

英德两国 难民政策比较研究*

田 焯

摘 要：从英德两国难民政策的发展过程来看，英德两国难民政策都经历了一个从宽松到严格的过程。为减少难民进入本国，两国采取了一些共同的做法，包括简化避难申请程序，制定安全来源国和安全第三国制度。由于英德两国有着不同的历史、文化以及国情，英德两国的难民政策也有较大的差异：一方面表现在难民的认定标准方面，英国的难民认定标准比德国更为严苛；另一方面表现在难民政策方面，包括难民的管控方式、难民政策的调整模式、难民政策的实施效果等。总的来说，德国对待难民比英国更为包容，这与两国具体国情、民族特性和社会治理模式有着直接的关系。

关键词：英国； 德国； 难民政策； 比较

作者简介：兰州大学 历史文化学院西北少数民族研究中心 教授 兰州
730000

中图分类号：D815.6

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2018)02 - 0023 - 15

* 本文为国家社会科学基金一般项目“城镇化背景下各民族跨区域大流动及其影响研究”(批准号：15BMZ084)、国家博士后科研基金项目“欧盟民族问题及其民族政策研究”(批准号：2016M590674)的阶段性成果。

英国和德国的难民问题经过了一个不断发展的过程,在冷战结束前,由于军事的对立和国界的严格控制,申请到英国和德国等欧洲国家的难民人数并不多。20世纪90年代以后,随着东欧剧变、苏联解体以及局部战争的频繁爆发,来到英国和德国等欧洲国家的难民数量急剧增加。特别是自2010年“阿拉伯之春”发生后,伴随着西亚、北非地区局势的大规模动荡,来自叙利亚、利比亚等战乱地区的战争难民纷纷涌入欧洲,形成了新一轮的难民危机。

针对难民问题,欧洲的难民接收国都曾根据本国的国情和难民的具体情况出台过相关法案和政策措施进行应对,传统的难民安置国主要包括德国、英国、法国、意大利、西班牙、荷兰、瑞典等发达资本主义国家。在这些国家中,比较具有代表性的难民接收国是英国和德国。英国是许多难民的最终目的地,大量的难民都把进入英国作为最终目标;而德国制定了相对宽松的难民政策,使德国成为2014年以来的难民危机中收容难民人数最多的国家。对待难民问题,虽然英国和德国都经历了从宽松到收紧的过程,但在具体实施中,两国采取了不同做法,制定了各自的难民政策,形成了不同风格的难民治理范式。针对英德两国难民政策的差异,本文通过对比的方式,对英德两国难民的管控方式、难民政策的调整模式、难民政策的实施效果等进行比较,并从英德两国的具体国情、民族特性和社会治理模式等方面探讨两国难民政策的差异。

一、英德两国对避难申请资格的认定

1951年联合国通过了《关于难民地位的公约》(Convention relating to the Status of Refugees),该公约的第一条中对“难民”一词进行定义:难民是处于本国或常住国之外的人,因为1951年1月1日以前发生的相关事件,有正当理由担心由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或持有某种政治见解的原因而处于本国之外,并且出于上述情况导致恐惧而不能或不愿受本国保护;或者不具有国籍并由于上述恐惧而留在以前经常居住国家之外,而现在不能或者由于上述恐惧不愿返回该常住国。^①从该定义可以看出,该公约仅适用于因为1951年1月1日以前发生的相关事件而成为难民的人,对于1951年1月1日以后由于相关事件而成为难民的情况未做明确规定,从而在难民的界定上存在一些争议。因此,1966年联合国对《关于难民地位的公约》进行了修订,并在此基础上形成了《关于难民地位的议定书》(Protocol Relating to the Status of Refugees),取消了界定难民的时间限制,提出难民是基于种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员或政治见解,有理由担心被迫

^① United Nations, "Convention Relating to the Status of Refugees", *United Nations General Assembly*, 1951, Vol. 16, No. 2, pp. 389-407, here p. 390.

害,因此身处其本国之外,出于这样的恐惧而不能或不愿意受该国保护的人,以及由于上述原因留在其他国家,导致不能或者不愿意返回该国的人。^① 英国和德国都是上述公约和议定书的签署国,但具体到避难申请资格的认定上,两国采取了不同的做法。

(一)英国对避难申请资格的认定

在 20 世纪 90 年代之前,英国虽然签署了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》,但并没有对难民及避难进行过立法。从二战后到 20 世纪 90 年代之前,为了解决战后英国劳动力不足等问题,英国实施了宽松的移民政策。1948 年英国颁布了《1948 年英国国籍法》,大力鼓励移民进入英国。受宽松移民政策的影响,即便是难民也可以通过移民途径进入英国,因此这一时期英国没有必要对避难申请资格进行专门认定。从 20 世纪 60 年代后期开始,英国经济发展趋缓,通货膨胀严重,失业率居高不下,在宽松的移民政策的影响下,这一时期来自亚洲和非洲的移民数量大增,进一步提高了英国的失业率。面对这一形势,加之移民进入英国后导致的诸多社会问题,英国政府先后通过了《1962 年英联邦入境法案》《1968 年英联邦入境法案》《1971 年移民法案》,开始逐步实施严格的移民政策,一方面控制外来移民进入英国,另一方面通过实施一些优惠政策,促使外国劳工返回来源国。但是,这些政策实施效果并不理想,大量的外籍移民拒绝回到自己的原籍国。因此,1981 年英国颁布了更为严格的《1981 年国籍法》。该法案重新界定了英国公民的法律地位,缩小了英国公民的覆盖面,从而将英联邦公民获得英国公民权的可能性降到最低,也使得有色人种移民英国的可能性基本上被排除,从而大大降低了移民英国的人数。随着进入英国的主要渠道被取消,许多移民开始转向以申请避难的方式进入英国。20 世纪 80 年代后期,英国的避难申请人数快速增加,从 1988 年的 5 300 人猛增到 1989 年的 15 600 人,1991 年增至 44 800 人。^② 随着避难申请人数的增加,1993 年英国出台了《避难和移民上诉法案》,将《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》置于其国内法之下,以此确认寻求避难者是否具备避难申请资格。

因此,英国基于联合国出台的《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》对避难申请资格进行认定:凡是能证明自己确实有遭到迫害的危险,而这是基于种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员或政治见解的原因,并且其本国政府无法或

^① Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Convention and Protocol relating to the Status of Refugees", <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>, 访问日期:2017-11-21.

^② [英]罗斯玛丽·赛尔斯:《解析国际迁移和难民政策》,黄晨曦译,上海:上海人民出版社,2011 年版,第 128 页。