

# 边境“难民及非法入境者”问题与中国的应对策略研究\*

任洪生

**【内容提要】** “难民与非法入境者”是困扰国际社会的一个重大问题，与其他国家面临困境不同的是，此类族群主要生活在中国边境地区。当前，在中国边境地区存在着三大类“难民与非法入境者”族群：越南难民、缅甸难民和朝鲜非法入境者。这些人生活在中国边境省份，都有非常鲜明的民族或者宗教特征，存在着一定程度的聚居性。尽管联合国难民署和中国政府做了多方面努力，由于资源和条件的限制，这些地区存在着人道主义危机，并引发了一系列社会问题。中国不仅存在着难民问题，也面临潜在的地缘政治危机所导致的更大的难民危机，这将对中国东北、西北和西南地区构成一定程度的地缘政治威胁。对于这类问题的主要对策，中国需要从立法、执行机构以及特殊区域建设等方面入手解决。在具体实践中，中国需要在确立难民跨境干预原则、设立境外难民援助原则、加强难民营文化干预等方面取得突破。

**【关键词】** 难民与非法入境者 中国边境安全 难民跨国干预原则

**【作者简介】** 任洪生，中国政法大学政治与公共管理学院副教授

**【中图分类号】** D523.8

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)05-0041-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201705003

---

\* 本文系中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划（全球化与区域化实证研究创新团队；16CXTD10）的阶段性成果。

近年来，难民问题成为困扰许多国家内政外交的头等难题，2015 年以来的中东难民危机更是对欧盟难民治理提出了挑战，在国际社会引发了大讨论。虽然难民问题在中国并不太引人关注，但中国同样也有自己的难题。据联合国难民署（UNHCR）公布的《难民全球趋势报告》数据显示，截至 2014 年底，中国境内共有难民约 30 万人，是世界第十大难民接收国。由于 2015 年中东国家大批难民涌入欧洲，中国已经不是第十大难民接收国，但仍然有 270 619 名难民生活在中国。<sup>①</sup> 这些人主要是 20 世纪 70 年代以来从越南、老挝、柬埔寨三个国家来中国的难民。另外，在中国境内尚有数量可观的缅甸和朝鲜的“非法入境者”<sup>②</sup>，由于种种原因，这两类人尚未被联合国正式登记为难民。随着国际社会对中国承担国际责任期望的日益提高以及中国“一带一路”倡议<sup>③</sup>的提出，如何妥善处理这些“难民和非法入境者”乃至将来可能出现的更多类似群体，是中国需要正视的问题。建立起相应的“难民及非法入境者”应对机制，不仅是一个国际政治问题，也事关国内政治。本文将对中国“难民及非法入境者”问题的成因、现存的问题以及未来的风险进行分析，结合国际社会处理“难民和非法入境者”的原则和经验，对中国治理“难民和非法入境者”提出相应的政策建议。

## 一、中国面临的“难民与非法入境者”挑战

和欧美国家接纳难民不同的是，当前中国的“难民和非法入境者”并非直接来自于联合国难民署的安排或者中国政府的意愿，而是在特定历史条件下进入中国的。长期以来，这些人聚集在中国的边境地区，给中国边疆省份带来了不小的负担，也为中国带来了潜在的地缘政治风险。

---

<sup>①</sup> UNHCR, *UNHCR Global Trends 2015*, Geneva: UNHCR 2016, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, p. 62.

<sup>②</sup> 虽然这些缅甸和朝鲜的非法入境者均未在联合国难民署进行登记，但是中国官方新闻媒体称缅甸的“非法入境者”为“难民”，因为这些人作为难民的身份容易确认，因而下文对因缅甸内战而进入中国的“非法入境者”统称为“难民”。

<sup>③</sup> 中国的“一带一路”倡议所覆盖的地区，涵盖了当今世界上主要的难民产生地——中东和东南亚等地区。

### （一）现实的“难民与非法入境者”问题

从地理的角度来划分，中国境内“难民和非法入境者”可以分为三类：一类聚集在中越边境，一类聚集在中缅边境，另一类则聚集在中朝边境。他们进入中国的原因不同，居住形式不同，出现的困难也不尽相同。根据这些难民和非法入境者产生的原因，可以分为以下三类。

第一，中越边境难民是冷战的遗留问题。1975年越南统一后，在国内采取了激烈的反华措施，对外实施侵略政策，入侵柬埔寨，迫使大约300多万人离开越南、柬埔寨和老挝，先后有28.3万难民进入中国，<sup>①</sup>这些人主要是华裔以及生活在越中边境地区的少数民族。1979年11月，中国政府和联合国难民署签署援助在华印支难民的项目协议，<sup>②</sup>这些难民得到了妥善的安排和处理。在联合国难民署的帮助下，先后有大约3700名老挝难民返回了本国。<sup>③</sup>中国与联合国难民署在处理印支难民的合作方面取得了一定程度的成功。但是，更多的难民留在了云南和广西边境地区，这些难民数量较大，目前大约有30多万人。这个数字和联合国难民署的正式文件有出入，是因为难民人口有自然生长，所以比当初进入中国的总人数要多。

第二，中缅边境难民起源于缅甸的国内政治危机。缅甸难民是缅甸内战导致的。缅甸内战造成的难民问题由来已久，特别是自2011年以来更加严重。2011年6月，缅甸政府军进攻克钦地区，中国政府接纳了部分缅甸难民，共有2万余人得到了安置，大约20个难民营分布在云南芒市、瑞丽市、陇川县、盈江县、怒江州等地区，随着缅甸战事升级，前后共有约10万难民进入中国境内。<sup>④</sup>2015年，缅甸果敢地区冲突再次爆发，6万多难民为躲避战争进入中国云南边境地区。<sup>⑤</sup>难民的涌入困扰着边境地区的正常商贸活动，治安压力增大，生态环境受到威胁。<sup>⑥</sup>由于缅甸内战不时爆发，这使得

<sup>①</sup> UNHCR: *UNHCR Global Trend 2014*, Geneva: UNHCR 2015, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>, p 52.

<sup>②</sup> Gunther Beyer, "The Political Refugee: 35 Years Later," *International Migration Review*, Vol. 15, No. 1/2, Spring/Summer 1981, pp. 26-34.

<sup>③</sup> 《越南难民的中国命运》，《南风窗》2007年第6期，第52-54页。

<sup>④</sup> 《“到中国去” 中缅边境线上的十万克钦难民》，《南方周末》2013年1月17日。

<sup>⑤</sup> 《外交部：已有6万人次缅甸边民进入中国境内》，人民网，2015年3月20日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0320/c1002-26726803.html>。

<sup>⑥</sup> 于海利、刘静、胡志丁、熊理然、李灿松、付磊：《缅甸果敢难民涌入对中国边境地

中缅边境的难民数量极不固定。2016年11月，缅甸参战各方再次交火，几天之内涌入中国境内难民就达到3000多人。<sup>①</sup> 缅甸内战已造成大量的难民流离失所，多数难民营都设在中方一侧的中缅边境线附近。

第三，中朝边境“朝鲜非法入境者”来源于其国内的人道主义危机。20世纪90年代朝鲜境内发生了大灾荒，由于其国内经济长期无法好转，大量朝鲜人非法进入中国境内谋生。1997—1999年间，估计大约有14.3-19.5万非法入境的朝鲜籍人员生活在中国东北；2001—2003年间，大约有10-30万人在中国东北境内。<sup>②</sup> 这些人是因为国内经济情况恶化而离开朝鲜进入中国的，并不符合联合国难民署认定难民的标准，所以被称为“非法入境者”。尽管如此，中国政府还是给予了这些“非法入境者”以最大程度的人道主义待遇。目前，究竟有多少朝鲜“非法入境者”在中朝边境生活，并没有确切的数字公布。

这些“难民和非法入境者”有一些共同的特点：其一，这些人都生活在中国的边境地区，具有聚居的特点；其二，这些人都是以民族或者是宗教为族群标志的，缅甸难民以基督教徒为主，其他两类是以各自的民族为标志；其三，这些“难民和非法入境者”，都与国内政治相关，具有很强的政治上的敏感性。

## （二）“难民与非法入境者”问题所滋生的问题

尽管联合国难民署、中国政府以及一些慈善组织做了多方面努力，由于资源的有限和地理条件的限制，这些生活在中国边境的“难民和非法入境者”基本生活需求在很多方面尚无法得到较好满足。随着问题的累积和“难民和非法入境者”数量的增多，更多的问题凸显出来。具体表现为：

第一，难民营的人道主义危机。虽然中国在安置难民的过程中，为这些难民提供了一定数量的农场和林场，但是随着人口的增长，这些当初尚显得

---

区的影响》，《热带地理》2015年第4期，第585-591页。

<sup>①</sup> 《中缅边境难民安置点：中国政府提供人道主义援助》，《中国青年报》2016年11月22日。

<sup>②</sup> Andrei Lankov, “North Korean Refugees in Northeast China,” *Asian Survey*, Vol. 44, No. 6 November/December 2004, pp. 856-873; and Brad Amburn, “Borderline Case in China,” *Foreign Policy*, October 27, 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/10/27/borderline-case-in-china/>.

富余的土地如今已经无法承载更多人口生活。<sup>①</sup>但这些人不只是在中国境内做短期的过渡，绝大多数人准备长期生活在这里。<sup>②</sup>生活在难民营的人已经有了第二代甚至第三代，这些人既无法获得中国国籍，也无法获得外国国籍。<sup>③</sup>没有国籍，也就没有办法在难民营以外正常就业。此外，难民营的第二代和第三代无法获得系统的教育，也无法获得系统的培训，几乎没有机会接受高等教育。<sup>④</sup>在一些难民营里，存在因食品和药品供应不足难以应对营养和疾病的问题。

第二，难民营带来的国内政治危机。在境内难民营中，一些难民营存在潜在的黑社会化倾向，有的人参与毒品买卖，甚至发生了一些攻击当地居民的恶性事件，这给中国当地的社会治安带来了巨大压力。<sup>⑤</sup>同时，也存在滋生恐怖主义的风险，从国际社会的经验来看，难民营暴恐化是一个长期趋势，<sup>⑥</sup>这需要引起人们的高度重视。

第三，国际形象危机。由于受到各种条件的限制，中国境内的难民营面临着人道主义危机，在国际舆论的误导和渲染下，这对中国国际形象将产生一定程度的负面效应。特别是，关于中缅军事对峙以及中朝关系的各种捕风捉影的传闻，<sup>⑦</sup>对中国国际形象的影响更为恶劣，使中国外交面临着较大的国际压力。同时，20多年来，朝鲜“非法入境者”问题已经成为一个非传

---

<sup>①</sup> 屈卫丹：《广西中越边境瑶族难民研究》，硕士论文，广西民族大学2008年4月。

<sup>②</sup> 《越南难民的中国命运》，第52-54页。

<sup>③</sup> Gan Kaipeng, Liang Dingcai, and Wang Qiu, "Identity and Place Identity during the Period of Social Transition: A Case of Vietnamese Refugees between China and Vietnam," paper submitted to the International Conference on Education Reform and Management Innovation, December 4-5, 2012 Shenzhen, China; 仵澎、李剑峰：《云南边境难民社会融入与社会治理问题研究》，《云南大学学报》（法学版）2015年第1期，第49-54页。

<sup>④</sup> 汪昱廷、李勇：“对云南红河州越南难民处置安排的法律意见”，《法制与社会》2011年第4期，第144-145页。

<sup>⑤</sup> 潘昌：《论我国入境难民的管理》，《福建质量管理》2015年第9期，第51-52页。

<sup>⑥</sup> 孟辽阔：《当前世界战乱难民及其影响探析》，《学术探索》2016年第12期，第26-32页。

<sup>⑦</sup> Sokeel Park, "China's North Korean Refugee Problem," SinoNK, March 29, 2012. <http://sinonk.com/2012/03/29/chinas-north-korean-refugee-problem/>; MSF, "North Korea: The Humanitarian Situation and Refugees," *Medecins Sans Frontieres* (Doctors Without Borders), May 1, 2002. <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/speechopen-letter/north-korea-humanitarian-situation-and-refugees>; and Human Rights Watch, "China: Refugees Forcibly Returned to Burma," August 24, 2012, <http://www.refworld.org/docid/503cc2e82.html>.

统安全问题,使得中国与周边国家关系变得非常微妙,国家间信任程度下降,构建安全的地缘政治环境变得更加困难。<sup>①</sup>

### (三) “难民与非法入境者”问题带来了潜在的地缘政治挑战

当前,亚洲地缘政治形势正在发生重大的变化,潜在的地缘政治冲突使中国面临着较大的“难民和非法入境者”地缘政治风险。从联合国难民署发布的世界难民地图来看,中国所面临的潜在的难民地缘政治风险主要来自三个地区。

第一,东南亚地区。这一地区有越南、老挝、泰国和缅甸四个国家,与中国的广西、云南两省区接壤。该地区既有陆上地缘政治冲突,也有海上地缘政治冲突,<sup>②</sup>不仅其国内有爆发内战的可能,也有爆发国际冲突的可能性。并且这里已经生活着数十万难民,一旦“难民和非法入境者”地缘政治危机爆发,将会带来地区性的政治不稳定甚至国际冲突。

第二,中亚地区。这一地区与中国新疆接壤的阿富汗是难民输出国。尽管1979年苏联入侵阿富汗和“9·11”事件以后美国发动阿富汗战争,难民主要逃往巴基斯坦,<sup>③</sup>但仍应引起足够的重视。这一地区潜在的地缘政治冲突主要来自俄罗斯与前苏联加盟共和国,布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)认为俄罗斯有可能分裂哈萨克斯坦,<sup>④</sup>一旦双方爆发冲突,大量哈萨克斯坦难民将会涌向新疆伊犁等地。观察俄罗斯在克里米亚的军事行动,其中亚地区与邻国发生冲突也并非天方夜谭。

第三,东北亚地区。朝鲜一直是东北亚的不稳定因素之一,是潜在的难民来源国。<sup>⑤</sup>当前,朝鲜的国内政治一直是国际社会密切关注的问题,各国对朝鲜将走向何方都没有准确的预期。特别是朝鲜频繁进行核试验和发射导

---

<sup>①</sup> 朴键一、李志斐:《朝鲜“脱北者”问题的国际化及其影响》,《现代国际关系》2012年第7期,第3-10页。

<sup>②</sup> Carlyle A. Thayer, “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, December 2011, pp. 348-369.

<sup>③</sup> 朱永彪、闫培记:《阿富汗难民:历史、现状及影响》,《世界历史》2009年第4期,第86-95页。

<sup>④</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books 1997, pp. 87-122.

<sup>⑤</sup> Lankov, “North Korean Refugees in Northeast China.”

弹，不断升级地区紧张局势，导致国际社会对朝鲜施加了更大的压力和更严厉的经济制裁，这些举措进一步加剧了朝鲜国内的政治危机。一旦朝鲜国内发生严重政治危机或者与其他国家发生军事冲突，难民首选的逃亡地点显然将是吉林延边等地。

总之，在国际秩序特别是亚太地区秩序处于权力转移之际，在东亚特殊的地缘政治形势下，中国不但境内存有大量的“难民和非法入境者”，而且还可能会有大量的地缘政治难民涌入，那么，如何处理“难民和非法入境者”问题就显得尤为重要。中国需要借鉴国际经验，建立一个成熟稳定的机制性框架来解决这些问题。以下，本文将就“难民和非法入境者”问题解决的一般性原则和特殊经验展开讨论。

## 二、全球难民治理：理论与实践

对于“难民和非法入境者”，联合国难民署颁布了相应的解决原则，但是在具体的执行过程中，会受到不同国家具体条件的限制，有时候甚至遭到一些国家的抵制。因而，这些原则在实际操作过程中，仍然存在巨大的困难。

### （一）全球难民治理：理念与原则

1951年7月28日，联合国大会通过了关于难民地位的普遍性国际公约，即《关于难民地位的公约》（United Nations Convention Relating to the Status of Refugees）。该公约第一条对难民做了定义：“由于1951年1月以前发生的事情并因有正当理由，诸如由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。”<sup>①</sup> 1967年联合国通过了《关于难民地位的议定书》（Protocol Relating to the Status of Refugees），对1951年公约进行了一些补充，主要内容涉及难民署的职能、难民概念的某些拓展以及区域性国际公约的涉及范围等。

---

<sup>①</sup> UNHRC: *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*, Chapter one, Article I.

对于如何保护难民，联合国与其他国际组织制定了一些基本原则。<sup>①</sup> 主要原则是“不推回原则”、“庇护原则”与“国际合作原则”。所谓“不推回原则”，即任何国家在面对难民（或避难寻求者）的时候，都不得以任何方式将其驱回到其生命或自由可能会受到威胁的领土的边界。所谓“庇护原则”是指一个国家在自己的领土上给予遭受政治迫害或犯政治罪的外国人以庇护。所谓“国际合作原则”是指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。

对于非法入境者，联合国难民公约没有做出明确的规定，但是有的学者主张，“不推回原则”可以适用于“非法入境者”。即一国政府应该对非法入境难民遵循两项原则：一是边界不拒绝，即不应拒绝越过边界的难民停留，且在紧急情况下不拒绝难民入境；二是宽容和便利，包括不施以刑罚和不必要的限制和提供获得第三国接收的便利。<sup>②</sup>

目前，“难民和非法入境者”的治理需要解决两个问题。

第一，身份认定。身份认定问题本质上是一个国际政治问题。这个问题受到国内法和国际法的双重制约：其一，如何认定难民，如何界定难民的权利。在实践中，各国对于难民的认定存在着国内法与国际政治之间的冲突。特别是对某国国内政治的判断与国际社会发生较大分歧的时候，就会使当事国面临非常大的政治压力。例如，中国如何判断朝鲜的“非法入境者”身份，不仅受到国内法律的约束，还要受到国际政治的压力。其二，一国能够接受难民的数量是多少。这个问题和前面的问题之间界限并非十分清晰，因为有些国家会因为接收难民的能力有限而拒绝对更多的难民进行身份确认。因此，确定申请难民身份的关键在于申请人对难民身份的依赖度，这应该比接受国的决策效率更有决定意义。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> UNHCR, “Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva 21-24 April 1981) Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva 21-24 April 1981) EC/SCP/16/Add.1,” July 17, 1981, <http://www.unhcr.org/3ae68cd04.html>.

<sup>②</sup> 梁淑英：《非法入境难民的处理原则》，《法学杂志》2008年第6期，第2-13页。

<sup>③</sup> A. V. Lowe and Colin Warbrick, “Refugees,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, No. 4, October, 1987, pp. 924-929.



第二，安置难民的原则与国内法的冲突问题。如何安置难民，遵循哪些原则，本身涉及的是国内法问题。联合国难民署的公约和国际协议没有强制性的约束力，在具体操作层面上，各国首先还是依据国内法来执行。比如，中国承诺加入联合国《关于难民地位的公约》，遵守“不推回原则”，但中国难民事务是委托地方政府处理的，地方政府则遵循国内法来施政，这往往在某些方面又会与国际法产生冲突。再如，云南边境有许多出生在难民营的小孩，根据国籍法的规定，这些孩子无法获得中国的国籍，因为当地的多项社会福利和国籍相联系（这也是国际上比较通行的做法），这就使“难民和非法入境者”难以享受到相关的社会福利待遇。

## （二）全球难民治理：过程与控制

尽管国际社会制定了关于难民处理的相关理念和原则，但是在具体的难民治理过程中，国际社会和许多国家还确立了干预原则。在2000年77集团哈瓦那南方峰会上，与会国确立了国际社会对难民问题的“人道主义干预”权利（“Right” of Humanitarian Intervention）。<sup>①</sup> 2005年，“保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任”被写入联合国大会第60届会议决议部分第138及第139款，简称R2P原则（Responsibility to Protect）。<sup>②</sup>

国际社会采取的有针对性的措施可以分为两类：直接干预——包括以军事干预制止各方冲突、防止矛盾升级、设立难民营和安置难民等；间接干预——针对制造难民危机的各方施以经济制裁、对危机爆发中的难民予以人道主义援助等。对于难民治理问题，不同阶段实施不同的干预措施，是国际社会对难民问题进行过程控制的通常工作流程（表1）。

---

<sup>①</sup> Group of 77 South Summit, “Declaration of the South Summit, Havana, Cuba, April 10-14, 2000,” paragraph 54, [http://www.g77.org/summit/Declaration\\_G77Summit.htm](http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm).

<sup>②</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, “The Responsibility to Protect,” Ottawa: International Development Research Centre, December 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>; International Coalition for the Responsibility to Protect, “Paragraphs 138-139 of the World Summit Outcome Document,” September 2005, [http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=398](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398).

表 1 难民危机治理程序

	直接干预	间接干预
难民危机发生期	军事干预、经济制裁、接收难民	人道援助、国际斡旋、就地设立难民营
难民危机持续期	军事干预、经济制裁、接收难民	人道援助、国际斡旋、就地设立难民营
难民危机结束期	难民遣返、安置难民	人道援助、难民遣返

资料来源：作者自制。

在具体的实践中，不同的国家根据自己的国内政治生态选择了不同的“难民和非法入境者”处理原则，特别是在接收难民的问题上，各国有不同的态度，其不同的处理原则产生了不同的政治经济结果。

第一类，积极型。这些国家中，如果有能力的则直接进行干预，同时对难民的进入持开放和欢迎的态度。这样的国家有德国、巴基斯坦、坦桑尼亚等。德国有“避难者天堂”之称，先后接受了来自土耳其、叙利亚、也门、利比亚、阿富汗、巴尔干地区以及伊拉克的难民。2015年，有100多万西亚北非地区的难民涌入德国。<sup>①</sup>在阿富汗内战期间，巴基斯坦接受了500多万阿富汗难民，如今仍有数十万难民生活在巴基斯坦。<sup>②</sup>在叙利亚内战期间，有成千上万的难民涌入了伊朗和黎巴嫩。坦桑尼亚是非洲接收难民最多的国家，其难民来自布隆迪、卢旺达、索马里等国。目前，这些国家因为难民数量太多，不堪重负，德国、坦桑尼亚等国已开始考虑调整难民政策。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 《颜色革命：汹涌难民潮的祸因》，新华网，2015年10月12日，[http://news.xinhuanet.com/2015-10/12/c\\_1116797600.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-10/12/c_1116797600.htm)。

<sup>②</sup> 《巴基斯坦更改省名“西北边境省”退出历史》，国际在线专稿，2010年4月2日，<http://gb.cri.cn/27824/2010/04/02/110s2804338.htm>。

<sup>③</sup> Luke Harding, “Refugee crisis: Germany reinstates controls at Austrian border,” *Guardian*, September 13, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/13/germany-to-close-borders-exit-schengen-emergency-measures>; 潘蓓英：《非洲难民问题难解之源》，《西亚非洲》2000年第1期，第33-37页。

第二类，控制型，有限度的开放政策。美国是这类国家的典型代表，这些国家通过严格的法律程序来处理难民问题。冷战以后，美国逐步收紧难民政策，特别是“9·11”事件之后，出于反恐需要，美国进一步收缩了难民政策。<sup>①</sup>目前，美国主要以捐款为主要手段，协助国际社会解决难民问题，美国是给予联合国难民署捐款最多的国家。

第三类，消极型，严格审查政策。实行这类政策的国家和地区有澳大利亚、日本、马来西亚、泰国等。澳大利亚对来自非洲和亚洲的难民持“御敌于国门之外”的态度，出动军队拦截这些难民，有的难民直接被遣送回国，有的则被安置在太平洋岛国的难民营里。<sup>②</sup>日本对难民也保持着谨慎态度，部分议员试图修正难民法以简化接受难民的程序，但这一努力屡遭失败。<sup>③</sup>马来西亚和泰国等对来自缅甸、孟加拉国等地的难民一直保持高度警惕态度，坚决反对其入境。

不同国家的国内政治生态形成了不同的难民处理态度，这给国际社会希望迅速而高效地处理难民问题带来了巨大的困难。尽管国际社会出台了一系列关于难民治理的公约和原则，但是这些理念在实际执行过程中，与许多国家的国内政治理念、执政原则发生了冲突。在全球难民治理的总体原则指导下，各国根据具体的国内政治条件，积极配合国际社会对难民问题的解决做出了巨大的努力，但是并非所有难民问题都得到了妥善的解决。到目前为止，既有成功经验，也有失败的教训。以下将选取两个案例进一步分析。

### （三）全球难民治理：实践与案例

根据前面的讨论，本文接下来将对难民问题进行具体案例研究，因为消极型的难民治理原则并不符合国际社会的治理理念和中国的具体国情，故不在考察之列。本文将主要考察积极型和控制型两个难民治理案例。

第一，适度控制型：美国安置越南难民案例。

---

<sup>①</sup> Arthur E. Dewey, "Refugee Issues after 9/11," *In Defense of the Alien*, Vol. 26, 2003, pp. 174-178.

<sup>②</sup> Graeme Hugo, "From Compassion to Compliance? Trends in Refugee and Humanitarian Migration in Australia," *GeoJournal*, Vol. 56, No. 1, 2002, pp. 27-37.

<sup>③</sup> Petrice R. Flowers, "Failure to Protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 34, No. 2, Summer 2008, pp. 333-361.

1975年4月，南越政府垮台，随即有大约13万印支（包括越南、老挝和柬埔寨）难民涌入美国，此后几年，抵达美国的印支难民达到了56万人，美国政府将这些难民分散安置在全国五个难民营。<sup>①</sup>为了不重蹈古巴难民问题的覆辙，<sup>②</sup>美国政府采取了一系列措施：这些难民进入难民营之后，政府在难民营开设了各类培训学校，进行语言、文化、宗教等方面知识的培训，还在难民营内部设立图书馆等设施，方便难民了解美国社会，以便更好地适应离开难民营的生活。<sup>③</sup>经过一段难民营的生活，难民需要离开难民营，绝大多数难民选择留在美国。留在美国的难民被非政府组织和美国家庭分散安置在全国各地，美国政府、非政府组织和美国家庭共同承担难民过渡期间的各类费用。<sup>④</sup>经过一定过渡期，这些难民找到了合适的工作，开始独立生活。美国政府安置印支难民是一个非常成功的案例。

美国的成功经验可以为国际社会所借鉴。<sup>⑤</sup>其一，集中培训。美国政府把难民营作为一个过渡和培训场所，通过各类教育和培训使得难民对美国的政治、法律和文化有一个基本的认识，以便将来能够很好地适应在美国的生活。这与其他类型的难民营有着显著的区别。其二，过渡阶段的安排。通过集体培训之后，难民被进一步分散，化整为零，并通过具体问题具体对待的方式，解决每个难民家庭面临的困难和问题，可以做到有的放矢。其三，分

---

<sup>①</sup> Wever Gim and Tybel Litwin, *Indochinese Refugees in America: Profiles of Five Communities- A Case Study*, Washington, D.C.: Department of State, 1980, p. 3; and U.S., General Accounting Office, *Greater Emphasis on Early Employment and Better Monitoring Needed in Indochinese Refugee Resettlement Program*, Washington, D.C.: General Accounting Office, 1983, p. 1.

<sup>②</sup> 1959-1962年间，美国政府出于政治目的，在没有做好任何准备的条件下向古巴难民完全开放，导致大约30万古巴人滞留佛罗里达，一度几乎失控。

<sup>③</sup> Carol A. Mortland, "Transforming Refugees in Refugee Camps," *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, Vol. 16, No. 3/4, Fall/Winter 1987, pp. 375-404; and Nghia M. Vo., *Vietnamese Boat People, 1954 and 1975-1992*, Jefferson, N.C.: McFarland & Company, 2006.

<sup>④</sup> U.S. Department of Health, "Education and Welfare, Task Force for Indochinese Refugees," *Report to the Congress*, lithographed, 1976, pp. 28-29; and Gail P. Kelly, "Coping with America: Refugees from Vietnam, Cambodia, and Laos in the 1970s and 1980s," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 487, September 1986, pp. 138-149.

<sup>⑤</sup> Darrel Mentero, *Vietnamese Americans: Patterns of Resettlement and Socioeconomic Adaptation in the United States*, Boulder, Colo: Westview Press, 1979; and Nazli Kibria, *Family Tighrope: The Changing Lives of Vietnamese American*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.

散安置原则。美国政府对难民采取了分散安置的原则，并按美国邮政编码进行随机分配，解决了难民聚居可能会产生的国内政治问题。

第二，积极型：香港安置越南船民案例。

香港是一个难民城市。香港的早期人口主要来自于中国内地的难民，特别是二战期间以及后来的内战期间，使得香港人口激增。为此香港关于难民的政策一直是开放式的，并没有严格的甄别标准。1975年至1993年，香港经历了越南难民潮，其应对难民问题的措施发生了重大变化。

第一阶段是1975—1982年，越南内战结束后的政治变化导致越南裔难民涌入香港。<sup>①</sup>作为英国的殖民地，香港政府根据英国法律执行难民政策，难民被非常迅速地认定并被妥善安置。港英政府对越南难民实行开放式难民营政策，即向香港寻求庇护的越南人自动获得难民资格。开放式难民营政策意味着越南难民可以自由出入难民营，在等待遣送到欧美国家之际，可以在香港就业。

第二阶段是1983—1993年，香港政府有区别地对待越南难民。<sup>②</sup>到了20世纪80年代，香港的难民政策遇到挑战，欧美国家不再愿意接受更多的越南难民，香港本身也无法容纳更多的难民。1988年后，越南国内经济遇到困难，加上香港宽松的难民政策，越南出现了第二次船民出逃大潮。有鉴于此，香港政府决定自1988年6月开始，实施移民甄别政策。

香港的越南难民问题前后跨越20多年，给香港带来了沉重的社会负担。从1979年至1993年，香港政府为越南难民年度支出为6亿美元，而英国政府和联合国难民署前后一共分别支出了8300万美元和1.21亿美元。<sup>③</sup>巨额支出使香港政府不堪重负，不得不调整其难民政策。

总体来说，香港的经验教训主要包括两个方面。<sup>④</sup>其一，关于难民的识

---

<sup>①</sup> Ronald Skeldon, "Hong Kong's Response to the Indochinese Influx, 1975-93," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 534, July 1994, pp. 91-105.

<sup>②</sup> Kwok B. Chan and David Loveridge, "Refugees in Transit: Vietnamese in a Refugee Camp in Hong Kong," *International Migration Review*, Vol. 21, No. 3, Special Issue: Migration and Health, Autumn, 1987, pp. 745-759; and Warbrick, "Refugees," *International and Comparative Law Quarterly*.

<sup>③</sup> Skeldon, "Hong Kong's Response to the Indochinese Influx, 1975-93."

<sup>④</sup> 李蓓蓓、陈肖英：《香港的越南难民和船民问题》，《浙江师范大学学报》（社会科学版）2003年第4期，第44-48页。陈肖英：《论香港越南难民和船民问题的缘起》，《史

别和认定。对于难民的识别和认定问题，需要从立法的角度来考虑，特别是要制定一整套详细且可以操作的标准来指导相关的工作，否则遇到突发情况就会进退失措。其二，制定翔实的应急预案。对于能够接纳的难民数量、接纳形式、负责机构以及志愿者的组织和动员等方面，都需要做好事先安排。

综合来看，美国的难民处理原则更具有效率，最终这些难民融入了美国社会，而香港的处理方式则值得商榷，尽管其初衷是值得尊敬的，但是其结果反而引发了另一层面的政治危机，这不是难民治理的初衷。可以认为，在尊重国际理念的基础上，立足国内政治，适度干预原则是一个稳妥的难民治理原则。

### 三、中国应对“难民和非法入境者”：原则与策略

中国在处理“难民和非法入境者”问题方面，有一些相应的经验，这些经验对于中国处理现在和潜在的难民问题有着一定的指导意义。但是，随着国际形势的变化和地缘政治内容的转化，中国需要在总结历史经验的同时，吸收国际难民治理的理念和经验，根据新的历史条件，制定出相应的应对原则和应对措施。

#### （一）中国参与难民治理：历史与实践

究竟如何参与全球难民治理，如何处理国内存在的“难民和非法入境者”问题，在新中国的历史上，大体有以下几种情形。

第一，在国际层面上，多方面配合联合国难民署的难民救助工作。中国恢复联合国合法席位以后，中国政府基于人道主义精神和国际道义责任，积极配合联合国难民署的难民救助工作。中国曾经短暂地接纳过阿富汗、伊朗、印度锡克族以及斯里兰卡泰米尔难民，甚至还包括非洲一些国家的难民。在联合国难民署的努力下，这些难民绝大多数都离开了中国，先后到美国、加拿大、德国、意大利等欧美国家定居，仅有个别难民选择居住在中国北京、广州等大城市。目前，中国政府仍在难民救助的机制框架下与联合国难民署

---

学月刊》2006年第8期，第55-58页。

保持着积极的合作关系。例如，联合国难民署的采购信息服务工作就是在中国政府的大力协助下，通过在中国义乌挂牌设立信息中心来解决的。<sup>①</sup> 随着中国国力的不断增强，中国也在逐步加大对国际社会难民工作的援助力度。例如，2003年海湾战争爆发后，中国商务部、红十字会和红新月会提供了总价值为10亿美元的资金和物资救助伊拉克难民；<sup>②</sup> 2013年，中国向南苏丹提供共计300万美元的资金用于安置南苏丹难民；<sup>③</sup> 2014年，中国向伊拉克提供了价值3000万元人民币的救援物资。<sup>④</sup> 中国政府在联合国难民署的框架下，对全球难民治理和救助工作作出了巨大的贡献。

第二，在国内层面上，多渠道安置来自邻国的“难民和非法入境者”。1978年以后，大量“印支”难民涌入中国，中国政府本着人道主义精神，对这些难民进行了妥善的安排。中国通过设立华侨农场、华侨林场和工商业企业等方式对这些难民进行安置，先后在广东、广西、云南、福建和江西五个省区设立了数百个安置点。<sup>⑤</sup> 这些难民在中国已经生活了30多年，尽管中国政府为安置这些难民付出了积极努力并取得了巨大成就，但印支难民问题没有得到根本解决，如今已经成为中国的社会负担。<sup>⑥</sup> 同样的，来自朝鲜的“非法入境者”也是如此。在这些非法入境者偷偷入境中国之初，当地居民本着人道主义精神为这些人提供了包括就业机会等不同形式的援助，但是随着人数的增多，这些非法入境者不仅给地方带来了治安问题，还使中国面临来自朝鲜和国际社会的双重压力。<sup>⑦</sup>

---

<sup>①</sup> 《中国首个联合国难民署采购信息中心在义乌挂牌成立》，《中国国门时报》2005年9月2日，第1版。

<sup>②</sup> 王慧敏：《我国援助伊拉克难民物资启运——中国红十字会捐款10万美元救助伊拉克难民》，《人民日报》2003年3月30日。

<sup>③</sup> Lars Erslev Andersen and Yang Jiang, *Oil, Security, and Politics: Is China Challenging the US in the Persian Gulf?* Copenhagen: Danish Institute for International Studies 2014, p. 31.

<sup>④</sup> 《中国救援物资运抵伊拉克库尔德》，《人民日报》（海外版）2014年12月11日，第1版。

<sup>⑤</sup> 邵秦、刘显广：《关于印度支那难民迁移问题》，《亚太经济》1986年第3期，第30-35页。

<sup>⑥</sup> 肖震宇：《云南印支难民问题的审视及思考》，《云南大学学报》（法学版）2011年第4期，第151-155页。

<sup>⑦</sup> 黄志雄、胡健生：《论朝鲜“脱北者”的国际法地位及我国的对策》，《时代法学》2014年第5期，第3-10页。

总体来看,虽然中国在国际层面和国内层面都做出了极大努力,但随着全球难民问题愈演愈烈,中国无法无限制地承担全球难民治理的成本,特别是边境“难民和非法入境者”给中国带来了极大的地缘政治风险,使得这个问题越来越尖锐。对于国门大开,积极承担国际责任,从道义上讲,这种行为固然无可厚非,但是需要考虑中国的具体情况,中国边疆地区的省份是“难民和非法入境者”的安置地,但是这些省份恰恰是中国经济发展相对落后或者是非常落后的省份,再加上地缘政治带来的国内政治风险,这种策略具有很大的风险。至于将“难民和非法入境者”拒绝于国门之外,这在操作层面缺乏可行性,中国奉行开放的对外政策,无法长时间关闭国门以御“难民与非法入境者”于国门之外;同时,这种政策也与中国努力建立的正面国际形象相违背,会导致中国在政治和经济上的双重损失。因此,对于中国来说,比较可行的策略就是适度承担国际责任的干预原则。那么具体来说,中国需要在哪些方面采取相关措施呢?

## (二) 中国应对“难民和非法入境者”的基本原则

根据前面的讨论,对中国来说,应对“难民和非法入境者”问题,需要处理好以下几个问题:第一,难民身份的认定问题,即国际承诺与国内法的关系问题;第二,与难民来源国国内政治的冲突问题。

第一,制定《难民法》、设立专门的难民处理机构,解决难民治理的国内合法性问题。

对于“难民和非法入境者”的问题,中国已经加入了一系列国际公约。主要有:《关于战俘待遇之日内瓦公约》(Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War)(1952)、《关于战时保护平民之日内瓦公约》(Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War)(1956)、《关于难民地位的公约》(1982)和《关于难民地位的议定书》(1982)。尽管中国加入了这些公约,但是对这些公约的具体内容,各方有不同的理解,这使中国在作出国际承诺的同时,很难真正地承担国际责任。

首先,在难民身份的认定上,中国还存在一定程度的法律空白。根据国



际惯例,条约和公约的签订国有责任给予避难者难民的身份。但是,中国国内法的规定比国际公约模糊得多。例如,《中华人民共和国宪法》第32条第2款规定:“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人可以给予受庇护的权利”;1985年《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第15条规定:“对于因为政治原因要求避难的外国人,经中国政府主管部门批准,准予在中国境内居留。”这里的法律术语是“可以”和“经中国政府主管部门批准”,意味着“难民和非法入境者”问题并非是一个执行性很强的问题,也不是一个执行机构与职责明晰的问题。其次,和美国比较成熟的解决难民问题机制相比,中国在这方面就显得相对滞后。中国处理难民问题主要是外交部国际司协助联合国难民署和民政部建立临时处理问题的机构,办事效率差强人意。“目前,我国涉及国际难民问题具体应对的指导性文件,主要是从属于国家突发事件总体应急预案体系的国家涉外突发事件应急预案及各地方政府基于此制定的各地涉外突发事件应急预案。”<sup>①</sup>从国际经验来看,没有良好的相关难民法律和机构支持,难民工作就难以达到既定的目标。<sup>②</sup>再譬如,越南政府拒绝接纳越南裔难民重返越南,中国政府又不能给予这些难民中国国籍,在国际社会又找不到可以接纳这些难民的第三国,<sup>③</sup>就容易引发人道主义危机,带来地区局势的紧张。

总的来说,中国尽管在国际社会中对难民问题作出了自己的承诺,但是由于国内法立法的缺位,导致中国在履行国际社会责任时,显得力不从心。

第二,确立人道主义干预原则,解决参与“难民和非法入境者”治理的国际合法性问题。

国内法的缺位导致了中国在承担难民问题的国际责任上存在缺憾,但国际政治也是影响中国承担国际责任的一个非常重要的因素。由于难民问题主要涉及难民来源国的国内政治问题,一向主张不干预别国内政、坚持主权独立自主的中国政府在处理难民问题时,往往会优先考虑这个问题。这样,中

---

<sup>①</sup> 王登峰:《军队处置大规模涌入难民法律问题探析》,《河北青年管理干部学院学报》2011年第5期,第3页。

<sup>②</sup> 陆海娜:《国际法看中国的难民工作权保护》,《江苏行政学院学报》2015年第4期,第130-136页。

<sup>③</sup> 佴澎、李剑峰:《云南边境难民社会融入与社会治理问题研究》,第49-54页。

国在处理难民问题的时候，往往会受到国际政治的掣肘。

例如，在应对朝鲜“非法入境者”问题上，中国遵循和平共处五项原则，坚持不干涉他国内政，充分尊重朝鲜主权的完整性。对于朝鲜的“非法入境者”，应朝鲜政府的要求，予以遣送回国。朝鲜“非法入境者”多是基于经济原因“进入”中国境内谋生，依据中国的规定，很难给予这些人以难民的身份。美国则于2004年通过了《朝鲜人权法案》(North Korean Human Rights Act of 2004)，要求中国给予这些人员以“难民”身份，这不但触怒了朝鲜，也使中美关系一度紧张起来。由于甄别标准不同，中韩和中日关系也因为朝鲜“非法入境者”问题一度紧张。

如今，中国在大力推进“一带一路”建设，其主要特点是基础设施建设优先，这些跨国的基础设施，诸如铁路、公路等都要依赖边境地区的安全，而中国的“难民和非法入境者”主要聚集在云南、广西和吉林这些重要的边境省份，一旦难民问题引发国际政治危机，则会给“一带一路”建设带来重大的战略威胁。<sup>①</sup>

因此，从这个角度来看，中国要解决参与国际难民治理的合法性问题，确立人道主义干预原则是根本。当然，人道主义干预原则并不意味着中国要采取单边行动，寻求国际合作也是人道主义干预的一种形式，并且是成本较低的一种。例如，中国可以与个别国家通过签订双边条约来解决“难民和非法入境者”问题（譬如中国与老挝间的《关于遣返在华老挝难民的议定书》），但与更多的国家达成这样的协议，毕竟是一件耗时耗力的事情。通过联合国难民署加强政府间的实质性合作，将会大大提高难民工作的效率，也会在合法性方面得到更大的认可。<sup>②</sup> 目前，联合国难民署基于东南亚地区国际环境的特殊性，已经倡议设立专门区域性救助平台。<sup>③</sup> 从这个角度来看，跨国的联合机构可以是中国政府处理难民危机的一个政策选择。比如，可以设立中

---

<sup>①</sup> 裴予峰：《难民问题对“一带一路”安全保障的影响》，《阿拉伯世界研究》2015年第5期，第53-65页。

<sup>②</sup> Alexander Betts, “North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages,” *Global Governance*, Vol. 14, No. 2, April-June 2008, pp. 157-178.

<sup>③</sup> Anja Klug, “Enhancing Refugee Protection in the Asia-Pacific Region,” *Proceedings of the Annual Meeting, American Society of International Law*, Vol.107, April, 3, 2013, pp. 358-361.

緬甸難民聯合管理委員會等。

### （三）中國應對“難民和非法入境者”的具體策略

二戰之後初期，國際社會確定的難民處理原則主要是針對1951年以前基於種族、宗教以及政治等原因，出於恐懼而有國難歸的人。<sup>①</sup> 20世紀80年代以來，國際社會對難民救助的原則發生了根本性的變化。這些變化主要是重新定義人權的內容、擴展國家安全的定義，<sup>②</sup> 並且將難民工作從“設置避難所和到其他国家進行安置”轉變成為對“難民來源國”的干預，這種干預原則意味著對於難民輸出國，國際社會可以干預該國的國內事務，以及減少難民的輸出，或者對難民輸出國進行援助，這也意味著要對絕大多數的難民進行自願遣返。<sup>③</sup> 這些原則儘管沒有得到聯合國難民署的正式認可，但是聯合國難民署和許多國家已經用來處理當前的國際難民事務。<sup>④</sup> 鑑於目前面臨的“難民和非法入境者”的特殊性，中國需要在應對“難民和非法入境者”問題上採取“控制型”策略，加上中國新的地緣政治利益，需要進一步確立跨境干預原則。因此，對於中國而言，需要在三個方面做出認真的預案準備工作。

首先，確立基於國家安全原因的難民干預原則。這一點對於中國東北亞和中亞的地緣政治安全非常重要。如果朝鮮半島一旦發生地緣政治危機，勢必將有以百萬計的朝鮮難民涌入中國東北地區，尤其是延邊地區，“難民和非法入境者”的巨大衝擊將對中國東北地區的發展和國家宏觀戰略的實施構成重大威脅，也會帶來巨大的地緣政治風險，對國家安全構成一定程度的威脅。同樣，由於中亞地區的地緣政治危機，也會涌入大量的難民，這會

---

<sup>①</sup> UNHRC: *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*, Chapter one, Article I.

<sup>②</sup> 張愛寧：《難民保護面臨的國際法問題及對策》，《政法論壇》2007年第6期，第163-171頁。

<sup>③</sup> Rosemarie Rogers, “The Future of Refugee Flows and Policies,” *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4, Winter 1992, pp. 1112-1143.

<sup>④</sup> Sadako Ogata, “Refugees: A Humanitarian Strategy,” Statement by Mrs. Sadako Ogata, Royal Institute, for International Relations, Brussels, November 25, 1992; Kathleen Newland, “Legislative Developments and Refugee Resettlement in the Post-Cold War Era,” *In Defense of the Alien*, Vol. 19, 1996, pp. 134-139; Gil Loescher and James Milner, “The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin,” *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, May, 2003, pp. 595-617; and Dewey, “Refugee Issues after 9/11.”

对新疆构成潜在的地缘政治危险。国家安全的干预原则对于难民和非法入境者的产生国和接收国，都是一个适用的策略。

其次，确立遣返或者就地安置原则。<sup>①</sup> 这个原则更适合于东南亚地区的地缘政治危机。中国政府一方面可以划定特定的地区，设立专门的难民管理区或者难民避难所，以防突发的国际政治事件导致的难民潮。另外，需要在难民来源国设立跨境难民避难所，协助当地政府恢复生产，重建社会秩序。

再次，确立难民营教育系统原则。难民问题的解决具有时间上的不确定性，因为国际社会并不能预期造成难民潮的原因会在短时间内得到解决，因而对难民进行基本的语言、技术等就业技能的培训，特别是少年儿童的教育是一个非常重要的内容。中国在这方面有着一定的优势，比如中国在全世界开办了 500 多所孔子学院，有能力也有责任在难民营地区开设孔子学院，将资源用于这些更需要帮助、更容易接受中国文化的族群。对于生活在广西和云南的难民而言，设立若干难民孔子学院将会是一个两全其美的政策选择：一方面可以有针对性地解决难民营的教育问题，另一方面也可以真正地扩大中国文化的教学效果。在这方面国际社会也是有先例可循的，中国可以学习借鉴国际经验。<sup>②</sup>

总的来说，冷战后国际环境的变化使得产生难民的根源不同了，因此解决难民问题的原则和方式也将发生变化。二战前后的难民问题主要是战争的结果，但是 1980 年以后的难民产生的根源多数是因为国内政治原因，诸如长期的社会不平等、人为制造的族群冲突、不公正待遇等等，只要这些国内政治问题得不到解决，就无法从根本上解决难民问题。<sup>③</sup> 这意味着中国也必须审时度势，调整以前的难民处理原则，适时引入适度干预原则。

---

<sup>①</sup> 巴基斯坦在解决阿富汗难民问题上，主要采取了遣返原则。参见黄云松：《巴基斯坦的阿富汗难民：地位、影响、政策与展望》，《南亚研究季刊》2013 年第 4 期，第 85-90 页。

<sup>②</sup> 例如美国在安置东南亚难民过程中，在教育方面取得了很大的成绩。参见 Mary M. Blakely, "Southeast Asian Refugee Parents: An Inquiry into Home-School Communication and Understanding," *Anthropology & Education Quarterly*, Vol. 14, No. 1, Spring 1983, pp. 43-68.

<sup>③</sup> Hasan-Askari Rizvi, "United Nations and the Refugee Problem," *Pakistan Horizon*, Vol. 38, No. 1, First Quarter 1985, pp. 46-59. Peter H. Martorella, "Refugee Issues in a Globally Interdependent World," *Educational Horizons*, Vol. 71, No. 3, Spring 1993, pp.157-160; and Jeremy Hein and Tarique Niazi, "A Well-Founded Fear: The Social Ecology of 21st Century Refugees," *Harvard International Review*, Vol. 31, No. 3, Fall 2009, pp. 38-42.

## 结 束 语

1975年后,世界上主要的难民接收国如美国、加拿大和澳大利亚等国家在难民安置工作上有了重大变化。例如,这些国家通过新的立法和设立新的行政机构将安置工作制度化,对安置工作制定年度计划,确定每年安置的难民数量,通过联合国难民署的难民认可标准或者更为严格的标准来认可难民身份等。<sup>①</sup>总体来说,中国在“难民和非法入境者”问题上,需要吸取其他国家的经验教训,努力处理好中国边境地区的“难民和非法入境者”问题。

第一,合法性的解决。中国需要尽快制定《中华人民共和国难民法》,从合法性上解决难民认定和难民处理问题。例如,1980年美国通过了《1980年难民法》(Refugee Act of 1980),美国《难民法》规定,由于战争、政治迫害以及因自然灾害而面临生存危机的人都是难民,这在一定程度上避免了政治偏见,也减少了国际政治压力。<sup>②</sup>

第二,填补执行机构的空白。中国需要摆脱一事一议的办事模式,应在国家层面(例如在外交部)设立专门的难民治理机构。毕竟地方政府对解决难民问题缺乏国际经验和国际标准的理解,也缺乏通盘考虑的能力。特别是对于被拒绝承认难民“非法入境者”,中国目前缺乏有效的管理手段和相应的管理机构。<sup>③</sup>

第三,运营机构的解决。如果中国对难民问题的解决无法通过入籍的方式解决,可以在特定的地区设立难民特区,实行特殊护照和特殊身份制度,以避免人道主义危机和潜在的社会问题。有的学者还提出可以设立跨境经济合作特区和跨境治理网络,这些都是值得考虑的解决方案。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Barry N. Stein, “The Commitment to Refugee Resettlement,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 467, May, 1983, pp. 187-201.

<sup>②</sup> Newland, “Legislative Developments and Refugee Resettlement in the Post-Cold War;” 梁茂信:《1940—1990年美国移民政策的变化与影响》,《美国研究》1997年第1期,第82-99页。

<sup>③</sup> 莎仁高娃,徐杰:《试析我国难民事务管理的缺失》,《武汉公安干部学院学报》2012年第1期,第10-12页。

<sup>④</sup> Sun-Young Kwak and Yong Wook Lee, “Using Norms Strategically: Transnational

第四，确立适度干预原则。中国边境“难民和非法入境者”问题产生的根本原因，主要是一些邻国在国内采取了不恰当的政策。例如，东南亚的难民问题主要是因为这些族群具有“华裔”血统，<sup>①</sup> 中国政府需要确立一定的适度干预原则，才能防患于未然。此外，通过设立类似于“难民营孔子学院”这样的平台加强对难民的中国文化培养和社会融入训练，也是解决难民长期发展问题的一个重要途径。

[收稿日期：2017-02-20]

[修回日期：2017-05-10]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

Advocacy Networks' Operation for North Korean Human Rights," *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 1, 2009, pp. 33-74; 孟娜：《中缅边境缅甸难民事务治理研究》，广西民族大学硕士学位论文，2015年；韦福安：《建立中越边境非法移民劳工管理的区域协商机制》，《开放导报》2014年第1期，第56-59页。

<sup>①</sup> Barry Wain, "The Indochina Refugee Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 1, Fall, 1979, pp. 160-180. Milton Osborne, "The Indochinese Refugees: Cause and Effects," *International Affairs Royal Institute of International Affairs 1944-*, Vol. 56, No. 1, January 1980, pp. 37-53; and Chang Pao-Min, "Peking, Hanoi, and the Ethnic Chinese of Vietnam," *Asian Affairs*, Vol. 9, No. 4, March/April 1982, pp. 195-207.