

## 国际移民治理体系的生成动因及构建逻辑

中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院教授 陈积敏 暨南大学国际关系学院  
/华侨华人研究院博士研究生 杨晶滢

国际移民是国际社会高度关注的全球性议题。鉴于国际移民的跨国流动性、移民成分与动因的复杂性,以及与移民相关的行为体利益差异性,构建与完善国际移民多层治理结构的重要性与必要性不言而喻。

### 国际移民的基本态势与主要挑战

2021年12月,国际移民组织发布的《世界移民报告2022》显示,2020年全球移民数量约为2.81亿人,占世界人口总量的3.6%,而2019年的数据分别是2.72亿人与3.5%。就纵向比较来看,国际移民数量与占全球人口比例均有小幅上升。这也反映出即便在新冠疫情背景下国际移民仍具有充分的动力与强大的韧性。从流向上来看,国际移民表现出明显的集中性特点,即国际移民主要目的国与主要来源国相对稳定,如美国一直以来就是最大的移民目的国,而印度则是最大的移民输出国。国际移民还具有突出的经济性特点,即国际移民迁徙的方向主要是从低收入国家迁往高收入国家。国际移民的集中性、经济性等特点展现出世界人口跨境流动处于不对称、不均衡状态:发达国家居于国际移民的净流入状态(指移民输入大于移民输出),而发展中国家则出现了程度不等的“移民赤字”。

这种跨境人口流动的不均衡性导致了与国际移民相关的诸多挑战与问题,如非正规移民(irregular migration)等跨国有组织犯罪等。由于全球经济发展的不平衡现状,大量低收入国家的人期望迁移到经济条件好、工资待遇高、发展空间大、社会更稳定的国家,以改变自身与家庭的境遇。然而,与国际移民的增长态势相比,目的国的移民接收能力是有限的,对移民资格的要求是明确的,这就决定了合法移民数量与合法移民渠道的有限性。显然,国际移民的供需矛盾是明显的,供大于求是一种常态。这种矛盾直接导致了非法越境行为的发生,也为偷运移民与人口贩运提供了可乘之机。因此,国际移民治理的主要对象是非正规移民及与其相关的跨国有组织犯罪行为。

毫无疑问,国际移民尤其是非正规移民是一个极为复杂的问题,这预示着要有效应对这个全球性问题,需要调动一切相关因素,综合施策,协调行动,形成一个既相互独立又相互联系的闭合治理体系。可以说,构建与完善国家治理、区域治理与国际治理的国际移民多层治理结构是大势所趋。

### 国家治理:构建移民政策体系

国家治理,特别是移民目的国的治理是国际移民治理体系的基础,也是直接影响国际移民治理效果的关键因素。国家治理的主要内核是构建移民政策体系,包括两大方面:一是建立起一套法律制度体系。目前,西方发达国家基本都制定了移民法,美国还制定了治理非法移民的专项法律,一部分发展中国家(如菲律宾、泰国、印度尼西亚等)也建立起了移民法律体系。可以说,随着国际移民的广泛性、频繁性,制定移民法已成为一种国际大势。它不仅能够规范跨境人口流动,而且在移民权利保障、智力资源获取等方面都发挥着重要作用。

二是强化移民执法能力建设,这一点对于应对非正规移民的挑战尤为必要。一般而言,移民执法措施主要是加强移民执法(如工厂执法以打击雇佣非正规移民劳工行为)与边境控制,其目的在于发挥“挤压”与“封堵”的功能,前者是将已经身在目的国的非正规移民通过驱逐或自我遣返等方式来达到减少非正规移民存量的目的;后者是将非正规移民拒之于移民目的国的边境之

外，堵住外国移民非法入境的通道。

#### 区域治理：拓展国际移民治理的地区合作

国际移民是一个跨国性现象，涉及众多的利益相关方，这决定了国际移民治理必须兼顾各方利益，形成有效国际合作机制。因而，超越以国家为主体的单一治理模式，融合更中立的第三方治理平台也是国际移民治理体系中不可或缺的一部分，区域治理与国际治理正是扮演了这样的角色。

区域治理主要是指那些地缘相近的伙伴国家在共同的治理目标基础上形成的一种地区性治理结构，欧盟与美洲地区移民治理是典型代表。从本质上来说，欧盟移民治理是一种超国家治理类别。这一模式是以一个超国家实体作为主要的治理主体，能够从更广泛的领域对移民问题展开统筹与政策协调。美国是美洲移民合作治理的主要发起者，这源自美洲移民问题主要表现为拉丁美洲的移民，尤其是来自墨西哥、中美洲与加勒比地区的移民移徙美国而造成的一系列边境危机与挑战。

#### 国际治理：发挥多元国际移民治理主体的能动性

国际治理是通过增进各行为体的积极性、能动性与协调性来应对非正规移民问题。在这一框架下，行为体更加多元，既包括传统的国家行为体，也涵盖地区性组织以及与移民相关的国际组织，同时还包含了大量非政府组织以及私营部门等行为个体，其中国际组织在移民国际治理中发挥着更显著的作用。

以国际移民组织为例。有学者指出，它在推动国际移民合作、加强各国移民管理、减少非正规移民、开展人道主义救援等问题上发挥着不可替代的作用。具体而言，国际组织框架下的移民治理主要发挥了三种功能：一是研究性功能，即国际组织通过成立研究中心、建立数据库以及出版研究性刊物等手段，掌握国际移民的基本信息、动态趋势等知识，为主要国家制定移民政策提供数据、智力等支持。二是规范性功能，即国际组织通过建立或参与全球移民问题磋商机制、制定国际公约等规范性方式，提高各方对国际移民问题的关注，促进各行为体在移民问题上达成共识。三是实践性功能，如普及移民知识，提升非正规移民的风险认知度；展开针对移民的搜救行动（如海难救援）、物质援助（如医疗救助）、非物质援助（如法律援助），为相关国家提供业务培训、政策建议与技术支持等。

综上所述，国际移民治理是一个复杂的、长期的系统性工程，也是一个路径不断探索、认知不断深化、体系不断成熟的渐进过程。从目前来看，国际移民多层治理结构已初见雏形，但这一结构并不平衡，国家治理发挥着基础性、主导性作用，而区域治理与国际治理往往因自身权威与可用资源的有限性且受到主权国家的制约而难以有效发挥功能。显然，国际移民多层治理结构还需要在协调国家治理、区域治理与国际治理的关系基础上进一步优化与强化，但不论怎样，国际移民治理体系的总体架构已经清晰可见，这或可为国际移民实现安全、规范、有序、可循环的跨国流动提供更可预期的光明前景。