

索马里难民治理的困局及出路^{*}

毕健康 陈丽蓉

内容提要 索马里是世界最大的难民输出国之一，难民问题对索马里和周边难民接收国影响巨大。围绕索马里难民问题治理，国际社会形成了两条治理主线：以联合国难民署为中心，以周边难民接收国为支柱的人道援助保障体系；以非盟、欧盟及伊加特等区域组织或次区域组织为主导推动的索马里政治重建。虽然索马里难民问题治理取得一定的成效，但仍然面临国家治理能力低下、国际规则与国家利益相互掣肘、周边局势动荡等困境。索马里难民问题治理的出路在于：有效推进索马里政治重建，提升国家治理能力，同时不断完善国际社会共同参与的多层次治理机制。

关键词 非传统安全 难民问题 索马里 联合国难民署 政治重建

作者简介 毕健康，中国社会科学院世界历史研究所研究员、博士生导师（北京 100710）；陈丽蓉，中国社会科学院研究生院世界历史系博士生（北京 100710）。

当今世界，难民问题愈益突出，对周边难民接收国家、地区局势和国际社会造成重大影响，已成为世界性非传统安全问题之一。位于非洲之角的索马里是世界最不发达国家之一，频繁发生的政治危机与持续不断的内战、内乱，复杂纠结的地缘政治环境与域外强国的干预，以及严重的自然灾害，造成索马里自 1991 年西亚德·巴雷政权垮台以来发生 3 次较大规模的难民潮。虽然在联合国、非盟和欧盟等区域组织、东非政府间发展组织（简称“伊加特”），以及周边国家和域外大国的介入下，索马里难民问题治理取得一定成

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“非洲阿拉伯国家通史研究”（10&D115）的阶段性研究成果。

效，但未得到根本解决。而且，近年来随着世界性民粹主义浪潮勃兴，大多数难民接收国收紧难民政策，这加大了索马里难民问题治理的难度。原本接收索马里难民的也门爆发内战，索马里反而不得不承担接收 10 万也门难民的重任，使索马里难民问题雪上加霜。索马里难民问题究竟何去何从？本文拟梳理索马里难民问题的特征与影响，探讨索马里难民问题的成因，考察国际社会对索马里难民问题的治理举措及其困境，并尝试提出破解索马里难民问题治理困境的建议。

索马里难民问题的现状、成因与影响

索马里难民问题在非洲乃至世界较为突出。其产生的原因，既有自然环境因素，也有经济因素，更与该国内政局势失序息息相关。难民问题成为困扰索马里自身发展及难民输入国的棘手难题。

（一）索马里难民问题的特点

第一，索马里难民问题持续时间长、难民规模大。近 30 年来，该国先后爆发 3 次难民潮。1988 年索马里爆发内战，特别是 1991 年巴雷政权垮台，以及 1991~1992 年大旱，引爆第一次难民潮。据估计，到 1993 年初索马里有 300 万难民，其中 100 万为逃亡异国他乡的境外难民。^① 2006 年埃塞俄比亚军队进入索马里，打击伊斯兰法院联盟，引发第二次难民潮。据官方资料统计，至 2008 年春，索马里约 800 万总人口中，有 320 万人依靠联合国的粮食救援，约有 100 万人流离失所成为难民。这是索马里自 20 世纪 90 年代初期以来，人道主义灾难最严重、安全与政治形势最糟糕的时候。^② 由于遭受严重旱灾，2011 年索马里爆发第三次难民潮，该国中南部地区境内难民达 125.3 万人，境外难民增加至 95.4 万，仅 2011 年就增加约 29.6 万。^③ 近些年，除了索马里国内因素，该国亦受到周边地区局势不稳定因素的影响，截止到 2016 年

^① 顾章义、付吉军、周海泓 《列国志·索马里 吉布提》，社会科学文献出版社，2006 年版，第 220 页。

^② Peter Halden, *Somalia: Failed State or Nascent States - System?* FOI Somalia Papers, Report 1, 2008, p. 46.

^③ UNCHR, *Somali Refugees in the Region*, December 2011, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map_1514, 2017-08-11.

底，索马里境内外难民规模超过 200 万人，约占总人口的 1/4。^①

第二，难民主要分布在索马里国内及周边邻国。根据联合国难民署最新统计，截至 2017 年 9 月 1 日，索马里境内难民人数高达 110.68 万，而分布在肯尼亚、埃塞俄比亚、也门、吉布提、乌干达等周边国家的境外索马里难民共有 86.62 万。^② 其中，肯尼亚约有 31.33 万索马里难民，主要分布在达达布难民营（24.51 万）和卡库马难民营（3.8 万），另有 3 万多索马里难民分布在内罗毕。^③ 埃塞俄比亚有 24.99 万索马里难民，大多分布在多洛阿多难民营（21.2 万）和吉吉加难民营（3.69 万），亚的斯亚贝巴也有少量索马里难民。^④ 也门的索马里难民达 25.5 万，但是与肯尼亚和埃塞俄比亚境内的索马里难民不同，也门的绝大多数索马里难民生活在也门的城镇地区，仅有 1.8 万名难民生活在哈拉兹难民营。^⑤ 另外，吉布提有 1.3 万名索马里难民，乌干达有约 3.5 万名。此外，在欧美国家还有约 43.37 万安置较好、无需遣返或另外安置的索马里难民。^⑥ 除了这些登记在册的难民外，还有很多难民未登记在册，因此索马里实际难民人数恐怕远远多于上述统计数字。

第三，在数量巨大的索马里难民中，妇女儿童占绝大多数，青壮年比例大。根据联合国难民署 2017 年统计，妇女和儿童占索马里难民总人数的 81%，其中 0~17 岁难民占 58%，18~59 岁难民占比 39%，60 岁以上难民占

① 联合国难民署网站：<https://data2.unhcr.org/en/situations/horn?page=1&view=grid&Country%25B%25D=197>；<https://www.reliefweb.int/country/som>，2017-10-07。

② “Refugee in the Horn of Africa: Somalia Displacement Crisis”，<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=110>，2017-09-20。

③ Lauren Stanley, *Repatriation as a Controversial Concept: The Case of Somali Refugees in Kenya*, School of International Development and Global Studies, University of Ottawa, July 2015, pp. 22-24.

④ “Refugee in the Horn of Africa: Somalia Displacement Crisis”，<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=110>，2017-03-08。

⑤ UNHCR, UNHCR Yemen Operation Refugee Response in 2016, http://a5.rqiao.net/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiP680dz7fWAhULXLwKHZl_DIQQFgg8MAM&url=http%3A%2F%2Fdata.unhcr.org%2Fyemen%2Fdownload.php%3Fid%3D167&usg=AFQjCNEIzaqrftyPSHhMgcbKZBZZ5bw，2017-03-10。

⑥ 根据联合国难民署统计，在美国和英国的索马里难民人数最多，分别为 145 579 人和 110 775 人，其次为瑞典 59 213 人，荷兰 27 115 人，挪威 27 042 人，加拿大 24 747 人，芬兰 12 490 人，意大利 11 556 人，德国 7 359 人，瑞士 4 936 人，法国 1 883 人，奥地利 1 215 人。此外，希腊西班牙匈牙利等国家也零散地分布了一些难民。UNHCR, *Somalia Situation Supplementary Appeal* (July - December 2016), July 2016, p. 5, <http://data.unhcr.org/horn-of-africa/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=197>，2017-02-16。

3%。在性别比例上，男性难民占49%，女性占51%。^①这种妇幼比例大、青少年比重较高的人口结构决定了索马里难民的绝对弱势地位。

第四，索马里中南部地区是难民的主要来源地。1991年索马里中央政权崩溃后，索马里北部较早成立了地区自治政府“索马里兰”（1991年）和“邦特兰”（1998年），大体上维持了北部地区的政治秩序，社会基本稳定有序，应对自然灾害的能力较强。中南部地区因缺乏强有力的中央政权，各派政治势力长期冲突不断，基础设施和公共服务废弛，社会瘫痪。为躲避战乱和饥荒，中南部索马里人不得不逃离家园，沦为难民。以境内难民为例：2011年，索马里发生大饥荒，邦特兰难民人数是13.9万，索马里兰6.7万，而中南部难民多达125.3万；^②2012年，邦特兰、索马里兰和中南部的难民人数分别为8.4万，14.2万，113万；^③2016年，中南部境内难民人数96.5万，邦特兰与索马里兰总计仅14.3万。^④2011年、2012年和2016年中南部境内难民分别占84%、85%和87%。

第五，在索马里境内及周边国家的索马里难民生存状况欠佳，主要表现为：难民营管理不善，缺乏基本服务设施，卫生状况堪忧，缺乏洁净的饮用水和充足的粮食。而且，由于叙利亚、苏丹等其他国家难民危机爆发，索马里难民能得到的国际援助资金日益减少，口粮发放量大幅度削减，难民生活状况有进一步恶化的可能。按照国际标准，当严重营养不良发病率达到10%时，需要立即进行营养干预，这一数字达到15%时便进入紧急状态。而在埃塞俄比亚的多洛阿多难民营，在5岁以下的索马里难民儿童中，严重营养不良比例已高达21.1%。^⑤在其他地区，索马里难民的生活亦相当艰难。其中在索马里境内的110多万难民中，有58%的人口严重缺粮；^⑥在肯尼亚，达达

① UNHCR, *Displaced of Somalis: Refugees, Asylum - Seekers and IDPs*, February 2017, <http://www.refworld.org/docid/58becb014.html>, 2017-08-11.

② UNHCR, *Somali Refugees in the Region*, August 2011.

③ UNHCR, *Somali Fact Sheet*, October 2012, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR_Briefing_Kit_October, 2017-08-11.

④ UNHCR, *Somalia: Overview Situation Report*, April 2016, <http://data2.unhcr.org/en/documents/download/30865>, 2017-08-11.

⑤ UNHCR, *Refugee and Asylum Seekers from Somalia in Ethiopia*, <http://reporting.unhcr.org/node/15849>, 2017-09-21.

⑥ 《索马里500万人缺乏粮食保障》，载联合国新闻网：<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=26823&Kw1>, 2017-09-21.

布和卡库马难民的口粮已被削减一半。^①

(二) 索马里难民问题的成因

索马里难民问题是“内忧”与“外患”、“天灾”与“人祸”共同作用的产物。

第一，索马里难民问题的产生，“天灾”是人类难以控制的客观因素。索马里自然环境比较恶劣，大部分地区终年酷热干燥，雨量稀少且季节分布不均，经常出现旱涝灾害。据联合国人道主义事务协调办公室统计，从1987年至2016年5月，索马里共出现25次旱涝灾害。2005年以来，索马里自然灾害发生频率加大，几乎每年都会有一两次洪涝灾害，且破坏性更加严重。^② 20世纪90年代初第一次难民潮和2006年第二次难民潮的出现，都与自然灾害密切相关，而2011年发生的第三次难民潮就是罕见的大旱灾引起的。由于索马里长期陷入战乱和无政府状态，缺乏应对环境危机和自然灾害的有效机制，天灾频仍和武装战乱的双重叠加，使索马里难民规模长期居高不下。

第二，索马里内战引发的动荡是索马里难民问题的直接原因，而美国的反恐战争加剧了难民问题的严重性。20世纪90年代初第一次难民潮的爆发，主要是始于1988年的内战，特别是1991年巴雷政权崩溃后索马里军阀混战不止的恶果。始于2006年第二次难民潮，则是外部势力武装干预的产物。“九·一一”事件后美国在全球范围发动反恐战争，把索马里视为恐怖主义渊藪之一。2004年伊斯兰法院联盟崛起成为强大的军事政治力量，成为美国的主要监控和打击对象。2006年12月，在美国支持下，埃塞俄比亚出兵索马里攻打伊斯兰法院联盟，反而促成极端组织索马里“青年党”的崛起。索马里因而被拖入了西方与伊斯兰极端势力对抗的泥潭而不能自拔，战乱频仍，导致第二波难民潮的出现。可见，美国反恐战略与反恐战争对索马里难民问题的升级难辞其咎。

第三，国家政治与经济治理失当是难民问题产生的根本原因。索马里国家治理的失败有“先天不足”因素。1960年索马里独立之时，新生政权是建立在沙聚之邦基础之上的。历史上，欧洲殖民者按利益需要，把索马里一分

^① 联合国大会第七十二届会议联合国难民事务高级专员的报告《向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助》，文件编号A/72/354（22 August 2017），第8页，<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59bfd2dc4>，2017-09-21。

^② [Http://reliefweb.int/disasters?country=216#content](http://reliefweb.int/disasters?country=216#content)，2017-03-05。

为三，即以吉布提为首府的“法属索马里海岸”、英属索马里和意属索马里，这直接造成1960年索马里独立后地区整合与部族整合困难重重，是索马里国家构建与发展失败的关键因素，也是西方殖民宗主国应承担的难民问题产生根源的历史责任。而西方学术界提出的“国家失败说”，认为亚非地区难民潮发生大多由于“国家政权十分衰弱，无法实现国家统一，也不能阻止造成难民流动的种族冲突的爆发。”^①这种论述看似抓住了问题的本质，其实无非在事物的表象层面进行循环论证，而且旨在为西方推卸责任。当然，我们在解读索马里国家治理失败时，不能简单地停留在历史追责的思维认知上。事实上，索马里当政者治国理政能力与政策取向是该国是否走向和平与发展之路的主因。索马里独立以来，在探索符合自身国情、民情和世情的发展模式上遭遇了严重挫折。起初，索马里与大多数非洲国家一样，照搬西方多党民主制，其结果是难以解决南北地区整合和部族整合问题。1969年巴雷发动军事政变后照搬苏联模式，且政治腐败，族群政治盛行，国内社会矛盾加剧，部族认同逐渐超越民族认同和国家认同，国家建构同样以失败告终。在经济领域，新自由主义改革加速了索马里的“国家失败”。1981年，索马里不得不接受国际货币基金组织的一揽子新自由主义改革措施，其结果是索马里货币大幅贬值，公共服务私有化，公共部门支出锐减，给索马里造成巨大灾难。1987~1989年间，通货膨胀率达到460%，食品价格飞涨，民不聊生。^②在经济自由化改革过程中，索马里基础产业遭到致命打击，城镇大量失业工人开始暴动，巴雷政府只得依靠高压政策维护统治。经济形势急剧恶化造成各部族之间关系日益紧张，索马里内战遂一发而不可收，巴雷政权1991年垮台后索马里长期陷入内战不断、国破家亡的悲惨境地。

（三）索马里难民问题的影响

数量庞大和长期存在的难民既给索马里国内造成巨大影响，又给周边难民接收国带来安全隐患和严重的经济社会负担。

第一，对于难民来源地索马里而言，难民问题的影响体现在两方面：其一，冲击索马里社会秩序，影响社会稳定。在索马里，部族是个人安全

^① Jeremy Hein and Tarique Niazi, “The Primordial Refugees: Religious Traditions, Global Forced Migration, and State – Society Relations”, *International Sociology*, Vol. 31, No. 6, 2016, p. 728.

^② Dip Kapoor ed., *Critical Perspectives on Neoliberal Globalization Development and Education in Africa and Asia*, Rotterdam: Sense Publishers, 2011, p. 9.

的主要保障。境内难民由于战乱逃亡他乡，颠沛流离，与家族、部族脱离关系，便失去了原先的保护力量。他们作为少数派在寄居地大多受到当地部族的怀疑甚至敌视，不得不缴纳租金、饮水使用费、保护费等，甚至被当地人强制驱逐。这在拉汉文族和班图族难民身上表现得尤为明显。^①同时，国内难民大量聚居人道救援机构所在的城市及其周边地区，如摩加迪沙、基斯马尤、拜多阿等，从而加剧这些城市本来就十分严重的“过度城市化”，加剧了水与柴火生活必需品的供应短缺，出现了空气污染等“大城市病”。总之，境内难民的大量存在既加剧城市负担和索马里当局的财政负担，又破坏旧的社会秩序，加剧社会的不信任感，造成社会失稳，不利于索马里社会治理的有序。

其二，索马里难民成为武装组织招募新兵的重要来源，增加了社会安全冲突的危险。索马里难民以青年和儿童居多，这为“青年党”渗透到难民营、以教育名义或提供工作为诱饵招募难民提供了机会。根据联合国儿童基金会统计，“对于占境内难民总数近一半的儿童来说，每天能吃上一顿饭就是莫大的幸福”。^②这意味着“青年党”对忍饥挨饿的儿童成功进行诱惑的可能性极大。难民主要来自于该国中南部地区，与“青年党”的活跃区域重叠，当那些接受极端思想的难民返回家乡后，势必加剧本已相当严峻的索马里反恐形势。

第二，对于难民接收国而言，索马里难民大规模外逃对地区国家产生的消极影响极为严重。这里以接收索马里难民最多的肯尼亚为例简要论述。其一，索马里难民对肯尼亚安全构成一定威胁。位于两国边境的达达布难民营，在某种程度上成了“青年党”极端分子的庇护所，并且“青年党”不断在难民营中招募新成员，向肯尼亚发动恐怖袭击。其中，发生在2013年内罗毕购物中心和2015年加里萨大学的恐袭事件造成伤亡最大，损失也最为严重。参与2013年恐袭的嫌疑人中，有一名肯尼亚索马里族人和一名索马里人，他们均居住在索马里难民聚集地区。^③虽然把难民与恐怖分子直接联系有失偏颇

^① Jeff Drumtra, *Internal Displacement in Somalia*, Brookings Institution, December 2014, p. 12.

^② Norwegian Refugee Council, *Displacement and Worsening Humanitarian Situation as a Result of Ongoing Violence and Conflict*, July 2010, p. 127.

^③ 陈莹莹、吕天然 《肯尼亚将起诉“9.21”恐怖袭击嫌疑人》，载中国网：http://news.china.com.cn/live/2013-10/30/content_23165847.htm, 2017-10-07。

(毕竟这是极少数难民所为),但恐怖分子的确利用索马里难民作为掩护,影响肯尼亚安全局势。这些恐袭事件对肯尼亚的经济影响之一,即给该国经济支柱——旅游业(肯尼亚第二大外汇来源)冲击较大。英国、美国等多个西方国家相继针对肯尼亚发布旅游预警。基于对安全环境的担忧,赴肯尼亚旅游的外国游客减少,肯尼亚旅游业近年持续低迷。至2015年,欧洲至肯尼亚沿海城市蒙巴萨的国际航班每周仅3趟,仍未恢复到2011年每周40趟国际航班的水平。^①

其二,加剧了肯尼亚国内民族矛盾。肯尼亚东北省与索马里接壤,居住着约250万索马里族人,占肯尼亚总人口16%。1963~1967年,在“大索马里民族主义”的刺激下,该地区的索马里人发动游击战争,要求从肯尼亚分离出去。早期的这种分离主义活动使得肯尼亚当政者对其国家主权和领土完整感到担忧。^②更加严重的是,由于“青年党”在肯尼亚频繁发动恐怖袭击,肯尼亚民众对索马里族人的疑虑日益加重,安全部队也对他们进行重点监视。这导致本来在政治和经济上一直处于边缘化境地的索马里族人处境更加艰难。索马里难民的大量涌入在一定程度上使肯尼亚更加警惕本国索马里族人,对肯尼亚的民族团结和国家认同产生负面影响。

其三,给肯尼亚带来沉重的经济负担。肯尼亚是下中等收入国家,2016年人均国民生产总值只有1380美元,^③而且与索马里一样该国自然灾害频繁发生。目前,肯尼亚有260万人需要紧急粮食援助。虽然肯尼亚政府已拨款9000万美元加以应对,但这无异于杯水车薪,仍需要额外援助。^④肯尼亚在自身面临严重人道主义危机的情况下,还需承担数十万索马里难民的部分救助费用。尽管国际社会每年对索马里难民所需援助资金进行评估,但国际援助很难到账,西方常常口惠而实不至,因此,救助难民的重担首先落在难民接收国身上。

^① 参见人民网: <http://world.people.com.cn/n/2015/0721/c157278-27338467.html>, 2017-10-07。

^② Lauren Stanley, *Repatriation as a Controversial Concept: The Case of Somali Refugees in Kenya*, School of International Development and Global Studies, University of Ottawa, July 2015, p. 26.

^③ 世界银行网上数据库: http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KEN, 2017-09-21.

^④ World Food Programme, *Overview of WFP's Main Needs and Net Funding Requirements*, February 2017, p. 48.

索马里难民问题的治理及其困境

索马里难民不单是人道主义救援的对象，不只关涉到索马里稳定与发展，而且关系到东非地区和平、安全与发展。因此，自索马里国家政权崩溃引发大规模难民潮以来，国际社会就高度关注，逐渐形成了两条治理主线：以联合国难民署为中心、以周边难民接收国为支柱的人道救助保障体系；非盟、欧盟和伊加特等区域组织、次区域组织则重点推进的索马里政治重建。国际社会的多边治理是有成效的，然而也困难重重，甚至陷入困境。

（一）索马里难民问题治理的多边参与

1. 国际层面

联合国难民署是索马里难民问题治理的主要国际机构，其援助计划主要分为两类：关心和维持计划与持久解决计划。关心和维持计划旨在解决难民的安顿和生存问题，主要包括：为难民提供庇护所、食物、水、医疗检查、社区服务以及法律援助等。持久解决计划聚焦于从根本性解决难民问题，包括帮助难民实现自愿遣返、地方融合或第三国安置等方案。难民署的工作以人道紧急救助为主，但是也愈来愈重视持久解决计划。

第一，难民署与世界卫生组织、粮食计划署等机构合作，向难民提供食物、水、健康检查等日常生活援助，维持难民的基本生存，有效缓解了索马里难民的人道灾难。在难民署的协调下，欧盟国家较好地安置了超过 26 万难民，这些难民融入了当地社会，无需遣返或进行第三国安置。以难民署为代表的国际社会，还成功地协助索马里当局减少境内难民人数，其境内难民从 2011 年 149.1 万人^①下降到 2012 年的 135.56 万人^②、2013 年的 110.06 万人；^③ 2014 ~ 2017 年，索马里境内难民总数基本保持不变，为 110.6 万人。这

^① UNHCR, *UNHCR in Somalia: Fact Sheet*, January 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d3574d42.html>, 2017-08-16.

^② UNHCR, *Somalia Briefing Sheet*, April 2012, <http://data2.unhcr.org/fr/documents/download/31543>, 2017-08-12.

^③ UNHCR, *Somalia Fact Sheet*, May 2013, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR_Briefing_Sheet_May_2017-08-16.

里需要指出的是，2016年11月爆发的旱灾使索马里新增境内难民76.6万人^①，但据联合国难民署2017年5月份统计，境内难民仍为110.68万人。^②新增人数和安置人数两相抵消，即一年之内成功“消化”70多万境内难民，实属不易。

第二，难民署呼吁周边难民接收国遵守难民保护的相关条约并监督执行，敦促这些国家成立难民管理机构并进行相关立法。在难民署的敦促和协助下，2006年肯尼亚通过了难民立法，并成立了难民事务部（Department of Refugee Affairs）。^③2009年6月，也门正式成立难民管理机构难民事务部，^④吉布提也成立专门机构——国家资格审查委员会（National Eligibility Commission），负责处理有关难民申请事宜。^⑤这些国家负责难民救助的机构的建立以及难民立法的完成，有利于难民的保护和救助，帮助难民返回家园。

第三，难民署逐步推进持久解决计划。经过20多年的摸索与实践，难民署逐渐调整了对索马里难民传统的救助体系，更加注重发挥难民的自主救助能力。难民署向难民提供职业和技能培训，鼓励妇女和青年人在难民营中寻找工作机会、参与难民营管理、从事经济活动，实现难民自助。充分发挥难民的积极作用，为那些在接收国成功谋生并创办小型家庭企业的难民提供双向流动通道，便于他们将资本和技术用于索马里重建，实现地区稳定和繁荣。^⑥持久解决计划无疑有利于难民归国返乡后自主谋生。

第四，难民署倡导多方合作，实现救援主体多元化。2006年后，随着埃塞俄比亚武装部队进入索马里，“青年党”崛起以及2011年索马里大饥荒，索马里难民人数不断攀升，6年时间里爆发了两次难民潮。难民危机频度和烈

① USAID, *Horn of Africa – Complex Emergency*, August 2017, <https://www.usaid.gov/crisis/horn-africa>, 2017-08-16.

② UNHCR, *Somalia Fact Sheet*, May 2017, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58201>, 2017-08-12.

③ “Laws of Kenya: The Refugees Act”, No. 13 of 2006, p. 43, http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/RefugeeAct_No13of2006.pdf, 2017-10-07.

④ Tim Morris, “Urban Somali Refugee in Yemen”, p. 1, <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/urban-displacement/36-38.pdf>, 2017-10-07.

⑤ Laura Hammond, “History, Overview, Trends and Issues in Major Somali Refugee Displacements in the Near Region (Djibouti, Ethiopia, Kenya, Uganda and Yemen)”, *Bildhaan: A International Journal of Somali Studies*, Vol. 13, 2014, p. 67.

⑥ The High Commissioner’s Global Initiative on Somali Refugees (GISR), *Report of the High-Level Panel on Somali Refugees*, November 2013, pp. 3-5.

度的加大给难民署的救助工作带来挑战。对此,2013年,难民署进行了机制创新,提出了“索马里难民全球倡议(The High Commissioner's Global Initiative on Somali Refugees, GISR)”。该倡议提出,难民署在与传统国际行为体如非盟、伊加特等(次)地区组织、难民接收国、捐助国以及人道主义机构进行合作的同时,还必须重视发挥索马里商人、侨民以及民间伊斯兰组织的潜力。^①难民署构筑的多层参与体系、共同治理的援助机制会为索马里难民问题的解决发挥重大作用。

欧盟成员国与非洲在历史、文化、经济、政治上关系密切。为了避免受到难民潮直接冲击,欧盟在促进索马里民族和解、救助索马里难民问题上比较积极。其一,欧盟主张通过帮助索马里实现民族和解与国家重建,从根本上解决难民问题以及地区安全问题。不过,鉴于20世纪90年代初“联合国索马里行动”失败的沉痛教训,欧盟国家不再直接派兵参与索马里事务,而是对伊加特主导的民族和解会议从政治和财政上给予大力支持。^②其二,欧盟密切关注索马里人道主义状况,为难民提供生活保障和必要的医疗、粮食援助,2015年欧盟就捐助了6000万欧元。^③欧盟现成为索马里难民最大的捐助方,在缓解人道主义危机方面发挥了重要作用。其三,欧盟国家还接收和安置了26.34万索马里难民。欧盟难民立法较为完善,经济发达,这些难民得到了比较好的保护。在欧盟国家的难民还通过侨汇帮助改善索马里国内及周边国家境内索马里难民的生活,为索马里私营经济发展注入资金,并在索马里政治对话和国家重建上发挥作用。

2. 地区组织

多年来,非盟和伊加特为了从根本上解决索马里难民问题,在国际难民法的完善、索马里政治和解与政治重建方面发挥作用,是参与索马里难民问题治理的重要力量。

非盟是以维护非洲和平与发展为宗旨的区域组织,多年来致力于阻止索

^① The High Commissioner's Global Initiative on Somali Refugees (GISR), *Report of the High - Level Panel on Somali Refugees*, November 2013, pp. 6 - 8.

^② Mario Raffaelli, "The EU in Somalia: Furthering Peacemaking and Reconciliation", *The International Spectator*, Vol. 42, No. 1, 2007, p. 126.

^③ UNHCR, *Pledging Conference Raises Euro 94 Million to Help Somali Refugees Return Home*, October 2015, <http://www.unhcr.org/news/press/2015/10/562896076/pledging-conference-raises-euro-94-million-help-somali-refugees-return.html>, 2017-05-31.

马里战乱，促进政治和解，推动政治重建，并完善非盟难民法规。其一，非盟驻索马里特派团（The African Union Mission to Somalia, AMISOM）参与打击“青年党”，在协助索马里国家重建方面取得初步成功。2007年1月8日，非盟和平与安全理事会决定在索马里部署非盟驻索马里特派团，帮助索马里政府打击“青年党”，执行国家安全稳定计划，重建和培训一支包容各方的索马里安全部队，促使索马里各地方政府和派别实现对话与和解，^① 竭力为难民问题的解决创造政治和安全环境。同时，特派团还与联合国人道主义事务协调厅、难民署以及世界卫生组织等进行人道主义援助合作，协助安置索马里难民。^② 其二，不断完善相关难民法。1951年联合国《关于难民地位的公约》和1967年联大《关于难民地位的议定书》是难民保护和国际难民法的基础。但这两个文件不能完全适应非洲地区的难民问题，非洲统一组织（非盟的前身）1969年通过了《非洲统一组织公约》，扩大难民定义，将因战争冲突而逃往异国他乡的民众也定性为难民。^③ 2009年，非盟为应对大规模境内难民法律保护缺失的现状，通过了《关于保护和救助境内难民的非洲公约》（又称“坎帕拉公约”），^④ 从法律上解决了对索马里100多万境内难民的保护和援助问题。可见，非盟在一定程度上为索马里难民问题的解决创造了政治与法律条件，有利于从根源上解决难民问题。

伊加特是索马里难民问题治理的重要力量之一。“确保次区域安全，致力于解决次区域内的人道主义问题”是伊加特的核心目标。^⑤ 自2001年以来，伊加特一直致力于索马里和平事业，在索马里各派之间斡旋调解。2012年索马里联邦政府最终成立，2017年顺利完成总统选举，索马里政治重建取得重大进展。而后伊加特着手直接参与，以便解决索马里难民问题。3月25日，伊加特就索马里难民问题的持久解决召开特别峰会。各成员国领导人经过商讨，同意加强对索马里难民的保护和援助，改善难民营的安全状

① Paul D. Williams, “Fighting for Peace in Somalia: AMISOM’s Seven Strategic Challenges”, *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 17, Issue 3-4, 2013, p. 224.

② Steven A. Zyck, *Regional Organizations and Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group, November 2013, p. 19.

③ 方华 《难民保护与欧洲治理中东难民潮的困境》，载《西亚非洲》2015年第6期，第5页。

④ UNHCR, *UNHCR Welcomes First Ratification of AU Convention for Internally Displaced*, February 2010, <http://www.unhcr.org/4b7eb01c6.html#>, 2017-5-30.

⑤ 张春 《伊加特与非洲之角的安全治理》，载《西亚非洲》2016年第4期，第78页。

况，确保难民获得人道主义援助。此外，伊加特还成立多边捐助方信托基金（IGAD Multi-Donor Trust Fund），通过加强地区合作，为难民自愿遣返与后期安置提供支持。^①

3. 周边国家

周边国家承担了难民庇护和难民救助的主要责任。自20世纪90年代初以来，肯尼亚、埃塞俄比亚、也门和吉布提就一直承担着接收索马里难民的重任。由于共同的伊斯兰教信仰和长期的友好交往史，也门对索马里难民的态度友好，管理比较灵活。难民可以自主选择待在难民营还是前往城镇谋生。^②通常，难民们会为了得到更多的工作机会而选择离开难民营前往城镇或者也门首都萨那。埃塞俄比亚是接收索马里难民的第二大邻国，比较积极地保护和安置难民，在与国际援助组织合作，改善索马里难民生存状况上发挥了重要作用。每当索马里发生饥荒，有大量难民前来时，埃塞俄比亚基本能保持边境开放，方便难民进入，并遵守“不推回原则”，履行保护难民的义务。^③肯尼亚国内有将近40万索马里难民，是接收索马里难民最多的国家，负担最重，它对救助和庇护这些数量庞大的难民贡献不菲。不过，这数十万难民也给肯尼亚带来比较沉重的经济、社会和环境负担。索马里“青年党”在肯尼亚从事绑架，恐怖袭击等活动，^④对肯尼亚安全局势造成一定威胁。肯尼亚将“青年党”极端分子的活动归咎于难民，因此，相比其他周边难民接收国，肯尼亚对难民的态度有时比较消极、强硬，曾通过封锁边境，停止难民登记等方式，以阻止难民大量涌入。

综上，在索马里难民问题的治理上，国际机构主要聚焦于难民人道援助，以解决难民的日常生存问题。欧盟作为域外区域组织，索马里难民对其安全

^① Christine Muchira, *IGAD Agree to Facilitate Voluntary Return of Somali Refugees*, March 26, 2017, <http://www.kbctv.co.ke/blog/2017/03/26/igad-agree-to-facilitate-voluntary-return-of-somali-refugees>, 2017-05-31.

^② Joëlle Moret, Simone Baglioni and Denise Efonyi-Mäder, *The Path of Somali Refugees into Exile: A Comparison Analysis of Secondary Movements and Policy Responses*, Swiss Forum for Migration and Population Studies, 2006, p. 51.

^③ Leah Richardson, Anne Bush and Guido Ambroso, *An Independent Review of UNHCR's Response to the Somali Refugee Influx in Dollo Ado*, International Public Nutrition Resource Group, November 2012, p. 1.

^④ 1998年，“基地”组织在肯尼亚首都内罗毕炸毁美国大使馆。2002年，“基地”组织东非地区负责人在蒙巴萨天堂饭店实施爆炸袭击。虽然在这两次爆炸袭击案中索马里人直接参与，但肯尼亚认为索马里伊斯兰组织对其实行了庇护。2011年，“青年党”越境渗透到肯尼亚北部绑架人道救援人员和外国游客。2013年，“青年党”在内罗毕购物中心发动袭击，造成重大伤亡。

不直接构成重大威胁，主要采取间接的财政援助和资金支持方式。非洲区域组织和次区域组织更注重从政治层面，推动索马里的国内和解和政治重建。其中，非盟向索马里派驻军队，参与程度高，介入更深。在国家层次上，则形成了以周边国家承担难民接收重任、域外大国提供物资和财政支援的救助格局。在各方的努力下，近年来索马里难民自愿遣返计划有序推进。2013年11月10日，在肯尼亚的推动下，肯尼亚、索马里与难民署签署《关于在肯尼亚难民自愿遣返的三方协议》。^①2014年12月自愿遣返正式开展，截至2017年，回国的难民人数共10万人，其中6.86万人从肯尼亚返回，3.81万人因也门危机返回。仅2017年上半年，回国难民就有3.13万，其中2.87万从肯尼亚返回，2348人从也门返回。^②

（二）索马里难民问题的治理困境

如上所述，这种由联合国主导，多方共同参与的多层次治理防止了严重的人道主义灾难的出现，在一定程度上改善了难民状况。尽管索马里难民问题治理取得一定成效，但依然面临重重困难。

第一，索马里政治重建艰难，国家治理能力低下。国际社会普遍认为，自愿遣返是解决难民问题的最佳方案，但前提是难民来源国恢复政治稳定 and 经济发展。2012年索马里联邦政府的成立给该国带来了和平与安全的一线曙光，让长期承受接收难民重负的邻国看到了遣返难民的希望，各方曾计划于2019年前首先将在肯尼亚的40多万难民遣返回国。但是，联邦政府的成立只是朝政治重建迈出的重要一步，索马里国家治理能力依然低下，具体表现在以下几个方面：

其一，国内安全无法得到保障。安全是人不可或缺的基本需求，但当前索马里还无法为遣返难民创造一个和平安全的生活环境。“青年党”仍然控制着索马里中南部以及邦特兰南部的一些农村地区。^③2013~2016年，“青年党”极端分子平均每年都会针对国家机构和军事安全设施发动30~35次爆炸

^① “Tripartite Agreement between Kenya, Somalia and UNHCR Governing the Voluntary Repatriation of Somali Refugees Living in Kenya, 2013”, November 10, 2013, <http://www.refworld.org/docid/5285e0294.html>, 2017-03-12.

^② UNHCR, “Somalia Repatriation Update”, June 2017, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58633>, 2017-08-16.

^③ International Organization for Migration, *Dimensions of Crisis on Migration in Somalia*, February 2014, p. 24.

袭击，^① 严重威胁索马里安全及政府的有效运转。地方法族武装冲突也造成局势不稳。2016 年 10 月，索马里中部加勒卡约（Gaalkacyo）发生冲突，又造成 9 万人流离失所，其中 60% 是被安置的境内难民，他们不得不再次颠沛流离。^② 总的来说，不根除极端组织“青年党”，安全局势得不到明显改善，索马里难民的遣返和安置工作就难以全面铺开，有效进行。

其二，基本社会服务缺失严重。索马里基础设施遭到严重破坏，公共服务制度废弃已久，成立不久的联邦政府无力为大规模遣返的难民提供住房、医疗、教育、饮水以及就业机会。正如索马里前总理阿卜迪·法拉赫·希尔敦（Abdi Farah Shirdon）所言“虽然我们将返回的人视为财富而不是麻烦，但事实是，政府现在没有能力为数量如此巨大的回国难民提供住房及其他生活保障。”^③

其三，难民安置中的土地问题十分突出。棘手的土地所有权争端直接考验着索马里政府的治理能力。经过 20 多年的土地流转变迁，那些被迫逃离家园的难民的土地早已被他人占有。索马里长期战乱，缺乏有效的中央政府来制定土地清册，返回的难民无法拿出可靠的文件来证明其土地所有权，因此返回的难民和新地主之间产生土地权利纠纷。摩加迪沙的地方法官指出“我们已经因为大量而复杂的土地争端案件而不堪重负了。”^④ 而且，索马里中南部地区部族构成比较复杂，妥善安置难民难度较大。

第二，国际规范和国家利益相互掣肘使难民权利保护陷入困境。根据联合国 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》，各缔约国应遵守“不推回原则”和临时避难原则，保障难民在就业、教育、劳动立法等方面的权利。但是，主权国家根据联合国公约或区域组织条约所承担的义务，以及国际社会倡导的人道主义美好愿望在遭遇冷冰冰的国际政治现实时，经常与国家利益直接发生冲突。

① Mohsin Ali and Sebastien Billard - Arbelaez, *Al - Shabab Attacks in Somalia* (2006 - 2017), Al Jazeera News and Agencies, 25 January 2017, <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2016/08/al-shabab-attacks-somalia-2006-2016-160830110231063.html>, 2017 - 03 - 13.

② UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *2017 Somalia Humanitarian Needs Overview*, October 2016, p. 4.

③ The Heritage Institute for Policy Studies, *Hasty Repatriation: Kenya's Attempt to Send Somali Refugees Home*, February 2013, p. 20.

④ *Ibid.*, p. 21.

其一，难民接收国需要处理维护国家利益与为难民提供所需人道援助之间的矛盾。在难民问题治理上，国家发挥关键作用，然而国家政治行为的首要考量是保障国家利益和本国公民利益。当接收国认为长期滞留的大量难民给其造成巨大的负面影响时，它们对难民的人道救助就会让位于自身国家利益。接收索马里难民的肯尼亚、埃塞俄比亚等皆为中低等收入国家，本国就有大量贫困人口，无法提供足够的财力物力用于难民的人道援助。除也门外的其他索马里难民接收国普遍要求难民留在难民营，在难民的地方融入与参与经济活动方面采取严格的限制性政策。尤其是“青年党”在肯尼亚频繁发动恐袭后，在肯尼亚的索马里难民境遇更加糟糕。肯尼亚以反恐和维护国家安全的名义，拘留和逮捕索马里难民或者宣布关闭达达布难民营，以促使难民返回原籍。^①

近年来，受金融危机和民粹主义兴起的影响，欧美国家普遍收紧移民政策，严格限制外来人口入境。这种国际大环境使得疏散难民、进行第三国安置从而分解难民聚集地压力的希望更加渺茫，对索马里难民问题的治理造成重大影响。2017年2月，美国总统特朗普颁布入境限制令，禁止全球难民和西亚北非七国公民入境，由此造成约2.6万名原计划移居美国的索马里难民被迫滞留肯尼亚。^② 无论是经济落后的难民接收国，还是富裕发达的欧美国家，国际责任与国际道义都将让位于国家利益。

其二，难民署难以依据国际规范切实保障对难民的人道援助。一方面，难民署缺乏稳定的资金来源，主要依靠国际社会捐助。难民署的年度预算仅约2%由联合国拨款，其余98%依靠各国认捐。^③ 2012年，难民署计划为索马里筹集4800万美元援助资金，实际到账1327万美元，缺额率达72%；^④ 2015年，难民署计划筹集捐助资金1亿美元，仅38%的资金到账，缺额率达62%；^⑤

① 《难民署对肯尼亚政府宣布将关闭达达布难民营表达关注》，载联合国新闻网：<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23808&Kw1=%E8%82%AF%E5%B0%BC%E4%BA%9A&Kw2=%E7%B4%A2%E9%A9%AC%E9%87%8C&Kw3>，2017-04-09。

② 金正 《联合国官员说约2.6万名索马里难民受到特朗普入境限制令影响》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/world/2017-02/02/c_1120399014.htm，2017-06-02。

③ 陆大生 《仅靠难民署，难解难民之难》，载《新华每日电讯》2002年6月21日。

④ UNHCR, *Somalia Briefing Sheet*, April 2012, <http://data2.unhcr.org/fr/documents/download/31543>, 2017-08-12.

⑤ UNHCR, "Somalia Fact Sheet", October 2015, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Somalia%20Factsheet%20October%202015>, 2017-08-12.

2016年,难民署计划筹集捐助资金1.717亿美元,资金到账率缺额率与2015年大体相当;^①2017年,难民署计划筹集捐助资金1.187亿美元资金,预计30%资金到账,缺额率达70%。^②由此可见,认捐款项大多不能到账,难民署经常面临资金短缺、捉襟见肘的窘境。因世界其他国家和地区出现紧急情况,特别是叙利亚和南苏丹难民危机,造成援助资金流向分散,捐助方难以继续大量出资救助索马里难民。另一方面,难民署只是国际人道主义救助机构,它做出的各项决定对各国政府并无约束力。若有关国家违反难民保护原则情形,难民署也只能在各方之间穿梭协调。比如,在难民遣返问题上,难民署强调“自愿”原则,但“自愿”具有很大的模糊性和主观性,各国可以变相驱逐难民。

第三,地区局势不稳影响索马里难民问题有效治理。东非、中东地区局势与索马里问题具有互动性影响。一方面,东非地区复杂纠结的地缘政治格局制约索马里难民问题的有效治理。众所周知,由于欧洲殖民国家在东非的争夺,人为地造成这些国家之间的边界争端和跨界民族、宗教问题,以至于兄弟阋墙,刀戈相向。其中,规模最大、对索马里及东非地区影响最为深远的是1977~1978年埃塞俄比亚与索马里爆发的欧加登战争。索马里与肯尼亚的边界争端与民族冲突,也相当严重。限于篇幅,此处不赘,只是指出下述事实,即殖民统治至今对东非地区秩序造成严重的消极影响,突出地表现在伊加特内部争夺对索马里政治重建的主导权,直接波及索马里政治和解与和平进程。

另一方面,中东乱局使索马里难民问题的解决更为艰难,主要表现在因也门内战爆发直接殃及索马里难民。自2011年西亚北非发生严重政治动荡以来,也门也深陷其中,并持续动荡。政局动荡使也门自身难保,无力为索马里难民提供充分支持和保护,其境内近26万索马里难民或因失去生计、或因缺乏基本服务而面临着愈益恶劣的人道主义危机。部分索马里难民被迫再次踏上跨海求生之旅,不过迄今仅有3万名索马里难民从也门返回国内。^③更严

① UNHCR, “Somalia Fact Sheet”, December 2016, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/12.FactsheetSomaliaDecember2016>, 2017-08-12.

② UNHCR, “Somalia Fact Sheet”, May 2017, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58201>, 2017-08-12.

③ 联合国难民署 《也门冲突迫使大量索马里难民寻求返回动荡故乡》,载联合国新闻网:<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=28092&Kw1>, 2017-06-01.

重的是，根据联合国应急计划，索马里将接收 10 万也门难民^①，这将给脆弱的索马里带来挑战。中东战乱和冲突绵延不绝，增加了索马里难民问题解决的难度。

索马里难民问题治理脱困之路

索马里与周边邻国关系复杂，存在历史恩怨与现实纠纷，但同时又休戚相关、命运与共。在非盟和伊加特的协调下，东非国家应进一步加强政治沟通，扩大政治共识，培育共同利益，将消极因素转变为积极因素。

（一）推进索马里政治重建，提升国家治理能力

索马里必须最大限度地实现政治稳定，加强制度建设，提升国家治理能力。同时，该国还要努力发展经济，为回国难民创造政治、安全环境和经济机会。2012 年，索马里联邦政府成立，意味着在国际社会和索马里政府长期共同努力下，索马里政治重建取得初步成功，且需要在政治重建的推进与国家治理能力建设方面持续努力。

第一，改善国内安全环境，加强制度建设，提升国家治理能力。索马里要与非盟驻索马里特派团维和部队进行全面合作，共同打击“青年党”极端分子，恢复国家和平与稳定。同时，加强国民军、警察部队和安全部队能力建设，提高其维护安全的能力。在安全得到基本保障后，索马里还要不断加强法制，进行公共财政改革，建立有效的土地管理与分配制度、财产补偿或赔偿机制，解决好难民安置与地方融合的问题。

第二，重建政治互信与政治平衡。长期以来，索马里的和平建设和国家建设都是在外力主导下进行的。当前，来自外部力量的支持是必要的，但外部干预曾使索马里走过弯路，由外部设计的政治制度脱离索马里政治现实。因此，索马里联邦政府在以后的制度深化过程中，应更加注重发挥自身主导作用。一方面，吸取索马里过去中央集权政府失败的教训，与各地方政治实体达成必要的政治妥协，通过对话和协商而不是强硬的高压手段解决分歧。另一方面，联邦政府必须解决好各部落间政治经济利益的分配问题，重建政治互信，恢复政治平衡。只有让各部族充分参与政治重建，将对部族的

^① 刘永明、王云松、韩晓明 《海合会寻求解决也门危机途径》，载《人民日报》2015 年 5 月 5 日。

传统忠诚与对国家的政治认同结合起来，才能建立一个既能提供基本公共服务，又具有广泛包容性的政府，进而逐步恢复社会秩序，实现索马里的稳定。唯有在这样的政治环境中，难民问题才能得到最终解决。

第三，加快经济发展，保障难民回国后安居乐业。巴雷政府倒台后，在政治动荡的不利环境下，索马里经济并非一无是处，畜牧业、电信业、航空业、对外贸易等得到不同程度的发展。根据国际货币基金组织统计，2012～2014年间，索马里国内生产总值增长率为3.7%。^①索马里自然资源丰富，风能、太阳能、渔业资源颇具开发潜力。据探测，索马里石油储量达到1100亿桶。^②索马里政府应依据本国资源禀赋优势，制定经济发展战略和政策，推进基础设施建设，加大吸引外资力度，引进外国先进技术，尽早实现经济的可持续发展。另外，政府还要制定鼓励和保护私有企业的政策，吸引早前流亡海外索马里人参与索马里经济建设，创造就业机会。

（二）调和国际规范与国家利益的矛盾，构建多方参与的难民问题治理长效机制

在可预见的将来，国际规范与国家利益之间依然存在结构性矛盾，唯有有关国家及相关利益方加强相互沟通与协调，增强联合国的权威及其专门机构的职能，才能缓解这对矛盾。在当今全球化时代背景下，各国相互依存度越来越高，难民问题已成为波及范围极为广泛的全球性问题和非传统安全问题。显然，索马里难民接收国一味采取“堵”的方式，无益于难民问题的解决。国际社会应共同承担责任，加强国际合作，构建多方参与的难民问题治理长效机制。

第一，在难民问题治理中，充分发挥难民署的主导作用。即推动难民国际法的完善，在相关国际机构（如联合国粮农组织、世界卫生组织、国际红十字会、国际移民组织等）和有关区域组织、利益攸关国之间进行协调，以期在难民问题治理上达成更高程度的政治共识；加大对索马里难民问题的新闻舆论报道和宣传力度，主动型塑世界舆论和民意，避免索马里难民问题被边缘化；说服重要的难民接收国继续承担责任，为逃离冲突和迫害的难民提

^① Sulaiman Monodu, "Somalia Rising from the Ashes, Africa Renewal", April 2016, <http://www.un.org/africarenewal/magazine/april-2016/somalia-rising-ashes>, 2017-06-05.

^② Timothy Wilson, "Economic Recovery in Somalia", *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies*, Vol. 15, 2015, pp. 52-57.

供必要的保护；与民间组织加强合作，以便获得更多资金捐助；为难民提供法律援助，特别是要加强对难民的教育和技能培训，推进持久解决计划，使难民在离开难民营后具备自主谋生能力。难民署还应建立难民数据库，持续跟进难民遣返或在第三国安置后的生活状况，为难民融入当地社区及时提供支持。

第二，各区域组织和次区域组织积极磋商，通力合作，切实履行国际义务，承担国际责任，有效推进索马里政治重建，切实保障索马里的和平与安全，为从本源上解决索马里难民问题创造政治基础与安全环境。“城门失火，殃及池鱼！”非盟和伊加特必须加强命运共同体意识，同时投入更多的政治和经济资源，用于索马里难民问题治理，从而间接保障自身的稳定、安全和发展。“伊加特”应最大限度地化解周边国家在索马里政治重建上的分歧，有力地推动索马里的政治和解。

第三，充分发挥周边难民接受国的作用。周边的难民接收国负担最重，压力最大，要求尽快遣返索马里难民的意愿也最强。尤其是在“青年党”将袭击范围扩大到周边国家后，可能出现不符合“不推回原则”和自愿遣返原则的现象。根据大赦国际2014年报告，肯尼亚将索马里难民与“青年党”恐怖袭击联系起来，事实上是为了向难民施加舆论压力，使其遣返计划具有合法性。^①周边国家需要严格区分难民与恐怖分子，加强与难民的沟通交流。如若一味使用不当舆论宣传，反而可能把一些对现状不满的难民推向恐怖分子的怀抱，起到适得其反的效果。

（三）发挥索马里侨民及民间组织的作用

国际社会必须重视索马里侨民在促进索马里难民问题治理中的重要作用。索马里侨民是索马里一笔隐形资源，他们平均每年向索马里输送10亿~30亿美元侨汇，约占国民生产总值的24%。这笔数量不菲的宝贵侨汇，主要用于日常生活开支，如购买食物、医药、柴火，还投入教育。^②有些索马里人还用侨汇进行投资，创办小企业。索马里侨民还与联合国、非政府组织合作开办学校、医院等，为索马里社会重建贡献了宝贵力量。

^① Amnesty International, *No Place like Home: Returns and Relocations of Somalia's Displaced*, February 2014, p. 24.

^② Dianna Shandy, *Diaspora Engagement and the Global Initiative on Somali Refugees – Emerging Possibilities*, The UN Refugee Agency, January 2016, pp. 3, 7.

在难民治理问题上，侨民具有独特优势。首先，索马里是一个高度重视家庭和血缘关系，部族传统比较深厚的社会。离散在世界各地的索马里人，定期向索马里国内外难民营中的亲朋好友汇款，帮助维持生计。与人道援助机构相比较，侨民的援助更具有稳定性。索马里侨民不仅个人汇款，而且开始建立向索马里提供人道援助的组织。比如，丹麦索马里侨民成立索马里侨民组织，美国索马里侨民设立索马里行动联盟组织。其次，早期逃离索马里的很多侨民来自索马里精英阶层，西方发达国家难民救助体系又比较完善，为他们提供了较好的教育和职业技能培训。因此，这些侨民具备较高的教育和职业技能水平。再次，侨民与索马里难民具有天然的亲近感，他们不仅能与难民进行更好的交流与沟通，还积极投入难民的救助与发展事业。比如，在埃塞与肯尼亚境内的索马里族人包括索马里难民，应该成为两国的合作纽带，而非冲突的源泉。因此，国际社会应与侨民进行充分合作，为其提供便利通道，以改善难民生活状况。

与此同时，联合国难民署还要与索马里商人、伊斯兰慈善组织等协商制定长期合作机制，充分调动民间组织的力量，帮助索马里难民重返家园，恢复生产，这样才能从根本上解决难民问题。

结 语

索马里持续不断地发生3次大规模难民潮，乃“内忧”与“外患”、“天灾”与“人祸”共同作用的产物。难民潮爆发及难民问题久拖不决的直接成因是政治动乱下的暴力冲突、内乱内战。军阀割据、内战不止或恐怖袭击不断发生，又源于索马里国家构建的失败。殖民主义的负面历史遗产，以及索马里部族政治与教派冲突相互交织，地区与部族之间利益分配严重失衡，国家认同缺失，伊斯兰极端主义猖獗，这使得索马里民族和解异常艰难、政治重建举步维艰。由于历史、宗教、民族、边界因素，周边国家在索马里政治重建上的利益和立场并不一致，从而加剧索马里国内的政治纠结与纷争博弈。这一切决定了索马里难民问题的治本之路艰难曲折，坎坷不平。

在索马里难民问题治理过程中，以联合国难民署为核心的国际机构与区域组织或次区域组织，承担接收难民重任的周边国家开展多边、多层次合作，在难民的人道主义紧急安置与救助、难民持久解决计划、国际法与国家立法

的完善、难民问题治理机制建设诸方面，均取得重要进展。展望未来，联合国难民署、联合国粮农组织、世界卫生组织等国际机构在难民紧急救助、安置及其可持续发展上，必将发挥更大作用；区域组织如非盟或次区域组织“伊加特”，以及相关大国应该积极有为，承担更多责任，扎实推进索马里民族和解与制度深化，提升索马里治理能力；在难民问题治理中，调动和发挥民间组织特别是侨民组织的积极性，应该是难民问题治理的新趋势。

The Difficulty with Somalia's Refugee Governance and Way Out

Bi Jiankang & Chen Lirong

Abstract: Somalia is one of the countries producing the largest number of refugees in the world, which has already had a major impact on Somalia itself and the surrounding countries. The international community has formed two main frameworks of governance concerning Somalia's refugee problem. One is the humanitarian assistance system, which is centred on the United Nations Refugee Agency and supported by neighboring countries; the other is the Somalia's political reconstruction, which is led by regional or sub-regional organizations, such as African Union, European Union and the Intergovernmental Authority on Development. Both frameworks have taken some effects on the governance of Somalia refugees, but troubles are far from being resolved. The solution to the issue of Somalia Refugees is to effectively promote political reconstruction in Somalia and improve national governance. Besides, it is also very important to improve the multilevel governance mechanism jointly participated by the international community.

Key Words: Non-traditional Security; Refugee Issue; Somalia; United Nations High Commission for Refugees; Political Reconstruction

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)