

□ 国家建设与社会治理

全球移民治理的历史演变、 现实困境与中国路径选择

段卓廷

[摘 要] 国际移民问题已从传统的国家治理议题上升为关乎全球可持续发展的重大国际议题。当前全球移民治理体系面临多重系统性挑战，包括主权国家治理逻辑与国际合作需求之间矛盾日益凸显、治理机制碎片化导致治理主体权责边界模糊、国家间利益诉求失衡阻碍集体行动、难民保护机制滞后于现实需求、传统与非传统安全威胁相互交织等。中国积极探索国际移民治理创新路径，倡导主权协同与责任共担，推动移民治理从内部管控转向开放共治；构建国内政策与国际规则协调联动的综合治理体系；通过发展型激励模式促进移民与经济发展良性互动；推动难民治理机制改革，扩大保护对象范围；搭建多维度风险管控的协同治理框架。全球移民治理的中国路径提升了国家治理现代化水平，为全球移民治理体系向更加公平、包容的方向转型提供了重要的实践范例，契合了全球治理体系变革的时代需求。

[关键词] 全球移民治理；国家安全；全球责任；发展安全观

[收稿日期] 2025-02-18

[DOI] 10.15939/j.jujss.2025.04.zz5

[作者简介] 段卓廷，中国刑事警察学院国际警务学院讲师，政治学博士。（沈阳 110035）

一、问题的提出

随着全球化进程的不断推进，国际移民规模持续扩大。根据国际移民组织最新统计数据，2024 年国际移民总量达到 3.04 亿，占世界总人口的 3.9%。^[1] 这一规模庞大的人口跨境流动现象不仅重塑着各国人口结构、劳动力市场和社会文化构成，更成为影响全球政治经济格局的关键变量。国际移民问题已从单一的国家治理议题上升为关乎全球可持续发展的重大国际议题，直接影响国际规则制定权、全球资源分配权、文明话语主导权的战略博弈。全球移民治理是指在主权国家主导下，通过制度性安排、政策工具、法律规范与机构设置，协调各国在移民管理中的权责关系，促进移民安全、有序与正常流动。治理体系涵盖国家、区域及全球多个层级，涉及国家政府、国际组织、民间社团等多元行为体的协同参与。^[2] 国际移民组织将移民治理界定为涵盖法律规范、政策工具与组织结构的综合性制度体系，旨在规范各国移民管理实践，推动实现国家移民治理能力提升与国际合作机制化的双重目标。^[3] 国际移民全球委员会的界定则强调治理的动态特征，突出国家政策、国际协议、多边磋商、国际组织活动等手段在应对国际移民问题中的协同作用。^[4] 尽管二者都强调国家在移民治理中的核心地位，认为国家边界是构成移民治理合法

性的基本前提,但是,由于国际移民问题本质上的跨境特征,仅依赖个体国家的力量难以实现有效治理。全球移民治理体系的构建既是国家主权的功能性延伸,也是国际社会对全球性问题做出有效回应的必然选择。当前国际移民问题呈现出三个显著特征:流动动机多元化,从传统的经济驱动扩展到气候变化、武装冲突等复合诱因;流动模式复杂化,技术移民、气候移民、投资移民等新型移民类型不断涌现;移民治理碎片化与低效化,单边主义政策与民粹主义浪潮严重阻碍国际合作进程。世界银行研究指出,当前全球移民治理体系效率不高,严重限制了移民经济潜力的发挥,若不推进系统性改革,全球经济将错失数万亿美元的增长机遇。^{[5]277}

在此背景下,国际社会迫切需要在尊重国家主权的前提下,构建包容、公平、可持续的全球移民治理体系,在实现风险有效防控的同时,充分释放移民流动对全球经济与社会发展的红利。作为全球最大的发展中国家,同时也是主要的移民输入国、输出国和过境国,中国正在通过创新性的治理实践为全球移民治理贡献智慧。这种探索不仅为中国的高水平对外开放提供了制度支撑,提升了国家治理现代化水平,更为完善全球治理体系贡献了重要的理论启示和实践路径。

二、全球移民治理的历史演进

全球移民治理的历史演进呈现出明显的阶段性特征,其发展轨迹深受人口迁移模式转型、地缘政治格局演变、世界经济周期波动以及人权保障理念革新等多重因素的影响。基于历史维度的系统梳理,全球移民治理的发展脉络可划分为五个阶段:第一阶段(19世纪以前),以主权国家边境管控为核心的“边境管控时期”;第二阶段(1919—1989年),在国际组织框架下开启全球移民治理的“全面探索时期”;第三阶段(1989—2006年),国际移民合作从理念探讨转向制度实践的“初步实践时期”;第四阶段(2007—2017年),以全球移民与发展论坛成立为标志的“逐步推进时期”;第五阶段(2018年至今),《安全、有序和正常移民全球契约》通过,形成了多层次、多主体参与的协同治理格局,全球移民治理进入“实质性发展时期”。这一历史进程不仅揭示了移民治理从单一国家中心主义向多元主体参与的多层治理网络演进的内在逻辑,也为理解当代全球移民治理的路径创新提供了关键的历史参照和分析视角。

19世纪前国际人口流动呈现出多元驱动的特征,贸易往来、军事征伐、殖民掠夺以及个体生存等因素共同塑造了早期人口迁徙格局。1648年《威斯特伐利亚和约》构建的主权国家体系为国际移民管控提供了法理基础,明确国家对领土内人口与事务的绝对管辖权,使人口跨境流动正式纳入国家治理范畴。18世纪末至19世纪初,欧洲主权国家逐步建立系统化边境管理制度,显著提升了国家对跨境人口流动的管控能力。工业革命的发展重塑了全球经济格局,推动劳动力市场发生结构性变化,跨国劳动力迁移规模随之扩大。这一时期,部分国家开始实施具有明显选择性与排他性的移民政策,如1882年美国《排华法案》和1901年澳大利亚《移民限制法案》。这些政策实践反映出当时移民管理的双重逻辑:在功能层面,主权国家将移民管控视为维护国家安全与经济利益的重要工具;在制度层面,国际社会尚未建立有效的协作机制,移民问题被严格局限在威斯特伐利亚体系下的国家管辖范围内。这种以国家为中心、强调单边管控优先的治理模式,构成了全球移民治理演进过程中的初始形态,也为后续治理体系的演进奠定了制度基础。

20世纪初期,第二次工业革命加速了资本和商品的国际流动,更推动了人力资源配置的全球重构进程,引发了规模空前的人口跨境迁徙浪潮。这种大规模、复杂化的人口跨境流动现象,促使移民问题突破了单一国家的治理范畴,逐步演变为全球性治理议题。二战后国际秩序重构为全球移民治理带来新的机遇与挑战。联合国的成立标志着全球治理体系正式确立,国际移民问题

逐步被纳入国际组织的治理议程。特别是难民问题，成为战后全球治理的核心焦点，推动了国际社会责任伦理认知的显著提升。1919 年，根据《凡尔赛和约》成立国际劳工组织，首次将劳工移民权利保障纳入国际议程。1949 年，联合国大会通过第 302（IV）号决议，设立联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，开创区域性难民治理的制度先例。1951 年，在瑞士日内瓦召开的联合国难民和无国籍人地位全权代表会议通过了《关于难民地位的公约》（以下简称《公约》）；1967 年，在美国纽约订立了《关于难民地位的议定书》（以下简称《协定书》）。这两份文书共同构建起基于人权理念的难民保护法律体系。1951 年，在布鲁塞尔召开的“国际移民会议”宣布成立欧洲移民流动临时政府间委员会，该组织在经历了多次名称变更和章程修订后，于 1989 年正式更名为“国际移民组织”。作为全球最大的政府间移民事务管理机构，国际移民组织为全球移民治理提供了重要的组织支撑，开启了移民治理的全面探索阶段。在此期间虽然各国通过国际协议和公约推动了治理机制的初步发展，但在实践中仍普遍将移民事务视为主权管辖的核心领域，真正的全球性协同治理机制尚未完全建立，国际合作的范围和深度都有待进一步拓展。这种国家主权与国际合作之间的矛盾冲突，成为后续移民治理发展需要解决的关键问题。

冷战结束后全球化进程持续加快，国际移民格局发生显著变化并呈现出三个突出特征：第一，全球人力资源分布失衡，发达国家通过优渥的薪资待遇、科研条件和发展机遇，吸引大量发展中国家专业人才持续外流，形成人才虹吸效应，发展中国家的人才流失问题日益严峻；第二，局部战争、政治动荡、极端主义活动频繁爆发，加之气候变化引发的环境危机，使被迫迁移人口规模持续攀升；第三，移民流动的多维影响不断外溢，移民问题不再局限于人口流动本身，而是深度渗透至经济发展、社会融合、公共安全、文化认同等领域。例如，移民汇款成为部分发展中国家重要的经济支柱，但非法移民、人口贩卖等衍生问题也威胁着国家主权与社会稳定。面对这一复杂局面，各国对移民问题的重视程度不断提升，国际合作逐步成为移民治理的主要方向，多个地区性移民治理框架相继建立。1990 年，联合国大会通过了《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》，旨在推动缔约国在国际劳工及其家属的权利保障、就业条件与法律援助等方面的改革和完善。1993 年，联合国大会决定将“难民事务高级专员的报告，与难民、返乡者和流离失所者有关的问题以及人道主义问题”列入其第四十八届会议议程。这也是首次将难民事务和人道主义问题列入联合国大会议程，促使国际社会系统性研究移民流动动因、影响及应对策略，显著提升了各国政府、非政府组织及国际机构对移民议题的关注度。1994 年，开罗国际人口与发展会议将人权理念融入可持续发展框架，倡导开放包容的移民政策，为全球移民治理注入新的价值导向。2000 年 12 月，联合国大会宣布 12 月 18 日为国际移民日，进一步强化公众对移民问题的认识和关注。2001 年“9·11”事件后，全球安全形势发生深刻变化。美国迅速调整移民政策，加强了对合法及非法移民的监控力度。为防范恐怖主义利用移民渠道渗透的威胁，各国通过情报共享、联合执法等方式开展反恐合作。2003 年，全球国际移民委员会成立，作为第一个专为解决国际移民问题而成立的全球小组，专门为连贯性、综合性和全球性应对移民问题提供顶层设计。2006 年，联合国秘书长设立全球移民小组，致力于整合移民领域国际规范与政策。同年，联合国大会主办了国际移民与发展问题高级别对话，各方达成一系列重要共识，包括共同聚焦国际移民的根源问题，确保移民迁徙是出于自主选择而非被迫行为；承认如果有妥善的配套政策，移民可以为目的国、原籍国带来双向发展价值；强调汇款对原籍国的经济支持作用；倡导加强原籍国与移民联系，鼓励移民回流迁徙；深化国际社会对话合作，推动国际移民与发展的良性互动。^[6] 此次会议确立了以国家为主导、多方参与的非正式对话机制，标志着国际社会对迁徙与发展问题的关注达到了一个新的高度，为全球移民治理体系的完善奠定了重要基础。

全球移民治理的逐步推进时期以全球移民与发展论坛成立为标志。这期间,国际社会对移民问题的关注度逐渐提升,但由于缺少专门的常态化对话平台,导致各国政府、国际组织、民间团体及企业间在移民与发展关系上仍然存在诸多分歧和争议。2007年,全球移民与发展论坛应运而生。这是一个非正式、自愿和国家主导的对话与合作平台,以独特且包容性的参与模式为基础运作,促进国家和利益相关者之间的知识和实践共享,不仅填补了国际社会在移民与发展领域对话平台的空白,更成为创新合作机制的孵化载体。在推进全球移民治理进程中,逐步形成了以全球移民与发展论坛和全球移民小组为两大支柱的新型全球移民治理架构。2015年联合国大会通过的《2030年可持续发展议程》首次把移民问题纳入核心发展考量目标,为协调移民与发展的复杂动态关系提供了总体框架。2011年“阿拉伯之春”后,中东北非地区局势持续动荡,引发了二战以来最为严重的难民危机。地中海区域频繁发生的偷渡事件与不断蔓延的跨国人口贩卖网络相互交织,形成了复杂的人口流动危机。难民与非常规移民的大规模流动不仅加剧了接收国的社会治理压力,更引发了广泛的政治争议、经济负担与社会排斥现象,对地区乃至全球秩序的稳定构成严峻挑战。为应对这一危机,2016年联合国大会首次在国家元首和政府首脑层面就难民和移民的大规模流动问题举行峰会。峰会期间,与会国家共同通过了《难民和移民问题纽约宣言》(以下简称《宣言》),宣言表达了世界领导人在全球范围内拯救生命、保护权利和分担责任的政治意愿,并承诺保护所有难民和移民的人权,强烈谴责针对难民和移民的仇外心理,承认移民对目的国经济和社会发展的积极贡献,实施全面的难民应对措施,启动政府间磋商和谈判进程,将国际移民组织纳入联合国系统。峰会推动设立了难民问题全面响应框架,完善了全球移民治理响应机制,实现了移民治理体系的重大改革突破,为后续治理实践指明了方向。

2018年《安全、有序和正常移民全球契约》(以下简称《全球契约》)的通过,标志着全球移民治理进入实质性发展阶段。2018年12月,联合国会员国在摩洛哥马拉喀什举行的国际移民政府间会议上以152票赞成、5票反对、12票弃权的表决结果正式通过了《全球契约》,展现出国际社会对移民治理问题的广泛共识。^[7]作为联合国框架下首个政府间谈判协议,契约以《联合国宪章》《世界人权宣言》等国际人权条约为基础,确立国家主权、责任分担、非歧视原则和人权保护四大核心价值,旨在通过国际合作最大限度释放移民对来源国、过境国和目的国的积极效应,同时系统性降低对个人与社区的潜在风险。该契约以23项目标搭建起覆盖国际移民各维度的治理框架,明确强调各国在遵循国际人权标准的基础上,拥有自主制定移民政策、依法管理境内移民事务的主权权利。联合国大会主席米罗斯拉夫·拉伊恰克称该契约的通过为“历史性时刻”,明确强调契约既不鼓励也不限制移民流动,而是基于四大核心价值,系统规范移民管理,旨在推动安全、有序、正常的人口跨境流动。作为全球移民治理领域的里程碑式文件,契约为改善全球移民治理、应对移民相关挑战、加深国际社会对人口迁徙的认识以及关注移民和人口迁移对可持续发展所做的贡献奠定了基础,也标志着全球移民治理进入了一个实质性的发展阶段。2018年,联合国正式确认《难民问题全球契约》(以下简称《难民契约》)为各国政府、国际组织和其他利益相关者提供难民安置与权益保护的行动指南。两个契约共同形成了移民与难民的双轨治理架构。2022年5月,联合国举行国际移民审查论坛,以审查地方、国家、区域和全球层面在实施《全球契约》方面取得的进展情况。审查评估显示,超过54%的政府已制定促进有序移民的政策,91%的政府建立了移民问题部际协调机制,90%的政府签署了移民双边协议。这些实践成果反映出全球移民治理已取得显著进展,契约确立的治理原则正在转化为具体实践。^[8]然而,契约的实施仍面临严峻挑战:第一,契约不具备法律约束力,其实施效果完全依赖成员国的自愿履行,导致该契约在国际法层面的强制执行力度不足,实际效力存在明显局限;第

二，武装冲突、经济危机和气候变化等结构性因素持续驱动非正常移民流动，使得移民治理的压力持续攀升；第三，部分国家国内民粹主义抬头与排外情绪蔓延，导致移民政策制定更趋保守化、碎片化，与契约倡导的开放包容、责任共担理念形成尖锐对立，加剧了全球移民治理共识落实的难度。要解决这些问题，需要进一步强化国际合作机制，特别是在责任分担和根源治理方面取得实质性突破。《全球契约》代表了全球移民治理从理念共识向制度实践的重要转变，虽然面临诸多挑战，但为构建更加公平、有效的国际移民治理体系奠定了关键的制度基础。

三、全球移民治理的现实困境

（一）主权治理矛盾：国家本位理念与全球治理需求冲突

当前全球移民治理面临的核心困境在于国家主权原则与国际治理需求之间存在冲突。传统主权观基于威斯特伐利亚体系，强调国家对领土与人口的绝对管辖权，主张移民政策需以国家利益为唯一理性选择。然而，全球化背景下的人口流动具有显著的跨境外部性特征，单边治理模式难以应对移民带来的系统性挑战，客观上要求构建超越国家层面的制度性协作机制。这种“开放性治理”逻辑与“封闭性主权”观念之间形成了结构性矛盾。具体来看，在国际行为上，这一矛盾表现为国家对全球移民规则的选择性适用与责任规避。以美国为例，2017 年美国停止参与《宣言》进程，拒绝承担国际责任，另一方面却要求他国配合其边境管控需求，形成只让别国担责、自己独享利益的双重标准。这种对国际规则“合则用、不合则弃”的实用主义态度，本质上是单边主义思维对多边治理机制的系统性冲击，严重削弱了全球移民治理体系的权威性与有效性。在政策实践上，部分国家出于国家安全或社会稳定考虑，采取强制遣返、长期羁押等手段处理移民事务，并将难民、非法移民等群体标签化、污名化，使人道主义原则让位于国家安全逻辑。在制度层面上，发达国家与发展中国家在治理体系中存在明显的权力不对称，发达国家普遍拥有更强的议题设定与规则塑造能力，发展中国家则多处于被动接受的地位。国家主权的刚性原则与全球治理的柔性诉求之间并未实现有效对接，这种制度性矛盾不仅制约了移民治理的有效性，更对现行国际秩序的稳定性和合法性构成挑战。

（二）机制运行失序：治理职能交叉与责任规避

当前全球移民治理体系存在明显的制度供给不足问题，相较于气候治理、贸易治理及安全治理等领域，其规则体系呈现碎片化特征，各治理主体间缺乏统一协调，尚未形成具有权威性和整合性的治理架构。首先，近年来全球移民治理的参与主体数量和范围持续扩大，从传统的国家与国际组织二元结构逐步转向多元主体参与的网络化格局。这一转变虽然提升了治理参与的广度，却也造成了严重的权责不清问题。具体而言，纵向维度上，国际组织与区域机制之间的管辖权界限模糊，如欧盟通过财政援助与土耳其达成难民安置协议，这种安排实质上是通过经济补偿将部分治理责任转移给第三方国家，以减少自身难民接纳压力；横向维度上，国家行为体与非国家行为体的治理目标存在分歧，如 2021 年在地中海救援行动中，意大利以国家主权原则为由拒绝非政府组织的“海洋维京”号救援船靠岸，这与非政府组织的生命优先原则直接对立，该事件典型地反映了不同治理主体间的理念冲突。其次，全球移民治理存在显著的制度供给失衡问题，现行治理体系中，1951 年的《公约》及其《协议书》为难民界定和权利保护提供了较为明确的国际法律框架，对难民身份认定和权益保障做出了明确规范，但其他类型移民却缺乏同等法律保障，导致移民治理在诸多领域存在明显的法律空白与监管盲区。再次，全球移民治理框架多依赖非约束性软法，如《全球契约》《难民契约》，其实施依赖各国自愿，缺乏强制约束力，导致各

国政策执行存在显著差异。最后，全球移民治理逻辑存在缺陷。公共选择理论强调，政策制定应以理性分析与长期规划为基础，而非单纯的短期政治利益。现在全球移民治理更多遵循“应激-反应”逻辑，政策制定多聚焦突发事件应对。如2015年欧洲难民危机期间，欧盟成员国普遍采取了临时收容、紧急援助、加强边境巡逻等手段，忽视难民融入和长期社会支持体系的建立。同时，全球多国政治极化趋势显著，民粹主义政党在选举中崛起，借助“反移民”议题煽动社会情绪，将移民描绘为治安恶化、福利流失、文化冲突的替罪羊，更推动移民政策的短期化和民粹化倾向。这种不稳定的、短效的、碎片化的治理机制既无法从根本上解决移民问题，也忽视了移民群体的长期保障，助长了民粹主义势头，加剧了社会对立情绪，削弱了国际合作的基础。

（三）利益博弈失衡：国家政策偏好差异导致集体行动失效

全球移民治理面临的主要挑战还在于各国政策偏好存在显著差异，这种差异主要源于四个关键维度的考量：国家安全诉求、经济利益分配、劳动力市场供需以及文化认同取向。这些因素在不同国家的政策权重配置存在明显区别，直接导致移民治理政策的多元分化。从国家安全维度来看，很多国家以国家安全为移民治理核心，强调边境管控和移民涉及的犯罪防控。以美国为例，其移民政策明显反映出“边境优先”原则，通过严格的边境管控和移民筛查机制来防范潜在的安全威胁；而欧盟国家则在“安全化”与“人权化”之间摇摆，试图在保障国家安全和移民权益间寻求平衡，但这种摇摆不定的政策取向也加剧了成员国之间的内部分歧。这种差异反映出主权国家在安全认知与治理重点上的根本性不同。从经济发展维度来看，新古典经济学强调移民政策应服务于经济效率，优化人力资源配置。发达国家普遍实施技能导向政策吸引高素质移民，发展中国家则更关注劳务输出带来的经济收益，这种差异加剧了国际人才分布的结构性失衡。移民流动的双向性不仅影响了目的国的经济结构，也加剧了来源国与目的国之间在资源分配、经济话语权等方面的矛盾。从劳动力市场维度来看，劳动力短缺的发达国家将移民视为可以快速补充市场空缺的重要资源，而发展中国家对外来劳动力持谨慎态度，这种供需矛盾使得国际劳动力市场的协调变得异常困难。从文化认同维度来看，建构主义强调历史传统、社会认同与价值观念是影响移民政策制定的主要因素。^[9]传统的多元文化移民国家更容易接纳移民，单一民族国家（如日本、韩国）对移民的接纳程度相对较低，政策更加保守。这一差异反映了不同文化背景和社会认同对移民政策的塑造作用。此外，区域移民治理政策会根据本地需求制定，也缺乏统一的治理标准和跨国合作机制，如欧盟的共同庇护政策、非盟的移民政策框架和东盟的劳动力移民倡议等都带有明显的区域特色，这种区域化倾向虽然符合本地需求，却阻碍了全球统一标准的形成。各国基于不同维度的权重差异，在移民政策上存在深刻分歧，导致全球移民治理中的利益博弈日益尖锐，集体行动陷入困境，严重制约了国际移民治理体系的有效性与协同性。

（四）权益保障缺位：难民身份真空与保护效能衰减

难民问题的产生与全球发展失衡、地缘政治动荡、生态环境恶化等多重因素密切交织。首先，在当前全球难民治理体系中，自愿遣返、就地融合与第三国重新安置构成应对难民大规模流动的三大核心路径，但均面临显著困境。^[10]自愿遣返是现阶段应对难民大规模流动的主要方式，但受来源国持续性武装冲突、重建能力薄弱及社会排斥等因素制约，难民来源国通常无法为难民提供安全与尊严回归的基础条件，导致自愿遣返难以推进，自2013年以来，自愿遣返的难民人数在难民总数中的比例不到5%，远低于每年新增难民的人数。^[11]就地融合被视为应对难民大规模流动的一种持久性解决方案，但现实情况是，有限的劳动力市场容量、带有排斥性的政策导向以及传统的社会文化壁垒，严重阻碍了难民在法律保障、经济融入、社会参与以及文化适应等多

个层面的融合进程。第三国重新安置机制更是出现功能性衰退,面临多重结构性挑战。安置配额远远无法满足实际需求,联合国难民署数据显示,2023 年约有 210 万难民被认定为亟须第三国安置,但最终获得安置机会的不足 11 万人,仅占总需求的 5%。^[12] 传统接收国受民粹主义抬头、反移民情绪蔓延及国家安全等因素影响,持续收紧安置政策,普遍提高接收门槛。同时,安置流程普遍存在审核周期长、程序复杂且缺乏透明度等问题,导致难民从被识别为候选人到实际抵达目的国往往需经历数年的等待期。这些问题使得第三国安置机制几近停滞,导致大批难民滞留在过渡国家的庇护营地,生活条件极其恶劣,出现人道主义危机隐患。其次,现行国际难民保护体系在身份界定上存在严重滞后的问题。《公约》和《协定书》对难民的界定主要聚焦于基于种族、宗教、国籍、特定社会群体或政治意见等因素遭受迫害的人群,由非国家行为体如武装团体、毒品贩运集团、宗教极端组织造成的普遍性暴力,以及气候变化引发的生态迁徙、经济结构性衰退带来的生计危机,均未被纳入公约定义范畴,大量移民陷入难民和非法移民之间的“灰色地带”,从而陷入法律保护盲区和社会支持真空。最后,国际责任分担机制严重失衡。世界上超过 20% 的难民被 46 个最不发达国家接收,而这些国家的国内生产总值仅占全球的 1.3%。^[13] 这种责任分配不均的问题进一步削弱了全球难民保护体系的效能,导致边缘国家不堪重负、核心国家推卸责任、难民基本权益难以保障。尽管《难民契约》试图通过责任共担原则推动各国在安置、援助和资源配置上的制度性合作,但由于其法律属性为非约束性的软法,缺乏强制执行机制,落实效果有限,因而难以形成实质性权责平衡。特别是在面临本国国内安全、经济压力和社会极化风险上升的背景下,许多高收入国家表现出政治意愿不足的态度,甚至公开反对条约条款,使得全球难民保护体系在制度层面陷入治理困境。

(五) 复合安全威胁:传统与非传统安全挑战叠加

全球移民治理面临传统安全与非传统安全交织的复杂挑战。一方面,传统安全问题仍是国家在移民治理中关注的重点。在政治层面,移民流动常被嵌入大国地缘政治博弈中,成为国家间战略竞争的筹码;在军事层面,很多国家都是通过军事与准军事手段,防止非法移民、武器走私等对国家安全构成威胁。另一方面,非传统安全挑战则以更隐蔽、更具扩散性的态势重塑移民治理格局。恐怖主义利用移民流动掩护实施渗透,跨境犯罪集团与非法移民网络深度勾连,持续冲击国家主权边界与边境管控体系,成为各国移民政策制定的关键考量因素。此外,气候变化引发的大规模环境移民、全球公共卫生危机对跨境流动的限制、技术失控带来的信息安全与数据治理困境等问题,进一步加剧了移民治理的复杂性与不确定性。^[14] 比如,联合国难民署数据显示,2022 年气候变化造成的流离失所人数是冲突引起的流离失所人数的两倍,大多数因气候变化流离失所的人既不符合 1951 年《难民公约》的保护标准,也无法通过现有国际人权法、无国籍人保护机制或《联合国气候变化框架公约》获得系统性救济,导致气候移民在法律上处于制度空白状态。^① 各国应对非传统安全威胁时往往采取短期措施,这些政策虽能暂时缓解危机,却可能引发新的社会矛盾。比如,匈牙利通过旨在打击非法移民的“阻止索罗斯”法案,煽动匈国内的“反犹主义”和“排外主义”,导致针对移民的暴力事件显著增加;再如,美国《第 42 条法案》以公共卫生为由驱逐移民,直接刺激美墨边境人口走私活动增长。某些国家的政治力量甚至会用非传统安全风险制造混乱,将移民问题工具化,用以实现自身的政治目的。这类短期应急

① 国际移民组织数据显示,2022 年,全球因天气相关灾害引发的流离失所人数达到创纪录的 3 180 万人。若不及早采取协调一致的气候和发展行动,到 2050 年,将有超过 2.16 亿人成为“国内气候移民”。参见《世界关注气候变化大会:聚焦两个“首次”点赞中国贡献》, <https://www.chinanews.com/gj/2023/12-02/10121600.shtml>, 2023 年 12 月 23 日。

措施往往未能从根本上解决移民问题，反而加剧了治理困境。当前国际移民治理体系在风险识别和制度应对方面均显不足，难以有效应对日益复杂的安全挑战。

四、全球移民治理的路径选择

当前全球移民治理格局正在发生深刻变革。西方发达国家受国内民粹主义抬头、社会矛盾激化、难民问题压力等影响，参与全球移民治理的动能明显减弱，治理意愿和投入能力持续下滑。与此同时，中国在全球移民治理中的参与度和话语权不断提升，积极推动治理理念从“以西方为中心”向“多元共治”转变，助力全球移民治理进入一个由西方主导逐步转向东西方协同治理的新阶段。2021年10月25日，习近平主席在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上强调：“我们应该大力弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，共同为建设一个更加美好的世界提供正确理念指引”^[15]。中国要立足自身移民管理经验与制度创新实践，推动构建人类命运共同体，始终弘扬全人类共同价值，坚持共商共建共享原则，为构建更加公平有效、包容可持续的全球移民治理体系贡献中国智慧和方案。

（一）理念转型：从主权控制到协同共治

传统的国家本位逻辑在面对日益频繁和复杂的跨境人口流动时，往往倾向于采取趋利避害的单边政策，忽视了跨国移民所带来的集体性利益与区域协同效应。在这一背景下，全球移民治理亟须建立在主权责任而非主权绝对性的基础之上，推动治理理念从封闭防控向合作共治转变。自由制度主义理论指出，国际合作机制可在国家利益分化情境下发挥信息供给、降低不确定性及推动规则遵守的作用，这为全球移民治理提供了理论基础。自由制度主义通过强调国际制度在降低不确定性、协调分歧与强化合作中的关键作用，为全球移民治理提供了理论支撑。在具体实践中，中国在坚持国家主权底线的基础上，形成以人为本的理论引领，倡导“主权协同”理念，推动主权逻辑从“控制”向“共生”转型，建立区域与全球移民治理多边合作机制，增加主权让渡的有限性与灵活性。积极推动《全球契约》与“一带一路”移民治理走廊衔接，尝试在“一带一路”沿线国家构建区域性移民治理平台，提升发展中国家参与全球治理的能力和意愿。同时，中国可主导亚洲地区移民统计与信息管理标准的制定，推动国家移民管理局设立跨国移民数据中心，促进区域移民数据的标准化、动态化和透明化。探索构建面向“一带一路”沿线国家的移民治理试验区，以区域合作为依托，强化规则协调、流程对接与风险联动机制建设，从而在化解结构性矛盾的同时，为全球移民治理体系提供现实可行的路径样本。

（二）机制创新：多层次治理机制的协同设计

全球移民治理碎片化问题的解决需要建立国内国际协调联动的治理机制。在国家层面，以筑牢国家边境与国门安全体系为底线保障，通过完善出入境管理、风险监测等制度筑牢安全防线；以健全高水平对外开放体制机制为统筹引导，深化自贸区移民政策创新试点，探索人员跨境流动便利化与风险管控平衡机制；以支撑经济社会高质量发展为战略核心，协调国家移民管理局、外交、人力资源与社会保障等相关职能部门的职责边界与协作流程，形成政策执行合力，打造具有示范意义的本国移民治理实践路径。法治作为全球治理的核心原则，为移民治理的公平性与可持续性提供了制度保障。中国要积极适应国内外移民新形势，构建国际移民专门法，尽早出台中国第一部移民专门法律。在国际层面，构建包含国家、国际组织和非政府主体在内的多层次合作网络，形成纵向衔接、横向配合的立体化治理结构。中国应积极推动非国家行为体参与治理，发挥社会组织、企业等在移民技能培训、文化融合等领域的专业优势，填补主权国家与国际组织的治

理空白。中国应依托“全球发展倡议”，将移民治理与联合国可持续发展目标深度融合，推动移民治理与国际减贫、基础设施建设等发展项目协同推进。推动设立“全球移民治理监督委员会”，通过定期发布评估报告、强化数据公开和政策问责，提升国际移民治理的制度透明度与规范执行力。尽早实现从短期、临时性的应急管理向以移民融入、教育权保障、基本社会保障等为核心的中长期战略治理转型，构建具备预见性、包容性与制度持续性的全球移民治理体系。

（三）利益重构：发展型激励驱动的合作模式创新

全球移民治理的核心问题在于如何协调国家间的利益差异并克服集体行动困境。奥尔森集体行动理论强调，在公共资源共享的背景下，有效的合作依赖于选择性激励，即提供足够的动机来促使个体参与合作。帕累托改进路径为破解集体行动困境提供了新的思路，即通过创造共同利益而非强制性激励推动合作。^① 传统的移民治理机制往往依赖强制性政策、义务分担和利益平衡，但这种方法常因各国不同的经济需求和文化背景而难以实现真正的共识与合作。而发展型治理则通过创造增量利益，尤其是在经济发展领域，为各国提供互利共赢的机会，以此激励各方参与并履行其治理义务。^[16] 积极倡导合作共赢，通过携手创造更多资源，让各方都能从中获利，而不是在有限资源里相互竞争。中国可以将选择性激励模式更新成发展型激励模式，通过将移民治理与全球发展目标相结合，避免零和博弈或单方受损的局面，例如可以通过“一带一路”倡议下的技术移民与劳务合作，促进沿线国家的经济增长，从而形成互利共赢的治理格局。此外，发展型激励还可涵盖教育援助、人才培养、基础设施建设等多维度合作内容，从而在缓解移民压力的同时，提升移民来源国的可持续发展能力。这种模式突破了传统机制对强制性义务分配的依赖，转而以经济合作与发展为导向，为各国提供参与移民治理的实质性动力。实践表明，通过经济互补与资源共享，全球移民治理能够从零和博弈转向协同发展，实现国家间政策偏好的趋同。

（四）权益保障：难民治理的系统性改革

首先，在难民治理领域，现行认定标准存在滞后性，应推动从单一救济模式向综合能力建设转型。中国倡导将气候变化、系统性暴力及经济危机等因素纳入保护范畴，确保新型移民群体获得法律救济与人道支持。其次，要坚持标本兼治的难民治理理念，在治标环节，要提高对难民危机的快速响应能力，支持紧急援助项目；在治本环节，要联合各国切实解决难民产生的根源问题，促进和平解决冲突，化解地缘政治矛盾，强调冲突双方不能阻止人道主义救援，通过“一带一路”倡议帮助发展中国家实现经济复苏和社会稳定，推动全球发展合作，减少难民产生的根本因素，创造有利的国际大环境。再次，中国要秉持客观中立立场，恪守不干涉内政原则，坚决反对将难民问题政治化。支持联合国主渠道作用，倡导通过多边合作和区域治理解决难民危机。建立健全难民管理体系，推动优化责任份额分担机制，发挥人道主义援助作用，为国际组织和机构积极提供资金、物资和技术支援，呼吁发达国家加大对难民来源国的支持和援助力度。最后，中国要构建难民法律体系，优化难民甄别制度，为难民提供必要的庇护和安置服务，为国际难民治理贡献中国方案。

（五）风险治理：非传统威胁的系统性管控

非传统安全领域的全球移民治理亟须突破以防范管控为主的单一安全框架，构建经济、社会、文化多维度协同的治理体系。中国可以通过国际舆论平台，推动移民治理的“发展导向”叙事，强调移民对经济发展的积极作用，缓解民粹主义对移民政策的负面影响，推动移民治理从

^① 帕累托改进路径（Pareto Improvement）指的是在现有资源配置状态下，存在一种调整方式使得至少一人受益且无人利益受损，通常涉及资源重新配置、制度优化或技术革新等。

“安全化”向“发展化”转型，突破传统安全治理的零和逻辑，重塑移民治理的公共话语。面对气候变化挑战，中国要积极推动国际气候移民政策制定，建立跨国应急移民响应机制、移民转移机制和移民安置机制，确保气候移民权益得到保障。在公共卫生领域，加强与世界卫生组织合作，提高传染病和突发公共卫生事件的监测和风险评估能力，避免移民群体成为疫情蔓延媒介，建立“跨境移民健康走廊”，通过技术赋能实现安全防控与发展权益保障的平衡。面对恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全威胁与移民流动相互交织的复杂态势，要强化边境安全和移民筛查机制，在国家安全的框架下加强全球移民信息的透明度与流动监管，建立情报共享与合作机制，利用生物识别技术筛查非法移民，防止恐怖分子和极端分子渗透到移民群体中进入目标国家，威胁国家安全。积极推动建立联合打击跨国犯罪的国际协作网络，从源头上规范移民流动秩序，确保移民活动合法、安全、有序，实现非传统安全治理与移民治理的深度融合与协同推进。

[参考文献]

- [1] UN DESA. Migration and human mobility: Key global figures. https://www.migration.dataportal.org/dist_2025_02_03/dist/index.html, 2025-01-31.
- [2] 陈积敏:《国际移民安全问题探析》,《国家安全研究》,2024年4期。
- [3] International Organization for Migration. *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM, 2022.
- [4] Global Commission on International Migration. *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Switzerland: SRO-Kundig, 2005.
- [5] *The Impact of Migration on Global GDP: An Estimation for 2030*. Washington DC: World Bank, 2021.
- [6] 刘同舫:《国际关系规则的演变与人类命运共同体国际关系原则的确立》,《浙江学刊》,2025年2期。
- [7] 刘国福、翁里:《全球移民契约的重要理念、主要特点及其对中国的启示》,《华侨华人历史研究》,2019年1期。
- [8] Migration data portal. Migration policies and governance. <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-policies-and-governance>, 2022-11-23.
- [9] 季玲:《重新思考体系建构主义身份理论的概念与逻辑》,《世界经济与政治》,2012年6期。
- [10] 罗超、高鹏:《国际难民问题的挑战、应对及中国的参与》,《世界经济与政治论坛》,2017年2期。
- [11] 谢垚琪:《联合国难民署应对难民大规模流动的困境与出路》,《武大国际法评论》,2019年3期。
- [12] UNHCR. Resettlement: Complementary pathways and family reunification. <https://reporting.unhcr.org/global-report-2023/outcome-areas/resettlement-complementary-pathways-and-family-reunification>, 2023.
- [13] United Nations. World's poorest nations hosting over a fifth of world's refugees: UNHCR. https://news.un.org/en/audio/2023/06/1137642?utm_source=chatgpt.com, 2023-07-13.
- [14] 史学瀛、刘晗:《气候移民的国际法保护困境与对策》,《南开学报》(哲学社会科学版),2016年6期。
- [15] 习近平:《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上的讲话》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-10/25/content_5644791.htm, 2021年10月25日。
- [16] 张贤明、张力伟:《国家治理现代化的责任政治逻辑》,《社会科学战线》,2020年4期。

[责任编辑:王学礼]

floating population and its regional differences. The results show that social network affects the employment status of floating population through scale effect and quality effect. The scale effect shows that the higher the average employment rate of the floating population in the social network, the more likely they are to be employed and work in the secondary industry. The quality effect shows that the higher the average occupational status of the floating population in the social network, the more likely they are to enter the tertiary industry and engage in occupations with higher status. The influence of social network on the employment of floating population varies according to the regional employment environment, and the quality effect is more strongly influenced by the employment environment. The article suggests that we should dialectically view the effect of social network on the employment of floating population, pay attention to its convenience, while recognizing both the facilitative role and constraint effect on the career development of floating population.

Keywords: floating population; employment status; quality of employment; social network

The Formation Mechanism of Unintended Consequences of Urban and Rural Digital Governance: How Can Empowerment Become Disempowerment?

LIU Wei, WANG Bi-chen (259)

Abstract: The digital transformation of urban and rural governance cannot be simply examined from the binary relationship between technology and governance, but instead from the view of power hierarchy and vertical interaction between the upper and lower. It focuses on observing the experience and effect of both grass-roots staff at the bottom of the hierarchical structure and the majority of residents at the end of the governance chain engaging with digital governance, and analyzes how the digital transformation of urban and rural governance produces a new form of governance structure and its unintended consequences. In the transformation practice of the grass-roots perspective, the digital-enabled insight of urban and rural areas, digital simplifying governance, and digital mapping reality are the practical forms of urban and rural governance digitization. However those digital-empowered practices, somehow, generate some unintended disempowerment effects. The suspension and compression of residents' autonomous space brought by digital targeting, the passive capture of grass-roots governance power caused by digital dependency, and the idleness and involution of urban and rural governance process caused by digital display. Therefore, it is necessary to re-examine the boundaries of digital governance, shift from the obsession with intelligent governance to the exploration of governance wisdom, and strive for localized innovation with digital empowerment.

Keywords: urban and rural governance; digital transformation; empowerment; disempowerment; localized innovation

Global Migration Governance:

The Historical Evolution, Current Dilemma and China's Pathways

DUAN Zhuo-ting (272)

Abstract: International migration has evolved from a traditional issue of national governance to a critical international agenda concerning global sustainable development. However, the current global migration governance system faces multiple systemic challenges: 1) the growing contradiction between sovereign states' governance logic and the demand for international cooperation; 2) the fragmentation of governance mechanisms blurring boundaries of responsibilities among governance actors; 3) the unbalanced interests among nations hindering collective action; 4) the refugee protection mechanisms lagging behind actual needs; 5) the intertwined traditional and non-traditional security threats. China has been actively exploring innovative governance approaches. Conceptually, it advocates sovereign coordination and shared responsibility, promoting a shift from internal control to open co-governance in migration governance. Institutionally, it is building a comprehensive governance system that coordinates domestic policies with international norms. China also employs a development-oriented incentive model to foster positive interaction between migration and economic growth. Meanwhile China promotes reforms in refugee governance mechanisms with broader protection. It also establishes a multidimensional collaborative governance framework. These Chinese approaches not only enhance the modernization of national governance but also provide important practical models for transforming the global migration governance system toward greater fairness and inclusiveness, aligning with the evolving demands of global governance system reform.

Keywords: global migration governance; national security; global responsibility; development-oriented security concept