

## 动荡与冲突中全球难民治理的困境与前景\*

宋全成

**内容提要** 进入 21 世纪第二个十年以来, 国际难民呈现出快速增长的态势。叙利亚内战、委内瑞拉内乱、阿富汗战争和南苏丹的内部冲突是造成全球难民迅速增长的重要因素。从难民类别来看, 可分为得到庇护的难民、国内流离失所者、寻求庇护者和海外流离失所者; 从性别结构和年龄结构来看, 难民的性别比大致平衡, 年龄结构趋于年轻化; 从来源国结构来看, 五大难民来源国是叙利亚、委内瑞拉、阿富汗、南苏丹、缅甸; 从接纳国结构来看, 五大难民接纳国是土耳其、哥伦比亚、德国、巴基斯坦、乌干达; 从迁移空间结构来看, 绝大多数的跨境难民都是在周边邻国或地区避难; 从难民庇护申请的目标国结构来看, 德国、美国、法国等西方发达国家是难民庇护申请的主要目标国。面对全球难民问题, 一方面难民来源国短期内难以实现稳定与发展, 另一方面国际社会也面临资金和人力资源不足、合作效果不彰的困境。未来, 无论是难民来源国, 还是难民接纳国, 抑或相关国际组织, 均需加强合作, 探索难民治理标本兼治之路径。

**关键词** 难民问题 流离失所者 难民来源国 难民接受国 难民目标国

**作者简介** 宋全成, 山东大学移民研究所所长、犹太教与跨宗教研究中心研究员、哲学与社会发展学院社会学系教授、博士生导师 (济南 250100)。

全球难民问题已经成为国际社会必须正视的严峻问题。近十年来, 全球范围内难民的数量和规模呈急剧增长态势。根据联合国难民署发布的年度报告, 到 2019 年 12 月, 因为逃离战争、地区冲突和政治与宗教迫害的全球难

---

\* 本文系国家社科基金项目“欧盟的难民危机、移民融入问题及其治理研究”(17BMZ091)、国家民族事务委员会民族研究项目“当今欧洲穆斯林移民问题研究”(2018-GMB-064)之研究成果。

民人数高达 7 950 万, 达到了自联合国难民署成立近 70 年来的最高水平。与 10 年前 2010 年的 4 110 万相比, 新增了 3 840 万, 增长率高达 93.43%。<sup>①</sup> 难民问题不仅深刻影响着难民输出国的经济与社会发展, 而且对难民收容国、难民接受国以及正常国际秩序和国际安全产生了深远的消极影响。为此, 联合国难民署积极推动难民问题解决的国际合作, 并最终于 2018 年 12 月通过了联合国大会第 73/151 号决议, 即《难民问题全球公约》, 期望“以可预测和公平的方式在联合国全体会员国和其他相关利益攸关方之间分担负担和责任。”<sup>②</sup> 但由于该公约并不具有法律的强制力, 因此, 全球难民增长的态势依然没有改变。

国内学术界对区域或国别的难民问题如欧洲难民、北非地区难民、叙利亚难民、阿富汗难民、缅甸罗兴亚难民等有较多的研究, 但从全球的角度整体关注世界难民问题的研究较为薄弱。鉴此, 本文拟以联合国难民署 2020 年 6 月公布的 2019 年的全球难民数据为依据, 运用人口社会学的研究方法, 分析全球难民的现状、成因、结构性特征和国际社会应对的困境, 并展望其未来发展趋势。研究该问题不仅对深化国际难民问题的认识具有重要的理论意义, 而且对于认清国际难民问题的现状, 寻找解决国际难民问题的对策, 并制定、修订和完善相关国家的难民政策, 最终认清和解决国际难民问题, 具有重要的现实意义。

## 一 全球难民的规模及其成因

按照联合国难民署的分类, 全球流离失所者包括难民、寻求庇护者、海外流离失所者和国内流离失所者。学术界、政界和大众传媒一般将其统称为流离失所者或广义上的难民。在本文的描述和统计中, 只有在类别统计中, 才严格使用狭义上难民的概念, 即获得难民资格并被认定为难民的人。在一般意义上, 全球流离失所者的概念与广义上的难民概念是在同一意义上使用的。

---

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, *Global Trends, Forced Displacement in 2019*, p. 2, <https://www.unhcr.org/globaltrends2019>, 2020-08-12.

<sup>②</sup> 《难民问题全球公约》, 载联合国网站: <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-73-12.shtm>, 2020-07-22.

### (一) 全球难民增长状况

从二战结束以来的历史进程来看,由于地区性的战争和冲突、自然灾害、宗教迫害、政治避难、经济因素等方面的原因,全球难民始终存在,而且有增无减。到2010年,全球难民的规模一直稳定在4 000万左右。但从2011年起,全球难民的规模急剧增长,呈现逐年攀升之势:2011年全球难民的数量是3 850万人,2012年~2018年分别为4 270万人、5 120万人、5 920万人、6 510万人、6 550万人、6 850万人和7 080万人,2019年全球难民更是达到了历史峰值7 950万人。

《2019年度全球被迫流离失所趋势报告》(Global Trend, Forced Displacement in 2019)将国内流离失所者(如叙利亚的600万人)和国外的流离失所者(如委内瑞拉360万人)也统计在内。<sup>①</sup>在联合国难民署研究者看来,无论这些人的身份如何,他们都面临着生存威胁的风险,理应受到国际社会的保护。在较早以前的全球难民趋势报告中,这一类别并未包括在更广泛的全球强迫流离失所者总数中的全球流离失所趋势报告中。<sup>②</sup>2019年,约有1 100万人系新增的流离失所者。虽然有240万人寻求在本国境外寻求保护,但有860万人在本国境内成为新增的流离失所者。许多流离失所者未能找到长期的重建生活的解决方案,只有317 200名难民能够返回其原籍国,有107 800名难民被安置到第三国。在2019年,约有530万国内流离失所者返回了原居住地,其中包括刚果(金)的210万人和埃塞俄比亚的130万人。但是,在许多情况下,难民和国内流离失所者是在无法确保返回可持续性的不利情况下返回的。截至2019年底,叙利亚人仍然是全球数量最大的被迫流离失所者(1 320万人)。如果仅考虑国际流离失所情况时,叙利亚人以670万人居首位,其次是委内瑞拉人(为450万人),位居第三、第四位的分别是阿富汗300万人和南苏丹220万人。<sup>③</sup>如果从全球难民占全球人口比重的视角来看,全球难民占世界人口的比例在持续攀升。现在,世界人口的约1%(即1:97)因被迫流离失所而成为难民。而在2010年和2005年,这一比例仅为1:159和1:174。由此可见,全球被迫流离失所者或难民人口的增长已经

---

① The UN Refugee Agency, op. cit., p. 7.

② Ibid., p. 6.

③ Ibid., pp. 8-9.

继续超过全球人口的增长。<sup>①</sup>

## （二）驱动全球难民激增的主要因素

本轮难民规模激增是基于主要难民输出国的社会不稳定因素，那么引发这些国家动荡与冲突的根源即成为本轮难民潮的主要影响因素。

第一，美国及其西方盟友挑起的、美国及俄罗斯深度介入的叙利亚内战是导致冲突持续十年之久、人民被迫流离失所而引发的叙利亚难民潮是全球难民增加的重要原因。叙利亚处于中东地区的敏感和特殊的中心地带，多年来一直与俄罗斯关系紧密，与美国和以色列为敌。正因为如此，美国政府将伊朗—叙利亚—黎巴嫩轴心（什叶派之弧）视为中东地区反对美国和以色列的重要堡垒，而叙利亚是该轴心的中枢。“九一一”恐怖袭击以后，美国将叙利亚列入支持恐怖主义的国家黑名单。因叙利亚在伊拉克战争以来对美国的强硬立场，美国将其视为中东地区为数不多的强硬反美政权。2011 年 4 月，由美国等西方国家支持的阿拉伯剧变浪潮蔓延到了叙利亚，叙利亚危机由此爆发。美国、俄罗斯和沙特等海湾阿拉伯国家主导的阿盟介入叙利亚危机后，叙利亚的形势迅速恶化。俄罗斯支持的叙利亚政府军、美国和阿盟支持的反对派和极端恐怖组织“伊斯兰国”的冲突此起彼伏，使叙利亚深受战争的破坏性影响。至今，叙利亚战争已持续 10 年，由此造成了 1 320 万人被迫流离失所，成为广受国际社会关注的最大难民潮。

第二，美国支持委内瑞拉反对派而导致的委内瑞拉国内的政局动荡，由此造成 450 万委内瑞拉人被迫流离失所而在拉丁美洲和加勒比海地区申请避难。委内瑞拉与美国的经贸关系紧密，美国曾是委内瑞拉最大的出口国，而委内瑞拉是美国的第四大石油供应国。但委内瑞拉前总统查韦斯上台执政后，该国与美国的关系渐行渐远。美国政府指责委内瑞拉政府侵犯人权，支持哥伦比亚反政府游击队并与哥伦比亚贩毒集团有联系，并为此对委内瑞拉国家的重要支柱国家石油公司采取制裁措施。而查韦斯总统则批驳美方有关指责，反对美国以人权、反毒为借口干涉委内瑞拉内政，并明确表示反对美国的政治、经济和贸易政策。查韦斯总统去世以后，马杜罗执政。与美国的关系愈发紧张。2019 年 1 月 23 日，委内瑞拉反对党派在首都加拉加斯发起大规模游行，反对党领袖、委内瑞拉议会主席瓜伊多自行宣布为该国“临时总统”，随

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, op. cit., p. 8.

即美国总统特朗普以及拉美多国领导人表示承认，引发总统马杜罗的强烈不满，宣布与美国断交，并要求美国使馆人员 72 小时内离开委内瑞拉。委内瑞拉的政治动荡和美国的经济制裁，使得委内瑞拉的经济每况愈下，民不聊生，民众纷纷逃离委内瑞拉，到拉丁美洲和加勒比海地区周边邻国避难。

第三，美国发起的阿富汗战争以及随后的社会动荡和地区冲突，造成阿富汗 300 多万跨越国境的流离失所者或难民。2001 年美国以打击恐怖主义为名发动了阿富汗战争，至今已 20 年。美国与阿富汗塔利班的冲突和阿富汗内部的部族派别冲突始终持续不断。美国为此付出了沉重的代价：美国布朗大学 2020 年的一项关于阿富汗战争代价的研究显示，“约 2 300 名美军士兵、近 4 000 名美国承包商在战争中身亡，超过 2 万美国人在战争中受伤。美国累计已为阿富汗战争投入超过 2 万亿美元，其中 1.5 万亿美元与作战直接相关。”<sup>①</sup>而与此同时，阿富汗的战后重建十分艰难，不仅需要应对外部力量的干预，还困扰于自身政治治理、经济治理、安全治理、社会治理等方面的能力不足问题。尤其在安全治理方面，阿富汗国家安全力量在构建过程中，始终面临着塔利班等反政府组织力量的袭扰、“伊斯兰国”阿富汗分支的渗透与扩张、各路军阀武装的对抗。由于美国对阿富汗的控制，阿富汗国内反美情绪持续存在，且时常会付诸行动，由此造成了阿富汗的政治动荡和地区冲突延绵不绝。也就是说，阿富汗战争的负面影响仍在持续，给该国民众生产、生活造成的灾难极为严重。仅是政局动荡和美军与塔利班的冲突而导致的跨越国境线的国际流离失所者就高达 300 万，成为国际难民规模增长的重要组成部分。

第四，自 2011 年独立以来的政局动荡和武装派别的军事冲突，造成南苏丹全国 800 万人中的 700 万人受到影响，产生了大约 440 多万流离失所者，其中 220 万在其他国家避难。“南苏丹 2011 年 7 月通过全民公投宣布从苏丹独立，但总统基尔和前任第一副总统马沙尔之间的纠纷不断升级，从 2013 年开始爆发大规模武装冲突，已导致超过 5 万人死亡，700 多万人受影响。”<sup>②</sup>联合国负责维和事务的助理秘书长哈雷指出，南苏丹独立公投结束后南部局势日趋紧张，苏丹人民解放运动和众多反叛武装发生冲突，对琼莱州、上尼罗

<sup>①</sup> 刘晨、刘阳 《阿富汗战争：美国“当代越战”之困》，载新华网：[http://www.xinhuanet.com/mil/2020-03/06/c\\_1210502517.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2020-03/06/c_1210502517.htm)，2020-08-10。

<sup>②</sup> 吕强 《南苏丹人道主义形势严峻》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n1/2019/0218/c1002-30759540.html>，2020-08-10。

州和团结州的平民构成了严重的安全威胁。<sup>①</sup>自南苏丹内战发生后,2013年12月至2018年底,南苏丹已经有超过400万人为寻求安全庇护而逃离家园,其中200多万人逃往周边邻国。<sup>②</sup>显然,南苏丹220万跨越国境的国际流离失所者成为全球难民增长的重要组成部分。

除此之外,地区性的人道主义危机,如无国籍难民从缅甸大量涌入孟加拉国;西亚北非地区、非洲萨赫勒地区、大湖地区、非洲之角地区安全形势的趋紧,使得伊拉克、也门、索马里、中非共和国、埃塞俄比亚、刚果(金)也产生了数以百万计的流离失所者,<sup>③</sup>从而不同程度地加剧了全球流离失所者或难民数量的急剧增加。

## 二 全球难民的结构特征

按照人口社会学对人口特征的划分,难民的人口结构性特征可分为自然结构和社会结构。自然结构包括难民的规模与类别结构、性别结构和年龄结构,社会结构包括难民来源国结构、接纳国结构、地理空间结构、文化结构、宗教信仰结构等等。由于篇幅限制,我们在这里仅选取难民的规模与类别结构、年龄与性别结构、来源国结构、接受国结构、迁移空间结构和难民庇护申请的目标国家结构六大维度,来揭示全球难民的结构性特征。

### (一) 难民的规模和类别结构

截至2019年12月,全球难民的规模已高达7950万人。按照联合国难民署的全球流离失所者的类别分类,可具体分为以下类别:一是难民专员办事处任务下有2040万难民和近东救济工程处任务下的560万巴勒斯坦难民;二是4570万国内流离失所者;三是420万寻求庇护者;四是360万委内瑞拉的海外流离失所者。<sup>④</sup>如果以是否跨越国境线再进行区分,那么国际流离失所者包括狭义上的难民、寻求庇护者和境外的流离失所者3380万人,国内流离失所者4570万人。由此可见,尽管国际的流离失所者是否获得难民身份而获得

<sup>①</sup> 《南苏丹独立后,部族众多斗争不断,局势依旧不平静》,载网易:<https://dy.163.com/article/EF1EOTT405454B5D.html>,2020-08-10。

<sup>②</sup> 吕强:前引文。

<sup>③</sup> The UN Refugee Agency, *op. cit.*, p. 6.

<sup>④</sup> *Ibid.*, p. 2.

避难和居住工作的权利，是联合国难民署的工作职责，但国内的流离失所者依然是联合国难民署关注的重要群体。而且，从2010年以来10年的发展来看，不仅地区冲突而导致国内流离失所者有日益增加的趋势，而且这些数以千万计的国内流离失所者随时可能跨越国境线而成为国际流离失所者。

## （二）难民的性别与年龄结构

作为自然结构重要组成部分的人口的性别结构，是指“一定时点、一定地区男女两性在全体人口中的比重”<sup>①</sup>，主要通过性别比或者出生婴儿性别比进行测量。为了全面把握全球难民的总体状况，联合国难民署通过两个维度揭示了全球难民的性别和年龄结构。

表1 全球流离失所者的年龄比例与性别比例（单位：%）

国际流离失所者			国内流离失所者			巴勒斯坦难民		
年龄组	男性	女性	年龄组	男性	女性	年龄组	男性	女性
0~4岁	2	2	0~4岁	6	6	0~4岁	4	3
5~11岁	8	8	5~11岁	8	8	5~11岁	6	6
12~17岁	6	5	12~17岁	6	6	12~17岁	6	6
18~59岁	32	26	18~59岁	32	25	18~59岁	29	28
60岁以上	2	2	60岁以上	2	4	60岁以上	6	6

说明：由于原文件统计时采用约数，数字总和不等于100%。

资料来源：The UN Refugee Agency, “Global Trends, Forced Displacement in 2019”, p. 15.

第一个维度是全球难民的总体状况，将全球流离失所者划分为国际难民、国内难民和处于联合国难民署近东救济处保护之下的巴勒斯坦难民3个类别，以此分别统计其性别结构和年龄结构。表1的数据表明：其一，18岁以下的儿童在国际流离失所者、国内流离失所者和处于联合国难民署近东救济处保护之下的巴勒斯坦难民3个类别所占的比例大致为1/3，且男女比例大致平衡。这就意味着在7950万名被迫流离失所者中，估计有3000万至3400万是18岁以下的儿童，占全球流离失所者的38%~43%。这些儿童中有较大的比例是缺乏家人陪伴，生存面临严重威胁，是联合国难民署关注的重点人群。其二，18~59岁的成年人的占比高，且国际流离失所者、国内流离失所者男女比例失衡，但巴勒斯坦难民的男女比例大体平衡。成年人在国际流离失所者、国内流离失所

<sup>①</sup> 佟新著《人口社会学》，北京大学出版社，2010年第4版，第183页。

者和处于联合国难民署中东救济处保护之下的巴勒斯坦难民三个类别所占的比例分别是 58%、57% 和 57%，尽管总体比例相当，但男女比例尚存在结构性差异。国际流离失所者、国内流离失所者男女比例失衡，分别是 32:26 和 32:25，而巴勒斯坦难民的男女比例是 29:28，男女性别比例接近。

第二个维度是将难民与全球移民、全球人口的性别和年龄比例进行比较的维度，来分别统计其性别结构和年龄结构。表 2 的数据表明：其一，18 岁以下青少年的性别比相同，但所占国际难民、国际移民和全球人口的比例差异较大，分别是 52%、10% 和 31%。国际难民的青少年年龄结构不同于 2.72 亿国际移民的人口<sup>①</sup>和 77 亿世界人口<sup>②</sup>。青少年占难民的比例比国际移民者更大，至 2019 年 12 月，约有 52% 的难民是青少年，而青少年占世界人口的比重为 31%。由此可见，青少年难民问题突出。出现这种状况的主要原因是：国际难民大多来自经济不发达的冲突地区，他们受传统习俗以及宗教文化等因素的影响，人口出生率较高，导致未成年人占全体难民的比重也随之处于高位。其二，在人口年龄结构中，18~59 岁的国际难民成年人的占比较低，只有 43%，远低于同年龄段国际移民的 72% 和全球人口的 56% 的占比。其主要原因在于，国际难民在被迫迁移的过程中，因自然环境恶劣或经过战乱地区等原因，造成成年人的大量死亡。

表 2 全球难民、国际移民和全球人口的年龄比例与性别比例一览表（单位：%）

国际难民			国际移民			全球人口		
年龄组	男性	女性	年龄组	男性	女性	年龄组	男性	女性
0~4 岁	8	8	0~4 岁	1	1	0~4 岁	5	4
5~11 岁	11	11	5~11 岁	2	2	5~11 岁	6	6
12~17 岁	7	7	12~17 岁	2	2	12~17 岁	5	5
18~59 岁	23	20	18~59 岁	39	33	18~59 岁	29	27
60 岁以上	2	2	60 岁以上	8	9	60 岁以上	6	6

说明：由于原文件统计时采用约数，数字总和并不等于 100%。

资料来源：The UN Refugee Agency, “Global Trends, Forced Displacement in 2019”, p. 15.

① The International Migrant Dataset Includes Refugees and Asylum – Seekers in Specific Countries, <https://www.un.org/en/development>, 2020-08-11.

② <https://population.un.org/wpp2019/Download/Standard/Population>, 2020-08-11.



### (三) 难民的来源国结构

难民的来源国结构指难民来自于或属于哪些国家及其难民的数量规模或比例。截至2019年12月,按照国籍划分,国际流离失所者居世界前十位的难民来源国及数量分别是:叙利亚660万人,委内瑞拉440万人,阿富汗300万人,南苏丹220万人,缅甸110万人,索马里90万人,刚果(金)80万人,苏丹70万人,伊拉克60万人,中非共和国60万人<sup>①</sup>。其中,前三大来源国难民的总量高达1400万,占世界十大难民来源国的难民总量2090万人的66.99%。<sup>②</sup>从上述三国难民产生的成因来看,无论是叙利亚内战,还是委内瑞拉政局动荡,抑或阿富汗冲突,除了自身国家治理原因以外,不容忽视的是:高举人道主义旗帜、以“防止产生人道主义灾难”为借口的美国及其西方盟友强行干预叙利亚和委内瑞拉内政和直接发动的阿富汗战争,是产生难民的根本动因。

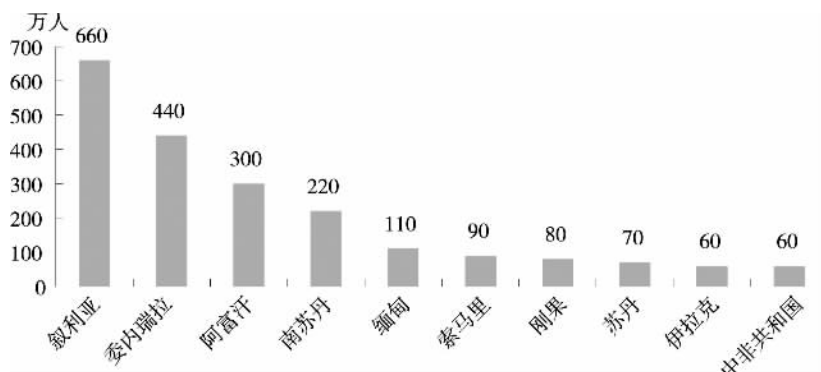


图1 世界难民前十大来源国及数量

资料来源: 笔者根据联合国难民署《2019年度全球被迫流离失所趋势报告》(Global Trends, Forced Displacement in 2019) 数据制作。

### (四) 难民的接纳国结构

难民的接纳国结构指难民被哪些国家接纳或安置以及接纳难民的数量规模或比例。截至2019年12月,按照国籍划分,世界前十位接纳国际流离失所者的国家及难民接纳数量分别是:土耳其390万人,哥伦比亚180万人,

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, op. cit., p. 8.

<sup>②</sup> 不包括在近东救济工程处授权管理下的巴勒斯坦难民。

德国 140 万人，巴基斯坦 140 万人，乌干达 140 万人，美国 110 万人，苏丹 110 万人，伊朗 100 万人，黎巴嫩 90 万人，秘鲁 90 万人（见图 2）。其中，土耳其是接纳跨境流离失所人数最多的国家，大多数是叙利亚难民（占 92%）。哥伦比亚紧随其后，接纳了将近 180 万流离失所的委内瑞拉人。德国、巴基斯坦和乌干达均约接纳难民 140 万人，其中到德国寻求避难的流离失所者有 42% 是叙利亚难民和寻求庇护者。<sup>①</sup> 在前五大难民接纳国中，只有经济发达的德国以接纳难民 140 万人而位居第三，与经济与社会极端落后的巴基斯坦和乌干达接纳的难民数量相当。而制造了众多人道主义灾难、导致产生数以千万计难民的美国，其仅接纳难民 110 万人，与世界上经济与社会不发达的苏丹、伊朗、黎巴嫩和中等国家秘鲁相当。由此可见，发展中国家接纳了全球难民的大部分（1 240 万人），占世界前十大难民接纳国难民总量的 83.22%。而制造人道主义危机致产生大量难民的发达国家却只接纳了 250 万难民，占世界前十大难民接纳国难民总量的 16.78%。就这个意义而言，美国及其西方盟国等发达国家理应接纳更多的世界难民。2015 年高喊发生难民危机的欧盟，也仅仅有 139 万难民进入欧洲地区，其难民在欧洲的规模也不及巴基斯坦和乌干达，更不能与接纳难民 390 万人的土耳其和接纳难民 180 万人的哥伦比亚相提并论。

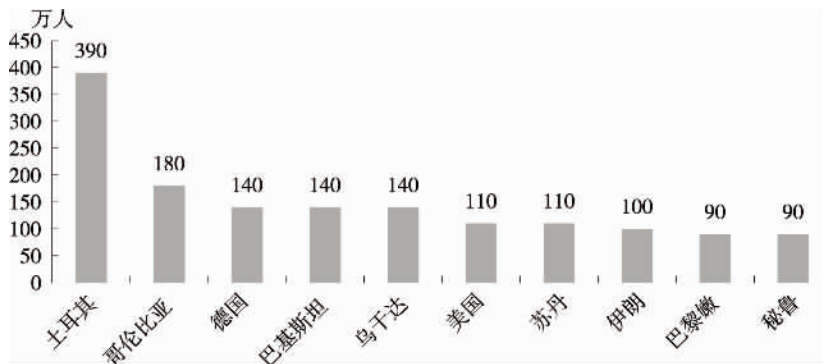


图 2 世界难民前十大接纳国及数量

资料来源：笔者根据联合国难民署《2019 年度全球被迫流离失所趋势报告》（Global Trends, Forced Displacement in 2019）数据制作。

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, op. cit., p. 9.

### (五) 难民的迁移空间结构

难民的迁移空间结构指难民在国际迁移的过程中,是选择在邻国及周边邻国,还是非邻国、非周边邻国避难的空间结构特征。一方面,按难民产生的原籍国统计,截至2019年12月,跨境流离失所者每10人中就有8人来自经济与社会发展较为落后的10个国家,分别是叙利亚(6 617 000人)、委内瑞拉(3 675 500人)、阿富汗(2 728 900人)、南苏丹(2 234 800人)、缅甸(1 078 300人)、索马里(905 100人)、刚果民主共和国(807 400人)、苏丹(734 900人)、中非共和国(610 200人)、厄立特里亚(505 100人)。上述10个国家的难民占世界难民总量的83%<sup>①</sup>,彰显国际流离失所者高度集中的特点,且与其所在国经济与社会发展程度密切相关。事实上,在经济社会发展落后、民生问题突出的国家,易引发民众对生活现状的不满情绪,会加剧社会不稳定因素。在失效的政治与安全治理情势下,遂产生国内战争、族群冲突、恐怖主义、跨国犯罪等现象,民众不得不背井离乡以寻求生计。

另一方面,从接纳跨境难民的地理空间结构来看,绝大多数的跨境难民都选择在邻国及周边邻国或地区避难,而真正跨越数个国家的边境线到达发达地区的欧洲和美国避难的跨境难民极少。从2010年到2019年的国际难民避难的地理空间结构来看,选择周边邻国的跨境国际难民的比例一直维持在73%~82%的高水平,而选择非周边邻国的跨境国际难民的比例只维持在19%~27%的低水平(见图3)。世界三大难民群体的流向,也证明了这一点。一是叙利亚案例。自2014年以来,叙利亚一直是国际难民的主要原籍国。到2019年底,全世界126个国家收容了660万叙利亚难民。但叙利亚跨境难民的绝大多数(83%)留在邻国或中东地区。土耳其是收容叙利亚难民最多的国家(360万人),其次是黎巴嫩(910 600人)、约旦(654 700人)、伊拉克(245 800人)和埃及(129 200人)。在邻近地区之外,德国(572 800人)和瑞典(113 400人)等欧洲国家继续收容叙利亚难民,但与经济落后、安置难民资源十分有限的黎巴嫩、约旦相比,不可同日而语。二是委内瑞拉案例。近年来,随着委内瑞拉政治、社会经济状况的恶化,国外流离失所的委内瑞拉人数量激增。在2010年,委内瑞拉只有6 700名难民,但到2019年底,委内瑞拉人构成国际流离失所者的第二大群体,有93 300名获得资格的难民和另外

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, op. cit., p. 20.

360 万委内瑞拉人流离国外。此外,截至 2019 年底,还有 794 500 名委内瑞拉人寻求难民庇护。三是阿富汗案例。自 20 世纪 80 年代初以来,阿富汗难民人数一直保持较高的水平,高峰期难民的规模超过了 600 万。在 2010 年以来的过去十年中,这一数字下降了 11%,从 310 万人下降到了 270 万人,这主要归因于从巴基斯坦和伊朗返回阿富汗的难民数量有所增加,且巴基斯坦对于来自阿富汗的难民身份核查更为严格。截至 2019 年底,伊朗和巴基斯坦收容了 87% 的阿富汗难民,这比十年之前的 96% 有所减少。另有一部分阿富汗难民选择到欧洲国家避难,特别是德国,该国截至 2019 年底收容了 14 万阿富汗难民。<sup>①</sup> 实际上,难民优先选择在周边邻国避难,一方面是经济因素,另一方面,也更为重要的是,这些难民都期望在自己的祖国拥有稳定的政局时,能够及时返回自己的祖国和家园。



图3 国际难民迁移的空间结构及比例(单位:%)

资料来源:笔者根据联合国难民署《2019年度全球被迫流离失所趋势报告》(Global Trends, Forced Displacement in 2019)数据制作。

#### (六) 难民庇护申请的目标国结构

难民庇护申请的目标国家结构,指跨境的国际流离失所者期望在所希望的目标国提出避难申请,并期望获得难民身份或社会保护而获得居留许可的国家及其构成。由于产生跨境的国际流离失所者的国家都是较为落后的发展中国家,因此,他们都希望通过难民庇护申请,获得在发达国家生活的机会。正因为如此,德国、美国、法国等西方发达国家成为跨境的国际流离失所者的庇护申请的目标国。

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, op. cit., p. 20.

在欧洲，德国于战后对种族主义和法西斯主义罪行的忏悔和反思，制定了宽松的欢迎难民的政策，从而给予难民更多的在德国避难的权利。由此，德国成为跨境的国际流离失所者进行难民庇护申请的首要目标国。在2010~2019年，德国收到的新庇护申请的数量最多，超过210万人。其中，中东难民潮期间的2015~2016年，由于叙利亚正在发生内战、阿富汗地区冲突不断，美国发动战争后的伊拉克深受“伊斯兰国”等极端反政府组织的袭扰，由此，德国政府给予了上述三国的难民庇护申请以简化的认定程序，直接给予其难民身份或社会保护身份。由此，上述三国的难民首选德国作为庇护申请的目标国。2010至2019年间，叙利亚人的难民申请量高达619 000份，居榜首；阿富汗人和伊拉克人的难民申请量分别是232 000份和204 000份，位居第二名和第三名。<sup>①</sup> 由于欧盟与土耳其难民协议的达成和执行、德国面临着恐怖主义袭击和反难民、反欧洲穆斯林化的“爱国欧洲人反对西方伊斯兰化运动”（PIGTA）社会运动的崛起，迫使德国政府迅速收紧了难民政策。2019年，德国只收到142 500份新的难民庇护申请，是过去六年来的最低水平。

在美洲，一向高举所谓“人道主义”旗帜、对移民和难民持宽容态度的美国，成为美洲国家特别是动荡的中美洲国家和地区的跨境的流离失所者申请难民庇护的目标国。从2010年以来的过去十年中，美国共收到约有170万份新的难民庇护申请，包括2019年的301 000份新申请。不断恶化的安全、暴力和社会动荡的委内瑞拉和中美洲部分地区严峻的经济形势，中、南美洲国家的公民构成了在美国寻求国际保护的最大群体。美国近年已连续三年成为中美洲国家和地区寻求难民庇护的最大目的地。除了美国以外，委内瑞拉危机导致2018年在秘鲁注册的庇护申请数量急剧增加（192 500人），一直持续到2019年（259 800人）。秘鲁是2019年全球第二大庇护申请接受国，在秘鲁的委内瑞拉人几乎都提出了难民庇护申请。<sup>②</sup>

而其他国家，如法国、南非、土耳其、意大利、俄罗斯、瑞典和英国也是跨境的国际流离失所者的庇护目标国。2010~2019年的统计数据显示，法国收到了70万人的难民庇护申请，南非60多万人，土耳其60多万人，意大利50多万人，俄罗斯50多万人，秘鲁50多万人，瑞典50多万人，英国30

① The UN Refugee Agency, op. cit., p. 40.

② Ibid.

多万人。<sup>①</sup> 除土耳其主要接纳叙利亚难民、俄罗斯主要收容乌克兰中的俄罗斯族难民和秘鲁收容委内瑞拉难民以外，其他国家大多是发达国家（参见图4）。

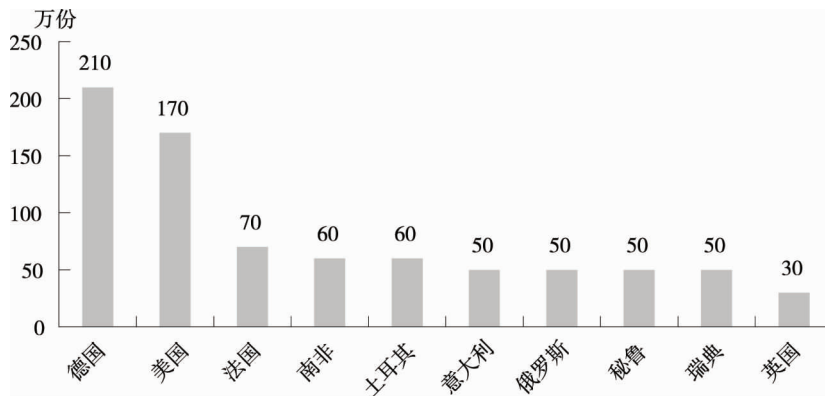


图4 2010~2019年世界十大难民庇护申请的目标国及数量

资料来源：笔者根据联合国难民署《2019年度全球被迫流离失所趋势报告》（Global Trends, Forced Displacement in 2019）数据制作。

如果仅是考察2019年难民庇护申请的目标国及其结构，那么就会呈现出不同的国别结构特点：美国以接受难民庇护申请301 000份高居榜首，排第二、第三、第四、第五的国家分别是秘鲁（259 800份）、德国（142 500份）、法国（123 900份）、西班牙（118 300份）。除了作为发展中国家的秘鲁主要收到来自委内瑞拉的难民申请之外，其他四国都是西方发达国家，美国是传统的移民国家，而德国、法国、西班牙是非传统意义的现代移民国家。<sup>②</sup>由此可见，难民的目标流向是从发展中国家流向发达国家，但现实与理想目标总是存在差距。

### 三 应对国际难民问题面临的困境

国际难民问题的产生受复杂的国内因素、国际因素的深刻影响，是国内因素和国际因素综合作用的结果，而且在不同的国家和地区产生的难民问题，

<sup>①</sup> The UN Refugee Agency, op. cit., p. 41.

<sup>②</sup> Klaus J. Bade, *Drehscheibe Deutschland: Wanderungen in Geschichte und Gegenwart*, Deutschland Frankfurt: Frankfurter Societaets. Druckrei GmbH, 2000, p. 12.

又有着不同的国内和国际诱因。正因为如此，尽管联合国难民署等国际组织以及相关产生难民、接受难民的主权国家，采取了诸多措施，但全球难民的数量依然持续走高。国际社会面对全球难民问题陷入了前所未有的困境。

### （一）难民来源国短期内难以实现稳定与发展

首先，从国内因素来看，缘于族群矛盾、教派分歧、政治力量博弈、失业等民生问题引发的社会动荡与冲突是全球难民主要来源国难民输出的根本原因。以中东和非洲为例，基于殖民统治遗痕，该地区大多数国家政权建设仍面临部落政治、地方主义对中央政府的挑战，统一的民族国家构建尚未完成，民族国家建构与国家治理同步进行，加之该地区特有的传统部族政治的影响以及当政者治国理政经验的不成熟，致使该地区国家安全问题丛生。因此，在政治层面上，不同的宗教派别或部落在这些国家的政治舞台上发挥着相当大的作用。在民众层面上，民众的行为在一定意义上不是完全按照政府的法律和意志，而是听从于宗教派别甚至是部落首领的号召，由此导致这些国家在政局上的动荡，不同的宗教派别和部落间产生冲突。<sup>①</sup> 南苏丹内战是因权力分配不均而引发的以副总统马沙尔为首的来自南苏丹的第二大部族努尔人的强大武装力量，同以基尔总统为代表的南苏丹最大的部族丁卡族军队的对抗。

另外，众多中东和非洲国家属外向型经济特征，因此受全球经济低增速的影响，近年这些国家经济低迷。经济增长的疲软，意味着国内经济各部门生产活力降低，失业群体扩大，尤其是青年失业增多对国内社会稳定造成更大威胁。据国际劳工组织统计，2017年北非和撒哈拉以南非洲地区青年失业人口分别为360万人和1200万人，失业率分别为28.8%和11.2%。<sup>②</sup> 这些失业群体无疑处于经济边缘化的态势，他们遂采用正常经济活动以外的谋生手段增加个人收入，如索马里海盗。而贫困等社会问题的积弊易引发人们对生活现状的不满情绪，为极端宗教组织的滋生与发展提供了土壤。一些人加入反政府的组织，包括“博科圣地”“青年党”“伊斯兰国”“基地”组织等宗教极端组织，通过暴恐事件发泄对政府不满情绪，引发社会动乱，由此造成数以千万计的国内和国际流离失所者。

<sup>①</sup> 曹兴 《国际民族冲突类型的宗教成因》，载《世界宗教文化》2018年第6期，第88页。

<sup>②</sup> International Labor Organization, *Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a Better Work in Future*, Geneva, 2017, p. 17.

上述问题涉及难民来源国政府的政治治理、经济治理、社会治理、安全治理等能力。虽然这些国家仍在不懈努力,以实现政治稳定与经济、社会的可持续发展,但建立有效政府和包容性经济增长模式并非一蹴而就,而是一个渐进的过程。在此过程中,一方面需要难民来源国提升自身的发展能力,另一方面也需要国际社会施援,为难民返乡创造条件,推动难民来源国的稳定与发展。

其次,从国际因素来看,以美国为首的西方国家的外部干预而导致的某些国家政治与社会秩序的崩塌是难民产生的重要因素。刚刚进入 21 世纪,美国及其西方盟国相继以反恐为名发动了伊拉克战争和阿富汗战争,由此导致数以百万计的伊拉克和阿富汗的国内、国际流离失所者。2010 年底以来,美国及其西方盟国先后在埃及、突尼斯、利比亚、也门、叙利亚、巴林等国家通过鼓励反对派的方式,强力介入阿拉伯剧变,“打破了中东地区原本脆弱的权力平衡”<sup>①</sup>,由此导致一些国家政权更迭、社会动荡与冲突,进而产生了数以千万计的国内、国际流离失所者。特别是美国以打击恐怖组织为名支持叙利亚反对派,与俄罗斯支持的叙利亚现政府展开博弈,叙利亚战争造成了 1 320 万国内、国际流离失所者,与阿富汗战争难民和伊拉克战争难民一起最终于 2015 年形成了汹涌澎湃、涌入欧洲的难民潮。2018 年以来,美国通过支持委内瑞拉反对党领袖、委内瑞拉议会主席瓜伊多的方式反对委内瑞拉现总统马杜罗,从而开启了干预委内瑞拉内政的序幕。由于持续的社会动荡和经济恶化,导致委内瑞拉产生了 450 万流离失所者,其中流亡海外的国际流离失所者高达 360 万人。直到今天,尽管伊拉克战争、阿富汗战争结束十余年、阿拉伯剧变也走过 10 年历程,但由于政局不稳、局势动荡和经济恶化等而造成的上述国家的难民潮依然源源不断,成为国际难民的重要组成部分。由此可见,只要美国及其西方盟国不改变干预他国内政的策略和做法,全球范围内的难民规模仍会持续增长。

## (二) 国际社会参与难民治理困难重重

从国际组织和国际合作因素看,无论是联合国难民署,还是欧盟与非洲的地区间合作及其他政府间合作,都远远不能满足解决国际难民问题的基本条件,由此导致国际社会试图解决全球流离失所者的努力陷入困境。

---

<sup>①</sup> 孙德刚、张帅 《功能性联盟 “阿拉伯之春” 以来中东地区联盟政治新范式》,载《世界经济与政治论坛》2019 年第 2 期,第 5 页。



首先，作为国际组织的联合国难民署、联合国承担着协调和解决国际难民问题的重要职责，尤其是联合国难民署作为联合国专门协调国际难民事务的国际组织，理应在协调和解决国际难民问题方面发挥主导作用。但由于联合国难民署专事难民救助事务的人手十分有限，而且多是志愿者，再加上难民事务的资金主要源自联合国成员国及其他组织和个人的捐助，面对不断增长的数以千万计的国际难民，联合国难民署无论在人员还是资金分配上往往捉襟见肘、顾此失彼。因此，联合国难民署管理下的难民也仅能覆盖难民专员办事处任务下的 2 040 万难民和近东救济工程处的任务下的 560 万巴勒斯坦难民，占 2019 年全球难民总量的 32.7%。鉴此，在联合国难民署积极推动下，联合国大会于 2018 年 12 月 17 日通过了《全球难民契约》，该契约明确指出“接收和收容（往往是长期收容）难民的国家利用本国有限的资源为集体利益做出巨大贡献，实际上也为人道主义事业做出了巨大贡献。这些国家率先做出响应，亟需得到整个国际社会的切实支持。”<sup>①</sup>但也承认，“尽管收容国和捐助方极力慷慨相助，人道主义资金也达到了空前的规模，但是需求和人道主义资金之间的缺口仍在扩大。”这是因为在联合国框架下，并没有对难民给予鼎力支持的各成员国的法律责任和相关义务的硬性规定，各成员国政府多是以认捐的方式，对国际难民的收容和安置给予帮助、给联合国难民署救助难民的工作以支持。这就导致那些收容数以十万、甚至百万计的难民的欠发达国家并没有得到国际社会的全力支持。<sup>②</sup>由此可见，在解决难民问题上，尽管联合国各成员已达成了共识，但由于解决难民所需要的资金仍“将以自愿捐助的方式落实”，因此，国际社会针对难民问题的最终解决依然是举步维艰。

其次，国际合作解决难民问题的努力也杯水车薪。尽管发达国家对欠发达的难民来源国给予了数量巨大的人道主义的救助，但与其打着人道主义旗帜肆意践踏他国的主权而造成的汹涌澎湃的难民潮的人道主义灾难相比，无论是接纳难民的人数，还是给予难民来源国的资金支持，都微不足道。仅以欧盟为例，2015 年难民危机发生，进入欧盟的中东和非洲难民虽然达到 130 万人，但仅仅是土耳其接纳叙利亚难民的 1/4。难民危机以后，欧盟加紧了与非洲国家的合作，力图阻滞非正规移民和难民的涌入。2016 年 10 月欧洲理事

① 参见《难民问题全球契约》。

② 参见《难民问题全球契约》。

会在布鲁塞尔召开会议后宣布，将与埃塞俄比亚、尼日尔、尼日利亚、马里与塞内加尔五国“紧密合作”，“将采取一切必要手段，通过发展与贸易政策、措施、装备等，以减少难民流量和遣返难民。”<sup>①</sup> 2018 年 9 月，欧盟委员会主席容克呼吁加强欧盟与非洲的合作，并专门提出了一个新的计划，在未来五年内创造 1 000 万个就业机会，并可能开启 440 亿欧元的公共和私人投资。欧盟试图以帮助非洲实现经济增长的方式，来限制来自非洲大陆的非正常移民，但由于投入非洲的发展资金有限，因而收效甚微，数以百万计的非洲难民正在地中海南岸的国家伺机以偷渡的方式进入欧洲。

#### 四 结论与展望

当前，全球难民形势持续恶化，难民人数达到第二次世界大战以来的最高值。叙利亚内战、委内瑞拉内乱、阿富汗战争和南苏丹的部族冲突是造成近十年全球难民迅速增长的重要因素。虽然难民庇护申请的主要目标国是欧美等发达国家，但囿于经济等实际可达性等因素，绝大多数的跨境难民都是在周边邻国或地区避难，而真正跨越数个国家的边境线到发达地区的欧洲和美国避难的跨境难民极少。大多数难民集中在发展中国家，给接收国经济社会发展和安全带来沉重负担。值得注意的是，部分发达国家民众对难民的排外情绪上升，难民问题政治化趋势更加严重。<sup>②</sup>

国际社会尽管在国际组织和国际合作层面上采取了诸多的措施，但由于复杂的、短时期内无法改变的国内因素、国际因素的共同作用，全球难民问题日益严峻。加之，国际社会面临人力资源与资金掣肘问题，在应对全球难民问题上陷入了前所未有的困难境地。

未来全球难民发展趋势如何？我们能否依据冷战结束以来 30 年的全球难民的发展历史轨迹来展望未来 10 年或 20 年全球难民的发展趋势呢？回答这一问题看起来似乎让人感到困惑。因为全球难民的增加或减少，取决于地区

---

<sup>①</sup> 《欧盟将与非洲五国合作 制止非法移民大量涌入》，载中国新闻网：<http://www.chinanews.com/gj/2016/10-22/8040132.shtml>，2020-07-26。

<sup>②</sup> 宋全成、温婧 《欧洲缘何泛起排斥穆斯林族群的思潮？》，载《西亚非洲》2019 年第 5 期，第 22~41 页；艾仁贵 《以色列对非洲非法移民的认知及管控》，载《西亚非洲》2019 年第 5 期，第 42~67 页。

战争、宗教与民族冲突、政治因素、气候、环境、饥饿、贫困甚至瘟疫等多种因素的综合作用。根据冷战结束以来的全球流离失所者的数据统计及其发展轨迹，很少有人能预见我们人类在过去十年中看到的迅速增加的全流离失所者人数达到7 950万的历史记录。从20世纪90年代冷战结束到2010年，全球流离失所者的人数保持相对稳定，尽管新的流离失所者在持续产生，但同时许多流离失所者最终被遣返回自己的祖籍国，或者在其住在国的社区建造永久性住房或者在第三国定居。因此，在巴尔干战争初期和卢旺达大屠杀事件之后，全球流离失所者人数低于4 000万，1997年甚至低至3 400万。从2000年至2009年十年期间，流离失所者的人数通常在3 700万至4 200万之间。<sup>①</sup>然而，从2010年到2019年这一时期，全球难民或流离失所者的状况却发生了重大变化。一方面，全球范围内越来越多的人在寻求难民庇护，另一方面，那些能够返回家园、重建生活的流离失所者越来越少。在2010年至2019年期间，只有390万难民返回了原籍国。相比之下的2000年至2010年，有近1 000万难民返回了原籍国和家园，而在1990年到2000年，有超过1 500万难民返回了原籍国和家乡<sup>②</sup>。在当今世界，伴随着越来越多的人流离失所，而返回祖国和家乡的人越来越少，更多的人陷入长期持久的流离失所状况，由此导致全球难民的规模不断增长，已经是一个不争的事实。正如联合国难民事务高级专员菲利浦·格兰迪所说“我们正在目睹一个改变的现实，即当今的强迫流离失所不仅更加广泛，而且不再仅仅是短期和暂时的现象。”<sup>③</sup>解决规模日益增长的国际难民问题，急需世界各国在联合国框架下的政府间紧密合作和共同努力。尽管2018年联合国《难民问题全球契约》的签署，“体现了整个国际社会对难民和受影响的难民收容国加强合作与团结的政治意愿和雄心”<sup>④</sup>，但由于《难民问题全球契约》并不具有法律约束力，因此，日益严峻的难民问题的最终解决依然是任重而道远。国际社会各方需秉持构建人类命运共同体的理念，推动解决难民问题标本兼治，密切国际合作，探索完善全球难民治理之路径。

---

① The UN Refugee Agency, op. cit., p. 11.

② Ibid., pp. 11 - 12.

③ Ibid., p. 6.

④ 参见《难民问题全球契约》。

## Dilemma and Prospect of Global Refugee Governance in Conflict

*Song Quancheng*

**Abstract:** Since entering the second decade of the 21st century, the number of international refugees has increased rapidly. The civil war in Syria, the civil strife in Venezuela, the war in Afghanistan and the internal conflict in South Sudan are important factors contributing to the rapid growth of refugees worldwide. By category, refugees can be divided into asylum seekers, internally displaced people, and overseas displaced people. From the perspective of the gender structure and age structure, the gender ratio of refugees is generally normal, and the age structure tends to be younger. From the perspective of the country of origin structure, the five major countries of origin of refugees are Syria, Venezuela, Afghanistan, South Sudan and Myanmar. In terms of the national structure of receiving refugees, the five major host countries are Turkey, Colombia, Germany, Pakistan and Uganda. From the point of the spatial structure of refugee migration, the vast majority of cross-border refugees take refuge in neighboring countries or regions. In terms of the target country structure, Germany, the United States, France and other Western developed countries are the main target countries of refugee asylum applications. In the face of the global refugee problem, on the one hand, it is difficult for the countries of origin to achieve stability and development in the short term; on the other hand, the international community is also faced with the dilemma of insufficient financial and human resources and ineffective cooperation. In the future, countries receiving refugees and international organizations should strengthen cooperation and explore ways to address both the symptoms and the root causes of refugee governance.

**Key words:** refugee problem; displaced people; country of origin of refugee; refugee receiving country; refugee target country

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)