

会场：联合国大会第三委员会

议题：世界难民问题

学术团队成员：潘梓乔

职位：大会第三委员会主席

一、议题简介

根据 1951 年的《关于难民地位的公约》，难民是指“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因遭到迫害”而逃离自己故乡和国家的人。许多难民流亡国外躲避自然或人为灾难。全世界每天数以千计的家庭由于暴力而被迫逃离。以叙利亚地区为例，数百万叙利亚人因 2011 年开始的叙利亚内战出逃沦为难民，还进而引发了欧洲难民危机。数量激增的难民已引发严重的社会及经济难题，急待解决。



二、名词解释

1. 难民：难民也是属于移民的一种，但难民的生活水平和条件要比普通移民差得多。难民通常因为自然灾害或者战争等被迫离开原居住地。难民的定义为：基于一种可以证明成立的理由，由于种族、宗教、国籍、身为某一特定社会团体的成员、或具有某种政治见解的原因而畏惧遭受迫害并留身在其本国之外，并由于这样的畏惧而不能或不愿意受该国保护的人，或者一个无国籍的人，或国家灭亡的人，并由于上述事情留在他以前经常居住国以外而现在不能、或由于上述畏惧而不愿意返回该国的人。难民分为经济难民，战争难民种族与宗教难民，政治难民，自然灾害难民。经济难民：为改善生活而自愿离开的难民，同时由于这种理由而非法越境的难民被称之为非法难民。自然灾害难民：顾名思义，因为各种自然灾害离开，往往只能去往其他国家。

三、议题背景



1. 以叙利亚地区为例

2011 年 3 月，叙利亚南部边境城市德拉爆发反政府示威游行，示威者与警方发生冲突并造成人员伤亡，在叙境内其他地区引发连锁反应。巴沙尔因消极回应反对派改革呼声而错失对话良机，导致对立情绪被充分激化，叙利亚危机由此爆发。沙特等海湾阿拉伯国家主导的阿盟介入叙利亚危机后，叙形势迅速恶化。叙利亚危机爆发后，叙利亚局势从示威游行到武装冲突，从“叙利亚自由军”出现到“伊斯兰国”异军突起，并最终形成叙政府军、反对派武装、极端组织武装等多方混战、抢占山头的局面。

自叙利亚内战爆发以来，各类冲突与安全事件不断造成平民伤亡，且人数一直在不断上升，经济和民生损失严重。叙利亚的基础设施也遭到大规模毁坏，例如医疗、供电、供水和通讯等。常年战乱产生的大量难民造成了严重的难民问题。叙利亚政策研究中心 2013 年数据显示，叙利亚经济总共损失 484 亿美元，数额达到 2010 年叙利亚国内生产总值的 81.7%。叙利亚官方统计显示，全国各省公共和私人建设设施损失达到 2 万亿叙镑，在叙利亚最高救援委员会注册的遭受破坏家庭为 62.4 万个，相当于 330 万人遭到武装分子的侵犯。叙利亚的社会服务等基础设施也遭受巨大损失。自危机爆发以来至 2013 年，叙利亚有 2326 所学校遭到不同程度的破坏，虽已修复 300 所，但由于安全原因，一些省市的学校仍不能正常上课。北部阿勒颇省学校正常上课率仅为 11%。

除教育以外，医院、供水、供电、公共卫生系统等社会服务基础设施也遭受严重破坏，民生损失惨重。即便在局势稍好的地区，普通家庭频繁停电和为加油排队一两小时已成为家常便饭。“如何偷渡去欧洲”已成为叙利亚人私下里讨论的话题。2011 年动乱爆发之前，叙利亚境内有 75 万伊拉克难民，是其最主要的接纳国。内战爆发后，叙利亚出现严重的人道主义危机，境内的伊拉克难民锐减到 47 万，同时叙利亚难民激增。2012 年底在周边国家注册的叙利亚难民超过 57 万，大部分是妇女和儿童，主要逃往黎巴嫩、伊拉克、约旦和土耳其。其中，土耳其境内的叙利亚难民达到 24 万，欧洲接收寻求庇护的叙利亚难民 1.8 万人。



2. 以北非地区为例



南苏丹问题因其复杂的历史背景及对地区和国际社会的影响，一直是世界关注的热点问题。不管是独立前南苏丹作为苏丹的南方地区与苏丹政府的长期斗争，还是 2011 年独立后的内部纷争，都导致了很多重点问题。南苏丹是世界最不发达国家之一，其道路、水电、医疗卫生、教育等基础设施和社会服务严重缺失，商品基本依靠进口，价格高昂。长达多年的战乱也使南苏丹国家基础设施匮乏，人民生活水平低下。南苏丹人口约 800 万，具有小学文化程度的却只有 2%，文盲率高达 85%，重建与发展的难度相当大。根据相关调查，南苏丹已有数百万难民逃离了他们的国家，其中包括大量儿童。

利比亚是一个北非国家，位于地中海南岸。在利比亚战争发生的前一年，利比亚的 GDP 达到 974.3 亿美元，同比增长 2.5%，人均 GDP 为 14100 美元；当年石油销售收入达约 324.3 亿美元，进出口总额为 665.3 亿美元，其中进口额为 247.3 亿美元，出口额为 418 亿美元。然而，2011 年，国内爆发利比亚内战，整个国家基本处于无政府状态，各种武装组织、恐怖组织林立，恐怖袭击、绑架勒索频繁。2011 年 2 月 16 日起，利比亚多个城市出现抗议活动，要求卡扎菲政府下台，抗议活动向全国蔓延，演变成武装冲突。最初的示威抗议从利比亚城市班加西开始，并逐渐向全国蔓延，民众要求从 1969 年就已经上台统治长达 42 年的革命领导人穆阿迈尔·卡扎菲下台和进行民主变革。反对卡扎菲的势力组成“全国过渡委员会”，以推翻卡扎菲的独裁统治和建立民主政体为宗旨。2011 年 2 月 26 日，联合国安理会通过首项决议，冻结卡扎菲资产，并把事件交由国际刑事法院处理。3 月初，卡扎菲军进攻反对派在东部的据点班加西。3 月 17 日，联合国安理会再度通过决议，授权成员国在利比亚设置禁飞区。8 月 22 日晚，反对派武装已全面控制的黎波里及清除市内卡扎菲残余部队。反对派全城搜捕卡扎菲，并排除其离开利比亚的可能。10 月 20 日，卡扎菲及其接班人穆塔西姆被杀身亡，利比亚分崩离析。战争结束后，利比亚群雄割据，各种地方势力崛起，伺机在这片刚刚平息战乱的土地上圈地示威。其中就包括现在不断对欧洲国家造成威胁的极端组织“伊斯兰国”。联合国 2015 年 10 月初发布的报告估计，约有 300 万利比亚人受到冲突影响，占其总人口的二分之一。利比亚动乱发生后，大量人民为逃避战乱涌入邻国和欧洲，对其它国家造成了巨大的压力。

四、已造成的问题



据难民署统计，截至 2015 年底，全球共有 6530 万人被迫流离失所，其中包括 4080 万境内流离失所者、2130 万难民以及 320 万寻求庇护者。此外还有约 1000 万无国籍人士。尽管越来越多的难民在新的国家找到持久的解决方案，但现有容纳难民的处所和需求之间的距离却越来越大。由于动荡和冲突不断，难民数量增长，而回到原籍国的难民数量却有所减少。

以欧洲地区举例

自 2015 年夏天以来，欧洲遭遇一场前所未有的难民潮袭击，数十万难民背井离乡，希望在欧洲诸国寻求一个没有战火与伤痕的避难所。然而，对于这些西方国家而言，难民安置问题并非仅凭人道主义的信誓旦旦，在一朝一夕间可以解决。2017 年末，纵然“伊斯兰国”已被多国宣布歼灭，但难民问题在这个世界撕开的伤口却远未到愈合的程度。难民问题的真正肇始时间不是 2015 年，也不仅仅是“伊斯兰国”在叙利亚、伊拉克等地区的肆虐所致。利比亚在“阿拉伯之春”中遭受的损失要比其他国家更惨重。2011 年初，“阿拉伯之春”运动在突尼斯、埃及、利比亚等地先后爆发，民众纷纷要求对现有的政治体制进行革命，也导致各国出现愈演愈烈的抗议骚乱活动。在突尼斯和埃及革命取得成功后，利比亚的政权迭代却未如前者一般顺利。

2011 年 3 月，北约多国联军向利比亚发动空袭，历时半年最终推翻卡扎菲政权，利比亚也由此陷入长期动荡，并成为难民偷渡的集散地，经由利比亚乘船前往地中海、登陆土耳其入境欧洲的，不在少数。与此同时，叙利亚内战于 2011 年爆发后，大量叙利亚民众逃到国外，虽然邻国土耳其、黎巴嫩和约旦接收了大量难民，不过许多人希望在更富裕的欧洲居留，加剧了前往欧洲的难民潮。德国作为最早呼吁并带头接受难民入境的欧洲国家，其政府在难民涌入引发一系列的问题之后，逐渐收紧了难民政策，决定每年接纳不超过 20 万难民的上限。此外，自 2017 年 2 月，德国开始推行“Starthilfe Plus”计划，以金钱资助的方式鼓励寻求庇护者自愿返回母国，每名自愿撤回庇护申请的人最多可获发 1200 欧元，符合若干指定条件者有额外资助，总计花费达 4000 万欧元。法国在 2016 年年底关闭了“加来丛林”难民营，但其境内的难民问题依然棘手。法国总统马克龙于 2017 年 10 月初表示，将在难民事务方面进行多项改革，提高效率，以帮助难民融入法国社会，同时更严格地遣返不符合避难条件的人。此外，法国也愿意在今后将对联合国难民署和国际移民组织的资助额提高到 1000 万欧元，重点支持这些机构在利比亚处理难民事务。在民间，法国和 5 个基督教组织于 2017 年 3 月签订协议，在 2018 年前共有 500 位难民在法国各地获得重新安置。意大利、希腊和土耳其在 2016 年签订的协议使得通过希腊到达欧洲的非法难民人数大大减少，也导致了更多难民转而选择经由意大利进入欧洲。据联合国



资料显示，2017 年前 6 个月，在通过海上到达欧洲的 10 万移民中，约 8.5 万人是通过意大利到达的，意味着意大利承载了上半年大约 85% 的入欧难民数量。这些前仆后继、源源不断进入的难民对意大利造成了严重的社会负担，几乎达到各主要难民接受城市的承载极限。意大利驻欧盟代表马萨里在写给欧盟的信中警告称，当前情况已经令意大利“难以支撑”，要求对欧盟的避难程序进行大幅修改。对于欧盟在 2015 年 9 月通过的“难民分摊方案”，波兰和匈牙利自始至终没有任何参与执行的行动，而捷克则是自 2016 年 8 月以来不再接收难民。综上所述，来自利比亚的难民与来自其它等地的难民，共同催生了目前欧洲遇到的史上最大规模的难民潮。

许多非洲国家的难民会选用乘船偷渡的方式尝试进入欧洲，但是在过程中极易发生事故。仅 2015 年前五个月，就有 1700 多名偷渡客葬身地中海。例如，2015 年 4 月 18 日，一艘载有 800 多名非洲难民的航船上只有 30 个人左右活着到了对岸。他们曾被告知，只要到了利比亚北部海岸，登上船只并向北驶出一天，就能到达一个叫做兰佩杜萨的小岛，那就是意大利，也就是欧洲。只要上了岸，就可以申请难民身份，意大利的边防就得把他们送到意大利大陆上，安置在难民营里，然后他们可以等待难民身份的审批。他们把一两年来打工挣来的血汗钱，或是举家倾囊凑出来的钱交给所谓负责偷渡的人员，但由于船只超载，不幸在途中倾覆。意大利政府认为，利比亚国内还有 50 万到 100 万外来移民，可能找机会偷渡到欧洲。他们来自北非、中东的 20 来个国家，甚至远至孟加拉。利比亚在过去一二十年间成了一个移民聚集地，这场地中海移民危机还可能发展成更加惊悚的噩梦。

这些难民当中包含大量的儿童，他们得不到好的教育机会。尽管欧洲议会已经呼吁接纳难民的欧盟成员国将本国的儿童难民尽快纳入国家教育系统，以减少他们参与恐怖主义活动的风险，也呼吁国际捐助者在响应难民危机时优先资助教育项目，比如一些涉及移民子女以及旨在给他们提供心理支持的项目，还包括一些促进学习难民接收国语言的项目，以确保难民实现更高水平的社会融入，但是效果并不理想。

此外，他们还会遭到性虐待及奴役。据英国广播公司报道，欧洲刑警组织称，在过去 18 至 24 个月的时间里，有至少 1 万名孤身前往欧洲的难民儿童抵达后就消失得无影无踪，他们可能遭到犯罪团伙的性虐待和奴役。欧洲刑警组织称成千上万的难民儿童在抵达欧洲并注册后失踪，这些孩子很可能被犯罪团伙拐骗，遭到性虐待和奴役。该组织还表示，1 万名儿童的数字尚属保守估计，仅意大利警方就宣称已经发现有 5000 名难民儿童失踪，瑞典的这一数字为 1000 人。有关消息显示，那些曾经把难民偷渡到欧洲，并从中获利的人贩如今又开始尝试奴役难民，对他们进行性剥削。

难民儿童的生存环境也十分恶劣。以希腊为例，目前已有 3 万多名难民困在希腊，其中约有三分之一是在伊多梅尼。一些援助团体早已通报称此地食物和帐篷不



足。据有关报道，为了等待关闭的边界再度开放，超过 1.4 万人滞留在水泄不通的营区，基本生活状况持续恶化。营区卫生条件恶劣，厕所阻塞，数十名孩童因呼吸问题与各类病毒感染送医。不过，尽管当地状况恶劣，难民依旧死守不走，把希望寄托在欧洲联盟峰会，相信届时他们的苦难会被看见，并做出边界重新开放的决定。此前，法国边境地区的“丛林”难民营不断自发“膨胀”，被法国法院下令强制拆除。难民营志愿者告诉媒体记者，法方对“丛林”难民生存状况不闻不问，致使难民营内未成年人得不到相应保护，迄今已有 7 名少年被强奸，罪犯逍遥法外。“丛林”难民营位于法国北部，隔英吉利海峡与英国相望，被难民视作前往英国的重要跳板。该营地本是一处破败居民区，2015 年难民潮起后，人口激增至 6000 人，包括约 500 名没有父母陪伴的未成年人。医疗志愿者告诉英国《独立报》，过去半年来收治了 7 名强奸受害者，这些少年年龄在 14 岁至 16 岁之间，他们身体所受伤害符合强奸创伤。其中，4 人需要手术治疗，而仅有 1 人入院救治。多名受害者感到羞耻，拒绝救治。欧洲刑警组织已经警告，没有监护人陪伴的未成年难民极易成为暴力犯罪受害者。就“丛林”难民营案件，志愿者认为未成年人保护措施缺失是导致悲剧的重要原因。法国政府拒不认定“丛林”难民营出现人道主义危机，致使执法人员不闻不问。恶劣的难民儿童生存环境导致了他们遭受暴力、虐待、剥削和被歧视。

五、国际行动

2001 年 12 月，日内瓦万国宫组织了难民地位公约缔约国会议，156 个国家和非政府组织和其它群体的代表及学者出席。会议重点就恐怖主义对难民的影响、阿富汗发生的人道主义危机以及全球难民和寻求庇护者遇到的困境进行了对话和探讨。经过两天的讨论，与会的 143 个《难民公约》或《议定书》签字国一致批准通过了一项宣言，其主要内容有：

- (1) 重新确认和保证充分而有效地履行 1951 年《难民公约》和 1967 年《议定书》所规定的各项义务，致力于从根源上预防和解决难民问题。
- (2) 呼吁未加入《难民公约》的国家尽快加入，要求各国加强或制订国家难民立法，在反恐怖等国际事务中谨慎处理和应用《难民公约》排除条款。
- (3) 重申联合国难民署是一个多边机构，负有对难民提供国际保护的使命，各国政府应加强与该组织的合作并积极提供财政支持。
- (4) 强调不把寻求庇护者强行驱逐（不推回原则）是一项神圣的原则，各国在鼓励自愿遣返的同时，应继续帮助难民特弱势群体在新的国家融入当地社会或定居。会议通过的宣言对国际社会应对形势严峻、日趋复杂的难民问题具有



积极指导意义。它肯定了新千年《难民公约》的权威性和现行的难民国际保护体制，阐明了当前各国处理难民事务应遵循的基本原则和立场，进一步明确了当前全球反恐形势下国际合作解决世界难民问题的方向。



六、关键国家或组织

1. 联合国难民署

截至 2015 年年底，超过 5300 万人（包括 1610 万难民和 3750 万境内流离失所者）接受了难民署的保护和帮助，比 2014 年增加 690 万人，另外还有 520 万巴勒斯坦难民接受近东救济工程处的救助。

难民署的核心任务是向难民提供国际保护，首先确保难民能撤离到安全的地方，然后向他们提供解决办法，帮助他们返回原籍国或在庇护国或第三国重建生活。虽然这项任务涉及提供援助并协调其他组织惠及难民的相关活动，但在 1951 年成立之时，难民署的重心是难民保护的法律和宣传工作。1954 年，难民署因在难民救助方面的开拓性工作获得诺贝尔和平奖。1981 年，难民署因在全世界范围内为难民提供援助，再次荣获诺贝尔和平奖。

难民署还面向因冲突而流离失所但尚未跨越国境的特定群体，重点提供安全保护、住所和营地管理。如今，境内流离失所者是难民署关注的最大群体。境内流离失所者是指为躲避战争、暴力行为泛滥、侵犯人权的行为或自然及人为灾害而被迫逃离家园，但尚未跨越国境的人。2015 年，约有 230 万境内流离失所者得以重返家园。

2. 国际移民组织

国际移民组织成立于 1951 年，是移民领域的领先政府间组织。它与政府，政府间和非政府合作伙伴密切合作。截至 2016 年 9 月，IOM 是一个与联合国有关的机构。

国际移民组织在 100 多个国家拥有 166 个成员国和办事处，致力于帮助确保移民的有序和人道管理，促进移民问题的国际合作，协助寻求解决移民问题的实际办法，并提供人道主义援助对有需要的移民和国内流离失所者。



3. 人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅（人道协调厅）成立于 1991 年，是联合国秘书处内的一个实体，支持动员，资助和协调人道主义行动，以应对复杂的紧急情况和自然灾害。

人道协调厅由紧急救济协调员（ERC）领导。ERC 负责监督联合国人道主义援助对复杂紧急情况和自然灾害的协调。紧急救济协调员还是政府，政府间和非政府救济活动的中心协调中心。

难民专员办事处与人道协调厅之间的关系可以追溯到 1990 年代初，其范围非常广泛，从参与联合国内部流离失所危机的集群办法到建立共同的人道主义协调机制。过去十年来联合国全系统的改革已经看到了集群方法的发展，以及人道主义筹资的新工具。这些改革支柱使难民专员办事处，人道协调厅及其人道主义伙伴能够在实地和全球一级发展更密切的协调关系。主要是通过机构间常设委员会（IASC），确定机构间协调的机制，难民专员办事处和人道协调厅的接口创建和开发 IASC 成员所依赖的产品，以便在诸如以下领域进行规范和实际指导：需求评估、信息管理、预警和准备、性别和人道主义行动和共同的宣传努力。

4. 联合国人权事务高级专员办事处

联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）是联合国的主要组织，其任务是促进和保护所有人的人权。为此，它侧重于三个主要领域：标准制定，实地监测和实施。

难民专员办事处负责将人权纳入其工作的所有领域。因此，它与日内瓦和外地的人权高专办密切合作，确保难民专员办事处的被迫流离失所者，无国籍人和其他有关人员能够充分享有其人权，无论其处境如何。

具体就本议题而言，难民专员办事处希望人权高专办获得关于如何将战争地区儿童基本人权纳入其实际工作的专门知识，包括如何开展基于其的方案编制。如何与人权高专办合作，并系统地将有关人员纳入其标准制定，监测和实地执行活动，其结果对于议题解决的顺利进展有着至关重要的作用

人权高专办的协调宣传工作执行如下：它有时为两个组织关注的团体或个人进行联合宣传，特别是在人权组织所在的国家。

七、潜在的解决方案



1. 建立难民营

在难民涌入的情况之下，“堵”的方法也似乎毫无作用，毕竟难民数量较大，而且部分难民是弱势群体，例如儿童，妇女，伤残，老人等。所以除了堵之外可以在境内建立难民营，并且为难民提供保护措施，例如提供食物，医疗保障与基本教育等等。

2. 捐助资金

使难民踏上危险的移民之路也并不是一个十全十美的办法，这种方法的风险很大，可能会出现一为死亡等问题。所以部分国家决定给难民来源国进行资金的捐助，这笔应该资金灾后重建，加强基本教育与医疗条件等。

八、参考文献

- [1] 肖凌. 叙利亚危机的特点、背景及其走向分析 [J]. 阿拉伯世界研究, 2013, 6: 66-79.
- [2] 王都. 浅析欧洲难民危机形成的问题 [J]. 文存阅刊, 2018, 01: 1.
- [3] 魏亮. 中东，难民问题“重灾区” [J]. 畅谈, 2015, 16: 1-3.
- [4] 联合国新闻部. 联合国概况 [M]. 第 42 版. 纽约: 联合国, 2017: 103, 106-108.
- [5] 冯源. 四成叙利亚难民儿童在土耳其无法入学 [J]. 甘肃教育, 2017, 04: 1.
- [6] 若水. 难民危机中的儿童 [J]. 中国经贸聚焦, 2016, 04: 1-8.
- [7] 2017 年欧洲难民生存境况最新盘点 [R]. 2018: 1-4.
- [8] 权力斗争还是族群冲突——南苏丹内战根源探析 [D]. 北京万方数据股份有限公司, 2018: 1.
- [9] 南苏丹初等教育重建的策略及面临的挑战 [R]. 2019: 1.
- [10] 利比亚民不聊生的四大罪魁 [R]. 2015: 1.

