

全球移民治理与中国困局

左晓斯

【提要】 本文概要分析了全球移民治理现状和趋势，也较为系统地探讨了中国的移民问题及其对中国发展和稳定的重大意义。在此基础上，从认知与观念、战略与规划、体制与制度、资源与能力、协调与合作、数据与研究六个方面证明，中国有可能正陷入移民治理困局，尽管这个困局可能尚未被国家决策层和各级政府察觉。

【关键词】 移民 全球治理 诸边主义 中国困局

【中图分类号】 C916.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-114X (2014) 05-0184-15

一、问题的提出

讨论移民治理问题，不妨从美国说起。美国是世界上最为典型的移民国家，以移民立国，以移民兴国；移民不仅成就了美国，而且是世界第一强国。移民对就业和工资水平的影响、政治联盟、政府运行、教育和其他公共机构、政府和日常生活语言、公共道德与犯罪、资源分配和消耗、人口增长等，所有这些均构成美国社会争论的焦点。（Gerber, 2011: 2-13）但总体而言，从始至今，美国社会和美国历届政府均对移民基本持开放的态度。美国人始终相信，正是来自天南地北的各国移民和不同思想文化传统的交流、碰撞，成就了今日美国无尽的创造力和生命力；当相对同质的欧洲大陆陷入历史性衰退时，充满异质性的北美大陆却克服了金融危机呈现一派生机。

今天，无论是国际移民还是国内移民，都仍需面对美国人首先提出的那个终极性的政治、社会和文化问题：我（们）究竟是谁？特别地，当他（她）跨过边界，究竟还是不是公民？这似乎是一个动态和持续的地位变化过程，他（她）究竟是公民还是（非公民）移民取决于来源地与目的地之间的权力关系（Guild and Mantu, 2011: 3）。美国人几乎不会被视为移民，其公民身份全球有效；发展中国家公民无论是留学还是观光都会被当作移民；欧盟移民进入加拿大不会引起疑虑，美国的墨西哥人或西班牙的摩洛哥人却常常成为争议话题。同样，中国北上广居民在全国各地几乎不会被视为打工仔、打工妹，北上广的外地人却是需要严格管控的流动人口。

在中国，移民集中的地方往往也是经济发展最快、社会最具活力的区域。香港、澳门是移民在总人口中占比最多的中国城市，长江三角洲、珠江三角洲以及环渤海经济圈是中国发展最快的三大区域，也是移民，特别是劳工移民最为集中的地区。正是这一庞大群体的陆续流入和长期存在，三个区域成为中国制造业最集中的地方和世界制造业基地；一旦这一群体的规模发生异动，必对这些区域的整体经济运行造成巨大压力；一旦这一庞大群体的思想、行为发生异常，特别是因为不平等、不合理的治理体制和机制引发矛盾和不满，将对这些区域的社会稳定构成巨大威胁。因此，中国的移民，特别是劳工移民既是一个巨大的人力资源宝库，一笔巨大的经济财富，也可能是中国经济社会持续发展的沉重负担，甚至是一个随时可能爆发的火药桶。

效应是正还是负，关键在于如何治理。当国家的经济社会已经运行到一个需要转型的阶段，如果我们依旧沿用旧思维、老办法，以为只要满足最低工资标准，提供基本保障，就可以应对已经有了新想法、新需要、新追求的第二代、第三代移民，将大错特错，将使我们的社会治理陷入被动。事实上，近年来一系列的社会冲突和劳资矛盾爆发已经证明，我们急需一种新的移民治理，包括新的理念、新的体制、新的机制。

如此种种问题，虽然已有不少研究，但将中国移民放在全球治理背景下审视可能会有全新的发现。

二、全球移民与移民治理概观

（一）全球移民进程：趋势与诠释

1. 趋势与特点

据国际移民全球委员会（the Global Commission on International Migration, GCIM）和国际移民组织（International Organization for Migration, IOM）报告，1970 年全球国际移民总数为 0.82 亿，2000 年上升为 1.5 亿，2005 年这个数字上升到了 2 亿，2010 年继续上升至 2.14 亿，到 2050 年，预计这个数字将上升到 4.05 亿（GCIM, 2005; IOM, 2010: x ix）。国际移民数量增长迅猛，但其占世界人口的份额基本稳定，大约为 3%（2005 年至 2010 年，份额仅轻微上升 0.1%，由 3% 上升至 3.1%）（UN DESA, 2009）。

全球移民的主要特点是：移民大多集中在发达国家特别是主要发达国家，美国一直是所有国家中移民数量最多的；国际移民越来越向都市区集中，全世界有超过 20 个城市拥有超过 100 万外国出生的居民，全世界 25 个城市外国出生居民占到其总人口的 25% 以上；国内移民数量更为庞大，2009 年世界各国国内移民总数估计在 7.4 亿左右；国际汇款数额巨大，2009 年的国际汇款估计有 4140 亿美元，其中 3160 亿流向了发展中国家，其中印度和中国是最大受益国；各个国家和地区对移民的态度总体满意但出现分化，发达国家趋向正面，而发展中国家转向负面（Price and Benton – Short, 2007; UNDP, 2009; UN DESA, 2009; World Bank, 2010; Ratha et al., 2010）。

2. 原因与价值

如专家估算，尽管跨越国界的国际移民仅占世界总人口的很小一部分（约 3%），但绝对数量和在很多国家和地区总人口中的占比都在快速上升，各方面影响和后果日益显现，越来越成为许多国家重要的政治议题；作为全球化的最重要体现和标志之一，也日益成为国际上最为重大的公共话题，越来越多的国家、国际组织、联合国机构以及非政府组织和私人机构加入进来，试图

寻找出使得各相关方利益最大化成本最小化的移民治理方式方法。移民问题同时也吸引了越来越多的学科和学者的研究兴趣。来自不同视角、对移民相关议题的研究文献越来越丰富。研究主要尝试回答四个问题，一是驱动移民特别是劳工移民 (labour migration) 的主要动力是什么；二是国家的移民政策源自什么 (基于怎样的考量)；三是如何测度和评估政策的效果；四是移民趋势和相关政策走向 (Guild and Mantu, 2011: 1)。

IOM 相信，2008 年前后的经济危机的确使得世界很多地方向外移民的速度放慢了，但似乎并没有触发移民大规模回流。随着经济复苏和就业增长，不仅移民的规模会很快超过危机之前的水平，移民的构成以及到达的目的地也会发生深刻转变。这种新的发展既有人口分化、环境变迁、技术革命、社会网络、全球政治经济流变等方面的影响，更有结构性因素。其中之一是，相对发达国家，发展中国家的劳动力增长迅猛：预计直到 2050 年，发达国家的劳动力依然维持在 6 亿左右，而发展中国家的劳动力总数将由 2005 年的 24 亿增长到 2020 年的 30 亿以及 2040 年的 36 亿。不少发展中国家的就业市场至少在 2030 年前都将停滞不前，使得发达国家与发展中国家的发展机会差不断扩大。因为各种原因，包括应对人口老龄化、吸引留学生和高技能人才的需要，发达国家对移民劳工 (migrant labour) 的需求很可能会持续增长。其他类型的移民，包括非法移民、国际旅行者、环境移民、难民、生活风格移民等也会因各种原因持续增长。(IOM, 2010: 3)

管理得当的移民无论对目的地国家经济增长和创新，还是对来源地国家减贫和发展都是强大力量，也能够为移民及其家庭提供自由和发展机会 (UNDP, 2009)。1990 年代中期，移民在不同的接受国一度被认为既可能是潜在的威胁，也可能是资产；而一些来源国视外流移民是一种损失并谋求补偿。2000 年之后，出现了一种新的、更加积极的移民观：人的流动 (移民) 不仅是无可避免的，而且可以是积极有利的；要让人的流动积极正面，就必须至少让利益攸关三方 (来源国、目的地国以及移民自己) 均受益。越来越多的欧洲国家改变了对移民的看法，认识到移民作为资产的优势和价值 (Ghosh, 2000; Bosswell, 2003)。联合国发展计划署在其 2009 年年度报告中提出，流动是人类发展的必要条件。这种观点源于发展研究 (Development Research)。人们发现，贫困的病因在于发展机会的缺乏。因此，移居到机会更多的他处也是一种发展战略。正如 Bakewell (2008) 所说，发展无边界，如果移民可以改善自己以及家人的境况，就是一种上佳的发展选项。

(二) 全球移民治理：演变与趋势

治理 (governance) 可以专门用来描述 1980 年代和 1990 年代伴随公共部门改革 (the public-sector reforms) 所发生的国家角色和性质的转变。最为典型的是，这些改革被认为已经导致科层等级制向市场、准市场和网络的广泛运用的转变。治理表达了一个广泛的信念：国家越来越依赖其他组织保障实现她的意图、传递自己的政策、确立统治模式。治理也可以用来描述国家依赖其他组织或者国家发挥很少或者根本发挥不了作用时的任何一种管制模式 (any pattern of rule)。全球治理或国际治理 (global governance or international governance) 指的就是在全球层面建立的管制模式，因为联合国太过弱势，根本不可能像主权国家那样在其疆域内施加自己的意志和影响。(Bevir, 2007: 364)

全球治理是因应不断凸显的跨国议题而特别提出来的。(Betts, 2011: 7) 它通常强调国际层面公共管理的两大特征：超越国家的权力让渡 (the transfer of authority)；公私机构在管理全球

公共事务中形成伙伴关系 (partnering)。然而,在移民政策领域,国家主权并未松动,各国并不愿意将边界控制或移民选择的权力让渡给国际组织或多边机制。但从1990年代中期以来,相关方做出了密集的积极尝试以应对移民一个或多个方面的问题,移民已经成为全球政策议程的组成部分,同时各主权国家在确定其移民政策上保有极大的自主权。国际移民具有显在的跨界性和各国移民政策的相互依赖性,尽管缺乏“自上而下”的多边框架,但出现了一个迅速显现的“自下而上”的全球移民治理框架;各国正在创设各种特别或临时的多层移民治理;一个日益复杂、包含双边的、区域的、区域之间的制度阵列正在诞生,使得各国能够有选择地参与到与不同伙伴国家之间的各种非正式合作。除了显现中的双边和区域制度外,大量规制其他政策领域的多边制度对各国应对移民问题也具有非常显著的参考价值。1990年代以来的移民治理新发展和新举措可以分为两个阶段:1990年代开始为第一波,2005年以后为第二波。

1990年标志着处理跨国移民方式的显著变化。有不少新举措是为着把各国带到一起讨论共同的移民议题而提出来的。1993年,奥地利和瑞士带头组建了国际移民政策发展中心(ICMPD)。这是一个为成员国提供移民管理专业知识的政府间组织。欧美内部关于移民问题的几场讨论以及阿姆斯特丹条约中关于移民和庇护政策的积极协作也出现在这个时期。因此,联合国难民事务高级专员的使命和授权在面对冷战后冲突和政治暴力提出的变幻莫测的挑战时受到重新审视并得以扩大。IOM也扩大了她的授权,从一个引导移民交通运输的技术机构转变成为冷战后最核心的移民治理机构(Geiger et al, 2010)。随着1990年代中期发起区域进程,IOM谋求将相邻各国组织起来共同商讨移民政策和移民模式。普埃布拉(Puebla)和马尼拉(Manilla)进程以及后续的区域框架已经促进了输出国与输入国之间的对话和持久关系,这对国际移民治理意义重大。尽管如此,这个时期以多边方式提出移民问题的主要是欧洲各国政府以及邻近国家,各项举措的影响也是有限的。

2005年以后这个时期实施了一系列新的举措:联合国任命了一位移民特别代表;创设了全球移民委员会,并于2005年提交了相关报告;2006年全球移民小组创立,给不同国际机构中的移民政策带来更大的协调性,促进各方更加尊重现存国际移民法律;促进输出国与输入国在政策领域的协调和合作,满足各方发展目标。也是在联合国框架下,移民与发展高阶对话于2006年举办,旨在引起利益相关者对劳工招募、移民人权和安全相关政策的协调性特别是效率的重要性予以足够重视。随后又召集了几场讨论会,并由此于2006年创设了全球移民与发展论坛(GFMD)。第二次移民与发展高阶对话于2013年举行。所有这些行动和举措都有赖于各国和世界银行、联合国开发计划署这类国际组织的参与。在欧洲,ICMPD开始聚焦能力建设机制,以便有效管理移民。与2001年启动的伯恩计划(the Berne Initiative)一道,2004年开始了移民管理国际议程,目的在于协助各国更好地开发移民政策和立法能力以及行政执行能力。欧盟议会也开始着手发展与第三国的合作计划。旨在协助第三国通过能力建设项目应对移民问题的伊尼亚斯(AENEAS)计划于2004年启动。经合组织(OECD)也在这个时期围绕国际移民管理议题动员起来。从1970年代开始,OECD就一直在发布成员国国内移民的相关报告。高阶政策论坛为成员国推出了路线图(Road Map)。与第一波相比,这一时期的举措较少聚焦移民流,更多关注国家政策以及各国政策之间的协调性。

一些学者对这些移民治理进程进行反思后特别强调,移民治理是一个高度政治性的过程,不仅在输入国与输出国之间,而且在不同的人口管理模式之间都会产生巨大张力;关键是要清醒地

意识到，移民治理以对问题的性质及其解决方案有着不同观点的角色之间的权力斗争为特征；成功的移民治理有赖于获得其中主要角色，包括国家、各类组织和私人机构对通用方法（路径）支持的能力；含有多边目标的政策在执行阶段遇到种种挑战表明，在官僚逻辑内部以及地方、国家以及国际政策层面之间也存在裂缝与张力（Geiger et al, 2010; Kunz et al, 2011）。

可以说，人类社会移民其实有着悠久历史，只是到了最近才被视为一个全球重要议题，也引发了国际合作在其中有着怎样作用的热烈讨论；但规范国家对移民问题反应的国际制度框架与二战后联合国规制其他国际议题的多边主义完全不同。国际移民量的增长使得移民问题日渐突出并且不断被政治化；国际移民质的变化，包括日益增长的南北流动和随着劳工市场国际化而不断推高的劳工移民比重。两方面共同作用将导致各国开始追求以合作的方式将移民利益最大化，同时将与不合需要移民相关的代价减到最小。各国终于认识到，孤立行动无法实现自己的移民目标，协作和合作成为必要。然而除了难民体制，世界上还没有正式或综合的多边体制来规范各国如何应对人员跨境流动，也没有专司此责的联合国组织监察各国是否遵从规范和规则，后冷战时代发展新的正式合作机制的尝试不仅十分有限而且总体上也是失败的。不过，正式的、协调一致的、基于联合国体制的治理框架虽然还不存在，但丰富且有些碎片化的全球移民治理却以类似织锦（tapestry）形式在各个层面存在：首先是在诸如难民体制、国际劳工组织公约及护照使用规范等领域于战争期间建立的正式多边主义架构；其次是用来规制其他虽无移民标签但对各国应对人员流动颇有价值的国际协定，如世界贸易组织法律、海洋法、人权法、人道法等，这种嵌入性治理机制使得大量其他国际组织和角色越来越积极介入移民问题的讨论；第三，随着对劳工移民和非法移民的政治关注增长，一种可以统归到“跨区域主义”旗下更具排他性而不是包容性的新合作机制正在出现，将双边、多边和跨区域合作交织于一体。

三、全球移民治理体制：走向兼收并蓄的诸边主义

我们究竟期待或需要怎样的移民治理体制（regime）？这个期盼驱使时任联合国秘书长的安南委托撰写《多伊尔报告》（the Doyle Report）并成立国际移民全球委员会。但两项措施都未能展示出全球移民治理协调一致的观点和前景。目前，有两个场域各国都在持续参与讨论以努力描绘全球移民治理的形态：一个是“移民与发展”，出现在联合国内部和移民与发展论坛；一个是国际移民组织（IOM）主导的讨论，聚焦于非法移民，主要透过 RCPs（区域协商进程）进行。（Betts, 2011: 320）这两个场域的讨论很少互动，也未曾尝试提出统一的协调一致的全球移民治理愿景，但其中相互竞逐的观点大致可以归结到两大类，即非正式的网络治理和正式的多边治理，同时蕴含第三种前景或选择——协调一致的诸边主义（coherent plurilateralism），而且可能是最合要求最有可能在政治上取得平衡的。三者共同构成了全球移民治理的发展方向（Betts, 2011: 321-323）。

（一）非正式网络治理

当前全球移民治理的趋势之一，是志趣相投的国家组成排他的、非正式的团体就共同关心的议题举行区域和区域间对话。这种非正式网络越来越被各国视作有效解决方案，因为相同意愿国家的小型联合可以避开和绕过联合国体系约束性义务和公认的无效率，同时实现各种协作和合作，使他们能够感知到的移民相关利益最大化。RCPs 模式在 IOM 的推广下迅速扩散开来，成为了全球移民治理的通行做法。北方国家偏爱他们可以据此展开讨论并进行最优实践的俱乐部方

式，力图避开透过联合国系统的正式多边主义（协定）。非正式网络治理并不直接规定各方的权利、责任和义务，而是将注意力集中于创造各种条件，使得主权国家可以主要透过双边协议根据可选择的特定基础参与协作与合作。跨区域非正式网络治理可以提高效率，而且更大的排他性也有利于就政治敏感议题进行坦率和公开的交流，但按照权利、公平和责任的标准衡量，其结果可能更不确定。RCPs 就是一个具有排他性的论坛，不对公众开放，没有其议程的文件记录，也就不可能促进具有包容性的全球移民治理；更要命的是，它代表着一种强化各国间现存权利不平衡的模式，即通过使实力更强的国家或移民输入国根据自己的战略和策略系统地吸纳和排斥预期的伙伴国，巩固现有的不平等。换言之，现有非正式网络和跨区域治理结构为北方国家创造出对预期的南方伙伴国采用“择地诉讼”（forum-shopping）和“分而治之”（divide and rule）手段的机会。非正式网络模式的确提出了许多有关网络与权力关系的质疑。有学者指出，非正式网络在议程设定、共识构建、政策协作、知识生产与交换、规范设定与传播等环节都显示出与权力的重要关联；许多发展中国家积极支持更具包容性和开放性的多边治理形式本身就意味着，他们认为现有 RCPs 模式并不恰当，无法满足他们的需要和关注（Woods and Martinez-Diaz, 2009）。

（二）正式多边治理

多边主义治理最具竞争力的一种考量也许应基于联合国的新移民组织（Bhagwati, 2003），主要依据是权利和公平。这得到许多热衷于为北方国家创设许可其劳工移民、保障其权利的强制性义务的发展中国家的共鸣和支持。联合国体系提供包容和开放的论坛，各国在这里都可以参与坦诚对话，也允许创设强制性规则和规范由此将基于权利的关注落到实处。但一些国家批评这种具包容性的多边主义形式没有效率，也无法对移民现实做出及时响应。的确，联合国关于移民的讨论一直受制于南北分化和对立，北方国家不愿意在移民领域做出重大带有约束性的妥协。也的确有不少移民领域属于联合国体系内，如难民保护、贩卖人口、缘于环境的迁移等清晰地划在联合国体系内并在联合国论坛上讨论和辩论。北方国家，特别是美国一直不愿意支持对劳工移民进行以联合国为基础的强制性规制，因此，基于联合国制度、协调一致的劳工移民治理框架将主要由于南北对峙而遥遥无期。联合国移民与发展全球论坛上的投票、《联合国全体移民及其家庭成员权利公约》的签署情况、移民与发展首次高阶对话上泾渭分明的辩论等等，都清晰例证了南北对峙是如何阻止劳工移民领域联合国为基础的治理结构的诞生。这并不是说这种治理结构不可能，但联合国中最强大的国家看来对这样一个制度还暂无兴趣。可喜的是，情况似乎有了少许改变。美国对多边主义的态度越来越积极，中国、印度在移民治理问题上越来越活跃。这可能会重塑全球移民治理。在贸易、环境等议题上，各国耗时多年才发展出多边主义的治理架构。关于全球移民治理的讨论仅仅始于 1994 年开罗举办的人口与发展国际会议（ICPD），现在就要清晰界定联合国在移民问题上的角色着实有点为时尚早。但无所作为毕竟将使联合国面临信誉和权威方面的巨大挑战；如果各国都考虑将多边主义看做是比非正式网络治理的替代者更有效的劳工移民治理方式，那就需要更大程度的改革。

（三）协调一致的诸边主义

当前全球移民治理的另一个趋势是创设一种涵盖双边的、区域的和区域间制度的织锦式松散结构，以补充已有的多边主义制度。各国根据自身的偏好和权限以不同的进度和不同的轨迹有选择地参与制度化合作。似乎很可能的是，这种诸边主义趋势（即不同模式和不同治理水平共存）将继续确定全球移民治理发展的大方向；全球移民治理必须在非正式网络治理与正式的多边主义

二中选一的观点代表着一种错误的二分法；其实还有替代性的第三条道路，即尝试打破网络治理的灵活性和效率与联合国体系提供的对于公平、权利和包容性之间的平衡。这种作为替代者的协调一致的诸边主义，源于一种双重认知：一方面，单靠非正式的跨区域治理机制无法满足发展中国家和移民的权利要求；另一方面，纯粹的多边主义途径也许不够灵活，并不总是能够适时响应小型国家俱乐部的特殊要求。即时的挑战是要在碎片化的交叉性织锦与折中方式（不同移民领域由此受制于它们自己的制度架构）之间以最大的协调一致性达成平衡。为此需要跨越所有现存制度的更大程度的协作，更大程度对权利的全盘重视。全球移民小组和 RCPs 间会议制度的创设以及移民与发展全球论坛的存在，全都代表对跨越治理水平和移民领域更大协调一致性需要的积极认可。但在实践中，这些机制还没有取得自己所宣称的那种一致性，政策制定者对问题的反应也预示着对现存协作机制所取得的成就的不满。基于协调一致的诸边主义陈述全球移民治理前景的一种方式，就是首先确定全球移民治理应当实现怎样的功能。根据国际制度框架应当使各国能够确定偏好重合（重叠）的领域并在这些领域推动国际合作这样一种判断，可以确认全球移民治理的五大功能，但当前而言每个功能领域都有严重不足（Betts, 2011: 320-325）。

规范性监督或监督性规范。现存治理的最大缺陷之一，是缺乏一种制度权威监督各国履行国际移民法规定的现有义务。IOM 没有清晰确定的规范作用，而且与联合国难民事务高级专员监督国际难民法和红十字国际委员会（ICRC）监督国际人道法的作用相比，还没有任何组织在移民领域拥有类似规范作用。移民人权相关领域问题更为严重，它常常落在不同国际组织的授权的中间地带，无人真正负责。

对话论坛。移民与发展全球论坛（GFMD）为各国开展移民对话提供了最具包容性的平台。但无论是按参与者（国家或非国家角色）还是按移民范围（类别），它在总体上仍然不够包容性。联合国移民与发展高阶对话为整个国际社会聚会创造了机会，只可惜从 2006 年第一次会议到 2013 年第二次会议中间竟然相隔 7 年之久。因此还需要继续为最具包容性的移民对话论坛创造合适的大环境。

服务供应。很多组织支持各国移民领域的能力建设，最著名的是 IOM。但能力建设倾向于集中在与边境控制、旅行文件等相关议题上，忽视了其他领域的能力建设。东非能力建设调查发现，许多 IOM 训练出来的边境战士对如何识别虚假文件很在行，却不知道“难民”的定义。

政治引导。国际组织能为各国发挥的一个重要作用，就是透过引导防止集体行动失败。通过确定双方利益的契合领域并提出合作或协作的愿景，国际组织可以在许多政策领域扮演重要角色，但一到移民领域，这种作用就消失得无影无踪。例如，IOM 总部几乎没有能力参与政治引导，其他移民工作组织又缺乏团队和资源发挥这种作用。然而，一旦领导和愿景出现，这种功能就很关键。

知识能力。为了确定需要国际合作的领域，全球移民治理必须有知识能力，以便能够有分析地或者按议题或者按更广泛的政治和制度环境参与移民领域的发展。然而，现时还没有一种主要移民制度有这方面的能力。国际组织或国际组织集团，都需要培养更强大的移民领域知识能力。如果其持续致力于国际移民并热衷于同时作为知识银行或货币银行，世界银行就是这种角色的最佳人选。在初始阶段，它也许会涉及到召集国际专家团队，就如世界气候变化领域出现的情况一样。

确定这些功能并不能提供统一的移民治理前景，但能够以有助于找出现存制度织锦中的空白

和缺陷的方式阐明全球移民治理的程序目标。至少在不久的将来，期待出现一块可以在上面构建单一多边主义框架的白板其实不现实。相反，必须根据各国和移民的利益使现存制度更好地发挥作用。全球移民治理将不会建立在联合国为基础的一体适用的多边主义愿景之上。但我们仍需努力使现存制度的复杂织锦更协调，更好地响应一个流动性日益增强的世界的挑战。

四、中国移民问题与治理困局

(一) 中国的移民问题日趋重要

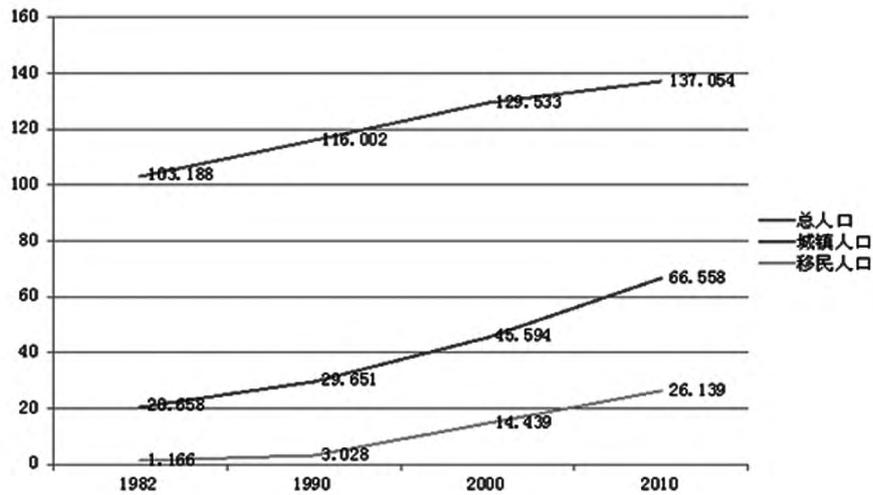
移民问题在中国是否重要，取决于中国移民的数量和对经济社会政治文化的影响。我们不妨从国际移民和国内移民分别予以观察和分析。

1. 国际移民

从中国的实际情况看，我们可以从移民流出与流入、汇款流入与流出、出国留学人数等方面进行观察。虽然由于渠道原因数据有的有些陈旧，有的不那么准确，但相对数还是有说服力的。根据 IOM 《2010 年世界移民报告》和美国皮尤研究中心官方网站《Changing Patterns of Global Migration and Remittances》报告，截至 1990 年，中国外迁移民（emigrants）总数为 410 万人，位居第七；2000 年的数字是 580 万，居世界第五；至 2013 年，总数为 930 万，位居第四（位于印度、俄罗斯和墨西哥之后）。另据联合国 2013 年 9 月公布的世界移民报告显示，中国移民主要目的地为美国、韩国、日本、加拿大、澳大利亚和新加坡。中国外迁移民具有以下几个特点：一是中国外迁移民的数量呈持续增长态势；二是由于人口基数大，外迁移民在人口中的比重并不大，对人口规模和结构不会构成直接冲击；三是目的地比较集中，但近年来有扩散的趋势。从移民流入情况看，据联合国经济社会事务部的报告，中国大陆一直不是世界主要目的地国家，2000 年、2005 年、2010 年分别拥有 50.8 万、59 万和 68.6 万外来移民（主要来自发展中国家），与美国的 3481.4 万、3926.6 万和 4281.1 万（分别占总人口的 12.1%、13%、13.5%）相比不值一提。但中国澳门和中国香港的情况完全不同，2000 年、2005 年和 2010 年的数据分别是澳门 24 万、27.8 万和 30 万，占到总人口的 54.5%、57% 和 54.7%；香港为 266.9 万、272.1 万和 274.2 万，占到总人口的 40%、39.5% 和 38.8%。两个特别行政区都是典型的移民城市。中国是世界上最主要的国际汇款流入国，一直高居全球第二位，仅次于印度；但近年来已经同时成为重要的国际汇款流出国，2000 年以来一直是仅次于马来西亚但高于日本的亚洲第二（2008 年马来西亚、中国和日本流出的国际汇款分别为 64 亿、57 亿和 48 亿美元）。（UN DESA, 2009）改革开放以来，中国有越来越多的年轻人出国留学，逐渐成为美国、加拿大、澳大利亚、英国、日本、新西兰等西方国家最主要的生源地，仅在澳大利亚，中国留学生就占到外国留学生的四分之一左右（Koser, 2009）。

2. 国内移民

如果说国际组织和国际机构将出生地不在本国的居民视为国际移民是可行的话，将中国国内户口不在本地的居民视为国内移民就是合理的。由此观察，中国国内移民数量以及占总人口的比重都在迅速上升。具体数字见图一和图二。国内移民与国际移民的差别在于，除水库移民等工程移民、自然灾害移民等受迫移民、扶贫开发等政策性移民等，中国绝大部分国内移民都是自愿移民，主要是为寻找更好发展机会产生的劳工移民（含自雇劳工移民），其中大部分进入各种企事业单位就业，处于劳动年龄段。这些移民（流动人口）的去向主要是由西往东，由乡往城。各



图一 1982~2010年中国人口及其流动趋势 (单位: 千万人)

地 2010 年与 2000 年相比人口比重变动情况也证明了这一点。其中人口总量及人口占比均增长较大的五个省市依次是广东、上海、浙江、北京、天津，人口总量及占比下降的依次是四川、湖北、重庆、安徽，人口大省河南人口总量增长但人口占比下降幅度与重庆和安徽并列全国第三。总人口中 15-59 岁人口为 9.40 亿，占 70.14%，与 2.61 亿流动人口对照，剔除其中的少量非劳动人口，移民在全国劳动人口中的占比超过四分之一。在全球大约 7.4 亿国内移民中，中国的份额达到了约 35.27%，超过了三成。

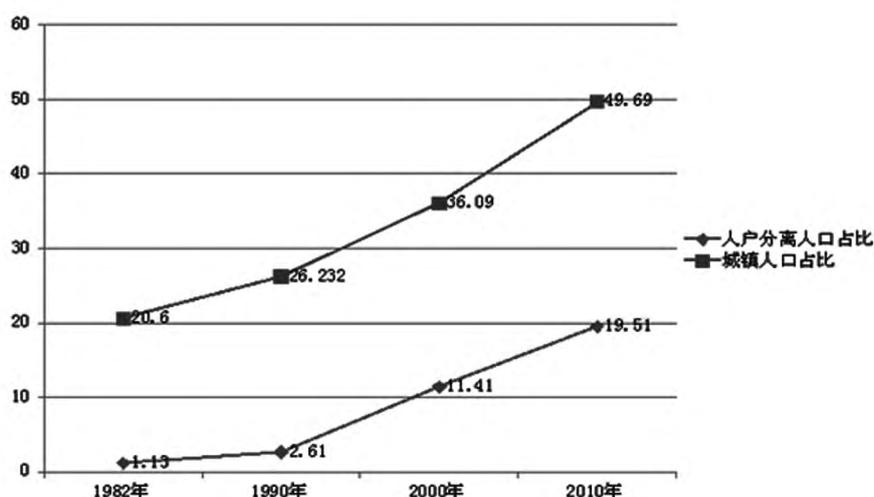
3. 移民与中国的发展

虽然中国有香港、澳门、深圳等移民城市，但总体而言，中国从来不是移民国家，移民问题从来没有提升到国家战略层面。这主要源于我们对移民与国家发展、移民问题与国家影响的认识局限有关。其实，正确认识移民 (migration) 的历史必然性、移民可能产生的巨大价值、流民可能引发的巨大风险，充分发掘和利用其综合价值，尽量化解治理不当带来的危害，在中国尤其值得重视。

在国际移民层面，我们可从两方面来理解。以投资移民、技术移民和留学人员为主的外迁移民越来越多的事实需要引起决策层的注意，在分析原因的基础上考虑对相关政策甚至是大政方针作出必要调整以留住资本、技术和人才，同时也要考虑已经移居国外的移民权利保护，必要时伸出援手，或提供充分的回流渠道和机会，让他们与祖国 (母国) 保持联系和感情，即使身在他国也能心系中华，或者奋力报效祖国，或者力促所在国与中国保持紧密关系 (试想一下以色列裔美国人对以色列的积极作用和巨大贡献)。中国也在近年来逐步成为移民目的地 (看看广州童心路小北路一带密集的非洲兄弟)，由于缺乏成熟的国际移民治理制度安排以及多边、双边协定，他们给各地政府带来越来越大的压力，甚至冲击到中国与其他移民来源国的外交关系。也由于缺少足够的意愿、能力和制度设计，我们极力想要引进全球高端人才的计划也时常难以实现。

国内移民更是中国移民的重心和主体。超过 2.6 亿的人口在全国各地流动，不仅为各地带来了廉价人力资源，支撑起作为世界工厂的中国制造业，也是各地小微工商企业主的主体，既带来税收，又创造就业，更是各地房屋租赁业的绝对客户主体，为当地居民带来无尽财富。与此同

时，不协调的政策法律、不平等的待遇地位，加剧了各种矛盾的集聚和爆发，移民集聚地成为以本地人与移民对立冲突为特征的群体性事件多发之地，农民工集中的企业成为农民工与企业主和地方政府对峙的劳资矛盾冲突的热点，甚至发展成重大社会性事件，影响到经济发展和社会环境。移民的作用和影响，完全可以用“水可载舟，亦可覆舟”来形象表达。



图二 1982~2010年中国城镇人口和流动人口变化趋势图 (%)

注：以上图表均根据历次全国人口普查数据整理。

(二) 中国移民治理评价

总结中国移民治理状况，可以用两句话简要概括：没有移民战略，只有零星政策；没有持续治理，只有临时应急。从1957年算起，中国已有十二个国民经济和社会发展五年计划，并且已经开始规划第十三个五年计划。纵观这些计划，没有发现其中有移民治理的内容。中国也有文化发展战略、城镇化发展战略（不涉及移民）、计划生育战略、医疗卫生发展战略、反贫困战略，甚至有结核病防治规划、预防与控制艾滋病中长期规划、行动计划等，就是没有移民治理战略、规划、计划，国家没有，移民集中的省市也没有。当然，对于仅涉及到特定地区、特定群体的水库移民（如三峡移民）、灾害移民、扶贫开发移民等，国家倒是有特定的零星政策，包括补偿、安置、扶持等具体措施。对于以农村剩余劳动力为主体的庞大流动人口，中国只有临时应对措施或事后调整制度或政策，包括孙志刚事件后对收容和暂住证制度的改革，民工荒以及众多群体性冲突后的积分制，罢工事件（南海本田事件为标志）和劳资冲突（东莞裕元鞋厂事件为标志）愈演愈烈之后对农民工工资、社保等基本权利的勉强认可，但对这个庞大群体的未来，从来没有持久、长远的治理战略和策略，因此需要不断扩充综治维稳的队伍、资金、装备，不断制定新的应急计划。

按照国际移民治理的四大标准，即效率（efficiency）、公平（equity）、正当性（legitimacy）和权利（rights）（Betts, 2011: 24-28）来评价，中国移民治理肯定存在大问题。从移民特别是劳工移民来看，无论是输入地还是输出地，都没有研究、统计、预测和规划；移民何时外迁，迁往何处，目的和期望如何，计划如何，逗留多久，全部都是自发行为，或是亲朋介绍，或是根据道听途说；企业招聘，也是各显神通，或者在公司门口墙壁上招贴广告守株待兔，或者在车站码

头设摊摆点吆喝揽人，或者去人才中心和职业介绍所花钱请人代招，大多是临时抱佛脚。其结果就是需要劳动力的企业和地区找不到合适、足够的人力资源，急需外出寻找机会的劳工移民也找不到满意、足够的工作岗位。与这种移民供需不匹配的相关后果之一，便是移民治理的低效率或无效率。就公平而言，在正式多边框架缺乏时，相对强势的移民输入地一方一般都是移民治理的主导者，在如何对待移民问题上，输出地基本没有话语权；高技能劳工移民也都是由欠发达地区流向发达地区，即使是低技能劳工移民，输入地也可以对就业领域实施限制；许多移民选择在仅提供相对较低的薪金和几乎没有什么权利的地方和企业就业的事实（设想一下在香港做家佣的菲律宾妇女和在大陆沿海地区血汗工厂拼命加班工作的内地劳工），并不能证明他们不知道或要主动放弃这些权利，而是没有更好的选择。移民治理中的正当性要求实现如下核心权衡：一方面，移民治理体制和制度要获得公众支持；另一方面，也要求那些制度安排促进结果公正，并守护移民这类无法获得程序性和法律资源的局外人（outsiders）利益（Buchanan and Keohane, 2006）。以此标准衡量，我们那些零散的移民政策和制度的正当性的确非常欠缺。移民治理的第四个重要判断标准是它在多大程度上尊重了移民和公民个人的权利。在中国，移民的诸多基本权利得不到保障，如不能与本地市民一样参与政治生活和社会生活，即使长期居住也得不到市民权（这一点甚至比获得外国公民权都要难），不能平等就业（如公共部门就业限制），教育、住房、卫生保健以及社会保障和社会服务等方面的歧视，被视为特殊的弱势群体（黄晨熹，2013）。也就是说，当前中国移民治理政策和结果按照全球多数规范性标准衡量都是明显不公平、不合理、不恰当的。

我们可以透过“边界”（the border）概念来进一步理解和评价移民治理。边界本身是一个地理用语，但自从有了民族国家和一国之内的行政区划（以及相应的差异），边界越来越成为一种社会法律机制，涉及到多个角色和多种划界机制。判定你是否是公民（市民）、成员、是否属于这里、是否享有权利，或者笼而统之，是否是公民（市民）（citizen）还是非公民（非市民）（non-citizen）不再只是地理界线，更重要的是社会法律边界；一个人即使已经出现和存在于一定疆界内，也会因为这条社会法律界线的存在将你划为公民或非公民，并享有天差地别般的不同权利。（Guild and Mantu, 2011: 17-20）在中国，这条社会法律边界就是户籍制度。户籍制度是中国国内移民划定的依据，是移民治理体制和制度的基础，也是理解中国移民治理种种问题的一条重要线索。

中国社会科学界对移民问题的研究除特定的水库移民、灾害移民和扶贫开发移民外，最多的就是关于农民工的各种调查、报告和研究。其中不乏名家大家，如陆学艺、李培林、李强、王春光、宋林飞、蔡禾、蔡昉等的专著、论文、政策建议等，也有国务院发展研究中心课题组、国务院研究室课题组、国家统计局课题组、国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司等重要部门的调研报告、调查报告、监测报告、发展报告等。但这些研究成果都停留在学术研究或政策建议层面，基本未进入制度安排或法规政策。自2003年起，国务院（及办公厅）出台了多个《意见》、《通知》、《报告》等，尤其是2006年颁布的具有标志性的文件《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号），认识到了解决好农民工问题的重大意义，提出了做好农民工工作的指导思想和基本原则，特别提到要抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题、依法规范农民工劳动管理、搞好农民工就业服务和培训、积极稳妥地解决农民工社会保障问题、切实为农民工提供相关公共服务、健全维护农民工权益的保障机制等重点工作，但是由于此文层次和法律地

位并不高，也没有配套政策和考核指标，更重要的是将全部责任推到了地方各级政府，其执行力和约束力可想而知，《意见》中的六大问题可以说一个也没有真正解决，文件颁布八年后的2014年东莞裕元鞋厂事件再次揭开了社保问题的盖子（疮疤）。有趣的是，自此文公布开始，“农民工”这一歧视性称谓倒是制度化了。

（三）中国移民治理困局

因此，可以说中国移民治理存在系统困局，尽管这个困局可能还未被决策层和各级政府察觉和识别。我们可以从以下六个层面、环节和领域来观察。

1. 观念盲区与认知缺失

无论是国际移民政治还是国内移民治理，有什么样的移民观，就会有什么样的移民治理思路 and 战略。试想一下作为移民国家的美国有着怎样的全球视野和开放心态，作为移民城市的香港、澳门以及深圳又与内地城市有着怎样不同的思维观念和发展战略。但中国作为一个整体，或者其大部分版图内的地区，包括北上广这类开放性（国际）大都市，在看待移民和对待移民时，在观念上与封建领主制和保甲制时代有些类似，因为它们都秉承一种基本认识：其一，地盘、封邑观念深厚，我的地盘我做主，我的收益不外溢，外人不得沾染；其二，人依附于地并且处于可以人人相互监督（举报）的熟人社会最便于管理和统治，因此古时保甲制盛行，当代“人盯人”战术也很受有关部门欢迎。受这种近乎封建观念的制约，从政府到社会各界，根本无法认识到移民之于人类社会发展不平衡阶段的历史必然性，也认识不到移民对于经济发展、文化交流、社会进步乃至人类基因和智识优化的巨大意义，也就没有动力去建构相关体制机制，完善制度政策，推进移民进程。如果走不出“地盘+管制”这类思想桎梏或观念困局，中国的移民治理难有突破。

2. 战略模糊与规划缺省

在中国，“移民”这个概念官方使用范围很窄，主要用于工程移民（如水库移民）、灾害移民和扶贫开发移民，但对数量占绝大多数的人户分离人口，我们一贯使用“流动人口”。对于农村外出务工移民，我们正式定义为“农民工”——虽然这个定义本身就是一个“伪概念”，不知道它究竟说的是工人还是农民，以至于我们不知道该如何从制度安排和政策法规上对待他们。这种基本定位和发展战略的模糊，使得各地在实践中将一种“权宜之计”固化为“农民工体制”（宋国恺，2014：1），甚至开展逐底竞争（The Race to the Bottom）（Baglay and Nakache，2014：7），在移民政策领域出现劣币驱逐良币的现象。也是由于认知错误与战略模糊，从中央到地方都没有要对这个牵涉到几亿人口的移民问题做出规划的意图和想法，对这个庞大群体的现在和未来没有战略定位和长远安排，也就不会有应对劳工短缺、劳资冲突和群体性事件等经济社会问题的有效预警和长远之策。移民战略缺位将给中国整体发展战略以及各个分领域的战略实施带来基本缺陷，移民治理困局将会传导到经济社会政治等各个领域，引发一系列后续困局。

3. 体制落后与制度陈旧

按照一些国家的成功经验，要么设立专责部门，要么根据移民问题不同领域将职责分散到不同部门但一定有一个牵头部门或协调机构。从我国的实践来看，对流动人口（移民）的管理主要沿袭1950年代的户籍制度、相关的治安管理条例以及收容遣送制度（已于2003年因孙志刚事件触发反对声浪而废止，但仍然阴魂不散），主要从防范、管制、限制的目的出发，由公安司法部门实施。它是单向的、一言堂似的、命令似的我说你听，甚至是一种专政，这与全球推行的多

元协商、合作参与、折中共赢的治理理念完全不同，独步于全球主流社会治理大趋势之外，也与全球倡导的移民有序、人道、可预见的流动有助于人类社会发展的理念格格不入。在一些移民人口占比较大的地区如广东广州东莞、江苏苏州等地先后成立了（广州市）来穗局（东莞市）新莞人服务管理局、（苏州市）外来人口管理委员会、（海门市）新市民服务管理办公室等专责当地移民事务的管理部门，但由于上无对口下无支撑，资金没有保障，职能难与原有部门区隔（主要部门不愿放权）等原因，地位尴尬，难有作为，有的甚至最终被合并。由于没有机构，没有法规（只有没有约束力的零星意见、通知、方案、办法等）条例，也就不会有新的制度安排，要么回到老办法，要么放任不管。沿用人口鲜有流动的计划经济时代的制度管理（非治理）21世纪的流变世界，突破移民治理困局的可能性为零。

4. 资源不足与能力低下

与综治维稳应急等领域的开支相比，移民或流动人口服务管理的资源中央政府没有预算，地方政府没有余钱。当然，没有规划，没有目标，没有体制和制度安排，没有或很少有专门队伍，你要钱干什么？因此不需要预算。没有预算，就只能请领导审批；领导日理万机，移民事务还提不上议事日程；没有上到议程的工作自然要等到最后，最后当然是不了了之。政府不重视，社会也不会管，即使有资源也不会流入这个方向。没有资源，也就不会有专业的议程设置、问题研究、组织培训、人才队伍、工作网络、交流合作，能力不会提升。当然，能力建设和提升并不一定需要增加公共开支、消耗公共资源，而是可以通过清理过时、不当或无效的制度、法律和政策，改革、更新或完善不完备、不适应、不接地气的体制机制来实现。但由于缺乏意愿和意志，这种改革或清理常常一拖数年，或者虎头蛇尾。如果我们考察现有各级政府以及管理团队在移民治理方面的能力，将可以预期，对于如何认识和评估当前的移民问题，如何制定相关战略、规划和政策，如何清理、改革或构建治理体制和体系，如何进行国际、区域或国内地区之间合作，如何评估和修订劳工移民、社会融合和权利保护相关政策等，各方面的能力不是缺如就是比较低下，即使现在认识到问题的重要性和严重性，应对起来不是手足无措，就是漏洞百出。

5. 协作无力与合作空白

移民是跨界行为，至少涉及到来源地、中转地和目的地，移民治理至少涉及到经济发展、社会安全与公民权利，因此，必须有顶层设计、政策协调与区域合作。但在目前的中国，中央与地方之间在移民问题上，离理想且有效的央地权责划分——整体移民治理战略、规划和制度框架由中央负责，具体的移民社会融合在中央协调下由各地承担，在中央大框架下地方可以根据自己的特殊需要和优先目标享有一定的自主权（Baglay and Nakache, 2014: 9）——还很远：中央没有战略、规划或制度框架，地方也没有移民社会融合的系统安排。即使在相邻的移民输入省与输出省之间，也缺少沟通，没有信息共享，没有政策协调，更没有合作协议。其结果是，来源地的居民盲目、自发四处流动，没有政府的引导，没有社会的协助，没有私人部门或市民社会的培训；而在目的地省份或地市，时而感到移民带来的公共服务和社会治安的压力，时而感到人力资源短缺对地方经济发展的制约而无能为力。这是一个双输的结果和格局。在区域、跨区域以及双边、多边合作成为国际移民治理的大趋势的背景下，我们与中国移民主要目的地、在华外国移民主要来源地在政策协调、合作协定、共同行动（特别是权利保护、非法移民规制、移民回流等领域）似乎也不积极、不主动、少作为。这可能与中国多年奉行的独立自主、不干涉别国内政的对外政策造成的思维定式有一定关系，但与中国作为全球最大的移民来源地之一、最大国际汇

款流入地之一以及新兴的移民目的地的国际移民地位完全不符，也与我国奉行的“合作共赢”外交方针背离。

6. 数据不全与研究分散

从某种意义上说，正是由于数据和研究方面的欠缺，制约了包括决策层在内的社会各界对中国移民问题的认知，进而影响到观念转变、战略和规划制定、制度和政策安排等一系列层面。中国不是没有移民数据，而是这些数据来源多样，既有全国普查得出的，也有统计部门、公安部门、计生部门、人社部门甚至工信部门或发改委的，因而或者笼统而不细致，或者相互不一致。缺乏权威、有统摄力的体制安排，让相关部门有共同的标准、一致的方法、统一的口径甚至共同的行动来获取数据，或者对获得的数据相互进行核对和校验，这种困局无法摆脱。在研究方面，中国这方面的力量并不薄弱，只是缺乏组织协调和激励机制开展综合、权威、持续的研究以及成果发布；研究机构与决策部门之间缺乏沟通的意愿和渠道，特别是政府一方的需求并不足够，既不愿意花足够的资源加强相关研究，也不愿意将学术界的大量成果转化为制度设计和社会政策；反过来，这种自发的、个别的、间断的移民研究的价值又大打折扣。西方国家和国际机构在建立统一的基础数据库、组建权威研究机构以及持续开展综合性、国际性合作研究方面的现存经验值得借鉴。

五、结语

中国的移民治理困局暂时未见有破局的迹象，甚至未被各级政府察觉。但作为一个重大的经济、社会乃至政治问题，困局的持续存在甚至不断发酵加重，肯定会波及、危及社会经济政治文化等各个方面，危及国家的发展和稳定。至于破解之道，需要针对各个方面、各个环节、各个领域进行逐一研究，分析深层原因，制定治本之方，并在移民利益攸关方共同参与和努力下尽快实践。这是中国各级政府、学术界和包括移民群体在内的社会各界的共同挑战和课题。

参考文献：

- [1] Baglay, S. and Nakache, D. (ed) (2014). *Immigration Regulation in Federal States: Challenges and Responses in Comparative Perspective*, New York: Springer.
- [2] Bakewell, O. (2008). Keeping them in their place: The ambivalent relationship between development and migration in Africa. *Third World Quarterly*, 29, 1341-1358.
- [3] Betts A. (2011). *Global Migration Governance*, New York: Oxford University Press.
- [4] Bevir M. (2006). *Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- [5] Bhagwati, J. (2003). Borders Beyond Control, *Foreign Affairs*, 82 (1), 98-104.
- [6] Bosswell, C. (2003). *European migration policies in flux: Changing patterns of inclusion and exclusion*. Oxford: Blackwell's and Chatham House.
- [7] Buchanan, A. and Keohane, R. (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions, *Ethics and International Affairs*, 20 (4), 405-37.
- [8] Geiger, M. et al (2010). The politics of international migration management. In Geiger, M. et al (eds). *The politics of international migration management*, 1-20. New York: Palgrave Macmillan.
- [9] Gerber, D. A. (2011). *American Immigration: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- [10] Ghosh, B. (ed) (2000). *Return Migration: Journey of Hope or Despair*, Geneva: IOM.

- [11] Global Commission on International Migration (GCIM) (2005). *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Geneva: GCIM.
- [12] Guild, E. and Mantu, S. (2011). *Constructing and Imagining Labor Migration: Perspectives of Control from Five Continents*, Surrey, England: Ashgate Publishing Limited.
- [13] International Organization for Migration (IOM) (2010). *World Migration Report 2010 – The Future of Migration: Building Capacities for Change*, Geneva: IOM.
- [14] Koser, K. (2009). *Inclusion, protection and acceptance of migrants in society: linking human rights and migrant empowerment for development*, background paper for Session 2. 1 at the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development, Athens.
- [15] Kunz, R. et al (2011). Introduction. Governance through partnerships in international migration. In Kunz, R. et al (eds). *Multi-Layered migration governance. The promises of partnership*. London: Routledge.
- [16] Pellerin, H. (2014). On Governance of Migration Management at the World Level, Lessons and Challenges, in Baglay, S. and Nakache, D. (ed). *Immigration Regulation in Federal States: Challenges and Responses in Comparative Perspective*, New York: Springer.
- [17] Price, M. and L. Benton – Short (2007). *Counting Immigrants in Cities across the Globe*, Migration Policy Institute (MPI), <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=57>
- [18] Ratha, D. et al (2010). *Migration and Development Brief 12: Outlook for Remittance Flows 2010 – 2011: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010 – 2011*, Washington, D. C. : World Bank.
- [19] United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2009). *Trends in Total Migrant Stock: the 2008 Revision*, New York: UN DESA.
- [20] United Nations Development Programme (UNDP) (2009). *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, New York: UNDP.
- [21] World Bank (2010). *Migrant Remittance Inflows*, last data, April 2010, Washington, D. C.: World Bank.
- [22] Woods, N. and Martinez – Diaz, L. (2009). *Network of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, New York: Oxford University Press.
- [23] 黄晨熹 《迁流、弱势和社会保护：流动人口社会政策研究》，济南 《劳动经济评论》，2013年第6卷第1辑。
- [24] 宋国恺 《农民工体制改革——以自雇佣个体农民工城市社会融合为视角》，北京：社会科学文献出版社，2014年。

作者简介：左晓斯，广东省社会科学院社会学与人口学研究所研究员，博士。广州 510610

[责任编辑 陈志雄]