

“一带一路”战略合作

难民问题对“一带一路”安全保障的影响

裴予峰

摘 要：难民问题是一个世界性的难题，尤其体现在一带一路区域内。无论发达国家还是发展中国家都在积极采取措施来应对一带一路的难民问题，然而一带一路的难民还是有增无减。不管难民问题是一个多么错综复杂的问题，在一带一路难民保护上面临多少现实难题，国际社会都基于难民也应该享有基本的生存权利为出发点，通力合作对难民进行积极的人道主义保护和救助。

关键词：难民问题；一带一路；人道主义保护和救助

作者简介：裴予峰，博士，上海政法学院国际法学院讲师（上海 201701）。

文章编号：1673-5161(2015)05-0053-14 **中图分类号：**D815 **文献标识码：**A

难民问题是一个世界性的问题，是国际社会普遍予以关注和全力解决的问题。人类社会进入 21 世纪以后，国际恐怖主义的泛滥引发全球安全形势的紧张，以中东为代表的地区局势持续动荡，尤其是利比亚、叙利亚、也门动乱催生了大量难民，使得全球难民人数一直在高位徘徊。难民的接收不仅会使接收国国内产生各种社会问题，更重要的是逐年增加的难民可能会成为一个非传统安全的威胁。

一、难民问题概述及一带一路难民问题

（一）难民问题概述

难民是国际社会的一个特殊群体，是战争、种族迫害、部族矛盾、国家领土变动、政治避难、自然灾害、经济恶化等原因造成的一个不能或不愿回原籍国的群体。^① 天灾、战祸、阶级压迫和民族压迫、宗教和种族歧视、国界变更等导致大

^① 闫金红：《意识形态视阈下美国对社会主义国家的难民政策研究》，哈尔滨工程大学博士论文，2012年，第40页。

批人口被迫离开家园,流落他乡,形成强制性的迁移。最近几年,世界难民问题愈发突出,主要集中在亚洲和非洲,非洲难民主要来自北非利比亚、苏丹和埃及,亚洲难民主要来自阿富汗、叙利亚、也门、缅甸、柬埔寨和越南。成立于 1950 年成立的联合国难民事务高级专员公署(United Nations High Commissioner for Refugees,简称,联合国难民署)如今仍在尽力帮助世界各地一批又一批的难民,在紧急情况下为他们提供帐篷,食品,水和药等生活必需品并寻求长久解决问题方案,包括自愿遣返回或到新的国家开始新生活。联合国于 1951 年 7 月 28 日通过的《关于难民地位的公约》和 1967 年通过的《关于难民地位的议定书》呼吁相关国家给予难民基本人权。目前,国际上解决难民问题一般采用 3 种办法:自愿遣返、就地融合和第三国安置。国际法确立的对难民的保护原则主要有两个:即“不推回”原则和“国际团结合作”原则。前者要求,除非有正当理由认为难民有足以危害其所处国家的安全等严重情形,任何国家不得以任何方式,将难民驱逐或送回其生命或自由受到威胁的原籍;后者要求,世界各国在难民的接纳、安置、援助、保护,难民事务开支的分摊以及消除和减少难民的产生的根源方面有责任加强团结与合作。^① 联合国《关于难民地位的公约》规定缔约国应给予其领土上的难民一定的待遇,包括初级教育、劳动等多个方面的国民待遇以及自由职业、居住等至少不低于一般外国人并尽可能优惠的待遇。应尊重难民取得个人身份的权利,给予难民身份证件和保护他们不被驱逐出境,并尽可能便利难民的入籍和同化。红十字国际委员会也不断呼吁各国和非国家武装团体在对待平民时,遵守并确保遵守国际法和基本人道原则。只有通过遵守这些武装冲突规则,才能预防难民潮和难民迁移;同样,只有当国际人道法得到遵守时,被迫逃离家园的人才能得到保护。遗憾的是在最近的许多冲突中,这些规则都受到了忽视。

联合国难民署近三年发布的“难民全球趋势报告”数据显示,难民数量一直在持续不断地增加。随着乌克兰危机、中东地区冲突的日趋复杂化,难民数量还会大量增加。大量难民的存在本身就是一种人道主义灾难,而且,它正在对国际社会产生一系列负面影响:环境进一步恶化、暴恐加剧并使区域经济一体化发展面临挫折等。同时,难民作为一个人,他理所应当保持人的尊严和体面的生活。当一个人离乡背井,流落他乡时候,他作为人的尊严和基本权利并没有随之丧失,无论身在何处,都应该得到承认与保护。为难民提供援助和保护是国际社会的责任,国际社会要通过国际法和国内法共同明确难民的法律地位,保障其基本权利,保护难民的普遍人权。^②

① 吴敏贞:《论联合国难民署对难民的保护》,复旦大学硕士论文,2008 年,第 20 页。

② 钟俊辉:《难民权利保护问题研究》,西南政法大学硕士论文,2008 年,第 7 页。

（二）一带一路难民问题

第一,中东难民。中东地区民族和宗教成分复杂,长期以来各种民族、宗教团体和国家间的对立思想严重;又因其重要的地缘战略位置和石油资源,受到西方大国势力的争夺和控制,长期饱受战争和动荡的威胁。近年来,中东局势持续动荡和恶化,迄今已席卷几乎所有的阿拉伯国家。这种持续恶化的地区安全形势使得大批民众为躲避战乱,被迫逃离家园,前往他国寻求庇护,最终沦为难民。^①尤其是如今中东地区的叙利亚、利比亚、也门等发生冲突的地区,都已成为目前世界上最大的难民输出地和集散地。中东持续不断的难民危机给整个中东地区乃至国际社会造成了严重威胁,被迫逃离家园的难民由于与接收国居民可能存在的教派矛盾和利益冲突,使他们极易受到当地居民的歧视甚至攻击,形成新的“人道主义灾难”。大量难民的涌入也加重了接收国的负担,许多国家已不堪重负,比如汹涌的伊拉克难民潮给叙利亚带来了巨大的经济负担,叙利亚每年援助伊拉克难民的开支约 10 亿美元,这使原本经济低迷且失业率较高的叙利亚“雪上加霜”。^②而如今叙利亚自身的难民问题又导致一些环地中海邻国不堪重负。难民潮最大的问题是在某种程度上造成“不安定因素”的流动,给相关国家和地区的安全带来巨大冲击。中东地区长期大范围的人口流动以及难民悲惨的生活境况,为恐怖主义思想的滋生和蔓延提供了温床,难民也成了中东恐怖组织人员招募的主要目标群体。中东地区的难民危机,不仅严重影响了中东地区相关国家的经济发展和社会安定,也给本已十分复杂的中东局势增添了新的不稳定因素。

第二,南亚和东南亚难民。2015 年 5 月 15 日,约有 8000 名南亚、东南亚偷渡难民漂流在海上,没有国家愿意接受他们,他们面临着饥饿、疾病和死亡。据英国广播公司 2015 年 5 月 18 日报道,一些来自孟加拉和缅甸的难民在海船上为争夺食物发生了殊死搏斗,这些难民为了争夺食物,有的人被别人用刀子扎死,有的被绳子勒死,有的被直接抛入大海,这次共造成一百多人死亡。对此,联合国难民署也束手无策。国际移民组织称,有些难民船已经在海上漂流了几个星期甚至几个月,这需要海洋周边区域国家联手救援,国际移民组织没有这方面的搜救能力,只能期待海洋周边区域国家这么做。这些难民主要是无国籍的罗兴亚难民,他们来源于缅甸,但是缅甸政府从不承认罗兴亚人是缅甸公民,而是把他们当成是非法入境的孟加拉人。罗兴亚人因此成了无国籍的游民,备受歧视和压迫,但罗兴亚人大部分实际居住在缅甸北部的若开邦。^③联合国大

① 邢新宇:《全球治理中的中东难民问题》,载《阿拉伯世界研究》,2011 年第 6 期,第 30 页。

② 李涛:《剖析伊拉克难民问题》,载《国际问题研究》,2009 年第 2 期,第 47 页。

③ 杨超:《难民问题治理上的各相关行为体分析——对缅甸罗兴伽难民的个案研究》,载《东南亚纵横》,2012 年第 12 期,第 39 页。

会 2014 年底通过决议,促请缅甸政府公平对待罗兴亚人,并给他们公民权,但缅甸政府提出了若干行动计划(Rakhine Action Plan)。该计划要求罗兴亚人必须出示证件证明自 1948 年起就世代住在缅甸,并承认自己是“孟加拉人”(Bengali)才能归化为公民,否则就被关押起来乃至递解出境。许多罗兴亚人既拿不出证件,又不愿被归类为孟加拉人,于是在绝望中走上外逃之路,希望到马来西亚和印度尼西亚这两个穆斯林居多的国家落脚,他们因此成为难民。

目前仍有数以千计主要来自缅甸和孟加拉的难民冒险乘船漂泊在泰国、印度尼西亚和马来西亚之间的海域,期待能获得这些国家的难民许可,得以登陆。

第三,非洲难民。2015 年 5 月,东非布隆迪因总统连任爆发政治暴乱,4 万人沦为难民,这些难民首选就是前往卢旺达、坦桑尼亚与刚果民主共和国等邻国寻求庇护。其中有约 2.4 万人进入卢旺达,6966 与 7319 人分别被坦桑尼亚与刚果收留。随着暴乱的持续,这些难民数字也与日俱增。此外,非洲利比亚、厄立特里亚和索马里国内旷日持久的战争也产生了大量难民,这些难民有的越过边境到相邻国家去避难,比如肯尼亚境内目前就生活着约 60 万名难民,其中 40 万人来自邻国索马里;有的找机会通过海路偷渡到欧洲,据英国 BBC 报道:2014 年非洲有 28 万难民通过地中海偷渡到欧洲。但通过海路偷渡危险重重,在 2014 年从非洲通过地中海偷渡到欧洲的 28 万难民中,有 3400 人在渡海途中溺亡。2015 年 5 月中旬之前不到半年也有 1800 人在从北非经地中海偷渡到欧洲的途中死亡,比 2014 年同期增加 20 倍。欧盟现在正在积极商讨对策,来应对源源不断的地中海难民危机。

二、国际社会对待难民问题采取的措施

(一) 西方发达国家做法

第一,欧盟对待难民态度。2015 年 4 月 19 日发生在地中海利比亚水域的非法移民船倾覆事故导致 800 人死亡,难民船上恶劣的环境由此引发外界高度关注。在地中海海难事故发生后,欧盟各国领导人就非法非洲移民危机展开一系列会谈,打算制定一系列措施,缓解地中海出现的非法移民危机局势。欧盟的措施分别是,增加欧盟地中海搜救机构的经费、扩大搜救范围、有组织地拦截和扣押人蛇集团走私人口使用的船只、相关机构定期开会交换情报、移民部门在希腊和意大利派驻人员协助处理庇护申请等等。其他措施还有,各成员国对所有移民留下指纹记录、考虑难民安置迁移、在全欧盟境内设立难民收容地点、建立不合难民资格偷渡客快速遣返制度、和利比亚的周边国家接触和联系、在主要国家派驻移民官调查难民潮并搜集情报等,必要时采取军事行动,直接出击,阻击难民潮,在利比亚水域摧毁蛇头船只,然后拘捕蛇头救走难民。考虑到

极端组织“伊斯兰国”的武装人员或恐怖分子可能混在偷渡船上经地中海进入欧洲(如香港《文汇报》5月18日报道,极端组织“伊斯兰国(ISIS)”不仅收取难民金钱,安排他们从利比亚北部港口苏尔特偷渡到欧洲,还安排其组织成员混入其中,趁机潜入欧洲各国),北约决定帮助欧盟一起解决难民问题。由于很多难民来自混乱、恐怖势力肆虐的地区,欧盟提醒各国要对那些试图通过各种途径包括避难方式和家庭团聚计划进入西方国家的人提高警惕,因为这些人里很可能存在恐怖分子,他们一旦进入西方国家就会制造很大的混乱和灾难。欧盟委员会还建议在28个成员国设立配额,共同分担收留地中海难民。但德国《明镜》周刊表示:欧盟决定把4万名滞留在意大利和希腊的难民按照配额强行摊派给28个成员国的阻力是巨大的,因为目前看来拒绝接受难民分配的国家越来越多。匈牙利总理直接称这一计划是“白痴计划”。专家们警告:这将给欧盟各国带来巨大的压力,甚至引发欧盟及各国内部的分裂。

第二,德国做法。德国曾经是饱受战乱之苦的难民渴望前往的目的地,有“避难者天堂”之称。冷战结束后,世界局势仍动荡不安,难民的产生有增无减,尤其是来自叙利亚、也门、利比亚、阿富汗和巴尔干地区的难民不断增多。于是德国及时调整难民政策,将接受避难申请的难民重点从东欧转向中东及中亚等热点地区,接纳了大量的伊拉克及阿富汗难民。但滚滚而来的非法移民及难民潮使德国不堪负荷。大批难民的涌入给德国带来日益严重的社会问题,尤其是治安问题。2013年意大利当局还曾给数百名因利比亚战争逃亡至意大利的非洲难民每人发放500欧元(约合人民币3937元),并告诉他们拿着这些钱去德国。随着德国接纳难民的增加,德国境内的极右青年组织觉得,你们外国人抢了我的饭碗,所以这个极右组织势力排外的势头也在崛起。德国目前面临的难民问题是欧洲所面临难民潮的缩影。为此,德国政府计划实施更严格的难民法律,拟出台新法限制接收难民人数,进一步收紧难民政策,限制一些地区的难民入境,控制接收难民人数。德国内政部长托马斯·德梅齐埃认为在德国本身难民接收能力有限的情况下,应该把不多的机会留给真正需要帮助的难民,尤其是那些来自战乱国家和地区的难民。^①另外,德国也在通过援助的方式帮助其他国家的难民,据《喀麦隆论坛报》2015年5月22日报道,5月21日,德国和喀麦隆两国政府签署了一份关于金融合作的协议。根据协议,德国政府将通过德国复兴贷款银行(KFW)向喀麦隆提供600万欧元(约合39.4亿非郎)援助资金,用于改善在喀麦隆难民的生活条件。

第三,美国做法。随着冷战的结束以及美国接收难民数量的增多,美国逐渐改变其难民策略,不再接纳别国难民。美国在对待难民问题上的基本策略就

^① 翟峰:《德拟出台新法限制接收难民人数》,载《法制日报》,2014年9月16日。

是:出钱出人,但不愿意接收难民进入本土。“9·11”事件之后,美国通过反恐立法进一步紧缩难民庇护政策。但另一方面,美国又成为难民救助机构、资金的认捐大户,鼓励在第三国安置难民。2013 年世界难民日,美国宣布对联合国难民署的捐款总额达 8.9 亿美元,其中 2.9 亿美元专门用于帮助叙利亚难民,成为联合国难民署的最大捐款国。自 2011 年叙利亚危机爆发以来,美国通过国际组织和非政府组织累计提供了 20 亿美元人道主义援助,使叙利亚境内超过 470 万人和周边国家的 280 余万叙利亚难民受益,其中向约旦境内叙利亚难民援助约 3.4 亿美元。

第四,澳大利亚做法。澳大利亚总理阿博特针对 2015 年 4 月的地中海难民事件在堪培拉对记者说,欧洲应当效法澳大利亚的做法,即针对寻求避难的移民制定更严格的新规章,他认为,防止死亡事件发生的唯一途径就是阻拦难民船。澳大利亚的移民新章程规定,派军队驱赶尚未驶抵澳大利亚海岸的难民船,要么将他们送回自己的国家,要么送往设在太平洋岛屿瑙鲁和巴布亚新几内亚的难民营。阿博特自 2013 年 9 月上任以来开展的这一项“主权边境行动”,要求澳大利亚海军和海关定期出动船只驱赶源源不断的难民船。这些难民船往往搭载着从非洲、中东和南亚来的非法移民,他们从印度尼西亚的港口出发试图登陆澳大利亚。阿博特政府在阻止难民船只入境问题上的严苛做法引发了难民声援团体和人权组织的不断批评。作为权宜之计,澳大利亚一直向瑙鲁和巴布亚新几内亚等一些较贫困的太平洋国家支付费用,让他们来“接待”这些难民。澳政府此举虽违背了联合国难民公约的国家责任,但澳大利亚在过去 6 年里大约迎来 800 艘偷渡船和 5 万难民,而“主权边境行动”成效显著,据媒体报道,澳大利亚在近 18 个月里,几乎没有发现非法移民船只,也未有偷渡船倾覆事故发生。

(二) 发展中国家做法

第一,亚洲相关国家的做法。亚洲大部分国家对处理亚洲的难民问题持积极的态度,比如,中东地区阿拉伯国家发生动乱时,难民往往会跨越边境到邻国避难,阿富汗内战,其邻国巴基斯坦接纳了 500 多万阿富汗难民,并在安保、就业、教育、医疗方面给与一定支持。如今,仍有将近百万阿富汗难民居住在巴基斯坦难民村。持续不断的叙利亚内战成为全球难民数字飙升的主要原因,截至 2013 年年底,已迫使 250 万人沦为难民、650 万人流离失所,在收容国方面,巴基斯坦、伊朗及黎巴嫩相比其他国家收容了更多的叙利亚难民。

马来西亚、泰国、印度尼西亚等国对难民入境并没有持积极的态度,马来西亚警方一直采取行动阻止来自孟加拉国和缅甸的偷渡者越过泰国进入马来西亚。以致 2015 年 5 月 18 日,数以万计主要来自缅甸和孟加拉国冒险乘船漂泊在泰国、印尼和马来西亚之间海域的难民为争夺食物发生了殊死搏斗,造成 100

多人死亡。这次东南亚难民事故后,马来西亚和印度尼西亚迫于国际舆论压力,不得不响应国际呼声,宣布允许载有上百名饥肠辘辘难民的船只安全进入这两国。不过,随后马来西亚表示其只是针对这次事件暂时提供难民庇护,国际社会必须在一年内完成难民的安置和遣返作业。并表示该国与印尼只收容目前在公海上漂流的难民,若有其他难民再次涌入将不会一一收容。泰国则表示不会收容难民,但愿意向其提供人道援助。泰国此前表示,该国已收留成千上万的缅甸难民,早已令其不堪重负。

第二,非洲相关国家做法。根据联合国难民署的数据,2015年1月到5月,有逾1800名难民死于地中海,是2014年同期的20倍,其中大多数来自非洲各国。这些国家包括厄立特里亚、索马里、利比亚、冈比亚、尼日利亚等等,原因不外乎战乱、贫穷,或战乱加贫穷。非洲国家对处理难民问题大部分持积极态度,如刚果(金)政府一直在加强和红十字国际委员会、联合国难民署、联合国人道主义事务协调办公室等国际组织的合作,共同致力于难民回归工作。再如坦桑尼亚,该国不仅在其他非洲国家动乱时接收了大量难民,而且还授予16.2万布隆迪难民合法公民的身份。但是有的国家由于接收难民后引起本国经济困难和治安状况恶化、生态环境遭到破坏等问题,故虽然同意接收难民,但对难民的自由严加限制。比如,坦桑尼亚在90年代接收了几十多万来自布隆迪、卢旺达、索马里、刚果金等国的难民,最多时曾有约68万难民滞留在坦桑尼亚,数量为非洲之最。随之而来的是犯罪案件急剧上升,难民为维持生活而大量砍伐林木和偷猎野生动物,造成自然环境不断恶化。坦桑尼亚目前仍是世界上最贫困的国家之一,接待难民又使政府经济不堪重负。现实困难使该国政府后来不得不修改原来的难民法,加强对难民资格审查并限制难民的活动。^①

(三) 联合国难民署的保护措施

联合国难民署是全世界最重要的人道主义机构之一,国际上难民权利的保护实践大都是在联合国难民署的主导下进行的。虽然该署在其成立后的50多年中,为解决世界难民问题做出了突出贡献,并因此两次获得诺贝尔和平奖,但由于该署只是一个国际援助机构,其在世界范围内开展的难民保护工作受到多方面的限制,因此维护难民权利工作举步维艰。

第一,联合国难民署处理难民问题缺乏强制力。世界上的难民问题多产生于国与国之间,是否接收与安置难民主要取决于接收国的意愿和能力,联合国难民署不能取代该国对难民的保护,也不能要求该国必须对难民承担责任。虽然联合国难民署章程将监督《关于难民地位的公约》的实施作为难民署第一项职能,但缺乏执行《关于难民地位的公约》的强制力。因此,在处理难民问题时,

^① 潘蓓英:《非洲难民问题难解之源》,载《西亚非洲》,2000年第1期,第37页。

联合国难民署只能协调有关各方行动:如临时救助、遣返、安置难民等,在遇到缔约国违反公约,拒绝履行难民保护义务,甚至侵犯难民权利时,联合国难民署能够采取的行动非常有限。比如,二十世纪八十年代,联合国难民署曾经试图反对美国将萨尔瓦多人遣送回国,并批评设立在联邦德国的难民营条件恶劣,九十年代也曾批评西方国家对数千名海地人和阿尔巴尼亚人的强制遣返^①,2008 年谴责发达国家对刚果(金)发生的人道主义危机反应不充分,在刚果(金)遭到“系统性资源掠夺”时未施以足够援助,没收到实效。由此可见,联合国难民署毕竟只是一个国际援助组织,故面对难民问题大多心有余而力不足。

第二,联合国难民署在难民救援行动上的经费严重不足。难民救援行动的经费主要来自国际社会对联合国难民署的捐助,每年难民救援行动经费预算的 2% 由联合国拨款,余下的 98% 则需要各国认捐。这些捐助包括各国政府捐赠和个人捐赠,个人捐赠只占其中很少一部分,大部分捐助来自发达国家如美国、西欧各国、日本等。和其他国际援助机构一样,联合国难民署也存在经费严重不足的问题。由于认捐款及缴款时间没有任何规定,所以有时各国会在认捐后拖延缴款甚至不兑现所捐款。^② 2013 年,联合国难民署曾呼吁捐助国向叙利亚难民提供 12.7 亿美元的捐助,但后来只收到其中的 27%,联合国难民署因此不得不停止对其中四分之一的难民提供粮食救助。从二十世纪七十年代后期开始,联合国难民署的支出逐年上升,在七十年代中期,它每年支出平均为 1 亿美元;到了九十年代,当难民潮超过历史最高水平时,联合国难民署用于特别援助项目的支出也大量增加,由 1990 年 5.1 亿美元急增到 1993 年的 13 亿美元。^③ 2013 年,联合国难民署为全球各地数千万难民、流离失所者和无国籍者提供人道主义援助的行动预算总额约为 52.7 亿美元,到 2014 年,随着阿富汗、索马里、叙利亚、利比亚等国难民的逐渐增多,救助难民所需经费总额超过了 53 亿美元。

三、一带一路难民国际保护面临的困境

(一) 对一带一路难民安置存在现实难题

目前,国际上解决难民问题一般采用 3 种办法:自愿遣返、就地融合和第三国安置。由于难民大多来自于亚、非、拉发展中国家,这些难民很难被西方国家接受,即使有国家愿意接收也不愿意这些难民在他们国家一直居住下去。比如,美国为了减少对难民的接纳和防止难民在美国永久性居住,1990

① 何慧:《论联合国难民署的历史地位与现实作用》,载《国际论坛》,2004 年第 4 期,第 14 页。

② 陆大生:《难民救助仍需努力》,载《华夏时报》,2002 年 6 月 21 日。

③ 何慧:《论联合国难民署的历史地位与现实作用》,载《国际论坛》,2004 年第 4 期,第 14 页。

年修改了移民法,设立了一种难民临时受保护身份,规定难民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。^①从2011年叙利亚战争爆发以来,土耳其、约旦和黎巴嫩三国已接受了200万叙利亚难民。联合国希望美国和欧洲能接收3万难民,欧洲18国同意接纳1.8万,但美国未做任何表态。2012年初,约有13.5万叙利亚难民向美国递交申请,仅几十人获准入美。现在全世界只有不到20个国家每年可以接收一定数量的难民,进行第三国安置,因此对大多数难民来说第三国安置几乎不可能,他们要么被当地融合,要么被遣返。通常情况下,难民出逃后的第一接收国都是其邻国,这些国家往往本身就比较贫穷且政治经济形势不稳定,生怕蜂拥而至的难民会冲击其原本就脆弱的经济,增加本国失业率,并进一步加深民族间的紧张关系。因此,许多第一接收国都尽量避免外来难民与本国居民靠近,将难民营安排在远离中心城市的偏僻地区。而且,不管难民在其避难的国家的停留多久,几乎都不可能成为当地的合法居民。没有合法的身份保证,他们在当地的生活保障、工作、教育等基本人权就得不到接收国法律的保护,对很多难民来说,就地安置也不是最好的解决办法。^②处理难民问题的方式还有一种就是遣返难民。自塔利班被推翻和“基地”组织失去影响力以来,有600万阿富汗难民已返回家乡。大多数逃往土耳其、约旦、黎巴嫩或伊拉克的叙利亚难民也都想返回家乡。现在,中东地区的局势一直处于动荡不安中,对这些地区出逃的难民来说,返回家乡还需要等待。

(二) 难民大规模涌入给接收国造成不良影响

难民的大规模涌入往往会给接收国带来很大的压力,主要体现在政治、经济、社会资源分配等方面。难民是因为战争、政治、宗教等原因,被迫离开原来居住的国家,其中有相当一部分素质较低,难以为接收国做出明显贡献。还有一些难民为了维持自身生存,往往靠贩运军火和毒品获取生活资料,其中一部分人还与伊斯兰教极端分子和恐怖分子保持密切的联系。一些动荡国家的恐怖势力也盯上了这些难民,企图或者已经混入难民中,妄想进入西方等国家发展恐怖分子、进行恐怖活动或制造恐怖袭击。2015年5月以来,成千上万难民自非洲等地搭船前往欧洲,成为欧盟颇为头痛的问题。利比亚政府顾问哈伦透露,已有“伊斯兰国”成员混在偷渡人潮中前往欧洲,他们对航行风险毫无畏惧,表示一切都是为了完成伊国组织的使命,并计划偷渡到欧洲后在欧洲本土发动恐怖袭击。由于难民具有不同的种族、文化、习俗和宗教背景,容易在难民居住地形成无序社会,甚至造成国中之国,从而构成对

① 马晓旭:《试论美国难民政策的政治性和人道性》,载《宜春学院学报》,2010年第3期,第96页。

② 李析燃:《论国际法视角下的难民问题》,上海师范大学硕士论文,2013年,第21—22页。

接收国国家主权的潜在危害。而大规模的难民潮对于一些本来就存在种族矛盾和缺少稳定政治制度的国家来说,更是致命的威胁和心腹之患。对难民的安置、培训需要花费大量的人力、物力和财力。难民的进入,必然会引起接收国经济社会资源的重新分配。国家敞开国门,让难民大量涌入,进而降低了本国百姓的生活水平,这不是人们能普遍接受的。许多国家常常迫于来自本国人民的压力提高难民认定的门槛,将符合《关于难民地位的公约》定义的难民拒之门外,将他们作为非法移民,遣返原地或遣送到其生命、安全受到威胁的国家。比如,澳大利亚本土不接收难民,但它同几个不发达国家签订有协议,由这些国家接收难民。2013 年,澳大利亚和柬埔寨签订了难民接收协议,由柬埔寨接收一部分不符合澳大利亚居留资格的难民,而柬埔寨是亚洲公认最贫穷的国家,本国经济发展水平很低。此外,难民即使被接收,在接收国的权利常常会因该国政府的不作为而受到限制甚至被侵犯。据英国《卫报》2014 年的报道,在作为澳大利亚难民营的瑙鲁共和国难民营里很多难民都患有严重的抑郁症,并且难民营里还存在暴力和性侵事件。

大量涌入的难民群体对接收国生态环境也造成巨大的压力。1994 年卢旺达内战产生的难民有些至今仍生活在坦桑尼亚等周边国家的难民营。难民为了维持日常的生活,不惜偷猎和捕杀坦桑尼亚平原上包括大猩猩在内的大量珍稀野生动物,开垦难民营地周围的大片土地;为了建屋、做饭以及取暖,国家公园数百平方英里内数以百万计的原始森林遭到野蛮的砍伐。难民群体对生态系统的破坏是一个渐进的过程,难民人数的持续上升和四处蔓延的难民营加快了这个过程。^① 对本国环境问题的关注也在逐渐转变人们对难民的态度,受到环境破坏影响的难民接收国至今对接纳难民仍心有余悸。

四、“一带一路”难民保护需要国际社会的共同合作

难民保护的国际团结合作原则是难民权利保护的重要原则,它要求世界各国在难民的接纳、安置、援助、保护、难民事务开支的分摊以及消除和减少难民产生的根源方面加强团结与合作。^② 难民国际保护不只是一个地区或国家的义务,它是国际社会所有国家的共同责任。在难民权利保护方面,西方国家和发展中国家都应该认真履行其应尽的义务,西方国家通常远离难民来源国,他们在难民保护方面愿意承担的主要义务是向难民提供庇护以及提供资金,协助联合国难民署在难民安置地区妥善安置难民,他们最担心的是难民到来后会引发

① 熊坤新、周建波:《世界民族问题热点对各国社会经济发 展的警示》,载《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2006 年第 2 期,第 54 页。

② 吴敏贞:《论联合国难民署对难民的保护》,复旦大学硕士论文,2008 年,第 22 页。

一系列国家安全问题。发展中国家虽然财力所限,无力支付大笔援助资金,但他们能对大规模涌入的难民提供临时保护。不管怎么说,难民保护最终还是需要国际社会共同携起手来、共同合作。

（一）国际社会要坚定不移地共同打击“一带一路”地区恐怖主义、消除战争、维护地区安宁

第一,国际社会要合作打击“一带一路”地区恐怖主义、消除战争、维护地区团结。2011年初开始的“阿拉伯之春”给北非和西亚的阿拉伯国家带来的不是想象中的民主和繁荣,而是非正常政权更迭,社会动荡升级、极端恐怖主义泛滥,伊斯兰国就是在这样的条件下,趁机兴起和发展壮大的,从而使频繁发生的恐怖袭击和宗教屠杀成为这些国家人民不得不面对的现实。“阿拉伯之春”之后不断恶化的生存环境,持续动荡的社会局势和越发严峻的安全状况让阿拉伯国家的难民别无选择。他们不惜以生命为赌注,偷渡欧洲,逃离艰难的处境。一带一路地区的利比亚、也门、叙利亚等国家现在仍处于持续动荡中,并活跃着多个恐怖势力,这一乱局也造成了大量离乡背井的难民。世界各国应该共同合作,一起消除地区贫困、打击恐怖主义、制止地区战争、维护地区安全稳定、杜绝难民产生的隐患。将形成难民的隐患解决在萌芽之中才是避免难民形成的最有效手段。

第二,国际社会要避免以打击恐怖主义或维护所谓“人道主义”为借口,推行强权政治,从而造成新的难民潮。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,但这种干预的结果又造成了新的难民潮。^①2001年美国发动了针对塔利班政权的阿富汗战争,持续多年的战乱使大批阿富汗人流离失所。阿富汗2011年6月发布的统计数据显示,共有1100多万阿富汗人在阿富汗战争中沦为难民,占全国人口总数的三分之一以上。2011年,美、英、法等北约成员国以维护“人道主义”的名义,建立利比亚禁飞区,经联合国授权对利比亚进行军事打击,造成了成千上万的利比亚难民逃离家园,其中近千人命丧海上。由此可见,西方国家通过人道主义干预的手段来制止难民潮,又引发了新的难民问题。各国出台的难民政策往往都是政治性和人道性交织在一起,使难民问题的解决越来越复杂。

（二）建立长效持久的“一带一路”沿线国家(地区)以及相关发达国家(地区)间难民义务合作协调机制

联合国难民署、难民来源国、相邻国家、其他救助保护国以及相关国际组织在面临难民危机时,应该始终清楚各自应当承担的角色、物质资金的投入以及

^① 马晓旭:《试论美国难民政策的政治性和人道性》,载《宜春学院学报》,2010年第3期,第97页。

责任的分配。寄希望于各国政府自愿牺牲本国利益救助难民是不现实的,只有当难民义务合作协调机制和难民问题解决机制成为可操作的方案时,国际社会各个国家才有可能完全彻底地投入难民救助。各国应该通过多边谈判,积极探索如何在有限资源的前提下建立起长效持久的难民问题评估和解决机制。一旦出现难民问题就能准确评估难民风险的大小以及量化难民潮可能造成的损失和需要的救助资金,在此基础上做出预算以求最大限度地保证国家间的义务平衡,然后根据难民情况实行就地安置、第三国安置或自愿遣返。

值得一提的是,香港曾接收过大约 23 万多名越南难民。鉴于香港比较狭小,大量印支难民涌入给香港造成了非常沉重的财政和社会负担,因此香港特区采取了第三方安置为主、原籍遣返以及本地融入相结合的方式,并得到西方国家的承认与支持。其中,有 14 万难民转移到了其他国家,主要是美国、加拿大、荷兰、德国、法国、西班牙、澳大利亚、新西兰;六万多难民因国际社会支持而被遣回越南;剩下的通过香港政府的“本地收容计划”永久性地留在了香港,最后归化为香港居民,取得香港身份证。香港越南难民问题至此彻底解决。^① 随着冷战的结束以及美国接纳难民数量的增多,美国逐渐改变了以往的难民策略,不再接纳别国难民。2010 年 1 月,海地发生大地震,产生了很多环境难民。美国对此采取的政策是,将海防线前移,不允许难民进入本国境内。因为按照国际法规定,难民一旦进来,你就得按照难民来对待、就地安置,得等到其国家情况好转后才能遣返,这将是一个长期的过程。因此,美国采用“海防线前移”和“海防线严守”的边境策略,同时实施外交手段迅速稳定海地的国内秩序,这样海地就可以自己解决自己的问题,人口不用外流。一个是稳固自己边境策略,再一个是稳定海地的国内秩序,双管齐下,不让难民进入国内,非常有效。^②

国际社会大多数国家在实际解决难民问题时,往往要充分考虑本国的利益,因此有时出台的难民政策往往政治性强,不从人道的角度去考虑。这是不难理解的,因为国际社会已有大量实例证明大批难民涌入,会使难民接收国家不堪重负。对中东和非洲地区而言,只有战乱和贫困差距存在,难民问题就会一直存在。解决问题的关键是减少地区冲突,从源头上减少难民数量。同时世界各国也应该携手增加对冲突地区和难民中转国家的人道主义援助,改善难民的生活质量,从而从根本上缓解难民造成的压力。欧盟长期以来采取一个“地中海伙伴计划”,不仅在边界上堵他们,也援助他们,帮助他们解决发展的难题。其实想要真正帮助难民,必须既要“授之以鱼”更要“授之以渔”,帮助他们掌握

① 李蓓蓓、陈肖英:《香港的越南难民和船民问题》,载《浙江师范大学学报(社会科学版)》,2003 年第 4 期,第 44~46 页。

② 和静钧:《大国如何对待难民》,载《南风窗》,2010 年第 4 期,第 83 页。

一技之长。当救助国帮助难民在该国或再次定居国进行活动帮助他们成功融入新的社会并且提高他们的社会和经济自立程度时,救助国也会受益,至少救助国会减少一定的经济和社会管理压力,减少潜在的犯罪和社会动荡,难民给救助国所造成的麻烦也会降低到最小的程度。就如英国政府国际发展事务大臣所言:每一个难民走上难民路的原因是希望获得较好的生活。真正解决这个问题的长期方案是国际社会共同努力解决贫困问题,促进发展,消除差距,不让任何国家落在后面,或者陷入贫困。不管怎么说,难民问题都是一个错综复杂、难以短期根除的问题,但无论困难有多大,国际社会都不能放弃对难民的人道主义救助,都要不断努力推进世界的和平与稳定以求更好解决国际难民问题。对中国而言,鉴于落实践行“一带一路”战略的重要意义,因此要认真分享国际社会治理“一带一路”国家难民问题的经验和成果,为我所用;同时要把解决帮助这些国家的难民问题当作积极推进“一带一路”战略的重点和亮点,从中找到有利于中国和平发展的新机遇。^①

^① 李伟建:《如何认识当前中国重要战略机遇期内涵和条件的变化》,载《西亚非洲》,2013年第5期,第14页。

The Refugees Problem in the Security of “One Belt and One Road”

PEI Yufeng

(Pei Yufeng, Ph.D, Lecturer of Department of International Law and Business, Shanghai University of Political Science and Law, Researcher of the Silk Road Economic Belt Research Center of the International Judicial Cooperation and Training Base of Shanghai Cooperation Organization)

Abstract The refugee problem is a worldwide problem, particularly in the area along One Belt One Road. Both the developed countries and developing countries are taking active measures to cope with the refugee problem in the area along One Belt One Road, however, the refugees in the area have unabated. No matter how much the refugee problem is a complicated problem, and the refugee protection faces the realistic problem, the international community are based on the refugees basic survival rights should also work together for refugees positive humanitarian protection and assistance.

Key Words Refugee Problem; One Belt And One Road; Humanitarian Protection and Assistance

(责任编辑: 钮 松)