



【特约点评】

国际移民问题：非传统安全的标志

范军（新疆师范大学副校长 华东师范大学教授 博士生导师）：全球化时代最重要的特征就是人口流动。当今的国际移民是在全球化背景下产生的，随着全球化的加速推进，21世纪的移民问题将呈加剧趋势。全球化导致的技术、通讯和运输工具的进步，加速了国际力量格局的调整和文化冲突的力度，变化的影子能从苏联解体、前南战争、科索沃战争、伊拉克战争中找到权力角逐和文化冲突的影子，而这些因素客观上也促成了移民潮的出现。

伦敦地铁爆炸事件表明，移民染指恐怖主义并给人类社会带来巨大威胁已经不是杞人忧天的事情。可以相信，移民既是全球化的结果，同时也是移民输出社会和接受社会进一步变化的强大的推动力量。它不但在经济方面的影响立竿见影，而且还会影响到社会关系、文化、国家政治和国际关系。而由于移民的跨越国界性和流动性及其对政治经济和社会带来的不稳定性表明，移民问题已经不仅仅是一国的主权问题，而且是一个涉及全人类共同利益，需要共同治理才能奏效的问题，从这个角度上讲，移民问题本质上是一个非传统安全问题。

人力资源的短缺，是对移民形成拉力的根本原因。欧洲到2050年的劳动力短缺将达到顶峰，届时2500万欧洲人将到退休年龄，1/3的人口将超过65岁。但目前来自欧洲以外的高素质人才比例与美加和澳洲相比仍距离甚远。澳洲的外来高素质人才占近10%，加拿大是7%，美国是3%，而欧洲仅为1.7%。欧洲若不急起直追，设法获得“足够的众多人口来保持社会和经济发展的车轮的转动”（欧委会主席巴洛佐语），其面对的灾难性局面恐怕是不难预见的。

从移民治理的相关实践看，世界上许多国家都对移民治理模式进行了各自的尝试并开展了双边乃至多边合作，并在此基础上达成了共识，采取了相似的步骤，主要表现为：面对移民数目不断上升的局面，有些国家开始采取“零移民”政策（如日本），更多的国家采取了限制性的移民政策。25年前，只有6%的国家实施限制移民的政策，而目前，实施限制政策的国家达40%。全球只有5个国家制定鼓励永久性移民的官方政策，这些国家是美国、加拿大、澳大利亚、新西兰及以色列。

欧盟移民问题是随着欧盟的东扩和南下进程开始凸显的，该地区小国林立，民族关系复杂，治理结构多样，一个移民事件可以在多国产生并发症，国家间围绕移民问题的矛盾突出，尤其是其移民来源多为东欧、西亚和北非的移民，伊斯兰因素突出。目前，移民问题已经由欧盟的“第三支柱”上升为“第一支柱”，亟需由多国协商制定一项共同的移民政策。

俄罗斯也面临人口危机，因而对移民的需求也很迫切，但其移民主要由原苏联控制地区（独联体和中亚）的人民构成，他们在历史渊源、文化心理和价值判断上与俄罗斯民族具有相似性。同时，由于许多独联体和中亚地区移民进入俄罗斯并非以定居为目的，但只是将俄罗斯作为中转站，目的地是欧盟发达国家。因此，前苏联地区的移民就呈现出三波滚动状态——前独联体移民向俄罗斯移动，俄罗斯人向东欧移动，而东欧人则向欧盟迁移，方向一致，节奏一致，逐步推进。

美国是一个外来移民的国家，自17世纪初以来，外来移民的浪潮一直持续不断，其持续时间之长，来自全球各地范围之广，对美国全球影响之深是任何国家所不能比拟的。现在美国的人口已经达到3亿，一个新兴的诞生仅240年的美国迅速成为世界第三人口大国，美国人口的增长主要来自持续不断的外来移民的增加。美国作为典型的移民国家，它既是民族的“大熔炉”，同时其移民政策又带有浓厚的意识形态色彩，往往对不同国家采用双重标准，目前美国移民主要由墨西哥人组成。

从本质上讲，移民所出现的所有问题都是认同问题，欧盟在发展中遇到的所有问题也都可以归结到认同问题。移民来到一个陌生的环境后首先要解决的是“我是谁”的问题，并在此基础上通过交往认清“你是谁”的问题，并经过不断磨合打破身份的界限，实现身份的转移。解决不了认同问题就解决不了移民的融合问题，同时要认识到融合不能和同化划等号。要把移民变成德国人或其他某个国家的公民，这并不是目的，真正的目的是找到能共同生存、拥有平等机会的途径。但对于土耳其第三代移民来说似乎是一个遥远的梦，他们大多被边缘化，被排斥在教育及劳动市场之外，当他们毕业时，甚至连无报酬的实习机会都没有，更不用说当学徒工了。在法兰克福有15.6%的年轻外国人都完不成学业，而德国人只有6.5%，如果范围扩大到全国，情况会更糟，如果情况不尽快得到改善，德国会成为第二个法国，变成骚乱之地。

要从根本上解决移民问题，首先要从一个社会的主体思想上客观公正地看待当前的移民问题，这是能否处理好移民问题的关键。移民对经济和社会的发展发挥着重要作用。事实也证明，欧盟移民总体上并不是作为欧盟一体化的对立面而出现的，他们不但不是欧盟地区经济发展的累赘，反而促进了欧盟各成员国的经济发展。但是，目前欧盟移民的作用与其实际的社会地位极不相称，主要原因在于欧盟国家把移民出现的问题扩大化了，把移民问题和安全、反恐和走私、犯罪纠结起来了，这就难怪会出现对移民问题的行动偏差。

从移民的治理策略看，移民问题的解决，首先需要建立长效机制，比如实行欧盟跨国机制下共同的移民政策。东道国政府自身在加大移民政策改革，规范移民流动顺序，强化边界治理的同时，应当转变内外有别的移民管理模式，变消极移民管理为积极的移民治理，发挥超国家机制、非政府组织和公民社会的应有作用，推进边界开放，保障移民合法权利，加强有序管理；再次，东道国应与原籍国和中转国通过协调和对话，通过对外援助落后国家减缓其因经济、政治和社会落后诱发的移民外流趋势。最后，变消极的移民融合为积极的移民融合，促进多元共享，在经济、福利和就业上扶持少数民族，在政治上给予其平等待遇，在社会上促进语言文化教育事业，积极化解族群矛盾。解决非法移民问题需要产生非法移民的国家、成为非法移民中转地的国家以及非法移民的目的国之间的共同努力。在这方面，建立在打击非法移民方面的对话机制至关重要。

（责任编辑/于清一）