

国际关系

国际移民组织与联合国难民署之比较 :关系、议程和影响力^{*}

郭秋梅

〔摘要〕 探讨在相同或相似问题领域中存在的一些国际组织之间的联系与区别,成为考察国际组织功能不可缺少的一个重要环节。国际移民组织作为移民治理领域中独立于联合国体系之外的国际组织,成立至今一直致力于全球移民问题的治理以促进人口有秩序的迁移。联合国难民署作为联合国体系下的国际组织,长期关注并致力于国际难民治理以保障难民获得有效救援。本文尝试梳理国际移民组织与联合国难民署之间的历史关系,并选择议程和影响力两个维度进行比较,在分析比较中考察两者在全球难民问题治理上的作用,希望能为在人道主义援助活动中增强组织之间的联系与合作提供一些思考。

〔关键词〕 国际组织;国际移民组织;联合国难民署

〔中图分类号〕 D81 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1008-1755(2012)04-0019-24

当今社会,难民问题并未因为冷战的结束而消失。地区性冲突与战乱导致的难民数量居高不下,且“新式”难民(诸如因自然灾害等因素造成的难民)不断涌现。与此同时,难民问题因其跨国性、流动性、交叉性特征而日益从国内问题上升为国际问题。因而,难民问题的全球治理尤为迫切。联合国难民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, 简称难民署)与国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)由于历史的原因成为难民问题治理的主要国际力量。可是,国际社会及学术界关注的焦点主要集中在难民署的相关研究。^{〔1〕}而在其之后组建的国际移民组织从成立至今,虽然一直致力于移民问题治理,但国内外学术界的相关研究稍显不足。^{〔2〕}在相关研究中,这两大组织之间关系已进入研究者视野,已有国外学者注意到两者关系的渊源性。^{〔3〕}然而,研究中可以发现两者在难民问题治理领域有着极强的重叠性,关系错综复杂。两者究竟有着怎样的关系?两者的议程有着怎样的差异性和相似性?它们如何发挥在全球问题治理上的影响力,哪个组织的影响力更大一些?这是本文试图探讨的问题。

一、国际移民组织与联合国难民署关系的发展历程

(一)对抗中的竞争:国际移民组织的创立

难民署成立于1950年12月14日。在它创立之时,美国不支持组建一个永久性机构,主张建立一个有限的组织,赋予三年寿命,并将其职责限定于为难民提供法律保护。^{〔4〕}既然已成立一个难民组织,为何又在此后成立了另一个移民组织——国际移民组织?这是基于以下两点缘由:一方面,难民署延续了国际难民组织(International Refugee Organization, IRO)为难民提供法律保护的任务,但无机构继承国际难民组织的移民迁移操作功能。难民署成立前,即1946年在联合国框架内成立了国际难民组织以处理难民问题。在它退出历史舞台之前,难民署逐步接管该组织关于难民法律保护的责任,却没有其他组织继承该组织的“移民迁移的操作功能”。^{〔5〕}且国际难民组织成员国又规定难民署不能接管该组织的移民运输工具。^{〔6〕}为难民提供运输、安置的操作任务被搁浅。另一方面,冷战开始后,联合

^{*} 本文系2011年度教育部人文社会科学研究基金青年项目“国际移民组织(IOM)及其移民治理研究——兼论对中国移民治理的启示”(编号:11YJCGJW005)的阶段性成果。

国和难民署成为美苏两大国对待难民问题各执己见的主要场所。以苏联为首的东方国家反对难民、流离失所者的安置计划,要求把他们(无论他们愿意与否)遣返回原籍国。^[7]以美国为首的西方阵营,则按照“一切难民都有选择的自由和权利”的标准,督促难民署为逃离东欧国家的人提供难民保护。双方在难民署中的争论持续不断,难民署“左右为难”。同时,处于恢复期的西欧社会吸纳不了众多劳动力,失业率居高不下,产生“过剩人口”(surplus population)。因此,为了避免听命于苏联方式以减少该问题对自身政策的制约,美国创建属于“自己”的机构成为其当时外交政策的直接结果。^[8]1951年12月5日,由美国主导召开的布鲁塞尔会议结束的当天成立了欧洲移民迁移政府间临时委员会(Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe, PICMME),^[9]运送欧洲500万的过剩人口。^[10]但“PICMME是联合国之外的多边机构,美国主导并由对美国友好的民主国家组成。”^[11]1953年章程再次明确了委员会除了负责运送过剩人口外,还包括对难民进行迁移的职责。^[12]显然,这一定程度上削弱了难民署的权力。至此,两大国际组织,一个接管了为难民提供法律保护的责任,另一个接过了为难民迁移提供支持的“接力棒”。本来在处理难民问题上有着极强的互补性,但冷战的对抗性导致了双方关系以“竞争”为主。

(二) 竞争中的合作:难民人道主义援助

尽管国际移民组织与难民署是竞争关系,但20世纪50年代开始,一系列冲突造成的难民危机为双方合作提供了契机。1956年匈牙利危机,既为各自带来了拓展职能领域及延续组织生命周期的契机,也为双方展开危机情况下的组织间合作提供了可能。1956年的匈牙利事件引发了近20万匈牙利人逃亡,是冷战时期重大的危机,对国际社会提出了应对大量难民的挑战。成员国赋予难民署为1951年前的难民提供法律援助(1951年《难民公约》),但1956年的匈牙利人已经成为事实上的难民。在面临强大的人道主义危机时刻,联合国大会不顾苏联的反对,授权难民署提供人道主义救助。这是难民署第一次获得授权展开的大规模人道主义救助行动,反映出其事实上成为该领域的领袖组织。在其组织下成立的工作小组包括了欧洲移民问题政府间委员会(PICMME于1952年10月改名为欧洲移民问题政府间委员会),配合难民署的工作,负责难民的运输、安置以及遣返工作。由于上述努力,奥地利

和南斯拉夫的18万匈牙利难民在很短时间内就被汽车、火车、飞机和轮船转运到了五大洲的37个国家定居。^[13]显然,两者的互补性得以体现。1960年代的非洲独立运动造成的难民危机、1970年代印支难民危机均是促成双方加强难民保护合作的重大事件。

(三) 竞合关系的新发展:冷战后双方关系的制度化

冷战后,紧急突发事件频发严重挑战着国际社会提供人道主义救助的能力。人道主义组织尤其是国际组织之间的合作迫在眉睫。1996年,国际移民组织与难民署为独联体国家筹集资金,开始救助独联体国家的难民,对他们进行安置、遣返等。1997年5月,双方签订备忘录,同意加强在监测、预防危机状况与紧急情况的应急预案以及能力建设等方面的合作。^[14]1999年科索沃危机、2001年阿富汗战争等导致的人道主义救助需求接踵而至,双方在紧急情况下的合作持续增加。于是,2001年成立庇护和移民行动小组(the Action Group on Asylum and Migration),并确定了该小组的职权范围,探讨了有关加强双方合作关系的途径。^[15]可见,严峻的人道主义危机促使双方合作关系朝着完善化、制度化的方向演进。当然,看到了双方强化合作关系的一面,也需要注意双方依然可能出现的竞争。双方在筹集资金上存在竞争的一面。^[16]为了获得更多资金与其他方面的支持,两大组织要不断地对成员国的利益作出回应。任何一方若不能这样做,都可能成为成员国绕开一方而选择另一方的原因。同时,双方在难民救助上可能出现“争抢”现象。有难民署的职员认为国际移民组织染指了难民署传统的活动领域,对国际移民组织的抱怨不断。^[17]

二、国际移民组织和联合国难民署的议程

(一) 国际移民组织和国际移民治理

国际移民组织最早是作为一个运送欧洲过剩人口的多边组织开始其活动的。历经61年的实践,它现在的议程已然发生了较大变化,已从纯粹的移民迁移扩展至与移民相关的所有领域,主要集中在“移民与发展、促进移民、规范移民、帮助被迫的移民”等四大领域进行移民治理,亦包含一些交叉的治理领域。^[18]总体而言,主要包括以下两个方面:

1. 为移民个体提供服务

从其成立至今,为移民者提供迁移服务一直是国

际移民组织的传统业务。如果说国际移民组织最初的核心议程局限在移民的迁移运输上,是作为运输者(passage-maker)的政府间组织,^[19]那么,经过61年的发展,该组织不断发挥自主性,核心议程得以扩展,除了移民迁移运输之外,还包括为移民提供与迁移相关的服务等内容。从1952年国际移民组织开始执行任务至2009年,共帮助1200余万难民和移民实现了迁移。^[20]由于在移民运输操作功能的解释上章程并未规定帮助人口迁移的具体细节,这种笼统的表述事实上为国际移民组织扩大议程提供了空间:可以制定一些移民运输必要的服务内容,例如职业及语言培训等。1953年,国际移民组织在运输希腊人到巴西去时,发现许多人无法很快就业,原因在于语言不通。因此,国际移民组织增加了语言和职业培训项目以使移民较快融入移居国。^[21]进入21世纪后,国际移民组织开始移民管理研究与实践的整体规划,推动该组织核心议程的不断扩展,已经形成了涵盖移民迁移登记、培训、健康等项目的全方位服务内容。正如现有章程规定的,“提供诸如招募、选择、分类、语言培训、定向活动、医疗检查、安置以及有助于接收和融合的活动,并就移民问题提供咨询服务和符合本组织目标的其他协助性的移民服务。”^[22]

2. 帮助国家加强移民治理能力建设

为了探寻一个能够“扩大移民潜在的建设性功能避免其破坏性的一面”的途径,有必要了解国家在移民问题上的观点与需求。^[23]因此,帮助国家加强移民治理能力建设成为国际移民组织参与国际移民治理的另一个核心议程。该组织主要通过搜集、分析移民信息和提供移民政策服务以及强化与国家的技术项目合作,来提高国家的移民治理能力。如国际移民组织在中国的项目计划——“中国移民管理能力建设项目”(Capacity Building for Migration Management in China, CBMM)(2008年7月—2010年6月)。该项目为期两年,总预算约为250万欧元,主要由欧盟委员会出资;国际移民组织、国际劳工组织和中国外交部、公安部、人力资源和社会保障部为项目执行方。^[24]“该项目已取得成功,通过紧密协商和积极参与相关活动,中国从中获益。”^[25]

(二)联合国难民署和国际难民保护

难民署成立时,国际社会以为难民危机很快会解决,故难民署计划在三年内完成任务,并随之解散。^[26]然而,难民问题不但没有很快解决,反而成为当今国际

社会面临的重要难题之一。难民署通过以下两大核心议程发挥难民治理作用。

1. 为难民提供法律保护和物质援助

1951年在“各国的开明私利”(enlightened self-interest)下通过了《关于难民地位的公约》,难民署负责监督执行该公约。^[27]《公约》规定的难民主要是指“由于1951年1月1日以前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。”^[28]而难民署的主要任务则是为这些难民提供保护。《公约》把难民署服务对象限制在1951年前已经成为难民的人,而不是此后成为难民的人。有学者进而认为难民署是一个“向后看而不是向前看的组织”。^[29]这并非该组织能左右,美国关注的是冷战,因此需要的是一个与欧洲相关联的难民定义,而非一个宽泛的定义。但之后,其他地区如非洲、拉美等地出现了大量难民,难民署在20世纪60年代的工作向第三世界拓展。难民的定义也因此不得不修订,1967年难民公约修订案把难民定义扩展至全世界所有地区的难民。

难民署继承了国际难民组织为难民提供法律援助的功能,即“确认他们的身份,发放旅游签证,协助他们获取各种法律地位的确认,并倡导更加准确的指导方针用于安置已被确认的难民。”^[30]但正如第一任高级专员所言,“很清楚的是,我的机构负责的国际保护要比以前的国际组织对难民提供的法律和政治保护宽泛得多。”^[31]如果没有诸如食物、难民营、健康服务、社会福利等物质上的援助,法律保护便没有意义。^[32]难民署在62年的发展历程中逐渐放大了被委托的任务。

2. 为难民提供永久性解决方案

难民既然得不到原籍国的保护,那么可能采取的措施便是“重新安置到第三国或就地融合”。如果在难民同意返回原籍国的情况下,“自愿遣返”成为又一重要的解决方案。但冷战时期,遣返被视为“东西方阵营意识形态的基本冲突”。^[33]西方阵营认为遣返意味着把难民重新送回共产主义的土地上。冷战后,尽管这种意识形态上的争执有所淡化,但由于如今难民数量的增多,难民迁入国的不乐意,导致“自愿遣返”往往流于“强制”。无论如何,“重新安置、自愿遣返、就地融合”构成了难民署的难民永久性解决方案。在这三个解决方案中,难民署秉承《公约》规定的难民应该享有的基

本权利,为难民融入第三国、原籍国提供一些基本的服务。

从以上分析可知,双方各自议程的确存在着重叠的一面,但这并不意味着双方单纯以竞争方式展开议程领域的活动,履行组织的职能。双方在该领域有着互补的一面。无论是合法移民、非法移民,还是流离失所者、难民,他们都无法规避迁移的过程。尤其对那些没有能力完成迁移的个体而言就更加迫切需要援助(包括法律援助、物质支持)。两大组织可以充分发挥各自优势,整合现有有限资源为他们提供相应服务。

三、国际移民组织与联合国难民署的影响力

(一)相对规模比较

相对规模成为和影响力有着广泛联系的一个显著变量。尽管难以精确测量,但对一些基本指标进行大致的衡量将有助于深入挖掘表象背后的本质。关于相对规模最常见的两大指标是:职员的数量和机构的开支预算。

就职员的数量而论,目前,国际移民组织拥有 7800 余名职员,^[34]而难民署拥有约 7735 名职员。^[35]这两个组织的职员总数还可能持续增加。因为职员数量的增加至少部分地与新成员国的加入及所开展的项目数量有关。其实,两大组织的规模要结合其各自议程领域的任务和责任来考虑。国际移民组织涉及所有的移民问题领域,难民署涉及几乎所有国家和地区的难民,要想更好地履行其已有职能,它们都需要不断地扩大职员规模。

就机构的开支预算而言,国际移民组织逐年递增的项目计划使得预算开支随之增加。国际移民组织所实施的项目计划(实施移民运输计划、提供移民健康与医疗服务、合作与能力建设等项目)从 2004 年的 1100 个增加至 2010 年的 2302 个,预算总开支也从 2004 年的 6.38 亿美元增加到 2010 年的 13.59 亿美元。其中 2008 年始,预算总开支突破 10 亿美元。^[36]难民署 1950 年只有 30 万美元的年预算,2007 年之后年预算均超过 10 亿美元,2012 年已达到 35.9 亿美元。^[37]难民署预算开支的逐年增加则来自于难民对援助不断增加的需求。在全球各地已注册身份的近 660 万难民当中,至少有 80 万人现在急需在第三国得到重新安置,但每年实际的安置机会尚不足十分之一。此外,因自然灾害和冲突而被迫流离失所的人员现有 2700 万之多,另有

1200 多万人属于无国籍者,他们也需要获得更有效的人道主义援助和安置。^[38]从双方的预算开支看出,难民署的年预算开支相对较大。从国际社会现实需要来看,两大组织未来的预算开支还将会持续增加。

(二)组织与委托方之间的关系

国际移民组织的大部分资金是成员国直接捐赠所得,经费的使用程序相对严格。该组织的财政预算需要接受由成员国组成的理事会的审查,如果理事会认为有金融和预算问题,则由成员国代表组成的执行委员会进行审查。同时,该组织由美国主导创立,捐赠经费最多的国家也是美国。^[39]尽管副干事国籍来源趋于多元化(如法国、塞内加尔等国),但总干事的国籍仍然从特定国家中选拔出来(历任九届的总干事除了上个世纪 60 年代的来自于荷兰,其他均来自于美国)。^[40]经费来源、总干事国籍来源的“美国情结”表明作为委托人的美国对该组织的直接、间接影响始终存在。显然,国际移民组织的行为实践往往受制于成员国的指令、服务于成员国的利益。

难民署的经费大部分来自于自愿捐赠,其中近 93%来自于国家,4%来自于政府间组织,3%来自于私人机构,还有极少一部分来自于联合国给予的行政预算。^[41]尽管与国际移民组织的经费来源主要由国家捐赠一样,但难民署更多地是在联合国大会和经社理事会的指导下,由国家组成的执行委员会负责日常工作,其核心议程不断扩大的过程能够表明它常服务于组织自身和难民而非某个特定国家的利益。故相较于国际移民组织而言,难民署离它的委托方要远一些。与国际移民组织总干事来源国的“美国情结”有较大反差,难民署高级专员的来源国较为多样化(如荷兰、瑞士、伊朗等国),^[42]大国痕迹相对淡化。

与组织委托方的关系表明,国际移民组织具有明显的政府间组织特征,它的“人道主义色彩”日益浓厚,但其行为实践的特定国家利益导向性更为突出,而难民署作为国际性组织的特征显著。章程明确规定了其人道主义性质,^[43]这一性质赋予了难民署强大的人道主义权威,同时兼具了国际难民法的法律保障,从而在难民问题治理上有着较为充分的比较优势。

(三)发挥影响力的渠道

国际移民组织主要通过以下渠道来施加影响:一是通过国际移民组织主办的国际移民论坛为移民输入国、输出国、中间国共同讨论国际移民问题提供了很好

的交流平台。从2001年至今,国际移民组织在推动国际移民论坛进程中,主动设置每年年会讨论的主题,并考虑到如发展、贸易、劳工和健康等其他因素与移民治理日益密切的关系,年会常常探讨国际移民与以上所提领域的关联性。二是通过报告、书籍、论文和杂志等公开地发布信息。国际移民组织从2000年始,每年出版关于世界移民的报告,这些报告提供关于当下国际移民趋势、问题及其治理的相关信息。正如2010年报告“提示”国家应对移民潮的到来一样,通过出版世界移民报告发出了该组织的声音,使国际社会关注移民问题,为国家制定移民政策提供一种借鉴。

难民署的合法性权威来自于1951年的《关于难民地位的公约》及1967年的修订案,通过进一步发挥其人道主义权威,可以实现对难民的法律保护。故在难民法的支持下,难民署具备了向国家发出保护难民呼吁的权力,并促使国家对待难民的态度和行为符合国际难民法律规范。与国际移民组织一样,它也出版杂志、书籍,发布难民报告,以此提高组织的知名度和影响力。1954年难民署成立仅4年后便获得了诺贝尔和平奖,1981年再度获得该奖,这是对难民署所做贡献的极大肯定,也是其影响力扩大的表征。

四、结语

全球化和冷战的结束促使国际社会处于一种更为“强势”的相互依赖之中,国际社会发生着全球性变革。客观世界的结构性变化导致了国际社会对全球问题治理的需求,全球问题治理面临着供给的问题也就成为必然。但全球问题强烈冲击着以国家为中心的传统治理模式,国际组织在全球问题治理上的作用日渐凸显。在国际移民问题领域,国际移民组织和难民署因其独特的功能属性成为该领域治理的重要主体。通过考察它们的历史关系发现两者既有竞争也有合作,而为了应对当今日益严峻的人道主义危机,双方合作成为常态并逐步走向制度化。就双方议程而论,既有明显的差异,也有互补的一面。国际移民组织突出其在完成移民迁移及与之相关的一系列服务上,难民署突出其在为难民提供法律援助上,故整合双方的有限资源有助于为难民提供生活必需品或暂时的避难地,有助于全球难民问题的治理。就双方的影响力问题而言,难民署的知名度和影响力要大于国际移民组织。虽然影响力影响着组织的议程活动与履行职能的有效性问题,但双方各自所具备的比较优势,促使两大组织需要

建立明确的合作关系以应对国际移民问题。尤其在难民问题复杂化的现代社会,人道主义援助供给不足,强化彼此间的联系与合作,在全球难民问题治理上可能会达到“双赢”或“多赢”的效果。同时,两大组织在全球难民治理事务中的作用和影响也会通过功能展示得到世界各国的广泛认同和积极响应。

[注释]

- [1] 如 Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, 2001, 何慧:《论联合国难民署的历史地位与现实作用》[J],《国际论坛》2004年第4期。
- [2] 但已有学者关注了它,如 Marianne Ducasse-Rogier, *the International Organization for Migration (1951-2001)*, IOM, 2001, 周聿峨:《试析国际移民组织与中国的关系》[J],《东南亚研究》2005年第1期。
- [3] [16] Elie Jérôme, “The Historical Roots of Cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration”, *Global Governance*, Vol. 16, Issue 3, July-September, 2010.
- [4] Louise W. Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time: the Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-72*, Metuchen: The Scarecrow Press, 1975, pp. 62-63.
- [5] Richard Perruchoud, “From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration”, *International Journal of Refugee Law*, 1989, Vol. 1, Issue 4, p. 502.
- [6] Rieko Karatani, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins”, *International Journal of Refugee Law*, 2005, Vol. 7, Issue 3, p. 532.
- [7] [32] Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, 2001, p. 7, p. 100.
- [8] [29] [31] [美]迈克尔·巴尼特,玛莎·芬妮莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》[M],薄燕译,上海人民出版社,2009年版,第120页,第121页,第122页。
- [9] 国际移民组织的前身。多数中文网站忽视了该组织的这一起初名称,也就忽略了它作为暂时性机构的性质,不利于理解其之后与难民署一样能从一个临时性机构向一个永久性组织转变的原因。1952年10月改名为欧洲移民问题政府间委员会(Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM),1980年11月委员会改名为政府间移民问题委员会(Intergovernmental Committee for Migration, ICM),1989年11月改为现名国际移民组织。
- [10] Marianne Ducasse-Rogier, *The International Organization for Migration (1951-2001)*, IOM, 2001, p. 17.
- [11] George Warren, *The Development of United States Participation in Inter-Governmental Efforts to Resolve Refugee Problems*,

- Mimeo, 1967, p. 149.
- [12] No. 2807, "United Nations -Treaty Series", 1955, pp. 189-212.
- [13] "难民署纪念成功处理匈牙利危机 50 周年", 2006 年 10 月 23 日, <http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=6669>, 访问日期:2010 年 10 月 3 日。
- [14] Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, 15 May 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31a70.html>, 访问日期:2010 年 10 月 3 日。
- [15] IOM, MC/2080, "Report of the Director General on the Work of the Organization for the Year 2001", p. 103.
- [17] Gil Loescher, Alexander Betts, James H. S. Milner, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): the Politics and Practice of Refugee Protection in the Twenty-first Century*, Routledge, 2008, p. 96.
- [18] IOM, MC/2258, "Programme and Budget for 2009", Oct. 2008, p. 11.
- [19] Miriam Feldblum, "Passage-Making and Service Creation in International Migration", International Studies Association, International Studies Association 40th Annual Convention, Washington, D. C., Feb. 16-20 1999.
- [20] Raymond A. Mosley, Adrienne C. Thoma, "The United States Government Manual 2009-2010", Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, September 15 2009, p. 569.
- [21] "ICEM Language Training for Migrants", *International Migration*, Vol. 3, Issue 3, July 1965, pp. 159-160.
- [22] Constitution of IOM, pp. 10-11.
- [23] IOM, "Migration Initiatives Appeal 2009", February 2009, p. 1.
- [24] 外交部国际司和国际移民组织东亚地区代表处签署《中国移民管理能力建设项目》合作谅解备忘录, 2007 年 12 月 10 日, <http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/wjdt/sjxw/t388591.htm>, 访问日期:2010 年 12 月 25 日。
- [25] CBMM_China_Fact_Sheets_Border Management_CN [1], <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/featured-projects/lang/en>, 访问日期:2010 年 12 月 25 日。
- [26] [27] "50th Anniversary: The Wall Behind which Refugees can Shelter — 1951 Geneva Convention", *UNHCR*, Vol. 2, Number 123, p. 2.
- [28] Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, p. 14, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>, 访问日期:2010 年 3 月 3 日。
- [30] Louise W. Holborn, *Refugees, Problem of Our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees (1951-1972)*, the Scarecrow Press, 1975, p. 156.
- [33] Gil Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, 1993, p. 44.
- [34] IOM Today, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/1>, 访问日期:2012 年 5 月 17 日。
- [35] Staff Figures, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c17.html>, 访问日期:2012 年 5 月 17 日。
- [36] IOM, MC/2314, "Report of the Director General on the Work of the Organization for the Year 2010", Annex I, 9 June 2011, pp. 1-2.
- [37] History of UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>, 访问日期:2012 年 5 月 17 日。
- [38] 难民高专:《持久冲突创造新的难民人口》, 2010 年 10 月 4 日, <http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?NewsID=14219>, 访问日期:2010 年 9 月 8 日。
- [39] IOM 近几年的"Programme and Budget"报告。 <http://www.iom.int>, 访问日期:2010 年 9 月 8 日。
- [40] <http://www.iom.int>, 访问日期:2010 年 9 月 8 日。
- [41] Financial Figures, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1a.html>, 访问日期:2010 年 9 月 8 日。
- [42] Previous High Commissioners, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646ce.html>, 访问日期:2010 年 9 月 8 日。
- [43] General Assembly Resolution 428(V) of 14 December 1950, "Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", Geneva, Oct. 2010, p. 6.

作者简介:郭秋梅,贵州师范大学马克思主义学院副教授,国际关系学博士。(贵阳,550001)

收稿日期:2012-03-18

修改日期:2012-05-20

CONTENTS

International Politics

- 1 A Critical Analysis of the Historical Evolution Process of Humanitarian Intervention *by Huang Haitao*
Humanitarian intervention has rich theoretical origin. Although humanitarian intervention theories in different phases of history have been seeking to justify and necessitate intervention actions, the actual practices have always aroused disputes. The disputes usually focus on the motivations, processes and effects of the intervention. Having investigated the historical evolution process, we could find that the humanitarian intervention theories and practices have close relations with the international political factors at specific times. After the Cold War, there has been a relative increase of the willingness and capabilities of the West on dominating international affairs. There would be a high probability for the West to use humanitarian intervention as a tool to change the contemporary international order, which is based on the principle of sovereignty.
- 7 Survival Resource and International Crises: Analysis of the First Oil Crisis *by Liu Hebo & Wang Li*
Oil is the indispensable survival resource for all the countries of the world. In fact, the First Oil Crisis which broke out during the Yom Kippur War was an international crisis. The Arab countries took advantage of the heavy reliance of the western countries on the oil resource in the Middle East and initiated sanctions against the countries like U. S. which supported Israel. The Oil Crisis caused the split of the western alliance and the isolation of the U. S. in diplomacy. But America's foreign policy was not changed by the Oil Crisis and the expected goal of the Arab countries was not achieved. The U. S. countered the sanction by advancing the peace process in the Middle East, and finally led to the ending of the Oil Crisis. The war for the survival resource influenced the Arab-Israeli disengagement and pushed the peace process forward.

International Relations

- 13 Sarkozy's Africa Policy: An Impossible Break with Past *by Li Hongfeng*
Under President Chirac, French policy in Africa underwent several large adjustments in order to adapt to the new international situation and to the demands of the actual Franco-African relations. These adjustments were mainly about development assistance, multiplication of African partners and French military presence in Africa. After becoming the president of France, Nicolas Sarkozy proposed to change Franco-African relations and to break with the old ideas, outdated networks and practices, especially the old "Françafrique". However, the goal is difficult to achieve. Sarkozy's high-profile speech can't deny the continuation of the former route. Either in words or in action, Sarkozy's innovation efforts continue to be shackled by the colonial ideology. He still must protect French strategic interests, maintain and enhance French power in Africa, and rely on the historical legacy relations. France's future policy towards Africa will still depend on various historical and realistic factors, and even a change in power of political party cannot guarantee a real change.
- 19 Comparison between International Organization for Migration and United Nations High Commissioner for Refugee: Relation, Agenda and Influence *by Guo Qiumei*
It is an indispensable part of the study of the international organizations to explore the relationship and difference between them in respect of solving some similar questions. As an organization independent of the UN system, the International Organization for Migration, ever since its creation, has been committed to promoting the orderly global migration. The United Nations High Commissioner for Refugees, as an organization under the UN framework, has long been dedicated to the international refugee governance so as to ensure the effective protection of the refugees. First of all, this paper studies the historical relations between the two organizations; then, it conducts a detailed comparison of the roles the two organizations play in solving the global refu-

gee issues through the analysis of their agenda and influence. Based on the above study, this paper proposes some advice on enhancing the cooperation between different organizations in humanitarian activities.

Relations between China and Other Countries

25 Perception of Japan's Intelligentsia toward China's Rise

by Zhang Yun & Yu Changsen

Sino-Japanese relations doubtlessly are one of the most important relations in the Asia-Pacific region. Sino-Japanese relations have undergone several upheavals since the end of the Cold War mostly because of the difference in perception or the misinterpretation of the other's policy. The structural change of this relationship took place after the beginning of the 21st century, which is mainly reflected in the form of China's rise and the replacement of the status between them in international system. Under this new circumstance, both China and Japan should deepen the understanding of the other's concerns to avoid previous errors. Only through this way can Sino-Japanese relations embark on a benign path of development. This article aims to provide a systematic analysis of the comprehensive spectrum of Japanese intelligentsia toward China's rise in the first decade of the 21st century through the following perspectives, economic and military power, the dynamics of China-Japan-US relations and East Asian regionalism. This paper is based both on a systemic analysis of the vast literature in Japanese, English and Chinese and interviews with policy-makers and scholars.

30 India's "Hawk" Scholars' Perception on China — a Case Study of Professor Brahma Chellaney

by Zhang Jincui

In today's India, "hawk" scholars' perception on China is a very important issue which we don't want to but have to face squarely. This paper hopes that we can understand the "hawk" scholars' perception on China to some extent by analyzing Professor Brahma Chellaney's viewpoint on China, because Brahma Chellaney is the most famous "hawk" scholar against China in India. This paper analyzes Brahma Chellaney's viewpoint on China from three aspects: nationalism text, "China threat theory" text, and ideology text.

37 Beyond 'Scarcity-Conflict' Perspective: Trans-boundary Water in the Context of Emerging India and Rising China

by Yang Xiaoping

"Scarcity-conflict" perspective is one of the classic paradigms to explain the relations between trans-boundary water and inter-state relations. However, by examining current research on how states resolve trans-boundary water conflict, the writer find that actually the possibility for states to use military action to solve water disputes and conflicts is very low. On the contrary, trans-boundary water provides huge space for adjacent countries to conduct cooperation. This article argues that, due to the non-offsetting and non exclusive nature of the emergence of India and China, both countries would find a lot of common grounds for cooperation as long as both sides have strong political will. In the long term, the pragmatic bilateral cooperation on such functional issues as trans-boundary water could help to compensate the trust deficit between India and China.

44 On the EU's Impact upon China's Aid Policy

by Zhu Guichang

In recent years, China has increased its aid to other developing countries especially to African countries and its aid mode has been proved successful, which has caused high concern of the western donors including the EU. While the EU has criticized China's aid policy towards Africa, it has also come to realize the fact that China's influence in Africa is rising. It has turned to strengthen dialogue and cooperation with China on international development issues especially on African development. Due to the predominant position of the EU in international development affairs, China has to face enormous pressure for adjustment of its aid policy in the process of dialogue and cooperation with the EU.

Theoretical Probes

49 The Studies of Alliance Dissolution: A Critical Review

by Zhou Jianren

This paper first makes a comprehensive and critical review of alliance dissolution studies in international rela-