

疫情之下的全球难民治理

吴昊昱

难民问题是当今全球治理的核心议题之一，也是维护和平与发展的国际环境的重要挑战。根据联合国难民署最新数据，截至2019年末，世界范围内被迫离开原籍国的人口达到历史新高的7950多万，其中包括约2600多万难民，而他们其中的一半是18岁以下的未成年人。2020年初暴发的新冠肺炎疫情虽然使得难民问题暂时得以“压制”，然而难民问题却并未因此得到缓解，而是呈现出更复杂的治理难度。

日趋复杂的全球难民治理体系

难民问题虽然早已有之，然而国际社会真正建立起全球性应对难民危机的治理机制则是在第二次世界大战之后。这一机制的主要构成部分可以概括为两个主要法条、一个核心执行机构和一个核心原则。

两个主要法条是指1951年通过的《关于难民地位的公约》和1967年通过的《关于难民地位的议定书》。这两个主要法条是国际难民法的核心组成部分，对难民身份进行了法律界定。

一个核心执行机构是指成立于1950年的联合国难民署。联合国难民署成立之时，其被设定的存在年限仅为3年，年度运转资金仅为30万美元，且仅负责欧洲难民的救助。然而随着难民问题的愈演愈烈以及联合国难民署初期出色的难民救助行动，目前联合国难民署已经发展成为遍布135个国家，拥有17000多名雇员，年度预算近90亿美元的核心人道主义组织。作为联合国系统中唯一一个专门从事难民保护的机构，联合国难民署在保障难民的住所、教育、医疗、卫生等基本生存条件上发挥了举足轻重的作用。

一个核心原则是指不推回原则。1951年《关于难民地位的公约》第33条明确规定任何缔约国均不得以任何方式将难民驱逐或送回其生命或自由因他的种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。与难民享有的其他权利有所不同，不被推回权是国际法赋予难民最基本和核心的权利。而不推回原则业已获得习惯国际法的地位，是各国理应普遍遵守的最基本难民保护规范。

随着难民危机的不断加深和世界政治形势的发展变化，国际难民治理机制正发生新的变化。首先，1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》中所确定的难民界定已经发生新的变化。这两个法条规定难民的形成仅仅是由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因逃离原籍国的人，然而，今天的难民类型则呈现出更深的复杂性。突出了如逃离战乱的战争难民、逃离本国崩溃的经济难民以及逃离本国严重的气候和环境问题的气候环境难民。这些难民类型虽然不是严格意义上的公约难民，但是逐渐得到国际社会的关注，并纳入联合国难民署的保护范畴。

同时，联合国难民署虽然作为难民治理领域最重要的国际组织的地位未变，但是随着难民问题的逐渐加深，国际移民组织、无国界医生等国际政府间和非政府组织也越来越多地加入难民治理的行列。这对于难民治理的深度推进无疑具有积极作用，然而，组织的繁杂亦造成日趋激烈的竞争和难民保护的碎片化。联合国难民署本身亦面临着由于保护群体扩大而导致无法全力保护难民、筹资困难等挑战。

疫情对全球难民治理体系的冲击

首先，难民面临的人道主义危机加剧。目前，全球2/3的难民散落于难民接收国社区内，而非难民营中，并依靠非正式经济生存。疫情的暴发使得难民本就捉襟见肘的生活雪上加霜。由于

各国纷纷采取抗疫措施，难民所依靠的非正式经济急剧萎缩，大批难民难以维持基本生活所需。联合国数据报告称由于疫情的暴发，仅有 74% 的难民能够满足其一半的生活所需。同时，难民无法享有相应的抗疫设施。世界将近一半人口不享有合适的洗手设施。在接纳大量难民的发展中国家，这一数字则达到 3/4 左右。22% 的难民聚集地每人每天供水少于 4 升（平均每个美国家庭每天用水超过 1100 升）。

其次，各国政府面临的难民治理压力加大。面对巨大的经济下行压力，各国政府用于难民救助的资金大幅下滑。同时，由于本国经济崩溃而逃离的经济难民将进一步增多。再者，出于抗疫需要，各国纷纷收紧入境政策，大批难民无法正常逃离原籍国进行难民申请，并导致国内流离失所人口的增多。

再次，从事难民救助的人道主义组织面临诸多挑战。疫情之下，从事难民援助的各人道主义组织首先面临筹资困难的挑战，尤其对联合国难民署这种 86% 的运转资金全部来自各国政府和欧盟捐助的机构而言。同时，大多数难民援助组织的援助模式主要针对难民营中的难民，而今天全球 2/3 的难民均散落于接收国社区中，新冠肺炎疫情使得各人道主义组织在物资协调、联系难民上面临更严峻的挑战。针对疫情的宣传教育、检测和疫苗接种则更为艰难。人道主义组织工作人员本身亦面临感染病毒的巨大风险。

以人类命运共同体理念推动全球难民治理

新冠肺炎疫情对人类的冲击不分种族、国界、贫富，而其对难民这一弱势群体的冲击尤其严重。虽然在疫情冲击之下，各国纷纷收紧入境政策，全力投入抗疫，许多难民危机也因此被暂时搁置，然而难民危机不会自行消失，如若不加以善治，难民危机在后疫情时代将对全球和平与安全造成严重影响。人类命运共同体理念顺应全球化发展的大趋势，为疫情之下的全球难民治理提供了重要话语支撑。

当前的全球难民治理理念在疫情冲击下难以践行。不推回原则作为难民治理领域的核心原则，虽然得到世界绝大部分国家的认可，然而出于对本国经济社会环境的考量，世界范围内强制性遣返难民的案例屡屡发生。新冠肺炎疫情使得难民的接收和援助愈发艰难。2016 年联合国《难民和移民问题纽约宣言》重申缔约国充分 and 有效执行 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》的重要性和价值，并形成践行 1951 年《关于难民地位的公约》的国际共识。此后，联合国难民署于 2018 年 12 月联合国大会通过《全球难民契约》，再次强调主要国家和其他利益攸关方在难民治理上的责任分担机制。两份文件均对加强难民的全球治理和国际合作提供了法治化的探索。然而，在疫情冲击之下，这一探索及其实践亦举步维艰。

人类命运共同体理念对后疫情时代的难民治理提出了新的重要话语支撑。首先，应意识到疫情背景下的全球难民治理符合全人类的利益。疫情之下，人类命运休戚与共，难民作为弱势群体，更需要国际社会的关注和援助。只有所有人全部免于疫情，人类才能真正战胜疫情，建立人类卫生健康共同体需要关注每个人的安危。其次，疫情背景下的全球难民治理是全人类的责任担当。维护和平与发展的生存空间，必须考虑弱势群体的存在，疫情之下的难民治理尤其需要各国承担起维护全人类健康安全的生存环境的责任。这不仅需要国际社会确保对难民的基本援助，更应该基于人类命运共同体理念将难民纳入防疫抗疫的范畴，防范难民危机对疫情之下的国际和平与安全造成重大负面影响。