



根据《联合国难民地位公约》，滞留于我云南南伞口岸附近的缅甸边民有一部分属于“难民”，对他们的安置也得遵守“不推回”、“便利”等原则。这样一来，我们就必须先建立难民身份甄别和确认机构，作为配套与完善，还应尽早建立针对外国移民的移民部（或署）。

大国如何对待难民

文_和静钧

数年前美国政府一份内部报告表明，全球难民人数已经上升到1700万，而这个数字尚未包括庞大的非法或合法入境后正在试图申请难民身份的移民，如在加拿大一直申请难民身份却未果的前远华公司总经理赖昌星。联合国难民署确认的难民数没有美国统计的多，但承认全球需要联合国难民署救助的人口已经突破2000万大关。难民的成因，多半与自然灾难、战乱、宗教、种族或政治等因素有关。如何对待难民，已经成为全球性问题，处理难民能力构成了大国国家能力的一个重要组成部分。

难民的定义

据1951年《联合国难民地位公约》第一条的规定，难民是指因种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员身份或政治见解，而有恐惧被迫害的充分理由，置身在原籍国域外

不愿或不能返回原籍国或受该国保护的人。按照1967年国际上订立的《关于难民地位的议定书》，难民的定义有延展的趋势，凡满足于三条件：1、栖身于本国或经常居住国之外；2、不能或不愿受本国保护和不能或不愿返回经常居住国；3、有正当理由畏惧迫害的，都可以不受时间和空间的限制，普遍承认为难民。

这样的定义，使有能力提前干预的大国，有机会在“难民”到达国门之前就进行拦截并加以遣返，规避了“难民”身份的产生。本文将要谈的海地案例就是大国干预案例。

但是，假如没有进行有效的干预，大量难民拥入国境后，又该怎么办呢？

按国际法，第一是遵守边界不拒绝原则，也就是《难民公约》所规定的“不推回”原则，即，除非难民本人自愿，否则“任何国家不得以任何方式将难民驱逐或送回（推

回）至其生命或自由因为他的种族、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的国家领土边界”。“不推回”原则是处理难民问题最为重要的原则之一。第二是“给以宽容和提供便利”原则，这个原则包括不得对非法入境难民施以刑罚，不得对非法入境难民施加不必要的限制等。不过，“国家不对非法入境的难民进行刑事处罚……但不包含行政上的拘留”；《难民公约》也规定，“本公约的任何规定并不妨碍一个缔约国在战时或其他严重或特殊情况下对个别的人在该缔约国判定该人确为难民以前，并且认为有必要为了国家的利益应对该人继续采取措施时，对他临时采取该国所认为对其国家安全是迫切需要的措施。”

“难民”身份一经形成，就受到了国际上的人道主义法的保护。所以，处理难度相对加大。本文要谈的果敢难民就是其中一例。

REUTERS/Chris Banta

海地案例

海地强震灾难，震在人口密集的首都太子港，使本来在联合国力量干预下勉强运转的海地政府，一下子在天灾中彻底失去功能，并很难在可预期的时间内恢复正常运转。海地成了难民潮的现实输出国。而从地缘关系上看，邻近且富裕的美国和加拿大是海地难民进入的潜在目标，不妨梳理一下这两国的处置手法。

宏观上，美国大体采用“海防线前移”及“海防线严守”的边境策略及“迅速稳定海地国内秩序”的干预政策，双管齐下，阻止海地灾民跨海拥入迈阿密港。如果美国不前移海防线，并纵容强渡跨海的海地难民因海难葬身海底的悲剧发生，那么，美国受到的国际谴责会如潮水般涌来，迫于压力，美国只能开放边境。如果美国不强力干预海地，在最快的时间内把海地局势稳定下来，减少灾民出逃的冲动，美国也将受困于海地难民潮的负担。这是地缘关系使然，不用过度拔高美国的人道主义干预的道德性。

为呼应这个宏观策略，美国一方面派出航母军舰及空军，在海地近海筑起拦截线，一旦发现灾民外逃，就及时拦截，并加以遣返，一方面派数万地面军队进入海地，维持秩序。为了应付“漏网之鱼”，美国腾空了关塔那摩监狱，作为临时囚禁海地难民的地方；美国也把位于佛罗里达州南部的非法入境者拘留中心清空，准备专门接收和拘押海地难民。

另一方面，美国和加拿大在可以“软”的一面上，尽量做足“国际人道主义”的姿态。如美国和加拿大第一时间宣布“冻结”那些早在地震前就已进入国境的非法入境者的“遣返”程序，并表示加快受理“家属投靠”类难民入境申请。但是，在美或在加有合法身份海地人的海地亲属，相对于海地全国性灾民人口，毕竟是相当不起眼的少数，难怪加拿大自己的议员都发出“虚伪”的骂声。

倒是塞内加尔有关人士提议，让这些当年被美、英、法等国带出非洲、后又遭遗弃于加勒比孤岛上的海地黑人，来一次“出埃及记”，让他们回到非洲。塞内加尔总统韦德说，非洲完全有能力开辟一块地盘，收留海地人回家。非洲有此声音，值得关注。

果敢案例

2009年10月19日，中国国务院副总理李克强在南宁会见了缅甸国家和平与发展委员会第一秘书长丁昂敏乌，就如何安置缅甸越界难民和稳定中缅边境地区形势等问题交换了意见，双方强调，两国应从缅甸长治久安和两国人民根本利益出发，维护中缅边境地区稳定。

2009年8月，缅甸果敢地区爆发战事，大批缅甸边民恐慌性拥入我境内，由此产生了难民安置问题。按《联合国难民地位公约》的定义，滞留于我云南南伞口岸附近的缅甸边民有一部分可归入国际社会定义的“难民”之列，那么，对他们的安置也得遵守国际通则，如“不推回”原则、“便利”原则及“国际合作”原则。

这样一来，我们就必须先建立难民身份甄别和确认机构，依个案申请原则，准予或否决申请人的难民身份。据笔者了解，目前我国并没有供难民申请难民身份的常设机构。我国可以利用果敢难民事件趁势建立相应机构。作为配套与完善，中国应该尽早建立针对外国移民的移民部（或署）。

难民问题不仅是难民本身的问题，也是难民流入地的问题。因难民的流入，边境经济和边境地区居民生活会受到极大干扰，我国可以通过与联合国难民署或与国际上难民救济组织加强合作，利用国际资金解决难民和居民的实际经济困难。

中国和缅甸是友好邻邦，中国一直执行“睦邻、安邻、富邻”的外交政策，也不回避中国谋求在缅甸的地缘政治战略利益。对待缅甸果敢难民问题，中国应该在积极承担国际义务的同时，积极主动地与缅方合作与协商，尽量实现一个中缅及难民三方共赢的解决方案。这不仅可在国际上展现中国良

好的大国形象，也可以使中国在周边事务上占据人道主义的有利地位，更为重要的是，它可以为未来类似周边国家动荡引发难民潮问题的处置提供可资借鉴的模式，并促进国内相应机构的改革和完善。

老挝苗族案例

与预防性的海地案例和处女作式的果敢案例不一样，泰国的老挝苗族案例是个迁延多年的“老大难”问题。

2009年底，泰国政府强行遣返老挝苗族难民，此事经美国媒体报道后，人们才慢慢得知这一群体处境悲惨的生存状态。

老挝难民的历史可以追溯到上世纪越战时期，美国武装了老挝苗族，让其卖命打击渗透入老挝“胡志明小道”的越共。越战结束后，随着美国人撤离印支半岛，大批老挝苗族逃入泰国，沦为难民。

据《联合早报》专栏作家于时语先生描述，至今还有不少老挝苗族逃在深山老林中，带着越战时代为美国卖命的伤痕，与后代一起过着“白毛女”般的半野人生活。几十年下来弹尽粮绝，一些“白毛女”被迫向当局投降。但是老挝对这批“历史反革命”及其家属的政治“小鞋”显然没有停止，造成苗族继续从老挝逃亡，而滞留泰国的难民则坚拒遣返。

由于受到来自美国的压力，泰国一直不敢强行遣返老挝苗族难民，但进入新世纪后，美国打着“重返亚洲”的旗帜，与昔日东南亚“敌对政权”修好，不再接受老挝苗族难民入境申请。被美国抛弃的老挝苗族面临着被遣返的命运。

据研究，老挝苗族本是中国人南迁后形成的，其历史故乡的根在中国，是中国苗族的分支。观察家认为，老挝苗族难民一直游离于历史故乡的关怀之外，这有损中国的大国形象，也浪费了增强中国“软实力”的机会。■