

当前国际移民现状与治理挑战

陈积敏

国际移民是当前国际社会交流互动的一个重要体现，既是全球化的结果，同时也推动了全球化的深度发展。

洞察国际移民形势，研判国际移民挑战对于深刻认识当今世界既至为重要又实为必要。

近年来，国际移民问题频频出现在各类媒体报道与学术研究之中，很多政治现象背后都能看到国际移民因素的影响，如英国“脱欧”、美国“建墙”。另外，当前关于全球化的争论十分流行，其中一个主要议题就是全球化是否停滞，乃至倒退。实际上，对全球跨境人口流动的分析及其未来趋势的研判也可以为这一论争提供一个参照视角，因为国际移民是当前国际社会交流互动的一个重要体现，既是全球化的结果，同时也推动了全球化的深度发展。国际移民组织在《世界移民报告 2003》中强调：“跟金融、商业、观念或信息等流动性一样，不断增长的跨境人口流动潮是全球化强化最可信赖的一个指标。”因而，洞察国际移民形势，研判国际移民挑战对于深刻认识当今世界既至为重要又实为必要。

国际移民在绝对数量上呈较大增长态势，在流向上呈多元分布但集中性仍表现突出

冷战后，尤其是新世纪以来，国际移民流动速度明显提升。根据联合国经济和社会事务部人口司“2017年国际移民报告摘要”统计，2017年全球移民数量达到2.58亿，比2000年时期增加约7500万人。其中，亚洲移民数量最多（增速也最快），其次是欧洲、拉美与加勒比地区以及非洲。从增速上看，新世纪以来国际移民呈现出波浪形增长，2000—2005年，国际移民存量年均增速2%，2005—2010年增速加快，达到了2.9%，2010年之后增速持续减缓，2010—2015年约为2.4%，2015—2017年降至2%。这反映出当今世界人口跨境流动性依然强劲。不过，移民人数占总人口比重未见明显提高。2017年的国际移民数量约占全球总人口数的3.4%，比1990年时期（2.9%）仅高出了0.5个百分点，但自2000年（2.8%）以来比例增速有所加快。

国际移民流向更加多元，不仅是从发展中国家向发达国家流动（南北流动），发展中国家之间也相互流动（南南流动），发达国家的移民也向发展中国家流动（北南流动），其中南北流动与南南流动是主要形式。《世界移民报告 2003》指出：“移民线路就像蜘蛛网一样跨越全球，形成复杂的分值和无数交叉点。当前世界迁移地图因此是多极的。”相对于区域间国际移民，因文化相似性、地缘相近性等原因，区域内（如亚洲区域内跨境移民）国际移民更为活跃、频繁。2017年，67%的欧洲移民、60%的亚洲移民、60%的大洋洲移民与53%的非洲移民都属于区域内流动。尽管如此，国际移民的分布格局仍表现出高度集中的特点。2015年，大多数（67%）国际移民生活在20个国家，美国占比最大，达到19%。这一状况在2017年没有发生变化。从移民人口占国家总人口比例来看，发达国家仍明显高于发展中国家。2017年，64%的国际移民生活在发达国家，生活在中低收入国家的为36%。与2000年相比，前者比重略有上升，而后者则呈下降态势。同时，高收入国家也吸收了更多的新近国际移民，2000—2017年新增国际移民中的75%进入到高收入国家。实际上，国际人口流动存在不平衡性，发达国家处于净移民人口增长状态，而发展中国家处于移民人口的负增长状态。

近年来，世界经济复苏动能不足，全球化发展遭遇挫折，一些国家的移民政策纷纷收紧，但全球移民数量仍处于增长状态，这事实上也说明了全球化趋势的不可逆转。应当看到，经济增长的不均衡性、全球人口增长与分布的不平衡性，以及由此所带来的劳动力与资源供需等方面的矛

盾，人口跨境流动必然是一种调配资源的重要手段。事实上，国际移民多元流向但集中分布的特征就已经证明了这一点。颇为吊诡的是，劳动力资源的不均衡分布，尤其是发展中国家处于“移民赤字”状态，大量的“人才流失”现象可能会进一步造成全球发展失衡，并进而令国际移民长期处于不对称流动状态。从这个角度来说，如何实现人口的循环流动是一项重大研究课题。

国际非法移民态势总体稳定，但其结构更为复杂，身份亦趋模糊，从而给国际非法移民治理带来挑战

非法移民是一个非常特殊的群体，主要表现在它具有高度秘密性、极强流动性与灵活性等特点，这也决定了对国际非法移民态势的评估既难以精确，也无法面面俱到。不过，选取具有代表性的国家来做个案研究却可以在一定程度上反映出国际非法移民发展的总体状况与特点。美国作为世界上最主要的非法移民目的国以及拥有最多数量非法移民的国家，将其作为样本再合适不过了。

根据美国皮尤研究中心的数据统计，新世纪以后，美国非法移民的数量持续走高，并在2007年达到顶峰，从2007年到2009年间呈下降态势，2010—2016年非法移民数量保持基本稳定。其中，2016年非法移民数量降到2007年以来的新低点，总数约为1070万人。之所以如此，一个主要原因是墨西哥籍非法移民大量减少，从2007年的690万人下降到2014年的580万人，2015、2016年又降到560万人。墨西哥籍非法移民减少的原因具有结构性特征，即墨西哥人口出生率下降以及经济发展。1970—1975年间，一位墨西哥妇女平均生育6.5个孩子，而2010—2015年间减少到2.2个。同时，墨西哥人均收入水平也有较大提升，2011年达到13245美元。随着墨西哥经济前景向好，很多在美的墨西哥籍非法移民愿意回国就业，而一些原本打算非法移徙的墨西哥人也打消了念头。皮尤研究中心2017年9月的研究报告显示，那些表示即便没有合法许可也愿意在美国居留或工作的人数比例从2015年的20%下降到2017年的13%。鉴于墨西哥是美国非法移民的最主要来源国，墨西哥籍非法移民数量的减少将会对美国非法移民的总体态势带来一定程度的缓解。

美国非法移民的数量虽保持相对稳定，但在非法移民构成与身份甄别上面临新的挑战：一方面，从结构上来看，来自于中美洲地区的非法移民数量有较大增加，其中较大部分是无陪伴未成年非法移民。这不仅给美国的移民执法带来压力，而且还存在重大道德风险。另一方面，外来移民身份的模糊性带来了执法难题。近期，来自中美洲地区的“大篷车”移民(caravan migrants)穿越墨西哥，抵近美墨边界，成为2018年美国中期选举的重要议题之一。这些移民声称，他们是为了躲避国内的暴力犯罪、经济崩溃而被迫迁移，希望能够得到美国的庇护。这便模糊了非法移民与寻求庇护者的身份，从而给移民执法带来困境。实际上，自2015年开始，欧洲所经历的移民浪潮也存在同样问题，即大量未成年移民的涌入以及移民身份的界定。

国际难民问题更加突出，难民保护与治理机制成为国际社会关注的焦点

难民问题是伴随着人类社会军事、政治、民族、宗教等纷争与冲突而产生的世界性问题。二战后，难民及其保护议题引起国际社会的关注。1951年联合国在日内瓦通过了《关于难民地位的公约》以及1967年《关于难民地位议定书》成为难民保护最重要的国际制度基础。这部分难民通常被称之为“公约难民”，其主要对象是有正当理由畏惧因种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解等原因而受到迫害的人。此外，因为战乱冲突、暴力横行或严重公共失序等原因而无法得到母国保护的人也被纳入到难民行列之中。据联合国难民署统计，截至2017年底，全球难民(refugee)总数达到2540万人，比2016年增加290万人，创历史最高纪录。

如果说合法移民以及非法移民是主动性人口移徙，那么难民(以及流离失所者)则是被动式人口迁移，受到外部环境因素的影响更大、更明显。此外，当前难民构成中未成年人占到了约一半的比重，更加凸显出难民问题的紧迫性、棘手性与敏感性。或许正源于此，基于人道主义与保障人权等层面的考量，国际社会逐步建立起国际难民保护机制，并明确了难民保护的若干原则，如不推回原则等。

然而，当前国际难民保护制度缺少执行力与保障机制，反映出明显的外部依赖性与脆弱性。一方面，发展中国家是国际难民的主要安置者（世界前 10 个难民安置国中发展中国家占到了 9 个，其中 4 个为最不发达国家），但它们的安置能力与经验有限，从而制约了国际难民保护的效率。据联合国难民署统计，发展中国家在 2017 年安置了经由其认定的难民总数的 85%，其中土耳其、巴基斯坦、乌干达安置难民的数量都在百万以上。另一方面，欧美等国在难民安置方面的态度总体消极。2016 年 9 月 19 日，联合国大会通过的《难民和移民问题纽约宣言》呼吁，国际社会应致力于在 2018 年达成两项全球契约，即“全球难民协议”和“安全、正规和有序的移民全球协议”。联合国难民事务高级专员菲利普·格兰迪（Filippo Grandi）表示：“纽约宣言标志着一项前所未有的力量和共鸣的政治承诺。它填补了国际保护体系长期存在的空白，真正实现了难民责任分担。”可是，2017 年 12 月 3 日，美国表示不能支持一个可能会破坏其主权的协议，宣布退出《全球移民协议》。欧洲部分国家在面对二战后规模最大的移民与难民潮时出现了破坏人权的行为。一些国家的政党还将移民与难民视为攫取政治权力的工具。在经济形势不佳、失业率居高不下、欧洲民众“反移民”情绪高涨的背景下，这些政党通过大肆渲染移民危机对本国所造成的各种挑战来激起民众对现政府移民政策的不满，从而在选举中获得了巨大民意支持。在此背景下，欧美等主要难民申请国的难民政策日趋严紧。特朗普政府宣称要修改美国庇护（asylum）申请的条件，将那些非法入境者排除在外。从这个角度来说，国际难民权利保护更加任重道远。