



成果检索

书名: 作者:

成果类型:

关键词:

难民问题及其解决办法

作者: 李晓岗	关键词: 美国外交
书名: 难民问题及其解决办法	成果形式: 其他
合著者:	PDF版本文:
出版社: 《环球时报》	出版时间: 2002-5-20

最近, 在沈阳发生5个身份不明者闯入日本领馆的事件。关于这些人的身份, 一些西方媒体称其为“难民”, 对闯馆行为持鼓励态度。日本更是有人借此大做文章, 把一个本来不大的事件政治化、复杂化。

近代有“难民”但无难民问题

笼统地说, “难民”可以分为四类: 经济难民、自然灾害难民、战争难民和政治难民。经济难民指为了改善自己的生活而“自愿”流离失所的人, 也有人将其称为非法移民, 这类人被认为不值得同情。自然灾害难民指因地震、严重水旱灾害等而被迫流离失所的人, 一般通过临时救济, 待灾害过后, 将他们遣返回来源国, 所以也不会造成长期问题。战争难民主要是为躲避战乱而背井离乡的人, 这些人可分为两部分: 一部分是没有政治倾向的“流民”, 战火平息后会逐渐回归故乡; 另一部分则可归入政治难民。目前, 人们在谈到难民时, 一般是指“政治难民”, 即因政治原因而被迫流离失所的人。

“难民”这个词最早出现在近代法国。16世纪后期, 西班牙统治者在尼德兰迫害新教徒, 造成了近代早期最大的难民潮。在当时尼德兰总共80万人口中, 有11多万人逃亡, 这些逃到法国的加尔文教徒被称为“难民”。17世纪后期, 英语中出现了“难民”(refugee)一词。当时路易十四在法国大规模迫害新教徒, 强迫他们皈依天主教。为躲避迫害, 有10多万人从法国逃到英国。英国把这些人称为“难民”。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。但随后的资产阶级革命时代产生了新的难民潮, 出现了现代意义上的政治难民: 一个人因为反对本国政权而逃离自己的国家。例如, 随着独立战争的胜利, 北美原来支持英国的托利党人害怕遭到迫害, 纷纷逃离美国, 英国把这些人称为“美国难民”, 将其中的很多人安置到加拿大。由此可以看出, “难民”是由产生国的政治状况所造成的, 而其他国家是否接纳难民主要取决于其政治上的考虑, 即意识形态上的好恶以及和难民产生国的关系。

在近代, 人口的多少是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, 20世纪前虽然有难民流动现象, 但并没有造成难民问题。

难民问题是20世纪国际政治的产物

一次大战后, 原来多民族的奥匈帝国、沙皇俄国、土耳其奥斯曼帝国和德意志帝国瓦解, 在其废墟上成立了奥地利、捷克斯洛伐克、匈牙利、波兰、南斯拉夫、爱沙尼亚等一系列新兴的民族国家。由于各国重新划分边界, 强调民族认同, 数百万人因为语言、民族、宗教信仰等原因被新国家驱逐。俄国“十月革命”后, 近200万反对革命政权的人逃离俄国。世界范围内的这些政治事件造成近代以来欧洲规模最大的人口流动。与此同时, 生产力的迅速发展使各

国家对劳动力的需求下降，难民越来越不受欢迎，而民族意识的加强促使许多国家采取措施对外来人口进行控制。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，大力驱除难民。成千上万的难民陷入一种非法入境、被驱逐、再次非法入境的恶性循环之中。缓解难民困境成为一个人道主义问题。

1921年国际联盟设立了一个专门负责难民问题的机构——难民事务高级专员公署，正式承认国际社会对解决难民问题负有责任。但高级专员解决难民问题的能力依赖于各国的捐款，提供援助的主要是英、法等欧洲国家。这些国家倾向于援助逃离自己敌国的难民，而不赞成援助逃离友邦的难民。同时，为维持友好关系，避免引起对方的敌意，逃离大国的难民也被故意视而不见。例如，英法热心解决苏俄难民问题，以此给苏俄造成难堪；但出于绥靖考虑，他们对逃离德国、意大利、葡萄牙法西斯政权的难民，则既不提供援助，也不对法西斯国家的迫害行为进行抨击。这种把难民问题当作政治问题看待的做法几乎给犹太人带来灭顶之灾。为逃避纳粹德国的迫害和屠杀，犹太人曾试图逃往其他国家，但当时没有一个国家的政府同意接纳他们，各国的港口不允许载有犹太人的船只靠岸。最悲惨的例子是“圣路易”号事件。1939年，930多名犹太人乘“圣路易”号轮船逃离欧洲驶往美国，希望在美国找到避难之处。但美国移民局拒绝他们在美国靠岸，迫使他们乘原船返回欧洲，绝望地等待着被屠杀。犹太人因此哀叹他们走投无路，被全世界所抛弃（当时有部分犹太人流落到中国上海）。这一事件说明，尽管难民的流离失所是一个人道主义问题，但解决这一人道主义问题的政策却有政治含义。

冷战期间，由于东西方对峙，西方国家的难民政策带有浓厚的意识形态色彩，在难民问题上的政治考虑压倒了对难民的人道关怀，难民政策常常成为打击、毁损社会主义国家形象的外交政策工具，甚至为了达到外交目的主动制造难民逃亡事件。美国等西方国家常常通过报纸、电台、空投传单等方式煽动群众对本国政府的不满，鼓励他们叛逃到西方国家，以此在国际上造成社会主义政权失去人心的宣传口实。例如，古巴革命后，为诋毁古巴政府的形象，美国鼓励古巴人叛逃到美国，并且把他们称为“自由战士”。根据肯尼迪总统“具体落实对叛逃的古巴人的关心和同情”的指示，美国政府为逃到美国古巴人提供接待、安置、福利救济、职业和语言培训、医疗保健服务，给古巴难民的待遇甚至超出了给本国公民的待遇。而与此同时，美国对同样是来自中美洲、逃离杜瓦利埃独裁政权的海地难民则认为他们的庇护请求无效，一律遣返，理由是这些人不是政治难民，而是寻求到美国改善生活的经济难民，表现出明显的双重标准。

国际社会没有行之有效的办法

二战时，德日意法西斯的暴行，尤其是纳粹对犹太人的种族灭绝行为手段之残忍、规模之巨大，深深震惊了世界人民。战后，保护流离失所的难民、避免悲剧的重演成为国际社会的共识。为此，联合国成立了负责难民问题的专门机构——联合国难民事务高级专员公署，通过了联合国难民公约。根据难民公约，难民是曾因种族、宗教、国籍或政见遭受迫害或有充分理由担心将遭受迫害而逃离本国，不受或不愿接受本国保护而又流离失所的人。从这个定义可以看出，构成难民身份有两个要素：“遭到迫害”和“流离失所”。承认一个国家的叛逃者为难民，就意味着认为难民产生国存在“迫害”，接受一个国家的“流离失所”者就意味着对该国统治状况的谴责。因此，各国在处理难民问题时仍在不同程度上有政治考虑，既需要顾及与难民产生国的关系，也要考虑自己国内的承受能力。

目前，各国处理难民问题主要有三种方式：遣返、救济和重新安置。“遣返”是最为简单的办法，但也最难实行。因为联合国难民公约规定，不得将难民强行遣返回可能遭到迫害的原居住地，否则将会被认为不人道，从而招致国际舆论的谴责。“救济”是目前各国大都愿意采取的措施，通过提供资金、衣

物、食品、药品等给难民以生活上的照顾。但这种办法仅仅是暂时缓解难民的生活困境，扬汤止沸。改变难民流离失所状况的最有效但同时也是最困难的办法是“重新安置”，即给难民找到新的安身之地。但这种办法会给安置国带来长久的经济负担和社会负担，例如难民的到来，将会在衣食住行等方面给当地社会带来沉重压力，同时，还有可能长期影响当地社会的民族关系、社会稳定。目前，国际上各国往往希望别的国家安置难民，自己只提供救济，这样既表达了自己的人道主义关切之情，又不会使自己背上长期的社会包袱。例如，日本一直是联合国难民救济计划的重大资金捐助国，但它的一贯政策是不接收难民。

闯馆事件早有先例1980年4月，数十名古巴人驾驶汽车不顾古巴警察的开枪拦截，强行闯入秘鲁在哈瓦那的使馆。古巴政府要求秘鲁交还这些人，秘鲁政府以这些人有避难权为理由拒绝了古方的要求。紧接着，古巴宣布解除对秘鲁使馆的守卫，允许所有想离开古巴的人进入秘鲁使馆实现愿望，结果在48小时内，就有1万多人拥入狭小的秘鲁使馆，引起国际社会关注。古巴政府宣布，这些人有权自由选择自己想去的国家。对此，美国总统卡特表示：“古巴人如饥似渴地希望逃离政治压迫，美国人民心向正在秘鲁使馆的1万多古巴人。”美国政府还同意将其中的3500人接到美国。美国的做法引起古巴的愤怒，随后，古巴政府宣布开放马里埃尔港，允许所有希望到美国去的古巴人经由此港离境。结果5个月之内，共有12万多人进入美国，其中很多是无业游民、精神病患者和罪犯。这些人曾在很长一段时间给美国社会秩序造成严重压力。原来美国一直把叛逃到美国的古巴人称为“自由战士”、逃避迫害的“难民”，此后，美国仅仅称他们为“临时入境者”。

难民问题既是其产生国的国内问题，又是牵扯到其他国家的国际问题；解决难民问题既是一个人道主义问题，又受到难民接受国社会经济承受能力的制约。中国自身人口都需严格控制，没有能力接纳大批外国难民，而只能在力所能及的范围内提供救济。所以，我国政府在难民问题上一贯主张本着人道精神，结合实际情况，予以妥善处理是合情合理的。