

论澳大利亚的国际难民政策

李其荣

摘要: 澳大利亚对于外来移民持欢迎态度,其难民政策带有宽容性和包容性,在安置难民方面发挥了一个发达国家的重要作用。但是,在美国经历9·11事件以后,澳大利亚政府从国家安全考虑,进一步采取法律手段加强了政策控制,控制的后果是损伤了澳大利亚的国际声誉。日前,难民政策问题已成为澳大利亚朝野争论的热点问题。

关键词: 澳大利亚;难民政策;难民政治问题

国家之间的战争或国内冲突,都会导致难民增加。如斯里兰卡国内冲突和阿富汗战争导致全球难民增加。据联合国的数据,在工业化国家,申请庇护的人数与比例都在上升。2009年上半年与2008年同期相比,上升了10个百分点。有185,500例庇护申请发生在38个欧洲国家、美国、加拿大、日本、澳大利亚、新西兰和韩国。澳大利亚收到的庇护申请是2,504人,比上年同期增加27%^①。难民问题在澳大利亚一直是长期存在的问题。但在最近几年,难民政策和难民问题日益成为澳大利亚学界、政界和社会传媒的关注焦点^②。对比国内学界鲜有研究。而有关澳大利亚难民的传媒报道,近些年来则逐渐增多。特别在澳大利亚大选年之时,难民政策与难民问题已“成为一个政治上的热门话题”^③。澳大利亚是难民公约的签署国,研究澳大利亚的难民政策,不仅可以丰富国际移民史的研究,而且对于深入了解澳大利亚的历史、文化、政治和经济具有重要意义。

一、澳大利亚的难民制度及其实践

澳大利亚社会基本上对于外来移民持欢迎的态度,即使“白澳政策”的疑虑仍然存在,官方对移民仍持开放的态度。自1945年起,澳大利亚总共接受了约80万难民,澳大利亚目前接受每年约13,750个^④。这些难民主要来自东南亚、中东和非洲。难民申请者须于境外申请,核准者将发给永久保护签证(PPT),可享有与永久居留者或公民同样之福利。非法进入澳大利亚者,则仅能给予临时性保护签证(TPV),仅享有极少福利。

收稿日期:2012-02-10

基金项目:国家社会科学基金项目“国际移民政策比较研究”(项目编号04BMZ016)的阶段性成果。

作者简介:李其荣,华中师范大学国际移民与海外华人研究中心主任,教授(武汉430079)。

① Sarah McDonald, *Australia's Asylum Seeker Policy a 'Laughing Stock'*, October 29, 2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aE16p5zUXukk>.

② James S. Page, *Security, Inclusiveness and Australian Refugee Policy: A Critical Response*, <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/dl/ResponseToPorter.PDF>.

③ ABC News, *Australia's Opposition Plans Strict Refugee Policy*, <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=11093235>.

④ Federation of Ethnic Communities' Councils of Australians, *FECCA Refugee Policy*, January 2010, http://www.fecca.org.au/Policies/1/policies_2007031.pdf.

目前的澳大利亚难民制度的依据是 1992 年的澳大利亚移民法案。依据该法,无有效签证进入澳大利亚者,会被立即监禁;持有效签证入境,入境后申请庇护者,则仅能收容于限定的小区内,但享有部分工作权。目前,澳大利亚政府并未规划前述的小区性收容中心或提供相关居住服务,而系由民间自行筹措资金,为难民收容提供协助。

澳大利亚难民相关法规包括:第一,移民改革法案(1992)。该法规定,无合法文件抵达入境者,将会被立即收容。第二,国境保护法。该法规定,澳大利亚之官方船舰可在领海及邻接区海域,甚至于一定条件之下在公海登临、检查可疑船只。如登临检查的请求被拒,船舰有权紧追该外国船舶,直到该可疑船舶进入其他任何外国之领海区域。第三,移民修正法案(2001)。该法引进“海外收容处所”之做法,凡是由澳大利亚国土以外被发现的非法偷渡者,将被收容于海外之收容所,不得进入澳大利亚境内。

澳大利亚难民政策之转变始于 1999 年。1999 年 10 月 20 日以前,澳大利亚给予难民申请者永久居留身份,并提供其他相关补助。后来偷渡者数量与日俱增,澳大利亚政府遂要求申请者需先于境外合法申请,未经官方核准者,仅给予“临时性保护签证”(TPV)。如:2001 年 7 月至 2002 年 6 月,12,349 人被给予人道主义方案的签证,其中包括 4,160 名难民,4,258 人获得特别人道主义签证,3,891 人获临时入境的难民签证^①。

澳大利亚同其他国家一样也存在非法难民问题,但数量明显少于其他工业化国家。1989-2001 年 11 年间,仅有 10,224 名外国人非法入境;但是在 1999-2000 年,有 4,175 名外国人非法入境,2000-2001 年有 4,141 名外国人非法入境。澳大利亚目前确实面临非法难民日增的问题,但并非如官方所宣称之严重。如下表:

澳大利亚与工业化国家接受难民申请数量之比较

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	总数
澳大利亚	9312	8156	9451	13065	12366	5863	4295	86162
加拿大	22584	23838	29393	34252	44038	39498	31937	299738
丹麦	5092	9370	12331	12200	12512	6068	4593	79814
法国	21416	22375	30907	38747	54291	58971	59768	350283
德国	104353	98644	95113	78564	88287	71127	50563	958165
意大利	1858	11122	33364	15564	9620	16015	13455	105191
纽西兰	1495	1972	1528	1551	1601	997	841	12403
英国	41500	58500	91200	98900	91600	103080	60047	679027
美国	52200	35903	32711	40867	59432	58439	43338	723662

澳大利亚与工业化国家批准难民比例之比较

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	比率
澳大利亚	13.3	9.1	18.1	6.6	23.8	15.5	32.6	30.4	13.7	5.2	17.8
加拿大	70.3	70.1	57.6	52.4	55.5	58.0	58.0	58.3	57.8	49.6	57.8
丹麦	100.0	84.1	68.3	54.5	58.1	59.1	49.2	52.6	28.2	22.3	60.5
法国	23.6	16.3	19.6	17.0	19.4	19.3	17.1	17.0	16.2	14.1	17.3
德国	9.7	18.7	17.1	17.1	13.0	13.1	16.9	26.9	8.4	6.1	14.3
意大利	17.7	16.6	24.8	21.0	30.0	72.5	6.6	20.2	12.4	21.7	16.5
纽西兰	15.0	25.9	13.3	16.9	10.3	11.7	8.2	18.7	21.2	17.2	14.6
英国	29.9	29.2	24.8	27.0	40.0	71.7	38.2	32.0	38.2	19.5	34.7
美国	22.0	20.0	21.8	19.1	23.3	38.3	43.6	43.2	36.1	29.2	29.8

资料来源 《澳洲难民制度初探》,http://cpuweb2.cpu.edu.tw/foreign/seminar/paper/942/ppt/07。

^① John Vrachnas, Kim Boyd, Mirko Bagaric and Penny Dimopoulos, *Migration and Refugee Law: Principles and Practice in Australia*, Cambridge: Cambridge University, 2005, P. 184.

根据 1951 年《联合国难民公约》和 1967 年《联合国难民公约(补充)》,任何人因种族、民族、宗教、特殊政治团体成员或政治观点遭受迫害而恐惧回国的,可以申请难民,要求给予保护。澳大利亚难民政策据此设立。但 20 世纪 90 年代以来,许多人(尤其是一些移民代理)利用难民政策漏洞,为即将遣返的非法移民提出难民上诉,把申请难民作为一种拖延手段。因此,目前的澳大利亚难民政策已大为紧缩^①。

澳大利亚是难民公约的签署国,对符合联合国难民公约难民定义的人,有提供保护的义务。如果符合难民定义的要求,则会获得永居澳大利亚的权利。联合国难民定义是:一个人由于种族、信仰、民族、党派、特殊社会团体及政治主张不同,目前处于国籍所属国家之外,具有充足理由惧怕回到自己的国家会受到迫害,因而不能或不愿意接受其原居住国的保护,即是难民。如果难民申请被拒绝,则申请者可以提交材料至难民上诉庭申请复审,步骤如下:

1. 找出拒签的理由。移民局官员拒绝申请人的申请必须说明申请人为什么不符合难民的定义。可能会有不同的原因,例如:移民局认为申请人的申诉可以接受,但申请人的国家已有很大改变,他们现在回国是安全的。认为申请人的申诉不可信而拒绝。申请人申诉的内容不够有力,不足以让人信服其回国后有遭迫害的危险。可以接受申请人的申诉,但认为申请人受到的只是歧视而非迫害。拒绝信中所论述的理由可以帮助申请人总结个案中的强项和弱点。但如果申请人只是对拒绝信断章取义,则可能会被误导。在上诉法庭时,反驳这些原因是非常重要的,但更重要的是将整个案子的情况提交给上诉庭。

2. 准备辩论。对拒绝信中每个理由都要作答。认为申请人申诉的情况不够严重,可能是因为移民局对申请人的国家情况不完全了解。常见的情况是,申请人认为显而易见的事情而不加以适当的解释并假设每一个人都了解其情况,但实际上,对他人来讲却并非如此。申请人应该根据难民定义将所有能证明自己符合定义的原因都提出来,如果可能的话,对有争议的申诉提供新证据。申请表中包括申请人的在澳配偶、依靠亲属,也需要向难民上诉庭用书面形式提供详细的过去受迫害的经过。如果他们惧怕受到迫害的原因,仅仅是因为同申请人关系的话,就不必要提供此种证明了。如果配偶或其他亲属有其它申述应向难民上诉庭提出。难民上诉庭有责任审查难民庇护签证申请表中包括的每一个家庭成员的申诉。申请人还应提出人道方面的申诉。难民上诉庭没有权力决定或建议申请人以人道理由留在澳大利亚,只有移民部长有此权力。如果难民上诉庭驳回申请人的上诉,案子会返回移民部。移民部将评审申请人是否可以纳入人道类别。如果移民部建议归入人道类别,个案就会送交给移民部长,由其决定是否发给申请人签证。

3. 按顺序整理材料。难民庇护签证申请表中的事实往往很复杂,所有将这些事实整理清楚并用一种有条理的方法表达出来是很重要的。按时间顺序将文件排列出来,也许是个好方法。因为这样,法庭可以不必阅读大量文件就能了解事情的经过。如果在申请中填加补充材料,则需要在附信中解释这些内容,说明其与申请的关系。

澳大利亚政府每年都分配较大移民份额给予难民与人道申请者,难民申请人相对其他类别享有更多的优惠待遇,若满足一定条件,申请人在等待审理时,可享有工作权力和免费医疗等社会福利^②。澳大利亚作为一个经济繁荣和社会稳定的发达工业国家,社会资源丰富,在安置国际难民方面,能够而且应该继续发挥应有作用。

二、基于国家安全理由,难民庇护政策的严格与趋紧

尽管澳大利亚实施了日益趋紧的难民政策,但难民问题仍日渐增多。澳大利亚在 2001 年抓获的非法入境船民总数达到 5 500 人,比创纪录的 1999 年还多 1 000 余人。澳大利亚联邦政府移民部提供的数据显示,从 2001 年 1 月 3 日至 8 月 23 日,共有 3 694 名寻求庇护者乘船抵达澳大利亚。此后,澳大利亚联邦政府借坦帕号挪威轮船人蛇危机之事,决定阻止寻求庇护的船民进入澳大利亚海域,在这之后,进入澳大利亚海域的船民,均解往南太平洋岛国等候难民申请审理。这就是澳大利亚对付船民闯境的“太平洋解决

^① 澳洲网:《澳大利亚难民》<http://www.australianet.net/tra/immigration-policy-refugee.htm>。

^② 澳大利亚留学网:《澳洲难民签证的申请》2004 年 2 月 4 日,<http://www.audiy.com/auimm/imm054.htm>。

办法”。据估计,这一办法处理的寻求庇护者人数大约 1800 人,因而,该年闯境的船民总数达到 5 500 人左右。此外,还有约 630 名船民被澳大利亚军舰拦回印尼,另有约 360 名船民 2001 年 10 月因人蛇船在印尼沿海沉没而丧生^①。

澳大利亚政府早就表示,无意改变其严厉的难民收容政策。移民部长雷铎于 2001 年 10 月宣布 2002 年度接收难民的配额维持在 12 000 名水平,主要分配给西亚、中东、巴尔干半岛和非洲等地区。对待已经入境的外国寻求庇护者,联邦政府一直采取严厉的管理措施,将他们分别隔离在 6 个地处偏僻、条件恶劣的难民中心,难民暴动、纵火、绝食、自杀或自残等时有发生。澳大利亚全国共有 9 个难民拘留中心,关押着近 2 000 人^②。2002 年 7 月澳政府又不惜巨资在澳南部奥古斯塔港郊区新建了占地 28 公顷、设备先进、能容纳 1 200 名难民的大型难民收容中心——巴克斯特接待和处理中心,在改善条件的基础上加强了对申请庇护者的控制^③。

澳大利亚把美国遭遇 9·11 事件与拒绝寻求庇护者入境的立场直接相提并论,担心放弃拒绝非法船民入境权利的控制,会给恐怖分子提供混入国内的通道。澳大利亚政府基于国家安全考虑,也不顾国际舆论的反应,进一步采取法律手段加强了政策控制。早在 2001 年 9 月 26 日,澳大利亚政府就通过了一项立法修正案,限制对 1951 年《难民公约》条款的司法解释范围,授权军队在海上拦截载有寻求庇护者的可疑船只,并将远离本土的三个岛屿——圣诞岛、科科斯群岛和阿什莫尔礁岛,划定在该国移民法例适用范围之外,以阻止寻求避难的人到达该国。澳大利亚议会也考虑《2010 年移民法修正案》的实施。澳大利亚总理吉拉德在 2010 年 4 月 6 日宣布了一项新移民政策,旨在进一步控制抵达澳大利亚的难民船数量。吉拉德总理表示:“政府拟采取可持续的有效政策,来遏制人口走私贸易,首先是从源头上消除难民船启程前往澳大利亚的动机。为此,政府拟在东帝汶建立地区处理中心,统一处理前往澳大利亚的难民申请”^④。

澳大利亚政府提出新的立法措施,其目标在于限制寻求庇护者前往该国寻求政治避难的机会。根据该法案,澳大利亚移民局官员将拥有直接拒绝寻求庇护者入境的权力;偷运寻求庇护者入境的船主和船员判罪入狱。即使是由联合国难民署的确认转道第三国入境的难民,也不能得到在澳大利亚避难的永久居留权。政府应对寻求庇护者的现行政策是无限期地(约超过 6 年的高安全性的营地)扣留他们。无论是在偏远的大陆地区,还是在如瑙鲁近海岛屿,直到他们的申请难民身份被验证。这比任何其他西方国家的条件都要苛刻。

该政策的一个重要组成部分,涉及到发放临时保护签证问题。该政策限制了难民包括教育、社会服务、境外旅行和家庭团聚的权利。当临时保护签证到期(一般 3 年),持有人必须重新提出申请,并再次证明他们是一个“真正的”难民。如果存在问题,持有人可能在任何时间被驱逐回其原籍国。该政策存在的主要问题是:

第一,该政策违反了国际难民公约。难民和寻求庇护者的权利应得到国际条约和公约的保护。联合国国际难民公约要求东道国尊重与公平对待寻求庇护者的庇护。显然,目前的政策违反了上述原则,并对澳大利亚作为一个公平和公正的国家的国际声誉造成了一定的损害。

第二,难民拘留中心对难民申请者的身心构成了伤害。有关调查组、包括政府的咨询机构,都对难民中心的条件、特别是对被关押在那里的难民存在的身心伤害的危险表示严重关切。2004 年 5 月,人权和平等机构委员会发布的最新权威报告,列举了难民中心大量的身体和精神虐待个案,并呼吁政府立即释放已被拘留的儿童。

第三,即使对那些被释放的人来说,获得临时签证并没有提供建立一个永久性的、安全的未来机会。持临时签证的难民也可能在任何时间被递解出境回原籍国。在这种不稳定状态下生活,对难民的身心健康带来了进一步的损害^⑤。

① 中新社:《澳大利亚今年抓获的闯境船民创历史最高纪录》,中国新闻网 2001 年 12 月 29 日 <http://www.sina.com.cn>。

② 许博渊:《抗议澳大利亚难民政策 58 位在押船民相互缝嘴绝食》,新浪网 2002 年 1 月 18 日 <http://www.sina.com.cn>。

③ 李小丽:《难民保护出现的新情况》2003 年 1 月 17 日 <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/263528.htm>。

④ 新浪网:《澳大利亚难民政策遭指责:损誉又涉歧》http://blog.sina.com.cn/s/blog_5d18efa50100k49w.html。

⑤ Rural Australians for Refugees, *Australia's Refugee Policy: Why it has to Change*, <http://www.ruralaustraliansforrefugees.org.au/template.php3?area=facts&content=policy>。

但这些旨在减少难民申请者数量的严厉措施,却未能产生预期的效果,反而遭到国际社会和国内朝野的指责,导致寻求庇护者有日益增多的趋势。为此,政府进一步加大了赌注,从“以身作则威慑”到“以武力威慑”,利用澳大利亚军方拦截难民船只,并将之交回来源地^①。移民协会主席莫内·霍德(Maurene Horder)认为:“《2010年移民法修正案》和它带来的政府移民政策的强硬措施,必将损害澳大利亚的海外声誉,使得全世界的技术工人、留学生、家庭和移民把澳洲视为不受欢迎的地方”^②。

澳大利亚的新移民政策尽管遭到反对,但政府依然坚持。2009年初,有超过1,300寻求庇护者被逮捕,他们大部分来自阿富汗,有些来自斯里兰卡、缅甸和伊拉克。澳大利亚海军也采用拖回的办法,把这些寻求庇护者送回到印尼港口。所以,有学者称,澳大利亚政府的难民政策“让更多的生命面对风险”^③。果然,2009年7月8日,一艘载有74人,包括妇女和儿童的寻求避难者在避难途中,于印尼附近的科莫多岛失踪。据法新社报道,虽然非法船只已经处在雅加达的澳大利亚警察的监视之下,但澳大利亚拒绝承担责任,因为事件发生在印尼水域^④。有良知的澳大利亚人也在谴责对难民的这种不人道的边境保护措施。

三、难民政策成为澳大利亚朝野争论的热点

难民政策日渐成为澳大利亚朝野争论的热点。澳工党政府自2007年11月上台后,对偷渡难民采取了相对宽容的政策,很少将偷渡难民遣返回国。而反对派阵营则主张施行更严厉的难民政策。其结果是,澳工党的宽容难民政策导致越来越多的难民偷渡来澳。2008年,共有33.3万难民前往欧洲国家寻求庇护,而前往澳大利亚的只有4,750名^⑤。2010年1-6月,就有3,532名难民非法进入澳大利亚,这直接引起了澳大利亚国民的不满,也成为前总理陆克文在6月24日下台的原因之一^⑥。

毫无疑问,难民问题越来越引起澳大利亚社会的广泛关注。一位资深工党议员说:“这不会失去我们的选举,但它会引起我们的悲痛。因为,政府不太可能恢复到霍华德时期的强硬边境保护措施,其中包括临时保护签证,实施‘太平洋解决方案’”^⑦。为了争取民心 and 选票,澳大利亚吉拉德政府采取了如下措施:

第一,决定在东帝汶建立一个地区寻求避难者(非法船民)审理中心,澳大利亚总理吉拉德称,这是向非法船民发出明确的威慑信号——乘船过来只能拿到进入地区审理中心的门票,从而使人口走私贩没有产品可兜售。反对党领袖艾伯特不以为然,认为所谓地区审理中心完全是霍华德政府“太平洋解决方案”的翻版,要想彻底解决非法船民问题,就必须更换工党政府。朝野两党就难民政策问题摆开了争取选民的阵势^⑧。吉拉德选择在此时宣布新难民政策,目的“就是要在大选前打消部分选民对于大批非法难民涌入的担忧”^⑨。

第二,寻求与周边国家通力合作,共同打击难民偷渡活动。以往偷渡者主要经马来西亚和印尼到达澳大利亚。为此,陆克文政府2009年曾实施过“印尼解决方案”,即要求印尼政府协助阻截开往澳洲的偷渡船。不过,该方案最终导致澳大利亚与印尼关系紧张,印尼解决方案也不了了之。2008年底,随着难民数量激增,澳大利亚政府不得不启动了斥资3.7亿美元在印度洋领地上修建圣诞岛难民营的计划,其中收容的多是来自斯里兰卡北部泰米尔地区 and 阿富汗的难民。由于担心圣诞岛人满为患,澳大利亚政府于2011

① Peter Mares, *What Next for Australian Refugee Policy?* <http://www.apo.org.au/commentary/what-next-australian-refugee-policy>.

② 新浪网:《澳大利亚难民政策遭指责: 损誉又涉歧》http://blog.sina.com.cn/s/blog_5d18efa50100k49w.html。

③ Jay Fletcher *Refugee Policy Risks More Lives* July 11 2009, <http://www.greenleft.org.au/node/42028>.

④ Jay Fletcher *Refugee Policy Risks More Lives* July 11 2009, <http://www.greenleft.org.au/node/42028>.

⑤ Jazeera, *Australia plans new refugee policy*, July 06, 2010, <http://english.aljazeera.net/news/asia-pacific/2010/07/20107641530989962.html>.

⑥ 江亚平:《澳总理表示将严厉打击难民偷渡活动》,新华网,2010年7月6日。http://news.xinhuanet.com/world/2010-07/06/c_12303983.htm。

⑦ Steve Lewis *Australia's Refugee Policy Sunk by 100th Boatload*, *The Daily Telegraph*, March 30 2010 <http://www.dailytelegraph.com.au/news/national/australias-refugee-policy-sunk-by-100th-boatload/story-e6freuzr-1225847170909>.

⑧ 李景卫:《从“太平洋解决方案”到“东帝汶解决方案”》<http://www.auzoom.com/news/38/n-19138.html>。

⑨ 中国网络电视台(今日亚洲):《澳大利亚难民政策是朝野争论热点》, <http://www.auzoom.com/news/43/n-19143.html>。

年4月9日宣布中止审批来自斯里兰卡和阿富汗的新的难民申请^①。

澳大利亚总理吉拉德表示,将采取更多的具体措施来加强边界控制,共同遏制难民偷渡潮。因为澳大利亚对偷渡来澳的难民决不姑息,坚决予以遣返回国,同时严惩参与难民偷渡的不法分子。她还表示,澳政府将与阿富汗以及斯里兰卡等偷渡难民的主要来源国协商合作,鼓励那些有技能的人通过合法移民渠道来澳定居^②。吉拉德强调,选择澳大利亚为家的移民,必须遵守澳大利亚的规矩。她说:“这意味着他们必须接受身为澳洲一分子的责任,他们必须学习英文、打工谋生、送孩子上学,就同其他澳洲人一样”^③。

第三,争取民心,为选举造势。2010年6月,悉尼西部的一个选区举行补选,工党惨败,主要原因是那里的选民反对工党的移民政策。3个月以前,陆克文政府公布了“大澳大利亚”人口战略,计划2050年澳大利亚人口达到3590万。于是,社会上掀起了一股反对人口增长过快的浪潮,而且认为人口增长过快的大部分人都把原因归结为移民太多。所以,吉拉德上任的第二天就到悉尼西区,听取选民声音,表示新政府将对非法船民采取强硬政策,并第一把火就烧掉陆克文的“大澳大利亚”人口战略。她的举措不仅是为了争取“悉尼西区”反对船民的选民,而且要争取全国反对移民的选民^④。吉拉德也承诺将控制澳大利亚人口的增长,认为未来40年内人口增长60%的方案不可行。她说:“我们有和美国一样大的国土,是一个和美国一样伟大的国家。但我们不是美国,我们没有像美国那样辽阔的内陆平原、富庶的土地和城市,无法支撑那么多人口”^⑤。

第四,截获难民船只。2010年有两艘载有40名难民的船只被澳大利亚海军截获。澳内政部长奥康诺尔表示,政府将保持警惕,致力于澳大利亚边界的保护工作。奥康诺尔的声明意在为此前有关中间偏左的陆克文政府“软化”难民政策致使难民增加的批评正名。澳大利亚是一个历史性的移民国家,非法移民偷渡、申请难民身份也有传统。仅2010年就有1640名难民乘坐28艘船只到达澳大利亚,船只数量超过了以往7年的总和。

澳大利亚总理吉拉德宣布,定于2010年8月21日举行联邦议会选举。此后一个时期,执政党工党与反对派阵营将角逐权力中心。政治分析师认定,吉拉德尽早举行选举,意在利用自己“执政蜜月期”回升的支持率,趁热打铁保住工党政权。毫无疑问,经济、气候变化、难民政策成为吉拉德与反对派阵营领袖艾伯特(Tony Abbott)角力的三大焦点议题。

果然,难民问题成为反对党攻击当时工党的陆克文政府的焦点问题。反对党指责工党政府在边界安全问题上过于软弱,导致澳大利亚成为各国难民趋之若鹜的国家。反对党外交事务发言人称:“政府必须明确,我们已经制定了边境保护法,我们有坚定的移民政策。”反对党领袖艾伯特也呼吁政府立即采纳联盟党的边界保护政策。主张:“联盟党的(难民)政策在过去很奏效,在未来依然有用,我提议吉拉德立即采纳我们的政策。”他还表示,在大选中,他将在边境保护问题和政府的资源租赁税问题上与政府对抗。他说:“我很开心在新的矿业税和政府未能保护好我们边界的问题上争取这场大选。”艾伯特表示,如果当选,将恢复临时保护签证和难民境外审理政策。与此同时,反对党移民事务发言人莫里森表示,工党冻结难民申请是“无效和不人道的”,“它迫使人们被无限期的拘留,而对获得永久居留权的这个诱因置之不顾”^⑥。

截获难民船的事件,也成为朝野争论的热点。2010年,32艘载有1574寻求庇护者,其中大部分来自阿富汗的难民船抵达澳大利亚水域。这是一个创纪录的数字。当时的陆克文政府声称,船民人数激增的原因是全球因素,但是,反对党议员指责它是所谓陆克文的软边界政策所致。

面对反对党在难民问题上的指责,接替陆克文的吉拉德也意识到难民问题的“热点潜力”,迅速作出反应,她也保证,将采取类似解决矿业税的态度来解决澳大利亚的难民问题。

在2010年8月21日举行的第41次澳大利亚联邦大选中,执政党和反对党均未获得76席的法定组阁

① 中国网络电视台(今日亚洲):《澳大利亚难民政策是澳朝野争论热点》<http://www.auzoom.com/news/43/n-19143.html>。

② 江亚平:《澳总理表示将严厉打击难民偷渡活动》,新华网,2010年7月6日。http://news.xinhuanet.com/world/2010-07/06/c_12303983.htm。

③ 梁嘉芪:《为打击难民偷渡活动,澳将在东帝汶设船民审理中心》,《联合早报》2010年7月7日。

④ 李景卫:《从“太平洋解决方案”到“东帝汶解决方案”》<http://www.auzoom.com/news/38/n-19138.html>。

⑤ 梁嘉芪:《为打击难民偷渡活动,澳将在东帝汶设船民审理中心》,《联合早报》2010年7月7日。

⑥ Chubbycat:《澳反对党吁政府采纳联盟党难民政策》2010年5月7日<http://au.freeoz.org/ibbs/thread-908159-1-1.html>。

席位。吉拉德最终战胜艾伯特。当 2012 年到来的时候,澳大利亚总理吉拉德表示:政府将着力发展经济,积极落实已制定的一系列政策的同时,对于目前迫切需要解决的保护边境安全、难民审理问题,联邦政府正积极做出努力,并与反对党合作商讨解决这一问题的有效途径。但目前双方就离岸设立难民审理中心地点的方案仍没有达成一致。对此,吉拉德表示,希望大家坦诚相见,促进难民安置方案的协商取得成果^①。

总的来说,澳大利亚社会对于外来移民持欢迎态度,其难民政策带有较大的宽容性和包容性。有人说,澳大利亚的难民政策带有种族歧视,其实“种族主义假设根本不符合澳大利亚的人口和目前的现实移民现状”^②。澳大利亚每年安置难民约 12 000 人左右,大部分来自非洲、中东或东南亚国家,在安置难民方面发挥了一个发达国家的重要作用。但是,在美国经历 9·11 事件以后,澳大利亚政府从国家安全考虑,趋紧了难民政策,也是一个不争的事实。

On Australia's International Refugee Policy

LI Qi-rong

(Center for International Migration and Chinese Overseas Studies, Central China Normal University,
Wuhan 430079, P. R. China)

Abstract: Australia welcomes immigrants and is tolerant to refugees. Australia has played an important role in the resettlement of refugees, a role consistent with its status as a first world country. However, in the wake of the 9·11 incident, the Australian government has tightened its refugee policy for the sake of national security. The result is the damaged reputation of Australia. Nowadays, refugee policy has become an issue of great controversy between the government and the opposition party.

Key words: Australia; refugee policy; refugee as a political issue

[责任编辑:林舒]

① 朱大强:《澳大利亚政府着力发展经济 积极解决难民审理问题》,中国新闻网 2012 年 1 月 2 日, <http://www.cnstock.com/index/gdxw/201201/1774551.htm>。

② James S. Page *Security, Inclusiveness and Australian Refugee Policy: A Critical Response*, <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/dl/ResponsetoPorter.pdf>。