

亚太移民区域磋商机制与国际移民问题

郭秋梅

(贵州师范大学 马克思主义学院 贵阳 550001)

摘 要: 近年来,全球人口最为集中的亚洲及太平洋地区,人口偷渡和贩卖层出不穷,难民问题日益严重,区域国家间的移民劳工流动日趋频繁。面对纷繁复杂的国际移民问题,亚太国家建立了一些专门性的非正式的移民治理区域磋商机制来应对。亚太移民区域磋商机制目前发挥了一定积极作用,但有效解决亚太地区复杂的移民问题仍任重道远。亚太移民区域磋商机制若不想成为国家的“弃儿”,需要释放潜力,进行更多尝试。

关键词: 亚太地区; 国际移民; 区域磋商机制; 治理

中图分类号: D73/77.3.38 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2013)04-0068-10

20 世纪 90 年代以来,作为人口最为集中的亚洲与太平洋地区,人员往来频仍,纷繁多样的国际移民问题考验着该地区国家的移民治理智慧。该地区的国家积极地寻找应对移民问题的途径,组建了一些专门治理移民问题的“区域磋商机制”(Regional Consultative Processes, RCP)。或许由于亚太地区现有的国际机制数量、种类偏多,这些移民治理的区域磋商机制很少进入国内学者的视野。国外学者对移民治理区域磋商机制开展了一些研究。这些研究大多将机制的性质、功能作为考察的重点,并肯定了区域磋商机制在处理区域移民问题上的积极作用。^① 研究进路多是总体考察

收稿日期: 2013-09-02

基金项目: 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”(11YJCGJW005); 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”(2011(10))

作者简介: 郭秋梅,女,河南漯河人,贵州师范大学副教授,国际关系学博士。

① 如: Randall Hansen, *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM, No. 38, 2010.; Amanda Klekowski, *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*, IOM, 2001.; “Informal but Effective: Regional Consultative Processes as a Tool in Managing Migration”, *International Migration*, Vol. 39, Issue. 6 (February 2001), pp. 61-84.; Michele Klein-Solomon, *International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms*, Prepared for United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development 6 to 8 July 2005.

• 68 •

全球的区域磋商机制并得出相关结论(其中亦有专门以欧洲地区的区域磋商机制为考察对象的文献^①还有学者将亚洲和欧洲两地区的部分区域磋商机制比较研究)^②但是专门研究亚太地区区域磋商机制并深入探讨其建立的缘起和机制发展制约因素等问题的成果稍显不足。本文选取亚太地区的移民区域磋商机制作为研究对象,突出亚太地区移民问题的特殊性,考察亚太区域磋商机制成立的缘起,讨论区域磋商机制参与亚太移民问题治理的功能。最后初步探讨亚太区域磋商机制深化发展的制约因素,借以思考区域磋商机制延续生命必须要考虑的问题。

一、亚太国际移民问题的新挑战

冷战后,亚太区域磋商机制的出现与当时移民问题的现实情况有密切联系。虽然,亚太区域内移民或区域外移民早已有之,但是全球化趋势无疑使本已棘手的移民问题更加复杂。考察冷战后亚太地区的国际移民问题的现实状况,有助于理解移民问题对该地区移民治理提出的挑战。

(一) 冷战后亚太移民问题的现实情况考察

第一,冷战后至今,亚太地区人口世界第一,国际移民数量全球第二,人口区域内跨国迁移十分频繁。这一数量大的特征在近20多年里基本保持,趋于稳定。当今亚太地区拥有超过一半以上的世界人口,约为37亿。2005年全世界国际移民人数达1.91亿,亚太地区的国际移民人数约为5800万(5300万人来自亚洲,500万人来自太平洋地区)。许多学者曾预计由于受到2008年金融危机的影响,亚太地区移民数量会减少。^[1]然而,相关数据表明并非如此。2010年全世界的国际移民总数为2.14亿,亚太地区依旧是仅次于欧洲国际移民数量(欧洲为6980万)的第二大国际移民地区,约为6730万(其中亚洲地区为6130万,太平洋地区为600万),占全球国际移民总数的31.4%。具体到亚太各地区而言,西亚的国际移民数量最多,约为2885万,占该地区移民总数的42.8%。南亚、东南亚、东亚、太平洋国家、中亚尾随其后。^[2]2010年国际移民人数占国家总人口比例最高的前10个国家,除了瑞士外其他全是亚太国家。^[3]

随着移民区域内流动更加频繁,区域内各国及相关地区在移民问题上扮演的角色也开始重叠。亚太地区的国际移民主要以西欧、北美及大洋洲地区为目的。尽管西欧、北美依旧是亚太国家的人们前往的对象国,但数据显示本地区内的人口迁移日益频繁,约43%的移民在本区域内流动。^[4]如澳大利亚所有移民中的1/3来自于亚洲,中国、菲律宾和印度是主要的来源国。^[5]中国大约有4800万的海外华侨华人,其中80%散居在东南亚国家。^[6]与此同时,亚太国家和地区扮演着多重角色,它们可能是移民输入国(地区)(immigration)、输出国(地区)(emigration)以及中转国(地区)(transition)。日本、韩国、新加坡、新西兰、中国台湾,包括沙特、阿联酋以及哈萨克斯坦、土库曼斯坦等主要扮演着移民输入国(地区)的角色,马来西亚、泰国、澳大利亚以及中国香港等则兼有输入国(地区)、输出国(地区)以及过境国(地区)3种角色,而孟加拉国、缅甸、柬埔寨、中国、印度、老挝、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡以及越南等国是主要的移民输出国。^[7]伴随着中国经济的发展,中国也逐渐吸收了相当数量的外来移民。

第二,非法移民“禁而不绝”,其中人口贩卖与偷渡“链条化”特征显著。随着移民绝对数量的扩大和移动的频率加快,非法移民问题更加突出。由于可靠来源的数据有限,对亚太非法移民的考

① 如:Frédérique Channac & Colleen Thouez, “Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes”, *West European Politics*, Vol. 29, No. 2 (March 2006), pp. 370-387.

② 如:Jobst Koehler, “What Government Networks Do in the Field of Migration: An Analysis of Selected Regional Consultative Processes”, in Rahel Kunz, Sandra Lavinex and Marion Panizzon (eds), *Multi-Layered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Oxford: Routledge, 2011, pp. 67-93.

察只能从局部数据去管窥这一现象近似的真实程度。据估计,2003-2005年期间,东南亚和东亚的非法移民人数超过120万。^[8]马来西亚成为非法移民的重灾区,据马来西亚官方2004年统计,在外来种植工人的102555人中有65329人是非法移民劳工。^[9]在日本,2005年初大约有24万的非法移民,其中非法滞留者人数达到20.7万。^[10]以人口贩卖为例,它是仅次于毒品和武器走私的第三大高利润的非法走私活动,被称为“现代形式的奴隶”(modern slavery)活动。据国际移民组织(IOM)的国际移民报告统计显示,全球1000人中有2个是人口贩卖的受害者,而在亚太地区这一比例更高,为1000人中有3个受害者。^[11]东亚和东南亚、南亚是人口贩卖的高发区,约100万人。其中妇女和儿童是被贩卖的特殊群体,约占60%。以南亚地区为例,斯里兰卡是人口贩卖的来源国和目的国。印度是“三位一体”的人口贩卖的“来源国、过境国、目的国”。每年数十万的尼泊尔妇女被贩卖至印度从事性服务。孟加拉国的妇女和儿童常被贩卖到印度或经印度被贩卖到巴基斯坦和中东地区,从事性服务和被迫劳动。^[12]

非法移民问题日益复杂,还在于:人口偷渡、贩卖已经与跨国犯罪集团紧密地结合在一起。据联合国报道,全世界存在的各种贩卖和偷渡行动,既包括涉及少数犯罪人的小型企业性质行动,也涉及合法和非法行为者参与的大规模跨国组织犯罪集团。^[13]国际犯罪集团建立了国际性网络,在人口贩卖的来源国及目标地点,都可能由政府机构的成员参与或协助;走私路线经过地区的所有的出入境管理机关也可能受到国际人口贩卖集团的渗透或侵入。^[14]这种彼此相互利用的结构链条致使人口贩卖、偷渡变得愈加复杂,成为严重的跨国组织犯罪形式。

第三,难民问题呈现高发态势,难民大都“依邻而迁”。难民定义的范围和深度及其法律地位经过两次世界大战的洗礼和人权事业的影响得以明确化并走向成熟。^[15]然而,难民的数量并未因为世界大战、冷战的结束而减少,地区性冲突、战乱导致的难民数量急剧增加。与此同时,“新式”难民出现,因气候、环境发生急剧变化而失去家园,不得不流离失所的人,他们被称为“气候难民”。这些类型在亚太地区表现得较为充分。除了东亚、太平洋地区相对和谐外,东南亚、南亚、中亚、西亚等地区不和谐的音符较多。地区冲突、自然灾害在最近几年内频繁发生,从而使该地区冲突难民、环境难民数量逐步增加。据联合国难民署2011年统计数据显示,全球大约有1542万难民,亚太地区国家成为全球难民制造者的“重灾区”。其中西亚难民比重最大,大约为699万,约占全球的45.3%。具体到国家来说,阿富汗(约270万)与伊拉克(约140万)稳居全球前两名的位置。巴基斯坦(约190万)、伊朗(约110万)和叙利亚(约100万)是排名靠前的难民人口拥有国。由于地缘毗邻,难民大多“依邻而迁移”,全球难民最多制造者的阿富汗的难民大部分“落户”于巴基斯坦和伊朗。伊拉克难民大部分“流落”在沙特和约旦。^[16]被冠以“国际孤儿”名称的罗兴亚(Rohingya)难民常从缅甸迁移至孟加拉国、泰国和马来西亚。

第四,移民劳工成为移民生力军,出现流动加速的趋势和结构性失衡的劳工问题。移民劳工区域内流动(intra-regional movements)与区域外流动(extra-regional movements)交叉进行,但区域内流动的劳工多从事低技能工作,而区域外流动的劳工多从事高技能工作。过去的10年中,亚太经济发展虽然迅速,但工资福利仍与发达国家有较大差距。因此,亚太地区的人们为了谋求更多的个人财富前往其他国家(包括区域内和区域外)打工是常有之事。据国际劳工组织统计,目前大约有2500万的亚洲工人在祖国之外的其他国家打工。其中260万的亚太工人来自南亚国家,大部分(97%的印度人与巴基斯坦人)前往海湾国家如沙特、阿联酋等国从事服务业,孟加拉国、尼泊尔人到马来西亚从事种植业、新加坡从事家政服务或到韩国从事建筑业等。130万亚太工人来自菲律宾、印尼、泰国、缅甸以及越南等东南亚国家。如印尼人大都前往马来西亚和沙特打工,年轻的印尼男子到马来西亚打工,主要从事无技术含量或技术含量较低的工作,女性前往沙特做佣人。泰国亦成为柬埔寨、老挝和缅甸人前往打工的目的地。然而,东亚、东南亚国家大部分的专门人才(profes-

sionals)、高技术工人(highly-skilled workers) 却流向了西欧国家、美国和加拿大。^[17]中亚 5 国由于与俄罗斯有着割不断的“前世”,所以“今生”的中亚 5 国的人们多去俄罗斯寻找就业出路,多从事建筑业、农业、饮食以及小商品买卖等行业。如俄罗斯的阿斯特拉罕和伏尔加格勒两座城市 70% 的农业工人来自于中亚国家;哈萨克斯坦移民的 97% 在俄罗斯工作。^[18]

经济学认为,劳动力的流动是市场经济资源配置的需要和结果。但移民流动也会产生结构性失衡的劳工问题。对于移民劳工输出国而言,一方面,外出务工赚取侨汇可以为本国发展提供资金支持,但另一方面又产生人才外流,由于高层次人才大都向区域外流动,使得移民输出国有可能承担着人才外流的风险。低技能的移民劳工大都被称为目的国的“旅居者”,因为他们常因为工作的完成需要返回自己的国家。但对于发达国家而言,一方面,移民劳工进入提供了劳动力补给,另一方面,又产生非法移民和承担移民输出国人才流失的道义责任。发展中国家需要输出大量低技能劳动力来解决就业,又想挽留本国高技术人才甚至招揽国外高技术人才流入;发达国家的发展需要大量高技术人才流入,又限制低技能劳工的流入。二者的矛盾期望在现实中以更加不平衡的劳工流动形式出现。总体而言,输入国和输出国都面临着劳动力流入、流出与各国的期望及现实需求均不平衡的难题。这种难题的产生与劳工移民的流入、流出比例、知识层次、性别等不平衡的结构状态有关。

(二) 亚太移民问题产生的影响与挑战

第一,移民个体因其“移民身份”表现出来的脆弱性特征致使他们的权利常受到侵害。如何加强对移民者的人权保障,使他们的迁移活动更加有序,成为亚太国家和地区面临的挑战。移民在目的国或地区常处于弱势,在所在国经济不景气的情况下,移民这一微妙主题常常被政治化为“刺耳的辩论……好似一个楔子,引发社会紧张局势,驱动政治极端主义,燃起歧视和憎恨的火焰”。^[19]这一歧视和憎恨的火焰很容易伴随着移民的脆弱性而燃烧。研究显示,妇女儿童和受教育低、不会移居地语言者,尤其是在农业、建筑、渔业、家政、工厂工作和手工劳动等低技术含量的职业中,移民受到剥削的可能性最大。剥削的形式有不付工钱、扣薪等;通常还包括人身伤害、殴打、拒绝给食物或强奸等威胁。^[20]移民劳工中有的具有合法身份,有的则没有合法证件打着“黑工”。具有合法身份的移民劳工并非一定能得到雇主的合法优待。如在俄罗斯的塔吉克斯坦移民劳工中超过 65% 就业协议都没有形成书面合同。移民劳工的合法权益即使受到侵害也会面临无“据”保障的困顿。^[21]没有合法证件的“黑工”通常受到雇主的压榨与欺凌。以被贩卖的移民和偷渡者而论,跨国有组织犯罪团伙常通过人口贩卖、绑架、人身侵犯、敲诈勒索、强迫劳动等手段侵犯被贩卖的移民和偷渡者的正当权益。国际移民组织负责反人口贩卖事务的官员贾费特·卡辛巴认为,“人贩子通常骗受害者,他们到达目的地后可以得到良好的工作和生活条件,而这些受害者最终往往沦为苦工,不仅没有基本工资,甚至连基本的生活条件也没有保障。”^[22]被贩卖的受害者在经济上本来已经很脆弱,又由于要遭受身体和精神侵害并不得不暴露到有生命危险的环境中(包括性传染疾病),致使他们的处境雪上加霜,更不用说享有目的国正常的移民福利与政治权利。偷渡的移民在过境国和目的国由于没有授权性证件,受到不人道或有辱人格的待遇以及危及生命的情况时有发生。

第二,相关国家和地区都不可能置身“人口跨境迁移问题”之外,在充当移民“输入、输出、周转角色”中承受边境、社会安全以及领事保护等方面挑战。“陆、海、空”立体的难民迁移、偷渡行为等大大加重了亚太国家边境安全管理的难度。由于移民个体自身有可能是病毒携带者,进而又会影响到国家的公共卫生安全。2003 年 SARS 病毒携带者的跨境迁移加速了 SARS 在亚太国家间的传播就是例证。外来移民人数的增加,往往对居住地的福利、社会治安及就业等产生冲击,从而引发本土人的反移民情绪,直接影响社会的稳定与发展。本国前往他国的移民劳工会面临生命财产安全的多种威胁,包括政治动荡、种族冲突、恐怖袭击、自然灾害、刑事案件、交通事故等突发事件。如

何更有效地保障移民劳工的合法权益和生命安全对相关国家领事保护提出挑战。

第三,保障移民劳工合法权益、有效救助难民、打击和防治人口偷渡和贩卖,并非“一国之力”能解决,“合作治理”需求增加。冷战结束改变了冷战期间亚太地区“二元对立”的地区格局,区域问题治理冲破了“非此即彼”的单一模式,呈现出多边性、区域性特征。该区域的移民劳工、难民、人口偷渡和贩卖区域外流动尚未停止,区域内流动的趋势更加凸显。这两大因素挑战了国家的移民治理能力,亦导致国家治理移民问题的“单边行动”效用已显乏力,多边合作治理的需求随之增加。澳大利亚政府认为加强区域国家间多边合作来应对非法移民问题才更为有效。^[23]之后就在澳大利亚和印尼政府共同倡导下成立了“巴厘岛机制”(Bali Process)。由此,任何一个国家或单一的国际机构并不能有效解决移民问题的情况下,国内和国际社会需要做出共同反应,加强亚太地区国家间关于移民问题的区域合作、协调和协作治理很是必要。

鉴于以上影响和挑战,国家关闭边境成为理性选择之一,但这种选择是在假定所有国家或大多数国家“闭关锁国”的情况下才可能发生的情况。全球化影响下,关闭边境阻止外来移民的移入是不现实的。那么,国家能做的现实选择则是寻找国家双边、多边的合作。基于区域国家间的地缘政治优势,加强区域国家间双边、多边合作成为解决区域问题的可能路径。可是,这并不意味着国家为了解决问题立即签订具有约束力的协定,因为国家仍以国家利益为依据实施对外政策。例如一国需要更多的是高技术人才,低技术移民劳工的涌入有可能会影响到国家的整体发展战略。国家的移民政策仍以国家的内部需求为源动力,即使在贸易壁垒不断取消的情况下,国家仍对人口迁移设置诸多障碍。相关国家既想解决国际移民问题,又纠结于国家利益不愿立即签订具有广泛约束力的协定。可见,亚太国家倾向于建设更具有灵活性的非正式机制作为解决移民问题的“尝试”。

二、亚太移民区域磋商机制的功能表现

1999年4月21-23日,太平洋国家、东亚、东南亚国家和香港地区在曼谷举行了国际移民问题讨论会即“马尼拉进程”会议。会议结束的当天,在泰国政府倡导下,全会发表了《曼谷宣言》,宣言指出国际移民问题尤其是非法移民问题已经成为亚太地区大多数国家应该关注的涉及经济、社会、人道主义、政治和安全的问题。因此,应在更广泛的区域框架内加强对非法移民问题的治理。^[24]这是2000年之前亚太地区应对非法移民问题、构建区域合作理念的重大标志性成果。本文以《曼谷宣言》为分界线,把亚太的移民区域治理分为两个阶段:前曼谷宣言和后曼谷宣言阶段。

第一阶段:前曼谷宣言阶段。20世纪90年代末,亚太地区主要成立了两个区域磋商机制。一个是1996年启动的关于东亚和东南亚的非法移民尤其是人口贩卖的地区研讨会即“马尼拉机制”(Manila Process),重点打击和减少东亚和东南亚的人口贩卖和偷渡。另一个是同年启动的“亚太难民、流离失所者和移民问题政府间磋商机制”(The Intergovernmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants, APC),是亚太国家和地区处理有关难民、流离失所者以及移民问题的机制。

第二阶段:后曼谷宣言阶段。进入21世纪后亚太国家加快了推进移民治理的步伐。2002年组建了亚太关于偷渡人口、贩卖人口和相关跨国犯罪问题的“巴厘岛机制”。2003年成立了有关亚洲劳工移民问题(a Regional Consultative Process on the management of overseas employment and contractual labor for countries of origins in Asia)的部长级协商会议的“科伦坡机制”(Colombo Process)。2008年在阿布扎比,科伦坡机制的参与国和海湾国家召开了一次部长级会议,即“阿布扎比对话”(Abu Dhabi Dialogue)机制,此次会议重点关注亚太区域内和区域外的“合同劳工和海外雇佣协商问题”。这些移民区域磋商机制最初重点关注的是非法移民尤其是人口偷渡和贩卖问题、难民救

助问题,之后开始强调对移民工人权利的保护与协商。显然,机制的设立、议题的选择是对前文提到的亚太地区面临的移民问题治理挑战的应对尝试。随着时间的推移,亚太区域磋商机制已然在亚太国际移民问题治理的实践进程和理念构建上发挥了积极的作用。

第一,增强国际社会对移民者权利的保护意识和促使国际社会采取相关措施保障移民者的权利。尽管移民有合法和非法之分,但应承认移民者的基本权利。亚太国家在打击人口贩卖和偷渡的活动中,部分国家存在对移民者个体尤其是偷渡者本身具有的人身安全权利、财产权、基本的平等权等认识不足的地方。亚太国家和地区通过各协商机制召开的会议、培训讲座,能够强化对移民者个体权利保护的意识。如巴厘岛机制的参与国尽管在寻求不具有约束力的打击人口贩卖的协定,但巴厘岛机制的两个工作小组被参与国督促设定反对人口贩卖和保护偷渡者权利的计划,工作小组的治理法案已经被成员国的部分国家学习。同时,通过培训、交流,引起参与国对移民治理立法、执法层面的关注,逐步采取措施防止暴力侵害难民、移民劳工,有助于建构尊重移民者的权利、尊严、法律平等待遇和不同国家习惯的政策框架。协商机制提高了亚太国家对移民者权利保护的重视程度,这在客观上有助于推进合作,共同采取措施管理移民流动,打击针对移民的暴力行为。

第二,提高参与国的移民治理能力。由于大量涉及暴力侵害移民者、移民工人及其家属行为的事件并未引起各国高度重视,目前收集的数据十分贫乏。^[25]而移民治理区域磋商机制却涵盖了移民及其国家政策信息的搜集、储存、统计、传播以及出版等各方面,弥补了相关数据收集的不足。这些磋商机制均是“应国家请求为国家提供移民信息服务”的机制,有专门的网页及移民相关信息的数据库。参与国如果遇到类似的问题,就可以利用该数据库。拥有相对充分的数据为国家制定、执行和评估本国的移民政策提供了科学依据,进而有助于增强移民问题治理的有效性。另外,通过参加这些机制,参与国逐步增强有关移民问题的各政府机构的协调力,有助于提高本国整体的移民治理能力。如通过参与巴厘岛机制,在克服“移民部门、海关部门和联邦警察”之间的重大分歧后,澳大利亚形成了由各相关部门协调一致的“澳洲队”(Team Australia)来处理移民问题。^[26]

第三,促进参与国对国际移民法规的理解与支持。现有的国际移民法案如《关于难民地位的公约》(1951年)、《难民地位公约议定书》(1967年)、《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》(1990年)、《关于打击陆路、海、空人口偷渡的议定书》(2000年)以及《关于防止、取缔和惩处人员贩卖特别是妇女和儿童的贩卖行为议定书》(2000年)。然而,从数据统计来看,并非所有的亚太国家都批准了这些法案,各区域有很大差异性。比如:1951年难民公约及1967年修订案,中亚、东亚、太平洋国家大都批准了这两个条约,而南亚和东南亚很多国家至今仍未批准。亚太绝大多数国家都未批准《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》。至于《关于打击陆路、海、空偷渡移民的议定书》和《关于防止、取缔和惩处人员贩卖特别是妇女和儿童的贩卖行为议定书》,东亚、南亚绝大多数国家未批准,中亚、东南亚、西亚大多数国家批准了这两个条约。^[27]国家常根据国家利益判断是否批准或加入某些国际条约,但国家亦会在对某些国际条约加深认知后,逐步认可并在不违反国家利益的情况下,选择批准或加入。而这一加深认知的进程,便是频繁的互动过程。

亚太区域磋商机制在国际移民组织和联合国难民署的“帮扶”下,亦充当着传授者的角色。常把国际移民法规融入到机制会议讨论的议题之中,促使参与国能够尽快批准或加入并全面执行所有涉及暴力侵害移民者、移民工人及其家属、人口偷渡和贩卖、人权、强迫劳动、难民和儿童的相关公约。由于巴厘岛机制主要针对的是人口偷渡和贩卖问题,因此,从2002年成立至今,召开的各层次会议中常常呼吁参与国能够考虑签订和批准《关于打击陆路、海、空人口偷渡的议定书》与《关于防止、取缔和惩处人员贩卖特别是妇女和儿童的贩卖行为议定书》。数据显示亚太大多数国家在2003年之后批准了2000年颁布的两个移民法,大约21个巴厘岛机制的参与国签订和批准了《关于打击陆路、海、空人口偷渡的议定书》。^[28]

最后,通过区域互动逐步增加本区域国家及相关地区间的共识与互信。互信是国家间合作的基础,信息不足、误解及缺乏共识将扩大国家间分歧,不利于国家间的合作,更不利于亚太移民问题的解决。国家间互信的增加往往来自于不断地交往与发生联系。但是,亚太各国,经济发展阶段不同、政治体制各异、宗教文化多样,这些“多元化”特质缠绕着不同的利益偏好和战略诉求,致使国家间的互信基础并不稳固。同时,要想协调一致地管理移民流动,打击针对移民的暴力行为必须有较强的政治互信。亚太国家通常以磋商机制为“平台”,通过参加具有不同背景各部门官员参与的讨论会和交流会,来加深他们对移民问题的认知,以及加强国家间关于人口偷渡和贩卖情况等信息的交流以达成必要的共识。通过亚太区域磋商机制各层次会议的努力,为国家达成一些共识提供了条件。其一,各国认识到打击和防范偷渡等跨国犯罪活动,是各成员共同的责任,符合各成员安全与发展的共同利益。其二,对移民问题的共有理解。对移民的共有理解是移民区域治理机制的重要内容。一国参与问题讨论和发表看法使该国需要了解其他国家的关注——尤其是在有着截然不同观点的重要的移民问题上。移民治理区域磋商机制包含了国家针对不同移民问题进行法律、政策改革的方法、措施及计划。在交流的过程中,可以增加发展中国家的移民管理知识,在某种程度上还可以弥补发达与发展中国家关于移民认知的偏差与误区。这些互动的深化与共识的形成有助于亚太各国间发展联系,弥补国家间分歧,进而增强彼此间的互信并为今后有可能达成的双边和多边协定奠定基础。

三、亚太区域磋商机制参与国际移民问题治理的制约和机制定位

亚太区域磋商机制的建立是亚太国家应对诸多移民问题寻求区域合作道路的现实实践。亚太区域磋商机制展现了在亚太国际移民问题治理上的地位与作用。但是,亚太区域磋商机制仍面临诸多制约性因素。

第一,亚太区域磋商机制自身的局限性。网站、数据库的建设和完善,信息收集、分析与整理,以及各层次会议的召开等需要足够多的人力、物力及财力支持,单靠少数富裕国家的“道义”提供及国际移民组织和联合国难民署的额外“帮扶”并不足以使这些工作“可持续”。何况国际移民组织和联合国难民署自身机制的运转、项目计划的开展与实施亦需要大量经费。从现实观察,国际移民组织和联合国难民署能有多久的耐心来帮扶亚太区域磋商机制的发展与完善存在诸多变量。另外,亚太区域磋商机制组织结构比较涣散,属于较低层次的区域合作。“先天不足”使亚太区域磋商机制在移民问题治理上往往“心有余而力不足”。

第二,亚太移民问题结构的复杂性。相对于其他问题而言,进入全球政治议程的问题往往难以解决,这便是研究国际组织(机制)的学者不断对“问题结构”这一概念增加兴趣的原因。问题结构包括“问题属性(problem attributes)、行为体特征(actor characteristics)、非对称性(asymmetries)、社会背景(social setting)”等4个维度。^[29]问题属性是指问题本身具有的属性。移民劳工、人口贩卖和偷渡、难民等问题有着较大的异质性,不可等同混淆。行为体特征是指问题利益攸关方的数量及寻求解决该问题方法时各利益攸关方拥有不同利益。亚太作为世界上最复杂的地区,发展进程各异以及国家利益的差异致使在处理相同移民问题上,利益错综,不易协调。非对称性是指问题对于各问题利益攸关方之间关系的不对称。例如罗兴亚人偷渡到孟加拉国,尽管孟加拉国已经向缅甸政府提出抗议,但依旧未能很好解决罗兴亚人的偷渡问题。非对称性还包含着问题解决中行为体角色的非对称性,如非法移民的目的国、来源国、过境国三者之间承担的角色不同,使各国对待非法移民的态度迥异。社会背景指的是问题产生的社会背景。不同的移民问题产生的社会背景不同,追溯移民问题背后的原因,有助于问题的解决。如果亚太区域磋商机制未能考虑到移民问题结构

的4个维度,仅仅以机制自身的热情去解决问题,那么移民问题治理的难易程度也就很难明确,进而会对问题的成功解决产生较大影响。

第三,国际移民问题的“主权”属性。国际移民问题的属性,不仅是各移民问题本身具有的异质性,最根本的是国际移民问题的“主权”属性。诸如新古典主义经济理论、新经济移民理论、劳动力市场分割理论和世界体系理论等传统移民理论,着重从经济学角度分析国际移民迁移的动因。诸如移民网络说、连锁因果说及多元文化论等新的理论范式,着重从社会学、人类学角度分析国际移民迁移的动因。显然,这些理论缺失了从政治学角度探讨国家如何影响移民的取向、规模以及类型。事实上,移民者迁移的意愿能否实现,与相关国家的移民政策有直接关系。从国际移民的历史可以看出,国际移民自由迁移的时代已经一去不复返。尽管全球化日益“模糊化”国家边界、“碎片化”主权,但主权国家仍是捍卫国家在全球竞争中利益的主要政治实体。国际移民的迁移不可能“规避”国家的主权属性。移民全球化的今天,国家却在不断地制定和实施移民控制政策。采取减少移民人数政策的国家比例从1976年的6%提升为2001年的40%。^[30]在这种背景下,亚太区域磋商机制推动移民问题治理的空间受到挤压。

上述内外制约因素使得亚太区域磋商机制“能力有限,压力山大”,甚至面临可能被国家架空的风险。若想摆脱“空壳化”,发展成为相关国家和地区愿意“扶助”及具有相当行动力的国际机制,亚太区域磋商机制就必须有明确的机制定位,这种定位应与亚太国家的利益偏好及国际移民问题结构相适应。

首先,坚持目前的非正式机制定位,保持吸引力。目前来看,亚太区域磋商机制从非正式到正式机制的“制度升级”遥不可及。由于亚太国家宗教信仰的不同、历史文化传统的差异、政治体制的多样以及经济发展水平的不平衡,亚太区域磋商机制有必要坚持非正式机制的定位,这样方能有助于弥补亚太国家参与其中的动力不足,为在将来促使国家强化移民治理达成具有约束力的协议起到“孵化”作用。与非正式机制密切相关的一点是,考虑到亚太移民区域磋商机制的前途根本上取决于它们的存在和发展是否符合亚太国家的利益。因此,亚太区域磋商机制必须通过努力适应亚太国家的利益偏好和现实需求。当然,不能只考虑亚太各国家差异性的个体利益,不同移民问题领域的磋商机制应进一步明确该议题领域问题解决的现实要求,在承认各国利益有差异甚至对立的同时,也应强调国家个别利益的重叠性和亚太地区的整体利益。只有自身定位准确,才能远离迷失,顺势而为,释放吸引力。

其次,充分“借力”参与机制的观察员组织,提升影响力。亚太区域磋商机制只有充分利用好参与其中的观察员组织,才能“借力发力”,更好提升其影响力。一方面,充分利用参与其中的区域观察员组织。如亚洲开发银行、欧洲委员会以及东盟等。强化东盟参与机制的针对性,避免职能重复和浪费资源,有助于实现亚太其他地区国家正确认知东南亚国家关于移民问题的政策、想法及意愿。由于科伦坡机制、阿布扎比对话两个机制的成员国涵盖了西欧一些移民输入国家,促进与欧洲委员会的密切交流与深化合作,既有利于这两个机制的发展,亦有助于亚太区域内国家与欧洲国家的沟通与合作。另一方面,充分利用参与其中的全球性组织。国际移民组织和联合国难民署自不用提,其他诸如国际劳工组织、国际红十字会、世界银行、联合国开发计划署、联合国毒品和犯罪办公室、国际刑警组织等全球性组织,大都是与移民问题相关的组织,促进与这些组织之间的沟通与协调,再加上国家的授权与认可,往往促使亚太移民问题治理“事半功倍”。

最后,确保议题的针对性和现实性,增强生命力。上述所提及的吸引力和影响力,最终都是为了保持生命力。而要保持生命力,保证机制议题的针对性和现实性是重中之重。与亚太其他现有机制相比,亚太移民区域磋商机制的唯一优势是其议题,即专门针对国际移民问题。因此,从中长期来看,亚太区域磋商机制应把重点放在强化国际移民问题治理的区域合作与全球合作观念、传播

国际移民法律法规以及集中有效资源,实施由于各种原因而无法由各个参与者单独执行的项目。同时为亚太移民磋商机制提供秘书处责任的国际移民组织和联合国难民署,加强亚太各个国家移民政策研究为促使亚太国家间的理解与交流提供背景知识。以此为据,不断地夯实机制议题的内容性、现实性与针对性,避免机制沦为“清谈馆”,增强机制自身的生命力。

四、结语

“禁而不绝”的非法移民治理问题、“困难重重”的难民救助问题、“复杂多变”的移民劳工跨国活动管理问题等国际移民问题牵动着全球化进程中的亚太国家。加强移民治理的区域国家和地区间的合作,不再是一时之为,更是全局之需。按照“优势互补、高效协调”的原则,亚太各区域磋商机制应积极探索,不断强化移民问题的针对性,充实移民问题区域治理合作的内容与措施。虽然由于相关因素的制约,致使单靠这些机制不能完全实现亚太移民问题的全方位治理。但不可否认的是,亚太移民区域磋商机制已然在亚太移民问题治理上发挥了特有的功能。然而,亚太移民区域磋商机制若想使这些作用从较为“空洞”层面转向更为饱含“实务”层面。强化它们的自身优势成为最佳途径,即通过逐步完善“专家权威”增强机制在移民问题领域中的话语权。专家权威常常通过拥有专业知识的专家队伍对参与国希望完成的国际移民问题进行调查、分析而获得。

对于积极促进亚太移民区域磋商机制建设和发展的国际组织而言,如果想“建好、用好、管好”机制,除了提高其在移民问题领域中的发言权之外,仍需进一步探寻促使亚太国家参与区域磋商机制的措施。应该看到,亚太移民区域磋商机制能否避免成为“弃儿”,受制于亚太移民区域磋商机制能否迎合亚太国家和相关地区的利益偏好、现实需求,以及参与国能否“执著”于移民问题的区域合作治理,而这又与其自身机制定位密切相关。作为一种非正式的区域机制,如何准确定位,顺势而为,有所作为成为关键所在。当然,当前其自身的灵活性也能让其保持相当的吸引力和生命力。

注释:

- [1][11] IOM, *World Migration Report 2011: Communicating Effectively about Migration*, p. 68, 57.
- [2] UN Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2009: A Global Assessment*, December 2011, p. xix, 70-86.
- [3] Country and Comparative Data, <http://www.migrationinformation.org/GlobalData/charts/6.2.shtml>.
- [4] Asia and the Pacific, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/asia-and-the-pacific.html>.
- [5][9][12] IOM, *World Migration 2005*, Costs and Benefits of International Migration, p. 103, 110, 112.
- [6] 中国新闻社《世界华商发展报告》课题组《2008年世界华商发展报告》2009年1月16日, <http://i5.chinaqw.com/2008ind/2008ind.html>.
- [7] Graeme Hugo, *Migration in the Asia-Pacific region, paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*, September 2005, p. 8.
- [8] Maruja M. B. Asis, “Recent Trends in International Migration in Asia and the Pacific”, *Asia-Pacific Population Journal*, Vol. 20, No. 3 (December 2005), pp. 26-27.
- [10] Antoine Pécoud and Paul F. A. Guchteneire eds., *Migration without Borders: Essays on the Free Movement of people*, UNESCO/Berghahn Books, 2007, pp. 209-210.
- [13] 《第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会》,巴西萨尔瓦多,2010年4月2—19日, <http://www.un.org/zh/conf/crimecongress2010/factsheets6.shtml>.
- [14] 刁仁国《非法移民与人口贩运问题析论》,第二届“国境安全与人口移动”学术研讨会,2008年,第219页。
http://cir.cpu.edu.tw/seminar/paper/97/971208_13.pdf.
- [15] 周聿峨、郭秋梅《20世纪上半叶国际性难民组织与难民保护考察》,《南洋问题研究》2012年第2期,第63—

70 页。

- [16] UNHCR, *Global Trends Report 2011*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2012>.
- [17] *Labour migration in Asia*, <http://www.pstalker.com/ilo/h-flows.html>; IOM, *World Migration 2011*, p. 68; *South-east Asia*, http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3832_0_3_0.
- [18] Marlène Laruelle, "Central Asian Labor Migrants in Russia: The 'Diasporization' of the Central Asian States?", *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 5, No. 3 (2007), pp. 105-110.
- [19] 联合国秘书长《第三次全球移民与发展论坛开幕词》, 雅典 2009 年 11 月 4 日, www.un.org/esa/population/migration/Opening_remarks_SG_Athens.pdf.
- [20] André Olivie, Phnom Penh, *Identifying Cambodian Victims of Human Trafficking Among Deportees from Thailand*, United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking, 2008.
- [21] Nurali N. Nouraliyev, "Challenges of Labor Migration from Tajikistan to Russia", 2005, <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2006/07/06/0000281728/009.NOURALIEV.pdf>.
- [22] 王雅楠《国际移民组织: 肯尼亚已成全球人口贩卖集中地之一》2010 年 6 月 29 日, http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/28/c_122737773.htm.
- [23] Regional Cooperation on Migrant Smuggling in the Asia Pacific, <http://www.law.uq.edu.au/index.html?page=173603>.
- [24] 联合国开发计划署《2009 年人类发展报告——跨越障碍: 人员流动与发展》, <http://www.un.org/zh/development/hdr/2009/>.
- [25] 第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会《针对暴力侵害移民者、移民工人及其家属行为的预防犯罪和刑事司法对策》2010 年 4 月 12 日至 19 日。
- [26] Randall Hansen, *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM, No. 38, 2010, p. 24.
- [27] United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, "International Migration Report 2009", December 2011, pp. 327-344.
- [28] UNODC, Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, *Status of Ratification*, 2 January 2012, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsq_no=XVIII-42-b&chapter=18&lang=en.
- [29] 奥兰·扬《世界事务中的治理》, 中译本, 上海人民出版社 2007 年, 第 47 - 70 页。
- [30] UN, ST/ESA/SER. A/220/ES, <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/ittmigrep2002chinese.doc>.

[责任编辑: 许丽丽]

Asia-Pacific Regional Consultative Process and International Migration Governance

GUO Qiu-mei

(School of Marxism, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, Guizhou)

Abstract: In recent years, human smuggling and trafficking emerge endlessly, the refugee problem is increasingly serious, and the flow of migrant workers among countries becomes more frequent in Asia and the Pacific region, which has the most of the world's population. Faced with the complex issues of immigration, the Asia-Pacific countries set up a new specialized Regional Consultative Process. Asia-Pacific Regional Consultative Process is established in the condition of complex immigration issues, which shows the character of "soft mechanism" and a kind of informal mechanisms. Such regional Consultative Process plays a positive role currently, but to solve the complex immigration issues in the Asia-Pacific region is still a long way to go. If it doesn't want to become the country's "outcast", Asia-Pacific Regional Consultative Process needs to release the potential, and try to do more.

Key words: Asia Pacific region, international migration, Regional Consultative Process, governance