

法国移民与边境治理法治化：规范塑造、实践省察与比较审思^{*}

付琴雯^{**}

摘要：作为共和同化模式的民族国家代表，法国移民法治历经百年演进，逐渐形成以《外国人法典》为核心，兼顾国家安全、移民人权与社会融合的规范框架。近年来，受到全球经济衰退、欧洲右转风潮、多元文化主义冲击等影响，法国通过多部立法强化移民和边境管控。然而，当前法国移民法治体系构建过程中的挑战，在很大程度上亦是因为过度依赖立法规范密度而忽视政策综合协同，导致其移民执法效率低下，反移民话语叙事加剧。我国亦可从法国实践汲取一定启示：一方面，加强移民立法强度并非提升治理质效的唯一途径，需警惕“立法冗余”陷阱，通过顶层设计整合移民治理法律体系；另一方面，借鉴法国选择性移民等制度经验，推进我国高技能人才移民制度建设，谱写移民管理工作现代化新篇章。针对在法华侨华人面临的居留紧缩与融合难题，中法可通过双边磋商机制，将移民便利化措施纳入“一带一路”合作框架，避免移民治理“主权博弈”，实现“共赢发展”。

关键词：法国；移民管理；边境管控；法治化；全球移民治理

法国是欧洲传统民族国家，也是当今重要的移民流入国和欧洲一体化的核心成员国，其移民和边境法治实践值得深入研究。从历史来看，法国“欢迎外国人”的传统始于大革命时期。^①二战后，为推动经济发展，法国大规模引入劳工移民，现代移民与边境法治体系开始构建。20世纪70年代，随着国内外移民形势的变化，法国移民政策逐渐走向控制

* 本文系2024—2026年度中国侨联课题“国际移民数据政策及其对中国海外公民的权益影响与应对研究”的阶段成果。

** 付琴雯，法学博士，中国人民公安大学法学院博士后；北京100038。

① Guillen Pierre, “L'Évolution du Statut des Migrants en France aux XIXe-XXe Siècles”, In: L'Émigration Politique en Europe aux XIXe et XXe Siècles. Actes du Colloque de Rome (3-5 mars 1988). Rome: École Française de Rome, 1991, pp. 35-55.

和紧缩。进入 21 世纪，法国在加强移民和难民管控、打击非法移民的同时，也致力于吸引全球人才。法国移民与边境法治体系庞大且复杂，本文并不试图涵盖其所有内容，而是通过宏观、中观与微观相结合的视角对其体系建构进行考察。本文首先对法国移民法律的演进历程进行概括描述，揭示其体系化构建的变迁轨迹与基本逻辑。着重梳理 1980 年至今法国移民政策法律文件的主旨，明确法国移民与边境治理的立法脉络与框架构成。同时，通过分析近年来法国治理实践与变革创新，提炼法国移民法治建设所坚守的核心要义。

法国移民与边境法治体系的演变，对在法华侨华人的安全、经济和社会融入亦产生“涟漪效应”。近年来，法国的选择性移民政策倾向于接纳高素质、高技能工作型移民，这对中国在法华侨华人而言是积极信号，但也增加了非高素质、高技能人员通过家庭团聚等其他途径获得居留的难度。法国华侨华人对中法关系具有重要影响，而法国移民法治建设对在法华侨华人亦有多维度的影响。基于此，本文也对在法华侨华人的生存与发展稍作探讨，为海外华侨华人利益保护研究提供新的视角。

一、双轨并进：法国移民与边境法治体系的规范塑造

法国移民与边境法治化经过多阶段发展，已形成涵盖出入境、居留、入籍、国际保护和社会融合等关键领域的完备架构，融合了法国国内法、欧盟法和国际法的原则、规则和制度。国内法以《外国人入境和居留以及庇护权法典》(Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile，以下简称《外国人法典》)为核心，辅以单行立法配套细化。通过与欧盟法和国际法紧密衔接，实现国内外法律协调一致，为移民与边境管理提供科学、合理的法治保障。

(一) 内部层面：单行立法与综合立法的共进发展

放眼全球，各国移民法律体系主要有移民单行法和移民综合法两种规制范式。作为世界主要大国，法国通过综合性与单行性移民法律并行发展，来规范和完善本国移民与边境法治体系。

1. 单行性移民立法

自进入控制移民时期，法国相关立法不断增多。从 1980 年颁布《防止非法移民法》至今 40 多年间，法国共颁布 30 余项移民立法，平均约一年半就有一部移民法出台。梳理法国主要的单行性移民立法可知，历届政府均关注并颁布了涉及“移民”“庇护”“国籍”的法律，甚至一届政府会同时颁布多个移民主题的立法，还伴有大量配套法令或通函。而且，移民法律与劳动法、教育法等其他领域法律相互影响。此外，部分立法是将欧洲层面的区域国际法转化为法国国内法。这表明法国单行性移民立法既反映了国内移民治理态势，也是欧洲区域移民治理演变的结果。

表 1 1980 年以来法国主要的单行性移民立法(非穷尽清单)

瓦莱里-吉斯卡尔·德斯坦任期(1974—1981)	
1980	第 80—9 号《关于防止非法移民的法律》
弗朗索瓦·密特朗第一任期(1981—1988)	
1981	第 81—82 号《关于加强安全和保护个人自由的法律》 ^①
1986	第 86—1025 号《关于外国人入境和居留条件的法律》
弗朗索瓦·密特朗第二任期(1988—1995)	
1989	第 89—548 号《关于外国人入境和居留条件的法律》
1990	第 90—34 号《关于修订 1945 年 11 月 2 日〈有关外国人在法国入境和居留条件的第 45—2658 号法令〉的法律》
1991	第 91—1383 号《关于加强非法劳工和组织外国人非法入境和居留法国进行打击的法律》
1992	第 92—190 号《关于修订 1945 年 11 月 2 日〈有关外国人在法国入境和居留条件的第 45—2658 号法令〉的法律》
1992	第 92—625 号《关于港口和机场等候区的法律》
1993	第 93—933 号《关于改革国籍法的法律》
1993	第 93—992 号《关于促进身份检查和验证的法律》和第 93—1027 号《关于移民控制、在法国的外国人入境、居留及居留条件的法律》
1993	第 93—1417 号《关于移民控制和修改〈民法典〉的各种规定的法律》
雅克·希拉克第一任期(1995—2002)	
1996	第 96—691 号《关于设立“制止无证移民和无证雇用外国人的中央办公室”的法令》
1997—1998	1997—1998 年间对“移民身份合法化”问题的系列法律调整
1997	第 97—396 号《关于移民的各种规定的法律》
1998	第 98—170 号《关于国籍的法律》
1998	第 98—349 号《关于外国人在法国入境、居留以及庇护权的法律》
雅克·希拉克第二任期(2002—2007)	
2003	第 2003—1119 号《关于控制移民、外国人在法国居留和国籍问题的法律》
2003	第 2003—1176 号《对 1952 年 7 月 25 日第 52—893 号〈关于庇护权的法律〉进行修订的法律》
2004	第 2004—735 号《关于允许驱逐〈1945 年 11 月 2 日第 45—2658 号法令〉第 26 条所述人员的条件的法律》
2006	第 2006—911 号《关于移民与融合的法律》

① 该法是法国首次将“作为预防措施”的身份检查规则纳入《刑事诉讼法典》。该法的身份检查规则被视为打击非法移民的重要工具，逐渐成为法国国民与外国人待遇差别制度的一部分。See Nathalie Ferré, “Contrôles d’Identité: la Discrimination Légale”, *Plein Droit*, Vol. 3, No. 82, 2009, pp. 7-10.

续表

尼古拉·萨科齐任期(2007—2012)	
2007	第 2007—1631 号《关于移民控制、融入和庇护的法律》
2011	第 2011—672 号《关于移民、融入和国籍的法律》
弗朗索瓦·奥朗德任期(2012—2017)	
2015	第 2015—925 号《关于庇护权改革的法律》
2016	第 2016—274 号《关于外国人在法国的权利的法律》
埃马纽埃尔·马克龙任期(2017—今)	
2018	第 2018—187 号《关于允许全面实施欧洲庇护制度的法律》
2018	第 2018—778 号《关于移民控制、有效庇护和成功融入的法律》
2024	第 2024—42 号《关于旨在控制移民和改善融入的法律》

资料来源：作者根据法国官方资料梳理。^①

2. 综合性移民立法

在单行性移民立法不断推进的同时，法国综合性移民立法也在不断完善。这主要是因为，随着法国移民单行法的不断积累，众多法律条文彼此交织、相互堆叠，导致其可理解性和可操作性降低，从而对法国移民法治实践效果产生了不利影响。2004年，在主要遵循1945年《外国人入境与居留法令》和1952年《关于庇护权的法律》两大基础性移民立法的前提下，法国决定制定一部全新的移民法典。2005年《外国人法典》正是对法国移民与边境法治体系过度复杂化局面的及时扭转，是应运而生的产物。《外国人法典》构成现代法国移民治理的主要法律依据。其不仅体现了外国人法的变革，还与其他法典共同构成了法国外国人法律规范体系。2018年，法国颁布第2018—778号《关于移民控制、有效庇护和成功融入的法律》，对《外国人法典》进行了重大调整，尤其是加快了庇护申请处理和遣返程序，并提高了法律文本的准确性和合理性。总体而言，《外国人法典》是一部兼具分类性、规范性、授权性的移民法典，通过对外国个人进行分类，寻求行政管理目标与个人基本权利之间的平衡，既体现了规则的严格性，又展现了人权的关怀，反映了法国移民法治的“平衡”理念。

^① Vie Publique, “Chronologie: les Lois sur l’Immigration depuis 1974”, December 21, 2023, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/20162-chronologie-les-lois-sur-limmigration-depuis-1974>.

(二) 外部层面：欧盟法律与国际法律的统筹兼顾

1. 欧盟法层面

欧盟法律是法国移民法治体系的重要来源和关键组成部分。一方面，法国移民法律的许多内容直接移植自欧盟法；另一方面，法国在构建移民法治体系时，充分考虑了欧盟区域移民治理的整体形势，特别是在共同安全边界、难民与庇护等问题上。首先，自 1985 年《申根协定》以来，欧盟逐步发展出一系列移民法律框架，涵盖申根区边境管制、短期停留入境条件、签证规则、申根信息系统以及区域警务执法合作和刑事司法合作等制度安排，法国的出入境边防检查管理制度和边境事务管理制度都与这些安排紧密相连。其次，自《阿姆斯特丹条约》和《里斯本条约》将庇护问题纳入共同体框架以来，法国的难民与庇护法律也基本与欧盟法律保持一致。欧盟相关遣返指令、相关寻求庇护规则也为法国国内法提供了明确程序指引。

法国与欧盟在移民政策上存在诸多内在一致性。^① 将法国移民法律改革进程融入欧盟轨道，也成为推动法国移民法治发展的重要手段。例如，2016 年法国遭受恐怖主义袭击后以及 2024 年巴黎奥运会期间，法国均临时恢复了国内边境管制，这体现了法国灵活善用欧盟区域框架的能力。受法国重新实施内部边境管制影响的邻近成员国亦强调了这一灵活举措的长期性。^② 在庇护法律体系方面，法国与欧盟并非单纯“跟随与被跟随”的关系，而是相互影响、协调同步。早在 2008 年 9 月，欧盟就通过了由法国提出并主导制定的《欧洲移民和庇护公约》。2023 年 6 月 8 日，欧盟理事会就该公约框架下《庇护与移民管理条例》和《庇护程序条例》两项关键性程序文件达成协议。^③ 2024 年 1 月 26 日，法国颁布新移民法，通过加强驱逐非法移民、限制寻求庇护者权利等措施进一步收紧移民政策。同年 5 月 14 日，欧洲理事会批准《欧洲移民和庇护公约》改革方案，出台了 9 项“一揽子立法”，搭建了相互联动的规则体系，以进一步强化公约的法律约束力。^④ 从这一发展历程来看，一方面，欧盟吸取了 2008 年公约失败的经验教训，特别是针对公约内容与一般欧盟法衔接度欠缺、程序配套机制不足、成员国互信不强等问题，以更集中、更落地、更法律化的

① Maxime Tandonnet, “La Politique Française et Européenne de l’Immigration”, August 2021, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/evolving_global_economy_2728112007/presentations/presentation_tandonnet.pdf.

② European Commission, “Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions State of Schengen Report 2024”, April 2024, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29088edf46b4018ee6721e080205>.

③ Justice and Home Affairs Council, “Justice and Home Affairs Council, 8-9 June 2023”, European Council, June 8, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2023/06/08-09/>.

④ 郝鲁怡 《欧盟〈移民与庇护公约〉的新机制及挑战》，中国社会科学网，2025 年 4 月 9 日，https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202504/t20250409_5867401.shtml。

方法构建欧洲移民治理体系。此次改革标志着欧盟再次走向限制紧缩的移民治理态势，也是法国与欧洲在移民治理议题上的合流表达。另一方面，2008年公约和2024年改革方案具有紧密的延续性，前者是后者的政治前身，后者是前者的制度结果。法国在其中发挥关键领导作用，推动了其与欧盟共同转向更加注重“安全性”和“选择性”的移民法治建设方向。

2. 国际法层面

在国际法层面，国际移民法律条约机制对维护移民人权、难民庇护、打击人口贩运和偷运移民等方面至关重要。法国批准或加入了国际移民条约制度相关的国际公约。^① 这些亦构成法国移民与边境管理法律体系的重要渊源。例如，虽然劳工移民国际立法的批准率较低，但是法国也是少数几个批准了《移民就业公约》等立法的西方发达国家之一，^② 在保护移民劳工权利方面可谓率先垂范。又如在1951年《关于难民地位的公约》通过后，1952年法国即成立“难民与无国籍人士保护署”(OFPRA，亦称法国难民署)以完善庇护制度。^③ 除了国际移民条约法律制度以外，法国也积极推动全球移民治理的软法规定制定，并通过本国或区域层面的规则维护国家利益和国际话语权。^④ 此外，法国通过与其他国家(地区)尤其是原殖民地国家签署双多边条约和协定，利用地缘政治优势积极推动移民治理双边机制。

表2 法国缔结的移民领域主要双边文件

主要内容	主体及签署年份	数量
协调移民管理流动	塞内加尔(2006) / 加蓬(2007) / 刚果共和国(2007) / 贝宁(2007) / 突尼斯(2008) / 佛得角(2008) / 布基纳法索(2009)	7项

① 除了规定移徙自由权、出入境权等基本权利和原则的国际人权法基石性文件之外，移民领域国际法律文件可分为三大类。第一类是“移民劳工”领域的国际法，如移民劳工问题主要由1949年《移民就业公约》(国际劳工组织第97号公约)、1975年《关于恶劣条件下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等公约》以及1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》等国际公约进行调整。第二类是“难民与庇护”领域的国际法。在强迫移民问题上，国际法对境内流离失所者和难民作了区分，后者由于跨越国家边界，国际法也相应赋予了其特殊权利和地位，1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》，以及《关于无国籍人地位的公约》。第三类是“打击人口贩运和偷运移民”领域的国际法。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》通过了两项议定书分别涉及“人口贩运”和“偷运移民”。

② 路阳 《全球化时代国际劳务移民治理析论》，《华侨华人历史研究》2020年第2期，第41—52页。

③ Philippe Lagrange, “L’Appréhension du Phénomène Migratoire par le Droit International”, *Revue Critique de Droit International-Privé*, Vol. 17, No. 1, 2017, pp. 27-35.

④ 付琴雯 《全球移民治理的数据规则构建：基于国际组织的实践分析》，《区域国别学刊》2024年第6期，第104—127+158—159页。

续表

主要内容	主体及签署年份	数量
移民流动与居留	摩洛哥(1987), 突尼斯(1988) / 布基纳法索(1992) / 科特迪瓦(1992) / 毛里塔尼亚(1992) / 加蓬(1992) / 贝宁(1992) / 刚果共和国(1993) / 喀麦隆(1994) / 尼日尔(1994) / 马里(1994) / 中非共和国(1994) / 塞内加尔(1995) / 多哥(1996)	13 项
青年人和专业人员的移民流动	新西兰(1983), 阿根廷(1995), 摩洛哥(2001), 塞内加尔(2001), 突尼斯(2003), 黑山(2009), 塞尔维亚(2009), 加蓬(2010), 加拿大(2013), 波黑(2014), 美国(2017)	11 项
职业移民	毛里求斯(2008), 俄罗斯(2009), 格鲁吉亚(2013)	3 项
“打工度假”计划	日本(1999) / 新西兰(1999) / 加拿大(2013) / 澳大利亚(2003) / 韩国(2008) / 俄罗斯(2009) / 阿根廷(2011) / 中国香港(2013) / 巴西(2013) / 智利(2015) / 哥伦比亚(2015) / 乌拉圭(2016) / 墨西哥(2016) / 中国台湾(2016) ^①	14 项

资料来源: 作者根据法国内政部统计资料综合梳理。^②

自 2006 年起, 法国陆续与多国(地区)签署了一系列移民流动协调管理双边协议。这些协议均包含“促进合法移民”“打击非法移民”和“促进包容性发展”三大核心内容, 其核心要义在于通过与移民原籍地建立战略伙伴关系来实现移民法治目标。从内容框架来看, 这些协议既呼应了《欧洲移民和庇护公约》的优先事项, 也与法国选择性移民政策高度契合。就缔约对象而言, 法国呈现出明显的差异化特征: 在“移民流动管制”等管控型领域, 主要与非洲国家缔结协议; 而在“移民居留与职业发展”等促进型领域, 则多选择西方发达国家作为合作伙伴。这种差异化安排充分体现了法国移民治理的双重逻辑: 一方面严格贯彻“促进合法移民与打击非法移民并进”的政策主线, 另一方面通过双边协定推动多层次、多区域的协调发展。值得注意的是, 在“管控”与“促进”的平衡中, 法国更加倾向于前者。正如经合组织所指出的, 即便在促进合法移民和发展援助方面, 法国仍将打击非法移民作

① 中国台湾不具备国际法主体资格, 法国与中国台湾省的移民合作计划并非具有法律约束力的“协定”(Accord), 而是不具法律约束力的“联合声明”(Déclaration conjointe)。

② La Direction Générale des Étrangers en France, “Présentation Générale des Accords Bilatéraux”, June 2020, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Presentation-generale-des-accords-bilateraux>.

为前置条件，这反映出其移民政策仍以管控为核心导向。^①

总体而言，无论是 1945 年《外国人入境与居留法》，还是之后制定的一系列移民法律，亦或是 2005 年整合而成的《外国人法典》，法国移民法治体系发展出签证、出入境边防检查、外国人居留管理、非法移民拘留和遣返、难民与庇护、移民融合、限制本国公民出境等多个制度领域。行动者则是制度实践的主体，受制度制约也建构制度。^② 近年来，受到欧洲右转风潮影响，法国移民与边境管理法治整体走向控制和紧缩，但在此趋势下，不可忽视的是其对高素质合法移民更加开放欢迎的态度。法国移民治理仍具有兼顾变革与稳定的平衡意涵。

（三）主要特点

首先，法国通过单行立法与综合立法的双轨并行，既保持了移民政策对现实问题的快速响应能力，又通过《外国人法典》实现了移民法律体系的系统化整合。这种模式在灵活性与稳定性之间形成平衡。一方面，单行法能更及时、有效针对如打击非法移民、调整庇护程序等具体问题，综合法则解决移民法律碎片化导致的实施困境。2005 年法国《外国人法典》的出台，并非旨在简单汇编，而是通过依照法国法典传统的“立法”和“条例”双重分类逻辑重构，并将移民条款效力层级进一步优化。2018 年的法典调整，将原立法编的部分行政细则降到条例编，将原条例编的某些核心权利保障升格到了立法编，如将原条例编的“人口贩运受害者保护”等条款升格到立法编，不仅凸显了法国移民人权保障优先于移民行政便利的价值取向，也提升了法律的可操作性与权威性。总体来看，法国国内移民法建立了以“外国人”为核心的分类标准，将移民细分为“技术劳工”“留学生”“难民”等多重类别，通过短期和长期居留的差异化居留权授予机制，实现“国家筛选功能”与“移民权利保障”的平衡。这种设计既服务于法国劳动力市场需求，又通过制度构建强化了移民的文化认同，体现法国移民治理共和同化模式的现代转型。

其次，法国在移民法治建设中表现出“超国家规则内化”与“国家利益优先”的双重兼顾。在欧盟法方面，法国移民法的核心领域高度依赖欧盟框架，在申根区边境管理、难民庇护程序等方面深度移植欧盟法。然而，法国在欧盟框架内保留“紧急恢复边境检查”等例外权，形成“区域规则服从”与“国家安全例外”的弹性平衡。法国还尤为注重移民规则输出的主动性，推动欧盟移民政策的“法国化”。在国际法方面，法国优先批准《打击人口贩运议定书》等强化国家移民管控权的公约，但对《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》等强约束力移民法律文件保持审慎态度。此外，法国一方面借《促进安全、有序和正常移民

^① OCDE, “Le Recrutement des Travailleurs Immigrés: France”, November 2017, https://www.oecd.org/fr/publications/le-recrutement-des-travailleurs-immigres-france-2017_9789264276741-fr.html.

^② 段宇波 《制度变迁的逻辑框架与方法建构》，《山西大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 5 期，第 119 页。

全球契约》等软法机制强化全球移民治理话语权，另一方面注重以与非洲原殖民地国家的双边协定来强化单边利益，形成“多边倡议造势、双边机制落地”的移民治理路径。

二、平衡治理：法国移民与边境法治体系的实践省察

近年来，欧洲右转趋势正重塑欧盟移民治理格局，法国移民法治亦呈现显著转向限制主义的趋势，从《欧洲移民和庇护公约》改革法案的出台到2024年国内新移民法的紧缩条款，无不显露排外思潮的制度化渗透。然而，若将移民议题简化为右转驱动的政策收缩，则可能遮蔽法国移民法治中更具本质性的制度逻辑。

（一）“非法”与“合法”的兼顾平衡

1. 提升移民居留与融合质量

悠久的历史使法国成为一个多元文化社会。^①法国长期以来推行共和同化政策，对所有公民一视同仁，不承认民族特性。然而，这种模式并未像其设想的那样带来整齐划一的国家认同，反而加深了族群对立，增加了移民在法国居留和融入的难度。

21世纪以来，法国通过一系列移民立法改革，逐步从“单一同化”模式向“个性化融入”模式转变。2006年《移民与融入法》开启了对移民的“合同制管理”，旨在推进移民融入和移民行政规范化建设。2018年《移民法》改革之后，《共和国融入合同》(Contrat d'intégration républicaine, CIR)取代了原本的《家庭欢迎与融入合同》(Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, CAI)，并针对首次来法者、寻求庇护者和难民等特定群体提供支持。此后，法国还推出了多项倾斜性方案，如2019年《改进移民、庇护和融合政策的20项决定》^②和2022年《难民个性化全球支持计划》^③等，通过促进移民融合，推动移民法治在开放性与稳定性之间实现平衡。

近年来，法国也积极推进外国人居留程序的数字化建设。2020年11月，法国内政部推出法国外国人数字化管理(ANEF)机制，实现外国人居留和入籍制度的全数字化管理，并简化居留许可申请材料，优化外国人管理服务理念。通过加强管控、深化融入、提供帮助和促进就业等法治路径，法国将提升外国人在法居留和融入质量作为重要改革目标，进一步增强了移民法治体系的生命力。

① Patrick Simon, "Trajectoires et Origines: Enquête sur la Diversité des Populations en France", INED Édition, October 2010, https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/19558/dt168_teo_fr.pdf.

② Comité Interministériel sur l'Immigration et l'Intégration, "20 Décisions pour Améliorer notre Politique d'Immigration, d'Asile et d'Intégration", November 2019, https://www.info.gouv.fr/upload/media/default/0001/01/2019_11_dossier_de_presse_-_comite_interministeriel_sur_limmigration_et_lintegration_-_06.11.2019.pdf.

③ Direction générale des étrangers en France, "AGIR, pour l'Emploi et le Logement des Personnes Réfugiées", December 2022, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Integration-et-Acces-a-la-nationalite/AGIR-pour-l-emploi-et-le-logement-des-personnes-refugiees>.

2. 重新审视非法移民合法化制度

据法国非政府组织“移民、难民和寻求庇护者积极团结协会”(Cimade)统计,法国约有40万无证移民。^①与意大利、西班牙等邻国的大规模合法化运动不同,法国长期以来对非法移民合法化持谨慎态度,仅通过有限的“逐案处理”政策实现少数人身份合法化。近年来,随着全球人才竞争加剧,法国开始重新审视这一问题,逐步从偶发性政策放开转向持续性制度探索。^②

2007年,法国通过了具有变革意义的第2007—1631号《奥尔特弗法》,首次引入通过工作获得合法身份的程序。^③2012年,《瓦尔斯通告》为这一程序提供了细化框架,明确了“人道主义考虑”或“特殊理由”等因素。不过,该制度仍以“逐案实施”为主,缺乏规模效应。^④2022年11月,法国内政部长和劳工部长宣布新的例外居留许可制度,允许工会或协会为无证工人集体申请居留许可,无需持有签证。^⑤2024年2月,法国内政部和劳动部的联合通函明确了该制度的适用条件,包括职业活动、遵守公共秩序、社会融入以及对法国价值观的认同。^⑥这一制度的实施体现了法国在移民政策上对经济需求与社会融入的双重考量,旨在平衡非法移民的合法化需求与社会秩序的维护。

法国间断地法律改革亦折射出其移民治理范式的深刻思维转型。首先,法国旨在通过该制度对国内经济纾困。法国建筑、餐饮、家政服务等行业长期面临劳动力短缺问题,通过有关标准筛选合格劳动力,直接缓解“有岗无人”的结构性矛盾。为此,法国也打破“逐案审批”的低效模式,建立规模化的无证劳工准入机制,实现效率与公平的双重提升。^⑦法

① La Cimade, “Agiissons pour la Régularisation de Toutes les Personnes Sans-Papiers”, November 2022, <https://www.lacimade.org/regularisation-personnes-sans-papiers/>.

② 在法国,居留许可并不自动构成工作许可。“工作许可”有三种形式:带有工作许可的居留许可(un titre de séjour valant autorisation de travail)、单独的工作许可和居留许可(un titre de séjour et une autorisation de travail distincte)、相当于居留许可和工作许可的签证(un visa valant titre de séjour et autorisation de travail)。为了使签证持有者享有与居留证同等的权利,法国移民与融合办公室(OFIG)必须在护照上贴上一张标签,证明该外国人已完成了必要的手续。非欧盟、欧洲经济区(冰岛、挪威、列支敦士登)、瑞士或与法国签署双边协议等国家国民的外国人,在法国工作必须持有工作许可,并酌情持有医疗证明。Direction de l'Information Légale et Administrative (Premier Ministre), “Qu'est-ce que la Régularisation d'un Étranger par le Travail?” August 2024, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16053>.

③ 该法第40条规定,各省省长可以在法律规定之外的情况下酌情允许外国国民居留。这一条款首次引入了通过工作获得合法身份的程序,为非法劳工提供了获得居留许可的可能性。

④ Légifrance, “Conditions d'Examen des Demandes d'Admission au Séjour Déposées par des Ressortissants Étrangers en Situation Irrégulière dans le Cadre des Dispositions du Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile”, November 2012, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44486>.

⑤ Emeline Sauvage, “Régularisation des Étrangers par les ‘Métiers en Tension’: ce que Dit la Loi”, November 2022, <https://www.lessurligneurs.eu/regularisation-des-etrangers-par-les-metiers-en-tension-ce-que-dit-la-loi/>.

⑥ Le Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, “Admission au Séjour des Ressortissants Étrangers Justifiant d'une Expérience Professionnelle Salariée dans des Métiers en Tension”, February 2024, https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_2024-02-05_admission_au_sejour_sur_experience_pro_dans_metiers_en_tension.pdf.

⑦ 不过其必须证明在过去24个月至少连续或非连续工作了12个月,且在法国居住3年,并已融入法国社会。

国对无证移民合法化制度的重新审视，其本质是 20 世纪法国劳工移民政策的螺旋回归。彼时法国为工业化大量引入北非移民，现今则以合法化手段重启劳动力“蓄水池”，将国内紧缺职业纳入优先合法化范围，体现出市场导向的精准移民治理。即便一些无法被“合法化”的移民，亦享有紧急医疗援助等权利。^① 其次，法国意识到严格管制可能反而催生地下经济。传统移民治理模式强调对“合法”与“非法”身份的明确界定，但这种“显化非法身份”的治理模式，却并不一定能取得政治效果、社会效果和法律效果的相统一。有学者指出，移民管制本身可能导致非法移民的产生。非法移民为躲避法律制裁，不得不采取非法手段(如打黑工、使用假证件)来维持在法生活。^② 因此，法国通过部分“合法化”，将有关移民纳入监管体系，实现“堵疏转化”。简言之，法国实践充分彰显其超越“非黑即白”的政策叙事，通过尝试弹性准入机制和分层赋权路径，在现实需求与法理秩序间建立可持续平衡。

3. 优化特殊移民群体的人权保障

近年来，法国持续收紧外国人居留政策，导致非法移民拘留人数上升。2023 年，法国驱逐非法移民 2.27 万人，同比增加 10.7%。^③ 通过“离境义务”“驱逐禁令”等行政措施，法国建立了一套高效但富争议性的驱逐机制。尽管该制度以管控为核心，但法国仍对儿童、寻求庇护者等特殊群体提供人权保障，并借助非政府组织强化协同治理。

法国对非法移民儿童的保护经历了从“允许拘留”到“例外拘留”再到“全面禁止”的转变。早期法国《关于外国人权利的法律》允许有关部门在“违反软禁措施”“遣返前潜逃风险”“符合儿童最佳利益”的三种情况下行政拘留移民偕行儿童。例如，该法第 35 条规定仅可在遣返前 48 小时拘留儿童，以减少对其的影响。然而，法国监禁机构监管总局(CGLPL)批评指出：“拘留儿童的原则本身即应受质疑，无论时长或年龄。”^④实际上，长期以来，法国因连带拘留非法移民子女而备受争议。尽管未成年人不属于直接行政拘留对象，但因父母身份被牵连关押，导致其往往无法享有《欧盟遣返指令》的相关配套保障。欧洲人权法院多次谴责法国，^⑤ 如在“波波夫诉法国案”中裁定拘留儿童 15 天构成“不人道

① GISTI, “Sans-Papiers, Mais pas Sans Droits, 8e Édition”, October 2023, https://www.gisti.org/IMG/pdf/np_spmpsd-8e_2023.pdf.

② Stefan Le Courant, “Ce que Fait la Politique de Contrôle de l’Immigration. De l’Étranger Menotté au Clandestin”, *Nouvelle Revue Internationale de Criminologie*, Vol. 7, 2010, pp. 2-15.

③ Vie Publique, “Immigration: les Chiffres pour 2023”, July 2024, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/292779-immigration-les-chiffres-pour-2023#:~:text=En%202023%2C%20la%20France%20a%2C%203%2C%20millions%20de%20visas.>

④ Le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL), “Les Droits Fondamentaux des Mineurs Enfermés”, March 2021, https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/03/CGLPL_Rapport-Droits-fondamentaux-des-mineurs-enferme%C3%A9s_web.pdf.

⑤ European Court of Human Rights, “Arrêts et Décisions du 12 juillet 2016”, July 2016, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-5435612-6810351&filename=Arr%C3%AAts%20et%20d%C3%A9cisions%20du%2012.07.16.pdf>.

待遇”，违反《欧洲人权公约》。^①

在国际舆论和国内反思的双重压力下，法国在打击非法移民的过程中逐步推动了“外国未成年人权利保护”的实质性进展。2024年法国新《移民法》第40条明确禁止拘留外国未成年人，并纳入《外国人法典》。此举虽然在法理上符合联合国《儿童权利公约》精神，但是在实施中仍然存在争议。^②积极影响在于，家庭可申请仅拘留父母一方，减少儿童直接受牵连。消极影响在于，儿童可能因恐惧主动要求陪同拘留，禁止拘留未成年人亦或导致对其他移民群体采取更严厉措施。^③

上述实践表明，法国移民法治进一步向人权保障倾斜。正如国际移民法学家文森特·切泰尔指出，国家主权与人权之间的平衡已经达到了有利于后者的临界点。^④然而，有关结构性障碍仍存在，如父母单方拘留可能间接影响儿童权益。因此，对于法国而言，如何在打击非法移民与保障人权间平衡仍是一大挑战。尽管并非完美，但这些改革体现了法国移民法治的主权与人权的平衡。

（二）“发展”与“安全”的兼顾平衡

1. 重点发展“高技能人才移民制度”

法国的高技能移民政策始于20世纪末，当时因IT行业劳动力短缺，法国于1998年开始放宽IT专业人员的移民政策。^⑤然而，法国在全面高技能移民政策的制定上相对滞后，直到2006年《关于移民和融入社会的法律》颁布，才正式转向“选择性移民”（L'immigration choisie），明确以吸引高技能人才为导向。此后，法国通过一系列政策推动落实：2007年设立国家技能与人才委员会，2011年率先将“欧盟蓝卡”指令转化为国内法，为高技能人才提供便利居留许可。^⑥由于初期政策效果未达预期，法国政府于2012年通过《国家增长、竞争力和就业契约》，提出吸引国际人才的战略，^⑦并于2013年联合

① European Court of Human Rights, “Popov v France, Application Nos. 39472/07 and 39474/07”, January 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108710>.

② Lou Bonkowski and Cassandre De Oliveira Marinho, “Convention Internationale des Droits de l'Enfant en France: la Défenseure des Droits Appelle à Garantir l'Indivisibilité des Droits de l'Enfant”, *La Revue des Droits de l'Homme*, 2024, p. 2.

③ Global Detention Project, “France: New Immigration Law Ends Detention of Children but Eases Deportation”, February 2024, <https://www.globaldetentionproject.org/divisive-new-immigration-law-comes-into-effect-in-france>.

④ Vincent Chetail, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 151.

⑤ [英]露西·塞尔纳著《全球人才竞争——基于移民政策的视角》，施云燕译，北京：中国科学技术出版社2022年版，第206—220页。

⑥ The Council of European Union, “Directive 2009/50-Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment”, June 2009, https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nkv6yhcbpeywk_j9vvik7m1c3gyxp/vitgbgiqzwz4.

⑦ Jean-Marc Ayrault, “Pacte National pour la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi”, November 2012, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/Pacte_competitivite.pdf.

多部门发布报告,指出制度复杂性和行政程序限制是主要障碍。^①近年来,法国不断优化高技能移民政策。2016年3月,《外国人在法国居留法》引入“人才护照”(Passport Talent)居留许可机制。2024年1月26日,新移民法将“人才护照”更名为“人才”(Talent),进一步简化政策。^②法国的高技能移民政策经历了从无到有、从分散到整合的逐步发展,持续优化以吸引更多高技能人才。

法国通过一系列举措优化高技能移民政策,提升其吸引力和效能。首先,在制度衔接方面,法国引入“人才”居留许可,作为临时居留与长期居留的过渡类别,有效期平均为4年。^③该许可允许第三国国民抵达法国后直接申请居留,无需逐步换发。同时,设立“科技签证”作为前置性签证,专为科技人才设计,进一步优化签证与居留的衔接。其次,在配套政策和行政程序方面,法国为高技能人才家属提供与主申请人相同期限的家庭类签证,简化“人才”居留许可的手续条件,提升外国人才来法工作的积极性,同时减轻行政机构负担。通过这些措施,法国旨在为高技能人才提供稳定的居留保障,发挥人才制度的最大效能。正如有学者所指出的,建立“信任文化”是吸引人才的关键。^④

此外,法国还明确“高技能人才”与“一般移民”的区分机制。法国通过设置相关资格类型和专业门槛确定所需人才范围,而非对“高技能人才”进行硬性界定,以保持政策灵活性。^⑤2024年新移民法将“人才护照”更名为“人才”,进一步明确了“人才”与“非人才”的界分。某些国家的公民(如阿尔及利亚人和欧盟国家公民)被排除在“人才”居留范围之外,法国通过双边移民协定为其提供其他安排。此外,与一般移民不同,高技能人才移民在语言水平和社会融合方面几乎不做要求。

总体而言,法国的高技能移民政策通过整合、简化和优化,为吸引全球优秀人才提供了更具吸引力的环境,同时也为法国的经济发展和社会融合注入了新的活力。正如经合组织指出的,优质移民对经济有积极影响,法国需实现劳动力移民管理的现代化,以更好地

① Sénat, “Débat sur l’Immigration Étudiante et Professionnelle”, April 2013, http://www.senat.fr/cra/s20130424/s20130424_9.html#par_275.

② 2024年,法国推出“全球人才签证”,进一步放宽对高技能人才的申请条件,不再局限于学历要求,而是更注重实际能力和创新潜力。此外,法国还通过简化申请流程、设立“移民事务中心”、引入优先审批机制等方式,提高政策的吸引力和实施效率。这些措施不仅为高技能人才提供了更便利的入境条件,还允许其家属在法国居住和工作,进一步增强了法国对全球高技能人才的吸引力。

③ 与中国不同,法国的居留制度中没有“停留”概念,只有“居留”概念。从时间上来区分的话,可大致分为短期临时居留(一般6个月,最长1年)、多年期居留(一般1—5年)、长期居留(10年)和永久居留四大类。

④ Anne Catherine Wagner, “Attirer les Talents Internationaux: les Ambiguïtés d’une Hospitalité Sélective”, *Savoir/Agir*, Vol. 2, 2016, pp. 33–38.

⑤ 根据《外国人法典》第L421-7至L421-25的规定,“人才”居留涵盖了有资质的雇员、创新型公司的研发岗、高素质就业、执行外派任务的雇员、研究人员、创业、获得公共机构认可的创新项目、投资者、公司高级官员、艺术文化行业、国际知名人士这11种类别,并制定了在资源和金融投资方面人才的新标准。

满足劳动力市场需求。^①以“科技签证”和“人才居留许可”为代表的政策，是法国移民法治建设的重要环节。实际上，选择性移民政策是21世纪以来多数西方国家的共同趋势。法国虽较早启动相关战略，但初期较为保守，曾落后于其他国家。近年来，法国积极调整政策，围绕“人才”居留许可开展制度性建设，打破过去对高技能人才吸引力不足的局面，这些措施在一定程度上扭转了长期收紧移民政策对经济社会发展的不利影响。

2. 重塑“本国公民出境权”以维护国家安全

本国公民的出入境管理是一国移民与边境法治体系的重要组成部分。根据《世界人权宣言》等国际文件，出入境自由是一项基本权利。在出境权方面，法国也同大多数国家一样，保障本国公民的出境权，除非其受到刑事法等限制。

然而，进入21世纪后，尤其是“9·11”事件后，移民问题与国家安全的关联日益凸显，移民安全化理论应运而生。^②近年来，法国频繁遭受恐怖主义威胁，“移民安全化”问题对国家移民治理产生了更加深远的影响。为此，法国进行了两项重要改革：一是突破传统偏向“外国人管理”的思维局限，将本国公民纳入移民治理的全盘考量；二是将本国公民的“出境权”与“恐怖主义”“危害国家安全”直接挂钩，对相关情形的本国公民施加出境禁止性规定。通过这些改革，法国重新审视和调整本国公民的出境权，以适应新的国家安全挑战。

法国限制本国公民出境的措施主要包括“出境禁令制度”和“反对出境制度”。“出境禁令制度”旨在防止法国公民出境参加恐怖活动或进入恐怖主义活动区域。作为一种预防性措施，其禁令期限最长为6个月，由内政部长决定。禁令生效后，当事人的护照和身份证即告失效。在某些情况下，禁令可在执法机关调查期间发出。由于该禁令针对的是具有“涉恐危安”嫌疑的公民，而非一般法定不准出境情形，因此法国建立了详细的法律保障机制。2014年，法国颁布第2014—1353号《加强与恐怖主义作斗争的法律》，专门规定了禁止出境的相关条款。此后，《内部安全法典》增设了“禁止出境的决定”条款，2015年2月18日颁布的《关于禁止法国国民出境的行政措施指令》进一步强化了打击恐怖主义的手段。^③当事人收到禁令通知后，可通过“临时中止程序”“紧急自由程序”等救济措施，或要求行政法院撤销禁令决定。“反对出境制度”是一种基于亲权的预防和保护措施，旨在

^① OECD, “Le Recrutement des Travailleurs Immigrés: France 2017”, November 2017, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2017/11/le-recrutement-des-travailleurs-immigres-france-2017_g1g80632/9789264276741-fr.pdf.

^② 张惠德、王莉、刘华 《论反恐维稳背景下的出入境管控》，《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2018年第1期，第148页。

^③ 该禁令适用于“由于涉嫌参与恐怖活动、出境目的地在恐怖主义集团行动范围内并导致其返回法国时存在危害国家安全的风险”的情形。参见法国《国土安全法典》第L224—1条。

防止未成年人离开法国参加恐怖活动。其主要考量在于未成年人可能隐瞒前往恐怖活动地区的意图，以避免引起怀疑。^① 该制度作为一种紧急行政程序，允许父母在发现子女有意识形态激进迹象、可能加入恐怖组织时，启动反对出境程序。值得注意的是，无论父母是否为法国公民，均有权申请该措施，这体现了法国在防范恐怖主义、维护国家安全方面的全面性。不过该措施的有效期与未成年人是否处于父母监护状态有关。^②

这些措施在实施理由上严格限定，在申请期限、延期条件等程序阶段均有充分保障。^③ 然而，不足之处在于法国内政部长在这一领域拥有较大自由裁量权，法国公民是否参与恐怖主义活动完全取决于其判断。此外，根据法国《刑法典》，公民出境参加恐怖主义活动将被追究刑事责任。因此，这种禁止性措施对执法和司法机关的协调与衔接提出了更高要求。

(三) 变革中平衡——对法国移民法治体系实践的内在省察

上述实践考察清晰表明，法国移民法治呈现出独特的辩证统一特征，既保持着相对开放的姿态，又维持着欧洲范围内普遍的移民准入标准。就像法国地缘政治学家布鲁诺·莱特莱斯所指出的那样，当代法国在移民问题上既非“堡垒”，亦非“筛子”。^④ 移民法变革只是一种显化的表现，法国实际上试图在民族传统与现代需求间寻找平衡点。

一方面，从法国移民法治演进历程来看，1980 年以来，法国共颁布 29 部移民立法，平均每 17 个月一部，^⑤ 进而构成了一个动态调整的规范体系。这种立法频率并非法国移民政策不稳定的表现，而是法国在移民治理领域持续自我调适的明证。2023 年法国内政部报告揭示的“流动管理”“社会融入”和“庇护保障”的三重政策目标，^⑥ 实际上构成了法国移民法治的“不可能三角”，反映出法国在主权行使、人权保障和社会发展之间的复杂权衡。正如有学者所言，法国移民史上的任何时期，无论多么激烈，都没有改变共和国共

① Jean-Pierre Chevènement, “Face au Défi du Terrorisme 《Djihadiste》, Construire un Chemin de Résilience”, *Revue de l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice*, Premier semestre, No. 35-36, 2016, p. 41.

② 在有父母监护情况下，经批准的反对出境措施有效期为 15 天且不得延长；在无父母监护的情况下，则经批准的反对出境措施有效期为 6 个月，并可延长至相关未成年人成年为止。Direction de l'Information Légale et Administrative (Premier ministre), “Conflit Parental sur la Sortie du Territoire d'un Enfant Mineur”, July 2023, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1774>.

③ Direction Générale de la Sécurité Intérieure, “Des Mesures de Police Administrative pour Lutter contre le Terrorisme”, June 2023, <https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/la-dgsi-a-vos-cotes/lutte-contre-terrorisme/des-mesures-de-police-administrative-pour-lutter-contre>.

④ Bruno Tertrais, “La France et l'Immigration ‘Ni une Forteresse, Ni une Passoire’”, October 2021, <https://www.institut-montaigne.org/expressions/la-france-et-limmigration-ni-une-forteresse-ni-une-passoire>.

⑤ IRAP, “Sur la Réforme de la Loi Asile et Immigration en France: Note de Positionnement”, January 30, 2024, https://refugeerights.org/wp-content/uploads/2024/02/FR_Note-de-positionnement_Loi-Immigration.pdf.

⑥ Document Politique Transversale de la République française, “Politique Française de l'Immigration et de l'Intégration 2023”, November 2023, <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/19050>.

同价值观的基础。^①当然，这种“平衡式”移民法治实践中的制度张力尤为显著。2024年宪法委员会发布第2023—863 DC号决定，对新移民法86项条款中的35项条款进行大规模合宪性审查，审查力度之大前所未有的。^②这也凸显了法国移民法治理想与现实治理间的深刻矛盾。这种矛盾本质上是法国共和传统中普遍主义原则与当代移民治理特殊需求的结构性冲突。^③从移民治理效能看，法国移民法治体系呈现出“规范过剩”与“执行赤字”并存的悖论，种种实践表明，法国严密的移民立法框架与低效的行政实施形成鲜明对比。

另一方面，近年来法国“倒退式”的紧缩性移民法治实践，究竟是“以退为进”还是“哗众取宠”？笔者认为，法国移民法治精神的内核并未动摇，其动力源自民族共同体所认可的价值观和共同意识。从更深层的文化逻辑来看，法国移民法治的变革始终围绕着自由、平等、博爱的共和价值展开。正如法国年鉴派历史学家布罗代尔所言，一个民族为求得生存，只能不断探寻自身，朝着合乎逻辑的方向变革，并认同本民族最优秀的品质。^④法国移民法治的周期性调整，实则是法兰西民族在现代化进程中持续的身份重构。当前看似倒退的立法趋势，本质上仍是这一历史进程的延续，即在全球化冲击下重新确认民族共同体的边界与内涵。这种移民法“变革中的延续性”体现在三个维度。一是在价值维度，法国共和同化理念始终作为移民政策的基石；二是制度维度，法国在收紧移民准入的同时完善移民融入机制；三是实践维度，法国通过严格移民执法司法维持移民权利保障的底线。基于上述分析，亦看到法国移民法治的独特之处，其移民“管控”与“开放”看似矛盾，实则是一种辩证发展的治理模式，既避免了移民法激进变革可能引发的社会震荡，又能确保了移民法治体系的当代适应性。

三、比较审思：法国移民与边境法治体系构建对我国的启示

（一）我国移民与边境法治体系构建的视角

1. 注重移民与边境法治体系结构的系统性与稳定性

在多年实践中，法国形成了类似伞状结构的综合移民政策法律体系，其移民治理覆盖面较广。一方面，法国移民单行法律的出台周期短、密度大、变革快，能够及时应对社会经济发展中的新问题；另一方面，《外国人法典》通过整合单行立法，消除了碎片化弊端，

① Le Défenseur des Droits, “Les Droits Fondamentaux des Étrangers en France”, May 2016, <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-les-droits-fondamentaux-des-etrangers-en-france-291>.

② Le Conseil constitutionnel, “Décision n° 2023-863 DC du 25 Janvier 2024, Loi pour Contrôler l’Immigration, Améliorer l’Intégration”, January 2024, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2023863dc/2023863dc_doc.pdf.

③ Nicolas Fischer, “The Detention of Foreigners in France: Between Discretionary Control and the Rule of Law”, *European Journal of Criminology*, Vol. 10, No. 6, 2013, pp. 692-708.

④ [法]费尔南·布罗代尔《法兰西的特性》，北京：商务印书馆2019年版，第5页。

增强了法律的统一性。法典兼具“立法”与“条例”部分，通过配套条例保障执行，并通过大量法律条文的相互引用，既限制了执法和司法人员的自由裁量权，又便于公众理解和适用法律。然而，过度的政策法律表达可能导致“意大利面条碗”效应，治理手段的多元化也可能引发治理格局的碎片化和不稳定。在全球移民治理碎片化和区域转向的背景下，这种后果本应避免。同时，近年来法国移民政策法律实践与其移民法治精神之间的矛盾，如对寻求庇护者的限制，也凸显了法国移民法治体系发展中存在的问题，如政策与法律实施的一致性、法律体量的适度性等。

与法国不同，我国移民法治进程和机制有其自身特点。目前，我国主要的移民立法包括《出境入境管理法》《国籍法》《护照法》等，这些法律从宏观角度对移民管理作出原则性规定，具体细节和执行措施则散见于其他法律、行政法规、部门规章和规范性文件中。随着国际国内移民流动形势的变化，我国有必要加快移民法治化进程。尽管从立法基础、政策、技术、成本等角度看，我国距离启动综合性移民立法仍有差距，但当前的“一般性法律”与“行政法规”“部门规章”相结合的模式仍具稳定性。不过，进一步完善和细化现有移民法律法规是必要的。例如，《出境入境管理法》的条款之间引用较少，许多规定需结合“国务院规定”或“其他情形”来解读，增加了法律适用的复杂性。例如，第 15 条规定外国人入境需申请签证，但结合第 22 条关于持有效居留证件可免签的规定，才能完整理解外国人入境的证件要求，进而准确把握第 24 条的入境政策。此外，我国可借鉴法国移民法的章节编排体系，加强不同法律规范之间的协调和衔接，提升法条设置的科学性和层次性。这不仅有利于推动我国移民法治体系朝着体系化、科学化的方向发展，也有助于提升移民法治水平和治理能力现代化。

2. 制定移民政策作为移民法治体系建设的先行引导

以明确移民政策作为先行引导，是构建有效移民治理框架的关键。一方面，法国的经验表明，“政出法随”是移民法治体系构建的重要原则。法国在其移民治理的不同阶段，先后制定了从宏观到微观的多层次移民政策，如“自由移民”“劳工移民”“控制移民”“选择移民”等宏观政策，以及“平衡合法与非法移民”“促进移民融入”等中观政策，甚至细化到“以合同模式管理移民融入效果”等微观政策。这些政策不仅为移民管理提供了明确的方向，还推动了移民治理的法治化、规范化，使其从单纯的移民管理走向更综合、全面、现代化的治理模式。另一方面，移民的流动性特征决定了移民政策的制定不能仅依赖单一国家或部门的力量。法国近年来在平衡“合法移民”与“非法移民”、促进移民社会和文化融合等方面的政策，不仅是其国内治理的需要，也是欧盟区域移民政策的重要组成部分。^① 例如，法

^① 环球时报 《欧盟峰会移民问题分歧严重，法德等国推动“移民政策右转具体化”》，2024 年 10 月 18 日，<https://world.huanqiu.com/article/4JsqNqTYrf>。

国高层次人才移民制度涉及外交部、经济部、内政部、教育部等多个部门的协同合作。

相比之下，我国移民政策和法治体系构建仍在不断完善中。^① 2018年党和国家机构改革方案明确提出“协调拟订移民政策并组织实施”的重要性。近年来，官方措辞中也体现出从“移民管理”到“移民治理”的微妙转变。^② 这种转变不仅是文字上的调整，更是治理理念的升级，意味着国家移民政策将在未来更鲜明地指引具体法律制度的制定，并对法律实施效果进行检验和反思。

在未来我国移民法治体系的构建中，应进一步重视移民政策的制定。一方面，明确的移民政策能够为法律制度的完善提供方向性指引；另一方面，政策的制定需要充分考虑国际、区域和国内多层面因素，以及国内各部门之间的协调配合。例如，近年来国家移民管理局推进免签政策、优化出入境管理等措施，积极回应国际国内移民流动的新形势。^③ 此外，我国还可借鉴法国等国经验，通过制定移民法典等方式，整合现有法律规范，提升移民法律体系的权威性和科学性。^④

3. 将“国家安全”因素充分纳入考量并预留制度空间

在法国移民法治体系中，“国家安全”因素被充分纳入考量，并通过制度设计预留了必要的空间，并辅以清晰程序性措施以保障实施。例如，法国《内部安全法典》和《外国人法典》明确规定，为反恐需要，可限制本国公民出境。这种明确的禁止性规定为维护国家安全提供了清晰的法律依据。相比之下，中国的相关法律虽也涉及限制公民出境的情形，但条款措辞相对模糊，缺乏明确性。例如，《出境入境管理法》第12条第4款表述较为笼统。这与法国清晰的禁止性规定形成鲜明对比。

当前，国际移民问题逐渐被纳入“安全化”议题，移民与国家安全的关联日益紧密。^⑤ 在新的国际国内形势下，中国移民法治建设需要进一步明确“国家安全”的考量。一方面，可借鉴法国等国的经验，通过立法明确国家安全的内涵和外延，增强法律的可操作性；另一方面，需完善移民法律体系，细化限制出境等条款，避免模糊表述带来的法律适用困境。^⑥ 此外，中国近年来在移民管理和服务方面已取得显著进展，如优化出入境政策、推

① 国际移民管理局 《出台更加积极、开放、高效的移民管理政策》，2024年9月9日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202409/content_6973319.htm。

② 许甘露 《全面建设现代移民治理体系为推进中国式现代化贡献智慧力量》，2024年4月5日，https://paper.cntheory.com/html/2024-04/05/nw.D110000xxsb_20240405_1-A1.htm。

③ 经济日报 《2024年6.1亿人次出入境，同比上升43.9%——政策升级拓展交流交融》，2025年1月15日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202501/content_6998663.htm。

④ 熊文钊 《论中国移民法律制度的历史演进与制度建构》，《比较法研究》2020年第5期，第177—187页。

⑤ 章雅菝 《国际移民问题的“安全化”视角》，2023年5月11日，https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202305/t20230511_5637301.shtml。

⑥ 杨靖旻、杨雪冬 《新时代中国跨边界人口流动与国际移民治理的逻辑与展望》，《中共中央党校(国家行政学院)学报》2021年第3期，第74—83页。

动外国人永久居留服务管理等。^① 未来,应继续推进移民法治体系的精细化和科学化,将国家安全理念贯穿于移民法律制度的构建中,以实现高质量发展与高水平安全的良性互动。

(二) 在法华侨华人海外权益保护的视角

1. 当前在法华侨华人的主要特点

自 20 世纪初,华侨华人开始移民法国。80 年代至今,我国赴法移民数量经历了一轮抛物线式的增长。1985 年通过的《中华人民共和国公民出境入境管理法》承认任何有正当理由的中国公民都有权出国,但当时中国仍然缺乏统一的移民政策。尽管来自中国的移民是同期所有其他国家赴法移民的五倍,但此后增长速度却陡然放缓。有学者认为,这可能与法国强硬移民政策态势下其获得法国国籍机会的减少有关。^② 当前,根据法国国立人口研究所(INED)的统计数据,当前法国境内来自中国的移民略高于 10 万。^③ 这些移民包括两大类。一是具有“非正规移民”(irregular migrants)特征的、学历普遍不高、在法从事低端行业工作的经济移民,主要来自我国东南地区尤其是浙江省。二是具有“正规移民”(regular migrants)特征的、进入法国学习并在毕业后留在法国的留学生群体。两大移民群体在法国劳动力市场、法国社会融入等方面存在显著特征差异。

首先,前者在所谓的“少数族裔劳动力市场”大量存在,该市场主要雇佣法语水平较低的低技能中国移民,这也往往是非正规移民抵达法国后的唯一选择。有数据显示,中国经济移民在抵法后从事体力劳动或类似工作的“第一份”和“最后一份”工作的比例分别为 76% 和 58%,这可能反映出其中一些移民在随后获得了较为体面的工作岗位或取得了相对较高的社会地位。^④ 后者则有所不同,其更多地进入到“非少数族裔劳动力市场”,从事着技术类等准入门槛相对较高的行业。因此,与前者相比,后者在融入法国劳动力市场时对法国华人网络的依赖程度要低得多。其次,在社会融入方面,以浙江尤其是温州人为主体的经济移民对同胞群体的态度更为开放,但对非同胞群体态度则较为封闭,华侨华人“纽带效应”更为强烈。与此同时,中国留学生群体更倾向于掌握和适应法国各类社会规范,并以更加积极贴合的姿态进入到法国社会融合进程中来。

2. 对在法华侨华人的影响与启示

法国移民与边境法治体系中“打击非法移民”和“促进合法移民”的政策分化,对在法

① 中国公安部 《优化出入境政策 提升服务效能 以高质量移民管理高效服务国家开放发展》,2024 年 2 月 5 日, <https://www.mps.gov.cn/n2254098/n4904352/c9435490/content.html>.

② Isabelle Attané and Giovanna Merli, “Insertion et Entre-Soi: l’Immigration Chinoise est Diverse”, *Population et sociétés*, Vol. 622, 2024, pp. 1-4.

③ INED, “L’Immigration Chinoise en France”, January 18, 2023, <https://www.ined.fr/fr/actualites/presse/immigration-chinoise-en-france/>.

④ Merli G. et al., “Using Social Networks to Sample Migrants and Study the Complexity of Contemporary Immigration: An Evaluation Study”, *Demography*, Vol. 50m No. 3, 2022, pp. 995-1022.

华侨华人产生了复杂影响。

首先，法国打击非法移民的政策对在法华侨华人是一把“双刃剑”。法国对雇用非法移民的处罚极为严厉。自1981年《劳动法典》引入雇主制裁措施以来，2024年新移民法进一步加重了相关处罚：雇用未经授权的外国工人的雇主，最高可被处以2.075万欧元的行政罚款；刑事罚金翻倍，且有组织团伙犯罪可判处5—10年监禁。这使得部分尚未取得合法身份的华侨华人谋求生存的难度增加。然而，这种影响并非绝对。与其他低技能移民相比，来自中国（尤其是浙江）的移民多以创业为目标，而非进入法国劳动力市场。此外，新移民法为紧缺行业的无证劳工提供了临时居留许可，如建筑、家政服务、餐饮等行业的工人，若在过去24个月中工作满12个月且在法国居住满3年，可申请此类许可。这对部分中国低技能劳工移民而言是利好消息。法国近年来通过优化合法移民政策，为部分华侨华人提供了更多机会。例如，2024年新移民法简化了“人才居留许可”的申请流程，放宽了高技能人才的准入条件。简言之，法国还为特定行业的无证劳工提供了合法化路径，这不仅有助于缓解劳动力短缺，法国的选择性移民政策也为相关移民群体提供了更稳定的法律地位。

其次，法国推进合法移民的治理脉络为在法华侨华人提供了重要机遇。早在1997年的一次无证劳工合法化行动中，不少在法华侨华人就曾受益。有数据显示，在1998年巴黎警察局处理的约3.5万项申请中，来自中国的申请达1万余项，占比约28.5%，仅次于阿尔及利亚。其中，92.6%的中国非法移民身份正常化申请获批，这主要得益于中国移民多以家庭为单位，符合合法化的家庭标准。^①近年来，法国推出多项新签证政策，为包括中国留学生在内的潜力人才、频繁赴法商务人员等带来便利。这些措施有助于中法关系的长期发展。受教育程度不断提高的中国移民已成为法国人才战略的重要补充。随着在法华侨华人教育水平的提升，他们更能应对法国日益严格的移民法律趋势。例如，2024年新移民法提高了居留许可和入籍的法语能力要求（分别提升至B1和B2级），并强化雇主对外籍雇员的法语培训义务。受过良好教育的华侨华人能够更从容地适应这些变化，法国移民法变革也在一定程度上反向促进了在法华侨华人的发展。

四、结语

中法两国人员的流动是促进双方经济合作与文化交流的关键纽带，其互动所产生的深远影响不容忽视。法国在移民与边境治理方面的实践，既有值得借鉴的成功经验，也有可供反思的宝贵教训。这些治理措施不仅关乎制度本身，更直接影响到每一个身处其中的个体。关注法国移民法治问题，不仅能够为在法中国公民的安全与合法权益提供保障，更对

^① Paul Masson and José Balareello, “Rapports de Commission d’Enquête sur les Régularisations d’Étrangers en Situation Irrégulière”, June 3, 1998, https://www.senat.fr/rap/197-4701/197-4701_mono.html.

中法关系的长期稳定发展意义重大。未来，中法双方可进一步将移民治理问题纳入“一带一路”合作框架，加强交流与合作，共同探索更加科学、人性化的移民合作治理模式，为两国人员的正常、有序流动创造更加安全、便利的制度环境。

The Legalization of France's Immigration and Border Governance: Normative Landscape , Practical Reflection , and Comparative Analysis

FU Qinwen (People's Public Security University of China)

Abstract: As a representative of the republican model of integration , France's immigration law has evolved over a century to form a normative framework centered on the *Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA) that balances national security , immigrants' rights , and social integration. In recent years , influenced by the global economic downturn , the rise of the European right-wing movement , and the challenges posed by multiculturalism , France has strengthened immigration and border control through multiple legislative measures. However , the challenges currently faced in the construction of France's immigration legal system are largely due to an over-reliance on the density of legislative norms while neglecting policy coordination , resulting in low immigration enforcement efficiency and the intensification of anti-immigration discourse. China can draw some lessons from France's experience: on the one hand , strengthening immigration legislation is not the only way to improve governance quality and efficiency; we must be wary of the trap of "legislative redundancy" and integrate the immigration governance legal system through top-level design. On the other hand , we can draw on France's experience with selective immigration and other systems to advance the construction of a high-skilled talent immigration system in China and write a new chapter in the modernization of immigration management. To address the challenges faced by Chinese nationals in France regarding residency restrictions and integration , China and France can utilize bilateral consultation mechanisms to incorporate immigration facilitation measures into the "Belt and Road" cooperation framework , avoiding "sovereignty games" in immigration governance and achieving "win-win development. "

Key words: France; Immigration Administration; Border Control; Legalization; Global Migration Governance