

二战后国际难民政策的历史演变

甘 开 鹏

(云南财经大学 公共管理学院,云南 昆明 650221)

摘 要: 二战后,欧洲难民问题成为联合国及西方国家必须面临并解决的重大社会问题,数百万的难民流亡在整个欧洲大陆,为难民提供临时性救济的各种机构和组织也不断涌现出来。1943 年建立的联合国善后救济总署、1951 年《关于难民地位的公约》及联合国难民署都对二战后国际难民政策的发展起了不可忽视的作用,但这些国际组织的难民政策具有比较明显的政治色彩,使大多数难民无法充分地得到国际保护。

关键词: 难民;难民组织;联合国难民署

中图分类号: D 815.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5310(2010)-04-0134-05

二战后,数百万的难民流亡在整个欧洲大陆,为难民提供临时性救济的各种机构和组织也不断涌现出来。然而,随着政治局势的变化,西方同盟支持建立一个永久性的难民机构。联合国善后救济总署和 1951 年 7 月签订于日内瓦的《关于难民地位的公约》就是该时代的产物。最初,以美国、英国和法国为首的西方集团与苏联一起合作,期望通过遣送回国的方式来寻求欧洲难民问题的解决方案。但是,随着苏联逐步控制了东欧,美、苏两国的关系日益恶化,各国关于难民政策的立场也不断出现明显的分歧。西方同盟改变了原有的难民遣送回国政策,反而支持难民安置计划,尤其是重视安置来自社会主义国家的难民。

一 联合国善后救济总署和 国际难民组织的政策

1941 年 9 月 24 日,英国政府召集对德作战的 15 个盟国政府的代表在伦敦开会,讨论建立一个机构以处理有关战后欧洲救济的一些初步设想。1943 年 11 月,联合国善后救济总署(英文全称为 United Nations Relief and Rehabilitation Administration,缩写为 UNRRA)根据 44 国协议在华盛顿成立,时有 48 个国家参加,其任务是负责处理第二次世界大战中受害者的善后救济工作,旨在为

盟军所解放地区的战争受害者提供救济。二战后,联合国善后救济总署的目标最终还扩大到战争难民的遣送回国计划,但“被迫离家的人(displaced person, DP)”与“难民(refugee)”之间的界限相当模糊,因为这些概念不断地被重新界定。前者通常是被驱逐出境或者被德国国家社会主义党征募进行强制劳动的人;后者是指受到纳粹或其他法西斯政党迫害的人或二战爆发前就被视为难民的人。^[1]在中东欧被驱逐出境的德国流亡人员不属于 DP 或难民的范畴。苏联和西方同盟在《波次坦宣言》之后同意德国流亡人员由德国西部占领区接纳。^[2]的确,二战后,300 万的德国流亡人员被准许进入西德。在战后期间,联合国善后救济总署在盟军的援助下成功地将近七百万 DP 和难民遣送回他们的原属国。然而,许多难民并不愿意被遣送回国,正如 Mark Wyman 在其著作《欧洲的流亡人员》中提到,拒绝因政治意愿被遣送回国的波兰人“不应当继续得到联合国善后救济总署的救济。”尽管如此,至 1946 年底,大约 100 万的难民仍然滞留在占领区,这些难民大部分是来自政治形势动荡的波罗的海诸国、波兰和俄罗斯等。

由于联合国善后救济总署计划于 1946 年 12 月 31 日前终止其使命,联合国大会在 1946 年 2 月成立了另一个非永久性的组织,即国际难民组织(International Refugee Organization, IRO),以解决难民问题。最初,国际难民组

收稿日期:2009-12-25

作者简介:甘开鹏(1976-),男,江西崇义人,云南财经大学公共管理学院副教授,社会史博士,研究方向:社会学和法律社会学。

组织的主要目标是帮助被迫离家的人和难民返回其原属国,但在美、苏两国关系发生根本性改变之后,它的政策也转向了更为明显的个人主义,更多的考虑 DP 和难民的个人取向。国际难民组织的新政策强调援助来自东欧、试图摆脱苏联的控制并在美国占领区寻求庇护的难民,因此,它重点援助“被遣返回国者”,并为“不需要被遣返回国者”进行难民安置协议谈判。在这种背景下,美国总统杜鲁门于 1947 年 7 月在国会发表演说,呼吁放松对难民的移民限制,“这些人反对集权统治,但却因为对自由和民主原则的强烈忠诚而遭受极大的穷困和压制。因为他们不是共产主义者,反对共产主义,所以他们坚定地反对任何遣送回共产主义控制区域的努力。此外,他们是我们战争中的个人同盟。”起初,美国国会不批准杜鲁门的请求,但最终还是批准接纳近四十万难民进入美国国境。^[3]

国际难民组织的难民安置协议极大地激怒了苏联,苏联将国际难民组织看作是西方的政治工具而未能执行战后签订的早期协议。苏联抗议指出,“国际难民组织有组织地违反了联合国大会决议第 8 条(1)关于流离失所者遣送回国的规定,尽一切可能的阻碍遣送回国政策,实际上质变为招募难民和流离失所者的机构。显然,英国、法国及国际难民组织对于各种已通过的有关流离失所者决议和协议未能执行负有不可推卸的责任。”苏联认为,“解决难民和流离失所者问题的唯一正确方案是联合国成员国——首先是美国、英国和法国政府——无条件地执行联合国大会有关遣送流离失所者回其原属国的决议,并执行关于这一问题的其它现有协议。”但是,西方国家拒绝采纳苏联的建议,于是苏联及东欧国家不再参与联合国的难民救济工作,同时拒绝加入新成立的难民组织,即联合国难民署(UNHCR)。“有人建议我们应该建立一个所谓的难民署,此措施旨在阻碍难民遣送回国,使他们滞留在原先被强制派遣到的国家。”^[4]苏联对 1951 年《关于难民地位的公约》中“难民”一词的重新定义的做法也直接提出了谴责。

联合国善后救济总署与国际难民组织对于二战期间的战争受害者进行了有效的救济,帮助被迫离家的人和难民返回其原属国,有力地促进了欧洲地区经济的发展与社会稳定,但受到当时国际政治形势的影响,这两个组织的宗旨和目标受到了一定的影响,带有明显的政治烙印。

二 1951 年《关于难民地位的公约》

1947 年,联合国人权委员会通过了起草一个有关难民地位公约的决议,该决议呼吁联合国的经济社会理事会对无国籍人员的现状进行研究,并提出“关于就此问题进一步订立公约可行性”的建议。^{[5]201}在讨论难民问题之后,联合国大会于 1949 年 8 月 8 日决定委派一个有关难

民和无国籍人员的特别委员会,该委员会的任务是在考虑各国政府和专门机构的意见基础上提出有关难民地位公约草案及有关无国籍人员地位议定书草案。在西方同盟国(主要是美、英、法)提交初步意见稿之后,联合国大会决定在日内瓦召开会议,以完成文件起草工作,并签订有关难民地位和有关无国籍人员议定书的公约。

1951 年 7 月 26 个国家在日内瓦召开了一次各国的全权代表会议,签订了《关于难民地位的公约》(以下简称《日内瓦公约》),于 1954 年 4 月 22 日正式生效。该公约的序言声称本公约是“根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》所确认的人人享有基本权利和自由而不受歧视的原则,为保证难民可以最广泛地行使此项基本权利和自由……”而签订。根据该公约,“难民”一词是指由于 1951 年 1 月 1 日以前发生的事情并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由于上述畏惧不愿返回该国的人(第 1 条)。^[6]可见,1951 年《日内瓦公约》的“难民”定义是指因种族、宗教、国籍、政治偏见等客观存在的因素受到迫害而逃离本国的、需要寻求国际保护的人。

1967 年,各签署国一致认为应该对上述时限条款进行修订,于是《纽约议定书》废除了时限和区域限制的条款,使该条约具备了真正的国际性质。尽管如此,签署国没有一贯地遵循《日内瓦公约》关于授予难民地位的指导性原则,冷战期间的难民政策在很大程度上是东西方对抗而导致的优惠待遇实例。在东西方对抗的时代,人们往往用定向思维来对待善恶之分,难民也就必然地被划分两种主要的范畴。从西方的立场来看,“好的”难民常常是共产主义政权下的受害者,即东欧、古巴、越南等国的持不同政见者,或者是那些被认为具有重要意识形态或战略意义的人。另一方面,来自于由西方国家支持的国家的难民经常遭到排斥。因此,来自东欧等共产主义国家的难民几乎是自动地被授予难民地位,而来自南美洲的难民在很大程度上仍然面临着生存的威胁,不受足够的保护和认可。^[7]

《日内瓦公约》最初通过的目的是为了解决战后来自苏联、东欧和其他欧洲国家的难民问题,而没有设想未来的责任。但是在 20 世纪 50、60 年代,出现了以非洲难民为代表的新的难民群体,就是欧洲本身也产生了新的难民。但《日内瓦公约》难民定义关于时间和地域的两大限制性规定,使得这些人虽然符合难民定义的特征,但却无法获得国际保护,于是有关各方在 1967 年通过了《关于难民地位的议定书》。议定书在维持公约原有难民定义的基础上,取消了公约在时间上和地域上的限制,从而使公约成为真正意义上的普遍性公约。符合 1951 年公约

及其议定书的人也被称为“公约难民”。然而“公约难民”定义的局限性很快凸现出来。由于1951年公约及其议定书所定义的难民均强调“畏惧迫害,并且此种“畏惧迫害”必须是基于“种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解”等原因,致使生命和自由受到威胁。根据这一定义,只有“政治”难民才符合“公约难民”的资格。然而,在这个世界上,个人失去国家保护的原因多种多样,并不必然是受到政治迫害。战争、内乱、自然灾害以及环境危机同样可以造成这种后果。鉴于许多事实上处于难民境地的人由于不符合“公约难民”的定义而不能获得公约的保护,遂出现了扩大了难民定义。^[8]

三 冷战期间联合国难民署的角色

在决定起草一份有关难民地位公约的同时,联合国大会也建议起草一份关于建立难民事务高级专员署的章程,以接替国际难民组织的工作。联合国难民署成立于1950年12月,并在次年1月开始运转。根据该章程的条款规定,联合国难民署的主要角色是为根据日内瓦公约定义为难民的人提供保护,即二战前的难民和1951年前因事件的发生而被迫寻求庇护的人。鉴于其工作的追溯效力的性质,即解决早期难民问题,旨在使难民融入所定居的国家,联合国难民署预期3年之内可实现此目标。

(一) 联合国难民署的政策与共产主义国家的难民: 匈牙利和越南

1956年11月,苏联为了镇压匈牙利内战,公然出兵入侵匈牙利,导致大约20万匈牙利人逃亡邻国,其中大约18万逃往奥地利,大约2万逃往南斯拉夫。联合国难民署对这些来自社会主义国家的难民表现出了极大的关注,在联合国大会尚未授权之前就按照赞助国的立场开始了援助工作。^[9]起初,联合国难民署认为,这些逃离匈牙利的人群表面上有资格被认可为难民,因为他们是因政治事件被迫离开母国,如果返回母国将有正当理由担忧其安全,并且在本国已经被剥夺了受到保护的权利。但是,联合国难民署后来又认为,这些人群应当根据《日内瓦公约》的定义被视为难民,尽管该公约的难民定义仅适用1951年之前因各种原因导致的难民。为了使这个决定合法化,联合国难民署辩解道:匈牙利难民情形实际上是1951年1月1日之前发生的事件的后果,而不是1956年11月份才发生,因此,这些难民应当被包括在日内瓦公约难民定义之内。^[10]联合国难民署在这次危机事件中的行为明显地反映了西方集团的政治利益,即西方集团通过提供慷慨的资金和援助表示了对这类难民的优惠原则。匈牙利难民被孤立迁居到几乎每一个西方国家,大约154万匈牙利难民迁居到了35个国家,其中有一半的难民是被欧洲国家接纳。英国、德国、法国和瑞士接纳的难民人数平均超过了1.5万。^[11]

在冷战背景下,来自印度支那半岛的难民代表着另

一个受到特别关注的群体。在共产党取得越战的胜利之后,大约150万来自柬埔寨、越南和老挝的难民于1975年前后离开了原属国,联合国难民署将这些逃离战争的人视为“流离失所者”,而不是难民。^[12]联合国难民署起初拒绝在第三国安置这些越南难民,而宁愿在与共产主义国家谈判之后将他们遣送回邻国,如泰国等。但是,美国认为老挝难民被遣送回共产主义国家将不是一种安全的选择,这种关心在很大程度上是对这些曾经的亲美派并在美国军队服役过的难民出于道义上的责任。因此,在美国政府的压力下,联合国难民署开始实施安置项目。正如Smyser提到,来自东南亚的难民的安置工作成为“国际难民组织时期以来最大的有组织的人员流动。”美国接纳了大部分来自该地区的难民,超过75万人,而澳大利亚、加拿大和法国都接纳了大约10万难民,西欧国家则接纳了少量的难民。1979年,联合国难民署曾与越南政府签订一个关于“有序离境计划(Orderly Departure Program, 简称ODP)”的协议,允许一定范畴的难民,特别是在西方安置国有亲属或就业机会的难民离开本国。^[13]

(二) 联合国难民署的政策与非共产主义国家的难民: 海地和萨尔瓦多

虽然联合国难民署对共产主义国家的难民给予及时且慷慨的援助,但那些对其赞助国没有竞争利益或战略意义的国家难民却仅享受有限的援助。联合国难民署对逃离海地和萨尔瓦多独裁统治的难民的政策就是一个很好的例子。海地在1957-1986年期间一直受杜瓦利埃的独裁统治,经常发生大规模地侵犯人权事件,迫使许多人不得不离开母国。这些难民大部分进入了美国,但美国并不认可他们为难民。因此,大多数进入美国的海地难民被拒绝给予庇护权利,因为他们被归类为经济移民,仅有一小部分被授予难民地位,其余的都被驱逐出境。^[14]

联合国难民署也未能有效地保障海地避难寻求者的权利,尽管承认海地独裁统治严重地侵犯了人权,但它在这件事上却回避表达明确的立场。实际上,联合国难民署经常因为支持美国的立场——海地的难民实际上属于经济移民——而阻碍海地人给予难民地位的权利。联合国在南美洲的难民危机中也推行类似的政策,例如,它对萨尔瓦多难民政策也是如此。20世纪80年代,萨尔瓦多左翼派和右翼派之间发生了重大的政治暴力和斗争,大量的萨尔瓦多人试图通过向其他国家申请庇护以逃离本国的政治暴力。^[15]但是,由于这些群体在萨尔瓦多都属于左派分子,西方集团不愿意为他们提供庇护。联合国难民署也采取了类似的立场和政策,经常不提供足够的保护,甚至拒绝给予难民地位。但是,联合国难民署对尼加拉瓜的难民却慷慨地给予援助,因为这些难民是反对共产主义统治,符合西方集团的政治价值取向。因此,它经常根据《日内瓦公约》的难民定义来对待尼加拉瓜难

民,大约 50 万的尼加拉瓜难民被安置在中美洲和美国,而大部分向美国申请难民地位的萨尔瓦多人却被拒绝。^[16]由联合国难民署建立的、用于援助尼加拉瓜和海地难民的洪都拉斯难民营也体现了明显的优惠原则。联合国难民署与尼加拉瓜紧密合作,不断地改善他们的生活条件,同时,为响应西方集团的要求,它重新安置了海地难民营,使之远离边界,并受到严密的监控。许多海地难民拒绝有计划的重新安置,联合国难民署采取武力措施,甚至有时拒绝为难民提供食物,导致许多难民在强迫性重新安置过程中丧失了生命。^[17]

联合国难民署受西方集团政治价值取向的影响和支配也表现在其亚洲难民政策方面。在 20 世纪 60 年代,随着印度尼西亚左派分子的军事政变,许多共产党政权的支持者遭到了新政权的迫害,大规模屠杀和人权侵犯却没有引起联合国难民署的注意。印度尼西亚是西方集团的军事同盟,联合国难民署不愿意介入这场内乱,声称不能干预一个国家的内政。同样,在其他对西方集团没有特殊利益的国际危机中,联合国难民署也仅提供有限的人道主义援助。例如,1971 年,联合国难民署拒绝承认逃到印度的东巴基斯坦人为难民,并在 1971 年 12 月 6 日通过了 2790 决议,提出“遣送回国是解决难民问题唯一令人满意的方案。”^[18]

(三)“调停办公室战略”:联合国难民署对管辖权之外的难民的政策

“调停办公室(good office)”一词起源于 20 世纪 50 年代,主要是为了帮助联合国难民署管辖权之外的难民以及对西方集团利益影响甚微的难民。“调停办公室”对难民不承担任何保护义务,完全是出于一种严格意义上的自愿性质的人道主义援助。在很大程度上,联合国难民署在不愿意直接介入这些难民危机时就使用了“调停办公室”机制作为其难民政策之一。“调停办公室”机制经常受到联合国评估机构和其他国际组织的批评,因为联合国难民署将某类难民群体排斥于其管辖范围之外。

例如,“调停办公室”机制曾适用于 1978 年逃离种族歧视和缅甸军事暴力的罗兴亚难民。有学者认为联合国关于“这些群体不能在其管辖权范围内处理”的决定是无法完全使人信服,因为这些难民不可否认地在缅甸面临着迫害。Jackson 认为有足够的理由可以将这些群体的处境看作是“类似于难民情形”,毫无疑问,他们能够被视为期待已久的形式上的难民。因此,联合国难民署的决定似乎是一种有意识选择的问题,而不是根据难民群体的构成及逃离原属国的原因作出的。此外,“调停办公室”在使用过程中的含义也很模糊,即哪些难民适用“调停办公室战略”的问题模糊不清。因此,“调停办公室”概念似乎是出于实用主义而产生的一个概念,当仅需要提供少量的援助或避免在东南亚难民危机中出现难民援助的先例时,联合国难民署就采用这一战略。也就是说,“这种战略不一定完全符合难民群体的构成或归属于‘难民情形’的原因。”^[19]

总之,自从 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书首次规定“难民”定义以来,国际难民政策及难民定义都发生了根本性的改变,一些区域性国际组织也对难民定义进行了发展,如 1969 年《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》和 1984 年《卡特赫纳宣言》对“公约难民”定义加以补充。二战后,虽然世界各国都意识到了难民问题的严峻性,也不断地加强了对难民基本人权的保障,但各国出于本国利益的考虑始终严格坚守“公约难民”的定义而拒绝了大多数庇护申请,后冷战时代的难民政策将更加趋于限制性,各国似乎都不断地收紧移民和难民政策。因此,考虑到难民数量的不断激增及环境难民等新型难民的涌现,联合国难民署及世界各国有必要重审 1951 年《关于难民地位的公约》的“难民”定义,进一步发展难民定义及保护范围,或者制定一部具有普遍意义的难民保护国际协定,从国际法上确保难民基本人权的有效保护。

参考文献:

- [1] Tommie Sjoberg. *The Powers and the Persecuted: The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugees, 1938 - 1947* [M]. Sweden: Lund University Press, 1991: 154.
- [2] Jacques Vernant. *The Refugee in the Post - War World* [M]. London: George Allen & Unwin Ltd, 1953: 97.
- [3] Leonard Dinerstein. *America and Survivors of the Holocaust* [M]. Columbia University Press, 1982: 671.
- [4] Salomon Kim. *Refugees in the Cold War: Towards a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era* [M]. Lund University Press, 1991: 40.
- [5] Paul Weis & R. Graupner. *The Problem of Stateless* [M]. London: World Jewish Congress, 1945: 3 - 13.
- [6] 梁淑英. 国际难民法 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2009: 379.
- [7] United Nations Office of the High Commissioner for Refugees. *Background Paper on the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* [E]: MHCR/85/71, GE. 71 - 18339. Switzerland Geneva: September 1971: 5.
- [8] 张爱宁. 难民保护面临的国际法问题及对策 [J]. 政法论坛, 2007(7): 163.
- [9] Gil Loescher. *The UNHCR and World Politics* [M]. New York: Oxford University Press, 2001: 84.

- [10] Louise. W. Holborn . *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees , 1951 – 1972* [M]. The Scarecrow Press , Inc. , 1975: 178.
- [11] Ellen Percy Kraly . U. S. “Refugee Policies and Refugee Migration Since World War Two” [M]// Robert. W. Tucker , Charles B. Keely Linda Wrigley . *Immigration and U. S. Foreign Policy*. Boulder Westview Press , 1990: 80 – 81.
- [12] Guy S. Goodwin – Gill . *The Refugee in International Law* [M]. Oxford: Clarendon press , 1998 : 12 – 13.
- [13] Janina Wiktorja Dacyl . *Between Compassion and Realpolitik: In Search of a General Model of the Responses of Recipient Countries to Large – Scale Refugee Flows with Reference to the South – East Asian Refugee Crisis* [M]. University of Stockholm , 1992: 27.
- [14] Aristide R. Zolberg , Astri Suhrke , Sergio Aguayo. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* [M]. New York : OxfordUniversity Press , 1989 : 196.
- [15] Angela Delli Sante. “Central American Refugees: A Consequences of War and Social Upheaval” [M]// Ved P. Nanda. *Refugee Law and Policy: International and U. S Responses*. New York: Greenwood Press , 1989: 90 – 91.
- [16] Asha Hans , Astri Suhrke . “Responsibility Sharing” [M]// James C. Hathaway . *Preconceiving International Refugee Law*. The Hauge: Martinus Nijhoff Publishers , 1997: 94.
- [17] Gil Loescher . *The UNHCR and World Politics* [M] . New York: Oxford University Press , 2001: 219 – 220.
- [18] European Commission. *Resolution 2790 of December 6 , 1971 , United Nations Assistance to East Pakistan Refugees*(Official Records) [E]: Twenty – sixth Session , Third Committee , 1876th meeting. See also Jackson. 1971: 215.
- [19] Jackson Ivor C. Jackson . *The Refugee Concept in Group Situations* [M]. The Hague : Martinus Nijhoff Publishers. 1999: 226.

(责任编辑: 胡素萍)

The Historical Evolution of International Refugee Policies after World War II

GAN Kai-peng

(School of Public Administration , Yunnan University of Finance and Economics , Kunming 650221 , China)

Abstract: European refugees became a grave social issue for UN and western countries after World War II , because millions of refugees drifted across Europe , while various international refugee organizations and institutions kept emerging , such as UNHCR , etc. This paper reviews the refugee policies of UN and international refugee organizations , observes the Convention concerning *the Status of Refugees* and analyses the role of UNHCR during the Cold War.

Key words: refugee; refugee organizations; UNHCR