

国际移民治理的现实困境与善治趋势

厦门大学公共事务学院教授 李明欢

【摘要】移民是本土的，也是区域的、世界的。随着数以亿计的人口跨境流动，“国际移民”与“跨国迁移”正日渐成为不同民众的生活实践，这已形成对既有民族国家边界的冲击，全世界主要大国都面临人口流出、流入或流动过境三种并存形态的人口生态。世界各国和跨国性组织，无疑需要认真应对这一全球化时代的大课题。面对多重因素的碰撞与纠结，如何才能有效实现对国际移民的善治？要解读当前不同国家移民政治中的焦点，需要抓住国家战略、人权信条及实利驱动三大关键因素，并全面解读全球化时代的辩证关系。

【关键词】全球化 国际移民 身份认同 多重国籍 移民治理

【中图分类号】D632.4

【文献标识码】A

随着商品、资本、信息的大幅度跨境流动，全球化趋势必然导致人力资源的跨国化，进而促使人口在就业上呈现高度流动性，在生活环境的选择上呈现广泛趋优性，“国际移民”或“跨国迁移”正日渐成为不同民众的生活实践。

根据美国智库皮尤研究中心于2013年12月发布的关于国际移民的最新报告，全球国际移民人口总量已从1990年的1.54亿增加到2013年末的2.32亿，绝对数量超过以往任何时期。尤其是在第一移民大国美国，外来移民比例更是从1990年的9%猛增至2013年的15%，平均每7人中就有一人是跨国移民。

数以亿计的人口跨境流动，已经形成对既有民族国家边界的冲击，全世界主要大国都面临人口流出、流入或流动过境三种并存形态的人口生态。世界各国和跨国性组织，无疑需要认真应对这一全球化时代的大课题。

本土、区域与世界：国际移民与社会发展

人口迁移与人类自身的发展、人类社会的现代化进程息息相关。虽然有史以来，大

李明欢，厦门大学公共事务学院教授、博导。研究方向为移民社会学、海外华人社会及中国侨乡文化。主要著作有《欧洲华侨华人史》、《当代海外华人社团研究》、《国际移民政策研究》、《国际移民学研究：范畴、框架及意义》（论文）等。



量人口因战争动乱、自然灾害、遭受迫害等原因而被动迁移，但是，在当今世界移民中占据主体的却是主动移民，其迁移终极原因，基本可以归结为移民者主动追求与社会环境实现最佳有效的结合。由于“有效结合”及其可能衍生的利益，涉及超越国家主权边界的流动，因此，移民者个人或群体利益的实现，就融入了不同民族和国家的利益碰撞，其结果既可能是三方共赢的理想发展，也可能导致不可调和的矛盾。国际移民理论与实践热点难点无不衍生于此。

有鉴于此，自上世纪90年代以来，联合国已在最高层面上将“国际移民与发展”提上议事日程，力图在全球范围内实现国际移民与社会发展相得益彰的美好愿望。

1990年12月18日，联合国大会通过了《保护全体移民工人及其家庭成员权利国际公约》（International Convention on the Protection of the Rights of all Migrants Workers and Members of Their Families）。这是以联合国名义制定的首个直接以“全球移民工人”为保护对象的重要公约。该公约开宗明义指出，由于移民涉及到全球各地数以千万计的人口，并且影响到整个国际社会，因此，有必要由联合国制定一项全面的、可以普遍适用的公约，以协调各成员国的移民政策。该公约以联合国此前制定通过的六大人权公约为基本规范，

并参照国际劳工组织（ILO）围绕移民工人就业权益保障所制定的相关公约，就各国应如何尊重并确保移民工人及其家庭成员权利制定了详尽规则。公约共9章93条款，要求所有缔约国必须承诺尊重并确保所有在其境内或受其管辖的移民工人及

其家庭成员享有基本权益，各国携手打击“鱼肉”移民工人的不法行为，并特别强调联合国各部门应发挥积极作用。

1994年9月，联合国在开罗召开“联合国人口与发展大会”（the UN Population and Development conference）。该会提出的重要行动计划之一，就是强调各国务必重视国际人口跨国流动在经济、知识、技术方面可能对移出地和移入地同时带来的多重影响。

2000年12月4日，联合国正式做出决议，将上述《公约》通过的日期，即12月18日定为“国际移民日”（International Migrant's Day）。因为，“在我们这个不断缩小的世界上，国际迁移是一个具有实质性的特征。如何以大众利益为主导对国际人口迁移实施有效管理，是我们这个时代面临的巨大挑战之一。每年的‘国际移民日’，既是提请大家关注这一挑战，也是希望借此机会，对国际移民为我们的社会、文化、经济发展所做出的巨大贡献，表示敬意。”

2003年12月9日，在时任联合国秘书长安南的直接倡导与推动下，“国际移民全球委员会”（Global Commission on International Migration, GCIM）在日内瓦正式成立。该委员会由19位来自不同国家的移民专家组成，是一个受命于联合国、但又具有相对独立职权的委员会。该委员会的具体职责包括对全球移民问题进行广泛、深入研究，分析移民政策与其他相关社会政策之间存在的鸿沟与不协调之处，探讨移民问题与当今其他社会问题之间的相互关联与影响，并就如何在全球层面上应对国际移民问题提出建设性意见。2005

年10月，该委员会向联合国秘书长提交报告《互相关联的世界中的移民：新的行动方向》（Migration in an interconnected world: new directions for action），对当代国际移民基本状况及存在问题进行了全面梳理，明确指出国际移民对原居地减少贫困、对移入国经济发展都做出了重要贡献。

在经济领域，2005年底，世界银行发布了《2006年全球经济展望：汇款与移民的潜在经济意义》。世行行长在为该报告撰写的前言中明确指出，“向贫困开战是世界银行的首要职责，而移民则是战胜贫困的重要力量”。该报告通过大量数据推演论证，“国际移民可以给移民自身、移民的家庭、移民的来源国和目的国都创造具有实质性的福利效益”。该报告首次对全球移民汇款流动给出详实数据，并强调指出，由于移民汇款大多直接进入原居地普通劳动者家庭，因此，其扶贫减困效益超过任何国际经济援助。根据世行历年的报告，各国移民汇入发展中国家的钱款总额在1990年为312亿美元，2005年增至1669亿美元，2013年猛增至4140亿美元，估计2016年将会达到5400亿美元。

在人口生态领域，2006年4月，联合国人口与发展委员会以“国际移民与发展”为主题，召开第39届会议，大会主题报告《世界人口监测：聚焦国际移民与发展》（World population monitoring: focusing on international migration and development）审视国际移民人口在地区分布上的变化与发展趋势，分析移民人口的年龄、性别、教育及从业构成，提出未来国际社会必须在国家、区域及全球三个不同层面上，应

对国际移民带来的新挑战，有效制定国际移民的相关政策法规。

2006年5月18日，以秘书长安南的名义，联合国正式发布A/60/871号文件，题为《全球化与相互依存：国际移民与发展》（Globalization and interdependence: international migration and development）。该报告反复强调，在当今这个相互依存度日益上升的世界里，国际移民已经成为政治、经济、文化存在差异的国家之间具有重要意义的联系纽带。通过移民流动，移出地和移入地之间能够相互取长补短，同步实现经济上的良性发展。国际迁移在全球发展战略中具有不容忽视的重要地位，是促进共同发展的一大理想途径。报告敦促各相关国家政府充分履行管理与保护移民的职责义务，倡导在地区乃至国际层面建立规范性的国际移民管理框架。由于国际迁移涉及的国家至少在两个以上，任何单个国家的移民政策多多少少都具有跨国乃至全球性的影响，因此，只有联合国才能构建当今处理国际移民问题的最佳平台。从打击跨国人口贩运，到移民养老金、福利费的跨国转移，都只有通过国际性协商方有望达成必要共识。联合国鼓励世界各国建立有效的数据信息共享机制，对劳动力市场的结构性需求做出前瞻性的预测，实现全球劳动力的有序流动，使国际迁移成为造福于全球的长久事业。

2006年9月，联合国人口基金会新一期年度报告——《通向希望之路：妇女与国际移民》（A Passage to Hope: Women and International Migration）将关注点聚焦于移民妇女，指出，目前全球移民中女性比例高达49.6%，真正成为全球移民的“半边



天”。如果说跨国移民因为是新世界里的陌生人面对各种潜在风险与障碍的话,那么,进入异国劳动力市场的女性劳动者,则是跨国移民群体中更为弱势、也更易受到伤害的群体。报告呼吁,必须承认与关注女性移民的辛苦付出。如何有效保护女性移民的权益与要求,应当提上联合国的议事日程。

2006年9月14日,联合国首届“国际移民与发展高层对话会”在纽约总部成功举行,共计127个成员国派出了大批高层官员与会。会议文件指出,此次会议旨在通过会员国之间多方位、多层面的广泛对话,探讨如何有效制定相关政策,以求最大限度地减少国际移民的负面影响。安南在致辞中意味深长地指出,“仅仅几年之前,许多人还无法想象这样一个以国际移民为主题的会议能够在联合国召开,因为各国政府都不敢将这个本国国民极为敏感的问题提到国际讲坛上。可是,现在你们都坐到了这里,我感到人们的态度正在发生变化……越来越多人对移民能够帮助移入国和原居国同时改变面貌而欢欣鼓舞;越来越多人理解各国政府可以合作营造移民自身、移民原居国、移民接纳国三方共赢的局面”。这次高层对话会被视为世界各国在国际移民问题上开始进行认真合作的重要标志。会议决定建立每年一度的“移民与发展全球论坛”(Global Forum on Migration and Development, GFMD),为国际社会交换意见,各国政府加强合作提供一个常设性平台。

2007年7月10日,第一届“移民与发展全球论坛”在比利时首都布鲁塞尔召开,会议的主题是:“移民对社会和经济

发展的影响”(The impact of migration on social and economic development),来自120多个国家的代表相聚一堂,围绕国际移民的热点问题展开热烈讨论。每年一届的论坛已相继在菲律宾、希腊、墨西哥、瑞士、毛里求斯召开,为世界各国共同探讨如何使国际移民实现效益最大化,提供了一个重要的平台。

2009年岁末,联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP)发布了“2009年人类发展报告”——《跨越障碍:人口流动与发展》(Overcoming barriers: human mobility and development)。该报告更明确提出,流动是当事人选择如何生活、在哪里生活愿望的本能反应,流动对于人类发展具有至关重要的意义,那些加剧人类社会不平等的移民政策理应受到批判和排斥。虽然移民不是万能的,但是,为了提高全人类的发展水平,应当将移民纳入民族、国家、地区乃至全世界发展战略全面考量之中。

2013年10月3至4日,联合国大会第68届会议以“促进迁移”(Making Migration Work)为主题举行高级别对话。会议强调,当今世界上,无论是发展中国家还是发达国家,都需要外来移民以满足不同层次的需求。如果政策得当,移民社群将可能通过汇款、贸易、投资、创业、传播技术和知识,同时贡献于原居国和移入国。当然,全球2.32亿移民既可能创造实质性的效益,也可能产生负面影响,因此,务必制定妥善政策以促进移民发展。会议一致通过了“促进迁移作用的八点行动议程”,呼吁保护移民权益,降低劳动者迁

徙的人力、社会和经济成本，大力推动不同国家、地区的合作，促进移民成效实现最大化。

多元认同与跨国族群的形成

值得注意的是，尽管联合国一直力图在跨国层面上推动各国相互协调，以求更有效地维护移民者的合法权利，增进移民的经济和社会效益，但是，迄今为止，联合国的影响力似乎还局限于广泛搜集整理国际移民资料，详细论证移民贡献，剖析存在问题，举办各类政府论坛与学术会议。这些工作固然重要，而且，联合国组织的政府间高层对话也能够吸引上百个国家派出政府代表团与会，但是，当联合国会议结束之际，几乎也就是各国政府回归本国实际之时。一个典型的例证是，联合国自1990年就制定并通过了《保护全体移民工人及其家庭成员权利国际公约》，截至2014年2月，全世界仅有37个国家代表签署该公约并获得本国政府批准，而且，欧、美及中东主要移民接纳国全都不是该公约的签约国。^①究其原因，正是由于该条约以保护外来移民工人为主旨，而绝大多数发达国家在接纳外来移民时，仍然坚持从本国利益出发，信守本国标准，不愿接受国际组织的约束。因此，正如联合国2009人类发展报告所指出的那样，“我们已经有一系列的公约、条约和习惯法，因此，我们目前所面临的主要挑战不是缺乏保护移民权利的法律框架，而是公约不能有效执行。”^②

国家建构是人类文明史的产物，如果说，历史上曾经有过完全可以自由迁徙的

时代，那么，进入20世纪之后，随着国家制度的完善化和民族国家观念的强势化，已经没有哪一个国家可以允许非本国公民自由出入。因此，跨国迁移是涉及国家主权及公民权的国际性问题。那么，影响一个主权国家对移民控制力的主要因素是什么？移民、国家安全及国家对外政策之间的关系如何？国家在将移民整合到本土社会中能够或应当发挥什么样的作用？移民作为一个利益群体，可能对移出、移入国的社会公共政策制定产生什么影响？随着那个游走于全球各地、个人却不完全认同于任何一国的所谓“弹性公民”（flexible citizenship）群体的出现，公民与国家之间的关系发生了哪些根本性的变化？笔者以为，在这一系列问题的背后，实际上是单一（或集团性、地区性）国家利益与普世人权理念的矛盾。正如英国著名社会学家吉登斯所言，全球化已经导致许多国家失去了大部分他们曾一度拥有过的主权，而政治家也丧失了他们对事情施加影响的大部分能力，传统的国家主权正在从根本上被重塑。因为，“全球化使在场与缺场纠缠在一起，让远距离的社会事件和社会关系与地方性场景交织在一起。在一种时空分延的关系中，一极的事件会在另一极上产生不同甚至相反的结果”，这就是全球化时代“地方与全球之间的辩证法”。^③

要解读当前不同国家移民政治中的焦点，需要抓住国家战略、人权信条及实利驱动三大关键因素，并解读全球化时代三者之间的辩证关系。国家战略导向下的移民政治，使拥有高层次才、财之人获得游刃有余的跨国空间；世界各国都不得不公开承认的人权信条，使移民政治为人道



主义移民留下通道；而资本追逐利润的本质，则使无证或非法移民作为得不到任何权益保障的廉价劳动力换取生存空间。因此，只有抓住相关国家中不同利益群体各自追逐利益最大化这一根本，才能解读移民政治中“国家立法”与“国家执法”二者为何、或如何背离的矛盾，也才能厘清为何联合国这样当今最重要的国际组织为协调移民政策而不断出台的公约条规，却在许多国家（而且是联合国重要成员国）被束之高阁的原由。

进入21世纪，尤其是震惊世界的9·11事件之后，在某些发达国家，如何面对蜂拥而至的跨国移民，已经被提到了危及国家安全的空前高度。美国著名政治学家亨廷顿就指出，在后冷战时期，美国边界失控是对美国国家安全的最严重威胁，继《文明的冲突》之后，他又出版了《我们是谁》一书，对美国国民意识弱化而痛心疾首。他认为，在美国，两大群体冲击着传统的美国国民意识。一是越来越多的精英人士，即那些操纵权力、财富和知识的人，他们以多元文化主义理论为主臬，从内心深处轻视国民身份而重视自己所拥有的特殊的全球身份或跨国身份，成为双重乃至多重国籍的人，或者简直就是世界公民（cosmopolite）。在这些人眼里，国籍、国民、认同都只不过是追求个人利益最大化的工具，他们是超国家主义者，不需要对国家有什么忠诚，认为国界是障碍，国家政府是历史残留物。虽然这一群体在美国总人口中仅占大约4%，但恰恰是这些人，因其特殊的精英身份，故而能够对美国政坛施加影响，成为自上而下解构美国国民意识的力量。与此同时，另一个解构

美国国民意识的群体则来自底层，即自20世纪60年代以降，来自拉美、亚洲的数以千万计的移民。由于20世纪下半叶美国所接纳的移民群体自身固有的文化与美国主流文化相距甚远，加之当代交通便利，信息发达，移民们可以既享受在美国能够得到的机会、财富和自由，又保留自己原来的文化、语言、传统、家庭和社会关系网络。当代移民美国者，并不一定想当“美国人”，他们可以直接拥有双重甚至多重国籍，有双重或多重居留地，具有双重忠诚或是对哪都不忠诚，于是形成另一股自下而上解构美国国民意识的力量。由此，以精英为主的自上而下的影响力，和以普通移民为主的自下而上的两股力量相汇聚，就成为冲击美国国民意识的强大力量，而美国“一人一票”的政治制度，促使那些民选官员和想当民选官员的人为其政治利益而“有求于”这些群体，政府机关公务员为扩大活动范围、募集经费也置选民的国家认同于不顾，美国政治日益成为各移民社群及其祖国政府较量的舞台，跨国社群成为美国政治中不容低估的重要力量。^⑬

虽然亨廷顿的担忧是基于美国政治立场的考量，他对移民问题的解析是基于美国国家利益的评判，美国政治家的国家主义立场彰显无疑，然而，其理论却在发达国家引起相当大的共鸣，值得我们深思。

伴随着全球化浪潮一浪高过一浪，社会科学领域出现了弹性认同（flexible identity）、跨国主义（transnationalism）、跨国社会空间（transnational social space）、跨国虚拟空间（transnational virtual space）、跨国共同体（Transnational Communities）、流散族

群 (diaspora) 等理论, 并引起广泛关注, 在一定程度上是传统民族国家及相应的传统民族国家认同观在全球化时代受到严峻挑战的反映。

国际移民学专家斯蒂芬·卡斯尔斯 (Stephen Castles) 对移民认同问题做过深刻剖析。他指出, 在相当长的历史时期内, 移民一般被简单地分为两大类: 定居移民和短期移居 (如短期跨国劳务)。与此相应, 移民接纳国的移民政策也就呈现出一方面同化定居移民, 另一方面则将临时性移民置于主流社会之外两大倾向。国家政策的理论基础是所有人只能隶属于一个国家, 即必须在祖籍国和移入国之间择一而从。但是, 当代流动与信息的便捷性却使许多人得以跨越边界, 同时生活在两个、甚至多个国家, 他们跨越边界的意义可能是经济的、政治的、社会的或文化的, 他们的活动领域是“跨国社会空间”, 他们的认同隶属于“跨国主义”, 这一群体因而也就被称为“跨国共同体”。值得注意的是, 如果跨越边界的经济、社会、文化和政治成为其生活的必然构成, 那么, 具有冲破国家障碍的强大动力也就不能理解了。^⑮

在移民政策的主导理论上, 民族国家与跨国主义所遵循的理论模式是不同的。控制移民所遵循的是单一国家的利益, 但推动移民所遵循的则是跨国的逻辑。无数实践证明, 狭隘的民族主义最容易在国民中激起反移民的情绪, 而大众媒体为了形成轰动效应, 也往往以偏激而不客观的报道激起反移民的敌意。在民主政体的国家, 政治家为争取选票, 往往口是心非: 表面上反对移民以迎合本国公民, 实际上又为适应经济发展需求而执行引入更多移

民的政策; 表面上反对无证移民, 私底下却认可无证迁移。尤其当移民及其后裔的选票达到一定规模时, 如何左右移民与非移民群体的利益, 更成为政治家们拿捏不准的因素。国家的作用, 虽然总是以本国利益为基点, 但也需要在不同程度上平衡各利益集团的利益。

移民人口的流动, 其影响力之深远不可与商品、资本、信息的流动同日而语。因为, 每个移民身上都烙着一定的文化标记, 积淀着与生俱来的经验与记忆, 因此, 人口的跨国迁移, 必然涉及不同文化的碰撞。虽然国家政府可以利用政权强势, 要求移民改变其文化表征 (如印尼、泰国华人曾被强迫放弃其“中国式姓名”而按当地习俗取姓起名), 但其作用只能是边际量的改变, 而且, 在公众道义上, 这种明目张胆的制度性种族歧视已为人所不齿。正是在这一意义上, 多元文化主义突破了民族国家单一文化的神话, 承认各族群保持文化遗产、共同组建和谐社会的合理性。然而, 多元文化主义并没有突破国家的地域观, 没有突破移民应当忠诚于一个国家的首要原则, 其对“多元文化”宽容的首要前提, 仍然是不容置疑的国家忠诚。

跨国主义则不同。依据当代跨国主义理论, 一个人同时拥有两个乃至多个国籍不足为怪, 当事人可能在政治上认同甲国, 在经济上认同乙国, 在文化上则认同丙国。就个人的认同归属而言, 此类跨国移民群大致可分为三类: 第一类“四海为家” (feel at home everywhere), 主要包括那些生意遍布全球的企业家和高级专业人才, 他们走到何处都受欢迎, 落足哪里



都可安身立命。第二类则“有民族观而无国家观”(nations without states),他们往往因政治原因而背井离乡,身居外国却仍在为改变自己祖国的政治格局而努力,并且期待着能够胜利重返、重建祖国的那一天;第三类可以说是处于前两类人群之间,但总量远在前两类人之上,他们不是单纯地认同于某一国,而是一直在回归、同化、或建构非此非彼的社群之间彷徨。^⑩

据国外学者统计,近年来,全世界已有大约半数国家承认双重国籍。以移民外出为主的国家希望通过接受双重国籍,使其在外移民与祖籍国保持更密切的关系,使国家从中获取更大利益;而以移民接纳为主的国家则希望通过这一政策,帮助外来民族摆脱其孤立无援的处境,增进对本国社会的亲近感,进而融入本国社会。在正式认可双重国籍的澳大利亚,持双重国籍者大约有300~500万人,约占人口总数的四分之一。而尚未正式认可双重国籍的德国,估计也有大约200万人持双重国籍。^⑪虽然就总体而言,持双重国籍者仍是少数,但该群体的数量无疑正在高速增长之中,其深远影响不容低估。与此相关的另一项重要政策是公民权的多层分隔,即将移民所享有的居住权、工作权、福利权相互区隔的政策,实施所谓“准市民制”(quasi-citizenship)或“居民制”(denizenship),限制非单一公民者只能享有不完全的公民权。例如,持双重国籍者不得担任公务员,不能从事与国家机密相关的工作,对双重国籍者个人的选举权和被选举权也设置不同限制。^⑫

在后现代语境中,跨国主义是对家和家国的解构,并被视为人权理念的现实

体现。在当代西方著名后现代学者萨林斯的笔下,今日巨大的移民流动现象正在创造出一种新的文化构成,即一个没有实体的虚拟社区,此类社区,可能“从第三世界的一个农村中心,跨文化地,并常常跨国界地延伸到大都市的‘国外的家’,整个社区靠商品、思想和人的往来运动联合起来”,其结果是,“一个地理的村庄很小,但其社会的村庄则伸展到千里之远”。另一位著名的后现代学者格尔兹(C. Geertz)则强调,当今时代,居住在近邻的人群常常不享有共同的文化,反而与分散远离的人群相互联系,结果呈现出一个不断扩展的相互联系的世界。^⑬因写作《想象的共同体》(Imagined Communities)而在国际学术界享有盛名的本尼迪克特·安德森(Benedict R. O'G Anderson)在论述当代资本主义与认同政治时,提出了“远距离民族主义”(Long-distance nationalism)这一论题,他认为,现代科技的发展使移民即使在地理上远离故国原乡千万里,也能通过电话、传真等现代电讯手段而“与家同在”,现代金融手段更是使移民能够将在他乡挣到的钱随时随地汇回家乡以赡养家眷,盖屋起楼。与此同时,相对宽容的政治环境,则允许越来越多移民的国家认同有可能在不同国家之间徘徊。如果说,安德森此说只是点出当代跨国主义之端倪,并没有超出“民族国家”之传统语境的话,那么,关于“本土跨国主义”(local transnationalism)的提出,又将这一“跨国虚拟空间”(transnational virtual space)的意义推进了一步,那就是,随着民族国家的边界越来越显得百孔千疮,“去地域化”认同将成为一种新的趋势,

伴随着移民流动而在未来可能出现的，将会是“在本土地域上出现世界主义的跨国社群的杂交化”，当世界以“杂交化”（hybridization）取代传统“民族主义”之时，跨国跨境流动也就将真正成为常态。^②

笔者以为，就绝大多数第一代移民而言，他们永远只能生活在原居地与移入地两个世界之间。在他们的生活中，一方面是从政治到经济都演绎着在场（presence）与缺场（absence）的交叉，即“相距遥远”的社会事件、社会关系与本土的具体环境交织一体；另一方面则是社会系统“剥离”（disembedding）的演进，即社会系统从本土的互动范围中剥离出来，跨越时间和空间重新结合，社会过程脱离了社会关系建构及人际互动需要必然在场这一先决条件，在无限的时空分隔中再度重组。在跨国主义理念中，与跨境移民共生的跨界文化的特点，就是人在旅途，家在心中，国家概念化，认同多重化，影响跨界化。

理想、现实与未来：移民治理的未来走向

全球化进程不可阻挡，国际移民浪潮将长期延续，这已是国际政界、学界的普遍共识。面对新的时代，越来越多人清楚地意识到，有必要对传统以民族国家为中心处置国际移民问题的传统思维方式进行反思。

联合国开发计划署“2009年人类发展报告”尖锐指出，“当国际社会夸耀已经对如何处置国家间的贸易和金融关系建立起一个制度框架时，国际社会对于如何治理人口跨国流动却只能说是‘尚未成型’

（non-regime）”，有鉴于此，“以人类自由度和行为能力的拓展为透视镜，将对我们深刻理解人口流动的潜在意义，大有裨益。因为，甚至在我们探讨自由流动是否有益于人们的收入、教育和健康之前，我们就必须认可迁移是当事人为实现他们的人生规划而有权采取的基本行动之一。换言之，迁移是自由的一个维度，自由是人类发展的组成部分，并具有本质性和潜在工具性的价值”。^③

纵观世界各主要移民国家移民政策发展历程，当代主权国家“控制移民”的各种作为或许可以在一个特定时期内奏效，但从长远和总体看，却大多以政策失灵而告终。澳大利亚政府1901年制定排斥非白人移民的所谓“白澳政策”，虽然曾经迫使许多非白人不得不离开澳大利亚，但从来就没有完全制止非白人移民进入澳大利亚，自上世纪50年代后更是在此伏彼起的抗议浪潮中渐渐名存实亡，最终在1973年被明令废除。上世纪五六十年代，西欧国家曾经精心设计“客工”（guest worker）政策，接纳国政府居高临下，自以为能够随心所欲地将外籍移民工人召之即来，挥之则去，其结果同样事与愿违。控制“移民流动”不是可以任意开关的“水龙头”，这正是许多政策制定者们发出的慨叹。同理，一些主权国家制止本国人口外迁的政策，即便是象前东德那样筑起高高的柏林墙，并配置武力防卫，同样未能奏效。

看似设计完美的国际移民政策为何一再失灵？这是学者不倦探索的一大课题。笔者以为，失落的根本原因，是当今以发达国家为利益主体设计的移民政策，在最根本的立意上，违背了人类社会发展的主



潮流，也与发达国家自身的社会经济需求背道而驰。立墙、破墙，建壁垒、破壁垒之间的博弈，实际上呈现的是国家一方不断被动防守，而移民一方步步进逼的态势。可以说，如果破除壁垒的行为源自人的生存与发展的本能，并因此而得到人权理念的默许，那么，任何建构迁移壁垒的努力都只会不断以失败告终。

正因为如此，有学者尖锐指出，尽管国家不断加强对边界的控制，但收效甚微，甚至，国家控制移民的能力实际上随着控制意愿的上升而下降。也有学者认为，在主要发达国家，国家所着力推行的移民政策的目的与实际结果之间不仅存在差异的鸿沟，而且出现鸿沟日益扩大化的明显趋向。^②

国际移民潮流对于民族国家疆域管辖权的冲击，在一定程度上可以从贝克对“全球化时代民主”现象的理论阐释中得到解释。贝克认为，“人生的多地域性、个人生活的跨国特征是民族国家主权遭到侵蚀的另一个原因……迄今为止，人们总是把社区、家庭、朋友或其他各种能够感受得到的共同体与地域联系起来，而现在我们却日益生活在这样一种状况中，即不能再说我们所经历的共同体存在于某个地方。相反，我们所处的地方未必与共同体有关。我们可以完全游离式地共存，但同时又是不受地域局限的网络的成员”，正因为如此，“从民族国家霸权的观点看来似乎是分崩离析的现象，从世界社会的观点来看则是参照框架的转变：从一体化的、整体性的、限于地域的文化集团观念，转向作为无法管理的多样性。”^③

那么，面对多重因素的碰撞与纠结，

如何才能有效实现对国际移民的善治？当今围绕公平合理之国际移民政策而提出的最激进的口号是，“移民无一非法！”最先提出这一口号的是诺贝尔和平奖获得者艾利·威谢尔（Elie Weisel），他本人是从德国纳粹集中营幸存下来的犹太人，对种族歧视深恶痛绝。1985年，当他在美国亚利桑那州就难民在美国的权利做辩护发言时，提出了这一名言。^④由于意识到当今世界各国不平衡的人口构成与不平等的经济机会对人口流动不可逆转的推动力，许多学者也在不同程度上提出了“开放边界”的主张，认为如此方能从根本上改变当前移民政策制定与执行中的重重悖论。然而，提出和支持“开放边界”主张的学者分别来自两个相互对立的学派：一方是新自由主义经济学家，另一方是对政府移民政策持批判态度的左翼群体。

众所周知，新自由主义经济学的核心观点是市场化、自由化（非调控化）和私有化，他们崇尚市场经济力量，将市场规律和自由主义奉为至高无上的信条，认为通过市场经济自身的运转实现对社会资源的调配乃最佳途径，他们反对政府的干预，认为个人自由是保证市场制度和市场机制充分发挥作用的基础。以此为圭臬，在国际移民问题上，他们认为市场的力量将自行左右移民流动，因应人力资源的需求，填补各层次劳动力市场的空缺，从而使移出国、移入国同时受益，从长远看，人口的自由跨境流动，将会引导拉平移出国、移入国之间的工资乃至生活水平，并催生新的国际经济平等。

左翼学者则认为，迁徙与人类历史并存，流动是地球人的基本权利。无论是

经济移民或政治移民，人们总是为追求更美好的生活而迁移，因此，唯有允许自由迁移，严禁对移民的拘留、遣返等不人道的措施，方能有效根除歧视，维护移民的基本人权。对于自由迁移可能引发人口无序动乱的质疑，他们的观点是，按照人之本性，在基本正常的生活环境中，绝大多数人还是愿意留在家乡，因为迁移毕竟需要承受从体力到心理的社会成本，故而即便开放迁移，移民数量也不会上升到令人无法容忍的程度。他们据此认定，容许自由迁徙将最终使移出、移入国同时从移民的付出中受益，是世界大同的必由之路。

虽然“开放边界”描绘了人类社会未来的美妙图景，是长远性的理想目标，在当今时代显然还只是天方夜谭，如果付诸实施，完全可能导致意想不到的灾难性后果。因为，在当今世界上，国家边界实际上已经对经济富豪、知识精英全面开放，但其结果除了对这一群体自身有利之外，更大的获益者是当今世界的发达国家和高收入国家。大企业家们通过资本的跨国流动寻求劳动力成本的最小化，而中小企业主们则是劳动力自由流动的推手，因为他们可以从雇佣外来廉价劳动力中最大获益。如果拓展如此自由流动，其结果将会是对最弱势群体的更大剥夺，将可能使发达国家劳工阶级经过多年奋斗方才获得的社会基本保障，在面对来自更贫困国家移民工人的竞争中，丧失殆尽。来自不同国家劳动者之间的恶性竞争，将可能赋予剥削以更合理合法的空间。与此同时，某些别有用心之恶势力的挑动，则可能导致种族对抗加剧，因为，某些原本以国家边界

分割在不同地域的民族、种族矛盾，将可能随着人口跨境流动而成为面对面的冲突并有可能激化升级。

源自不同主权国家之间存在的政治、文化及民族因素的深层影响，与人口流动交错作用，使得移民问题已经远远超出了纯粹人口生态或经济利益的范畴，成为多方位、多层次的综合性、国际性社会问题，而国际移民政策的制定，自然也就不能只是着眼于人口生态与经济发展，而必须将当今世界所有涉及民族国家的矛盾与对抗统统置于考量范畴之内。

总而言之，只要人类社会继续发展，国际移民问题就会与民族、国家共存。移民是本土的，同时也是区域的，世界的。国际移民研究，必须越出一地、一国乃至某一区域，方能获得准确定位。在可以预见的将来，国际移民人数还会继续上升，与这一最具活力之人口现象密切相关的机遇和挑战也将层出不穷。

注释

①联合国等国际组织关于“国际移民”（international migrants）或“跨国移民”（transnational migrants）的基本定义是：跨越主权国家边界，以非官方身份在非本人出生国居住达一年以上的群体。

②详见Pew Research Center, *Changing Patterns of Global Migration and Remittances*, December 17, 2013. p. 5.

③根据皮尤中心援引的美国人口统计数据，2013年美国总人口3.15亿，跨国移民4600万。

④相关人权公约主要包括：《世界人权宣言》，《经济、社会、文化权利国际



公约》，《公民及政治国际公约》，《消除一切形式种族歧视国际公约》，《消除一切形式种族歧视国际公约》，《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》。一般称为“人权六公约”。

⑤相关公约主要包括：《移民就业公约》（第97号），《废止强迫劳动公约》（第105号），《恶劣情况下的迁移和促进移民工人机会和待遇平等公约》（第143号）等。

⑥摘自联合国前秘书长安南于2005年12月18日发表的“国际移民日致辞”。

⑦参阅李明欢：《国际移民经济效益评估与预测》，《华侨华人历史研究》，2006年第3期。2013年及2016年预测数据详见“Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016”，*Migration and Development Brief* 21, October 2, 2013, p. 1.

⑧Address of Mr. Kofi Annan, Secretary-General, to the High-Level Dialogue of the United Nations General Assembly on International Migration and Development, New York, September 14, 2006. In *International Migration Review*, Volume 40 Number 4 (Winter 2006): 963.

⑨第七届“移民与发展全球论坛”定于2014年5月在瑞典召开。

⑩详见联合国网站：“Making migration work: an eight-point agenda for action”（A/68/190）http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf。

⑪详见联合国公约网站：https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mttdsg_

no=IV-13&chapter=4&lang=en。

⑫United Nations Development Programme, *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, NY:UNDP, 2009, p. 101.

⑬安东尼·吉登斯：《现代性与自我认同》，北京：三联书店，1998年，第23～24页。

⑭亨廷顿：《我们是谁》，北京：新华出版社，2005年。

⑮详见：Stephen Castles, The factors that make and unmake migration policies. *International Migration Review*, 2004, Vol 3.

⑯⑰Stephen Castles, Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 2002年第4期，第1158、1162页

⑱例如，有的国家规定永久居民只能参加地方政府选举，不能参与国家级选举；而在欧盟国家，在欧盟内部迁移的欧盟成员国移民，可以参加欧盟选举，但不能参加地方选举。

⑲转引自翁乃群：《全球化背景下的文化研究及其思考》，《社会学研究》，1999年第6期。

⑳相关论述可参阅：(1) Benedict R. O'G. Anderson, *Long-distance Nationalism, World Capitalism and the Rise of Identity Politics*, Amsterdam: CASA - Centre for Asian Studies Amsterdam, 1992年；(2) Ine Ang, "Beyond Transnational Nationalism: Questioning Chinese Diasporas in the Global City." *International Conference on Transnational Communities in the Asia-Pacific Region*. Singapore: Centre for Advanced

Studies, National University of Singapore and Transnational Communities Program ESRC UK, 2000年; (3) Stephen Castles, Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 2002年第4期。

②United Nations Development Programme, *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, NY: UNDP, 2009, p. 11; p. 14.

②详见: Wayne A. Cornelius, Philip

L. Martin & James F. Hollifield, *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

③[德] 贝克、哈贝马斯:《全球化与政治》, 北京: 中央编译出版社, 2000年, 第52~53页。

④Steve Cohen, *No One is Illegal: Asylum and immigration control, past and present*. Stoke on Trent, UK & Sterling, USA: Trentham Books, 2003.

责编 / 凌肖汉

International Migration Governance: Predicament and Good Governance Trend

Li Minghuan

Abstract: With the cross-border flows of hundreds of millions of people, "international migrants" and "transnational migration" are becoming common in some people's life in different countries, which has had an impact on the existing real national borders, resulting in major world countries facing three coexisting patterns of population ecology: the outflow and inflow of population, and the flowing population in transient. Countries all over the world and international organizations will have to seriously deal with this major subject in the era of globalization. In the face of the influence and tangle of multiple factors, how can we effectively implement good governance over international migration? To interpret the focus of the current immigration politics of different countries, we need to grasp the three key factors of national strategy, human rights doctrine and interest-driven method, and comprehensively interpret the dialectical relations in the globalization era.

Keywords: globalization, international migrants, identity recognition, multiple nationalities, immigration governance