

# 难民问题的人道性与政治性

李 晓 岗

**【内容提要】** 难民问题是国际政治的伴生物。它是由国际格局或产生国政治局势所造成的、需要国际社会参与解决的、大量人口颠沛流离无家可归的人道主义问题。但国际社会和各国政府为解决这一人道主义问题而采取的措施又是政治性的,是基于国际政治或本国外交政策出发而制定的。因此,在难民问题上,政治性和人道性交织在一起。政治和人道的相互矛盾,造成了难民问题的复杂性。

**【关键词】** 难民 迫害 人道性 政治性

**【作者简介】** 李晓岗,中国社会科学院美国研究所助理研究员。(北京 邮编:100007)

广义上说,难民是逃离本国,失去或不愿接受本国保护的人。难民逃亡是一个古老的现象,但又是一个新的现实问题。难民自古就有,但至今仍没有一个普遍接受而又能准确实施的定义。难民问题在战后长期困扰国际社会,但又一直得不到公正、合理、有效的解决,其原因就在于难民问题本身的复杂性。

## 一、“难民”的由来

人类进入文明社会后,由于战争等原因,一直存在着大批人口从一国逃往另一国的现象。在古代,由于国家观念淡漠,边界不明确,人们为生存而寻求避难之地往往被认为是正常的。由于当时生产力水平低下,劳动力是财富,各国对难民的到来一般都是欢迎的。因此,难民流动的现象虽然自古就有,但在古代并没有“难民”概念,更不存在难民问题。

“难民”一词源于法国。16世纪后期,西班牙统治者在尼德兰迫害新教徒,造成了近代早期规模最大的难民潮。从16世纪70年代到17世纪30年代,在当地80万人口中,有14%的人约11.5万人逃离。1573年,法国把为躲避西班牙统治者迫害而从尼德兰逃到本国的加尔文教徒称为“难民”(r é f u g i é)。

17世纪后半期,源自法文的英文词“refugee”(难民)开始使用。1598年,在长达30多年的“胡格诺战

争”结束后,法王亨利四世颁布“南特敕令”,规定天主教为法国国教,同时承认新教徒(胡格诺教徒)有信仰自由。新教徒人数迅速增加。但1661年后,路易十四开始大规模迫害新教徒,强迫其皈依天主教。为躲避迫害,有10%的新教徒约10万人逃离法国。英国将逃入本国的法国新教徒称为“难民”(refugee)。此时,“难民”一词带有宗教色彩,新教徒因所持信仰为本国所不容而遭到迫害,但他们却受到将新教确定为国教的国家的欢迎。正如后来的英国资产阶级表面上表现为“清教徒革命”一样,在16、17世纪时,宗教与政治密切结合在一起,对外国新教徒提供庇护表面上是出于相同的宗教意识形态,实际上却是反映了难民接受国对难民产生国政治意识形态的不赞成。从这个意义看,最初带有宗教色彩的“难民”也具有政治含义。因此,可以说,近代初期的难民是由带有政治含义的迫害造成的。对难民的接受也带有政治含义,它牵扯到受宗教意识形态相同与否影响的难民产生国和接纳国之间的关系。

G1 Loescher, *Beyond Charity* (Oxford University Press, New York, 1993), p. 6. 参见《简明不列颠百科全书》,中文版,中国大百科全书出版社1986年版,第6卷,第195~196页。

Annals of the American Academy of Political and Social Science, 467, May 1983, pp. 32~33.

Robert W. Tucker et al. ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy* (Westview Press, Boulder, 1990), p. 100.

ANNALS, AAPSS, 467, May 1983, p. 34.

西欧对宗教异端的态度较为宽容后,宗教难民的逃亡基本停止,但不久后的资产阶级革命时代又引发了新的难民潮,产生了一种新的难民,即纯粹现代意义上的政治难民:一个人因其政见和对革命政权的反对而逃离本国。法国大革命时法语出现了一个新词“流亡者”(*émigré*)指的就是这种新难民,而英语中仍沿用原来的“难民”(refugee)一词。1797年出版的《不列颠百科全书》提到:“由于英属北美殖民地的造反,我们常常听到‘美国难民’的说法。”这些所谓“美国难民”是指北美支持英国统治的人,他们在北美独立战争中站在英国一边,拥护独立的革命派将其称为托利党,英国将其称为效忠派。这些人担心一旦13州独立成功,革命派掌权,他们就会遭到迫害,因此决定逃离北美。英国将其中许多人遣返到现在加拿大的魁北克、安大略,并在那里授予他们大量土地。英国的目的是让他们在那里保卫英帝国在北美剩余的殖民地并为以后英国与美国可能发生的冲突积聚力量。所以,“美国难民”所持的政治立场是其逃离本国的原因,也是接纳国接受他们的原因。同时,他们对接纳国还有政治用途。

法国革命爆发后,英国政府将本国的激进民主人士称为“雅各宾人”,予以严厉镇压。许多“雅各宾人”逃到美国,他们的到达又引起了美国的政治斗争。在野的共和党主张平民的政治,颂扬法国革命,由于爱屋及乌而同情英国的“雅各宾人”,主张将这些人作为政治迫害的受害者即难民予以欢迎。但执政的联邦党人亲英,憎恶法国革命,因而也憎恶英国的“雅各宾人”。在联邦党人影响下,美国国会通过了《敌侨与颠覆法》,对“雅各宾人”等拥护民主的欧洲人士关闭了大门(1800年杰佛逊当选总统后国会废除了这一法案)。

19世纪末“难民”作为一个特别范畴出现在美国的移民政策中。当时由于“西进运动”结束,美国不再大量需要劳动力,开始采取限制移民的政策。国会在制订一系列旨在限制移民的措施时,特别准许“难民”入美。根据规定,“难民”是指“躲避因政治或宗教原因而遭到迫害或惩罚的人”。其主要受益者是来自东欧的犹太人以及后来来自土耳其的亚美尼亚人。但从1893年开始,美国对虽然符合难民定义但倡导社会主义或无政府主义的外籍人士即逃避欧洲政治迫害的激进人士的入美进行严格限制。因此,美国的“难民”概念在产生后也受到了政治上意识形态因素的影响。

通过“难民”概念的演变可以看出,“难民”从其一

出现,就具有浓厚的政治色彩。一方面,难民是由其产生国的政治状况所造成的;另一方面,其他国家为难民的接纳与否也取决于其政治考虑即意识形态上的好恶以及与难民产生国的关系。

在近代,领土的大小和人口的多少被视为国家强弱的重要标志。各国愿意向宗教、政见与自己相似的人提供庇护,大部分难民也就能够在本国之外找到避难之地。因此,20世纪以前,世界上还没有出现大批流离失“国”的人无处安身的现象。就此而言,本世纪以前虽然有难民流动的现象,但并没有造成难民问题。

## 二、难民问题的出现

难民问题是世界政治的伴生物。进入20世纪后,战争的国际化、东欧和巴尔干地区旧帝国的解体、民族国家的扩大和增加以及随之而来的对少数民族和无国家者的迫害、对原统治阶级和政治反对派的消灭,造成大规模的人口逃亡。

战争是造成20世纪初人口大规模逃亡的重要原因。以往的战争仅造成了为数不多的难民,而第一次世界大战却影响了整个世界人口。随着科技、经济和社会变化,战争的规模和破坏性有了质的变化,大量平民为躲避战火而沦为难民。

20世纪早期难民流动的另一个原因是民族国家的形成、巩固和扩展。一战后,原来多民族的奥匈帝国、沙皇俄国、奥斯曼帝国和德意志帝国瓦解后,在其废墟上出现了一系列新兴的民族国家。由于语言、民族、宗教信仰等原因,大批人口被新国家驱逐。奥地利、捷克斯洛伐克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、南斯拉夫等新建立的国家为消除旧秩序、巩固本国政权而试图形成文化上和政治上同源的人口,少数民族被认为是民族和文化凝聚力的威胁而成为打击目标。大约有200万波兰人和100万德意志人分别从他们原来居住的俄国和奥匈帝国移民到波兰和德国。匈牙利则接纳了数十万被罗马尼亚、捷克斯洛伐克和南斯拉夫驱逐的马扎尔人。土耳其早在19世纪末就已开始了“民族清洗”。1914年,这种清洗进一步

Tucker et al. ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy* p. 101.  
Tucker et al. ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy* p. 101.  
E. P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981), pp. 108, 141 ~ 142.  
Loescher, *Beyond Charity* p. 35.

加强。50~100万亚美尼亚人被屠杀,幸存者逃往苏联亚美尼亚、叙利亚、欧洲其他地区以及中东。

一战结束时,由于各国重新划分边界,强调民族认同,数百万不愿同化的人沦为无国家者,巴尔干战争和多民族的土耳其奥斯曼帝国分裂为一系列民族国家,造成了巴尔干地区大规模的难民流动。土耳其和希腊的相互敌视导致了1922年希土战争的爆发,100多万安那托利亚希腊人和亚美尼亚人成为难民。

沙皇俄国的瓦解、俄国“十月革命”、内战、俄波战争以及1921年的苏俄饥荒进一步加剧了一战后的难民流动,约100~200万人逃离俄国。俄国难民中许多是反对革命和布尔什维克的人、参与武装干涉苏维埃政权的白俄士兵、逃离战乱和饥荒的平民、逃离新独立的波兰和波罗的海国家的俄国人以及在俄国曾受到迫害的犹太人。

世界范围内的这些政治事件造成了近代以来欧洲规模最大的人口流动,其人数之远远超过了个别国家有限的接纳能力。大量难民无处安身,国际社会开始面临严重的难民问题。

### 三、难民问题的人道性与政治性

难民问题在其出现后首先表现为一个人道主义问题。

19世纪末20世纪初,生产力的迅速发展使各国对劳动力的需求下降,难民越来越不受欢迎;与此同时,民族和国家意识的加强促使西方许多国家采取措施对外来人口进行控制。因此,一战后欧洲的难民流动受到了越来越多的限制,没有旅行证明或护照,他们就不能合法地入境、逗留或迁移。

由于苏俄政府取消了俄国难民的国籍、废止了他们的旅行证明,俄国难民尤其受到影响。东道国认为他们人数太多,会影响本国的民族关系,难民中的原白俄士兵则被认为会影响本国社会的稳定,所以俄国难民没能像其他难民集团那样迅速被东道国政府归化。

各国政府为维护本国的民族纯洁和社会稳定,不顾难民的悲惨处境,纷纷采取措施,大力驱逐难民。这样,一战后,一方面世界上出现了庞大的难民潮,另一方面各国对难民采取了前所未有的排斥和驱逐政策。成千上万的难民陷入一种非法入境、聚族而居、被驱逐、再次非法入境的无休止的循环之中。世界之大,却

无难民可安身之地,缓解难民困境成为一个人道主义问题。

在以“国际红十字会”为首的人道主义组织的呼吁下,国际联盟于1921年创立了一个处理难民问题的职务——难民事务高级专员,第一次正式承认了国际社会对解决难民问题负有责任。

但是,为解决难民流离失所这一人道主义问题而创立的国际难民机构处理难民问题的举措却带有政治色彩。难民事务高级专员表面上是独立的,但由于国际联盟仅为难民机构提供行政管理费用,所以高级专员处理难民问题必须依赖于成员国的捐款。因此,高级专员的能力在很大程度上取决于他募集资金和动员各国政府增加对难民的援助、放松移民限制以及对在本国境内的难民提供更合法的保护的的能力。然而,在当时,对难民的援助和保护是高度政治性的。各国对难民援助计划的支持往往是出于本国的外交政策考虑而不是出于人道主义原因。

20年代的难民援助计划主要依靠英法两大国以及欧洲一些小国的财政支持。但是,一方面,关于哪些难民符合受援条件的决定是由国联理事会和大会决定的政治问题。各国政府都倾向于援助逃离自己敌国的难民,而不赞成援助逃离自己友邦的难民。例如,东欧国家政府向逃离苏联的难民提供援助,但对逃离德国的难民则不予援助。另一方面,逃离政治影响大的政权的难民对该政权是一种难堪,所以国联成员国为避免引起其他国家的敌意而对别国的人权情况不予批评。结果,逃离诸如意大利和西班牙法西斯政权的一些主要难民集团被排除出国联援助之列。

20年代国联对俄国难民的援助突出反映了难民问题上的政治性。1921年创立的国联难民机构的主要使命就是处理俄国难民问题。原因之一是“十月革命”胜利后,西方国家对苏(俄)联采取敌视和孤立政策,英、法控制的国联也积极地在外交上和经济上孤立苏(俄)联;援助俄国难民可以造成苏(俄)联政府的难堪,破坏其形象。原因之二是英法曾支持白俄军队向苏俄政权发动进攻,它们因此认为自己对战败而逃亡的白俄士兵负有道义上的责任。针对国联对俄国难民的“情有独钟”,苏联政府表示坚决反对任何旨在援助俄国难民的国际努力,并指责国联的难民机构是西方

Loescher, Beyond Charity, p. 35.  
Journal of Refugee Studies 1 (1988) :277 ~ 296.

大国反苏的政治工具。

30年代,欧洲出现了新的难民集团,这就是逃离德国、意大利、葡萄牙法西斯政权的共产党人、社会民主党人、反法西斯知识分子、和平主义者以及大批犹太人。这时,推行绥靖政策的英法以及由其控制的国联为了维持它们与这几个法西斯国家的关系,借口难民问题是其产生国的内政问题,既不向上述难民提供救济,也不对法西斯国家的迫害行为进行抨击。

直到二次大战爆发后,在与法西斯国家已处于公开敌对状态的情况下,同盟国家才在1943年召开的百慕大会议上决定“对由于欧洲所发生的事件所造成的,生命和自由因其种族、宗教或政治信仰而受到威胁,被迫离开或可能要被迫离开其居住国的人”,应提供保护。尽管这一声明措词含糊,但其意图是明确的,即对逃离德国、意大利和西班牙统治的难民提供保护。1943年,同盟国家成立了“联合国善后救济总署”(United Nations Relief and Rehabilitation Agency),向战争难民即“联合国控制地区的战争受害者”提供援助。善后救济总署理事会第一次会议决议具体规定了该组织的使命:“向在联合国控制地区发现的、因战争原因而流离失所的人提供保护,征得适当的政府、军事当局或其他机构的同意以确保其回归或将其遣返”。由于部分苏联东欧难民拒绝遣返,苏联和西方国家围绕着该组织的工作发生了公开冲突。冲突的焦点是如何处理战争难民即强行遣返还是自愿遣返的问题。苏联东欧国家认为其本国国民没有拒绝回国的正当理由而认为反对回国的人是战犯和叛国者,因此提出所有难民均需全部无条件遣返即强行遣返。美国等国则认为,有些难民因种族、宗教或政见等原因而有不回国的正当理由,因此坚持自愿遣返原则,要求帮助一些不愿返回苏联东欧国家的人。苏联表示坚决反对。

既想解决战争难民问题而又无力解决这一问题的救济总署招致了美国和苏联两方面的指责。美国指责它为减少难民人数而有强行遣返行为,指责它向苏联东欧国家提供救济。而苏联方面则抨击救济总署未能将战争难民全部强行遣返,指责说难民营成为亲法西斯、反苏难民的避难所,救济总署是在保护纳粹帮凶和吉斯林。美苏双方对救济总署的不满使其无法继续存在下去。

1946年底,美国不顾苏联的强烈反对,操纵联合国建立“国际难民组织”(International Refugee

Organization),取代了联合国善后救济总署。国际难民组织的主要作用之一是重新安置二战造成的难民和战争难民。1946年,国际难民组织章程将难民界定为“因种族、宗教、国籍或政见而害怕遭到迫害、不愿返回其来源国的人”。至此,1943年百慕大会议认定难民的标准“生命和自由受到威胁”被“迫害”取代。

为了减少苏联和东欧国家的反对,国际难民组织的纲领中宣布该组织的主要目标是“采取一切可能的办法,鼓励和帮助(难民和战争难民)早日返回其来源国”,宣布“决不应向叛国者、内奸和战犯提供国际援助以及不以任何方式采取任何行动阻止他们投降或受到惩罚。”但苏联还是作出了愤怒的反应。苏联重申了它的指责,指出西方的政策严重违反了苏联东欧国家管理自己公民的主权,为应予遣返使其接受公正惩罚的战犯、叛国者提供了避难所。苏联认为,“西方难民营已成为反共宣传的中心,难民被当成强制劳工和雇佣兵;西方国家试图通过把所谓的难民安置到准备最大限度剥削其劳动力的国家而发财致富。”为了表示自己的抗议,苏联和东欧国家拒绝加入国际难民组织,对新组织的任何行动都不予支持或参与。所以,从1947年国际难民组织一成立,它就被西方国家控制。

1950年,国际难民组织到期解散,联合国成立了一个负责难民问题的新机构:联合国难民署(Office of the United Nations High Commissioner of Refugee,又译为联合国难民事务高级专员办事处)。1951年,联合国又通过了《关于难民地位的公约》,规定难民是1951年以前,因种族、宗教、国籍、特别社会组织的成员或政见而有充分理由担心遭受迫害而留在其本国之外,不能或不愿接受该国保护的人。由于联合国中苏联东欧国家的抵制,1951年公约是由西方国家起草的,公约通过强调难民来源国存在迫害而暗示逃离社会主义国家的人是难民。为了使1951年公约适用于1951年以后的难民问题,1967年,联合国通过了《关于难民地位的议定书》,取消了1951年公约中的日期限制。到目前

J. Vernant, *The Refugee in the Post - War World* (Geoge Allen &Unwin Ltd, London, 1953), p. 28.

Arnold Toynbee, *Survey of International Affairs, 1939 ~ 1946, The Realignment of Europe* (Oxford University Press, London, 1955) p. 114.

Toynbee, *Survey of International Affairs, 1939 ~ 1946, The Realignment of Europe*, p. 115.

Bramwell, ed. *Refugees in the Age of Total War*, p. 7.

Constitution of International Refugee Organization, Part I, Sec. C., Part 1 (a).

Proudfoot, *European Refugee*, p. 401.

为止,联合国1951年公约和1967年议定书仍是国际社会处理难民问题的法律依据。联合国难民署是国际社会负责难民问题的正式机构。

但是,联合国界定难民定义的核心“迫害”一方面带有浓厚的政治色彩,另一方面又有很大的模糊性,各国在实施时得以根据自己的政治需要予以解释。因此各国的难民政策并不是对所有难民一视同仁,而是包含着强烈的选择因素。在冷战时期,美国等西方国家大力接纳逃离社会主义国家的人,理由就是这些国家存在迫害,难民逃亡是在“用脚表态”。这一时期,西方国家将“难民”、“叛逃者”、“自由战士”视为同义词。来自社会主义国家的人的每一次越境进入奥地利或西柏林的“叛逃”都被说成是“投给自由的一张票”。1980年以前,美国一直堂而皇之地将难民定义为“因迫害或担心受迫害而逃离共产党国家或共产党控制下的国家和地区的人”。1946~1994年,美国共接纳了约300万难民,其中来自社会主义国家或前社会主义国家的人占90%以上。因此冷战时期西方国家难民政策实际上是打击社会主义国家的外交政策的工具。

80年代末、90年代初,以美苏对抗和两种意识形态对立为主要特征的冷战结束。随着难民问题意识形态色彩的下降,西方国家对难民问题的注意力逐渐转向国内,过去“英雄般”的难民被视为会给本国就业和福利带来负担的非法移民。修改难民法规,减少对难民的接纳,是西方国家难民政策变化的共同特点。美国的1990年移民法设立了一种“临时受保护身份”,规

定因其祖国正处于武装冲突、自然灾害等情况而无法回国的人可以申请在美临时避难,期限为6~18个月,到期后如其祖国恢复正常状态,他就必须回国。该法的目的就是要阻止难民在美永久居住下去。1999年3月,北约空袭科索沃后,数十万难民涌入阿尔巴尼亚、马其顿。为减轻这两国的压力,西方国家制定了分担难民的计划。但计划规定,难民只是在各国暂时安置,在科索沃恢复和平后,可以将其遣返。

冷战结束后,难民问题仍然与国际政治密切联系在一起,其典型表现就是以制止迫害、阻止难民潮出现为理由的所谓“人道主义干预”。1991年美国出兵海地、在伊拉克设立禁飞区,1999年北约空袭南联盟,都是以制止难民潮和民族迫害为理由的。

难民问题看似一个小问题,仅仅是涉及到逃离其原居住国的人;但它又是一个大问题,反映着广阔的国际政治变幻。难民问题表面上主要只是牵扯到难民颠沛流离、无家可归的生活的人道主义问题,但它又是一个政治问题,涉及到难民产生国的国内政治与接纳国的内政外交问题。因此,概括地说,难民问题是由政治因素(国际格局或产生国政治局势)所造成的人道主义问题;而难民政策则是国际社会和各国政府从国际政治或本国外交政策出发,为解决这一人道主义问题而采取的政治性措施。简言之,在难民问题上,政治性与人道性交织在一起。

难民问题上政治与人道的相互矛盾造成了解决这一问题的复杂性。 [责任编辑 邵峰]

(上接50页)主要包括:第一,坚持必要的发展外交关系的机制与活动,如领导人互访,各种对话与论坛活动;第二,突出工作重点,分析交往难点,发挥自身优点,利用对方弱点。第三,客观分析与划分现实对手、潜在对手、合作力量、借重力量,根据不同时期、不同国家、不同条件下大国关系的变化,合理确定与调整我外交方针和政策,谋求战略力量的相对平衡。

七是积极介入与利用东盟论坛。东盟论坛近期影响日增,我对此应采取积极支持态度。可充分利用亚太地区正在迅速发展的地区性多边安全合作成果,加强同周边国家的安全合作,及时协调安全合作进程中的政策立场,从而更巧妙地把握多边合作事务的发展方向 and 进程,维护我国自身利益,平衡和制约美国在本

地区多项双边军事安排的政治影响。介入东盟,一方面使我国面对许多前所未有的具体事务性问题,处身于一种更为复杂的斗争环境;但另一方面也可能在重新营造地区安全结构问题上为我国提供新的机遇,并把多边合作当做一个促成地区多极化格局的试验场所。在介入东盟研究地区安全问题上,要特别注意多边与双边谈判方式的运用策略。对美日同盟性国家,我国应强调以多边反对双边,争取对局势控制的主动权;对东盟国家涉及我国主权利益的问题谈判,则应强调双边反对多边,避免以一对多,陷入被动。

[责任编辑 谭秀英]

David Haines, *Refugees in America in the 1990s* (Greenwood Press, Westport, 1996), p. 334 ~ 335.