

## 国际政治

# 论联合国难民署的历史地位与现实作用

何 慧

〔摘要〕 难民问题是当今国际社会面临的重要问题之一,而联合国难民署是世界上最重要的解决难民问题的国际组织。本文回顾了联合国难民署半个世纪的艰难历程,分析了处于东西方冷战夹缝中的联合国难民署为处理国际难民事务所付出的努力。在强调联合国难民署对解决现实的难民问题有不可取代的作用的同时,本文对联合国难民署面临的困难、挑战及可能的改革思路进行了初步探讨。

〔关键词〕 国际组织;联合国难民署;大国利益

〔中图分类号〕 D391 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1008-1755(2004)04-0012-15

难民问题是当今国际社会面临的重要问题之一,它不仅困扰着产生难民的国家,而且对涌入难民的邻近地区乃至整个世界,都影响极大。自20世纪中期以来,联合国难民事务高级专员公署(UNHCR,简称为联合国难民署)就一直是救援难民的最重要的国际组织。本文在此对联合国难民署半个世纪的发展历程、现实地位和面临的挑战做初步探讨,抛砖引玉,以期有更多这方面的研究。

### 一、联合国难民署的艰难历程

联合国难民署成立于1950年12月14日,并于次年1月1日开始工作。它当时的主要任务是处理欧洲二战之后的难民问题。50年代初期,缺乏资金和美国的不合作,是它遇到的最大问题。从联合国难民署的第一位专员上任起,就提出设立“联合国难民紧急基金”,但都因美国作梗而失败,直到1954年联合国大会才通过决议,设立了“联合国难民基金”,美国此时也希望把联合国难民署作为反对苏联集团的力量而开始给予支持,并于1955年首次向联合国难民署捐赠了50万美元。在来自美国的阻力减小之后,“联合国难民基金”很快得到其它国家的支持,并迅速收集到1450万

美元的经费,为联合国难民署的工作带来生机,使之能够有效地进行国际难民救助工作。<sup>〔1〕</sup>

50年代后期,随着美苏争霸的范围扩大到亚非地区,第三世界国家反对殖民主义、帝国主义斗争的发展,以及一批第三世界国家进入联合国,苏联和不少亚非国家都相信联合国难民署在解决国际难民问题上有积极作用,而开始给予它支持。在1955年的联合国大会上,苏联首次对于扩大联合国难民署活动的议案投了弃权票,而不是反对票,这也是有史以来第一次关于联合国难民署的议案没有反对票。之后,联合国难民署的活动广泛开展起来。

联合国难民署成立后的第一次大规模活动,是介入1956年的匈牙利事件。虽然在处理国际难民的问题上,意识形态之争为联合国难民署的活动打上了深深的政治烙印,但它还是力求从人道主义的角度,尽量公正地处理这些问题。联合国难民署的贡献和作为,为自己赢得了声誉,得到国际社会的广泛承认和接受,它开始成为一个超越意识形态,以人道主义为宗旨,救助世界各地难民的重要国际组织,难民问题也开始成为引起国际社会广泛重视的一个问题。1958年,联合国大会授权联合国难民署帮助解决阿尔及利亚在反对欧洲殖民主义、争取民族独立斗争中出现的难民问题,

这也是联合国难民署首次向第三世界国家提供难民救助。1959 年,联合国呼吁各会员国为解决难民问题而努力,并将这年定为“国际难民年”,难民问题开始成为一个世界性的问题,联合国难民署的工作范围也开始跳出东西方对峙的地区,进入南北差异造成的新的难民问题的领域,并进行了不懈的努力。

在 50 年代末以前,联合国难民署的每一项活动都要得到联合国大会的批准,设立相关机构,造成繁文缛节,诸多掣肘。1959 年之后,联合国大会扩大了它的权限,授权它通过在各地设立公署机关,处理各项事务,从而有了较大的自主权。进入 60 年代,1951 年订立的《难民地位公约》规定的时效面临到期,1961 年任专员的费利克斯·施尼德尔,致力于将联合国难民署的职能持久化,并拟定出一份新的公约。1967 年,新公约草案被各国签署,联合国难民署得到了更多国家的支持,包括 1951 年没有签署难民公约的美国也终于认可了它的存在。这一公约草案最终确立了联合国难民署在国际难民援助工作上的地位和作用。

60 年代之后,联合国难民署的工作重点转移到了非洲和亚洲地区,对这些地区的难民安置与以往对欧洲难民的处理完全不同。联合国难民署主要采取就地安置的办法,主要目的是使难民能够不增加当地人民的负担,不与当地人争夺食品和资源,自食其力,并发展当地的经济。60 年代在扎伊尔、布隆迪、乌干达按此种办法共建立了 100 多个农村难民安置点,另外,在城市也进行了一些安置。到 1969 年,联合国难民署全球项目资金的约 2/3 都用于解决非洲的难民问题。<sup>[2]</sup>

70 年代,联合国难民署在非洲的主要工作是遣返。据估计,十年中有 1500 万人回到家园,非洲的难民有所减少,同时,联合国难民署还实施重建计划,向已回国的难民提供进一步的帮助。这个时期,拉丁美洲的智利、乌拉圭、阿根廷出现政局动荡,如 1971 年,在智利的阿连德政府被推翻之后,引起难民潮;又有 1.5 万巴西难民逃往阿根廷、巴拉圭、乌拉圭。但这个时期最为严重的难民问题是在印度支那,为了救助数量庞大的印支难民,联合国难民署在曼谷和其它东南亚国家的首都设立了办事处。

80 年代末以来,世界形势显著变化,国家内部以及地区性的战争频频发生,加上外来势力火上加油,越烧越旺,大量难民涌现。难民不仅出现在亚、非、拉等不发达地区,而且,在欧洲也出现了难民潮。联合国难民署这个时期的主要任务,就是帮助这些难民逃离冲突地区。例如联合国难民署在 1993 年向“跨国界行动”

(Cross-Border-Operation) 提供了 1300 万美元,帮助 3 万索马里难民回到家园,<sup>[3]</sup>另外还有援助塞浦路斯被迫流离者、有计划撤离越南难民、在南中国海清除海盗活动,以及向遭受旱灾袭击的埃塞俄比亚难民提供救济等。

进入 21 世纪后,尽管联合国难民署由于一些新问题的出现面临着很大的困难和更加严峻的考验,但是,它仍然是解决世界难民问题的中坚力量。

## 二、联合国难民署的作用和特点

自成立之日起,联合国难民署一直致力于以人道主义为宗旨,救助世界各地的难民。在近半个世纪的历程中,它对解决世界难民问题做出了巨大的贡献,并在继续做出新的努力。同时,联合国难民署自身也得到发展。与 1951 年只有一个办事处,无固定专职人员,年预算 30 万美元相比,现在,联合国难民署在 120 多个国家中有 5000 多名工作人员,年预算达 10 亿美元,可以说是有了质的发展。到目前为止,联合国难民署照顾着全世界 2200 万难民,其中的 86% 来自发展中国家,而亚洲已成为世界上产生和接受难民最多的地区。<sup>[4]</sup>

联合国难民署难民事务高级专员由联合国大会选举产生,联合国设有一个执行委员会监督高级专员办事处的工作。联合国难民署的基本项目、难民保护和其它政策的指导由执行委员会批准。执行委员会由 64 个国家组成,每年在日内瓦召开一次会议。执行委员会之下是常务委员会,每年举行数次会议。联合国难民署的总部设在日内瓦,包括五个部门:难民事务高级专员办事处、国际保护部、行动部、交流和信息部,以及人力资源管理部。难民署高级专员每年通过经济与社会理事会向联合国大会汇报难民署的工作情况。

联合国难民署的援助活动通常划分为两部分,一是一般性援助,二是特别援助。它的执行委员会每年都要准备一份包括全年援助项目的一般性援助的预算案、紧急支出方案、以及要求联合国各成员国提供经费以满足当年需要的方案,这些费用都是用于它在紧急援助、自愿遣返、难民融入当地社会及难民再安置的工作中。除此之外,它还可以应联合国安理会或联合国大会的要求,制定特别援助方案,对突发的或新的难民问题进行处理,所需经费则需呼吁请各有关国家提供,或由专门的信用基金取得。

联合国难民署的目标是通过为难民和流离失所者

提供帮助,促进《联合国宪章》的宗旨和原则的贯彻,维持国际和平及安全、发展国际间友好关系、鼓励尊重人权和基本自由。联合国难民署在处理国际难民事务中所起的重要作用,一是帮助世界各地的流离失所者,如在紧急情况下为他们提供帐篷、食品、水和药品等生活必需品;二是寻求长久地解决难民问题的方案。长期以来,联合国难民署对难民问题的处理主要有三种办法,一是自愿遣返,二是就地安置,三是异地定居。但针对亚洲和非洲的难民人数多、规模大的特点,联合国难民署主要是采取在邻国暂时安置的办法,再创造条件,实行有组织的遣返,让难民返回家园重新开始生活。经过半个世纪的探索,联合国难民署在救助难民方面也形成了自己的特点:

1. 紧急救助与长远解决相结合。在向难民提供食品、住所、饮用水以解决他们紧急的生活需要之后,联合国难民署通常会先进行小规模的重建,如提供医疗卫生服务、帮助难民儿童、修建学校、诊所、修复道路、桥梁等,为遣返难民做准备。一旦条件具备,就进行人道主义遣返,并帮助返回的难民修建房屋,进行安置。在资金允许的情况下,还向难民提供力所能及的社区服务、教育和职业训练。

2. 难民救助行动与防止灾害相结合。尽管大多数难民问题都是突发性的,但联合国难民署也力图防止全球热点地区因大规模人口移动而发生严重危机。途径之一就是“早期预警系统”,在危机发生之前进行国际监控。

3. 加强国际合作。联合国难民署与各国政府、各区域组织、国际组织和非政府组织建立了伙伴式的工作关系。如在处理非洲难民的问题上,联合国难民署就得到非洲统一组织的大力协助和支持。与联合国巴勒斯坦难民救济与工作委员会合作,救助巴勒斯坦难民。同时,它与世界粮食计划署、联合国儿童基金会、世界卫生组织、联合国开发计划署、世界银行和国际红十字会等国际组织紧密合作,互相协调,为解决国际难民问题做了大量工作。

在世界形势急剧变化,战乱频繁,难民增多的情况下,联合国难民署在应付新局面的同时,也面临着很多新的问题和挑战。

### 三、联合国难民署面临的问题和挑战

联合国难民署在解决世界难民问题上最大的局限是入不敷出,因为它的经费来源主要是依靠各国的自

愿捐助,只有不到5%的开支来自联合国的行政预算。

联合国难民署的支出逐年上升,70年代中期,它每年的支出平均为1亿美元,但1978-1980年已由1.45亿美元增长为5.1亿美元。80年代,联合国难民署的年支出平均为4亿美元。90年代难民潮再次汹涌,并超过历史水平,联合国难民署用于特别援助项目的支出也大量增加,因此,1990-1993年,联合国难民署的支出由5.1亿美元急增到13亿美元。<sup>[5]</sup>

联合国难民署的经费主要来自发达国家,包括美国、西欧各国、日本、加拿大和澳大利亚,以1999年为例,北美、西欧的几个主要国家和日本向联合国难民署提供的捐助占了全部政府捐助的97%。在80年代中期以前,美国对人道主义援助的捐款与世界难民数目的增加同步,但1985年到1989年期间,美国所承担的费用日益减少,它对联合国难民署的经费分担由1982年的30%下降到1999年的不到24%,<sup>[6]</sup>而这个时期,世界难民的人数增加了一半。国际危机日益增多,经费却日益短缺,经费不足已使它不得不搁置许多急待解决的计划,如暂停遣返、取消对难民设施的改善、放弃解决新的难民问题等,更不用说加强难民的营养和教育的问题了。

经费是一个大问题,与此同时,来自捐赠国的政治压力也给联合国难民署带来无尽烦恼。如前所述,联合国难民署的经费多数来自发达国家,而发生难民的多数是不发达国家,这就使联合国难民署必须在两者之间进行通常是带政治性的,却又不能带有政治性的协调工作。在某些问题上,如前南斯拉夫的问题,连联合国都无能为力,何况联合国难民署。直接或间接的政治压力,极大地限制了联合国难民署的活动,例如,80年代,联合国难民署曾经试图反对美国将萨尔瓦多人遣送回国的政策,并批评设立在联邦德国的难民营条件恶劣,90年代也曾批评西方国家对数千名海地人和阿尔巴尼亚人的强制遣返。但是,一方面,它的批评根本无法影响大国的政策,另一方面,这样的批评可能会导致其主要捐助国减少捐助,因此,它在许多问题上也不得不忍气吞声,三缄其口。在这样的情况下,联合国难民署面临着更加艰难的境地,即要么顺从大国政治,成为其御用工具;要么丧失在国际难民救援工作中的应有地位。这两种情况都是国际社会,也是联合国难民署不愿意看到的。

联合国难民署对世界难民的救助起了很大的作用,有着突出的贡献,它曾于1954及1981年两次获得诺贝尔和平奖。但也还有很多事情是它做不到的。

(1) 它只能向难民提供物资及人道主义的援助,只能谴责造成难民的暴力行为,但无权要求那些造成难民的国家和政府给予难民基本的人权保障,或对之按国际法进行审判。(2) 联合国难民署首先界定了难民的地位,规定了难民应当享有的待遇,各缔约方应当遵循的义务,但事实上,这些规定从国际法的角度看,很不严密,各国政府很容易做出适合自己的法律规定,联合国难民署对此也无可奈何。(3) 联合国难民署有很多愿望,如修建难民营,向发生内战的国家提供救济援助,帮助遣返回国的难民重建家园等,但由于资金不足,很多时候也是无能为力。联合国难民署要解决的问题很多,但最重要的可能是要有“额外的权力”(additional powers)。可是,这种权力从何而来呢?

联合国难民署需要改革。首先,它必须认识到,全球性的难民问题不仅仅是人道问题,而且是政治问题,因此仅有人道的解决是不够的,更需要政治的解决。其次,从长远看,要想在难民问题上吸引国际社会的注意,更有作为,联合国难民署的工作必须与国际安全发展的领域联系起来,包括各方协调、大国责任、国际合作与资源分配等,只有将有影响力的政府及国际组织联合起来,协手共进,联合国难民署才能在提供紧急援助,及对难民进行合法保护的问题上起重要作用。

当然,事实上,不要说像联合国难民署这样的机构对很多国际政治问题爱莫能助,就是联合国本身,面对霸权主义对国家主权与世界和平的挑衅,也面临严峻考验。虽然国际社会和联合国难民署本身都希望改革,但是,它的改革,谈何容易。因为它的改革必须首先是联合国的改革,但联合国的改革,因大国政治的操纵,步履维艰。由此可见,世界上的难民问题,只靠联合国难民署是难以完全解决的,只有全世界各国的人民都行动起来,为反对战争,维护和平,发展经济贡献力量,才能最终减少、直至消灭难民。

#### [注释]

- [1] G1 Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, 1993, p. 67.
- [2] UNHCR., *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000, p. 37.
- [3] Jennifer Hyndman, *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000, p. 52.
- [4] 联合国难民署网站: <http://www.unhcr.org.cn/news.htm>.
- [5] [6] UNHCR., *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, p. 166, p. 167.

作者简介: 何 慧, 华南师范大学历史系副教授, 博士。(广州, 510631)

收稿日期: 2004-02-20

修改日期: 2004-04-27

# CONTENTS

## International Politics

- 1 **Analysis of the Impact of Ethnic Minority Groups on US Foreign Policy Decision-making** *by Li Qingsi*

As a multi-ethnic country of immigration, U. S. foreign policy decision-making process is based on balancing the complicated and sometimes even conflicting relationships among domestic ethnic groups. Though minority groups with different social status may have different roles to play in the American society, they all try every means to affect the relations between the American government and their home countries. This rarely seen minority influence among the countries in the world is actually a process of mutual influence, a study of this special process is obviously helpful in seeing the real fact through the complex phenomenon in American foreign policy decision-making: i. e. it is usually the American national interests that are eventually better realized.

- 7 **Hard Transition from Revolution to Construction** *by Tian wenlin & Jin Dazhu & Lin Haihong*

Nationalism is confronted with the hard task of state-building after the victory of the nation liberal movement. But it is a long and hard transition process from revolution to construction. During the period of transition, the nationalists are accustomed to dealing with the problems of state-building by revolutionary means due to historical hysteresis. The newly-independent states get into great trouble as a result of deviation between the objectives and the means adopted.

- 12 **The Historical Position and Current Role of UNHCR** *by He Hui*

Relief to refugees is one of the most difficult tasks in the world. UNHCR is the most important international organization to deal with the refugees. This article reviews the hard experiences of UNHCR and its efforts to handle the refugees during and after the Cold War. While emphasizing the great contributions of UNHCR to solve the refugee problems, this article also probes into the complexities, challenges, and the possible reforms it has to face.

- 16 **On the Influence of Sea Power upon China's Oil Security** *by Li Xiaojun*

Mahan's initial study of sea power has ushered in a research fever of sea power in the academic circle of the world. Focusing on the "oil security" among the agenda of national security, this article begins with an identification of the concept of sea power, and then explains the current status, characteristics and function of Chinese sea power. It further discusses the impact of sea power upon oil security, to be followed by a brief conclusion.

## International Relations

- 21 **Sept. 11 and the Change in Russian-American Relations** *by Hezhongqiang*

From the time of the creation of the Russian Federation, growing frictions between the US and Russia led, by the spring of 2001 to virtual confrontation. The terrorist attacks of 11 September 2001 seemingly changed the nature of the relationship between the two countries. Putin accepted the U. S. position on virtually all outstanding issues on which the two countries had been divided. So long as the Russian leadership is willing to act as a ju-