

迁移、避难国政策及其对建立可持续生活的限制

盖姆·基布雷

导言

本文考察阻碍“风险防范”及难民安置政策的结构性和制度性因素。难民是迁移的最大牺牲品。尽管世界上减少难民的政策越来越普遍(Frelick, 2001; Goodwin Gill, 1999), 但以我对许多发展中国家难民的了解, 我认为以难民的身份几乎不可能获得国籍或者居留权¹, 而摆脱贫困所必需的生活权利和资源只有本国公民可以享受。帮助难民弥补迁移造成的损失以及在庇护国建立可持续生活的长期计划难以制定和实施, 惟一重要的原因是他们不属于同一空间的社会或同一地缘政治实体。

难民是指那些由于极度担心自己的生活而被迫背井离乡的人。当他们离开时, 他们损失了大量维持生活的资源, 包括社会保障体系、邻居、朋友、亲戚、可耕作或者放牧的土地、牲畜、工作、住所以及对像林产品、地表水、野果、根茎和野生动物这些公共财产资源的获取。在大多数乡村社会中, 个人或者家族与世代拥有的土地相依相连的感觉非常强烈。有些地方的土地既不可分, 也

不可转让——它具有永久所有权。在那样的社会中, 土地是文化体系的核心部分, 它包含了人、传统、习惯、价值、信仰、制度、土壤、植被、水和动物。老家的土地和/或者住房不仅是创造财富、维持生活的资源, 而且是地位和认同的基础。在那样的社会中, 隶属于某个特定的地方是有根底并且因而获得土地的必要条件。

归属的基本条件

难民研究中最有争议的问题之一是对特定场所——“家园”——的依附。有人认为隶属于某个特定的社会或者地缘政治国家有它的内在价值。然而, 在本文中, 我更强调归属的工具方面而不是内在方面的意义。(关于归属的内在价值的研究, 参见 Coles, 1985。

对这方面的批评, 参见 Kibread, 1999)

在发展中国家, 难民既得不到公民权, 也得不到居留权。我提出三个假设: 首先, 隶属于某个以空间为界的社会是享有基本的民事、经济和政治权利所必须的。其次, 有了国籍才能享有自由迁徙定居、包括个体经营和其他挣钱的事情在内的劳动等权利, 以及对维持生活的可再生资源的所有

盖姆·基布雷 (Gaim Kibread) 是英国伦敦南岸大学的高级讲师。他最近出版的作品有:《1898—1998年苏丹的国家干预和环境: 公共资源管理的终结》(2002);《当难民回家时: 冲突后厄立特里亚归国者和滞留者的关系》, 载《当代非洲研究杂志》(2002);《保护环境资源, 防止土地退化》, 载《人道主义危机的预防》, E·韦恩·纳夫齐格和拉伊莫·维耶尼恩(E. Wayne Nafziger and Raimo Vayrynen) 编辑。E-mail: kibread@sbu.ac.uk。

权或者用益权。第三,公民权和国籍密不可分,因此,公民权所包含的一切,作为非国民的难民都无法得到。

在绝大多数难民输出和输入国,公民权的主要形式是把国籍和公民权联系在一起“国籍公民权模式”,而不是把这两者分离的“新公民权模式”(Gardner in Close, 1995, p. 73)。在“国籍公民权模式”中,只有本国国民才能享受公民的权利;而不是本国国民的难民则被排除在外。绝大多数发展中国家既是产生难民的地方,也是难民寄居之地^④。这些国家赋予权利的基础是国籍而不是居留。

非国民,尤其是难民,没有公民享有的许多民事、经济、政治和社会权利。结果,他们被边缘化并被排除在避难国的政治、社会、经济和文化生活之外。在大多数情况下,一个人只有在自己出生的国家才享有“天赋”权利,一旦离开自己的国家,这些权利就消失了。科尔斯(Coles, 1985, p. 185)一针见血地指出:“完整意义的归属通常是……享有权利的前提条件,因为被驱逐的国民或者被剥夺所有的国家保护的国民在国外通常只享有少量的针对难民或者外国人的权利。”这是对发展中国家难民状况的恰当描述。

导致贫困化的迁移和授权经验

尽管迁移通常是一种贫困化的经历,它带来的变化却可能在合适的条件下刺激社会的变化和发展。我自己20多年来对非洲之角的难民和回国人员的研究表明:在适宜的环境下(或者至少没有扼杀性政策和接收/安置策略的情况下),难民遭受损失和苦难的经历会激发出新的能量和创造力。迁移打破或削弱了旧的文化价值、权力关系、性别地位以及家族义务,有可能

刺激出变化和适应性创新(Keller, 1975; Kibreab, 1996b)。伴随着严重的剥夺和贫困,这些变化可能会使难民摆脱传统镣铐、文化角色以及主流的价值体系和规范。然而,在绝大多数发展中国家,避难国政府的不友好政策常常抑制难民发挥能量、创造力和建立可持续生活的能力,封闭了难民资源。

麦克·塞尔内亚(Cernea, 2000)就重新安置迁移人口提出的风险和重构模型,是对避难国政府预防难民贫困化救济措施的最有洞见的概念化解释。塞尔内亚认为,迁移,不论出于什么原因,必然带来贫困化的风险。最主要的问题是“建立风险防范,提供安全保障”(Cernea, 2000, p. 13)。这样,避难国政府就能够减少难民逃离家园、寻求国际保护时遭受的损失。

如果结构和政策环境适宜,难民就是一种资源而不是一种负担。下文将实证性地分析妨碍难民在庇护国弥补损失、建立(重建)可持续生活的因素,以及使贫困、弱势、边缘化无法消除的原因,包括:(1)避难国政府认为难民只是暂时现象,只向难民提供有限的保护;(2)没有迁移和定居的自由;(3)没有物质保障;(4)没有就业和个体经营的权利;(5)没有财产权。由于篇幅所限,这里没有涉及其他一些重要因素,如避难国经济不发达,对难民运动影响地区长期发展计划的资助反应迟缓,等等。

对难民的认识

几乎所有的发展中国家都视难民为过客,不论他们客居多久,都不可能给他们公民权。一旦迫使他们背井离乡的因素消失,人们就认为他们应该返回自己的国家。比如,巴勒斯坦难民已经在黎巴嫩生活了半个多世纪,但仍被视为过客,一旦有可能回国或到其他地方定居,就必须离开。阿

兹(Arzt, 1997, p. 47)指出:“黎巴嫩官方不止一次表示,只要一有机会就驱逐所有的巴勒斯坦人,他们主要是逊尼派穆斯林。目前黎巴嫩什叶派穆斯林人数略多于逐渐萎缩的门诺派基督教徒,(黎巴嫩政府)认为难民一旦融入,就会破坏这个国家‘微妙的宗教派别之间的平衡’。”

几乎所有的难民避难国的政策都是用来阻止而不是促进难民融入的。例如,苏丹前难民专员助理卡拉达维(Karadawi, 1985, pp. 25—26)指出:“援助机构所说的‘融入’策略是从欧洲输入的,根本没有考虑导致难民进入苏丹的地方性过程。”苏丹前难民专员阿提亚(Attiya, 1988)也指出:“如果融入就是以某种方式授予国籍,那苏丹完全不接受……我认为作为难民在一个国家呆上20年、30年或者100年,并不等于就丧失了自己的国籍、自己的本源……这就是为什么苏丹的政策是……就地安置而不是就地融入……难民应该有一个地方居住,并和本族人(而不是苏丹人)保持联系。他们不应该忘记自己的祖国,因为我们不希望他们忘记自己的祖国;他们必须回去。我们不喜欢这个国家有更多的人口。”这番话概括出大多数发展中国家避难国政府政策背后的普遍理论。

各发展中国家给予难民保护的标准普遍都很低。例如,费里斯(Ferris, 1984, p. 369)的研究表明,中美洲的难民“实际上没有法律保护”,其结果是他们的生活“总是不安全的”。墨西哥政府一周驱逐600—1000名非法移民是家常便饭,没有办法区分难民和经济移民(同上)。斯特普塔(Stepputat, 1992, p. 91)在墨西哥坎佩切湾的研究也表明,难民营之外的关岛难民得不到任何形式的法律保护。

哥斯达黎加政府对受保护难民的身份确认,也是对国际保护制度的嘲弄。例如,

1980年做出的修改,要求寻求庇护的人提供有效护照和本国警察局的放行许可,才可能获得难民身份(Larson, 1992, p. 332)。难民都是秘密逃离的,如果他们可以从警察局得到许可,那为什么还需要保护呢?1981年之后,移民,包括寻求庇护的人,都必须“向国家移民当局证实他们有足够的生活来源”(Executive Decree 12432-S,转引自上书)。1982年,尼加拉瓜难民数量增加,于是又要求难民有返回本国的返程票(同上)。

1987年,导致难民逃离的因素还没有消除,坦桑尼亚就驱逐了布隆迪难民。这一幕一演再演。坦桑尼亚1993年关闭了和布隆迪的边界,1994年卢旺达种族大屠杀之后,又关闭了和卢旺达的边界(Rutinwa, 1996)。关闭边界的同时,也大量驱逐三十年来在坦桑尼亚避难的难民。鲁廷瓦(Rutinwa)说:“近来……坦桑尼亚把多年前以难民身份入境的卢旺达人和布隆迪人赶到一起,遣送回国。”(Rutinwa, 1996, p. 7)

没有迁徙和定居的自由

在非洲,难民“可能只有住在指定的农村安置地或指定地区,其难民身份才得到承认。因此,如果他们想行使自由迁徙的权利,可能就会失去难民身份,甚至可能落入安全保卫人员手里,被逮捕或者拘留”(Lawyers Committee for Human Rights, 1995, p. 41)。接下去我们将会看到,这是发展中国家的普遍情况。联合国公约第26条保证了迁徙和定居的自由。尽管避难国政府可能会为难民保留和指定居住的地方,但常常严格限制难民在营地和安置地之外迁徙和定居,远远超出了允许的限制范围(Lawyers Committee, 1995, p. 31)。联合国高级难民署的执行委员会于1990年针对难民潮制定了一个最低标准:

除非为了公共健康和公共秩序,否则不得限制难民的迁徙。

南方几乎所有的难民避难国都制定了政策,将难民隔离起来,几乎没有迁徙和定居的自由。庇护国对难民实行空间隔离政策的理由包括:

- (1) 通过减少或者阻止难民与本国人的经济、社会和文化交流,阻止难民融入避难国社会;
- (2) 通过限制难民的迁徙和活动,避免或者减少料想中对本国人和国家安全的威胁;
- (3) 避免或者减少正规部门和非正规部门中对稀缺资源的竞争,如土地、牧场、水、森林产品、住房、学校、交通以及就业机会;
- (4) 避免或者减少边界地区可能导致局部政治紧张和不稳定的种族或宗教不平衡;最重要的是;
- (5) 使避难国政府得以无限地把责任推卸给国际援助者。

在泰国、香港和印度尼西亚的印度支那难民被关在收留中心,没有迁徙的自由,也无权处理他们的家庭事务(Pongsapitch and Chongwatana, 1988)。在香港,难民被拘禁在作为监狱部门的惩教署开办的封闭式中心(Davis, 1988)。难民到达时,都接到一张通知,上面写着:“如果你现在不离开香港,你将被带到一个封闭式中心,并且无限期地拘禁在那里。你在香港逗留期间不得离开那里。”(转引自 Davis, 1988)关于这些难民营以及难民在其中生活改变的描述,让人回想起二战刚结束时的难民营。希契克斯(转引自 Davis, 1988, pp. 163—164)曾说:“变成难民意味着放弃心灵和身体的自由,进入新旧两种文化之间的隐形

地带。一个人一旦进入难民营,地位就发生了根本变化,成为说不清的一类人。……难民不仅对身体的自由迁徙无计可施,而且,他们一旦发现老技巧和生活态度没用了,新学的东西也未必能把他们从困境中解救出去,还会陷入心理上的无助。”

在洪都拉斯的萨尔瓦多难民情况与此相似。驻扎在美国的难民政策小组成员莫什(Morsh, 1987, p. 9)在他起草的一份报告中指出,难民在封闭的难民营生活5—7年之后,就开始厌倦了,因为他们没有迁徙的自由,也不可能难民营之外找到工作。“科洛马卡瓜(Colomoncagua)附近的士兵”接到命令,“射杀任何在下午5点以后离开难民营的人”(同上)。尽管导致难民逃出萨尔瓦多的情况并未消失,但在1986年12月,为了解决大梅萨(Mesa Grande)难民营日益恶化的环境,4000名难民被赶回自己的国家(四)。哈蒙德(Hammond, 1993, p. 109)认为,洪都拉斯政府政策的一个目的,是不让萨尔瓦多和尼加拉瓜难民“把难民营当作他们永久的家园”。巴索克(Basok, 1990, p. 293)也发现,尽管使难民背井离乡的因素没有消失,洪都拉斯政府也极力鼓励难民返回家园。

赞比亚在1970年、博茨瓦纳在1976年制定了《难民限制法案》,限制难民的进入、迁徙、定居和行动。1998年,坦桑尼亚以《难民法》取代了1966年的《难民限制法案》。新立法虽说不再用“限制”这个词了,可对难民和寻求庇护者的限制之严酷,从内容到精神与老法案相比有过之而无不及。这个国家的难民政策曾以大度著称,然而,仔细看看却不是那么回事。根据1998年的法案,寻求庇护者和难民必须呆在指定的地方,没有迁徙和定居的自由(section 17[5] of the 1998 Act)。擅自离开指定地区被视为犯罪行为(section 17[6])。

根据苏丹 1974 年《避难法案》的条例,难民被安置在由政府指定的地方,不服从者罚以监禁(Regulation of the Asylum Act [1974], Article 10[2])。在象牙海岸,利比里亚人只有呆在指定的接收区域或收容地带,才能获得难民身份(Lawyers Committee for Human Rights, 1995, p. 49)。在中美洲,只有进入难民营的人才被视为难民,而联合国高级难民署也无法保证难民不受骚扰或驱逐(Ferris, 1987, p. 101)。

没有物质保障

在苏丹,尽管政府的政策明确规定所有难民应安置在指定地区,但大量的难民、有限的管理能力以及土地的短缺阻碍了政策的实施。可这一切没能阻止当局骚扰那些没到指定地区的难民。许多难民来自城市,他们不愿被安置在偏远乡村的难民定居点。自己找地方定居的人经常受到骚扰、威胁、敲诈以及任意拘押(参见 Karadawi, 1999; Kibreab, 1996b)。例如,1978 年 6 月 6 日,公共安全部决定在喀土穆清理难民,1978 年 6 月 20 日,警察和安全部门随心所欲地围捕难民,把他们清理出去。已故的阿麦德·卡拉达维博士目睹了这令人发指的行为,并且说:“警察对待难民的方式,甚至使他们自己的一些官员都觉得痛苦。700 名被捕的难民被轰进喀土穆东区警察局,没有食品和饮用水,也不清楚究竟会拿他们怎么办。”

1987 年,坦桑尼亚那些自行安置的难民遭到残忍的围捕,并且全部被强制赶回布隆迪。即使是那些持有坦桑尼亚政府签发的身份证的难民也没能逃过大规模的驱逐行动,布隆迪日报《布隆迪复兴报》(Le Renouveau du Burundi) 1987 年 4 月 14 日报道说:“来这里的人中一半以上自称坦桑尼亚人。”(引自 Malkki, 1995, p. 265, 着

重号为原作者所加)

1997—1998 年,坦桑尼亚再次围捕自行安置的难民,包括数十年前接受的避难者,强迫他们搬到指定地区。《人权观察》(Human Rights Watch, 1999, p. 14)刊登了一份在坦桑尼亚做了广泛实地调查后撰写的报告,其中说难民“可以选择留在联合国高级难民署开办的难民营,或者返回他们原来的国家,不管他们什么时候,因为什么原因来到坦桑尼亚”。联合国某机构在内加拉(Ngara)地区进行的一项调查披露,那些被围捕的人中,有 25% 已经在坦桑尼亚生活了 20 年以上,60% 生活了 10 年以上,12% 的人生活了 7 年以上;96% 是自种自收的农民,有土地、住房和牲畜,69% 的人在围赶中和家人分开(同上, p. 15)。甚至连那些嫁给了寻求庇护者或难民的坦桑尼亚妇女也被赶到了难民营中。安置地的官员不需要逮捕证就可以逮捕寻求庇护者或难民(1998 Refugee Act, section 25 [1]),也可以动用武力迫使寻求庇护者或难民服从任何口头或书面的命令或指挥(同上, section 26)。赞比亚和博茨瓦纳同样如此(Lawyers Committee for Human Rights, 1995)。

1979 年 9 月之后,苏丹禁止难民学生接受小学以上的教育(Karadawi, 1999, p. 95)。坦桑尼亚 1998 年的法案禁止寻求庇护者或难民在公共场合或私人场合举行 5 人以上的聚会(section 20[2])。违反这一条款的难民或寻求庇护者可能被判处 5 年监禁(section 20[3])。黎巴嫩也禁止巴勒斯坦人进入政府开办的医院和中学(Arzt, 1997, p. 46)。

人们经常误以为难民一旦跨越国界寻求保护,就进入一个安全而有尊严的世界。真实情况与此相距甚远。难民在避难国经常遭受强奸和其他形式的性虐待(Lawyers



香港喜灵洲越南难民营, 1987年。Jos Mayans 摄影/ CIRIC 供稿。

Committee for Human Rights, 1995, p. 61)。例如, 在孟加拉国, 孟加拉步枪队 (Bangladesh Defense Rifle) 士兵和警察虐待被关禁在临时避难所的缅甸女难民。据汉德克和海德 (Khandker and Haider, 2000, p. 59) 说, 许多报纸已经报道了这件事。孟加拉国政府很重视法律和秩序, 却不针对强奸提供保护: “强奸被视为偶然的迷失。年轻的女难民再次被执法机构挟持。这次她们落入孟加拉步枪队和警察的手中。由于害怕报复和进一步的暴力, 许多罗辛亚(缅甸难民) 妇女没有向相关机构提起正式诉讼。她们是非法移民, 只有等避难国确定了她们的难民身份, 才可能提起诉讼。……许多女孩子和青春期少女从难民营消失, 难民营的卫兵也虐待她们。

难民无法接近司法机构, 因此, 没有人因为强奸或者虐待罗辛亚妇女而受到制裁” (Khandker and Haider, 2000, p. 60)。性强迫在其他地方, 包括马拉维、苏丹、肯尼亚以及坦桑尼亚的难民营也普遍存在(参见 Lawyers Committee for Human Rights, 1995)。

《人权观察》(Human Rights Watch, 1999) 关于坦桑尼亚女难民遭受暴力的报告得出了这样的结论: “当布隆迪妇女逃离国内的冲突时, 她们希望在难民营得到安全和保护。可是, 她们逃脱了布隆迪的一种暴行, 却在坦桑尼亚难民营遭受其他形式的虐待。” 这个报告进一步指出, 1999年5月, 50多名布隆迪女难民在卡苏鲁地区被100多名坦桑尼亚人强奸, 但只有11名

强奸者在 1999 年 11 月被逮捕。他们被关押在卡苏鲁的监狱,并于 1999 年 12 月 15 日被带上法庭,由于检察官迟到,法官便趁机撤消了这个案件。

考虑到强奸带来的耻辱,许多女难民宁愿保持沉默,害怕败坏自己的名声,或受家人及社会的责难(同上)。此外,一些因素也直接阻止妇女举报伤害她们的人。例如,在苏丹,妇女举报性虐待时需要提供至少两位男性证人,证明所指控的行为的确实发生过(Lawyers Committee for Human Rights, 1995, pp. 63-64)。

没有参与劳动市场以及带来收益的活动的权利

根据 1951 年联合国公约第 17 条,难民在有偿就业方面拥有和国民同等的权利。政府对外国就业者的限制标准不适用于难民(Lawyers Committee for Human Rights, 1995, p. 26)。然而,许多发展中国家禁止难民从事挣工资的职业或个体经营。

印度支那不允许难民从事挣钱的活动,因为政府害怕难民由此融入其社会。彭萨皮赤和崇瓦塔纳(Pongsapitch and Chongwatana, 1988, p. 45)指出:“难民营就业政策规定,难民不得为挣钱而工作。这是为了防止难民营内出现现金流动,使营地始终保持为等待重新安置或遣返回国时的临时家园。”在黎巴嫩的巴勒斯坦律师和工程师不得从事本专业的行业,而医生和药剂师只能在巴勒斯坦红新月协会的诊所工作。结果,巴勒斯坦人只得非法打工,做些打扫卫生之类的粗活,工资远远低于黎巴嫩政府规定的最低工资,而且没有任何权益(Arzt, 1997, p. 46)。1969 年,成千上万名在黎巴嫩的巴勒斯坦人中仅有 3362 人持有合法的工作许可证(Brynen,

1990, p. 25)。

斯特普塔(Stepputat, 1992, p. 91)对(墨西哥)坎佩切的研究表明,难民在社会保障、迁徙和经济机会方面受到种种限制。他们必须得到许可(FM 3)才能有限制地从事有偿劳动。一旦离开坎佩切找工作,他们就会失去所有的法律保护。移民当局有时拒绝给他们换发 FM 3,还会心血来潮地把他们送到关岛去。在哥斯达黎加的萨尔瓦多难民也同样被排斥在劳动市场之外,只允许在联合国高级难民署出资创办的自管企业中工作。

在许多发展中国家,公共部门是主要就业渠道,但难民却被排除在外。在其他国家,比如埃及和吉布提,难民不允许参加任何有报酬的工作(Wallace, 1985)。布赖东和古尔德(Brydon and Gould, 1984, p. 4)精炼地概括了许多非洲国家政府针对有技术的城市难民的政策:“经验表明,有技术的难民在就业和被避难国吸纳时面临特别的困难。大多数非洲国家的就业政策有强烈的民族主义倾向……特别是针对技术工人。”

在发展中国家,城市难民可能是最容易遭到忽视和虐待的群体。他们被排除在所有形式的国际援助之外,他们的基本人权经常遭到相关国家安全机关的公然践踏。一个在喀土穆的厄立特里亚难民告诉我:“我父亲出生在厄立特里亚首都阿斯马拉,我也是。我从来没有在农村生活或者工作过。我是经济学专业的毕业生。如果苏丹政府发现我在喀土穆,他们会强行把我安置到某个可怕的难民营。我绝不允许他们这么做。我曾经见过他们的一个难民营,和地狱一样糟糕。在喀土穆我是‘非法’居民,所以我不能到联合国高级难民署寻求帮助。我也不能到 COR ¼ 的个别事务科去申请工作许可证,因为我没有获准

生活在喀土穆。除了一些学生,谁都没有正式得到批准在喀土穆生活。政府决定从喀土穆清除难民,我们就像垃圾。警察突袭式地围捕厄立特里亚和埃塞俄比亚难民,把他们送到难民营。为了不让他们发现我,我不断变换住处。但有时就没办法。这时我就恨自己的身体,如果没有身体,我就可以完全隐身了。因为我是‘非法的’,我不能迁居。不能迁居就不能赚钱。不能赚钱就没饭吃。没饭吃就会死。弦知道有些人为了不被发现,把自己锁起来,他们中的一些人就在病饿交加中死去。饥饿的时候身体就很虚弱,就容易生病。在那种情况下,即使是可治愈的疾病也可能是致命的。这就是我们大多数人的命运。难道就没人认为人的生命是神圣的吗?为什么不把我们的惨遇告诉他们?”(Personal Interview, 15 February 1987)。这番有震撼力的话,是发展中国家大多数城市难民状况的缩影。

黎巴嫩 376542 名登记在册的巴勒斯坦难民中,大多数人(大约 60%)的生活水平在联合国划定的贫困线以下,成为“在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)管辖下最贫困的社群”(Arzt, 1997, p. 46)。1964 年,巴勒斯坦人被(黎巴嫩)正式确定为“第三类外国人”^{1/2},这意味着劳动力市场要优先考虑黎巴嫩公民及来自叙利亚和亚洲的外国工人,然后才是巴勒斯坦人。

工作是融入的重要手段。通过阻止难民工作,政府可以无限延长他们的难民身份。根据马歇尔(Marshall, 1950)的研究,公民在经济领域的权利指的是“工作的权利,即在他选择的地方从事他选择的职业的权利”。如果没有自由迁徙和定居的权利,工作权就无法实现。

所有权和财产无保障

在许多发展中国家,土地是大多数人赖以生存的基本资源。难民逃离家园便失去了土地。在大多数情况下,这个损失是无法弥补的,因为避难国关于土地所有权和用益权的正式和非正式的法律,都不允许他们拥有甚至使用土地。坦桑尼亚、赞比亚、乌干达和苏丹等国在指定的地区划定耕地或者牧场给难民。这不意味着难民拥有那些土地,而且分配给难民的土地通常是行将退化的劣质田。

例如,苏丹政府在安置地内拨出了大约 1.25—2.5 公顷的土地给难民,但这些地大多数在低降水量地区(Kibreab, 1987)。结果,很多难民粮食歉收。而大多数人根本懒得种地,因为预期收益比生产成本还低(参见 Kibreab, 1987, 1996a)。苏丹东部降雨较多,但那边的难民同样面临产量严重下降的问题,因为过度耕种导致土壤恶化、杂草蔓延。不论人口增长还是土壤肥力下降,反正法律禁止难民在指定区域以外开垦耕地。政府自 1960 年代中期就没有分配过新土地,新家庭不断建立,农田已被分割得七零八落。大多数农民在自己那一小块地上耕种 30 多年,没有休耕期,也无法施肥。

黎巴嫩内阁最近通过了一项新法律,禁止巴勒斯坦难民拥有房产,并且禁止那些已经拥有房产的人在死后把房产作为财产留给他们的妻子或者直系亲属。因此,如菲斯克(Fisk, 2001, p. 9)所说:“在黎巴嫩,悲伤的巴勒斯坦寡妇不久就要被赶出家门了。法律规定她们家的房屋必须出售给黎巴嫩人。这是黎巴嫩人把巴勒斯坦人赶出他们国家的新阶段,是更严酷的社会压榨,以保证每个巴勒斯坦人只要有到另外一个国家过流亡生活,就直奔

贝鲁特机场。”菲斯克讲述了一些歧视巴勒斯坦难民的令人发指的悲惨故事。一位巴勒斯坦遗孀的丈夫是联合国雇员，2001年退休，退休金7万美元。不久他死于一场交通事故。他的遗孀却得不到这笔钱，因为“她是巴勒斯坦人。而退休金算是‘财产’，根据新法律，她不能继承她巴勒斯坦丈夫的财产”(Fisk, 2001, p. 9)。

在赞比亚，依照1998年赞比亚《难民法案》，政府有权把属于避难者或难民的牲畜赶到指定的地方宰杀或以其他方式处置(Refugee Act, 13[1—2])。收益或是付给牲畜的主人(减去费用)，或是存入专门为难民设立的基金。只需按难民营长官的吩咐去做，不用经过牲畜主人的同意。难民营长官还有权没收难民带来的任何车辆，用来“运送寻求庇护者或难民，以及给他们用的任何物资或设备”(同上，section 14)。这也无需所有者同意，他们既得不到补偿，也无权反对任何人依照该法案行使职权，

因为那些人“无论如何也不需承担个人责任”(同上，section 29[1])。

结 语

我说过，难民在发展中国家无法弥补他们的损失，无法重建可持续的生活，惟一重要的原因就是由于他们不属于以空间为界的社会或地缘政治国家实体。在这些地区，归属是享有基本权利的关键。避难国政府实行不友好的难民政策和安置策略，在很大程度上是因为他们把难民视为过客，一旦迫使他们迁移的原因消失，他们就不再需要安全的避难所和援助。政府采取这些对难民不利的政策，不仅扼杀了难民解决问题的能力，也使自己无法从接纳人力资源——难民——中获益。

[张芝梅译]

注 释

1. 居留指外国国民未取得国籍而享有和本国国民同样的权利(Hammar, 1990, p. 13)。
2. 据联合国高级难民署统计，到2000年底，有2.18亿难民，其中44.6%在亚洲，30%在非洲，19.3%在欧洲，5.2%和0.6%在大洋洲，0.3%在拉丁美洲和加勒比地区。
3. 费里斯(Ferris, 1987)在哥斯达黎加的萨尔瓦多和尼加拉瓜难民中看到类似的生活状况。
4. 苏丹难民专员办公室(Commissioner's Office for Refugees in Sudan)。
5. 根据黎巴嫩内务部319号决定，1962年8月2日，转引自Artz(1997)。

References (参考文献)

ARZT, D. E. 1997. *Refugees into Citizenship: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*. New York: A Council of Foreign Relations Book.

ATTIYA, H. 1988. Interview in *Refugees*, No. 52, April.

BASOK, T. 1990. "Repatriation of Nicaraguan refugees from

Honduras and Costa Rica", *Journal of Refugee Studies* 3(4), 281-297.

BASOK, T. 1993. *Keeping Heads Over Water: Salvadoran Refugees in*

- Costa Rica. McGill: Queens University Press.
- BRYDON, L., AND GOULD, W. T. S. 1984. "International migration of skilled labour within Africa: a review and agenda for future work", unpublished manuscript, Liverpool University.
- BRYNEN, R. 1990. "The politics of exile: Palestinian refugees in Lebanon", *Journal of Refugee Studies* 3(3), 204-227.
- CERNEA, M. M. 2000. "Risks, safeguards, and reconstruction: a model for population displacement and resettlement", in M. M. Cernea, and C. McDowell, (eds), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*. Washington, DC: World Bank.
- CLOSE, P. 1995. *Citizenship, Europe and Change*. London: Macmillan.
- COLES, G. J. L. 1985. "A Background Study Prepared for the Round Table on Voluntary Repatriation Convened by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in Co-operation with the International Institute of Humanitarian Law", San Remo, 16-19 July.
- DAVIS, L. 1988. "Hong Kong and the Indochinese refugees", in S. Chantavanich and E. B. Reynolds, (eds), *Indochinese Refugees: Asylum and Resettlement*. Chulalongkorn University, Institute of Asian Studies.
- EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSION FOR REFUGEES 1990. *Conclusion on the international protection of refugees, no. 22 (XXXII) protection of asylum-seekers in situations of large scale influx*. Geneva: UNHCR.
- FERRIS, E. 1984. "The politics of asylum: Mexico and the Central American refugees", *Journal of International Studies and World Affairs* 26(3), 357-384.
- FERRIS, E. 1987. *The Central American Refugees*. New York: Praeger.
- FISK, R. 2001. "Lebanon turns screw on the Palestinians who cannot return", *The Independent*, 6 August.
- FRELICK, B. 2001. "Secure and durable asylum: Art. 34 of the refugee convention", in *World Refugee Survey 2001*. Washington, DC: US Committee for Refugees.
- GOODWIN-GILL, G. S. 1999. "Refugees and security", *International Journal of Refugee Law* 11, 1-5.
- HAMMAR, T. 1990. *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury.
- HAMMOND, J. L. 1993. "War, uprooting and the political mobilisation of Central American refugees", *Journal of Refugee Studies* 6(2), 105-112.
- HUMAN RIGHTS WATCH 1999. "In the name of security: forced round-ups of refugees in Tanzania", Vol. 11, no. 4(A)-July.
- KARADAWI, A. 1985. "The dynamics of policy towards the refugee problem in Sudan", unpublished paper for the Conference "Sudan After Nimeiri", School of Oriental and African Studies, September.
- KARADAWI, A. 1999. *Refugee Policy in Sudan 1967-1984*. Oxford: Berghahn Books.
- KELLER, S. L. 1975. *Uprooting and Social Change: The Role of Refugees in Development*. Delhi: Manohar Book Service.
- KHANDKER, T. K., AND HAIDER, Z. A. 2000. "Protection of refugees: a case of Rohingya women", in C. R. Abrar, (ed.), *On the Margin: Refugees, Migrants and Minorities*. Dhaka: Refugees and Migrant Movements Research Unit.
- KIBREAB, G. 1987. *Refugees and Development in Africa: The Case of Eritrea*. Trenton, NJ: The Red Sea Press.
- KIBREAB, G. 1996a. *People on the Edge in the Horn: Displacement, Land Use and the Environment*. Oxford: James Currey Publishers.
- KIBREAB, G. 1996b. "Eritrean and Ethiopian refugees in Khartoum: what the eye refuses to see", *African Studies Review* 39(3), 131-178.
- KIBREAB, G. 1999. "Revisiting the debate on people, place, identity and displacement", *Journal of Refugee Studies* 12(4), 384-410.
- LARSON, E. M. 1992. "Costa Rican government policy on refugee employment and integration, 1980-1990", *International Journal of Refugee Law* 4(3), 326-341.
- LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS 1995. *African Exodus: Refugee Crisis, Human Rights and the 1969 OAU Convention*. New York: Lawyers Committee for Human Rights.
- MALKKI, L. 1995. *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology Among the Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- MARSHALL, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORSH, J. 1987. *Central American Refugees*. Washington, DC: Refugee Policy Group.
- PONGSAPITTH, A., AND CHONGWATANA, N. 1988. "The refugee situation in Thailand", in S. Chantavanich and E. B. Reynolds, (eds), *Indochinese Refugees: Asylum and Resettlement*. Chulalongkorn University, Institute of Asian Studies.
- RUTINWA, B. 1996. "The Tanzanian government's response to the

Rwandan emergency", *Journal of Refugee Studies* 9(3), 291-302.

STEPPUTAT, F. 1992. "Beyond relief? Life in a Guatemalan refugee

settlement in Mexico", Ph.D. dissertation, Institute of Cultural Anthropology, University of Copenhagen.

WALLACE, T. 1985. "Refugee employment in aid and development agencies", unpublished discussion paper. London: World University Service.

的不恰当方法提出了批评。文章认为,那些被迫迁移的人所经受的物质和非物质贫穷程度远远超过了传统经济学提出的以赔偿为中心的解决办法所具有的补偿能力。文章简述了被迫迁移所包含的贫困风险,指出安置政策的目的是手段不相配,并批评了当前在安置中采用的经济和资金评估方法。文章提议建立一种新的经济学,其中心目的是重建被安置者的生活,除了对损失做出赔偿外,还有必要为此进行发展投资。社会学、人类学和经济学必须把迁移造成的贫困化及其原因、结果和解决方法的知识结合在一起。

[王 星译]

耕者有其田:老挝的发展及其引发的迁移
彼得·范德吉斯特

发展本来就是重新安排空间,因此,所有发展都可能引发迁移,而这其中大部分又是间接造成的。我们如果更多关注发展间接造成的迁移,就不会只在此后找理由,以及解决恢复生活和生计的问题,而会想办法减少或杜绝迁移,以至于根本不需要恢复什么。这办法或许不能完全消除发展中出现的越来越严重的困境,但可以稍稍缓解这些问题,并提出更好的程序来解决问题。本文作者通过分析老挝人民民主共和国土地与森林配置项目(Land and Forest Allocation Programme),提出了上述观点。该项目在建立以社区为单位的自然资源管理制度方面具有典型意义:这一过程看似参与性极高,实际上却是今日老挝人民民主共和国贫困和迁移的最主要根源。而这种不良影响的源头,又可追溯到该项目将空间重新划分为可耕种的农田和不可耕种的森林。其实还有其他的办法配置土

地和森林,既能带来现有的大部分好处,又不会造成大规模的迁移。

[黄 觉译]

迁移、避难国政策及其对建立
可持续生活的限制
盖姆·基布雷

本文简述了难民由于迁移而遭受的损失,继而实证性地考察了使难民无法在避难国弥补损失、重建可持续生活的结构和制度因素,以及无法摆脱贫困、弱势、边缘化的原因。文章指出,难民无论在发展中国家居住多久,都不可能获得国籍或居留权。基本生活权利和资源是通过国籍而不是居住地获得的。长期发展计划无法制定和实施,惟一重要的原因是难民不属于以空间为界的社区或地缘政治国家实体。

[张芝梅译]

新烦恼:伊甸园的放逐
查尔斯·盖斯勒

有些排挤方式尽管规模很大但却很隐蔽。本研究考察了这种情况,即那些随着公园和保护区在全球扩张而被驱逐的人们(“保护区难民”)。本文驳斥了几种常见的错误认识:保护区的排挤并不常见,即使发生也不会造成什么危害,而且考虑到它在抵抗开发的斗争中的重要作用,它给迁移者带来的贫困是“可以容忍的”。在此提出一种反驳:保护区的保留常常构成开发策略本身,它是一种“大型项目”,其排挤的潜力巨大。这种排挤从多方面造成贫困化。此外,保护区难民从他们受难伊始就常常是贫困的。他们是排挤的受害者,部分原因是