

国际组织在罗兴亚难民危机治理中的作用

——以联合国难民署和国际移民组织的合作为例

宋婉贞

[摘要] 东南亚区域长期受到罗兴亚难民危机的严重影响，难民治理变得愈加紧要。由于缺乏难民保护框架，且相关国家通常将罗兴亚难民危机视为缅甸的内政问题而不予干涉，寻求全球性国际组织——联合国难民署和国际移民组织的介入成为东南亚区域国家解决该危机的方案之一。二者结合东南亚区域特征和罗兴亚难民群体的实际境况，在国家层面采取替代性的保护治理模式，合力增强相关国家的治理能力，在区域层面基于“保护的敏感性”建构区域合作方式。这些合作一定程度上推动了罗兴亚难民危机的治理进程，也使国际组织间关系得以进一步发展，同时也说明作为非国家行为体的国际组织同样是一种重要的治理力量，能够通过合作填补国家和区域在复杂议题中治理能力的不足。

[关键词] 罗兴亚难民；难民治理；联合国难民署；国际移民组织；国际组织；东南亚

[中图分类号] D733.739.1 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-6099 (2022) 05-0106-24

作为除中东以外唯一缺乏难民保护框架的区域，东南亚长期面临严峻的难民治理挑战。20 世纪 10 年代，新一轮罗兴亚难民危机爆发。据统计，2017 年 8 月以来约有 74.2 万罗兴亚难民逃离缅甸，在东南亚区域内外造成了严重影响^①。从政治角度看，罗兴亚人作为缅甸境内不受欢迎的无国籍者的身份较敏感，东南亚其他国家以及东盟对此多遵循“不干涉成员国内政”原则，这使得域外力量的

[作者简介] 宋婉贞，暨南大学新闻与传播学院新闻传播学博士后流动站研究人员。

^① UNHCR, “Rohingya Emergency”, July 31, 2019, <https://www.unhcr.org/asia/rohingya-emergency.html>

参与显得愈加迫切，也使全球性国际组织在东南亚的行动成为可能。在罗兴亚难民危机治理中，不论是在概念界定和议程设置上，还是实践参与程度方面，联合国难民署（UN High Commissioner for Refugees, UNHCR）和国际移民组织（International Organization for Migration, IOM）都是行动最突出的两个全球性政府间组织。二者通过加强难民保护与救助领域的合作，一定程度上协助稳定了局势，使罗兴亚人得到务实的保护和援助^①。

目前，学界围绕罗兴亚难民问题已有大量研究成果，主要关注罗兴亚人在缅甸、孟加拉、马来西亚、印尼等国的非人道遭遇、罗兴亚难民问题的由来、发展及解决路径等议题，或将罗兴亚难民危机统称为“东南亚难民危机”进行研究^②。而关于罗兴亚难民问题的解决这一议题，既有研究更多关注以国家为主体的国际社会的反应，仅有少数研究关注到国际组织、国际非政府组织等行为体在罗兴亚难民问题治理中的作用^③，且主要侧重于整体概述，针对的是流散到孟加拉国的罗兴亚人。罗兴亚难民危机的爆发无疑引起东南亚各国的不同反应，对国家间关系、东南亚区域秩序等产生了直接影响，也使东南亚区域规范与国际人道主义规范之间的张力愈加凸显。不同于其他国家，印尼、马来西亚和泰国作为罗兴亚难民在东南亚区域内的主要流散国，均对该问题予以关注并主动提供解决方案^④。其中一种方案即寻求 UNHCR 和 IOM 的协助，使这两个国际组织得以自 21

① Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2015, p. 117.

② 参见 Samuel Cheung, “Migration Control and the Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 25, No. 1, 2012, pp. 50 – 70; Nehginpao Kipgen, “Conflict in Rakhine State in Myanmar: Rohingya Muslims’s Conundrum”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 33, No. 2, 2013, pp. 298 – 310; Arfa Wulandari Tambunan, “Kerja Sama UNHCR dan IOM dalam Menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia”, *Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2, 2019, pp. 341 – 350; Utpala Raham、丁丽兴：《缅甸与孟加拉国关系中的罗兴亚难民问题——孟加拉国的视角》，《东南亚研究》2010 年第 4 期；方天建：《全球化视野下的缅甸罗兴亚族问题》，《世界民族》2016 年第 2 期；王子昌：《缅甸“罗兴亚人问题”的重构与解构》，《东南亚研究》2019 年第 2 期；张添：《缅甸罗兴亚人问题的视差——历史、现状与症结分析》，《南洋问题研究》2019 年第 2 期；祝湘辉：《“保护的责任”中的非军事干预新模式——以缅甸若开邦罗兴亚人危机为例》，《南亚研究》2019 年第 1 期；宋婉贞：《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》，《国际政治研究》2019 年第 2 期。

③ 杨超：《难民问题治理上的各相关行为体分析——对缅甸罗兴伽难民的个案研究》，《东南亚纵横》2012 年第 12 期。

④ 东盟成员国对罗兴亚难民问题的反应可分为以下三类：（1）关注该问题并主动提供解决方案的国家，如印尼、马来西亚和泰国；（2）关注该问题但不主动参与解决的国家，如新加坡、文莱和菲律宾；（3）往往保持沉默、没有发挥积极作用、似乎不愿关注该问题的国家，如越南、老挝和柬埔寨。参见 Dian Puspita Pakpahan, Maryanti, Luthfi Ghifariz, “Refugees Crisis in Southeast Asia: The Challenges of International Peace During Covid-19 Pandemic”, *International Journal of Recent Advances in Multidisciplinary Topics*, Vol. 3, Issue 2, 2022, p. 84.

世纪以来参与应对罗兴亚难民危机^①。基于此，本文重点聚焦的是在东南亚区域内的罗兴亚难民危机治理问题，通过具体分析全球性国际组织在该危机治理中的作用，希冀为孟加拉国的罗兴亚难民和世界其他难民和人道主义危机的解决提供一种新思路。

一 罗兴亚难民危机在东南亚的发展演变与特征

罗兴亚难民危机并非一个短时期内一触即发的区域问题，而是在数十年中多次爆发的历史遗留问题。罗兴亚难民作为世界上最大的无国籍群体之一，在东南亚地区引发了严峻的难民危机^②。

（一）不受欢迎的存在：罗兴亚难民危机的由来与发展

自殖民时期以来，罗兴亚人一直被视为“无国籍人”，其身份不被缅甸认同，无法获得合法国籍^③。在宗教、政治、族群等多方面的压迫下，大批罗兴亚难民被迫逃离缅甸，在东南亚区域内外寻求庇护和救助。危机的严峻性、缅甸军政府持续的压迫以及区域国家的无视等，使得罗兴亚人成为真正意义上的难民群体。

1824—1826 年第一次英缅战争后，英国殖民政府将大批孟加拉穆斯林作为劳工带到缅甸若开地区，这些孟加拉穆斯林的后代成为缅甸的罗兴亚人。由于种

① 在 UNHCR 和 IOM 官方网站公布的数据资料以及相关研究文献中，尚未有关于 UNHCR 和 IOM 何时开始合作介入罗兴亚难民危机的明确论述，可搜到的最早文献在 2000 年以后。笔者主要基于三点考量估算二者合作的起始时间为 21 世纪：一是 20 世纪 70—90 年代罗兴亚难民危机的主要解决方案是孟加拉国与缅甸达成遣返协议，并由 UNHCR 协助将罗兴亚人遣返缅甸，该时期孟加拉国对 IOM 的需求较低；二是同时期 UNHCR 和 IOM 主要应对印支难民危机，罗兴亚难民危机的严峻性尚未凸显；三是罗兴亚难民首次涌入马来西亚是在 20 世纪 80 年代，涌入印尼是在 2009 年，涌入泰国则是在 2012 年。各国最初主要将治理权不同程度让渡给 UNHCR，后在 IOM 于 1989 年完成组织改革后，二者逐渐合力介入罗兴亚难民危机治理。参见 Heru Susetyo, Paul Chambers, “Repatriation for Rohingya Asylum Seekers in Indonesia: A Durable But Almost Impossible Solution”, *Asian Affairs: An American Review*, No. 48, 2021, pp. 63—84; Randy Wirasta Nandyatama, Dio Herdiawan Tobing, Shah Suraj Bharat, *The Evolution of The ASEAN Human Rights Mechanism: Institutional and Tematic Issues Within*, Yogyakarta: ASEAN Studies Center Universitas Gadjan Mada, 2019, p. 146; Hema Letchamanan, “Myanmar’s Rohingya Refugees in Malaysia: Education and the Way Forward”, *Journal of International and Comparative Education*, Vol. 2, 2013, p. 89.

② UNHCR, “The Displaced and Stateless of Myanmar in the Asia-Pacific Region”, January 2021, <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/The%20Displaced%20and%20Stateless%20of%20Myanmar%20in%20the%20Asia-Pacific%20Region%20-%20January%202021.pdf>, p. 2; E. Kiragu, A. Rosi, T. Morris, “State of Denial: A Review of UNHCR’s Response to the Retracted Situation of Stateless Rohingya Refugees in Bangladesh”, 2011, <https://www.unhcr.org/4ee754c19.pdf>, p. 7.

③ Alec Paxton, “Finding a Country to Call Home: A Framework for Evaluating Legislation to Reduce Statelessness in Southeast Asia”, *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol. 21, No. 3, 2012, pp. 623—654; 郭秋梅：《身份认同视域下的缅甸：“罗兴伽人问题”探析》，《东南亚研究》2014 年第 1 期。

族、宗教冲突以及资源竞争、身份认同等问题，罗兴亚人与缅族人自英殖民时期以来便长期处于争端中^①。战后，在缅甸军事统治下，罗兴亚人持续遭受排斥和压迫，迫使他们不断逃到马来西亚、泰国、印尼等东南亚国家，或孟加拉国、澳大利亚等域外国家。

从历史上看，早在 20 世纪 70 年代，罗兴亚难民问题便已出现，并在 20 世纪 90 年代、2012 年和 2015 年又相继爆发三次难民逃离浪潮（见表 1）。

表 1 罗兴亚难民危机发展历程（20 世纪 70 年代—2020 年）

危机爆发时间	原因	主要流入国	人数规模 （估值）	主要逃亡 方式	结果
1978—1979 年 （第一波）	缅甸政府 “龙王行动”	孟加拉国	20 万	陆路	多数 被遣返
1991—1992 年 （第二波）	缅甸政府 “兴邦行动”	孟加拉国	25 万	陆路	多数 被遣返
2012—2014 年 （第三波）	族群、 宗教冲突	泰国、马来西亚、印尼、 澳大利亚、孟加拉国	20 万	海上偷渡	部分 被遣返
2015—2020 年 （第四波）	缅甸政府 “清剿行动”	孟加拉国、泰国、马来 西亚、印尼、澳大利亚	80.7 万	陆路、海上偷渡	少数 被遣返

资料来源：笔者根据相关资料自制。

1978 年，缅甸政府一次被称为“龙王行动”（Nagamin Operation）的大规模人口普查演变成一场清除非法移民的残酷行动，迫使 20 多万罗兴亚人跨境逃离到孟加拉国。1979 年，根据缅甸和孟加拉国的协议，大多数罗兴亚人返回缅甸^②。1982 年，新的《缅甸公民法》对罗兴亚人进行了区分和限制。1991—1992 年间，约 25 万罗兴亚人因缅甸政府的“兴邦行动”（Pyi Thaya Operation）逃往孟加拉国。在随后几年，根据孟加拉国和缅甸 1992 年签署的谅解备忘录，许多罗兴亚人重返缅甸^③。2012 年，三名穆斯林男子强奸一名若开邦女佛教徒，导致

① AdheNuansa Wibisono, “ASEAN, Rohingya dan Krisis Kemanusiaan di Myanmar”, 2013, https://www.academia.edu/4273660/ASEAN_Rohingya_dan_Krisis_Kemanusiaan_di_Myanmar, pp. 1–6.

② D. S. Matthieson, “Plight of the Damned: Burma’s Rohingya”, *Global Asia*, Vol. 4, No. 1, 1995, pp. 86–91; I. Ahmed eds., *The Plight of the Stateless Rohingyas*, Dhaka: The University Press Ltd, 2001, p. 16.

③ C. Lewa, “Northern Arakan: An Open Prison for the Rohingya in Burma”, *Forced Migration Review*, No. 32, 2009, pp. 11–13.

危机再次爆发。2012 年 6 月到 2014 年，若开邦至少有 20 万罗兴亚人逃离家园^①。2014 年，缅甸新闻部指示所有罗兴亚人在登记时称自己是孟加拉人，这一做法实际上是将罗兴亚人从缅甸全国人口普查的合法族群名单中移除。2015 年 2 月，缅甸政府宣布撤销所有临时登记证，从而使绝大多数罗兴亚人无法获得任何形式的身份，引起罗兴亚人的普遍反对。2016 年 10 月，据称数百名若开罗兴亚救世军（Harakah al-Yaqin）袭击边防哨所，打死 9 名警察。缅甸安全部队立即采取“清剿行动”，导致约 6.5 万罗兴亚人在三个月内逃离。2017 年 8 月 25 日若开邦再次爆发冲突，大批罗兴亚人被迫继续逃亡^②。

四波危机的爆发时间横跨 40 余年，使罗兴亚难民问题成为一个历史遗留问题，它不仅影响缅甸，也对东南亚及南亚等地区造成了经济、政治和安全等方面的直接和长期影响，由此逐渐引起全世界的广泛关注。面对罗兴亚难民在东南亚区域内部的流离失所和被迫迁徙，东盟显得较为被动，至今未将该问题纳入任何正式的会议议程中^③。

（二）罗兴亚难民危机的特征

从历时性角度看，罗兴亚难民危机在 40 余年中呈现出一定的发展特征。首先，难民规模和影响范围不断扩大。该危机多次爆发导致流亡人数持续增加，难民主要流入国也从孟加拉国扩展到缅甸附近的东南亚国家及澳大利亚，且持续时间也变长。这使难民危机的影响范围进一步扩大至各种跨国网络和国际社会，罗兴亚人的遭遇也越来越为世界所关注^④。其次，逃亡方式发生变化。在前两次危机中，难民主要通过陆路跨界抵达孟加拉国，而 2012 年以后，由于陆路跨境逃亡愈加困难，罗兴亚难民开始借助国际非法移民集团从海上偷渡到印尼、马来西亚和澳大利亚等国。由此，罗兴亚难民被称为“新船民”，被迫陷入跨国犯罪网络并遭受贩运组织的敲诈和剥削，使危机更加严峻。再次，出现由罗兴亚人成立的一系列跨国组织和网络。2011 年后，流亡在世界各地的罗兴亚人成立了若开

① Fortify Rights, “Policies of Persecution: Ending Abusive State Policies Against Rohingya Muslims in Myanmar”, February 2014, http://www.fortifyrights.org/downloads/Policies_of_Persecution_Feb_25_Fortify_Rights.pdf

② Wa Lone, Shoon Naing, “At Least 71 Killed in Myanmar as Rohingya Insurgents Stage Major Attack”, Reuters, August 25, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya/at-least-71-killed-in-myanmar-as-rohingya-insurgents-stagemajor-attack-idUSKCN1B507K>

③ J. Lego, “Why ASEAN Can’t Ignore the Rohingya Crisis”, *The Diplomat*, 17 May, 2017, <https://thediplomat.com/2017/05/why-asean-cant-ignore-the-rohingya-crisis/>

④ 《2018 年度回顾：罗兴亚难民何去何从？》，联合国网站，2018 年 12 月 27 日，<https://news.un.org/zh/story/2018/12/1025521>；Agus Trihartono, “Myanmar’s Worsening Rohingya Crisis: A Call for Responsibility to Protect and ASEAN’s Response”, in Benjamin McLellan ed., *Sustainable Future for Human Security: Society, Cities and Governance*, Singapore: Springer, 2017, pp. 3–16.

罗兴亚人联盟 (Arakan Rohingya Union, 成立于 2011 年 5 月)、欧洲罗兴亚人委员会 (European Rohingya Council, 成立于 2012 年 10 月) 及缅甸特遣队 (Burma Task Force, 成立于 2013 年) 等^①。这些由罗兴亚人组建的跨国组织和网络在全球巩固了“罗兴亚族群遭受迫害”这一话语体系,使罗兴亚人获得更多的国际关注和舆论支持。

然而,缅甸政府始终无意承担为罗兴亚人提供有效解决方案的责任,并且不断强化后者身份的非法性并对其进行打压和驱离。东盟和孟加拉国、澳大利亚等国也都基本呼应缅甸政府的立场,未对罗兴亚难民予以官方承认和规模性援助,而是将其视为非法移民或非正常移徙者^②。由此, UNHCR 和 IOM 在应对罗兴亚难民危机中的作用显得愈加重要,并初步形成一种基于国家和区域两个层面的非正式治理模式。

二 替代性的保护治理:在国家之间的联动合作

除缅甸外,受罗兴亚难民危机影响较大的东南亚国家当属印尼、马来西亚和泰国,三国在国家层面与 UNHCR 和 IOM 展开治理合作^③。这种合作联动主要是一种“替代性的保护治理”(Alternative Protective Governance)模式,即 UNHCR 和 IOM 作为三国的替代行为体,并保持相对独立^④。由于各国不愿对罗兴亚难民进行官方援助且难民危机的严峻性和复杂性持续凸显, UNHCR 和 IOM 对统一行动、合作应对的需求愈加强烈,在保护的基础上对罗兴亚难民展开了分工式协作治理^⑤。

(一) 基于共识一致发声,为罗兴亚难民问题争取更多关注

在罗兴亚难民危机中, UNHCR 和 IOM 的合作主要以一种共同行动的方式,通过官方、非官方途径一致对外“发声”,形成具有共识的解决思路和认知,从

^① See <http://www.rohingyaunion.org/about-us/>, November 12, 2020; <http://www.theerc.net/>, November 12, 2020; <https://www.burmataskforce.org/about-us>, November 12, 2020.

^② G. K. Cabico, “Malaysia Calls Cayetano Statement on Rohingya Crisis a ‘Misrepresentation of Reality’”, The Philippine Star, September 25, 2017, <http://www.philstar.com/headlines/2017/09/25/1742499/malaysia-calls-cayetanostatement-rohingya-crisis-misrepresentation>

^③ William Lacy Swing, “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>

^④ Atin Prabandari, Yunizar Adiputera, “Alternative Paths to Refugee and Asylum Seeker Protection in Malaysia and Indonesia”, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 28, No. 2, 2019, pp. 132–154.

^⑤ Arfa Wulandari Tambunan, “Kerja Sama UNHCR dan IOM dalam Menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia”, *Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2, 2019, pp. 341–350.

而增强合作效力。

1. 依据谅解备忘录和联名信等开展联合行动

UNHCR 和 IOM 在印尼、马来西亚和泰国的行动主要基于其签署的谅解备忘录和联名信等协调合作^①。1997 年, UNHCR 和 IOM 共同签署了《谅解备忘录》, 旨在促进双方系统的、可预测的合作行动, 寻求在各自的专业知识基础上建立合作。双方一致认为, 所有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合作。该备忘录是基于 1996 年 6 月 25 日联合国与 IOM 之间的合作协定拟定的, 对资源动员、人员、监测与评价等总则予以规定, 合作领域包括预防、监测、应急预案、机构能力建设等, 可作为一般框架协议, 为具体项目或干预设定合作条件^②。从本质上看, 该备忘录为双方在罗兴亚难民危机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。根据该备忘录, UNHCR 的任务是向罗兴亚难民提供国际保护和人道主义援助, 并促进持久解决该问题; IOM 主要负责确保有序的移民进程, 包括预筛查、咨询、医疗、培训、运输、接待以及有组织地转移难民等工作。

2016 年, UNHCR 和 IOM 签署了一份联名信, 旨在改善二者在难民问题中的应急、联合规划和资源调动、数据收集和宣传等工作^③。2019 年, 二者继续签署联名信, 积极更新实施框架。IOM 致力于确保尊重国际难民法, 并接受既定的移民术语和类别。广义上的难民和根据国际难民法定义需要国际保护的难民同属于 UNHCR 的任务范围, 因此, IOM 将与 UNHCR 合作并支持其工作。通过确立正式机制框架的方式, UNHCR 和 IOM 得以在达成共识的基础上协调合作。

2. 就罗兴亚难民问题发表联合声明和建议

UNHCR 和 IOM 呼吁国际社会努力和平解决罗兴亚人的困境, 确保为难民最终安全而体面地自愿返回创造条件。2015 年 5 月和 6 月, 来自缅甸和孟加拉国的 5000 余名罗兴亚人被蛇头遗弃而滞留船上, 沿途国家均拒绝其上岸, 致使约 70 人丧生海上。对此, UNHCR 和 IOM 谴责相关国家的行为, 要求停止阻止罗兴亚

① H. Alunaza, M. K. Juani, “Kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Sekuritisasi Migrasi Pengungsi Rohingya di Aceh tahun 2012 – 2015”, *Indonesian Perspective*, Vol. 2, No. 1, 2017, pp. 1 – 17.

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

③ UNHCR, “UNHCR Global Report 2016—Supporting UNHCR’s Work”, 2016, <https://www.unhcr.org/asia/publications/fundraising/593e53fe7/unhcr-global-report-2016-supporting-unhcrs-work.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20rohingya>

人上岸^①。二者还与联合国人权事务高级专员办事处（UN Office of the High Commissioner for Human Rights）、联合国移民与发展秘书长代表（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，呼吁泰国、马来西亚和印尼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^②。此外，二者还联合联合国毒品和犯罪问题办公室（UN Office on Drugs and Crime）于2015年5月制定了《孟加拉湾和安达曼海行动建议》，指出相关国家应立即采取行动应对危机^③。该建议被纳入“巴厘进程”的仿真演练中^④。同月29日，在国际压力和媒体的严格审查下，三国政府发表了一份联合声明称，愿意让难民上岸，并为其提供临时庇护所和人道主义援助，但条件是要求国际社会在一年内安置或遣返他们。同时明确，要确保 UNHCR 和 IOM 能够接触到这些群体^⑤。三国还派出军舰到海上搜救难民^⑥，这些均是 UNHCR 和 IOM 共同倡议的结果^⑦。

罗兴亚难民危机的爆发使得东南亚国家政府意识到，必须以协调的方式多方面改进保护进程，而国际组织可以在建设必要的能力方面发挥重要作用。泰国政府于2015年5月29日召开了一次关于印度洋非正常移徙问题的特别会议，希望通过寻求国际合作解决危机，并于当年12月3-4日就印度洋非正规移徙问题召开第二次会议，讨论如何加强该区域内国家间合作^⑧。UNHCR、IOM 及联合国毒

① “Joint Statement by UNHCR, OHCHR, IOM and SRSG for Migration and Development: Search and Rescue at Sea, Disembarkation, and Protection of the Human Rights of Refugees and Migrants Now Imperative to Save Lives in the Bay of Bengal and Andaman Sea”, May 19, 2015, <https://www.ohchr.org/en/2015/05/joint-statement-unhcr-ohchr-iom-and-srsg-migration-and-development>

② “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>

③ “Bay of Bengal and Andaman Sea: Proposals for Action”, May 2015, <https://www.unhcr.org/55682d3b6.html>

④ 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，https://www.unescap.org/sites/default/files/GCMPREP_4C_0.PDF，第6页。

⑤ Ministry of Foreign Affairs of Thailand, “Summary: Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean”, Bangkok, 29 May 2015, <https://reliefweb.int/report/myanmar/summary-special-meeting-irregular-migration-indian-ocean-29-may-2015-bangkok-thailand>

⑥ 宋清润：《东南亚爆发严重难民危机》，《世界知识》2015年第12期。

⑦ William Lacy Swing, “Challenges and Opportunities of Migration Management in Asia Pacific”, Statement of International Conference on Irregular Migration in the Indian Ocean, December 12, 2015, <https://www.iom.int/speeches-and-talks/statement-international-conference-irregular-migration-indian-ocean-challenges>

⑧ Ministry of Foreign Affairs of Thailand, “Summary: Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean”, Bangkok, May 29, 2015, <https://reliefweb.int/report/myanmar/summary-special-meeting-irregular-migration-indian-ocean-29-may-2015-bangkok-thailand>; Madeline Gleeson, “Unprecedented but Unfulfilled: Refugee Protection and Regional Responses to the Andaman Sea ‘Crisis’”, *Antropologi Indonesia*, No. 1, 2017.

品和犯罪问题办公室在会上向受影响国家提供了一份指南，就各国所应采取的行动提出指导，包括提升搜索和救援能力、记录可预测的难民登陆和收留地点，同时强调制定有效筛选标准的必要性，以确认最需要得到国际保护的人能够得到及时保护^①。在相关国家和非政府组织的有限参与下，UNHCR 和 IOM 成为罗兴亚难民生活中最有影响的正式机构^②。

3. 协作举办或参与会议，将罗兴亚难民问题上升为国际问题

通过共同举办或参与罗兴亚难民相关会议，UNHCR 和 IOM 致力于增强各方对罗兴亚难民救助和保护的意识，并提升组织影响力。二者共同编写呼吁各国关注该危机的倡议，于 1999 年举行了一次特派团团长联席会议，讨论后续战略^③。2014 年 4 月，UNHCR 与印尼政府共同举办国际研讨会，以跟进《关于解决海上非正常移徙问题的雅加达宣言》的执行情况，IOM 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”的做法，并再次承诺采取协调措施。与会者还商议制定海上救援区域准则，重点关注海上遇险和救援定义、抵达时情况评估、安全登陆地点及难民上岸待遇标准等事宜^④。2015 年 5 月和 12 月，UNHCR 和 IOM 先后共同参加关于印度洋非正常移徙问题的特别会议，积极与各国探讨如何应对罗兴亚难民问题，并制定行动框架^⑤。2016 年 7 月 26 - 27 日，二者在雅加达联合举办难民研讨会，主要探讨孟加拉湾和安达曼海域的罗兴亚难民问题，特别就难民的鉴别、搜寻和营救，及其在东南亚地区的登陆行动等进行讨论，并为登陆难民及相关国家政府提供有关庇护程序方面的有效信息^⑥。考虑到该群体中较高的文盲率，二者在共同组织的综合信息会议中分发带有插图的材

① 《难民署呼吁东南亚国家联手管理区域难民移徙问题》，联合国网站，2015 年 12 月 4 日，<https://news.un.org/zh/story/2015/12/247972>

② S. Sutiartono, Jelly Leviza, Saiful Azam, “Rohingya Stateless Persons: Role of UNHCR in Refugee Protection and Lack of Adequate Legal Protection in Indonesia”, *Yustisia*, Vol. 9, No. 2, 2020, pp. 287 - 305.

③ UNHCR, “Summary Record of the 531st Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Thursday, October 8, 1998, at 10 a. m. ”, A/AC. 96/SR. 531, December 10, 1998, <https://www.unhcr.org/asia/excom/summary/3aed27724/summary-record-531st-meeting-held-palais-des-nations-geneva-thursday-8.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20rohingya>

④ UNHCR, “Update on UNHCR’s Operations in Asia and the Pacific”, September 17, 2014, <https://www.refworld.org/docid/55d32b6e4.htm>, p. 21.

⑤ 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, 2016, p. 43.

⑥ “IOM, UNHCR Host Regional Workshop on Protection at Sea in Southern Mediterranean”, September 23, 2016, <https://www.iom.int/news/iom-unhcr-host-regional-workshop-protection-sea-southern-mediterranean>

料,以便更有效地传递信息^①,还就罗兴亚难民问题组织认捐会议,呼吁各国更多关注难民境况^②。UNHCR 和 IOM 在这些会议中的倡议性言论及对罗兴亚难民问题的分析,一定程度上增加了与会各国对该问题的关注。

此外,UNHCR 和 IOM 还共享宣传图片、研究数据等罗兴亚难民资料,利用研究专长提高国际社会对该难民群体的关注^③。二者在移民、难民问题方面产出大量出版物,主要包括组织机构报告,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难民的信息资料(包括连环画、小说等)。通过共享专业知识和信息,UNHCR 和 IOM 使罗兴亚难民问题受到更多关注和理解,逐渐将这一东南亚区域问题上升为一个国际性问题。

(二) 注重制度化发展,协力加强国家能力建设

作为国际难民治理准则的指导者及国际难民制度和机制的具体体现,UNHCR 和 IOM 在促进难民保护和救助规范的扩散与发展过程中发挥了重要作用^④。在罗兴亚难民危机中,二者注重组织制度化建设,并向东南亚相关国家传播相关规范,包括正式的、明确的和非正式的、隐含的规范,以协助各国提升应对罗兴亚难民问题的能力。

1. 影响相关国家的难民政策及政策咨询系统

UNHCR 和 IOM 主要通过两种方式强化国际难民机制对相关国家难民政策的影响:首先,通过实际的国际援助和宣传规范,加强国际难民机制对相关国家难民政策的影响。二者在东南亚地区为难民提供切实的救助,如监督难民身份的确认、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,还负责重新安置印尼和马来西亚的难民,这成为游说相关政府的一种途径^⑤。其次,通过制作出版物强调国际难民机制,进而影响相关国家的难民政策。二者分别或联合制作出版物,强调解决罗兴亚难民危机的必

① UNHCR, “Reception Arrangements”, *The 10 Point Plan in Action*, 2016, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846cf727/10-point-plan-in-action-2016-update-chapter-4-reception-arrangements.html?query=Reception%20Arrangements,%20the%2010%20Point%20Plan%20in%20Action>, p. 105.

② “Joint Statement on the Rohingya Refugee Crisis”, October 16, 2017, <https://www.unhcr.org/asia/news/press/2017/10/59e4c17e5/joint-statement-rohingya-refugee-crisis.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20rohingya>

③ 参见 UNHCR 和 IOM 官网, <http://www.unhcr.org/>; <https://www.iom.int/>

④ 〈美〉马丁、〈美〉西蒙斯编,黄仁伟等译《国际制度》,上海人民出版社,2006年,前言第3-4页,第65页。

⑤ See Suaka, “Supporting System of Refugee and Asylum Seeker in Indonesia”, October 24, 2016, <https://suaka.or.id/2015/07/09/supporting-system-of-refugee-and-asylum-seekers-in-indonesia/>; IOM, “Bay of Bengal and Andaman Sea Crisis Response”, 2016, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/situation_reports/file/IOM-Bay-of-Bengal-and-Andaman-Sea-Crisis-Response-August-2016.pdf

要性，并评论各国的相关政策。如 UNHCR 赞扬马来西亚给予罗兴亚难民工作许可证的政策，同时指出在印尼，虽然失业率和贫困率以及当地居民的意见使得难民就业成为较敏感话题，但仍有部分难民获得就业机会；而在泰国，大多数难民无法获得合法的就业或创收机会，也无法获得外部教育或职业培训^①。

除增强国际难民机制对相关国家难民政策的影响外，UNHCR 和 IOM 还在为相关国家提供政策知识和咨询方面发挥了重要作用。这种政策咨询可能不具有约束力，但通过与当地国家和非国家行为体互动并传播政策知识，可能会影响决策者对相关问题的认识^②。尽管进程缓慢，但二者为印尼、马来西亚政府提供了有关保护程序、权力和责任、环境与卫生等方面的有效信息，增强两国对罗兴亚难民危机的认识，并为其提供行动指南和框架^③。这一定程度上提升了东南亚各国政府在难民和移徙领域的应对和分析能力，使其内部咨询系统更加制度化^④。

2. 加强相关国家能力建设

UNHCR 和 IOM 的一项重要工作即多途径加强印尼、马来西亚和泰国应对罗兴亚难民危机的能力建设。具体包括：为相关机构、官员开展培训、出版工作指南等。如 2007 年到 2012 年 10 月，IOM 共组织了 112 次为期 3 天的培训工作坊，印尼法律执行局中有 7000 多人参加了培训。培训的主旨发言者包括移民当局、国家和各省警官、海军陆战队高级代表、社区和航空警员、人口走私工作队以及澳大利亚联邦警察。2007—2012 年，IOM 还组织了 283 次为期 1 天的工作坊，有 16,058 人参加。2013 年，IOM 为 31,343 名警员、当地政府、军队、检察院和社区工作人员提供了培训。IOM 在印尼制作了许多印刷材料和指南，以供印尼法律执行部职员和移民职员使用^⑤。IOM 还与印尼政府合作，为难民提供英语课程等基本技能培训；UNHCR 也根据难民的需要，为其参加语言和计算机课程以及职业培训提供便利^⑥。另外，UNHCR 和 IOM 注重加强各国的基础设施建设，在没

① “UNHCR Lauds Government Work Scheme for Refugees”, Relief Web, March 2, 2017, <https://relief-web.int/report/malaysia/unhcr-laudsgovernment-work-scheme-refugees>; “Livelihoods Programme for Refugees Executive Summary”, 2007, <https://www.unhcr.org/4691ec6f2.pdf>

② S. Fang, R. W. Stone, “International Organizations as Policy Advisors”, *International Organization*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp. 537–569.

③ UNHCR, “Reception Arrangements”, *The 10 Point Plan in Action*, 2016, <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>, p. 105.

④ Arnab Roy Chowdhury, “International-Domestic Linkages in a Developing Country Context: The Case of the Rohingyas in Bangladesh”, *Policy Studies*, No. 40, 2019, pp. 3–4, pp. 303–319.

⑤ Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, Singapore: ISEAS Publishing, 2015, pp. 139–140.

⑥ Antje Missbach, Frieda Sinanu, “‘The Scum of the Earth’? Foreign People Smugglers and Their Local Counterparts in Indonesia”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 4, 2011, pp. 57–87.

有社区安置所的情况下，合作设法将罗兴亚难民从移民拘留所转移到新建立的安置地或临时旅馆^①。

UNHCR 与 IOM 还为罗兴亚难民提供麻疹免疫、营养支助、控制传染病和流行病、生殖健康和公共卫生监测等协助，关注东南亚特殊的自然条件如飓风、洪水等环境灾害对难民营的影响，为难民家庭提供避难工具包及沙袋等。此外，一些工程项目正在建设加固的人行道、楼梯、桥梁、排水网络以及混凝土墙等^②。IOM 和 UNHCR 还试图提升东南亚各国允许罗兴亚难民就业的意愿，鼓励难民自力更生、自谋生计。这为罗兴亚难民在流亡期间过上有意义且有尊严的生活提供了机遇，特别是对女性和青少年等难民群体而言，他们将更少依赖他人而寻求独立生存，从而减少遭受剥削和虐待等迫害^③。

（三）利用组织的话语和宣传资源，共同推进国家行动

在罗兴亚难民危机治理中，UNHCR 和 IOM 塑造了具有影响力的话语和叙述，而后形成问题的框架和处理方式。二者关于罗兴亚难民问题的讨论主要包括：将跨界流动作为一个“全球”问题，推动其在全球范围内的解决；积极认识到难民迁徙是一个“正常”的进程，应设法使输出国和接收国以及移徙者都受益；强调各国在处理难民迁徙问题方面的合作，以及移徙与其他政策领域（如发展）间的联系；传播难民群体的脆弱性，呼吁更多人道主义救助等^④。

1. 通过话语实践激励或批评相关国家行为

话语是 UNHCR 和 IOM 作为难民/移徙领域“专家”的一项重要专业技能，通过人道主义话语实践塑造讨论框架，使它们在向各国传递相关知识时拥有较大的自主权^⑤。此外，这种话语权也使二者能够对国家行为予以专业评判。当难民形势急迫、人道主义危机严峻时，UNHCR 和 IOM 通常采用较严厉的谴责、批评、呼吁、敦促等话语。如在 2015 年 5 月爆发的罗兴亚人海上逃亡危机中，UN-

① Antje Missbach, “Accommodating Asylum Seekers and Refugees in Indonesia”, *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, Vol. 33, No. 2, 2017, pp. 32 – 44.

② See “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>; 李月霞：《难民署：季候风将冲击孟加拉国的罗兴亚难民》，《联合早报》2018 年 2 月 3 日，<http://www.zaobao.com/realtime/world/story20180203-832496>

③ See IOM, “World Migration Report 2008”, November 5, 2008, <https://worldmigrationreport.iom.int/world-migration-report-2008>, pp. 328 – 330.

④ Veronika Flegar, “Who is Deemed Vulnerable in the Governance of Migration? Unpacking UNHCR's and IOM's Policy Label for Being Deserving of Protection and Assistance”, *Asiel & Migrantenrecht*, No. 8, 2018, pp. 374 – 383.

⑤ Veronika Flegar, “Who is Deemed Vulnerable in the Governance of Migration?”, *Asiel & Migrantenrecht*, No. 8, 2018, pp. 374 – 383.

HCR 和 IOM 对印尼、泰国和马来西亚拒绝海上难民的行为明确予以谴责，要求其停止拒绝难民并敦促搜寻和救援难民^①。在二者的多次批评后，三国外交部长最终同意接收罗兴亚难民，并在限时遣返的条件下处理难民问题^②。三国于 2015 年 5 月 29 日发表的联合声明被视为是 UNHCR 和 IOM 的批评策略在一定程度上取得成功的体现。二者还持续呼吁区域各国信守 2016 年《巴厘宣言》的承诺，敦促“巴厘进程”共同主席启动协商机制，召集受影响国家探讨解决安达曼海危机的方案^③。

当各国在处理罗兴亚难民危机方面取得进展时，UNHCR 和 IOM 多采取肯定、鼓励等激励性话语。如充分肯定和高度赞扬马来西亚和印尼在处理罗兴亚难民状况方面取得的重大进展，包括两国对难民甄别和登记工作的支持^④，肯定马来西亚仅在 2019 年就批准 930 名罗兴亚人获得该国国籍^⑤并给予罗兴亚难民工作许可证的政策^⑥。

2. 宣传社会网络和收容社区的重要性

UNHCR 和 IOM 重视社会网络和收容社区的作用，呼吁相关国家允许难民居住在当地社区^⑦，并协助建立社区花园等设施，以便于难民自种蔬菜^⑧。随着逃离的罗兴亚人越来越多，甚至几代聚居，泰国、印尼和马来西亚等国逐渐形成多个罗兴亚人社区。在吉隆坡，罗兴亚难民生活在城市的各个角落：社区是混合

① ASEAN Parliamentarians for Human Rights, “Disenfranchisement and Desperation in Myanmar’s Rakhine State: Drivers of a Regional Crisis”, 2015, http://aseanmp.org/wp-content/uploads/2015/10/APHR_Rakhine-State-Report.pdf, p. 4; “Joint Statement by UNHCR, OHCHR, IOM and SRSG for Migration and Development: Search and Rescue at Sea, Disembarkation, and Protection of the Human Rights of Refugees and Migrants Now Imperative to Save Lives in the Bay of Bengal and Andaman Sea”, May 19, 2015, <https://www.ohchr.org/en/2015/05/joint-statement-unhcr-ohchr-iom-and-srsg-migration-and-development>

② Antje Missbach, “Towards a Real Solution to Southeast Asia’s Refugee Crisis”, August 19, 2015, <https://thediplomat.com/2015/08/towards-a-real-solution-tosoutheast-asias-refugee-crisis/>

③ “Joint Statement by UNHCR, IOM and UNODC on Protection at Sea in the Bay of Bengal and Andaman Sea”, May 6, 2020, <https://www.unhcr.org/asia/news/press/2020/5/5eb15b804/joint-statement-unhcr-iom-unodc-protection-sea-bay-bengal-andaman-sea.html?query=UNHCR%20and%20IOM%20rohingya>

④ See Sébastien Moretti, “The Challenge of Durable Solutions for Refugees at the ThaiMyanmar Border”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 34, No. 3, 2015, pp. 72–75.

⑤ UNHCR, “UNHCR Global Trends 2019”, June 18, 2021, <https://www.unhcr.org/asia/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html?query=Global%20Trends%202014>, p. 61.

⑥ “UNHCR Lauds Government Work Scheme for Refugees”, March 2, 2017, <https://reliefweb.int/report/malaysia/unhcr-laudsgovernment-work-scheme-refugees>.

⑦ UNHCR and IOM, “Joint Statement: International Approach to Refugees and Migrants in Libya Must Change”, July 11, 2019, <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d2765d04/unhcr-iom-joint-statement-international-approach-refugees-migrants-libya.html>

⑧ Juliet Pietsch, Marshall Clark eds., *Migration and Integration in Europe, Southeast Asia, and Australia*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015, p. 131.

的,当地的马来西亚人、移民、罗兴亚难民和来自世界各地的难民聚居。许多难民承认他们得到了当地社区民众一定的支持和帮助,如马来西亚人通过捐赠现金和物品直接支持难民,或帮助他们获得工作;帮助难民克服政府的某些限制,如为难民购买禁止其购买的物品;协助难民联络 UNHCR 和 IOM 等机构^①。后期抵达的难民多数在当地有家人、朋友或联系人,因而与既有的难民网络相联结了起来^②。在 UNHCR 和 IOM 的援助和保护下,难民与东南亚民众一定程度上得以共同生活^③。

如今,罗兴亚人在东南亚各国的难民营或聚居社区长期生活,并逐渐形成一定的社区意识,不希望再失去其邻居或家人,可见当地社会网络和收容社区在罗兴亚难民问题的应对中具有重要作用。除改善难民社区的生存条件外,UNHCR 和 IOM 还协助罗兴亚难民在居住地获得合法身份。如 2017 年,6000 余名罗兴亚难民通过 UNHCR 和 IOM 和菲律宾政府所进行的三方登记工作取得了国籍^④。

(四) 参与治理外包,加强事实上的保护

治理外包即相关国家将难民保护的责任“外包”给一个由各种独立实体组成的网络,是 UNHCR 和 IOM 在东南亚相关国家中采取的一种主要策略。由于东南亚各国缺乏难民保护法律框架,二者主要通过治理外包的形式推动各国加强对难民事实上的保护。

1. 依据不同国家的情况,提供可替代的事实性保护

作为非难民公约签署国,印尼的相关行为主要受其国家哲学即“潘查希拉”(印尼建国的五项原则)和宪法序言中关于在国际社会发挥人道主义援助作用的原则的指导。基于此,印尼出于促进国家声誉等重要原因援助难民^⑤,其主要的援助方式即允许并支持 UNHCR 和 IOM 为罗兴亚难民提供救助^⑥。印尼允许由 UNHCR 登记的罗兴亚难民暂时留在国内,直到 UNHCR 和 IOM 为他们找到合适

① Caitlin Wake, Tania Cheung, “Livelihood Strategies of Rohingya Refugees in Malaysia ‘We Want to Live in Dignity’”, HPG Working Paper, 2016, <https://www.refworld.org/docid/57922bbb4.html>, p. 23.

② G. Hoffstaedter, “Refugees, Islam and the State: The Role of Religion in Providing Sanctuary in Malaysia”, *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Vol. 15, No. 3, 2017, pp. 287 – 304.

③ Arie Afriansyah, Eva Achjani Zulfa, “Refugee Resettlement: A Review of Indonesian Laws and Practices”, *Indonesia Law Review*, No. 2, 2018, pp. 203 – 220.

④ UNHCR, “UNHCR Global Report 2017 – Asia and the Pacific Regional Summary”, 2017, <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5b30ba6a7/unhcr-global-report-2017-asia-pacific-regional-summary.html>, p. 104.

⑤ Carly Gordyn, “Pancasila and Pragmatism: Protection or Pencitraan for Refugees in Indonesia?”, *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 2, No. 2, 2018, pp. 336 – 357.

⑥ Suaka, “Supporting System of Refugee and Asylum Seeker in Indonesia”, October 24, 2016, <https://suaka.or.id/2015/07/09/supporting-system-of-refugee-and-asylum-seekers-in-indonesia/>

的解决办法^①。期间，二者为罗兴亚难民提供身份确认、移徙、卫生、食物等方面的有效信息和实质援助^②。此外，二者还致力于鼓励印尼加入《关于难民地位的公约》。尽管未获成功，但推动印尼于 2016 年 12 月签署了关于难民处理问题的第 125/2016 号总统令（PR）^③。

马来西亚对罗兴亚难民的管制相对宽松，主要基于宗教因素和劳动力因素的考量。对此，UNHCR 和 IOM 加强在当地的罗兴亚难民保护和援助，在医疗、教育、财政援助、住所、咨询和其他福利需求等各领域向难民提供援助^④。不过，二者为罗兴亚难民寻找持久解决办法的选择仅限于在第三国找到重新安置点和安排自愿遣返，而非选择就地融合^⑤。

2. 联合相关国家，基于双边关系框架开展外包合作

罗兴亚难民问题同样对澳大利亚产生重要影响，受该国委托，UNHCR 和 IOM 协助其将对罗兴亚难民的保护和援助工作外包给印尼等国，而这种外包的接收方实际上是 UNHCR 和 IOM。具体而言，UNHCR 和 IOM 从澳大利亚政府获得大量资金，在印尼开展各种移徙管制行动，其中 IOM 获得的资助多于 UNHCR^⑥。由于澳大利亚不承认罗兴亚难民，并避免对其负责，因此 IOM 在外包中的作用比 UNHCR 大。IOM 的移民管理业务以寻求庇护者为目标，控制他们的行动，并防止他们到达澳大利亚海岸，具体管理方法包括支持拘留、遣返难民和寻求庇护者、提高印尼边境管制能力、开展宣传运动、劝阻人们在澳大利亚寻求庇护等^⑦。

2000 年，澳大利亚和印尼确立一项“区域合作模式”（Regional Cooperation Model），后通过“巴厘进程”正式确定为《区域合作协议》，其中规定 UNHCR 和 IOM 取代澳大利亚和印尼开展行动。基于该协议，印尼拦截被认为有意通过

① “Jokowi Dispatches Aid to Rohingya Refugees”, *The Jakarta Post*, <http://www.thejakartapost.com/news/2017/09/13/jokowi-dispatches-aid-to-rohingyarefugees.html>

② Malahayati Malahayati, Laila M Rasyid, Hadi Iskandar, “Minimum Protection of Rohingya Refugees (A Moral Approach in Aceh)”, March 19, 2019, <https://eprints.eudl.eu/id/eprint/8599/1/eai.5-9-2018.2280979.pdf>

③ “Indonesia: Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 Year 2016 Concerning the Handling of Foreign Refugees (Unofficial Translation)”, December 31, 2016, <https://www.refworld.org/docid/58aeee374.html>

④ UNHCR, “UNHCR in Malaysia”, 2014, <http://www.unhcr.org/my/cms/basic-facts/unhcr-in-malaysia>

⑤ 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, pp. 23–29.

⑥ Department of Immigration and Border Protection of Australian, “Department of Immigration and Border Protection: Annual Report 2014–15”, September 2015, <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/Annualreports/dibp-annual-report-2014-15.pdf>

⑦ Asher Lazarus Hirsch, Cameron Doig, “Outsourcing Control: The International Organization for Migration in Indonesia”, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 22, No. 5, 2018, pp. 681–708.

非正常途径前往澳大利亚或新西兰的人，并将他们转介给 IOM 进行“管理”；在澳大利亚的全力资助下，IOM 协助难民在 UNHCR 处登记，后者则依据规定审理相关申请^①。长期以来，印尼政府持续允许 UNHCR 和 IOM 在其国内为难民提供救助，如监督难民身份的确定、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问题。UNHCR 和 IOM 为登陆的罗兴亚难民及印尼政府提供有关庇护程序、权力和责任、环境与卫生等信息^②。

三 “保护的敏感性”：基于区域的合作治理

“保护的敏感性”（protection-sensitive）作为区域移徙治理领域的一种合作方式，重点突出保护实践的敏感性和保护对象的敏感性，尤其关注不同移徙群体的个体需求^③。基于“保护的敏感性”的区域合作模式是目前亚太移徙领域一种主要的区域合作模式，实际上反映了该领域的复杂性及其治理难度，这也使得难民治理需要不同层面、不同行为体的合作。在意识到罗兴亚难民保护的敏感性这一条件下，UNHCR 和 IOM 在东南亚推进区域治理。

（一）基于东南亚区域特征，遵循“保护的敏感性”框架下的区域合作模式

东南亚的区域特征是 UNHCR 和 IOM 在罗兴亚难民危机治理合作中的重要参考依据，具体包括相关国家的消极态度以及罗兴亚难民问题本身的严峻性、复杂性及其历史性等。基于这些特征，二者的合作主要遵循“保护的敏感性”框架下的区域合作模式。

1. 将国际难民机制与区域特征相结合，规范“保护”的内涵

东南亚各国对“难民”概念的理解本身存在偏差，多使用移民法来处理难民问题。然而各国的移民法也不常使用“难民”一词，如泰语中的“难民”通常运用在与移民工人相关的语境中，马来西亚、印尼也主要将其视为与非法移民和非正常移徙相关的群体^④。因此东南亚区域少有难民保护意识，也未接受“保

① Susan Kneebone, “Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia”, *Refuge*, Vol. 33, No. 1, pp. 29 – 41.

② Susan Kneebone, “Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia”, *Refuge*, Vol. 33, No. 1, 2017, pp. 29 – 41.

③ European Commission, “Instrument for Preaccession Assistance (IPA II) 2014 – 2020”, 2014, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/multi-country/ipa_ii_2014_031-603_07_mc_migration.pdf, p. 16.

④ Bilal Dewansyah, Irawati Handayani, “Reconciling Refugee Protection and Sovereignty in ASEAN Member States: Law and Policy Related to Refugee in Indonesia, Malaysia and Thailand”, *CEJISS*, April 2018.

护”的普遍定义。为解决这一问题，UNHCR 提出了一个关于“保护”的广泛、可行的法律含义，即确保遵守“不驱回”原则；促进安全准入和获得确定难民身份的公平程序；维护人道主义待遇标准；享有获得援助和服务的权利；促进不歧视和实施持久解决办法^①。基于此内涵，UNHCR 和 IOM 的职能和活动领域有所调整，即 UNHCR 开始在难民保护的基础上转向为罗兴亚难民提供人道主义援助，并将未被正式承认为难民的罗兴亚人视为流离失所者，一同纳入关注群体范畴中；IOM 更多注重在维持和管理罗兴亚难民的移徙过程中提供后勤业务保障，以补充 UNHCR 的保护工作，同时发展出“移民管理”（migration management）概念作为“人口有序流动的新国际制度”^②。

这一“保护”内涵实质上是基于国际法的一种非强加性折中，以拓展不同层次的保护空间，鼓励区域各国提供务实有效的应对措施。依据该内涵，UNHCR 和 IOM 更加注重将国际难民机制与区域特征相结合，在普遍定义的基础上协调“保护”，即尊重东南亚各国不予法律承认保护的立场，但呼吁各国为罗兴亚人提供事实上的保护和援助，给予其获取基本服务和不受歧视的权利，并鼓励各国协作寻求持久解决方案。

2. 结合难民的脆弱性，发展“保护的敏感性”概念

UNHCR 和 IOM 将“保护的敏感性”与罗兴亚难民的脆弱性相结合，共同呼吁区域内和跨区域行为体的合作。二者指出需要调整区域的政策和实践，而 2015 年 5 月的事件也突出表明，对非正常海上移徙的有效应对必须是多方面的，包括保护、边界管理和移徙管理以及打击走私和贩运的有效措施。东南亚区域对“保护的敏感性”机制的运用必须基于深入了解人们为什么和如何移徙，以及如何改善和维护移徙者的权利^③。数十年来，UNHCR 和 IOM 遵循“保护的敏感性”框架下的区域合作模式，适时在该模式中扩散难民保护理念，并通过不同的协作方式推动难民保护的区域合作。在具体实践中，二者为寻求解决罗兴亚难民的切实方案，长期共同致力于倡导“巴厘进程”等区域多边协商机制，增强域内外相关国家之间的互动，同时在区域合作框架中强调罗兴亚难民问题的严峻性，以加深框架内不同行为体对该问题的认知和理解^④。

① UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, July 2011, <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

② “Global Consultations on International Protection/Third Track: Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM”, 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3701b813.html>

③ Marie McAuliffe, *Resolving Policy Conundrums: Enhancing Humanitarian Protection in Southeast Asia*, Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016, pp. 3–4.

④ Sebastien Moretti, “Between Refugee Protection and Migration Management: The Quest for Coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific Region”, *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 2021, pp. 34–51.

(二) 明确身份界定和职权划分, 深化合作关系

UNHCR 和 IOM 根据各自的组织文化和组织特征形成优势互补, 并在区域合作中不断明确各自的身份界定和职权划分。

1. 界定应对罗兴亚难民危机的治理职权

面对罗兴亚难民危机, UNHCR 和 IOM 注重加强在东南亚实地一级的组织间协调。根据组织章程和授权、组织合法性和相关性以及组织的实践资源等方面的差异, 二者的分工有所不同。IOM 由于未得到联合国关于难民保护的合法授权, 不负责罗兴亚难民的保护工作, 而是侧重于对难民移徙过程中的相关事务进行管理并提供后勤保障服务。在对罗兴亚难民问题的处理中, IOM 遵循 UNHCR 的核心领导, 所开展的工作更多是对 UNHCR 作用的一种补充, 以确保难民保护的 need 得到满足。UNHCR 的任务则主要是领导与协调保护和解决难民问题的区域/国际行动, 为罗兴亚人确认难民身份, 保障其基本权利和福祉^①。UNHCR 同样对 IOM 在罗兴亚人移徙管理领域的核心地位予以支持和肯定, 并视其为最主要的执行伙伴之一。具体而言, 对于被明确确认为难民的罗兴亚人, UNHCR 发挥主导的保护作用, 并酌情与 IOM 合作, 后者主要对这些难民在移徙过程中的各种事务提供保障性服务; 对于尚未明确获得难民身份的罗兴亚人, IOM 将发挥主导作用, 并与 UNHCR 合作, 强调保护和援助的需要^②。

UNHCR 和 IOM 对罗兴亚难民危机中的治理职权进行互补性划分, 实质上是基于整合组织资源和最大化实现目标的现实考量。二者在罗兴亚难民治理中的长期合作表明, 处于同一领域的国际组织作为相对自主和独立的全球行为体, 并非必然存在较大的分歧和竞争, 而是倾向于选择互补性合作, 并在持续实践中明确各自的职责。

2. 通过多元路径加强合作关系

UNHCR 和 IOM 通过多种方式不断加强和巩固合作关系, 方式之一即通过整合信息开展组织间合作, 在此基础上拓展二者的合作领域和合作深度。信息作为保护罗兴亚难民的资源和工具, 其功能之一是提请关注产生难民的政策和做法,

^① IOM and UNHCR, “Developing Standard Operating Procedures to Facilitate the Protection of Trafficked Persons”, December 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/57fde2bd4.pdf>; UNHCR, “Global Consultations on International Protection/third Track: Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM”, 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3701b813.html>; Sarah Collinson, Ed Schenkenberg, “UNHCR’s Leadership and Coordination Role in Refugee Response Settings”, December 2019, <https://www.unhcr.org/research/evalreports/5e3da94e4/unhcrs-leadership-coordination-role-refugee-response-settings.html?query=%20UNHCR%20and%20IOM%20in%20Rohingya>

^② IOM and UNHCR, “Developing Standard Operating Procedures to Facilitate the Protection of Trafficked Persons”, December 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/57fde2bd4.pdf>

并确定责任人。二者不仅分享信息，而且还联合决定应用和宣传战略，如发表声明、新闻报道、联名信、联合手册和讲话实录等，以此不断监测、报告和传播罗兴亚难民流动的情况，激发国际舆论和国际关注^①。这些新闻性质的活动或为难民援助筹集资金，或旨在引起公众舆论，寻求一定的回应和支持^②。UNHCR 和 IOM 在共享关于罗兴亚难民问题的相关信息基础上，协调活动，合作互补，并有意调整各自的活动以满足另一方的利益，从而实现伙伴关系的进一步深化。

二者加强合作关系的另一方式是利用社交媒体等平台开展合作，使罗兴亚难民问题得以跨出区域范围而为全球所知。在互联网时代，网络媒体使世界各地的民众和用户更容易接触到国际媒体，更便于获取信息和图像，使得难民危机的相关信息更易于传播到全球。2012 年和 2015 年爆发的罗兴亚难民危机都不同程度上引起了国际社会的普遍关注，由此说明网络媒体对于难民问题相关信息的扩散作用不容忽视。其中，UNHCR 和 IOM 通过官方网站、推特等社交平台分享统计数据、研究报告、图像等资源，建构难民的脆弱性、难民移徙的正常性、难民不具威胁、难民能够自力更生并促进所在国的发展等难民形象和难民叙述。但同时需注意，这种传播合作也对研究客体存在一些消极影响，如难民的脆弱性形象使难民所在国愈加关注该群体所带来的问题，并在当地民众中激起仇外情绪等^③。

（三）通过建立合作机制，推进非正式的区域协商进程

通过建立非正式性的、约束力较弱的合作机制和框架，以此推进跨区域协商进程，是 UNHCR 和 IOM 合力解决罗兴亚难民危机的另一种主要方式。这些机制和框架不仅使二者的合作趋于制度化，为各国以及国际社会提供交流意见和经验、促进合作与协调的平台，也为罗兴亚难民问题寻求切实可行的解决办法。

1. 共同参与基于过境国和目的国的区域合作安排

印尼、马来西亚和泰国通常作为罗兴亚难民前往其他国家的过境国而非目的国，尤其以印尼的过境国角色最为明显。罗兴亚难民过境国和实际目的地国之间因此制定了一些区域合作安排，这些安排成为 UNHCR 和 IOM 进行难民监管的重要渠道，二者以伙伴或观察员等身份参与相关合作安排，如研讨会、讲习班或相关后续活动。20 世纪 90 年代后期，澳大利亚和印尼之间签署了一项双边协定即

① Esther Kiragu, Angela Li Rosi, Tim Morris, “A Review of UNHCR’s Response to the Protracted Situation of Stateless Rohingya Refugees in Bangladesh”, 2011, <https://www.unhcr.org/4ee754c19.pdf>, p. 3.

② UNHCR, “Information as Protection”, in *The State of the World’s Refugees 1993: The Challenge of Protection*, <https://www.unhcr.org/3eeeddb4.html>, May 10, 2022.

③ Yamamoto, Nobuto, “Popular Nationalism vs International Norm: The Rohingya Issue”, Paper Prepared for the 2018 ACMC International Conference “Examining the Socio-Political Economy of Communication”, National Chengchi University, Taiwan, October 27 – 29, 2018.

《区域合作协定》。在该协定中, UNHCR 和 IOM 主要负责管理和保护印尼的罗兴亚难民等寻求庇护者。根据该协定, 印尼官员将寻求庇护者交给 IOM 进行“个案管理和照料”, 如有意愿, 由 IOM 将他们交给 UNHCR 提出庇护申请, 并由 UNHCR 进行难民身份确认^①。

2011 年 7 月 25 日, 马来西亚与澳大利亚也缔结了《关于转移和重新安置的安排》^②。该安排指出, 在马来西亚的寻求庇护者主要由 UNHCR 和 IOM 负责照顾。通过积极参与和推进区域合作安排, 二者协助相关国家形成一系列非正式安排。各方分享关于罗兴亚难民移徙流动的信息, 寻求就区域移徙政策达成共识, 并启动合作项目^③。由此, UNHCR 和 IOM 推动了在罗兴亚难民问题上的区域合作, 并加强了区域之间的联动性。

2. 协调推进多边框架的区域协商进程

“区域协商进程”是 UNHCR 和 IOM 实施罗兴亚难民监管的另一重要路径, 其中的系列区域会议是不同国家和非国家行为体讨论区域移徙问题的非正式且不具约束力的论坛, 独立于正式区域机构之外。二者共同参与的东南亚区域协商进程主要有两个, 即亚太难民、流离失所者及移民问题政府间磋商论坛和“巴厘进程”, 这是亚太地区最主要的两个“区域协商进程”。亚太难民、流离失所者及移民问题政府间磋商论坛由澳大利亚和 UNHCR 于 1996 年设立, 包括东盟国家在内的 24 个国家政府与会, UNHCR 和 IOM 作为观察员。该论坛为亚太地区各国政府之间及其与 UNHCR 和 IOM 开展难民、移民问题对话, 寻求处理本地区难民、移民问题提供了一个重要的协商平台^④。“巴厘进程”由澳大利亚和印尼在 2002 年成立, 目前 UNHCR 和 IOM 已成为其正式成员。该进程前期集中关注走私和人口贩卖, 随后 UNHCR 将“巴厘进程”内各国的利益导向加强该区域的难民保护, 并于 2009 年成功将难民保护问题纳入“巴厘进程”的议程中。UNHCR 和 IOM 积极参与该进程, 特别致力于推进区域合作框架的概念。2012 年, 二者合作建立了一个区域资助办事处并担任秘书处, 以促进合作框架的区域化^⑤。“巴

① Susan Kneebone, “Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia”, *Refuge*, Vol. 33, No. 1, 2017, pp. 29 – 41.

② See “Australia Migration Zone”, Wikipedia, August 2011, https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_migration_zone

③ Asher Lazarus Hirsch, Cameron Doig, “Outsourcing Control: The International Organization for Migration in Indonesia”, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 22, No. 5, 2018, pp. 681 – 708.

④ Susan F. Martin, “Global Migration Trends and Asylum”, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper, No. 41, 2001, p. 16.

⑤ Kneebone Susan, “The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 27, No. 4, 2014, pp. 596 – 618.

巴厘进程”多边框架的一个重要部分即“保护的敏感性”区域合作概念，这使得二者拥有了更多参与空间。

通过合作参与这些非正式性和弱约束力的“区域协商进程”，UNHCR 和 IOM 在管理罗兴亚难民问题方面为相关国家政府提供了区域合作和资助的平台基础，并积极组织和参与各“区域协商进程”的高级官员会议、特设专家组、指导小组会议和工作坊等，强调和传播罗兴亚难民问题相关信息^①。这使得各区域协商机制以更积极的行动应对难民问题，如 2006 年 11 月 7-9 日在巴厘举行的“人口贩运：受害者支助”讲习班^②，2016 年 9 月在泰国曼谷举行的“就业之路：推动难民合法进入劳动力市场”活动^③。尽管从“区域协商进程”的实际效果看，“巴厘进程”并未能促进对罗兴亚难民的实际行动，且未有效打击基于难民危机的跨国犯罪网络，但 UNHCR 和 IOM 的协调合作仍相对强化了组织间的共同应对观念^④。

（四）搭建组织网络平台，联合建立海上保护机制

UNHCR 和 IOM 开展区域合作的另一重要内容是搭建组织网络平台，加强对海上罗兴亚难民的保护。

1. 联结非政府组织，搭建保护网络

在整合不同组织资源的基础上，UNHCR 和 IOM 与非政府组织密切协调，共同应对罗兴亚难民危机。二者与非政府组织以及其他国际组织定期举行会议，分享各自的工作。从整体看，这些会议对于弥补各方在难民保护方面的差距以及优化使用组织资源十分重要。尽管缺乏法律框架和正式分工，导致许多活动内容重叠，但 UNHCR 和 IOM 与非政府组织之间的关系相对和谐，并未引起明显的利益冲突^⑤。在与非政府组织共同建构的组织网络中，罗兴亚难民身份确认和难民保护方面的大多数举措仍由 UNHCR 实施，其在援助和保护难民方面拥有正式、合法的“核心指挥权”，并作为提供保护的协调中心，得到各组织的支持和肯定。

① Asher Lazarus Hirsch, Cameron Doig, “Outsourcing Control: The International Organization for Migration in Indonesia”, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 22, No. 5, 2018, pp. 681-708.

② Wisnumurti Nugroho, “Maritime Security Issues in Southeast Asia: An Indonesian Perspective”, *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 6, No. 3, 2009, pp. 333-352.

③ “Summary: Pathways to Employment”, September 15, 2016, the Bali Process, <https://www.baliprocess.net/news/summary-pathways-toemployment-expanding-legal-and-legitimate-labour-market-opportunities-forrefugees/>

④ Louise Fawcett, “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”, *International Affairs*, Vol. 80, No. 3, 2004, p. 429, p. 433.

⑤ Atin Prabandari, Yunizar Adiputera, “Alternative Paths to Refugee and Asylum Seeker Protection in Malaysia and Indonesia”, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 28, No. 2, 2019, pp. 132-154.

IOM 和非政府组织主要应对罗兴亚难民迁徙中的相关事务,为难民提供实质性的人道主义援助。其中非政府组织在接受了培训和资助后,主要活动是开办咨询中心、接听热线电话、分发小册子、组织戏剧巡演等^①。此外,非政府组织还参与 UNHCR 和 IOM 所倡导和推进的“区域协商进程”的特定活动,并利用其相对自由开展活动的优势协助和补充二者工作^②。

2. 尝试合作建立难民海上保护机制

近年来,随着印尼、马来西亚和泰国等东南亚国家的陆路边界管控不断严格,罗兴亚难民逐渐采用海上入境的方式,这使得“海上难民”成为 20 世纪 10 年代以来罗兴亚难民危机的一个主要特征。对海上难民来说,除《联合国海洋法公约》提供的保护外,未获得其他特殊的法律或政治地位^③。UNHCR 一直在努力使“海上保护”成为国际社会的优先事项,为此于 2014 年启动旨在加强搜索和救援能力、保护难民生命安全的“全球海上保护倡议”^④。UNHCR 还基于 2006 年制定的《关于难民保护和混合迁徙的十点行动计划》启动了一些区域行动计划,如 UNHCR、IOM 和联合国毒品和犯罪问题办公室合作编写了孟加拉湾和安达曼海危机行动建议^⑤。

根据上述文件,UNHCR 和 IOM 联合其他机构提出了应对罗兴亚难民等海上混合迁徙流动的 7 个具体核心内容和行动原则,并基于此进行分工协作:(1) 加强海上搜救行动,包括确定下船地点;(2) 建立并加强接待设施,以满足海上获救者最迫切的人道主义和保护需要;(3) 建立相关制度,以确定不同类型的需求者,并将其转介到国家当局或由国家和/或国际组织管理的机构;(4) 关注被认为需要国际保护的人的特殊情况,包括遵循不驱回原则;(5) 将被认为不需要国际保护的人遣送回国或作出其他安排;(6) 为需要离开原籍国的人探索其他法律途径;(7) 在庇护国、过境国和目的地国开展宣传运动,向民众宣传

① Atin Prabandari, Yunizar Adiputera, “Alternative Paths to Refugee and Asylum Seeker Protection in Malaysia and Indonesia”, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 28, No. 2, 2019, pp. 132 – 154; Martin Geiger, Antoine Pécoud eds., *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, 2010, p. 191.

② Michele Klein Solomon, “International Migration Management Through Inter-state Consultation Mechanisms”, Prepared for United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development (6 to 8 July 2005), UN/POP/MIG/2005/13, July 5, 2005; Graham Thom, “The May 2015 Boat Crisis: The Rohingya in Aceh”, *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, Vol. 8, No. 2, 2016, pp. 43 – 62.

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。

④ 联合国大会:《联合国难民事务高级专员的报告》,2014 年, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5458a3064>, 第 7 页。

⑤ “Bay of Bengal and Andaman Sea: Proposals for Action”, May 2015, <https://www.unhcr.org/55682d3b6.html>

海上非正常流动的风险^①。基于此，IOM 和 UNHCR 进行分工协作：IOM 负责医疗和心理健康援助、物品分配、临时住所以及水、环境卫生和个人卫生资助方面等，UNHCR 则主要在海上难民的保护领域发挥重要作用，特别是在面谈和咨询、登记及身份确认、预防社区性暴力及其他暴力事件等方面^②。

结 语

东南亚国家的应对态度使得罗兴亚难民危机的解决注定是复杂且漫长的。UNHCR 和 IOM 在国家和区域两个层面上采取不同的合作机制，共同寻求解决之道。在治理实践中，二者间呈现一定的合作特征，如合作领域不断深入，救助内容由浅入深；合作自主性不断加强，在实施救助过程中形成的共有实践与共同意识逐渐成为双方持续合作的背景知识，并不断得到巩固和更新；合作制度化程度逐步提高，形成了日渐成熟的协商机制和合作行动，如制定并实施有效的国际标准以及信息共享等。从结果看，UNHCR 和 IOM 的合作努力推动国际社会对罗兴亚难民危机予以持续关注并实施行动，很大程度上挽救了罗兴亚人的生命，并促使相关国家实现更多协调，在异常困难的情况下起到了一定的稳定局势的作用。然而由于相关国家对维护主权、维持社会稳定、促进经济发展等因素的考量，以及 UNHCR 和 IOM 组织文化和组织结构的局限等，二者在罗兴亚难民危机中合作的有效性仍受到一定限制。对各国而言，IOM 似乎比 UNHCR 更具吸引力，因为它缺乏权威的保护授权且具有较大灵活性，同时不质疑相关国家政策。这使得相关国家在与其互动中免受保护规范的约束，也易使这些国家将难民纳入非法移民框架内进行处理。UNHCR 拥有更大的权威和监督难民保护规范的能力，但在相关国家缺乏难民保护法律框架的环境下，难以发挥更大的影响力且受到东南亚各国政治压力的干扰^③。这些局限性严重限制了难民保护和援助的空间，从而对 UNHCR、IOM 与各国政府的关系造成挑战。

罗兴亚难民危机暴露的一大问题是，在冷战结构下，西方更愿意接受、救援

① Sebastien Moretti, "Protection in the Context of Mixed Migratory Movements by Sea: The Case of the Bay of Bengal and Andaman Sea Crisis", *The International Journal of Human Rights*, 2017, pp. 1 - 25.

② Sebastien Moretti, "Between Refugee Protection and Migration Management: The Quest for Coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific Region", *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 2021, pp. 34 - 51.

③ Sebastien Moretti, "Between Refugee Protection and Migration Management: The Quest for Coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific Region", *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 1, pp. 34 - 51; Lewis Sida, Ed Schenkenberg, "Synthesis of Rohingya Response Evaluations of IOM, UNICEF and UNHCR", December 2019, <https://www.unhcr.org/research/evalreports/5e453ea64/synthesis-rohingya-response-evaluations-iom-unicef-unhcr.html?query=Rohingya>

和援助难民；而冷战后，民族国家所具有的更强的边界意识，使得难民难以寻求一处栖身之地，难民危机造成更大的挑战。在此背景下，UNHCR 和 IOM 的合作努力显得尤为可贵。二者在罗兴亚难民危机治理中的合作表明，国际组织作为一种非国家行为体，能够通过合作补充国家行为体在复杂议题中的治理空间，同时也能参与到区域事务的治理中。这种合作关系很可能是未来组织间互动的主要趋势，也为应对区域内甚至全球跨境人口的流动提供一种新路径。此外，UNHCR 和 IOM 的合作同样具有一定的实践启示，即需要重视区域环境（如区域议题的具体状况以及区域国家对国际组织的态度等）对组织间合作的实际影响。不论是区域议题的发展还是区域本土的回应，都是一定程度上基于特定的区域知识所生成的反应，这些地方性经验、理念、规范、传统等长期以来维持着不同地域的独特性，并对国际组织间的合作行为产生直接影响。因此，考察国际组织在特定区域的合作，不可忽视区域因素的重要影响。

【责任编辑：吴宏娟】