

委内瑞拉难民危机 与联合国难民署的合法性再造*

杨靖旻 陈旻昊

内容提要：到2021年年末，已有600多万委内瑞拉人远走他乡，其中仅哥伦比亚就接收了超过184万，委内瑞拉难民问题让国际难民危机再掀高潮，亟待全球性解决方案。然而，全球难民复合治理网络中的关键行为体——联合国难民署面临国家授权不足、专业权威受到削弱、宗旨执行效果不理想等问题，遭遇合法性危机。难民署执行的传统国际难民制度是否在本次难民危机中彻底失灵？难民署能否再造合法性？这是当下全球难民治理尤其需要关注的问题。从规范与履约的角度出发，本文考察了难民署参与应对委内瑞拉难民危机的路径。在考察了委内瑞拉难民最大收容国哥伦比亚的国际难民制度本土化过程后发现：尽管主导角色不再，难民署仍通过积极借力于区域协调机制，深度参与了委内瑞拉难民的治理；难民署同哥伦比亚长期互动，建立了规范基础，促进了国际难民制度在哥伦比亚的本土化；虽受到重叠制度的竞争影响，难民署—国际移民组织形成的双头协调制度更适用于治理愈发复杂与混合的全球人口迁徙问题，其有效性促成了难民署在复合多元多层的治理网络中的合法性再造。

关键词：委内瑞拉难民危机 哥伦比亚 国际难民制度
联合国难民署 合法性 复合治理网络

作者简介：杨靖旻，深圳大学政府管理学院党内法规研究中心研究员；陈旻昊，日内瓦国际关系及发展高等学院（IHEID）硕士研究生。

中图分类号：D815.6 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2022) 03-0118-23

* 本研究为国家社科基金青年项目“国际难民制度研究”（编号：16CGJ032）和教育部人文社科规划基金一般项目“城市社会治理‘碎片化现象’的生成机理与消解路径研究”（编号：19YJA810002）的阶段性成果。感谢《拉丁美洲研究》编辑部与匿名评审专家的修改建议。

由于深陷人道主义危机的人数众多、波及国家甚广、延续性强，委内瑞拉的难民危机备受世界关注。被迫迁徙的各种难民类型几乎都能在此次危机中找到，身份甄别困难，治理难度大。2015—2018年期间，被迫迁徙的委内瑞拉人已经从70万左右上升至300万^①，截至2022年2月，全球有登记在册的委内瑞拉难民与移民604.17万人^②，其中只有约260万移民获得其他国家的合法居留。^③即使没有爆发大规模的战乱冲突，委内瑞拉国内社会公共安全秩序持续恶化^④，导致大量委内瑞拉人不得不背井离乡，在周边国家寻求生计。^⑤委内瑞拉人的危机迁徙是混合的、反复的，其中既有跨国的难民^⑥、寻求庇护者^⑦、非常规移民^⑧，又有境内流

① “RMRP 2022: Regional Refugee and Migrant Response Plan”, Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela (R4V), December 7, 2021. <https://www.r4v.info/en/document/rmrp-2022>. [2022-01-04]

② “Refugees and Migrants from Venezuela”, R4V, February 8, 2022. <https://www.r4v.info/en/refugeandmigrants>. [2022-02-10]

③ “Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela”, Operational Data Portal (ODP), November 24, 2021. <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>. [2022-01-04]

④ 委内瑞拉的年通货膨胀率从2013年的56.2%持续上升至2018年的130000%。2022年1月，其通货膨胀率同期再增长472%。参见“*Inflation Rate, End of Period Consumer Prices, Venezuela*”, International Monetary Fund (IMF), January 22, 2022. <https://take-profit.org/en/statistics/inflation-rate/venezuela/>. [2022-02-04]

⑤ 委内瑞拉难民的主要接收国有哥伦比亚（174万）、秘鲁（104万）、智利（45万）、厄瓜多尔（43万）和巴西（26万）。

⑥ 依据1951年《关于难民地位的公约》（后文称“难民公约”）与1967年《关于难民地位的议定书》（后文称“议定书”）对难民的界定。1951年难民公约第一条规定，难民指1951年1月1日以前“因种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员或政治见解而具有被迫害威胁的充分理由的身处原籍国领土外不愿或不能返回原籍国的人”。1967年议定书取消了难民定义中对难民形成时间的限制。1984年，一些美洲国家通过的《卡特赫纳宣言》将难民定义扩展为“由于普遍化的暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序的环境等原因，其生命、安全或自由受到威胁”而逃离本国的人。该定义也得到联合国难民署难民执委会、美洲国家组织和联合国大会的认可，即“扩展难民”。参见杨靖旻：《主权国家与联合国难民署视角下全球难民治理的困境分析》，载《国际关系研究》，2017年第5期，第47—64页。

⑦ “寻求庇护者”指提出避难申请但尚未得到处理的人，国家庇护制度决定了谁有资格获得国际保护。然而，通常在冲突与暴力发生后，大规模难民迁徙发生时，一般不可能也没必要对每一个跨越边境的寻求庇护者逐个进行面试。这些寻求庇护者群体通常被称作初步难民。不是所有寻求庇护者都能最终获得难民身份。参见联合国难民署网站（<https://www.unhcr.org/asylum-seekers.html>）和国际移民组织网站（<https://www.iom.int/key-migration-terms>）。[2021-11-07]

⑧ “非常规移民”指发生在法律、法规或国际协议之外的人员进入或离开原籍国、过境国或目的地的人口流动。虽然不存在普遍接受的非常规移民定义，但该术语通常用于识别迁移到正常移民渠道之外的人。他们非正常迁徙的事实并不能免除各国保护其权利的义务。此外，除了使用非正常移民渠道别无选择的移民类别还可能包括难民、人口贩运受害者或无人陪伴的移民儿童。他们使用非正常移民途径这一事实并不意味着在某些情况下，国家没有义务根据国际法向他们提供某种形式的保护，包括为逃离迫害、冲突或普遍暴力的寻求庇护者提供国际保护。参见国际移民组织网站 <https://www.iom.int/key-migration-terms>。[2021-11-07]

离失所者^①、返乡复流者，等等。一直以来，委内瑞拉同邻国哥伦比亚的人员往来频繁，这使得委内瑞拉难民因战乱大规模涌入时，作为最主要难民收容国的哥伦比亚在甄别寻求庇护人群时所面临的情况极其复杂，群体国籍甄别尤为困难。为应对混合迁徙危机，全球已经形成多元、多层级的复合全球难民治理网络。然而，该网络因行为体多元、制度复合交叠而大大削弱了传统国际难民制度的执行机构——联合国难民署（UNHCR）（以下简称“难民署”）的权威性，加之保守主义浪潮在全球掀起，使多边国际组织获得的国家授权不足，处于该网络核心的难民署遭遇合法性危机，亟须致力于有关难民保护的新一轮制度创新。

在复合全球难民治理网络影响下，难民署所代表的国际难民制度是否在委内瑞拉难民危机应对中失灵？遭遇合法性危机、主导能力丧失的难民署，发挥能动性参与委内瑞拉难民危机应对的路径为何？作为国际难民制度的履约者——收容国哥伦比亚，如何同难民署互动？其难民保护行为是否仍受规范？更进一步说，哥伦比亚在国内话语、法律体系和科层机构上是否同国际难民制度保持有效一致？难民署能否在本次危机中再造合法性？

为了回答上述问题，本文第一部分分析难民署在全球难民复合治理网络中遭遇的合法性危机；第二、三部分以委内瑞拉难民危机中难民署和哥伦比亚“规范与履约”的互动为视角，分析难民署介入的基础与参与途径，重新审视难民署在危机中的角色、治理途径，同时追踪哥伦比亚危机应对的各个阶段及其同难民署的互动；第四部分评判危机治理成效与国际难民制度在哥伦比亚国内的本土化过程与动因；最后一部分进行总结。

一 全球难民复合治理网络与难民署的合法性危机

全球治理中，治理难民的行为体继承了全球治理的显著特征——多元性与多层次复合性。^② 在主权国家之上是超国家组织、跨国政府间组织和国际性

^① 根据联合国文件《境内流离失所指导原则》（E/CN.4/1998/53/Add.2, 6），“境内流离失所者”（Internally Displaced Persons, IDPs）是指由于或为了避免武装冲突的影响、普遍暴力、侵犯人权、自然或人为灾难的情况，被迫或强制离开家园、惯常居住地的个人或群体，其逃离行为未跨越国际公认的国家边界。虽然《境内流离失所指导原则》不具有约束力，但其已成为各国应对国内流离失所问题的权威参考。参见国际移民组织网站 <https://www.iom.int/key-migration-terms>。[2021-11-07]

^② 刘贞烨：《全球治理行为体》，载蔡拓、杨雪冬和吴志成主编：《全球治理概论》，北京：北京大学出版社，2016年，第94页。

非政府组织。国家之下依然有参与治理的行为体，可能还有国家政党、社会组织、教会、专业团体、企业等行为体构成的治理网络。地方政府机构也以独立的身份与角色，参与到全球治理的具体议题中。^① 参与国际难民治理的主权国家和国际政府间组织具有多元复合性，包括以难民署为代表的专门组织、关联密切的国际移民组织（IOM）、国际劳工组织（ILO）、联合国人权专署（OHCHR）、联合国儿童基金会（UNICEF）、世界银行（WB）等，以及对治理决策具有深刻影响的联合国大会（UNGA）、联合国经济和社会事务部（UNDESA）、联合国拉美经委会（ECLAC），等等。除联合国系统之外，区域国际组织也发挥了至关重要的作用，如推动了《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》达成的非洲统一组织（OAU），以及欧洲联盟（EU）和东南亚国家联盟（ASEAN）等。

在主权国家、超国家行为体与次国家行为体多元参与的情形下，难民治理的发生背景呈多层次、复合状态，既是行为体类型的复合、也是同类行为体不同层级的复合，构成复杂网络化的“全球—区域—地方”的各层次、各类别的行为体互动。在国际体系背景下，形成了由权威国际政府间组织——以联合国为主导的“纵横”交错嵌套式治理，在联合国系统中，决策部门与专业组织之间并非自上而下的授权与服从关系，各个组织间有其各自领域的专业性与权威性；在国家治理体系背景下，形成了由国家政府主导的“纵向”嵌套治理，实现从中央政府到各级地方政府机构的参与行为；在全球治理背景下，由多个不同类别国际组织共同发起，形成相互协作与竞争的“复合网络”式嵌套治理，即针对某一区域的难民问题，除主权国家外，通常需要连同多个联合国系统内外的专业权威组织（如难民署）和区域性国际组织、国际人道主义机构（如红十字国际委员会）、宗教慈善机构、救援等跨国非政府组织，以及一国本土的非政府组织，同时发挥相互协调又彼此独立的国际保护行动。

难民的全球复合治理网络是应对 21 世纪复杂全球难民危机的制度与机制回应，然而它的形成不但挑战了国家的地位，也使得传统国际难民制度与组织的合法性受到挑战。其一，传统的国际难民制度与执行机构——难民署在全球难民治理的复合网络中遭遇合法性危机。一是成员的覆盖性不足，难民

^① [英] 戴维·赫尔德等著，杨雪冬等译：《全球大变革：全球化时代的政治、经济与文化》，北京：社会科学文献出版社，2001 年，第 5 页；[英] 赫德利·布尔著，张小明译：《无政府社会：世界政治秩序研究》，北京：世界知识出版社，2003 年，第 224 页。

署的代表性遭到质疑。^① 在当下仍有国家未签订难民公约与议定书，且签署的国家因为种种顾虑并不愿意充分履约。二是难民署的权威^②遭削弱。复合治理网络涌现的各类专业组织机构同难民署的功能往往重叠且存在竞争。难民署已经无法主导保护行动，难民治理主体也采用替代性规则，绕开难民保护责任。^③ 三是在难民保护上，难民署的宗旨任务（实现难民问题的永久性解决）^④ 难以实现，并同其成员国或非成员国以及与其他国际组织机构之间存在价值观念和政策上的分歧，导致国际社会对难民署的认同危机。四是难民署的财政与资源问题使其行动受限。世界政治局势变化、经费问题、国家的不配合成为联合国系统机构的常态性问题，全球治理赤字在全球性问题的各方面凸显，难民问题尤甚。原本意欲协调国家间政策、促进难民保护责任共担的多边国际组织（尤其是难民署）的执行力受到财政危机与授权不足的威胁。虽然难民署用以应对委内瑞拉难民问题的预算从2017年开始逐年剧增，但其面临的最大挑战仍是筹资的不足。同难民署的黄金发展阶段（应对1956年的匈牙利难民危机、20世纪90年代的印支难民行动计划）相比，此时该机构已经丧失了治理主导能力，大量的跨国流离失所者无法按难民署章程要求获得正式难民身份、得到永久性安置。

其二，为回应合法性危机的新一轮难民保护制度创新——2018年《全球难民问题契约》（第73/151号决议，以下简称“契约”）效果并不显著，难民署权威被进一步削弱。为了应对本轮全球难民危机，联合国大会于2018年通过该契约，意在减轻收容国压力。^⑤ 虽然它是一份强有力的政治承诺声明，但并不具有法律约束力，“契约”签署3年来的现实情况是其倡导功能大于治理功能。作为国际保护制度基础的团结和责任分担愿望很少转化为具体、有意义的安排或行动。难民保护的核心依据仍要追溯到1951年难民公约和1967年议定书，以及区域内国家签署的区域性文件。作为契约执行机构的难民署

① [加拿大] 斯蒂文·伯恩斯坦、威廉·科尔曼主编，丁开杰等译：《不确定的合法性：全球化时代的政治共同体、权力和权威》，北京：社会科学文献出版社，2009年，第4-5页。

② [美] 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔著，薄燕译：《为世界定规则：全球政治中的国际组织》，上海：上海人民出版社，2009年，第29-41页。

③ Thomas Weiss and David Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences*, London: Routledge, 2006.

④ “Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”, UNHCR, October 2010. <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1>. [2021-11-18]

⑤ 联合国公约与宣言检索系统：《全球难民问题契约》。<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-73-12.shtml>. [2021-11-17]

在契约的“行动纲领”中被提及共 32 次，其角色不再是难民危机应对与保护行动的主导，而更多活跃于专业性支持与行动评估以及协调方面。不仅如此，契约在“全面应对具体难民局势的资助安排”部分明确提出“必须由国家发挥主导作用”。^① 不论从应对危机的方式、对难民署宗旨的执行结果，还是从最新规范性文件来看，难民署在关于难民危机应对与治理中的权威已受到深度削弱，其在难民保护实践中的主导地位几近丧失。

反观主权国家，威权政治的回归趋势明显，国家中心主义在全球治理中强势回归，契约也越来越强调国家的主导作用，然而，作为难民收容责任主要承担者的国家承受的压力巨大，履约乏力。比如，哥伦比亚接收了 184.24 万跨国流离失所的委内瑞拉人，占哥伦比亚总人口的 3.58%。^② 除了收容大规模难民所带来的巨大财政压力外，难民收容国受到的深层压力还源于：国家主权观念与国家自主性同国际责任与国际制度规范承诺之间的张力；文化间的冲突势头强于多元文化主义，国内民族及族群文化构成同难民移民涌入后社会治安与凝聚力之间的张力；以及个人权利（人权意识觉醒）同边界管控与国家公民身份准入之间的张力。

这些来自国家对国际冲突应对与国内秩序维护间的权衡，为国家并不必然对难民保护做出承诺或是承诺后并不必然履约提供国内合理化的依据。哥伦比亚是难民公约的签署国，已经对国际难民制度做出承诺，因此履约环节就显得至关重要。为了应对难民危机这个“范围和性质都是国际性”的问题^③，哥伦比亚在承诺与履约的过程中，其国内制度无疑同难民保护的国际制度（以及执行制度的难民署）紧密相关。这不但对委内瑞拉难民危机影响深远，更关乎国际难民制度规范主权国家保护行为的有效性，即难民署合法性的根本来源——授权（见表 1）。履约的直观表现是国际规范的国内化，即国际难民制度与哥伦比亚国内话语、法律体系和科层机构需要具有制度上的一致性。^④

^① 联合国公约与宣言检索系统：《全球难民问题契约》。<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-73-12.shtml>。[2021-11-17]

^② “Refugees and Migrants from Venezuela”，R4V，February 8，2022。<https://www.r4v.info/en/refugeandmigrants>。[2022-01-10]

^③ Filippo Grandi，“The Global Compact on Refugees：A Historic Achievement”，in *International Migration*，Vol. 57，No. 6，2019.

^④ 关于国际规范国内化的相关论述，参见 Jeffery T. Checkel，“Norms，Institutions，and National Identity in Contemporary Europe”，in *International Studies Quarterly*，No. 43，1999，pp. 83-114.

表1 难民署的合法性危机与原因

合法性来源*	合法性危机类型	合法性危机表现	原因
国家的授权	成员覆盖性不足，授权代表性遭质疑	世界仍有国家未签署1951年难民公约；缔约国未履约	一些主权国家不愿对难民保护责任做出承诺，或不愿履约
道义与专业性权威	权威削弱	难民署无法主导保护行动；难民治理主体采用替代性规则，绕开难民保护责任	国际难民制度同相关制度与组织（例如国际移民组织）的功能重叠
给定的任务	认同危机	难民署同其成员国或非成员国之间、与其他国际组织或机构之间，在价值观念和政策方面的分歧*	无法实现其宗旨——保护难民、最终实现难民问题的永久性解决
对单个成员国局限的弥补	行动受限	难民署不再着力对单个国家的难民保护行动进行财政支持	财政缺口，自筹经费有限支持

资料来源：笔者整理绘制。* 参见让—马克·柯伊考：《国际组织与国际合法性：制约、问题与可能性》，载《国际社会科学杂志》，2002年第4期，第21-33页。

二 难民署应对委内瑞拉难民危机的基础与路径

委内瑞拉难民危机溢出范围广，涉及拉丁美洲诸多国家。如前文所述，在处理全球难民危机时，难民署的权威受到削弱，其财政状况已经不足以支撑同区域国家开展一对一的传统难民保护行动。在全球复合治理网络背景下，基于本地区与国家对难民保护的承诺与履约基础，难民署应对委内瑞拉难民危机的路径势必同传统方式有所不同。这种新的路径既反映了全球难民治理的新趋势，也体现了难民署合法性挑战下的角色定位。

（一）难民署参与的区域—国家基础

遭遇合法性危机的难民署之所以能有效参与应对委内瑞拉难民危机，得益于国际难民制度在拉丁美洲的本土化与发展。难民署所执行的难民保护原则与庇护制度在拉丁美洲区域与国家两个层面中都有制度基础。

在区域层面，拉丁美洲的区域制度安排继承与发展了国际难民制度。1969年的《美洲人权公约》以区域法的形式重申了1951年难民公约中有关寻求庇护者的两项基本原则，即寻求庇护权（第22条第7项规定，“所

有人都有根据国际公约在外国领土寻求庇护的权利”)和不推回原则(第22条第8项规定,“任何公民的生命权或人身自由因其种族、国籍、宗教、社会地位或政治见解而在原籍国受到威胁时,不可将其推回原籍”)^①。1984年《卡特赫纳难民宣言》的出台体现了南美洲国家根据区域内难民事务的特性,对国际难民制度做出进一步拓展的努力。其中,最具突破性的是将1951年难民公约中的难民定义从“担心由于种族、宗教、国籍、特定社会团体的成员或政治见解而受到迫害的人无法或不愿返回原籍国的人”^②,拓展到“由于普遍暴力、外国侵略、内部冲突、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序的情况而逃离本国的人”^③。这一补充将产生难民的原因进一步拓展,为之后基于国籍对难民进行统一识别提供了法律基础。同时,该宣言将与难民署的合作机制写入文本,这不仅体现了对国际难民制度的尊重,也是对难民署作为处理难民事务领导角色的认可。1994年出台的《圣何塞宣言》作为区域内难民公约的补充,主要关注国内流离失所者问题。^④

进入21世纪后,随着美洲区域性合作的进一步发展,美洲国家组织于2001年通过了《美洲民主宪章》,规定当某一国家的民主和人权受到大规模侵害时,任何成员国或秘书长可要求召开理事会会议对局势进行集体评估,并作出其认为适当的决定。^⑤ 这项规定为之后大量难民在本国因战乱或经济危机受到人权侵害而涌入邻国的共同承担责任奠定了基础。拉美国家在2004年通过的《墨西哥宣言与加强拉美地区国际难民保护行动计划》,引导区域内国家开始真正着着实根据区域的难民制度提升国内立法,将对国家本身没有强制约束力的国际制度转变为有约束力的国内立法,确保对区域

^① “Inter-American Commission on Human Rights, OAS, 1969”, November 22, 1969. <https://www.cidh.oas.org/basicos/english>. [2021-06-01]

^② “The 1951 Refugee Convention”, UNHCR, December 2010. <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>. [2021-06-01]

^③ “Cartagena Declaration on Refugee”, UNHCR, November 22, 2021. https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf. [2021-12-05]

^④ “San José Declaration on Refugees and Displaced Persons”, Regional Refugee Instruments & Related, December 5-7, 1994. <https://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>. [2021-06-05]

^⑤ “Inter-America Democratic Charter”, Art. 20, October 4, 2007. https://www.oas.org/charter/docs/tables_en.htm. [2021-06-05]

内难民责任的共同承担。^①在此基础上,拉美和加勒比国家于2014年12月通过了《巴西宣言与行动计划》,提出坚持以最高的国际法和地区保护标准,为难民和其他流离失所者提供创新的解决方案,并计划在10年之内结束整个地区无国籍人的困境。^②随着委内瑞拉大量难民源源不断地涌入周边国家,拉美国家形成了关于难民问题的外交谈判机制,并于2018年9月建立了包括《基多宣言》《基多行动计划》及基多会议在内的“基多进程三部曲”。^③

在国家层面,难民署同委内瑞拉难民最主要收容国哥伦比亚有着坚实的合作基础。这不仅来自哥伦比亚作为1951年难民公约的缔约国对于国际难民制度的认同与承诺,还来自于难民署倡导的对其他非难民人群给予保护的新探索。哥伦比亚境内流离失所者问题突出,难民署从1997年就开始同哥伦比亚政府开展实质性的合作,主要通过更新哥伦比亚国内法律框架,提高哥伦比亚对于境内流离失所问题的监测与应对能力,加强公民关于境内流离失所者公共政策制定的参与度。在难民署的指导下,哥伦比亚政府于1997年通过了《境内流离失所者权利保护法》,实质性地采用了国际难民法、国际人权法和国际人道主义法的规定,该法因而被认为在同类型法律中领先于其他国家。^④

哥伦比亚的国内状况使得该国政府需要获得国际社会的支持。因此,哥伦比亚政府对难民事务基本持积极的态度,同难民署的合作相对融洽。关于境内流离失所者保护制度的探索,既是难民署自身功能与任务的延伸与扩展,也是同国际移民组织、人权相关组织机构功能重叠的部分,并为难民署推动同哥伦比亚及各相关组织共同应对委内瑞拉跨国流离失所问题的多元复合机制发展奠定了制度与实践经验基础。

(二) 难民署的参与途径:全球复合治理网络与区域协调机制

基于区域—国家制度基础,在全球难民复合治理网络的现实下,难民署以双专业组织联合推进,参与区域协调进程,建立多元多功能的跨机构协调

^① “2004 Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America”, OAS. https://www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf. [2021-06-05]

^② “Brazil Declaration and Plan of Action”, Regional Refugee Instruments & Related, 2014. <https://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>. [2021-06-05]

^③ “2018 The Quito Declaration on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region”, IOM. <https://www.iom.int/quito-process>. [2021-06-05]

^④ “UNHCR Colombia: Best Practices in a Global Context”, UNHCR, 2008, pp. 1-2. <https://www.refworld.org/docid/4d7a21dc2.html>. [2021-06-07]

平台，将参与途径贯穿于“全球—区域—国家—地方”4级机制之中。

1. “联合国难民署—国际移民组织联合特别代表”制度与“基多进程”

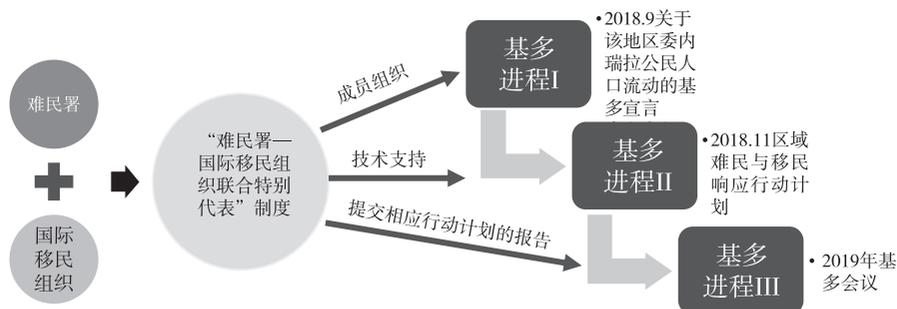
2018年9月，为了促进委内瑞拉难民和移民接收国之间的沟通与协调，多个拉美国家共同发起了多边协商倡议，哥伦比亚、阿根廷、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭作为成员国，难民署和国际移民组织作为成员组织，共同签署了《关于地区委内瑞拉公民人口流动的基多宣言》（后称《基多宣言》），针对解决委内瑞拉难民危机的区域协调机制——“基多进程 I”正式开启。^①同年11月，难民署—国际移民组织联合特别代表为《区域难民与移民响应行动计划》（RMRP）即“基多进程 II”提供了技术支持，并在2019年4月“基多会议”（即“基多进程 III”）上提交了各国关于《区域难民与移民响应行动计划》的执行情况报告（见图1）。^②包括哥伦比亚在内，该计划的签署国承诺将促进委内瑞拉难民和移民融入东道国的社会经济。更重要的是，这对各国赋予委内瑞拉难民和移民在东道国获得合法身份有着重要意义。

《基多宣言》签署同月，为了支持宣言的落实，难民署同国际移民组织设立了“联合国难民署—国际移民组织联合特别代表”（JSR）制度，爱德华多·斯坦因（Eduardo Stein）被任命为第一任联合特别代表来促进国家政府、国际组织和其他利益攸关方的协作。联合特别代表制度的建立旨在支持难民署和国际移民组织本着人道和区域团结的精神，努力促进区域内委内瑞拉难民、移民保护机制和此类问题解决方案的执行。

为了跟进《基多行动计划》的优先事项、应对难民危机对接收国的影响，联合特别代表首先就应对措施访问了包括哥伦比亚在内的主要接收国，同相关国家政府直接接触，同时开展宣传活动，支持协助巴西、墨西哥和巴拿马签署《基多宣言》。联合特别代表还同来自难民署和国际移民组织的团队共同为接收国政府提供实施《基多行动计划》的技术支持，包括对地区国家接收合规委内瑞拉移民停留实践进行比较研究，并同接收国政府举行技术研讨会讨论难民的登记与证件问题，同南方共同市场（MERCOSUR）和联合国儿童基金会等区域组织协调开展儿童保护工作（见图1）。

^① “Declaration of Quito on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region”, September 4, 2018. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_de_quito_en.pdf. [2021-06-07]

^② “International Technical Meeting on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region (Quito Process)”, IOM, 2018. <https://www.iom.int/quito-process>. [2021-06-07]



区域委内瑞拉难民和移民的“联合国难民署—国际移民组织联合特别代表”制度 针对委内瑞拉难民危机的新区域协调机制——“基多进程”

图1 “联合国难民署—国际移民组织联合特别代表”与区域协调“基多进程”

资料来源：笔者根据难民署、国际移民组织与“基多进程”资料总结绘制。参见“Declaration of Quito on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region”, September 4, 2018. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/>; “International Technical Meeting on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region (Quito Process)”, IOM, 2018. <https://www.iom.int/quito-process>; “Update on Activities of the UNHCR-IOM Joint Special Representative for Venezuelan Refugees and Migrants in the Region”, R4V, May 2019. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69999>. [2021-06-10]

2. 难民署—国际移民组织复合叠加的“跨机构”平台

2018年4月，在联合国秘书长的指示下，难民署与国际移民组织全力合作，领导区域难民应急保护相应工作。“针对委内瑞拉难民与移民的区域跨机构合作平台”（R4V）继而成立，协调拉丁美洲与加勒比地区17国的难民接收工作。该跨机构合作平台同东道国政府密切协作，负责《区域难民和移民应对计划》（RMRP）的协调与实施。平台还设有巴西、智利、秘鲁、厄瓜多尔、哥伦比亚、墨西哥及加勒比国家、南锥体国家、中美洲国家分平台，在形成区域性整体协调的同时，注重国家性的特别考虑。^①

为了全方位地保证委内瑞拉难民有尊严地生活，小组将工作划分成9大支柱，分别为水、环卫和个人卫生（合称“WASH”^②，由国际红十字与红新月会联合会、联合国儿童基金会负责），难民安置（由难民署、国际移民组织、挪威难民理事会负责），难民保护（由多个机构负责），营养（由联合国儿童基金会负责），难民融入（由国际移民组织和国际劳工组织负责），人道主义转移（由难民署、国际移民组织、挪威难民理事会负责），难民健康（由

^① 参见“针对委内瑞拉难民与移民的区域跨机构合作平台”网站。<https://www.r4v.info/en/aboutus>. [2022-01-05]

^② “WASH”取自水（Water）、环卫（Sanitation）和个人卫生（Hygiene）的英文单词缩写。

国际卫生组织、泛美卫生局和联合国艾滋病规划署负责), 粮食安全(由世界粮食规划署负责)和教育(由联合国儿童基金会和救助儿童会负责)(见图2)。^①

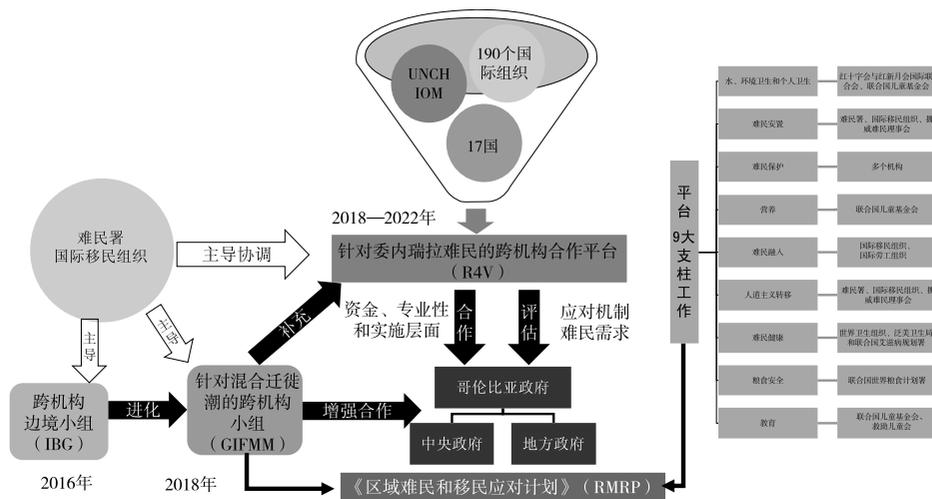


图2 难民署—国际移民组织复合叠加“跨机构”平台

资料来源：笔者根据如下资料绘制。“Regional Inter-agency Coordination Platform: Regional Coordination Structure”, R4V. <https://www.r4v.info/en/aboutus>; “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela: January – December 2019”, UNHCR, December 2018, pp. 49 – 50. <https://www.unhcr.org/partners/donors/5c330bc74>; “RMRP: Refugee and Migrant Response Plan 2021”, R4V, December 7, 2021. <https://r4v.info/>. [2021-06-15]

在国家与次区域层面，针对委内瑞拉难民与移民的跨机构合作平台得到地方协调机制的补充与支持，尤其是由难民署与国际移民组织所领导的“针对混合迁徙潮的跨机构小组”(GIFMM)。考虑到持续上升的委内瑞拉难民数量，难民署和国际移民组织在2016年成立了“跨机构边境小组”(IBG)，目的主要是在边境地区协调和组织针对进入哥伦比亚难民的人道主义援助。2018年9月，难民署和国际移民组织将跨机构边境小组扩张成为有75个国际组织参与的“针对混合迁徙潮的跨机构小组”，加强与哥伦比亚中央和地方政府的合作，推进《区域难民和移民应对计划》。^② 跨机构小组每年会发布《区域难民和移民应对计划》，对小组下一年的整体工作做出细致的规划。《2022

^① 参见“针对委内瑞拉难民与移民的区域跨机构合作平台”网站。<https://www.r4v.info/en/aboutus>. [2022-01-05]

^② “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela: January – December 2019”, UNHCR, December 2018, pp. 49 – 50. <https://www.unhcr.org/partners/donors/5c330bc74>. [2021-06-10]

年区域难民和移民应对计划》(RMRP 2022) 汇聚的国际组织已达 192 个。^① 这些计划先从区域层面对难民涌出现状、接收情况作出评价, 然后根据前面提到的 9 大支柱提出区域性的优先需求及应对策略, 最后依托区域性平台, 为不同国家和国家群体面临的特殊需求提出具体的应对措施。^② 根据这些识别出来的需求, 跨机构小组中负责该问题的主要组织及该组织领导的其他非政府组织将利用他们的专业性, 与当地政府合作, 为难民提供相关的资金和项目实施支持。跨机构小组不但从资金、专业性和实施层面对哥伦比亚政府给予指导和支持, 还每年对哥伦比亚现有的难民应对机制及境内委内瑞拉难民的需求进行评估, 并分领域地提出援助重点和实施计划。

(三) 难民署权威的削弱: 主导能力丧失与组织竞争

在复合治理网络参与过程中, 难民署的合法性仍然面临不可避免的挑战。

一是“针对混合迁徙潮的跨机构小组”与执行《区域难民和移民应对计划》的资金不足。由于委内瑞拉持续恶化的形势, 对难民的保护与救济是一场可预见的长期资源消耗战。难民署用于哥伦比亚解决委内瑞拉难民问题的预算从 2018 年开始逐年剧增(见表 2), 然而, 该合作小组面临的巨大挑战仍是筹资不足。以 2020 年为例, 到 2020 年 12 月, 跨机构小组为哥伦比亚只募集到了原筹款计划的 37.9%, 这极大地影响小组展开区域性的难民协调和援助工作。^③

表 2 难民署用于哥伦比亚难民事务的预算 (2014—2022 年)

(单位: 万美元)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
难民署哥伦比亚 难民事务预算	3050	3160	3150	2910	3410	4970	9660	12480	12210

资料来源: 2022 年的数据是截至 2022 年 1 月难民署高级专员批准的当前预算, 待提交给难民署执行委员会常委会。2021 年的数据是经难民署高级专员批准的临时最终预算, 将在执委会下一届常委会上报告。其他年份的预算数据是难民署的最终数据。参见 <https://reporting.unhcr.org/colombia?year=2014#toc-financials>。[2022-02-05]

二是难民署始终无法实现委内瑞拉被迫流离失所者在区域内获得正式“难民”的身份。虽然保护难民计划获得域内国家、区域国际组织和其他各专业组织机构的支持, 但相对于难民署的最终宗旨——使委内瑞拉难民问题得

① 参见 <https://rmp.r4v.info/>。[2022-01-05]

② “RMRP: Refugee and Migrant Response Plan 2021”, R4V. <https://rmp.r4v.info/>。[2021-06-15]

③ “GIFMM Colombia: Financial Tracking RMRP-December 2020 (EN)”, Operational Data Portal, February 25, 2020. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/85409>。[2022-01-05]

到永久性解决，仍任重而道远。2019年5月，委内瑞拉国内局势进一步恶化，与此同时，联合国和其他组织明确谴责委内瑞拉公共秩序受到威胁、存在普遍暴力和侵犯人权的情况。难民署在2018年《关于委内瑞拉人外流的指导说明》的基础上发布了新的指导说明，强调大部分涌出的委内瑞拉人符合《卡特赫纳难民宣言》中对难民的定义，因为造成他们涌入其他国家的原因符合“普遍暴力”“大规模人权侵犯”以及“公共秩序紊乱”的特征。^①尽管域内国家多次对委内瑞拉国内人权大规模受到侵害的现象表示谴责，但除了巴西和墨西哥，其他国家都没有将背井离乡的委内瑞拉人定义为难民。哥伦比亚在2019年11月宣布将会考虑委内瑞拉人的难民认定问题，但最终在2020年1月还是实施了新的移民管理办法。鉴于哥伦比亚政府在给予委内瑞拉难民身份问题上的迟疑，难民署继续在特殊居留许可（PEP）的制度基础上，进一步为保障难民的权利而努力。由于无法将大规模被迫流离失所的委内瑞拉人确认为正式“难民”，跨机构小组在2020年的计划中提出妥协办法，即在短期内保证健康、食品、饮用水、卫生、庇护所、教育等服务的提供；中期将减轻移民进入劳动力市场的阻碍，促进移民融入东道国的国家医疗和教育系统，从公共政策的层面增强委内瑞拉移民的融入。^②

三是在危机应对中，难民署和国际组织形成“双头多元多层次”的应对机制，削弱了难民署在委内瑞拉难民问题上的主导地位，并为工作协调带来更多复杂性。一方面，跨机构小组是由难民署和国际移民组织各出一名负责人，协同开展小组的总体协调工作，事实上呈现的是小组的“双头”管理模式。难民署和国际移民组织各自主管的对象“难民”与“移民”看似有着显著区别，但随着“难民”定义与受难民署关注人群的扩展，在被迫流离失所（尤其是境内流离失所者）问题上，两个组织功能重叠。2018年以来，国际移民组织（移民署）被纳入联合国体系，与难民署一道共享联合国发展理念，但对人口迁徙的宗旨和目的的定义有着明显差异。难民署的宗旨是保护难民，最终实现难民问题的永久性解决；国际移民组织针对普遍意义上的人口迁徙，旨在促进“安全、有序、规范的迁徙”。功能与管辖范围上重叠，而目标与宗

^① UNHCR, *Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans—Update I*, 2019. <https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>. [2021-06-20]

^② Cécile Blouin, Isabel Berganza, and Luisa Feline Freier, “The Spirit of Cartagena? Applying the Extended Refugee Definition to Venezuelans in Latin America”, *FMR* 63, February 2020. <https://www.fmreview.org/cities/blouin-berganza-freier>. [2021-06-20]

旨上存在差异，势必影响到跨机构小组决策与执行的效率。另一方面，人道主义协调机制同难民移民保护协调机制共存而形成“双网交错”，加大了参与执行组织机构的工作难度。就接收国际社会援助的特性来说，哥伦比亚是拉美国家中唯一一个拥有人道主义援助结构的国家。鉴于该国长期的国内战争，联合国人道事务协调厅（OCHA）领导联合国其他机构建立了人道主义援助系统（HCT），包括 5 个在国家层面行动的部门和 1 个在地区层面的协调网络^①，确保受冲突影响的哥伦比亚人获得基本的人道主义援助。这个网络机构为难民署领导的跨机构小组提供了经验支持，并为在境内流离失所者和难民涌入重合区域开展工作提供方便。但是，这两个系统有重合的部分，可能导致参与的非政府组织的工作变得更加复杂。

三 国际难民制度的哥伦比亚本土化与难民署的合法性再造

哥伦比亚对委内瑞拉难民展现欢迎和慷慨的态度，使该国成为收容委内瑞拉难民的最主要国家。截至 2022 年 2 月，世界有委内瑞拉难民与移民 604.17 万人，哥伦比亚接收了 184.24 万，约占该国人口的 3.58%，占拉美地区总接纳人数（499.22 万）的 37%。^② 涌入哥伦比亚的委内瑞拉人构成比较复杂，除了委内瑞拉籍的人（将哥伦比亚作为最终目的地或中转国）以外，还有从委内瑞拉返乡的哥伦比亚人，以及拥有委哥双重国籍的边境原住民。^③ 哥伦比亚与委内瑞拉拥有超过 2200 公里的陆上边境线，边境两边的人民联系密切，往来频繁，有很多人在两边都有亲属，甚至有很多人白天在哥伦比亚工作，晚上回委内瑞拉休息。

哥伦比亚的难民收容行为，既源自其同委内瑞拉不可割裂的人员往来，更是难民署所执行的国际难民制度对哥伦比亚规范进程——从承诺（公约签署）到履约（难民制度的本土化）的结果。长久以来，身为难民来源国的哥

^① Melanie Teff and Daphne Panayotatos, “Crisis Colliding: The Mass Influx of Venezuelans into the Dangerous Fragility of the Post-Peace Agreement Colombia”, Refugees International, January 3, 2019, p. 20. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/1/10/>. [2021-06-25]

^② “Refugees and Migrants from Venezuela”, R4V, February 8, 2022. <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>. [2022-02-10]

^③ Ángela María Carreño Malaver, “Refugiados Colombianos en Venezuela: Quince Años en Búsqueda de Protección”, en *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, No. 24, September/December, 2014, p. 100.

哥伦比亚持续有难民流出，并没有太多难民进入避难，即使作为 1951 年难民公约以及多项区域难民制度的签署国，其国内的保护与庇护制度的法律规范也一直处于空白状态。直到 2013 年，当陆续有相当数量的委内瑞拉人入境寻求庇护时，哥伦比亚才同难民署密切合作，开始逐步加速国际难民制度的本土化进程，即将国际难民制度融入本国的法律体系，并建立专门机构。

（一）国际难民制度在哥伦比亚的本土化进程

2013 年哥伦比亚政府第 2840 号法令沿用《卡塔赫纳难民宣言》中有关难民的定义，规范难民身份的申请步骤。^① 然而，在实际的实施过程中，国外公民如想申请难民身份，须向哥伦比亚外交部提出申请且处理时间可能长达两年；与此同时，申请难民身份的人在申请期间不允许工作及搬离申请所在地区，导致实际上很少有人向哥伦比亚政府申请难民身份。^② 从委内瑞拉难民危机爆发至今，哥伦比亚的应对大致可以分为两个阶段。

1. 受国内和平谈判进程影响的低调处理期（2013—2016 年）

在委内瑞拉流离失所者开始大规模涌入的初期，哥伦比亚国内正值中央政府同国内最大的非政府武装哥伦比亚革命武装力量（FARC）的和平谈判期间。由于委内瑞拉政府始终和哥伦比亚革命武装力量保持微妙的关系，在 2012 年谈判进程开始时，哥伦比亚中央政府认为委内瑞拉总统查韦斯可以对哥伦比亚革命武装力量的谈判代表产生较大的影响。^③ 由于需要委内瑞拉对和平谈判的支持，哥伦比亚中央政府因此对委内瑞拉难民采取低调处理的态度，通过调整国内政策的方式，尽量规范委内瑞拉难民的入境。

尽管从 2013 年起就有相当数量的委内瑞拉难民进入哥伦比亚，但在 2016 年年底之前，哥伦比亚政府没有公开提出对委内瑞拉难民潮的担忧。如若提高委内瑞拉难民问题在国际上的关注度，实际上等于在指责委内瑞拉现任政府执政不力，这显然与哥伦比亚寻求外交支持的初衷相违背。同时，根据

^① National Legislative Bodies/National Authorities, *Colombia: Decreto No. 2840 de 2013, Por el Cual Se Establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, Se Dictan Normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras Disposiciones*, December 6, 2013. <https://www.refworld.org/docid/52df875d4.html>. [2021-06-27]

^② Melanie Teff and Daphne Panayotatos, “Crisis Colliding: The Mass Influx of Venezuelans into the Dangerous Fragility of the Post-Peace Agreement Colombia”, *Refugees International*, January 13, 2019, p. 15. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/1/10>. [2021-06-25]

^③ David Smilde and Dimitris Pantoulas, “The Venezuelan Crisis, Regional Dynamics and the Colombian Peace Process”, *Norwegian Peacebuilding Resource Center*, August 2016, p. 4. <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main>. [2021-06-27]

《美洲民主宪章》，区域内国家共同承担难民事务的前提是某一国家发生了“人道主义危机”，导致大量移民在其他国家寻求庇护。所以，若要启用难民责任的共同承担，就必须指出委内瑞拉国内发生了“人道主义危机”，这对当时需要委内瑞拉支持的哥伦比亚来说显然无法做到。由于哥伦比亚政府不能向美洲国家组织提出正在面临的难民危机，区域内的共同承担系统就不会被启动，因此所有的难民压力都将由哥伦比亚承担。在难民涌入的初期，哥伦比亚政府选择采取低调处理的方式，因此获得的域内支持比较少，也相应地仅为难民提供基础的人道主义援助。

委内瑞拉国内经济社会危机很难在短时间得到逆转，这意味着仍会有源源不断的被迫流离失所者涌入哥伦比亚和其他周边国家。所有政府都倾向于给予难民临时保护作为对策，没有国家愿意快速启动对庇护申请的处理进程或主动给予大规模混合流离失所群体以长期庇护身份。而处于非正规状态的委内瑞拉难民也给哥伦比亚带来了诸多不稳定因素，如为毒品贸易提供劳动力等，这势必对该国国内稳定、国家财政造成负面影响。哥伦比亚国内制度空白亟待填充。

2. 国内专门机构的建立与国际制度本土化阶段（2017 年至今）

直到 2017 年 8 月前后，拉丁美洲的其他美洲国家组织成员国如秘鲁、智利、阿根廷才将大量涌出的委内瑞拉难民认为是委内瑞拉“民主秩序崩溃”的结果。认定委内瑞拉发生“人道主义危机”的事实构成了诸国履行《美洲民主宪章》关于共同承担难民事务责任的前提，哥伦比亚政府对待委内瑞拉难民的态度开始变得更加积极。面对涌入数量持续上升的难民，哥伦比亚政府开始了针对难民问题的国内制度建设。

一是建立管理难民的专门机构，规范边境地区人员出入境。在国内组织机构方面，哥伦比亚依托外交部在 2016 年 3 月成立了管理难民的专门机构“哥伦比亚移民局”（MIGCOL），但它仅作为一个执行边境难民管理的类似警察局的机构，没有立法建议能力。在管理规范方面，哥伦比亚开始要求入境的委内瑞拉人须持有有效护照，而这在之前是不被要求的。考虑到边境两边频繁的流动，在委内瑞拉边境开放的前一天（2016 年 7 月 31 日），哥伦比亚政府出台新的政策，宣布凡是希望进入哥伦比亚境内的委内瑞拉边境城市居民可以通过在网上申请移民边境过境卡（TMTF），免护照在哥伦比亚的边境城市停留最多 30 天。^①

^① G. Mauricio, “The Politics of Generosity. Colombian Official Discourse towards Migration from Venezuela, 2015 – 2018”, in *Colombia International*, No. 106, April – June 2021, p. 37.

2017年4月底，作为移民边境过境卡功能的延伸，哥伦比亚同时开展两轮边境迁移卡（BMC）的发放，希望进入哥伦比亚的委内瑞拉人可以凭借该卡在哥伦比亚境内停留最多7天，到2020年4月，共有约494万委内瑞拉人获批该卡。^①

二是合并移民与难民管理制度，实施临时庇护的居留许可政策。由于从委内瑞拉涌入哥伦比亚的人数过多，且哥伦比亚没有完善的庇护系统可以处理单独的庇护申请，哥伦比亚政府不再区分来自委内瑞拉的移民或者是难民，而是统一给予符合条件的委内瑞拉人临时保护的地位，以便快速处理涌入难民的合法性问题。哥伦比亚一开始将应对重点放在边境接纳上，随着难民人数的上升并在不同城市居留，哥伦比亚政府开始为分散在各个城市的委内瑞拉移民提供援助。从2017年7月开始，哥伦比亚政府正式为委内瑞拉难民提供类似临时庇护的居留许可：特殊居留许可。这种居留证最多允许难民在哥伦比亚停留两年（可以申请更新），并且享有基本的就业、医疗和教育权。^②同时，哥伦比亚不限制委内瑞拉难民的行动自由，让他们可以自由选择居留的地点。

三是开展大规模委内瑞拉人身份登记。哥伦比亚政府于2018年4—7月开展了大规模对委内瑞拉人的登记（RAMV），主要是针对没有证明文件的、处于非正规状态的委内瑞拉移民。通过登记，这些没有身份证明的移民可以拥有获得合法身份的机会。在2018年7月的统计中，共有约44.2万的委内瑞拉移民通过登记获得由哥伦比亚移民局为其颁发的特殊居留许可。^③到2020年11月为止，即使哥伦比亚政府积极开展难民登记工作，但短时间内大规模委内瑞拉人的涌入使得大量难民仍处于非正规的状态。在经过9轮的特殊居留许可授予之后，共有超过70万委内瑞拉人获得合法地位（其他拉美国家授予特殊居留许可的比例比哥伦比亚低很多），这意味着仍有约100万的跨国被迫流离失所者没有合法身份。

（二）国际难民制度在哥伦比亚实现本土化的动因

从哥伦比亚应对委内瑞拉难民危机的政策历程可以看到，国际难民制度

^① “GIFMM Colombia: Situational Report—February 2020”, R4V, April 13, 2020. <https://r4v.info/es/documents/details/75385>. [2021-06-28]

^② Juan Thomas Ordóñez and Hugo Eduardo Ramírez Arcos, “At the Crossroads of Uncertainty: Venezuelan Migration to Colombia”, in *Journal of Latin American Geography*, Vol. 18, No. 2, June 2019, p. 160.

^③ Melanie Teff and Daphne Panayotatos, “Crisis Colliding: The Mass Influx of Venezuelans into the Dangerous Fragility of the Post-Peace Agreement Colombia”, *Refugees International*, January 13, 2019, p. 11. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/1/10>. [2021-06-25]

在该国实现本土化有多重原因。

一是难民署同哥伦比亚的长期合作使哥伦比亚已经接受国际难民制度的规范，接受了难民署的专业知识传播。作为1951年难民公约及1967年议定书的签署国，哥伦比亚在委内瑞拉难民危机爆发前虽然还未建立同国际难民制度相对接的国内制度，但已经在专业知识储备、人道主义价值观和保护实践等方面有了较充分的准备。

二是虽然哥伦比亚对难民地位的认定持保留态度，但出于功利性考量，哥伦比亚政府寄望从难民署和其他国际机构获援，将大量的非常规委内瑞拉难民合法化。同时，哥伦比亚自身也面临严重的国内问题，中央政府虽然与国内最大的反政府武装签订了和平协议，但仍面临各种社会问题，包括族群矛盾、社会不公、贫富差距大等。从2019年11月起，哥伦比亚境内开始了两轮大规模的抗议游行，2021年4月针对税收改革的和平游行在多个城市演变为暴力冲突。根据最新的民调数据，只有43%的当地人认为促进委内瑞拉人的融合将为哥伦比亚带来更多的好处。^① 将被迫流离失所的委内瑞拉人正规化、正常化，短期内可以减轻对哥伦比亚国内的威胁，也对该国的中长期发展有利。哥伦比亚政府管理非正规移民所花费的成本高昂，大量没有合法身份的委内瑞拉人对哥伦比亚国内的稳定也会造成威胁。由于委内瑞拉国内的经济体系重建是长期工程，这意味着大量被迫流离失所者的涌出将是一个长期的现象。如果不将他们合法化，这些长期流离失所者将成为哥伦比亚境内灰色产业的劳动力，形成恶性循环。在这样的逻辑下，哥伦比亚政府努力将非法难民正规化，而非限制其入境。同时，哥伦比亚的社会经济发展可以受益于从委内瑞拉流入的人才，获得教师、医生和工程师等专业技术人才。^②

三是两国在被迫流离失所者问题上的历史牵绊，已经形成一种区域内庇护被迫跨国流离失所者的传统与共同认知。委内瑞拉对哥伦比亚流离失所者的庇护经历，容易唤起哥伦比亚政府及民众对委内瑞拉难民的共情与理解。哥伦比亚政府针对委内瑞拉难民的措辞很多时候都被塑造成“回报曾经为大量哥伦比亚难民提供庇护的邻居”，形成易于被国内接受的话语。

^① Natalia Banulescu - Bogdan and Diego Chaves - González, "What Comes Next Now that Colombia Has Taken a Historic Step on Migration?", Migration Policy Institute, March 2021. <https://www.migrationportal.org/insight>. [2021 - 05 - 30]

^② " 'A Huge Opportunity': Venezuelan Migrants Welcome Colombia's New Open-Door Policy", February 26, 2021. <https://www.npr.org/2021/02/26/971776007>. [2021 - 05 - 30]

四是哥伦比亚此前针对境内流离失所问题建立的人道主义援助机构框架可以再被用于本次难民危机，形成内外规范的嫁接空间。由于国内制度基础与国际合作机制的延续性，哥伦比亚为应对境内流离失所问题而形成了国际人道主义援助的工作架构，曾经为保障境内流离失所者权利的国际组织和非政府组织可以直接转化为向委内瑞拉难民提供服务的机构，这加快了对委内瑞拉难民接收、登记与救济的效率，并可通过原有网络渠道获得更多的国际援助资金与关注度。由于长期需要国际社会的援助来保护国内战争导致的境内流离失所者，哥伦比亚与国际组织合作密切，且国内存在人道主义援助的结构。以难民署和国际移民组织为代表创立的针对委内瑞拉难民的跨机构小组，为委内瑞拉难民的权利保障发挥了资金援助、项目实施和指导性的作用，但该平台的募资存在理想与现实间的差距。新政策实行后，哥伦比亚需要更多来自国际社会的援助。同时，由于临时庇护法始终不成体系，哥伦比亚的难民政策可能会由于领导人或执政党的变化、民意的变化而产生很多不确定性。

（三）哥伦比亚应对委内瑞拉难民危机的成效

目前为止，委内瑞拉难民问题距最终解决还有很长的路要走，但就哥伦比亚本身而言，它在其能力范围内对被迫流离失所者的慷慨收容与救助、同难民署与国际社会的积极合作都已显示了化解危机的进展。最重要的是，哥伦比亚对国际难民制度的本土化突破，是哥伦比亚同难民署长期合作的显著成果。

哥伦比亚对临时保护制度的探索不仅体现在慷慨的授予，更体现在对获得保护者权利保障的推进。哥伦比亚政府在2020年提出了一套具有包容性的针对委内瑞拉移民的措施：一是将非正规移民常规化，包括对难民登记工作范围的扩大和居留证的发放；二是为难民提供不仅是应急的人道主义援助，还包括关注移民的心理健康，为脆弱群体提供特殊化的服务；三是促进移民融入就业市场，使其充分发挥推动经济发展的动力；四是确保这些措施落实到地区层面。^①

哥伦比亚没有一套成体系的庇护法，针对委内瑞拉难民的管理通常是通过一系列的总统政令来实现，导致针对难民的政策充满不确定性。即使新的政策最大限度地为难民提供合法居留、保障其权利，但哥伦比亚尚缺乏包容性的移民系统。如果将难民问题的最终解决视为难民在所在国家的归化入籍，那么或许这些凸显临时保护、没有实现难民身份通畅确认渠道的最新政策与制度安排

^① Felipe Muñoz Gómez, “Colombia and the Second Generation of Challenges for Migrants from Venezuela”, Migration Policy Institute, February 2020. <https://www.migrationportal.org/insight>. [2021-06-25]

并不令人满意，似乎国际难民制度的规范未达最优效果。但从难民署在世界历次难民危机中同各难民接收国家的合作实践来看，哥伦比亚在行动与话语上已经对难民问题的“永久性解决方案”进行了充分诠释，尽管临时保护是对难民保护的一种妥协性选择，但有望成为一条通往永久性解决之路，即让难民成功融入所在地社会（包括但不限于归化入籍），实现第三方安置，或是自愿返乡。

一方面，哥伦比亚总统和难民署高级专员在2021年2月8日共同宣布新政策，将给予自2016年以来涌入的所有委内瑞拉移民合法居留地位，特别是针对居住在哥伦比亚境内的近100万非常规移民，哥伦比亚政府将为其提供为期10年的临时保护地位。这意味着，非常规委内瑞拉移民可以通过登记获得教育、医疗和工作权。^① 难民署和国际移民组织将协助哥伦比亚政府在资金、专业和人员上提供支持。另一方面，合法的居住权尽管有固定期限，但各国居留制度中已经出现向“中长期”时限的发展，这在法律与权利上很大程度化解了被迫流离失所者在哥伦比亚从非正规身份到合法临时身份过渡时的潜在风险，为他们未来在该国获得长期正规身份或是安全自愿返乡提供了可能。

总体来说，哥伦比亚对委内瑞拉难民保持了积极的态度，从一开始的有所保留到逐步探索成立难民管理机构，合法身份的授予范围也从一开始的哥委边境居民扩展到所有委内瑞拉难民；合法居留的时间也从一开始临时性的7天、30天发展为2017年特殊居留许可的两年，临时保护制度随着难民事务实践的升级不断完善。

当然还要看到，由于难民涌入数量过于庞大，对难民身份文件的要求以及哥伦比亚政府登记难民的能力有限，很多居住在哥伦比亚的难民实际上仍未获得合法的身份。同时，特殊居留许可对于难民的医疗、就业和教育的权利规定不够细致，委内瑞拉难民的权利保障依旧面临较大风险。

（四）哥伦比亚面临的挑战与治理创新局限

获得特殊居留许可的委内瑞拉难民尽管拥有医疗、就业和教育权，但这些权利在实施过程中无法得到有效保障。比如，特殊居留许可规定所有委内瑞拉的难民都享受紧急医疗权，然而哪些医疗项目属于“紧急”的范畴却并不清晰；在教育方面，即使初等教育应该提供给所有移民，但实际上没有身份证件难民子女很难获得教育资源；在就业方面，虽然特殊居留许可的特

^① “Presidente Duque Anuncia Decisión Histórica de Crear Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos en Colombia”, Colombia Government, 8 de febrero de 2021. <https://idm.presidencia.gov.co/prensa>. [2021-06-25]

有者可以在哥伦比亚合法工作，但是雇主仍对雇佣移民持怀疑态度，据统计，约93%实现就业的委内瑞拉人从事非正规的行业。^①

就特殊居留许可这种临时保护制度本身来说，一方面，它给予了委内瑞拉难民合法地位，也在一定程度上保障了难民对基本服务的需求，有助于哥伦比亚政府更好地管理涌入的难民。另一方面，它是哥伦比亚政府在没有完整庇护法律体系的前提下提供的应急对策，在授予特殊居留许可之后，没有制度规定寻求庇护者可以申请难民身份，或过渡到获得永久居留及公民身份，这限制了难民进一步融入并获得长期权利的可能性。^②另外，虽然特殊居留许可在实际操作中可以更新，但无法在制度上保证“不推回”原则的彻底落实。更重要的是，当特殊居留许可的两年有效期届满后，一旦委内瑞拉难民因为种种原因没有及时申请更新，他们就丧失了哥伦比亚的合法居留地位。

特殊居留许可的实施是有条件的，它的发放虽然是基于国籍，但仅限通过正规边检进入哥伦比亚且拥有委内瑞拉护照的人。这导致仍有超过一半的委内瑞拉人以非常规的方式居住在哥伦比亚。^③

四 结论

从应对危机的方式、对难民署宗旨的执行结果两方面来看，处于多元、多层次复合治理网络中的难民署权威受到深度削弱，相比其黄金发展期而言已经丧失了主导治理的能力。全球难民治理中难民署实施难民保护、直接影响与规范国家保护行为的能力不足，对1951年难民公约与1967年议定书的难民保护原则也难以实现。难民署的财政状况也无法保障其对难民收容国的充分支持。来自联合国授权的传统合法性基础随联合国本身权威虚化而受到质疑，难民署的合法性遭遇危机。然而，在委内瑞拉难民危机应对上，恰恰显示了在当下难民署合法性再造的可能。

第一，难民署所执行的国际难民制度在哥伦比亚实现了“本土化”，强化了哥伦比亚的履约效果。尽管难民署的主导性身份权威在拉美地区甚至世界

^① Melanie Teff and Daphne Panayotatos, “Crisis Colliding: The Mass Influx of Venezuelans into the Dangerous Fragility of the Post-Peace Agreement Colombia”, Refugees International, January 13, 2019, p. 12. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/1/10>. [2021-06-25]

^{②③} Andrew Selee and Jessica Bolter, “Colombia’s Open-door Policy: An Innovative Approach to Displacement?”, in *International Migration*, March 16, 2021, p. 2, p. 1.

绝大部分区域都遭到削弱，但从委内瑞拉和哥伦比亚的双向跨国难民危机应对来看，两国对于难民的保护确实受到规范性道德支配，形成了难民保护的文化认知以及共同的信念和行动逻辑。一方面，收容大规模涌入的他国被迫流离失所的公民，从政府到民众都是给予理解和认可的；另一方面，国际难民制度不断在委内瑞拉与哥伦比亚的国内制度中以一系列庇护法律、身份登记规则、居留政策以及保护措施实现本土化。

第二，难民署借力区域协调机制，积极加大国际难民制度的区域国家覆盖性。拉丁美洲之所以是难民制度执行、庇护责任共同承担与制度创新的先行者，主要得益于该地区对国际难民制度的吸收和内化以及根据区域特性进行扩充的过程。难民署长久以来执行的1951年难民公约和1967年议定书在该地区得以扎根、生长。除了古巴和圭亚那，区域内所有国家都是1951年难民公约以及1967年议定书的缔约国。在当前历史阶段，难民署虽然不是新进程的主导者，却仍然在积极参与协调、协助地区国际难民制度建立关键环节，这在“基多进程”中体现得淋漓尽致。难民署不但参与推动该进程的建立、行动计划的设计、技术支持及执行效果评估，还直接同相关国家政府接触，劝服未加入“基多进程”的国家签署《基多宣言》承诺义务。虽然这是以联合特别代表的形式进行，但仍然体现的是难民署“斡旋”（good office）的行为传统。从中可以发现，难民署代表的国际难民制度从规则、原则到规范已经形成了扎根于区域制度之中并充分协调着域内国家的难民保护行为，使得拉美国家相较其他地区国家显得更为慷慨和积极，为国际难民治理提供了丰富的经验和模本，难民署的合法性从中得以彰显。

第三，复合网络治理协调中的难民署—国际移民组织双头制度加强了全球迁徙问题治理的有效性，重塑了难民署的专业权威，弥合了价值与政策分歧，缓解了认同危机。虽然该应对机制对难民署和国际移民组织彼此而言形成竞争，为执行带来困难，但总体而言，难民与移民事务的高度相关性使得二者形成有机联合，成为治理被迫迁徙问题的重要发展趋势。二者共同组建的区域响应机制更贴近于全球人口跨国混合流动的真实情况，这种新的制度萌芽必将向全球扩散，成为未来全球人口迁徙（难民与移民）治理的主导方式。同时，难民署同包括国际移民组织在内的各国际组织机构在难民治理上的价值观念、政策倾向上的分歧，将促成这类新型制度模式和协调机制不断磨合、相互融合，成为难民署在复合治理网络中合法性再造的又一可能。

（责任编辑 王 帅）