

全球移民治理的数据规则构建： 基于国际组织的实践分析*

付琴雯

内容提要：数据规则的突飞猛进已辐射至全球移民治理领域，两者之间相互交融，呈现出新的规则表达。国际组织是全球移民数据治理规则的有力塑造者。移民领域相关国际组织结合各自职能使命，直接或间接地制定与移民数据处理和保护有关的原则、规则和制度，形成了全球移民数据规则的基本价值指向，取得了较好的治理效果。相关国际组织的实践经验表明，数据时代下的全球移民治理更显“刚性特征”，移民背景下的全球数据治理更具“人本温度”。未来，我国可进一步重视和调用国际组织的平台力量，加强与移民领域有关国际组织的交流互动，充分参与全球移民治理数据规则构建，积极传递中国移民数据治理规则声音。

关键词：全球移民治理；国际组织；移民数据；数据规则；软法

作者简介：付琴雯，中国人民公安大学法学院博士后，研究方向为国际法、国际警务执法合作、区域国别研究。（北京 100038）

中图分类号：D997 **文献标识码：**A **文章编号：**2097-2733(2024)06-0104-24

* 本文系 2024 年度国家社科基金一般项目“外籍人才融入中国劳动力市场的障碍分析及制度创新研究”（项目编号：24BRK037）的阶段性成果。

一、问题的提出：“移民数据”作为全球移民治理的新关切

移民^①问题是一项复杂的全球性挑战。当前，全球约有 2.81 亿国际移民，约占世界人口的 3.6%。^② 全球移民流动给边防管控、移民与出入境管理、劳动力市场参与、社会融合等诸多方面带来了深入而广泛的影响。为了调节移民流动带来的社会、经济和文化等多方效应，采取适当的移民决策非常重要，而高质量的移民数据在其中起到关键性作用。由此延伸而来的移民数据收集、运用和保护相关规则等，也成为新的治理议题。

移民数据是一种特殊的数据类型。一方面，它既包括直接来自移民个人的原生数据信息，也包括对前者进一步加工和提取的次生数据信息。另一方面，它既包括与国家移民管理紧密相关的外国人数据信息，也包括流离失所者、寻求庇护者、难民等受国际保护人员的数据信息。不同国际法主体对于全球移民治理数据规则的理解和目标存在差异。例如，主权国家根据移民情况，确定与本国最相关的价值维度，明确其优先顺序，根据本国目标制定符合自身利益的移民数据战略、最大限度地发挥移民潜力，并尽量降低移民管理风险，最终达到有效的国家移民管控目的。放眼国际社会，移民的流动性使世界各国无法独善其身，推进良好的全球移民治理成为共同需求。

不过，主权国家的移民治理具有刚性特征，偏向主权性和行政管理视角，而国际组织推动的移民治理是非刚性的，代表着一种倡议性、引导性和前瞻性。在全球移民治理视野下，制定可被普遍接受的移民数据规则，需要更多的“柔性力量”。从实践层面来看，现有移民数据治理规则也多以软法形式呈现，并获得越来越高的显示度。2015 年，《2030 年可持续发展议程》首次明确提及移民问题，呼吁改进数据收集工作，提高数据收集能力，并按照包括种族和移民身份在内的指标对数据进行分类。2016 年，《难民和移民问题纽约宣言》寻求加强国家间合

^① 移民即居住在非出生国的人数。为了便于数据统计，联合国人口司将“国际移民”定义为“改变其常住国的任何人”，包括所有移民，无论其法律身份、移民性质或原因如何。为了便于讨论，本文范围内的“移民”为一般意义上的移民、难民和其他流离失所者，并且本文不刻意区分“全球移民治理”或“全球难民治理”的语境。Population Division of United Nations, “International Migrant Stock,” February 5, 2021, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, 访问日期：2023 年 12 月 1 日。

^② IOM, “World Migration Report 2024,” May 7, 2024, https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2023-047-1-world-migration-report-2024_6.pdf, 访问日期：2024 年 6 月 30 日。

作,通过能力建设、财政支持和技术援助,对分类移民数据收集的工作,提高准确性。2018 年,《安全、有序和正常的移民全球契约》(以下简称《移民问题全球契约》)第 1 项目标就是“收集和利用准确分类数据作为循证政策的依据”。移民数据也成为推进契约和各项目标的有力工具。在全球移民数据治理进程中,国际组织发挥着不可替代的作用。鉴于此,本文聚焦移民领域有关的国际组织,检视其移民数据治理规则的塑造进路和实践挑战,为我国参与全球移民治理和全球数据治理进程提供启示。

二、与全球移民数据治理有关的国际组织样本选取

移民数据的主要处理者之一是国际组织。^①近年来,随着移民国际流动趋势不断加强,许多国际组织都关注到移民权利、数据保护等问题,制定了针对移民人群的数据处理原则、标准或制度,成为移民数据治理规则的有力推动者。厘清国际组织对相关规则的塑造影响,首先要合理界定有关国际组织的考察范围。

(一) 选取国际组织作为研究对象的依据

国际组织具有高度国际合作的功能,在政治协调、经济及社会发展、国际法律秩序等方面都发挥着重要作用。^②与移民相关的国际组织也不例外。一方面,全球移民治理中的许多规则需要通过国际组织的软法调整来体现,如国际移民组织、联合国难民署等。另一方面,若干全球治理议程中或多或少涉及移民数据问题。相关国际组织出于其使命需要对相关数据收集处理,如联合国毒品与犯罪问题办公室(以下简称“联合国毒品罪办”)打击跨国人口贩卖和偷运移民活动。聚焦到全球移民治理进程中,国际组织所承载的职责和使命更是不容忽视。

为了澄清选取国际组织作为本文研究对象的缘由,首先要界定本文中讨论的“移民”概念。广义的“移民”是对暂时或永久地、出于各种原因离开其常住地的人的总称,无论该人是在一国境内还是跨越国际边界。该范围包括:某些合法类别的流动人员,如移徙工人等;在法律上有明确规定其流动特征的人员,如

① 不少其他的全球性、区域性国际组织,如欧盟等,也存在与移民数据收集、处理和保护相关的规则实践,由于篇幅有限,本文仅选取了与国际移民数据治理直接或间接有关的专门性国际组织。

② 梁西著、杨泽伟修订:《梁西国际组织法》(第七版),武汉大学出版社 2022 年版,第 38 页。

偷渡移民等；国际法上对其身份或流动方式没有明确规定的人员，如留学生等。^①狭义的“移民”一般是指一国公民通过某种途径到另一国家或地区定居。总体而言，前者强调移民对国际社会的意义，后者强调移民对主权国家的意义。本文讨论选取广义“移民”概念，因为广义“移民”所产生的“流动”“数据处理”“权利保护”等议题，已经超越主权国家所能独立治理的维度，国际组织在该议题中同样具有广阔的治理舞台。

就移民数据而言，由于各国数据政策立法存在巨大差异，对于一些重要的移民数据，许多国家选择不公开或部分公开，这不利于对全球移民流动情况的全面掌握和客观描述。当然，这也是国际组织推动移民数据治理的原因之一。在参考主权国家数据处理核心法律原则的基础上，部分国际组织制定与移民数据处理有关的原则和规则，具有一定的代表性和研究价值。更重要的是，国际组织在塑造移民个人数据权利的应然构成、移民数据权利保护的原则共识等方面做出了贡献。简言之，移民领域有关国际组织通过更加客观、全面地凝练与移民数据有关的原则和规章制度，形成了一系列移民数据软法规则，为全球移民治理提供了“循证依据”，对当前全球移民治理具有深刻的指导意义。正如有学者所言，国际软法在移民和难民领域治理显示出了新的生机。^②

（二）国际组织移民数据治理的规则样本

与全球移民治理有关的国际组织可以分为两类。第一类，对全球移民治理议题进行直接规范的国际组织。例如，国际移民组织（IOM）和联合国难民署（UNHCR）陆续制定了有关移民或难民数据治理的立场文件、政策战略文件或标准指南（见表1）。

^① IOM, “International Organization for Migration Definition of ‘Migrant’,” July 5, 2019, <https://www.iom.int/about-migration>, 访问日期：2023年12月12日。

^② 何志鹏、申天娇：《国际软法在全球治理中的效力探究》，载《学术月刊》，2021年第1期，第103—116页。

表 1 国际移民组织和联合国难民书署有关移民数据的文件资料（部分）

组织名称	样本文件	发布时间
国际移民组织	《数据保护：从哪开始？》	2007 年
	《数据保护手册》	2010 年
	《不止数字：移民数据如何为政府带来利益》	2018 年
	《国际移民组织移民数据战略：为迁徙政策和行动提供信息（2020—2025）》	2021 年
	《国际移民组织数据战略：2020—2022 年实施要点》	2022 年
	《移民政策数据创新与前瞻手册》	2023 年
联合国难民署	《联合国难民署关注对象的个人数据保护政策》	2015 年
	《联合国难民署关注对象的个人数据保护指南》	2018 年
	《数据保护是难民保护的重要组成部分》	2018 年
	《联合国难民署个人数据保护和隐私的一般政策》	2022 年
	《联合国难民署个人数据保护的新方法》	2023 年

资料来源：由笔者根据相关资料整理得到。

第二类是围绕自身组织的成立使命，在其组织职能调整范围下需要经常收集和
处理移民数据、从而对移民数据规则进行间接规范的相关国际组织或机构。本文
选取因工作使命而需要大量收集移民数据的四个国际组织：一是有关移民劳工
权利保护的**国际劳工组织（ILO）**，二是有关战争和武装冲突局势下的**红十字国际
委员会（ICRC）**，三是有关国际警务执法合作的**国际刑警组织（INTERPOL）**，四
是有关打击跨国人口贩运和偷运移民等问题的**联合国毒罪办（UNODC）**。这些
国际组织或机构在履行其本职使命过程中，也制定了与移民、难民有关的数据处
理和保护规则（见表 2）。

表 2 其他代表性国际组织或机构有关移民数据处理的文件（部分）

组织名称	样本文件	发布时间
国际劳工组织	《劳工个人数据保护业务守则》	1997 年
	《劳动力迁徙多边框架》	2006 年
	《移民持续报告系统》	
红十字国际委员会	《红十字国际委员会个人数据保护规则》	2019 年
	《人道主义行动中的数据保护手册》	2020 年
国际刑警组织	《国际警务合作信息处理规则》	2003 年
	《国际警务合作信息处理规则的实施细则》	2007 年
	《国际刑警组织数据处理规则》	2011 年
	《为行政目的处理个人数据的决定》	2021 年
联合国毒罪办	《联合国人口贩运机构间项目》及“标准化数据收集工具的使用”	2008 年
	《全球偷运移民问题研究报告》	2018 年
	《数据披露框架》	2021 年
部分联合编纂文件	经济合作与发展组织、国际劳工组织、国际移民组织、联合国难民署联合报告《国际移徙和强迫流离失所趋势与政策年度报告》	2020 年
	国际移民组织、联合国毒罪办联合指南《人口贩运管理数据国际分类标准》及其指导手册	2023 年

资料来源：由笔者根据相关资料整理得到。

作为国际法主体之一的国际组织，其对全球移民治理数据议题的“牵引效力”愈发显见。近年来，为了应对移民数据治理挑战，并对有关国家政府和合作伙伴提供措施建议，有关国际组织开展对移民数据的统计、分析和研判的实践不断增加，为全球移民数据治理提供了软法路径指引。

三、国际组织对全球移民数据治理规则的主要实践

准确、及时、完整的移民数据，可以从不同角度为国家移民治理提供决策支

持。除了国家的规则刚性塑造,以指导原则、建议或行为准则等形式出现的规范文件也对全球数据问题产生了相当大的影响。^① 国际组织是移民数据的牵头收集者、规范制定者之一。本文通过研究国际组织有关移民数据处理的规范文件,厘清其对移民数据治理的经验做法,分析全球移民数据治理中国际组织的角色贡献和当前挑战,检视全球移民数据治理规则构建的大致脉络。

(一) 直接规范移民数据问题的国际组织实践

在很早时候,数据已成为移民相关国际组织和机构团体的关切主题。早在 1891 年,维也纳国际统计研究所就建议将各国定居移民的数据标准化并加以传播。^② 然而,此后很长一段时间,国际社会的移民数据治理呈现零散发展状态,缺乏有效的中间力量进行协调。从 20 世纪中叶起,随着国际组织的蓬勃发展,移民领域的专门性国际组织逐渐生长,自身产出有效的移民数据,并成为各国移民数据信息的“黏合剂”。

1. 国际移民组织(IOM)

国际移民组织是最早关注移民数据规范化的专门性国际组织之一。2006 年,国际移民组织就指出移民数据收集工作的重要性。该组织的移民数据类型非常广泛,既覆盖正常移民的流动、非正常移民的遣返、难民的重新安置、高素质移民人才流动等常规移民流动数据类型,也涉及人口贩运受害者、在一国境内滞留的过境人员、境内流离失所者、寻求庇护失败者等特殊移民的流动数据类型。^③ 因此,有必要在整个组织内部明晰有关移民数据的规范义务。2009 和 2010 年,该组织结合有关国家数据保护的核心原则,制定了《数据保护原则》和《数据保护手册》等规范文件,借此可见全球移民治理数据规则的基本轮廓。

在移民数据处理原则方面,该组织规定了包括“合法和公平的收集”“数据质量”“同意”“保密”“数据安全”等 13 条基本原则。这些原则基本明晰了全球移民治理中个人数据权利和保护的价值指向。例如,国际移民组织强调移民数据

① Lee A. Bygrave, “Privacy and Data Protection in An International Perspective,” *Scandinavian Studies in Law*, Vol.56, No.1, 2010, pp.165-200.

② United Nations Department of Social Affairs, “Problems of Migration Statistics,” November 1, 1949, https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/1950_POMS-E.pdf, 访问日期: 2023 年 12 月 30 日。

③ IOM, “IOM Research Compendium 2005-2007,” October 1, 2006, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_research_compendium_en.pdf, 访问日期: 2024 年 1 月 5 日。

的合法性原则，即收集和处理移民个人信息数据的目的应明确、合法，并应在收集时为资料当事人所知。除非数据当事人同意进一步使用，否则移民个人数据只能用于指定的目的或该使用与最初指定的目的相符。尤其是，一些移生物识别数据的使用应仅限于特定的合法目的。同时，该组织还强调，国家出于维护国家安全的特定目的，也不应导致任意使用生物识别数据，因为这可能导致不公平的歧视或限制移民的自由和合法流动。又如，在数据收集和数据处理的所有阶段，都必须尊重和适用个人数据的“保密原则”，应给予数据当事人核实其个人数据的机会和特定目的情况下为其提供查阅数据的机会的“透明原则”，以及规定个人资料必须受到合理和适当措施的保护，应防止未经授权的修改、篡改、非法破坏、意外丢失、不当披露或不当转移的“安全原则”的情况。^①

除了常规性移民数据外，国际移民组织尤其重视“高度敏感数据”规则维度。高度敏感数据具有重要的实践价值。例如，基于这些数据，结合有关复杂追踪方法，可以用于识别和查找被人口贩运者。^② 由于全球移民群体的多样性和特殊性，界定移民数据中的高度敏感数据具有一定的标准。例如，这些数据可能被用来威胁数据主体、国际移民组织工作人员或代表授权第三方的个人生命安全；获得这些数据需要不成比例的时间、精力、资源和决心等。鉴于此，国际移民组织认为移民数据控制者在收集数据前需要进行敏感性评估，以确定在移民数据处理周期内采取必要保障措施。敏感性评估的考虑因素包括国家局势、个人数据主体、社会和文化态度、潜在的人身伤害以及数据披露可能导致的歧视等。除了敏感性评估外，移民数据控制者在收集数据前还需进行风险效益评估，通过对数据主体的社会、文化和宗教态度等进行价值判断，权衡数据收集的预期收益与危害概率，确保对移民数据收集的收益大于潜在风险。^③

综上所述，国际移民组织制定移民数据原则和规则的主要目的，既为实施国

① IOM, “IOM Data Protection Manual,” December 31, 2010, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iomdataprotection_web.pdf, 访问日期：2023 年 11 月 1 日。

② IOM, “Investigating Human Trafficking Cases Using A Victim-centered Approach: A Trainer’s Manual on Combating Trafficking in Persons for Capacity-building of Law Enforcement Officers in Antigua and Barbuda, Belize, Jamaica, and Trinidad and Tobago,” March 28, 2018, https://publications.iom.int/system/files/pdf/investigating_human_trafficking.pdf, 访问日期：2024 年 1 月 10 日。

③ Anne Koch, “The International Organization for Migration as A Data Entrepreneur: The Displacement Tracking Matrix and Data Responsibility Deficits,” In “IOM Unbound?: Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion,” Cambridge: Cambridge University Press, p.235.

际移民组织数据原则和准则提供业务指导，也为移民数据主体提供全面的制度保护。为了进一步保护移民数据，国际移民组织区分了数据保护和数据安全的概念。尤其是对“数据保护”部分而言，是指在收集、存储、使用和披露移民数据时，系统地应用一套制度、技术和物理保障措施，以维护隐私权。隐私权是一项普遍权利，并不局限于一个国家的移民，也不区分身份正常或不正常的非国民。然而，移民个人数据的不当使用和未经授权的披露，可能会导致从人身暴力到歧视和社会边缘化等多种风险。总体而言，国际移民组织围绕“移民数据”进行了长期而大量的规则实践，不仅有效规范和保护了移民数据主体的权利，也为主权国家和国际社会的移民治理带来正向反馈。

2. 联合国难民署（UNHCR）

20 世纪中叶，经历了“匈牙利难民事件”后的联合国难民署逐渐转变为承担起更为广泛难民事务职责的权威组织。^① 保护被迫逃离的人也意味着保护他们的个人数据。^② 在该理念指引下，联合国难民署对难民数据的保护也应运而生。

实际上，在难民认定和甄别程序中，往往需要收集处理大量个人数据。根据联合国难民署的规定，大多数甄别程序需要征得难民地位申请者的同意，难民地位申请者也有权要求对其个人信息和数据进行保密，并有权知道保密何时受到限制。^③ 不过，过去实践形成的难民数据治理规则较为局限和琐碎。近十年来，为了解决这些规则的碎片化问题以及应对数据时代到来的新挑战，该组织不断推动难民数据保护框架构建并逐渐走向成型。

2015 年，该组织通过《受关注对象个人数据保护政策》（以下简称《DPP 政策》），引入了数据保护原则。^④ 在原有数据保护框架的基础上，该政策引入了一套更新的数据保护原则、数据主体权利和与个人数据处理相关的操作标准。例

① 王越：《生存意愿、主导国态度与国际组织的存续——以国际难民组织与联合国难民署为例》，载《外交评论》，2022 年第 6 期，第 150 页。

② UNHCR, “Data Protection,” July 3, 2019, <https://www.unhcr.org/data-protection>, 访问日期：2024 年 1 月 20 日。

③ UNHCR, “Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR’s Mandate,” August 1, 2020, <https://www.unhcr.org/media/procedural-standards-refugee-status-determination-under-unhcrs-mandate>, 访问日期：2024 年 1 月 25 日。

④ UNHCR, “Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR,” November 27, 2015, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/44570>, 访问日期：2024 年 1 月 28 日。

如，该政策强调，对联合国难民署“受关注对象”^①的数据处理只能在合法的基础上以公平和透明的方式进行。同时，联合国难民署只能根据“征得数据当事人同意”“数据当事人的重要利益或最佳利益”“使联合国难民署能够执行其任务”“超出联合国难民署的任务范围，确保受关注对象或其他个人的安全和安保”的其中一个或多个合法依据来处理个人数据。^②此外，联合国难民署的数据保密性具有持续性，即使在数据主体不再是联合国难民署的受关注对象后也需遵守保密性原则。在某些情况下，联合国难民署可将难民数据转交给其他机构部门，如向国家执法司法机关、国际司法机构等转交有关涉及犯罪调查或指控的数据和信息，不过在转交前需经联合国难民署数据保护干事和法律事务部的同时审查。

2018年，为了配合《DPP政策》的实施，联合国难民署发布了《受关注对象个人数据保护指南》（以下简称《指南》），对2015年《DPP政策》有关内容作了进一步解释，并对个人数据泄露、影响评估和数据传输等程序问题规定了详尽说明。例如，《DPP政策》对数据主体隐私权、知情权等基本权利规定了一定限制，并简要指出对隐私权的尊重与保护“需要根据相称性原则、其他基本权利和公共利益进行平衡”，如有理由认为数据主体的任何权利请求明显具有“滥用性”“欺诈性”或“妨碍性”的，联合国难民署可拒绝该请求，而2018年的《指南》则对前述三点的判断标准进行了进一步的解释。^③

2022年，联合国难民署又发布了《个人数据和隐私一般政策》（以下简称《GDPP政策》）。与前述文件相比，《GDPP政策》扩大了难民数据保护和隐私框架的适用范围，既联合国难民署的数据保护不再局限适用于联合国难民署的“受关注对象”，而是更广泛地适用于联合国难民署及其合作伙伴收集、使用和共享的所有个人数据。这主要是因为联合国难民署在执行任务时会处理各类数据，除了受关注对象以外，还包括联合国难民署职员、国家有关部门、联合国难民署合

① 随着联合国难民署的“受关注对象”（Persons of Concern）范围的逐步扩大，该组织的保护对象从最初的难民和流离失所者扩大至寻求庇护者、难民、境内流离失所者、无国籍人及返回者等。本部分所指“难民”，是指广义上包含联合国难民署关注的此类人群。UNHCR, “Who We Are Who We Help,” June 1, 2021, https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2021/06/2021-UNHCR-Belgium-2_pager-draft4.pdf, 访问日期：2023年12月30日。

② UNHCR, “Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR,” May 1, 2015, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2015/en/120873>, 访问日期：2023年12月30日。

③ UNHCR, “Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR,” August 23, 2018, <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2018/en/121076>, 访问日期：2023年12月31日。

作方等，联合国难民署对这些个人数据的处理整体负责。^①此外，2022 年，为了确保联合国难民署数据保护的透明度、合法性和问责机制的落实，《GDPP 政策》引入了两项新的制度措施。一是建立“个人数据保护审查委员会”，独立公正地审议数据当事人的救济需求、提供救济措施并提供意见建议。为了维护数据审查的客观性、中立性，审查委员会成员至少包括一名联合国难民署以外的专家成员。二是设立“首席数据保护和隐私干事”，履行监督职能，以支持联合国难民署遵守相关数据保护和隐私政策。

诚然，在过去很长一段时间，虽然联合国难民署根据授权可与难民事务有关国家保持联系，但在实际情况中，联合国难民署与相关国家可分享的移民和难民数据极少，分享的数据主要涉及相关移民和难民的基本生物数据和被拒绝提供难民保护的人员数据。近年来，联合国难民署的新数据政策中，难民数据主体及其保护范围扩大，更加强调联合国难民署与各类难民事务合作主体之间“更具明确性和可预测性”的数据流动关系，也更强调要符合主要的数据保护和人道主义原则。^②值得注意的是，鉴于难民有关群体所处的特殊环境，其个人数据的性质通常是敏感的，与国际移民组织相比，联合国难民署的难民数据政策框架显得更加审慎、更高标准。对难民数据施行更高程度的规则制定标准，也是法国等许多国家采取的做法。国家和国际组织在这方面可以说形成了一定程度的规则共识。^③作为一个数据密集型的国际组织，联合国难民署的难民数据政策也反映了联合国《2020—2022 年数据战略》的精神，尤其是在数据保护和隐私方面采取的“基于人权”的方针。^④种种改变，既反映了国际难民治理的现实需求，也体现出数据保护已构成国际难民保护的重要组成部分。

总体而言，与全球移民治理直接有关的国际组织对移民数据的保护强度最为明显。例如，国际移民组织强调在数据隐私视角下的移民个人并不用区分其是“正常”还是“非正常”。又如，联合国难民署强调，在跨境流动的背景下，最重要的区别不是难民和移民本身，而是在需要“国际保护”的人和不需要“国际保

① UNHCR, “General Policy on Personal Data Protection and Privacy,” December 20, 2022, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2022/en/124207>, 访问日期：2024 年 1 月 1 日。

② Alexander Beck, “Data Protection Is Part and Parcel of Refugee Protection,” May 23, 2018, <https://www.unhcr.org/blogs/data-protection-part-parcel-refugee-protection/>, 访问日期：2024 年 1 月 5 日。

③ 付琴雯：《论全球移民治理过程中的个人数据保护》，载《长江论坛》，2024 年第 4 期，第 71 页。

④ UN, “UN Secretary-General’s Data Strategy 2020-22,” June 15, 2020, https://www.un.org/en/content/datastrategy/images/pdf/UN_SG_Data-Strategy.pdf, 访问日期：2024 年 1 月 17 日。

护”的人之间。^①这也体现了移民领域国际组织在全球移民治理的数据规则构建中的“人本化”特征。

（二）间接规范移民数据问题的国际组织实践

移民为国际社会的经济发展做出贡献，原籍国和目的地国都能从中受益。然而，日益密集的移民迁徙进程带来了移民权利保护、移民国际合作等诸多挑战，移民及其数据既是许多其他专门性国际组织的治理主题，也是其手段和工具。

1. 国际劳工组织（ILO）：关注劳工移民的数据保护

根据有关数据统计，全球共有 1.69 亿国际移民劳工，占目的地国总劳动力的 4.9%、全球劳动适龄（15 岁及以上）移徙人口的 69%。^② 占据国际移民人口一半以上的国际劳工移民，其个人数据问题也日益受到关注和重视。国际劳工组织是最早对劳工移民问题进行干预的国际组织之一，该组织重视对于移民劳工基本权利的保护问题。

1997 年，国际劳工组织发布《劳工个人数据保护业务守则》。该守则指出，雇主收集求职者和工人的个人资料有多种目的，收集和处理数据的新方法会给工人带来一些新的风险。虽然各种国家法律和国际标准已经为个人数据的处理制定了具有约束力的程序，但仍有必要制定专门针对工人个人数据使用问题的数据保护规定。^③ 该组织还善于通过构建多边治理框架来发挥其作用。^④ 2006 年，该组织发布了《劳工移民多边框架》，以“政府、雇主、工人”的三方结构、在劳动问题上的授权以制定标准的能力为基础，制定劳工移民原则和指导方针，旨在弥合由于缺乏跨国移民流动多边治理框架而带来的移民工人的剥削、非正常移民的增加、人口贩运的陡增、发展中国家人才流失等一系列移民问题。该框架还促进了“劳务移民数据”的交流，鼓励国家有关部门提高政府收集和分析劳动力迁移

^① Jane McAdam, Tamara Wood, “The Concept of ‘International Protection’ in the Global Compacts on Refugees and Migration,” *Interventions*, Vol.23, 2021, pp:191-206.

^② ILO, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers, Results and Methodology (Third edition)*, Geneva: ILO Publications, 2021, p.12.

^③ ILO, “Protection of Workers’ Personal Data,” January 1, 1997, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107797.pdf, 访问日期：2024 年 1 月 27 日。

^④ 路阳：《全球化时代国际劳务移民治理析论》，载《华侨华人历史研究》，2020 年第 2 期，第 47 页。

数据的能力和结构，主要包括：按性别分列的数据和其他数据；定期收集对性别问题有敏感认识的数据并进行分析，并将其应用于劳动力迁移政策；促进和实施反歧视立法和政策等。^①

国际劳工组织创设了“国际劳工移民统计数据库”（ILMS），对包括国际移民存量、海外国民和国际移民流动等与劳工移民有关的指标进行统计。^②同时，该组织促进国家与国际劳工组织建立交换数据接口，通过全球和区域层面的劳工移民数据收集，分析国际劳工移民的发展趋势、关键动机和背后原因，指出各国应消除衡量劳动力迁移情况的法律障碍，促进国际、区域和国内多层次协同发展。例如，通过针对东盟区域的国际劳工移民数据的综合分析，可以发现越南有关移民数据的国家立法只关注公民数据，忽略了移民数据的收集。^③

除了国际劳工组织外，其他与移民劳工有关的国际组织也关注到移民劳工的数据治理问题。例如，经济合作与发展组织通过联合编纂《移民持续报告系统》（SOPEMI），对有关成员国和地区的移民数据进行收集整理，对相关移民趋势进行研判分析。此外，一些国际组织和国家共同推动全球或区域协商机制建设，运用移民信息和数据来确定区域内各国的主要利益关注点，有效改善了国际劳工移民治理和国内非法移民治理。^④作为全球移民人口的一个特殊大类，劳工移民提供了一个新切入口。在这个切入口中，国家、国际和区域组织等多参与方，以移民数据作为治理媒介，形成了对于国际劳工移民领域数据治理的共同规则理解和规范性框架，在一定程度上突破了全球移民治理的“主权困境”。

2. 红十字国际委员会（ICRC）：关注人道主义局势下的移民数据保护

红十字国际委员会是保护流离失所者最重要的国际非政府组织，对于在武装冲突和其他人道主义紧急情况中保护相关人员及其数据信息起到关键作用。近年来，人道主义背景下的移民数据保护成为该组织关注的新议题。

① ILO, *ILO's Multilateral Framework on Migration: Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach*, Geneva: ILO Publications, 2006, p.9.

② ILO, “ILOSTAT Database Description International Labour Migration Statistics,” September 24, 2018, <https://ilostat.ilo.org/methods-and-definitions/description-international-labour-migration-statistics/>,” 访问日期：2023 年 1 月 5 日。

③ ILO, *Measuring Labour Migration in ASEAN: Analysis from the ILO's International Labour Migration Statistics (ILMS) Database*, Geneva: ILO Publications, 2022, p.66.

④ 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 年第 3 期，第 79 页。

与一般国际组织不同，红十字国际委员会在处理和保护移民数据时，往往面临更具挑战性和复杂性的环境。2019年，该组织发布了《个人数据保护规则》，主要包括：明确了关于人道主义局势中个人数据控制方处理个人数据的基本原则，如合法和公平处理原则、透明性原则、特定目的原则、充分性和相关性原则等；数据当事方的权利，如对个人数据的准入权、更正权、删除权、反对权、个人主张数据保护权等。^①该文件还有一些更为严格的原则规定，如第12条规定，“红十字国际委员会不得仅根据针对个人数据的自动化处理结果而作出对该数据当事人产生法律效力或严重影响的决定，除非该数据处理是在数据当事人同意的情况下进行的”，旨在保护武装冲突下的移民数据主体。2020年，该组织发布《人道主义行动中的数据保护手册》（第二版），进一步明晰了在人道主义紧急情况中如何处理和保护个人数据的准则、程序和实践。首先，在各国数据保护立法的个人数据概念基础上，进一步界定了“敏感数据”的类别，即指一旦披露可能导致歧视或压制个人的个人数据，如与健康、种族、民族、宗教等有关的数据，以及生物识别数据，都被视为敏感数据。所有敏感数据都需要加强保护。^②其次，明确了战争或武装冲突中数据处理的基本原则，包括“处理的公正性和合法性原则”“相称性原则”“尽量减少数据原则”等。^③

值得注意的是，红十字国际委员会强调了在人道主义紧急情况下移民数据保护原则或规则的“可克减性”。该组织指出，虽然人道主义组织收集和处理受人道主义紧急情况影响的个人之数据，但个人数据保护权不是一项绝对权利，而应将其与保护人类尊严的总体目标结合考虑。对此，人道主义局势下处理移民数据的相称性原则不应与国际人道法自身的相称性原则相混淆，前者要求人道主义组织在限制数据保护权和个人数据访问权时，采取干扰性最小的措施，以执行任

① ICRC, “Rule on Personal Data Protection,” June 12, 2020, https://www.icrc.org/en/download/file/247096/annex_4_-_the_icrc_rules_on_personal_data_protection.pdf, 访问日期：2024年2月1日。

② Christopher Kuner, Massimo Marelli, *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action (Second edition)*, Geneva: International Committee of the Red Cross (ICRC) Publications, 2020, p.31.

③ Robin Geiß, Henning Lahmann, “Protection of Data in Armed Conflict,” *International Law Studies*, Vol.97, No.1, p.568.

务并在紧急情况下开展工作。^①例如，一些国家的数据保护立法可能要求向个人提供有关处理其个人数据的信息，但在紧急人道主义局势下，有必要平衡相关权利，特别是所有受影响人员的基本权利。换言之，如果这样做会严重妨碍、延误或阻止人道主义援助，就没有必要在此之前将收集数据的条件告知所有个人。^②此外，该组织还关注在人道主义局势下的个人数据保护与《通用数据保护条例》的相符性，^③以及在人道主义领域引入区块链、数字身份、数字连通性援助、社交媒体和网络援助、人工智能等新概念、新模块和新技术而引发的数据保护新挑战，^④足见在人道主义局势下移民数据保护的前瞻性视野。

3. 国际刑警组织（INTERPOL）：关注国际执法合作中的移民数据保护

全球移民治理中的一项重要议题是移民执法合作，后者是国际警务执法合作中的重要一环。移民领域国际执法合作主要包括“偷运移民”和“人口贩运”两种主要类型，这也是打击跨国犯罪国际组织的合作行动重点。近年来，这些组织帮助世界各地的执法机构打击人口贩运和移民走私，旨在提高执法部门发现和调查这些犯罪的能力，同时保护受害者和弱势群体。

就国际刑警组织而言，移民数据是打击跨国人口犯罪的主要手段之一。例如，通过 i-24/7 全球通信系统促进信息共享，促进使用国际刑警组织的通报系统来查找失踪人员、追踪罪犯和嫌疑人或收集信息，通过协调跨国行动帮助成员国摧毁人口贩运和移民走私背后的犯罪网络等。实际上，有组织和有规范的警务数据和信息交流是国际刑警组织的一项重点任务，因为该组织的战略目标之一就是成为促进有效执法合作的信息枢纽。近年来，不仅是移民领域执法合作，通过国际刑警组织渠道进行的各类国际执法数据交换活动都在不断增加。与打击恐怖主

① Inter-Agency Standing Committee (IASC), "Operational Guidance Data Responsibility in Humanitarian Action," February 1, 2021, <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-02/IASC%20Operational%20Guidance%20on%20Data%20Responsibility%20in%20Humanitarian%20Action-%20February%202021.pdf>, 访问日期：2024 年 2 月 5 日。

② ICRC, "Humanitarian Organizations Must Ensure Protection of Data During Emergencies," October 2, 2023, <https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-organizations-must-ensure-protection-data-during-emergencies>, 访问日期：2024 年 2 月 8 日。

③ Theodora Gazi, "Data to the Rescue: How Humanitarian Aid NGOs Should Collect Information Based on the GDPR," *Journal of International Humanitarian Action*, Vol.9, No.5, pp.1-7.

④ S. K. Devitt, et al., "Developing A Trusted Human-AI Network for Humanitarian Benefit," *Digital War*, Vol.4, No.1, 2023, pp.1-17.

义和跨国有组织犯罪有关的国际公约和联合国决议，都承认国际刑警组织通信网络和数据库的重要益处。虽然数据处理对促进国际警务合作是必要的，但也增加了侵犯个人隐私权等基本权利的风险。为此，数据处理和保护规则成为该组织的其中一项职责任务。^①

早在 1974 年，国际刑警组织大会就通过了《关于信息隐私的决议》，敦促成员国在交流刑事司法信息时考虑到个人隐私。随后，该组织的数据保护规则与有关国际法治同步发展。欧洲委员会《第 108 号公约》是有史以来第一份具有约束力的国际数据保护公约。在该公约缔结后不久，国际刑警组织成立了“数据保护委员会”的独立数据保护机构，并于 1984 年颁布了《国际警务合作规则》和《国际刑警组织档案内部控制规则》，明确了该组织的数据保护规则。为了与不断发展的国际数据保护标准保持一致，国际刑警组织定期评估并每三年更新一次数据保护规则。2011 年，国际刑警组织大会上通过《数据处理规则》，旨在进一步明确国际警务合作过程中的个人数据保护规则。^② 作为该组织现行的数据规则范本，其各类数据信息系统中的所有数据处理（如与发布红色通缉令等有关数据和信息等）均受《数据处理规则》管辖。^③

4. 联合国毒品罪办（UNODC）：关注打击跨国人口犯罪中的移民数据运用

与移民有关的国际犯罪行为主要包括偷运移民罪和其他移民相关非法行为。^④ 偷运移民活动对世界各国造成广泛威胁，以联合国毒品罪办为核心开展的移民数据统计和分析，对打击该活动的国际移民执法合作起到推动作用。

然而，某些可用于解决人口贩运和走私问题的手段措施也会引起移民数据隐私问题。例如，在巴林，移民劳工抵达该国时可获取一张 SIM 卡，在该人遇到问

① INTERPOL, “Privacy in Innovative Police Cooperation Focus of INTERPOL Data Protection Officer Conference,” June 5, 2023, <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2023/Privacy-in-innovative-police-cooperation-focus-of-INTERPOL-data-protection-officer-conference>, 访问日期：2024 年 3 月 1 日。

② INTERPOL, “INTERPOL’s Rules on the Processing of Data,” June 30, 2012, https://www.interpol.int/content/download/5694/file/26%20E%20RulesProcessingData_RPD_2023.pdf, 访问日期：2024 年 3 月 8 日。

③ Fair Trials International, “INTERPOL, Red Notices and Diffusions,” September 1, 2013, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/Fair-Trials-International-INTERPOL-Note-of-Advice.pdf>, 访问日期：2024 年 3 月 10 日。

④ UNODC, “International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS),” March 1, 2015, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_Chinese_2016_web.pdf, 访问日期：2024 年 3 月 30 日。

题时,可以使用短信立即联系该国监管机构。^①国家通过科技手段追踪移民,从而有效防范移民违法犯罪,但这种做法也引起了对移民基本权利损害的舆论争议。还有通过国际侦查协助等方式促进国家间执法合作的数据共享与协作、在边境地区或偏远地区使用无人机进行边境管理等方式,虽然有助于打击人口贩运和偷运移民,但同样也带来了移民数据隐私威胁和相关安全隐患。

2018 年,联合国毒罪办发布《全球偷运移民问题研究报告》。这份文件由详实的数据资料分析得到,参考了来自国家、国际组织、研究机构等各类开源信息。在可找到政府机构数据的领域,优先考虑了这些机构的数据,如国家统计局、移民局、边防警卫队等。在没有官方资料的情况下,考虑来自国际组织、学术机构和非政府组织的数据。^②多渠道来源的移民数据,也使得联合国毒罪办实践并推出更具效能的移民执法合作。例如,通过联合国难民署统计数据、难民主要流入流出国的官方数据,分析研判被偷运移民的主要特征、偷运动机。又如,综合运用国际移民组织的失踪移民项目、全球移民死亡率监测数据、常规走线路线等数据和资料,研判相关偷运移民活动的人身风险。另外,在移民执法合作中,还有一些“衍生性”移民数据资源,如联合国毒罪办建立了“关于偷运移民的判例法数据库”(Case Law Database on the Smuggling of Migrants),运用该数据库内容可进一步分析偷运移民的具体特点情况,如发现妇女、儿童在偷运移民中起到的特殊作用。^③

2019 年 1 月 29 日,联合国大会通过决议赋予联合国毒罪办“系统地从成员国收集关于偷运移民路线、偷运移民者的作案手法和跨国有组织犯罪的作用的数据和信息”的任务授权。^④通过这些数据的收集和运用,联合国毒罪办一是为国家有关部门提供偷运移民的特点趋势信息,二是向各国提供预防和打击偷运移民的循证计划,三是为相关地区执法和刑事司法系统更有效的能力建设提供方案信

① Felicity Harrison et al., “The Role of Technology in the Fight Against Human Trafficking: Reflections on Privacy and Data Protection Concerns,” *Computer Law and Security Review*, Vol.32, No.2, 2016, pp:205-217.

② UNODC, “Global Study on Smuggling of Migrants,” June 1, 2018, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf, 访问日期: 2024 年 3 月 25 日。

③ UNODC, “Women in Migrant Smuggling: A Case-law Analysis,” August 20, 2021, https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2021/Women_in_Migrant_Smuggling.pdf, 访问日期: 2024 年 3 月 15 日。

④ General Assembly of UN, “A/RES/73/186, Resolution Adopted by the General Assembly on 17 December 2018, Strengthening the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, in Particular Its Technical Cooperation Capacity,” January 29, 2019, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/450/46/pdf/n1845046.pdf?token=wyHQXucGzQEYY8k7Hx&fe=true>, 访问日期: 2024 年 3 月 17 日。

息。基于打击偷运移民的任务目标，依靠移民数据信息的高度运用能力，联合国毒罪办发布了数份有影响力的报告，如《萨赫勒地区偷运移民的跨国有组织犯罪威胁评估》《乌克兰冲突背景下的偷运移民问题》《追踪与人口贩运和偷运移民有关的非法资金流动》等。此外，该机构还创建了一个名为“偷运移民观察站”的网络平台，旨在为预防和惩治偷运移民、促进各国反走私合作、保护被偷渡者的权利等方面提供数据和信息。

除了偷运移民外，另一项与国际移民流动有关的跨国犯罪是人口贩运。联合国毒罪办的有关职责包括在国家、区域和全球各级查明的贩运人口受害者和被判犯有贩运人口罪的人员信息，联合国成员也会通过《联合国全球人口贩运报告调查表》（GLOTIP）或其他方式向毒罪办提交国家数据，相关统计指标包括“已发现的贩运受害者”“按国籍发现的人口贩运受害者”“已发现的在国内被贩运的受害者”“因贩运人口而被起诉的人”“每年贩卖人口罪数量”等。^①

以联合国毒罪办为代表的国际执法合作机构在偷运移民、人口贩运等问题上发挥更加专业的效能，这说明移民数据不局限于移民治理领域，而是在全球治理的多个领域发挥作用。与此同时，国际组织之间也因“移民数据纽带”而产生耦合协调作用，相关国际组织在全球治理议题中的影响力得到了整体提升。

四、国际组织对全球移民数据规则的推动与挑战

突破地域局限和主权束缚的国际组织，在全球移民治理中占有一席之地。^②全球移民治理的数据规则，既需要国家的刚性塑造，也需要国际组织的柔性推动。前者比一般的国际软法要更具强制力，后者则比一般的国家实践更具有价值引导作用。在这方面，国际组织突破了作为国家治理补充的传统印象，呈现出新的规则力量表达。

^① UNODC, “Global Report on Trafficking in Persons 2022,” January 1, 2023, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTIP_2022_web.pdf, 访问日期：2024年3月19日。

^② 陈积敏：《国际移民的非传统安全挑战与全球移民治理——以国际组织为例》，载《社会科学文摘》，2020年第5期，第41页。

（一）移民数据规则创新为全球移民治理和国家移民治理赋能

首先，与主权国家相比，国际组织能够更加客观、中立地收集、处理和运用移民数据及其配套手段，通过多样化方式评估和预测移民存量和流量，使全球移民治理更具科学性和合理性。例如，国际移民组织通过地理空间数据整合以捕捉小范围区域人口动态，利用来自移动网络运营商的数据进行移民流动统计，通过移民大数据监测公众感知和移民融入的问题，主要包括：依托大数据分析如何帮助理解移民融合，利用相关社交平台数据监控移民情绪。可见，数据已成为全球移民治理的新抓手。

与移民数据配套的平台系统、管理手段也同步发展，这为全球移民治理的深入推进注入活力。2018 年，国际移民组织全球移民数据分析中心和欧盟委员会联合研究中心成立“大数据促进移民联盟”（BD4M），通过移民数据的创新与合作，改善移民和人口流动的证据基础，为全球、国家和地方层面的移民政策提供支持。值得注意的是，该联盟的移民数据主要来源于社交媒体、手机数据、卫星图像、人工智能和机器学习等非传统数据源。2023 年 4 月，全球数据研究所（GDI）与大数据促进移民联盟合作，发布了《利用数据创新促进移民政策：从业人员手册》，进一步阐释了大数据移民分析的情况，通过新的数据来源和创新预测方法来弥补相关数据缺口，为移民问题有关公私决策方提供移民数据来源，推动其解决复杂国际移民问题。不过，对移民数据的创新善用应保持在合理的尺度和范围内。正如有学者秉持谨慎态度，呼吁“更严格地控制基于移民数据的新技术在全球移民治理领域的使用，并加强现有的法律框架，规范新技术的收集、使用和传播”。^①

其次，国际组织推动移民数据收集利用，对世界各国制定更合理、有效、科学的国家移民战略政策起到积极作用。在决策制定过程中，高质量的移民数据可以帮助国家知情决策和优先排序，如：通过收集有关劳动力和侨民社区的数据，了解侨民专业人员可填补的职业缺口等。例如，国际移民组织对劳动力移民的招聘成本数据进行分析，可帮助科威特、卡塔尔、沙特阿拉伯（简称“沙特”）、阿拉伯联合酋长国（简称“阿联酋”）这四个阿拉伯海湾国家减少 30 亿至 60 亿美元的移民劳工招聘成本。又如，利用数据将移民资历与适当的工作岗位相匹配能

^① Beduschi Ana, “The Big Data of International Migration: Opportunities and Challenges for States Under International Human Rights Law,” *Georgetown Journal of International Law*, Vol.49, 2017, p.1047.

为欧盟高技术移民增加 50 亿至 70 亿美元的收入，利用数据作为导向的干预措施可以使已查明的人口贩运案件数量翻倍，利用数据为移民“量身定制”自愿返回计划可以提高移民的自愿返回的比例，而不是强迫返回。^① 因此，近年来，市场上对移民数据规则进行投资的呼声不绝于耳。

国际组织之所以关注移民数据规则，离不开其自身价值属性的内在驱动。从目前趋势来看，相似功能的国际组织日渐呈现出有一种“求合驱竞”的特征。^② 如果沿着这种特征探寻，可以发现全球移民治理领域有关国际组织的发展表现非常明显，移民领域许多曾经存在治理竞合关系的国际组织，逐渐将合作发展视为常态，并将这种合作固定化、制度化。^③ 在此过程中，“移民数据”成为一道可靠的合作纽带。近年来，移民领域国际组织开展大量数据合作，也充分体现出国际组织作为全球移民数据治理的重要推动者作用。移民领域国际组织，与其相互开展权利竞合、功能竞争，不如更多地寻求互利共赢。

（二）移民数据规则的构建突破了全球移民治理的软法特征

全球移民治理的数据规则构建路径各不一致，却相互牵连、相互影响。在治理实践中，有关国际组织的移民数据规则常常影响到与国家、政府机构或个人之间的关系，国际组织的软法治理模式也逐渐呈现出一定程度的“硬性”特征。

例如，合法性原则是国际移民组织明确的移民数据处理原则之一，但该组织强调“对移民数据收集和处理活动并不自动遵守国家数据保护立法”，即是否遵守国家数据保护立法取决于具体情况以及有关法律是否符合国际移民组织的原则和指导方针。^④ 换句话说，遵守相关国家的数据保护立法不应构成对国际移民组织相关数据特权和豁免的减损。

又如，2022 年 5 月，首届国际移民问题审查论坛通过了《国际移民问题审查

① Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) of the IOM, *More Than Numbers - How Migration Data Can Deliver Real-life Benefits for Migrants and Governments*, Geneva: IOM Publishers, 2018, p.17.

② 宋婉贞：《国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助中的合作》，载《国际政治研究》，2019 年第 2 期，第 110 页。

③ 郭秋梅：《国际移民组织与联合国难民署之比较：关系、议程和影响力》，载《国际论坛》，2012 年第 4 期，第 23 页。

④ IOM, “IOM Data Protection Manual,” December 31, 2010, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iomdataprotection_web.pdf, 访问日期：2024 年 1 月 1 日。

论坛进展宣言》。该宣言审查了《移民问题全球契约》的实施情况，并指出：“要制定一套有限的指标供会员国审查……在报告中纳入一项改进地方、国家、区域和全球各级分类移民数据的综合战略。”同时“继续加强国家能力，包括数据收集能力，继续加强国际伙伴关系”。^①为此，工作组针对《契约》成员国、国际组织和其他利益攸关方开放填写了一份反映移民数据指标提案关键要素的调查问卷，^②该指标提出了一套相当细化的数据标准，凸显了标准的强化、细化、专业化。更具科学性和合理性的标准无疑提高了有关规则的理性程度，从而促进了软法的制定和实施。^③可以看到，国际组织对全球移民治理数据议题展现出了高标准和新态度，即便这些软法性质的文件不具国际法律约束力，但也在一定程度上反映了国际组织在有关议题上的强硬态度。然而，实际情况是，不同国家的国情和经济社会发展水平不同，寻求更高理性的全球移民治理标准往往难以被一些国家接受或消化，有些数据即便已由国家统计掌握也不便公开。另外，一些移民数据的收集、筛选和统计工作也往往很考验国家的人力和财力。

从更广泛的角度来看，这种困境也是全球治理视阈下国际法主体之间相互作用、互为影响的一个缩影。正如一些学者所言，最新的国际组织发展，往往以权力行使而非文本为中心，权力发生和行使不再以主权国家同意为基础，作为独立法律主体的国际组织也延伸出其对外行使权力的正当性与合法性问题。^④突破传统软法特征的国际组织，其参与全球移民治理带来的积极效果和消极效果已在同步显现。不过，从目前来看，全球移民治理进程中能发展出更具“刚性特征”的数据规则，仍然利大于弊。例如，移民数据触及基本权利问题，国际组织能有效

① GCM Workstream, “Measuring Progress: GCM Indicators,” Summary Report on the Responses to the Questionnaire on the Follow-up and Implementation of paragraph 70 of the Progress Declaration of the International Migration Review Forum,” March 28, 2024, https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Report%20Questionnaire%20Workstream1_Final_1.pdf, 访问日期：2024 年 5 月 1 日。

② United Nations Network on Migration., “Questionnaire on the Follow-up and Implementation of Paragraph 70 of the Progress Declaration of the International Migration Review Forum (IMRF),” February 24, 2023, https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Draft_questionnaire_for_all_stakeholders_clean.pdf, 访问日期：2024 年 2 月 25 日。

③ 张磊：《论国际法语境下软法的理论边界与发展路径——以国内法与国际法比较为视角》，载《学海》，2023 年第 5 期，第 79 页。

④ 陈一峰：《全球治理视野下的国际组织法研究——理论动向及方法论反思》，载《外交评论》，2013 年第 5 期，第 118 页。

弥合主权国家在“国家移民治理”和“个人权利保护”等方面产生或可能产生的治理矛盾。具体而言，虽然一国在尊重隐私、保护个人信息、数据保护等领域的立法已不鲜见，相关人权公约也较为丰富，原则上对这些基本权利的保护也不应区分其是本国人是还是外国人。然而，在实践中，移民个人数据的保护程度与本国国民的保护程度相比，往往并不相称。例如，美国、加拿大等国的国内法律制度对境外外国人区别对待。对此，国际组织主动规范移民数据处理和保护规则，以较低的规则烈度作为牵引，引导国家移民政策制定中妥善考虑移民基本权利，通过开展移民数据规则构建，促使全球移民治理向更具规范性、制度性的轨道前进。

（三）移民数据规则的构建受到主权国家治理意愿和能力的牵制

国际组织对全球移民治理的数据规则塑造具有创新性，但也具有一定的局限性。《关于难民和移民的纽约宣言》指出，改善数据收集工作、特别是改善国家当局的数据收集工作具有重要性，将为此加强国际合作，包括通过能力建设、资金支持，技术援助等渠道进行合作。^①毫无疑问，移民数据能为一国移民治理和一国参与全球移民治理带来价值，有关国际组织也一般会参考国家的数据保护立法和国际义务开展工作。然而，当前许多国家对于移民数据规则制定的立场不同，一些国家对该问题抱有谨慎态度。虽然国际组织通过发挥自身优势，推动高质量移民数据收集、处理和保护，但仍受到主权国家在诸多方面的影响。

首先，全球移民治理的数据规则构建仍然受制于主权国家的客观能力与主观态度。虽然《移民问题全球契约》中强调“要更好地利用现有数据，协调移民数据的收集和共享，并加强国家一级的相关能力”，但各国移民治理能力仍然存在较大差异。全球移民数据库（Migration Data Portal）曾经对全球所有国家移民者的数据进行分类估算，但目前全球只有约45个国家报告了移民流动的统计数据，仍有许多国家没有编制或公布与移民有关的数据。有些移民数据也往往分散在原籍国、过境国或目的地国，国家内部不同政府部门或者公私部门之间也可能缺乏配合协作，因此难于统计。国际上也还没有形成有关移民数据的统计标准和

^① 联合国：联合国大会第71届会议第A/res/71/1号决议《关于难民和移民的纽约宣言》第40段，2016年9月19日。

形式。同时,在这 45 个国家中,只有 24 个国家对“移民”构成采用了相同的定义。^①由于移民界定标准缺乏一致性,也限制了主权国家在全球移民治理的数据规则实践。过时的、质量参差不齐的移民数据无法有效预测国际移民流动的新发展和新挑战,移民数据的时效性、完整性和分类水平等问题会影响后续析出结论,甚至可能造成有关国家移民战略政策上的失误。

其次,国际组织实践下的移民数据规则,考验国际、国内层面的标准衔接和统筹协调。例如,公平性原则是移民领域国际组织共同强调的原则之一。因此,国家作为移民数据控制者之一,如果对相关国际软法标准和国内硬法标准进行统筹研究,深入考察国内和国际层面有关移民数据处理原则之间的一致性,将无疑起到良好作用,但往往难以普遍做到。又如,移民执法合作中对于移民数据的需求量很大,但往往会遇到一些困境。具体而言,虽然国家有关部门可能会记录偷运犯罪者的人数和情况,但一般不会记录或统计被偷运移民的人数,官方通常记录那些在边境或内陆正式发现的偷渡和非正规入境的移民数据,但这些数据通常不会具体说明有多少非正常入境是由偷运者促成的。许多国家和地区甚至缺乏有关偷运移民的具体信息,这些都对涉移民执法合作的国际组织开展行动带来了影响。

实际上,与许多其他领域的全球治理一样,移民领域的全球治理也常常被视为对国家主权的侵犯。不过,现有实践表明,国际组织实践带来的更多是正向效应。一方面,国际组织对国家移民管理起到补充作用。例如,有研究认为,在寻求庇护者的返回原籍国问题上,国际组织的参与是一种超越功能互补性的任务分担,它们促进了移民群体在“返回”问题上的可接受度,同时促进了相关规范建设。^②综上所述,无论是近年来在移民管理中使用大数据、人工智能等方式对基本权利的影响问题,还是在人道主义局势、重大公共卫生背景下对移民数据的收集处理是否有道德和监管框架等问题,都属于全球移民治理当中的前沿性议题。在这方面,国际组织也推动了对国内国际移民数据政策的合理性、合法性进行审视。

① UN DESA,“International Migration Flows to and from Selected Countries: the 2015 Revision,” December 1, 2015, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/docs/migflows2015documentation.pdf>, 访问日期: 2024 年 2 月 9 日。

② Anne Koch, “The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.40, 2014, pp:905-923.

五、余论

数字化转型导致每天产生前所未有的数据量，以全局性观念看待全球数据的价值具有必要性。^① 在国际组织的实践推动下，全球移民治理视野下的数据规则雏形初见。一方面，国际组织基于各自职能，从不同视角贡献移民数据规则内容，包括与组织活动相关的移民数据的基本处理原则、移民数据主体的权利、移民数据控制者和处理者的义务、移民数据传输和分享的最低规则标准、移民数据问责和救济、国际移民数据监管机构设想等内容。另一方面，不同于主权国家，国际组织在全球移民治理进程中一般可以秉持更具全局性、中立性的规则制定立场。近年来，通过国际组织的大量实践，移民数据规则的国际共识逐渐明朗，这也为未来加强搭建国际移民数据共享平台、移民数据监管平台等机制提供可能。

移民法治是国家涉外法治建设的重要组成部分。在数字时代中，“移民数据”是移民法治建设中亟需关注的一个问题。对我国而言，若能有效利用“移民数据”，将新型移民数据来源与传统移民数据来源相结合，可以进一步增强我国开展移民治理和参与全球移民治理的“循证基础”。2018年，随着国家移民管理局组建成立，加强了移民与出入境管理的统筹协调，但其中仍有许多府际关系亟待厘清。有学者指出，建立移民数据协调机制是厘清该问题的一大路径。^② 通过移民数据共享解决部际协调问题，可以更好保障国家移民与出入境相关服务职能。

当然，虽然移民数据规则构建具有必要性，但这些规则本身不是目标，而是为了更好地服务于国内国际移民治理体系构建。上述分析表明，国际组织已成为全球移民数据规则的有力推动者，对此，我国应以更加积极的姿态参与到移民领域有关国际组织的数据规则制定中来，同时加强复合型国际组织人才的培养建设。通过国际组织的话语平台，加强移民数据协作治理，推动我国移民管理现代化建设，提高我国参与全球移民治理规则制定的话语权，使我国更好应对日益复杂的全球移民挑战。

（责任编辑：史泽华）

① 蔡翠红、王远志：《全球数据治理：挑战与应对》，载《国际问题研究》，2020年第6期，第51页。

② 汪建昌：《国家移民局：大部制改革后的再思考》，载《湖北社会科学》，2019年第9期，第36页。

low-carbon economics and maintain close ties with developing nations. This positions Sino-French cooperation to uphold fairness in global climate governance while addressing specific development issues related to climate change. The research finds that Sino-French climate cooperation has emerged as a significant leadership force during this interregnum, particularly in three key areas: optimizing global climate financing mechanisms, implementing bilateral climate cooperation projects, and engaging in third-party market cooperation, especially in African countries. This partnership demonstrates both leadership position and power, actively contributing to the advancement of global climate governance.

【Key Words】global governance, climate change, leadership, Sino-French relations, third-party market cooperation

【Author】Kang Xiao, Associate Professor of the School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University, whose research focuses on global governance and Chinese foreign policy.

Data Rules for Global Migration Governance:A Practice-Based Analysis of International Organizations (104)

Fu Qinwen

【Abstract】The rapid evolution of data governance frameworks has significantly impacted global migration governance, leading to new forms of rulemaking of these two domains. International organizations play a crucial role in shaping these emerging rules for global migration data governance. By leveraging their respective mandates and expertise, organizations active in the field of migration are directly and indirectly developing principles, regulations, and systems for the processing and protection of migration data. This process establishes the fundamental values underpinning global migration data rules,

promoting more effective governance with less reliance on rigid regulatory mechanisms. The practical experiences of these international organizations reveal a distinct trend: global migration governance in the data age is becoming more formalized, while global data governance, when applied to migration issues, incorporates a stronger focus on the people and ethical considerations. Looking ahead, China should prioritize engagement with international organizations, leveraging their platform power to strengthen communication and collaboration on migration-related issues. Through active participation in shaping data rules for global migration governance, China can effectively promote its own perspectives and contribute to the development of a more equitable and effective governance architecture.

【 Key Words 】 global migration governance, international organizations, migration data, data rules, soft law

【 Author 】 Fu Qinwen, Postdoctoral Fellow, Law School, People's Public Security University of China, whose research focuses on international law, international law enforcement cooperation, and country and area studies.

International Cooperation in the UN OEWG: A Case Study of “Capacity-Building” (128)

Ling Xiang Ren Jiamian

【 Abstract 】 The Open-Ended Working Group on Security of and in the Use of Information and Communications Technologies (OEWG) has emerged as a crucial mechanism within the United Nations framework for advancing global cyberspace governance and fostering a shared future in cyberspace. While previous research has predominantly focused on power dynamics and alternative pathways, this study shifts the focus to cooperation within the OEWG framework. This research explores three key questions: How can international