

甘开鹏 著

本书是关于欧洲一体化进程中欧盟难民政策的理论与实践研究，试图通过对欧盟难民政策发展历程的回顾，分析欧洲一体化进程与难民政策之间的关系，考察欧盟多层治理机制对难民政策的影响，以及欧盟未来难民政策走向。

欧盟难民政策研究

(1957—2007)



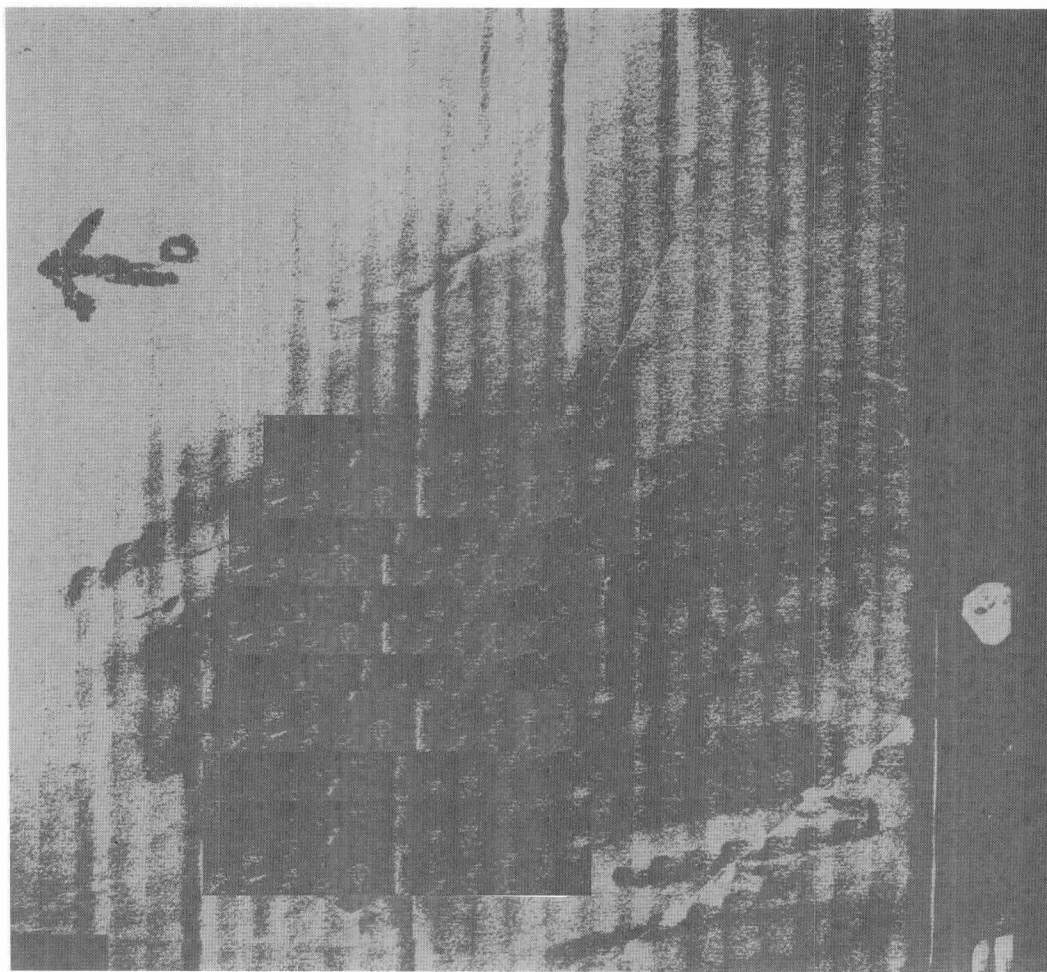
厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

甘开鹏 著

(1957—2007)

欧盟难民政策研究



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

欧盟难民政策研究:1957—2007/甘开鹏著. —厦门:厦门大学出版社,2011.4
ISBN 978-7-5615-3896-8

I. ①欧… II. ①甘… III. ①欧洲国家联盟-难民问题-政策-研究-1957—2007
IV. ①D815.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 063752 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门金凯龙印刷有限公司印刷

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:11.5

插页:2 字数:200 千字

定价:25.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

内容简介

本书是关于欧洲一体化进程中欧盟难民政策的理论与实践研究,试图通过对欧盟难民政策发展历程的回顾,分析欧洲一体化进程与难民政策之间的关系,考察欧盟多层治理机制对难民政策的影响以及欧盟未来难民政策走向。

难民问题在历史上一直存在,战争、宗教、种族矛盾、自然灾害等都可能導致難民的产生,但該問題進入國際法領域是從 20 世紀 20 年代開始的。難民問題也是一個政治問題,它是涉及人權和國家主權的重要國際議題,影響相關國家或地區經濟發展和政治穩定。難民問題還是一個歷史性問題,它開始於二戰結束初期,並伴隨著蘇聯瓦解、東歐劇變及歐洲一體化深入而不斷明朗化。不斷涌入的難民群體已對歐盟的政治、經濟、文化、社會安全及國際關係帶來了一系列影響,迫使歐盟及其成員國逐漸地採取限制性難民政策,最終導致歐盟共同難民政策面臨的各種困境。

從民主自由和人權保障視角來看,歐盟及其成員國在難民問題上經常被雙重目標所困擾,既要從人權保護角度標榜寬松、普遍的難民政策,以樹立良好的國際形象,又期望從政策的角度限制過多的難民湧入境內,以避免削弱歐洲一體化的發展。顯然,這種民主自由、普遍人權與歐盟認同之間的內在衝突影響著歐盟的難民政策,歐盟難民政策在困境抉擇中緩慢發展。

從歐洲一體化進程視角來看,一體化的深入並不必然帶來一個寬松的難民政策,反而逐步地朝著限制性政策方向發展。作為一個區域性共同體,歐盟具有傳統的民族國家所具有的排斥性與包容性的雙重特徵,在界定內群體和外群體的过程中面臨著困境。在歐洲一體化進程剛剛啟動之初,歐共體/歐盟試圖有意识地培養成員國及其民眾對歐盟的認同感和歸屬感,使歐盟日益成為一個統一的整体,而大量具有不同政治、文化背景的難民的湧入被看作為對歐洲一體化事業構成了潛在的威脅,影響著歐盟內部的民族構建、“歐洲認同”,甚至歐盟自身的合法性地位。因此,歐盟決策層為了得到歐洲公眾的積

极评价,以强化其合法性地位,构建“欧洲认同”,促进欧洲一体化之深化,不得不逐渐地采取了限制性难民政策。

从欧盟多层治理和机构设置视角来看,欧盟在移民和难民领域及其他政策领域内实施双层决策程序,即欧盟层面与成员国层面。移民与难民问题历来是民族国家专属管辖的事务,属于涉及国家主权的高度敏感领域,成员国不愿意过多地将权限让渡给欧盟。因此,欧盟共同难民政策也在不断协调成员国之间的分歧中缓慢前行,相继建立了都柏林体系、数字指纹识别系统、统一的签证政策、难民基金等制度,但欧洲共同难民政策仍处于不断地探索之中。欧盟机构之间权限的互动也影响或决定着它们或限制或宽松的难民政策立场,但在“欧洲认同”的构建进程中,欧盟各机构权限的扩大导致了它们的立场日益趋同。

总之,欧盟难民政策的发展受到多重因素的影响,包括欧洲一体化特征、欧盟多层治理机制、成员国与欧盟之间的权限让渡及国际政治环境等,已超越了作为成员国的各个民族国家的治理范式。欧盟成员国必须从内部层面和外部层面寻求难民保护的新途径,实施一种既保障难民的基本权利又防止非法移民涌入的平衡政策,促进欧盟成员国朝着更高层次的合作迈进,实现一个更协调的共同难民政策,这是欧洲一体化不断深化过程中必须解决的问题和必然趋势。

Abstract

The book is aimed at exploring the theories and practices of EU refugee policy during the European integration process, which attempts to analyze the relationships between European integration and refugee policy, inspect the influence of EU multi-layer governance structure on the refugee policy, and the future development trends of EU refugee policy through reviewing the history of EU refugee policy. The issue of refugee, which is resulted by war, religion, racial conflicts and natural disaster and so on, has existed since ancient times, but the issue did not become one of research fields in international law until 1980s. As a problem of historical significance, the problem of refugee not only is an important international issue related to human rights and national sovereignty, but also has effect on the economic development and political stability in some countries or regions. The issue of refugee in Europe began after the Second World War and became more and more serious with the collapse of Soviet Union and radical change in East Europe. The intrushing refugees have brought a lot of effect on the EU's politics, economy, social safety, international relations and so on, which has promoted EU and its member states to adopt the limited refugee policy and also resulted in a lot of difficulties for EU common refugee policy.

From the view of democracy, freedom and human rights protection, EU and its member states are often obsessed in the matters of refugee by double objectives, namely, advertising the loose and universal refugee policy in view of human rights protection and expecting to limit overmuch refugee to influx into EU according to limit policy so as to avoid influencing the deepening of European integration. Apparently, the inherent conflict between de-

mocracy, universal human rights and nationality identity will influence the refugee policy of EU, so the EU's refugee policy will be promoted slowly in the soup.

From the view of European integration process, the deepening of European integration can not result in a kind of loose refugee policy, and a kind of limited refugee policy is developing gradually on the contrary. As a regional community, EU has the characteristics of exclusion and inclusion like nation-states and confronts with dilemma during the process of distinguishing in-group and out-group. At the initial stage of European integration, EU attempted to foster the sense of identity and belonging of member states and its people toward EU, so as to integrate EU into a united entirety. However, the inflowing of a lot of refugees with different political and cultural background into EU has posed a potential threat to the European integration process and played a negative impact on the national construction, European identity among EU, and even its legality. In order to obtain the positive evaluation from the public to strengthen its legality, construct European identity and promote the deepening of European integration, the decision-makers of EU have to adopt the limited refugee policy.

From the view of multi-governance and structural establishment, EU implements double decision-making process in the fields of immigration, refugee and other fields, namely EU dimension and member states dimension. The issues of immigration and refugee, which are the sensitive field related to national sovereignty, are the matters of exclusive jurisdiction for the national states all the times, so the member states are not willing to transfer too much power to EU. While coordinating continually the disagreement among member states, EU's refugee policy is slowly making progress, including Dublin system, Eurodac System, common visa policy and EU Refugee Fund. The power interaction among EU institutions also influences or decides their stand about limited or loose refugee policy. However, the expanding of EU institutions' power results in the same stand about refugee policy during the construction process of European identity.

In brief, the development of EU's refugee policy has been influenced by a lot of factors, including the characteristics of European integration, multi-

governance structure, the transfer of power between member states and EU, the international political environment and so on, which is beyond the governance paradigm. The EU member states must seek new ways of refugee protection from the external and internal dimensions, and implement a kind of balanced policy which not only protect the basic rights of refugees, but also prevent the illegal immigrants inflowing into EU. The policy will promote member states to make progress toward a higher cooperation and realize a more coordinated common refugee policy, which is the inexorable trend of deepening European integration.

目 录

绪 论	(1)
一、研究的背景与意义	(3)
二、国内外研究综述	(5)
三、难民概念的界定	(17)
四、研究思路	(24)
第一章 历史视角下的难民保护	(32)
第一节 历史上的难民权利发展	(32)
第二节 一战前后难民保护与国际联盟	(35)
一、国际联盟与难民保护	(36)
二、两次世界大战期间的犹太难民	(38)
第三节 二战后难民政策的历史演变	(41)
一、联合国善后救济总署和国际难民组织的政策	(42)
二、冷战期间联合国难民署的角色	(44)
第二章 建立区域性难民政策的尝试	(49)
第一节 区域性内部统一市场	(50)
第二节 《申根协定》与人员流动	(54)
一、《申根协定》的签订	(54)
二、《申根执行协定》	(56)
第三节 《都柏林公约》与难民政策	(60)
一、1990 年《都柏林公约》的签订	(60)
二、《都柏林公约》的实施效果评价	(62)
第三章 转向限制性难民政策	(67)
第一节 欧盟“第三支柱”的产生	(68)
一、欧盟司法与内务合作的发展	(68)

二、欧盟司法与内务合作机制及人员流动·····	(69)
第二节 第三支柱决策程序与机制·····	(72)
一、欧共体的决策程序·····	(73)
二、第三支柱决策机制·····	(75)
第三节 《马斯特里赫特条约》与难民政策·····	(81)
一、“安全国”与“安全第三国”概念·····	(82)
二、迫害的行动体：国家与非国家行动者·····	(85)
三、难民保护责任的分担机制·····	(87)
第四章 共同难民政策的形成·····	(90)
第一节 建立“自由、安全与司法的区域”·····	(91)
一、1995 年反思小组报告·····	(91)
二、1996 年政府间会议·····	(94)
第二节 难民政策与欧盟机构权限的互动·····	(96)
一、1998 年战略白皮书与欧委会行动计划·····	(96)
二、欧盟机构权限的互动·····	(99)
第三节 《阿姆斯特丹条约》对难民政策的发展·····	(102)
一、欧委会关于共同移民和难民政策的提议·····	(103)
二、欧盟难民基金的创立·····	(109)
三、欧盟遣送政策与重新接纳协定·····	(111)
第五章 共同难民政策的曲折发展·····	(116)
第一节 坦佩雷首脑会议·····	(116)
第二节 《尼斯条约》及其影响·····	(120)
第三节 《海牙计划》与欧盟安全司法建设·····	(125)
第六章 欧盟难民政策展望·····	(130)
附件一 关于难民地位的公约·····	(134)
附件二 关于难民地位的议定书·····	(146)
附件三 非洲统一组织关于非洲难民问题的公约·····	(149)
附件四 联合国难民事务高级专员办事处章程·····	(156)
参考文献·····	(160)

绪 论

自 20 世纪 90 年代初以来,不断涌入西欧国家的避难寻求者促使欧盟成员国日益加强了在难民政策方面的协调与合作,成员国在该领域的合作明显地从纯粹的政府间合作过渡到欧盟层面的共同难民政策。随着这一共同政策的日益凸现,人们必然会质疑欧盟共同难民政策与成员国难民政策有什么不同,尤其是在欧盟层面所采取的新措施为难民提供了何种程度的保护。通过分析欧盟难民政策的发展演变,本书试图回顾欧盟难民政策的发展历程,考察区域一体化与难民保护之间的联系,分析欧洲一体化特征在整体上如何影响欧盟层面上共同难民政策的形成,并在此基础上探索欧盟未来难民政策一体化的可能性。

许多学者从法学视角对欧盟难民政策的发展进行研究,并提出诸多尖锐的评论。本研究将阐述欧盟及其成员国逐步采取一种更为限制性难民政策的演变过程,但在超越纯粹法学研究的基础上,对欧盟各行为体在该领域的作为进行分析。在研究中,本书提出三个主要假设:(1)与区域一体化将导致一种宽松的难民政策的传统观点相反,欧盟实际上逐步采取了一种更为限制性的难民政策;(2)在很大程度上,欧盟机构在难民政策领域内的立场可以从欧盟内部权力结构的视角进行解释;(3)区域一体化的特征不可避免地推动成员国在难民政策领域朝着更高层次的合作迈进。

本书认为,欧洲一体化进程的特征为一种有别于西方国家传统难民政策的欧盟共同难民政策铺平了道路。西方国家经常被相互矛盾的双重目标所困扰,既要人权保护角度坚持宽松的、普遍的难民标准,又期望限制过多的移民和难民涌入本国境内。然而,欧洲一体化的特征事实上加深了这种困难的抉择,因为欧盟东扩使得其外部边界不断延伸,导致更多具有不同政治、文化背景的移民和难民涌入欧盟境内,引起了欧盟公众的不满情绪,这更加迫使欧盟制定一种更为限制性的难民政策。在很大程度上,欧盟独特的政治结构使

得相互矛盾的限制性难民政策与自由民主的承诺同时共存。因此,虽然人们经常能够在“共同体”层面听到支持宽松难民政策的呼声,尤其是欧委会和欧洲议会的提案,但是在欧洲理事会和成员国层面上,关于共同难民政策的观点却趋于保守。欧委会、欧洲议会、欧盟理事会及成员国在该领域立场的不同主要根源于欧盟的政治结构,以及它们在欧盟治理中的权责分工。欧委会和欧洲议会因为在难民领域的决策过程中的权限与责任相对理事会来说少得多,所以它们可以自由地坚持宽松的难民政策。一旦欧委会和欧洲议会在欧盟政治结构中肩负更多的权限和责任,它们就将逐步地坚持与欧洲理事会相似的立场,即支持一种更为限制性的难民政策。

为了解欧盟限制性难民政策的形成原因,对在欧洲一体化背景下共同体构建进程所导致的结果进行评析就显得极其重要。共同体构建过程的显著形式,如内部边界控制的取消、四大自由流通的实现等,使公众开始关注日益涌入欧盟境内的移民和避难寻求者,也使成员国对此社会问题进行了激烈的争论。欧盟决策层也认识到移民与难民问题直接影响到欧洲一体化进程,它必须响应公众呼吁而采取某些限制性措施来解决这一问题。而且,欧盟决策层仅仅宣称建立欧洲公民身份资格完全不够,无法切实地解决难民潮的问题,还必须以实质性的行动向公民证明其政策的有效性,以满足在公民心目中强化其合法地位的需求。与其他政策领域不同的是,难民潮威胁到欧盟的种族构成,直接涉及民族国家的核心问题,以及谁属于“欧盟公民”的问题。因此,这是一个直接与欧盟公民身份资格及共同体认同相联系的问题,也构成欧盟难民政策日趋限制性的根本原因之一。

值得一提的是,尽管欧盟难民政策日益朝着更为限制性的方向发展,但欧盟决策层在总体上仍然坚持开明的态度。基本上说,欧盟决策层尤其是欧委会官员认为欧盟的基本角色之一是人权的捍卫者。^① 这种观点表现于诸多的宣言性文件中,“人权是我们政策的核心”,“确保每个人的人性尊严仍是我们的共同目标”。^② 因此,作为一个新的区域性强权(regional power),欧盟需要承担更多的责任,倾向于采取开明的人权观,支持一种普遍的、宽松的难民政策。尽管如此,人们必须超越道德范畴的视角并从欧盟政治结构来审视这种

^① *Communication from the Commission*. European Commission, A project for the European Union, Brussels, 2002, 22(5): 9.

^② EU Declaration on the occasion of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, 1998, (9): 10.

观点,因为欧盟难民政策的立场经常与制度的动力(institutional dynamics)紧密地联系在一起。本书认为,欧盟机构在决策程序中的权限大小影响着其在难民问题上的开明的或限制性的立场,某一欧盟机构在决策中权限和责任越小,那么,它就越有可能支持更为宽松的难民政策,反之亦然。

一、研究的背景与意义

“难民”(refugee)是个源于法语的词语,它的基本意思是指逃到国外以躲避危险和迫害的人。国际社会关于难民的界定有一个不断演变的过程。在这方面,联合国先后产生过两个基本文件,即1951年《关于难民地位的公约》(以下简称“《日内瓦难民公约》”)和1967年《关于难民地位的议定书》(以下简称“《纽约议定书》”)。1951年《日内瓦难民公约》规定了难民的定义和难民的法律保护,将难民定义为:“因有正当理由畏惧由于种族、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”的人。该公约还禁止驱逐或强行遣返已获得难民地位的人,但适用范围较窄,在时间上仅适用于1951年1月1日前发生事件所造成的难民,而在地理上签订国又把它限定在欧洲。1967年《关于难民地位的议定书》将1951年公约的适用范围扩大到1951年1月1日后成为难民的人,而且没有作出任何地理限制,使之成了一个真正具有普遍性的公约。^①1969年《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》关于非洲难民的定义除保留以上内容外,又加上“由于外来的侵略、占领、外国统治或严重扰乱公共秩序事件”而离开本国的人。

在历史上,难民很早就出现了,但难民问题成为世界性的议题是从20世纪初开始的。20世纪的难民最早产生于欧洲,第二次世界大战后难民的数量不断增加,遍布于世界各地。据不完全统计,在过去30年中,平均每天有700多人被迫逃离本国。80年代末世界上难民总数已经达到1300多万,主要集中在中东、非洲和印度支那地区。难民产生的主要原因包括政治原因、种族迫害、战争和自然灾害等。例如20世纪30年代希特勒法西斯迫害、驱赶犹太人。据估计,两次世界大战仅在欧洲就使7000万人丧失家园。难民不仅给流入国带来沉重的经济负担和社会安全问题,而且影响到当事国之间的关系及有关地区的经济发展和政治稳定,在世界局势中增添了不稳定因素,不利于世

^① 李焕庭:《试论〈难民地位公约〉及〈难民地位议定书〉》,《中国国际法年刊》,北京:法律出版社1987年版,第173页。

界的和平与发展。

根据联合国难民署 2009 年 10 月 16 日公布的报告,截至 2008 年年底,全世界的难民和境内流离失所者人数达到 4200 万,其中 1600 万人跨越国境在其他国家沦为难民,2600 万人为本国的境内流离失所者。该报告指出,80% 的难民和绝大多数境内流离失所者在发展中国家,其中伊拉克 260 万,苏丹达尔富尔地区 200 万,刚果(金)150 万,索马里 130 万。虽然全球难民和境内流离失所者人数比 2007 年减少 70 万,但 2009 年 1 月至今,新增的难民和境内流离失所者人数已经超过这个数字,全球难民问题依然突出。与此同时,由于阿富汗、苏丹等国国内安全状况恶化,2008 年返乡总人数明显下降。报告显示,2008 年全球有 60.4 万难民和 140 万境内流离失所者返回家园,分别比上一年度减少了 17% 和 34%。目前全球 1050 万难民中大约有半数生活在城市中,只有三分之一的人生生活在难民署设立的帐篷中。更为重要的是,难民的大量涌入加重了城市中卫生、教育以及其他基础设施的压力,许多难民生活在拥挤不堪的贫民区,缺乏基本的卫生条件和社会服务,往往只能获得非正规就业机会,也导致当地人口和难民之间的紧张关系,甚至激发仇外行为。^①

欧洲难民问题经历了一个历史发展过程。从第二次世界大战结束特别是冷战铁幕形成以后,来自东欧国家和其他社会主义国家的非法移民便开始涌向西欧。尽管依据国际条约关于难民定义的严格规定,非法移民是无论如何不能作为真正意义上的难民,特别是政治难民被接纳。然而,冷战时代的思维和逻辑,却使西欧国家几乎毫无例外给予了上述移民以难民特别是政治难民的身份。进入 20 世纪 80 年代以后,西欧各国相继收紧了宽松的移民政策,针对外国移民的“欧洲防线”开始形成。伴随着欧洲一体化进程的加深,共同的“欧洲防线”越来越具有超民族国家的意义。^② 20 世纪 90 年代以后,伴随着苏联的解体、东欧国家民族矛盾的加剧、局部战争的爆发和非洲国家内部冲突,数以百万计的难民纷纷涌向西欧国家,对西欧国家的政治、经济、文化、社会安全和国际关系等各方面,都产生了一系列消极的影响,欧洲的难民问题最终形成。

欧盟及其成员国面对难民问题,必须协调建立在国家主权基础上的成员国难民政策,并积极建构统一的、欧洲联盟层面上的难民政策的框架,以便确定欧洲各国共同遵循的难民问题的准则。但这又涉及敏感的国家主权的让渡

^① UNHCR. Global Report. 2008.

^② 宋全成,赵雪飞:《论欧洲难民问题及其消极影响》,《人文杂志》2007 年第 2 期。

转让问题,因为难民的接纳、难民政策以及与此紧密相连的国籍法等问题,历来是国家主权的核心问题。能否形成统一的、超国家的欧盟难民政策,既取决于成员国政府及政府间的共同努力,也取决于欧洲政治一体化深化程度,反之,该政策的形成又必然影响到欧盟政治、经济、社会文化一体化的平稳发展。^① 随着欧盟一体化的深入,欧盟难民政策得到了极大的丰富与发展,本书认为,有必要对欧盟难民政策进行更全面更深入的研究,以推动我国学术界对难民问题的重视及研究,促进学术界从社会学、历史学、法学、国际关系学、政治学、伦理学等多学科角度对欧盟难民政策进行系统的研究。

二、国内外研究综述

(一)国外研究现状

20世纪90年代,难民政策已经成为学术界深入研究的主题之一,这种趋势在很大程度上是因为当时世界政治格局的改变。冷战的结束和东欧社会主义国家的剧变引发了种族冲突,从而导致了这些地区避难寻求者数量的增加。同时,欧盟在难民政策领域的区域性合作也对成员国的移民和难民政策实践产生了重要的影响。

西方学者冷战期间和冷战之后的难民政策的研究视角存在着很大差异,这是一个值得讨论的问题。大体上而言,在1945—1989年期间,学术界与西方民主国家在难民领域内的立场或观点基本上趋于一致,但在冷战结束之后两者在难民保护方面的立场出现了严重的分歧。然而,从研究视角来看,这两个时期的学者在研究的方法论方面却是一致的,即基本上是从法学维度来考察难民问题,尤其是当代学术界更是明显地侧重于难民问题的法学和规范视野。目前,这些学者主要将研究集中于西方难民政策(包括欧盟难民政策)的实施层面,并认为西方难民政策具有限制性的特征,却经常忽视了难民政策制定的政治环境,因而无法对欧盟决策层的行为作出充分解释。二战结束之后的难民问题研究文献大致可以划分为冷战期间与冷战结束之后。在冷战期间,少数学者对欧洲难民政策的发展进行了研究,但他们基本上倾向于赞成西

^① Hentges Gudrun. Refugee and Asylum Policy Influenced by Europeanization, in Evans Foundation ed., *Europe's New Racism? Causes, Manifestations and Solutions*, Berghahn Books, New York, 2002.

方民主国家所采取的处理难民问题的方式。冷战结束之后,研究者从人道主义视角对西方国家的难民政策实践提出了尖锐的批判,认为这种政策对难民的基本权利构成了威胁。

学者在不同时期对难民研究的不同理解主要取决于背景环境,即世界政治形势。在冷战期间,学术研究在很大程度上是以东西对抗为政治背景的,倾向于做出明显的善与恶的概念区分,并在特定政治条件下为对抗集团寻求合理性根据。冷战结束后,有关难民的研究也进入了一个新的阶段,因为一旦苏联不再是西方民主的主要威胁,那么,研究者就开始质疑西方国家在冷战期间所制定的一些难民政策。他们逐渐地发现西方政府在冷战期间所执行的难民政策通常不是出于道义责任的动机,而是一种政治行为,也就对西方政府所采取的难民政策深感失望。尽管冷战的结束和东欧剧变为学术研究提供了多种新的视角,但学术界对难民问题的研究仍然局限于法学领域,而未能考虑到难民政策所涉及的政治因素。此外,研究者还经常倾向于伦理学和国际主义的立场,往往把联合国难民署和国际组织的工作理想化,并将它们的行为与国家政府的行为相分离。虽然许多学者很快认识到了西方国家难民政策的缺陷,但他们很少试图解释隐藏于政策之后的政治动机,也就无法超越狭窄的法学和规范分析视角。^①

1. 冷战阴影下的难民政策研究(1945—1992)

在此期间,学者们普遍认为西方国家的难民政策是相当成功且富有人道主义的,Grahl-Madsen Atle 就是其中最主要代表人物之一,其代表作《国际法视野下的难民地位》试图对 20 世纪 60 年代之前的难民地位进行一个全面的研究。在其著作的第一部分中,Grahl-Madsen Atle 回顾了两次世界大战期间影响难民地位的国际制度发展。总的来说,他对国际联盟在难民待遇及维护成员国利益方面所取得的重要进展作出了积极性的评价,认为,“如果不提到反复谴责某些国家驱逐难民的做法的国际联盟大会决议,那么,这个描述就不是完整的”。但是,Grahl-Madsen Atle 忽视了隐藏在国际联盟活动中的不同立场及其成员国之间的互动关系,更没有考虑到冷战期间政治因素的重要性及其对接纳政策的影响,因此,他就避免提到国际联盟在赞成某一些难民群

^① Esther Ezra. *European Integration and Refugee Protection: the Development of Asylum Policy in the European Union*. Munich: University of Munich, 2004, p. 9.

体方面所采取的措施,如关于区分亚美尼亚难民和俄罗斯难民的决议等。^①

Louise W. Holborn 是另一个在难民研究领域作出重要贡献的学者。她回顾了西方国家法院裁决,以考察西方国家是否适当地解释了国际法。但是, Louise W. Holborn 全面地挑战了人们普遍持有的关于两次世界大战期间难民保护的评价,认为国际联盟未能适当地处理难民问题。在列举出 20 世纪 20 年代和 30 年代的主要难民群体之后,她断定“国际联盟……在处理这些难民群体的方式上存在着显著的差异”。她再次强调了国际联盟在适当处理难民问题方面的无能为力,“首先,国际联盟仅承担了某些难民群体的责任”,并且“它主要是充当一个协调者和鼓励者的角色”,而“实际操作的任务基本上是由私人的或自愿性的机构来执行”。同时,她认为,二战之后所确立的新难民政策已向真正的人道主义政策转变,因此,她支持国际联盟及联合国在这方面所作出的贡献。^②

在其论著《难民:当代的困境》中, Louise W. Holborn 高度赞扬了联合国难民事务高级专员 Prince Sadruddin Aga Khan,认为“他始终提供构想、主动权及宝贵的鼓励与支持”。该论著基本上回顾了难民法的实践,并考察了各种区域性难民公约的签订,如 1969 年的非洲统一组织(Organization of African Unity)。^③ 考虑到非洲难民数量的增多,联合国和联合国难民署特别支持非洲国家起草一个授予非洲难民难民地位的区域性公约。在这方面,一个主要质疑是联合国难民署为什么不建议采用现行难民公约,尤其是 1967 年《纽约议定书》。在这种情况下,1951 年《日内瓦难民公约》和 1967 年《纽约议定书》也应当适用于非洲的难民情形。Louise W. Holborn 并没有试图探索西方列强和联合国难民署在这方面的动机,不关注西方集团政治取向对《日内瓦难民公约》的深远影响。在这个意义上而言,她追随了 Grahl-Madsen Atle 的立场,基本上对冷战背景下政治环境对难民政策的重要性不给予任何考虑。

在这期间,一个最为重要且发挥了关键性作用的参与者是联合国难民署。

① Grahl-Madsen Atle. *The Status of Refugees in the International Law*. A. E. Sijthoff-Leyden, 1966, p. 76.

② Louise W. Holborn. *The International Refugee Organization. A Specialized Agency of the United Nations. Its History and Work 1946—1952*. Oxford University Press, London, 1956, p. 4.

③ Louise W. Holborn. *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees 1951—1972*. The Scarecrow Press, Inc., Metuchen, N. J., 1975, pp. 76~77.