

# 国际移民治理视角下的 欧洲难民危机研究

谢婷婷 黄日涵

**【摘要】**2015年以来涌入欧洲的难民人数大幅增加，不仅影响到欧洲社会秩序的稳定与团结，更对欧洲经济社会的发展造成一定压力。面对不断上升的难民危机，是拒绝还是接纳，欧洲面临人道主义和国家利益的两难选择。本文从国际移民的跨国流动对国家边界内的治理能力所带来的冲击和挑战切入，结合国际移民政策理论分析了国家的三类基本选择，并进一步从国际移民治理机制公共产品的角度为欧洲难民危机的解决提供全新的思考路径。当然，中国也应抓住机会成为国际移民治理机制的倡导者，参与到全球治理的规则制定之中。

**【关键词】**欧洲难民潮；国家治理能力；国际移民治理机制

**【作者简介】**谢婷婷，华侨大学国际关系学院助理教授，国际关系博士；黄日涵，华侨大学国际关系学院助理教授，国家信息中心大数据博士后，中国与全球化智库研究员。

## The European Refugee Crisis in the Perspective of International Migration Governance

By Xie Tingting, Huang Rihan

**【Abstract】**The influx of refugees in Europe in 2015 has greatly increased, which not only affects the stability and unity of European society, but also exerts certain pressure on its economic development. In the face of the refugee crisis, it is a

dilemma for the European countries to choose either humanitarian or national interests. Starting from the impact and challenge that international migration has had on effective governance within national boundaries, this paper uses the theories of international migration to analyze the three basic choices. Further, the authors provide a new way of thinking about the European refugee crisis from the perspective of international migration governance mechanisms. Of course, China should seize the opportunity to become an advocate of the international migration governance mechanism and rule maker of the global governance.

【Key Words】the European refugee crisis, the capacity of national governance, International migration governance mechanism

【Author】Xie Tingting, Assistant Professor at Huaqiao University, China; Huang Rihan, Research Fellow, Institute of China and Globalization.

## 一、难民潮与欧洲国家治理的挑战

根据联合国难民署 2015 年 8 月的统计数据, 2015 年迄今, 穿越地中海抵达欧洲的难民人数已达 30 万之多, 其中大约有 2500 名难民死亡或失踪。<sup>①</sup>从难民的偷渡路线来看, 主要经由“两海一陆”三条线路前往欧洲, 海上路线即经由地中海前往希腊和意大利, 再由希腊和意大利两地转往繁荣的欧洲腹地, 陆上线路主要是经土耳其—巴尔干半岛—匈牙利一线前往欧洲腹地, 其中海上线路是难民的主要线路, 为此希腊和意大利在此次难民危机中更是首当其冲, 其中涌入希腊的难民约 16 万, 进入意大利的难民约 10.4 万。<sup>②</sup>而事实上难民问题并非仅仅局限于“前线国家”, 难民危机已经开始在欧洲大陆蔓延。

当然, 这并不是欧洲第一次受到难民问题困扰, 冷战结束至今欧洲先后经历了三次较大规模的难民危机, 而每一次爆发的难民危机都和战争、动乱密切相关。从 1989 年东欧剧变开始, 直至 1991 年苏联解体, 苏联对东欧地区的影响力骤然俱下, 一边是“民主、自由、繁荣”的西欧, 另一边是社会动荡不安

<sup>①</sup> Letzing, John., "Number of Migrants Crossing Mediterranean Into Europe Tops 300,000; Some 2,500 refugees and migrants have died or gone missing so far in 2015, according to the UNHCR", *Wall Street Journal* (August 28, 2015).

<sup>②</sup> 严瑜: “难民危机让欧洲坐立不安”, 人民网, <http://world.people.com.cn/n/2015/0829/c1002-27530198.html>, 上网时间: 2015 年 9 月 24 日。

的前苏联，东西欧之间人民生活水平的差距迫使前苏联地区大量失业群众涌入西欧。苏联的解体也直接导致了前南地区被掩盖的民族问题和宗教矛盾浮出水面，1992年4月波黑战争爆发，直至1995年12月战争结束，持续三年的战争导致巴尔干地区人口大量外流，涌入欧洲腹地。故1989年—1995年为第一次难民危机。第二次难民危机则发生在1999年科索沃战争期间，从1999年3月24日开始，南联盟遭受了以美国为主的北约军队持续78天的狂轰乱炸，最终米洛舍维奇被审判，南联盟被肢解，科索沃形成了事实上的独立，战争导致了巴尔干地区人口的再次大规模外流。而第三次难民危机则主要爆发于21世纪之后，一直持续至今，难民的来源国也主要是动荡不安的西亚、北非和阿富汗地区。饱受战乱迫害、社会动荡之苦的西亚、北非地区，当地群众为求和平，被迫大幅外迁，已成事实。2014年全年涌入欧洲的难民就达20万之多，而2015年仅两个季度涌入欧洲的难民就一下上升至30万，难民问题瞬间成为全球焦点，引发人们关注。难民空前增多，欧洲各国自然无力承受。

细思此次难民危机的根源，如果采用现代移民奠基人英国学者莱文斯坦(E. G. Ravenstein)在20世纪70年代提出的“推拉模型”<sup>①</sup>来看，推力主要有两个：一是西亚、北非和阿富汗这些地区本身贫穷、落后、缺乏民主，容易滋生战争的土壤；二是欧美为主的西方国家的军事干预将这些地区直接引入了持续的战争动乱中，而在这样的战乱导致的实力真空环境之下，伊斯兰国(ISIS)异军突起，席卷叙利亚、伊拉克等大片中东地区，为早已动荡不安的中东地区雪上加霜，从而导致欧洲难民人数暴增。短期内伊斯兰国问题得不到解决，欧洲难民潮也不会停止。虽然美国表示将在2016财年接纳1万叙利亚难民，而这一数字显然有些微不足道。<sup>②</sup>而拉力就不言自明了，作为临近的欧洲各国，因自身现代化程度高、经济发达，自然成为难民的首选地。

然而，饱受欧债危机折磨的欧盟，早已苦不堪言，再遇难民危机，更是雪上加霜。在债务危机阴霾笼罩下的欧洲，即使是德法英等少数大国经济发展也

<sup>①</sup> 推拉模型认为原居地的“推力”和移入地的“拉力”是导致移民迁移的两个重要原因。“推力”是指原居地不利于生存、发展的种种排斥力，它可以是战争、动乱、天灾、生态环境恶化等对某一地区具有普遍性影响的因素，也可以是某一小群体遭遇的意外或不幸；“拉力”则是移入地所具有的吸引力，它可以是大量呈现的新机会，也可以是仅仅对于某一小群体的特殊机遇。

<sup>②</sup> “UN Urges U.S., Europe To Take In More Refugees”, Radio Free Europe Documents and Publication (September 11, 2015).

困难重重，中小国家尤其是东欧、南欧、东南欧诸国，经济增长更是乏力，经济下行趋势明显。2015年第2季度，德国、法国和意大利经济增长分别只有0.4%、0.2%和0.2%，芬兰经济连续第二季度下降，跌幅达0.4%，可以说欧元区经济复苏较为脆弱。<sup>①</sup>面对大举来袭的难民潮，欧洲诸国显然没有做好接纳准备。普通民众更是有着根深蒂固的抵触情绪，一方面欧洲人有与生俱来的优越感，自恃较中东穆斯林高人一等。另一方面，面对不断下跌的工资和社会福利，日益严峻的就业压力，谁还愿意与难民分一杯羹？在德国和瑞士，多地爆发示威游行、街头抗议，以及难民营被焚烧等暴力事件。起初欧盟各国只是加固边境线，加强边境巡逻，以阻挡难民偷渡。而后随着难民数量的不断上升，各国边境线不断上演难民与警察冲突的画面，英法海底隧道甚至因为难民偷渡多次被迫停车。2015年5月27日，欧盟出台了一份难民配额计划，该计划涉及欧盟25个成员国，其中负担最重的是德、法、西班牙三国，其余22个成员国包括面积最小的卢森堡都被分配到位。<sup>②</sup>随后该方案即遭到法国的强烈反对，法国总统奥朗德及外长法比尤斯公开指责方案的不公平，匈牙利总统阿戴尔也公开表示匈牙利没有能力接纳难民，方案随之破产。在随后9月4日的欧盟外长会议上，德法两国共同倡议设立新的配额分配机制，由各国共同承担责任。只可惜9月14日在布鲁塞尔召开的欧盟内政部长会议上，与会各方仍然未能达成一致，这使得难民危机在欧洲将进一步蔓延。

除了国家经济无法承受外，难民的大幅涌入对欧洲的社会结构也将造成巨大冲击。欧洲传统上是信仰基督教的白人社会，而涌入的中东难民，悉数皆为穆斯林群众，两种信仰如何共存，也是欧洲领导人面临的难题。尽管有欧洲多国的强烈反对，在关键时候，还是有一些国家和群众选择放弃自身国家利益，站在了人道主义这边。如9月4日德国总理默克尔表示德国将在今年接纳80万难民，同一天英国首相卡梅隆也表示英国将接纳数千名难民，承担国际社会责任。9月11日大约有30000人聚集在丹麦首都哥本哈根，用英文高喊“Say it loud and say it clear: Refugees are welcome here!”，即“大声说，明确告诉你们：

<sup>①</sup> “欧洲经济二季度表现喜忧参半，欧元贬值助推出口增长”，新浪网，<http://biz.xinmin.cn/2015/08/20/28417113.html>，上网时间：2015年9月25日。

<sup>②</sup> “Europe's Duty on Migrants”, *New York Times*, April 21, 2015: A.22.

欢迎难民来到这里!”。同时在德国、法国、西班牙等国家,也不断有群众集会,要求政府方面做更多的工作来帮助叙利亚难民。<sup>①</sup>面对不断上升的难民危机,是拒绝还是接纳,欧洲面临人道主义和国家利益的两难选择。

## 二、难民跨国流动与国家边界内的国家治理能力

除了人道主义压力和国家利益(主要是经济和社会方面的压力)之间的张力困扰着欧洲各国的决策,此次欧洲难民潮还反映了更深层次上全球移民对主权国家治理能力带来的挑战,而日渐凸显的非法移民问题更是已经成为热点政治问题之一。虽然移民政策的制定主体和权限仍然属于民族国家,但是越来越频繁的跨国流动以及非法移民的跨境流动都对国家如何选择并有效管理国家边界内的人民组成带来了巨大的挑战。

从经济学角度来讲,国际移民实际上就是劳动力这一生产要素的跨国流动,宏观来看这种流动对促进生产要素的合理配置、全球经济总量的增长和社会福利水平的提高具有重要作用。理论上,移民通过在世界范围内对财富进行再分配,有利于消除国家与国家之间的贫富差距。然而,世界范围内经济总产出的增加虽然与人的自由迁徙密不可分,但是经济总量的绝对增加并不完全是一个帕累托改进,被喻为“双刃剑”的全球化背景下,逐利性的资本流动要先于人的迁移,全球移民在某种程度上形成了不同水平国家发展上的马太效应。主权国家对于市场和劳动力的排他性占有使其成为阻碍国际移民自由流动的根本原因,不同发展水平国家间的资本,劳动要素流动呈现出不对称的状态。移民迁出国为了保证自身的发展控制技术型和资本型移民的迁出,而移民输入国既希望吸纳技术型移民以弥补不同发展时期国内劳动力的不足,吸纳资本型移民促进外来资本投资,而在赋予移民相应的政治地位和福利待遇方面又显得犹豫,将外来劳务型移民视为负担和安全威胁。国际移民带来的问题在受到国内利益集团和社会民众的强大压力下,通常会在移民的经济与政治属性间偏向后者,<sup>②</sup>

<sup>①</sup> “Tens of Thousands Rally In European Capitals In Support Of Refugees”, Radio Free Europe Documents and Publications (September 12, 2015).

<sup>②</sup> 罗爱玲:《国际移民的经济与政治影响》,上海:上海社会科学院2013年版。

进而实行严格的移民政策和移民控制管理政策。

表面上看,发展水平较低的迁出国移民可为家乡汇款,这能够减轻贫困,提高生活水平。然而,绝大多数汇款的直接受益对象是有选择性的,并且其既不是流向社区最贫困的人口,也不是流向最贫困的国家。<sup>①</sup>根据2013世界移民报告统计数据显示,全球移民的主体来自发展中国家和发达国家,富裕的人的移民意愿要更强。<sup>②</sup>多项研究也表明:国际劳工移民主要是来自中等发展水平国家的较低和中等收入阶层,而不是来自最不发达国家的社会下层。<sup>③</sup>另外,移民和汇款能否转化为移民输出地区和国家持续的经济增长仍存在疑问,Hein De Haas在其关于摩洛哥移民现状的研究中指出:移民对移民输出国的社会和经济的发展或可带来潜在的积极作用,至于这种积极作用能否实现要取决于移民输出地区和国家的发展背景。<sup>④</sup>根据输出国具体的发展背景,其外迁移民既可投资于移民输出国当地的经济活动,也可以从当地的经济活动中将投资撤走。<sup>⑤</sup>差的生活和投资环境会导致移民不愿冒险投资其迁出国家和地区,移民只有伴随着移民输出地区和国家普遍性发展背景和开明的移民政策,其对发展的潜能才能被全部释放出来。<sup>⑥</sup>最后,由于汇款与移民投资的选择性决定了福利对特定收益群体的指向,虽在整体上有所提高,但这种增长却是不均衡的。

对于移民输入国来说,国际移民为输入国增加了人力资源,弥补了本国劳动力的不足;高级科技人才流入移民输入国,为输入国节省了大量的教育和培训费用,资本型移民则会提升输入国的消费总量,并给输入国创造就业岗位,国际移民促进了接受国经济、科技的发展;国际移民为接受国创造了丰富的物

---

<sup>①</sup> 孙朝辉、禹响平:“国际移民理论及移民与输出国经济发展的关系研究”,《宜宾学院学报》,2008年第9期,第65页。

<sup>②</sup> International Organization for Migration, *World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development*, Switzerland: International Organization for Migration, 2013.

<sup>③</sup> Urzúa R., “International Migration, Social Science, and Public Policy”, *International Social Science Journal*, Vol.165, No.52(2000), pp.421-429.

<sup>④</sup> De Haas H., “Migration Remittances and Regional Development in Southern Morocco”, *Geoforum*, Vol.37, No.4(2006).

<sup>⑤</sup> Goldin I., Reinert K A., *Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration, and Policy*, World Bank Publications, 2006, pp.175.

<sup>⑥</sup> 孙朝辉、禹响平:“国际移民理论及移民与输出国经济发展的关系研究”,《宜宾学院学报》,2008年第9期,第64-66页。



质财富。值得注意的是，一国劳动力市场的供给与需求是一个动态平衡的过程，外来移民作为他国劳动力市场的供给具有一定的滞后性和滞留惯性，这不可避免地造成阶段内劳动力过剩的局面，此时移民输入国的国民会形成一种外来移民抢占工作机会和分割福利的想法，甚至会造成某种程度上的民族主义和国家主义思想产生，反应在国家政策上则是对从事低端工作的外来移民进行驱逐。而这种驱逐政策并不能为移民输入国公民创造出同样数量的工作岗位。<sup>①</sup>而且，人们没有发现绝对性的证据可以证明移民得到的福利超过了他们做出的贡献。<sup>②</sup>事实上以往的研究表明，在不同时期，移民对移民输入国经济产生的影响可能都是积极的。

从移民政策理论来看，国家在移民政策的制定上一般可以有三种选择。一类是国家利益说，实际就是限制移民说，如罗伊·贝克（Royal Beck）在其著作《反对移民》（*The Case against Immigration*）中论述了移民潮影响下美国人的利益和福利，认为移民引起简单劳动力增长，使工作待遇降低，引发了经济的不平衡，因此美国并不需要移民作为劳动力，国家有权力根据自身需要和利益决定移民政策，从而为限制移民的合理性提供了理论依据。<sup>③</sup>除此之外，布赖姆洛（Peter Brimelou）、奇尔顿·威廉姆森（Chilton Williamson）等学者都是持相同立场，从经济问题和民族国家的身份角度论述美国人民具有决定其公民身份和公民权的民主权利，主张限制移民。另一类则是自由主义移民说，实际上就是开放边界说。如马克·吉布尼（Mark Gibney）认为移民政策必须坚持两点原则：“不伤害原则”和“基本权利原则”；约瑟夫·卡伦斯（Joseph H. Carens）在其最近的著作《移民伦理学》（*The Ethics of Immigration*）中对进一步开放边界进行了论述，对民族国家在移民政策制定方面的合法性进行了分析。<sup>④</sup>第三类是后现代主义移民观。如康奈利（William Connolly）认为集体身份对现实的扭曲、对个人的压迫和限制，个体身份也是分裂和多样的，而身份是人类生活

<sup>①</sup> Goldin I., Reinert K A., *Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration, and Policy*, World Bank Publications, 2006, pp.185.

<sup>②</sup> Tapinos G., de Ruyg A., "The Macroeconomic Impact of Immigration: Review of the literature Published since the mid-1970s", *Trends in International Migration*(1993), pp.157-177.

<sup>③</sup> Roy B., *The Case Against Immigration: The Moral, Economic, Social and Environmental Reasons for Reducing U.S. Immigration Back to Traditional Levels*, WW Norton & Co, 1996.

<sup>④</sup> Joseph H. C., *The Ethics of Immigration*, New York: Oxford University Press, 2013. PP 123-132

必需的,每一种身份都通过与其他身份对立表示出来,这就导致将不公正的“反身份”强加于他人。国际关系明显取决于身份和差异性政治主张,成为国家追求“国家利益”的政策基础,因此反对身份僵化,开放边界政策带来的身份对抗和碰撞是防止身份“僵化与合并”的合适方式。扬(Iris Marion Young)则指出不同社会群体在社会和政府中的重要角色,乃至制度化的角色,所以“只有当哲学意义、文化表达和政治制度能够放开但不放弃边界,使其可渗透不可决定,世界更加和平和公正的未来才有希望。”<sup>①</sup>所以,第二第三类移民政策理论总体上还都是倾向于支持边界开放政策的。

当全球化的浪潮席卷着移民潮奔向21世纪时,世界各国尤其是西方国家对于移民潮的出现有着强烈的忧患意识,在欧洲我们甚至看到了逐渐将移民问题安全化的趋势。对移民问题的担忧主要体现在如下几个方面:一是移民与安全问题,认为移民活动是全球化的一个重要因素,也是侵蚀民族国家权威的力量之一;二是移民与发展问题,如果各国起初关注的是外来移民对移居国的贡献的话,现在另外一种声音则在重新思考外来移民对移居国的政治、经济、文化等方面的影响,移民成为一把“双刃剑”;三是移民在认同和社会适应方面的问题,认为移民的全球性出现使得民族认同与民族主义问题空前突出,许多国内冲突与民族文化认同关系极大;四是移民与环境问题,一方面来自于环境因素对移民的影响,另一方来自于人口的迁移对环境的影响。此外,移民迁入迁出地文化背景与经济发展水平的差异也会导致移民低水平的社会整合能力,大量移民的事实存在会对迁入国旧有的社会就业、社会福利政策、社会安全与控制提出严峻挑战。新的国际背景之下,应对挑战并维持国内社会、政治平衡的移民政策也在不断的变迁与调整。

### 三、国际移民治理机制的公共产品

在当下全球化不断深入和区域内一体化逐步加强的趋势下,各个国家的发展不仅需要物资和商品的流通,人员的流动也日益重要。值得注意的是,由移民带来的问题越来越复杂,由其引发的社会冲突也越来越频繁,特别是在近几

<sup>①</sup> Iris M Y., *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press, 2000. P. 14



年来恐怖主义的影响之下，针对移民的抗议运动将这一类问题突显出来，民众逐渐形成民族主义或某种程度上的原教旨国家主义情绪。国家发展过程中对移民的需要与国内民众的看法之间的矛盾使得国家在移民政策的制定上必须秉持审慎态度。而随着国际上国家间联系的日益密切，国家间协同制定移民政策，成立国际组织与建立针对移民的国际制度便有了重要意义。

全球化使移民及移民问题更为国际化、普遍化。<sup>①</sup>籍此带来的有关移民与安全、移民与社会经济发展、移民的国家与民族认同的问题也将移民问题的范畴从一国国内问题延伸到全球性问题。发展中国家与发达国家间的技术人才的非对称性流动或可形成由人才流失到发展缓慢的恶性循环，挑战世界的平衡发展；国际难民问题的多样化；非法移民；反移民思潮的涌现与移民潮的冲突等问题一直考验着国家与国际社会的治理和管理能力。<sup>②</sup>而在有关国际移民问题未达成共识的情况下，有的国家为了避免承担移民所带来的社会政治问题便实行保守的移民政策，对移民进入进行严格的控制，比如二战后50年代的美国，即便作为一个移民国家也采取了更为严格的法律限制迁移的总量。<sup>③</sup>这样，成立国际移民管理组织与建构国际移民治理制度便成了具有非排他性和非竞争性的公共物品。全球性移民治理的需要与各国态度上的保守致使国际移民组织机构地位尴尬和移民问题国家与国际归属的两难。

然而，全球化新浪潮下国际移民的新趋势与新问题是亟待解决且不可回避的。国家不可能通过简单的关闭与开放边境来应对在不同历史阶段由移民带来的问题，功利的利用式吸引与限制更会造成问题的扩大化。<sup>④</sup>建构合理的国际移民治理制度并成立可供其依托的国际组织以使人口的国际迁移更为规范有序才是移民问题的正确解决之道。事实上相关研究人员从未停止对国际移民制度的关注。关于国际移民治理的必要性这一点在《管理移民：合作的前提》一书中，作者菲利普·马丁(Philip L. Martin)、苏珊·马丁(Susan F. Martin)和帕

<sup>①</sup> 郭秋梅：“全球化进程中的国际移民：特征、挑战与治理”，《八桂侨刊》，2012年第2期，第43页。

<sup>②</sup> 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62-66页。

<sup>③</sup> Daniels R., *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882*, Macmillan, 2005.

<sup>④</sup> Ghosh B., “Managing Migration: Towards the Missing Regime?”, “Migration Without Borders”, “Essays on the Free Movement of People”, New York: Berghahn Books, 2007, pp.97-118.

特里克·韦伊 (Patrick Weil) 做了详细的阐述, 并提出移民治理没有统一的模式, 但无论从国际移民带来的挑战还是机遇角度来讲, 全球移民管理的迫切性是不言而喻的。<sup>①</sup>也有学者针对国际移民的管理问题进行个案研究, 如在《经济一体化和安全: 国际移民管理的新因素考察》一书中对欧盟与北美的个案进行分析, 认为经济的一体化和安全是国际移民管理的重要因素。贝莫·戈什 (Bimal Ghosh) 早在 1993 年便开始关注国际移民问题中的国际制度问题, 并讨论建立管理国际移民的制度, 并在之后撰写和编著的文章和书籍中探讨建立有秩序移民的新国际机制。目前, 有关全球移民制度的研究仍在讨论之中, 并且理论上的建构并不意味着实际上能解决全球移民的治理问题。事实上, 主要负责处理国际移民问题的“国际移民组织”<sup>②</sup>的作用还十分有限, 在探讨国际移民组织在国际移民治理中的作用时, 无一例外的认为当下的国际移民组织现有的性质及规模还不能使其成为全球移民治理制度的组织载体。<sup>③</sup>国际移民组织作用之所以有限是因为其功能的发挥受到制约, 这些制约来源于各个方面, 比如组织独立于联合国之外的特殊性使其在推动有关移民法律规范方面的权威大打折扣; 国际移民组织推行的理念、认知等相对于国际法来说其约束力更弱, 权利与责任具体到各个民族国家层面无法高度明确, 国家不会承担相应的国际义务; 从政治学角度探讨国际移民问题不可忽视的就是国家的主权属性, 国家仍是捍卫其在全球范围内利益的重要政治实体, 其政策直接影响移民意志、性质和规模, 这也大大减小了国际移民组织和制度发挥作用的空间; 最后国际移民组织和制度仍在建设完善之中, 组织自身的缺陷也是制约其功能发挥的重要因素。

由于国际移民问题牵涉的问题领域特别广泛, 它包括了政治、经济、文化和环境等等问题, 在国际移民治理领域尚未达成强烈共识以形成处理国际事务

---

<sup>①</sup> Martin P L, Martin S F, Weil P, *Managing Migration: The Promise of Cooperation*, Lexington Books, 2006.

<sup>②</sup> 国际移民组织成立于 1951 年, 被称为“欧洲移民迁移政府间临时委员会”(Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe, 简称 PICMME) 1952 年改名为“欧洲移民问题政府间委员会”(Intergovernmental Committee for European Migration, 简称 ICEM), 1980 年更名为“政府间移民问题委员会”(Intergovernmental Committee for Migration, 简称 ICM), 1987 年修改章程, 该章程于 1989 年执行后组织改名为“国际移民组织”。

<sup>③</sup> Newland K., "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol.16, No.3(2010), pp.331-343.

的前提下,要求移民问题治理行为主体完全发挥其作用是不切实际的,事实上,只要能够在某种程度上部分解决甚至是缓解国际或区域内部移民问题,那么移民治理的有效性就体现出来了。自二战之后成立到新世纪以来,国际移民组织逐渐向全球性的移民问题治理领域的组织方向发展,并在国际移民治理中取得一定的成绩:保障了部分移民个体的权利;在一定程度上推动了国家的“社会化”进程;促进非政府组织参与到全球移民的治理进程中来;推动了全球移民治理的进程。<sup>①</sup> 展望全球移民治理的未来,国际移民组织成员国数量的增加与实施项目数量增加的趋势使其在移民治理方面具有很大的发展空间,强化权威增强合法性,提高国际影响力,建构在移民治理方面的话语权仍是国际移民组织的努力方向。

从欧洲目前的局势来看,如果欧洲能够在难民问题的解决中尝试提出移民治理的区域合作模式,那么这次难民危机给欧洲带来的就不仅仅是挑战,更是一个难得的机遇:既可以推动欧盟一体化进程往全新的深度发展,也可以在国际治理体系中开辟新理念,从而在全球治理体系中再次先人一步地占据前沿和道德优势平台。欧洲各国当务之急是要拿出一个共同认可的方案,尽快确立一项各方都接受的难民配额计划。一个统一的欧洲,核心是共同对外“发出一个声音”,只有从内部团结起来,欧盟才能变得真正强大。欧盟共同外交与安全政策实施已有多年,但在应付危机面前,总是显得不尽如人意,这都与欧盟自身的松散和各自为政有关。必要时候个别国家要不可避免地牺牲自身的国家利益,因为过分强烈的国家利益未必就能真正保护到自己。同时欧洲各国乃至世界舆论也不应过分夸大难民的消极作用,以来自叙利亚的难民为例,并非全是流离失所的贫苦穷人,其中也有很大比例是为了躲避战乱的中产阶级,他们中有教师、医生、工程师,各怀技能。这些中产阶级的到来,将会为日益老龄化的欧洲注入新的血液,为欧盟的发展提供更加年轻的力量,这未尝不是一件好事。<sup>②</sup> 所以一方面欧盟要尽快安置好已经达到各国的难民,稳定社会秩序,避免再有冲突,为难民在当地的就业创造条件,使难民融入当地社会,最终为本

<sup>①</sup> 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166-171页。

<sup>②</sup> “老龄化带来隐忧 难民能否填补德国空缺”,搜狐网,

<http://news.sohu.com/20150909/n420678866.shtml>, 上网时间:2015年9月26日。

地区的发展做贡献。另一方面也要做好预警措施，应对好将要到来的难民，不能太过被动。

如果就此问题进一步延伸思考，对于中国而言，难民问题也并不是遥远的现象，中国曾经一度也被难民问题所困扰，其中最严重的当数来自朝鲜的“脱北者”问题。为了维持边境地区的稳定，中国对“脱北者”向来严厉实施“遣返”政策，而被“遣返”回国的朝鲜人往往以“卖国罪”被判死刑，为此中国也饱受国际社会批评。2015年上半年爆发的缅北危机，大量边境地区的云南人丧生，缅北地区当地群众为避战乱也是大量涌入中国。正如前面所论述的，不管对移民问题的担忧有多少，21世纪不可避免的一个大趋势就是我们的确面临着一个国际移民的时代，国际移民全球化、加速化和多样化的趋势越来越明显，各国政府（移民流入还是输出国）都不可能在全球化信息、商品、资金加速流动的前提之下限制人口的流动，合法、非法移民都是这场移民全球化大潮的组成部分。面对全球移民治理机制缺位的情况之下，中国是否可能在这个层面成为参与国际治理的倡导者呢？过去的经验是中国政府为了维护国家安全，防止动乱，历来严控边境，阻止难民的大量涌入，合情、合理、更合法。但或许我们应尝试着换一个角度来思考难民问题，从全球移民对移民治理机制的挑战角度出发，以更为宏大的视野和实践来引领国际治理格局的变迁，可能是中国可以成为更有作为大国而值得迈出的一步。

#### 四、结论

纵观此次难民潮的主要来源国，西起利比亚，东至阿富汗，中有叙利亚和伊拉克，其中叙利亚更是难民大量外流的“重灾区”，可以说中东乱局是欧洲难民危机祸起的根源，目前看来远未平息。当前叙利亚局势愈发混乱，欧盟试图从根源入手应对危机的努力看上去仍然希望渺茫。即便随着气候进入寒冬季节，难民人数暂时有所回落，预计明年春天也将会有更大规模的难民潮涌入，为此欧盟必须有所应对。

综合来看，由于难民问题牵扯移民政策、边境控制、打击有组织犯罪、内部团结、对外援助、睦邻政策等方方面面，其中存在较多分歧，欧盟决策依然

显得迟缓乏力。从中长期的规划来看，要想从根本上遏制难民潮，就必须实现中东地区社会的稳定和中东经济的发展。为此欧洲能做的是，帮助中东国家尽早达成政治和解，恢复社会稳定，资助当地经济发展，而不是肆意干涉他国内政，推行战争政策，推翻现政权。面对当下伊斯兰国在中东地区的横行，欧盟也不能把所有问题的解决都寄托于美国，应尽快谋求和俄罗斯的合作，至于是否应该出动地面部队打击，更应深思谋划。总之应多做有利于当地社会稳定的事，多谋福祉。而从长远来看，欧洲国家更应该从深层次去反思自身的外交决策，欧盟是应该关注自身发展，努力实现更高水平的一体化，还是应该继续追随美国，为了美国的国家利益而战斗世界各地？这些都应该得到欧洲社会的反思。难民问题并不是欧洲首次面对，但是此次危机会在今年重创欧洲，很大的一个原因是因为在政治上欧盟完全没有准备。特别是在难民们到达欧洲前，反移民和疑欧情绪已经开始盛行，而这种情况下要试图使成千上万的难民融入欧洲社会尤其困难。总的来说，移民问题将会是欧洲社会一个棘手的长期挑战。

日前一张叙利亚小难民（男孩艾兰）淹死在地中海，溺毙趴在沙滩上的照片引发网友热议，多国政要为之唏嘘，引发了欧洲广泛的争议和思考，如9月4日德国总理默克尔就表示德国将在今年接纳80万难民，同一天英国首相卡梅隆也表示英国将接纳数千名难民，承担国际社会责任。9月11日大约有30000人聚集在丹麦首都哥本哈根，用英文高喊“Say it loud and say it clear: Refugees are welcome here!”，即“大声说，明确告诉你们：欢迎难民来到这里！”。同时在德国、法国、西班牙等国家，也不断有群众集会，要求政府方面做更多的工作来帮助叙利亚难民。<sup>①</sup>如果说改善难民来源国和地区的经济发展和社会稳定状况，欧洲国家改变盲目追随美国插手中东等地国家内政是从根本上铲除此次难民危机病灶所在，那么当危机发生后，只是被动地应对危机并不是最好的选择——况且前述点出的两个根本性原因要得以改变实属困难，再加上美国因素的介入，并不是欧洲能够凭一己之力所做到的。本文独辟蹊径，试图从提供国际移民治理机制的公共产品（或地区性公共产品）的角度出发思考欧洲可以借此解决难民危机的一个全新路径。从欧洲目前的局势来看，如果欧洲能够在难

<sup>①</sup> “Tens of Thousands Rally In European Capitals In Support Of Refugees”, Radio Free Europe Documents and Publications (September 12, 2015).



民问题的解决中尝试提出移民治理的区域合作模式，那么这次难民危机给欧洲带来的就不仅仅是挑战，更是一个难得的机遇：既可以推动欧盟一体化进程往全新的深度发展，也可以在国际治理体系中开辟新理念，从而在全球治理体系中再次先人一步地占据前沿和道德优势平台。从欧盟的成立、发展、扩张，不可否认的是欧盟的确代表着地区一体化的先锋模范，也一直在其发展进程中为国际关系的思考和理论研究提供了不同于威斯特伐利亚体系以来唯民族国家为重的路径。更不能忽视的是欧盟在近些年面临的诸多挑战，特别是在英国叫嚣要退出欧盟，又面临着东扩无力、内部矛盾重重、面临危机能力失效的情况，欧盟想要继续往前走需要更加凝结欧盟各国的观念和实践。此次难民危机就暴露了欧盟在应对危机时的迟滞和软弱无力，但是危机往往蕴含着生机，若欧盟能够借此道德思考暂时超越国家利益考虑占据上风好时机，通过推动共同移民政策的制定和实施，提供移民治理机制的地区性公共产品，对于凝聚欧盟的认同，提升欧盟的威望都会是重大的平台机遇，也很有可能化此危机为转机，在国际移民治理中占据规则倡导者和制定者的优势地位。