

非洲之角难民问题探源 及其治理困境

张梦颖

内容提要 非洲难民危机是一场人类悲剧，其中最严重的难民问题在非洲之角。冷战结束以来，持续不断的暴力冲突和恐怖主义，连绵不断的干旱、洪水等气候灾害，突发的新冠肺炎疫情和俄乌冲突，加剧了非洲之角难民形势恶化，难民和流离失所者的规模连年扩大。非洲之角国家的社会与经济发展不平衡、贫困与通货膨胀高企，严重制约了地区和平建设与安全局势恢复，抑制了地区内各国解决难民问题的能力。从国际、地区和国家层面来看，破解非洲之角难民治理困境依然面临诸多挑战。非洲之角国家需积极响应全球安全倡议，以非洲方式解决非洲问题为应对途径，尽早实现非盟 2030 年“消弭枪声”目标，结束地区武装冲突，为民众创造安居乐业的美好家园。

关键词 非洲之角 难民危机 难民治理 非洲方式

作者简介 张梦颖，中国社会科学院西亚非洲研究所、中国非洲研究院助理研究员（北京 100101）。

非洲之角^①位于非洲大陆东北部，扼守曼德海峡，既是非洲大陆面向印度洋的门户，又是深入非洲腹地的桥头堡，其地理位置和战略重要性十分显著。^②长期以来，受地缘政治影响，非洲之角始终面临安全、发展和治理的三重挑战，而难民问题是非洲之角应对三重挑战的典型代表。历史上，非洲之角曾多次爆发难民潮；冷战结束后，非洲之角更是成为非洲大陆主要的难民输出地和收容地。由于难民问题具有长期性和复杂性特征，非洲之角始终无法破解难民治理困境，加

① 本文的非洲之角指广义的“大非洲之角”，包括埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提、索马里、苏丹、南苏丹、肯尼亚和乌干达，这也是非洲联盟和非洲之角次区域组织“政府间发展组织”（IGAD，简称“伊加特”）所采纳的定义。

② 张梦颖：《冷战后非洲之角武装冲突研究》，中国社会科学出版社 2021 年版，第 5 页。

之极端天气造成严重干旱及周期性粮食不安全状况，该地区陷入旷日持久的人道主义危机。由此，本文以非洲之角难民问题为研究对象，梳理难民问题的现状与根源，探析难民问题产生的安全隐患与深层影响，以及国际、地区和国家层面的应对措施，为进一步破解非洲之角的难民治理困境，推动区域和平建设提供理论支持。

难民问题的现状和根源

非洲之角国家是非洲大陆主要的难民输出国和收容国。受武装冲突、气候变化、粮食安全与其他突发因素影响，非洲之角难民问题日益严峻。除国内流离失所以外，难民的跨境流动也十分强劲，增加了难民问题的治理难度。

（一）非洲之角难民问题的现状

根据1951年联合国《关于难民地位的公约》的定义，难民主要指因迫害、战争或暴力而被迫逃离本国的人。^①1967年生效的联合国《关于难民地位的议定书》，扩大了难民定义的适用范围，即从特指欧洲的政治难民扩展到全球范围内的政治难民。^②随着全球难民问题日趋复杂化，学术界有关难民定义过窄、难民定义需要适时扩展的讨论日益增多。^③本文在此不予具体讨论，而是采纳学界对难民的广义定义，既包括狭义难民或跨境流离失所者，也包括寻求庇护者和国内流离失所者等联合国难民署关切人群。^④

联合国难民署《2021年全球趋势报告》显示，非洲之角是联合国难民署关切人群的主要来源地之一，也是撒哈拉以南非洲难民数量最多的地区。冷战期间，非洲之角难民问题就已十分严峻，特别是1983—1985年埃塞俄比亚发生严重饥荒，使40万人沦为难民、250万人流离失所。冷战结束后，武装冲突与恐怖主义、洪水与干旱等极端天气严重破坏了非洲之角普通民众的基本生计，造成该地区大批人口流离失所。例如，索马里内战导致该国陷入无政府状态和严重饥

① 《关于难民地位的公约》涉及难民界定、难民权利及收容国政府对难民的义务，并界定了不符合难民地位的某些类别或人员（如战犯）。但在当时，《关于难民地位的公约》仅限于保护第二次世界大战后欧洲的政治难民。因此，该公约关于的难民定义存在局限性。

② United Nations High Commissioner for Refugees, "What is a Refugee?" <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> [2022-02-15].

③ 参见谢焱琪：《联合国难民署应对难民大规模流动的困境与出路》，《武大国际法评论》2019年第2期，第76—77页。

④ 有关学界对难民的定义和分类，参见宋全成：《动荡与冲突中全球难民治理的困境与前景》，《西亚非洲》2021年第2期，第122页。

荒，并经历数次难民潮。^① 近年来，受国际格局快速变化及新冠肺炎疫情蔓延等因素影响，非洲之角的难民规模不断扩大，难民问题再次引发社会危机，越来越多的民众选择向周边地区迁徙。^② 截至 2021 年底，东部非洲、非洲之角和大湖地区总共约有 490 万难民与寻求庇护者、1200 万国内流离失所者。^③ 2022 年初，除了部分数据缺失和更新滞后以外，联合国难民署估计，非洲之角的难民与寻求庇护者、国内流离失所者分别达到 452 万人和 1253 万人（参见表 1），已经接近或超过 2021 年底东部非洲、非洲之角和大湖地区相对应数值的总和。可见，非洲之角的难民数量正呈现快速上升的趋势。

表 1 2022 年初非洲之角难民与寻求庇护者、国内流离失所者估计数量（单位：人）

	难民与寻求庇护者	国内流离失所者
乌干达	1553063	-
苏丹	1135811	3036593
埃塞俄比亚	864958	4509081
肯尼亚	550817	-
南苏丹	347570	2017236
吉布提	35357	-
索马里	32961	2967500
厄立特里亚	130	-
总估值	4520667	12530410

数据来源：笔者根据联合国难民署数据整理而成，<https://data.unhcr.org/en/situations/rbehagl>[2022-06-27]。^④

（二）武装冲突是难民问题主要的驱动因素

非洲之角长期局势不稳，武装冲突频发。仅冷战结束以来，非洲之角经历的

- ① 毕健康、陈丽蓉：《索马里难民治理的困局及出路》，《西亚非洲》2017 年第 6 期，第 51 页。
- ② Philip Verwimp and Jean Francois - Maystadt, "Forced Displacement and Refugees in Sub-Saharan Africa: An Economic Inquiry," World Bank Group, December 2015, p. 7.
- ③ United Nations High Commissioner for Refugees, "UNHCR Global Report 2021: 70 Years Protecting People Forced to Flee," June 2022, pp. 82 - 83, <https://reporting.unhcr.org/globalreport2021/pdf>[2022-06-27].
- ④ 数据说明：“难民与寻求庇护者”一栏，各国数据收录截至 2022 年 4 月 30 日；“国内流离失所者”一栏，苏丹和索马里数据收录截至 2022 年 2 月 28 日，南苏丹数据收录截至 2022 年 4 月 30 日，埃塞俄比亚数据收录截至 2022 年 5 月 5 日。

武装冲突就超过 200 起。^① 历史上，非洲之角曾因武装冲突爆发多次难民潮，例如苏丹内战、乌干达内战和欧加登战争均导致严重的难民问题。进入 21 世纪后，非洲之角安全局势整体向好，但武装冲突仍时有发生，特别是埃塞俄比亚提格雷冲突至今悬而未决，非洲之角新一轮难民潮再次涌现。

在南苏丹，自 2013 年 12 月内战爆发至今，大量民众流离失所，陷入严重的人道主义危机。2018 年 9 月，在伊加特的支持下，冲突各方签署了《解决南苏丹冲突协议》，给国家安全与稳定带来希望，但是低烈度武装冲突时有发生，导致南苏丹依然面临非洲大陆最严重的难民危机。随着南苏丹安全局势趋于好转，当初逃往邻国的南苏丹难民选择踏上回家的道路。自 2017 年 11 月以来，已有超过 63 万南苏丹难民从埃塞俄比亚、苏丹和乌干达自愿回国。由于南苏丹应对难民问题的资金严重不足，不得不削减难民的粮食配给，国际组织和人道主义救援也难以应对南苏丹境内不断增加的难民数量。

在埃塞俄比亚，提格雷冲突导致难民问题再现。提格雷冲突爆发前，埃塞俄比亚国内民族主义情绪上升、各州之间的竞争和对抗性暴力事件激增，造成国内流离失所人员快速增长。仅 2018 年，埃塞俄比亚就有 300 万人受到暴力威胁不得不离开家园。2020 年 9 月，因不满联邦政府无限期推迟选举时间，埃塞俄比亚提格雷州单方面举行选举，导致联邦政府与提格雷州之间爆发激烈的武装冲突。截至 2020 年底，埃塞俄比亚约有 170 万人因提格雷冲突沦为难民，成为世界第三大难民来源国，仅次于刚果（金）和叙利亚。2021 年，提格雷冲突使 2500 万埃塞俄比亚人面临严重的粮食危机。^② 截至目前，提格雷冲突仍未停止，埃塞俄比亚包容性全国对话能否成功举行还有待进一步观察。在此期间，埃塞俄比亚难民危机仍亟待国际社会共同解决。

（三）气候变化、粮食安全与其他突发因素探源

气候变化引起的极端天气和自然灾害是造成民众被迫迁徙的重要因素。非洲之角各国人口合计超过 2.7 亿人，其中约 80% 的人口依赖农业生产，因此更容易受到气候变化的影响。气候变化会加速干旱、荒漠化、土壤盐碱化程度，导致地下水水位下降、海平面上升，直接威胁当地农业和粮食生产，以及民众的基本生

① Johannes Dragsbaek Schmidt, Leah Kimathi and Michael Omondi Owiso (eds.), *Refugees and Forced Migration in the Horn and Eastern Africa: Trends, Challenges and Opportunities*, Cham: Springer, 2019, p. 17.

② Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Crop Prospects and Food Situation, Quarterly Global Report, March 2022*, <https://www.fao.org/3/cb8893en/cb8893en.pdf> [2022 - 06 - 28].

存，最终造成民众流离失所。联合国政府间气候变化专门委员会相关报告显示，在过去 60 多年中，受气候变化造成的极端天气影响，非洲大陆的粮食产量和生产率大幅下降。^① 在非洲之角，自然灾害的发生频率连年增加，破坏程度也越来越大。自 2005 年以来，非洲之角干旱频率从每 6 年一次增至每 3 年一次，每轮干旱都造成数百万人处于饥荒边缘，从而导致国内流离失所者数量增加。^② 目前，非洲之角正遭遇严重干旱，埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里等国连续 4 个雨季降水量未达到平均值。预计 2022 年苏丹、南苏丹、索马里等国的干旱频率、持续时间和强度都将增加，肯尼亚、乌干达和埃塞俄比亚的干旱频率或将维持现有水平。^③ 除了干旱，2019 年非洲之角还惨遭洪灾和沙漠蝗灾，南苏丹、埃塞俄比亚等国约有 110 万人被迫迁徙。

粮食安全问题与武装冲突交织是流离失所者被迫迁徙的重要原因。根据联合国粮农组织的划分，除吉布提以外，非洲之角国家都属于低收入缺粮国家，这意味着非洲之角相较于其他非洲地区更容易遭受粮食安全问题的冲击。^④ 相关数据显示，2022 年 2 月至 5 月，全球共计 20 个饥饿热点国家（即粮食不安全状况最严重的国家），非洲之角就占 5 个。^⑤ 其中，埃塞俄比亚和南苏丹是处于最高警戒级别的饥饿热点国家，迫切需要国际社会采取针对性的人道主义救援。^⑥ 在南苏丹，受山洪暴发影响，有超过 160 万人因粮食减产和大规模洪涝灾害而失去家园。^⑦ 在埃塞俄比亚，受极端干旱影响，约有 1280 万人需要紧急粮食援助，尤其是受干旱影响最严重的索马里州，有 390 万人面临粮食不安全，而受提格雷冲

-
- ① Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2022: Impact, Adaptation and Vulnerability,” February 27, 2022, p. 225, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>, 2022 - 05 - 03 [2022 - 05 - 08].
- ② UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Horn of Africa Drought: Humanitarian Key Messages,” April 25, 2022, <https://reliefweb.int/report/ethiopia/horn-africa-drought-humanitarian-key-messages-25-april-2022> [2022 - 05 - 08].
- ③ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability,” pp. 55 - 56.
- ④ Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Low - Income Food - Deficit Countries (LIFDCs) - List updated June 2021,” <https://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/> [2022 - 05 - 10].
- ⑤ Economist Intelligence Unit, “Africa Chart of the Week: a Dire Food Security Situation,” *The Country Report 1st Quarter 2022 of Eswatini*, February 7, 2022, p. 19.
- ⑥ WFP and FAO, *Hunger Hotspots/FAO - WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity: February to May 2022 Outlook*, 2022, p. 22.
- ⑦ Igarapé Institute, “The Greater Horn on the Edge: Visualizing Climate Stress and Insecurity,” January 31, 2022, pp. 3 - 4, <https://igarape.org.br/en/the-greater-horn-on-the-edge-visualizing-climate-stress-and-insecurity/> [2022 - 05 - 10].

突影响的饥饿人群也达到 520 万人。^① 据估计, 2022 年下半年, 埃塞俄比亚饥饿人群将达到 720 万人, 肯尼亚将有 50 万人处于紧急饥饿水平, 索马里也将遭受饥荒风险。^②

另外, 新冠肺炎疫情和俄乌冲突进一步加剧了非洲之角粮食安全风险问题的风险级别, 大批民众不得不选择向外迁徙以寻求生存物资。埃塞俄比亚、索马里等受干旱影响严重的非洲之角国家, 也是俄罗斯和乌克兰小麦的主要进口国。新冠肺炎疫情和俄乌冲突造成全球粮食价格、化肥价格和通货膨胀高企, 间接引发非洲之角严重的人道主义危机。目前, 约 70% 的非洲之角难民正面临粮食短缺问题, 亟待国际社会拿出解决方案。如果不彻底改变非洲之角粮食不安全状况, 就很难在非洲之角建立可持续和平, 而消除该地区民众流离失所状况的可能性就更加微乎其微。

难民问题的影响与冲击

难民问题给非洲之角带来了一系列冲击, 不仅加重了地区安置负担、加剧了地区武装冲突、导致恐怖主义向周边国家扩散, 还催生出人口走私与贩卖等犯罪行为, 这使得本已不堪重负的地区局势陷入更深的困境之中。

(一) 难民收容国面临两难境地: 难民安置重负与西方资助有限

埃塞俄比亚、乌干达和肯尼亚等国承担了收容地区难民的责任, 为难民提供资源和安身之处, 但是难民安置也给这些收容国带来沉重的经济负担和社会矛盾。非洲之角经济发展水平普遍较低, 除肯尼亚以外, 其他国家都属于世界最不发达国家, 但埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达却是非洲难民营最多的国家。以埃塞俄比亚为例, 该国是联合国《难民问题全面响应框架》参与国, 其开放的庇护政策为厄立特里亚、索马里、苏丹和南苏丹约 120 万难民和大量国内流离失所者提供帮助。在国际援助下, 埃塞俄比亚共建有 26 个难民营, 但落后的基础设施无力保障难民营的基本需求。该国难民营正面临饮用水和电力缺乏、粮食不安全、儿童营养不良、传染病感染风险高、医疗资源匮乏等严峻挑战。^③ 另

-
- ① Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Crop Prospects and Food Situation*, Quarterly Global Report, March 2022.
 - ② Humanitarian Aid, "Worsening Drought in Horn of Africa Puts up to 20 Million at Risk: WFP," April 19, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116442> [2022 - 04 - 28].
 - ③ Mariann Vecsey, "Refugee Camps in Africa," in Lt. Gen. Janos Beres (ed.), *National Security Review*, Issue 2, 2018, pp. 74 - 75.

外，埃塞俄比亚政治危机也使该国从难民收容国向难民来源国转化，增加了周边国家的难民问题负担。提格雷冲突已导致 5.6 万名难民越过边境逃往苏丹，现在苏丹乌姆拉库巴难民营已接近满员，苏丹政府又开放了图纳德巴难民营来安置提格雷难民，但其负担能力越来越有限。^①

非洲之角难民收容问题陷入困境，显示出西方发达国家逃避国际义务、推卸国际责任。目前，大多数非洲之角难民面临着严重贫困和营养不良，需要接受国际人道主义援助，但国际社会流向该地区的援助资金和资源却存在巨大缺口。从全球范围来看，难民流动主要呈现南南流动而非南北流动的趋势。^② 2020 年世界经济论坛的数据显示，土耳其、哥伦比亚、巴基斯坦、乌干达、德国、苏丹、伊朗、黎巴嫩、孟加拉国和埃塞俄比亚是全球十大难民收容国。其中，位于非洲之角的乌干达、苏丹和埃塞俄比亚收容了高达 323 万难民。^③ 联合国难民署的数据也指出，中等和低收入国家收容了世界上 40% 的难民，而西方发达国家收容的难民数量仅占 17%。^④ 这说明大多数难民生活在中等和低收入国家，而西方发达国家并没有履行其应尽的国际义务。

尽管一些西方发达国家制定了难民援助政策和难民安置目标，但从未如期兑现诺言，反映出它们对难民收容问题的虚伪性。例如，美国拜登政府突破了特朗普政府设置的难民安置上限，并决定在 2022 财年将难民安置目标增加至 12.5 万人。^⑤ 但历届美国政府只是将非洲之角视为地缘政治博弈的筹码，并未真正履行人道主义精神。美国曾多次拒绝支持非洲之角的难民安置工作，并要求肯尼亚政府关闭位于肯尼亚和索马里边界的达达布难民营。另外，欧洲国家也多次提高难民安置目标，但实际安置人数却远远落后。非洲之角难民曾试图通过乘坐拥挤的游艇、小船前往欧洲国家寻找避难所，却遭到它们的残酷拒绝和驱逐，造成一些难民溺水身亡。2022 年 4 月，英国政府计划将来自埃塞俄比亚、厄立特里亚、

① IOM Regional Office for the East and Horn of Africa, “A Region on the Move: Mid-Year Mobility Overview January to June 2021,” 2021, p. 5.

② Philip Verwimp and Jean Francois – Maystadt, “Forced Displacement and Refugees in Sub-Saharan Africa: An Economic Inquiry,” p. 17.

③ World Economic Forum, “These Countries Host the Most Refugees,” December 18, 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/12/countries-refugees-asylum-pandemic-covid/> [2022-04-28].

④ Jecinta Anomat Ali and Witchayanee Ocha, “East Africa Refugee Crisis: Causes of Tensions and Conflict between the Local Community and Refugees in Kakuma Refugee Camp, Kenya,” *Journal of Social Science Studies*, Vol. 5, No. 1, 2018, pp. 298 – 315.

⑤ Camilo Montoya – Galvez, “U. S. to Raise Refugee Cap to 125,000 Spots in 2022,” CBS News, September 20, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/immigration-us-refugee-cap-125000-in-2022/> [2022-04-29].

苏丹等国的“非法”入境寻求庇护者遣送至卢旺达，以减少本国难民管理负担。此举严重违背了联合国难民公约规定和精神，受到国际社会和非洲国家的强烈谴责。

（二）加剧地区冲突的难民双向流动：在来源国与收容国之间

非洲之角国家是非洲大陆主要的难民输出国和收容国，其跨境流动性十分强劲，给地区边境和难民管理造成很大难度。由于资源匮乏，难民与收容地居民之间往往因争夺土地、水源、树木等资源爆发冲突，造成社区间冲突向难民问题安全化转变。大量难民涌入迫使收容国在安全、基础设施等方面加大投入，但难民营往往建在收容国较贫穷的地区，难民营接收的国际救济也往往超过国际社会或当地政府对周边社区的援助，这造成双方之间暴力冲突不断。例如，联合国难民署在肯尼亚卡库马难民营修建了水龙头和水泵，但随着难民数量上升，一些新增难民仍愿意到周边社区所在的塔拉克河打水，从而引发多起争夺水资源的暴力冲突。肯尼亚政府还将一些传统社区居民驱逐，让难民建造避难所、放牧和种植庄稼，造成当地社区与难民之间的仇恨和冲突。^①另外，原籍国持续的武装冲突和无望的和平进程也助长了难民问题的长期性和复杂性，而难民问题的长期性和复杂性又对收容国的安全稳定构成威胁。例如，大批索马里和南苏丹难民长期困在收容国而无法寻求自愿遣返的机会。2017年5月，南苏丹马班难民营爆发激烈冲突，造成数十人伤亡，临时性基础设施被烧毁和洗劫。^②

除了向收容国流出以外，越来越多的难民正在返回来源国或原籍国。近年来，非洲之角难民在来源国与收容国之间双向流动的趋势更加明显，规模不断扩大（参见表2）。难民重返问题处理不当亦加剧难民与来源国之间的矛盾。难民大量返回其来源国通常被认为是实现和平与稳定的标志，然而遣返难民却面临一系列挑战，包括无国籍问题、限制行动和定居自由、就业机会有限和歧视，只允许难民作为临时客人入境的法律、缺乏金融资产和社会资本、缺乏土地和财产等所有权。^③遣返难民还深陷身份认同危机，旧身份和新身份之间的矛盾、迁出与重返的过程，使被遣返难民与留驻人口之间出现分裂与冲突，从而给难民来源国

① Jecinta Anomat Ali and Witchayanee Ocha, “East Africa Refugee Crisis: Causes of Tensions and Conflicts between the Local Community and Refugees in Kakuma Refugee Camp, Kenya,” pp. 309 – 310.

② Simon Crittle, “Refugees in South Sudan Face Hunger and Ethnic Tension,” UNICEF, March 22, 2018, <https://www.unicef.org/southsudan/stories/refugees-south-sudan-face-hunger-and-ethnic-tension> [2022-05-15].

③ 张梦颖：《冷战后非洲之角武装冲突研究》，第101页。

带来新的不安全因素。^① 例如，2011年7月南苏丹独立后，大批在苏丹、乌干达、埃塞俄比亚、肯尼亚和刚果（金）的南苏丹难民选择重返故土，但大规模遣返给南苏丹难民带来国籍和身份认同等现实问题，造成被遣返难民与战争期间南苏丹留驻人口在就业、土地等方面出现对立和紧张关系。

表 2 2021 年非洲之角国家难民来源国与收容国的难民数量统计（单位：人）

来源国	收容国							
	吉布提	厄立特里亚	埃塞俄比亚	肯尼亚	索马里	苏丹	南苏丹	乌干达
吉布提	-	-	56	-	-	-	-	-
厄立特里亚	617	-	158294	902	52	115678	365	11201
埃塞俄比亚	2158	15	-	20647	4400	56806	4532	2691
肯尼亚	-	-	4033	-	-	-	-	239
索马里	14178	-	223018	280479	-	354	5	42202
苏丹	9	99	45843	4213	-	-	308174	3003
南苏丹	-	7	386750	135255	-	803634	-	958927
乌干达	-	-	13	794	-	5	-	-

数据来源：笔者根据联合国难民署数据整理而成，[https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=qNfjA7\[2022-06-12\]](https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=qNfjA7[2022-06-12])。

（三）导致恐怖活动溢出的双重作用：难民危机与恐怖主义

极端主义和难民危机之间的关联较为复杂，甚至存在人为建构与夸大化现象，但难民等脆弱人群极易成为恐怖组织利用的对象。^② 从传统安全和人类安全的视域来看：一方面，收容国将难民视为一种安全和经济威胁；另一方面，收容国局势不稳定又加剧了难民安全问题。

非洲之角的恐怖组织利用难民收容问题威胁收容国安全局势。近年来，恐怖组织针对难民收容国的袭击日益频繁。例如，自1991年索马里内战爆发以来，大批索马里难民涌入肯尼亚。一些肯尼亚人认为是索马里难民将恐怖主义带到肯尼亚，造成当地民众对索马里族群的仇视。为抑制索马里“青年党”向外扩散，肯尼亚政府联合索马里政府一道打击极端组织，但遭到索马里“青年党”报复。

^① Stephanie Schwartz, “Home, Again: Refugee Return and Post – Conflict Violence in Burundi,” *International Security*, Vol. 44, No. 2, 2019, pp. 110 – 111.

^② 陈积敏：《国际非法移民治理比较研究》，中国社会科学出版社2019年版，第70页。

肯尼亚情报部门的报告显示，索马里“青年党”不仅对肯尼亚穆斯林青年进行洗脑、灌输激进伊斯兰主义思想，还利用难民营作为掩护潜入肯尼亚，策划和发动了多起恐怖袭击事件。2013 年 9 月，“青年党”袭击了内罗毕韦斯特盖特购物中心，造成 67 人死亡。2015 年 4 月，“青年党”袭击了肯尼亚加里萨大学，造成 147 名学生死亡。为了防范青年党渗透，2016 年肯尼亚政府曾下令关闭达达布难民营。但是，由于人道主义机构不断施压，肯尼亚政府不得不重新开放该难民营。2017 年 2 月，肯尼亚高等法院裁定，关闭达达布难民营的命令具有歧视性，侵犯了保障难民权利的国际条约。但肯尼亚政府对青年党不断招募青年难民的行为深恶痛绝，并将难民营称作“恐怖分子的温床”，不断重申将继续关闭该营地。

另外，恐怖组织将难民营中的儿童和青年作为招募对象，致使恐怖袭击向难民营驻在国扩散。因饱受贫困和失业之苦，非洲之角儿童和青年难民易受经济诱惑而加入极端组织。相较于青年，儿童更容易被灌输错误思想或被极端思想误导，更容易被极端组织胁迫和操纵，因此也更容易成为恐怖组织的招募对象。例如，乌干达反政府组织圣灵抵抗军就把招募儿童兵视作壮大组织的重要途径。该组织除直接进入难民营外，还侵入邻国南苏丹的村落，杀害平民并强行带走儿童，这些被拐儿童最终沦为该组织成员。^① 对此，联合国先后制定《儿童权利公约》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，明确规定缔约国将参与本国政府和非国家行为体武装冲突的最低年龄设定为 18 岁（允许年满 16 岁者自愿报名参加）。但是，极端组织和反叛组织不受国际公约束缚，不断强行招募难民营中 18 岁以下的未成年人。

（四）滋生犯罪行为的双重组合：远距离迁徙与人口走私网络

远距离迁徙和人口走私正成为非洲之角难民逃离原籍国的唯一途径。据统计，73% 的非洲之角流离失所者通过人口走私贩进行迁徙，而且在迁徙过程中还会遭到生命威胁。非洲之角难民迁徙的主要路线与该地区人口贩卖及走私网络大致吻合，包括非洲之角—地中海路线、东部路线、西奈半岛路线和南部路线。根据国际移民组织监测，2019 年非洲之角的人口迁徙记录接近 75 万次，充分证明该地区人口具有高度流动性。^② 新冠肺炎疫情一度大大减少了 4 条路线上的迁移人数，但随着疫情形势慢慢好转，这些路线再次活跃起来。截至 2021 年 6 月，

① Christopher M. Faulkner, “Money and Control: Rebel Groups and the Forcible Recruitment of Child Soldiers,” *African Security*, Vol. 9, No. 3, 2016, pp. 215 – 227.

② IOM, “East and Horn of Africa Regional Strategy 2020 – 2024,” 2020, p. 10.

国际移民组织追踪到约 33.2 万次人口迁移记录，比 2020 年下半年高出 38%。^①

首先，非洲之角—地中海路线是主要迁徙路线。该路线难民先从非洲之角原籍国通过陆路到达利比亚和埃及，然后再乘船越过地中海前往欧洲国家，特别是意大利和希腊。尽管路途遥远且危险重重，欧洲依然是最受非洲之角难民欢迎的目的地之一，且大多数依赖人口走私贩的不定期贩运。由于欧盟难民管控措施具有典型的区域性，欧盟及其成员国不欢迎难民和非正规移民的态度已体现于“欧洲堡垒制度”。^② 由此，大多数非洲之角难民没有前往欧洲的正规途径，只能冒着生命危险乘坐走私贩船只。在迁徙途中，走私贩利用难民渴望前往欧洲的心理榨取钱财，还对难民施以暴行。另外，近年来地中海海难数量不断上升，很多难民因此命丧黄泉。2013 年，地中海连续发生两起海难，分别有 350 人和 34 人遇害，其中大部分是索马里和厄立特里亚难民。2021 年，联合国难民署数据显示，包括非洲之角难民在内的约 3231 名难民在地中海遇难或失踪，同期从埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提、索马里、苏丹等原籍国前往中转国利比亚的陆路运输中，难民窒息死亡和遭受虐待的事件也大幅增加。

其次，新冠肺炎疫情加剧东部路线难民自愿遣返的数量，直接导致人口贩卖、虐待、溺水身亡和失踪的比例升高。东部路线是指从非洲之角出发先到达也门，再继续前往海湾国家，特别是沙特阿拉伯。多年来，这条路线受到埃塞俄比亚和索马里难民的欢迎，但由于也门爆发冲突，东部路线出现双向流动的趋势，也门难民连同其他国家的遣返难民又流向非洲之角。2021 年上半年，受冲突和疫情双重影响，困在也门境内的埃塞俄比亚等国难民被迫迁回非洲之角，这使其中许多人受到走私贩剥削。在东部线路上，女性难民约占 1/4，一旦她们抵达目的地，就有被犯罪团伙和贩运者绑架贩卖的危险。即使没有落在走私贩手中，这些难民也会在毫无尊严和法律保护的情况下被关押在也门各地的拘留中心。东部路线还容易出现海难和伤亡事故。2021 年 3 月，至少 20 名吉布提难民在前往也门的途中被走私贩扔到海里后溺亡。2021 年 4 月，44 人在试图从也门返回吉布提时因船只倾覆而溺亡。^③

最后，西奈半岛路线和南部路线的难民数量逐年下降。西奈半岛路线曾是该地区人口走私最为猖獗的路径。苏丹人口贩卖和非正规移民主要集中在该国东部

① IOM Regional Office for the East and Horn of Africa, “A Region on the Move: Mid – year Mobility Overview January to June 2021,” p. 29.

② 王越：《美澳欧海上难民问题的治理策略及困境》，《中国社会科学院大学学报》2022 年第 4 期，第 131 页。

③ IOM Regional Office for the East and Horn of Africa, “A Region on the Move: Mid – year Mobility Overview January to June 2021,” p. 5.

和北部，苏丹人口走私集团通常与厄立特里亚跨境犯罪团伙合作，从事以绑架、酷刑和勒索为特征的人口走私与贩卖活动。大多数难民将这条路线上的难民营作为过境点，而犯罪团伙也利用难民的脆弱心理将难民营作为“猎物”招募地。例如，埃塞俄比亚北部一处难民营居住了大批厄立特里亚难民和非正规移民，走私贩可以在毫无障碍的情况下进入难民营，通过与代理人或难民直接沟通，承诺只要根据商定款项付款就能将难民偷运到埃及或以色列甚至欧洲国家。西奈半岛路线也因此成为犯罪集团进行器官买卖、毒品走私和枪支交易的重要路线。另外，南部路线是指从非洲之角前往南非，肯尼亚、坦桑尼亚、马拉维和莫桑比克是主要过境国。由于路途遥远，几乎所有难民都不得不通过走私贩偷运的形式到达南非，而过境国家也对该线路的人口走私行为采取“默认”态度。

难民问题的应对与挑战

非洲之角难民问题受到国际社会广泛关注，吸纳了国际、地区和国家层面各方参与者的积极举措和解决方法。从签署国际和区域多边框架、国内立法改革，到打击和严惩人口走私，许多应对措施已经取得良好的社会效果，但是非洲之角难民问题仍面临诸多挑战，难民治理任重道远。

（一）国际机构是非洲之角难民治理的重要参与方

联合国难民署的主要任务是为难民、寻求庇护者、遣返难民和无国籍人士提供国际保护和人道主义援助。作为非洲大陆主要的难民来源地，非洲之角被联合国难民署列为进行援助的核心地区，并采取多项应对措施，例如设立非洲之角特使制度，提供资金援助，加强人员配置，发起保护倡议，提供法律咨询，发放物资等。联合国难民署还同伊加特、东非共同体合作发表《东非与非洲之角区域保护和解决方案对话》联合声明，确保难民和流离失所者能够有效受益于区域保护框架，维护难民和流离失所者的基本权利，并就难民庇护，难民进入劳动力市场，妇女、儿童和青年难民的保护，难民对环境的影响，无国籍难民等议题呼吁国际社会的关注和支持。^①

另外，国际移民组织也是非洲之角难民问题主要的多边合作机构。为了打击

^① East African Community (EAC), “Regional Protection and Solutions Dialogue for the East and Horn of Africa: Statements of Good Practices and Recommendations,” December 7, 2021, <https://www.eac.int/press-releases/154-peace-security/2299-regional-protection-and-solutions-dialogue-for-the-east-and-horn-of-africa-statements-of-good-practices-and-recommendations> [2022-06-07].

人口走私、贩运、暴力极端主义等活动和有组织犯罪，国际移民组织积极支持非洲之角国家使用移民信息和数据分析系统，实现即时的信息交流和情报共享。通过支持非洲之角地区实现边界管理信息系统一体化，国际移民组织同国际刑警组织加强合作，减少已知或疑似恐怖分子的行动，有助于解决非洲之角人口走私、贩运和恐怖活动频发等问题。

从国际层面来看，非洲之角的难民治理正面临国际援助资金紧张、发达国家缺乏国际合作精神并限制难民入境等挑战。联合国难民署、世界粮食计划署等国际组织都存在不同程度的资金短缺，从而制约了国际层面应对非洲之角难民问题的有效性。新冠肺炎疫情造成一些捐资者减少对国际机构的资金支持。俄乌冲突爆发后，一些国际捐资者将对非洲之角难民的资金援助转向乌克兰。由于资金短缺，非洲之角 350 多万难民面临粮食短缺、营养不良、发育迟缓和贫血等疾病的威胁。另外，按照 2016 年联合国《纽约宣言》有关全球难民问题国际责任共担的要求来看，发达国家在援助意愿和难民安置方面仍缺乏合作精神。例如，美国、丹麦、欧盟与非洲之角次区域组织曾发起一项反对暴力极端主义行动倡议，旨在通过抑制武装冲突和恐怖主义活动，降低流离失所发生率。但由于西方捐资者缺乏合作精神，项目被搁置。以色列政府将厄立特里亚和苏丹难民视作“非法移民”“渗透者”“人口、安全和经济威胁”，对其采取排斥态度、否认其难民身份并不断恶意驱逐他们。^①

（二）地区组织是解决非洲之角难民问题的主体行动者

非盟及其前身非洲统一组织（简称“非统”）是地区层面改善和解决非洲之角难民问题的主体行动者。鉴于难民问题的复杂性，非统制定了《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》（又称《非洲难民公约》），并将政治难民扩展至战争难民，这也是区域性国际法首次将战争难民的概念纳入公约。^② 由于非洲难民问题的普遍性和突出性，非统将 6 月 20 日定为“非洲难民日”。^③ 2002 年非盟正式成立并取代非统后，先后制定多个地区框架，帮助成员国应对日趋严峻的难民问题。例如，《非洲迁徙政策框架》《非洲迁徙和发展共同立场》，旨在增强成员国应对迁徙和流离失所问题的能力；《非洲联盟边境计划》旨在帮助成员国预防结

① 艾仁贵：《以色列对非洲非法移民的认知及管控》，《西亚非洲》2019 年第 5 期，第 42 页。

② 谢垚琪：《联合国难民署应对难民大规模流动的困境与出路》，第 76—81 页。

③ 为了进一步增强国际社会对全球范围内难民问题的重视，2000 年 12 月联合国大会通过决议，从 2001 年起把“非洲难民日”改为“世界难民日”。

构性冲突;^①《坎帕拉公约》包括预防、保护、援助和解决国内流离失所等多个方面,指出武装冲突、暴力犯罪、侵犯人权、自然灾害和人为灾害是造成国内流离失所的主要原因。

另外,非盟还与其他区域组织和国家合作,共同推进地区难民治理。2006年,非盟与欧盟共同举办非洲和欧洲移民与发展部长级会议,通过了《瓦加杜古宣言》,为预防和打击非洲人口走私、贩运等行为提供法律框架与协调机制。2014年,非盟与欧盟共同发起区域间协商框架《欧盟—非洲之角移民路线倡议》(即《喀土穆进程》),为解决难民庇护问题、非洲之角和欧洲之间的人口走私问题提供支持。2015年11月,欧盟和非盟在马耳他首都瓦莱塔召开难民峰会,欧盟宣布设立非洲稳定和解决非正规移民和流离失所者根源紧急信托基金,旨在从根源上预防和打击非正规移民,解决被迫流离失所问题。^②但是,该基金使非洲难民进入和融入欧盟国家越来越难。非洲相关人士对此表示质疑,指出非洲人民享有前往欧洲学习与就业的权利,解决非洲难民问题的关键是帮助非洲国家结束武装冲突、实现社会可持续发展,而西方发达国家对非洲的军事干涉和主权践踏才是非洲武装冲突不断的真正根源。^③

非洲之角次区域组织在难民治理方面也取得一些进展。伊加特先后制定了《区域协商过程》和《区域迁徙政策框架》,为区域迁徙提供对话平台,促进了区域内部迁徙管理政策的协调。伊加特还发起“内罗毕进程”,为整个难民问题寻找解决方案,主要包括《内罗毕宣言》《吉布提难民教育宣言》和《关于难民就业、生计和自力更生的坎帕拉宣言》,展现出致力于解决难民问题的决心,体现出现代难民治理的新方向和政策制定的进步性,显示出伊加特在难民治理方面的变革潜力和对世界其他地区的示范效应。另外,东非共同体、东南非共同市场^④等次区域组织也分别通过了《东非共同体共同市场议定书》《人员自由流动议定书》等协议,为区域内难民迁徙和自由流动提供方便,但是这些协议没有强制力,流离失所者仍受各成员国法律的约束。^⑤

从地区层面来看,非洲之角难民治理的区域合作仍具挑战性。除了《非洲难民公约》和《坎帕拉公约》以外,非盟、伊加特等非洲区域组织制定的政策框

① Sahan Foundation and IGAD Security Sector Program (ISSP), “Human Trafficking and Smuggling on the Horn of Africa – Central Mediterranean Route,” 2016, p. 35.

② 王越:《美澳欧海上难民问题的治理策略及困境》,第129—130页。

③ 孙奕、李佳、梁琳琳:《欧盟援手难解非洲移民难题》,新华网,2015年11月13日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/13/c_1117134666.htm [2022-05-13]。

④ 肯尼亚、南苏丹和乌干达是东非共同体成员;吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达是东南非共同市场成员。

⑤ Katrin Marchand et al., “Study on Migration Routes in the East and Horn of Africa,” p. 47.

架、合作机制和倡议书仅具有指导意义，不具有法律约束力和强制力。基于该地区武装冲突的动态发展，区域性合作机制在操作层面很难落实到位。限于非洲之角国家严峻的经济形势和有限的资源储备，该地区难民治理困境具有长期性和复杂性，其破解路径不可能一蹴而就。解决非洲之角难民问题的关键是提升地区国家治理能力和区域协调，而非仅仅依赖于其他区域组织和国家的援助。如果地区层面和区域组织成员国无力扭转缺乏人力、财力与合作意愿的情况，非洲之角流离失所和被迫迁徙现象将难以根本改变。

（三）国家是非洲之角难民治理的最终决策者和执行者

非洲之角国家在积极推动难民治理工作。例如，肯尼亚非常重视维护难民权利。1972年肯尼亚宪法和移民法修订版均有涉及难民问题的内容，后来还制定了《难民法》和《难民方案》等专门性法律。埃塞俄比亚于2019年颁布了新难民法，取代了2004年的《难民宣言》。新难民法赋予当地难民接受初级教育、获得工作许可证和驾驶证、进行出生和婚姻登记、开设银行账户等基本权利。^①乌干达也因其包容性的难民政策为其他国家树立了榜样。2006年，乌干达《难民法》支持以发展为目的的难民援助方案，认为难民不应是经济和社会负担，而是具有自身的经济和社会优势。该法允许难民自由行动，向难民提供土地和工作许可证，帮助难民实现自力更生。^②另外，非洲之角国家还通过综合应对措施，以共同应对日益严峻的难民问题。

近年来，非洲之角国家致力于打击人口走私、贩运等犯罪行为。埃塞俄比亚、厄立特里亚、苏丹和乌干达均制定法律，明确禁止人口走私和贩运。埃塞俄比亚对相关行为处以高额罚款甚至死刑，并且与吉布提、苏丹签署谅解备忘录，打击包括人口走私与贩运在内的非正规移民行为。2015年，苏丹与国际移民组织等国际机构共同制定了《解决苏丹人口贩运、绑架和走私战略（2015—2017年）》，以应对苏丹境内日益猖獗的人口走私问题。在国际移民组织的支持下，索马里对边境管理人员进行培训，引进边境管理信息系统，与肯尼亚开展边境管理合作。尽管非洲之角国家积极打击人口走私与贩运，但还面临各国执法机构间合作力度有限、司法管辖权争议等挑战。如果各国执法部门不能有效加强合作，该地区人口走私与贩运将不会彻底铲除。

非洲之角国家已认识到难民身份和无国籍状态给地区被迫流离失所人群带来

① 张梦颖：《冷战后非洲之角武装冲突研究》，第105页。

② Lynn Ngugi, "In Kenya, Terrorism and Refugees Aren't Linked," *The Star*, May 19, 2016, <https://www.the-star.co.ke/news/big-read/2016-05-19-in-kenya-terrorism-and-refugees-arent-linked/> [2022-05-15].

的安全风险。非洲之角难民的无国籍状态，既有殖民历史的渊源，又受武装冲突、边境漏洞、跨境人口、迁徙管理缺失等因素影响。目前，非洲之角国家都在大力完善身份识别系统，建立新的国家人口数据库，防止和减少无国籍状态的出现。根据联合国难民署发布的《非洲之角公民身份与无国籍状态》报告，截至2021年非洲之角国家在消除和减少无国籍状态方面取得可喜进展，索马里通过了结束无国籍状态行动计划，肯尼亚与联合国难民署合作，帮助1700名境内流离失所者获得难民身份，协助1200名难民获得肯尼亚公民身份。

从国家层面来看，非洲之角国家普遍缺乏难民治理的人力和财力，较为依赖国际组织和域外国家的支持。尽管各国都作出了一些建设性努力，以提高难民身份和地位，并为保护难民基本权利、打击相关违法犯罪行为提出多种解决办法，但难民问题也给收容国带来多重挑战。鉴于各国难民数量庞大、人员混杂，如果不能对非洲之角难民问题进行谨慎、有效的管理，各国政府很有可能在管理难民问题上采取应急性措施或前后不一致的行动，甚至采取限制性政策，以缓解负担，这反而会进一步破坏该地区的安全局势。另外，难民的身份和融入问题依然是最大挑战，难民无法改变自身在收容国和难民营中的身份问题，就失去了融入当地社会的机会，更无力解决生计问题，这进一步加速难民脆弱化和边缘化，甚至激化难民与收容国社区之间的矛盾与冲突。

结 语

非洲之角难民问题的症结在于地区和平缺失，彻底破解地区安全困境才是结束难民流离失所、恢复和谐社会肌理的关键。非洲之角难民人数不断增加、难民收容负担持续上升、收容国资源有限和西方发达国家援助不足等挑战，共同造成该地区难民治理困境。非洲之角难民危机早已超越地区现象的界限，与欧洲难民危机、叙利亚难民危机一样具有全球性。非洲之角难民治理困境需要国际、地区和国家层面三管齐下，共同破解。首先，世界各国需要帮助非洲之角国家尽快恢复和平与稳定，提高地区经济发展水平，为地区国家应对难民问题与实现“以非洲方式解决非洲问题”赋能。其次，非洲之角国家还应打造相互协调、行之有效的国际应对机制，以共同解决地区难民问题，否则该地区难民危机将永远不可能结束。最后，其他域外国家也应同中国和非洲之角国家一道，积极推进和落实全球安全倡议，为早日结束非洲之角武装冲突，实现非盟2030年“消弭枪声”目标，创造和平稳定的国际环境。

(责任编辑：贺杨 责任校对：李若杨)

Agricultural Cooperation: A Micro Perspective to Understand Sino – Egyptian Relations

Zhang Shuai

Abstract: Agriculture is a major area of Sino – Egyptian cooperation, which not only contributes to the establishment of bilateral diplomatic relations, but also promotes the interaction and exchanges between the governments and the people of two countries, reflecting the role of agriculture in promoting diplomacy. Sino – Egyptian agricultural cooperation has been continuously expanded with the upgrading of bilateral partnership, reflecting the driving effect of diplomacy on agriculture. The mutual promotion between agriculture and diplomacy has made agricultural cooperation become a main direction for understanding Sino – Egyptian relations. With the participation of multiple stakeholders, Sino – Egyptian agricultural cooperation has formed its own characteristics, which are prominently reflected in four aspects: top – level design, spillover effects, cooperation paths and cooperation mechanisms. In general, Sino – Egyptian agricultural cooperation has achieved significant outcomes, but there are still deficiencies in the establishment of mechanism, external publicity and local government participation. Therefore, in order to promote the all – around and multi – sector development of agricultural cooperation between China and Egypt, measures such as establishing special agricultural cooperation mechanism, setting pivot cities, strengthening the exchanges between enterprises and the media, promoting the cooperation with third – party markets can be adopted.

Keywords: Agricultural cooperation, Sino – Egyptian relations, food security, sustainable development

Author: Zhang Shuai, Lecturer at School of Government, Shanghai University of Political Science and Law (Shanghai 201701).

The Root Causes of Refugee Crisis in the Horn of Africa and Its Governance Dilemma

Zhang Mengying

Abstract: Africa’s refugee crisis is a human tragedy, and the continent’s biggest refugee issue exists in the Horn of Africa. Since the end of the Cold War, countries in

the Horn of Africa have experienced persistent violent conflicts, terrorist and extremist activities, as well as continuous extreme climate disasters such as droughts, floods and locust invasions. The outbreak of the COVID – 19 pandemic and the Russia – Ukraine Conflict have deteriorated the refugees’ situation in the region, and the number of refugees and the displaced is increasing year – on – year. The unbalanced social and economic development, poverty and high inflation have severely restricted the peace and security building in the Horn of Africa and restrained the abilities of countries in the region to solve the refugee dilemma. There are still many challenges to deal with the dilemma of refugee governance at the international, regional and national levels. Countries in the Horn of Africa should push forward the Global Security Initiative, find “African Solutions to African Problems”, stay on the African Union’s target to silence the guns by 2030, achieve a conflict – free region, and create a beautiful and peaceful home for all the people in the region.

Keywords: The Horn of Africa, refugee crisis, refugee governance, African Solutions to African Problems

Author: Zhang Mengying, Assistant Research Fellow at Institute of West – Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences and China – Africa Institute (Beijing 100101).

The Biafran Separatist Movement and Its Influence on

Nigeria’s Nation – State Building

Zhang Yongpeng and Liu Yuhan

Abstract: Nation – states are the main actors in modern international relations, and nation – state building is a process in which state building and nation building go on synchronously. Nigeria is an important country in Africa, but it is a country “made up” by several former British colonies. Up to now it only has 60 years of history, and its nation – state building process is particularly difficult and complicated. The Biafran separatism has long existed and has launched wars or movements, which has become a major problem or challenge affecting the unity and stability of Nigeria and its nation –