

青年难民生存、救助困境及建议 ——以联合国难民署为视角

■ 史小今

(中共中央党校 报刊社,北京 100091)

【摘要】 难民问题是一个世界性难题,其中青年难民作为一个特殊的群体,在当前还处于“隐形”的状态。对青年的概念不明确,导致国际社会至今没有设置针对青年难民群体的国际救助部门。不同年龄段的青年需求往往被放在更加宽泛的人口概念中满足,这无法准确和充分满足青年难民生存和发展的需要,对其个人成长和整个社会的发展都会产生长远的负面影响。联合国难民署作为国际社会最主要的难民救助机构,有责任承担起明晰青年难民概念、建立青年难民事务机构、对青年难民实施有针对性救助的义务。

【关键词】 青年难民 联合国难民署 生存现状

2015年,欧洲难民危机的爆发将难民群体推向人们关注的焦点,此次难民危机中全球难民总数已达六千万左右^[1],难民安置和救助形势严峻。在全球难民群体中,青年难民群体值得关注。由于目前国际上没有对青年形成统一和明晰的概念,难民青年群体的划分模糊。如果采用联合国对青年的定义,年龄在15-24岁之间的人群都应划为青年群体,那么这个年龄段的难民群体也应该被划分为青年难民群体。然而,这一年龄段的人群,实际上拥有不同的权利。在通常的概念中,15-17岁的人群虽然已经具有成年人的法律权利和社会地位,但这一年龄段往往仍然被认为是儿童,其在国际上的相应事务也归联合国儿童机构负责,联合国设有独立机构负责处理儿童相关事务;而18-24岁的青年,其心理状态、对社会的认知、个人规划等往往不同于更年长的群体,其有更精确的年龄段需求。概念的模糊致使目前针对青年难民的救助安置工作十分缺乏,包括联合国难民署在内的国际难民救助机构和组织对这一群体都缺少应有的关注,青年难民群体被集体忽视。

始终处于流浪颠簸状态或者生活于难民营的青年难民的基本权利往往很难得到保证,他们没有接受教育的权利,在很多安置国也没有工作的权利,缺乏有效手段改善自己的生存状况,更没有机会对自己的人生进行选择。更严重的是,青年难民群体往往更加容易遭受侵害,男性青年难民往往面临被虐待、暴力、强拉入黑帮甚至被恐怖组织招募的风险,而女性青年难民则易被强制卖淫、贩卖、遭受性侵害、早婚早孕等。这些不但会影响青年难民个体的未来,还会对整个

收稿日期:2016-04-20

作者简介:史小今,中共中央党校报刊社编辑,外交学院博士研究生,主要研究难民问题、国际政治。

社会产生长远的负面影响。重视青年难民群体,加强对青年难民群体的了解、研究、救助安置,是以联合国难民署为主体的国际难民救助机构和组织的一项十分紧迫的任务。

一、青年难民整体处于“隐形”状态

虽然青年难民群体数量庞大,但由于青年群体自身认知的差距和沟通渠道匮乏,青年难民的声音往往很难被听到,其需求也不被外界所知晓,这一群体整体处于“隐形”状态。这种“隐形”状态对全世界范围内的青年难民安置以及相关救助计划的制订和实施都十分不利。

(一)概念不清晰

目前,对青年还没有一个世界性的统一定义。一些组织认同青年是介于儿童和成人之间的第二个人生阶段的概念^[2],这一阶段青年需要做好从家庭角色转向社会角色并承担相应责任的生理和心理的准备。一些国际机构和组织往往采用年龄段划分对青年群体进行定义,如联合国定义:15-24岁人口为青年;世界卫生组织定义:14-44岁人口为青年;联合国教科文组织定义:14-34岁人口为青年。在我国,国家统计局定义:15-34岁人口为青年;共青团定义:14-28岁人口为青年;青年联合会定义:18-40岁人口为青年。多重标准的青年概念导致青年难民的概念也大不相同。联合国难民署通常采用联合国15-24岁的概念。一些难民安置国,如肯尼亚定义12-25岁难民为青年难民,约旦定义15-18岁难民为青年难民,孟加拉国则定义13-30岁难民为青年难民等。概念不明晰导致很多难民相关工作缺乏针对性。

(二)缺乏基本数据

在定量数据采集上,目前基本没有针对15-24岁难民人口采集的数据。在联合国难民署内部的数据采集中,只设置了18岁以下人群、18-59岁人群和60岁以上人群三个组别,没有设置特别针对青年人群的组别,所以青年难民的基本数据情况不完整,无法从现有数据资料中了解到青年难民的基本状况,只能从其他国际组织和机构的相近数据中了解青年难民的部分数据资料。如妇女难民委员会2011年估算,10-24岁的青少年群体占被迫离乡人口总数的33%,至少有800万15-24岁的青年因为战争和人权迫害被迫成为难民^[3]。联合国难民署数据显示,2011年国际社会共为来自69个国家的流离失所、失去双亲的孩子们提供了17700个避难所,其中四分之三由欧洲提供^[4]。即使数量十分庞大,国际人道主义救援仍然很少主要针对青年难民群体,其中14-19岁的青年女性则基本没有受到任何关注^[5]。

在定性数据方面,目前联合国难民署、世界妇女儿童基金会、妇女难民委员会等机构和社会公益组织对难民的救助项目、难民安置情况、难民人权保护工程、人文关怀措施等方面都只有整体性数据,没有对青年难民设置特定的组别进行单独统计。

(三)基本权利得不到保障

目前,全球范围内有四处最大的难民营,包括:肯尼亚的达达阿布难民营(距肯尼亚和索马里边境大约一百公里)。1991年开始,大量逃离索马里内战的难民来到这里,建立起了五个难民营地,目前收留的难民人数已经超过了四十万;埃塞俄比亚的多罗亚多难民营,该处共收留了超过二十万人;肯尼亚的卡库马难民营,收留难民数超过十二万人;约旦的扎特利难民营,收留难民数超过十二万人^[6]。联合国难民署2012-2013年间曾在这四大难民营地区做了针对青年难民状况的调查,发现青年难民的基本权利实现状况非常不理想,表现在以下方面。

(1)受教育权利。为难民群体提供受教育的机会一直是难民安置工作的重点。目前,被安置的青年难民受教育的机会远低于儿童难民。在面向被安置难民的学校中,初中以上学校入学率为36%,远低于小学76%的入学率^[7]。青年难民低入学率,一方面是由于国际难民救助机构

和难民安置国没有提供足够的教育机构和经费,另一方面也由于难民家庭往往没有让青年子女继续接受教育的动力和能力,过早要求青年承担抚养家庭的重担,特别是青年女性难民,绝大多数都过早离开了学校。由于难民的身份往往要持续很多年,这些不能入学的青年难民们就成为在教育上“失去的一代”,不能通过受教育获得更好的职业和生存技能。

(2)就业权利。身份、教育水平低、语言文化等方面差异的存在,让青年难民不能获得安全、体面、高报酬的就业机会。大部分青年难民只能在高风险、低报酬、工作环境恶劣的行业中就业。绝大多数难民在避难他国的时候仍然对未来前景有所预期,希望有朝一日可以定居发达国家、获得更好的福利,或者重回故乡。青年难民群体对未来的预期则更高,如果就业权利长期不能实现,青年群体的预期无法实现,这种挫败感对青年难民产生的负面影响要远高于其他难民群体。

(3)政治边缘化与社会歧视。除了难民群体普遍面临的文化、宗教、语言、身份等的差别外,青年难民被边缘化和受到的歧视更加严重。一位离开约旦扎特利难民营到安置国的伊拉克青年表示,自己在安置国学校受到了非常明显的歧视。很多同学以“伊拉克人”的称呼代替他的名字,而女生则更容易受到校园欺凌。一些研究甚至指出,青年难民群体是社会的一个不稳定因素,加上生存环境差、冲突、贫困、基本生活物资匮乏等,青年难民往往成为威胁社会安全的危险因素。那些无业青年占比高的发展中国家,比无业青年占比少的国家刑事冲突的比例高两倍。正是这些固有观念使青年难民受到更严重的歧视。此外,由于缺乏参与渠道被排除在由成年群体组成的政治决策范围之外,他们应当享有的政治权利也往往被安置国政府和国际机构所忽视。

(四)安置工作不理想

难民身份的经历和被安置救助经历的不同,会导致青年难民对个人身份认知和转变的过程不同。在难民安置和救助工作做得好的国家和地区,青年难民可以依靠安置国的基本救助为生,不用过早承担抚养家庭成员和自己的重担。这样的青年难民向成年人的心理转变压力就会减缓,可以增加其接受教育的机会和降低早婚概率。与此相反,如果青年难民没有得到妥善安置,他们往往需要过早扮演成年人的角色,承担家庭重担。然而,目前总体情况是青年难民得到妥善安置的数量很少,很大一部分则常年漂泊在路上,即使避难申请被申请国接纳,也由于青年难民群体的法律地位不明确,而往往很难得到妥善安置。在肯尼亚的达达阿布难民营,有一万名左右是第三代难民,也就是说,他们的父母都是在这里出生的。难民身份甚至经历数十年都未得到改变,反而被固化下来。

二、联合国难民署针对青年难民的主要工作及问题

目前有很多国际机构和组织致力于安置和救助难民群体,并且在相关工作中发挥了巨大的作用,但是很少有机构专门针对青年难民的需求做救助和安置工作。由于所有的救助安置工作需要以精准的数据为依托,没有数据就没有办法衡量青年难民的生存现状和权利状况,不能进行精确的、目的明确的项目制定。除了没有相应的项目之外,也缺乏相关政策和指导意见支持。目前只有联合国人口基金(UNFPA)专门针对青年人群制定了发展战略——青年和青少年行动框架(A Framework for Action on Youth and Adolescents),主要改善青年群体性和生殖健康。此外,妇女难民委员会设置了一项对青年难民群体在不同地区和国家安置情况调查的青年项目。

联合国难民署是救助、安置难民群体的最重要的国际机构,自1950年成立以来安置了数千万难民,承担了大量的难民救助安置工作。联合国难民署自2003年倡议关注青年难民群体以

来,开始重视和改进青年难民工作。

(一) 机构设置、运行情况和主要问题

虽然大多数在联合国难民署工作的人员都认为专门设置针对青年难民的项目非常重要,但实际上难民署在青年难民救助和安置工作中发挥的作用非常有限,主要原因在于机构运转无效和缺乏资金支持。目前,联合国难民署还没有设置专门处理青年难民事务的机构或部门。青年的教育、健康、生存条件改善等事务一般会划归其他部门,如国际保护司(DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION)和方案支持事务司(DIVISION OF PROGRAMME SUPPORT MANAGEMENT)等进行跨领域处理。虽然有一些针对儿童和成年女性的指导手册,如儿童保护、预防女性遭受性侵害等,可以覆盖一部分青年群体,但联合国难民署还未制定出特别针对青年难民的政策、战略和指南等。

机构的缺乏导致难民署大多数员工缺乏青年工作经验。据调查,38%的跨领域部门的青年项目中的工作人员有关青年的工作经验年限只有1-4年;也没有人力资源培训部门对这些工作人员进行专门的职业培训,没有更深资历的同事对其工作进行指导。这些工作人员的工作经验和决策能力都难以应付青年难民群体的复杂情况。

资金匮乏是青年项目最大的障碍。目前国际社会提供的直接针对青年难民群体的项目资金非常少。对难民署青年项目工作者的一项调查显示,有45%的调查对象表示通常能够得到的项目资金是实际计划所需全部资金的5%,23%的调查对象表示能够得到的项目资金是实际计划所需全部资金的5%-10%,6%的调查对象表示每年可支配的用于青年项目的资金少于50 000美元;还有23%的调查对象表示其所开展的青年项目花费少于5 000美元。

(二) 青年难民相关项目设置情况

目前,联合国难民署有关青年难民的项目,其具体操作基本依托在大概概念的部门下,数量少、周期短,严重依赖于财政支持、工作人员个人能力和项目合作方,由于具体执行人的不同,项目的成效在各地差异比较大。在已开展的项目中,针对孤儿群体的项目占比为72%,针对12-17岁女性项目所占比例为71%,针对12-17岁男性项目所占比例为63%,针对18岁以上青年女性的项目占比为68%,针对18岁以上青年男性的项目占比为55%^[8]。针对一些特定人群还设置了一些特殊的项目,如残障青年项目占56%,被贩卖的青年人口项目占20%等。还有一些其他类别项目,如针对辍学儿童群体、青年遭受的暴力伤害和暴力组织非法招募情况调查等^①,占比偏小,大约总占比数在8%左右。事实上,随着一些地区性冲突的加剧和恐怖主义蔓延,青少年遭受暴力伤害和被暴力组织非法招募的风险日趋加重,应该加大相应项目的比例。

目前,联合国难民署开展的与青年相关的项目主要有职业教育项目(74%)、艾滋病防治项目(71%)、性与生殖健康教育(66%)、性侵害咨询项目(63%)、早婚咨询项目(55%)、儿童健康项目(42%)、普通初级教育项目(50%)、生活技能培训项目(45%)、文化活动项目(47%)和体育活动项目等(55%)。分析其具体数据可以看出,联合国难民署与青年相关的项目,大部分既对男性青年也对女性青年,只针对女性青年的项目占39%,只针对男性青年的项目只有28%,说明女性青年比男性青年更受到关注^②。同时,教育项目占据联合国难民署开展的与青年相关的项目的大部分内容,绝大多数项目都具有教育功能。

(三) 几项主要的青年难民教育工作

如前文所述,为难民群体提供受教育的机会一直是难民安置工作的重点,对于青年难民群体来说,继续接受教育是其未来发展和转变命运的重要保障。然而,绝大多数青年难民都丧失

①② 数据来源:联合国难民署官方网站(2013年数据),<http://www.unhcr.org/>

了继续接受教育的机会。这有教育提供者的原因:对难民青年的教育并不包含在难民安置国的教育体系之中;中等教育需要更多的资金投入和人力资源投入,难民安置国的财政有限,没办法承担除可以维持难民基本生活水平之外的财政负担;有难民安置国和青年难民群体的语言差异等;也有难民自身的原因:较低的初等教育完成率,一些难民因为战争原因初等教育尚未完成就已辍学;文化上的差异,很多国家的难民并不认为女孩应该接受很多教育;在花费上,很多难民家庭本身很难保证基本生活水平,更无法担负青年孩子入学的费用,而且很多青年难民还要承担抚养其他家庭成员的重担;很多难民家庭往往也不能理解中等以上教育对青年和家庭的长远和积极意义。为了改善青年难民群体的受教育状况,联合国难民署于2012年通过了《联合国难民署教育战略(2012-2016)》,要求“提高青年难民接受中等教育的机会……确保到2030年,所有的男孩和女孩都能够接受到公平的中等教育机会,获得高质量、有效的中等教育”^[9]。

1. 中等教育

目前,联合国难民署正在从以下几个方面推进中等教育在青年难民群体中的普及率:通过进行数据采集和分析,明确未来几年,需要接受中等教育的青年难民人口数量;与联合国教科文组织、难民安置国教育部等合作,增加针对青年难民群体的中等教育机构数量,确保中等教育机构能够满足绝大部分适龄青年的入学需求;制定新的财政计划,确保有足够资金发展中等教育;在难民家庭中加强青年难民接受中等教育重要性的宣传;评估对青年难民普及中等教育的成果。

2. 高等教育

虽然几乎绝大多数青年难民都没有接受高等教育的机会,然而,由于青年难民可以在安置国的普通高等教育系统入学,仍有少部分青年难民在联合国难民署的帮助下得到了进入大学的机会。自叙利亚危机到2015年底,已有11 000名青年难民有机会接受高等教育^[10]。联合国难民署在帮助青年难民接受高等教育方面主要提供咨询建议。如果青年难民在申请大学时有疑问,可以直接联系难民署咨询;同时,难民署制定了指导手册,就青年难民在申请大学时需要具备的条件、材料等进行了详细解答;与一些国家教育机构和大学合作,开展一些针对难民群体的学位教育申请计划,保证青年难民不因冲突和战争失去接受高等教育的机会。

3. 职业培训及教育

职业培训直接关系到青年难民的职业选择,难民署通常会与难民安置国合作,提供青年难民的职业培训。如难民署与约旦政府合作,提供复合式职业培训,包括教授缝纫、软件维修、英语、美容美发技能等^[11]。在肯尼亚,难民署在当地青年教育组方案(Youth Education Pack Programme)中心,每年为250名青年难民提供为期一年的职业培训^[12]。其他难民署与安置国政府机构合作的职业培训项目还有技术(39%)、小额贷款和小型企业资助(37%)、农业和自然资源(30%)、企业和财务管理(23%)等^[13]。

三、加强联合国难民署青年难民工作的建议

青年难民作为相对特殊的难民群体,其避难、安置、救助以及教育经历会对个人及整个社会产生深远的影响。不同年龄阶段的青年有其特定的需求,重视青年难民工作,帮助其从隐性转向显性,满足其需求,帮助其发展,符合难民援助和安置的人道主义精神。联合国难民署应该承担起这一职责,做好青年难民群体的相关工作。

(一)明晰青年难民概念

确定明确的青年难民概念,搜集和整理青年难民相关数据,建立区域人口数据模型;开展广

泛的调查研究,倾听青年难民的呼声,充分调查研究青年难民的需求。认可青年难民是区别于儿童和成人的、有特定需求的群体,其内部又有多个不同分类,包括青年男性和青年女性、低年龄段青年和高年龄段青年、已婚青年和未婚青年等。充分认知和把握这些青年群体的分类,有助于形成广泛的、多样化的视角,促进不同群体的需求在联合国难民署的相关安置、救助计划中得到充分覆盖。

(二)改善机构设置

首先,设置青年难民事务处或者青年工作指导小组,推动青年工作在机构内显性化。青年难民事务处或青年工作指导小组应该由高级别、资历深的管理者领导,确保其能够有效运作。其次,加强青年难民工作人员的培训。在工作人员的选择上,注重不同文化背景、不同语种、不同性别的人员比例,确保工作过程中能够准确处理了解到的与青年难民相关的信息。选择有丰富青年工作经验的人员对其进行定期培训。在具体项目展开过程中,针对不同项目对工作人员进行有针对性的培训。鼓励有青年难民工作经验的人在该岗位上留任。最后,改善经费情况,在联合国难民署严格的经费预算下,青年项目可以获得预算优先使用权。

(三)加强青年难民项目运作

在充分了解青年难民群体需求的基础上,有针对性地展开项目计划。这些计划要能够为青年难民群体提供安全、有尊严的生活保障,包括保障青年难民群体就业权,提供中等以上的受教育机会和通道,倡议青年难民群体通过加入项目等方式加强对安置国政府的联系,通过吸纳青年群体加入项目共同工作的方式找到改善这一群体现状的长效方案。

(四)其他

首先,加强与其他相关国际组织的合作。目前,还有一些国际组织在开展与青年难民相关的项目,如联合国儿童基金会(UNICEF)、国际移民组织(IOM),一些世界性的NGO组织(国际红十字会、拯救儿童协会、安泽国际救助协会等),一些国际性的捐助者和组织,联合国难民署应该加强与这些机构和组织的合作。其次,加强与难民安置国政府的联合和合作,了解当地青年难民的具体情况,在相关项目的开展中尽量取得安置国政府的支持。对于自发形成的青年难民组织,联合国难民署应该充分了解其运作方式,支持其发展。最后,制定青年难民群体工作行动指南,对人权保障、基本职业技能培训、社区建设、小型维权组织等内容进行指导。

[参 考 文 献]

- [1]《联合国难民署:全球难民总数急剧增长 逼近6000万》, <http://world.people.com.cn/n/2015/0618/c1002-27177114.html>
- [2]徐选国 陈 琼:《社会工作成长小组模式建构——青少年社会工作实践的新领域》,载《社会工作》,2010年第7期。
- [3]Onam O., Refugee Girls Education Achievements. UNHCR Regional Support Hub, Nairobi. Presented for International Women's Day, 2011.
- [4]A Year of Crises, Global Trends Report(2011), UNHCR, <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>
- [5]The Extensive Research Carried Out by the Women's Refugee Commission (2009), Refugee Girls. The Invisible Faces of War.
- [6]《10个全球最大的难民营,有7个都在非洲》, <http://www.wezeit.com/neteast/289190.html>
- [7][8][11][12] Rosalind Evans, UNHCR's Engagement with Displaced Youth, A Global Review.
- [9] Secondary Education for Refugee Adolescents, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=560be1759&query=%20Secondary%20Education%20For%20Refugee%20Adolescents>
- [10] Syria Regional Refugee Response, <http://data.unhcr.org/syrianrefugee/regional.php>
- [13] UNHCR Age, Gender and Diversity Policy: Working with People and Communities for Equality and Protection. <http://www.unhcr.org/4e7757449.html>

(责任编辑:王俊华)