

学校编码: 10384 分类号_密级_

学号: 14020151151219 UDC__

廈門大學

硕士学位论文

管控亦或救助：在华难民庇护研究——以 XM
市为例

Control or Relief: A study on Refugee Shelter in China
——A Case Study of XM City

刘步云

指导教师姓名: 张洋勇 助理教授

专业名称: 社会工作

论文提交日期:

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席: __

评阅人: __

2017 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

目录

第一章 导论	1
1.1 选题背景	1
1.1.1 难民问题仍是国际性问题之一	1
1.1.2 在华难民问题要求寻找解决办法	1
1.2 选题意义	2
1.1.1 理论层面意义	2
1.1.2 现实层面意义	3
第二章 文献综述	4
2.1 难民的定义和分类	4
2.1.1 难民的定义	4
2.2.2 难民的分类	5
2.2 寻求庇护权	6
2.3 在华难民发展情况	7
2.3.1 研究现状	7
2.3.2 在华难民现状与影响分析	8
2.4 难民问题治理	12
2.5 新公共服务视角下难民庇护问题治理	15
2.6 国家对难民的责任	16
2.6.1 责任产生的依据	18
2.6.2 获得难民身份前的责任	19
2.6.3 获得难民身份后的责任	20
第三章 研究方法	22
3.1 个案研究法	22
3.2 资料收集法	22
3.2.1 访谈法	22
3.2.2 参与式观察法	24
3.3 研究理论框架及内容	24
第四章 研究发现	26
4.1 XM 市在华难民概况	26
4.2 XM 市在华难民治理困境	28
4.2.1 无法充分利用社会资源	28
4.2.2 治理力量薄弱	29
4.2.3 缺乏法律支撑	29
4.2.4 缺乏体系制度保障	30
第五章 难民的管控与救助	32
5.1 XM 市对在华难民的管控措施	32
5.1.1 搭建社会治理模式	32

5.1.2 采用多样化的管理方法	33
5.1.3 社会与民警力量的融合	35
5.1.4 社会治理法律条款的出台	35
5.2 XM 市在华难民社会救助措施	37
5.2.1 提高社会工作人员的思想认识	37
5.2.2 通过国际合作保护难民	38
5.2.3 完善健全社会管理制度	39
5.2.4 多元共治局面	41
5.2.5 完善生活救助为主,医、教、法为辅的综合救助模式	41
5.2.6 健全难民的社会救助机构	43
5.3 管控亦或救助	44
5.3.1 重管控轻救助	44
5.3.2 重救助轻管控	45
结语	47
附件	50
参考文献	52
致谢	54

Contents

Chapter one Introduction.....	1
1.1 Background of the subject	1
1.1.1 Refugee problem remains as an international problem.....	1
1.1.2 Refugee problem in china calls for an effective solution.....	1
1.2 Significance of the subject	2
1.2.1 Theoretical significance	2
1.2.2 Pratical significance	3
Chapter two Literature Review.....	4
2.1 Definition and classification of refugees.....	4
2.1.1Definition of refugees	4
2.1.2Classification of refugees.....	5
2.2 Right to asylum	6
2.3The present situation of refugees in China.....	7
2.3.1Research status.....	7
2.3.2 An analysis of the present situation and impact of refugees in China	8
2.4 The management of the refugees	12
2.5 The theory related to the management of refugee asylum from new public service perspective	15
2.6 Responsisibilities of states to the refugee	16
2.6.1Basis of responsibilities of the government	18
2.6.2Responsibilities before obtaining refugee status.....	19
2.6.3Responsibilities after obtaining refugee status	20
Chapter three Research Method	22
3.1 Case study method	22
3.2 Data collection method	22
3.2.1Interview method	22
3.2.2Participatory obversation method	24
3.3 Research theoretical frame and content.....	24
Chapter four Research Findings	26
4.1 Profile of refugees in XM	26
4.2 Difficulties in refugees management in XM.....	28
4.2.1Underutilization of social resources.....	28
4.2.2Weak governance	29
4.2.3Legal support insufficiency.....	29
4.2.4System guarantee insufficiency	30
Chapter five Refugee Control and Relief.....	32

5.1 Control measures on refugees management in XM.....	32
5.1.1 Building social management model.....	32
5.1.2 Using a variety of management methods.....	33
5.1.3 Integration of social and police resources.....	35
5.1.4The releasing of laws and regulations on social management.....	35
5.2 Relief measures on refugees management in XM.....	37
5.2.1 Improving the ideological understanding of social workers.....	37
5.2.2Protecting refugees through international cooperation.....	38
5.2.3Improving social management system.....	39
5.2.4Multi-governance.....	41
5.2.5Estalibishing a comprehensive model of life relief supplemented with teaching,medical care and legal aids.....	41
5.2.6Establishiing and perfecting social relief agencies of refugees.....	43
5.3 Control or relief	44
5.3.1 Emphasis on control instead of relief.....	44
5.3.2 Emphasis on relief instead of control.....	45
Conclusion.....	47
Appendix	50
References	52
Acknowledgement.....	54

摘要

难民危机给欧洲社会带来了巨大的影响，也随之引发了较多的社会问题，随着欧洲难民危机的不断加剧，越来越多的难民通过各种渠道进入中国。难民问题系敏感问题，目前我国在难民管控和救助方面尚未形成系统且行之有效的政策体系。针对当前在华难民人数增多的趋势及部分地区曾发生的包括难民在内的聚众闹事等行为，我国政府及相关部门应加大关注程度，同时制定出明确性、可操作性强的方法，为缓解和解决该问题指明道路。

本文研究内容和方法在于根据当前在华难民庇护的实际情况，运用案例分析方法对当前在华难民管理的现状加以分析，从中发现存在的问题和不足之处，包括在管理难民问题的理念、制度、结构、模式等方面存在的问题；通过研究得出结论，最后针对当前我国对在华难民庇护的实际情况，基于社会工作的角度从主客观层面提出了提高思想认识、转变理念、健全制度、完善社会管理制度、搭建救助的模式和完善社会管理机构方面提出了管控和救助的策略。

本文研究问题在于针对我国 XM 市在华难民的管控和救助实际案例，从中挖掘出我国在华难民管控和救助存在的问题。基于社会工作视角为在华难民庇护的管控与救助提出策略和方法，为难民管理问题提供思路及建议。

研究意义在于从政府及其他社会组织资源的配合层面上探索出解决在华难民庇护问题的方法和措施，由此为我国范围内难民问题的解决途径提供可借鉴依据和方法，逐步缓解我国政府单方面解决难民问题的压力。

本文的创新之处体现在从社会工作的角度研究在华难民庇护的现状和存在的问题；针对当前在华难民的实际情况构建出解决该问题的基本框架，为解决在华难民问题提供了一定的机制和理论基础。

关键词：难民庇护；管控；救助

Abstract

European refugee crisis has great influence over European society and has caused lots of social problems. More and more refugees came to china in different ways with the exacerbation of the refugee crisis. The refugee problem is a sensitive problem and effective systems of government procurement policy on refugee control and relief in China haven't been built. To ease the problem, Chinese government should give more attention to the increasing number of refugees and the mob movement involving refugees and make specific and operational policies.

The research content and method of the essay is to analyze the current control and relief situation on refugees through case study to find the problems and deficiencies, including the problems existing in ideology ,system, structure and model of refugee management. Then a conclusion can be made based on the current situation of refugee asylum from the point of the view of social work and make policy proposal in the aspects of increasing ideological understanding, changing idea, improving system, building relief model and improving government management .

The research deals with the problems existing in the current situation of refugees' control and relief in XM, talks about strategies and methods from a social work perspective and provides ideas and proposal on refugee management.

The significance of the research is to seek ways and measures on refugee control and relief through the cooperation of government and social organizations so as to ease the pressures of the government and provide basis and methods in coping with refugees problems.

The innovation of the essay is to research current refugee situation and the existing problems through the perspective of social work and to build the framework and provide system and theory basis to solve refugee problems.

Keywords: refugee asylum; control; relief.

第一章 导论

第一节 选题背景

一、难民问题仍是国际性问题之一

伴随全球化进程的加快，国际经济、文化等交流呈现出频繁化，国与国之间人口流动频率有所增多。而人口流动的类型中难民在各国之间的流动是每一个国家极为关注的。难民属于群体性社会现象，该现象与众多因素存在关系，如战争、逃荒等。过去，由于宗教信仰的差异或者国家内部存在的民族矛盾滋生了诸多问题。现阶段，虽然世界上诸多国家处于和平稳定状态，但仍有一些国家处于战争或者政治混乱的状态，例如欧洲的一些国家，伊拉克、伊朗等；还有的国家由于经济落后无法保障国内人民的基本生活，导致国内人民长期处于饥饿状态，不得不选择离开国家到其他国家生活。

难民问题的本质来看，难民问题并不是某一个国家的问题，而是全球性、国际性问题。难民庇护问题并不是一项简单的问题，而是全球性、复杂化程度较高的问题，国际对此重视程度较高，联合国大会为了呼吁全球各国人民高度关注该问题，将每年 6 月 20 日确定为“世界难民日”。截至 2014 年底，从全球各国汇总的相关数据显示，难民人数达到 1950 万^①。难民人数庞大，足以组建一个全新的国家。难民问题是一个古老的问题，而且一直以来都是国际社会重点探讨问题，难民聚集地的社会安全和秩序等问题极容易对流入国形成影响。为了减少不安全因素、维持社会原有的秩序，提出难民庇护问题的解决方法较为紧迫。

二、在华难民问题要求我国寻找解决办法

目前，在我国多个地区出现了大量难民，例如广东地区聚集的黑人难民，曾引发非法游行及聚众闹事，这些行为严重影响到广东乃至其他地区的人民安全和社会的秩序。此外，在遣返大量非法移民时也困难重重，例如尼日利亚人遣返失败问题，即使中国政府提出希望尼日利亚大使馆能够协助中方遣返，同时提出承担机票费用和安家费用，但遭到拒绝。问题的产生，一方面是由于难民之间的社会网络形成了一定范围的聚居区，更有甚者某些层面上形成了特有的城中村；另一方面，也是由于政府主管部门对难民的管控不到位，在对难民的底数及动态掌

^①王莉兰：《联合国报告显示全球流离失所人数激增 规模空前》，环球网 2015 年 6 月 19 日（<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-06/6731290.html>）。

握及管控方面缺乏行之有效的手段。不断加剧的难民流，让政府主管部门措手不及，原因在于目前我国在该领域仍没有明确的政策文件制度可依，切实有效的对难民进行管控与救助，迫切需要政府制定稳妥的应对政策。难民问题并非一个部门可以一力承担，需要协力共管，各自发挥岗位优势，国内此前的文献对难民管控研究不多，在中国特定的环境下探讨政府部门和相关社会机构对难民庇护的合力管控与救助政策具有创新及重要的现实意义。

近年，我国经济发展迅猛，中国的就业机会与生活福利相对于其他许多国家的优势变得越来越明显。与此同时，世界许多国家和地区甚至中国周边的一些地区仍存在着较高的政治风险，仍存在着随时产生大批难民寻求庇护的可能。通常，难民只要进入了国境，就很难被遣返。尤其对于中国这样的世界大国而言，将难民立即遣返其正在发生灾难的母国，将面临高昂的政治成本。在这种情况下，如何对这些难民进行管控与救助就成为重点。难民危机给欧洲社会带来的深刻影响前车可鉴，中国一方面要避免形成无法融入当地主流社会的平行社会，另一方面也要避免难民的涌入产生的潜在社会风险。对待难民问题应予以客观看待，它在带来某些“负担”的同时，也为中国社会的丰富性、多样性提供了可能。此外，它将从根本上强化中国与世界的联系，让中国从一个西方政治话语中的民族国家，走向中国传统政治话语中的天下型国家，这也正是中国崛起过程中所无法回避的责任与面临的机遇。新公共服务理论主张充分发挥各方资源，运用社会网络，包括个人、社区等各方面资源解决现实问题，切合我国当前解决难民问题中的主体、手段单一的现状，可以为探讨新公共服务视角下难民问题提供理论依托。

基于此，本文的研究问题是：基于社会工作角度，运用新公共服务理论，分析现在难民管理中存在的问题，并就管控与救助方面提供建议，为政府的难民管理工作提供思路。

第二节 选题意义

一、理论层面的意义

一方面，通过对在华难民庇护问题进行深入研究，不仅能够丰富难民问题研究中已有的难民庇护、难民管理等方面的研究范围，而且能够为缓和和解决难民庇护问题提供社会工作视角方面的理论策略和方法，拓宽我国解决难民庇护问题的思路。

二、现实层面意义

其一，提高社会工作者对在华难民庇护问题的关注度。近年来，由于我国难民人数的增多使得难民庇护问题成为急需解决的问题，但单独依靠政府力量较为单薄，从社会工作者的角度入手，要高度重视该社会问题；其二，探索出一套适合缓解或者解决在华难民庇护问题的方法和措施，不断减少不安全因素，为解决途径提供可借鉴依据和方法，由此推动我国国家和社会的安全和稳定。

厦门大学博硕士论文摘要库

第二章 文献综述

第一节 难民的定义和分类

一、难民的定义

国内外对难民的定义和分类的研究成果有很多，“早在 1951 年《关于难民地位的公约》中对难民进行了界定，由于种族、战争、宗教等问题无法返回本国，而经常居住在其他国家且不愿返回本国的人群”（梁淑英，2008）。

根据国际公约的相关内容，“难民”身份的四方面条件包括，其一，逃离所在国的态度是不得已的；其二，逃离的原因由于害怕受到迫害；其三，由于种族、宗教信仰、所属流派的不同或者自身持有的政治理念具有差异性，对于自身所处地位不利；其四，主观方面不愿意受到迫害而流亡他国。

国际公约作为界定“难民”定义最为权威性的法律文件，从以上概念的界定和理解可得出，难民界定的标准分为几方面，其一，客观层面有迫害行为。从行为方面来看，迫害程度达到非常严重程度或者是个人基本权利受到威胁。其二，关于做出迫害行为的主体的不同。根据概念界定的内容来看，做出该行为的主体包括国家方面的行为，例如，种族问题、派别战争等；还包括第三人行为，该部分行为的施加者包括群体或者个人；其三，难民受到迫害的成因。该成因具有多样化，包括种族问题、宗教等方面。

联合国于上世纪中期通过的《关于难民地位的公约》首先对“难民”给予明确性的界定和理解，便于学术界人士深入研究该问题。被理解为难民需要具备几方面条件，其一，不具居住地的国籍；其二，有正当理由担心遭受困难；其三，主要由于种族、宗教、战争等情况离开本国；其四，不能或者不愿返回本国。具有以上几方面条件，可称之为难民。其次，主要针对当时国际上的实际情况，即二战后出现的难民情况给予了“难民”性质的界定；最后，就当时的实际问题提出了相关的指引性策略等。由于非洲难民居多，上世纪中期非洲通过了《非洲统一组织关于非洲难民问题的公约》，其中也对“难民”的概念进行了界定，从而为解决此地区难民问题给予政策上的指导。1967 年的《关于难民地位的议定书》中将难民的特征理解为在特定时间和范围内出现的群体。

随后，在 1967 年难民议定书中针对当时难民出现的新问题对“难民”进行了重新界定：由于宗族、种族、政治观点等原因导致公民形成畏惧感而不得的流

亡他国且不愿意返回其原籍国的人。还有部分区域性文件也对“难民”进行了界定，例如，《非洲统一组织难民公约》中将此界定为，受到战争或者侵略等原因导致人民离开原籍国去其他国家寻找庇护的人；《卡塔赫纳宣言》将此界定为由于受到武装暴力、侵略和冲突等导致原籍国内公共秩序受到了负面影响，人们的基本生命和自由等权利受到牵制，而流亡至其他国家的人。

很多条款都对“难民”的内涵和特征等作出了诠释，但主要围绕难民公约的内容而展开，且围绕国外权威文件给予的界定方式加以理解。虽然随后有一些条款和文件等对此做出了重新界定，但界定的内容仍以国际公约内容为主。并未将界定范围由此扩大。

伴随着国际难民问题研究范围的不断扩展，越来越多的学者将难民作为研究的主题进行了研究，如学者许慧(2012)研究难民国际法保护的主体中首先对“难民”的概念进行了界定，但该学者主要从国际难民公约的角度进行了研究和分析，将难民的概念划分为几个要素，对于难民并未给予界定和理解。虽然当前研究内容较多，但绝大多数学者均是按照国际难民法或者难民公约中的界定范围作为理论基础进行研究。

本文基于以上分析，将“难民”界定为由于战争、种族、政治以及环境等因素，避免受到迫害和威胁，不得不逃离原籍国而不愿意返回原籍国的人。

二、难民的分类

难民基本类别包括战争难民、政治难民、经济难民和环境难民四种类型。

其一，战争难民。该类型难民的形成主要由于国家内部发生了战争，导致社会原有的稳定秩序遭到破坏，公民在原籍国容易受到威胁，导致国内公民不得不流亡他国。战争难民在第一次、第二次世界大战中时有出现，从现阶段来看，国际各国均处于和平安全稳定状态，除了部分国家内部仍持续性地发生战争，例如中东的部分国家。该类型难民的数量较多，一般情况下需要向流亡国家申请难民身份。

其二，政治难民。该类型难民主要由于政治方面思想认识的不同容易受到威胁或者由于参与某社会组织受到迫害等情况，不得不逃离原籍国。但值得注意的是，该类型难民需要与由于贪污、犯罪等逃离原籍国区分，若由于犯罪而逃离的并不能称之为难民。

其三，经济难民。该类型难民是指在原籍国内由于经济来源短缺导致无法保障基本生活，不得已逃离原籍国而流亡他国。该类型难民形成与该国内不同人群的贫富差距较大存在一定的关系。从国际难民保护方面来看，该类型难民通常不被国际公约等加以保护。

其四，环境难民。该类型难民是指由于原籍国内生态环境受到严重破坏，自然灾害的发生或者是人为因素导致环境无法适宜本国人民生存，例如，地震、洪灾等或者由于人为因素修建项目等导致原国籍内公民无法生存。

第二节 寻求庇护权

寻求庇护权是指在本国受迫害的人向其他国家寻求庇护的权利，是国际社会公认的基本人权之一，也是与难民问题联系最为密切的一项基本人权，从属于出境权。1948年《世界人权宣言》第14条第一款规定：“人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。”联合国人权委员会认为：出于禁止种族歧视、禁止非人道对待、尊重家庭生活等因素的考虑，外国人可以享受寻求庇护权。^①每个人都有在其他国家寻求庇护和逃避迫害的权利，其本国应该允许他向其他国家寻求庇护。可以寻求庇护的区域一般指本国以外，也包括在本国的外国使领馆和使领馆全体人员。给予寻求庇护者庇护不应被视为对寻求庇护者原籍国的不友善行为。^②从本质上来讲，寻求庇护权是一种国家限制，虽说人人都享有在他国寻求庇护以及逃避迫害的权利，国际上也倡导，每个国家都应该积极给予寻求庇护者提供庇护，但并不代表国家有这样的国际义务给予其庇护，对寻求庇护者是否予以支持，是国家的内政事务。

我国的法律虽缺乏对难民地位申请审理机关和甄别程序的详细规定，但是在法律层面保护外国人入境寻求庇护。1982年《宪法》（2004年修正）第32条第2款规定：“中华人民共和国对于政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。”2012年《出境入境管理法》第46条规定：申请难民地位的外国人，在难民地位甄别期间，可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留。允许外国人因政治原因要求避难或者申请难民地位也就赋予了外国人寻求庇护权”。

^① 联合国人权委员会：外国人的地位.联合国文件 CCPR/C/21/Rev.1989。

^② Foldesi, Tamas. The Right to Move and Its Achilles' Hell: The Right to Asylum, *Connell Journal of International Law*, Spring 1993.2。

第三节 在华难民发展情况

一、研究现状

目前，国内对在华难民发展情况的研究比较多。综述在华难民发展情况可从两个维度出发加以梳理和分析。

其一，从历史时间段的研究来看，追溯历史可知，我国难民的发展经历了三个主要阶段，第一个阶段为上世纪 70 年代末期，主要的难民庇护者为越南等印支难民。当时，我国采取了安置的方法对该问题进行处理；第二阶段为上世纪 90 年代，主要为非洲的难民庇护者，由于非洲国家战争频发，非洲人民为了逃难来到中国境内，这些难民集中于我国北上广等城市；第三阶段，上世纪末以来难民庇护问题。进入本世纪以来，我国境内难民庇护者的国籍类别呈现出多样化，而且人数在增多。主要集中于我国的一线城市，而且在华难民的庇护呈现出一定的特点，即在一个城市中难民庇护者的国籍结构单一。例如，我国学者朱志玲和王兴荣主要对我国南京、广州、武汉和东莞四市的在华难民作出了调查，以上几个地区的难民庇护者中索马里人占据的比例最多，其他国家的难民庇护者相对较少；在武汉的难民庇护者绝大多数为伊拉克难民。但对出现在我国境内的难民庇护者的管理问题，由于我国并未出台难民立法，也没有专门的管理部门，在登记、甄别和安置等方面并未构建出一定的体系。由于我国在华难民人数的增多，导致全新问题的出现，如难民庇护者失联、非法务工、聚集区治理难等一系列问题。在华难民庇护延伸的问题将加重我国解决难民问题的复杂程度。

其二，按照难民基本类别开展研究。根据学术界对难民基本类别进行分类，将难民划分为战争难民、政治难民、经济难民和环境难民四种类型。以上四种不同类型的研究中，战争难民和环境难民的研究成果较多。战争难民的研究内容集中于一战、二战、抗战等几大战争后难民的问题；关于环境难民的研究内容集中于近几年来，主要由于经济的快速发展，人民的生活水平有所提高，人类为了追求高质量的生活水平，开始大肆掠夺自然生态资源，环境污染和生态破坏等危及到世界各国人民的生活，导致全球气候变暖、泥石流、洪涝、旱灾等频频发生，学术界为了提出相关的看法和观念，诸多学者和专家教授等纷纷对此开展研究。例如，甘开鹏（2012）主要针对当前环境破坏，大量难民在其他国家边境内出现。关于该部分难民的解决方案从国际方面并无法寻找到依据，主要由于国际难民公

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库