

# 地中海难民危机的国际治理机制与困境<sup>\*</sup>

刘 云

**【内容提要】**随着近年来西亚与非洲地区动荡不安，地中海地区的移民危机愈演愈烈，通过全球治理来解决地中海地区的难民与移民危机逐渐成为国际社会的共识。本文从全球治理的视角来探讨地中海地区的移民与难民问题，集中分析了地中海地区比较突出的移民与难民问题的现状和国际治理情况，进而对阻碍当前国际治理的障碍性因素进行分析，意在为新治理路径的选择提供有益的参考和借鉴。

**【关键词】**地中海；难民危机；国际治理

**【作者简介】**刘云，历史学博士，浙江师范大学非洲研究院教授（金华，321004）。

环地中海地区的难民与移民问题已经引起相关各国的广泛关注，国际社会已经意识到了环地中海地区难民与移民问题的严重性，在多层次和领域对这一问题的解决进行了许多尝试。应该说，针对环地中海地区移民问题的国际治理取得了一些成果，然而也暴露出了不少问题，探寻新的治理路径就显得十分必要。

---

<sup>\*</sup> 本文为教育部人文社科重点研究基地重大项目（12JJD810015）“北非变局对环地中海国际关系的影响研究”的阶段性成果。

## 一 环地中海地区移民与难民危机

近年来,西亚北非局势日益恶化,由于地缘政治原因,越来越多的来自阿富汗、叙利亚、利比亚、厄利特里亚等西亚北非的难民通过各种渠道,前赴后继地穿越地中海,奔向经济富庶的欧洲国家寻求庇护,导致欧洲境内始终存在数以百万计的难民,并呈现出急剧上升的趋势。2011年3月以来,大约900万人逃离叙利亚,大多到了邻国,其中650万人到了土耳其、黎巴嫩、约旦和伊拉克。其中15万人在欧盟寻求避难,主要是在德国和瑞典(分别为66845人和57390人)。<sup>①</sup>很多难民与移民通过土耳其,抵达希腊和马其顿,然后前往匈牙利等欧洲其他更富裕国家。2015年涌入马其顿的非法移民每天达1500—2000人。联合国难民署高级专员在其报告中称,2014年至少有219000名移民通过地中海到达欧洲。<sup>②</sup>2015年,有1015078名非法移民或难民越过地中海到达欧洲。<sup>③</sup>仅2015年7月,涌入欧盟的难民人数达到10.7万人,创下了历史高峰。2016年1—5月,通过地中海到达欧洲的非法移民和难民有所下降,但也达到190785人,其中155975人到达希腊,33907人到达意大利,903人通过直布罗陀海峡到达西班牙。在希腊的科斯岛和莱斯博斯岛,由于难民越来越多,引起了当地居民的不满,关系一度紧张。2015年9月大批难民同匈牙利警察发生冲突,出现扭打场面。

从利比亚到欧洲的移民也在飙升,通过这里的移民的目的地是意大利和马耳他。2014年到达欧洲的移民中,将近有170000名移民通过利比亚和突尼斯,然后利用各种各样的海上通道到达意大利和马耳他。<sup>④</sup>欧洲边

① Syrian Refugees, “Actions and political developments regarding Syria or refugees”, May 31, 2015. [http://syrianrefugees.eu/?page\\_id=199](http://syrianrefugees.eu/?page_id=199).

② United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR Calls for Urgent Action as Hundreds Feared Lost in Mediterranean Boat Sinking,” *News Stories*, April 20, 2015, <http://www.unhcr.org/5534dd539.html>.

③ UNHCR, “Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean”, *Regional Overview*, updated 20 May 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

④ Frontex, “Annual Risk Analysis 2015,” April, 2015, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf).

境署 (Frontex) 将其确认为地中海中央线路,也是世界上最为繁忙也最为致命的移民路线。数以十万计的难民不断冲击着欧洲国家脆弱的边防线,南欧、东欧到处充斥着成群结队的难民队伍。欧洲公众舆论和领导人开始认识到,环地中海地区出现的移民和难民危机将会对欧洲形成冲击。地中海地区的难民危机已经形成。

然而,地中海移民与难民危机不仅表现在数量方面,更重要的是,大量的移民或难民死于前往欧洲的旅途中。自2000年以来,22000多名移民在前往欧洲的途中丧生。<sup>①</sup>2015年,有3771人死于海上。<sup>②</sup>2016年前5个月有1361人死于海上。<sup>③</sup>地中海上漂泊的移民不断发生沉船事故,灾难中的死亡人数不断上升。<sup>④</sup>2015年4月,在利比亚外海发生的偷渡船翻覆事件中,有约800人死亡,成为近年来死亡人数最多的沉船悲剧。<sup>⑤</sup>2015年8月27日,奥地利警察在一辆被遗弃的卡车上发现了70多具移民遗体,这些移民被推断是在运输过程中窒息而死。海上获救的人数每一天都在快速地增长,2015年5月的两天内约有6771人获救。<sup>⑥</sup>非洲和中东移民越过地中海前往欧洲的人数以及在此过程中的死亡人数达到了空前规模,形成了巨大的人道主义危机。全球机构和公民社会谴责欧盟不作为和无法实施一个高效统一的欧洲移民庇护政策。

然而,人道主义原则并非欧洲唯一的担忧。伊斯兰国的附属机构在利比亚海岸建立,增强了人们对来自利比亚海岸的非法移民将对欧洲安全构成威胁的看法。伊斯兰国发表声明对罗马帝国宣战,恐怖分子能够控制移

① Tara Brian and Frank Laczo, "Counting Migrant Deaths: An International Overview", Tara Brian and Frank Laczo eds., *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*, Geneva: International Organization Migration, 2014, p. 20.

② UNHCR, Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean, *Regional Overview*, May 20, 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

③ Ibid. .

④ Fabrizio Tassinari and Hans Lucht, "Fortress Europe: Behind the Continent's Migrant Crisis," *Foreign Affairs*, April 29, 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-04-29/for-tress-europe>.

⑤ International Organization for Migration, "Migrant Deaths Soar as Mediterranean Sees Worst Tragedy in Living Memory," April 19, 2015, <http://www.iom.int/news/migrant-deaths-soar-mediterranean-sees-worst-tragedy-living-memory>.

⑥ Nikolaj Nielsen, "EU rescue mission yet to receive extra cash or boats", *EU Observer*, May 4, 2015, <https://euobserver.com/justice/128566>.

民网络的威胁四处扩散。<sup>①</sup> 总之，欧洲自第二次世界大战以来面临着最大规模移民危机。

## 二 地中海移民与难民危机的国际治理机制

地中海移民危机的国际治理分为以下几个层次：

### （一）欧盟主导的移民与难民治理

在过去的十多年里，地中海移民和难民的治理主要是受欧盟推动的。阻止非法移民进入欧洲和日益严格的边境控制始终处于欧盟的优先考虑之中。欧洲和西亚北非国家相互合作的集体解决方案一直受到忽视。

欧盟的地中海移民和难民治理政策明显具有以欧洲为中心的倾向，对移民和难民的离岸处理有力地说明了这一点。欧盟一直在讨论关于在尼日尔、埃及、土耳其和黎巴嫩等国对移民进行离岸处理的问题。德国、马耳他和法国都支持这个设想。2015 年欧盟委员会和欧盟外交政策高级代表的联合文件宣布，在尼日利亚阿加德兹市实施的国际移民组织（IOM）项目，可以建成一个“多功能中心”，向处于困境的移民提供帮助和信息，且对那些愿意返回本国或加入接受国的移民提供帮助。<sup>②</sup> 没有证据显示这种做法会阻止潮流般的难民冒着生命危险前往欧洲。

欧盟边境署自 2004 年成立以来，一直是欧盟进行地中海难民治理的重要工具。它除了协调欧盟各国边防军的行动以外，还利用自己直接指挥的“快速干预边境部队”执行许多行动，从而保障欧盟外部边界的安全。这些行动包括赫姆斯联合行动（Joint Operation Holmes）、特里顿联合行动（Joint Operation Triton）、波赛顿联合行动（Joint Operation

<sup>①</sup> “The Islamic State’s (ISIS, ISIL) Magazine,” *The Clarion Project*, September 10, 2014, <http://www.clarionproject.org/news/islamic-state-isis-isil-propaganda-magazine-dabiq>.

<sup>②</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs, “Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action”, September 9, 2015, pp. 7–8, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0040>.

Poseidon, 2015 年更名为“波赛顿快速干预行动”)。欧盟边境署的海上救援只是零星的,其边境巡逻也是为了将移民与难民挡在欧洲之外,因此引起了国际社会与媒体的批评,认为其行为不符合相关的难民法和国际人权法。

欧盟于 2005 年通过《全球移民与流动方案》( *Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM),旨在通过与非欧盟国家的伙伴关系,以比较综合的方式解决与移民相关的问题。此后,欧盟的外部移民政策主要在该方案框架之下制定与执行。<sup>①</sup> 双边和区域关系(如欧洲睦邻政策)成为推动该方案实施的工具。同时,欧盟出台了“遣返”和“便利签证协议”等法律文书,并通过欧洲边境署内的合作提供业务支持和能力建设。欧盟发展援助也被纳入了《全球移民和流动方案》之下。2011 年上半年,欧盟委员会对该方案进行修订。其中新的重点是致力于预防和减少非法移民和贩卖人口。主要采取的措施是:通过伙伴国家转让技术、设备和人力,以预防和减少人口贩卖和非法移民走私,加强综合边界管理;加强文件安全方面的合作,为优先伙伴国的经常旅行者提供签证便利;采取措施,为贩卖人口的受害者提供更好的保护。<sup>②</sup>

虽然进行移民治理的政策工具在数量上比过去十年有了增加,但在保证移民的基本权利方面仍存在缺陷,而所有这些工具都是受欧盟主导与驱动的,第三国的当务之急和需求一直被忽视,从而打击了非欧盟国家在移民与难民问题上与欧盟合作的积极性。由于欧盟缺乏签证便利化之类的激励措施,欧盟—摩洛哥和欧盟—土耳其遣返协议谈判已经大大推迟了。<sup>③</sup> 但最终于 2016 年 4 月 4 日,欧盟与土耳其达成一项难民危机解决方案后,土耳其政府同意接回所有非法进入希腊的难民;相应地,欧盟则直接从土耳其接纳叙利亚难民,但上限为 7.2 万人。欧盟

---

① See the website of the European Commission DG Migration and Home Affairs, April 13, 2015, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm).

② European Commission, “Communication on the Global Approach to Migration and Mobility ( GAMM )”, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/communication-global-approach-migration-and-mobility-gamm\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/communication-global-approach-migration-and-mobility-gamm_en).

③ Sarah Wolff, “The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, No. 1, 2014, pp. 69–95, [https://sarahwolffeu.files.wordpress.com/2013/04/emil\\_016\\_01\\_pp.69-96-euras-sw.pdf](https://sarahwolffeu.files.wordpress.com/2013/04/emil_016_01_pp.69-96-euras-sw.pdf).

还将给予土耳其更多资金以安置境内难民，并承诺对土耳其开放免签证旅行、加快土耳其加入欧盟的谈判进程。这一协议旨在鼓励难民通过正式途径申请庇护，减少经海路偷渡酿成悲剧。因为与摩洛哥有关农产品和渔产品自由贸易的协定涉及西撒哈拉，欧洲法院于 2015 年 12 月取消该协定。摩洛哥则于 2016 年 2 月 25 日宣布中断与欧盟的一切联系。

人口流动伙伴关系（MPs）是另一个不对称关系的典型，即欧盟利用人口流动伙伴关系在边境管理谈判中施加其软实力，但不一定提高合法流动的机会。为了避免移民踏上前往欧洲的危险之旅，欧盟委员会加强了与第三国的合作。这种背景下，欧盟与突尼斯、摩洛哥（2011 年 10 月）、约旦（2012 年 12 月）开始了关于移民、人口流动与安全方面的对话。经过密集的谈判，欧盟与摩洛哥于 2013 年签署了人口流动伙伴关系协议。摩洛哥承诺建立国家庇护制度，协议签字国也承诺相互合作以阻止和打击人口走私并保护受害者。人口流动伙伴关系协议为签证便利化协议和重新启动 2010 年以来就陷入停顿的遣返协议的谈判铺平了道路。2013 年与突尼斯人口流动伙伴关系协议谈判的完成也具有积极的意义。欧盟和突尼斯同意在人口流动性伙伴关系协议下进行密切合作，加强在诸如庇护和人口走私、签证便利化等方面合法的和制度性的框架，加强移民管理方面的人员培训，建立反对排斥移民的综合政策。在移民、人口流动和安全的对话框架下，2013 年欧盟往约旦派了两名专家，专家组对约旦当局在相关领域的能力做出了正面评价。约旦表示愿意且有兴趣与欧盟合作。尽管安全与政治形势不佳，欧盟还是在移民、边境管理、国际保护等方面对利比亚提供了支持。2013 年 5 月 22 日，欧盟决议在边界管理方面援助利比亚。1000 万欧元的撒哈—地中海项目的设立就是为了加强利比亚的边界管理。叙利亚危机爆发后，欧盟取消了所有在政治层面上与叙利亚的合作，在移民问题上的合作也停止了。然而，欧盟与其成员国在难民危机中对叙利亚人民和叙利亚的邻国提供了大量的人道主义和发展援助。

阿拉伯起义后，欧盟司法和内政事务委员会（JHA）于 2013 年 10 月成立了一个地中海特遣队。它提出了五个需要解决的首要任务：与第三国展开合作行动；安置移民并巩固到欧洲的合法途径；打击非法交易、走私和有组织犯罪；加强边境监控以掌握海上情况并救护难民的生命；在应对

移民高压时加强成员国之间的相互援助与团结。<sup>①</sup> 许多人认为,特遣队只是“重新包装了现有的措施和政策工具。它只是一个对正在发生的事情进行监控的工具”。

## (二) 地中海合作伙伴和各国主导的地区政策

拉巴特进程和喀土穆进程是两个地区协商进程,这使各国政府间的合作成为可能,有助于政府处理非法移民问题,已经受到了国际移民组织的积极推动。

拉巴特进程,也被称为欧非移民与发展对话,聚集了30个欧洲国家、5个北非国家和23个西非与中非国家。由法国、摩洛哥和西班牙成立于2006年,它支持专家专题会议和高级官员会议,提出了许多战略,但大多数仍建立在对话和交换信息的基础之上。

面对“萨勒赫—撒哈拉之弧危机”中的移民走私,2014年“喀土穆进程”启动,同样汇集了欧盟国家与厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里、南苏丹、苏丹、吉布提、肯尼亚、埃及和突尼斯等国家,讨论与非洲之角到欧盟的迁徙路线相关的问题。其目标是在这些国家之间建立一个对话的平台,同时也可以与国际移民组织、联合国难民署、联合国毒品和犯罪办公室一起分享知识和经验,以及确定一些试点项目。<sup>②</sup>

地中海移民过境对话(MTM)包括许多欧洲和北非国家,如佛得角、埃及、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、黎巴嫩、马里、尼日尔、尼日利亚、挪威、塞内加尔、瑞士、叙利亚和土耳其等国,这一政府间框架由国际移民政策发展中心(ICMPD)秘书处主持,主要是协商性的,讨论非法移民和混合移民问题以及移民和发展问题。

然而,虽然许多国家都积极参与这些论坛,但这些论坛并没有出台综合性的移民政策。

## (三) 联合国难民署及国际移民组织的作用

联合国难民署和国际移民组织正在倡导一个更人道的解决地中海难民

---

<sup>①</sup> European Commission, On the work of the Task Force Mediterranean (COM/2013/869), December 4, 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52013DC0869>.

<sup>②</sup> T. Craig Murphy, “The Khartoum Process: EU-AU Cooperate to Combat Human Trafficking in the Horn of Africa”, in IOM Blog, October 28, 2014, <http://weblog.iom.int/node/960>.

危机的方法。国际移民组织声称,目前的情况不是移民危机而是治理危机。因此,对国际移民组织的欧洲负责人来说,“移民的主要挑战不是移民的数量。相反,这是一个记忆和视角危机,是平衡和政治意愿危机,如果视角和政治意愿得到了修正,我们将会看到一个更有效地管理欧洲及欧洲之外的移民的更好图景”<sup>①</sup>。国际移民组织认为欧盟主导的难民治理是失败的,他们提出了自己的难民治理理念。联合国移民人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷博(Crepeau)说“因为欧洲的不作为,人们会继续横渡地中海并继续死亡。”<sup>②</sup>他呼吁欧洲国家和国际社会“制定新的和协调一致的战略方法”<sup>③</sup>。国际组织设计的关于欧盟政策的议题主要是改善移民与难民进入欧洲的安全路线以及打击人口贩卖和走私等。<sup>④</sup>

国际组织在倡导为难民和移民开辟到达欧洲的安全通道方面尤为活跃。在一份联合声明中,联合国秘书长国际移民与发展问题特别代表彼得·萨瑟兰、联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯、国际移民组织总干事威廉·斯温和联合国高级人权专员扎·伊德·拉阿德·侯赛因呼吁,有必要“为安全和正常的移民建立有效的渠道,并使他们在需要时可以获得保护,有了这些安全渠道,他们就不会求助于人口走私者”,并提供使他们安全地到达欧洲的合法措施。<sup>⑤</sup>拓宽合法的庇护通道是联合国难民署特别提倡的一个重要措施。关于叙利亚的难民,难民署一直恳求欧盟增加劳动力移民计划和学生签证机会,并做了很多工作推动难民安置。联合国难民署的专业技术和知识在影响欧盟的法律框架和通过欧盟联合安置方案方面已经发挥了作用。<sup>⑥</sup>

① Eugenio Ambrosi, “Our Sea”, *New Europe*, February 18, 2015, <https://www.iom.int/opened/our-sea>.

② UN, “Turning blind eye not a solution to Mediterranean migrant crisis – UN rights expert”, December 5, 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49526>.

③ Ibid. .

④ The UNHCR Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI) offers 12 interlinked concrete steps, such as a comprehensive and strategic policy on rescue at sea within the EU, which involves addressing issue of disembarkation, reception facilities and asylum-seekers procedure, but also cooperation with countries of transit and first asylum as well as with countries of origins.

⑤ António Guterres, “Joint statement on Mediterranean crossings”, *UNHCR*, April 23, 2015, <http://www.unhcr.org/5538d9079.html>.

⑥ Adele Garnier, “Migration Management and Humanitarian Protection”, cit., p. 947.



打击人口贩卖和偷渡是欧盟和国际组织的中心议题。中东和北非地区则深受人口贩卖之苦。海上保护高层对话已经建立了一个为期两年的全球海上保护倡议。这一举措有助于减少海上死亡、剥削、虐待和暴力。这种对话受到了若干国际组织的支持。联合国难民署、国际移民组织、国际海事组织（IMO）、联合国禁毒办和联合国高级人权专员办公室（人权高专办）发布了21世纪海上保护联合声明。声明指出，目前人们将通过海路旅行的人作为罪犯看待和讨论，这种叙述和看法需要在全世界范围内改变。<sup>①</sup>

### 三 国际组织与欧盟合作的成效与困境

在过去的二十年里，国际组织已成为愿意就全球人口流动寻找集体解决方案的国家的主要合作伙伴。国际劳动组织、联合国难民署以及后来的国际移民组织等三大国际组织的建立，是该领域的历史性创举，这三大组织在某种程度上推动了各国在劳工移民、难民和后勤服务等方面更加积极主动。

欧盟边境署已经越来越多地与公民社会等国际机构进行合作。首先，它已经与许多国际组织签署了合作协议，其中包括武装部队民主控制（DCAF）、国际民航组织（ICAO）、国际移民政策发展中心（ICMPD）、移民和难民问题政府间磋商会议、国际劳工组织、国际刑警组织、国际移民组织、欧安组织、联合国难民署和禁毒办等。这些组织大多提供综合边界管理、阻止贩运人口以及项目合作等方面的培训。一些国际组织已经在联合行动和风险分析方面进行了合作，虽然这种合作不是太多。2010年作为对非法儿童移民为期一个月的实况调查的“阿革拉俄斯联合行动”，在42个欧洲国家的机场实施，国际移民组织和联合国难民署在三个机场担任观察员，每个机场观察一个星期，并在规划和准备阶段对项目团队提出建议。

另一个重要的和结构性的贡献是联合国难民署和国际移民组织的专家

---

<sup>①</sup> UNHCR, “IOM, IMO, UNODC and OHCHR Joint Statement on Protection at Sea in the Twenty-First Century”, December 10, 2014, <http://www.unhcr.org/548825d59.html>.

参与开发了欧盟边境署主办的培训欧盟边防军的共同核心课程。此外，他们与欧盟成员国的专家、欧洲警察学院、欧洲司法协调机构、联合国儿童基金会和欧安组织一起对欧盟边境署的反贩卖人口手册的开发做出了贡献。<sup>①</sup>但是，最显著的进步之一是欧洲理事会、联合国难民署、国际移民组织，以及非政府组织与欧盟机构对欧盟边境署协商论坛的参与。<sup>②</sup>

国际移民组织和联合国难民署也已证明能够通过欧盟项目的实施来推进它们的目标。在非欧盟国家中有许多声誉良好的移民组织，它可以依靠其本地网络架设与布鲁塞尔沟通的桥梁。因此，在欧盟资助项目的实施管理中，它们也能塑造政策，因此特别是在欧盟的东部和南部地区，它们被视为“欧化的经纪人”<sup>③</sup>。

事实表明，国际组织一直在努力形成在地中海地区移民、人口流动和国际保护方面的话语。这项工作主要是针对欧盟，国际组织可以依靠它们的网络和专业知识建立与地中海合作伙伴的沟通桥梁。

当然，国际组织在鼓吹替代欧盟的地中海政策时，面临着一系列制约因素的困扰。首先，它们在经济上依赖于欧盟成员国和美国等其他捐助者。联合国机构一直在呼吁筹集更多的资金为中东、非洲和欧洲的难民提供人道主义援助，联合国难民署一直要求成员国向主要主管机构定期提供款项。为此，国际移民组织和联合国难民署实施的政策经常会受到捐赠者的限制。国际组织在欧盟资助的项目中的作用就说明了这一点。例如，“混合移民潮”话语的形成成为联合国难民署提供了一个新的影响欧盟难民政策的入口。但实际上，联合国难民署在摩洛哥的难民案例中，“混合难民潮”被用来将“边境控制的完善”合法化。<sup>④</sup>联合国难民署批评欧盟实

① Frontex, “Anti-trafficking Training for Border Guards. Trainers Manual”, September, 2012.

② Amnesty International European Institutions Office, Caritas Europa, Churches Commission for Migrants in Europe, European Asylum Support Office, European Council for Refugees and Exiles, EU FRA, International Catholic Migration Commission, International Commission of Jurists, Jesuit Refugee Service, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Red Cross EU Office.

③ Daniel Wunderlich, “Europeanization through the Grapevine: Communication Gaps and the Role of International Organizations in Implementation Networks of EU External Migration Policy”, *Journal of European Integration*, Vol. 34, No. 5, 2012, p. 500.

④ Stephan Scheel and Philipp Ratfisch, “Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 40, No. 6, 2014, p. 933.

施的边境管制“无法保证（难民和寻求庇护者）能够得到有效保护，避免被驱逐到阿尔及利亚”<sup>①</sup>。同样，一些人认为，难民署在土耳其的业务将有助于“边境的控制和移民管制”<sup>②</sup>。难民署和国际移民组织都参与了由欧盟资助的关于东非和西非路线的两个试点项目的宣传活动。联合国难民署和国际移民组织在刚果、布隆迪、尼日尔和萨赫勒地区同时也开发了移民管理培训课程。然而，这些宣传活动在过去都被看作是支持移民控制和鼓励人们“待在家里”的宣传。<sup>③</sup>

联合国难民署和国际移民组织不仅是难民治理的倡导者，也是“难民管理者”。地中海的跨地区难民治理具有“难民管理”的特征。国际移民管理的话语和概念被欧盟、民族国家和国际组织广泛使用。旨在为国际移民带来新秩序的新的公共管理办法，已经使各国和国际官僚机构用来证明它们做法的正当性，如移民治理能力建设和培训、针对边境管制和非法移民的项目、对难民的自愿和强制遣返等。<sup>④</sup>

国际组织如何影响欧盟从而促使其在尊重国际法的基础上提供高效、有效的移民和避难政策？国际组织怎样才能从制定议题转变为对实际政策施加影响？

首先，欧盟很少有移民或庇护方面的专家，国际组织也以利用自身的专门技术和知识，缓解欧盟人员方面的不足。在欧盟总部和欧盟国家培训官员也有助于更加广泛地传播这些专业知识。国际组织也应该扩大同欧盟边境署在边境管理、培训和审查边防军等方面的合作。

其次，国际组织应该突破局限并广泛开展机构间的合作。由于移民与难民的人流是混合的，非法移民、被迫移民与经济移民都混在一起，因此欧盟总部和国家就需要更多的跨机构协作。

再次，国际组织也应该在促进跨区域的行动方面均有所作为。也就是

① Stephan Scheel and Philipp Ratfisch, “Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 40, No. 6, 2014, p. 934.

② Ibid., p. 930.

③ Antoine Pécoud, “Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM’s Information Campaigns”, in Martin Geiger and Antoine Pécoud eds., *The Politics of International Migration Management*, London: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 184 – 201.

④ Martin Geiger and Antoine Pécoud eds., *The Politics of International Migration Management*, London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 8.

说，国际组织应促进欧盟与地中海相邻地区的合作，尤其是在萨赫勒—撒哈拉危机之弧，国际组织和欧盟需要与地中海合作伙伴一起工作，开发次区域战略。

最后，当前的危机并不仅仅涉及欧洲及其相邻的中东北非地区。国际组织可以利用其广泛的成员国从海湾国家甚至美国推动不同的政策。

(责任编辑: 胡洋)

## **The Mediterranean Refugee Crisis : International Governance and Its Predicament**

Liu Yun

**Abstract:** Caused by the unrest in west Asia and Africa in recent years , the Mediterranean immigrants crisis is intensifying. It gradually becomes a consensus of the international community to solve the crisis of the Mediterranean refugees and migrants through international approaches. Based on the perspective of global governance , this paper probes into the crises of Mediterranean immigrants and refugees , the mechanism of international governance for it and the barrier factors to hinder the international governance. This paper is aimed at providing a beneficial reference for the improvement of international governance.

**Keywords:** the Mediterranean; Refugee crisis; International governance