

# 德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第 18 期 2016 年 8 月 28 日

## 本期主要内容

- ✚ 联合国将首次就难民和移民大规模流动问题举行峰会
- ✚ 威胁来自“伊斯兰国”，而不是“独狼”式凶手

# 联合国将 次就难民和移民大规模流动问题举行峰会

——避难与移民问题带来的全球共同挑战将成为会议重点

联合国大会将于 2016 年 9 月 19 日在纽约举行高级别全体会议。届时，这一政府间国际组织将首次在共同框架内讨论避难与移民问题。衡量这次峰会成功与否的标准是，其是否能让难民危机中的责任分摊机制具有约束力，以及其是否能为具有法律效力的移民控制政策打下基础。德国最近因难民和移民政策问题在国际上扮演了愈加重要的角色，其可从这次峰会中获益，并在更加有效的克服政策挑战方面起到推动作用。

联合国难民事务高级专员办事处（Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, 简称 UNHCR）的数据显示，难民和国内流离失所者（internally displaced person, 简称 IDP）的数量呈不断上升的趋势，目前其总数为 6530 万人。而国际移民（在其它国家居住一年以上者）的总数为 24370 万人，达到了历史峰值。由于他们的行进路线相似，迁移理由混杂，因此很难区分哪些是难民，哪些是移民，这也让国际人口流动的管理变得复杂。

## 现有相关组织

有关人口流动管理的各国际组织的发展程度存在差异：目前难民保护主要以《日内瓦难民公约》（Gen-fer Flüchtlingskonvention, 简称 GFK）为基础，其凭借联合国难民事务高级专员办事处这一组织形成了国际性的难民问题管理框架；而对于移民还不存在一套与之相当的管理制度。更确切的说，现在的移民管理政策更像是一个拼凑之物，由各种地区和双边协议以及协调机制组成，它们旨在控制和管理劳工、家庭团聚以及以教育和培训为目的迁徙，或解决非常规移民问题。而其中几乎没有发展政策方面的考虑。

全球移民政策的主要行为体是“国际移民组织”（International Organization for Migration, 简称 IOM）——现已有 165 个国家加入该组织，但其始终独立于联合国机构之外，以及“国际劳工组织”（Internationale Arbeits-organisation, 简称 ILO），该组织是负责保护劳工权利的联合国特别机构。国际劳工组织在劳工移

民领域拥有多年的专业鉴定经验，并就移民保护问题达成了多项国际协议，然而却缺少资源，因此无法在移民管理方面起到重要作用。国际移民组织和国际劳工组织是全球移民小组（Global Migration Group，简称 GMG）的成员，该机构间小组成立于 2006 年，其框架内的 18 个国际组织每半年举行一次磋商会议，并就移民政策作出表态。

在联合国之外还有众多有关移民问题的地区论坛，而全球移民与发展论坛（Global Forum on Migration and Deveopment，简称 GFMD）是唯一的国际论坛，各国政府以及民间组织代表在该论坛上就移民政策问题进行交流。全球移民与发展论坛采取的是非正式磋商形式，其明确表示放弃具有约束力的决定。

2015 年通过的联合国可持续发展目标（SDGs）也为各发展行为体制定移民政策提供了新的出发点。在这方面，目标 10.7 是重点，它规定保证有序和安全的移民是各国的义务。

## 明显的缺陷

在避难和移民流动管理这两个领域中都存在严重的缺陷。难民管理的缺陷在于，虽然《日内瓦难民公约》设定了很 的、具有约束力的难民保护标准，但其中既没有规定难民潮发生时的管辖权，也没有确定相应的责任分摊机制。

其后果是全球难民分配比例极不平衡——目前，发展中国家容纳了全世界 86% 的难民；难民寻求国际保护的通道不充分；并且没有一个统一的难民问题解决方 案。此外，在主要的难民迁移路线上死亡事件大量增加；大型的、长期的难民营主要存在于国家间与国内战争频发地区的邻国——这两方面也标志了国际难民保护存在根本缺陷。另一个标志是长期避难状况的平均持续时间：据世界银行计算，这一持续时间目前已增加到了 18 年。另外，还有一个常常搞不清楚的问题是，紧缺的资源应该投入到新的还是存在更久的难民危机中，也就是说，应该为人道主义措施，还是为发展政策的制定投入更多的资源。最后，对国内流离失所者的保护也存在很大缺陷。针对这些人的援助常常被评判为是干涉国家主权的行为，这也增加了救援组织对相关人员实施救助的困难。

与难民政策相比，国际移民政策更加支离破碎。而且，其还没有一个标准的方向定位。由于缺少共同的标准和有约束力的管辖权，移民政策受到移民来源国

与目标国之间巨大的经济和政治落差的影响。例如，许多发展中国家不仅批评国际上没有为本国国民进入工业国家开放合法的渠道，还抱怨其移民在目标国遭到剥削和歧视，并且得不到融入当地社会的机会。然而，鉴于对社会安全的担忧情绪不断增加，以及针对移民的敌意气氛不断出现，工业国家也不清楚该怎样利用常规移民的潜在正面价值。

所有这些缺陷早已为人所知，但就在最近，尤其是欧洲难民数量大量增加后，在就可持续发展目标的讨论中，人们才开始认识到，这些挑战已无法在国家和地区框架内解决，必须为此制定国际解决方案。正是在这一背景下，联合国秘书长号召 9 月举行特别会议。

## 对峰会的期待

2016 年 5 月 9 日联合国秘书长提交给联大的<sup>10</sup>为《安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问<sup>11</sup>》（In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants）的报告将为峰会提供纲领性基础。这份文件之所以值得注意，是因为文中 次尝试提出适用于避难、移民和国内流离失所的融合概念。以最重要的人口流动趋势和流动理由为出发点，报告提出三个在国际合作中 先要解决的问<sup>12</sup>：危险的迁移路线，不稳定的人员接收状况以及长期居留前景的缺失。问<sup>13</sup>涉及广泛，而其中某些重要的问<sup>14</sup>又变得愈发尖锐，这使该报告成为引发进一步讨论的起始点。与之相应的是对峰会的期待——人们尤其希望峰会能够通过一项具有约束力的最终声明。

峰会的轮廓也已现端倪：一方面峰会计划在一些原则性问<sup>15</sup>上达成一致，这些原则即使在大规模移民活动的背景下也应保证难民的安全和尊严。另一方面，峰会将对两项全球性契约（Global Compacts）进行磋商，其中之一有关难民危机中的责任分摊，另一项是有关安全、有序、合法的移徙条件。

有关难民间<sup>16</sup>的相关协议：

峰会的其中一个中心议<sup>17</sup>是，用有序的难民问<sup>18</sup>处理机制替换目前针对大规模避难移民的临时应对办法，以及防止个别难民接收国承受过重的负担。这一目标只有借助明确的职权分配和有承载力的融资结构才能达到。因此，联合国秘书

长敦促人们在峰会上就难民危机中的责任分摊问题通过一项协议。

国际责任分摊的想法在《日内瓦难民公约》的序言中就已提到，但该文件中没有对此做进一步的阐明。计划达成的协议将包含两个核心要素：其一，签约国要重新声明，愿意遵守国际法中保护难民的基本原则；其二，就建立全面的难民问题应对机制（Comprehensive Refugee Response, 简称 CRR）通过决议。这个全面的应对机制应归于联合国难民事务一级专员办事处的职权范围内，其应在特定条件下实施这项机制，并促使签约国积极解决各自面对的难民危机。在此过程中，这一应对办法不应为签约国规定援助措施实施的方式和程度，但要让这些国家根据各自的能力承担参与义务。参与方式可以是经济或技术援助，也可以是提供移居名额或建立其它合法的难民入境途径。

有关移民问题的相关协议：

移民领域的国际合作也要通过全球协议的制定来推动，相关协议计划在2018年通过。在联合国秘书长的报告中已经对协议的一些中心要素进行了概述。其中既包括某些根本性原则，如人权保护，以及在人道主义与发展政策项目中对移民的特殊需求给予照顾；也包括扩大合法移民的途径以及承认其在国外获得社会保险的资格等。因此，该协议或可为制定国际移民政策标准打下基础，成为未来各国制定相关规定的衡量标准。

机构改革：

此外，峰会还将把众多处理移民问题的国际措施更加紧密的结合起来，并对从中得出的相关认识加以利用。得出此类认识的基础是，“世界人道主义峰会”（The World Humanitarian Summit）、“可持续发展目标”在移民问题方面所做的工作、致力于环境制约下人口迁移磋商的“南森倡议”（Nansen-Initiative）以及致力于为长期避难状态寻找解决途径的“方案联盟”（Solutions Alliance）。联合国难民事务一级专员办事处将要承担的“难民问题应对机制”协调者的角色，将会使该组织在全球难民问题中的关键性作用得到进一步加强。同时，国际劳工组织与联合国的关系也会更加紧密。峰会最终声明的初稿计划将其定性为类似于世界贸易组织的联合国“相关组织”。

## 前景与建议：

此次联合国峰会给通过联网与合作的途径减少国际难民与移民政策中的缺陷提供了一次机会。德国政府为此将起到关键作用。一方面，德国自从近期爆发的难民危机以来，广泛接收难民并致力于建立欧洲责任分摊机制，因此其在庇护政策领域取得了领导性地位。另一方面，该国政府在 2017 和 2018 年全球移民与发展论坛中将与摩洛哥共同成为主席国，在这一背景下其得以推动和巩固国际移民政策的议程。

由联合国秘书长起草的难民协议或可促成更加明确的机构管辖范围、更具国际性的责任分摊机制以及更有承载力的融资结构。这些目标符合所有一直致力于难民接收工作的国家的利益，也符合德国在欧洲语境中所代表的立场。美国总统奥巴马已受邀在联合国峰会期间参加难民问题峰会，其将在峰会上推动各国政府在资金投入和援助措施方面达成具有约束力的承诺。出于相同的理由，德国也应该加入该峰会。

计划中的国际移民协议将在两年内完成具体化过程，接着其将会转化成协调一致的实施标准。因为移民是一个综合性话题，其涉及到许多政策领域，因此，全球移民协议的拟定和监督能否在最好的情况下定位在一个单独的组织中，如国际移民组织，人们对此还存在争论。另外一种可能是，建立一个秘书处这样的机构，其或许可以通过扩大现有合作论坛来实现，并起到协调中心的作用。为此，或可考虑像已在德国设立的联合国《气候变化框架公约》秘书处那样，以永久性移民问题秘书处的形式，使全球移民小组成为一个常设机构。

重要的是，不应将此次联合国峰会理解为一次性事件，而应将其理解为更长期的行动过程的序幕。如果德国政府想要共同参与到该过程的建立中，就应协商达成一些跨部门的目标设定，提供资金和人力储备（尤其是在外交部和联邦经济合作与发展部范围内），并让市民社会参与进来。

（本文译自德国科学与政治基金会 2016 年 7 月份评论文章，作者施特凡·安格嫩特(Steffen Angenendt)和安妮·科赫 (Anne Koch)。)

([http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/erster\\_un\\_gipfel\\_zu\\_grossen\\_wanderungsbewegungen.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/erster_un_gipfel_zu_grossen_wanderungsbewegungen.html))

## 威胁来自“伊斯兰国”，而不是“独狼”式凶手

“独狼”式凶手制造的袭击是伊斯兰国更大战略的一部分，其被用来将安全当局的注意力从更大的袭击计划中转移开来。吉多·施泰因贝格（Guido Steinberg）对伊斯兰国在欧洲的战略及可能的应对方式进行了分析。

两个伊斯兰国追随者不久前分别在德国城市安斯巴赫（Ansbach）和维尔茨堡（Würzburg）实施了袭击，事件发生两周后，两个恐怖分子的犯罪过程及其与伊斯兰国的关系更为清晰。两次袭击之所以与伊斯兰国有关，不仅在于凶手发布了效忠伊斯兰国的录像，而且在行动实施前不久他们还与该组织的协调人获得了联系，其试图对他们进行指导。虽然两个凶手的行动过程显得业余，但德国人应该将其当成一次警告。伊斯兰国从2014年起就计划在德国实施谋杀，并且已经多次证明了其在防御良好的国家和地区也可以找到安全缺口。谋杀实施者可能是一些“独狼”，他们只用简单的手段就可制造较大的危害：例如，2016年6月，一个阿富汗裔美国人在美国佛罗里达州的奥兰多杀害了49人，其在行动前宣称效忠伊斯兰国。对德国来说，更大的威胁始终来自伊斯兰国这一恐怖组织本身，而不是个别的作案者。为了指挥凶手实施他们精心策划的袭击，这一组织会将其在人员、技能和资金上一直都很充分的资源全部调动起来。

### 该组织的情况

伊斯兰国至少有一个运作单位，为在国外实施袭击做计划，并将过去两年取得的多次成功记录在册。一些“归国者”称，阿布·穆罕德·阿德纳尼（Abu Muhammad al-Adnani）是他们的领袖。他领导的“对外行动”部门（al-amal al-khariji）与伊斯兰国的秘密警察有紧密联系，甚至有可能其本身就属于秘密警察系统，这一系统在伊斯兰国被简称为“安全警察”（al-amn）。其最主要的任务是保证哈里发易普拉辛（Ibrahim）领导的国家的安全。“伊斯兰国国家秘密警察”（Gestapo）这一部门的创始人是在前萨达姆·侯赛因（Saddam Hussein）政权中负责军事情报工作的军官，他们将自己的专业技能带到了这个新的组织。这个秘密警察部门的残暴和效率是伊斯兰国之所以具有内部凝聚力和惊人坚持力的其中一个原因。

数月以来，积累的大量证据表明在西方国家实施的袭击是由阿德纳尼领导的“对外行动”部门以及伊斯兰国的“安全警察”策划与协调的。起初，伊斯兰国秘密警察的行动仅局限于对逗留在土耳其某些近边境城市的叙利亚籍伊斯兰国反对者实施个别的刺杀。然而他们后来在土耳其、巴 和比利时实施了规模更大的袭击。巴 恐袭案凶手的头目，阿卜杜勒-哈米德·阿巴乌德(Abdalhamid Abaaoud)，在案发时是伊斯兰国秘密警察系统的低级指挥员，其它凶手在这一系统中担任监狱看守人员的职务。之前，一些德国人也被召入这些部门，并在那里与巴 恐袭案的凶手保持联系。几个归国者最终都报告称，伊斯兰国自 2014 年春季起就试图动员他们参加恐怖袭击。这表明，这些计划已经涉及到了德国。

## 行动策略

伊斯兰国在欧洲遵循着明确的行动战略，这在法国和比利时的恐袭案中尤其明显。行动的第一阶段是通过较小的袭击让安全当局投入工作，以此将其注意力从更大的袭击计划上转移开。而这又通过两种不同的方式进行：一方面，伊斯兰国让那些法国人和比利时人在叙利亚作短期停留后返回他们自己的祖国，并在那里实施袭击。比如恐怖分子阿尤布·卡扎尼（Ayyub al-Khazzani）就是如此。2015 年 8 月 21 日他计划在一列由布 塞尔开往巴 的列车上用冲锋枪实施袭击，因其很快就被制服，从而没有造成更大的危害。另一方面伊斯兰国尝试在互联网和社交媒体上发出召唤，以此 动支持者靠自己的力量实施袭击。今年 7 月在法国尼斯海滩漫步大道上致 84 名无辜者丧生的凶手就可归入此类情况。

虽然有明显的证据，但法国的政界和社会都没有看出伊斯兰国的行动模式。人们反复讨论的还是个别的凶手，而伊斯兰国在其中的作用却被贬低，以至于 2015 年 11 月 13 日伊斯兰国得以在法国酝酿了大型系列袭击。安斯巴赫和维尔茨堡袭击案发生后，德国公众的讨论以相似的方式展开。在此期间已有越来越多的证据表明，在德国巴伐利亚州实施袭击的凶手与恐怖组织有关。两个凶手在行动实施前不久都与某一协调人取得了联系，此外在安斯巴赫实施袭击行动的叙利亚人穆罕迈德·达利尔（Muhammad Dalil）甚至是伊斯兰国的成员。其有可能几年前就曾在伊拉克为伊斯兰国战斗过。特别引人担忧的是，这些凶手有可能像之前在法国和比利时的同僚一样，与近东的幕后操纵者一直保持着联系。



## 潜在的危險

现在重要的是弄清伊斯兰国的行动策略，并想出应对办法。危险的不是那些“独狼”凶手，而是这一由叙利亚的恐怖分子组建、推动、资助并且在不久前开始做行动前指导的组织。德国必须清楚，目前的所有谋杀行动可能都只是初步的冲突，其目的是分散安全当局的注意力，使之忽视更大的计划。在接下来的数月中急需制定新的措施，以便更准确的查明，在那些假装难民进入欧洲的人当中，哪些有可能在安全上制造麻烦。此外还必须提防监控技术，这是德国人最大的弱点。就在几年前多数恐怖分子还得以在欧洲被捕获，因为当局可以截获他们与巴基斯坦或其它地方的任务发布者的通讯信息。而这在现在却行不通了，因为伊斯兰国的成员开始进行加密通讯，或利用德国政府没有或无法监控的平台进行交流，这是一个危险信号。最后，必须加大对存在于伊拉克和叙利亚的恐怖组织的压力，以使其无法再不受干扰地计划或准备袭击行动。正因如此，美国、英国和法国除了实施空中进攻，还向当地派遣了特种部队。如果德国想要严肃对待伊斯兰国的威胁，那么也应采取相似的措施。如今，欧洲的安全还要在幼发拉底河流域得到捍卫。

(本文译自德国对外政策协会 2016 年 8 月 9 日评论文章, 作者吉多·施泰因贝格 (Guido Steinberg) )

(<http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/die-bedrohung-geht-vom-islamischen-staat-aus-nicht-von-einzeltaetern.html>)

---

《德国智库动态》由四川外国语大学德国研究中心根据德国各大权威智库的公开信息编译，每月 1 日出版。

地址：四川外国语大学德国研究中心，重庆市沙坪坝区烈士墓，邮编

电话 传真：

电子邮件：dgj@swu.edu.cn

网址：dgj.swu.edu.cn