

国际移民组织的难民治理： 以孟加拉国罗兴亚难民事务为例^{*}

沈海梅^{**} 黄府茗^{***}

【内容提要】 2015 年第三次罗兴亚难民潮之后，国际移民组织成为参与罗兴亚难民救助的重要国际组织。2017 年，大量罗兴亚人聚集于目前世界上最大的难民营——孟加拉国的科克斯巴扎尔。本文根据国际移民组织官网对科克斯巴扎尔难民营事务的相关报告，对国际移民组织在科克斯巴扎尔难民营开展的一系列难民救助事务进行梳理，涉及住所庇护和其他非粮食救助项目，疾病预防、医疗健康类项目，妇女儿童保护类项目，打击人口贩卖类项目等八类难民事务，以此探究以国际移民组织为代表的第三方国际社会对罗兴亚难民问题的态度与治理经验。本文认为国际移民组织对罗兴亚难民营的治理是全球难民治理中的一个有意义的案例，对各国政府、国际组织等开展国际难民事务和难民社会工作具有借鉴意义。

【关键词】 罗兴亚难民；国际移民组织；科克斯巴扎尔；援助项目

【中图分类号】 D815.6 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004-1508 (2022) 01-0108-19

DOI: 10.13252/j.cnki.sasq.2022.01.07

近年来，罗兴亚难民问题引发学术界和公众的高度关注，国内研究者

* 本文为云南省“兴滇英才支持计划——文化名家人才专项”(YNWR-WHMJ-2019-016)研究成果；同时，本文为2021年6月26-27日在云南大学缅甸研究院“第二届全国缅甸研究青年会议”的会议论文，感谢云南财经大学刘务老师、厦门大学伍庆祥老师对本文提出的修改意见。

** 云南民族大学社会学院教授。

*** 云南民族大学社会学院。

集中于讨论罗兴亚人（Rohingya）^① 问题的历史溯源与现状；从民族整合、族群认同以及国家建构的视角研究罗兴亚人问题，讨论缅甸政治转型与罗兴亚人问题；从国际关系角度考虑其对孟缅、美缅、日缅、东盟与缅甸等国际关系的影响；从传统安全及非传统安全方面思考其对地区、世界的可能威胁，以及研究罗兴亚难民潮对孟加拉国、印度尼西亚、泰国与中国等国的可能影响等。^②

国际移民组织（International Organization for Migration, IOM）与联合国难民事务高级专员署（United Nations High Commissioner for Refugees, 简称“联合国难民署”）是难民治理的主要国际机构^③，二者工作重点有重合，但其职能划分、组织优势有所不同。国际移民组织坚持人道主义原则，推动有序移民，以维护所有人的利益。该组织目前覆盖了 100 多个国家与地区。但国际社会及学术界研究焦点主要集中在难民署。^④ 例如，杨超以科克斯巴扎尔难民营为例，分析各类主要行为体的难民问题治理^⑤，而史丽

^① “Rohingya”，常译为罗兴亚人、罗兴伽人（缅音译法），本文为统一行文，选用罗兴亚人译法。

^② 参阅陈春艳 “缅甸罗兴伽人的来源、历史和现状”，《西北民族大学学报（哲学社会科学版）》，2016 年第 2 期，第 84-92 页；廖春勇、常士阔 “身份认同与社群暴力视域下的缅甸罗兴亚问题研究”，《世界民族》，2017 年第 6 期，第 31-41 页；李曦腾 《身份认同视角下的缅甸“罗兴亚问题”研究》，硕士学位论文，中共中央党校国际政治系，2016 年；和红梅 “民族国家构建视野下的缅甸罗兴伽难民问题”，《世界民族》，2018 年第 3 期，第 39-46 页；王露 《缅甸政治转型与罗兴伽人危机》，硕士学位论文，外交学院国际政治系，2020 年；Utpala Raham、丁丽兴 “缅甸与孟加拉国关系中的罗兴亚难民问题——孟加拉国的视角”，《东南亚研究》，2010 年第 8 期，第 18-23 页；Md Afzal Hossain 《缅甸罗兴伽难民问题研究》，博士学位论文，云南大学世界历史系，2016 年；杜兰 “罗兴亚人危机凸显美缅关系的深层困境”，《和平与发展》，2019 年第 4 期，第 84-98、134-135 页；刘金为 “日本政府视野中的缅甸罗兴亚人危机”，《国际研究参考》，2020 年第 10 期，第 19-26 页；李涛、高亮 “罗兴亚问题对缅-孟关系和地区秩序的影响”，《民族学刊》，2020 年第 11 期，第 72-80、166-167 页；陈宇 “东南亚非法移民治理中的‘安全化’问题——以“巴厘进程”为中心的研究”，《学术论坛》，2020 年第 12 期，第 96-105 页；孟娜 《中缅边境缅甸难民事务治理研究》，硕士学位论文，广西民族大学公共管理系，2015 年；刘凤 “难民问题对国家冲突及不安全感的影响研究——以罗兴亚难民问题为例”，《法制博览》，2015 年第 6 期，第 18-19 页等文章。

^③ 杨静、孟令川 “边境地区移（难）民社会治理研究——以云南保山为例”，《云南大学学报（法学版）》，2015 年第 9 期，第 99-105 页。

^④ 郭秋梅 “国际移民组织与联合国难民署之比较：关系、议程和影响力”，《国际论坛》，2012 年第 7 期，第 19-24、79-80 页。

^⑤ 杨超 “难民问题治理上的各相关行为体分析——对缅甸罗兴伽难民的个案研究”，《东南亚纵横》，2012 年第 12 期，第 39-45 页。

在其基础上建立一套指标评价难民生存状况。^①两者都涉及难民营内糟糕的生存困境，以难民署的行动为主要分析对象，却未提及国际移民组织。目前国际移民组织有关罗兴亚难民事务尚未受到国内学术界重视，特别是对该组织如何开展罗兴亚难民治理的问题还未进行讨论。

本文通过对国际移民组织官网近 200 篇相关新闻简报，以及科克斯巴扎尔难民营境况的 80 余篇相关报告进行梳理，总结了以国际移民组织为代表的第三方国际社会对罗兴亚难民事务的介入，开展的相关项目和对难民治理的尝试。

一、国际移民组织援助罗兴亚难民营的源流

早在 1992 年 3 月，3 万多罗兴亚难民涌入孟加拉国东南部的科克斯巴扎尔（Cox's Bazar），建立了 5 个难民营，^②联合国与其他国际组织就已介入其中，试图保护这些流离失所难民的基本权利，尝试解决这一难民问题，但至今未果。

随着近年来缅甸政府对罗兴亚人的态度愈加强硬，罗兴亚人在国内的处境日渐艰难，有能力的罗兴亚人陆续逃出，主要通过陆上边界前往孟加拉、泰国、印度、中国，或漂洋过海前往马来西亚、印尼等国。2016 年 10 月缅甸西部若开邦爆发暴力事件，截至 2017 年 6 月飓风灾害到来时，已有 7.5 万名罗兴亚难民到达孟加拉国，聚集于科克斯巴扎尔附近的临时社区。^③2017 年 8 月 25 日，“罗兴亚救世军”（ARSA）在若开邦发起了暴恐袭击，缅甸军予以大规模反击，上百万的罗兴亚人陆续逃出，大多聚集于科克斯巴扎尔。这已不单是区域性问题的，国际人权组织称其为“东南亚的巴勒斯坦人”，国际社会持续关注罗兴亚难民问题。

国际合作是难民保护制度的核心，国际组织作为第三种国际政治力量积极参与到对国际难民的援助中，国际移民组织是其中主要一员。作

^① 吴丽 《缅孟边境罗兴亚难民时空分布格局及其对区域地缘关系的影响研究》，硕士学位论文，云南师范大学边疆地理学系，2021 年。

^② 潘伯英 “南亚地区的难民问题”，《南亚研究季刊》，1994 年第 2 期，第 57、58 及 64 页。原文中称其为“鲁亨加”。

^③ IOM, “UN Migration Agency Seeks Funding for Displacement Settlements in Bangladesh Hit by Cyclone Mora”, 2 June 2017, <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-seeks-funding-displacement-settlements-bangladesh-hit-cyclone-mora>, 12 March 2021.

为最早一个运送欧洲过剩人口的多边组织，国际移民组织自 1951 年成立以来就介入国际移民事务，以确保移民的有效秩序，包括有组织地转移难民，以尊重移民的权利、尊严和福祉为使命，向难民和境内流离失所者提供人道主义援助。国际移民组织主要在“移民与发展、促进移民、规范移民、帮助被迫的移民”等四大领域及其他交叉的治理领域进行移民治理。该组织既为移民个体提供服务，也帮助移民接收国加强移民治理能力建设。2016 年，国际移民组织与联合国签订协议，成为联合国系统内的一个专门机构，与人道主义伙伴一起在孟加拉国、苏丹、也门、黎巴嫩、阿富汗、土耳其、索马里、埃塞俄比亚等地工作，为难民提供服务；也通过重新安置项目组织难民安全出行，并帮助弱势群体获得其他形式的人道主义援助。

2013 年以来，国际移民组织受孟加拉国政府的委托，一直在科克斯巴扎尔开展人道主义救援工作。^① 自 2015 年 5 月，“船民事件”的爆发震惊国际社会以来，国际移民组织也一直参与其中，为罗兴亚难民提供援助。2017 年底，聚集到科克斯巴扎尔的罗兴亚难民达到 86.8 万人，自 2017 年 8 月 25 日大逃亡以来新增人数高达 65.55 万人。^② 科克斯巴扎尔的难民数量持续增长，营区压力日渐沉重，罗兴亚难民问题升级。国际移民组织总干事宣布孟加拉国进入“三级紧急状态”^③，向国际社会和合作伙伴们呼吁紧急救济，以确保迅速有效扩大人道主义应急行动。这主要包括：为难民迁徙提供沿途帮助；与难民署等伙伴组织合作，安置和遣返流离失所人员；与罗兴亚人一起组织、管理孟加拉国科克斯巴扎尔难民营，使其得以正常运行，积极寻求最佳解决途径，以帮助罗兴亚难民渡过难关。国际移民组织在科克斯巴扎尔难民营的援助逐步进入正轨。2018 年，这里的难民营在雨季受损严重，国际移民组织等和难民一起共渡难关。次

^① IOM, “IOM Director General, Bangladesh PM Discuss Humanitarian Aid for People Fleeing Myanmar at UN General Assembly”, 22 September 2017, <https://www.iom.int/news/iom-director-general-bangladesh-pm-discuss-humanitarian-aid-people-fleeing-myanmar-un-general-assembly>, 12 March 2021.

^② IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Refugee Crisis Response”, 28 December 2017, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/Bangladesh_SR_20171222-28.pdf, 6 March 2021.

^③ IOM, “Bangladesh Rohingya Crisis Response”, 22 September 2017, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/Bangladesh_SR_20170922.pdf, 6 March 2021.

年季风季，难民营的损失得以减少。在以伊斯兰教为主要信仰的罗兴亚人中，女性的地位也有所提升，儿童权益在一定程度上得到保证。2020年新冠肺炎疫情肆虐，国际移民组织积极加入全球应对行动，减轻疫情对难民营社区的影响。营内社区也创新了管理模式，更有利于信息传播与疫情管控。

二、国际移民组织开展的科克斯巴扎尔难民项目

（一）帮助难民迁徙

国际移民组织致力于全球移民问题治理，主要协助处理难民迁移及后续援助等事宜。^① 罗兴亚难民逃亡时，成千上万人通过国际非法移民集团操控的海上偷渡通道前往第三国。然而，大量难民船于安达曼海上漂泊滞留多日，如同“海上乒乓球”被推来推去。在海难与人口贩卖的死亡威胁下，难民原以为终于到达了安全地带，“但却没想到他们会在上岸之前就死了”。^② 在此阶段，国际移民组织是参与救助的唯一外部组织^③，积极呼吁世界关注罗兴亚问题，寻求援助，与难民署、联合国秘书长特别代表发表联合声明，呼吁东盟领导人达成共识，促成与印尼、马来西亚等国家政府合作，进行海上搜救，为罗兴亚难民寻找可安身之地，使难民得以下船上岸。^④

（二）设立服务小组，开展援助项目

2015年至2021年3月间，国际移民组织成立了多个有针对性地为罗兴亚人提供救助的服务小组，与国际伙伴一起在罗兴亚难民营实行了大大小小不同的项目（如表1所示）。

^① 宋婉贞 “国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助中的合作”，《国际政治研究》，2019年第2期，第87-114页。

^② IOM, “At Least 15 Dead including 9 Children as Boat Carrying over 100 Rohingya Capsizes in Bay of Bengal”, 29 September 2017, <https://www.iom.int/news/least-15-dead-including-9-children-boat-carrying-over-100-rohingya-capsizes-bay-bengal>, 10 March 2021.

^③ Md Afzal Hossain 《缅甸罗兴伽难民问题研究》，博士学位论文，云南大学世界历史系，2016年，第44页。

^④ IOM, “Joint Statement on Andaman Sea: IOM, UNHCR, OHCHR, UN SRSG Migration & Development”, 19 May 2015, <https://www.iom.int/news/joint-statement-andaman-sea-iom-unhcr-ohchr-un-srsg-migration-development>, 6 March 2021.

表 1 国际移民组织服务小组名称信息一览表

	英文全称	简称	中文自译名	对应项目	需求	服务对象
1	Needs and Population Monitoring	NPM	需求与人口监测小组	信息交流与舆情监控类项目	宏观调控	组织内外工作人员、全体难民
2	Inter Sector Coordination Group	ISCG	部门间协调小组		协调	
3	Communications with Communities	CwC	社区沟通与通讯小组		沟通	
4	Site Management & Site Development	SMSD	场地管理与发展小组	营地内基础设施维护类项目	协调	
5	Site Maintenance Engineering Platform	SMEP	现场维护工程小组		交通、场所	
6	Shelter and Non-food items	SNFI	住所庇护和其他非粮食救助小组	住所庇护和其他非粮食救助项目	生存、生活	新难民、受灾难民
7	Health	Health	医疗健康小组	疾病预防、医疗健康类项目	身心健康	全体难民，更注重弱势群体
8	Water, Sanitation, and Hygiene	Wash	卫生小组			
9	Mental Health and Psychosocial Services	MHPSS	心理健康和社会心理服务小组			
10	Gender Based Violence and Counter Trafficking	Protection	保护小组	妇女儿童保护类项目、打击人口贩卖类项目	安全生活、生存、工作、社交	女性、儿童，受害者
11	Resilience and Environment Management	REM	生态恢复与环境管理小组	生态恢复与环保类项目	环保	世界
12	Resilience and Disaster Risk Reduction	DRR	抗灾能力和减少灾害风险小组	减灾、抗灾类项目、灾后援助类项目	安全生存	难民全体，尤其是受灾者

1. 信息交流与舆情监控类项目

国际移民组织在科克斯巴扎尔难民营内建造了完善的信息收集交流渠道与舆情监控网络。其中，需求与人口监测小组负责用流量监测工具定期收集、汇总和分析营内人口分布与流动数据，编制和更新扩展地区和自发定居点的地图并每日公开，基本掌握营内人口宏观情况以便准确评估各项

需求。沟通小组负责解决罗兴亚人和当地社区之间的冲突^①，与当地政府合作搭建专门的“COVID-19”信息专线，用方言收集社区整体反馈，实现了难民与国际移民组织之间直接联系、反映问题；^②同时，该小组通过监控线上舆论，跟踪社区难民对新冠疫情的看法，将其汇总上报，以确保有关部门采取更合适的应对措施。^③

2. 住所庇护和其他非粮食救助项目

国际移民组织主要承担营内采购，搭建物资流动通道，协调分配物资^④的工作。他们提供可搭建竹棚的竹竿、防水油布等建筑材料，安顿罗兴亚难民，培训难民维护竹棚和预防虫害、驱虫的方法^⑤，建立专门的竹子加工厂，改进竹子加工技术，并解决当地人就业问题。此外，他们还通过过滤回收工厂中使用的“硼”，把在过滤中产生的植物残渣用作农场肥料等措施减少对环境的影响。^⑥国际移民组织起初只提供毯子、蚊帐、炊具等救助物品，后与其他国际组织一起提供了复合型非粮食性救助项目，与其他大类项目有交叉，可达到多种目的。

3. 营地内基础设施维护类项目

在国际合作伙伴的帮助下，国际移民组织场地管理与发展小组协调组织内外部门，管理难民营所在地的工程开发，如规划区域、铺设道路和搭设桥梁等工程，修建道路、桥梁、排水等基础设施，配合其他项目改善难民营的生活。2018年，国际移民组织与国际伙伴一起完成尤基亚

① IOM, “Bangladesh Rohingya Crisis Response International Organization for Migration”, 6 October 2017, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/Bangladesh_SR_20171005.pdf, 6 March 2021.

② IOM, “COVID Info Line: Enhancing Information Flows through Interactive Voice Response Technology in Bangladesh”, 5 June 2020, <https://www.iom.int/news/covid-info-line-enhancing-information-flows-through-interactive-voice-response-technology>, 10 March 2021.

③ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation Report”, 2020, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_april_2020.pdf, 9 March 2021.

④ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Crisis Response”, 12 October 2017, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/Bangladesh_SR_20171012.pdf, 9 March 2021.

⑤ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation”, 2019, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_october_2019.pdf, 9 March 2021.

⑥ IOM, “Bamboo Treatment Plant Races to Repel Beetles Attacking Bangladesh Refugee Camps”, 21 December 2018, <https://www.iom.int/news/bamboo-treatment-plant-races-repel-beetles-attacking-bangladesh-refugee-camps>, 9 March 2021.

(Ukiya) 区域的运河疏浚与改造, 保护了孟加拉国南部当地居民和罗兴亚难民免受季风洪水的侵害。^① 为疏通难民营内外的水道, 该小组号召大家回收与整理海洋垃圾, 将回收的塑料废物转化为有用的学习用具。^② 在雨季季风对基础设施造成严重破坏时, 现场管理小组负责修复道路, 恢复基础设施。次年提供的“以工换现”计划吸引超过 15 万难民参与, 修葺或建造了近 3 公里的道路和超过 4 公里的排水系统。^③ 同年, 在科克斯巴扎尔扩展了 20 号难民营, 完成居民搬迁, 为罗兴亚难民提供更宽敞安全的住房。^④

4. 医疗健康类项目

在公共健康方面, 国际移民组织为预防疾病, 努力保证水资源干净与环境卫生, 每日运输洁净水, 修建厕所、淋浴间、污水处理中心等卫生设施。难民营建了固定和流动的医疗分队, 营区内拥有现代化医院、先进的医疗设备, 为营内难民和当地社区居民提供心理健康与社会支持等方面的医疗卫生服务。为应对突发公共卫生问题建立了白喉等疾病的专门隔离和治疗中心^⑤, 提供药物和救助团队, 与孟加拉国政府、国际伙伴一道为难民及当地社区居民注射霍乱、白喉等必要疫苗, 减轻公共卫生风险。^⑥

2020 年新冠肺炎疫情暴发。同年 5 月 18 日, 科克斯巴扎尔罗兴亚难

① IOM, “Canal to Protect Bangladeshi Villagers, Rohingya Refugees from Monsoon Flooding”, 22 May 2018, <https://www.iom.int/news/canal-protect-bangladeshi-villagers-rohingya-refugees-monsoon-flooding>, 12 March 2021.

② IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation”, 2019, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_september_2019.pdf, 12 March 2021.

③ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation”, 2019, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_june_2019.pdf, 12 March 2021.

④ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation”, 2019, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/iom-rohingya-crisis-response-nov2019.pdf, 12 March 2021.

⑤ IOM, “UN Launches 2018 Appeal for Rohingya Refugees and Bangladeshi Host Communities: Joint UNHCR/IOM Press Release”, 16 March 2018, <https://www.iom.int/news/un-launches-2018-appeal-rohingya-refugees-and-bangladeshi-host-communities-joint-unhcr-iom-press>, 15 March 2021.

⑥ IOM, “UN Migration Agency, Health Partners Launch Massive Cholera Vaccination Campaign in Cox’s Bazar”, 10 October 2017, <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-health-partners-launch-massive-cholera-vaccination-campaign-coxs-bazar>, 6 March 2021.

民营首次报告了 5 例新冠病毒感染病例。^① 国际移民组织迅速加入全球应对行动，与医疗卫生和人道主义界一道启动“新冠肺炎跨机构全球人道主义应急计划”（HRP），参与“世界医生提高突发卫生事件护理质量”项目^②，培训医护人员，加入应急医疗网络^③，向一线人员提供口罩，为营内社区提供缝纫机制作口罩。这些措施不仅可预防病毒传播，也提高了女性的地位。^④ 这些针对难民营新冠肺炎疫情遏制的健康项目，降低了发病率和死亡率，减轻了疫情影响。^⑤ 上述项目积极宣传自我保护、疫情预防、治疗和隔离的信息。例如，为儿童制作漫画等小册子，安排木偶戏演出，教导小孩子勤洗手，注意卫生。截至 12 月底，科克斯巴扎尔难民营内报告的新冠确诊病例仅有 169 例，这与国际移民组织与国际伙伴和孟加拉政府正确的快速反应密不可分。^⑥

5. 妇女儿童保护类项目

2018 年“罗兴亚人道主义危机应对计划”声称罗兴亚难民营中每周发生数百起针对性别的暴力事件。^⑦ 为此，国际移民组织开展了一系列提高难民自我保护意识的举措，发放尊严安全包^⑧、太阳能灯笼等物品，开辟

① IOM, “As Super Cyclone Amphan Approaches, IOM Ramps Up COVID-19 Response in Cox’s Bazar”, 19 May 2020, <https://www.iom.int/news/super-cyclone-amphan-approaches-iom-ramps-covid-19-response-coxs-bazar>, 19 March 2021.

② 项目全称“Doctors Worldwide Improving Care in Health Emergencies”，是英国 Doctors Worldwide 机构组织一项为期 9 个月的方案，至少 60 名医生在科克斯巴扎尔的 10 个医疗点接受培训，加强紧急护理的护理质量。

③ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response-External Situation Report”, 2021, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_december_2020_-_january_2021.pdf, 12 May 2021.

④ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response-Monthly Situation”, 2020, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_april_2020.pdf, 26 March 2021.

⑤ IOM, “IOM Joins Global Response to Prevent the Spread, Mitigate the Impact of COVID-19 on Crisis-Affected Communities”, 25 March 2020, <https://www.iom.int/news/iom-joins-global-response-prevent-spread-mitigate-impact-covid-19-crisis-affected-communities>, 26 March 2021.

⑥ Md. Kamrujjaman (et al), “SARS - CoV - 2 and Rohingya Refugee Camp, Bangladesh: Uncertainty and How the Government Took Over the Situation”, *Biology*, vol. 10, no. 2, February 2021, pp. 124-141.

⑦ IOM, “UN Launches 2018 Appeal for Rohingya Refugees and Bangladeshi Host Communities: Joint UNHCR/IOM Press Release”, 16 March 2018, <https://www.iom.int/news/un-launches-2018-appeal-rohingya-refugees-and-bangladeshi-host-communities-joint-unhcr-iom-press>, 6 March 2021.

⑧ 尊严安全包 (dignity kits): 内容包括内衣、女性卫生用品和其他小件个人物品等。

安全的社交空间^①，并提供情感疏导、娱乐活动、儿童保育指导、法律咨询、维权支持等心理咨询和社会支持类服务。项目认识到男性参与是降低性别暴力风险的关键，因此试行新规划模式，组织包括男性参加的“社区日”活动，开设关于青春期、性别暴力等相关的课程。^②

国际移民组织也为难民儿童身心健康、安全成长提供必要帮助，如提供专门的营养中心和保护计划，开设了疗愈的儿童绘画项目，数以千计的儿童在这里获得社会心理支持。例如，10岁的安萨拉（Ansarullah）画了一所房子表达自己的梦想与最大愿望，其他孩子的画中也画有一所小小的房子。^③ 绘画有助于孩子们表达自己的情感，能够治愈因不稳定的生活状态而受的伤害。

国际移民组织致力于保护弱势群体，维护其应有的权力，为弱势家庭提供援助^④，发放生活必需品等救济物资^⑤。它还与粮农组织^⑥合作开展微型园艺计划，力图用可持续的方式保障难民的粮食与营养，例如，通过向难民营与当地居民社区发放蔬菜园艺工具包并培训新技术，产出蔬菜，满足难民营养需求，提高人们的生活质量，也为当地社区增加创收。此外，该项目也促进了当地森林再生，还在一定程度上削弱了只有妇女从事农业劳动的传统性别观念。

6. 打击人口贩卖类项目

国际移民组织是协调科克斯巴扎尔打击人口贩运的牵头机构。调查发现，罗兴亚难民务工被骗、被剥削、被迫卖淫、遭受性虐待、被贩卖等现

① IOM, “IOM Opens First Women and Girls Safe Space for Host Communities in Cox’s Bazar”, 5 March 2021, <https://www.iom.int/news/iom-opens-first-women-and-girls-safe-space-host-communities-coxs-bazar>, 26 May 2021.

② IOM, “IOM Opens First Women and Girls Safe Space for Host Communities in Cox’s Bazar”, 5 March 2021, <https://www.iom.int/news/iom-opens-first-women-and-girls-safe-space-host-communities-coxs-bazar>, 26 May 2021.

③ IOM, “Rohingya Children Draw Their Dreams: And It Looks Like Home”, 16 February 2018, <https://www.iom.int/news/rohingya-children-draw-their-dreams-and-it-looks-home>, 24 March 2021.

④ 援助家庭包括：女户主家庭和单亲家庭、有家庭成员患有残疾或严重疾病的家庭、孕妇或哺乳期妇女、以孩子为户主的家庭以及有失散或无人陪伴的孩子的家庭、依赖非正规或临时工的家庭、由于难民危机的影响而收入下降的家庭。

⑤ IOM, “IOM Starts Distribution of 10000 Household Kits to Bangladeshi Families in Cox’s Bazar”, 22 January 2019, <https://www.iom.int/news/iom-starts-distribution-10000-household-kits-bangladeshi-families-coxs-bazar>, 14 March 2021.

⑥ 联合国粮农组织：联合国粮食与农业组织（Food and Agriculture Organization, FAO）。

象普遍存在。^① 为此, 该组织主动向其他人道主义伙伴学习, 与孟加拉国警察局合作, 培训当地警察和相关执法人员, 提高对不同形式人口贩运的认识, 用多种方式预防贩运, 提高打击人口贩卖的专业水平;^② 用口头和图片形式向难民进行安全识别教育, 救助受害者; 与罗兴亚难民营社区领导人和相关组织合作, 让罗兴亚难民学习遭到袭击时的应对办法; 组织社区会议和活动, 培养防范意识; 根据科克斯巴扎尔的真实案例制作便于理解和交流的漫画、小册子等, 向难民说明应对贩卖者的常见方法; 成立相关部门, 向遭遇人口贩卖的受害人提供心理咨询、法律援助等服务。^③

7. 生态恢复与环保类项目

2018年, 国际移民组织成立了生态恢复与环境管理小组, 应对生态环境与生计问题, 寻求环境可持续的解决方案。^④ 这包括与联合国粮农组织、世界粮食计划署和孟加拉国政府一起推进“SAFE+”项目,^⑤ 推广燃料和能源的安全方法、景观和生计恢复的安全方法; 开展使用清洁能源项目, 为罗兴亚难民、孟加拉国村民提供液化气炉灶, 减少对孟加拉国森林的砍伐;^⑥ 与联合国粮农组织合作, 和孟加拉国当局共同在孟缅边境开展生计项目, 为难民和当地社区居民改善粮食和营养安全, 并推进当地生态恢复, 森林再生。^⑦ 这类援助项目可以保护生态环境, 减

① IOM, “UN Migration Agency Warns of Trafficking, Labour Exploitation, Sexual Abuse of Rohingya Refugees”, 14 November 2017, <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-warns-trafficking-labour-exploitation-sexual-abuse-rohingya-refugees>, 16 March 2021.

② IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Refugee Crisis Response”, 2018, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/Bangladesh_SR_20180104-11.pdf, 15 March 2021.

③ IOM, “UN Migration Agency Helps Bangladesh Police Tackle Trafficking Threat to Rohingya Refugees”, 16 January 2018, <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-helps-bangladesh-police-tackle-trafficking-threat-rohingya-refugees>, 19 March 2021.

④ IOM, “UN Launches 2018 Appeal for Rohingya Refugees and Bangladeshi Host Communities: Joint UNHCR/IOM Press Release”, 16 March 2018, <https://www.iom.int/news/un-launches-2018-appeal-rohingya-refugees-and-bangladeshi-host-communities-joint-unhcr-iom-press>, 23 March 2021.

⑤ 即 SAFE Plus (Safe Access to Fuel and Energy) 项目。IOM, “UN Agencies, Government Distribute LPG Stoves to Rohingya Refugees, Bangladeshi Villagers to Save Remaining Forests”, 17 August 2018, <https://www.iom.int/news/un-agencies-government-distribute-lpg-stoves-rohingya-refugees-bangladeshi-villagers-save>, 12 March 2021.

⑥ IOM, “IOM Bangladesh: Rohingya Refugee Crisis Response”, 2018, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/Bangladesh_SR_20180119-25.pdf, 18 March 2021.

⑦ IOM, “IOM, FAO to Support Agricultural Livelihoods, Forestry on Bangladesh - Myanmar Border”, 13 March 2018, <https://www.iom.int/news/iom-fao-support-agricultural-livelihoods-forestry-bangladesh-myanmar-border>, 12 March 2021.

少毁林，也可以降低前往森林收集柴火的儿童的安全风险。同时，因室内木柴燃烧减少，呼吸健康得到保护，可一定程度预防营区火灾发生，甚至减少了因木柴资源争夺而出现的族群间冲突、难民群体与当地社区间的冲突。

8. 减灾、抗灾及灾后恢复类项目

国际移民组织对罗兴亚难民、当地社区居民和难民营工作人员进行培训，提高其灾难应对能力。抗灾能力和减少灾害风险小组支持的项目是多方面的，其中包括与国际气候变化与发展中心合作举办的环境保护能力建设培训，与灾害管理和救济部合作为志愿者组织了灾害管理、紧急疏散、急救和搜救培训等。为应对季风季、雨季，以及这些季节常发的山体滑坡和洪灾等危险^①，国际移民组织在雨季到来之前3个月就开始定期分析难民的反馈信息，以提前准备应对雨季。这包括评估危险区域，把高风险区域居民搬迁到安全区；发放住房升级套件（USK）以加固房屋；开展以信息传递、住房升级和急救搜救等为主题的社区培训；升级紧急医疗中心；预备紧急医疗物资等。

国际移民组织也向难民提供灾后恢复类援助，为难民和当地收容社区居民在牲畜养殖、商业蔬菜种植和小型零售企业方面提供援助，以恢复生计和社会凝聚力。此类项目关注弱势群体需求，评估其脆弱性，增强对特殊需要群体的敏感度，为开办小企业的难民提供资金、机器、材料制作必需品等。这些举措都有助于加强社会凝聚力，有利于难民与收容社区之间的关系建设。

三、国际移民组织在罗兴亚难民治理中取得的成果

近百万人聚集于孟加拉国科克斯巴扎尔难民营，国际移民组织、联合国其他机构以及各人道主义组织在此实施各种项目，帮助难民解决问题，维护难民权利。在对科克斯巴扎尔罗兴亚难民救助中，国际移民组织接受来自孟加拉国、美国、英国、欧盟、加拿大、澳大利亚、日本、韩国、沙

^① IOM, “UN Launches 2018 Appeal for Rohingya Refugees and Bangladeshi Host Communities: Joint UNHCR/IOM Press Release”, 16 March 2018, <https://www.iom.int/news/un-launches-2018-appeal-rohingya-refugees-and-bangladeshi-host-communities-joint-unhcr-iom-press>, 17 March 2021.

特阿拉伯、瑞典、意大利等国家和组织的资金援助。^① 其开展的项目覆盖以下几个方面: 持续监测和管理流动人口; 建设、维护和升级罗兴亚难民的住房、营区基础设施; 保障难民粮食安全与营养, 提供医疗健康与卫生服务; 保护女性与儿童权利, 促进性别平等, 防止人口贩卖; 保护难民营所在地生态环境; 保持与孟加拉国政府、难民营当地社区, 以及罗兴亚难民营群体间的良好沟通; 应对季风季与疫情等天灾人祸带来的灾难性后果等。这些项目涉及难民人口统计、人权、发展、健康、性别平等、生态保护等方面。国际移民组织的早期项目只关注和解决某一问题, 但随着新问题层出不穷, 国际移民组织的合作项目也推陈出新, 管理技术与水平得到提升, 越来越多的项目可解决多个问题, 产生了超乎预期的结果。国际移民组织在全球难民治理方面进行了有益的探索, 取得一些成果。这表现为如下几个方面。

第一, 实现了有效的难民危机治理 (Refugee Crisis Governance)。有了国际移民组织的帮助后, 这些如“海上乒乓球”般的罗兴亚难民幸存者到达了科克斯巴扎尔难民营, 得到救助安置, 其住宿、卫生和安全需求得到满足。国际移民组织与其他国际伙伴一起, 重新规划科克斯巴扎尔难民营的土地与场所, 维护和新建营内基础设施, 发放各类救援物资等。截至2020年3月, 科克斯巴扎尔的罗兴亚难民已近86万人。^② 2018年, 联合国重新签订了关于难民的全球协定 (The Global Compact on Refugees)^③, 这表示各国在大规模难民长期流动的情况下达成了国际合作和共识承诺, 其中包括接待、接纳难民, 支持东道国社区的解决方案。该协定强调减轻东道国的压力, 加强难民自力更生, 扩大获得第三国解决方法的机会, 以及支持原籍国的安全和难民体面返回的条件, 而这具体表现在为收容国提

^① 每一期报告后会有《国际移民组织在科克斯巴扎尔行动的资金赞助来源》(IOM operations in Cox's Bazar are supported by) 栏目。

^② IOM, "IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation Report", 2020, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_march_2020.pdf, 20 March 2021.

^③ UNHCR, "The Global Compact on Refugees", 17 December 2018, <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>, 2018年12月17日, 联合国大会在难民署牵头与会员国、国际组织、难民、民间社会、私营部门和专家进行了为期两年的广泛磋商后确认签署。

供充足资金和重新安置难民。^①目前，难民安置的压力由发展中国家承担。^②收容国并非愿意长时间接受大量难民，而是倾向于选择性接受高素质劳动力，因此难民返回问题成为重要的政治问题，也造成了更复杂的无国籍难民问题。缅甸主流社会坚持把罗兴亚人称为“宾格力人”（Bengali）^③，主流民意不赞成给予罗兴亚人公民权。^④2018年孟加拉国和缅甸被分别列为无国籍人口第一和第三大的国家（孟加拉国约90.6万人，缅甸约62万人）。联合国难民署首次将孟加拉国的罗兴亚难民和缅甸若开邦的国内流离失所者纳入其2017年和2018年的无国籍人口数据。^⑤无国籍难民不被任何国家承认为国民，他们在获得教育、就业或医疗保健等基本服务方面面临障碍，并可能遭受歧视、虐待和边缘化，面临严重的人道主义危机。正是有了孟加拉国科克斯巴扎尔难民营多年的难民治理，罗兴亚难民才主要集中在孟加拉国等南亚国家，而没有向其他国家和地区外溢。

第二，把难民救助与生计发展结合。国际难民治理专家卡尼尔等建议将难民重新安置理解作为一种选择难民长期融入的人道主义治理工具，主张从政治经济、难民署的竞争目标、自由裁量权的话语和实践等多尺度调查移民的权力动态。^⑥如何在保障难民人身安全的前提下让难民获得可持续生计是难民治理中试图解决的难题。难民署探索促进难民的生计和经济包容，倡导难民的工作权利，支持他们更有弹性地实现自力更生。在国际移民组织在孟加拉国科克斯巴扎尔的难民治理中，其香根草栽种项目可“以工代赈”，难民可以领取一定数量的香根草种子栽种于难民营山地上，并获得一定工资。该项目一方面解决了部分难民的就业问题，另一方面也可

^① IOM, “World Migration Report 2020”, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>. 该项目于2018年5月启动，数据截止时间为2019年6月，于2019年11月于国际移民组织理事会第110届会议上发布。

^② 林根《国际难民问题研究》，硕士学位论文，南昌大学法学院，2013年，第6页。

^③ “Bengali”，意为孟加拉人。

^④ 李晨阳“缅甸‘罗兴伽人’问题热的冷分析”，《世界知识》，2017年第1期，第73页。

^⑤ IOM, “World Migration Report 2020”, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>, p. 47.

^⑥ Garnier, A. (et al), “Refugee resettlement and humanitarian governance: the need for a critical research agenda”, *Norwegian Centre for Humanitarian Studies blog*, 13 September 2016, <https://researchers.mq.edu.au/en/publications/refugee-resettlement-and-humanitarian-governance-the-need-for-a-c>, 6 March 2021.

以防风固沙,防止水土流失,恢复当地生态环境。^① 国际移民组织也为科克斯巴扎尔的居民提供了就业机会,仅从2017年8月到2018年1月的5个月里,就在该市雇用了约500名孟加拉国人。数以百计的人在其他国际和国家援助机构找到了新工作。^② 把难民治理与难民和当地社区居民的生计发展结合是善治难民的表现。

第三,促进性别平等。伊斯兰社会的性别平等是全球治理中面临的敏感问题,对穆斯林女性的赋权存在较大文化阻力。国际移民组织在难民治理中把对女性难民的生计能力建设放在首位,在难民营举办缝纫、卫生巾生产、园艺或食品加工等课程,满足女性工作、社交需求,提高女性生计能力,保障女性的工作机会。^③ 国际移民组织对穆斯林妇女赋权方面进行了有益尝试,帮助罗兴亚妇女成立首个妇女委员会,确保女性能绕过营区男性直接与国际移民组织项目负责人联络^④;广泛听取女性意见,注重女性的社区参与;组建女子巡视队,一步步提升女性地位。在打击人口贩运方面,国际移民组织也提高了罗兴亚妇女防拐卖意识和能力,一定程度降低了妇女儿童被贩卖的犯罪率。

第四,将科技运用于难民治理中。在全球治理应用新科技智能技术是当前大势所趋。有学者的研究强调信息技术在难民治理中的重要性,认为信息技术有助于寻找难民和解决收容国面临的危机管理,可以促使区域和全球人道主义组织以透明和负责任的方式有效地提供服务。罗兴亚难民治理中信息技术的使用,使行政部门在难民治理问题上互动得以增加,反应得以提高,从而在难民管理和人员安置方面发挥作用。^⑤ 在有技术支持的

① IOM, "Grass Planting Reduces Soil Erosion, Risk of Landslides in Rohingya Refugee Camps", 18 May 2018, <https://www.iom.int/news/grass-planting-reduces-soil-erosion-risk-landslides-rohingya-refugee-camps>, 12 March 2021.

② IOM, "Rohingya Refugee Crisis Creates New Generation of Bangladeshi Aid Workers: IOM", 30 January 2018, <https://www.iom.int/news/rohingya-refugee-crisis-creates-new-generation-bangladeshi-aid-workers-iom>, 15 March 2021.

③ IOM, "IOM Opens First Women and Girls Safe Space for Host Communities in Cox's Bazar", 5 March 2021, <https://www.iom.int/news/iom-opens-first-women-and-girls-safe-space-host-communities-coxs-bazar>, 5 May 2021.

④ IOM, "UN Migration Agency Helps Rohingya Women Organize in Bangladesh Camps", 9 October 2018, <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-helps-rohingya-women-organize-bangladesh-camps>, 16 March 2021.

⑤ Hossain, A. N. M. "How is ICT shaping the refugee governance landscape in transitional Bangladesh?", *In Central and Eastern European eDem and eGov Days 2020*, pp. 203-215.

综合平台上，不同的研究者、工作人员汇总各自的问题、经验，补充观点，生成技术和难民之间可以相互作用的经验，推而广之，为解决现有难民社会问题提供建议。国际移民组织曾是唯一进行大规模无线电传播的人道主义组织，借助无线电和新技术建立信息收集与 24 小时紧急信息服务，新冠疫情期间还创新地利用自行车和广播扩音器，完成紧急信息的收发、传达。牵头与进驻的其他国际组织一起成立协调小组，积极协调组织内外小组、部门与机构，打破各组织间壁垒，确保及时、协调、基于需求的援助，使信息能更好更快地传播与共享，提升合作效率，同时使资源得到有效利用。国际移民组织的位移跟踪矩阵团队（DTM）启动了紧急事件跟踪工具（EET），以监测地震、干旱和快速政治动荡之后的人员流动以及他们获得服务和援助的程度变化。^①数据的及时反馈便于宏观政策的制定，有助于更好地提供服务以解决难民的需求。在难民事务的实际处理中，技术无处不在，有专门处理跨语言问题的翻译和数字信息服务的，有加强无障碍媒体通信的，还有处理移民歧视的“Xenowatch 众包平台”以监测与暴力侵害移民有关的信息等。^②

2020 年至今，新冠肺炎疫情已成为世界大流行疾病。在南亚、东南亚地区病株不断变异，传染性与破坏性更强，这对科克斯巴扎尔罗兴亚难民营来说是极为严峻的挑战。众所周知，难民营内糟糕的卫生与居住环境，没有足够的水、肥皂，拥挤的空间使人们不能保持安全社交距离或进行隔离，呼吸机与专业急救医疗救助极其稀缺，病人得不到及时救助等因素会加速疫情传播。国际社会对难民营的疫情发展表达了深切的担忧。国际移民组织在孟加拉国科克斯巴扎尔难民营采取了积极的疫情管控，有效降低了难民营中新冠肺炎感染率，体现了国际组织对难民生命权的重视。同时，国际移民组织对难民营中环境治理和季节性洪灾的灾害预防与应对也是可圈可点，令人瞩目。

^① IOM, “IOM Afghanistan Situation Report 22 November–28 November 2021”, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/afghanistan-situation-report-no14-22-28-november-2021.pdf, 18 March 2021.

^② IOM, “World Migration Report 2020”, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>, pp. 287–288.

四、反思与结语

当然，国际移民组织要实现罗兴亚人难民长期治理还面临一系列问题。其中，首当其冲的是难民安置和遣返是否可持续的问题。按国际惯例，难民问题的解决，通常是就地安置、遣返回国和在第三国安置三种方式。然而，收容国国情与国家利益不同，致使出现不同导向的难民治理政策，移民、难民问题会长期存在。政府以何种态度对待难民群体这一问题进入了政治关系、政党权力竞争的博弈场域。难民营与收容社区之间的冲突是不容忽视的社会问题，这些都可能导致国家对难民保护的日趋恶化。^① 对无国籍身份比例较高的罗兴亚难民而言，无论将来是采取安置、遣返回国或是在第三国安置等方式都具有较大挑战性。

其次，难民营内的安全保障也存在风险性。例如，非常不幸的是，2021年3月22日，在新冠肺炎疫情威胁下，季风季来临之际，科克斯巴扎尔罗兴亚难民营遭大火摧毁，有1600多处设施受损，其中包括保健中心、妇女友好场所、学习中心、食品分发点、市场和办公室等。^② 这对该难民营而言是巨大的损失，说明难民营内部的安全管理还存在漏洞。国际移民组织需要与国际伙伴一起面对这些难题，共克时艰。

再次，难民治理过程中的日常实践涉及全球、区域、国家与地方的多方权力动态相交，实施政策的全球计划意图与难民现实生活需求产生差距。^③ 除了由募捐金额不足而导致的项目资金短缺之外，国际移民组织在处理罗兴亚难民事务时也会碰到如下具体的棘手问题：一是英语、缅甸语、孟加拉语、罗兴亚方言等多种语言的使用所造成沟通障碍；二是不同宗教信仰、意识形态之间的碰撞发生的冲突；三是在以伊斯兰教为主的难民营中，女性员工、志愿者的人身安全问题；四是难民营内的治安难以很好维

^① Coddington, K, "Landscapes of refugee protection", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 43, no. 3, September 2018, pp. 326-340.

^② IOM, "IOM Bangladesh: Rohingya Humanitarian Crisis Response—Monthly Situation Report", https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom_rohingya_crisis_response_-_external_sitrep_-_march_2021.pdf, 21 March 2021.

^③ Milner, J., & Wojnarowicz, K, "Power in the Global Refugee Regime: Understanding Expressions and Experiences of Power in Global and Local Contexts", *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, vol. 33, no. 1, March 2017, pp. 7-17.

系，存在盗窃、强奸、谋杀、纵火等犯罪问题；五是罗兴亚人内部的族群冲突，难民营外当地居民与难民之间的矛盾；六是以国际移民组织为代表的国际社会、难民营社区、科克斯巴扎尔当地政府、孟加拉国政府与缅甸政府之间复杂的关系，权力的互动、资源的倾斜等问题。

截至 2018 年底，全球共有 2590 万难民，这个数据仍持续增加。来自叙利亚、阿富汗、南苏丹、缅甸、索马里国家的难民数量占据世界难民人口的三分之二以上，因暴力和冲突造成的境内流离失所者（IDP）^① 达到 4130 万人，容易受到极端气候灾害的印度、阿富汗、斯里兰卡、孟加拉国等南亚国家也有超过 330 万的环境难民流离失所。^② 自美军撤离阿富汗后，干旱与战乱造成新一轮难民人数持续增长。截止到 2021 年 11 月底，阿富汗境内有 550 万以上流离失所者。长时期存在的宗教、民族冲突引发的暴力问题、历史遗留问题与环境问题等因素，使南亚地区成为大规模的难民流出地。与此同时，南亚国家也接纳了大规模的难民。除孟加拉国的罗兴亚难民外，还有印度的孟加拉国难民、阿富汗难民等，巴基斯坦的阿富汗难民，斯里兰卡的泰米尔难民，以及印巴边界的克什米尔人、不丹与尼泊尔边境洛桑巴人等无国籍难民群体。相较于科克斯巴扎尔大规模的难民群体而言，国际社会对他们的重视程度与援助力度较弱。联合国呼吁“归属”（Belong），疫情中如果没有公民身份，许多无国籍人士没有被纳入基本的公共卫生服务和社会安全网，无法获得基本公共卫生服务。^③ 国际难民治理的形势依然严峻。

国际难民治理与社会、经济和地缘政治相关，南盟成员国们还不是难民国际公约的缔约国，诸国难民治理各有不同。南盟也无区域性的政策，在处理难民问题上具有灵活性和自主性。区域内持续的难民危机，使南盟区域合作比以往任何时候都更加必要。基于地缘政治、制度设计和运作方式的限制，南盟在“软性”人类安全领域合作方面一直比较有效，有可能为人类安全领域的干预和合作吸引更多支持。^④ 难民问题亦是区域与国际安

① 境内流离失所者（Internally Displaced People，IDP）。

② IOM, “World Migration Report 2020”, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>, pp. 39-46.

③ 联合国“联合国难民高专：结束无国籍状态‘取决于政治意愿’”，2020 年 11 月 11 日，<https://news.un.org/zh/story/2020/11/1071462>，2022 年 1 月 13 日。

④ Z. S. Ahmed, “Managing the refugee crises in South Asia: The role of SAARC”, *Asian and Pacific Migration Journal*, vol. 28, no. 2, March 2019, pp. 210-219.

全问题，还有弥漫在中东、中亚、南亚的恐怖主义威胁。当前全球面临着难民来源多元化、难民问题政治化、难民长期解决方案乏力等诸多现实挑战。^① 极端的气候灾难与疫情使难民安置问题雪上加霜，如何更好地进行难民治理已成为重要而紧迫的课题。

罗兴亚难民问题，不仅是民族问题、宗教问题，更是政治问题。正如戴永红等学者所指出，罗兴亚人问题属于缅甸的内政问题，国际组织只能起辅助性作用。如果想要彻底解决罗兴亚人问题，关键还是在于缅甸政府能否承认罗兴亚人的少数民族和公民身份，并采取措施使穆斯林群体发展出对缅甸的国家认同。^②

总之，罗兴亚难民问题已成为南亚、东南亚的区域性非传统安全问题，也是国际移民全球治理难题。国际难民治理虽挑战重重，但也在不断进步，需要民族国家、区域组织、国际社会和全球公民社会多方参与、互动，与国际移民组织一起形成合力，共同应对，共同治理。^③ 科克斯巴扎尔难民营是目前全球最大的难民营，众多国际机构、人道主义组织入驻，为其正常运行提供服务，这也为难民治理提供了实践经验。南亚地区难民规模庞杂，人道主义需求一直在增长，国际移民组织对科克斯巴扎尔的罗兴亚难民营治理是全球难民治理中一个有意义的案例，对各国政府、国际组织等可能会开展的难民事务和难民社会工作有借鉴意义。在推进“一带一路”建设和构建人类命运共同体过程中，中国政府也可以考虑适当拓展南亚及全球难民治理事务，发挥自身基础设施建设和人工智能方面的优势，与国际移民组织合作，积极参与到南亚区域乃至全球的难民治理中。

① 李晶 “难民全球治理体制的历史发展、现实挑战及革新路径”，《武警学院学报》，2020年第11期，第12-19页。

② 戴永红、张国烜 “罗兴伽人问题的产生、影响及解决前景”，《印度洋经济体研究》，2016年第6期，第101-114、136页。

③ 章雅荻 “国际移民组织全球治理的现状、困境与展望——以欧洲移民危机为例”，《国际关系研究》，2017年第1期，第82-100、156页。

A Review of Anti-poverty Research in India and Its Lessons for China

Zhou Zhaoan & Yang Zhengzheng

Although India is a large “laboratory” of global anti-poverty, the Chinese academic circles are relatively lack of a comprehensive understanding of India’s anti-poverty research. This paper systematically summarizes the relevant research on anti-poverty in India from the basic situation, causes and analysis, main measures and effectiveness of poverty in India. Based on this summary, this paper attempts to explore its lessons for poverty governance in China. This paper holds that the research on Poverty Governance in China should pay close attention to the trend of “poverty urbanization”, and the concept of spatial social structure should be introduced to establish a public service supply system matching the economic and social characteristics of spatial population. In addition, the future research of poverty governance in China needs to pay special attention to “secondary hazards of poverty” and its governance, and deepen the research of poverty governance with the help of researches in similar fields.

International Refugee Governance: A Case Study of Rohingya Refugee Affairs of the International Organization for Migration (IOM)

Shen Haimei & Huang Fuming

After the third wave of Rohingya refugees in 2015, the International Organization for Migration has become an important international organization involved in the rescue operations of Rohingya refugees. This article analyzes a series of refugee affairs carried out by the International Organization for Migration in the Cox’s Bazar refugee camp, based on relevant news reports on the official website of the International Organization for Migration and related reports on the Cox’s Bazar refugee camp. Discussions included eight categories of refugee affairs including Shelter and Non-food items projects, Water, Sanitation, and Hygiene and Health projects, Gender Based Violence and Counter Trafficking projects. It

was summarized the third-party international community's attitude and approach to the Rohingya refugee issue as represented by the International Organization for Migration. This article holds that the governance of the Rohingya refugee camp by the international organization for migration is a meaningful case of global refugee governance, which can be used as a reference for international refugee affairs and refugee social work carried out by governments and international organizations.

Study on Building a Trans-Himalayan Energy Community with a Shared Future under the Covid-19 Epidemic

Zhu Xiongguan & Wang Liuyi

Due to its special geographical location and population, trans-Himalayan region attracts more attention in global development. Its economic development, energy security and cooperation are facing a severe situation due to the impact of COVID-19. The concept of a human community with a shared future provides “Chinese wisdom” for advancing international cooperation in various fields and promoting common prosperity under the new circumstances. Building a trans-Himalayan energy community with a shared future based on this concept will help these regional states tackle the energy crisis in the context of COVID-19 and the post-epidemic era and promote the transformation of the energy structure. Also, it can promote the transformation of the global energy governance system and help achieve the goal of carbon neutrality. Therefore, it is of great practical significance to advocate the concept of a human community with a shared future, constantly improve existing energy cooperation mechanisms, focus on renewable energy and build a secure, stable, efficient, complete, green and sustainable regional community with a shared future together.