会已达成一定程度的基本共识,但当大量难民涌入边境,即便是有着相对成熟甄别体系的欧洲国家,也变得应接不暇。在 2015 年有 126 万人向欧洲提出避难申请,比往年增加一倍多,其中向德国提交申请的就超过了 44 万,而芬兰作为避难人数增幅最大的国家,2015 年的申请增幅更是高达 822%。<sup>②</sup> 在这些申请中,被最终认定为难民的将只是少数一部分。面对众多申请,一

国用什么标准来决定是否赋予申请者难民地位,这在学术层面和政策层面都存在很大争议。

要获得难民地位并得到相应的国际保护,申请人通常需经过难民甄别这一关(Refugee Status Determination,简称 RSD)。“难民甄别”是指通过审查来确定一个已提交难民地位申请,或以其他方式表达需要国际保护意愿的人,是否确实符合难民标准。<sup>③</sup> 难民甄别主要是由被申请人国政府负责,但也可由联合国难民署认定。如被申请人国是 1951 年《关于难民地位公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》的缔约国,那么其甄别标准应符合这两个重要的国际法律文件。被这些缔约国赋予难民地位的人被称作“公约难民”(convention refugee)。而经联合国难民署甄别并赋予难民地位的人被称作“章程难

<sup>①</sup> UNHCR, “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe”, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. (上网时间:2016 年 1 月 29 日)

<sup>②</sup> Peter Yeung, “Asylum Seeker Applications in Europe Double to Record 1.2 Million”, March 7, 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/asylum-seeker-applications-refugee-2015-migrant-crisis-a6915681.html>. (上网时间:2016 年 4 月 10 日)

<sup>③</sup> 刘国福《国际难民法》,世界知识出版社,2014 年,第 187 页。

民”(mandate refugee)。无论是哪种甄别,都首先涉及到难民的定义。1951 年公约及其议定书提供了现有难民定义的基础,但此定义也有其局限性,给难民甄别带来困境。

第一,公约对难民的定义偏于狭窄。根据 1951 年难民地位公约,难民仅指“由于 1951 年 1 月 1 日以前在欧洲发生的事情”而“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)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述畏惧不愿返回该国的人”。<sup>①</sup> 1967 年的难民地位议定书取消了以上定义中的时间和地域限制,但并未做其他扩展。

鉴于此公约的定义范围已不能完全适应国际难民问题的发展,一些区域性文件对难民的定义进行了扩展。如根据《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》,“难民”一词也适用于受外来侵略,或原住国公共秩序受到严重扰乱等原因而避难的人。<sup>②</sup> 拉丁美洲的《卡特赫纳难民宣言》对难民的定义也做了显著的扩展,“普遍暴力、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”等情况都成为可产生难民的原因。<sup>③</sup> 2004 年欧盟理事会通过《欧盟关于给予第三国公民或无国籍人难民或者需要国际保护者资格和身份及其保护内容的最低标准指令》(简称《欧洲难民保护指令》),对难民的主体等方面进行了扩展,还对那些虽不符合难民定义,却遭受或可能遭受“严重危害”行为的人员给予辅助性保护。<sup>④</sup> 以上区域性文件对扩展难民定义虽然产生了积极的影响,但其影响力仍受到不同因素的限制,如《卡特赫纳难民宣言》作为宣言并无约束力,而欧盟的“指令”也无直接执行力,其落实的自主权仍属于各个国家。

在联合国难民署方面,《联合国难民署章程》对难民的定义与 1951 年《关于难民地位公约》中的定义并无大的差别,但实践中其对难民的定义早已超过了章程的范围。这主要是迫于大规模的难民危机,加之人道主义的考虑。<sup>⑤</sup> 现在联合国难民署关注保护的人群包括 1951 年公约及其议定书所定义

的难民、《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》和《卡特赫纳难民宣言》定义的难民、临时保护者、无国籍人、国内流离失所者、寻求庇护者等。<sup>⑥</sup> 虽然联合国难民署在此方面的推动作用毋庸置疑,但其同样无权干涉各国对难民的定义。

可见,虽然难民的定义在联合国难民署和不同区域性文件中都已得到扩展,但各国却对统一扩展 1951 年难民地位公约中的难民定义犹豫不决,甚至抱抵触态度。事实上,早在 1986 年,联合国难民署就表示 1951 年难民地位公约及其议定书的定义已不符合形势发展,但应声寥寥。而且值得关注的是,1951 年难民地位公约至今虽有 145 个缔约国,但仍有些国家未加入,不受此公约对难民定义的约束。<sup>⑦</sup> 这使得很多实际需要帮助的人群无法纳入“难民”的定义范围,而被定性成“非法移民”或“偷渡者”。

第二,公约的难民定义模糊,各国的难民甄别标准不同。难民地位公约及议定书虽然提供了难民的定义,却并未给出具体的难民甄别标准。因此,各国可根据 1951 年公约、1967 年议定书和 1979 年的《难民地位甄别程序与标准手册》来自行解释定义中的用词,制定各自的甄别标准。由此带来的结果是,各国甄别标准参差不齐,对定义用词的解释也时常存在分歧,这种差异不仅可能削弱公约和议定书的效力,也会造成难民大量涌向甄别标准相对宽松的国家。<sup>⑧</sup> 例如,根据难民地位公约及其议定书所给出的“难民”定义,“畏惧被迫害”是难民的核心特征,但对“迫害”(prosecution)却一直没有统一的解释,各国在司法实践上也是标准不一。另一个颇受争议的措辞是“有正当理由畏惧被迫害”(well -

① 1951 年《关于难民地位公约》第 1 条。

② 1969 年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》第 1 条。

③ 1984 年《卡特赫纳难民宣言》第三部分第 3 条。

④ 2004 年《欧盟关于给予第三国公民或无国籍人难民或者需要国际保护者资格和身份及其保护内容的最低标准指令》第 2 条。

⑤ Goodwin - Gill and McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, p. 23.

⑥ 刘国福《国际难民法》,世界知识出版社,2014 年,第 50 页。

⑦ The United Nations, “United Nations Treaty Collection”, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en) (上网时间:2016 年 4 月 5 日)

⑧ Erika Feller, Volker Turk, Frances Nicholson, *Refugee Protection in International Law*, Cambridge University Press 2003 p. 165.

founded fear)。通常认为,这个措辞包含了两方面的条件,即一方面是客观上确实存在已发生或可能发生的迫害,另一方面是主观上受害人因迫害而感到恐惧。但在具体做出判断时,此标准仍然存在诸多模糊性。比如,多大的可能性才算“可能发生”的迫害,主观上的恐惧将如何衡量和证明。有学者甚至质疑主观审查的意义,并认为公约的初衷并非是要审查受害者心里的感受。<sup>①</sup> 这些种种的问题都使难民甄别变得耗时且复杂。现实中很多国家缺乏专业且有经验的难民甄别人员,加之难民不仅有语言障碍,还经常无法提供最基本、真实的身份信息。因此,当难民大量涌入时,各国的难民甄别工作往往进展缓慢,并出现大量积压。

就欧洲而言,面对各国标准不一的难民立法与司法,欧盟理事会于 2001 年公布了《欧洲难民保护指令》草案,希望在 1951 难民地位公约及其议定书的基础上,进一步统一对难民定义的理解,设立共同的难民甄别标准,并保证难民在各成员国的最低救济。<sup>②</sup> 此指令一经公布就引起众多分歧,且部分内容被质疑与难民地位公约及其议定书相悖。如指令对“迫害”中的国家保护缺失的措辞就被认为是削弱了公约的保护,而其列出衡量“有正当理由畏惧被迫害”的五个因素也被批评等级不清,阐述不明,其他受到指责的内容还包括指令仅将第三国公民,也就是非欧盟公民,归于难民。<sup>③</sup> 《欧洲难民保护指令》最终于 2004 年通过,但其仍然存在很多争议点,从其起草和通过的过程可知即使是欧盟各国,想在公约的基础上统一甄别标准也并非易事。因此在难民的甄别标准上,欧盟成员国内部存在参差不齐、宽严不同的情况。希腊、意大利等非难民理想目的地的国家通常会采用较低的甄别标准,因为即使难民在这些国家获得了保护地位,以后也会转移到社会保障条件更好的欧洲国家。<sup>④</sup> 在此次难民危机中,欧洲国家收到的避难申请一度使各国的甄别体系濒临崩溃,欧盟委员会正设法修改欧盟的相关规定,甚至计划集中管理欧盟的避难申请,以便更好地应对难民危机。<sup>⑤</sup>

## 二、临时保护的困境

对难民的审查和甄别既需要大量时间也需要一

定数量的专业人员,当大规模外来者涌入,这种逐一进行的难民甄别程序就变得不切实际了。这些身份尚未得到认证的人群,虽不属于“难民”的范畴,却也急需基本的人权保护。在现实中,这一群体往往得不到及时有效的救助,成为接收国境内的一个特殊弱势群体。对接收国来说,为这一群体提供临时保护不仅会面临经济方面的压力,也会带来社会稳定和国家安全等方面的影响。因此,在国际难民临时保护要求和接收国的临时保护能力及意愿之间,存在一定冲突。

根据联合国难民署的定义,“临时保护”是指当大规模人员为逃离武装冲突、严重侵犯人权或其他形式的迫害而抵达时所作出的迅速的、短期的回应,是对紧急情况采取的一种手段。<sup>⑥</sup> 1979 年,联合国难民署在第 15 号决议中提出,当大规模的寻求庇护者涌入,这些人应至少得到临时保护,接收国应得到他国的帮助,并与难民署共同协商,以确保这些人得到紧急的帮助。<sup>⑦</sup> 1981 年,联合国难民署通过第 22 号决议,具体提到了当寻求庇护者大量涌入时应采取的临时保护措施,包括不予推回、提供最低的人道

① James C. Hathaway, William S. Hicks, “Special Feature: Is There a Subjective Element in the Refugee Convention’s Requirement of ‘Well-Founded Fear’?” *Michigan Journal of International Law*, Winter 2005 p. 3.

② EU Council Directive 2004/83/EC, “On Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1448609791676&uri=CELEX:32004L0083>. (上网时间:2016 年 1 月 21 日)

③ Sonia Boutillon, “The Interpretation of Article I of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees by the European Union: Toward Harmonization”, *Georgetown Immigration Law Journal*, Fall 2003 p. 12.

④ 宋全成“欧洲难民危机:结构、成因及影响分析”,《德国研究》2015 年第 3 期,第 47 页。

⑤ “欧盟拟将避难申请‘收归中央’”,[英]《金融时报》,2016 年 3 月 8 日。

⑥ 刘国福《国际难民法》,世界知识出版社,2014 年,第 51 页。

⑦ “A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions”, UNHCR ExCom, No. 15 (XXX) (1979) p. 313, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=53b26db69&query=A%20Thematic%20Compilation%20of%20Executive%20Committee%20Conclusions>. (上网时间:2016 年 1 月 21 日)

主义待遇、与联合国难民署合作及责任分担四大措施。<sup>①</sup>在2012年和2013年间,西亚北非地区冲突加剧,难民危机严峻,联合国难民署就临时保护的范围和最低标准等问题展开了一系列讨论。<sup>②</sup>2014年,联合国难民署提出了《对临时保护安排的指导》,该文件在“最低待遇标准”部分列出了11条要求,其中包括:给予在指定期可停留的许可,不受任意拘留,不受歧视,行动自由,对出生、死亡和婚姻情况进行登记,保障人身安全,提供自给自足或工作的机会,与国际组织和非政府组织合作等。<sup>③</sup>虽然此“指导”并无约束力,但体现了联合国在临时保护问题上取得的进展。

欧洲方面,欧盟2001年制定了《临时保护指令》,对大量流离失所者涌入时应提供的最低暂时保护标准做出了规定。根据此项指令,各成员国应提供的保护包括:提供登记,保障工作权利,提供获取社会福利和必需品所需的帮助,18岁以下青少年获得教育的权利,帮助失散家人团聚,为无人陪伴的未成年人提供法律监护等。<sup>④</sup>但在现实中,各国很难保证落实临时保护的标准,且临时保护本身也会给受保护人和接受国带来不同的困境。

第一,临时保护所赋予的权利并不稳定。临时保护虽然可以为无难民身份的群体提供保护,但此种保护具有临时性和过渡性,且提供的权利一般低于公约中给予难民的权利。<sup>⑤</sup>欧盟《临时保护指令》第四条规定,临时保护的期限为一年,一般情况下可每次延长六个月,最多延长一年。这种临时性决定了此种保护终结后接收国或其他国家可为受保护人提供更永久的身份,但也可以要求其返回来源国。如受保护人无返回意愿,接受国可能采取强迫或者削弱其相关权利等“负激励”方式迫其离开。欧洲国家就曾使用削弱受保护者的社会和经济权利等方式促使临时保护者遣返,必要时也采取驱逐出境等手段,很多难民的离开虽表现为“自愿”,但其实是为了避免被警察带上手铐的危险。<sup>⑥</sup>各国对与临时保护相关的许多问题并没有统一、明确的答案,比如临时保护与难民公约的关系,其权利范围,做出临时保护决定的依据和程序,何时终结临时保护,如何判断被保护人的来源国已不再对被保护人构成威胁,

以及如何保证被保护人能安全返回等。如没有国际或区域公约约束,这种保护的给予和收回都具有极大的不确定性。

第二,临时保护的履行与一国经济承受能力相关。在此次欧洲难民危机中,临时保护虽几经呼吁却并未得到重视和启用。<sup>⑦</sup>面对大规模的难民潮,欧洲国家在启用临时保护程序上犹豫不决,其中资金问题是一大考虑因素。在应对此次难民危机中,很多欧洲国家都表示财政不堪重负,尤其是马耳他、意大利和希腊这些被难民选为最先落脚地的南欧国家。据统计,在2016年最初的三个多月,有超过14万难民通过海路抵达欧洲,其中抵达希腊的人数超过13万。<sup>⑧</sup>难民危机爆发后,希腊曾多次向欧盟表示资金匮乏。难民人数的增加和部分国家采取的边境管控措施让希腊处于一种“只进不出”的困境,使其面临难以承受的经济压力。面对这个问题,有些

① “A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions”, UNHCR ExCom, No. 22 (XXXII) (1981), p. 313, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opedocPDFViewer.html?docid=53b26db69&query=A%20Thematic%20Compilation%20of%20Executive%20Committee%20Conclusions>. (上网时间:2016年1月21日)

② UNHCR, “Roundtable on Temporary Protection, 19 - 20 July 2012, San Remo, Italy, Summary Conclusions”, <http://www.refworld.org/docid/506d908a2.html>. (上网时间:2016年1月21日)

③ UNHCR, “Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements”, p. 4, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opedocPDFViewer.html?docid=5304b71c9&query=Guidelines%20on%20Temporary%20Protection%20or%20Stay%20Arrangements>. (上网时间:2016年1月21日)

④ “On Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof”, EU Council Directive 2001/55/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1448612630156&uri=CELEX:32001L0055>. (上网时间:2016年1月21日)

⑤ Susan M Akram, Terry Rempel, “Temporary Protection as an Instrument for Implementing the Right for Return for Palestinian Refugees”, *Boston University International Law Journal*, Spring 2004, p. 4.

⑥ Matthew J. Gibney, “Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe”, *Georgetown Immigration Law Journal*, Spring 2000, p. 8.

⑦ Olga Mitrovic, “Used During the Balkan Crises, the EU’s Temporary Protection Directive May Now Be a Solution to Europe’s Refugee Emergency”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/12/22/the-eu-temporary-protection-directive-as-a-solution-to-europes-refugee-crisis/#Author>. (上网时间:2016年4月7日)

⑧ International Organization for Migration, “Mediterranean Migrant Arrivals in 2016”, March 8, 2016, <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-2016-141141-deaths-444>. (上网时间:2016年3月9日)

国家还采取了从难民一方获得弥补的方式。2016年初,丹麦不顾联合国难民署和其他方面的批评,通过了新的移民法案,要求难民变卖超过一定价值的个人财物来换取医保、教育、养老和语言培训等方面的社会福利。虽然相比“难民”而言,给予临时保护者的权利较低,但当此群体数量过于庞大,绝大部分国家不愿,可能也没有能力为所有涌入的外来人员,尤其是未经甄别的人员,提供临时保护的费用。

第三,临时保护还会造成接收国国内政治与社会关系的紧张,包括对社会稳定和国家安全的威胁。虽然临时保护具有临时性,但在具体方案制定出来以前,接收国对滞留人群的安置和资助可能会长达数年之久。在一定时期内,受保护者需要与当地入相处,分享当地的各种资源。这种情况很容易导致临时保护者与接收国民众之间关系的紧张,引起接收国反难民情绪和极端右翼势力的上升。德国对难民态度的转变反映出一国在面对难民危机时的两难境地。最初,德国高调给予难民帮助和保护,得到国际社会的赞扬。可当难民将德国选为最理想的落脚地并大规模涌入时,德国政府不得不调整政策,采取了边境管控措施。与此同时,德国境内针对难民营的袭击迅速增加,难民安置场地紧缺,民众对难民的消极态度上升,对默克尔政府的满意度却直线下降。<sup>①</sup>面对此种情形,德国联邦议院于2016年2月通过新的难民法案,进一步收紧难民政策。<sup>②</sup>

此外,由于难民的背景和身份构成混杂,也很容易使接收国将其与恐怖主义、跨国犯罪、暴力事件等安全问题挂钩。2015年末发生的巴黎恐怖袭击事件,很快被与难民问题联系在一起,而2016年德国科隆发生的大规模性侵案件更是加剧了欧洲各国的反难民情绪,民众对增强边境管控,限制难民数量的呼声越来越高。2016年以来,欧洲国家纷纷呼吁加强欧盟共同外部边境的管控,打击偷渡及恐怖主义,以保护欧洲民众安全。

虽然临时保护只是一种暂时的、最低标准的救助方案,但面对大规模外来人口涌入,接收国需要权衡其自身利益,如财政负担、民众态度、国家安全和稳定等。提供临时保护还意味着接受国以后要寻找其他途径遣返、安置或就地融合被保护人,如果

处理不妥会对被保护人带来二次伤害,受到国际社会的诟病。因而,在临时保护问题上,各国很难达到联合国难民署所期望的要求,甚至连最基本的救助也无法实现。

### 三、难民问题的国际合作困境

难民问题是一个涉及广泛的问题,无论是难民输出国、接收国还是过境国都是难民问题的相关方,因此难民问题的解决需要国际社会的通力合作。欧盟虽然已经建立起比较完善的区域合作机制,但在此次难民危机中,各国相互指责,合作态度消极,协商进展缓慢,使欧盟的作用备受质疑,也使难民合作机制濒临崩溃。可见现实中,尤其在难民问题上,国际合作这个存于理论上的“责任”仍然面临诸多困境与挑战。

第一,至今尚无一部有约束力的国际法律文件要求国家或国际组织必须在难民事务方面进行合作,分担责任。<sup>③</sup>国际合作的原则和精神几乎是所有难民相关文件中必不可少的内容。1982年联合国难民署的第22号决议指出,各国应在国际团结和责任分担的框架下,帮助接收大量涌入人员的国家。<sup>④</sup>2004年联合国难民署的第100号决议,专门探讨了大规模人员涌入情形下的国际合作和责任的分担。<sup>⑤</sup>该决议不仅建议各国对接收国提供多方面的长期的帮助,也鼓励国际社会可以共同从根源上解决造成大规模人员涌入的原因,如防止武装冲突,缓解贫困,提高人权和基本自由的保护等。然而,在

① 郑春荣、周玲玲“德国在欧洲难民危机中的表现、原因及其影响”,《同济大学学报》2015年第6期,第32页。

② “德国联邦议院通过新法案进一步收紧难民政策”,《人民日报》,2016年2月26日。

③ 刘国福《国际难民法》,世界知识出版社,2014年,第156页。

④ “A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions”, UNHCR ExCom, No. 22 (XXXII) (1981), p. 313, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=53b26db69&query=A%20Thematic%20Compilation%20of%20Executive%20Committee%20Conclusions>. (上网时间:2016年1月21日)

⑤ “A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions”, UNHCR ExCom, No. 100 (LV) (2004), p. 316, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=53b26db69&query=A%20Thematic%20Compilation%20of%20Executive%20Committee%20Conclusions>. (上网时间:2016年1月21日)

涉及“国际合作”的所有这些文件中,只有 1951 年《关于难民地位公约》中涉及有关成员国与联合国难民署的合作,1969 年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》也规定有关成员国与非洲统一组织的合作义务,具有某种程度的法律义务性质。根据 1951 年难民地位公约第 35 条,缔约各国保证同联合国难民事务高级专员办事处进行合作,并“使其在监督适用本公约规定而行使职务时获得便利”。<sup>①</sup>虽然这一条在当时已被视为国际合作的重大突破,但此项义务的合作对象仅是联合国难民署,且难民署并无权要求主权国家承担起接收难民的责任。总体上看,国际社会在有关难民问题的国际合作方面尚缺具有约束力的法律文件与硬性规定。

第二,当难民保护问题触及国家利益甚至主权时,国际合作体系将变得异常脆弱,甚至需要重新调整与构建。欧洲国家有多次应对难民潮的经验,并一直推进与完善在难民方面的合作。1990 年《申根执行协定》签订,标志着欧共体移民和难民政策的合作取得了突破性进步。《都柏林公约》试图建立一个每次仅由一个成员国进行避难申请审查的体系,极大促进了成员国难民政策的协调。《马斯特里赫特条约》将移民和避难问题归于政府间的“司法与内政合作”,建立了难民保护责任的分担机制。《阿姆斯特丹条约》则赋予了欧盟机构在难民领域的权限,加强了难民问题在欧盟层面的互动与协调。迄今为止,欧盟已陆续制定了一系列关于难民的法律法规。即便如此,此次难民危机仍对区域合作体系带来了前所未有的冲击。

无论是难民政策的统一,还是共同庇护制度的建立,当难民大潮来临,欧洲各国并未呈现出积极合作的态势。都柏林体系一度遭到搁置,多国宣布实施边境管控,申根协定面临崩溃。有媒体评价:放眼欧洲,大部分国家都本着“人人为自己”的态度面对难民危机,试图抛弃责任分担,阻碍欧盟共同应对难民危机的努力。<sup>②</sup>在难民问题上态度比较强硬的是东欧国家,这些国家多对难民采取封闭、隔离和威胁等强硬立场。例如,匈牙利在边界竖起铁丝网,将穿越铁丝网或在铁轨沿线入境的难民视为罪犯。<sup>③</sup>其他欧洲国家也采取了不同程度的消极措施,即使是

对难民一直相对慷慨宽容的瑞典也以“身份证”为门槛阻止难民入境,被批评“将边境管控倒退回前欧洲时代”。<sup>④</sup>面对日益恶化的难民危机和各国的相互推诿,欧盟做出了强制难民摊派的计划。2015 年 5 月容克提出了 4 万难民的强制分配方案,但反对声音强烈。经过多方努力,9 月欧盟各国终于以多数票方式批准了难民分配协议,同意在 5 月份方案的基础上再加上 12 万难民的分配,以缓解希腊和意大利等国面临的难民压力,而拒绝接受相应数额的国家将面临经济处罚。<sup>⑤</sup>该协议无疑是欧洲各国在难民合作问题上迈出的非常有意义的一步。但值得注意的是,此协议只对欧盟成员国有约束力,且英国、爱尔兰、丹麦、希腊、意大利和匈牙利不接受摊派。事后,斯洛伐克等多个欧盟国家还上诉欧洲法院,要求取消欧盟强制的难民分配。<sup>⑥</sup>

面对巨大的难民压力,欧盟也采取了具有明显利益交换式的合作。2016 年 3 月欧盟与土耳其达成协议,由土耳其接收自希腊遣返的未申请庇护或申请失败的难民,且土耳其每接收一个遣返的叙利亚难民,欧盟国家就会从土耳其接纳一名合格的难民。而作为交换,土耳其可以得到 60 亿欧元补贴、加快免签进程和重启入盟谈判等承诺。此协议受到国际社会的多方质疑与批评,联合国难民署方面认为此协议违反了欧洲人权公约,国际红十字会和一些欧盟国家认为土耳其依然保有对 1951 年《关于难民地位公约》的地理限制,无法对难民提供符合国

① 1951 年《关于难民地位公约》第 35 条。

② Paul Ames, “Europe’s Refugee Response Is Totally Lopsided”, August 24, 2015, <http://www.globalpost.com/article/6634780/2015/08/23/europes-refugee-response-totally-lopsided>. (上网时间:2016 年 1 月 21 日)

③ 伍慧萍,“难民危机背景下的欧洲避难体系:政策框架、现实困境与发展前景”,《德国研究》2015 年第 4 期,第 13 页。

④ Andreas Önerfors, “Denmark – Sweden Border Controls Turn Back the Clock to a Pre – Europe Age”, January 5, 2016, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/05/denmark-sweden-oresund-bridge-border-controls-europe>. (上网时间:2016 年 3 月 10 日)

⑤ “Migrant Crisis: EU’s Juncker Announces Refugee Quota Plan”, September 9, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>. (上网时间:2016 年 1 月 21 日)

⑥ “难民潮汹涌困扰全欧洲多个国家诉至欧洲法院”, 2015 年 12 月 29 日, <http://legal.people.com.cn/n1/2015/1229/c188502-27990486.html>. (上网时间:2016 年 4 月 9 日)

际标准的保障。<sup>①</sup> 但似乎欧盟领导人为解燃眉之急,保住申根协议,可以接受任何条件的“交易”。<sup>②</sup> 此协议反映出在难民问题上,国际合作的达成更多取决于双方的利益考量。在只有负担没有利益的情况下,很难期待各国在难民问题上拿出积极的态度。

第三,国际组织合作也存在自身不可克服的局限性。除了主权国家,联合国难民署和相关的国际组织、非政府组织等在促进难民问题的国际合作上也发挥着非常重要的作用。如联合国难民署致力于协助各国提供人道主义援助,其工作不仅涉及发放水、食物和必要的生活用品这类具体事务,也涉及加强各国沟通,协调区域和全球层面的国际合作,提供相关信息和解决方案,制订长远的难民安置计划等。但这类组织因自身性质而具有活动的局限性。如联合国难民署几乎完全依靠捐款运作,其决议或指导原则也都没有约束力,无法左右国家的难民政策。

#### 四、欧洲难民危机的启示

从此次难民危机看,上述三个方面的困境显而易见。围绕难民问题的解决,以下几点值得从学术和政策层面予以考虑。

第一,公约难民定义的扩展不可操之过急。如果对 1951 年《关于难民地位公约》和议定书中的难民定义进行扩展,此做法虽然可以将更多需要帮助的群体归入“难民”之中,却忽视了现实中各国处理难民问题的能力,使公约和议定书面临失去生命力的危险。有学者提议,虽然 1951 年公约及其议定书的难民定义偏于狭窄,但让各国重新签署一份难民公约的可能微乎其微,当下更重要的是思考如何让各国遵守现有的难民公约,毕竟有些国家不仅反对扩展难民定义,还试图缩减现已承诺的难民保护。<sup>③</sup> 如何促使更多国家签署并批准 1951 年难民公约及议定书,积极履行现有义务,并加深各国在以公约为基础上的共识,这些问题还有待进一步的思考和解决。虽然公约难民定义在短时间内无法得到扩展,但各国仍应尽自己所能,逐步将因战争、冲突、武装入侵、侵犯人权等当代难民出现的几大主要原因考虑其中,<sup>④</sup>在狭义的公约难民定义外为更多需要帮助的人员提供保护。

关于难民的甄别,鉴于各国在法律、政治、经济与文化等方面存在巨大差异,此问题不能通过强制性的单一标准解决,需要各国在尊重 1951 年公约及其议定书的前提下,充分考虑本国国情,本着沟通、合作的原则对难民甄别体系进行制定和完善。虽然联合国难民署一直推动各国加强自己的难民甄别能力,但直至 2013 年难民署还需要代为 50 个国家进行难民甄别,与另外 20 个国家的政府共同或平行地落实甄别。<sup>⑤</sup> 难民署无论人力还是财力都非常有限,庞杂的难民甄别工作使其不堪重负,造成大量庇护申请积压。因此有能力的国家应尽快建立自己的难民甄别体制,培养难民甄别工作人员,制定相关的难民法律和政策,联合国及发达国家也应为缺乏相关能力的发展中国家提供更多支持。

第二,临时保护在难民危机时应发挥积极的作用,但也应充分关注可能带来的负面影响。早在 2014 年就有学者呼吁欧盟采用临时保护来应对叙利亚难民的涌入,认为这种保护可以省去难民甄别的时间和成本,为更多人提供保护。<sup>⑥</sup> 1992 年因前南斯拉夫战争,大量难民从巴尔干地区向欧洲逃亡,当时欧洲各国就采用了临时保护方案来应对难民潮。当时,有关临时保护的研究和实践还不成熟,各国都是按照标准不一的国内法来给予保护。<sup>⑦</sup> 在 1999 年科索沃战争时期,临时保护再次发挥作用,并促使欧盟各国在此后制定出统一标准的临时保护

① Chris Morris, “EU – Turkey Migrant Deal: A Herculean Task”, <http://www.bbc.com/news/blogs-eu-35848181>. (上网时间:2016 年 4 月 9 日)

② ilke Toygür and Melih Özsoz, “Stormy Months on the Aegean: Refugee Deal and Impact on Turkey – EU Relationships – Analysis”, <http://www.eurasiareview.com/26032016-stormy-months-on-the-aegean-refugee-deal-and-impact-on-turkey-eu-relations-analysis/>. (上网时间:2016 年 4 月 9 日)

③ James C. Simeon, *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2013, p. 8.

④ 刘国福《国际难民法》,世界知识出版社,2014 年,第 62 页。

⑤ UNHCR, “Refugee Status Determination”, <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1d06.html>. (上网时间:2016 年 4 月 9 日)

⑥ Cynthia Orchard and Dawn Chatty, “High Time for Europe to Offer Temporary Protection to Refugee from Syria?” <http://ohrh.law.ox.ac.uk/high-time-for-europe-to-offer-temporary-protection-to-refugees-from-syria/>. (上网时间:2016 年 4 月 9 日)

⑦ Karoline Kerber, “Temporary Protection in the European Union: A Chronology”, *Georgetown Immigration Law Journal*, Fall 1999, p. 2.

文件。2001 年《临时保护指令》通过,目的是为更好地应对大量难民涌入的情形,但在此次难民危机中欧洲各国大都抱着回避的态度,没能启用并发挥临时保护机制的作用,使大量本应获得临时保护的群体因“难民”的门槛而被拒之门外,甚至被遣送至土耳其。

临时保护机制虽然有很强的实用性和应急性,但在实施中也存在一些棘手的问题。例如,如何在满足国际临时保护标准的同时减少可能对接收国带来的负面影响。一方面,临时保护可在危机中为更多人提供应急性援助;另一方面,完善的临时保护可能会吸引,甚至鼓励更多人前来寻求保护,成为非法移民的捷径。再有,当临时保护期限结束,如接收国不愿采取就地融合,就需考虑如何在不违反国际法的前提下将被保护人遣返或重新安置。各国需应对这些问题并给予充分的考虑,制定出相关法律和临时保护方案。根据本国的实际情况,在兼顾本国利益的同时承担对难民的临时保护责任。当危机爆发,临时保护方案可以帮助政府做出及时有效的反应,回避烦琐冗长的难民甄别,使滞留边境和涌入境内的人员在第一时间得到妥善安排,减轻来自国际社会的道德压力。在目前难民问题日益紧迫的局势下,各国都应对可能出现的难民危机提前做好准备,对各自所能提供的救助能力进行预估,以便控制大规模人员涌入对本国带来的负面影响。

第三,各国应加强国际合作,履行共同但有区别的责任,尤其应加强对相关发展中国家的支持,因为发展中国家是接收难民的主力军。2014 年难民接收数量前五国分别为土耳其、巴基斯坦、黎巴嫩、伊朗和埃塞俄比亚,发展中国家和地区总共接收了世界 86% 的难民,是近 20 多年以来的最高比例。其中最不发达的国家和地区为 360 万难民提供了庇护,相当于全球难民总数的 25%。<sup>①</sup> 这些国家缺乏难民保护的法律体系,更缺少救助难民的经济能力,因此需要得到国际社会的更多关注。只有各国积极参与国际合作,难民的权利保护才能得到普遍改善,难民问题所面临的困境才有望得到缓解。

进一步完善国际难民应对机制也是国际社会的共同责任。鉴于各国很难就难民问题达成国际公

约,已有学者提出建立一个由联合国监管并由各国共同分担开支的难民合作体系。这一建议主张,由各国提供相应的资金支持,建立国际难民应对机制,以应对突发性大规模难民危机,缓解难民接收国的压力。<sup>②</sup> 这一设想也在 2014 年联合国难民署提出的《对临时保护或停留安排的指导》中得到体现,联合国难民署提倡各国在区域或全球的范围内建立应对难民危机的基金,以及时、有效并灵活地应对大规模人员涌入的情形。<sup>③</sup>

第四,只有消除难民产生的根源,才能有效缓解难民困境。此次从海路前往欧洲的难民主要来自叙利亚、阿富汗、巴基斯坦和伊拉克等西亚和北非国家。难民的产生与这些国家持续不断的冲突和战乱密切相关,也与美国和欧洲等国奉行的干涉政策有关,其中对叙利亚的干涉更是带来了常年内战和恐怖组织“伊斯兰国”的兴起,迫使大量叙利亚人民逃亡。因此,实现可持续的和平、稳定与发展是最终有效缓解难民压力、解决难民问题的根本。中国在难民问题上的立场充分体现了这一点。中国政府一直强调,解决难民问题的根本出路在于“谋求和平,实现发展,标本兼治,综合施策”,唯有实现和平与发展,让人民安居乐业,“才能保障人民的基本权利,从根本上减少难移民的数量”。<sup>④</sup> 如不从根本上采取措施,难民问题面临的上述三大困境仍将难以得到有效缓解。○

(责任编辑:吴兴佐)

<sup>①</sup> UNHCR, “Global Trends: Forced Displacement in 2014”, p. 2, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>. (上网时间:2016 年 1 月 21 日)

<sup>②</sup> Ann Vibeke Egli, *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law*, Martinus Nijhoff Publishers 2002, p. 87.

<sup>③</sup> UNHCR, “Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements”, p. 6, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openDocPDFViewer.html?docid=5304b71c9&query=Guidelines%20on%20Temporary%20Protection%20or%20Stay%20Arrangements>. (上网时间:2016 年 1 月 21 日)

<sup>④</sup> “常驻联合国代表刘结一大使在第 70 届联大地中海难民移民问题会议上的发言”, <http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t1317086.htm>. (上网时间:2016 年 3 月 10 日)



ses' operating rate and livelihood of the people. However, it is difficult for the UN to achieve its goal in a short period of time. Because most of the North Koreans had experienced nutritional deprivation long before the mid-1990s, they conducted the implementation of 'our new economic management system'. Moreover, substantial diffusion of market economy is expected to play an important supporting role. Therefore, the impact of sanctions on the trade between China and North Korea is less than expected. However, in the long term, it is difficult for North Korea to achieve fundamental economic changes, if it does not abandon its nuclear power.

**Keywords:** North Korea, UN Security Council, North Korean Economy, New Economic and Management System

## Refugee Protection Predicament from the perspectives of International Law and International Politics

*Wu Wenyang*

**Abstract:** The 2015 European refugee crisis has posed great challenges to Europe. Europe's response to this crisis remains inadequate and many refugees are still facing desperate situation. This paper looks into this crisis and discusses three major hurdles to refugee protection, which include the narrow definition of "refugee" and inconsistency in refugee status determination, lack of minimum temporary protection, and lack of effective international cooperation. The problem of refugee protection should be handled cautiously for it touches upon a host nation's law and politics, and different aspects of people's lives. It may cause conflicts between different groups and lead to instability of society. To better solve the refugee problem, countries should promote a comprehensive legal system to protect refugees and handle the mass influx emergencies. Regional and international cooperation should also be enhanced to provide more humanitarian assistance for refugees.

**Keywords:** European refugee crisis, refugee status determination, temporary protection, international refugee protection

## An Analysis of the Predicament of German "Leadership Capacity"

*Li Chao & Wang Shuo*

**Abstract:** Germany is playing such a part as "leading role" in the EU. However, it isn't yet adept at using its power and is confronted with many difficulties when dealing with challenges from both in and outside the EU. The "predicament of leadership capacity" that Germany faces is largely caused by its typical national character and historical experiences, and also reinforced by drastic changes of the International situation, which Germany fails to adapt itself to. Germany is gradually coming to realize it, and thus endeavours to adjust its policies, allowing it to push forward the European integration process with more flexible measures and meanwhile dealing with International affairs on its own initiative. Looking forward, Germany will gradually get used to its own role as well as the changed external environment, and become a unique leader.

**Keywords:** Germany, leading capacity, European integration, International responsibility

( Edited by Zhao Jinfu)