

非洲联盟对难民的保护

赵传峰

(浙江师范大学非洲研究院, 浙江金华 321004)

摘要: 难民问题一直是非洲大陆长期面临的问题之一, 难民危机给非洲大陆乃至世界都带来深重的灾难。根据挪威难民理事会 2016 年的一份报告显示, 全球十大被忽视的难民危机有 6 个是非洲国家。本文主要介绍了非洲联盟及其前身非洲统一组织的难民保护机构、法律文书以及其他活动, 并分析目前存在局限性。

关键词: 非洲难民危机; 非洲联盟; 难民保护

中图分类号: {D523.91}

文献标识码: A

文章编号: 2096-4609 (2017) 16-0006-003

非洲联盟 (African Union, 简称非盟) 是涵盖了 54 个非洲国家的, 集政治、经济和军事于一体的全非洲的政治实体。而非洲统一组织 (The Organization of African Unity, 简称非统) 则是非盟的前身, 2002 年 7 月非盟在南非德班所召开的第一届首届会议标志着非盟的正式成立^[1]。

而非洲的难民保护工作, 在非统成立之初就已经开始了。根据 1964 年拉各斯第二次例会的决议, 成立了一个特设委员会。该委员会由驻非统的布隆迪、喀麦隆、刚果金、加纳、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、苏丹、坦噶尼喀和乌干达大使组成, 他们负责审查非洲难民问题, 并向部长理事会提出解决的建议以及在庇护国内保护的难民的方法。1964 年该委员会在亚的斯亚贝巴起草了第一份报告, 该报告成为了非统保护难民的重要指导原则, 这其中有许多内容都反映在之后的《非洲统一组织关于非洲难民问题特定方面的公约》(简称《1969 年公约》) 中^[2]。

一、非洲统一组织 (1963-2001)

(一) 难民保护机构

1964 年部长会议之后, 非洲难民问题委员会成为一个非统下属的一个常设机构, 负责区域法律文书的起草。1969 年公约签署之后, 该委员会被取消。1972 年, 第 19 届部长会议例会呼吁非统秘书处重新召集委员会, 以应对非洲的难民困境, 采取必要措施协助难民遣返以及重新安置。1973 年第 20 届部长例会上, 该委员会正式成为非统难民问题上的十国代表委员会, 成为非统难民问题的主要决策机构。自此每年召开会议, 并定期提交“非洲大陆难民、回归者以及历史失所者状况”的报告。非统向非盟转型的过程中, 难民委员会保留了下来, 该委员会定期向非盟执行理事会报告非洲大陆的难民、回归者以及流离失所者状况。1980 年, 该委

员会成员扩大为 15 个国家的代表, 包括安哥拉、喀麦隆、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、苏丹、科威士兰、坦桑尼亚、乌干达、扎伊尔 (今为刚果民主共和国)、赞比亚和津巴布韦。1994 年, 该委员会成员增加到 20 个国家的代表, 包括阿尔及利亚、安哥拉、喀麦隆、科特迪瓦、埃及、加蓬、肯尼亚、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、苏丹、乌干达、坦桑尼亚、扎伊尔、赞比亚和津巴布韦^[3]。

非洲难民流动及教育局是根据 1967 年非洲难民问题会议第十一号决议设立的, 它成立于 1968 年 3 月 1 日。设立该机构的目的在于提升非洲难民的重新安置以及就业能力, 为难民提供教育、培训以及就业机会。但随着时间的推移, 它的任务还包括了调停东道国与难民之间的矛盾、帮助难民摆脱流离失所的状态并协助解决遣返问题以及与联合国难民署、志愿者机构的合作。最初该机构是独立于非统之外的机构, 有着独立的资金来源 (主要来自联合国难民署)。1974 年, 该机构被置于非统负责政治事务的副秘书长的监管之下, 并成为非统秘书处政治部门的一部分。1974 年的重组进一步扩大了该机构的职能, 包括为难民和农村安置计划提供法律援助, 并在非统组织的难民政策的制定上发挥了重大作用。该机构的工作也被认为有着重大缺陷。例如他们并未成功按照 1969 年公约的规定进行工作, 他们未能说服将 1969 年公约纳入他们的法律体系或者修改其移民和难民法。另外他们的投入与实际就业或受教育难民数量并不成正比^[4]。

难民救助协调委员会是 1970 年非洲难民流动及教育局的常务委员会与咨询委员会合并组建的。作为 1974 年非洲难民流动及教育局重组计划的一部分, 该协调委员会成

员扩大到非统组织解放委员会执行秘书处和解放运动年会主席的代表, 该机构的职能正式确定。1981 年, 协调委员会正式更名为难民救助协调委员会, 并协助非统秘书长举办了第二届非洲难民援助的国际会议。难民救助协调委员会由此也成为了非统委员会的咨询机构, 成为非洲难民流动及教育局的对外联络联络机构 (为该机构提供组织以及资金支持)。但该委员会的工作并不成功, 很大程度上是不活跃的。一方面他们的工作并未达到预期效果, 主要体现在他们对非洲难民流动及教育局所做的资金承诺上; 另一方面是委员会内部成员并不相信它的有效性, 认为它不具备非统那样的解决难民问题的能力。尽管该委员会的工作有着缺陷, 但它却在非统向非盟转型中存活了下来^[5]。

(二) 与难民保护相关的活动

除了专门的难民保护机构之外, 非统组织还召开了一些专门讨论难民保护问题的重大会议。1979 年在阿鲁沙举办的非洲难民问题的泛非会议, 这是继 1967 年亚的斯亚贝巴会议之后的又一次重大的难民问题会议。出席此次会议的包括非统组织 38 个成员国、20 个其它洲国家、5 个非统组织承认的解放组织、涉及非洲难民工作的 16 个政府间和区域组织以及 37 个非政府组织。此次会议讨论了两大问题, 第一个问题是涉及难民的法律和保护问题, 另一个则涉及难民的社会、经济、体制以及财政问题。非统组织呼吁那些尚未批准 1951 年公约、1967 年议定书以及 1969 年公约的非统成员国, 与联合国难民署成立了联合工作组, 1980 年在亚的斯亚贝巴举行了首次会议, 并在最后制定了行动计划。1981 年, 在日内瓦召开了援助非洲难民会议, 该会议是由联合国秘书长、联合国难民署和非统组织共同举办, 主要是为了动员对非的难民援助。1983 年非统组织秘书处

在阿鲁沙召开了涉及到对非难民援助的非政府组织的会议，该次会议提出了筹备第二次日内瓦对非难民援助会议。第二次日内瓦对非难民援助会议于1983年7月召开，此次会议涉及到制定非洲难民问题的长期战略，并从筹款向实质性问题转变，尤其是南非种族主义政权压迫下产生的难民问题。1984年在亚的斯亚贝巴召开的第40届例会上，部长理事会呼吁南部非洲发展协调会议（今南部非洲发展共同体）与非统组织、联合国难民署合作，召开一次关于南部非洲难民问题的会议。1988年，在奥斯陆召开了题为“南部非洲难民、回归者以及流离失所者问题”会议，该会议通过了“奥斯陆宣言”、“针对南部非洲难民、回归者以及流离失所者困境的宣言和计划”。1994年，非统组织和联合国难民署共同召开了“非洲难民和被迫切移人口研讨会”，该会议吸引了大量参会者（非统成员国、其他国家、联合国以及其他非政府机构），但是并未对实质性问题进行思考。1994年卢旺达大屠杀以及随后的难民危机使得非盟将目光转向大湖地区，并在1995年和1998年召开了两次援助大湖地区难民的会议。1998年，非统组织在亚的斯亚贝巴召开了针对妇女和儿童难民问题的会议。1998年在喀土穆召开了非统组织“非洲难民、回归者以及国内流离失所者问题”部长级会议，此次会议呼吁各国加入“1951年公约”、“1957年议定书”和“1969年公约”。2000年非统组织与联合国难民署在科纳克里合办了政府和非政府专家会议，纪念1969年公约通过30周年^[6]。

（三）其他相关法律文件

《1969年公约》主要是为了解决非洲出现的难民新形势，认为《1951年公约》并不能解决非洲特有的难民挑战。制定该公约的目的在于难民引起非洲国家紧张局势的情况下保证成员国之间的和平稳定，另外是为了弥补1951年公约的时间地域限制（该公约并未包含来自殖民和白人政权国家的难民）。

《1969年公约》第二条主要涉及寻求庇护问题，这其中包括不推回原则、难民安置问题等等；第五条则是自愿遣返原则；第七条是非统、联合国难民署以及国家合作解决难民问题。另外还包括庇护国有义务协助有意愿返回原籍的难民、难民应尽可能被安置在远离其原籍国的地方、难民一词仅适用于政治、社会或种族等原因而害怕遭到迫害的外籍人士、在任何情况下难民不得攻击其庇护国或者原籍国以及受难民问题困扰的国家必须通过双边谈判，通过和平手段并根据非统的原

则来解决难民问题等等内容^[7]。

《非洲宪章》于1981年通过，并在5年后生效。宪章保障每个人的公民、政治、经济和社会权利，对国民与非本国国民一视同仁，难民同样受到《非洲宪章》的保护。与难民相关的条款包括第5条禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇；第12条寻求庇护的权利以及禁止任意和大规模驱逐非本国国民。《儿童权利宪章》与《非洲宪章》都与一般意义上的难民相关，但前者却包括一个难民专用条款。该宪章第23条规定：本宪章缔约国应采取一切措施保障儿童难民的权利；缔约国承诺与国际组织合作保护无父母或其他亲戚的儿童难民等等。

难民问题被视为动荡和阻碍发展的因素，人们渐渐意识到侵犯人权与难民问题之间的联系，这就要求非洲各国和非统组织共同努力解决人权问题，就这一点而言，承认人权的重要性促成了非统组织向非盟的转型。

二、非洲联盟（2002年至今）

（一）难民保护机构

随着时间的流逝，难民产生的原因发生了变化，殖民因素大大削弱，内战和族群冲突因素逐步占据上风。非统组织主要关注难民问题，而非盟则扩大为难民、回归者以及国内流离失所者。非盟延续了非统组织的传统，成立了一些负责难民问题的机构。

难民问题常设委员会小组委员会包括非盟各成员国代表，负责协助执行委员会的工作。该小组委员会有五个成员组成，每两年举行一次会议，如有必要可以提前召开，这是一个决策机构，为非盟委员会在难民问题上出谋划策，尤其是对人道主义紧急状态作出及时反应；进行实地考察，对难民情况作出评估；提供紧急人道主义援助；致力于让各成员国以及国际社会了解非洲难民的困境

难民、回归者以及国内流离失所者救助以及保护协调委员会在非统组织时期是非洲难民流动及教育局协调委员会，非盟时期则是难民问题常设委员会下属的咨询机构，为难民和决策者之间架设一座沟通的桥梁。虽然非盟和联合国难民署致力于为该委员会重新注入活力，但在它在难民保护中作用仍有限。

人道主义事务、难民以及流离失所者司是非盟委员会政治事务部门下属部门，它负责所有难民事务、决策制定以及协调人道主义行动者与决策者。该机构的职责包括：与其他部门、相关机构组织合作，为难民、流离失所者和遭受人道主义危机的受害者提供

帮助；协调国家间、区域经济共同体的难民保护活动，包括难民遣返和重新安置；完善国际人道主义保护法；寻求难民问题解决之道等等。

（二）与特殊难民群体保护相关的活动

2006年非盟召开第一届流离失所者问题会议，该会议通过了瓦加杜古宣言（Ouagadougou Declaration），另外会议决定以后每两年举行一次会议。2008年第二届流离失所者问题会议如期在亚的斯亚贝巴召开的，并决定于2009年召开非盟非洲难民、回归者以及国内流离失所者特别会议，坎帕拉会议通过了坎帕拉宣言。坎帕拉宣言内容包括保护妇女、儿童以及其他弱势群体，最重要的通过了具有里程碑意义的《保护和援助非洲国内流离失所者公约》。2010年非盟召开了第三届流离失所者问题会议，该会议通过了“坎帕拉宣言”的行动计划。除了与难民相关会议外，非盟越来越关注非洲难民问题。非盟加强对各种公约的执行状况的监督，要求各国向难民会议提供难民以及人权保护状况的资料。

（三）其他相关法律文件

2003年，非盟通过了《妇女权利保护条约》，这其中包括了针对难民的条款。第四条关于生命权、人身权和人身安全权条款中规定，缔约国应确保男性和女性难民的地位平等，享有平等的权利。第十条关于和平条款中规定，要求缔约国应确保女性难民可以参与到地区、国家、国际政策的制定，使她们能够获得身体、心理、社会乃至法律上的保护。第十一条关于武装冲突中女性难民的条款中规定，缔约国必须保护女性难民免受暴力、强奸以及其他形式的性侵害，并将这些行为视为战争罪、反人类以及种族灭绝罪予以制裁^[8]。

三、非洲联盟处理难民问题的局限性

（一）缺乏稳定的经费来源

非盟难民保护的经费来源主要有两个：一是来自非盟成员国的会费；二是来自联合国等其他组织的资金支持、其他国家援助或者社会捐助。长期以来，由于各种原因，非盟成员国经常拖欠会费。根据非盟内部报告显示，仅2016年，就有14个国家没有足额缴纳会费，还有15个国家完全拖欠，这导致了非盟存在着巨大的预算缺口，使得该组织严重依赖外部援助。据统计，非盟超过60%的经费来自西方国家和组织。由于缺乏自筹资金和依赖外部援助，这大大降低了非盟的执行力与自主性。2017年非盟第29届首脑峰会上，经费来源改革成为非盟

委员会新任主席法基提出的首要任务。

(二) 难民保护以紧急救助为主

目前国际社会处理难民问题的方法主要有三种：自愿遣返、就地安置以及重新安置，但是自愿遣返和重新安置却是目前处理难民问题的主要方式。非盟的主要工作内容是对身处不幸境地的难民提供紧急救助，这包括向难民提供紧急的食品住所、饮用水以及医疗服务，但一旦条件具备就会进行人道主义遣返。仅靠紧急援助和自愿遣返显然无法有效应对日益严峻的难民问题，难民被自愿遣返或异地安置后能否得到有效的保护和安置，难民的权利能否得到切实的尊重和保护的，这些后续问题能否顺利解决关乎永久解决难民问题这一目标能否实现。

(三) 难民保护工作缺乏强制力

目前，非盟的难民保护工作只能是协调各方行动，临时救助、安置难民，并不能取代东道国对难民的保护。非盟难民机构只是监督成员国的难民保护行动，并不具备强制力。非盟成员国出现违反《1969年公约》和《非盟宪章》等法律文书，拒绝履行保护难民义务甚至侵犯难民权利的时候，非盟能够采取的行动有限。难民权利的保护的落实，

最终还需依据东道国政府的作为。非盟应当采取行动，推动难民保护法规写入国内法，这将更为有效的落实对难民的保护。

非盟及其前身非统一直致力于进行难民保护，为此通过了一系列的法律文书，召开了难民保护会议，通过很多的决议、宣言和行动计划，并设立了以难民保护为工作重点的机构。但是非洲大陆的难民数量众多，难民问题长期存在，侵犯难民权利的事件仍屡见不鲜。非盟和非统一直不缺少所谓的原则、机制和行动纲领，但他们的工作真的达到预期效果了吗？或许只是成立了一系列的难民保护机构，而这些机构的职责都十分模糊甚至重叠，也许这才是非盟真正面临的问题。只是超越现实，追求数量，忽视了质量。

【作者简介】 赵传峰（1992-），男，在读硕士研究生，研究方向为非洲之角难民问题。

【基金项目】 本文受到了浙江师范大学非洲研究院2017年赴非调研项目“埃塞俄比亚的索马里难民现状及治理问题探究”（项目编号：FF201710）的资助，在此表示感谢。

【参考文献】

[1] 张爱宁. 难民保护面临的国际法问题

及对策[J]. 政法论坛, 2007, 25(06): 163-171.

[2] Sharpe M. Organization of African Unity and African Union Engagement with Refugee Protection: 1963 - 2011[J]. African Journal of International & Comparative Law, 2013, 21(1): 80.

[3] Sharpe M. Engaging with refugee protection? The Organization of African Unity and African Union since 1963[J]. Psychiatric Rehabilitation Skills, 2011, 2(2): 12.

[4] Evans M, Murray R. The African Charter on Human and Peoples' Rights: The African Union and the Regional Human Rights System[J]. American Journal of International Law, 2008, 77(4): 135.

[5] Nicolosi S F. The African Union System of Refugee Protection: A Champion, not a Recipient?[J]. International Organizations Law Review, 2015, 11(2): 97.

[6] 陈亚娇. 浅析联合国难民署对难民保护的方式及局限[J]. 新西部: 理论版, 2017, (3): 12.

[7] 段必杨, 蒋莹. 浅析难民工作权的国际法保护[J]. 思想战线, 2013, 39(S1): 16-18.

(上接第5页)

工艺 (M=3.38)、普及性 (M=2.86)、价格 (M=2.68)、制造背景 (M=2.42)、工序原料 (M=2.11)、质量 (M=1.93) 中，质量因素的评价最低，而技术工艺的评价最高。对影响用户评价的6个相关因素与用户评价之间做独立性检验，发现质量、普及性、技术工艺、制造背景与用户评价之间存在显著性差异，而价格、工序原材料与用户评价之间不存在显著差异。

用户对“中国制造”产品的质量进行评价时，85.4%的均为负面评价，正面评价只占比4.2%。通过独立性检验发现（卡方=68.224，P=0.000<0.05），产品的质量因素与用户评价之间存在显著性差异。在Twitter上，用户提到的大多数“中国制造”产品质量问题均是对它的抱怨、指责性言论，中国制造当前的质量水平依旧未能到达世界先进水平，因此在海外依旧评价较为负面。尤其在海外更为普遍的生活消费品、食品领域尤为突出，中国制造当前在国防、航空航天、能源工业、高新技术等方面突破性显著，但在更为普及、海外用户接触范围更广的生活消费品、食品方面依旧存在相对的劣势。

通过对产品的技术工艺因素与用户评价进行独立性检验发现（卡方=59.555，

P=0.000<0.05），产品的技术工艺因素与用户评价之间存在显著性差异，技术工艺因素明显影响着用户对于中国制造的评价。涉及到中国制造产品技术工艺时，大多数推特评价则更为正面，正面评价占比60.0%，负面评价占比仅4.0%。观察产品领域为技术工艺的推文，其中主要分布在高新技术产品和文娱产品领域，这也与现实中国制造的发展情况十分契合。近年来，中国制造在高新技术领域的突破最为明显，不仅有着航天航空、国防科技、高铁桥梁建筑技术方面的显著成就，同时在信息计算机领域，中国也逐步走向世界领先水平，而且在文化娱乐领域内，国内更加重视提高国家文化软实力，引导着文化产业的发展。

四、总结与讨论

总体而言，当前“中国制造”的海外形象不容乐观。海外用户对“中国制造”的评价总体偏向负面，负面评价的产生大多来源于网络传播和用户对“中国制造”的定型观念。由于中国目前依旧没有比较有影响力的官方外宣媒体在海外平台进行相关舆论的监控和应对，“中国制造”的负面新闻、负面言论在海外平台上广泛传播，对扭转消费者的“定型观念”和传播中国制造正面形象不利。而2015年以来，中国已经开始深入实

施“中国制造2025”，大力实现将“中国制造”向“中国智造”的转型升级，其中许多方面的突破在国际上产生了一定影响，高新技术领域的各项成就使海外消费者对中国制造的负面形象有所扭转，但要想提高中国制造的整体海外形象，还是需要从产生负面影响的源头出发，改善产品质量、在食品、生活消费品领域进行更多的产品升级，尽量消除海外用户的“个人定型认知”，同时加大监管力度，提升“中国制造”良好舆论监督环境，尽量避免负面事件的再次发生。

【作者简介】 刘俞雯（1993-），女，学生，硕士，研究方向为民意调查与舆情。

【参考文献】

[1] 何小洲. 国外消费者对“中国制造”的感知研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2009.

[2] 文卫平. 跨文化交际中的定型观念[J]. 外语教学, 2002, (03): 12-18.

[3] 张敏, 宣长春, 林升栋. 中国制造在海外社交媒体上的形象研究——基于Twitter上的数据[J]. 现代传播(中国传媒大学学报), 2016, 38(05): 121-126.

[4] 李长书. “中国制造”软实力的文化分析[J]. 特区经济, 2009, (05): 281-282.

[5] 郭萌萌. 定型观念对跨文化交际的消极影响[J]. 湘潮(下半月), 2012, (04): 76-76.