

美澳欧海上难民问题的 治理策略及困境

王 越

【摘 要】 外部化政策是目前世界大多数主权国家和区域行为体解决海上难民问题的主要策略，其中以美国、澳大利亚和欧盟最具代表性。美国的域外战略具有全球覆盖性；澳大利亚的离岸拘留制度主要倾向于在境外周边设置难民营；欧盟的欧洲堡垒制度将欧洲地区视为一个整体，制定统一的难民政策处置难民。三者的政策在实施范围、实施方式和实施效果上都略有不同。这些政策实施的原因主要在于国际社会的无政府状态及主权国家侧重本国国家利益。新冠肺炎疫情使传统的外部化政策面临难民与难民目的国的冲突以及全球化与国家边境矛盾的挑战，其解决需要区域治理与全球治理并重。

【关 键 词】 海上难民 外部化政策 全球治理 区域治理

【作者简介】 王越，中国人民大学国际关系学院 2019 级博士研究生。

【中图分类号】 D815.6 **【文献标识码】** A

【文章编号】 2097 - 1125 (2022) 04 - 0117 - 19

自 2015 年欧洲难民危机爆发以来，全球海上难民数量激增，尽管欧盟及有关国家采取了一系列措施进行应对，但收效甚微。2020 年新冠肺炎疫情的全球大流行，使难民危机进一步加剧。是年 9 月 9 日，位于爱琴海莱斯博斯岛（Lesbos）的欧洲最大难民营地之一——希腊莫里亚（Moria）难民营突发火灾，数千难民四散而逃，30 多名新冠肺炎患者失踪，对希腊的防

疫、治疫构成极大的隐患。^① 境外难民营原本是许多难民目的国处理外部难民的核心手段，但突发的疫情使难民问题的治理面临更多的挑战。

本研究缘起于对当前海上难民问题所面临的全球治理困境的思考。通过对全球海上难民问题治理研究的梳理，笔者发现，世界大多数主权国传统上倾向采用将海上难民排除在本国领土之外的治理策略，即推行所谓的“外部化政策”（the externalization policy）。对于不同主权国家、区域组织所实施的外部化政策的内容、效果和差异，学界尚缺乏针对性的研究和分析。因此，笔者选取在应对海上难民问题的政策上具有代表性的西方国家和区域组织——美国、澳大利亚和欧盟，通过对其所实施的外部化政策的内容梳理和比较，试图回答以下问题：当前西方主权国家及区域组织应对和处理海上难民问题的主要举措有哪些，效果如何？这些举措之间存在怎样的差异？导致这些差异产生的根本原因是什么？全球海上难民问题当前还面临哪些新挑战，应该如何来应对？

一、海上难民问题的外部化政策概述

关于“难民”的概念，本文采用联合国难民署的广义定义，即“联合国难民署关注对象”，包括难民、处境类似难民的人、寻求庇护者、国内流离失所者、返回的难民、返回的国内流离失所者、无国籍人士、归化难民、安置的难民以及其他令人关注的群体或个人。^② 海上难民作为难民中的一个特定群体，专指海上区域部分的难民群体：“海上难民从属于难民整体范畴，在政治地位和法律地位上具有同一性，只是具有船运的独特方式。”^③ 由于船运方式即时、易得，且大部分难民在出发前并未获得目的国对其难民地位的承认，^④ 所以海上难民通常不具有合法难民身份。对于主权国家而言，接

① Helena Smith, COVID-19 Fears on Lesbos as Thousands of Refugees Flee Huge Fire, *The Guardian*, September 10, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/10/fears-of-covid-surge-on-lesbos-as-thousands-of-refugees-flee-huge-fires>, 2020年11月12日。

② UNHCR, Refugee Data Finder, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/>, 2021年1月14日。

③ 宋伟、王越：《海上难民问题的全球治理困境研究》，《太平洋学报》2020年第11期，第14页。

④ 文中所涉及的难民来源国和难民原籍国都是指产生难民的国家，难民收容国和难民目的国是指难民寻求庇护的国家。其中，难民收容国是指业已切实安置了难民的国家，难民目的国是指难民希望寻求庇护但尚未被接纳的国家。

纳难民所带来的收益通常远小于所要付出的成本，因此大多会采取各种手段阻止非法难民的大规模入境。对于海上难民这一“非法”群体，各主权国家基本采取将其拦截在本国领土之外的外部化政策。

海上难民问题的外部化政策，是指在保证国家领土主权安全的前提下，在难民目的国的领土和领海之外处理、安置海上难民的政策。本文所采用的外部化政策概念，在内容上主要包括三种形态，即海上拦截、境外收容和与难民过境国合作、与难民来源国有条件的合作和全球人道主义援助。^① 海上拦截是外部化政策的基础，即沿本国海上主权线，通过各类边境保护机构直接阻截可能到达本国的海上难民。这一方式尽可能地规避了联合国难民组织规定的人道主义义务，同时减轻对本国社会、经济发展和稳定可能带来的负面冲击。实施海上拦截行动的主要是国家边境保护机构，如美国的海岸警卫队、澳大利亚的边境执法局、欧盟的边境及海岸警卫队等。境外收容是外部化政策的核心，部分国家为避免大规模的海上拦截可能造成的海上难民生命危机，通常会在实施拦截后，于外国领土或本国拥有管辖地位的离岸土地上对其进行拘留和处理。建立难民集中收容中心和与难民过境国合作是主要方式，^② 两者本质都是将难民安置在非本国核心领土，不承担难民安置成本和社会风险。与难民来源国的有条件合作和人道主义援助是外部化政策的辅助保障，也是从根本上阻绝难民对本国边境构成威胁的手段，主要措施包括设立基金会提供资金和物质援助、提供医疗救援等。其目的都是希望通过向难民来源国家或地区提供大量资金援助，改善潜在难民的生存条件，使其能在原籍国就地安置、生存，放弃成为难民，或者实现难民的“本国化”。

本文所聚焦的美国、澳大利亚和欧盟，都拥有漫长的海岸线和比较发达的经济、社会发展水平，对全球难民有较大的吸引力，因此其所要面对的海上难民问题也相对更突出。另外，三者的外部化政策都经历了较长时间的实践发展，已趋于系统化、制度化。

美国海上难民外部化政策可追溯至 20 世纪 80 年代。当时，共有约 2.5

① 本文所涉及之外部化政策，是指海上难民在最初需要庇护的过程中主权国家或区域组织所采取的难民政策，不包括难民入境之后的遣返与再安置政策。

② 与难民过境国的合作方式主要是：难民目的国提供资金、技术援助或者其他帮助，过境国承诺将难民留在本国边境范围内。

万名海地人乘船到达美国南部,^①约12.5万名古巴人和上百万萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜难民越海涌入美国,^②引起美国民众极大的恐慌。里根政府由此开始推行海上难民外部化政策,将此类非法难民拦截在美国本土之外,并在美国驻古巴军事基地设立难民拘留中心予以收纳。美国的边境控制行动为其他国家提供了重要范例。^③2001年8月,挪威“坦帕号”(Tampa)集装箱船在前往澳大利亚途中,从印度洋一艘船上救起438人,其中大部分是来自阿富汗的难民。澳大利亚政府不允许该船停靠本国港口。最终,澳政府将获救乘客先强行转移上军舰,随后运送至澳大利亚的岛屿属地及瑙鲁、巴布亚新几内亚等邻国,以处理他们的庇护申请。^④这一臭名昭著的拦截事件开启了澳大利亚的海上难民外部化政策。此后,澳政府便着手实施“具有独特的严厉性、任意性和惩罚性的难民政策”。^⑤20世纪90年代,随着欧盟区域化和一体化的深入发展,来自周边特别是南欧与北非的边境地区的经济移民和所谓在国内受迫害的“混合流民”(mixed flows)开始涌入欧盟地区。^⑥1995年的《申根协定》签署之后,欧盟确定了边境管理的一体化,成为欧盟地区“排他性”移民政策的开始。2004年,欧盟成立外部边境管理局(Frontex),加强了边境执法的力度。2015年,欧洲遭遇“二战”后最严峻的难民危机,数十万计的难民从地中海、土耳其和东欧国家持续涌入欧洲。欧盟委员会开始进一步加强边界管控,与难民来源国进行合作,与过境国进行双边协定,逐步确立并完善了欧盟针对海上难民问题的外部化政策。

尽管美国、澳大利亚、欧盟的海上难民政策在表现方式上有所不同,但都具有一致的“排外”特征:利用海上拦截的便利性,拒绝寻求庇护者入

① Gary W. Palmer, Guarding the Coast: Alien Migrant Interdiction Operations at Sea, *International Law Studies*, Vol. 72 (1), 1998, p. 165.

② David Manuel Hernández, Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention, *Latino Studies*, Vol. 6 (2), 2008, p. 51.

③ Micheal Flynn, There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 2 (3), 2014, p. 180.

④ Kathleen Newland, Troubled Waters: Rescue of Asylum Seekers and Refugees at Sea, *MPI*, January 1, 2003, <https://www.migrationpolicy.org/article/troubled-waters-rescue-asylum-seekers-and-refugees-sea/>, 2021年4月24日。

⑤ Global Detention Project, Country Report, February 2022, <https://www.globaldetentionproject.org/countries/asia-pacific/australia>, 2022年3月21日。

⑥ Alison Mountz and Jenna M. Loyd, Constructing the Mediterranean Region: Obscuring Violence in the Bordering of Europe's Migration Crises, *An International E-Journal for Critical Geographies*, Vol. 13 (2), 2013, p. 178.

境，保护主权国家的边境安全。三者的政策之所以会呈现共同特征，其原因在于以下两点。

首先，主权国家在难民问题上所面临的两难选择在于国家利益与人道主义声誉孰者为先。所涉及的国家利益主要是安置难民的成本、社会稳定性、本国公民的满意度等带来的政府合法性问题；人道主义声誉则指国际社会中的主要行为体，包括主权国家和相关国际组织对国家接纳难民所表示出的赞扬。从传统现实主义的观点来看，在道德和利益不能兼得的情况下，国家利益考虑会优先于道德考量。宋伟等学者指出，难民入境除了能够给本国增加有人道主义担当的名声之外，也要消耗大量的成本进行难民安置，还要考虑难民对社会安全的威胁以及本国公民对政府满意度的影响。^① 美国学者杰森·里奇万（Jason Richwine）等研究发现，安置一个难民一生所需的平均财政费用为6万美元，作为成年人（26岁至64岁）入境的难民对安置国所造成的财政负担更大，平均费用约为每人13.3万美元。^② 根据汉斯·摩根索提出的“现实主义六原则”第四条，即普遍的道德原则不适用于政治领域，^③ 在难民问题上，“助人为乐”这一普遍的道德原则不能以抽象形式运用于国家的行为，国家必须考量安置难民的收益与成本之比。一般而言，一国政府对难民安置带给其国内的社会、政治损失的重视，要远超过它对难民安置所能带来的国际人道主义声誉的考虑。这是西方国家普遍采取海上难民外部化政策的根本原因。

其次，在现有国际社会结构条件下，主权国家具有更大的独立性与自主性，国际组织和国际制度所能产生的制约作用尚为有限。一方面，主权国家各自为政，出于保护国内社会稳定、维护政府合法性的考虑，海上难民作为一种对主权国家的“威胁”，对其实施外部化政策成为政府的首要选择。另一方面，目前尚未出现专门性的全球海上难民国际治理组织，全

① 宋伟、王越：《海上难民问题的全球治理困境研究》，《太平洋学报》2020年第11期，第23页。

② Steven A. Camarota, The Benefits of Revising America's Refugee Policy, Center for Immigration Studies, March 9, 2020, <https://cis.org/Oped/Benefits-Revising-Americas-Refuge-Policy>, 2020年6月2日；Jason Richwine, Steven A. Camarota and Karen Zeigler, The Fiscal Impact of Refugee Resettlement—No Free Lunch for Taxpayers, Center for Immigration Studies, March 2, 2020, <https://cis.org/Report/Fiscal-Impact-Refugee-Resettlement>, 2021年8月9日。

③ [美] 汉斯·摩根索：《国家间政治——权力斗争与和平》，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社2018年版，第36页。

球海上难民作为难民的一部分,由联合国难民署、国际海事组织以及国际移民组织的下属机构等多个组织负责处理,常常会出现组织机构功能重叠、权责不清等情况,从而严重影响问题处理的效能和效率。而且,直至目前,在海上难民的全球治理问题上始终缺乏有实力、有意愿的大国来领导提供公共物品或者起到示范作用。在这样一种国际社会结构条件下,针对海上难民问题的外部化政策就被主权国家视为最直接、有效的手段,在西方国家得到普遍采用。

二、美澳欧海上难民问题外部化政策的具体实践

(一) 海上拦截

海上拦截是一个国家海上难民外部化政策实施的第一步,该措施的定位本身就带有“禁止非法入境”的含义,是海上难民问题外部化政策最直接的表现。

美国对海上难民的拦截有较高的本土拦截效率,同时还具备全球性特征。美国实施海上拦截任务的主体是美国海岸警卫队(United States Coast Guard)和美国移民与海关执法局的边境巡逻战术组(Border Patrol Tactical Unit)。美国海岸警卫队将阻截外来移民作为其国土安全任务,其封锁政策在很大程度上取决于国家安全目标和总统指示,而且当前的战略要求美国将海上拦截行动的重点放在尽可能远的海上。^①如表1所示,美国对海上非法移民的拦截效能很高,平均可达70%以上,仅海岸警卫队就能提供平均约50%的移民拦截率,可见其在美国海上非法移民拦截中所发挥的重要作用。海岸警卫队取得这一成功的主要原因在于,它在拦截和处置海上非法移民的过程中有效利用了与巴哈马、多米尼加、古巴和海地等国家的双边协定。^②2020年成立的美国移民与海关执法局(Immigration and Customs Enforcement)主要在境外执行对非法移民的管控,其旗下的边境巡逻战术组具备全球反应能力,在厄瓜多尔、洪都拉斯、墨西哥、秘鲁、伊拉克等地为边

^① Gary W. Palmer, *Guarding the Coast: Alien Migrant Interdiction Operations at Sea*, *International Law Studies*, Vol. 72 (1), 1998, p. 160.

^② USCG, *USCG Fiscal Year 2017 Performance Report Publication Edition*, <https://www.uscg.mil/Portals/0/documents/budget/FY17%20APR%2015%20May%2018%20-%20Final%20-%20POSTED.pdf>, 2021年9月27日。

境和安全部队提供训练和装备。边境巡逻战术组会首先对这些国家的边界情况进行“诊断”，然后提供解决边境“麻烦”的培训和资源“处方”。^①

表 1 2012—2017 年美国拦截海上非法移民的人数和比例

类项	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
海上非法移民总人数	5600	7631	10629	8057	10319	4760
拦截总人数	4086	5262	7747	6028	8165	3952
拦截有效率	73.0%	69.0%	72.9%	74.8%	79.1%	83.0%
海岸警卫队拦截人数	2956	2106	3592	3827	6346	2512
海岸警卫队拦截有效率	52.8%	27.6%	33.8%	47.5%	61.5%	52.8%

数据来源：美国海岸警卫队 2017 年度报告数据，参见 USCG, USCG Fiscal Year 2017 Performance Report Publication Edition, <https://www.uscg.mil/Portals/0/documents/budget/FY17%20APR%2015%20May%2018%20-%20Final%20-%20POSTED.pdf>, 2021 年 9 月 27 日。

澳大利亚是号称“拥有世界上最严格的移民管制制度”的国家之一，政府针对海岸边界拦截实施了严格的、强制的、任意的管控。^② 吉拉德 (Julia Eileen Gillard) 政府自 2011 年 9 月开始实施边境保护措施，允许载有移民和难民的船只在公海被拦截并迫其掉头，对于业已到达澳大利亚领海的船只，可采取回拖至公海的处置措施。^③ 随着 2012—2013 年海上非法难民人数突增至 25541 人，^④ 托尼·阿博特 (Tony Abbott) 联合政府于 2013 年提出军事主导的“主权边界行动” (operation sovereign borders)。^⑤ 该政策的最终目标是阻止非法移民抵达澳大利亚本土，进而确保他们不能在澳境内申请并享有公民权。澳大利亚联合政府通过国防部提供 1000 万美元的特别行动资金，用于组建一个多部门联合的“主权边界联合机构特遣队” (Operation

① Todd Miller and Joseph Nevins, *Beyond Trump's Big, Beautiful Wall*, *NACLA Report on the Americas*, Vol. 49 (2), 2017, p. 151.

② Global Detention Project, *Country Report*, February 2022, <https://www.globaldetentionproject.org/countries/asia-pacific/australia>, 2022 年 3 月 21 日。

③ Michael Pugh, *Boat People and Humanitarianism at Sea*, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 17 (1), 2004, p. 62.

④ Liberal Party / National Party of Australia, *The Coalition's Operation Sovereign Borders Policy*, July 2013, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2616180/upload_binary/2616180.pdf; fileType = application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2616180%22, 2021 年 2 月 1 日。

⑤ Patrick van Berlo, *Australia's Operation Sovereign Borders: Discourse, Power, and Policy from a Crimmigration Perspective*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 34 (4), 2015, p. 76.

Sovereign Borders Joint Agency Taskforce), 破坏和威慑、侦查与拦截、境外拘留与评估、遣返与重新安置等工作分别由联邦不同部门管辖, 向专门负责此事务的内阁部长报告。^① 主权边界行动实施以来, 赴澳难民船只抵达数由2013年的300艘(共载难民20587人), 迅速降至2014年的1艘(共载难民160人), 2015年之后则持续保持为0艘, 拦截率几乎达到100%。^②

欧盟作为一个区域性行为体, 其外部化政策具有区域内部整体性和成员国自主性双重特点。欧盟为维持其内部统一并加固外部边境, 成立欧洲外部边境管理局。2016年10月, 为应对日益加剧的欧洲难民危机, 进一步加强边界管控, 欧洲外部边境管理局更名为欧洲边境和海岸警卫队, 通过使成员国让渡部分权力等方式, 使之成为更具执法效能的欧盟统一的边界执法机构。新机构主要侧重于早期发现和预防欧盟外部边界管理方面的薄弱环节, 统一协助地中海沿岸成员国应对难民潮。^③ 除了欧盟边境和海岸警卫队统一的海上拦截行动之外, 身处地中海沿岸的欧盟“前线”国家也自主实施拦截政策, 阻止海上非法移民入境。西班牙在其领海设有一个电子海岸监视系统用于难民拦截; 意大利与阿尔巴尼亚政府签署双边协议, 意大利当局可以在阿尔巴尼亚的领土水域对海上非法难民实施拦截。^④ 根据联合国难民署2018年的难民报告, 意大利在该年度的一次拦截行动中禁止利比亚沿海获救人员在本国港口下船, 从而导致搭载获救移民与难民的船只连续数天被困海上, 几乎引发一场小规模的人道主义危机。^⑤

(二) 境外收容

作为外部化政策的核心, 境外收容是在海上拦截基础上所采取的难民集中处置政策, 既包括主权国家在境外领土设置难民收容中心, 也包括与过境

① Liberal Party / National Party of Australia, The Coalition's Operation Sovereign Borders Policy, July 2013, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2616180/upload_binary/2616180.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2616180%22, 2021年2月1日。

② Janet Phillips, Boat Arrivals and Boat “Turnbacks” in Australia since 1976: A Quick Guide to the Statistics, Parliament of Australia, January 17, 2017, https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp1617/quick_guides/boatturnbacks, 2020年10月22日。

③ European Commission, EU Operations in the Mediterranean Sea, October 4, 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf, 2020年7月30日。

④ Michael Pugh, Boat People and Humanitarianism at Sea, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 17 (1), 2004, p. 62.

⑤ UNHCR, Desperate Journeys, Refugees and Migrants Arriving in Europe and at Europe's Borders, December 18, 2018, <https://news.un.org/zh/story/2019/01/1027772>, 2020年7月22日。

国签署并履行双边协议，将难民阻截在过境国就地安置。作为强硬的海上拦截的后续处置举措，境外收容的合理实施能对遭拦截难民进行安置，避免在拦截后出现人道主义危机。

美国被称为制定境外收容政策的“鼻祖”，其境外收容中心主要由其海外军事基地转化而来。美国在 1903 年和古巴签订永久租赁协议，对其在古巴所租赁的基地土地行使完全管辖和控制权。在之后的 18 个月里，美国海岸警卫队将 3.6 万名海地难民送进关塔那摩湾 47 平方英里的海军营地，实施离岸难民拘留。^① 关塔那摩基地从此成为世界上首批离岸拘留地之一。克林顿政府继续将关塔那摩基地作为寻求庇护者和非法移民的拘留中心。除关塔那摩外，美国还在 20 世纪 90 年代初组建了从巴哈马延伸到巴拿马的离岸“加工”设施网络。^② 除了直接从美国海岸线入境的海上难民，还有部分难民会选择先从海上经由墨西哥湾入境墨西哥，再通过美墨边境进入美国。针对他们以及美墨之间的陆地边境难民，美国在墨西哥境内设置了难民营，通过给予资金援助等方式，由墨西哥政府协助美国方面拘留和驱逐移民。2008 年，在小布什总统的发起下，美国、墨西哥及中美洲七国通过“梅里达倡议”（mérida initiative），共同应对地区安全。2014 年，在美国逐步加大的压力下，墨西哥政府启动“滨海前线计划”（plan frontera sur），将之作为梅里达倡议的一部分。在美国资金和技术的援助下，墨西哥在危地马拉和伯利兹边界以北 100 英里处设置三道安全警戒线，在有关河流上建立了 12 个海军基地。^③ 通过滨海前线计划，美国政府“有效地外包了边境控制，并将边境向南转移了 3000 公里”。^④ 2015 年的美国国土安全部报告称，自 2014 年实施“滨海前线计划”以来，美国边境巡逻逮捕人数减少了 30%，被拘押在墨西哥难民营的中美洲移民人数则增加了 71%。^⑤ 2019 年 1 月 24 日，特朗普政府又实施所谓“移民保护协议”项目，该项目也被称为“留在墨西哥”（remind in

① Hongju Koh Harold, America's Offshore Refugee Camps, *University of Richmond Law Review*, Vol. 29 (1), 1995, p. 143.

② Micheal Flynn, There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 2 (3), 2014, p. 174.

③ Clare R. Seelke and Kristin Finklea, U. S. -Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, Congressional Research Service, Report R41349, January 18, 2017, p. 21.

④ Stephanie Nolen, Southern Exposure: The Costly Border Plan Mexico Won't Discuss, *The Globe and Mail*, January 5, 2017, <https://www.theglobeandmail.com/news/world/the-costly-border-mexico-wont-discuss-migration/article30397720/>, 2020 年 9 月 30 日。

⑤ Adam Isacson, Maureen Meyer and Hannan Smith, Increased Enforcement at Mexico's Southern Border: An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance, *Washington Office on Latin America*, November 2015, p. 6, <https://www.wola.org/analysis/new-report-increased-enforcement-at-mexicos-southern-border/>, 2020 年 9 月 30 日。

Mexico) 计划,旨在将意图非法通过美墨边境进入美国的中、南美洲难民拦截在墨西哥境内,由墨西哥政府向他们提供人道主义保护。^①

澳大利亚的“离岸拘留制度”(offshore detention regime)被视为境外收容政策的典范。在澳大利亚于1992年对1958年《移民法》进行修订后,所有在澳大利亚居住或旅行的“非法非公民”(即不是澳大利亚公民且没有有效签证的人)都必须被拘留,直到获得有效签证为止。其政策主要包括实行强制性拘留法、从移民区中分离澳大利亚部分领土、对抵达这些地方的人进行离岸处理以及实行临时保护签证。^②2001年9月,霍华德(John Howard)政府通过《2001年移民修正案》(《移民区域分离法案及其后续条款法案》),由此开始了所谓的“太平洋解决方案”(pacific solution)。巴布亚新几内亚的马努斯岛和岛国瑙鲁成立了境外收容中心,在处理庇护申请的过程中对难民实施拘留管理。2002年3月,澳政府宣布在圣诞岛建立了一个针对非法寻求庇护者的新收容中心。^③太平洋解决方案收效显著,不仅大大降低了澳大利亚境内的难民居留人数,未经授权的海上难民运送船只也大幅减少。^④根据澳大利亚政府的数据,在该计划实施一年后,乘船抵达的寻求庇护者人数从2001年的5516人下降到2002年的1人。^⑤2007年,国际移民组织发起了一项由澳大利亚资助的倡议,名为“管理和照顾非正常移民项目”(management and care of irregular migrants project),其核心目标之一就是增强印尼作为主要拘留中心的能力,但这一倡议并未收到预期的效果。^⑥2010年

① TRAC Immigration, Details on MPP Deportation Proceedings, <https://trac.syr.edu/phptools/immigration/mpp/>, 2020年9月29日。

② 2001年《移民修正案(从移民区执行的禁令)条例草案》和《移民修正案(从移民区执行的禁令)(相应规定)条例草案》对1958年《移民法》进行了修正,将圣诞岛(Christmas Island)、阿什莫尔及卡地亚群岛(Ashmore and Cartier Islands)和科科斯(基林)群岛[Cocos (Keeling) Islands]从移民区中剔除,乘船抵达这些地区的船民不再享有“不推回权利”,由此阻止了任何非法的澳大利亚以外的公民试图通过这些岛屿进入澳本土的申请。1999年10月,霍华德政府为未经许可而抵澳的寻求庇护者设立临时保护制度,其有效期为三年,此后需要被移民局重新评估,临时保护签证不享有定居、家人团聚和旅行权。2008年,陆克文政府取消了临时保护制度,所有被确定为难民的人都将获得永久保护。

③ Tara Magner, A Less than “Pacific” Solution for Asylum Seekers in Australia, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16 (1), 2004, p. 62.

④ 宋伟、徐雯:《澳大利亚吉拉德政府的难民政策改革为何失败》,《太平洋学报》2019年第8期,第95页。

⑤ Janet Phillips and Harriet Spinks, Boat Arrivals in Australia since 1976, Parliament of Australia, July 23, 2013, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals, 2020年9月4日。

⑥ Micheal Flynn, There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 2 (3), 2014, pp. 183-184.

7月，吉拉德政府提出“东帝汶解决方案”（east timor solution），试图在东帝汶建立一个境外区域处理中心，对寻求庇护者进行审查。之后，澳政府又尝试采用“马来西亚解决方案”（malaysia solution），计划于2011年7月向马来西亚转移新近未经许可入境的800名寻求庇护者，作为交换，澳自2011年起连续4年每年接受1000名经马来西亚审定的难民，并承担7600万澳元的相关费用。^①两个方案最终都因国内外各种因素的干扰被否决。至今，澳大利亚的境外收容仍以周边岛国和澳大利亚的分离部分领土为主。

在欧盟，与难民过境国合作是处理难民危机的核心政策，也是欧盟难民危机以来收效最显著的举措。叙利亚战争爆发后，大量叙利亚难民逃往南部的约旦、黎巴嫩和北部的土耳其，而土耳其独特的地理位置使它成为这些难民以及其他国家的难民前往欧盟的主要“跳板”。在2015年，共有885386名难民通过土耳其非法进入欧洲，是2014年的17倍。^②为堵住这一难民通道，欧盟与土耳其政府沟通，希望由土耳其采取行动，将难民阻留在土耳其境内，并代替欧盟成员国接收难民。在2015年的第四次欧盟峰会上，欧盟领导人要求土耳其采取有效措施，制止跨地中海和爱琴海的难民流入欧盟，将超过200万名的叙利亚难民留在土耳其；作为交换条件，欧盟同意向土耳其提供30亿欧元的难民基金，以帮助它减轻在其边界内收容难民的负担，并提供7500万人的免签证欧洲旅行，同时承诺重启已陷入僵局的土耳其入欧程序。^③2016年3月18日，双方达成“欧盟—土耳其声明”。根据该声明，经土耳其抵达希腊群岛的所有新非正常移民和寻求庇护者，其申请将被宣布为不可受理，并应返回土耳其；欧盟每安置一名来自土耳其的叙利亚人，就将有一名叙利亚人从希腊返回土耳其。2016年，欧盟向希腊提供的紧急援助庇护、移民和融合基金以及国内安全基金增加至3.568亿欧元，其中约7000万欧元被用于落实“欧盟—土耳其声明”。^④根据欧盟边境和海岸

① 李景卫：《“马来西亚解决方案”匆忙出台》，<http://world.people.com.cn/GB/15244766.html>，2020年5月12日。

② Frontex, Eastern Mediterranean Route, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>，2020年7月22日。

③ Ian Traynor, European Leaders Offer Turkey's Action Plan on Migration Crisis, *The Guardian*, October 16, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/15/big-decisions-unlikely-migration-summit-eu-leaders>，2020年7月22日。

④ European Commission, Fifth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, March 2, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf，2020年7月22日。

警卫队的数据,东地中海航线的难民数量在2016年为182277人,且绝大多数是在前三个月抵达的,声明自2016年3月开始实施后,2017年经爱琴海抵达希腊群岛的难民人数大幅下降至42319人,不到2016年总数的四分之一。^①土耳其境内接收和安置的难民数量则同步急剧上升,截至2020年12月,土耳其已收容近400万名难民,其中约360万名为叙利亚难民。^②

(三) 与难民原籍国合作和人道主义援助

要想从根源上解决难民问题,减少海上难民的产生并在其原籍国就地安置是更为可取的手段,这既能减少难民在海上长途跋涉过程中可能遭遇的生命威胁,也能有效降低难民收容国所要承担的安置成本。要做到这一点,既依赖于难民收容国与难民原籍国之间的密切合作,同时也需要国际社会对难民原籍国提供有效的人道主义援助。难民收容国与难民原籍国的合作跟难民收容国的人道主义援助这两者的主要区别在于:通常,与难民原籍国的合作是双方政府部门的合作,也因此更具有针对性、条件性;人道主义援助则通常是全球性的,主要通过联合国难民署、国际移民组织等相关国际组织,间接或直接地对难民和难民来源地进行紧急援助,在救助范围上也更加广泛。

意图进入美国的难民大部分来源于中南美洲,据联合国难民署数据统计报告,美国在2018年共接到来自166个国家或地区的25.43万份庇护申请,来自中美洲和墨西哥地区的申请数占到总申请量的54%。^③自2008年以来,美国政府通过“中美洲区域安全倡议”(Central America regional security initiative)为该地区七国提供设备、培训和技术援助,支持其开展针对非法难民等的执法行动。到2009年,美国已经与中南美洲国家达成27项双边协议,赋予美国海岸警卫队追捕船只并登船、对领海实施海空巡逻、调查可疑走私活动等权力。^④美国还是最大的国际人道主义救援单一行

① Frontex, Migratory Routes—Eastern Mediterrean Route, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>, 2020年6月9日。

② European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, Turkey: EU Extends Humanitarian Support for Refugees, December 13, 2020, https://ec.europa.eu/echo/news/turkey-eu-extends-humanitarian-support-refugees_en, 2021年1月20日。

③ UNHCR, Global Trends, Focused Displacement in 2018, June 20, 2019, <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>, 2021年5月5日。

④ US House of Representatives, Over-view of Coast Guard Drug and Migrant Interdiction: Hearing before the Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation of the Committee on Transportation and Infrastructure, House of Representatives, 111th Congress, March 11, 2009, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111hhrg48204/html/CHRG-111hhrg48204.htm>, 2021年5月13日。

为体。^① 针对全球难民问题，美国设立了由国际开发署主导的国际灾难援助和由国务院主导的移民和难民援助、紧急移民和难民援助、中东和北非刺激基金等项目。其中，国务院负责的移民和难民援助项目主要用于全球范围内的难民救援和安置，紧急移民和难民援助项目针对突发难民事件给予援助，中东和北非刺激基金用于推动指定地区的经济发展和政治稳定。以中东和北非刺激基金的实施为例，自叙利亚危机以来，美国为指定地区提供超过 95 亿美元的人道主义援助，^② 直接用于改善当地难民的生存状况，为减少难民涌入美国发挥了间接而有效的作用。

以欧盟为移民目的地的海上难民群体主要来自中东和北非。为从根本上解决难民产生的问题，欧盟设立了信托基金会，向一些主要的难民来源国提供援助、与其开展合作。^③ 2014 年 12 月启动的欧盟应对叙利亚危机区域信托基金（Madad Fund）由欧盟委员会设立，旨在解决叙利亚危机对叙利亚邻国的影响，包括由叙利亚难民的存在而带来的长期恢复和稳定需求，帮助黎巴嫩、约旦、土耳其和埃及应对叙利亚难民涌入而带来的挑战。^④ 基金会通过了总价值达 3.5 亿欧元的一揽子计划，其中包括 1.4 亿欧元的教育计划、1.3 亿欧元的地方发展计划、5500 万欧元的卫生计划和 2500 万欧元的环境卫生计划。^⑤ 2015 年 11 月召开的瓦莱塔移民峰会（Valletta summit on migration）的首要目标就是解决非洲非正常移民和被迫流离失所问题产生的根源，预防和打击非正常移民。^⑥ 本次峰会正式启动了欧盟“非洲稳定和解

① U. S. Department of State, U. S. Humanitarian Assistance in Response to the Syria Crisis, March 14, 2019, <https://www.state.gov/u-s-humanitarian-assistance-in-response-to-the-syria-crisis/>, 2020 年 10 月 17 日。

② U. S. Department of State, U. S. Humanitarian Assistance in Response to the Syria Crisis, March 14, 2019, <https://www.state.gov/u-s-humanitarian-assistance-in-response-to-the-syria-crisis/>, 2020 年 10 月 17 日。

③ European Commission, Managing the Refugee Crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, October 14, 2015, COM (2015) 510 Final, pp. 11 – 13, <https://www.refworld.org/docid/563201fc4.htm>, 2020 年 6 月 9 日。

④ Manola De Vos, Want to Help Syrian Refugees? Start Working with the EU's Madad Fund, *Devex*, September 18, 2015, <https://www.devex.com/news/want-to-help-syrian-refugees-start-working-with-the-eu-s-madad-fund-86921>, 2020 年 7 月 28 日。

⑤ European Commission, The SRTF Participates in the Meetings of the Governing Bodies of the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the Madad Fund, December 2, 2015, https://www.srtfund.org/news/108_the-srtf-participates-in-the-meetings-of-the-governing-bodies-of-the-european-union-regional-trust-fund-in-response-to-the-syrian-crisis-the-madad-fund, 2020 年 7 月 22 日。

⑥ European Council, Valletta Summit on Migration, November 11 – 12, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, 2020 年 7 月 31 日。

决非正常移民和流离失所者根源紧急信托基金”(简称“非洲紧急信托基金”, EUTF for Africa), 基金总额超过 50 亿欧元, 其中由欧盟提供 88% 的基金份额, 欧盟各成员国及其他国家提供 12% 的资金捐赠, 对最脆弱和受不稳定性、被迫移民以及非法移民影响最大的地区提供援助。^① 该信托基金主要用于与非洲三个区域的 26 个伙伴国家开展的合作。^② 2019 年, 欧盟通过该基金为有关国家提供了共计约 47 亿欧元的援助。^③

欧盟也通过一些国际难民组织进行了大量人道主义援助, 是国际人道主义援助的主要捐助主体之一。欧盟管理下的主要援助机构包括: 发展与非加太国家关系总署、外部关系总署、欧洲援助合作办公室、人道主义援助总署。^④ 根据欧盟委员会官方数据, 欧盟在全球范围内有 7 个主要援助区域、40 多个驻地办公室、155 名国际人道主义援助专家以及 298 名相关国家工作人员。^⑤ 自 2011 年以来, 欧盟向黎巴嫩提供了总值约 23 亿欧元的援助, 其中逾 6.6 亿欧元为人道主义援助。^⑥ 2018 年, 欧盟为全球流离失所的难民提供了约 12 亿欧元的人道主义援助, 主要的目标援助国家是土耳其、希腊、叙利亚、伊拉克和也门。2019 年, 欧盟委员会将其超过 16 亿欧元的人道主义援助预算的大部分用于安置被迫流离失所者和难民。^⑦

三、美澳欧外部化政策的比较分析

就各自的海上难民外部化政策的核心特征而言, 美国的政策更具全球性

① European Commission, EU Emergency Trust Fund for Africa, Factsheet EUTF for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en, 2020 年 7 月 30 日。

② 这三个区域为萨赫勒和乍得湖、非洲之角、北非。参见 European Commission, EU Emergency Trust Fund for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en, 2020 年 7 月 30 日。

③ European Commission, 2019 Annual Report—EU Emergency Trust Fund for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutfa/files/eutf_2019_annual_report_english.pdf, p. 11, 2021 年 2 月 21 日。

④ 黄梅波、张麒丰:《欧盟对外援助政策及管理体系》,《国际经济合作》2011 年第 9 期, 第 27 页。

⑤ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, Field Network, October 23, 2020, https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo/field-network_en, 2021 年 1 月 21 日。

⑥ 王永乐:《欧盟认捐 3000 万欧元向黎巴嫩提供紧急人道主义援助》, <http://www.jwview.com/jingwei/08-10/339351.shtml>, 2021 年 1 月 21 日。

⑦ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, Forced Displacement: Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced People (IDPs), June 19, 2020, https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displaced-persons_en, 2021 年 1 月 21 日。

色彩，其主权边界不断被人为扩大，因而被称为“域外战略”（extraterritorial strategies）；澳大利亚的政策明显体现出主权国家特征，以境外收容为核心，被称为“离岸拘留制度”；欧盟主要是区域性的“欧洲堡垒制度”（fortress Europe），将欧盟作为一个区域整体来统一管控外部难民。上述差异性在政策实施的范围、方式和效果等方面都得到了显著体现。

首先，在实施范围上，美国的域外战略更为全面，边境管控系统涉及全球，呈现本土直接拦截、区域设置境外拘留中心、难民原籍国援助的全球性辐射范围特征；澳大利亚的离岸拘留制度则比较集中，境外收容中心建立在本国附近的岛屿上，实施范围也因此局限于本国周边地区，尽管澳大利亚也试图向区域性层面进行扩展，但均以失败告终，而且“联邦政府始终认为，区域合作不能取代我们自己采取强有力的行动”；^①欧盟外部化政策的实施范围表现出更强烈的区域性，覆盖大西洋以东、中亚以西、北非以北的地区范围。美国和欧盟的政策都涉及与难民来源国和过境国的合作，但有所不同：在地理范围与难民来源地两方面，欧盟主要针对途经地中海的中东、北非海上难民；美国除了拦截途经墨西哥湾和加勒比海的中南美洲难民外，还要处理大量跨越大西洋和太平洋的其他大洲难民源。

其次，在实施方式上，直接的海上边境拦截是三个国家或地区海上难民政策的首要前提，但从外部化政策的整体实施方式的侧重来看，美国和欧盟地区侧重对海上难民的拦截，澳大利亚则持续、有效地采用境外拘留方式。究其原因，一方面，在实施范围上，美国和欧盟的外部化政策所涵盖的范围相对较广，本土海上拦截成本最低、效果最好，收容或者合作政策只是拦截的辅助措施，借以减轻边境巡逻机构的海上拦截压力；澳大利亚的较近距离的境外拘留设施，使得它可以实现海上拦截与境外拘留中心安置的“两步走”——在拦截之后直接转运安置在附近的难民收容中心。另一方面，在实施难易程度上，澳大利亚也更具有优势。由于澳大利亚的境外拘留中心所在岛屿多是澳大利亚的海外领地，因此澳大利亚在这些地方更具主导性和话语权；美国的境外拘留要么是通过由在他国的军事基地改造成的拘留中心进行安置，要么是在墨西哥境内实现安置，无论哪一种都要涉及对他国主权的干涉；欧盟的境外拘留情况更加复杂，要想动员所有成员国协同一致地执行统一境外政策就存在很大的难度，更何况其所要

^① Liberal Party / National Party of Australia, The Coalition's Operation Sovereign Borders Policy, July 2013, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2616180/upload_binary/2616180.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2616180%22, 2021年2月1日。

合作的对象要么是另一个区域性组织,要么是一些主权国家,既不容易掌握主动性,又很难保证效果。

最后,在实施效果上,澳大利亚自2013年开展主权边界行动以来,对海上难民的拦截率接近100%,政策效果显著好于美国和欧盟;而美国作为主权国家,其在政策的协调和实施方面较之区域性的欧盟面临更小的阻碍,因此实施效果也明显好于欧盟。另外,因为澳大利亚所要面对的海上难民总数远少于美国和欧盟,因此其外部化政策的实施也更为容易。美国作为全球最大的难民寻求庇护目的国,数量庞大的海上难民以及过于分散的人力与资源,都导致其拦截效果不如澳大利亚突出。据美国国土安全部2018年的年度报告,美国海岸警卫队2017年的海上拦截非法移民有效率最高,达到83%,此前的2015年和2016年分别是74.8%和79.3%,到2018年又下降为72%。^① 欧盟也是世界最重要的难民迁移目的地,海上难民来源范围广泛、数量庞大,而欧盟自身又是一个典型的区域性组织,其政策在很大程度上受到内部各主权国家的制约,势必影响到实施的效果。2015年欧洲难民危机后欧盟所实施的难民政策取得了一定的成果,到2019年,欧洲难民数量已下降到12.8万人。^② 但在拦截效率上,欧盟交出的成绩单并不理想:2018年欧盟海上难民入境总人数为116426人,海上拦截成功率仅为3.8%。^③

为什么欧盟在其外部化政策的实施效果上与美、澳相比存在如此明显的差距?除了前面的解释外,还可以从三者间存在的两种不同治理模式——区域治理和主权国家治理当中来寻找答案。首先,对欧盟这样的区域性组织来说,超国家主权难以超越主权国家利益。在外部边界管制上,欧盟成员国只是让渡了部分边防管理权,边界与海岸警卫队更多是与各主权国家开展合作,双方在技术、信息层面进行共享,并不享有绝对的边境控制权。内部各成员国的不同利益考量和非强制性的统一政策不能保证政策的有效执行,这是制约区域性难民政策执行力度、实施效果和可持续性的根本所在。对于美、澳这样的主权国家来说,虽然美国的外部化政策在实施范围上相较于澳大利亚更具全球性,但从国内政治角度看,两者的海上难民政策都是各自国内党派政治博弈的工具。在不同时期,两国国内的

① U. S. Department of Homeland Security, FY 2018 – 2020 Annual Performance Report, March 18, 2019, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0318_MGMT_APR-FY-2018-2020.pdf, 2020年10月4日。

② IOM, Flow Monitoring, <https://migration.iom.int/europe?type=arrival>, 2021年5月28日。

③ IOM, Flow Monitoring, <https://migration.iom.int/europe?type=arrival>, 2021年10月14日。

政党会根据民众在难民问题上的情绪采取收紧或放松的难民政策，以迎合民意赢得大选。正是在这个意义上，主权国家的外部化政策的制定是基于国家利益的需求，因此更多是单方面的政策输出，所遇障碍较小，政策能够有效、长期地执行，保障了政策的执行效果和持续性。其次，从外部化政策的合作方式来看，主权国家的域外合作主要是通过“一对一”或者“一对多”的政府间关系，这种以自身为主导的政策通常更具有主导性和可执行性；而区域性组织开展域外合作的方式则要复杂得多，不仅要处理与特定国家的双边合作关系，而且要重点构建与其他区域组织的伙伴关系，其中往往要使用关涉双方利益的手段。欧盟在海上难民问题的应对策略上，一方面着力寻求与区域性的非洲地区国家的合作，另一方面也要应对与特定主权国家如土耳其的双边合作，并且决定政策效果的主导权通常掌握在对方手中，加之区域性组织在内部协同性上亦存在问题，其政策的实施效果自然受到更大的影响。

四、海上难民问题的政策困境与出路

美、澳、欧等西方国家和地区执行的海上难民外部化政策尽管始终存在各种各样的差异和问题，甚至不时引发受到全球普遍关注的人道主义危机事件，但客观而言，面对难民这一当代普遍性国际问题，全然有效且符合现代文明理念的应对政策举措尚不存在，如何真正平衡人道主义与特定的国家、地区利益之间的关系，目前还是一个待解的难题。上述国家和地区所推行的外部化政策至少算是一种探索尝试。就其部分客观效果而言，大多数海上难民被强制集中安置在逼仄、简陋的难民营，人员密集、条件艰苦，但至少难民的生命安全可以暂时得到一定的保障。就其作为对本就属于人道主义危机问题的难民潮的后续应对举措而言，对海上难民问题的外部化政策解决方式还是有其值得肯定的一面的，至少它还算是一种在相对被动的状态下积极应对、以避免更深程度的人道主义危机的处置办法。然而，2020年以来新冠肺炎疫情的全球大流行，使得全球海上难民群体以及难民目的地国家和地区面临新的挑战：严重的疫情冲击导致难民原籍国的生存环境更趋恶化；难民主要目的地国家和地区为防控疫情普遍加强边境管制；难民在其流动转移过程中面临严重的疫情感染、传播风险。此次新冠肺炎疫情全球流行为各主权国家、国际组织的难民问题政策提出了新的思考方向：目前的难民政策究竟存在怎样的问题？未来解决全球海上难民问题的出路在哪里？

如前文所述，传统的海上难民外部化政策的核心就是将难民阻截在国境之外。新冠肺炎疫情暴发后，各主权国家进一步加强了边境拦截与海外收

容,难民强行越境与难民目的地的暴力阻止导致流血冲突频繁发生。2021年1月以来,有近8000名难民为逃避贫困和疫情,离开洪都拉斯前往美国寻求庇护,在危地马拉边境遇到边境部队的阻拦,部分难民怀着“返乡也是死”的心情,与部队发生大规模暴力冲突。^①至于海外集中收容措施,也演变成了将难民从一个不安全的原籍地转移到疫情集中暴发风险严峻的难民营的糟糕选择。文章开头提到的希腊莫里亚难民营火灾是比较极端的事件,但严峻的疫情风险却是绝大多数难民营所面临的现实问题。在疫情的冲击下,传统的外部化政策已不再是解决海上难民问题的有效手段,拦截和设置境外难民营成为暴力冲突的催化剂。同时,疫情下的难民流动再次引发全球化与国家利益的矛盾。进一步加强边境管控的“国家中心主义”难民政策只能在初期发挥一定效力,因其管控成本高、治理难度大,已很难再收到长期预期效果。

未来,主权国家和区域性组织针对海上难民的外部化政策还将会长期存在,海上难民问题仍然需要全球治理与区域治理、国家治理并重。目前海上难民问题的治理困境在于,难民原籍国导致难民产生的自然和人为原因很难根除,难民收容国基于本国现实利益考虑收纳难民的意愿不高,国际组织缺乏独立性和强制性。上述困境实际上也是难民群体所面临的基础性挑战,很难在短期内解决。

海上难民问题的解决任重道远,但并不意味着缺乏解决的可能性。一方面,难民问题跨越国界的性质决定了其解决必然要走向全球治理的模式。在国际社会的无政府状态下,主权国家对本国国家利益的关注和国际组织缺乏约束力这两个客观因素无法改变,相关国际组织在处理海上难民问题时,就应将“约束力”转化为“吸引力”,利用国际组织能够提供的国际影响力与主权国家的需求进行交换,双方各取所需。在这方面,联合国依然是最有效的国际组织,无论是在成员规模、治理范围和威信力方面,目前还没有哪个国际组织能够代替联合国。当然,此次疫情也暴露出联合国自身的某些不足,联合国需要进行相应的改革以应对全球性危机,在此基础上针对全球海上难民问题增设专门的全球治理机构,并赋予其更多制度性权力,完善治理机制,升级治理体系。同时,全球性的大国要更积极地提供公共物品,建立

^① Reuters in Vado Hondo, Guatemalan Troops Forcibly Clear Migrant Caravan from Highway, *The Guardian*, January 18, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/18/guatemala-troops-migrant-caravan-honduras>, 2021年1月20日; Tom Phillips, Migrant Caravan Trekking North to US Border Clashes with Guatemalan Troops, *The Guardian*, January 17, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/17/migrant-caravan-trekking-north-us-border-clash-guatemala-troops>, 2021年1月20日。

全球性的协商机制。大国的存在能够更好地推动全球治理的实践，既作出表率作用，也带动其他国家参与。

另一方面，面对新冠肺炎疫情给全球治理提出的新挑战，区域合作模式可以被视为解决海上难民问题更有效的解决途径。区域治理的优势在于区域内行为体的地理相近性、文化相似性以及难民本身的就近流动性。在区域内部，国家之间的利益诉求有更高的一致性，相似的文化背景使得大多数国家交流更顺畅、有效；在资金和相关资源的调配上效率更高、更符合需求；在问题的解决上，成功国家的经验更值得也更容易被借鉴。另外，区域性的治理可以解决目前在全球治理层面没有大国愿意承担公共物品的缺陷，区域内部总会存在实力相对强大的国家，能够提供成功经验和物质资源，特别是在休戚与共的如难民、气候、疫情、环境等问题上，大国在区域治理中能够发挥至关重要的作用。虽然海上难民的外部化政策本身就带有区域化的性质，美、澳和欧盟将难民在附近岛屿或难民过境国的安置就是通过有条件的合作，将难民从本国、本地区的治理扩展至周边国家或地区，但是这一区域性质是主权国家或者欧盟整体所主导的。未来新型的区域化治理模式，应该以整个区域为整体、建立专门的难民治理组织，来统筹安排某一地区的难民流动和收容。这一治理模式是与疫情所导致的全球治理模式变化保持一致的，该变化的主要特征是全球性多边组织向区域性组织转向，如多边主义的 WTO 机制逐渐被以区域为单位的自由贸易协定（FTA）所取代，区域内的不同力量结成区域网格，通过区域组织或区域机构在区域治理中发挥影响力。^①目前的疫情治理效果表明，全球性的疫情治理并不如区域性治理效果显著，这将成为难民治理的区域化途径最有说服力的经验。

总的来看，当前难民问题的全球治理很难在国际组织与主权国家的利益交换上找到平衡点。在大国全球治理方面，全球公共物品供给的缺乏意味着难民问题的全球治理这一最高目标在短期内难以实现。因此，更可行的路径可能是充分发挥区域组织及其机制的优势，推动欧盟、非盟、东盟等区域性组织的制度建设和转型，提升全球治理在区域层面的成效。^②

（责任编辑：王 华 温莹莹）

① 张云：《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》，《当代亚太》2020年第3期，第148～149页。

② 陈岳、蒲传：《构建人类命运共同体》，世界知识出版社2017年版，第89页。