

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

文/陈积敏

国际移民,尤其是不规则人口流动给国际社会带来了挑战。因而,国际移民治理成为全球治理的重要内容,国际组织在这其中有着独特、必要且不可低估的地位。

非传统安全视角下的国际移民挑战

因国际移民而衍生的非传统安全主要表现为国际恐怖主义威胁、跨国有组织犯罪威胁、国际公共卫生安全威胁以及经济安全威胁。

(一) 国际移民与恐怖主义

自20世纪80年代起,国际社会开始关注移民与国家安全的关系,如《申根协定》与《都柏林公约》将移民与恐怖主义、国际犯罪、边境控制等联系起来。但直到9·11事件后,移民与恐怖主义之间的关系才引起重视,国际移民问题也被列为反恐议程中的突出问题,成为各国国家安全政策的关注重点。

从经验数据上看,恐怖主义组织多次利用各国移民体系漏洞发动恐怖袭击。2004年,尼克松中心发布的一份研究报告表示,“过去十年在北美和西欧发生的所有主要的恐怖袭击,除俄克拉荷马城外,都使用了移民”。可以说,“移民政策和移民网络确实为恐怖主义组织和其他非国家行为体提供了追求其利益的途径……”然而,夸大移民与恐怖主义间的联系与事实不符。实际上,恐怖分子既可能是外来移民,也可能是本国公民。9·11事件后,各国在防止输入型恐怖主义方面做出了卓有成效的努力,但在应对本土恐怖主义上仍面临重要挑战,以至于各国将其视为维护国土安全的优先事项,如2010年美国《国家安全战略报告》首次将本土恐怖主义列为国家安全威胁的一部分。因此,尽管那些将国际移民视为引入恐怖分子、罪犯等的工具,并进而对国家安全构成威胁的观点流行广泛,但却是具有相当危险的、误导性的认知。

(二) 国际移民与跨国有组织犯罪

跨国有组织犯罪是国际社会面临的重大安全挑战,而非正规移民往往会牵涉其中,主要表现形式是“偷运移民”与“人口贩运”。偷运移民有着广泛的市场,同时又

能带来暴利,促进了国际偷运移民网络的形成。联合国毒品和犯罪问题办公室在其首份关于全球偷运移民的研究报告中指出,偷运移民的范围遍及世界各地,2016年全球偷运移民数量超过250万,为偷运者创造的非法收入高达55亿—70亿美元,相当于美国和欧盟国家2016年人道主义援助的支出。在此过程中,这些被偷运的移民易遭受如暴力、强奸、盗窃、绑架等一系列犯罪行为的伤害或威胁。此外,被偷运的移民因为海难事故、交通事故、严酷环境等原因死亡的案例也屡屡发生。

人口贩运涉及的地理范围多样,既可以是国内,也可能是跨国,甚至是洲际贩运,但世界上没有任何一个国家可以免于人口贩运的侵害。联合国毒品和犯罪问题办公室发布的《2016年全球人口贩运报告》显示,儿童在所有人口贩卖受害者中占比28%,成年男性占比21%,妇女占比高达51%。因武装冲突而导致的国家失序、被迫迁徙、人道主义灾难、社会分裂等都是引发和加剧人口贩运的重要因素。

(三) 国际移民与公共卫生安全

移民、人口流动与卫生之间的关系早为人知。20世纪90年代以后,一些新出现的以及一些死灰复燃的传染病的流行使其再次得到关注。这些疾病的流行与全球化背景下人口的加速流动密切相关,美国医学协会便指出,传染病全球肆虐的主要原因之一就是人口在世界范围内的流动。

以艾滋病为例,据国际移民组织统计分析,在美国、加拿大、欧盟等高收入国家,移民人口的艾滋病感染率和发病率高于普通人群。2012年,加拿大来自艾滋病流行国家的移民人口的艾滋病感染率比普通加拿大公民高出8.5倍;在美国,外国出生的人口约占总人口的13%,但在新发艾滋病感染者中却有16.2%来自这一人群;在欧盟国家,在由性接触引发的艾滋病感染病例中,有超过三分之一的感染者是来自艾滋病流行国家的移民。世界卫生组织欧洲区办公室在一份报告中表示,移民被视为一项重大的社会、政治与公共卫生挑战。

国际移民既可能是传染性疾病的传播者,也可能是易感染人群,甚至后者更为突出。2018年《世卫组织欧洲区域难民和移民健康状况报告》指出,在世卫组织欧洲区的

考察范围内，难民和移民向接纳国人民传播传染性疾病的风险很低。相反，由于在移民过程中受到感染、无法获得卫生保健、护理中断和生活条件恶劣，难民和移民可能面临更大的传染性疾病风险。从这个角度来说，尽管移民与传染性疾病之间有一定的关联，但这种联系并非系统性的。

（四）国际移民与经济安全

国际移民在促进全球经济发展、有效减贫等方面发挥了重要作用，如国际移民给东道国提供了劳动力资源（如充实了本国劳动者不愿从事的职业领域的劳动力供给）与智力资源（如创新能力的提升），国际移民的汇款助推母国的经济发展，人口跨境流动提升了移民者个人能力等。

但是，这并不意味着国际移民没有给经济安全带来挑战。对于东道国而言，国际移民，尤其是非正规移民所带来的经济收益以及其所耗费的财政支出对本国工人工资水平与社会福利的影响一直是颇具争议的问题；对于母国而言，大量的财富精英、知识精英的外流所造成的“财富流失”“人才流失”现象也成为发展中国家颇为担忧的现象，这客观上令母国在国际资本与技术竞争、生产力水平提升中处于更为不利的地位。因而，国际移民对移民来源国、目的国经济安全的影响需要辩证认知与具体分析，既要认识到其对经济发展、创新能力的促进作用，同时也应明确其对劳动力市场、工资水平、社会福利可能带来的实际层面与心理层面的挑战。

国际组织框架下的全球移民治理

国际组织在全球移民治理体系中占有一席之地。它们主要采用三种路径，即研究性方式、规范性方式和实践性方式参与移民治理。

（一）研究性方式

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，为后两种治理方式提供数据、智力等支持。

第一，成立研究中心。与移民问题相关的国际组织一般拥有一个或多个研究中心，如国际移民组织建立了全球移民数据分析中心，并与世界上多所大学及研究机构组成了研究共同体；联合国教科文组织设有亚太移民研究网络、非洲移民研究网络等。

第二，建立移民数据库。获取权威可靠的移民动态统计数据并对其进行分析，对于制定国际移民政策、设定与评估移民管理目标、推进国际移民项目至关重要。国际组织致力于移民数据库建设，主要包括联合国经社部人口司的全球移民数据库、“经合组织”的国际移民数据库、世界银行集团的移民与汇款数据库等。

第三，出版研究性刊物。公开发行人出版物供相关研

究人员和决策人员参考也是国际组织参与国际移民治理的重要方式。例如，国际移民组织创办有《国际移民》双月刊，“经合组织”自1997年起每年发布《国际移民展望》等。

（二）规范性方式

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。

第一，全球性移民问题磋商机制。该机制主要包括移民与发展全球论坛、全球移民小组、国际移民对话以及国际移民协调会议等内容，尤以前两者为主。

移民与发展全球论坛作为联合国非正式、无强制约束力、自愿的磋商机制，力图在政策实践层面推动移民和发展的相互促进，最大限度地减少移民对发展的负面影响，保证国家、区域和国际层面的协调一致，并推动与国际组织和学术界建立某种合作关系。

全球移民小组是联合国关于协调移民问题的机构间小组，其目的在于促进相关机构间的合作协调，推动和移民有关的国际和区域规范的广泛施行，并鼓励采用更连贯、全面、协调的方法来解决国际移民问题。为了加强联合国系统在移民问题上的协调，发挥联合国作为思想来源者、政策指引者、组织沟通者的功能，更好地推进全球移民契约，2018年5月23日，联合国秘书长决定设立联合国移民网络替代全球移民小组。

第二，制定与国际移民问题相关的国际公约。这些公约总体上可分为两类，即一般性国际移民公约与专题性国际移民公约。

一般性国际移民公约是指对跨境人口流动制定出一系列普遍适用的规范与目标，《安全、有序和正规移民全球契约》便是其典型代表。专题性国际移民公约指的是与特定移民对象（如非法移民）相关的规范。例如，1957年第10届海洋法外交会议上与会国签订并于1991年生效的《关于偷渡者的国际公约》，对发现偷渡者后的移交、安置、遣返、接受的具体程序及其费用安排等一系列问题作了详细的规定。2000年《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其于2001年通过的两项补充议定书对于移民偷运和人口贩运之类跨国组织犯罪的预防和打击做了相应规定。

（三）实践性方式

在国际移民治理方面，尤其是非法移民治理，国际组织针对移民者个体以及与国际移民相关的国家开展了一系列具体务实的行动。对于移民者而言，国际组织利用巡回宣传以及与大众媒体合作等方式，对潜在移徙者进行广泛宣传，一方面普及移民知识，引导潜在移徙者通过合法程序、合法中介机构来进行正规移民，另一方面告知其非法移徙的风险性与危害性。国际组织对非法移徙者抱有同情态度，主张采取协助性方式而非惩罚性措施加以应对，

主要包括搜救行动（如海难救援）、物质援助（如医疗救助）、非物质援助（如法律援助）等。

与移民关系国展开广泛合作是国际组织参与国际移民治理的重要途径。以非法移民治理为例，这种合作主要表现在三个方面。第一，加强相关国家之间的交流，增进国家间关于边境管理和非法移民治理、遣返等相关问题的信息共享和技术合作。第二，助力目标国家非法移民治理能力建设，如（1）提出政策建议，为相关国家提供移民管理政策的制定、实施、评估方面的专业咨询；（2）开展业务培训，广泛传播国际移民管理的相关知识和技能；（3）给予技术支持，如建立数据系统、引入国际通用标准等。第三，协助打击跨国犯罪。例如，联合国毒品和犯罪问题办公室与各成员国政府开展合作，制定打击移民偷渡和人口贩卖的战略计划。

国际组织框架下全球移民治理效果评价

在移民治理上，国际组织能够突破地域的局限和国家主权的束缚，从全球视野来看待与分析跨国移民问题，并提出相对中立且专业的政策性建议。但因授权有限、内部分歧、资源不足等条件的制约，尤其是它所提供的政策性建议需要依赖国家的意志与力量才能推行，这决定了国际组织框架下的全球移民治理只能是作为国家治理的一种补充。

（一）国际组织参与移民治理的功能

从全球层面来看，国际组织在移民治理中主要发挥了两大功能。一是知识功能，提高了国际社会对于移民问题的关注。国际组织在普及国际移民知识、形成对待国际移民的客观公正的认知方面发挥着重要作用。二是行动功能，构建了国际移民治理合作体系。鉴于国际移民涉及多个利益主体，跨越地理范围广泛，单个国家往往难以从全球视野对其发展趋势与特点做出科学预判。特别是，移民问题涉及国家主权、经济发展、文化融合等诸多敏感问题，这使得作为第三方的国际组织所提出的政策建议更具可接受性。此外，以联合国为代表的国际组织长期致力于对移民问题的研究，具有更为专业的精神与知识架构，这促进了国际组织框架下国际移民治理体系的形成。

从国家层面来考察，国际组织的移民治理功能体现在两个方面。第一，协助提升国家对移民的管理能力。国际组织通过对相关国家移民官员和边境工作人员的培训，提高他们对于伪造文件和假冒身份的鉴别能力。第二，加强国家移民治理的专业知识建设。移民政策是国家展开移民治理的关键手段，而政策制定应该基于对事实情况的正确认知。在这方面，国际组织可提供移民治理的专家建议与技术支持，提升国家移民数据的收集和分析能力以及增强

对移民问题的调查和研究能力。

从移民者角度看，国际组织致力于保护移民个体（尤其是非正规移民）基本权利，主要体现在两个方面。第一，建立起保护人权的法律体系。以联合国为代表的国际组织制定了如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》等一系列国际规范，形成了一个全球性、系统性的法律框架。第二，为寻求帮助的非正规移民提供法律咨询、物资援助、遣返援助等各方面服务，配合各国政府大力打击人口贩运等跨国违法犯罪行为，给予了非正规移民基本的人道主义支持。

（二）国际组织参与移民治理的制约因素

第一，国际组织授权有限，缺乏必要的约束力。国际组织本质上是一种自愿性而非强制性的多边合作机构，需要靠各成员单位采取相对一致的联合行动才能够将其通过的决议付诸实施。国际组织的行动只是塑造了对于移民治理的共有知识，但却无法强制每个国家都接受这些“共有知识”，更无法强迫各国将其转变为实际行为。

第二，国际组织成员内部存在分歧，影响其参与国际移民治理的效果。在利益上，同一政府间国际组织里，移民来源国和目的国有着不同的，甚至是冲突的利益考量，如针对普通劳动者的移民政策方面。在认识上，国际组织和成员国存在人权和主权孰重孰轻的分歧。国际组织在移民（尤其是非正规移民）治理过程中主要从人权角度出发，但国家则主要从主权角度考虑。在行为上，各成员单位根据自身情况和文化观念予以不同的解读，这导致了在具体政策上的选择性适用。

第三，资源有限影响国际组织的行动效力。一方面，国际移民问题涉及国家多、范围广，国际组织人力有限，使得国际组织的具体行动很难深入；国际组织高层官员的频繁变动使得相关政策与能力建设缺少连续性。另一方面，国际组织的资金主要来自于成员国的会费缴纳和社会捐助，然而，拖延会费现象较多，社会捐助情况不稳定，这些都令国际组织的资金难以保障。

综上，国际组织的移民治理模式既具有其独特优势，也存在固有缺陷，但它们在全球移民治理中的作用不可轻视，更不容忽视。国际组织框架下的移民治理与国际移民的国家治理、区域治理一道成为全球移民治理体系的重要组成部分，是实现有序、安全、正常和负责的移民和人口流动这一《2030年可持续发展议程》目标不可缺少的基础性条件。在此进程中，国际移民的国家治理、区域治理以及全球治理等不同范式的治理形态应加强协调，促进理解，增进合作，形成合力。惟其如此，国际移民的多层治理体系才能不断完善，国际移民治理的目标才有望逐步实现。^⑤

【作者系中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院教授；摘自《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020年第2期】