

中国与国际移民组织：融入与发展*

郭秋梅

(贵州师范大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳 550001)

[关键词] 中国; 移民研究; 国际移民组织; 国际移民问题; 非法移民; 留学生

[摘要] 论文分析阐述了中国与国际移民组织关系的发展和加强与中国加强与国际移民组织合作关系的内外因素。认为从中国与国际移民组织关系发展历程来看, 中国不断推动深化两者之间合作关系。这一行为是内外因素综合作用的结果, 但内部因素才是最根本原因, 即借助国际移民组织提供的多边舞台既有助于增强中国在全球移民问题治理上的话语权以推动中国参与未来全球移民治理规制建构的战略需求, 又有助于满足积极提高中国移民治理能力以形塑在国际移民问题治理上的负责任国家形象的现实需要。

[中图分类号] D813.4 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2013)04-0023-11

China and International Organization for Migration (IOM)

GUO Qiu-mei

(Institute of Marxism, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China)

Key words: China; International Organization for Migration

Abstract: Founded in 1951, the International Organization for Migration (IOM) is an organization devoted to solving problems arising from transnational migration. The article recounts the historical relationship between China and the IOM and explores the internal and external factors that have brought the two partners into a cooperative relationship.

进入21世纪以来, 中国与国际社会频繁互动。在“大国是关键, 周边是首要, 发展中国家是基础, 多边是重要舞台”这一外交战略指引下, 中国更加主动、自信地融入国际社会。这是中国发展的内在诉求和现实选择。通过加入世贸组织、派遣联合国维持和平部队、参与和建立国际组织以及成功举办奥运会与世博会等, 中国不断参与全球问题的全球治理和区域治理, 中国与世界的互动不断增强。然而, 西方有些国家渲染所谓的“中国威胁论”, 对此, 作为一个新兴经济体的中国必须寻找应对复杂国际关系及国际问题的对外战略以实现和平发展。“多边是重要舞台”就是中国进行外交布局的重要理念之一, 加强与国际组织的关系则是贯彻这一理念的重要

[收稿日期] 2013-06-06; [修回日期] 2013-09-15

[作者简介] 郭秋梅, 女(1980—), 河南省漯河市人, 贵州师范大学副教授, 国际关系学博士, 主要研究方向为华侨华人、国际组织与国际关系。

* 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)、2012年度国家社科基金一般项目“海外华侨华人与中外‘共有知识’建构研究”(编号: 12BGJ035)、贵州师范大学博士科研启动基金项目“国际移民组织与联合国难民署比较研究”(编号: 2011(10))的阶段性研究成果。感谢《华侨华人历史研究》评审专家及编辑部对本文提出宝贵的修改意见, 文中出现的任何观点性问题和疏漏均由笔者负责。

实践。

经济贸易、政治安全、金融合作等全球性问题领域早已有了全球性的制度安排，甚至全球环境领域的制度安排也在谈判建设中。然而，与这些全球性问题相比，国际移民领域似乎还没有引起国际社会的足够重视，至今仍缺少统一的机制来协调人口的跨境迁移。诚然，人口偷渡和贩卖、难民人道主义救助和移民劳工跨境流动等问题，也只是在冷战后才大范围爆发。但是，国际移民给国家、社会、本土人带来的不再只是“利益”，非法移民（尤其是人口偷渡和贩卖）、侵犯移民合法权益、发展中国家人才流失等现象给移民问题带来了新的挑战。国际移民衍生出来的这些问题已日益成为“显性”议题，从全球“边缘”问题逐步上升为全球议程问题，成为一个需要认真对待的问题。尤其是“9·11”事件后，国际安全形势发生了重大变化，人口跨国迁移成为引发非传统安全威胁的重要因子，日益引起国际社会的重视。正如联合国前秘书长安南2002年所言，“是时候对移民问题的各个方面进行全面考察了，因为移民问题涉及到成千上万的人们，并影响到原籍国、过境国及目的国。”^① 改革开放以来，越来越多的中国人走出国门，进行国际迁移，成为国际移民大军的一个组成部分，然而，伴随着中国移民的增加，“中国移民威胁论”的声音时有发生。如何应对这些问题并化解“中国移民威胁论”，成为需要我们认真思考的问题。

1951年创立的国际移民组织（IOM）^①，虽然其社会影响力比不过联合国难民署（UNHCR），知名度亦不如国际劳工组织（ILO），但它在移民领域中的贡献却是不争的事实。从成立至今，国际移民组织长期致力于全球移民问题的治理，在全球移民问题治理上的作用日益凸显。^② 近年来，中国与国际移民组织的关系越来越密切，但国内外学者对此却较少关注。因此，对中国与国际移民组织的合作关系进行考察具有重要的学术和现实意义。本文尝试以中国与国际移民组织合作关系为视角，在简要阐述双方之间关系发展历程的基础上，从中国角度探讨逐渐加强与国际移民组织合作关系的内外因素。

一、中国与国际移民组织关系的发展历程

中国与国际移民组织的关系大致经历了四个阶段：

第一阶段为排斥与初步接触时期。作为美国为首的西方阵营对抗苏联为首的东方阵营的产物，国际移民组织于1951年得以组建，当时包括中国在内的社会主义国家被排除在该组织之外。但排斥并不意味着不发生联系。1952年3月，国际移民组织在香港成立了办事处，以此为平台开始了中国与国际移民组织的联系。新中国成立后，仍旧滞留在中国的白人移民试图离开中国，国际移民组织香港办事处成为重要的转移枢纽。20世纪70年代，大量印支难民逃离中南半岛，国际移民组织香港办事处与马尼拉办事处帮助他们迁移。现实移民问题的“利益攸关”成为双方在排斥中有所接触的突破口。20世纪80年代，国际移民组织在地区范围及功能领域上逐步扩大至非洲、亚洲国家。同一时期，中国政府在改革开放之后逐渐放松对公民护照申请的限制，相

① 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，简称PICMME），这便是国际移民组织的前身。1952年10月，PICMME改名为欧洲移民问题政府间委员会（Intergovernmental Committee for European Migration，简称ICEM）；1980年11月，ICEM改名为政府间移民问题委员会（Intergovernmental Committee for Migration，简称ICM）；1989年11月，ICM改为现名国际移民组织。

② 有学者对国际移民组织的移民治理功能和作用作了分析和介绍。如：Richard Perruchoud, “Persons Falling under the Mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to Whom the Organization may Provide Migration Services”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 4, No. 2 (1992); Marianne Ducasse – Rogier, *the International Organization for Migration (1951 – 2001)*, Geneva: IOM, 2001.

当数量的中国人移居海外，出现了一股海外移民潮。移民问题的国际性、复杂性使得中国与国际移民组织产生“兴趣重叠”，进一步接触成为现实选择。

第二阶段为间接沟通与交流时期。随着冷战的结束，两极格局分割下的两个市场迅速“一体化”，世界经济、贸易的全球化大趋势下的人口跨国迁移成为普遍趋势，包括中国在内的整个亚太地区同样面临着大规模的移民潮。基于这样的背景，亚太地区移民治理的多边区域磋商机制得以建立，为亚太地区移民治理的相关行为体提供了交流平台。中国参与了由国际移民组织于1996年发起的旨在重点打击和减少东亚和东南亚人口贩卖和偷渡的“马尼拉机制”（Manila Process）。之后，中国参加了该机制每年度召开的移民问题会议。同年，由联合国难民署和澳大利亚发起的“亚太难民、流离失所者与移民问题政府间磋商机制”（The Intergovernmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants, 简称APC）成立，中国是该机制的参与国，国际移民组织是观察员组织，双方均参加了该机制召开的移民问题会议。这一时期双方的沟通与交流虽然尚处于多边框架内的“间接关系”状态，却为双方进一步发展关系打下了基础。

第三阶段为“制度化”合作的初始时期。2000年后，双方关系开始迈入制度化阶段。2000年12月7日，中国驻联合国日内瓦办公室和其他在瑞士的国际组织的常驻代表向国际移民组织提交正式请求函，表示“中国愿意与国际移民组织建立更亲密的关系，愿意作为观察员身份参与国际移民组织的工作”。国际移民组织于2000年12月14日给予答复，“将在国际移民组织理事会次年会议上讨论”。^[2]2001年6月7日，国际移民组织第八十一次理事会特别会议审议了中国的申请，并批准中国为该组织的观察员国。^[3]之后，双方合作关系得以进一步发展。2004年11月6—7日，国际移民组织总干事布朗森·麦金利（Brunson McKinley）访问中国，这是国际移民组织总干事首次访华。此次访华有利于加强彼此间的理解，为未来双边关系的发展奠定基础。^[4]2006年9月，中国与国际移民组织就后者在华设立联络处签署协议。国际移民组织于2007年3月19日在中国正式设立联络处，为双方关系进一步发展搭建了正式平台。

在这个阶段中，中国也参与了一些区域磋商机制和全球性移民论坛，通过非正式会议加强了与国际移民组织之间的沟通与交流。2002年8月8日，第三届“APC湄公河次区域会议”在北京召开，国际移民组织派代表出席了此次会议。^[5]中国与国际移民组织均参与了2002年成立的亚太关于偷渡人口、贩卖人口和相关跨国犯罪问题的“巴厘岛机制”（Bali Process）和2003年成立的有关亚洲劳工移民问题的“科伦坡机制”（Colombo Process）。2004年与2005年，中国派代表参加了国际移民组织举行的国际移民论坛（International Dialogue on Migration）。2004年，中国代表团参加了在中国桂林召开的由瑞士政府和国际移民组织主办的伯尔尼倡议（Berne Initiative）亚洲区域磋商会议。2005年和2006年，中国作为APC年度主席国分别在上海和厦门举行了APC第十届和第十一届年会。国际移民组织参加了会议。这些区域性磋商机制以及全球性磋商会议再次成为中国与国际移民组织关系进一步发展的媒介。

第四阶段为合作的深化与发展时期。伴随着中国经济的快速发展，来华的外国人结构和来源地日益多样化，规模越来越大且在中国的流动日趋频繁。这一现实情况对中国管理外来人口的能力提出了挑战。为此，中国进一步与国际移民组织展开合作。2007年12月10日，中国政府与国际移民组织签订了《中国移民管理能力建设项目合作谅解备忘录》，这标志着双方开始开展务实高效、互利共赢的合作关系。2008年3月20日，国际移民组织和中国外交部正式启动了“中国移民管理能力建设项目”（Capacity Building for Migration Management in China project, 简称CBMM），旨在通过技术、信息和人员交流，增进中国和欧盟成员国对相互移民管理体制的了解和学习，加强中欧在移民领域的交流与合作。该项目分为两期：一期项目已经顺利完成，涉及到400余名政府官员以及近150万潜在移民。^[6]2011年4月，二期项目（2011—2013年）正式启

动，旨在进一步深化第一期取得的成果。国际移民组织总干事威廉·莱西·斯温(William Lacy Swing)在启动仪式上说，国际移民组织赞赏中方在移民管理能力建设方面取得的成绩，希望二期项目能够成为双方合作的新里程碑。外交部国际司司长陈旭说，二期项目的启动标志着中方与国际移民组织的移民领域合作又向前迈了一步。^[7]国际移民组织的“中国移民管理能力建设项目”是与中国历史性合作关系的象征。^[8]2012年8月，外交部部长杨洁篪会见斯温时，积极评价双方在开展移民管理能力建设合作方面取得的进展，表示中方愿进一步加强与国际移民组织合作，共同应对移民问题带来的挑战。^[9]

进入21世纪之后，随着改革开放的日趋深化，中国经济的飞速发展，中国更加自信、自觉地参与世界经济与政治的竞争和合作。中国与国际移民组织关系发展的历程就是中国实施“多边是重要舞台”外交战略的案例。双方关系总体发展速度虽然相对缓慢，但进入21世纪后明显加快并出现深化合作的态势。下面笔者将从中国的角度分析加强与国际移民组织合作关系的内外因素。

二、中国加强与国际移民组织合作关系的内外因素

在“多边是重要舞台”的战略理念指导下，中国逐步加强了与国际移民组织之间的合作关系。这一行为体现了中国借助国际移民组织等国际多边舞台自觉融入国际社会的战略需求及借助与国际移民组织合作以提高国际移民治理能力的现实需要。中国加强与国际移民组织之间的合作关系是中国国际移民治理领域面临的外部与内部因素共同作用的结果。

(一) 中国加强与国际移民组织合作关系的外部因素

由于冷战后全球化进程的加速以及国际迁移交通工具的现代技术的实现，加上各个国家和地区经济社会发展新的不平衡，国际移民领域出现了一些新情况和新挑战。作为全球重要新兴经济体的中国同样也面临着更加复杂的国际移民形势。由于移民问题的快速国际化，国际移民组织在国际移民治理中的地位与作用日益凸显。

1. 全球化进程中国际移民形势日益复杂

国际移民现象早已有之，并非今日之新鲜事物。两千多年前，“丝绸之路”实现了亚欧人口和商品的流动。随着15世纪哥伦布发现新大陆，欧美两大陆间的移民流动得以加速，移民为美洲的发展做出了巨大贡献。移民的人口流动极大地推动了国家间的经济、社会发展与文化交流，促进了人才、技术和资金的优化配置。可见，移民是人类社会向前发展的重要动力之一。当前，全球化迅猛发展，科学技术日新月异，人口流动不断加速，人口的跨国迁移也逐渐成为一种普遍现象。据2010年国际移民组织发布的世界移民报告显示，全球移民数量2010年已达到2.14亿。如果过去20年中的增长速度得以延续，到2050年，国际移民总数将达到4.05亿人。^[10]

与此同时，国际移民领域也出现了一些新情况和新挑战。国际移民已经不再如历史上那样相对单一与持久，临时性或循环性移民越来越多。更多国家的人口正在跨境迁移，越来越多的国家受到移民的影响。移民与社会、经济、文化、公共安全与公共健康之间的关系也日益复杂。国际移民产生的一系列负面影响，对国际社会提出了新的挑战。如非法移民(尤其是人口偷渡和贩卖)、难民人道主义救助、侵犯移民合法权益、发展中国家人才流失等现象都给移民问题带来了新的挑战。这些新问题和新的挑战不仅影响到人口的正常流动，也不利于国家经济发展和社会稳定，甚至危及到国家的主权和安全。日益复杂的国际移民问题使得每个国家不可能置身“人口跨境移民问题”之外，同时使国家治理移民问题的“单边行动”效果越来越乏力，多边合作治理的需求随之增加。此种背景下，中国当然也需要顺势而为，积极参加全球移民问题治理的多边合作。“在当前形势下，移民已经成为现代社会的一个独特现象，任何一国单凭一己之力都无法妥善解决。移民的来源国、过境国以及目的国应该加强协调与合作，以对移民流动进行有效管

理。”^[11] 中国已经意识到多边合作治理全球移民问题的重要性。

2. 国际移民组织的移民治理功能优势及其战略定位

国际移民组织成立于1951年12月5日，总部设在日内瓦，针对二战后欧洲“过剩人口”向外迁移而成立，在美国主导下，主要由对美国友好的国家组成。如今，国际移民组织已逐步剥离冷战色彩，发展成为一个由发展中国家和发达国家组成的、为了人口有序迁移而进行移民问题治理的组织。目前，国际移民组织拥有149个成员国。60余年的移民治理实践与经验，使其逐渐成长为全球移民治理的重要行为体。国际移民组织移民问题治理领域已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”四大领域，亦包含一些交叉的治理领域。^[12] 具体来说，其一，提供与移民状况相关的信息服务，如非法移民的数据、非法移民治理以及国际移民法规和各国移民法规的研究成果。其二，开展诸如招募、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与融合的移民活动。其三，开展人道主义救助——即为难民提供相关服务。其四，拥有一支国际移民问题研究的专业队伍，可为相关国家提供移民政策咨询。其五，实施国家移民管理能力建设的相关项目。通过大量的移民治理实践，国际移民组织已经形成了在该问题领域中的独特优势与经验，且在全球移民问题治理上发挥了重要作用。

在前述关于移民问题的磋商机制会议上，中国表达了参与全球移民问题治理并加强与国际移民组织合作关系的愿望。中国虽然不是传统的移民国家，但中国政府重视移民问题，积极推动世界范围内正常的移民活动。中国政府也高度肯定了国际移民组织等国际组织在促进国际合作和帮助发展中国家加强能力建设方面起到的作用。^[13] 重视发挥联合国难民署、国际移民组织等国际组织和有关区域安排的作用。^[14] 中国政府重视并积极参与移民领域的国际合作，与40多个国家开展了打击非法出入境活动的合作。中国还将继续加强与世界各国以及国际移民组织等有关国际组织的合作，促进正常移民流动，为世界的繁荣与稳定做出新的贡献。^[15]

对于国际移民组织而言，面对着复杂的国际移民形势，不可避免地要把移民输入国、输出国和中转国都纳入其服务对象和合作伙伴之中。中国是人口最多的国家，已成为全球移民浪潮中不可忽视的一个重要行为体。国际移民组织加强与中国的合作关系，有助于实现其战略定位和目标，使其更具有普遍性。这为中国加强与其合作关系提供了必要条件。

(二) 中国加强与国际移民组织合作关系的内在因素

中国现在不仅是国际移民的输出国，也是移民的输入国和中转国。如何参与相关领域的全球对话，加强国际合作是现实的选择。同时，中国在充当移民“输入、输出、中转”角色中要承受的多方面挑战，也需要与包括国际移民组织在内的国际社会一起努力共同应对。

1. 借助多边平台，化解“中国移民威胁论”，增强中国话语权

首先，加强与国际移民组织的合作是化解“中国移民威胁论”的有效途径。正当中国人跨出国门、走向世界之时，在西方话语体系中出现了“中国移民威胁论”的喧嚣。所谓“中国移民威胁论”具体内容包括中国移民对迁入国的人口、经济、社会文化甚至包括政治、军事产生威胁。这其实是西方世界早已渲染的“中国威胁论”的又一重要内容。^① 本质上来说，这是西方国家对中国的发展抱有不信任和恐惧心理的直接反应。中国必然面临着化解这种错误认知的外交

^① 如李明欢在《国际移民的定义与类别——兼论中国移民问题》(《华侨华人历史研究》2009年第2期)一文中明确指出“中国威胁论”的鼓吹者们别有用心地夸大中国移民人口是其惯用伎俩之一；吴松辉在《对俄罗斯国内“中国移民威胁论”的思考》(华中师范大学硕士学位论文，2012年)一文中详细介绍了俄罗斯国内“中国移民威胁论”的主要内容，并对这一虚假言论进行了批判。

选择，必须通过加强对外的文化、政治、经济等领域的往来，化解国际社会对中国发展的错误认知。在国际移民组织提供的全球性多边平台上，中国可以与其他国家行为体展开国际移民问题的讨论与交流，表达中国在国际移民问题上的立场和主张和介绍中国开展的一些移民治理实践，从而有助于“增信释疑”，化解所谓的“中国移民威胁论”。同时，中国加强与国际移民组织的合作，也有助于提高中国在认知、管理移民问题上的理念、立法和实践，减少和杜绝非法移民，以促进人口的有序迁移，从而形塑中国在国际移民问题领域负责任的形象。

其次，加强与国际移民组织合作是增强中国在全球移民问题治理领域中话语权的重要途径。现代科技革命的传播及经济全球化的推进，使国家间的相互依赖日益紧密。全球各行为体（国家或国际组织）均被卷入全球化进程之中，并要求各行为体在互动之中扮演好自身的角色。这一社会化机制强化了国家与国际组织对国际问题治理的“义务”与“责任”性，与此同时，非传统全球性问题的出现也大大强化了国际组织的地位。国际组织在形成和实施普遍性原则和规范方面发挥了重要作用。然而，国际组织大都由西方国家主导建立，其核心价值观和行为规范也与西方国家核心价值 and 行为规范高度一致。由此，中国不能仅仅成为国际规则、机制的被动“适应者”，适当的时候必须成为现有机制、规则的“改革者”，应逐步肩负起推动国际社会民主化机制的责任，积极参与国际事务治理。然而，与经济贸易、政治安全以及金融等领域不同，国际移民问题领域至今仍缺乏统一的机制来协调人口的跨境迁移。正如在贸易领域有以世界贸易组织为主要组织载体的贸易协商制度，在金融领域有以国际货币基金组织为正式机构依托的金融协调制度，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支撑。作为国际移民问题领域中重要的政府间组织，国际移民组织必然承担着全球移民治理机制建设的重任。中国通过参与全球经济贸易、政治安全、金融合作等领域的多边组织，在这些问题领域的治理中增强了自身的话语权。因此，加强与国际移民组织的合作关系，有助于中国参与未来有可能形成的全球移民治理规则与机制的建设，增强中国在全球移民问题治理领域中的话语权，从而推动全球移民问题治理领域中的民主化与制度化进程。

2. 中国面临诸多亟需治理的国际移民问题

无论是移民输入国还是移民输出国，“借力”国际移民组织在国际问题领域的优势与经验，有助于提高该国的移民治理水平。加强与国际移民组织的合作联系，有助于中国应对以下移民治理问题。

第一，应对境外中国公民安全和法人合法权益保障的领事保护问题。目前，有1.6万多家中国企业在海外发展。^[16]据商务部统计，2012年末，中国在外各类劳务人员有85万人。截至2012年底，累计派出639万人。^[17]据教育部统计，截至2012年底，中国在外留学人员达155.34万人。^[18]中国人走向世界的时候，他们的生命财产安全也难免会遇到威胁。尤其是进入21世纪后，中国在外务工人员、留学生遭受到威胁的情况时有发生。他们几乎遭遇了所有类型的安全事件，包括政治动荡、种族冲突、恐怖袭击、自然灾害、刑事案件、交通事故等。其中非洲、东欧和中东等许多国家，因中国外派劳工的劳务纠纷引发的群体性事件经常发生。为应对这些问题，仅2006年一年，中国接受的领事保护事件就多达3.1万例。^[19]领事保护是指中国公民的合法权益受到不法侵害时，驻外使领馆应根据公认的国际法原则、有关国际公约、双边领事协定及驻在国相关法律，向驻在国政府部门反映受害者的有关要求，敦促当局依法公正、友好、妥善地处理。^[20]为保障境外中国公民和机构的安全，中国政府针对领事保护进行了诸多实践探索。比如建立健全相应的领事保护机制，并加强对境外安全形势的研判以增强防范预警和应急处置能力。2006年5月29日，外交部首次在领事司内设立领事保护处，专门协调处理涉及海外中国公民和法人合法权益保障的工作。2007年8月23日，外交部领事保护中心在北京正式成立。然而，领

事保护涉及国际法、派遣国法律和接受国法律，中国对境外中国公民的领事保护的国内立法以及对国际法和接受国法律法规的研究仍需深入。国际移民组织对相关移民领域的国际原则和国际公约以及相关国家移民政策法规均有相对成熟的研究，中国可以借助这些相关研究为保障境外中国公民和法人合法权益的安全提供法律支持。

第二，应对非法移民及其衍生问题。非法移民数量的增加及其复杂性需要中国提高移民治理能力。非法移民包括非法入境者和合法入境但非法滞留者。中国一方面是非法移民的来源国，另一方面也是非法移民的目的国。从20世纪70年代末到1995年，中国大陆、台湾和香港三地通过合法途径移民到发达国家的人数估计为142.5万人，其中非法移民约有10万~20万人。如果加上非法移居泰国、菲律宾、越南等发展中国家的人，则通过非法途径移出去的人数至少为20万~40万人。^[21]福建、浙江、广西、江苏、山东、辽宁等沿海地区发生多起成批人员集体乘船偷渡的案件，而在内地的北京、西安、重庆等有国际航班的地区也发生使用伪证非法出境的严重事件。由于在1989—1996年期间，美国是中国非法移民的最大目的地，因此，偷渡到美国的非法移民形式一定程度上成为中国人非法移民海外的典型。偷渡到美国的非法移民除了上述的坐船、乘飞机或从边境入境外，许多人也通过假文件偷渡入境。^[22]世纪之交，中国非法移民的主要特点是成船、成批地从海上偷渡；还有人利用伪证偷渡；另有一些通过陆地边界辗转他国。^[23]进入21世纪后，这一特征增加了新内容，中国人通过合法考察或旅游非法滞留和假结婚等方式实现国际移民的情况有所增加。如在法国的中国非法移民，有15%~20%是通过人蛇网络非法偷渡，其余80%虽然入境手续合法，但在签证、居留证过期之后滞留不归。^[24]

伴随着中国融入世界的步伐日益加快，中国已不再是单向的非法移民来源国，在某种程度上也成了非法移民的目的国和中转国。在中国，把非法移民称为“非法入境、非法居留、非法就业”的“三非”移民。根据2013年7月1日起正式实施的《中华人民共和国出境入境管理法》规定，非法入境是指外国人未持有中国主管机关签发的有效入境签证或合法有效的入境证件，或未从中国对外开放、指定的口岸入境，或未经边防检查站查验而进入中国国境的违法行为；非法居留则是指在中国居（停）留的外国人未在居（停）留许可规定的有效居（停）留期内办理签证或居（停）留证件而居留中国的违法行为；非法就业包括未按照规定取得工作许可和工作类居留证件在中国境内工作的；超出工作许可限定范围在中国境内工作的；外国留学生违反勤工助学管理规定，超出规定的岗位范围或者时限在中国境内工作等违法行为。^[25]据公安部统计，1995年，全国公安机关出入境管理部门查处“三非”外国人首次突破1万人次，此后呈不断上升趋势。2011年，这一数字达到2万余人次。^[26]据报道，2005—2011年间，各地清查“三非”外国人已近14万人次。^[27]据公安部的保守估计，目前在中国境内的外国非法移民已达到十几万人。^[28]“三非”案例中，非法居留的占80%，其中恶意非法居留的占5%左右。2011年，北京市公安局出入境管理总队查出的外国人“三非”案件中，违法主体包括临时来华人员、三资企业人员、留学生等，涉及100多个国家，排名前五的分别是韩国、美国、加拿大、俄罗斯和日本；长期非法居留者以非洲国家为主，如尼日利亚、利比里亚和喀麦隆。^[29]来到中国的外国非法移民多从事较低层次的一般劳动，试图通过非法务工而谋生，但涉嫌治安违法行为、国际性犯罪、刑事犯罪等活动情况逐渐增加。其中有些非法越界者在“蛇头”和地下组织的协助下，把中国作为过境国，目的是“转道”偷渡到其他国家。^[30]“三非”外国人对中国的治安管理、出入境管理和边境安全均提出一定挑战。

无论是中国向外的非法移民，还是向中国迁移的非法移民及其衍生问题，都迫切需要有效治理，亟需得到相关研究和操作实践经验。非法移民要接受入境国相关法律的处罚并受国际条约和其他国际法律义务的限制。国际移民组织具有对国际条约和其他国际法律研究的成果以及具有相关人口贩卖和偷渡数据库及信息资料，中国可以利用这些研究成果和数据，针对非法移民问题完

善相应的法律并进行有效制裁。另外，由于非法移民并非牵涉到中国一个国家，其他国家在政治、法律法规、司法方面跟中国有差异，这往往给国家间合作打击非法移民及非法移民的遣返带来不少障碍。国际移民组织作为全球性专业组织，往往可以以其“人道主义权威”和“专业权威”来避免障碍，帮助有关国家在打击非法移民及非法移民的遣返问题上达成共识。因此，中国在这方面加大与国际移民组织的合作很有必要。中国更需要深化与有关国家和国际组织的合作，争取遏制非法移民问题的进一步蔓延。

第三，应对大量外国人来中国出现的移民管理问题。外来移民的有效管理是中国改革开放以来面临的新问题。改革开放 30 余年，中国逐步加入到移民目的国的行列，来中国学习、工作、投资、访问、旅游和寻找自己“亚洲梦”的外国人数量明显增长。据公安部统计，自 2000 年起，居住在中国的外国人人数量每年增长 10%。^[31]另据公安部统计，改革开放之初，1980 年外国人出入境只有 148 万人次。进入新世纪以来，全国出入境边防检查的出入境人次及外国人出入境人次总体呈上升趋势。如 2011 年，全国出入境边防检查机关共查验出入境人员 4.11 亿人次，同比增长 7.6%。外国人出入境共计 5412 万人次，同比增长 3.8%。^[32]国家统计局以 2010 年 11 月 1 日零时为标准时点进行的第六次全国人口普查的结果显示，在中国境内（大陆地区）居住 3 个月以上或者能够确定将居住 3 个月以上的外籍人员共计 593832 人。^[33]外来合法移民的管理主要涉及以下两大类人群的管理。

就留学生而言，据教育部统计，1950 年，中国接受了第一批来自东欧国家的留学生仅 33 名。1950 年到 1978 年的 28 年间，全国累计共接受培养的留学生有 12800 名。^[34]改革开放以来，随着中国经济社会的全面发展，来华留学生人数增加迅速。从 1979 年到 2000 年的 22 年里，累计接受的各类来华留学生达到了 39.4 万人。^[35]进入新世纪的第一年，即 2001 年一年就达 5 万多人（1978 年在华留学生仅为 1200 余名），相当于 50 年代到 80 年代的总和。^[36]2011 年，全年在华学习的外国留学人员总数首次突破 29 万，共有来自 194 个国家和地区的 292611 名各类来华留学人员，来华留学生总人数、生源国家和地区数、中国接收留学生单位数及中国政府奖学金生人数四项均创新中国成立以来新高。^[37]在华留学生的学制、学位、奖学金制度、社会保险等为中国相关教育部门带来了教育管理的新考验。

就外国人在华务工人员来说，据公安部统计，截至 2011 年底，有 22 万外国人在华就业，约占在华常住外国人总量的 37%，主要为三资企业工作人员、教师、外企驻华机构代表。^[38]数量巨大的外国人在华就业涉及到劳资双方的合法权益保护问题，特别是外来劳工在华期间的社会保障问题。中国已经着手进行相关管理的制度化建设。2011 年，为了维护在中国境内就业的外国人依法参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益，加强社会保险管理，人力资源和社会保障部制定了《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》，已于同年 10 月 15 日起施行。该文件对在中国境内就业的外国人参加社会保险的相关事宜作了规定。^[39]

从以上梳理可以看出，外国人出入境人次明显增加，在华留学、务工的外国人等人数已经有较大规模并逐步上升。这些情况表明中外交流日益频繁，预示着中国正成为一个移民目的国。然而，中国还是一个移民输入国的“新手”，外来移民的管理能力仍需要进一步加强。国际移民组织具有大量的国家移民管理能力项目，通过与其合作，参与国家移民管理能力项目的开展和实施，能有效促进中国移民治理能力的提高。中国移民管理能力项目一期已取得成功，通过紧密磋商和积极参与相关活动，中国从中获益颇多。^[40]进一步密切与国际移民组织的合作，有助于中国各方面移民管理能力的提高。

第四，应对地区冲突可能引发的“难民潮”。地区敏感性问题可能导致大规模的难民潮，使中国现有的移民管理体系面临难民治理的挑战。已经发生的冲突，如 2009 年 8 月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。2009 年 8 月 8 日，缅政府以果

敢特区制造毒品为由，派人进行搜查，遭拒后缅甸政府军与果敢同盟军形成对峙。缅甸政府军在果敢特区的军事行动中有多枚炮弹落到中国境内，造成中国多名公民伤亡，并导致3万多缅甸难民涌入中国境内，对中国西南边境地区的和平与稳定造成不良影响。^[41] 尽管中国已经有了一定的管理难民的的经验，如对30万印支难民的安置，但是，中国目前仍旧没有申请难民身份的常设机构，亦没有相关完备的难民法律体系，这些均促使中国要加快建立、健全难民法律体系，以应对紧急情况下的人道主义救援。难民救助涵盖确认难民身份、提供医疗卫生服务、提供暂时吃住地方以及帮助难民回迁、安置等一系列内容。国际移民组织从成立至今一直致力于难民的人道主义救助，在难民救助方面积累了较为丰富的经验。基于此，中国深化与国际移民组织的合作关系显得尤为必要。

三、结语

通过国际组织融入国际社会，让世界更好地认知与接受中国，并对全球性问题的治理承担应有的责任，在构建良好外部环境的基础上实现和平发展，这是实现“中国梦”的外交需求。在“多边是重要舞台”的战略理念指导下，中国逐步加强了与国际移民组织的合作。全球移民领域的新问题、新挑战以及国际移民组织在移民治理领域的优势等外部因素，中国融入国际社会的需求及其面临的亟需治理的移民现实难题的内部因素，促使中国发展与国际移民组织的合作关系。

从中国加强与国际移民组织合作关系的历程可以看出，中国审慎稳步地开展与国际移民组织的合作。2001年，中国成为国际移民组织的观察员国，虽然中国目前仍未成为国际移民组织的正式成员国，但十余年来双方关系不断发展。这在一定程度上为中国加入国际组织、融入国际社会提供了启示：第一，坚持合作的独立自主。中国并不仅仅依据加入国际组织数量的多少来证明融入国际社会的程度以及国际社会对中国的认可度。第二，坚持合作的平等互利。没有平等互利，合作将不可能持续。在中国与国际移民组织的交往中，中国始终坚持平等互利的原则，在交往中既维护中国国家利益又考虑到国际移民组织的发展愿望。双方基于必要的平等互利，促进双边合作关系的正常发展。第三，坚持合作的长期发展。从双方合作关系的发展中可以看出，中国用发展的眼光看问题，用前瞻视野看待合作。虽然暂时未成为正式成员国，但中国并未因此而减少与国际移民组织之间的合作联系。一方面，继续与国际移民组织开展移民治理能力项目；另一方面，积极参与亚洲移民治理的区域磋商机制，强化彼此间的交往与互动。正如中国代表团团长吴海涛大使在国际移民组织第101届理事会一般性辩论中的发言中所说“中国愿继续加强与国际移民组织的合作，与国际社会一道，促进全球人口正常流动，推动国际移民事业的发展。”^[42] 总之，中国与国际移民组织的合作关系体现了中国外交行为与利益的契合，展现了中国基于原则与力量的自信。

[注释]

- [1] UN, A/57/387, “Strengthening of the United Nations: An Agenda for further Change Report of the Secretary-General”, General Assembly, September 9, 2002, p. 10, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.57.387.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.57.387.En?Opendocument), 2010年10月16日访问。
- [2] IOM, MC/2028, “Application by the People’s Republic of China for Representation by an Observer”, March 26, 2001, http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/81/MC-2028-CHINA-Observers.pdf, 2010年11月25日访问。
- [3] IOM, MC/2033, “Draft Report on the Eighty-first (Special) Session of the Council”, June 29, 2001, http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/81/MC2033.pdf, 2010年11月25日访问。
- [4] International Organization for Migration (OM), <http://www.china-un.ch/eng/zmjg/jgjbic/t85569.htm>,

2010年1月21日访问。

- [5] “中华人民共和国外交部副部长王光亚在第三届‘亚太难民、流离失所者及移民问题政府间磋商机制湄公河次区域会议’开幕式上的致辞”，2002年8月26日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t4695.shtml，2013年5月25日访问。
- [6] “China”，<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/asia-and-the-pacific/china.html>，2013年5月25日访问。
- [7] “中国将加强与国际移民组织在移民管理领域的合作”，2011年4月26日，http://www.gov.cn/jrzg/2011-04/26/content_1852846.htm，2013年4月25日访问。
- [8] CBMM_China_Fact_Sheets_Labour Migration_CN [1]，<http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/featured-projects/lang/en>，2010年12月25日访问。
- [9] “杨洁篪外长会见国际移民组织总干事斯温”，2012年8月22日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/wjbxw_611271/t962545.shtml，2013年4月25日访问。
- [10] IOM, *World Migration Report 2010: Future of Migration: Building Capacities for Change*, p. xix.
- [11] “中华人民共和国外交部副部长助理沈国放在国际移民对话会高级别论坛上的发言”，2005年11月30日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceee/chn/dtxw/t224411.htm>，2013年4月25日访问。
- [12] 郭秋梅 《国际移民组织与联合国难民署之比较：关系、议程和影响力》，《国际论坛》2012年第4期。
- [13] “外交部领导成员乔宗淮在国际移民对话会高级别论坛上的发言”，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/zysjbepd/qiaozonghuai/zyhd/t172660.htm>，2010年1月21日访问。
- [14] “沈国放部长助理在亚太难民、流离失所者及移民问题政府间磋商论坛年会开幕式上的讲话”，2005年10月26日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/wjbxw/t218339.htm>，2013年4月25日访问。
- [15] “乔宗淮副部长在国际移民对话会高级别论坛上的发言”，2007年11月29日，<http://www.fmprc.gov.cn/gjs/jhzc/qtbldjhzc/t385315.html>，2013年4月25日访问。
- [16] “透视中国公民海外安全案件”，《北京晚报》2012年2月7日，<http://news.hexun.com/2012-02-07/137842792.htm>，2013年3月26日访问。
- [17] “2012年我国对外劳务合作业务简明统计”，2013年1月18日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/201301/20130100006031.shtml>，2013年4月25日访问。
- [18] “教育对外合作与交流进展情况”，<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7204/201302/148024.html>，2013年4月2日访问。
- [19] 葛军 《中国领事保护再升级》，《世界知识》2007年第18期。
- [20] 赵成 “秉持以人为本，全力护侨助民——专访中国驻法使馆领事部主任许建工参赞”，2012年3月5日，<http://world.people.com.cn/GB/17299124.html>，2013年4月2日访问。
- [21] 庄国土 《对近20年来华人国际移民活动的几点思考》，《华侨华人历史研究》1997年第2期。
- [22] 周聿峨、王显峰 《当代中国非法移民活动的特征——以福建沿海地区非法移民为例》，《暨南学报》（人文科学与社会科学版）2004年第2期。
- [23] 温宪 “中国已成为非法移民的目的国”，《环球时报》2001年10月9日。
- [24] 李慎明、王逸舟主编 《全球政治与安全报告（2007）》，社会科学文献出版社，2008年，第205页。
- [25] “中华人民共和国主席令第五十七号”，2012年6月30日，http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content_2174944.htm，2013年5月2日访问。
- [26] 谢来 《“三非”外国人在华生态调查》，《国际先驱导报》2012年5月25日。
- [27] 《对外国人平等相待才是最大的尊重》，《南京日报》2012年5月22日。
- [28] 于志刚 《出入境刑事制裁的“假想敌”应调整》，《法制日报》2009年12月17日。
- [29] 张海林 《“三非”外国人清理档案》，《瞭望东方周刊》2012年第24期。
- [30] 鸿鸣 《中国非法移民问题探析》，《中央民族大学学报》（哲学社会科学版）2010年第5期。
- [31] “中国政府缘何治理外国人‘三非’？”2012年5月15日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/15/c_111958596.htm，2013年5月2日访问。
- [32] “2011年出入境人员和交通运输工具数量同比稳步增长”，2012年1月14日，<http://www.mps.gov>。

- cn/n16/n1252/n1702/n2347/3100431. html, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [33] “2010 年第六次全国人口普查接受普查登记的港澳台居民和外籍人员主要数据”, 中华人民共和国国家统计局, 2011 年 4 月 29 日, http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110429_402722560.htm, 2013 年 5 月 29 日访问。
- [34] “教育部 2004 年第 10 次新闻发布会: 通报我国来华留学工作有关情况(文字实录)”, 2004 年 3 月 18 日, http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_2265/200408/2583.html, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [35] “来华留学工作简介”, http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_850/200506/8292.html, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [36] “来华留学生、出国留学生人数首次基本持平”, http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_183/200201/1736.html, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [37] “2011 年全国来华留学生数据统计”, <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5987/201202/131117.html>, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [38] “公安部: 截至 2011 年底在华就业外国人约 22 万人”, 2012 年 4 月 25 日, <http://news.china.com/domestic/945/20120425/17165792.html>, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [39] 《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》(中文版), 2011 年 9 月 21 日, http://www.mohrss.gov.cn/gjhzs/GJHZzhengcewenjian/201109/t20110921_83663.htm, 2013 年 5 月 20 日访问。
- [40] CBMM_China_Fact_Sheets_BorderManagement_CN [1], <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/featured-projects/lang/en>, 2010 年 12 月 25 日访问。
- [41] 罗圣荣、汪爱平 《缅甸果敢冲突及其影响》, 《现代国际关系》2009 年第 12 期。
- [42] “中国代表团团长吴海涛大使在国际移民组织第 101 届理事会一般性辩论中的发言”, 2012 年 12 月 7 日, <http://www.china-un.ch/chn/hyyfy/t996296.htm>, 2013 年 5 月 20 日访问。

书讯

《国际移民组织与全球移民治理》一书出版

贵州师范大学马克思主义学院副教授郭秋梅的新著《国际移民组织与全球移民治理》于 2013 年 10 月由暨南大学出版社出版发行。该书以国际移民组织作为个案研究对象, 在全球移民问题治理兴起的背景下, 从理论、历史和实践三大路径展开对国际移民组织及移民治理进行分析与探讨, 借助全球治理这一视角对国际移民组织在全球移民治理进程中的影响和作用进行考察。

全书共分五章, 约 22 万字。第一章“非传统全球性问题、全球治理与国际组织”通过对全球治理的需求和供给、国际组织与非传统全球问题治理的分析, 提出了国际组织的全球问题治理有效性问题; 第二章“全球化进程中的国际移民问题与治理”分析了全球化背景下的国际移民进程与特征, 指出全球化进程中国际移民问题的挑战性问题, 对全球移民治理的兴起加以介绍; 第三章“国际移民组织参与全球移民治理的历程”就国际移民组织的创立、国际移民组织治理角色的嬗变、国际移民组织的全球移民治理能力建设与治理模式加以论述; 第四章“国际移民组织参与全球移民治理的案例分析”分别以伯尔尼倡议、亚太区域磋商机制和国际移民组织参与加纳的移民治理为个案, 对于移民治理全球性论坛机制、移民区域治理和移民国别治理分别加以分析; 第五章“国际移民组织参与全球移民治理的评价”对于国际移民组织参与全球移民治理的影响和作用、特征与经验加以分析。

该书视角新颖、材料翔实、内容丰富, 丰富了国际移民组织参与全球治理问题的研究, 是当前国际移民和全球治理研究的重要参考资料。(莽芫)