

# 非洲难民问题难解之源

潘 蓓 英

**【内容提要】** 难民问题是当前国际社会面临的严重问题之一。非洲各国独立之后,由于独裁政权的镇压、民族或宗教矛盾、边境冲突、内乱等原因,难民问题尤为突出。非洲各国的国家利益往往同人道主义原则相冲突,联合国难民署等国际组织又缺乏足够的力量和有效的手段落实各种解决难民问题的国际公约,严重影响非洲社会发展的难民潮就成为一个难以解决的问题。

**【关键词】** 非洲 难民 联合国 公约

**【作者简介】** 潘蓓英,1934年生,外交学院教授。著有《非洲国家的对外关系》等论著。通信地址:北京展览馆路24号外交学院,邮编:100037。

## 一. 非洲难民问题概述

难民问题困扰着国际社会。世界各地由于政治、社会、经济、军事等原因,以及自然灾害、气候、环境等因素而被迫流亡外国的难民每年高达数千万人。长期存在的严重的难民问题往往直接关系到某些国家或地区的稳定和安全,对经济和社会发展造成巨大损害,也可能导致有关国家间关系的恶化。在世界难民潮中,非洲难民问题尤为严重,其人数之多,涉及地区之广,处境之恶劣以及对非洲国家间关系影响之坏,都是十分突出的。

国际社会十分关注难民问题的解决。联合国成立后,难民问题即被列入第一届大会的议事日程。1951年1月1日,联合国难民事务高级专员办事处成立。同年7月22日,联合国在日内瓦召开难民和无国籍人地位问题国际会议,与会各国代表签署了《关于难民地位的公约》,确定了“难民”一词的定义,对难民应享有的权利作了规定,并从保障难民人身安全出发,明确规定不得处罚非法入境的难民,不得未经审判而驱逐难民出境等。1967年1月31日,联合国又制定了《难民地位议定书》。目前,大约150个联合国会员国加入了上述公约和议定书。

非洲统一组织在1969年9月通过了《关于非洲难民问题的公约》。该公约的目的,除了想通过

人道主义方法解决难民问题外,还在于消除由难民问题引发的非统成员国之间互相摩擦的根源。该公约确认1951年联合国难民公约是“有关难民地位的基本的和普遍性的文件”,<sup>1</sup>同时根据非洲的具体情况,对非洲“难民”的定义、难民应享有的权利及各缔约国的义务作了规定。

多年来非洲难民问题仍然极其严重。其原因是战争、政局动荡、内乱、侵犯人权等产生难民问题的根源并未消除,致使难民不断出现。在有些国家,难民的处境不但没有得到改善,离国际公约规定的要求相去甚远,甚至还时有大批杀害难民的事件发生。联合国难民署本身是一个非政治性的人道主义机构,主要任务是为难民提供国际保护,并为难民的自愿遣返或与当地同化提供便利。虽然难民署的官员付出了许多努力,有的甚至牺牲了生命,但由于本身力量有限,难民署未能从根本上解决世界范围的难民问题。

## 二. 非洲难民问题产生的原因

非洲难民数量极大。非洲人口仅占世界总人口的12%,但1998年,非洲难民人数高达700多万,占世界难民总数的一半。<sup>④</sup>

独裁政权的镇压是非洲难民大量出现的重要

<sup>1</sup> 非统组织《关于非洲难民问题的公约》序言第9条。  
<sup>④</sup> 新华社1998年12月8日电讯。

原因之一。乌干达的阿明、赤道几内亚的马西埃·恩圭马以及中非共和国的博卡萨等人,在执政期间严厉镇压反对派和一切不顺从他们的人士,使大批居民被迫逃到邻国。1968年恩圭马重新执政后,离开赤道几内亚的居民有10万人,约占全国人口的1/3。

民族矛盾是非洲国家产生难民的另一重要原因。非洲各国的民族成分十分复杂,民族差别又成为非洲许多政党和政治派别的基础,因而民族意识对于非洲国家政治和社会发展起着重要作用。民族矛盾是引发动乱、内战以及边界冲突的重要原因。卢旺达和布隆迪是两个主要民族构成相同的邻国。在历史上,总体发展水平较高而人数较少的图西族在两国长期居于统治地位。1959年,卢旺达的胡图族取得统治权,对图西族人采取恐怖行动,数千名图西族人逃到布隆迪、乌干达、前扎伊尔和坦桑尼亚等邻国。布隆迪国内胡图族和图西族之间的矛盾也十分激烈。在相互残杀的流血冲突中有8万多人丧生,其中7.5万人是胡图族人。随后,10多万胡图族人流亡到坦桑尼亚。几十年来胡图族同图西族之间的矛盾和冲突连绵不断,难民问题直接导致了90年代非洲大湖地区的多次严重危机。1989年12月,利比里亚也由于部族矛盾等原因爆发内战,长期战乱使全国250万人中的一半流亡国外,成为难民。

苏丹难民的形成主要是由于宗教矛盾。苏丹北部地区居民信奉伊斯兰教,多属逊尼派;南部尼罗河居民多信奉原始宗教或基督教,南北两地长期存在民族和宗教矛盾。为反抗政府强行在当地推行阿拉伯化和伊斯兰化政策,南部居民于1955年发动了反政府抵抗运动。1956年苏丹独立后,就面临南部三省要分离并成立阿扎尼亚共和国的问题。在政府镇压下,大批南部居民被迫逃往乌干达、前扎伊尔、中非共和国和埃塞俄比亚境内。1972年,长达17年的苏丹内战结束时,有20万苏丹难民生活在埃塞俄比亚,17.8万人在乌干达,6.6万人在前扎伊尔,2.2万人在中非共和国。1983年苏丹内战再度爆发。由宗教和民族矛盾引发的战争又使几十万苏丹人沦为难民。

邻国间的领土争执和边界冲突是非洲难民产生的又一重要原因。1960年7月1日,索马里共和国成立后历届政府都要求将埃塞俄比亚的欧加

登地区和肯尼亚的北方省收回,以实现索马里民族的统一,并为此同埃塞俄比亚发生争执,1964年甚至爆发大规模边界冲突。埃塞俄比亚政府则残酷镇压欧加登地区的居民,迫使许多人逃亡到索马里和苏丹。在阿尔及利亚与突尼斯、阿尔及利亚与摩洛哥、加纳与多哥、加纳与布基纳法索、喀麦隆与尼日利亚、尼日尔与贝宁、马拉维与坦桑尼亚等国之间,都因为发生边界冲突而使大批难民离家出逃。1994年卢旺达发生大规模种族仇杀时,前扎伊尔不仅接纳了160多万卢旺达难民,还有从布隆迪和乌干达涌入的大批难民,使前扎伊尔东部地区的社会治安、生态环境、经济发展严重恶化。而在卢旺达—布隆迪边境又有来自前扎伊尔的难民。这种情况加深了前扎伊尔同邻国之间的矛盾。

### 三. 联合国《关于难民地位的公约》

联合国《关于难民地位的公约》首先对“难民”的概念作了界定,并规定了难民应该享有的权利,从而为解决难民问题迈出了重要的一步。

一般说来,凡由于政治、军事以及各种自然原因而被迫离开家园到外国寻求庇护的人,都被称为难民。《关于难民地位的公约》则明确指出,“难民”是指“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留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人”。<sup>1</sup>凡符合上述条件的难民应享有各种权利,包括工作权、受教育权、社会安全权、宗教自由权、结社权、出席法院权等。《关于难民地位的公约》同时规定,难民有遵守其所在国“法律和规章以及为维持公共秩序而采取的措施”的义务。从这些规定看,由于自然灾害而背井离乡的人就不属于难民,而应被称为“灾民”,通过正常手续进入别国的人则是“移民”,都不能享受专为难民提供的国际保护和援助。事实上,在许多场合,要对大量涌来的流亡者作出区分是很困难的,有些人可能同时具有几重身份。

<sup>1</sup> 联合国《关于难民地位的公约》第1条。

联合国难民署对这些四处流亡的人也提供了援助。

《关于难民地位的公约》要求难民居住地的缔约国为难民提供庇护，向他们提供文件和证明书，给予合法难民以行动自由，准许难民转移资产，并尽可能便利难民的入籍和同化。

为保障难民的生命安全和自由，《关于难民地位的公约》强调：

(一) 缔约国对未经许可进入或逗留于该国领土的难民，不得因其非法入境而加以刑罚(第31条)。

(二) 缔约国除因国家安全或公共秩序理由外，不得将其领土内的合法难民驱逐出境。驱逐难民出境只能以按照合法程序作出的判决为根据，还应给这些难民一个合理的期间，以便取得合法进入另一国家的许可(第32条)。

(三) 任何缔约国不得将难民驱逐或送回至其生命或自由受威胁的领土边界(第33条)。

公约的这些规定确定了难民身份，使缔约国承担了向难民提供援助和保障的义务，国际社会也有了应该遵循的规范，对于解决难民问题是有积极意义的。但在当时历史条件下，公约定定的“难民”主要是指由于其身份、态度、思想倾向或从事的活动在政治上不容于本国或经常居住国的人，接受保护和援助的是个人而不是群体。当50年代世界难民激增，联合国秘书长要求难民署加强工作时，《关于难民地位的公约》已经显得不适应形势的需要了。

#### 四. 非统组织《关于非洲难民问题的公约》

1969年9月10日，非统组织根据非洲难民潮的特点制定了《关于非洲难民问题的公约》。它承认1951年联合国《关于难民地位的公约》是“有关难民地位的基本的和普遍性的文件”，号召尚未照此行事的本组织成员加入该公约。《关于非洲难民问题的公约》在序言中指出，由于非洲难民人数不断增长，认识到有必要采取人道主义的方法来解决难民问题，以消除由此而造成的许多成员国互相摩擦的根源，并确信非洲的一切问题必须按非统组织宪章的精神并根据非洲的情况来解决。作为针对非洲特点制定的补充性文件，《关于

非洲难民问题的公约》专门就下列问题作了规定：

(一) 对“难民”的定义作了补充规定。公约除接受联合国《关于难民地位的公约》对难民所下的定义外，还增加了如下内容：“难民”一词也适用于凡由于外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原住国或国籍所属国的一部分或全部领土上的公共秩序的事件，而被迫离开其常住地到其原住国家或其国籍所属国以外的另一地去避难的人。<sup>1</sup> 这里强调的外来侵略和统治，不仅是指日后可能发生的来自非洲以外的侵略、占领和外国统治，还应认为是针对当时葡萄牙和南非种族主义政权为了威胁向正在争取独立的殖民地人民提供援助的邻国而发动的战争所作的规定。因为，在葡萄牙殖民帝国崩溃前，葡萄牙殖民者多次轰炸和袭击了设在塞内加尔、几内亚、博茨瓦纳、赞比亚和坦桑尼亚的居住着安哥拉、莫桑比克和几内亚比绍等国难民的营地。<sup>④</sup> 南非种族主义者为了同样目的，更是经常对邻国发动军事袭击。据统计，莫桑比克由于支持津巴布韦人民解放斗争而遭到罗得西亚史密斯政权军队350多次的袭击，死伤近3000人，5万多人流离失所。此外，非洲各国由于独裁政权镇压、政变频繁和政局动荡而逃离本国的难民数量极大。这些由于其原住国或国籍所属国的领土上的公共秩序遭到严重扰乱而被迫到另一地去避难的人被承认是难民，是合情合理的。

(二) 明确提出要“把寻求和平和正常生活的难民，同逃离本国仅仅是为了从外部进行颠覆活动的人区别开来”。<sup>(四)</sup> 为了逃避迫害而离开本国的难民同跑到国外只是为了从事颠覆本国政府活动的人，在性质上是不同的。公约称：“决定依照1965年在阿克拉通过的关于颠覆问题的宣言和关于难民问题的决议，阻止这些颠覆分子进行活动。”<sup>1/4</sup> 还特别规定，难民应遵守所在国的法律和规章，不得从事反对非统组织任何成员国的任何颠覆活动；缔约国应禁止居留在本国领土上的难民进行任何活动来攻击非统组织的任何成员国。事实证明，在各国外逃的难民中确实有从事颠覆活动的分子，专门就禁止颠覆活动作出规定，对于

<sup>1</sup> 非统组织《关于非洲难民问题的公约》第1条第2款。  
<sup>④</sup> 葛罗米柯：《今日非洲国家关系》，1986年，法文版，第234页。  
<sup>(四)</sup> 非统组织《关于非洲难民问题的公约》序言第4条。  
<sup>1/4</sup> 非统组织《关于非洲难民问题的公约》序言第5条。

防止成员国间关系紧张,是十分必要的。

(三) 确立难民自愿遣返的原则并相应作出详细规定。公约坚持,在任何情况下,“遣返必须属于基本自愿的性质,如违背本人自愿,不得遣返难民”。<sup>1</sup> 为保障自愿遣返难民的安全和利益,公约规定,庇护国应为难民安全回国作出安排;原住国应为其重新定居提供方便;应恢复他们的全部权利,而不得以曾离开其国家为由给予惩罚。1979年,赤道几内亚的恩圭马独裁政权倒台后,根据赤道几内亚政府同喀麦隆、加蓬等国的协议,约6万名在上述国家的赤道几内亚难民返回了祖国。1974年9月,埃塞俄比亚的君主统治被推翻,临时军事行政委员会宣布国内各民族、各种族平等,许多原来逃亡在外,特别是在索马里的厄立特里亚居民返回埃塞俄比亚。根据自愿原则,经过难民原住国、庇护国和联合国难民署的共同合作做好难民遣返工作,对于减轻难民庇护国的负担,改善有关国家间关系,以及消除非洲大陆的不稳定因素都有积极意义。但是,遣返必须出于难民自愿。否则,返国难民的人身安全和生活条件无保障,公民权利不能享受,甚至继续受到迫害和惩罚,就无异于将他们驱逐出境,完全违背了人道主义原则。

## 五. 非洲国家对难民问题的态度

尽管国际社会为救助难民并探索从根本上解决难民问题作了长期艰苦的努力,联合国难民署取得的成绩也是巨大的,但非洲的难民潮仍然无法遏制,许多国家难民的处境仍十分悲惨,难民的生命财产并没有得到切实保障。造成这种情况的原因主要是,联合国难民署本身的力量和作用有限,它需要有关国家和国际组织的合作和支持。否则,在产生难民的根源依然存在的情况下,面对不断出现的难民,它是很难有大的作为的。

有些国家对处理难民问题持积极态度。例如,埃及不仅在1951年就加入了联合国《关于难民地位的公约》,还在1971年宪法中明确规定给予因政治或宗教原因遭到迫害的人以避难权。埃及政府认真执行公约的规定,向难民提供医疗和人身安全方面的保障,保护难民的经济社会待遇和工作权利,难民还享有言论自由,儿童能受到良

好的教育。非洲许多国家的政治家,如本·贝拉、布尔吉巴、尼迈里等人都曾经在埃及避难,并受到良好的待遇。但有些国家则不然,常因人道主义原则同其国家利益相冲突,公然违反国际公约的规定,拒绝同国际组织合作,对难民问题的解决采取不负责任甚至对抗的态度。具体地说,从狭隘的本国利益出发而不执行有关难民的国际公约的情况主要有:

(一) 在经济上依赖于或有求于邻国,出于担心受报复的心理,不能公正地对待来自邻国的难民。如在南非白人种族主义政权统治时期,曾有5千多名反对种族隔离和种族歧视政策的人逃到莱索托、斯威士兰和博茨瓦纳等国,这些国家的政府虽然接纳了这些难民,但对南非政权不得不有所顾忌,甚至不敢公布难民的准确数字。

(二) 与相邻国家的关系如何往往是决定该国政府对难民问题持什么态度的重要因素。不少国家之间存在难民相互存在的现象。苏丹有难民在埃塞俄比亚、前扎伊尔和乌干达,这几个国家也有难民在苏丹。布隆迪有几万卢旺达难民,卢旺达也接纳了许多布隆迪难民。是向对方提出并希望解决难民问题,还是以难民作为同对方进行交易的筹码,主要考虑的是如何处理双边关系才符合国家利益,而不是国际公约的规定和人道主义原则。

(三) 虽然《关于非洲难民问题的公约》规定,对难民给予庇护是一种和平和人道主义的行为,不应被任何成员国视为非友好行为,<sup>④</sup> 但有的非洲国家政府总认为难民是对本国安全的威胁,甚至对接纳难民的邻国采取军事行动。60年代初,由于有一批苏丹难民进入乌干达、前扎伊尔、埃塞俄比亚、中非共和国的边境地区,苏丹便指控这些国家干涉其内政,并对他们进行军事袭击。

(四) 有的非洲国家政府出于政治考虑,对返国的或来自邻国的难民不但不按照难民公约的要求予以安置,反而加以屠杀。这就使难民不敢或不愿返回国内,或者再流亡到其他国家。1997年,在返回布隆迪的难民中有16.1万人后来不知去向,生死不明。因此,还有26万名难民只得继续留在坦桑尼亚和刚果(金)的难民营里。难民的

<sup>1</sup> 非统组织《关于非洲难民问题的公约》第5条第1款。

<sup>④</sup> 非统组织《关于非洲难民问题的公约》第2条第2款。

原住国或国籍所属国的错误做法使大批难民进退维谷，陷于绝境，完全违背了国际公约和人道主义原则。

此外，有的国家由于经济困难和治安状况恶化、生态环境遭到破坏等原因，不得不对难民的自由加以限制。坦桑尼亚在 90 年代有几十万来自布隆迪、卢旺达、索马里、刚果（金）等国的难民。随之而来的是犯罪案件急剧上升，难民为维持生活而大量砍伐林木和偷猎野生动物，造成环境恶化。坦桑尼亚是世界上最贫困的国家之一，接待难民又使政府经济负担增加。现实的困难使该国政府不得不在 1998 年 11 月修改原来的《难民法》，加强对难民资格审查并限制难民的活动自由。

## 六. 非洲难民问题的突出特点 及解决前景

与世界其他地区的难民问题比较，当前非洲难民潮的突出特点是：

第一，难民数量多。近年来非洲难民常占世界难民总数的一半左右。90 年代中期，非洲平均每 20 人中就有 1 个难民。据联合国难民署统计，1997 年全世界难民出逃最多的 10 个国家中，非洲占 7 个。<sup>1</sup>

第二，波及范围广。产生难民或接纳难民的国家占非洲国家的一半以上。

第三，对非洲社会、经济的发展和稳定造成巨大破坏。难民大批出逃使本国田地荒芜，生产下降。与其他一些地区的难民可能得到经济发达、社会稳定的国家安置的情况不同，非洲接纳难民的往往也是经济不发达的穷国。在那里的难民生活困难，不但无经济收益可汇回本国，相反还增加接纳国的负担，对生态平衡、经济发展、社会治安以及国家间关系均产生严重不良后果。

第四，难民处境十分悲惨。非洲难民潮爆发快，规模大，常使邻国和国际组织措手不及。难民营往往因条件不足，食品、药物、饮水严重缺乏，疾病流行，难民死亡率很高。1997 年，接受联合国难民署援助的非洲难民有 800 万人。由于难民数量太大，难民署的援助显得杯水车薪。据 1999 年统计，难民署每天在每个巴尔干难民身上花费 1.23 美元，而非洲难民只有 11 美分；马其顿难民

约 700 人就可有 1 名医生，而非洲难民与医生的比例是 10 万比 1；非洲难民死于疾病的有时 1 天可高达 6000 人，在欧洲难民营中几乎未发现流行病。<sup>④</sup>

非洲难民问题目前还没有根本解决的可能，原因是：

（一）产生难民的根源仍然存在。冷战结束后，非洲政局朝着缓和的方向发展，但干旱等自然灾害频仍，部族冲突、党派斗争、边界纠纷、宗教矛盾等因素往往引发局部地区的严重动乱，致使大批居民逃往邻国寻求庇护。1998 年，撒哈拉以南非洲的 42 个国家中卷入战争的有十几个，最突出的是刚果（金）内战、几内亚比绍兵变、莱索托骚乱和埃塞俄比亚—厄立特里亚边界冲突。在刚果（金）内战爆发前后，半个月内涌入赞比亚的至少有 1 万人，进入坦桑尼亚的有 1.7 万人，还有不少军人带着武器同难民一起逃到邻国。

（二）当前解决非洲难民问题的关键是使大批难民顺利返国，得到人道主义待遇和妥善安置。但是，有些非洲国家政府出于政治或经济等原因不能或不愿意履行应该承担的国际义务。难民返国后遭到歧视、生活无着，或是继续受到迫害甚至被杀，极大地影响了其他难民自愿遣返回国的进程。经济上不堪负担也使一些国家难以履行自己的义务。1997 年，在世界接纳难民最多的 10 国中，贫穷的刚果（金）和苏丹名列第 6 和第 7 位，各接纳难民 40 万人以上。<sup>②③</sup>坦桑尼亚也接纳了几十万难民。1997 年 5 月，10 万名刚果（金）难民中的 5.3 万人接受遣返。坦桑尼亚政府的负担稍有缓解。1998 年 8 月刚果（金）难民又大量涌入。对于这些经济不发达，缺乏足够物质条件的国家来说，要求他们长时期地承受难民造成的负担，并圆满地解决难民问题，是不现实的。

（责任编辑：吴传华 责任校对：刘仲华）

<sup>1</sup> 新华社 1998 年 12 月 15 日电讯。

<sup>④</sup> 卡梅伦·杜迪：《新的世界秩序》，载英国《新非洲人》1999 年 7/8 月合刊。

<sup>②③</sup> 联合国难民署：《难民》，1997 年版。

YANG GUANG TALKS ON  
PROSPECTS OF CHINA'S MID- EAST AND AFRICAN  
STUDIES IN THE NEW CENTURY

*Our Reporter*

pp. 6~ 8

China has a relatively good environment for carrying forward the Mid East and African studies. Firstly, the government attaches great importance to the work for the Middle East and Africa, and Chinese enterprises are increasingly interested in the Mid East and African studies for tapping markets. Secondly, through years of efforts by scholars across the country, China has already laid a rela-

tively sound basis for doing further research in this region, especially so as we have a relatively stable contingent of professional researchers. Thirdly, in recent years, our researchers have paid greater attention to doing research on important practical issues backed by basic research, thus laying a sound foundation for future study.

ECONOMIC GLOBALIZATION AND AFRICA

*Li Zhibiao*

pp. 27~ 32

Economic globalization has its roots in rapid development of the information technology, and its characteristics are markedly shown in trade, finance and production. The backward information industry, the single product economic structure, the low management capability and fragile financial market have marginalized African countries amidst the

great tide of economic globalization. To free themselves from marginalization, African countries will have to take such measures as intensifying institutional reform, developing domestic and international human resources, and expanding the information industries.

WHERE LIE THE DIFFICULTIES FOR SOLVING  
REFUGEE PROBLEMS IN AFRICA

pp. 33~ 37

*Pan Beiyong*

Since independence, refugee problems have become exceedingly outstanding in many African countries owing to the suppression by dictatorial regimes, the ethnic or religious contradictions, the border conflicts, the internal disorder and other causes. The state interests of African countries of-

ten clash with humanitarian principles while the UN Refugee Agency and other international organizations lack in adequate strength and effective resources. Thus, the flood of refugees which has seriously affected social development in Africa remains a hardly soluable problem.

NIGERIA AFTER RETURNING TO THE CIVILIAN GOVERNMENT

*Zheng Xian*

pp. 38~ 40

President Obasanjo has formed a civilian government under the banner of democratization and anti corruption. The main aspects of the new government's internal policy are economic privatiza-

tion, pluralism and relaxing the government control; its external policy lays emphasis on economic diplomacy. The chief problems it is confronted with include the status of the military, poverty, vio-