

论国际移民问题的主流 理论、观念分歧及政策焦点^{*}

宋德星

【内容提要】 人员跨境流动中的国际移民，多样性、复杂性和争议性并存，这引发了人们对与之相关的国家安全关切、伦理道德判断和全球治理的关联性思考，进而催生了学界对国际移民进行理论建构的努力。移民问题的观念分歧，即经济增长的实用主义观、自由主义的权利观、传统的族群观等，对国家制定移民政策均发挥着各自的影响，并导致争议不断。当下移民问题政策辩论的焦点在于：一是与低级政治相对应，辩论尤其聚焦于移民与安全的关系问题；二是与社会中心论相对应，辩论尤其聚焦于移民控制与国家权力扩张的关系问题；三是与主动吸纳移民主张相对应，辩论尤其聚焦于“非法”移民驱离问题。对于中国来说，制定符合现实国情的国际移民政策成为一项紧迫课题。

【关键词】 国际移民 移民政策 全球移民治理

【作者简介】 宋德星，南京国际关系学院国际战略研究中心教授，中国（昆明）南亚东南亚研究院、南京大学亚太发展研究中心特聘研究员

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0021-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705002

^{*} 本文系 2016 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国丝绸之路经济带建设的地缘政治环境与地缘战略研究”（16JZD027）的子课题“‘一带’建设的地缘策略考量：基于目标和环境的分析”的阶段性成果。

在当今世界，有相当规模的人群，由于诸多原因，采取各种不同形式，包括以合法的和非法的途径进行着跨越国界的流动。其中的国际移民就是一种最常见的人员国际性流动的方式。实际上，包括中国在内的世界各国的人们，几乎都可以通过媒体得知或直接观察到国际移民活动，并感受到国际移民所带来的诸多有形或无形影响。因为，一方面是我们的身边不断有人移居海外，或者在有组织地进行着海外劳务输出，以至于在新的时期，各国外交政策的一个十分重要的方面，就是强调要保护海外的本国公民的正当权益；另一方面是来自国外的人们生活和工作在本国的大地上，并与当地政府、社团和人民进行频繁互动。国际移民问题往往会引发人们对于有关问题的关联性思考，比如国家安全关切、人道主义关怀和伦理道德判断。以至于有学者将这种普遍现象称作“移民时代的标志”^①。要理性认识和把握国际移民问题，特别是要读懂这一问题背后所隐藏着的、带有永恒性质的根本问题，显然并非易事。这是因为，国际移民现象一方面由来已久，在人类历史上几乎就没有真正终止过，另一方面又经历了巨大的历史时空变化，结果使得人们思考和评判国际移民问题的维度不会也不可能一致。加之国际移民问题与发展、安全、政治、法律、伦理等问题紧密关联且相互作用，以至于一位学者认为，当代国际移民呈现出了“多样性和复杂性”并存的发展趋势。^②并深刻地反映在有关国际移民的多元理论叙事和相关政策辩论之中。

一、关于国际移民的主要理论阐释

作为自然作用的结果，移民现象有其宏大的历史趋势和经久性，历史时空作用明显；作为政策选择的结果，移民现象为鼓励和限制两类基本政策举措所激荡，呈现出阶段性变化特征。但总体而言，移民作为一种跨国流动现

^① 斯蒂芬·卡斯尔斯和马克·米勒写道：“今天，无论是在工业化国家还是在欠发达国家，没有移民经历和不受移民影响的人实在少见。这种普遍的经历和感受已经成为移民时代的标志。”参见 Stephen Castles and Mark Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (3rd ed.), Macmillan: Palgrave Macmillan, 2003, p. 5.

^② [英]戴维·赫尔德等著，杨雪冬等译：《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 421 页。

象，一定程度上改变着社会、民族、国家乃至世界的面貌，其根本影响只有放在历史大时空之中才能看穿看透，如布罗代尔（Fernand Braudel）在论述地中海世界时所述，移民造就了这个世界的生动与活力。^①

当今世界的国际移民，一个典型的现象是：1990年之前，大多数国际移民生活在发展中国家；而今天大多数国际移民生活在发达国家，且比例正在增长。^②例如，2014年，生活在美国的移民人数就达到了4220万人，占其总人口的13.2%。^③如今，在发达工业国家，移民问题早已成为一个令人瞩目的政治议题。该议题是如此复杂，以至于在概念上就存有巨大的歧义，进而导致移民政策定位的不断变化。首先，关于移民政策的对象问题，其概念就存在多元解释。第一，它包括了基于经济考量的劳工移民（labor migrants）；第二，它包括了基于人道保护或人道理由的寻求庇护者、被承认的难民，以及不被承认的难民；第三，它包括了基于社会理由如家庭再团聚理由的移民；第四，它包括了基于文化和伦理考量之上的移民，如前殖民地移民。第五，它包括了非常规移民，即经济、人道、社会、文化及其他理由之外的移民。其次，即便是同类移民群体之中，也存在着明显的差异。如劳工类移民，就有高技能移民与低技能移民之分，这种差异可能导致完全不同的政策待遇，如长期居留权与短期居留权之分。^④再次，就进入（一国领土边界）、定居（settlement）、获得完全公民权（full membership）等移民政策的关键环节而言，其不仅涉及政策取向和法律规定，而且涉及移民的政治、社会和文化权利等伦理问题。^⑤就管理和控制移民而言，其不仅涉及国内管控，而且涉及国际管控。故无论是从时间还是从空间上看，移民问题由于影响巨大，从而使得其自成体系。

^① [法]费尔南·布罗代尔著，唐家龙等译：《地中海与菲利普二世时代的地中海世界》（第一卷），商务印书馆，1996年版。特别见第一部分，第19-506页。

^② [美]哈立德·科泽著，吴周放译：《国际移民》，译林出版社2009年版，第5页。

^③ Anna Brown and Renee Stepler, "Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2014," Pew Research Center, April 19, 2016, <http://www.pewhispanic.org/2016/04/19/statistical-portrait-of-the-foreign-born-population-in-the-united-states-2014/>.

^④ Liv Bjerre et al., "Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective," *International Migration Review*, Vol. 49, No. 3, Fall 2015, pp. 559-560.

^⑤ Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avbury, 1990.

正是基于移民问题自成体系这一显著特性，学者们对于移民问题的研究，除了历史和个案探讨外，还从理论建构上进行着不懈努力，以期创设有关移民问题的核心范式，影响人们的相关认知，进而影响政府的移民决策。概括起来，从理论上对国际移民进行学理分析的流派主要有四类。

一是马克思主义分析方法。该理论流派主张经济因素和基于阶级的政治发展进程决定着一国的移民政策，即强调移民是资本主义发展和国际劳动分工的有机部分。其核心观点包括：劳工移民是资本主义结构的一部分，服务于资产阶级的统治；经济周期和失业率的波动在短期内会影响移民的流动；资产阶级内部不同部分对于移民的态度各不相同，这取决于其属于垄断资本还是属于回报率低的资本；在促进和限制移民问题上，资本家起着关键作用，工会无实质性影响。当然，也有观点认为工会倾向于限制工人移民，这种排外性质的政策削弱了工人阶级的力量。^①

二是“民族认同”分析方法，类似于国际关系理论中的建构主义方法。该流派强调每个国家各自的历史特性，它的公民和民族观念，围绕国家认同和社会冲突的争议，共同作用和形塑着其移民政策。国家接收或限制移民的态度，根本上取决于社会、国家和公民权三方面的特性，即：移民性质的社会还是种族色彩浓厚的社会，种族单一的国家还是种族多元的国家，有关公民权的法律规定是基于血统原则还是出生地原则。^②

在现代社会理论中，民族认同是自我身份判别和情感依托的基础。故对于领土民族国家来说，移民被视为是外来者（outsiders）。^③ 结果往往是那些具有较强民族认同感、高度重视文化同质性的人们多倾向于反对移民。此外，关于移民人口在本国人口中的占比及其长远发展趋势的高估，以及由此而来的关于移民“威胁”的先入之见，同样是人们反对移民的一大理由。^④ 可

^① Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis," *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, Winte, 2000, pp. 1247-1248.

^② Ibid., pp.1251, 1254-1255.

^③ Leonie Huddy, "From Social to Political Identity: A Critical Examination of Social Identity Theory," *Political Psychology*, Vol. 22, No. 1, 2001, pp. 127-156; and Paul M. Sniderman, Louk Hagendoorn, and Markus Prior, "Predispositional Factors and Situational Triggers: Exclusionary Reactions to Immigrant Minorities," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1, February 2004, pp. 35-50.

^④ John Sides and Jack Citrin, "European Opinion about Immigration: The Role of Identities,

见，文化因素较之经济关切具有更大的实质性影响。^① 例如，在今天，穆斯林移民与其欧洲居在国之间明显的种族和宗教方面的区隔，加之“9·11”事件之后欧洲发生的一系列带有极端主义背景的恐怖袭击事件的消极作用，使得欧洲国家对于认同方面的关切日益上升。特别是来到欧洲的大多数穆斯林移民，其家庭生活的文化传统明显有异于欧洲当下的主流文化，由此导致人们怀疑：这些外来者是否能够融入欧洲社会和政治生活之中，成为其和谐的一分子？即移民问题中一个带有普遍性的话题：“谁属于这里？”^②

三是理性决策分析方法。^③ 该流派强调国家的作用，特别是国家层次上的互动。认为在移民问题上，利益集团和政党政治相互讨价还价和妥协，最终形成决策。而经济发展水平、政治体制形态、移民对国家安全的威胁评估，三者共同作用决定了一国的移民政策。^④ 我们知道，移民政策大体上包括两部分：一是移民控制政策或移民管理政策，即选择和允许外国国民进入的规则和程序；二是移民政策，即移民居留的条件（如工作和居住条件、福利保障和教育机会等）。就决策者而言，移民政策的“需求方”包括：个体的移民政策取向、压力集团、政党和草根运动；移民政策的“提供方”包括：决策者的倾向、政府制度架构。上述两类行为体有着完全不同的运作模式，它们在互动过程中形成政策交集后，相关的移民政策得以出台。一句话，移民政策也是理性决策的结果。例如，在一战结束之际，在谈及美国的移民政策时，有学者认为：“我们的新的全面的移民政策不仅要考虑美国与欧洲、非洲和西亚的关系，还要考虑与中国、日本和印度的关系。世界变得如此之小，旅行也变得如此简单，以至于经济压力和机遇现在让所有的种族间的联系成

Interests and Information,” *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3, July 2007, pp. 480-481.

^① Ibid., pp. 494, 501.

^② Mary Hickman, Helen Crowley, and Nick Mai, *Immigration and Social Cohesion in the UK* (York: Joseph Rowntree Foundation, 2008).

^③ 有学者提出以社会为中心的国内政治分析方法和基于制度的官僚政治分析方法。对此，笔者认为均可将之纳入政策分析方法范畴之内。见 Eytan Meyers, “Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis,” *The International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, Winter, 2000, pp. 1251, 1258-1262.

^④ Nikola Mirilovic, “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense,” *Comparative Politics*, Vol. 42, No. 3, April 2010, pp. 274-278.

为不可避免,也使得混杂不断增加。为了避免这种联合和混杂的灾难性后果,以及确保美国不仅能够借此增进其财富,而且能够为了人类福祉而在全世界做出自己的最大贡献,我们需要一项(移民)政策,它不仅基于正义和善意,而且同样基于经济和种族的考量。”^① 上述论断典型地反映了理性决策的内在要求,即努力实现经济、种族、正义间的平衡,以及努力实现国家利益与国际社会利益的协调。

四是全球治理分析方法。近年来,国际移民问题在全球政治议题中的权重日渐显著,结果使得“移民全球治理”观念应运而生。^② 全球治理这一概念不仅被用来描述和分析日益全球化的世界的复杂结构(这一结构再也无法用以对应“第一、第二和第三世界”这一传统分类方法),该概念还旨在试图局部地改变这一“新的”世界,使之在规范意义上与过去的世界有所不同或者变得更好些。^③ 在这样的话语背景下,国际移民作为经济全球化的关键性表征之一,其治理被赋予全球属性也就被视为理所当然。^④ 特别是鉴于大多数移民由于其非公民身份(noncitizens),而在居在国的社会、经济、法律和政治生活中处于边缘化的地位,基于权利的治理(rights-based governance)主张也就应运而生,即通过促进和提升社会正义,为那些“非公民”的移民们争取他们应有的权利,而这些权利在居在国不仅被严重限制,

^① Sidney L. Gulick, “A Comprehensive Immigration Policy and Program,” *Scientific Monthly*, Vol. 6, No. 3, March 1918, p. 215.

^② Jean Grugel and Nicola Piper, *Critical Perspectives on Global Governance: Rights and Regulation in Governing Regimes*, London: Routledge, 2007; and Alexander. Betts, ed., *Global Migration Governance*, Oxford: University of Oxford Press, 2011.

^③ F. Habermann, “Transnationale soziale Bewegungen [Transnational Social Movements],” in A. Ilker, A. Kraler, and A. Ziai, eds, *Politik und Peripherie [Politics and Periphery]*. Vienna: Mandelbaum Verlag, 2011. pp. 243–56. 转引自 Nicola Piper, “Global Governance of Labour Migration: From ‘Management’ of Migration to an Integrated Rights-based Approach,” in Peter Drahos, ed., *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, Acton: Australian National University Press, 2017, p. 375.

^④ 根据国际劳工组织(International Labour Organization) 2013年的数据,在全球2.14亿国际移民中,一半以上的移民及其家庭的活动与经济有关。在50%多的这一总数中,90%以上属于移民工人。International Labour Organization, *Labour migration and development: ILO moving forward*. Background Paper for discussion at the ILO Tripartite Technical Meeting on Labour Migration (Geneva, November 4–8, 2013), ILO, Geneva, 2013, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms_222548.pdf.

且在争取其应有的权利时在政治上也面临着巨大的阻碍。^①

可见，移民全球治理带来的不仅仅是范式的变化，同时也是政策取向上的巨大变化，即从移民的甄别选留到强调移民的权利保护。于是也就出现了新生的全球移民权利运动（global migrant rights movement），并为诸多的全球贸易团体所支持。^②在这方面，“全球移民与发展论坛”（Global Forum on Migration and Development, GFMD）的作用明显。该非政府组织每年都举行全球移民问题对话会，使得人们将注意力逐渐地转向劳工移民的权利保护问题上。2012年在马尼拉召开的“关于移民的世界社会论坛”（World Social Forum on Migration）通过了《最后宣言》，提出了促进移民权利的一套全面的方案。^③尽管如此，全球移民治理由于严重依赖于“全球正义网络”（global justice networks）及其全球治理制度，^④故其脆弱性十分明显。

二、国际移民多元理论阐释背后的观念分歧及其政治意涵

在移民问题上，上述四大类理论流派的学理分析与阐释，不同程度地映射在国家政治生活之中，以有形或无形的方式，影响着人们的思维与判断。但同时应当看到，国家在制定移民政策时，这些理论流派的学理叙事通常被杂糅成为三种不同的观点：经济增长的实用主义观，自由主义的权利观，以及传统的族群观。其中，经济考量尽管十分重要，但导致争议的移民政策更多是因为卷入了文化认同和法理诉求（权利主张），且不同的攸关方其利益

^① Piper, “Global Governance of Labour Migration: From ‘Management’ of Migration to An Integrated Rights-based Approach, in Drahos, ed., *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, p. 376.

^② Ibid., p. 378.

^③ World Social Forum on Migration, Mobility, Rights, Global Models: Looking for Alternatives. Declaration of the 5th World Social Forum on Migration, Manila, March 15, 2012, <http://www.apmdd.org/our-programs/global-and-public-finance/statements/288-total-and-unconditional-debt-cancellation-for-nepal>.

^④ Paul. Routledge and Andrew. Cumbers, *Global Justice Networks: Geographies of Transnational Solidarity*, Manchester: Manchester University Press, 2009, <http://doi.org/10.7228/manchester/9780719076855.001.0001>。2006年，联合国召开关于移民和发展的高级别对话会议，这是关于国际移民的第一次全球会议，在此期间，“全球人民行动”组织（Peoples’ Global Action）宣告成立。此外，在德国波恩，还有“全球移民联盟”组织（Global Coalition of Migration）。

和政策排序不同，因而也就不能有效地沟通，进而无法解决争议问题。^①

经济实用主义观强调移民政策必须契合经济增长需求，以便为绝大多数人提供最好的产品与服务。其核心要义是移民必须服务于经济之需要，特别是雇主的需要，进而造福于整个社会。自由主义权利观一方面主张保护移民的基本人权（如家庭再团聚）和开放边界，另一方面主张实施一项理性的移民政策，以保护本国人民的工作和福利不受移民的侵害，即限制性的选择政策。传统的族群观则强调保护现有的文化、社会关系、社会秩序和法律规范不因移民而进行任何改变，其政策取向多为限制、驱逐移民甚至是种族至上主义，当然也包括了移民的文化融合主张。^②

尽管导致移民政策争议的理由各不相同，但总的发展趋势依然是：以世界主义者和自由市场扩张主义者为一方，以经典的排外主义者为另一方，他们之间的政策辩论占据着国内政治生活舞台的中央。就像一项研究所指出的：“大体上，近几十年来有关移民的争议，涉及世界主义者和自由市场扩张主义者不断增长的权力和影响，经典的排外主义者的重新抬头，民族平等主义者近乎完全边缘化。正如我们所看到的，唐纳德·特朗普(Donald Trump)的崛起，不是移民限制运动的一个好的迹象。相反，这是一个可怕的迹象。随着民族平等主义者从政治舞台上消失，经典的排外主义已经站在了大规模移民的对立面。”^③

总体上，关于移民问题的利益考量，反对意见多集中于移民对既有国民物质福利的侵害，对工作机会的威胁，对学业和福利计划的影响，以及可能存在的犯罪危险等观念假设之上。在经济艰难时期，移民数量相对下降这一事实，多少印证了上述假设的正确性。换言之，反对移民的多为本国的低收入和低技能的劳工阶层。^④就像移民现象不可避免一样，这种错误的先入之见同样不可避免。例如在美国，“关于外国出生的、特别是非法的移民要为

^① John D. Skrentny, "How to Understand Immigration Policy," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 20, No. 1, Fall/Winter 2013, pp. 139-140.

^② *Ibid.*, pp. 140-142.

^③ Reihan Salam, "Borders, but Why?" *National Review*, September 26, 2016, <https://www.nationalreview.com/magazine/2016-09-26-0100/donald-trump-immigration-rhetoric>.

^④ Sides and Citrin, "European Opinion about Immigration: The Role of Identities, Interests and Information," pp. 478-479.

高犯罪率负责的错误观念，深深根植于美国大众观念之中，且为媒体这方面的趣闻逸事和大众神话故事所支持。”^①而严谨的学术研究无不表明，与本国犯罪率相比，移民的犯罪率可以肯定地说始终都低得多。^②

上述不同的观点产生了关于移民问题的不同叙事，进而导致不同的大众政策观念、不同的政策实施环境和不同的政策影响。冷战后，尽管传统的关于移民问题的族群观念有消退的迹象，但其并没有消失，经济实用主义的背后同样残存着族群主义的影子，自由主义的人权关切依然不足以化解移民所面临的权利困扰，有时甚至不足以抵抗基于种族考量之上的族群压力。更有甚者，移民问题日益被用以作为政治动员的工具。因此在政党政治中，移民问题成为一个呼吁选民支持的热点话题。

结果必然是有关移民的术语被高度政治化。在英国，人们使用“移民”、“黑人”（black）和“少数民族”（minority）等术语的方式反映了其对于移民归化（immigration incorporation）的不同方式，以及不同的政策取向。结果英国学术界发展了他们自己的概念工具，使得英国关于移民问题的争议有别于欧洲大陆其他国家。^③对于意大利来说，移民问题成为政党彰显彼此间差异的舞台，但实质性的差异则是政党话语与基于政治经济现实之上的可行政策选择之间的差异。现实是，意大利需要劳工移民，从而使得限制移民的政党话语客观上受到了某种钳制。^④至于澳大利亚，国际移民在其城市化进程中发挥了至关重要的作用，同时使得澳大利亚城市人口的构成发生了戏剧性变化。特别是就悉尼的“卫星城”而言，移民是关键的人口变量，它不

^① Ruben G. Rumbaut and Walter A. Ewing, *The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation*, Washington, D.C.: Immigration Policy Center, American Immigration Law Foundation, 2007. p. 3.

^② Ramiro Martinez and Matthew T. Lee, “On Immigration and Crime,” in Gary La Free, Robert J. Bursik, Sr., James Short, and Ralph B. Taylor, eds., *Criminal Justice 2000: The Nature of Crime: Continuity and Change*, Vol. 1., Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 2000, p.496; and Graham C. Ousey and Charis E. Kubrin, “Exploring the Connection between Immigration and Violent Crime Rates in U.S. Cities, 1980–2000,” *Social Problems*, Vol. 56, No. 3, August 2009, pp. 447-473.

^③ Joanna Fomina, “Immigration Policy Debates and their Significance for Multiculturalism in Britain,” *Polish Sociological Review*, No.169, 2010, p. 82.

^④ Saskia van Genugten, “Immigration, Islam, and Political Discourse,” *Italian Politics*, Vol. 25, No. 1, 2010, p. 252.

仅是人口大规模增长的动能,而且在经济和社会变化方面发挥了重要作用。^①但澳大利亚对于移民的限制同样越来越明显。澳大利亚涉及移民的问题有三个:乘船外逃的难民(boat people),移民计划的规模,以及未来国家人口规模。有学者指出,关于乘船外逃的难民问题,在澳大利亚国家和党派之间从来没有经过适当的辩论。自由派政客经常使用“非法的(移民)”这一不正确的术语来指代他们,工党发言人偶尔也会使用同样的措辞。而联合国公约的目标则是要帮助(而不是抵制)寻求庇护者。关于这一点,在澳大利亚党派之争中几乎完全被忽视。^②

移民话题的高度政治化同时还意味着大众舆论对于政府决策的约束力的上扬。当然,在评估移民政策时,个人不仅会出于经济和社会考量,还会囿于关怀或正义而采取不同的伦理评判。所采取的评判架构的不同,会导致他们采取不一样的政策立场。一句话,在移民问题上,个人的伦理价值评判模式至关重要。^③

关于大众舆论对于政府决策的影响,英国可谓典型。首先,从1982年到1997年,移民在英国受到严格控制,公众因而也不关心这个问题。对于政策制定者来说,也就几乎没有受到什么大众舆论的制约。第二阶段,从1997年到2004年,由于外部和国内利益集团的压力,移民政策有选择性地放松了。随着移民越来越多,公众关于限制移民的呼声也随之日益高涨。第三阶段,从2004年到2015年,公众关于限制移民的要求变得尤为强烈,政策制定者因而面临着巨大的制约。在这一时期里,决策者都在致力于限制移民流,因为移民为大多数人所反对。决策者在这个问题上失去自由裁量权的结果之一,就是他们同时也被迫采取行动反对那些具有更高经济价值并为社会所接受的移民流。于是在英国,日益增长的束缚使得下述两类政府交替执政:“反应式”政府(“responsive” government)倾向于满足公众的要求去限

^① Graeme Hugo, “Changing Spatial Patterns of Immigrant Settlement,” in Michael Clyne and James Jupp, eds., *Multiculturalism and Integration: A Harmonious Relationship*, Canberra: ANU Press, 2011, p. 40.

^② James Jupp, “Immigration Issues in the 2010 Federal Election,” in Marian Simms and John Wanna, eds., *Julia 2010: The Caretaker Election*, Canberra: ANU Press, 2012, p. 269.

^③ Mary McThomas, “Engendering Attitudes Toward Immigration Policy: The Impact of Justice and Care,” *Public Integrity*, Vol. 17, No. 2, 2015, p. 185.

制移民；而“负责任”政府（“responsible” government）则采取灵活的政策，来同时满足各方面的需求。^①

结果，当代的国际移民，无论是其中的全球性迁移还是区域性迁移，它的政治效应的复杂程度，都远远超乎人们的想象。除去那些人所共知的积极因素外，国际移民带给人们更多的是反思。

首先，在国际政治意义上，它带来了一个主权国家不容回避的根本问题，即非法的移民流的存在，严重冲击着民族国家独立保护本国边界的能力，这就导致非法移民问题日益成为非传统安全领域非常突出的问题，以至于主权国家不得不认真加以应对。其次，就国内政治而言，国际移民最直接、最深远的影响在于，它在很大程度上改变了国家运作所必需的国内政治环境，因为随着人们向其他民族国家的规模性流动，少数民族集团或种族集团也就随之形成，进而以比其他利益集团更加高效的方式进行着政治动员，并最终在身份认同问题上提出自己的政治意愿和要求，即强调目的地国有责任和义务尊重其基本人权和给予消除民族差别的公平待遇。也就是说，国际移民不仅引发了带有显著政治意涵的国内政治争议，而且将不可避免地重塑政治利益和对这些利益的理解，结果往往导致种族冲突。再次，由于人们越来越认识到国际移民现象不可避免，于是在应对国际移民的消极影响方面，也就催生了观念层面上的重大变化，即由片面地强调通过国家政策控制移民，逐步发展为倡导国际社会共同管理国际移民。正是在这个意义上，移民问题的国际和国内分野日渐模糊。结果，人们再也不像以前那样，仅仅是从国内政治的单一视角来思考移民问题了。

三、当前国际移民政策辩论的主要焦点问题

就像环境、能源等全球性议题一样，今天，国际移民问题已如此贴近人们的生活，对国家又是如此重要，以至于不仅政治家、行政部门人员、研究

^① Robert Ford, Will Jennings, and Will Somerville, “Public Opinion, Responsiveness and Constraint: Britain’s Three Immigration Policy Regimes,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 9, 2015, pp. 1391–1411.

人员，而且就连普通百姓，都应理性地认识和把握国际移民问题。显然，要把极具“多样性和复杂性”的国际移民问题讲清看透，无疑极为不易。为此，一个十分重要的方面，就是要切实把握当下有关国际移民的政策聚焦点和核心话题。概括起来，主要有三点。

（一）与低级政治相对应，当下的移民政策辩论尤其聚焦于移民与安全的关系问题

今天，在学术界，将移民与安全的关系作为研究对象的著述日渐增多。有学者认为，移民决策部分地由安全关切所推动。^①也有学者将移民视为对社会安全（societal security）的威胁，即危及一国的传统文化、语言和宗教信仰，而非传统的国家安全（national security）威胁。^②姑且不论这种观点正确与否，事实是，“9·11”事件后，人们对于移民问题可能带来的安全后果的担忧有增无减。一个移民问题研究中心通过对1993至2001年间（包括“9·11”袭击）在美国从事过犯罪活动的、外国出生的48名“基地”组织行动人员的移民史研究发现，美国移民制度的几乎每一项要素都被美国的敌人所渗透。48人中，三分之一是通过各种临时签证来到美国的，另外的三分之一是合法的定居者或者是归化的公民，四分之一是非法的外国人，余下的是悬而未决的申请庇护者。48人中，几乎一半人以这样或那样的方式触犯了美国现有的移民法律。^③

于是，将移民与恐怖主义威胁有意无意地联系起来的做法可谓常态。有学者鼓吹：“由于恐怖主义分子本身就是武器，移民控制将成为非对称战争……最终，有效的移民控制的缺失将使我们暴露在敌人的袭击之下。”^④这

^① Fiona Adamson, "Crossing Borders: International Migration and National Security," *International Security*, Vol. 31, No. 1, Summer 2006, pp.165-99; Christopher Rudolph, "Security and the Political Economy of International Migration," *American Political Science Review*, Vol.97, No.4, November 2003, pp. 603-620; and Eytan Meyers, *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 14-15.

^② Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, New York: St. Martin's Press, 1993, pp. 23, 40.

^③ Steven A. Camarota, *The Open Door: How Terrorists Entered and Remained in the United States, 1993-2001*, Washington, D.C.: Center for Immigration Studies, 2002; and Mark Krikorian, "Keeping Terror Out: Immigration Policy and Asymmetric Warfare," *The National Interest*, No. 75, Spring 2004, p. 78.

^④ “无生命的物体根本就不是我们敌人的主要武器，其主要武器就是恐怖主义分子本身

样的观点深刻地揭示了“9·11”事件对于移民问题的认知构成了何等程度的冲击。基于这样的逻辑，作者进而鼓吹美国需要一项像导弹防御系统那样的三层移民防御系统，包括海外防御、边界防御和国内防御。^①结果我们发现，特朗普在竞选总统期间及其当选总统后，美国新政府出台关于修建2000英里长的美墨边界墙的政策，以及出现关于驱逐1100万未经许可的非法定居外国人（其中一半是墨西哥人）的言论，也就不足为奇了。

（二）与社会中心论相对应，当下的移民政策辩论尤其聚焦于移民控制与国家权力扩张的关系问题

全球化促进了移民的观点也催生了国家出台一系列法律措施来加强边界控制。换言之，为应对全球化的安全威胁，国家需要采取行动并增强其能力以便控制移民。这方面，全球化不是弱化而是增强了国家的权力。^②在此背景下，人们关注的不仅仅是反对“非法的”移民运动，移民控制通常还包括了应对该运动可能的“危险”或曰安全威胁，如跨国的有组织的犯罪和恐怖主义。

其中，“9·11”事件可以说是移民控制政策的分水岭，因为该事件表明：边界安全对于主权国家来说是何等的重要。故而移民检查和控制不仅仅作用于国际移民本身，而且主要是服务于安全目的。首要的是安全，重点是阻止人员流动——从物理边界的控制到疆界外移民的控制。这种预防性措施基于风险评估，目的是事先就要甄别单个个体是否具有“危险性”。这样，原先狭义的移民控制逐渐变为广义的人员流动控制。结果，主张安全的移民控制目的催生了移民管理机构的扩大化，以及监视范围的扩大化。^③一句话，由于移民控制与安全变得密不可分，负责移民管理的机构的责任也前所未有的加强了。为强化安全管控，赋予相关机构更大的职权，增设新的机构，便成为主要国家的政策选择。美国国土安全部的成立，澳大利亚设立新的内政

——特别是在自杀性袭击的情况下。”见Krikorian, “Keeping Terror Out: Immigration Policy and Asymmetric Warfare”。

^① Ibid., pp. 80-84.

^② Valsamis Mitsilegas, “Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, and Strengthening the State,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 19, No. 1, Winter 2012, p. 4.

^③ Ibid., p. 12.

部，均是这方面的典型反映。结果，“尽管我们生活在全球化时代，但是绝大多数国家都管控和限制移民……今天的移民政策较之此前历史而言限制更多。”^①

权力扩张同样反映在欧盟这类超国家行为体身上。一段时间以来，作为一项共同政策，欧盟的移民政策最显著的特征就是“将移民政策严格实施于申根协定所框定的空间，且基于内部安全（internal security）和内部边界（internal borders）来制定移民政策，而不是基于外部安全和外部关系……移民政策的外部属性即管理外国人这一点似乎被遗忘了。”^②但“9·11”事件后这一情况正在改变。随着在共同外交与安全政策框架下欧盟行动的强化与巩固，移民政策的外向层面日渐增强，因而可能会在欧盟的对外关系中发挥作用。换言之，欧盟在移民问题上的外向功能越强，移民政策作为欧盟共同外交与安全政策的工具的可能性就越大。如此，行为者将是欧盟，而非其成员国，进而也就使得成员国在欧盟层次上采取联合行动的意愿受损。^③结果，为了强化国家对于移民的管理权力，一些欧盟成员国甚至不惜牺牲欧盟作为超国家行为体的功能发挥。英国“脱欧”多少就有这方面的影子。因为民调显示，在英国，对于将移民问题上的决策权移交给欧盟的问题，只有33%的受访者表示赞同。^④

^① Nikola Mirilovic, “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense,” *Comparative Politics*, Vol. 42, No. 3, April 2010, p. 273。作者认为，近300年来，移民政策日渐收紧成为历史大趋势，并尤为明显地体现在下述三类情形之中：独裁统治、国家面临长期的安全威胁和世界战争的跨国影响。Mirilovic, “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense”。

^② Anna Kocharov, “Governance of Migration in the EU: Home Affairs or Foreign Policy?” *European Journal of Migration and Law*, No.15, Issue 3, 2013, p. 240.

^③ *Ibid.*, pp. 242-243.

^④ Y. Shen, *Individual Attitudes Towards the Europeanization of Immigration Policy*, Mimeo: University of Milan, 2012。转引自Alessandra Casarico, Giovanni Facchini and Tommaso Frattini, *Illegal Immigration: Policy Perspectives and Challenges*, *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No.3, 2015, p.695。欧盟方面认识到，在移民政策方面需要成员国间进一步的合作，这方面的共同政策的重点有两点：其一是通过欧盟难民基金会（European Refugee Fund）来制定有关难民和寻求庇护者的政策；其二是通过欧盟边境管理局（Frontex）来保护外部边界。Alessandra Casarico, Giovanni Facchini and Tommaso Frattini, *Illegal Immigration: Policy Perspectives and Challenges*, *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No.3, 2015, p. 694。

(三)与主动吸纳移民政策主张相对应,当下的移民政策辩论尤其聚焦于“非法”移民驱离问题

移民的国际性流动作为一种自然现象历史久远且难以隔断。在适应这一历史潮流的过程中,很多国家采取了选择性的移民政策,以满足本国经济社会发展需求。其中,吸纳高技能移民(high-skilled immigration)便是各国惯常的做法。为了吸引高技能移民,英国于2002—2008年推出了“高技能移民计划”,后因金融危机和政权更替而终止。法国于2006—2009年向高技能移民推出了期限为3年的居留卡措施:“能力和才能卡”(Carte de Competences et Talents)项目。当然,在6年试用期满之后,移民拥有长期居留法国的权利。^①在实施过程中,移入法国的高技能移民的数量依然十分有限,2007年为5人,2008年为183人,2009年为364人。^②2000年8月,德国政府向高技能移民推出了20000个绿卡许可,但至2002年4月,只有12000人申请。^③

与这种主动吸纳国际移民的做法相对应的,则是反对所谓的“非法”移民的政策举措。首先,“非法”移民现象确实很普遍。根据一项评估,2009年,3.5%的美国人属于非法移民(illegal immigration),这意味着每30个移民中就有1个是非法的。在英国,非法移民数量处于移民总数的11.4%和23.6%之间。^④其次,针对这一现象,“驱逐”非法移民也就自然地成为国家的政策选项。例如,澳大利亚《1948年外国人驱逐法》(Aliens Deportation Act 1948)就规定,非英外国人,不管他们在澳大利亚居留了多久,只要其品性或行为被认为低劣,都将被驱逐。这一原则被吸纳进了《1958年移民

^① Danielle Lochak and Carine Fouteau, *Immigré sous contrôle. Les droits des étrangers: un état des lieux*, Paris: Le Cavalier Bleu, 2008, 转引自 João Carvalho, “British and French Policies towards High-skilled Immigration during the 2000s: policy outplays politics or politics trumps policy?” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, No. 13, 2014, p. 2371.

^② João Carvalho, “British and French Policies towards High-skilled Immigration during the 2000s: policy outplays politics or politics trumps policy?” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, No. 13, 2014, p. 2371.

^③ Martin, Philip, “Germany: Managing Migration in the Twenty-First Century,” in Wayne Cornelius, Tsuda Takeyuki, Phillip Martin, and James Hollifield, eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, pp. 221–353.

^④ Alessandra Casarico, Giovanni Facchini, and Tommaso Frattini, “Illegal Immigration: Policy Perspectives and Challenges,” *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No.3, 2015, p. 674.

法》，并成为澳大利亚移民政策的一大基础，且至今还在发挥作用。^① 1992年，“驱逐”（deportation）一词尽管被“离境”（removal）一词所取代，但被驱离的非法移民的数量大幅上升。2000年之后，澳大利亚移民局登记的被驱离的人数每年超过1万人之多。^② 采取同样政策举措的国家很多，如美国1996年通过的《非法移民改革与移民责任法》（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act），就引入了“加速离境”（expedited removal）的概念。^③ 而在英国，被驱离的寻求庇护的人数已经超过了被拒绝的庇护申请者的人数。^④

在驱逐非法移民方面，除了前述安全考量外，还有明显的种族和政治原因。反对移民可以吸引大量的选民。至少从短期来看，反移民话题，特别是当聚焦于“非法”移民问题时，可能有助于获取选票上的好处。^⑤ 故在国内政治中，为了增加“非法移民”这一政治箭弩的杀伤力，一个有意思的现象就是，在西方国家，移民叙事与伊斯兰教变得密不可分，而伊斯兰教话题无疑将激发起西方国家民众观念中的诸般臆想，且常常是消极的。换言之，将移民等同于伊斯兰教的战略，让人联想到了其对于国家安全和国民认同的潜在威胁。这种移民恐惧与国家自豪的杂糅，使得反移民的政治主张得以顺利推出，并获得中右政党的支持。^⑥

^① Glenn Nicholls, "Gone with hardly a trace: deportees in immigration policy," in Klaus Neumann and Gwenda Tavan, eds., *Does History Matter? Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand*, Canberra: ANU Press, 2009, p. 13.

^② Parliament of Australia 1990, First Report: Illegal entrants in Australia—balancing control and compassion, Joint Standing Committee on Migration Regulations, p. 23, Table T5, 转引自 Glenn Nicholls, "Gone with hardly a trace: deportees in immigration policy," in Klaus Neumann and Gwenda Tavan, eds., *Does History Matter? Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand*, Canberra: ANU Press, 2009, p. 16.

^③ 周琪译，杨力军校：《美国〈1996年非法移民改革与移民责任法〉摘要》，《外国法译评》1998年第1期，第95-98页。

^④ United Kingdom Border and Immigration Agency, n.d., *Our Targets*, London, <https://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/ourtargets>; United Kingdom House of Commons Home Affairs Committee 2003, *Asylum Removals*, Stationery Office, London, 转引自 Glenn Nicholls, "Gone with hardly a trace: deportees in immigration policy," in Klaus Neumann and Gwenda Tavan, eds., *Does History Matter? Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand*, Canberra: ANU Press, 2009, pp. 19-20.

^⑤ Sara Diamond, "Right-Wing Politics and The Anti-Immigration Cause," *Social Justice*, Vol. 23, No. 3, Fall 1996, p. 166.

^⑥ Genugten, "Immigration, Islam, and Political Discourse," pp. 256-257.

上述有关国际移民政策争议的焦点问题，是历史趋势、现实情势、思想观念和政策效应多重作用的结果，政策牵引意义不可低估。这就要求人们在看待国际移民问题时，不仅要从伦理、法律和政策意义上去把握诸如移民、难民、非常规移民、寻求庇护者这类核心概念的含义，还需要将国际移民问题置于新的全球语境之中，并辅之以长历史时段的政策分析，来辨识其发展趋势，并从中揭示其可能的积极作用与消极后果，进而思考国际移民问题的未来。

四、关于中国国际移民政策的几点思考

在国际社会中，中国作为人口第一大国，历来是人口移出大国而非移民目的地国。但改革开放以来，一方面中国作为人口的净迁出国，每年有大量人群向国外迁移，另一方面向中国移民的外籍人员数量也在缓慢地增长。根据联合国的统计，1990—2015年，在中国居住的外籍人口从37万人增加到了97万人，25年时间增长了60万人，年均增长达2.4%。正是在这样的背景下，2016年6月30日，在国际移民组织举行的特别理事会上，与会国家代表以协商一致的方式通过了中国的加入申请，中国正式成为该组织的第165个成员国。

为了管理移居中国的外籍人口，中国政府于1985年颁布了《外国人入境出境管理法》，这一管理法把外国人在华居留区分为“短期居留”、“长期居留”以及“永久居留”三类。2004年8月国务院又颁布并实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》，这标志着中国与国际接轨的“绿卡”制度正式开始施行。据此，中国开始发放外国人永久居留证。这一居留证主要面向四类人群：投资类、任职类、特殊贡献类和亲属投靠类。2015年6月以来，公安部陆续推出了支持北京创新发展、上海科创中心、广东自贸区和福建自贸区建设与创新驱动发展的一系列出入境管理措施，并扩大了申请在华永久居留外国人工作单位的范围。2016年2月18日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合公布了《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》，其

第 10 条规定：实施积极的投资移民政策，结合经济发展的阶段性和地域性特征，丰富评估要素，灵活调整投资年限、数额、方式等申请标准，大力吸引外国人来华投资。这意味着崛起的中国在移民问题上正在与国际社会的通行做法相接轨。

在中国崛起进程中，随着我国经济的快速发展，来自东北亚、东南亚、中东和非洲一些不发达地区国家的非法移民也越来越多。2005 年的数据显示，1995—2000 年，公安部门共查处非法入境、非法居留和非法就业的“三非”外国人共计 8.5 万人；而在 1995—2005 年的 10 年间，所遣返的“三非”外国人合计已经达到 6.3 万人次；据香港《文汇报》报道，仅 2006 年一年，中国即查获并遣返“三非”外国人 1.6 万人。公安部公布的有关资料显示，2007 年“三非”外国人超过 2 万人。^①之后的一些时间点虽然目前还没有权威的统计数据，但是从相关报道或深度采访中我们仍旧可以管窥其状况。大量的非常规移民进入中国，不可避免地给城市管理、社会稳定以及安全秩序带来了挑战。

结果，在主动获取国际移民“红利”的同时，正确化解国际移民带来的各种消极后果，便成为当下中国移民政策^②的核心问题之所在。其中尤其需要关注以下三大方面：完善国际化与本土化互相兼容的移民立法与移民管理机制；明确加大高端移民的政策导向，适当兼顾低端家庭移民；健全入境移民的赋权机制，促进移民融入。^③

在制定移民政策（某种意义上，其主体是国内长期所称的“出入境管理政策”，但也不尽然）时，对以下若干问题，中国必须保持清醒认识。首先，中国国情的特殊性在很大程度上决定了中国移民政策的基本价值取向。换言之，国际社会一些通行的评判移民政策的标准，不能生硬地将之套用于中国。例如，关于外籍人士的居住比重、外籍人与本地人在社会文化方面的融合程度这类评判标准，就因中国庞大的人口规模和悠久的文化传统而不具有理论

^① 转引自鸿鸣：《当代中国入境非法移民问题研究》，中央民族大学博士学位论文，完成时间 2011 年 3 月，第 84 页；指导教师吴楚克教授。

^② 关于“移民政策”这个“词”，长期以来，国内通常将其表述为“出入境管理政策”。

^③ 有关这方面的论述见荆长岭：《国际向内移民模式转型与中国向内移民法律机制再构建——以中国向内高端移民机制为重点》，《政法学刊》2016 年第 2 期，第 29-39 页。

解释的適切性。又如庞大的海外华人华侨,显然既不能将之完全等同于国际移民,但又很难将之与国际移民全面割裂开来。其次,中国特殊的国情与国际移民本身固有的复杂性相互交织,使得移民问题无论是从立法、管理、社会等角度来看,还是从经济、人权、伦理、民族等角度来看,无不显现出一种看似矛盾实为一体的政策难题,即移民问题既与上述每一要素具有内在关联性,又是上述每个要素难以单方面驾驭的。因此,中国需要一项全面、系统、规范的移民政策,使之既兼顾各方需求又能统领政策实施。再次,国际移民作为自然现象与政策导向共同作用的结果,同样也是中国政府不得不予以重视的问题。特别是在全球化加速发展的今天,移民问题的外溢功能日益显著,其政策争议也越来越具有国际特性。正是在这个意义上,中国政府需要像其他国家一样,做好两手准备,即一方面需要促进国际移民的正常有序流动,另一方面需要最大限度地遏制非法移民活动。第四,如前所述,国际移民从来就不曾是一个纯粹的经济学或社会学或民族学现象,它同时还是一个政治问题。对于中国来说尤其如此。无论是在历史上还是在今天,将中国移民与海外扩张进行歪曲解释、臆想抹黑的言论从来就没有消失过。例如,2014年李克强总理访问非洲后,西方又重拾“中国人入侵非洲”的话题。美国学者霍华德·弗伦奇(Howard W. French)于2014年出版的《中国的第二个大陆:百万移民如何在非洲建立一个新帝国》,就是这一政治话语逻辑的典型体现。^①可见,在国际移民问题上进行包括话语较量在内的权势斗争,是国际政治的必然逻辑,中国在这方面也不例外(这已经超出了中国长期习惯开展的“出入境管理”工作的范畴,而在内涵上有了较大延伸。而该延伸领域所涉及的针对移民工作的工作,因其特有的国际政治性质,而显得十分重要)。

改革开放以来,特别是进入新世纪以来,中国移民规模不断扩大,移民问题也相应地层出不穷。这也就意味着从世界体系的高度来研究国际移民问题,制定符合我国国情的移民政策,便成为一项紧迫的课题。换言之,我们需要不断地探索国际移民的特点、规律和发展大趋势,不断地探索中国现实

^① Howard W. French, *China's Second Continent: How a Million Migrants are Building a New Empire in Africa*. New York: Knopf, 2014.

国情下的移民活动与实际问题及其解决方案，不断地探索围绕移民问题而展开的国际政治博弈形态与中外互动模式，不断地探索中国方案选择的时代意义与世界意义，从而避免观念盲区、法律盲区、管理盲区，以及改进制度上的缺陷与战略上的模糊认识，尽可能地确保趋利避害。

总之，国际移民问题作为一个自成体系的大范畴，在全球化加速发展的今天，越来越具有复杂性、争议性和外溢性。自然地，学术界对于该问题的理论建构也将日趋多元化。这一学术发展态势实际上折射出了现实生活中人们对于移民问题的观念分歧，这种分歧涵盖了高级政治与低级政治、国内政治与国际政治等不同层面，涉及经济的、社会的、发展的、法律的、伦理的、安全的等诸多议题领域，因而不可避免地将直接冲击国内政治生态，同时也将在某种程度上直接影响国际政治生活。当下欧洲的难民危机和美国特朗普政府移民政策新举措引发的冲击，就是这方面的典型体现。作为国际社会中的一员，中国也同样面临着移民问题的困扰。不仅如此，可以预想，随着中国国家利益的日益拓展，中国“走出去”战略步伐的加快，相应地移民问题在国家生活中也将日益重要。正因为如此，从学理、观念和决策上聚焦移民问题，进而在战略上找到一条适合国情的、能够统筹处理移民问题的政策方略，无疑具有重大意义。

[收稿日期：2017-06-05]

[修回日期：2017-07-26]

[责任编辑：孙震海]

talent competition, institutional innovation

On the Theoretical Interpretation, Perception Divergence, and Policy Focus of International Migration

SONG Dexing

ABSTRACT: International migration has become an urgent global issue increasingly related to national security, human ethics, and global governance, prompting a new round of international academic effort at theoretical construction. Perception divergence on international migration can be classified into three categories: pragmatic views centered on economic growth; liberal and right-based views, and more traditional ethnicity-based views. A low politics-related debate on international migration focuses on the relationship between migration and security; a social-centric debate focuses on the relationship between immigration control and national power expansion; and a debate over immigration absorption focuses on deportation of illegal immigrants. As far as China is concerned, it is an urgent task to formulate an immigration policy that reflects national conditions and serves national interest.

KEYWORDS: international migration, migration policy, global migration governance

A Study of China's Responses to Refugees and Illegal Immigrants on the Border