

“人类命运共同体”视角下 全球移民治理与中国角色

陈 斌 周 龙

[摘要] “人类命运共同体”是全球治理背景下中国提出的重要方案,为全球移民治理困局提供了解救思路。人类命运共同体理念与全球移民治理具有一定的理论相通性,人的安全与利益保护是二者共同的理论内核,跨国网络关系是二者共同存在的形式和基础,全球善治是二者的共同追求。人类命运共同体所包含的包容开放、平等协商、法治正义理念为国际社会在合法移民吸收、跨国难民接纳、非法移民管控等方面提供了理论指导。鉴于世界大国和移民大国的角色,中国可以在全球移民治理中发挥独特的作用。援助和参与国际组织的全球移民治理进程,构建中国与周边国家的移民治理共同体、全球移民治理共同体,健全“一带一路”移民治理机制,是人类命运共同体视角下中国可以开展的工作。

[关键词] 人类命运共同体;国际移民;全球治理;角色

[作者简介] 陈斌:暨南大学国际关系学院博士研究生(广东 广州 510632);周龙:法学博士,广东外语外贸大学国际关系学院讲师(广东 广州 510006)

近年来,全球移民问题一直处于恶化当中,非法移民问题以及由于地区冲突、环境恶化、经济困境等因素引发的各种难民问题,不断冲击着民族国家和全球治理体系,同时,部分移民问题引发的人道主义危机也触动了国际社会的神经。在移民困境面前,各国政府与国际社会都在努力寻找善治的有效路径和理论指导,然而却收效甚微。面临全球治理困境之时,习近平主席提出“人类命运共同体”理念,为全球治理指引了新的方向。讨论全球移民治理作为全球治理的重要议题,可以积极借鉴和吸收“人类命运共同体”的理论精髓与要义,思考和探索移民善治的新思路。我们主要从理论关联、路径探讨和中国对策三个方面来论述“人类命运共同体”视角下的全球移民治理与中国角色。

一、“人类命运共同体”与全球移民治理的理论关联

“人类命运共同体”是中国在全球治理面临困境之时提出的理论性方案,同样也可以为全球移民治理理论和实践提供指导,二者在理论内核、理论基础、理论追求等方面具有关联性和相通性。

(一) 国际移民发展现状及其治理困境

移民是人类社会发展的一个重要特征。在主权国家概念没有出现之前以及国家间无明显边界的很长一段时间内,人类都生活在一个无限制的移民时代。然而,1648年威斯特伐利亚体系形成后,有一个重要的内容就是确定了国家的主权概念,划定国家边界,伴随而来的是推行国家移民政策,人口迁徙不再是自由行为,这也使得国际移民有了新的内涵。当前,国际移民一般指跨越主权国家

边界、以非官方身份在非本人出生地所在国家居住达到一年以上的个人。^① 国际移民组织和国际移民全球委员会发布的报告指出，21世纪以来国际移民数量不断上升，2000年国际移民数量为1.5亿，2005年这个数字上升到2亿，2015年，该数量已经增加到2.44亿，到2050年，预计这个数字将超过4亿。^② 应该说，今天的世界越来越走向一个移民的时代。

各种国际移民问题的出现使得移民事务日益复杂化。今天比较突出的国际移民问题主要包括国际难民、非法偷渡、跨国人口贩运等。在国际难民方面，联合国难民署2015年发布的年度报告《战乱世界：全球难民趋势》指出，2014年全球因战乱至少导致1950万国际难民的产生。^③ “阿拉伯之春”后涌入欧洲的几百万中东难民，使得世界出现了一股几十年未见之难民潮。同时，移民活动中的跨国人口贩运问题依然严重。2014年，联合国预防毒品和犯罪问题办公室发布的《全球人口贩运报告》显示，全球范围内每年有超过250万人成为跨国人口贩运犯罪的受害者。^④ 国际劳工组织估计，在2002—2011年期间，全球大约有1870万名遭受强迫卖淫为目的的性贩运和强迫劳动为目的的跨国劳工贩运受害者。^⑤ 而非非法移民问题更是日益显现。非法移民具有隐蔽性的特征，因此对于其数量到底是多少，目前国际社会没有一个准确的数据，联合国估计的非法移民数量为每年200万到450万。^⑥ 不难看出，全球移民治理面临严峻挑战，任务艰巨。

近年来，国际社会对各种移民问题的关注度日益增加，移民政治越来越成为国际社会和国家政府重视的话题，“移民全球治理”观念在这一背景下应运而生。^⑦ 21世纪以来，国际社会通过机制建设推动全球移民治理，各种移民治理的对话平台也陆续推出，代表性的机制如国际移民和发展问题高级别对话会议、移民与发展全球论坛、联合国大会处理国际迁徙、人权和人道主义问题的第三委员会、伯尔尼倡议等。^⑧ 但是，国际移民治理取得的效果依然不佳，治理依然面临各种困局。

就国际组织而言，其功能相对是有限的，联合国也没有提出一个合理的方案和机制。虽然联合国在一些方面已经做出了努力，例如努力协调各国之间的制度和法律差异来保护移民的合法权益，促进移民活动溢出效应的产生，然而，联合国更多的工作还只是搜集和整理全球移民数据，论证移民做出的贡献，分析移民事务的相关问题以及举办各种论坛与学术会议。^⑨ 而主权国家在移民治理上，也是进退维谷，面临多重困境，难以形成合理有效的治理政策。一般的非法移民的治理路径主要有两种：围堵或疏导。欧美国家在面对这一问题时也基本采用这些方式，欧洲一般是围堵政策，美国则对疏导和围堵两种政策兼而用之，但这两种方式都不能有效地解决非法移民问题。^⑩

（二）人类命运共同体与国际移民治理的理论关联

人类命运共同体理念是为了解决人类共同面对且单个国家无法应对的挑战而提出的方案，国际

① 李明欢：《国际移民政策研究》，7页，厦门，厦门大学出版社，2011。

② United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016). *International Migration Report 2015: Highlights* (ST/ESA/SER.A/375); 左晓斯：《全球移民治理与中国困局》，载《广东社会科学》，2014（5）；王辉耀主编：《中国国际移民报告（2014）》，3页，北京，社会科学文献出版社，2014。

③ 毛维准：《损友聚集，“欧洲顶梁柱”德国难以承受难民之重》，澎湃新闻网，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1354901。转引自宋全成：《欧洲难民危机：进程、特征及近期发展前景》，载《山东社会科学》，2016（2）。

④ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Global Report on Trafficking in Persons*, 2014, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP_2014_full_report.pdf

⑤ International Labour Office (ILO). *Global Estimate of Forced Labor: Result and Methodology*, 2012, http://www2.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-ed_norm/-/-declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf

⑥ Laezko et al. “Migrant Arrivals and Deaths in the Mediterranean: What do the Data Really Tell Us”. *Forced Migration Review*, 2016, <http://www.statewatch.org/news/2016/jan/laczko-singleton-brian-ranga.pdf>

⑦ Alexander Betts (ed). *Global Migration Governance*. Oxford: University of Oxford Press, 2011.

⑧ 章雅荻：《国际移民问题全球治理的现状、困境与展望——以欧洲移民危机为例》，载《国际关系研究》，2017（1）。

⑨ 李明欢：《国际移民治理的现实困境与善治趋势》，载《人民论坛·学术前沿》，2014（14）。

⑩ 唐慧云：《全球非法移民治理困境及未来研究》，载《国际关系研究》，2017（2）。

移民治理理念则是为了实现各国无法单独解决的跨国移民问题而提出的思路。在理论内核、存在基础和实现目标上,二者都存在着理论上的关联性,主要体现在三个方面:人的安全与利益保护是二者共同的理论内核、跨国关系是二者的表现形式和基础、全球善治是二者的最终追求。

1. 人的安全与利益保护是二者相通的理论内核

人类命运共同体与国际移民治理都属于人本位的理论概念,因此,二者在这一角度已经具备了理论的相通性,具体表现在以下几个方面:

第一,人的安全是人类命运共同体和全球移民治理二者共同的核心要素。任何共同体在发展过程中,所追求的根本目标都是安全。无论是古希腊的城邦,还是之后部分国家共同建立的同盟体系,安全都是最基本的需要。^①中国提出的人类命运共同体也离不开安全这一要素。对于安全与人类命运共同体的关系,习近平主席在国际场合多次提及。2014年,在中国共产党与世界政党高层对话会开幕时,习近平总书记发表《携手建设更加美好的世界》的讲话,把“普遍安全世界”定位为构建人类命运共同体最重要的位置。2017年,习近平主席在国际刑警组织第86届全体大会上提出:“中国愿同国际社会一道,加强安全合作,共同构建普遍安全的人类命运共同体。”^②可见,安全已经成为构建人类命运共同体的核心内容之一。

同样,安全也是全球移民治理的要义之一。国际移民组织和国际劳工组织作为全球移民治理体系中两个重要的国际组织,目标之一就是为需要国际移徙援助的人士提供安全、可靠、灵活和符合成本效益的服务。近年来,安全移民项目成为国际组织参与全球移民治理的重要手段。国际劳工组织发起成立了“安全移民战略”^③。国际移民组织在很多国家发起了“安全移民信息运动”^④。全球移民治理机制如“伯尔尼倡议”“巴厘进程”等都把移民安全作为治理的重要内容。

第二,维护人类社会共同利益是二者的基本内容。一般而言,共同体被定义为由某种共同纽带连接起来的生活有机体。^⑤什么是共同纽带?我们可以把其界定为共同拥有的利益诉求,或是一起追求的价值取向和价值目标。应该说,基于共同的利益诉求或者共同的价值取向,真正意义的“共同体”才能最终形成。因此,人类命运共同体理念的内核就是人与人需要维护彼此共同的利益。从历史发展的角度来说,人类命运共同体是一个不断丰富和发展的过程。最初的人类社会仅仅是一个松散共同体,随着彼此利益的趋同和相互依赖关系的加深,最后才发展成为休戚相关的“人类命运共同体”。

全球移民治理是一个在全球范围内的综合治理体系^⑥,其治理的对象包括正规移民、非法移民、难民等,治理的主体涉及国家、国际组织等多种行为体,依赖的基础是移民权益保护的国际法和规范性文件。所谓全球移民治理,其核心就是国际行为体规范移民跨国行为,保护移民群体利益,构建一个和谐稳定全球社会的实践。国际移民治理的直接出发点就是打击非法跨国行为,维护主权国家民众和合法跨国移民群体的利益。

2. 跨国网络关系的发展是二者共同的存在基础

共同体的本源应该是基于共同的血缘或者地缘关系建立起来的组合关系,可以称之为血缘共同体或者地缘共同体。随着劳动生产力的发展,基于共同的职业出现了新的组合关系,即行业共同

①⑤ 刘方平:《全球治理视域下人类命运共同体建构》,载《西南民族大学学报》(人文社会科学版),2018(4)。

② 习近平:《共同构建普遍安全的人类命运共同体》,载《人民日报》,2017-09-28。

③ International Labour Office (ILO). Strategies to Enhance Safe Migration: Information and Dissemination Campaigns, 2008, http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_160185/lang-en/index.htm.

④ International Organization for Migration (IOM). Safe Migration Information Campaign, 2017, <https://www.iom.int/photo-stories/safe-migration-information-campaign>.

⑥ 章雅荻:《国际移民问题全球治理的现状、困境与展望——以欧洲移民危机为例》,载《国际关系研究》,2017(1)。

体。血缘共同体、地缘共同体发展，带来的重要变化是民族的形成，以及在民族基础上国家的形成，民族共同体、国家共同体也因此出现。到了今天，在全球化、信息化和高科技革命的时代，人类的利益、情感都已交织在一起，真正形成了命运共在、利益共生的全球共同体^①，可称为人类命运共同体。应该说，全球化助推下的全球社会的形成，跨国网络的存在是人类命运共同体的现实基础，也是未来这一共同体发展的保障条件。人类命运共同体理念之所以能被提出，其前提也在于今天全球社会已经形成，移民跨界活动成为一种常见的行为，这些常见行为构成的互动实践也同时将人的命运联系在一起。

跨国移民治理从单边走向双边再发展为多边的全球主义行为，是因为今天的移民已经不再是一国或者两国之事，移民跨国网络的形成已经打破了传统的国家移民治理界限。某种程度上，移民跨国网络的发展、移民跨国场域的扩大是全球移民治理的阻碍，但是没有跨国移民网络关系的形成，全球跨国移民治理机制也不会出现。

3. 追求善治是二者共同的目标

中国提出人类命运共同体的方案，其原因在于当前的世界，逆全球化现象不断出现，人类面临的全球化问题依然严峻，国际非传统安全层面的恐怖主义威胁、全球气候问题、跨国犯罪、难民等问题进一步恶化，并且这些问题出现了新的特征。中国提出人类命运共同体理念，目的在于从整体上推动全球治理进程，为全人类共同面临的问题提出一个合理的解决思路，从而最终实现人类社会的善治。

人类命运共同体理念的提出，是要实现人的流动自由化和要素流动均等化，从而形成“你中有我、我中有你”的利益格局。^② 这一点与全球移民治理的基本目标是一致的。对于国际移民治理的目标，有学者提出：“国际移民学探求的最终目标，是全球资源的合理有效共享，全球人的和平共处，共赢共荣。”^③ 国际移民治理所追求的应该是人与人之间的和平共处，全球社会的公平有序，最终达到一种善治的状态。中国提出人类命运共同体理念，是在国际移民跨国生态环境恶化的背景下提出的，符合国际社会的重大需求。可以说，国际移民跨国生态特别是难民危机呼唤构建人类命运共同体。^④

中国提出人类命运共同体理念及其实践思路，为国际组织讨论移民治理提供了重要指导：不论是联合国和其下属的各种国际组织，还是基于共同地缘关系或相同文化背景的各种共同体，都能围绕着“人类命运共同体”的理念宗旨，找到更多的对话和协商空间。^⑤ 这种协商与对话空间的存在，根本上是依赖于人类命运共同体与国际移民治理在目标上的一致性。

二、“人类命运共同体”视角下的全球移民治理路径思考

“人类命运共同体”理念的一个核心内容是坚持共建共享，建设一个普遍安全的世界。建立保护移民安全的善治之路，是全球移民治理的当务之急。习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲《共同构建人类命运共同体》中提到：“当前，难民数量已经创下第二次世界大战结束以来的历史纪录。危机需要应对，根源值得深思。如果不是有家难归，谁会颠沛流离？联合国难民署、国际移民组织

① 王泽应：《命运共同体的伦理精义和价值特质论》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版），2016（5）。

② 高奇琦：《全球治理、人的流动与人类命运共同体》，载《世界经济与政治》，2017（1）。

③ 李明欢：《国际移民学研究：范畴、框架及意义》，载《厦门大学学报》（社会科学版），2005（3）。

④ 张春旺：《关于人类命运共同体与国际移民、华侨华人的几点思考》，载《华侨华人历史研究》，2018（1）。

⑤ 李明欢：《国际移民与人类命运共同体构建：以华侨华人为视角的思考》，载《华侨华人历史研究》2018（1）。

等要发挥统筹协调作用,动员全球力量有效应对。”^①可见,支持难民在内的全球移民治理成为中国积极构建人类命运共同体的动力,国际难民问题的解决需要全人类共同努力,非一国一人之力所能及。

国际移民是人类的一种存在形式,国际移民的安全和利益应该受到保护,权益应该受到尊重。不管是合法还是非法的国际移民,都是构成世界各成员国的重要元素,是世界联系的重要纽带,也是全球社会存在的条件之一。国际移民的跨界行为推动着世界成为一个联系、多元的社会,并且这种状态还会继续发展。因此,对于国际移民,必须努力寻找一条善治的道路。

国际移民创造了红利,但同时也带来了矛盾与纷争。在全球移民治理的道路上,一个国家出于不同利益考虑,会不断调整国际移民政策。目前,老龄化已经成为越来越多国家面临的社会问题,尤其是在一些发达国家问题更为严峻。因此,他们对于年轻的科技人才具有很大的需求,出于这种考虑,不断制定新政策来吸引外来的高技术移民。另一方面,一些国家又采取“反移民政策”严格管控低层次移民的涌入^②,尤其是全球经济危机和国际恐怖主义引发了人们严重的安全忧虑,尽管我们生活在一个人力和物力自由流通的时期,然而绝大多数国家实行严格的管控移民制度,今天的移民政策较之此前历史而言限制更多。^③

人类命运共同体理念的核心是在全球化的时代,任何国家、组织和个人应该摒弃保守主义和利己主义观念,做到利益共享、风险共担、危机共克、荣辱与共。今天各国命运都与他者相连,当风险和危机来临之时任何人都不能独善其身。从根本上说,人类命运共同体理念主张建立一个包容、开放、平等、正义、法治的全球利益共同体,它为全球治理提出了中国思路和世界方案。因此,即使差异和问题存在,在全球化的今天,通过思考人类命运共同体对全球治理的指导意义,我们依然可以找到全球移民治理的共性,发现适合各国移民治理的路径。笔者把这些共性和合适路径归纳为:对于合法移民的合理吸纳、对于跨国难民的合情接受、对于非法移民的合法管控。

(一) 建立包容开放的合法移民吸收机制

从某种程度上说,国际移民创造了人类命运共同体的时代。因为国际移民成为全球社会联系的重要纽带,依赖于亲缘和血缘关系建立的跨国移民网络日益发达。同时,今天很多国家的科技创新、经济繁荣都是由国际移民所带来的。通过吸引高技术移民、投资移民的进入,一些国家实现了技术的突破和国民经济的发展。反过来,技术进步和经济依赖又使得人们对于彼此的需求不断提升,在循环往复的过程中人类成了真正的命运共同体。

包容开放是中国提出的人类命运共同体理念的核心要义之一。全球化时代只有包容开放,世界才能真正走向繁荣富强。逆全球化的保守主义思想的世界不利于人类的发展和进步。国际移民大潮之中,合法移民是主要的群体,各国应该秉承包容开放的原则,合理地接纳合法移民,各种严格限制合法移民的政策都是不可取的。当前,一些国家基于国家安全、文化冲突、经济不景气等因素为由,收紧移民政策,甚至拒绝移民的到来,如美国总统特朗普上台后大量收紧移民数额,欧洲国家也提高移民的门槛。

包容开放的合法移民吸收机制,应该是在一个国家的承受范围之内。建立包容开放的移民吸收机制应该做到:打破对移民偏见,实施开放的外来劳工准入制度、有效的人才吸收制度、合理的家庭移民制度,不因移民的宗教信仰、肤色、民族风俗、语言等因素限制移民。

^① 习近平:《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》,见人民网,http://world.people.com.cn/n1/2018/0119/c416882-29775965.html。

^② 郭秋梅:《全球化进程中的国际移民:特征、挑战与治理》,载《八桂侨刊》,2012(2)。

^③ Nikola Mirilovic. “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense”. *Comparative Politics*, 2010, 42(3).

（二）建立平等协商的跨国难民援助和接纳机制

国际难民^①治理有其紧迫性。今天的世界是人与人命运相连的整体，如果我们对于难民的悲惨命运置之不理，其后果可能是出现难民犯罪行为或者其他难民悲剧。当生存危机受到挑战的时候，难民自身难以控制自己的行为，合法的抗争可能会转为非法的暴动，最后的受害者是人类自身。当难民危机爆发的时候，有些国家拒绝接受难民，一些人被迫走上了违法犯罪的道路。同时，利用一些国家合理的移民政策，而引发了相关的跨国犯罪行为。欧洲难民危机爆发期间，就出现了大量对难民的跨国贩运行为。

国际难民治理多年来收效有限，其原因包括难民与接收国的文化宗教差异明显、国际社会对难民的援助不足、接收国的社会承载力和经济能力有限等诸多因素。目前，虽然国际社会对于难民的救助和保护存在各种公约和机制，但是难民的利益依然无法得到根本保障。国际社会无政府状态下，主权国家的“现实考虑”，国际难民治理短期内不可能找到一条完美的捷径。就国际难民问题而言，国际社会各成员之间平等协商，之后做一定的退让与妥协，全球治理才能达到相对合理的效果。

人类命运共同体理念的重要内容就是建立一个平等协商的共同体，主张国际各方力量通过谈判磋商的形式解决共同面对的问题。就国际难民治理而言，人类命运共同体启发的是建立一个平等协商的难民援助和接纳机制，包括两个层面：一是协调好难民的援助方以及援助数额；二是协商好难民接收方、难民人数的接收配额以及接收后难民的融入问题。

建立平等协商的跨国难民援助和接纳机制，具体包括三个部分：第一，建立一个由联合国难民署管理的各国共同参与的全球难民援助基金。第二，当难民危机出现时，鼓励与难民危机爆发的国家的邻国、文化相似国、有能力的国家主动接收难民。第三，完善国际难民营制度，在难民多发区域建立一批国际应急难民营。国际组织在全球建立的应急难民营可以发挥作用，对难民进行接收。

在对国际难民的接收方面，一个典型的案例是中东国家对于战乱地区难民的接收与救助。在遭遇难民问题困扰时，很多阿拉伯国家对于难民表示出相当的理解和关怀，其中一个重要的原因是阿拉伯国家的民众与难民有着相似的文化与语言背景。中东难民中的巴勒斯坦难民，尽管很多阿拉伯国家拒绝了巴勒斯坦难民加入他们的国籍，但基本都给予了难民妥善救助。另外一个中东国家伊拉克，2003年伊拉克战争后大量难民出现，对于如何遣返和安置战争时期流散在中东各地的难民，伊拉克政府与埃及等国达成了合作协议，使得近年来伊拉克难民大量重返家园。^②可以看到，难民问题虽然复杂，治理难度大，但是合理的援助和接纳制度可以很好地缓解这一问题。

（三）建立平等合法的非法移民管控制度

非法移民治理是国际移民治理面临的另一个难题。国际上一般把非法移民认定为“未经授权进入和停留在一个国家的移民、被跨国境走私贩卖的人口、不符合难民条件而拒绝遣返的寻求避难者、通过虚假安排（假婚姻、假亲属）以逃避移民管制的人”。非法移民一般分为两类：一类为合法出入境但是在目的地国非法滞留；另一类是非法出入境，在他国非法滞留。^③非法移民问题既涉及移民主体本身，也涉及移民来源国和目的国，有的时候还涉及第三国或者国际组织，因此，非法

^① 目前，国际社会对“难民”概念的共识出自1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》，即“因种族、宗教、国籍、隶属于某一特定社会群体或因政见观点而有确切理由遭受迫害”，“现居住在原籍国或惯常居住国之外的地方”，且“不能或者因为惧怕迫害而不愿接受原居留国的保护，或返回到那里”的人。常见的难民包括环境难民、战争难民、政治难民等。参见 Bill Bowring, “Convention Relating to the Status of Refugees”, *The American Journal of International Law*, 1969, 63 (2)。笔者认为移民的概念与难民的概念有所不同，但是在多数情况下，难民也属于国际移民的范畴。

^② 邢新宇：《全球治理中的中东难民问题》，载《阿拉伯世界研究》，2011（6）。

^③ 李英、张凯：《论非法移民基本人权的国际保护》，载《国际论坛》，2009（6）。

移民的治理是一个化解多方矛盾、兼顾各方利益的过程。非法移民的治理既要保护国家的利益,尤其是国家的主权利益,同时,也不能忽视对非法移民本身的人权保障。因此,兼顾国家和非法移民利益的治理模式,融合相关利益攸关方,是国际非法移民治理体系中不可或缺的一部分。^① 总体上说,目前的非法移民治理只有走出国内法律控制的单边思维模式,积极寻求国家间、地区间甚至国际多边合作,建立非法移民治理的法制共同体,才能有效应对非法移民这一复杂难题。^②

人类命运共同体理念主张建立一个法治有序的社会。全球治理需要不同的行为体遵守国际法。非法移民的跨国行为触犯了目的国的法律制度,从这个角度而言,其行为已经是违法行为,应该受到法律的约束。但是,我们也要看到,在非法移民当中很多人是不得已而成为违法群体。因此,对于非法移民的全球治理,建立非法移民管控制度,应该坚持两个原则:一是保证法律的权威性,二是保护非法移民的权益。有序的人类命运共同体需要保证法律的权威性,非法移民治理必须依据国际法和国内法执行。但是在执法过程中,也要保护非法移民的基本权益。

人类命运共同体视角下平等合法的非法移民管控制度包括:第一,要建立不同性质的非法移民惩罚程度弹性化机制。对跨国贩运移民的犯罪人员应该严厉打击,区别对待人口贩运分子和被贩运受害者。对于因经济因素成为非法移民的人,在实施惩罚之后要制定合理的遣返和救助制度。第二,要加强非法移民来源国、目的国以及国际组织的法律合作,世界各国之间应该建立双边的遣返制度,保证非法移民顺利回国。无国籍者非法移民应该通过国际组织,遵照国际法执行遣返和安置工作。第三,保护非法移民基本的人权。目前保护非法移民人权的国际法相对较少,代表性的法律是保护被贩运受害者、帮助他们重返家园和重新融入的《反人口贩运议定书》。当前的世界是一个命运共同体,任何成员的权益都应该有所保障,因此国际社会和各国应该规范对于非法移民的人权保护法令。

三、中国在全球移民善治中的角色分析与路径探讨

当前,中国是全球性大国,也深受国际移民的影响。在参与全球移民治理进程中,中国需要明确自己的角色和地位,也需要认真思考实现移民善治的有效途径。

(一) 中国的角色分析

国际关系理论的后结构主义认为,政策的制定需要身份,身份和政策通过一个不断调整的叙述过程相互影响、相互建构。^③ 在国际移民治理中,中国在全球移民环境中的身份与角色决定了中国参与全球移民治理的深度和广度,同时也影响中国如何调整移民政策,应对各种移民问题。对于全球的移民治理,中国应该具有双重身份:一方面中国为全球大国,是全球治理不可或缺的力量;另一方面中国为移民大国,中国是世界主要的移民来源地,同时也是重要的移民流入地。

1. 全球大国地位决定中国参与全球移民治理的重要性

全球治理需要作为命运共同体的各方积极参与,尤其是大国的力量,对于实现全球善治至关重要。^④ 近年来,中国经济保持高速增长,已经跃居为世界第二大经济体,同时,中国也已成为发展中国家中最具影响力的新兴经济体之一。在全球治理进程中,国家地位和身份的改变促使中国自身对全球治理机制建设产生了新的思路和认知,中国开始由最初的融入者逐渐转变为建设的推动者和

① 陈积敏:《国际非法移民治理的困境与出路》,载《和平与发展》,2017(1)。

② 魏荣春:《非法移民管控法律制度研究》,华东政法大学硕士学位论文,2015。

③ 孙吉胜:《话语、身份与对外政策——语言与国际关系的后结构主义》,载《国际政治研究》,2008(1)。

④ 王义桅:《超越均势:全球治理与大国合作》,上海,上海三联书店,2008。

变革者。^①可见，大国地位的身份的演变是促成中国全球治理思维变革的重要推动力。

作为新兴大国，中国正在积极参与全球问题的治理，努力寻求中国作为大国的国际话语权。目前，在主要国际组织当中，中国都是重要成员之一。现有的全球治理机制如 G20、金砖国家会议、巴黎气候协定等，中国都是重要的影响力量。但是，在全球移民治理机制中，中国的声音还比较弱，中国的治理能力亟待提高。2016 年，中国加入国际移民组织（IOM），在此之前中国都是国际移民组织的观察员，在与全球移民治理最大的国际组织交流合作方面，中国较为缺乏经验。同时，中国与国际移民组织合作的方式主要是依靠接受美国和欧盟等国家和组织的资助，主要根据援助方的偏好来提高国家移民治理的能力，移民治理能力的提升具有被动性。^②

2. 移民大国身份决定中国参与国际移民治理的必要性

从历史到今天，中国都是国际移民的重要来源国。今天全球范围的华侨华人在 6 000 万左右，华人移民遍及世界每一个角落。从 1978 年到 2013 年，中国海外移民数量已接近 1 000 万人，到 2013 年中国已经成为世界第四大移民输出国。^③中国的海外移民已经成为联系中国与世界的重要纽带，同时中国移民出现的各种问题也成为中国外交事务的重要内容。中国海外移民的生存环境、生命安全经常受到威胁，袭击海外中国公民的现象屡见不鲜。因此，参与国际移民治理，保护中国海外移民的利益极为必要。

中国也是重要的移民流入国。1990 年，在中国居住的外籍人口约为 37 万，2015 年已经增加到 97 万左右。^④2012 年国务院《关于外国人出入境及居留、就业管理工作情况的报告》指出，2011 年我国公安机关出入境管理部门查处“三非”（非法入境、非法居留、非法就业）外国人 2 万余人次。^⑤外来非法移民和难民问题成为中国社会的一个热点话题。一方面，由于经济社会快速发展，在中国的外国非法移民人数不断增多，主要以经济与社会发展水平落后于中国的非洲国家、大湄公河次区域的越南、缅甸等国家人员为主。另一方面，难民开始影响中国。近年来，向联合国难民署驻华办事处寻求避难的外国人数量小规模增加，每年有几百人左右申请来到中国。中国周边个别国家也因为政局变动或者武装冲突，导致其国内难民涌入中国境内。^⑥国际非法移民和难民对中国的影响正在逐渐增强，加重了中国参与国际移民治理的紧迫性。

（二）中国参与国际移民治理的路径思考

在国际移民治理历史上，中国曾经有过一段丰富的经历。20 世纪 70 年代末到 80 年代初，印支地区出现战乱，中国安置了来自印支国家的近 30 万难民，给予了难民大量的救助并把他们安顿下来。20 世纪 90 年代，中国又接收和安置了来自朝鲜以及中东国家数十万难民。^⑦但总体来说，很长一段时间内，中国参与全球移民治理进程十分有限，例如中国没有专门的国际移民管理机构，参与国际组织的深度不够。近几年，中国的全球移民治理进程发展迅速，其中有两个重要的标志性事件：一是 2016 年 7 月 1 日中国正式成为国际移民组织的成员国，开启了中国同国际移民组织合作并积极参与全球移民治理的新征程；二是 2018 年 4 月 2 日中国国家移民管理局正式挂牌成立，

① 刘贞晔：《中国参与全球治理的历程与国家利益分析》，载《学习与探索》，2015（9）。

② 庄瑞银：《中国如何在全球移民治理中发挥更大的作用——以中国加入国际移民组织为契机》，载《法治论坛》，2017（2）。

③ 王辉耀：《中国国际移民综述》，见中国新闻网，<http://www.chinanews.com/hr/2014/02-28/5895755.shtml>。

④ 宋德星：《论国际移民问题的主流理论、观念分歧及政策焦点》，载《国际展望》，2017（5）。

⑤ 《国务院关于外国人出入境及居留、就业管理工作情况的报告》，见中国人大网，http://www.npc.gov.cn/huiyi/ztbg/wgrrcjglzbg/2012-08/21/content_1872386.htm。

⑥ 刘国福：《中国国际移民的新形势、新挑战和新探索》，载《山东大学学报》（哲学社会科学版），2015（1）。

⑦ 梁淑英：《国际难民法》，269-307 页，北京，知识产权出版社，2009；罗超、高鹏：《国际难民问题的挑战、应对及中国的参与》，载《世界政治经济论坛》，2017（2）。

标志着中国的国际移民治理进入一个新的时期。可以说,现在的中国才真正走上了参与全球移民治理的快车道。

中国提出“人类命运共同体”的构想,为中国参与国际移民治理提供了理论指引,在具体的实践过程中,中国应该开辟出具有中国特色的国际移民治理道路。随着“一带一路”倡议的实施,中国海外移民的数量将会继续增加,中国的移民大国角色将进一步凸显,对于国际移民治理路径的探讨就显得更为必要。在融合参与现有的国际移民治理机制的前提下,应该积极构建与中国国家利益相关的国际移民治理机制,从双边和多边构建移民治理共同体。我们认为可以注重以下三条路径:

1. 援助和参与国际组织的移民治理进程

当前,全球范围内的国际移民治理机制和机构包括国际移民委员会、全球迁徙小组、联合国关于国际移民的协商会议、国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处和联合国难民署等。^①中国作为国际移民治理的“新兴力量”,应该积极融入现有机制,提升中国的国际移民治理参与度,加大对国际移民组织、国际劳工组织等机构的援助。

近几年,中国对全球移民治理的支持力度不断提升。2016年,李克强总理在联合国应对难民问题的高级别会议上指出,中国愿意在维持原有的对外援助总量上,向国际社会提供1亿美元的人道主义援助。^②2017年,中国政府向联合国粮食计划署援助了9000吨玉米和高粱,以缓解肯尼亚达达布难民营和卡库玛难民营近10万非洲难民的粮食问题。^③2018年,习近平主席提出向国际社会提供2亿人民币的难民治理援助。这些举措充分说明了中国政府对于国际移民治理的关注和参与治理的决心。

中国融入和参与现有的国际移民治理机制,除了经济上的援助之外,更应该学习国际移民治理经验。应该鼓励和支持更多政府机构、民间组织和人员参与国际移民援助、移民遣返、移民融入的各种项目。鼓励参与国际移民治理的国际组织在中国设立办事处,参与中国的外来移民治理;支持中国的政府和非政府组织加入到国际难民的救援活动中。此外,可以打破政府主导移民治理的现状,借助民间力量,吸引民间善款,服务中国的国际移民治理。

2. 积极打造中国与移民来源国及地区的移民治理共同体

中国是国际移民的重要流入国,加强中国的外来移民治理,也是对国际移民治理的贡献。近年来,中国成为非法移民和难民的重要流入地,中国成为湄公河地区跨国人口贩运的重要目的国,同时,中国也是缅甸北部难民的涌入国。2013年,缅甸政府军与民族武装发生冲突,战事燃起,有1万多缅甸公民逃亡中国云南省寻求避难,避难的人群主要为妇女儿童和老人。^④2016年,缅北战事再起,难民再次涌入中国,此时中国收容近3000人。^⑤此外,大量的外来非法移民,对中国的社会秩序造成了一定的影响,2013年12月,在中国大陆的非法外国移民超过40万^⑥,他们主要来自非洲和部分亚洲国家。因此,在中国的外来移民治理上,可以积极打造中国与移民来源国、移民来源地区的移民治理共同体。

基于中国与其他湄公河地区国家、多数非洲国家之间存在大量跨国移民的现状,同时,鉴于中

① 章雅荻:《国际移民问题全球治理的现状、困境与展望——以欧洲移民危机为例》,载《国际关系研究》,2017(1)。

② 陈翰咏:《李克强联合国承诺援助难民:这是责任和道义担当》,见中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/20/content_5109855.htm。

③ 王新俊:《中国政府向非洲难民提供急需粮食援助》,见中华网,http://news.china.com/news100/11038989/20170608/30683017_all.html。

④ 乌元春:《缅甸战事 上万难民逃亡到中国》,见人民网,http://world.people.com.cn/n/2013/0104/c1002-20085002.html。

⑤ 王佳璐:《缅甸难民涌入中缅边境 中国已收容近3000人》,见观察者网,http://military.china.com/important/11132797/20161122/30046490_all.html#page_2。

⑥ 宋全成:《非法外国移民在中国的现状、症结与对策》,载《山东大学学报》(哲学社会科学版),2015(1)。

国与这些地区国家之间的合作发展较快的特点，中国可以积极打造与这些地区的“移民治理共同体”。例如，中国可以在打造“湄澜命运共同体”的背景下，积极倡议与湄澜国家共建“移民治理共同体”“移民安全保护项目”，打击湄澜地区的跨国人口贩运和非法移民。中非合作论坛已经成为中国与非洲国家合作的标志，因此，中国可以与非洲国家在中非合作论坛之下建立一个分支论坛“中国—非洲移民治理论坛”，建立机制，促进非洲来华移民治理的法制化和正规化。此外，基于中国与欧盟有过移民治理合作经历，欧盟曾支持由国际移民组织、国际劳工组织、中国政府、欧盟以及诸多欧盟国家共同参与实施“中国移民管理能力建设项目”，以促进中欧双方在国际移民管理领域开展信息和技术交流，维护中国在欧洲的移民权益。^① 中国可与欧盟进一步构建“中国—欧盟移民治理合作项目”。

3. 构建“一带一路”倡议下中国与沿线国家的国际移民治理机制

中国提出“一带一路”倡议以来，跨国之间的人员往来越发密切，中国去往海外和海外进入中国的国际移民数量明显增长，由此带来的双边移民治理问题逐渐显现。当前，中国与“一带一路”沿线国家最突出的国际移民问题当属中国的海外劳工问题。2013年“一带一路”倡议实施以来，中国海外劳工移民数量不断增加。2016年，我国在劳务合作方面向国外派出的各类劳务人员接近50万，其中通过工程承包项目被派出的人数为23万、劳务合作项目派出近27万。2016年年末在国外的各类劳务人员总数为96.9万人。^② 因此，构建与“一带一路”沿线国家之间的劳工移民治理机制具有现实意义。

构建“一带一路”倡议下中国与沿线国家的劳工移民治理机制，一个重要的内容是劳务合作协议的签署，通过建立双边和多边的劳务合作协议，来减小海外劳工移民面临的风险与挑战。当前，在“一带一路”沿线的60多个国家当中，与中国签订双边劳务合作协议的国家数量还不多。因此，中国应该尽快与“一带一路”沿线国家商讨并签署劳务方面的合作框架协议，这对我国直接保护海外劳工的权益，是一种有效的途径。^③

随着全球合作的深入，跨国移民问题及其连锁效应将会进一步凸显。移民问题往往伴随国家间的经济合作、政治往来、文化交流等活动出现。中国的“一带一路”倡议可以在发展经济的基础上扩大合作领域，将跨国移民治理问题提上“一带一路”的议程当中，积极探讨和建立这一倡议背景下的移民治理机制。

四、结论

全球移民治理困境迫切需要新的理论和机制创新，中国提出的“人类命运共同体”理念可以也应该成为全球移民治理的重要指引，这既是基于人类命运共同体理念与全球移民治理存在深厚的理论关联，同时也因为全球移民治理需要中国智慧以及作为移民大国的中国的思考。“人类命运共同体”从理论上思考人类的发展路径，全球移民治理在实践中探索人类的共存之道。以“人类命运共同体理念”指引下的全球移民治理，其主要内容应该是建设包容开放的正规移民流动体系、道义与协商的难民接纳机制、平等合法的非法移民管控方法。

中国是移民大国，也是全球移民治理的主要力量之一。在全球层面，中国需要实践自己提出的

^① 尚毅：《国际劳工移民治理的路径、机制与模式》，载《武大国际法评论》，2017（3）。

^② 《2016年我国对外劳务合作业务简明统计》，见中国商务部网，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgz/201701/20170102504425.shtml>。

^③ 王辉：《我国海外劳工权益立法保护与国际协调机制研究》，载《江苏社会科学》，2016（3）。

“人类命运共同体”理念，进一步深化参与现有国际移民治理机制的力度，为移民安全提供更多公共产品，为移民发展贡献更多力量。在国家层面，中国的国际移民治理政策应该服务于国家的社会稳定、对外开放。既要合情合理合法管控外来非法移民，也要积极保护我们的海外华人移民，尤其是在华人移民聚居的区域和今天“一带一路”倡议实施的重点地区，我们应该有保护移民安全和发展的预警机制。

Global Immigration Governance and China's Role from the Perspective of "Community of Shared Future for Mankind"

CHEN Bin¹, ZHOU Long²

(1. School of International Studies, Jinan University, Guangzhou, Gungdong 510632;

2. School of International Studies, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, Gungdong 510006)

Abstract: The community of Shared future for mankind is an important program proposed by China under the background of global governance, which provides a good governance approach for the plight of global migration governance. There are theoretical compatibility between the concept of community of shared future for mankind and that of global migration governance. Human security and interest protection is their theoretical core, transnational network relationship is the form and foundation of their common existence and global good governance is their common pursuit. At the same time, the concepts of inclusiveness, openness, equal consultation and rule of law and justice, which contained in the community of shared future for mankind, provide theoretical guidance to the international community on legal immigration absorption, acceptance of transnational refugees and control of illegal immigration. As a world power and a major migrant country, China can play a unique role in global migration governance. Assisting and participating in the migration governance process of international organizations, building a neighborhood and global migration governance community, improving the "Belt and Road Initiative" migration governance mechanism, are what China can do from the perspective of the community of shared future.

Key words: Community of shared future for mankind; international migration; global governance

(责任编辑 林 间)