

国际移民组织与联合国 难民署在东南亚难民救助中的合作

宋婉贞

内容提要 作为两个功能相似的国际组织,国际移民组织和联合国难民署自成立初期就已开始尝试合作,而非生而对抗。这一合作基础使其将行动领域扩至东南亚,并在该地区难民救助议题上选择合作。通过平等自主协调,两者在联合对外发声、共享资源、参办会议和联通区域国家等方面展开合作。这种合作模式是基于活动议程互补、影响效力存在差异、利益分配相对公平、实践环境较为温和等多项动力因素而产生,对其评析需从结果和过程双导向进行。二者的合作为相似功能国际组织参与区域/全球治理提供一种路径借鉴,同时,引发对加强与国际组织关系及制定全球治理规范能力的新形式的思考。

关键词 国际组织 国际移民组织 联合国难民署 东南亚难民救助 难民治理合作

* 宋婉贞,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院 2018 级博士研究生。(邮编:510632)

** 本文是在提交 2018 年“第十一届全国国际关系、国际政治专业博士生论坛”论文基础上修改而成。感谢项佐涛副教授、刘莲莲助理教授、祁昊天助理教授的修改意见,感谢《国际政治研究》匿名审读专家提出的意见和建议。文章的疏漏和不足之处概由笔者负责。

在全球化愈加深入及国际格局持续演变的情况下,国际组织(包括政府间组织和非政府组织)作为“第三种国际政治力量”逐步兴起,并以与国家完全不同的方式,在解决全球问题、参与全球治理方面发挥着日益重要的作用。^①从国际关系角度来看,它是基于国际间行为者或国家需求所构成的治理安排,旨在调节或管理复杂的国际关系。^②在这一调节或管理过程中,不论是不同国际组织各自的实践还是相同或相似功能国际组织的互动与合作,都使其成为全球治理中的一支重要力量。国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)和联合国难民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)自成立以来,都致力于解决国际移民(广义)问题,其工作议程也存在一定领域的重叠,因此,它们在处理难民问题上给予国家不少期待。^③根据联合国难民署对难民人数统计,截至2017年底,世界难民总数达1994.1347万人,就区域而言,东南亚难民数量为115.0987万人,其中包括由缅甸逃往孟加拉国的难民93.2334万人。^④自20世纪以来,该地区的难民救助问题一直未得到实质性解决,也未得到东盟和东南亚国家应有的重视和关注。具体而言,东盟更多将难民问题视为安全问题,主要关注20世纪印支难民,对近年罗兴亚难民引起的新难民潮不够重视,且未制定规范统一的区域难民治理措施;^⑤东南亚由于多数国家为非难民公约签字国,因此各国所承担的难民救助责任度存在差异,且受单一国家力量的限制,无法有效应对流动性的难民问题。^⑥这种官方集体的“缺位”使得难民危机逐步演变为区域安全的一大威胁,但同时也给予国际组织一定的合作实践平台。

本文主要基于国际移民组织、联合国难民署、联合国等官方网站中相关的调查研究报告、数据统计图表、会议记录、签署文件等资料,以及《新海峡时报》

① [美]入江昭:《全球共同体:国际组织在当代世界形成中的角色》,刘青、颜子龙、李静阁译,“译序”,北京:社会科学文献出版社2009年版,第5、13页。

② 江启臣:《国际组织与全球治理概论》,台北:五南图书出版股份有限公司2009年版,第3页。

③ 郭秋梅:《国际移民组织与全球移民治理》,广州:暨南大学出版社2013年版,第22页。

④ Population Statistics of UNHCR, http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.123231043.915480570.1557271372-1544312649.1512348623, 2019-05-07.

⑤ 笔者在东盟官网检索处输入“Refugees”一词进行检索,仅得出89条相关信息,其中印支难民方面相对较多,且多为2012年及之前的官方记载。参见东盟官网, <https://asean.org/?s=refugees>, 2019-05-07.

⑥ 在东南亚难民较为集中的缅甸、泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国中,仅菲律宾为联合国难民公约签字国,其他均为非签字国。

(*New Straits Times*)《联合早报》等东南亚媒体资料,选取国际移民组织和联合国难民署为主要研究对象,运用文献梳理基本法和实证研究法,对二者在东南亚难民救助问题中如何开展“求合驱竞”式合作以及影响合作的主要因素进行分析,旨在为相似功能国际组织参与区域/全球治理提供一种路径借鉴。

一、既有研究及不足

目前,国内外学界对“国际移民组织与联合国难民署的实践与合作”等议题已有一定研究成果,但是,对于二者在东南亚难民救助中的合作尚未引起学界的广泛关注。根据内容侧重点的不同,关于国际移民组织与联合国难民署的实践与合作的相关研究可以分为以下几类:

(一) 主要对国际移民组织和联合国难民署的历史发展进行基础性梳理,进而分析两者关系。贵州师范大学郭秋梅教授是国内学界较早关注该议题的学者,她在梳理两者历史关系基础上,从议程和影响力两个维度进行对比,肯定两者在全球难民问题治理上的作用。^①日内瓦高级国际关系及发展学院研究员杰罗姆·埃利(Jérôme Elie)系统梳理了过去60年间,国际移民组织与联合国难民署如何进行全球难民治理。^②原美国政府间移民委员会(Intergovernmental Committee for Migration, ICM)总干事詹姆斯·L.卡林(James L. Carlin)对第二次世界大战所导致的欧洲难民问题进行分析,并探究成立初期的联合国难民署和国际移民组织的前身即政府间欧洲移民委员会(ICEM)和政府间移民委员会(ICM)之间的互动。^③从总体来看,该类研究更多是从宏观层面对国际移民组织和联合国难民署关系和发展的研究,微观层面的个案论述略显缺乏,且相关专著较少,单篇文章进行的研究略显单薄。

(二) 主要分析国际移民组织和联合国难民署在某一区域的合作。德国国

^① 郭秋梅:《国际移民组织与全球移民治理》,广州:暨南大学出版社2013年版;郭秋梅:《全球治理视角下的国际迁移组织(IOM)研究》,暨南大学国际关系学系博士学位论文,2011年6月;郭秋梅:《国际移民组织与联合国难民署之比较:关系、议程和影响力》,《国际论坛》2012年第4期,第19—24页。

^② Jérôme Elie, “The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration,” *Global Governance*, No.16, 2010, pp. 345-360.

^③ James L. Carlin, *The Refugee Connection—A Lifetime of Running a Lifeline*, The Macmillan Press LTD, 1989.

际安全事务研究所研究员安妮·科赫(Anne Koch)根据官方文件,以及对两者相关工作人员的访谈,认为致力于广义移民治理的国际行为体会选择参与到一种超越功能互补的任务分享(task-sharing)中。^①日内瓦高级国际关系及发展学院全球移民中心高级研究员莫雷蒂·塞巴斯蒂安(Moretti Sebastien)研究联合国难民署在亚太地区基于移民机制复合体(多元协定和论坛)而开展的一系列相关的治理责任转移和责任共享措施,其中简要概述国际移民组织与联合国难民署在亚太地区移民治理中的一些合作。^②俄罗斯国立高等经济学院研究员阿纳伯·罗伊乔杜里(Arnab Roy Chowdhury)认为,国际移民组织和联合国难民署为解决罗兴亚难民问题制定了相关的国际政策咨询体系,进而使缅甸和孟加拉国国家政策咨询体系更加体系化和制度化,但同时也削弱了国家政策咨询体系的政治性。^③此类研究凸显了二者合作的可能性和重要性,但仅为概述性研究,缺乏对其如何实现和展开合作的学习分析。

(三)对国际移民组织和联合国难民署在某一领域角色进行梳理,同时对其发展进行反思。比利时列日大学研究助理马林·丹尼斯(Marine Denis)和柏林赫尔梯行政学院博士后研究员尼娜·霍尔(Nina Hall)探究了国际移民组织和联合国难民署基于人道主义关怀,对由环境问题所引发的移民危机进行治理。^④加拿大劳瑞尔大学安娜丽莎·洛坎(Annalisa Lochan)从另一角度分析,批判二者从人道主义机构逐渐演变为移民治理机制,由此对难民中一些群

① Anne Koch, "The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.40, No.6, 2014, pp.905-923.

② Moretti Sebastien, "UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific Between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing," *New Issues In Refugee Research*, Research Paper No.283 of UNHCR, 2016, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html?query=UNHCR%20and%20the%20migration%20regime%20complex%20in%20Asia-Pacific%20Between%20responsibility%20shifting%20and%20responsibility%20sharing>, 2018-09-20.

③ Arnab Roy Chowdhury, "International-domestic Linkages in a Developing-country Context: the Case of the Rohingyas in Bangladesh," *Policy Studies*, Jan. 2, 2019, <https://rsa.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01442872.2018.1557623#.XJGNbbxFvT5>, 2019-02-20.

④ Marine Denis, "IOM and UNHCR beyond Their Mandates: Legal and Administrative Functions in the Protection of Environmentally Displaced People," *Journal of International Relations*, No.1, 2018, pp.68-81; Nina Hull, *Displacement, Development, and Climate Change: International Organizations Moving beyond Their Mandates*, New York, NY: Routledge, 2016.

体所造成一些不利影响。^① 这类研究突出国际移民组织和联合国难民署在全球治理议题中的广泛参与,但对它们参与的动力因素分析不够。

从总体来看,既有研究主要从回国移民、难民等不同类别的非正常人口流动入手,或以不同区域为切入点,探讨国际移民组织与联合国难民署的联系与合作。但以上文献较少分析相同领域的国际组织如何选择互动方式。基于此,本文选取东南亚难民救助这一议题为研究个案,重点梳理国际移民组织与联合国难民署在东南亚区域中的合作,进而分析相似功能的国际组织在区域议题上合作的动力因素。

需强调的是,本文研究范畴中“难民”概念主要依据联合国难民署的界定,专指被迫流离失所者和需要保护者,与国际移民组织和联合国难民署的“关注人群”有所不同。本文中的“难民”主要包括法定难民、章程难民、公约难民(1951年《关于难民地位的公约》、1967年《关于难民地位的议定书》)、扩展难民(1969年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》、1984年《卡塔赫纳宣言》、2004年《欧盟难民保护指令》)。而国际移民组织和联合国难民署的“关注人群”则除法定难民、章程难民、公约难民(1951《关于难民地位的公约》、1967《关于难民地位的议定书》)、扩展难民(1969《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》、1984《卡塔赫纳宣言》、2004《欧盟难民保护指令》)以外,还包括临时保护者、无国籍人、国内流离失所者、自愿遣返者、寻求庇护者、据认为无须给予国际保护的人员。^② 此外,本文所涉及的“难民救助”概念有别于“难民保护”概念,在本文的范畴中,“难民救助”更多是针对难民所受损害予以一定的援助,而不单单是保护其免受损害。

二、互动基础:国际移民组织与联合国 难民署关系之演变

从各自发展历程看,国际移民组织与联合国难民署在东南亚的合作并非是一开始存在或偶然产生,而是二者在历史积累和持续联系中进一步完善

^① Annalisa Lochan, “The Effects of Assisted Voluntary Return Programs on Marginalized Women: A Critique of the IOM and UNHCR,” *Laurier Undergraduate Journal of the Arts*, Vol.4, 2017, pp. 21-31.

^② 刘国福:《国际难民法》,北京:世界知识出版社2014年版。

和巩固。因各自发展背景的差异,二者关系在不同阶段呈现出不同合作形态。^①

(一) 合作探索阶段(20世纪50—80年代)

作为第二次世界大战末期的产物,国际移民组织与联合国难民署并非从成立起便具有固定的发展路径,而是经历了不断的调适,这从各自名称变更可以看出。1943年,美国成立联合国善后救济总署(United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA),旨在统筹在第二次世界大战中受害严重且无力复兴的同盟国参战国的战后重建。1946年4月20日,联合国成立国际难民组织(International Refugee Organization, IRO),主要负责对第二次世界大战后欧洲流离失所者的遣返和重新安置等事宜,进而承接了大部分联合国善后救济总署的相关议程,难民问题此时从大国主导转向联合国主导。在国际难民组织运行期间,许多背井离乡的人仍留在欧洲,移民问题在很大程度上仍未得到有效解决。因此,创立另一项机制便显得尤为重要。1952年,国际难民组织终止活动,并于1951年根据第五届联大决议(1950年)成立的联合国难民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)取代,由此,联合国难民署这一名称沿用至今。

另外,为避免受制于苏联对难民应对方式的束缚,同时,为战后欧洲人口流动的混乱局面提供多边解决机制,1951年12月5日,由美国主导的布鲁塞尔会议成立政府间欧洲移民迁移临时委员会(Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe, PICMME),1952年更名为政府间欧洲移民委员会(Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM),1980年再次更名为政府间移民委员会(Intergovernmental Committee for Migration, ICM)。1989年11月,改为现名国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)。^②

^① 由于在1980年代后,两者在世界不同地区的合作明显增强,且发展更具规模和制度化,故本文对其分界以国际移民组织与联合国难民署现用名确立的时间为界,将两者的非现用名时期界定为发展初期。

^② 参见国际移民组织官网 <https://www.iom.int>; 联合国难民署官网 <http://www.unhcr.org>; James L. Carlin, *The Refugee Connection—A Lifetime of Running a Lifeline*, The Macmillan Press LTD, 1989; Jérôme Elie, “The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration,” *Global Governance*, 2010, pp. 345-360; 郭秋梅:《国际移民组织与联合国难民署之比较:关系、议程和影响力》,《国际论坛》2012年第4期,第19—24页。

尽管国际移民组织与联合国难民署在运行初期尚未形成制度化和规模化发展,但双方任务相辅相成,为合作提供了潜在的可能,因此,两者在“相遇之初”便已开始进行一定的试探性交往,并非“生而对抗”。二者的合作涉及许多国家和多种类型活动,最早可追溯至 20 世纪 50 年代初。^① 1952 年初,政府间欧洲移民迁移临时委员会和联合国难民署展开合作,二者驻港联合办公室致力把中国的欧洲难民转移至第三国安置。随后,更名的政府间欧洲移民委员会和联合国难民署承继了这一工作,并一直运行到 1973 年。^② 1952—1957 年,驻港办公室联合将 7472 名欧洲难民从中国经由香港转移到第三安置国,至 20 世纪 80 年代累计转移达 2.6 万名。^③ 继双方人员会谈后,相关领导人又进行了信件往来,内容包括联络官的任命、信息互通及旨在避免重叠和重复工作的相关规定。^④ 此外,政府间移民委员会与联合国难民署二者在不同地区也开展合作。1956 年,匈牙利、奥地利境内难民危机同样促使政府间移民委员会和联合国难民署协调行动,针对该地难民开展联合调查,密切合作,这也是二者首次就突发人道主义危机进行联合治理。^⑤ 20 世纪 70 年代,联合国难民署与政府间移民委员会在越南、智利、玻利维亚等地就难民问题展开相关合作,在难民的法律保护、重新安置和运输等领域给予一定

① Frances Nicholson and Judith Kumin, “A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems: Handbook for Parliamentarians,” 2017, p. 47, <https://www.unhcr.org/en-us/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html?query=A%20guide%20to%20international%20refugee%20protection%20and%20building%20state%20asylum%20systems;%20Handbook%20for%20Parliamentarians>, 2018-09-20.

② Jérôme Elie, “IOM from 1951—1953: The Creation of PICMME/ICEM,” *2011 World Migration Report Seminar Series*, 2010, p. 22.

③ Edward Marks, “Internationally Assisted Migration: ICEM Rounds Out Five Years of Resettlement,” *International Organization*, Vol.11, No.3, 1957, p. 493; James L. Carlin, *The Refugee Connection—A Lifetime of Running a Lifeline*, The Macmillan Press LTD, 1989, p. 30.

④ See Letter from Pierre Jacobsen, PICMME Deputy Director, to the United Nations High Commissioner for Refugees, 27 February 1952; Letter from James M. Read, Deputy High Commissioner, to Pierre Jacobsen, PICMME Deputy Director, 26 March 1952, in ICEM, “Arrangements Made for Liaison Between ICEM and Other International Governmental Organizations,” April 1952, pp. 13-16; IOM Archives Binder, “Cooperation-Relations with International Organizations,” quoted from Jérôme Elie, “The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration,” *Global Governance*, 2010, p. 353.

⑤ Edward Marks, “Internationally Assisted Migration: ICEM Rounds Out Five Years of Resettlement,” *International Organization*, Vol.11, No.3, 1957, p. 493.

的人道主义援助。^①

有关国际移民组织与联合国难民署在成立初期的合作还有很多案例。尽管存在任务重叠,以及各自对捐资、活动领域、工作任命的争取等问题,这在一定程度上造成二者间紧张局势和竞争状态,但其在初期合作中的共同努力无疑具有重要且深远的意义,并为其进一步合作奠定基础。

(二) 合作共赢阶段(20世纪80年代至今)

自1989年政府间移民委员会正式更名为国际移民组织以来,^②如何应对冷战后国际社会频发的人道主义突发事件,成为国际移民组织和联合国难民署共同面对的关键难题。在初期交往的基础上,二者加深了对彼此的了解,继而进一步开展了更为系统的合作。

首先,在区域层面,合作形式更为全面。20世纪80、90年代,二者已在欧洲地区实施了旨在向该地区的移民、难民提供救助的全面地区合作政策,并得到欧洲安全与合作会议(The Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)的关注和肯定。^③在亚太地区,国际移民组织与联合国难民署长期关注该地区的移民和流离失所群体,并对此进行系列合作。^④其次,在制度层面,推动双方关系机制化发展。1997年,双方在救助难民和流离失所者领域签署了一份谅解备忘录,为其在该领域更紧密合作确立正式框架。^⑤此外,双

① James L. Carlin, "Significant Refugee Crises Since World War II and the Response of the International Community," *Michigan Journal of International Law*, Vol.3, 1982, pp. 3-25; Singh Deepak, *Ethnic Minorities in Vietnam: a Case Study of the HOA People*, New Delhi: Jawaharlal Nehru University, 1998.

② 有关国际移民组织发展角色的历史转变,可参见郭秋梅:《从欧洲到全球:国际移民组织的角色转型》,《八桂侨刊》2013年第3期,第6—14页。

③ IOM & UNHCR, "Towards a Comprehensive Regional Policy Approach: The Case for Closer Inter-Agency Cooperation," *International Journal of Refugee Law*, Vol.5, Issue 3, 1993, pp. 347-391.

④ Moretti Sebastien, "UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific Between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing," *New Issues In Refugee Research*, Research Paper No.283 of UNHCR, 2016, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html?query=UNHCR%20and%20the%20migration%20regime%20complex%20in%20Asia-Pacific%20Between%20responsibility%20shifting%20and%20responsibility%20sharing>, 2018-09-20.

⑤ See Memorandum of Understanding Between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, UNHCR, 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b31a70.html>, 2018-08-18; "Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM," *Global Consultations on International Protection*, 2nd Meeting, 2001, pp. 1-12.

方还于 2001 年成立庇护与移民行动小组(the Action Group on Asylum and Migration),继续探讨双方的合作路径。^① 2003 年,双方对不同地区、不同类别的遣返移民发布了联合合作声明。^② 再次,在内容层面,冷战结束以来,双方就不同地区的难民、移民、流离失所者、回国者等群体的救助进行了不同程度的合作。^③

国际移民组织与联合国难民署在 20 世纪 80 年代以来互补性的全面合作,^④在很大程度上反映了新时期具有重叠议题和相似功能的国际组织在应对全球议题中的制度性选择。与相遇初期相同的是,二者仍在资金、活动范围与领域等方面存在竞争,但其间合作机制的不断完善趋势更加明显,使双方有意识地规避竞争等其他互动方式所带来的冲突与矛盾,从而使竞争让位于合作和任务共担,力求以合作促发展。^⑤ 需注意的是,二者的合作机制建构尚处于初期阶段,对其发展问题仍需进行持续观察。

三、合作实践:东南亚难民救助中的 国际移民组织与联合国难民署

基于前期的互动探索及在欧洲以外区域的拓展,二者在东南亚的互动实践成为可能,并一定程度上呈现出合作制度化取向。随着 20 世纪 60、70 年代以来难民危机的不断加深,东南亚地区安全化发展受到很大影响。东盟“不干涉内政”原则、难民形势的复杂性,以及非公约缔约国等因素迫使多数东南亚国家无力提供永久解决难民问题的有效路径,转而倾向于引入国际移民组织与联合国难民署的治理力量,由此为二者在该地区的实践提供了平台。基于国际格局的复杂演变和东南亚地区的独特形势,同时,在联合国的资金和物资

① IOM, “Report of the Director General on the Work of the Organization for the Year 2001,” p. 103, 转引自郭秋梅:《国际移民组织与联合国难民署之比较:关系、议程和影响力》,《国际论坛》2012 年第 4 期,第 20 页。

② UNHCR, “Joint Letter from IOM and UNHCR on Returns,” January 16, 2003, <http://www.refworld.org/docid/3e647b844.html>, 2018-08-18.

③ 前文已列相关文献,因篇幅有限,此处不再列举。

④ William Lacy Swing, “Welcome Remarks at the Briefing: Emergency Operations and Resettlement Assistance Marking IOM’s 60th Anniversary in the World and 20th in Republic of Korea,” February 20, 2011, <https://www.iom.int/speeches-and-talks/welcome-remarks-briefing-emergency-operations-and-resettlement-assistance-marking>, 2018-08-18.

⑤ Anne Koch, “The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.40, No.6, 2014, pp. 916-917.

支持下,国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助中共同协调并进行治理合作,主要表现在以下方面:

(一) 联合对外“发声”,达成统一共识

国际移民组织与联合国难民署在该地区的合作实践主要以一种“共同行动”(We doing)的形式,^①通过官方、非官方途径统一对外“发声”,形成一体的解决思路和认知,这对于其实践效力大有裨益。

1. 签署双方“谅解备忘录”。1997年,国际移民组织与联合国难民署共同签署了“谅解备忘录”,旨在促进双方系统的、可预测的、合作的行动,寻求在各自公认的专业知识基础上建立合作模式。双方一致认为,所有采取的联合或单独行动均应基于双方授权所包含的原则,结合任务分工进行互补性实践。该备忘录还就资源动员、人员、监测与评价、逐步淘汰和交接等总则予以规定,对难民、移民、寻求避难者等不同群体的相关工作进行磋商,如在难民问题上,联合国难民署旨在向难民提供保护和人道主义援助,同时寻求永久性解决途径。根据联合国大会要求和国际社会认可,难民署的职权范围涵盖在原籍国以外,且担心迫害、武装冲突、普遍暴力、外国侵略或其他严重扰乱公共秩序等威胁而因此需要国际保护的群体。国际移民组织旨在确保移民的有效秩序,包括对难民有组织地转移,以及预选、咨询、文件编制、医疗处理、培训、运输、接收和整合移民等工作。^②从本质上看,该备忘录为双方在不同区域议题中进一步开展密切合作确立了官方框架,并一直得以沿用。

2. 发表有关难民问题的联合声明和建议。2015年5月和6月,来自缅甸和孟加拉国的5000余人遭到蛇头遗弃而滞留船上,但沿途国家拒绝他们上岸,致使约70人丧生海上,由此爆发了罗兴亚难民危机。对此,国际移民组织与联合国难民署联合联合国人权高级专员办事处(United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, OHCHR)、联合国移民与发展秘书长

^① 对“共同行动”概念的运用借鉴伊曼纽尔·阿德勒的说法,参见[加]伊曼纽尔·阿德勒:《欧洲文明:实践共同体视角》,载[美]彼得·卡赞斯坦主编:《世界政治中的文明:多元多维的视角》,秦亚青等译,上海人民出版社2012年版,第75—78页。

^② UNHCR & IOM, “Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration,” May 15, 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b31a70.html>, 2018-08-18.

代表(UN SRSG Migration & Development)共同发布声明称,目前最紧迫的是让难民尽快上岸,并呼吁泰国、马来西亚和印度尼西亚停止驱赶其领海内的难民船只,并采取“全面区域应对”,共同启动搜救行动。^① 迫于压力,2015年5月20日,泰国、马来西亚和印度尼西亚三国外长就此召开会议并发表联合声明,共七条,其中一条明确规定:“确保联合国难民署和国际移民组织有权接近移民/难民。”^②同时称愿让难民上岸,为难民提供临时庇护所,为海上漂流的数千难民提供人道主义援助。三国还派出军舰,到海上搜救难民。^③ 此外,受非常规移民影响的亚洲国家纷纷向安达曼海域的难民实施人道主义救援,这同样是国际移民组织与联合国难民署共同倡议的结果。^④

在国际社会的重视下,2015年5月29日,泰国政府召开了一次关于印度洋非常规移民问题特别会议,希冀寻求国际合作解决危机。同年12月3—4日,印度洋非常规移民问题特别会议第二次会议在曼谷召开。^⑤ 期间,国际移民组织和联合国难民署连同联合国毒品和犯罪问题办公室(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)提出一项关于相关国家应立即采取行动应对随之而来危机的联合建议,该建议随后纳入了2017年1月由巴厘进程创立的准备和规划工作队召集的仿真演练中。^⑥ 联合国难民署、国际移民组织和

① IOM, UNHCR, OHCHR, UN SRSG Migration & Development, “Joint Statement on Andaman Sea: IOM, UNHCR, OHCHR, UN SRSG Migration & Development,” May 19, 2015, <https://www.iom.int/news/joint-statement-andaman-sea-iom-unhcr-ohchr-un-srsg-migration-development>, 2018-08-19.

② IOM, “Bay of Bengal and Andaman Sea Crisis IOM Response,” Situation Report, September 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Andaman-Sea-Crisis-Situation-Report-September-2015.pdf, 2018-08-19.

③ 宋清润,《东南亚爆发严重难民危机》,《世界知识》2015年第12期,第32—34页。

④ William Lacy Swing, Statement, International Conference on Irregular Migration in the Indian Ocean, “Challenges and Opportunities of Migration Management in Asia Pacific,” December 4, 2015, <https://www.iom.int/speeches-and-talks/statement-international-conference-irregular-migration-indian-ocean-challenges>, 2018-08-19.

⑤ Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, “Top Stories: Result of the 2nd Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean,” December 4, 2015, <http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/28/62757-Result-of-the-2nd-Special-Meeting-onIrregular-Mig.html>, 2018-08-19.

⑥ See Moretti Sebastien, “UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing,” New Issues In Refugee Research, Research Paper No.283 of UNHCR, 2016, pp. 40-45, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html?query=UNHCR%20and%20the%20migration%20regime%20complex%20in%20Asia-Pacific%20Between%20responsibility%20shifting%20and%20responsibility%20sharing>, 2018-09-20; 联合国经济及社会理事会:《亚洲及太平洋的混合移民》,2017年9月5日,第6页, https://www.unescap.org/sites/default/files/GCMPREP_4C_0.PDF, 2018-08-19.

联合国毒品和犯罪问题办公室在会上还向受影响国家提供了一份指导性指南,就移徙活动再次出现后各国所应立即采取的行动提出指导,包括建立协调一致和强化的搜索与救援机制、记录可预测的难民登陆和收留地点,还强调要制定有效筛选标准,以确认最需要国际保护的人能够得到及时保护。^①

(二) 协作参办会议,提升共有影响

通过共同举办或参与相关会议,国际移民组织和联合国难民署致力于增强各方对难民救助和保护的意识,提升其影响力。

1. 参与区域合作机制。国际移民组织与联合国难民署共同参与的东南亚重要的区域机制主要有两个:一是亚太难民、流离失所者及移民问题政府间磋商论坛(Asia-Pacific Consultations, APC),由澳大利亚和联合国难民署于1996年设立,包括东盟国家在内24个国家政府参加了会议。该会议是亚太地区关于难民协商的第一次会议,作为观察员,国际移民组织和联合国难民署为亚太地区各国政府就该区域诸多人口流动事项提供协商平台。随后,在由泰国政府主办的部长级移徙问题国际专题讨论会上,该论坛得到进一步加强;^②二是由澳大利亚和印尼在2002年成立的“巴厘进程”(Bali Process)机制,^③“巴厘进程”前期集中关注走私和人口贩卖,2009年将难民问题加入其议程,国际移民组织与联合国难民署均为其正式成员。国际移民组织和联合国难民署致力于将保护难民问题纳入“巴厘进程”的议程中,并于2011年3月“巴厘进程”第四次区域会议上通过“区域合作框架”(The Regional Cooperation Framework, RCF),二者任观察员。这一“区域合作框架”的运行得到2012年在曼谷设立

^① 联合国:《难民署呼吁东南亚国家联手管理区域难民移徙问题》,2015年12月4日, <http://www.un.org/zh/development/population/newsdetails.asp?newsID=25247>, 2018-08-19。

^② See Susan F. Martin, “Global Migration Trends and Asylum,” *New Issues In Refugee Research*, Research Paper No. 41 of UNHCR, 2001, p. 16, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/3af66ccc4/global-migration-trends-asylum-susan-f-martin.html?query=Global%20migration%20trends%20and%20asylum>, 2018-09-20; Marie McAuliffe, “Resolving Policy Conundrums: Enhancing Humanitarian Protection in Southeast Asia,” *Migration Policy Institute*, 2016, <https://www.migrationpolicy.org/research/resolving-policy-conundrums-enhancing-humanitarian-protection-southeast-asia>, 2019-03-20。

^③ 截至2018年,“巴厘进程:应对偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题部长级会议及高官会议”已成功举办七次,巴厘进程由48个成员组成,其中包括45个国家和实体,以及联合国难民署、国际移民组织和联合国毒品和犯罪问题办公室等三个国际组织。参见《巴厘进程:多方利益相关者在打击贩卖人口方面的重要性》, <http://www.cistudy.cn/bencandy.php?fid=55&id=6102>, 2018-09-20。

的区域资助办事处(the Regional Support Office, RSO)的支持,后者在遵循印度尼西亚与澳大利亚的共同指导的同时,注重加强与国际移民组织和联合国难民署间的协商,也由此推动了澳大利亚和印度尼西亚双边关系的加强。^①

2. 参办难民主题会议。2014年4月,联合国难民署与印尼政府共同主持一次国际研讨会,以继续坚持实践《雅加达宣言》,国际移民组织也一同参会。各国就难民问题重申遵循责任共担原则,反对所谓“转移负担”做法,并再次承诺采取系列协调一致的实际措施。与会者还商定制定海上救援区域准则,重点关注海上遇险的定义、抵达时情况评估、海上救援定义、安全登陆地点及难民上岸待遇标准等事宜。^② 国际移民组织与联合国难民署还共同参与2015年泰国主办的两次印度洋非正常移民问题特别会议,并积极提出应对危机的联合建议。^③ 2016年7月26—27日,双方在雅加达联合举办难民研讨会,召集区域多国参会,主要探讨孟加拉湾和安达曼海域的难民问题,特别就难民鉴别、搜寻和营救,以及在东南亚地区登陆行动等问题进行讨论。^④

(三) 共享难民资料,巩固研究专长

随着互联网的飞速发展,国际移民组织与联合国难民署官方网站建设日

^① Bali Process, “Fifth Meeting of Bali Process Ad Hoc Group Senior Officials, Sydney, Australia, 12 October 2011 Co-chairs’ Statement,” para. 14, pp. 34, 36, <http://www.baliprocess.net/files/111012%20Fifth%20AHG%20SOM%20CoChairs%20%20Statement%20-%20FINAL.pdf>, 2018-08-20; Amy Nethery and Carly Gordyn, “Australia-Indonesia Cooperation on Asylum-seekers: A Case of ‘Incentivised Policy Transfer’,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.68, No.2, 2014, pp. 177-193; The Bali Process, “RSO INFORMATION SHEET: Overview of the Regional Support Office,” [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/V2%20Information%20Sheet_RSO%20Feb%2018\(2\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/V2%20Information%20Sheet_RSO%20Feb%2018(2).pdf), 2019-05-07.

^② UNHCR, “Update on UNHCR’s Operations in Asia and the Pacific,” September 17, 2014, p. 2, <https://www.unhcr.org/5a9fd8ac0.pdf>, 2019-03-20.

^③ Moretti Sebastien, “UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific Between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing,” *New Issues In Refugee Research*, Research Paper No.283 of UNHCR, 2016, p. 43, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html?query=UNHCR%20and%20the%20migration%20regime%20complex%20in%20Asia-Pacific%20Between%20responsibility%20shifting%20and%20responsibility%20sharing>, 2018-09-20; The United Nations, “Mixed Migration in Asia and the Pacific,” 2017, https://www.unescap.org/sites/default/files/GCMPREP_4C_0.PDF, 2019-03-19.

^④ IOM, “UNHCR Host Regional Workshop on Protection at Sea in Southern Mediterranean,” <https://www.iom.int/news/iom-unhcr-host-regional-workshop-protection-sea-southern-mediterranean>, 2018-09-10.

渐完善和成熟,东南亚难民的相关研究资料均呈电子化形式对外开放。双方在移民、难民问题等方面出版大量的分析和研究成果,并为国际社会各界所引用和参考。

1. 资源互通。从出版成果来看,双方共享宣传图片、研究数据等信息,并运用一致的专业表达方式,这在无形中有益于强化其合作意识及巩固双方的合作形势。作为移民、难民领域的专业行为体,二者在长达60余年的社会服务中塑造了各自阐述移民/难民问题诸方面的表达方式,包括其行动与移民/难民实践、移民/难民政策与治理之间的关系。^①再如,项目类数据一直是二者研究数据的基础,反映出联合国难民署与国际移民组织在人口迁移和流离失所中的强大而持久的作用,包括对境内流离失所者、全球难民安置和健康评估的支持,对人口贩卖受害者的援助和对回归移民的支持等。

2. 区域各行为体内部研究共享。由于二者均专注于向各成员国提供技术帮助和直接支持,国际移民组织和联合国难民署的出版物通常还包括组织机构报告,如会议/研讨会报告和倡议类文件、培训材料、手册和指南,以及给成员国和移民/难民的信息资料(包括连环画、小说等)。^②二者就难民/移民等事宜向成员国及其域内的非正常移民提供专业知识,给予其有针对性的解决方案。例如,东南亚一些国家请求国际移民组织与联合国难民署对区域难民情况进行评估,以便使国内更好地了解难民的发展趋势及可采取的援助措施。由此可见,对难民身份的界定及其生存与发展处境等方面的评估成为二者合作的一个重要领域。基于对难民身份的统一界定条件,联合国难民署为东南亚难民注册并分发难民证,国际移民组织则负责为难民提供基本生存救助,这些均得到了东南亚各国政府的认可,各持有难民证的难民可在遵守条例基础上在国内自由活动。^③

^① IOM, "International Migration Report 2018," p. 94, <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>, 2018-09-10.

^② 参见国际移民组织与联合国难民署官网, <https://www.iom.int/>; <http://www.unhcr.org/>。

^③ 《马国六万多罗兴亚人向联合国难民署登记》, [新加坡]《联合早报》2017年11月14日, <http://www.zaobao.com/news/sea/story20171114-810749>, 2019-05-07。

(四) 联手区域国家, 探寻多元合作

《关于难民和移民的纽约宣言》指出, 国际合作是难民保护制度的核心。^① 而难民救助问题同样需要多元合作, 东南亚难民救助问题的复杂性对合作提出了更高要求。国际移民组织和联合国难民署与东南亚地区各国政府的合作, 是以一种基于人权、责任和尊重的方式进行的。^② 据联合国难民署历史统计, 越南、柬埔寨和菲律宾是 20 世纪 70、80 年代该地区难民的主要来源国, 而缅甸在 20 世纪 90 年代成为主要难民来源国。^③ 自第二次世界大战以来, 难民危机在东南亚地区持续存在, 并造成不同程度的影响。以缅甸罗兴亚流动难民问题为例, 据估计, 2013 年从孟加拉国和缅甸不定期通过海上离开的人数为 5 万人, 2014 年为 6.3 万人, 2015 年第一季度为 2.5 万人, 而从 2017 年 8 月以来, 从缅甸逃往孟加拉的难民已达到 50 余万人, 马来西亚的难民数业已达 7.3 万人。^④ 为应对这一跨区域难民问题, 国际移民组织和联合国难民署除与孟加拉当局展开系列合作, 包括搜救行动、重新安置和额外援助等,^⑤ 还进一步加强与该地区难民流入国的协调。由于东盟多数成员国如马来西亚、印度尼西亚等均非难民公约缔约国, 缺乏处理难民问题的立法和行政框架, 因此, 国际移民组织与联合国难民署在这些国家发挥作用尤其重要, 通过下文对印尼和马

① 联合国正式文件 2016 年 9 月 19 日大会决议[未经发交主要委员会而通过(A/71/L.1)]70/1,《关于难民和移民的纽约宣言》,第 71 届会议参见 http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1, 2018-09-10。

② William Lacy Swing, Statement, “Challenges and Opportunities of Migration Management in Asia Pacific,” International Conference on Irregular Migration in the Indian Ocean, December 4, 2015, <https://www.iom.int/speeches-and-talks/statement-international-conference-irregular-migration-indian-ocean-challenges>, 2018-09-10。

③ McAuliffe, Marie, *Resolving Policy Conundrums: Enhancing Humanitarian Protection in Southeast Asia*, Washington, D. C.: Migration Policy Institute, 2016, p. 8.

④ IOM, “International Migration Report 2018,” p. 3, <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>, 2018-09-10; UNHCR, IOM, and UNODC, “Bay of Bengal and Andaman Sea Proposals for Action,” May 2015, <http://www.unhcr.org/55682d3b6.html>, 2018-09-10; UNHCR, “Culture, Context, and Mental Health of Rohingya Refugees: A Review for Staff in Mental Health and Psychosocial Support Programmers for Rohingya Refugees,” 2018, <https://www.unhcr.org/en-us/protection/health/5bbc6f014/culture-context-mental-health-rohingya-refugees.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20cooperation%20in%20southeast%20asia%20refugees>, 2019-03-20。

⑤ UNHCR, “Update of UNHCR’s Operations in Asia and the Pacific,” 2018, <https://www.unhcr.org/en-us/excom/excomrep/5b9f53ad4/regional-update-asia-and-pacific.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20cooperation%20in%20southeast%20asia%20refugees>, 2019-03-19。

来西亚两国的分析可以明确地看出这一点。

1. 与印尼政府的合作。以印尼为例,早在1979年,在印尼成为越南难民和寻求庇护者的暂居地后,国际移民组织与联合国难民署便开始在印尼开展相关活动。联合国难民署主要关注对难民和寻求庇护者的保护,并保障其地位;国际移民组织安排向第三国重新安置的后勤工作。^①而后,二者参与1988—1996年实施的“印支难民综合行动计划”(Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees, CPA),这是二者合作的典型实例之一,国际移民组织在重新安置难民方面和为非难民提供替代移徙渠道方面发挥了重要作用,该计划同样是联合国难民署首次在大规模人口流动中采取甄别程序,并承诺遣返那些不符合难民资格的人。^②在二者的努力协调下,印尼政府持续允许其在本地区为难民提供救助,如监督难民地位的确定、重新安置和遣返、日常援助(包括提供食物、住宿和医疗保健、保障教育和工作权利等基本需要)等,并承诺与二者一同解决该问题。^③它们为登陆难民或移民及印尼政府提供有关庇护程序、权力和责任、环境与卫生等方面的有效信息。考虑到该群体中较高的文盲率,二者组织召开了综合信息的会议,分发的许多材料都采用插图形式,以便更有效地传递信息。^④2013年,约253名难民(只有少数人是寻求庇护者)返回原籍国,2014年9月前已有179人返回。^⑤2017年,6000余难民通过联合国难民署、印度尼西亚和菲律宾政府进行的三方登记工作获得国籍,其中

① Antje Missbach, "Transiting Asylum Seekers in Indonesia Between Human Rights Protection and Criminalization," in Juliet Pietsch, Marshall Clark, *Migration and Integration in Europe, Southeast Asia, and Australia: A Comparative Perspective*, Amsterdam University Press, 2015, pp. 125-127.

② Alexander Betts, "Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA," *New Issues in Refugee Research Working Paper No.120 of UNHCR*, 2006, pp. 31, 58.

③ Suaka, "Supporting System of Refugee and Asylum Seeker in Indonesia," 2016, <https://suaka.or.id/2015/07/09/supporting-system-of-refugee-and-asylum-seekers-in-indonesia/>, 2018-09-10.

④ UNHCR, "Reception Arrangements: the 10 Point Plan in Action," 2016, p. 105, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846cf727/10-point-plan-action-2016-update-chapter-4-reception-arrangements.html?query=Reception%20Arrangements,%20the%2010%20Point%20Plan%20in%20Action>, 2018-09-13.

⑤ UNHCR, "Bureau for Asia and the Pacific Country Operations Fact Sheets," September 2014, p. 2, <https://www.unhcr.org/en-us/protection/operations/531dd2159/country-operations-fact-sheets.html?query=Bureau%20for%20Asia%20and%20the%20Pacific%20Country%20Operations%20Fact%20Sheets>, 2018-09-20.

不乏国际移民组织与联合国难民署的共同实践努力。^①

2. 与马来西亚政府的合作。自 20 世纪 70 年代以来,马来西亚开始接收难民。在 2017—2018 年间,仅就流入马来西亚的罗兴亚难民数量来看,经联合国难民署登记注册的有 7 万人左右,而未登记的约计 3 万—4 万人次,甚至更多。^② 马来西亚由于未制定国内立法以承认寻求庇护者、难民和无国籍人的法律地位,同样也允许国际移民组织和联合国难民署为这些人注册、确立身份并提供帮助,^③同时同意持有难民署身份证件的人不会被指控非法入境或没有出示有效的旅行证件,但这并不能保障当地执法当局不会对难民执行拘留和虐待。^④ 在马来西亚,国际移民组织和联合国难民署被视为是通过难民的接收、登记、文件、地位确定和重新安置等行动保障和协助难民的主要行为体。^⑤ 2016 年 5 月 21 日,联合国难民署在马来西亚推行了一种新的难民身份证,保障难民身份的合法性。^⑥

除与官方合作实施救助方案外,二者还积极促进难民“自救”,鼓励其自力更生、创造生计。这为难民在流亡期间体验有意义且有尊严的生活提供了机遇,特别对女性和青少年等群体而言,他们将更少地依赖其他人而寻求独立生存,从而减少剥削和虐待等迫害。^⑦ 同时,双方还就当地飓风、洪水等自然灾害对难民的影响采取防御和救助措施,以更好地保护难民,其中,包括为家

① UNHCR, “Asia and the Pacific,” UNHCR Global Report 2017, p. 104, <https://www.unhcr.org/en-us/publications/fundraising/5b4c89bf17/unhcr-global-report-2017.html?query=%E2%80%9CAsia%20and%20the%20Pacific,%20%E2%80%9D%20UNHCR%20Global%20Report,%202017,2018-09-13>.

② UNHCR, “Culture, Context, and Mental Health of Rohingya Refugees: A Review for Staff in Mental Health and Psychosocial Support Programmers for Rohingya Refugees,” 2018, <https://www.unhcr.org/en-us/protection/health/5bbc6f014/culture-context-mental-health-rohingya-refugees.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20cooperation%20in%20southeast%20asia%20refugees,2019-03-20>.

③ Marion Couldrey and Maurice Herson, eds., “Adapting to Urban Displacement,” *Forced Migration Review*, Issue 34, February 2010, p. 29.

④ Dina Imam Supaat, “The UNHCR in Malaysia: The Mandate and Challenges,” *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol.5, Issue 4, 2014, p. 25.

⑤ UNHCR, “UNHCR in Malaysia,” <http://www.unhcr.org.my/cms/basic-facts/unhcr-in-malaysia,2018-09-15>.

⑥ Rashvinjeet S. Bedi, “UNHCR Malaysia to Launch New Identity Card to Prevent Fraud,” *The Star Online*, Reported on 20 Jun. 2016, <http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/06/20/unhcr-malaysia-to-launch-new-identity-cards,2018-09-15;AbdullahiAyoadeAhmad,ZulkanainAbdulRahim,AbdulMajidHafizBinMohamed,“TheRefugeeCrisisinSoutheastAsia:TheMalaysianExperience.”InternationalJournalofNovelResearchinHumanityandSocialSciences,Vol.3,Issue6,2016,pp.80-90.>

⑦ See IOM, “International Migration Report 2008,” pp. 318-330.

庭提供高级的避难工具包及用于固定的沙袋等,由此,使得因自然灾害受害的难民数大大降低。^①此外,二者还筹建一些工程项目,如建设加固的人行道和楼梯、桥梁、排水网络,以及用于土壤稳定的混凝土墙等。^②

四、国际移民组织与联合国难民署 在东南亚地区合作的动力

国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助中的合作实践发挥了较大的积极作用,尤其在非公约缔约国更为突出。二者在实施救助过程中所形成的共有实践与共同意识,逐渐成为双方持续合作的基础,并不断得到巩固和更新。在合作尝试中,一些行动规定和实践形式开始固定化,进而成为二者在东南亚实践的合作规范。而在分析相似功能的国际组织在同一区域议题上的合作治理的同时,还需思考探究这一合作的动力因素从何而来,为何二者在东南亚难民治理中更倾向于合作而非竞争,即探究哪些要素能够促成二者有力的合作?基于议程与利益等内在维度和影响与环境等外在维度,可以从以下四个方面进行论证。

(一) 活动议程互补时更易于选择合作

活动议程即对活动的议题内容和程序拟定的安排设置,决定国际组织的工作范畴,也直接影响国际组织之间是否会存在一定程度的交集,使国际组织相互认识到对方的议题内容和主要功能领域。这种相互认识的达成标志着合作出现的前提生成,而由于相互认识是否达成的判断标准及其持续性保障机

① UNHCR, "Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the Rohingya Refugees Influx in Bangladesh," <https://www.unhcr.org/en-us/research/evalreports/5c811b464/independent-evaluation-unhcrs-13-emergency-response-bangladesh.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20cooperation%20in%20southeast%20asia%20refugees>, 2019-03-20.

② "Race Against Time: Officials Struggle to Protect Rohingya Refugees Ahead of Peak Monsoon," *New Straits Times*, June 21, 2018, <https://www.nst.com.my/world/2018/06/382307/race-against-time-officials-struggle-protect-rohingya-refugees-ahead-peak>, 2018-10-06;李月霞:《难民署:季候风将冲击孟加拉国的罗兴亚难民》,《新加坡》《联合早报》2018年2月3日, <http://www.zaobao.com/realtime/world/story20180203-832496>, 2018-10-06.

制都需要规范性约束,因此,既定议程间的互补性为国际组织间的相互认识提供了一种规制和保障。^① 对议程目标的不同和互补性追求,使得国际组织间形成直接的“互惠心愿”和“互惠需求”,进而推动合作的达成。^② 具有相似功能的国际组织不可避免地会出现议程上的一定重叠,从而在筹集资金、领域扩展、推广影响力等方面存在或多或少的竞争。而若两个相似功能的国际组织本身存在议程上的互补性,且在某一议题中其互补议程强于重叠议程,双方凭一己之力无法有效解决,而对方具备解决的条件,这种情况下二者更易于选择合作。国际移民组织与联合国难民署的议程都与移民治理议题有很大关联,而前者重在迁移及相关服务的援助上,后者更侧重于对难民的法律及安置等方面治理,由此可见,二者议程存在一定互补性。无论是哪一种流动移民,他们都无法规避迁移的过程,而在迁移过程中出现的应急人道主义问题需要双方整合各自的有限资源和独特优势给予援助。

在东南亚的具体合作实践中,面对复杂的难民问题,国际移民组织与联合国难民署的互补性议程愈加凸显。难民在迁移过程中所急需的物质援助和法律援助等使任一国际组织无法独立予以解决。因此,即使对于联合国难民署重点负责的难民治理问题,二者在合作实践中也有一定分工,国际移民组织倾向于负责难民在完成迁移及与之相关的一系列服务上,而联合国难民署重点为难民提供法律援助和难民安置及其后续服务等。这种议程的互补性使得二者能够整合各自优势,以合作形式共同治理难民问题,进而满足各自的议程规定。这种互补性很大程度上使东南亚难民危机得以缓解和解决,同时,也鼓励东南亚非公约缔结国大力加入了难民救助的工作中。据相关统计,2016年,马来西亚是东南亚地区接收难民数量最多的国家,接收量为9.2万人,为该地区非缔约国应对难民问题提供了良好表率。^③

① 宋秀琚:《西方主流国际关系理论对“国际合作理论”的不同解读》,《国际论坛》2005年第9期,第52—57页。

② See Joe L. Sachs, Ulrich G. Mueller, Thomas P. Wilcox and James J. Bull, “The Evolution of Cooperation,” *The Quarterly Review of Biology*, Vol.79, No.2, 2004, pp. 135-160.

③ IOM, “International Migration Report 2018,” p. 59, <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>, 2018-09-10.

(二) 影响效力存在差异时更易于选择合作

影响效力是行为体在实践中所产生的对外影响力,从一定程度上讲,其实质上也是一种“对外权力”。^① 根据现实主义国际关系理论的观点,无政府社会的合作是可能的,但依赖于权力分布。^② 而对国际组织而言,影响效力虽然也一定程度上代表一种权力,但不存在国家之间以霸权与强制为主的“权力自助”,而是一种就某一议题所产生的治理主导性权力和国际社会的认可权。国际组织在多大程度上能够发挥自身的影响效力,这关乎其进一步的发展。通常而言,影响效力越高,发展的潜能越大,为国际社会的认知度也越高。因此,影响效力成为相似功能的国际组织在选择合作时重点关注的领域之一。功能的相似性使其在相似范畴中追求更多的影响效力,以便借助影响效力扩大影响范畴和支持度。自成立以来,联合国难民署一直处在联合国广泛的组织机构框架下,且具有国际难民法的支持,因而,在难民治理议题中具有向国家发起倡议和监督并督促国家规范对难民诸行为的权力。而国际移民组织在2016年正式加入联合国系统,^③与联合国难民署相比,其先前尚不具备对成员国施加命令和设置规范的权力,更多通过引导和倡议等软性形式发挥影响效力。^④ 由此可见,联合国难民署比国际移民组织更具有“依法行动”的依据,且较少受国家利益的阻拦,具有更大的自主能力。

国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助议题中的合作实践,同样得益于二者的差异性影响效力。联合国难民署具有对难民问题治理的主导权,在该议题的治理中拥有更大的影响效力,如主导性负责难民营之间的协调

① 有部分学者明确提出“权力的本质就是影响力”的观点,以日本源赖朝为代表。

② [美]罗伯特·O. 基欧汉:《新现实主义及其批判》,郭树勇译,北京大学出版社2002年版,第90—103页。

③ “UN Chief Welcomes China Joining the International Organization for Migration,” Jul. 2016, <https://refugeemigrants.un.org/un-chief-welcomes-china-joining-international-organization-migration>, 2019-03-19.

④ Nicholas R. Micinski and Thomas G. Weiss, “International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity,” *Future United Nations Development System*, No.42, September 2016, <https://www.futureun.org/en/Publications-Surveys/Article?newsid=95>, 2019-03-19.

和治理工作、对区域国家发出倡议和要求等,^①而国际移民组织尚不具备与其相当的治理地位,且在前者的倡导下协助难民问题中有关迁移及后续援助等环节的事宜,因而,其对联合国难民署在难民治理中的主导权明确予以认可。这种影响效力的差距使得二者在难民救助上更易于寻求合作治理,影响效力相对较低的一方在弱竞争需求的条件下选择合作,而合作态度的程度则受到影响效力较高一方的影响。东南亚难民问题需要国际移民组织的支持,而联合国难民署的肯定与倡导及国际移民组织自身发展的需要共同使得二者合作成为可能,并在“责任共担”意识的驱动下选择加强双方合作。^②

(三) 利益分配相对公平时更易于选择合作

利益并非国家行为体所独有,国际组织等非国家行为体同样追求一般意义上的自身利益。在总结合作出现的条件时,密歇根大学教授罗伯特·阿克塞尔罗德(Robert Axelrod)和杜克大学教授罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)提出,行为体的利益不必然相同,利益的多样性是决定合作出现的重要条件之一。^③对于相似功能国际组织而言,在同一议题中,利益分配有所差异,而当利益分配相对公平即二者能够通过合作获取各自需求时,合作动力更大,因此,利益分配是否公平在很大程度上也会影响其合作选择。而如何实现利益分配相对公平,这首先取决于治理议题对不同利益需求的适度满足,此外,还需要不同的国际组织以“利他以助己”的双赢理念来对待合作。

国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助议题中具有相对公平的利益分配,这是基于难民议题治理对二者的需求,以及二者在该议题中能够通过不同的侧重点来实现自身价值,进而满足各自发展需求。由此可见,在东南

^① The United Nations, “Refugees,” <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/refugees/index.html>, 2019-03-19.

^② Moretti Sebastien, “UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific Between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing,” *New Issues In Refugee Research*, Research Paper No.283 of UNHCR, 2016, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html?query=UNHCR%20and%20the%20migration%20regime%20complex%20in%20Asia-Pacific%20Between%20responsibility%20shifting%20and%20responsibility%20sharing>, 2018-09-20.

^③ Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, Vol.38, No.1, 1985, pp. 226-254.

亚难民救助议题中,利益分配的相对公平使二者更易于选择合作。从宏观层面,东南亚难民问题隶属于亚洲区域议题,从微观层面,小到难民营房屋的用材,大到对难民权利的争取与保障等,都需要多元化、多层次的救助方式,而这对于二者来说都意味着新的发展机遇。对难民议题的合作治理,不仅会使国际移民组织与联合国难民署得到与自身实力相匹配的影响力,而且能够统筹双方优势,在追求利益最大化的基础上实现利益分配的相对公平。二者通过参与东南亚区域协商和自主召集东南亚国家探讨难民事宜,以及向域外国家募集资金等形式,^①在协调区域各国之间、各国与难民之间、区域与域外之间、不同的非国家治理主体之间的矛盾,寻求多元化解解决路径的同时,也得以塑造相对公平的利益分配,进而作为另一领域合作的基础。

(四) 实践环境较为温和时更易于选择合作

以肯尼思·华尔兹为代表的结构现实主义者肯定国际体系结构对合作的推动作用,从国家与国际两个层面突出体系结构为合作的产生和建立所发挥的积极作用,并指出在无政府领域中,同类单元共同行动。^② 在认识到体系结构所产生的相互依存关系及主要国家的主导对合作的推动作用外,还需关注体系结构本身所呈现的不同状态——温和、紧张或温和与紧张并存等——对体系内行为体合作的影响。这种具有不同层次的体系结构也可理解为一种实践环境,即诸行为体在无政府社会中的行动背景和空间框架。国际组织的实践不同于国家,因此,实践环境主要指国际组织的实践活动所处的外部诸环境,根据层次分析法主要分为国家维度环境、区域维度环境及国际维度环境等环境单位。地区体系结构的稳定性影响国际体系中特定地区内部的力量分布状态,当诸环境因素从整体上未形成明显的干涉阻力时,实践环境呈温和态势,此种条件下具有相似功能的国际组织相对更倾向于选择开展合作。从某种程度上看,这种温和环境成为国际组织合作的一种“助推器”,使其在外界共

^① 例如,在2015年东南亚难民危机初期,土耳其向联合国难民署提供100万美元,日本提供350万美元,以资助这一危机的解决,参见 McAuliffe, Marie, *Resolving Policy Conundrums: Enhancing Humanitarian Protection in Southeast Asia*, Washington, D. C.: Migration Policy Institute, 2016, p. 21。

^② [美]肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2003年版,第137—142页。

同需求的基础上选择合作。温和环境并非常态,只有当某一治理议题具有一定的复杂性和多元性,超出单一国家或单一区域解决能力范畴,且该议题产生一定的治理危机和治理迫切性时,温和环境才可能产生。

东南亚难民议题的复杂性和困难度需要多方共同努力,在国家效力无法充分实施的空间内更需要非国家行为体的合作运作。由于东南亚多数国家并非“难民公约”签字国,国内缺乏相关难民法律和保障制度,这使得国家行为体难以足够发挥有效的治理效力。因此,对国际移民组织与联合国难民署的活动,多数国家采取接受的态度,且对其救助工作给予肯定和支持,并承诺会支持二者的工作,共同应对难民问题。^①此外,东南亚难民危机所涉领域的广泛性,使得亚太区域不得不给予其关注,并配合二者的工作。在进行区域探讨的过程中,二者积极与域外大国如澳大利亚展开互动,在协调澳大利亚—印尼就难民事宜的关系方面发挥了重要作用,促使双方在2000年就难民相关事宜签署了“区域合作安排”(Regional Cooperation Arrangement, RCA)协议。在此基础上,澳大利亚—印尼的合作领域逐步扩展到国防、打击跨国犯罪、反恐、海上和航空安全及情报共享等领域。^②就国际层次来看,东南亚难民治理议题是国际难民治理议题的重要一环,域外大国在东南亚难民治理方面未有过多涉足,这使得二者在应对东南亚难民问题时并非作为国家利用的工具,而是作为国家“合作伙伴”的相对独立行为体,不论在区域探讨还是国别开展施救工作中都有较大自主性。各国在东南亚难民治理问题中的弱作为,从另一方面为国际移民组织与联合国难民署寻求难民合作治理路径提供了相对温和的实践环境。

基于以上主要动力,二者在东南亚难民救助议题上选择了合作为主导的形式。尽管已取得一定成效,但仍不能因此忽视二者之间在筹集资金、扩大活动领域、寻求更多影响力等方面的潜在矛盾,以及在议题影响上的效力不足、

^① “Vice President Kalla Promises Shelter for Rohingya Refugees in Aceh,” *The Jakarta Post*, 2018-04-25, <http://www.thejakartapost.com/news/2018/04/25/vice-president-kalla-promises-shelter-for-rohingya-refugees-in-aceh.html>, 2018-10-06.

^② Amy Nethery and Carly Gordyn, “Australia-Indonesia Cooperation on Asylum-Seekers: A Case of ‘Incentivised Policy Transfer’,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.68, No.2, 2014, pp. 177-193, <http://dx.doi.org/10.1080/10357718.2013.841122>.

与国家利益的冲突等问题。实践规范的强化和扩散,使得二者在“责任共担”意识的驱动下加强双方合作。^①它们在东南亚合作实践的案例,基本能够回应乔治·华盛顿大学的米迦勒·N.巴尼特(Michael N. Barnett)教授和玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)教授的思考——国际组织的内部运作及其在世界上的影响。^②从整体来看,在东南亚的实践中,由于不同方面的动力使然,二者更多地选择合作治理形式。尽管如此,这些合作形式仍存在一定问题,如受到特定条件的制约,以及由于处于探索初期而具有一定的脆弱性,因而无法成为一种模式等等。尽管如此,基于以上论述仍可得出基本认知,即国际组织的功能相同或相似并不必然表明无合作的可能与机遇,也不必然形成生而对抗的状态,而是需要各个国际组织以“责任共担”而非“责任转移”为原则,自主协调既存差异,寻求差异最小化、合作最大化的良性路径。

五、“求合驱竞”:探索相似功能国际组织的合作路径

根据《国际组织年鉴》的数据统计,早在1909年,全球共有213个国际组织,到2018年,这一数目已增至7.0347万个。^③作为主要的非国家行为体和全球治理的重要推动者,国际组织之间较少刻意相互竞争,更可能面临的是工作内容在客观上互斥和掣肘时,如何才能建立协调发展的运行机制。这无疑成为当下亟待解决的重要问题,如具有相似功能的国际组织是否必然存在无法调和的竞争与冲突,以及是否能够通过合作实现和谐共生等。根据对国际移民组织与联合国难民署这一对具有相似功能的国际组织在东南亚难民救助

① Moretti Sebastien, “UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific Between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing,” *New Issues In Refugee Research*, Research Paper No.283 of UNHCR, 2016, <https://www.unhcr.org/en-us/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html?query=UNHCR%20and%20the%20migration%20regime%20complex%20in%20Asia-Pacific%20Between%20responsibility%20shifting%20and%20responsibility%20sharing>, 2018-09-20.

② Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp. 699-732.

③ Union of International Associations, “Historical Overview of Number of International Organizations by Type 1909—2018”, in *Yearbook Of International Organizations*, https://ybio.brillonline.com/system/files/pdf/v5/2018/2_9.pdf, 2019-03-19.

问题上的互动分析,可以肯定的是,在一定条件下,相似功能的国际组织之间在很大程度上存在合作的可能。笔者将此称为“求合驱竞”,但这一路径尚处于探索阶段,其能否生成一种机制还需要从理论层面进一步探讨,同时,对这一路径需进行客观评析。而从另一方面来看,尽管该路径存在条件限制、探索期的脆弱性等问题,但这一机制化的努力仍能够为其他相似功能国际组织的运行提供一定的借鉴与参考。

(一) “求合驱竞”路径能否生成一种机制:基于理论探索的思考

“求合驱竞”是国际移民组织和联合国难民署在东南亚治理议题中探索出的一种实践方式,对其他相似功能国际组织的运行具有一定适用性。该路径中的“合”与“竞”实是做广泛范畴上的区分,而非指仅有合作与竞争两种对立的互动方式。如何将该路径方式上升为一种特定的机制,以统一指导相似功能国际组织的实践,促使其实现共赢发展,这首先需要明确两点:一是基本分析范畴,二是基本前提。本文所指涉的“求合驱竞”路径的基本分析范畴主要针对同一议题领域内具有相似功能的国际组织,而不同议题领域的相似功能国际组织等类别是否适用这一路径需要依据不同的动力因素进行分析。另外,“求合驱竞”的适用以“义利同质”为基本前提,即相似功能的国际组织不仅试图保障各自内部成员的基本利益,而且都致力于实现相关议题的有效解决,实现其功能的有效发挥,以求“义”与“利”的相连互通。正是在这一前提下,相似功能的国际组织之间能够更倾向以合作为思维原点,共同建构出合作观念,因而“求合驱竞”路径才更有实现的可能。

(二) 对“求合驱竞”路径的评析

除对“求合驱竞”路径的实践和理论分析外,还应当关注到对该路径的评述问题。首先需提及的是,国际组织具有独立的身份和脱离创造者意愿的偏好和行为逻辑。^① 作为有目的的能动性主体,国际组织能够结合自身结构和组

^① Michael N. Barnett and Matha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004.

织过程来自主选择适宜的实践路径,而非完全被动地受制于成员国的指令。“求合驱竞”路径的选择正是具有相似功能的国际组织的一种能动性行为,这种行为尽管也一定程度上受到国际社会其他因素的影响,但更为重要的是出于国际组织的自主性表现。在诸因素的共同影响下,相似功能的国际组织在同一治理议题中基于“义利同质”的前提和目的,选择了合作为主导的“求合驱竞”路径。这一实践探索为相似功能的国际组织争取了各自的发展空间和进一步的行动动力,并使其增强了自身的自主性。从这一层面来看,“求合驱竞”路径的探索努力值得被肯定。

对于“求合驱竞”路径的效力与影响的评析,则需要采取一种过程导向型和结果导向型相结合的评析模式。任一路径和方式都要在特定的条件背景下才能够被有效实施,而这种有效性具体表现在过程和结果两个层面。在同一议题中,相比相似功能的国际组织所面临的多种选择,“求合驱竞”路径无疑是一种合作共赢的方式。从过程层面来看,这一路径的探索使得相似功能的国际组织在求合过程中通过相互协调及与其他行为体的互动,得以增强自身的治理能力,并拓展了发展空间,同时还有助于推进区域或全球治理的多元合作。另外,就结果层面来看,“求合驱竞”路径使相似功能的国际组织在合作探索中实现了对同一议题的共同治理,产生了一定的治理影响,同时,这种影响也不断溢出到其他领域,如国际组织与主权国家、区域组织的区域合作和全球合作等。尽管如此,仍需注意到国际组织对区域议题治理及全球议题治理缺乏实质性的管控能力和法律效力,还一定程度上受到外界环境的约束,因而,在一定情况下使得合作治理结果不甚如意。

总体来看,相似功能国际组织在同一议题中所采取的“求合驱竞”路径是基于合作理念的一种选择,需要相似功能的国际组织共同有意识地调适相关的影响因素,共同推进合作的机制化进程。此外,在对这一路径的实践与理论分析的同时,还要从过程和结果两个层面全面评估其有效性,即采取过程导向型和结果导向型相结合的评析模式,在此基础上客观分析相似功能国际组织的合作发展前景。

结 语

全球事务的复杂性使得国家力量在一些领域难以发挥足够的效力,因此,非国家行为体的作用由此突出,各种国际制度和国际组织、形形色色的跨国社会集团同国家政府一样,成为塑造世界秩序的重要力量。^① 国际组织积极适应国际社会新变化,逐步形成了自主参与全球问题治理的模式。它们并非以明显的或者毫无疑问的方式对外部刺激(如国家要求变革或者政策震荡)做出反应的黑匣子,而是具有自主性的有机行为体,在国家无法或限于施展力量的空间进行“补救”。^② 针对具有相似或相同功能国际组织如何应对与选择潜在的合作关系这一问题,本文尝试予以回应。文中选取国际移民组织与联合国难民署两个具有相似功能的国际组织为主要研究对象,分析二者在东南亚的合作实践及其在成立初期已有的合作尝试,对有关“相同或相似功能国际组织总是竞大于合”“国际移民组织和联合国难民署在初期就存在冲突”等观点提出商榷。^③ 在东南亚难民救助问题中,二者基于互补的活动议程、差序性影响效力、相对公平的利益分配及温和的实践环境等动力,通过自成立以来的合作而积累的共同背景知识,选取“求合驱竞”的合作形式,在不同方面进行互动合作,推动了东南亚难民问题的有效缓和与解决。

对国际移民组织和联合国难民署合作实践的具体分析为看待难民问题提供了一种新思路,即一些话语(如“包袱”“负担”等)中所传递的消极与威胁并非看待该问题的唯一视角,还应看到在合作力量的推动下该问题得以有效治理的必要性与可行性。此外,二者所确立的伙伴关系也为其他国际机制的合作奠定了基础。国际组织的自主性和独立性在当下愈加明显,相互依赖程度逐渐加深,全球意识不断增强。不论在区域层面抑或全球层面,相同或相似

① 王铁军:《全球治理机构与跨国公民社会》,上海人民出版社2011年版,“序言”,第1页。

② [美]巴尼特、[美]芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海人民出版社2009年版,第1—12页;Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp.699-732。

③ 郭秋梅:《国际移民组织与联合国难民署之比较:关系、议程和影响力》,《国际论坛》2012年第4期,第19页。

功能的国际组织在一定条件下更倾向于探索新的合作路径,坚持独立的自主意识,在合作实践中规范彼此的行为,协调相互竞争的议程和相互冲突的利益。它们与国家和非国家行为体平等对话、理性互动,进而发展出适宜的行为模式。基于此,探究同一领域内相似功能的国际组织如何定位于全球并实践于区域、如何协调国际社会多方领域的认知差异和利益追求,以及如何从理论角度探究相似功能国际组织的合作等问题,是国际组织研究中需要更多关注的思考方向。

随着世界地位的日渐提升,中国业已成为研究全球问题的重要案例,因此,对国际问题研究最终目的是为了通过了解他者而重新审视自身,以更好解决自身问题。因此,对该议题的研究在最初即源于给予中国发展一定借鉴的现实关怀。在参与国际体系进程中,中国需以区域/全球需求为着力点,充分把握难民问题等区域/全球议题所提供的治理空间,关注对不同代际难民群体的人道主义援助,如21世纪以来形成的罗兴亚难民儿童一代的未来发展。面对这些内容复杂且难度较大的治理诸议题,中国需进一步关注国际组织等非国家行为体在国际政治中的作用,在尊重自主性和独立性的基础上,加强与国际组织在诸治理议题中的合作,共同推动区域合作和区域/全球治理的发展。中国还需以更加积极、主动的态度参与到区域/全球治理中,在与国际社会各行为体持续协调与合作中进一步提升中国参与和实践能力,贡献中国治理方案,进而增强中国制定治理规范的全球话语权。