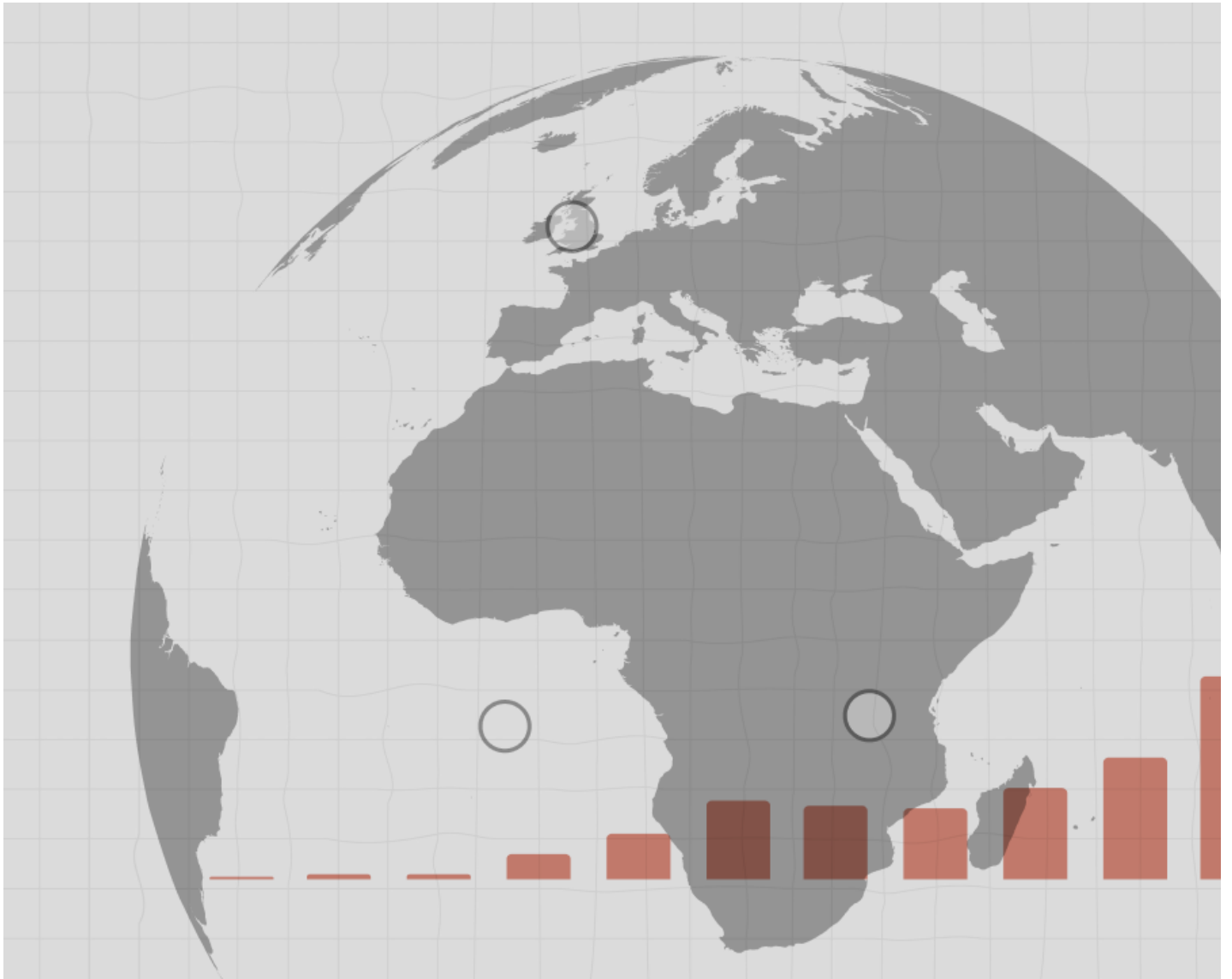


从“脱欧自主”到卢旺达计划：数据看英国难民议题 | 数洞

脱欧后，冒险横渡英法海峡的难民数目不降反升。



端传媒记者 余美霞、实习记者 孙乐欣

刊登于 2023-09-27

[# 欧盟难民](#) [# 英国](#) [# 难民](#)



在英国政坛，难民已俨然成为在经济问题外的最大议题。现任首相辛伟诚（Rishi Sunak）在2023年初提出五大施政承诺，其中两条关于改善现时英国萎靡不振的经济环境，一条关于减债，一条承诺缩短已被诟病多年的公医（NHS）等候时间，最后一条强调“Stop the boat”（停止船只）：保证以“非法途径”来英的难民会被迅速遣返，不会停留在英国国境等候申请庇护。今年三月，现任内政大臣，曾以“invasion”（入侵）形容入境难民的右翼英国政客柏斐文（Suella Braverman）推动《非法移民法案》（Illegal Migration Act 2023）立法，旨在禁止任何进入英国的难民寻求庇护，并赋予内政大臣将难民送去第三国的权力。这条法案除了在国会遇上强烈反对，也被联合国批评为“违背人权”、“违反正当程序权”。

而辛伟诚政府也承袭了前首相约翰逊（Boris Johnson）年代提出的“卢旺达计划”。“卢旺达计划”在约翰逊在2022年改革《国籍与边境法》（Nationality and Border Act 2022）时提出：英国政府会向非法入境寻求庇护者“送上”一张卢旺达单程机票，在当地处理庇护申请，鼓励他们建立“新生活”。即是说，除了循乌克兰和阿富汗等安置计划申请的其他难民，将无法从合法渠道进入英国并获得庇护。但计划遭各界批评为极不人道，今年6月，上诉法院裁定卢旺达计划违法，指卢旺达庇护程序存在缺陷，没法证明自己是“安全的第三国”。但在卢旺达计划中断后，柏斐文又提出“阿森松岛计划”——将庇护申请者送到阿森松岛（Ascension island），英国位于南大西洋的，只有军事设施的一块海外领地。阿森松岛一向不允许定居，这个计划明显比卢旺达计划更难以实施。

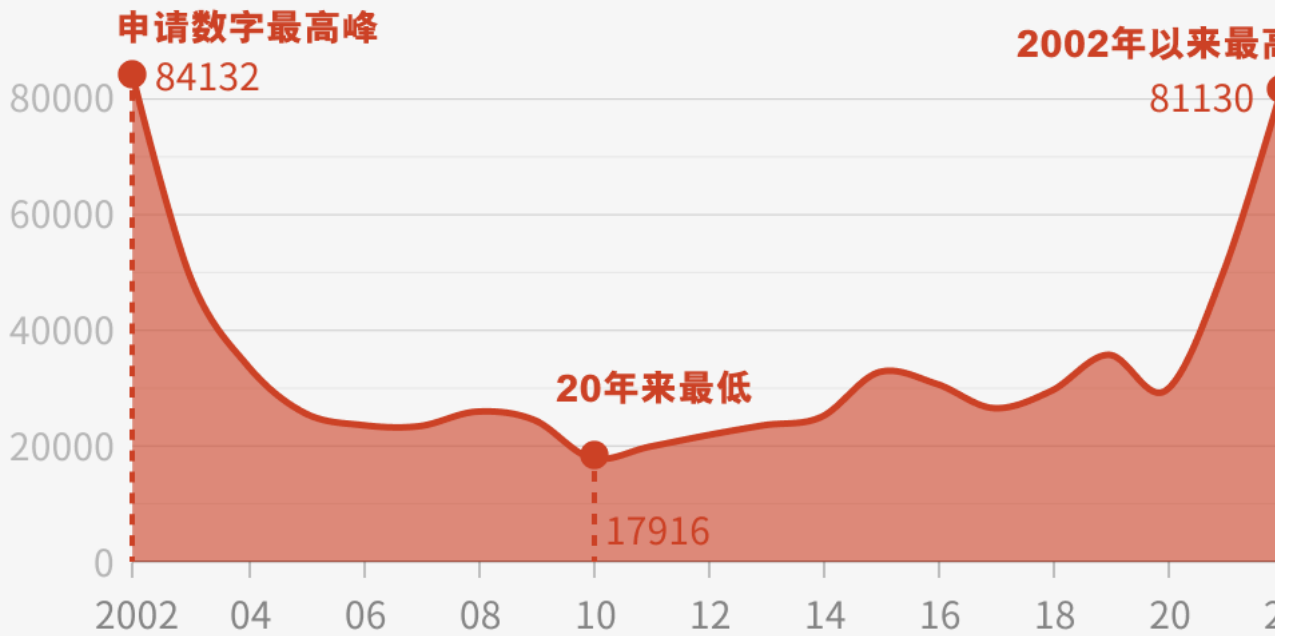
而今年八月初，辛伟诚意在打击横渡英法海峡（English Channel）难民的“难民船周”（small boats week）也灾难式告终：8月12日清晨有难民乘搭的小型橡皮艇在海上沉没，英法两国一共救起59人，最少6人死亡，2人失踪，主要是来自阿富汗和苏丹的难民。而柏斐文的“驳船计划”（将寻求庇护者安置在海上驳船），也因为船上爆发退伍军人症而提早宣告失败。各种推陈出新的计划似乎没对保守党在来年的选情有幫助：根据Opinium 9月中发表的一项民调，工党的支持度领先保守党14个百分点；而根据YouGov发表的一项民调，近六成民众表示“不喜欢”柏斐文。

俄乌战争后，近九万难民逃至英国

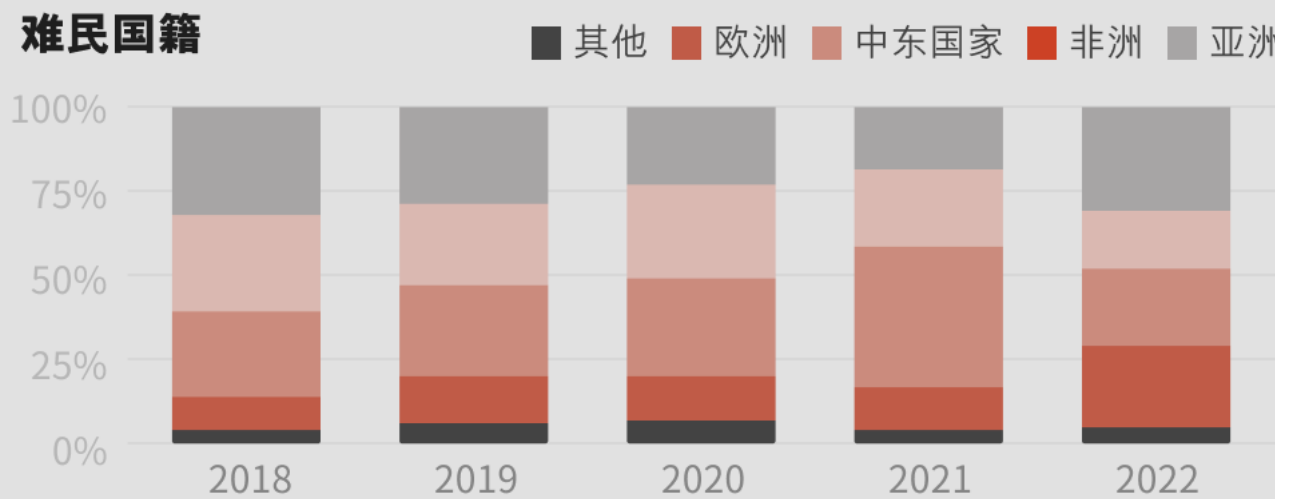
英国近年难民人数不断上升，当中主要来自伊朗、伊拉克、叙利亚等政局不稳，或处于战乱中的国家。在2022年，来自亚洲和欧洲的难民百分比大幅上升，超越中东。亚洲方面，是因为自2021年塔利班军政重新执政后，英国政府推行两项阿富汗难民安置政策，分别安置曾受聘于英国企业的阿富汗人，以及女性、儿童、少数族裔等在塔利班政权下高风险的族群。另一方面是因为2022年俄乌战争爆发，时任首相约翰逊再次推动“给乌克兰人一个家”（Homes for Ukraine Scheme）安置计划。在计划下，乌克兰难民透过政府配对后，能寄住英国民众的家，并拥有免除申请费等签证优惠。暂时约有九万名乌克兰人循此计划来到英国。

英国政治庇护申请人数和国籍

政治庇护申请数字 *数字不包括安置计划



难民国籍



注：阿富汗被区分为亚洲国家，而中东国家包括伊朗、伊拉克、叙利亚等。

资料来源：英国下议院难民数据报告（2023）、英国非正当移民数据

端傳媒 Init

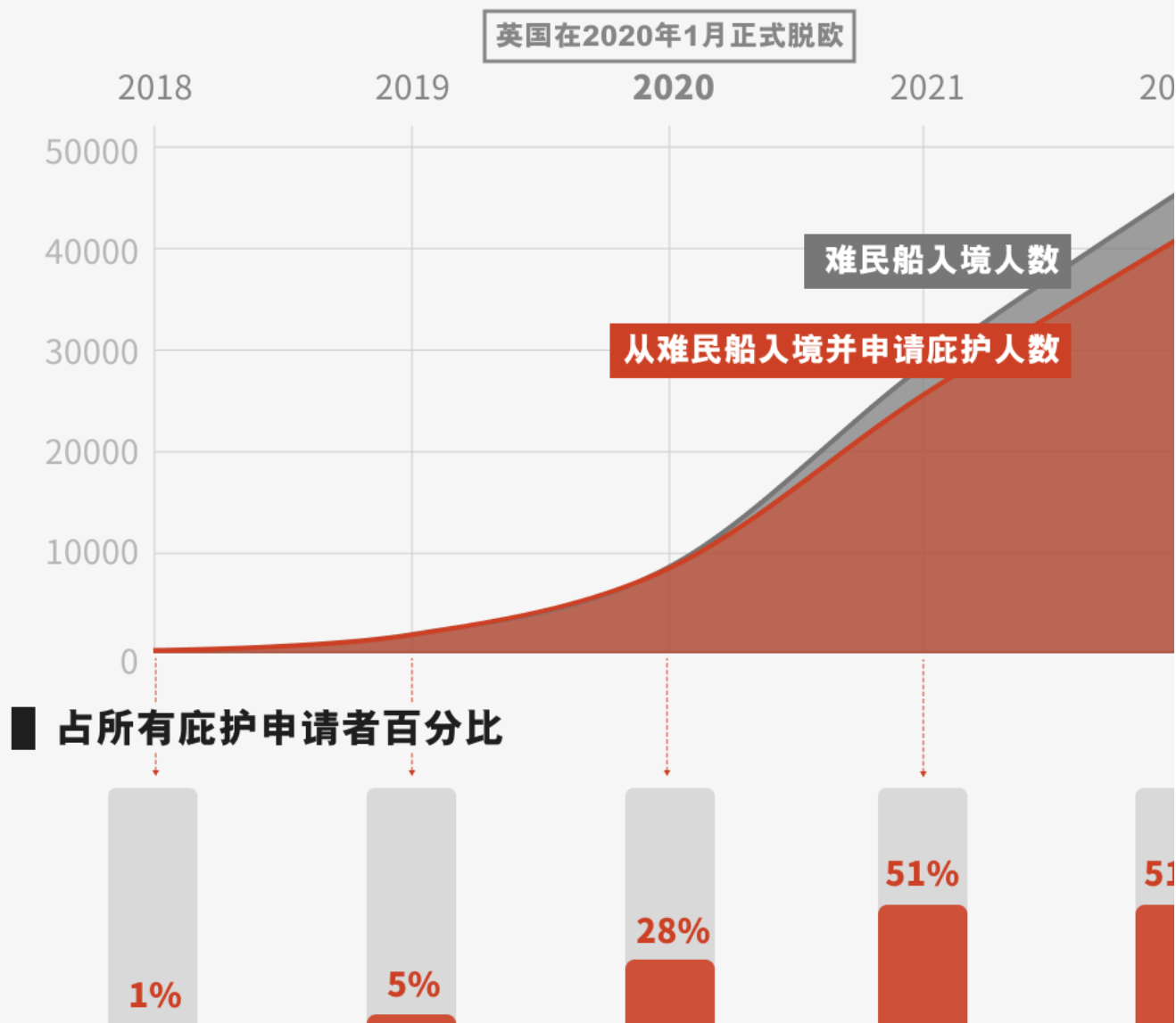
相较其他国籍的难民，阿富汗和乌克兰难民受英国政府庇护，相对容易获得永久居留权（indefinite leave to remain），并可在五年后申请入籍。直至2022年底，一共有12296名阿富汗人因安置计划获得永久居留权，占所有受人道保护难民的一半以上。

阿富汗和乌克兰难民安置计划令来自亚洲和欧洲的难民数目飙升。从2021年至2022年两年间，单是阿富汗和乌克兰安置计划，便为英国增加超过10万名难民，比同期以难民船抵达的人高出接近2.6万。但他们都属于从“合法途径”入境英国，并不会像横渡英吉利海峡的难民一样，成为英国政府的打击对象。

脱欧后，英国在难民议程上“自主”了吗？

从脱欧时代开始，难民政策就是英国政坛和社会的一大争议。英国仍属欧盟成员国时，它必须按照欧盟的《都柏林规则》（Dublin Regulation）处理难民庇护问题：根据《都柏林规则》，难民第一个入境的国家必须给予他们庇护，但同时也意味着难民只能在第一个入境的国家申请庇护。也就是说，假如难民入境法国，再从英伦海峡进入英国，英国有权利把他们遣返回法国。2015年，英国以《都柏林规则》机制令510名难民出境，仅有131人沿此路线入境。不过自2016年英国举行脱欧公投起，入境的难民开始比出境多。脱欧支持者主张脱欧可让英国在政治、经济和外交政策上“重夺主权”（take back control），难民政策成为去留两派的一大战场。根据益普索民调公司2016年的调查，超过八成脱欧支持者认为英国应减少外来移民数字，是反对派的接近两倍。

过去五年，横渡英伦海峡 以难民船入境英国并申请庇护人数



资料来源：英国下议院难民数据报告（2023）、英国非正当移民数据

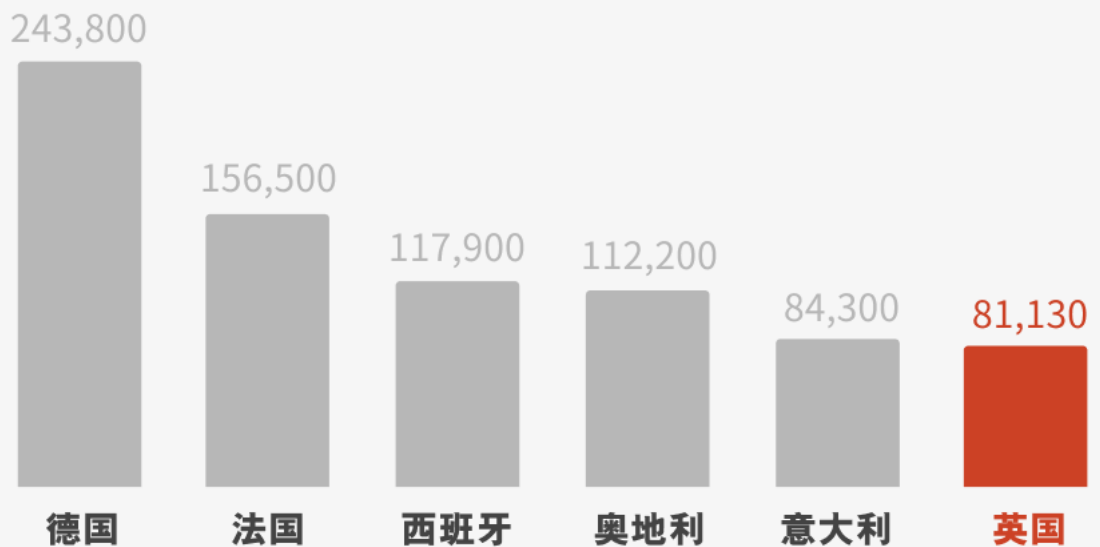
端傳媒 Init

前首相约翰逊上场后，高呼脱欧让英国“完全控制自己的金钱、边境和法律”。但虽然英国的确不用受《都柏林规则》所限，不一定要收容难民，也同时不能再使用欧盟指纹数据库，即英国再无法以此确认入境的难民曾进入其他欧洲国家，也无法把他们遣返至原入境国。根据《卫报》报导，部分难民觉得脱欧令他们更容易经法国进入英国，逃离北法环境恶劣的难民营和极不人道的打压。英国下议院的报告指出，2022年有45,774人从英伦海峡偷渡到英国，但脱欧前的2018年，全年数字只有299人。

但其实欧洲国家接收难民的人数不比英国少。根据政府数字，自疫情后半年后开始，在欧盟各国寻求庇护的难民数字亦急速攀升：2020年有约47万人申请者，到2022年跃升至96万人。2022年，德国接受了超过24万难民的庇护申请，为欧盟国中最多，其次为法国、西班牙、奥地利和意大利，而五个国家合计的申请已占了欧盟27国所有庇护申请的三分之一。若与英国一同比较，在每一万名居住人口中，欧盟有22名难民；英国则有13名。难民主要来自叙利亚、阿富汗、伊朗、巴基斯坦以及土耳其。

2022年欧盟国家难民数字

■ 各国难民申请人数总和



■ 平均每10,000人的难民人数



资料来源：英国下议院难民数据报告（2023）、国际人权监察组织2020年的年度报告
“OBSERVATIONS OF STATE VIOLENCE AT THE FRENCH-UK BORDER”

端傳媒 Init

但难民在欧洲等待审批的过程也困难重重。法国政府部门大约需要九个月的时间来处理申请，如难民想要工作、参加法语课程等，就必须注册一个固定地址。但由于政府收容中心（CAES）床位有限，没钱的申请者只好搬到环境恶劣的难民营生活，一边等待结果，一边静候时机偷渡赴英。在欧洲的难民，很多时候会停留在仅与英国的多佛港（Dover）距离21英里，位于法国西北部的港口城市加莱（Calais）。但由于当地卫生及居住条件恶劣，加上不时发生性侵、暴力等罪案，被称为“加莱丛林”（Jungle de Calais）。

2016年10月，法国政府开展清拆难民营行动。据加莱海峡省政府数据显示，当时加莱丛林约有6500名难民。然而五年过去，根据人权观察（Human Rights Watch）2021年统计，尚有约2000名移民居住在加莱丛林及废弃仓库。根据国际人权监察组织（Human Rights Observers）2020年的年度报告，法国警方针对加莱丛林及邻近邓寇克港（Dunkirk）的格朗德桑特（Grande-Synthe）难民营开展了1058场清拆行动——大多数营地警方每48小时会驱逐一次；而针对面积较大的营点，警察更会长时间封锁进入该区的道路，令无法回家的人只好被迫前往住宿中心。

行动中，警方会嘲笑、讥讽、甚至使用武力。据国际人权监察组织观察，警方多会在早上到达营地，对难民呼喝，并摇晃及踢向他们的营帐。有难民向人权观察表示，警察会没收甚至切开帐篷。至于其他被没收的财物又会被当成垃圾处理。值得注意的是，在上述提到在加莱进行的967次驱逐行动中，只有23次受影响的难民获得临时住所庇护，而且大部分人只能在收容中心逗留数天。

2020年底，法国有超过45万名难民，主要来自阿富汗、叙利亚、斯里兰卡、俄罗斯和刚果。截止2023年6月，英国内政部共收到78768宗庇护申请；同期法国为81158宗。2022年，法国紧随德国成为第二大庇护申请国。但据数据所示，最终只有不到25%的申请获得正面决定：难民身份、补充保护及人道保护——比起德国的申请接受率低约20%。无论政策或是警察执法上的现实，最终成为难民离开法国的推力，他们开始把目光迫切转向海峡对岸的英国。

在那里，部份难民有亲属和朋友接济，而在伦敦和其他大城市庞大的少数族群能向他们提供支援。除此以外，英文是世界通用语言，不少庇护者原属国又曾为英国殖民地，相同的文化和历史让他们更容易融入英国社会、向政府部门沟通及为子女申请教育等福利。至于生活就业方面，由于英国政府监管较宽松，英国的地下经济（shadow economy）规模很大。虽然相关行业固然伴随不少剥削的情况，但就事实层面上而言，难民可以在得到许可前，在农场、外卖店、洗车行等工作获得生活成本。相比欧洲，难民在英国能得到更多帮助，更快自给自足——所以即使横渡英法海峡困难重重，也要冒险赴英。

英国为安置难民花了多少钱？

英国政府以往一直将申请庇护者安置在酒店，但为了“节省安置难民的开支”，英国内政部在今年3月宣布不再把难民安置在酒店，而是在一艘停靠在波特兰港的驳船。这计划不只令英国政府再被批评不人道，驳船还在8月11日出现退伍军人杆菌，第一批难民到达仅四天，就要全部紧急撤离。

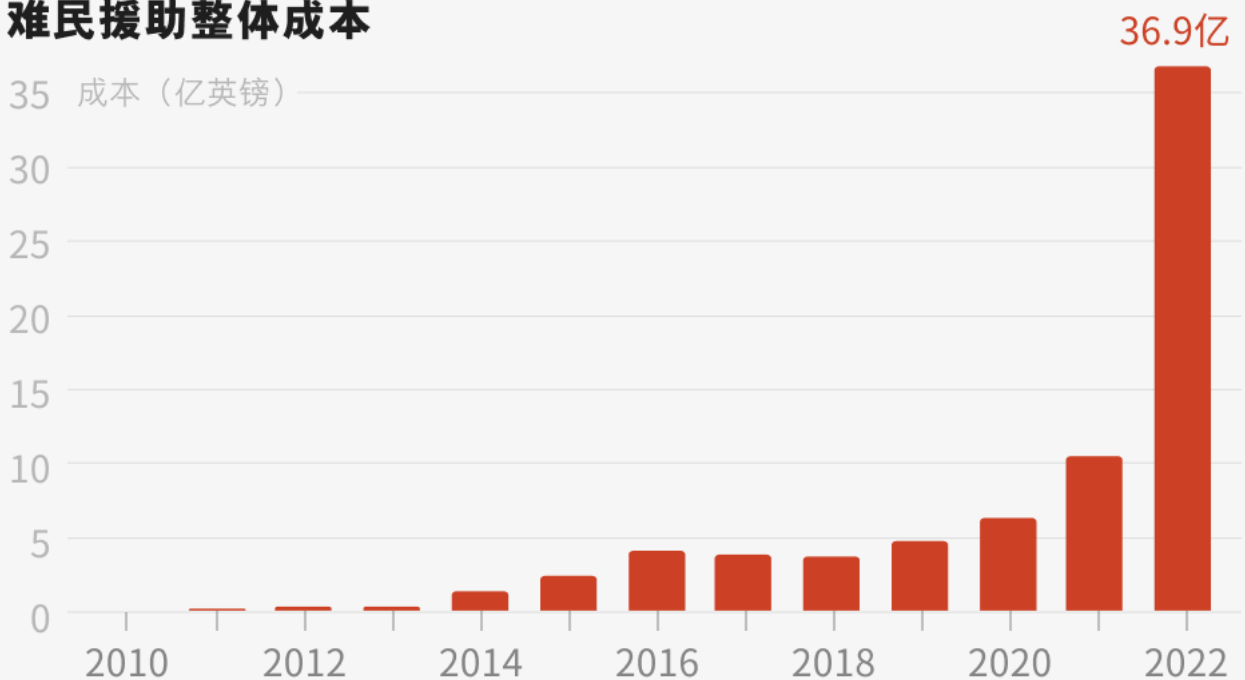
根据英国下议院2023年报告，截至2022年12月31日，共有约11万名难民获得住所支援。当中逾5万6千人被分配至可长期临时居住的政府收容中心（Dispersal accommodation），其他则被安排至由三家承包商提供的如酒店、合住房屋等物业（Initial accommodation），直至收容中心有空位。

自2020年年初疫情爆发之后，逃到英国寻求庇护的人数急升，内政部为安置他们而动用酒店的次数增加了十倍。根据英国政府数字，被安排居住在酒店的人数由2020年3月的2577人，到2022年9月急升十多倍至37142人。与之相比，被安排入住合住房屋的人数上升幅度则较少，比疫情前只增加11910人。

4月时，英国宣布将难民安置到住宿船计划，以纾缓为难民提供酒店住宿的财政压力。英国副首相杜永敦（Oliver Dowden）曾表示，当局每日花费600万英镑为难民提供住宿。而根据内政部今年9月发表的最新报告，在酒店安置难民的花费已上升至每日800万英镑。

英国不同安置难民方案的成本

难民援助整体成本



酒店安置
每人£90/晚

卢旺达计划
每人£169,000

包括机票、缴付卢旺达的资金、行政成本

阿森松岛计划
未有相关计划

资料来源：英国内政部《非法移民方案》影响报告
(Illegal Migration Bill Impact Assessment)

端傳媒 Init

此前因为政府在酒店安置难民，酒店承包商利润一下子暴增。据BBC报导，在2022年英国一共有395间酒店安置难民，人数超过5万名。一家位于英国第三大城市列斯（Leeds）的公司Calder Conferences为内政部酒店承包商之一，其在2021年收取内政部2060万英镑作预订酒店，至2022年收入则增至9700万英镑。

另一家承包商Clearsprings Ready Homes 与内政部签订十年合约，为身在英格兰和威尔士的难民提供住宿。截至2022年1月31日，Clearsprings的营业利润从约442万英镑增至2800万英镑。然而，在酒店的难民虽然获分配两餐膳食，但每人每周只获分配8.24英镑，用于购买日用品。

事实上，2023年《卫报》曾报导承包商 Clearsprings 经营的多家酒店和其他住宿场所卫生条件不合格。一些如慈善组织RAMFEL及克罗伊登（Croydon）难民也曾揭露庇护者居住的地方存在鼠患、潮湿、霉菌和气体泄漏等问题。

值得重视的是，不少抵达英国寻求庇护的儿童并没有父母或照顾者陪伴，但却被单独安置在酒店内，有被误以为已超过18岁的儿童，甚至被安排与其他陌生成人同房，很容易成为犯罪团体、人贩子的目标。英国《观察家报》报道指有儿童在酒店外的街道被绑架，英国内政部部长Simon Murray承认事件，指目前有超过200名失踪儿童下落不明。

苏格兰难民委员会政策经理奥尼尔（Graham O'Neill）谴责内政部资源错配，将庇护住宿资金拨向给私人机构，为其董事和股东带来丰厚利润。“这些钱并没有流向它应该去的地方：投入社区良好的社会住屋、当地服务，以便他们可以支持难民和当地居民。”他批评政府的举动既不可持续，也不符合公共利益。

然而面对人数暴增，政府寻求替代住宿的计划一直陷入困境。如一如Clearsprings年度账目报告中指出，在可预见的未来，每年入境人数预计将继续保持在较高水平，“住宿需求仍然很高”。

难民涌入为英国社会带来什么问题？

根据英国政府数字，他们用于难民申请和安置的花费不断上升，2021至2022年更是大幅上升超过3.5倍，占社会援助预算28.9%，创历史新高。虽然目前没有官方数据或调查量化难民为英国房屋、公营医疗或其他公共服务的长远成本，但前首相约翰逊在2022年改革《国际与边境法》时，指出“不受控”的外来移民增长会令公共医疗系统不胜负荷，为教育、房屋、交通甚至绿化空间带来巨大压力；但另一方面，他也强调英国是一个“开放和大气”的国家，难民也为英国经济和社会发展带来莫大贡献。

理论上，人口的流入能为国家带来就业人口、增加生产力，但难民是否真的能在英国找到工作，推动经济发展？不论是英国官方还是学术界，近年都没有就难民就业问题进行详细调查。而一份2019年来自牛津大学的移民、政策与社会研究中心的研究则显示，当时难民就业率为51%，远低于英国平均的73%，时薪更比英国本地人少近四成。

研究指出，政府审批难民申请期间，他们不能合法工作，长时间待业进一步削弱他们的竞争力。而且难民通常是为了逃离战乱，而非为了工作赴英，因此他们不一定有足够的教育和技术水平应对英国职场所需。另外，由于难民不熟悉英国劳动市场的运作模式，比本地人更依赖社区的政府求职中心找工作。惟求职中心的资讯较为匮乏，比起在网络搜寻和直接联络相关公司，难民循这种途径较难找到合适的工作。

该研究还强调，难民在家乡经历战乱、贫穷，一路上攀山涉水，无论生理心理健康都比一般人差，其中手腿伤患、背部创伤、心血管疾病和情绪问题最为常见，不仅令他们无法从事部分体力劳动工作，更影响他们的求职意愿和表现。

而性别也是影响就业的一大因素。女性难民的就业率比男性低近三成，亦仅是本地英国女性的一半。研究团体估算，女性难民需要在英国逗留25年，才能消除与本地女性的就业差距。

有份参与研究、牛津大学的政治经济学教授伊莎贝尔·鲁伊斯博士（Dr. Isabel Ruiz）向端传媒解释，传统家庭挂念下，女性难民一般会留在家中照顾小孩，先让家中的男性工作，再加上英国托儿服务费用高昂，父母二人难以同时工作。但当女性难民在小孩长大或开始上学后找工作，便会难以追赶社会和职场变化，亦因竞争下降更难找到工作，形成恶性循环。“一旦她们迟了跻身职场，便很难成为其中的一份子。”

鲁伊斯博士认为，英国政府不应该只是考量难民的经济效益，“与移民不一样，难民政策是人权问题，重点在于国家照顾弱势的基本责任，而非他们的‘净经济贡献’……政府应该尝试为难民提供有利环境，他们才能真正发挥潜力，贡献社会。”

而其实英国社会对难民的接受态度相当正面。根据国际民调机构益普索 (Ipsos) 在2023年6月发布的调查，发现有56%的英国人对难民持正面态度，这一数字比起同为西欧国家的法国及比利时高出17%及23%。此外，54%的受访英国人认为政府应该允许难民留下来。

而随着政府不断加强打击难民入境，并将其驱逐到卢旺达之际，民意调查发现，有84%的人同意避难、逃避战争或迫害的人应该得到庇护，比起2021年的数字上升11%。相反，同意英国必须完全对难民关闭边境的英国人则从2021年的42%，降至37%。

[# 欧盟难民](#) [# 英国](#) [# 难民](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 **20%OFF**

[立即訂閱 →](#)

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)