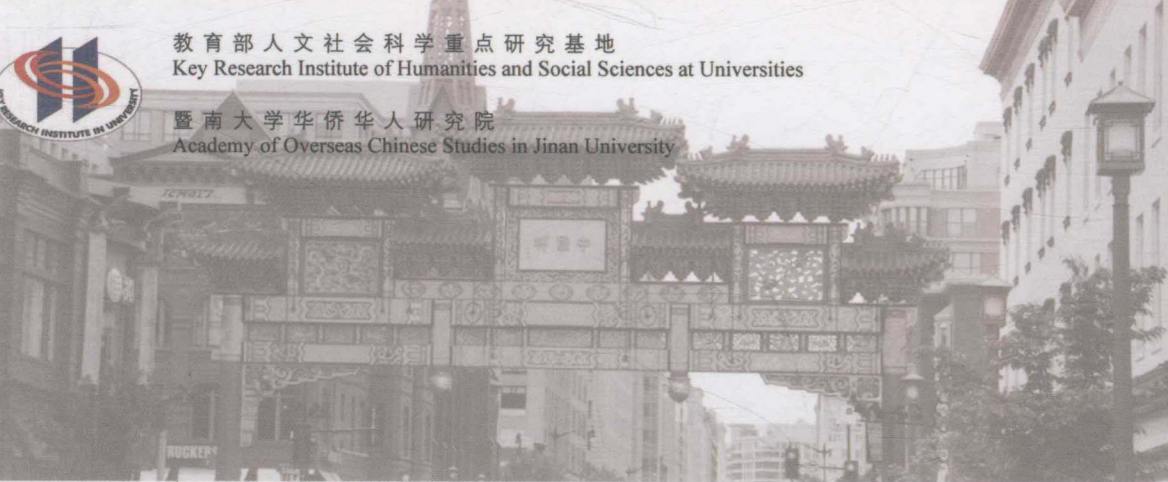




教育部人文社会科学重点研究基地  
Key Research Institute of Humanities and Social Sciences at Universities

暨南大学华侨华人研究院  
Academy of Overseas Chinese Studies in Jinan University



· 世界华侨华人研究文库 ·

郭秋梅  
著

# 国际移民组织与 全球移民治理



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS



教育部人文社会科学重点研究基地  
Key Research Institute of Humanities and Social Sciences at Universities

暨南大学华侨华人研究院  
Academy of Overseas Chinese Studies in Jinan University



· 世界华侨华人研究文库 ·

# 国际移民组织与 全球移民治理

郭秋梅 著



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国际移民组织与全球移民治理/郭秋梅著. —广州:暨南大学出版社, 2013. 10  
(世界华侨华人研究文库)

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0418 - 1

I. ①国… II. ①郭… III. ①移民—国际组织—研究 ②移民问题—研究—世界 IV. ①D813②D523. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 243749 号

出版发行: 暨南大学出版社

---

出版人: 徐义雄

责任编辑: 黄圣英 杨亚蒙

责任校对: 何力

---

地址: 中国广州暨南大学

电话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮编: 510630

网址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

---

排版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

---

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 16.25

字数: 321 千

版次: 2013 年 10 月第 1 版

印次: 2013 年 10 月第 1 次

---

定价: 36.80 元

---

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

本书获暨南大学“华侨华人研究”优势学科创新平台资助

本书是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）的最终成果

## 《世界华侨华人研究文库》编委会

主 编：曹云华

副 主 编：陈奕平

编委委员：（按姓氏笔画排列）

王子昌 文 峰 庄礼伟

吴金平 陈奕平 张小欣

张振江 周聿峨 高伟浓

曹云华 廖小健 潮龙起

鞠海龙 鞠玉华

# 总序

在20世纪，华侨华人问题曾经四次引起学术界关注。第一次是20世纪初关于南非华工的问题；第二次是“一战”后欧洲华工问题；第三次是五六十年代东南亚国家出现的“排华”问题；第四次则是80年代中国经济崛起与海外华侨华人关系的问题。每次华侨华人研究成为研究热点时，都有大量高水平研究著作问世，不胜枚举。

进入21世纪以来，随着全球化进程的加速和中国国际化水平的提升，海外华侨华人与中国的发展日益密切，华侨华人研究掀起了新一轮高潮。华侨华人研究机构由过去只有暨南大学、厦门大学、北京大学、华侨大学等少数几家壮大至目前遍布全国的近百所科研院校，研究领域从往昔以华侨史研究为主，拓展至华人政治、华人经济、华商管理、华文教育、华人文学、华文传媒、华人安全、华人宗教、侨乡研究等涉侨各个方面，研究方法也逐渐呈现出多学科交叉的趋势，融入政治学、历史学、社会学、民族学、教育学、新闻与传播学、经济学、管理学、法学等学科方法与视角。与此同时，政府、社会也愈益关注华侨华人研究。国务院侨办近年来不断加大研究经费投入，并先后在上海、武汉、杭州、广州等地设立侨务理论研究基地，凝聚了一大批海内外专家学者，形成了华侨华人研究与政府决策咨询相结合的科学发展机制。而以社会力量与学者智慧相结合的华商研究机构也先后在复旦大学、清华大学等地成立，闯出了一条理论与实践相结合的华侨华人研究新路径。

作为一所百年侨校，暨南大学在中国华侨华人研究中具有特殊的地位。暨南大学创立于1906年，是中国第一所华侨高等学府。华侨华人研究是学校重要的学术传统和特色。早在1927年，暨南大学便成立了南洋文化事业部，网罗人才，开展东南亚及华侨华人的研究，出版《南洋研究》等刊物。1981年，经教育部批准，暨南大学在全国率先成立华侨华人研究的专门学术机构——华侨研究所，由著名学者朱杰勤教授担任所长。1984年在国内招收首批华侨史方向博士研究生。1996年后华侨华人研究被纳入国家“211工程”1—3期重点学科建设行列，2000年获批教育部人文社会科学重点研究基地（华侨华人研究）。暨南大学于2006年成立了华侨华人研究院，并聘请全国政协常委、国务院侨务办公室原副

主任刘泽彭出任院长和基地主任。2011年，学校再次整合提升华侨华人研究力量，将华侨华人研究院与国际关系学系（东南亚研究所）合并成立国际关系学院/华侨华人研究院，继续聘请刘泽彭同志出任华侨华人研究院院长和基地主任，由华侨华人与国际问题研究知名专家曹云华教授出任国际关系学院院长兼华侨华人研究院执行院长。同时，学校还加大科研经费投入，努力打造“华侨华人研究优势学科创新平台”。研究院在加强自身科研能力的基础上，采取以研究项目、开放性课题为中心，学者带项目、课题进院的工作体制，致力于多学科和国际视野下的前沿研究，立足于为国家的改革开放和现代化建设服务，为社会服务，为政府决策咨询服务，努力将之建设成为世界一流的学术研究机构 and 人才培养基地。

值华侨华人研究在中华大地百花齐放、百家争鸣之际，为进一步彰显暨南大学科研特色，整合校内外相关研究力量，发掘华侨华人研究新资源，推动华侨华人研究学科的发展，学校推出“世界华侨华人研究文库”。本套丛书的著作多为本校优势学科的前沿研究成果，作者中既有资深教授、学科带头人，也有学界新秀。他们的研究成果从多学科视野探索了国内外华侨华人研究的一些新问题、新趋势，具有较高的学术价值和现实意义。

本套丛书的出版得到学校领导的大力关心与支持。学校从“211工程”经费中拨专款予以资助。国际关系学院/华侨华人研究院领导与部分教师也付出了艰辛的劳动，他们在策划、选题、组稿、编辑、校对等环节投入大量精力。同时，暨南大学出版社对丛书出版也给予高度重视，组织了最优秀的编辑团队全程跟进，并推荐丛书申报国家级优秀图书。在此，我们对所有为本丛书出版付出宝贵心血与汗水的同仁致以最衷心的感谢！

最后，我们期盼本丛书的出版能在华侨华人研究领域激起一点小浪花，引来国内外同行更加深入、广泛的研究，为学界贡献更多高水平的成果！

《世界华侨华人研究文库》编委会  
2013年8月

# 目 录

总 序	/1
绪 论	/1
第一章 非传统全球性问题、全球治理与国际组织	/28
第一节 全球治理的需求和供给	/28
第二节 国际组织与非传统全球问题治理	/40
第三节 国际组织的全球问题治理有效性问题	/49
第二章 全球化进程中的国际移民问题与治理	/53
第一节 全球化背景下的国际移民进程与特征	/53
第二节 全球化进程中国际移民问题的挑战性	/62
第三节 全球移民治理的兴起	/66
第三章 国际移民组织参与全球移民治理的历程	/78
第一节 国际移民组织的创立	/78
第二节 国际移民组织治理角色的嬗变	/96
第三节 国际移民组织的全球移民治理能力建设与治理模式	/112
第四章 国际移民组织参与全球移民治理的案例分析	/126
第一节 个案一：移民治理全球性论坛机制之“伯尔尼倡议”	/126
第二节 个案二：移民区域治理之亚太“区域磋商机制”	/134
第三节 个案三：移民国别治理之 IOM 参与加纳的移民治理	/150
第五章 国际移民组织参与全球移民治理的评价	/166
第一节 国际移民组织参与全球移民治理的影响和作用	/166
第二节 国际移民组织参与全球移民治理的特征与经验	/171



第三节 国际移民组织发挥作用的制约因素 /177

第四节 国际移民组织参与全球移民治理展望 /185

## 第六章 中国与国际移民组织的关系 /188

第一节 中国与国际移民组织交往概况 /188

第二节 双方合作关系深化与发展的原因 /193

第三节 国际移民组织与“中国移民管理能力建设项目” /202

第四节 国际移民组织的移民治理实践对中国的启示 /211

结 语 /218

参考文献 /226

后 记 /253

# 绪 论

## 一、选题的缘起、研究意义以及本书的核心问题

### (一) 选题的缘起

对国际移民组织 (International Organization for Migration, 简称 IOM)<sup>①</sup> 的最初认知来自于导师周聿峨女士对其的长期关注。提起国际移民组织,大都以为它是一个由众多移民组织组成的组织,事实并非如此。一个由众多移民组织组成的组织是全球移民小组 (Global Migration Group, 简称 GMG)<sup>②</sup>, 国际移民组织是该小组的创始组织。打开网页,搜索国际移民组织,在国内相关中文网站上,只能搜索到关于国际移民组织的一些简单内容;进入国际移民组织的官方网站,有一些相对具体的介绍;查阅中国知网,只是相关学术成果也很有限。

当今社会,国际移民的规模、频率、类型出现了急剧变化,移民和移民所带来的问题也如其他非传统性全球性问题一样成为国际社会的热点问题,人口跨国

---

① “International Organization for Migration”,这是本书研究对象的英文全称,从名字上可以看出,这一组织应该翻译为国际迁移(移徙)组织而非国内网站及学术成果上翻译的“国际移民组织”。本书通过第三章的考察,我们知道这一组织的确是为了运输人口而创建,至今仍旧保留着这一传统“业务”,尽管其功能领域扩大了。国内学者通常翻译为“国际移民组织”的说法有失偏颇,但为了保持一致,本书将继续使用这一翻译。

② 2003年4月,国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国贸易和发展会议、联合国难民署以及联合国毒品和犯罪问题办事处的主管成立了“日内瓦移民小组”。针对全球委员会提出的建议,秘书长请该小组成员扩大成员数目,并修改其职权范围。该小组允许联合国经济和社会事务部、开发署、人口基金会和世界银行的加入,并改为现名“全球移民小组”。该小组于2006年5月举行了第一次会议,并间隔一定时间开会,以协调各项活动、协调并改善联合国系统内部及其与国际移民组织的关系、处理各种国际移民问题。成员包括国际劳工组织(International Labor Organization,简称ILO)、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处(Office of the UN High Commissioner for Human Rights,简称OHCHR)、联合国贸易和发展会议(UN Conference on Trade and Development,简称UNCTAD)、联合国难民署(United Nations-High Commissioner for Refugees,简称UNHCR)、联合国毒品控制和犯罪预防办公室(UN Office on Drugs and Crime,简称UNODC)、联合国经济与社会事务部(United Nations Department of Economic and Social Affairs,简称UNDESA)、联合国开发计划署(UN Development Program,简称UNDP)、联合国人口活动基金会(UN Fund for Population Activities,简称UNFPA)和世界银行(World Bank,简称WB)。

移民成为引起非传统安全威胁的重要因子。<sup>①</sup> 此种背景下，国际社会对这类群体的关注比以往任何时候都要迫切。国际移民研究成为“显学”，从移民个体、移民来源国、移民目的国甚至移民过境国等角度进行探索的研究成果汗牛充栋。对移民、非正规移民<sup>②</sup>的治理以及难民的保护研究也成为学者们研究的“重点关注对象”。作为国际移民领域主要的国际组织——国际移民组织，本应成为关注的焦点。但是，国际社会及学术界关注的焦点主要集中在成立于国际移民组织前一年的联合国高级难民专员公署（简称难民署）。国际移民组织从成立至今，一直保持着与难民署的联系，共同处理难民、移民问题。国际移民组织长期游离于国内学术界之外，甚至远离于国际组织的相关著作。<sup>③</sup> 这究竟作何解释？带着这一疑问，本书试图一探究竟。

实际上，即便我们看到的仍旧是联合国（United Nations，简称 UN）及其附属机构的重大作用，但国际移民组织经过 60 余年的发展已具备了全球移民治理的相对优势。从诞生时的临时性机构，国际移民组织现已成长为一个拥有 151 个

---

① Anna Kicingier, *International Migration as a Non-Traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon*, Central European Forum for Migration Research in Warsaw, 2004, p. 1, [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf).

② 问题并非由来已久，更多地伴随着民族国家主权象征符号的介入，致使移民无法通过正常渠道进入目的国，而不得不采用其他非正常的途径进入。非正规移民没有一个明确和普遍接受的定义。国际移民组织关于“非正规移徙”（irregular migration）的定义：在输出、过境和接受国管理规范以外的迁移。从目的地国家角度来讲，它是非法入境、停留或工作，意味着移民没有特定国家移徙规定要求的必需的授权或证件而入境、居住或工作。从输出国角度来讲，可以举个例子来说明，非正规性体现在如下情况下：某人跨越国际边境，没有有效的护照或旅行证件，或没有满足离开某国的行政要求。然而，有趋势“非法移徙”仅限用于移民偷渡或人口贩卖的情况下。而非正规移民（irregular migrant）由于非法入境或签证失效，在过境国或收容国缺乏法律身份的人。参见国际移民组织：《移徙词汇》（中文版），2008 年版，第 37 页。在西文的语境中，非正规移民的英文词组主要涉及：irregular migrant（migration）（非正规移民）、undocumented migrant（无文件移民）、illegal（unlawful）migrant（非法移民）、unauthorized migrant（未授权的移民）、unwanted migrant（不想要的移民）等，西方学者使用不同词汇的现象从一定程度上反映了此种移民类型本身具有的复杂性。本书认为他们本身也是受害者，应该给予他们更多的“人文”关怀。故本书并未采纳国内学者统一关照的“非法移民”概念，代之以国际移民组织给出的概念“非正规移民”来命名。也可以参见林胜：《“非法移民”一词辨析》，《世界民族》2009 年第 3 期。

③ 本人翻阅了国内“国际组织”的相应教材及工具书，提及该组织的书籍很少，国外也不多见。斯蒂芬·古兹彼得（Stephen S. Goodspeed）的著作《国际组织的性质与功能》写于 1959 年，笔者试图寻找国际移民组织（当时名为欧洲移民问题政府间委员会）的足迹，可它并未进入作者的视野。（*The Nature and Function of International Organization*, Oxford: Oxford University Press, 1959.）1947 年创刊的《国际组织》则对该组织早期活动有一些简报。1953 年第 7 卷，第 1 期把国际移民组织定性为“功能性组织”（Functional Organization）。



成员国、12个观察员国<sup>①</sup>以及470个区域机构，拥有7800多名员工（1988年仅有745名工作人员<sup>②</sup>）的处于联合国体系之外的关于移民问题的政府间组织。国际移民组织的发展历程显示出它作为国际组织的强大生命力，展现了在国际移民领域的重要影响和作用。从某种程度上说，联合国体系下的人道主义组织被联合国这一“光环”笼罩，也遮蔽了它们“志同道合”的合作伙伴——国际移民组织。它的社会影响力大不过联合国难民署，知名度亦不如国际劳工组织，但它在移民领域中的贡献是不争的事实。作为一个专业性的政府间组织，国际移民组织为何成立？如何从一个地区性组织成长为全球性的国际组织？如何参与全球移民问题治理？具有哪些移民治理经验？这些问题值得深入思考。

促使笔者对国际移民组织进一步思考的另一重要原因是：贸易、金融、安全等领域早已有协调制度存在，尽管移民及其相关问题日益突出，为何移民领域至今仍缺乏一个完善的制度来协调人口的跨境移民？贸易的自由化、市场的全球化，必然要求人口流动向着更加自由的趋势发展。但是国家的移民政策仍以国家的内部需求为原动力，即使在贸易壁垒不断取消的情况下，国家仍对人口迁移设置了诸多障碍。<sup>③</sup>伴随着移民输入国移民控制政策的“苛刻”与“严谨”以及各种利益的诱惑，移民通过非正常渠道进入目的国，被冠以“非法移民”（本书采纳的是“非正规移民”概念）的称号。人口全球性的有序流动和迁移仍然是一种“镜花水月”。作为影响力最广泛的政府间组织，联合国亦没有全面的全球移民治理机制和机构。贝莫·戈什（Bimal Ghosh）早在1993年便开始关注国际移民问题领域中的国际制度问题。他提交到全球治理委员会（The Commission on Global Governance，简称CGG）的《人口流动：一个新国际制度的探索》一文，论述了将可能建立一个管理移民迁移的制度。<sup>④</sup>但即使有如此宏大的愿景，多数学者也依旧认为制度建设绝非一朝一夕所能实现，尤其是各国在移民领域没有达成共识的情况下；甚至有人认为国家不愿并过多承担移民带来的社会问题，以至于可能实行更为严格的移民控制政策，从而致使国际移民制度建立的希望几乎是

① 截至2013年6月份的数据。12个观察员国包括：巴林（Bahrain）、不丹（Bhutan）、中国（China）、古巴（Cuba）、印尼（Indonesia）、卡塔尔（Qatar）、俄罗斯（Russian Federation）、圣马力诺（San Marino）、圣多美与普林希比共和国（Sao Tome and Principe）、沙特阿拉伯（Saudi Arabia）、前南斯拉夫的马其顿共和国（The Former Yugoslav Republic of Macedonia）和土库曼斯坦（Turkmenistan）。

② Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 37.

③ 联合国开发计划署：《2009年人类发展报告——跨越障碍：人员流动与发展》，<http://www.un.org/zh/development/hdr/2009/>。

④ Bimal Ghosh, *Movements of People: The Search for a New International Regime*, in *Papers Written for the Commission on Global Governance*, London: Kluwer Law International, 1995, pp. 405-424. 戈什是国际移民组织的高级顾问，是“管理移民：一个人口有秩序流动的新国际机制”计划的总监，之前在联合国工作。

不存在的。尽管如此，研究者并未停止对国际移民制度的探讨，而是逐步深入与细化，提出了未来建立国际移民制度的内容、模式与措施。<sup>①</sup>

正如在贸易领域有以世界贸易组织（World Trade Organization，简称 WTO）为主要组织载体的贸易协商制度，在金融领域主要有以国际货币基金组织（International Monetary Fund，简称 IMF）为正式机构依托的金融协调制度，在和平、安全领域主要有以联合国为正式机构载体的争端协商制度，在国际难民领域主要有联合国难民署为依托的难民保护制度等一样，国际移民领域制度的建设也需要一个组织机构作为依托。有哪些国际组织能够担当此重任？国际劳工组织协调劳工，联合国儿童基金委员会（United Nations International Children's Emergency Fund，简称 UNICEF）负责儿童，联合国难民署负责难民，这三个组织负责的是比较窄小的门类。多数学者在论述中都提到了国际移民组织，因为从名称上可以看出这一组织的管理对象——国际移民，涵盖了以上三个组织的管理对象。但对该组织能否担当此重任的质疑声不断。如记者田方萌指出，国际移民组织无论规模还是水平都远不足以应对当前国际移民问题纷繁扰攘的局面。<sup>②</sup> 牛津大学教授亚历山大·贝茨（Alexander Betts）认为，在移民领域，国际移民组织独立于联合国体系之外，且主要为那些付费的国家提供服务。<sup>③</sup> 这些都表明了国际移民组织不具备此种实力。哥伦比亚大学加迪什·巴格瓦蒂教授（Jagdish Bhagwati）呼吁建立新的国际移民机构并进行更加统一的制度安排，鼓励建立一个世界移民组织（World Migration Organization，简称 WMO），<sup>④</sup> 这事实上排除了国际移民组织。因此，加强对该组织的研究，对国际社会客观认知国际移民组织在全球移民治理进程中的影响和作用有着重要的理论意义和现实意义。

总之，由于国际移民作为个体的人，不能仅仅简单地将之视为生产要素。换言之，不能在经济和就业状况好的时候就“进口”移民，而在危机时候又轻易地“再出口”移民。同样，国家既不能完全开放边境，也不能完全关闭边境以应对国际移民及其带来的挑战。那么，如何对国际移民进行治理以使人口的迁移更为有序是国际社会中的一个需要提上全球议程并尽快解决的、无法逃避的问题。

① 参见绪论文献研究现状述评。

② 田方萌：《国际移民问题和中国应有的对策》，[http://www.gmdaily.com.cn/3\\_guancha/index.htm](http://www.gmdaily.com.cn/3_guancha/index.htm)。

③ Alexander Betts, *Global Migration Governance*, Working paper submitted at the Global Migration Governance workshop held at University College, Oxford, 2008, p. 2, <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/BettsIntroductionGEGWorkingPaperFinal.pdf>。

④ Jagdish N. Bhagwati, *Borders beyond Control*, *Foreign Affairs*, Vol. 82, Issue 1, 2003, p. 104. 巴格瓦蒂是哥伦比亚大学教授及美国对外关系委员会高级研究员。本文通过考察说明了问题的关键不在于国际移民组织是否能胜任，而在于全球移民治理机制建设受到诸多因素的“羁绊”，尤其是国际移民问题的结构属性导致任何一个移民领域中的组织都很难做到。

本书考察国际移民组织及其在全球移民治理进程中的作用以及国际移民组织的移民治理经验，更是起源于对这一问题的考究。

## （二）研究意义

概括而言，研究国际移民组织及其移民治理具有一定的现实和理论意义。

### 1. 现实意义

第一，加强该议题领域的研究对规束各国移民的行为、促进全球人口的有序流动具有重要的现实意义和参考价值。移民领域治理研究有很深刻的现实背景。随着经济全球化的推进，人的“全球化”成为不可回避的现实问题，无论是正规移民还是非正规移民都成为突出的现实问题。

第二，加强该议题领域的研究，不仅有利于强化国际移民组织的全球治理能力，且为其未来的改革与发展提供相对可能、合理的分析框架。“国际组织通过透明度构建方式、致力于合法化斗争，并通过政治认识论规划未来的机制蓝图是完全可行的。再经过这样的激励，正式组织的研究还可以进一步激励正式组织的实践。”<sup>①</sup>

第三，加强该问题领域的研究，无论是对中国与国际移民组织双方关系的进一步认识还是对中国移民治理能力建设，都具有较强的现实意义和借鉴意义。对中国而言，目前中国虽然不是国际移民组织的正式成员国，但一直都以观察员国的身份积极参与国际移民治理的相关工作和合作。自改革开放以来，中国社会发生了翻天覆地的变化，“引进来”与“走出去”相得益彰，与中国有关的人口流动明显加速。作为一个庞大的移民输出国家，如何更好地保护海外华侨华人的利益、如何管理好日益增加的外来移民、如何应对由于潜在的地区冲突可能引发的难民潮（2009年8月份缅甸果敢地区发生冲突引发了国内关于中国应对难民问题能力及法制的思考<sup>②</sup>）等均考验着中国的移民治理能力，因此亟须进一步提高中国的移民治理水平。

### 2. 理论意义

第一，当前学术界对国际移民组织的研究相对较少，对其移民治理的专门研究亦相对不足，该议题的研究视角和内容有助于弥补这一学理的缺失，具有较强的理论价值。

<sup>①</sup> [美] 弗里德里奇·克拉斯托赫维尔、约翰·吉拉尔德·鲁杰：《国际组织——治国之道的现状》，[美] 莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编，黄仁伟、蔡鹏鸿等译：《国际制度》，上海：上海人民出版社2006年版，第406页。

<sup>②</sup> 胡贵：《如何解“难民”这道题》，《南方周末》2009年9月3日，<http://www.infzm.com/content/34150>。

第二，目前国内外学术界对国际移民组织及其移民治理的研究大多停留在事实描述层面，缺乏深刻的理论洞悉和实证研究以及有助于深化该议题的相关理论研究。

第三，对历史变迁进程中主权国家间建立国际移民组织这一正式国际组织的“预期”进行考察，有助于全面认知其功能转变和发挥的作用。国际机制是建立在一些国家对别的国家行为进行“相互预期”的基础之上的。因此，如果不考虑机制准则的主体间意义和行为标准，就不能理解机制的逻辑和作用。但目前基本上还没有经验性著作来集中研究这一“主体间意义”，这种研究需要对政府认可行为进行仔细解释。弗里德里奇·克拉斯托赫维尔（Friedrich Kratochwil）和约翰·吉拉尔德·鲁杰（John Gerard Ruggie）基于这一根本性的认识，呼吁“不仅要非正式的机制体系进行研究，更要做一个回归，去研究正式的国际组织。研究正式的国际组织，会使学者们集中精力去分析组织发挥的这一具体功能，这样就会对主体间意义进行认真思考”<sup>①</sup>。国际关系学对国际组织的研究从20世纪70年代开始向国际制度或国际机制转移，但面临着未来全球社会组织化日趋明显的特征及解释国家对外行为动机的需要，由此，对正式国际组织的研究仍十分必要。

### （三）本书的核心问题

每个国际组织成立之后，经过一段时间的发展，尽管会受到主权国家的制约，但都逐渐具有了攸关自身生存发展的自我利益诉求。国际组织的利益实现与主权国家在相关领域的合作与否密切相关。很多国际组织就是在主权国家主导的国际社会中，尽力增强自身的功能性或服务性作用，并构建出一种被大多数国家接受的“文化”。也就是说，国际组织并不具备国家行为体所拥有的枪炮、金钱及强有力的国内法基石，但它们往往通过操纵“观念、规范、信息和价值”来影响国家在全球性问题领域中的认知与行为。

本书在全球治理的视角下考察“国际移民组织在全球移民治理进程中有着怎样的影响和作用”，这是本书的核心问题。同时，进一步追问：其一，国际移民组织为何能够发挥这一作用？其二，国际移民组织如何发挥这一作用？回答这一核心问题及追问问题，就涉及以下几个子问题：

第一，非传统全球性问题呼吁国际公共物品的供给——全球治理的出现，作为国际行为体的政府间国际组织有哪些功能优势使其能在全局问题治理进程中扮

<sup>①</sup> [美] 弗里德里奇·克拉斯托赫维尔、约翰·吉拉尔德·鲁杰：《国际组织——治国之道的现状》，[美] 莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编，黄仁伟、蔡鹏鸿等译：《国际制度》，上海：上海人民出版社2006年版，第388页。



演重要角色？

第二，全球化进程中国际移民呈现出哪些新的特征，对国际社会提出了哪些新的挑战？国际移民问题的新挑战促进了全球移民治理的兴起，其中，国际移民组织能否应对挑战成为一个不容忽视的全球治理主体？

第三，事实上的存在并不能成为国际移民组织应该存在的理由。至今，国际移民组织历经四次易名，60余年的发展历程已远远超过了主权国家促使其成立之初的预期。它如何能够从一个地区性组织成长为全球性的国际组织？

第四，国际移民组织在全球移民治理领域进行了哪些探索？自身在国际移民治理领域有哪些基本模式和经验？

## 二、国内外研究现状述评和发展趋势

### （一）《国际组织》杂志关于国际组织的探讨分析

《国际组织》（International Organization）杂志诞生于国际社会发生深刻变化的年代，于1947年创刊。第二次世界大战期间和战后，大量的国际组织成立。为了记录这些组织的活动，同样也是为了促进“对国际组织的比较研究、分析这些组织为什么在不同环境中能够或是不能开展活动”，世界和平基金会（World Peace Fund，简称WPF）的理事们在1946年春决定创办《国际组织》杂志，第1期于1947年2月问世。同年，以杜鲁门主义及马歇尔计划出合作为标志的美苏冷战开始。此种背景下，《国际组织》的主要任务是分析新的国际组织的形成以及可能将国际组织扼杀在摇篮中的超级大国之间争夺的状况。<sup>①</sup>

1947年到1960年代初，《国际组织》主要刊登关于联合国的机构设置及其各机构的活动，但基本上认为：“联合国是一个在较小的国家之间实施强制和平的组织。与国际联盟（League of Nations）相比，除了某些技术性任务不同之外，并无二致。”<sup>②</sup> [这是创刊时利兰·古德里奇（Leland M. Goodrich）所言]到了1956年，斯坦利·霍夫曼（Stanley Hoffmann）认为，国际组织受制于“权力政治”，国际机制的增长并不能解决国际社会的高级政治问题即安全问题。<sup>③</sup> 在50

① [美]彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳：《〈国际组织〉杂志与世界政治研究》，载[美]彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳编，秦亚青、苏长和、门洪华、魏玲译：《世界政治理论的探索与争鸣》，上海：上海人民出版社2006年版，第9-10页。

② Goodrich Leland, From League of Nations to United Nations, *International Organization*, Vol. 1, No. 1, 1947, pp. 18-19.

③ Stanley Hoffmann, The Role of International Organization: Limits and Possibilities, *International Organization*, Vol. 10, No. 3, 1956, pp. 357-372.



年代中期国际关系学界进行第二次辩论时，即科学行为主义与传统主义之争时期，行为主义研究的成果得以在《国际组织》发表，然而，这些成果也局限于对联合国大会投票情况的统计分析。<sup>①</sup> 这个时期发表的文章并未摆脱冷战的阴影，在现实主义盛极一时的年代，国际组织“被国家”是极易得出的结论。<sup>②</sup>

20世纪60年代初到70年代初，国际组织研究领域最活跃的辩论集中在民族国家政治一体化的重要意义上，其中有些以欧洲区域一体化作为分析的案例。如厄恩斯坦·哈斯（Ernst Haas）1961年提出了“国际一体化：欧洲和全球进程”，<sup>③</sup> 1964年在《超越国家：功能主义和国际组织》一书中详细阐述了功能主义的一体化理论并以国际劳工组织为案例。<sup>④</sup> 1966年，霍夫曼提出了“民族国家顽固不化还是衰退退化？”的问题。<sup>⑤</sup> 1970年，《国际组织》秋季刊出版了一期讨论区域一体化的专刊。这一期的论文主要使用了行为社会科学的理论和方法来解释区域一体化成功的经验和失败的教训。<sup>⑥</sup> 1971年夏季刊又出版了关于跨国关系的特刊。跨国公司的出现为学者的研究提供了分析的可能。这一特刊的编者希望讨论非国家行为体活动和“跨政府关系”。<sup>⑦</sup> 约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）和罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）从跨国关系的社会现实出发，讨论了国家之间的相互依赖状态，强调了相互依赖导致的经济收益和政治代价之间的关系，并探讨了跨国关系对国家自主性的影响。<sup>⑧</sup>

---

① Arlette Moldaver, Repertoire of the Veto in the Security Council, 1946—1956, *International Organization*, Vol. 11, No. 2, 1957, pp. 261—274. Keith S. Petersen, The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950, *International Organization*, Vol. 13, No. 2, 1959, pp. 219—232.

② Aleksander W. Rudzinski, Majority Rule vs. Great Power Agreement in the United Nations, *International Organization*, Vol. 9, No. 3, 1955, pp. 366—375. James N. Hyde, United States Participation in the United Nations, *International Organization*, Vol. 10, No. 1, 1956, pp. 22—34. Leland M. Goodrich, The UN Security Council, *International Organization*, Vol. 12, No. 3, 1958, pp. 273—287. Stanley Hoffmann, National Attitudes and International Order; The National Studies on International Organization, *International Organization*, Vol. 13, No. 2, 1959, pp. 189—203.

③ Ernst B. Haas, International Integration: The European and the Universal Process, *International Organization*, Vol. 15, No. 3, 1961, pp. 366—392.

④ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, California: Stanford University Press, 1964.

⑤ Stanley Hoffmann, Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, Vol. 95, No. 3, *Tradition and Change*, 1966, pp. 862—915.

⑥ Regional Integration: Theory and Research, *International Organization*, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. v—vii + 607—1091.

⑦ Transnational Relations and World Politics, *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 1971, pp. i—vi + 329—758.

⑧ Joseph S. Nye, Jr., Robert O. Keohane, Transnational Relations and World Politics: An Introduction, *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 1971, pp. 329—349.