

# 论移民管理改革背景下 国际移民概念的界定

赵琦睿,许鹏飞

中国人民警察大学 研究生院,河北 廊坊 065000

**摘要:**随着中华人民共和国国家移民管理局的成立,中国的移民管理进入了新的历史时期,如何在移民管理改革背景下明晰“国际移民”概念尤为重要。在对国际社会及国内外学者相关概念分析的基础上,对“国际移民”在当前语境下的界定标准进行探讨,并对移民管理中涉及的相关概念进行梳理,认为我国移民管理背景下的“国际移民”可以概括为跨越主权国家边界的自然人,不受停留时间、迁徙动机和迁徙途径的限制,包括难民、留学生和二代移民,不包括外交及领事官员和维和等军事力量。

**关键词:**移民管理;国际移民;界定标准;概念辨析

中图分类号: D631.46

文献标志码: A

文章编号: 1008-2077(2020)09-0021-07

世界人口的跨境迁徙已经成为不可阻挡的必然趋势。根据联合国经济与社会事务部的统计,在过去的50年中,国际移民的人数一直持续增加。2019年居住在出生国以外国家的人数大约是2.72亿,比1990年(当时为1.53亿)多了1.19亿,是1970年(当时为8400万)人数的三倍之多<sup>[1]</sup>。这种全球范围的人口迁徙给世界经济、社会的发展带来机遇的同时,也给国际社会带来诸多挑战。如何应对国际移民带来的新问题、新挑战,成为我国在新的历史起点上全面深化改革的重要议题之一。

为推进国家治理体系和治理能力现代化,更好地应对国际移民带来的诸多挑战,我国于2015年9月通过的《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》中提出“整合管理体制,进一步完善国家移民管理机构设置和职责配置”,第一次在正式文件中采用“移民管理”一词。2016年6月,我国正式加入国际

移民组织(International Organization for Migration, IOM),积极借鉴国际经验,探索移民治理模式的新途径。2018年4月,我国正式成立中华人民共和国国家移民管理局(以下简称国家移民管理局),进入了移民管理的新时代,成为我国移民管理改革的一个重要里程碑。2018年12月,第73届联合国大会通过了《安全、有序和正常移民全球契约》(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)(以下简称《全球移民契约》),我国政府深入参与契约的谈判,对契约的通过表示欢迎<sup>[2]</sup>,表达了我国积极参与全球移民治理,为援助危机迁徙和打击人口贩运贡献中国智慧的理念,也表明了我国推进移民管理改革,逐步建立具有国际竞争力的移民治理体系的态度。

可以说,我国的移民管理工作已经进入了一个新的历史阶段,不同学者以各自视角对我国移民管

收稿日期: 2020-02-28

基金项目: 中国人民警察大学2019年度优秀硕士学位论文培育工程项目“层次防御视角下的外国人风险管理模式研究”(JDYP201910)阶段性成果

作者简介: 赵琦睿(1992—),女,黑龙江牡丹江人,在读硕士研究生;许鹏飞(1993—),男,吉林图们人,在读硕士研究生。

理改革进行了探讨,但多从体制构建、机构设置以及职责分工等方面着手。目前,我国国内法并未对“国际移民”进行定义,且尚未有严格意义上的移民法律法规<sup>[3]</sup>。在国家移民管理局成立之前,官方出台的政策文件和学者的学术研究中,多以“外国人”“出入境人员”“外籍人口”等概念为管理或研究对象,这些概念与“国际移民”既相互关联,又互相区别。因此,笔者认为在移民管理改革背景下,对“国际移民”及其相关概念进行界定尤为重要,这是体制构建和政策制定的基础,决定了移民管理的内涵与外延,也对学术界开展相关理论研究有着深刻影响。

### 一、“国际移民”的界定标准分析

“移民”一词,在英文中有“migrantion”“immigration”“emigration”等多个对应词汇,在国外最早出现在18世纪后期,专指迁徙到美国的欧洲人。在我国可查阅的史料中,其最早出现在先秦时期的《管子》中,其中《七法》篇写道“不明于决塞,而欲殴众移民,犹使水逆流”。可见,“移民”一词的产生由来已久,那么,什么是移民?或者说,如何给“移民”下定义?

《辞海》中解释“移民”有两个含义:一是迁往国外某一地区永久定居的人;二是较大数量、有组织的人口迁移<sup>[4]</sup>。这一定义与对应的英文词汇相一致,指出其可以是行为主体,也可以是一种行为。《大美百科全书》认为“广义而言,人类的迁移是指个人或一群人穿越相当的距离而做的永久性移动。”<sup>[5]</sup>这里的“迁徙”原文为“migration”,也可译为“移民”,强调的则是一种现象,并且是永久性的。《现代汉语词典》也作出了两种解释:居民由一地迁往另一地(国)落户或迁移到外地或外国去落户的人<sup>[6]</sup>,在强调其名词和动词属性的基础上,指明了迁移目的地为某地或某国。我们可以发现,“移民”一词,在不同语境下有不同的含义,既是行为,也可以是主体,既可以指国内迁徙,也可以指跨国迁徙。基于本文的研究背景,我们暂且不论一国境内流动的移民。目前在不同的国家、地区以及学术界,对于“移民”一词的争议主要集中在“国际移民”作为行为主体时所涵盖的范畴,下文仅基于国际移民的“人”的属性进行探讨,而对其行为、现象等语义不做讨论。

现代意义上的“国际移民”是近代民族国家从概念到实体都清晰化之后,才成为一个具有特殊意义的社会现象,进而形成专有概念的<sup>[7]</sup>。这一概念曾经长期处于模糊状态,且迄今仍存在一些不同的界定标准。1922年第四届国际劳工大会(the Fourth Session of the International Labour Conference)首次提出世界各国应当就如何界定“国际移民”制定统一的衡量标准<sup>[8]</sup>。1953年联合国经济与社会事务部统计司(Department of Economic and Social Affairs Statistics Division of UN)首次以联合国的名义对国际移民的统计标准提出了建议:在外国居住一年以上的人即为国际移民。之后,统计司又分别于1976年、1998年对该标准进行了修订,并于1998年公布的《国际移民数据统计建议》(以下简称《1998建议》)中对涉及国际移民的术语进行了规范,认为“国际移民”指任何一位改变了常住国的人,并将其分为长期移民和短期移民两个类别。国际移民组织作为移民领域的全球性组织,在2019版《移民术语表》<sup>①</sup>中将“国际移民”解释为“出于各种原因正在、已经跨越国际边界,暂时或永久离开其通常居住地的任何人”。此外,不同国际组织在各自立场上对国际移民均作出了不同定义,主权国家也因历史文化和社会环境等因素对其有着不同界定,学术界对此的讨论更是错综复杂。笔者搜集了部分国际组织、主权国家及学者所作出的定义进行分析,并对其界定标准进行归纳总结,发现不管从何种角度、基于何种理论所给出的定义都大致是在描述性的基础上采取列举或排除的方式,虽各有侧重,但大体可从时间、空间、人员类别、迁徙动机、迁徙途径五个要素进行划分。而迁徙途径主要分为以常规手段迁徙的“合法移民”和以非常规手段迁徙的“非法移民”,关于这一点,国际社会普遍认为不论合法移民和非法移民均属于“国际移民”的范畴,因此在分析时对该要素不再加以赘述。根据不同定义对这五要素进行细化可得到14个具体标准(如表1所示),分别从国际组织、主权国家、学者中选取5个典型定义,对其中14个标准出现的频次进行统计分析,可以得到“国际移民”概念界定标准分类的旭日图(如图1所示)和频次对比的柱状图(如图2所示)。

从图1我们可以看到,不同主体在对“国际移

① 《移民术语表》(Glossary on Migration)是国际移民组织(IOM)为促进有关概念的讨论,并使已经具有法律或长期定义的概念清晰化,对移民的有关定义作出的整理,主要提供给在国际社会从事相关工作的迁徙工作者。

表1 “国际移民”概念界定标准统计表<sup>①</sup>

类别	停留时间			空间变更			人员类别			迁徙动机				
	包括临时	一定期限	永久居留	边界	出生地	常住国	原籍国	任何人	除难民	排除留学、官员等身份	任何原因	经济原因	排除商务、休闲等目的	定居目的
国际组织	A		1			1							1	
	B						1		1		1			
	C		1		1									
	D	1	1			1	1	1						
	E	1		1	1	1		1			1			
主权国家	F									1			1	
	G		1		1			1						
	H		1			1	1							
	I	1						1						
	J		1	1			1							
学者	K					1								1
	L		1	1		1								
	M		1		1	1				1				
	N		1											1
	O		1			1			1				1	

民”这一概念进行界定时,具体界定标准上看法不一,但表达上都更强调时间和空间两个要素。其中,国际组织明显对空间的变更更为注重,“常住国的改变”是国际社会关注的重点,而在时间要素中,虽然不同组织都对居留时长有所提及,但并未就“临时流动”或“永久居留”达成一致;此外,对出于何种原因并未有统一标准。由国际组织的众多定义不难发现,概念的界定受到界定主体价值追求的影响,例如联合国难民署强调“国际移民”应有别于难民,这一认定有利于国际社会对难民权利的尊重和援助,符合1951年的难民公约以及国际人道法的价值追求。联合国教科文组织人权特别调查委员会和联合国人权事务高级专员办事处则均强调“国际移民”的范围应该包括不受特定法律保护状态的非法移民,即以非正规途径迁徙的人,体现了对人权的尊重和保护。

由于移民立法以及政策制定的需要,不同国家对于“国际移民”也有不同的界定标准。首先,从图2我们可以得知,“一定的居留期限”是大多数主权国家在立法或制定政策时考虑的首要因素,这一定程度上源于对“国际移民”概念的界定是出于行政管理的需要,一国的移民管理机构需要明确法律所调整的法律关系主体以及政策的调整对象。例如荷兰

移民法将入境后超过120天的外国人认定为外来移民,将迁居国外超过240天的人认定为迁出移民,而英国则以6个自然月为标准进行区分,这种差异的产生与各国签证政策对短期停留时长的不同规定有着必然联系。其次,人员类别这一要素也是各国关注的重点,一些移民法律体系较为完善的国家多对“国际移民”所包含的群体进行了明确。美国作为传统的移民国家,就在其《移民与国籍法》中对人员类别进行了解释,将以官员或留学生身份居留、出于商业或休闲目的停留以及过境的外国人排除在外。瑞士则与美国持不同看法,认为“国际移民”应当包括难民、外国雇员、因家庭团聚或结婚移居的人。此外,由于各国的国际移民形势不尽相同,诸如哈萨克斯坦、尼日利亚等移民输出国,认为只要居住国发生变更,即可认定为国际移民,包括抵达或离开该国境内的所有人。

国内外学者对“怎么给国际移民下定义”“判断其内涵与外延的标准是什么”等问题也都各执一词。由图1、图2可知,学术界对概念界定标准的讨论集中在时间要素上,大部分学者或用具体的时长“1年”“12个月”或采用“长期居住”“永久居住”一类表述来表明“国际移民”需满足一定的居留时长这一

① 统计表对15个不同的“国际移民”概念进行整理,数据来源于国际组织公开的文件、各国移民法以及学者公开发表的关于移民概念的解析。

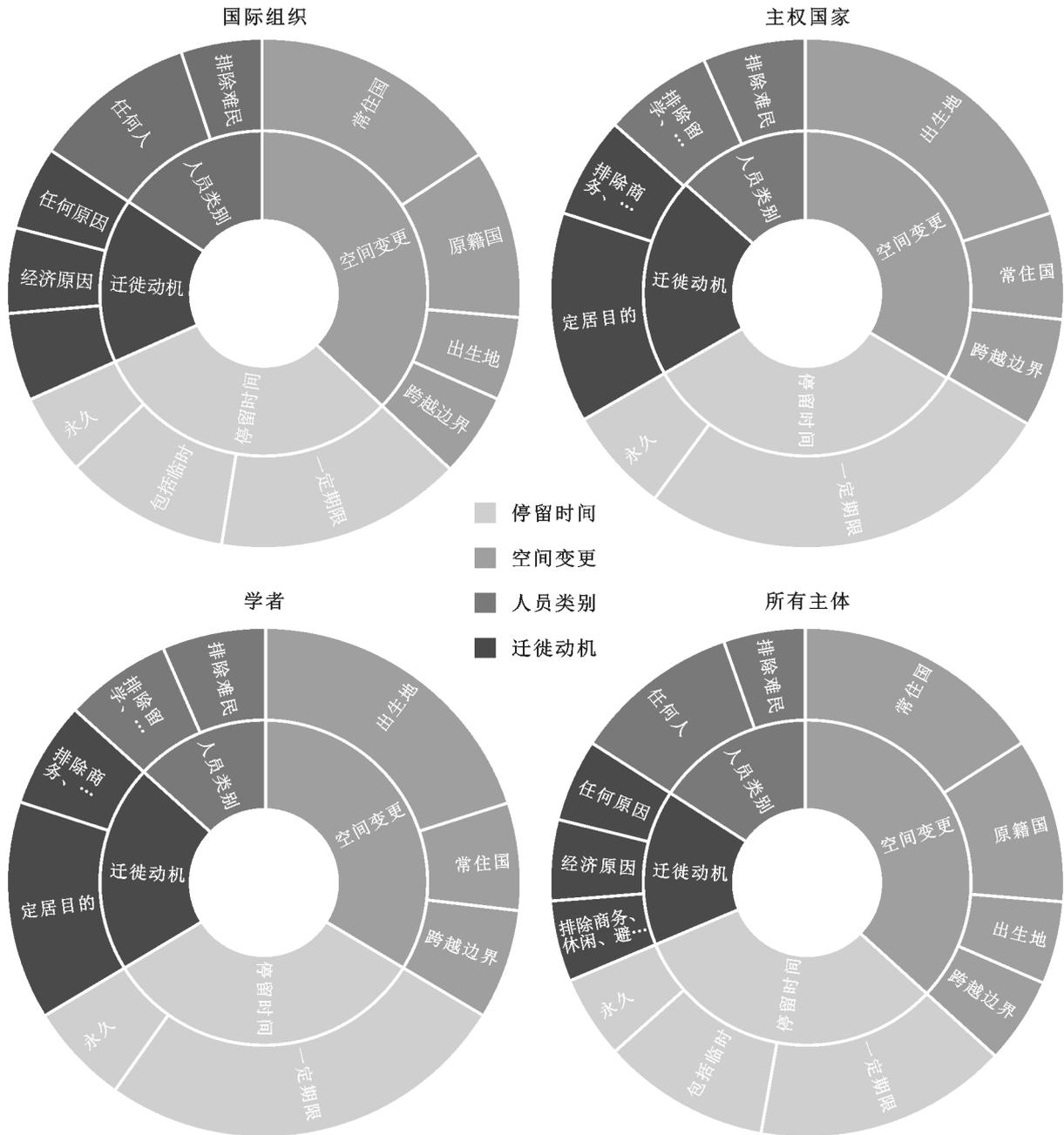


图1 “国际移民”概念界定标准分类旭日图

要求。笔者认为,田源博士对停留时间的阐述较为清晰,他认为“应以移居国法律规定的短期停留时间为限”<sup>[9]</sup>,超过这一时限的可以认定为国际移民,这也解释了上文中各国对居留时长的差异性。在其余标准的表述上,法国学者德·卫登(De Wieden)认为“凡是本人或其父母出生在外国,在移居国长期甚至永久居住的人,均被称作移民”<sup>[9]</sup>。在他看来,移民除了满足居住时长的要求,还涵盖了二代移民后裔这一群体。著名移民问题专家托马斯·哈马尔(Thomas Hanunar)则认为移民必须具备“以定居为目的”的迁移动机。国内移民学者李明欢教授则认为“跨

越主权国家边界”是界定“国际移民”最重要的基本原则,另外她还强调了“非官方身份”这一要素,认为外交官员和国际组织派驻官员均不属于移民涵盖范围<sup>[7]</sup>。综合国内外学者的定义,学术界对“国际移民”定义的共识首要的是空间变更,即“在非本人出生国”或“跨越主权边界”,而对于其他标准,由于学者们的学科背景、研究方向的不同而尚未统一。

国内移民法学专家刘国福教授认为应该从广义和狭义两个角度对“国际移民”作出区分<sup>[10]</sup>,这在一定程度上可以满足国际社会的价值追求,结合上述分析,笔者认为将“国际移民”的概念分为广义、中义

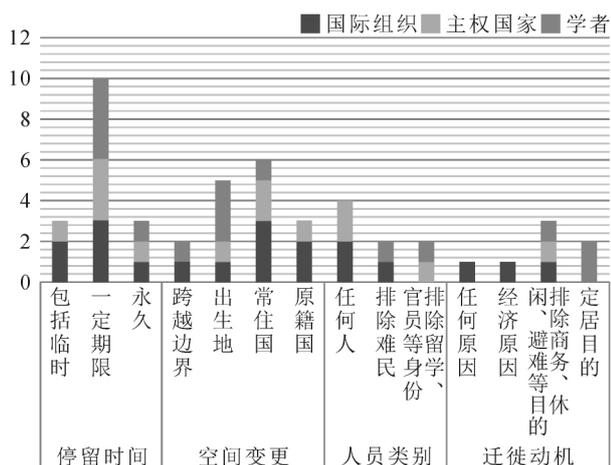


图2 “国际移民”概念界定标准频次对比柱状图

和狭义更符合国际社会不同界定主体的意见。首先,从对以上界定标准的分析中,我们可以得出一个明确的结论,那就是空间的变更是国际社会普遍认同的核心要素,这与国际移民组织的定义趋同,故广义的“国际移民”应指所有跨国流动人员,包括长期流动和短期流动,也包括迁出移民和迁入移民,不受迁徙原因、迁徙时间以及迁徙方向等因素的限制。其次,停留时间是概念界定中考虑的第二大因素,联合国统计司在《1998 建议》中认为“任何改变其通常居住国的人”,并建议各国在统计时将在他国居住时长12个月以上的归为长期移民,居住时长在3个月到12个月的归为短期移民<sup>[8]</sup>。这一标准目前被较多国家所接受,加拿大、澳大利亚等传统移民国家均按此进行标准数据统计。但正如上文所说,居住时长受各国移民法律规范的限制,各国不太可能为了迎合国际统计建议来修订法律法规。据了解,英国采用6个月的居住时长为划分标准,韩国则以3个月为其统计标准。因此,中义的“国际移民”应指改变常住国,且在迁入国居住超过该国法律规定时长的人。狭义的“国际移民”概念则对人员类别和迁徙动机方面作出更高要求,人员类别上更侧重于入籍或取得永久居留资格的人,不包括难民、外国官员和留学生等群体,迁徙动机上要求须以“定居”为目的,而并不涵盖因旅游、商务、教育和医疗等迁徙的人。

## 二、我国移民管理改革背景下“国际移民”概念的界定

从上述讨论中我们不难发现,“国际移民”的概念受历史、文化、社会、法律等多种因素的影响,要想对其进行界定,必须在我国的社会历史背景下进行,应充分考虑国际移民形势、国家重大发展战略、移民

法律体系及管理体制的建设现状。

### (一) 从空间要素界定

从空间要素来看,空间的变更无疑是国际移民产生的必要条件,但各国对这一要素的具体表述采用了“跨越国家边界”“出生地以外”“改变常住国”“离开原籍国”等多种描述。目前,我国存在大量因父母长期居留在中国、子女在中国出生但不具有我国国籍的人,对这类群体,即移民后裔的管理显然也应属于移民管理部门的职责范畴,又由于双重国籍、无国籍人群的存在以及《中华人民共和国国籍法》(以下简称《国籍法》)的有待完善,用“出生地以外”“离开原籍国”等表述显然不够严谨;常住国,即通常居住国,根据各类辞书的解释,“居住”指较长时期住在某地,“改变常住国”的表述必然涉及到居留时长以及行为主体历史居住地的考证。因此,笔者认为“跨越国家边界”的表述更为妥帖,是界定“国际移民”的首要标准。此外,基于我国传统的移民输出国和新兴的移民输入国属性,“国际移民”既包括迁入移民,也包括迁出移民。

### (二) 从时间要素界定

从时间要素来看,是否明确一定的居留时长是当前我国国际移民形势下应考虑的问题。根据国家移民管理局公布的数据显示,2019年外国人出入境达到9767.5万人次;我国第六次人口普查显示2010年在我国居住并接受普查登记的外国人有59万;而联合国经济与社会事务部估计,2019年我国大陆地区境外迁入移民超过103万。虽然这三个数据的来源和统计标准不尽相同,依然可以看出我国出入境外国人数量虽有增长,但实际长期居住在我国的外国人并未占绝对比重,出入境管理在我国移民管理工作中仍然至关重要。从这一角度出发,结合国家移民管理局的职责范围,在当前移民管理改革的背景下,不对居留时长作出明确界定,但可以根据我国相关法律规范对移民种类进行划分,比如可以根据《中华人民共和国出境入境管理法》(以下简称《出境入境管理法》)中“签证停留期限不超过180日”的规定,将180日作为移民的分类标准之一。

### (三) 从人员类别界定

从人员类别来看,难民是否属于国际移民?国际移民的范畴是否包含留学生、二代移民、外交官员等群体?我国目前仅在《中华人民共和国宪法》和《出境入境管理法》中对难民的地位和权利有所涉及,但对难民的甄别和管理程序、机关等具体内容均

没有明确规定,结合公布的国家移民管理局职责来看,改革后的国家移民管理局具有负责难民管理工作,向国际社会展现我国大国形象的责任,在我国,“国际移民”的范畴包括难民毋庸置疑。根据教育部数据,2018年共有49.22万留学生在华留学,且这一数字还有上涨趋势。目前,我国人口红利正逐渐消失,劳动年龄人口数量正在下降,亟须多元化的国际人才,留学生群体的转化成为我国人才战略的举措之一。此外,子女的教育、医疗等问题一直是移民关注的实际问题,也是促进移民融合、提供移民服务不可回避的。从这一意义上来说,留学生和二代移民均属于“国际移民”。而享有外交豁免权的外交及领事官员在驻在国享有特殊权利和优惠待遇,追究其责任时要通过外交途径解决,不将其纳入“国际移民”范畴,维和等军事力量与此类似,也不纳入界定范畴。

#### (四) 从迁徙动机界定

从迁徙动机来看,仅仅将“以定居为目的”作为界定标准过于严苛。根据移民的推拉理论,通常来说移民的动机多为谋求经济和生活上的改善,大量来自发展中国家的低端劳动力趋于经济动力移居我国,这与我国的人才战略目标存在一定偏差,而我国想要吸引的高层次移民、技术移民中,大部分人在其常住国有稳定的社会关系和生活环境,如果把“国际移民”的范畴限定在“以定居为目的”的人群,不利于我国优化人口结构、吸引高端人才。此外,国家移民管理局成立以来,公布了包括扩大144小时过境免签在内的多项便利外国人出入境措施,积极推进外国人就业和留学生管理制度的完善,旨在通过移民政策吸引外国人来华旅游、学习、工作,全面支持深化改革开放,体现了我国移民管理改革的价值导向和追求。因此,将旅游、学习、商务等多种动机纳入范畴,符合我国当前的要求。

#### (五) 从迁徙途径界定

从迁徙途径来看,国际社会普遍认为不论其迁徙途径的合法与否,都属于“国际移民”的范畴。通常来说,非法移民分为“非法入境”和“合法入境逾期居留”两种类型,这两种都在迁徙的不同阶段使用了非常规手段以达到居留目的。非法移民以及与其紧密相关的国际人口贩运一直是全球移民治理和各国移民管理关注的重点。在我国历史背景下,与非法移民类似的概念有“三非”外国人,虽然在涵盖范围上有所差异,但均涉及以非常规手段迁徙的移民。

此外,在我国长期的移民发展历史中,中国公民偷渡至发达国家的案例屡见不鲜,我国出入境管理机构也对此进行了集中治理,获得了国际社会的广泛好评。可以看出,在我国的历史环境下,非法移民是否属于“国际移民”的范畴就不言而喻了。

综上所述,我国移民管理改革背景下的“国际移民”可以概括为跨越主权国家边界的自然人,不受停留时间、迁徙动机和迁徙途径的限制,包括难民、留学生和二代移民,不包括外交及领事官员和维和等军事力量。

### 三、我国移民管理改革背景下移民管理的相关概念辨析

欧美国家在其漫长的移民历史中形成了完备的移民法律体系和移民管理系统,在相关研究中多使用“移民”这一词义表达,上文对“国际移民”概念的界定标准进行了分析,并对我国移民管理改革背景下的“国际移民”概念进行了明晰,那么我国长期使用的“外国人”“外籍人口”“‘三非’外国人”等表述与“国际移民”有何不同?如何看待他们之间的关系?

“外国人”通常指不具有本国国籍的人。“外籍人口”则是实有人口管理中的常用词汇,在含义上与“外国人”并无不同。值得注意的是,我国《国籍法》在不承认双重国籍的前提下,对中国国籍作出规定,后全国人大常委会又对《国籍法》的有关内容作出解释,明确具有中国国籍的人员类别。也就是说,除具有中国国籍以外的人,均属于外国人,既包括具有外国国籍的人,也包括由于政治或其他原因造成的无国籍人士;既包括长期定居在中国但不具有中国国籍的外国人,也包括因过境、旅游、探亲、访问、学习等事由短期来华的外国人。而在上文关于移民概念的明晰中不难发现,国际移民指跨越主权国家边界的自然人,可以根据迁徙方向分为迁入移民和迁出移民,也可以根据停留时长分为长期移民和短期移民。在这个意义上,移民的定义不仅指来华外国人。除此之外,在我国有关外国人的管理实践中还存在“三非”外国人和“非法移民”的表述。

国内外学者在对“非法移民”的概念作出界定时通常从行为和主体两个方面进行<sup>[11]</sup>,本文赞同将二者结合起来,即非法移民是指违反前往国法律法规,以非常规迁徙手段达到在前往国长期居留目的的移民,其逾期居留时长应以前往国法律为准,包括对

“非法入境”和“合法入境逾期居留”的规定。而“三非”外国人是我国社会背景下的特有概念,专指非法入境、非法居留、非法就业的外国人,只要符合其中一种或一种以上行为即可称为“三非”外国人,《出境入境管理法》中对具体行为也进行了详细解释。综上所述,非法移民与“三非”外国人并不是包含关系,非法移民既包括以非常规手段迁徙至我国的迁入移民,也包括迁徙至他国的迁出移民。“三非”外国人中的非法居留既包括合法入境逾期居留的外国人,也包括超出限定的停留区域活动的外国人。笔者认为外国人、国际移民、非法移民、“三非”外国人等概念的关系如图3所示。

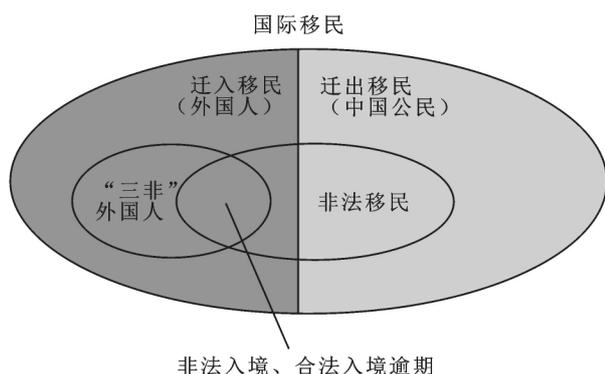


图3 “国际移民”相关概念的关系示意图

#### 四、结语

本文对“国际移民”及其相关概念进行了粗浅的探讨,皆基于当前我国移民管理改革的背景,我国正逐步由传统的移民输出国向输入混合型国家转变。

随着国家移民管理局的成立,移民管理工作进入新的历史时期,“国际移民”的概念也将在移民管理改革与发展中更加明晰,对国际移民的相关理论研究也会从国际化向本土化发展,值得决策者和学术界进行更深层次的探究。

#### 参考文献:

- [1] 国际移民组织. World migration report 2020 [R]. Switzerland: International Organization For Migration, 2019.
- [2] 侯晓晨. 外交部发言人介绍《移民问题全球契约》相关情况[EB/OL]. (2018-12-11) [2020-02-24]. [http://www.xinhuanet.com/2018-12/11/c\\_1210013487.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-12/11/c_1210013487.htm).
- [3] 钟实. 中国移民管理语境下“国际移民”的明晰与解读[J]. 北京警察学院学报, 2019(4): 26-32.
- [4] 辞海[M]. 6版. 上海: 上海辞书出版社, 2009.
- [5] 大美百科全书[M]. 北京: 北京外文出版社, 1994.
- [6] 现代汉语词典[M]. 5版. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [7] 李明欢. 国际移民政策研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2011.
- [8] DESASD. Recommendations on statistics of international migration, statistical papers series [M]. New York: United Nations, 1998.
- [9] 田源. 移民与国家安全: 威胁的衍生及其条件研究[M]. 北京: 世界知识出版社, 2010.
- [10] 刘国福. 国际移民与现代化: 以中国为例[J]. 理论与现代化, 2010(6): 21-26.
- [11] 罗刚. 论我国移民、非法移民概念的界定[J]. 政法论丛, 2012(3): 69-75.

### Discussion on Defining International Migrants under the Background of Migration Management Reform

ZHAO Qirui, XU Pengfei

Graduate School, China People's Police University, Langfang, Hebei Province 065000, China

**Abstract:** With the establishment of the National Immigration Administration, China's migration management has entered a new historical period. Clarifying the concept of international migrants in the context of migration management reform is particularly important. Based on an analysis of the relevant concepts of international society and scholars at home and abroad, this article explores the defining criteria of international migrants in the current background, and combs the relevant concepts involved in migration management, and finally contends that an “international migrant” in China's context can be defined as a natural person who crosses the border of a sovereign state without the restriction of residence time, migration motivation and means, with refugees, international students and second-generation migrants included, but not diplomats and consular officers, as well as peacekeeping personnel.

**Key words:** migration management; international migrant; defining standards; conceptual discrimination

(责任编辑 杜彬)