

DOI:10.15896/j.xjtuskxb.202601002

# 百年变局下的全球移民治理:议题、框架与展望

李树茁<sup>1</sup>,白萌<sup>1</sup>,袁玥<sup>2</sup>

1. 西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049

2. 西南财经大学 社会发展研究院, 四川 成都 611130

**【摘要】** 当今世界正经历百年未有之大变局,全球治理体系处于深刻变革与重构的关键时期。自2021年以来,中国先后提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议,成为贡献于全球治理的“中国方案”。而移民治理作为全球治理的关键一环,成为检验全球治理效能的重要场域。中国在全球移民网络中的地位已从单纯的输出国向“输出国—中间国—输入国”三重属性转变,特别是随着“一带一路”倡议、金砖国家、上海合作组织等国际合作机制和经贸合作的深化,更深的全球移民治理卷入已不可回避。

基于四大全球倡议,构建“价值理念—主体结构—治理机制—实践路径”四维分析框架,以期突破传统研究的西方中心主义范式,将四大全球倡议的系统理念转化为具体分析工具,为解析全球移民治理体系的结构特征与演进逻辑提供新的理论视角。面对全球移民趋向的重大转变,全球移民治理围绕国家主权与个人权利保护的平衡、移民社会融合与再融合、迁移管理与发展引导、危机应对与安全治理、技术赋能与数字治理五大核心议题,在“权利—发展—安全”三维价值导向上呈现出动态耦合特征。基于对“全球—区域—国家—次国家”多层级全球移民治理体系的系统分析,揭示当前全球移民治理体系存在的四大核心问题和挑战,包括价值导向上的泛安全化与权利缺失、主体结构的代表性不足与责任分担失衡、治理机制上的碎片化与软法化倾向、实践路径上的短期主义与执行力问题。提出未来全球移民治理体系创新完善的基本思路,包括确立“以人为本、包容发展与综合安全”的价值理念、构建“多元主体—权责平衡—包容性参与”的主体结构、强化“多边主义—国际法治—数字治理”的治理机制、推进以行动导向为核心的合作共赢进程。

在此过程中,中国可以扮演“倡议者—协调者—行动者”的多重角色,通过理念贡献、制度创新和务实合作,为推动构建更加公正合理的全球移民治理体系提供中国方案。此外,在构建全球治理自主知识体系视域下提出未来全球移民治理研究的重要方向,包括迁移动力与治理效能的深化研究、治理体系与知识生产的范式创新、技术赋能全球移民治理的前沿探索,以及中国角色的系统性研究与战略应对,为推动全球移民治理体系向着更加包容、公正、有效的方向发展提供学术支撑。

**【关键词】** 全球治理;移民治理;四大全球倡议;治理议题;权利—发展—安全;治理价值导向;治理框架;中国方案

**【中图分类号】** D523.8;D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-245X(2026)01-0009-20

**【基金项目】** 教育部哲学社会科学重大专项项目(2025JZDZ049);国家社会科学基金一般项目(22BRK024);国家社会科学基金青年项目(24CRK036);国家自然科学基金面上项目(72074179)。

**【作者简介】** 李树茁(1963—),男,西安交通大学文科资深教授;白萌(1980—),女,通信作者,西安交通大学公共政策与管理学院副教授。



百年变局深刻重构全球治理的内涵与边界。面对权利、安全、发展、技术与伦理的多重挑战,现有治理体系亟待理论突破与范式创新。中国以全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议为理念引领,立足本土实践,融通世界智慧,致力于与各国共同推动构建人类命运共同体,完善全球治理体系。在此历史进程中,中国学者当立时代潮头,发思想先声,以学术创新构建兼具中国特色与全球视野的理论体系,为塑造更加公正、包容、可持续的全球治理新秩序贡献智慧与力量。

——李树茁

当今世界正经历百年未有之大变局,全球治理体系面临深刻转型。在这一历史性转折点上,作为全球治理体系的重要组成部分,以国际人口迁移及其引发的权利、发展和安全问题为主要治理对象的全球移民治理面临着前所未有的挑战与机遇。国际人口迁移的规模、结构与动力均呈现系统性变迁,安全、发展、权利等多重治理议题交织互嵌,已有治理机制在应对气候变化、公共卫生等非传统安全挑战时的效能不足与规则滞后日益凸显。推动全球移民治理体系向更加公正、包容和有效的方向发展,已成为国际社会共同关注的重要议题。

面对纷繁复杂的国际国内形势,党的二十届四中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,强调落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议,引领国际秩序朝着更加公正合理的方向发展,推动建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界,为构建人类命运共同体作出中国贡献。2021年以来,中国相继提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议,四大全球倡议共同构成了推动构建人类命运共同体的重要实践,为完善全球治理体系提供了中国方案。而在全球移民治理领域,随着在国际移民网络中角色的转变,中国从传统移民输出国逐渐发展为集输出国、中间国和输入国三重属性于一体的核心节点之一,广泛而深入地参与全球移民治理势在必行。

基于此,本文立足公共管理和全球治理的学科视角,试图在百年变局的宏观图景下,系统探讨全球移民治理的理论框架与实践路径。本文重点关注以下核心问题:全球移民治理指向的全球移民现实和核心议题是什么?如何在四大全球倡议的指引下,构建具有解释力的全球移民治理理论分析框架?如何准确把握当前全球移民治理的多层次结构特征与内在张力?如何在全球治理体系改革中更好地发挥中国作用、提供中国智慧?

## 一、当前全球移民治理的关键议题

### (一)全球移民发展态势与特征

国际人口迁移是全球人口迁移的重要形式,其规模、方向和结构的动态变化不仅反映了不同国家和地区之间经济、社会和政治的差异与联系,也对全球资源分配、文化交流和社会融合等方面产生了广泛而深刻的影响。近年来,随着全球经济体系重构、地缘政治加速演变以及科学技术的迅猛发展,国际人口迁移呈现出诸多新特点和新趋势,这也对移民治理提出了新的要求。

#### 1. 国际人口迁移规模持续上升,治理压力攀升

国际移民总量持续扩大。如图1所示,受全球化、国家间经济发展失衡和技术进步等因素驱动,国际移民总

量自20世纪末以来快速增加,2024年达到约3.04亿人,占全球人口的3.7%。特别是,被迫迁移人口数量激增,移民与难民界限日益模糊,形成复杂的“混合移民流”。联合国经济和社会事务部2024年数据显示,全球因冲突、迫害、暴力或严重公共事件而被迫跨境的流离失所者已逾5170万人。这意味着平均每6名国际移民中,即有1人属于被迫迁移人口<sup>①</sup>。

传统全球移民治理体系以主权国家为中心,治理结构多层级且碎片化,一般移民和难民问题分而治之。在应对当前超大规模的混合移民流时,传统全球移民治理体系呈现出显著的规则滞后与协调失灵问题。依据单一身份类别设计的传统法律与政策工具难以精准适用;人道主义援助与长期安置资源的总量不足与结构性失衡进一步加剧,部分接收国特别是发展中国家“责任超载”;目的国公共服务体系与社会凝聚压力激增。因此,必须进一步探索全球移民治理框架的可持续方案<sup>[1-2]</sup>。

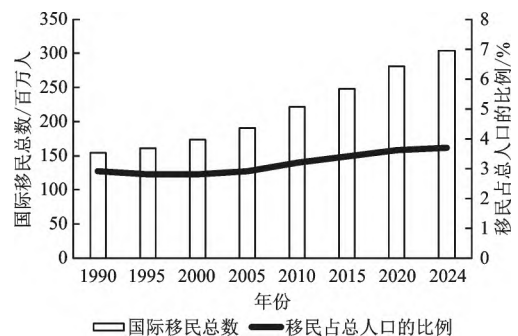


图1 1990—2024年国际移民规模及其在全球人口中的占比变化

注:数据来源于联合国经济和社会事务部《国际移民存量:关键事实和数据2024》。

#### 2. 南—南迁移规模超越南—北迁移规模,全球南方国家地位凸显

首先,在迁移方向上,南—南(全球南方国家之间)迁移规模激增。传统上,第二次世界大战后以经济因素为主要驱动力的南—北迁移(由全球南方国家流向全球北方国家)是国际人口迁移的主流。南方国家主要是全球移民输出国。然而,受全球南方新兴经济体的高速发展、国家间经济合作深化以及部分北方国家收紧移民政策等因素影响,南—南迁移规模持续增长。至2015年左右,南—南迁移规模超越南—北迁移规模,二者共同构成了国际人口迁移的主要方向,如图2所示。与此同时,全球南方国家在国际人口迁移中的地位,也从单纯的输出国向输入国和中间国等多元属性转变。

其次,在空间分布上,国际移民并非均衡分布,而是呈现“低密高聚”的态势<sup>[3]</sup>。如图3所示,移民迁移高度依

<sup>①</sup> 参见联合国经济和社会事务部《国际移民存量:关键事实和数据2024》。

赖特定的“移民走廊”(如墨西哥至美国、叙利亚到土耳其、东南亚和南亚至海湾和中东),并主要集聚在少数全球城市和区域中心城市。这种空间上的高度集中,结合南—南迁移的增长趋势,责任分担和公平性问题更为突出。主要移民流入地,特别是其中的全球南方国家,在资源配置、公共服务和社会融合等方面的“责任超载”问题更加突出,极大地加剧了国家和地方治理的复杂性与挑战。

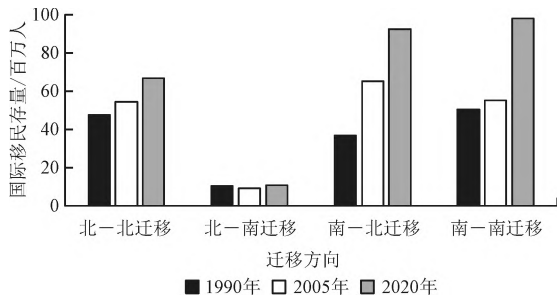


图2 1990、2005和2020年国际移民流向变化

注:数据来源于 The Palgrave Handbook of South-South Migration and Inequality。

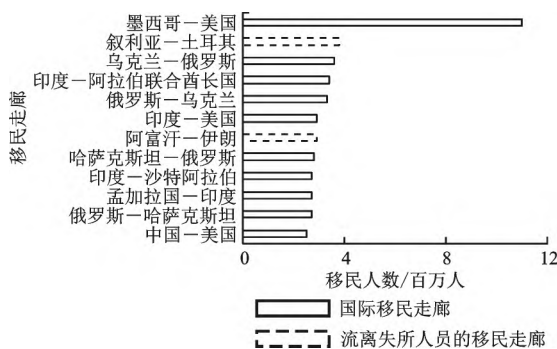


图3 2024年全球前12位国际移民走廊

注:数据来源于 World Migration Report 2024 和《国际人才流动与治理报告——以美国为枢纽分析 2024》。

### 3. 全球移民治理对象的高度分化和复杂化

第二次世界大战以来,劳工移民、家庭团聚移民是除难民以外的国际移民的主要类型,如图4所示。当前,国际移民群体的性别、技能、动因呈现更加多元复合的特征,移民类型和治理需求高度分化和复杂化。一方面,女性移民比例显著上升,且普遍存在因性别与移民身份导致的双重歧视和合法权益的更大损失<sup>[4]</sup>。另一方面,人才移民、技术移民、留学生等规模加速扩大,并逐渐成为各国国际人才竞争的重点争夺对象。如图5所示,全球留学生数量稳步增长,2021年全球留学生总数是2001年的3倍。此外,气候变化导致的人口迁移则呈现出“多因一果”的复杂特征,环境压力与贫困、冲突等因素交织,使迁移兼具自愿与被迫属性,导致现行统计规则与法律框架陷入“灰色地带”<sup>[5]</sup>。

同时,国际人口迁移模式多样化。除了传统以定居为目的的长期、正规迁移外,非正规、临时性和往复式迁

移并存。一方面,以非法入境、逾期居留为代表的非正规迁移规模进一步扩大,带来了非法就业、人口贩运、权益保障缺失等一系列治理难题。另一方面,临时性、季节性、往返性迁移增多<sup>[6]</sup>,相当一部分移民不再是“从一地到另一地”的单向永久迁移,而是在来源国与目的国之间或是在全球范围内频繁往返或循环迁移,形成了“跨国生活”新常态。这种迁移的非线性和跨国性,对传统的属地管理和身份界定模式构成了严峻挑战<sup>[7]</sup>。

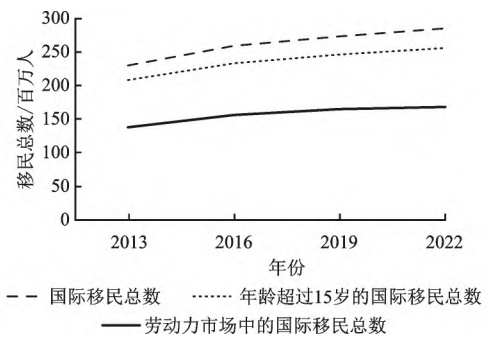


图4 2013—2022年全球国际移民及劳动力移民规模变化

注:数据来源于国际劳工组织《国际移民工人全球估计数:劳动力市场中的国际移民》(第四版)。

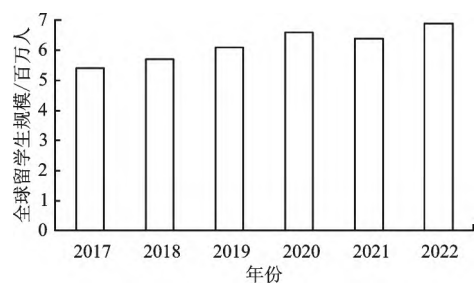


图5 2017—2022年全球留学生规模

注:数据来源于国际人才组织联合会《全球人才流动趋势与发展报告》(2025)。

### 4. 移民治理议题多重耦合,治理逻辑冲突与协调难度加剧

全球移民问题已经不再是孤立的国际人口迁移议题,而是与全球发展、安全、气候乃至技术等核心治理议题高度融合、深度嵌入。首先,全球移民与全球发展、全球非传统安全互构。在发展领域,移民汇款(侨汇)被视为实现可持续发展目标(SDGs)的重要资金来源,但“人才流失”问题也持续困扰着来源国,使移民治理陷入“促进发展”与“人才保持”的政策两难。在安全领域,非正规移民、被迫流离失所等问题常与恐怖主义、跨国有组织犯罪及人口贩运相联系,导致移民问题安全化趋势加剧。这种趋势使得国家层面的治理重点易偏向边境管控而非移民权利保障,加剧了人道主义治理的困境。其次,气候变化、数字技术对移民问题的重塑。气候变化引致的跨境迁移,其挑战不仅在于法律界定的模糊,更在于治理机制的制度性“脱节”。同时,技术革命也在重塑移民治理的形态。“智慧边境”、生物识别技术和数字

监控技术被广泛运用于身份核查与边境管理,这也引发了关于数据主权、数据安全、算法歧视、数字鸿沟等的伦理与法律争议和挑战。

#### 5. 中国在全球移民网络中角色的多重演化

中国在全球移民网络中的角色正在经历极速演化。一方面,中国仍是全球最主要的移民输出国之一,2020年中国海外移民存量1 073.23万人,如图6所示。另一方面,截至2024年,在华国际移民约164万人,中国作为国际移民目的国的角色日益凸显,如图7所示。中国作为国际移民目的国的吸引力不断增强,主要超大城市外籍人员高度集聚。根据国家统计局发布的《第七次全国人口普查公报》,北京和上海集聚了全国15.9%的国际移民。其中,来华工作与学习的人数显著增长。截至2018年,中国累计发放来华外国人工作许可达33.6万份;2020年,在华就业外国人占全部外籍人员的39.5%。此外,中国是除美国和英国外,全球第三大留学生接收国。中国境内的国际学生注册总数从2000年的5.2万人增长至2018年的49.2万人,增幅达8.4倍;而在2009—2018年,中国累计接收的来华留学生约368万人,如图8所示。总体而言,在全球迁移网络中,中国已经从主要输出国,向“输出国—中间国—输入国”的多重角色演化<sup>[1]</sup>,其在全球移民治理中的作用也必须以及正在从被动适应转向主动参与。

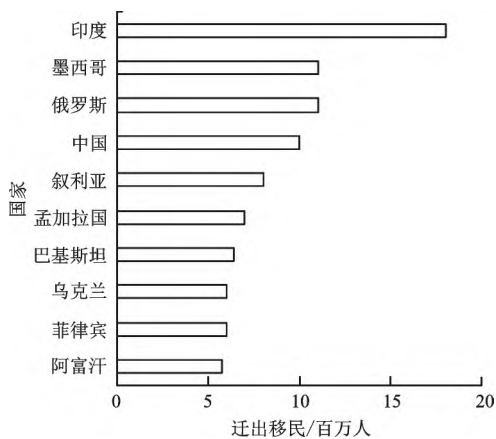


图6 2020年国际移民来源国前十位

注:数据来源于联合国经济和社会事务部《国际移民存量2020》。

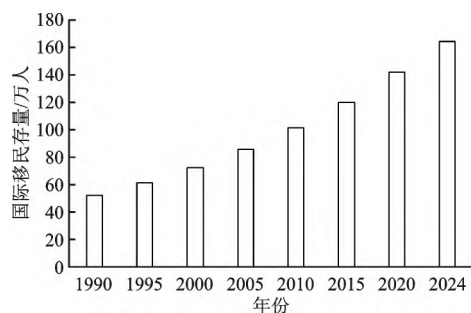


图7 1990—2024年在中国国际移民数量

注:数据来源于International Migrant Stock 2024。

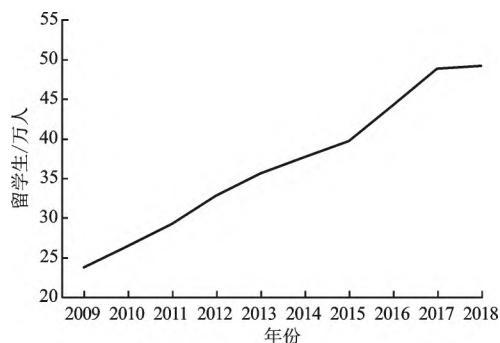


图8 2009—2018年来华留学生人数变化

注:数据来源于《中国国际移民报告(2020)》。

## (二) 全球移民治理的关键议题

当前,全球移民治理的核心议题既源于全球移民发展态势及其带来的治理挑战,也是移民治理主体基于自身利益和价值偏好选择的结果,如图9所示。这五大核心议题既各自对应移民治理的特定矛盾,又相互交织。其中,权利与主权的平衡是治理的伦理基础,社会融合与再融合是治理的社会目标,迁移管理与发展引导是治理的合作导向,危机应对与安全管控是治理的底线原则,数字与技术赋能则是治理的工具支撑。这五大议题既基于国际人口迁移的情景,体现了移民治理中权利、安全与发展三维属性的价值博弈,也体现了治理体系对外部经济、地缘政治、技术变革环境的反馈。同时,全球移民议题与全球发展、安全、技术、气候等议题高度耦合嵌入,对治理的广度与深度提出了更高要求。

第一,国家利益和主权约束下的移民个人权利保护。这一议题的核心在于如何平衡全球规范与国家主权两者间的张力。一方面,国际移民群体,包括非正规移民,在迁移中面临普遍的权利赤字。因此,从联合国《世界人权宣言》开始,尊重和所有移民的基本权利即成为全球移民治理的基本价值取向和治理目标。另一方面,作为全球移民治理的核心,主权国家在内部政治压力环境下,多基于本国利益,收缩和弱化移民权利保障义务,在全球规范与主权利益之间形成持续张力。为达成维护边境稳定、保护本土劳动力市场等目的,严格的边境管控、高度限制的身份认定以及移民权利保障的缺失等问题普遍存在<sup>[8]</sup>。而在危机驱动的非正规移民场景中,这种矛盾愈发尖锐。例如,在紧急状态下,国家权力的扩张和法律程序的缩减<sup>[8-9]</sup>,以及全球北方国家推行的“边界外部化”政策等<sup>[9]</sup>。要化解这一矛盾,既需要各国在行使主权时融入“以人为本”的权利意识来制定移民政策,也需要通过多边合作搭建公平有效的责任分担机制,特别是从源头解决导致大规模国际人口迁移的不平等及其他风险因素。

第二,移民在东道国的社会融合和返迁移民的再融合。融合是移民与目的国社会双向适应的过程,融合的

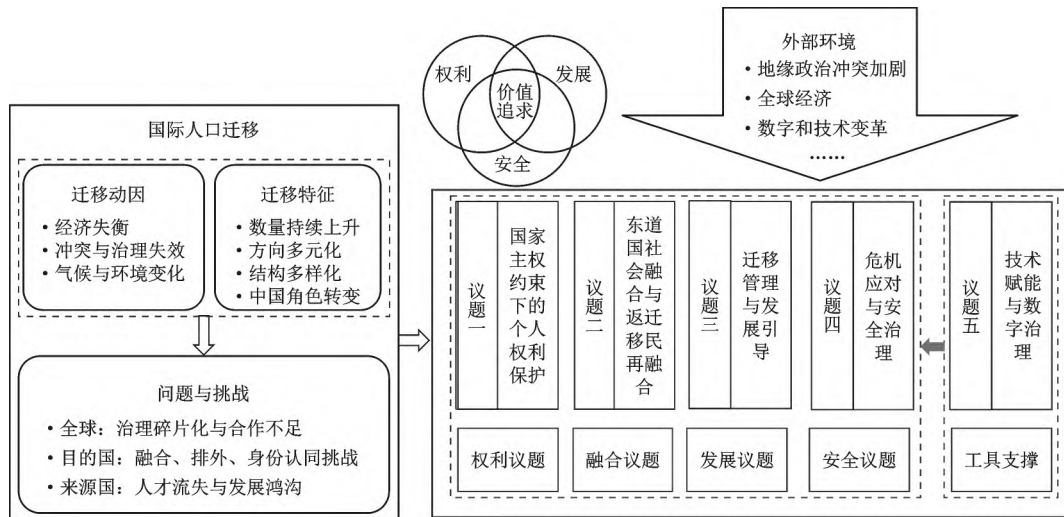


图9 全球移民治理的五大核心议题

治理目标通常是消解移民与目的国社会的差异,从而降低社会冲突风险,实现社会团结和凝聚<sup>[10]</sup>。长期以来,全球移民治理多侧重于迁移管理,聚焦准入、居留等迁移控制,而相对忽视移民能否从“他者”转变为共同体成员<sup>[11]</sup>。系统性歧视是社会融合的首要障碍,它既体现在就业门槛、薪酬差距等显性不公,也存在于主流社会的刻板偏见、媒体污名化等隐性层面。文化融合的挑战则体现为移民文化与目的国主流文化的相互调适<sup>[12]</sup>,调适不当极易引发社会冲突。同时,返迁移民在回流后也多面临国外积累技能、社会资本、生活方式等与原有社会网络和制度环境的再嵌入问题。而更深层次上,移民群体往往面临来源国身份与目的国身份的双向认同困境,身份认同是社会融合的最终目标。

第三,迁移管理与发展引导。该议题聚焦如何通过政策创新干预迁移过程、调节迁移趋向,特别是通过共享迁移红利,促进来源国发展,并最终从源头有效降低大规模迁移压力。这主要体现在三大挑战上。首先,人才迁移的结构性失衡。当前,发达国家实施技能导向的移民政策吸引高素质移民,而许多发展中国家则更关注劳务输出的经济收益。这种非对称性加剧了国际人才分布的结构性失衡<sup>[13]</sup>。为应对此困境,“人才循环”理念提供了新思路。通过政策设计鼓励海外移民以短期合作、技术共享等方式反哺母国,推动人才迁移从“单向流失”转向“多向共赢”。其次,移民汇款的金融治理难题。作为此议题的另一重要方面,移民汇款如何在促进发展(如降低汇款成本)与管理风险(特别是反洗钱、反恐怖融资)之间取得金融治理的平衡,亦是严峻挑战<sup>[14]</sup>。最后,迁移源头治理的政策效能困境。通过促进当前国际移民主要来源国的有效发展,从源头缓解移民治理压力,是移民治理的关键政策工具之一。2015年难民危机后,欧盟国家尝试与主要流出国开展合作,通过引入发

展促进项目以缓解外迁推力并引导难民返迁,但其长期成效与可持续性仍有待检验。

第四,危机应对与安全治理。这一议题凸显了危机与安全在全球移民治理中的双重角色:它们既是迁移的“动因”,也是迁移的“后果”。一方面,危机是引发大规模迁移的直接动因。战争、迫害、突发重大自然灾害或公共卫生事件,都可能在短时间内催生大规模的被迫迁移和非正规迁移。这要求治理体系必须具备迅速的危机应对能力,不仅要提供紧急人道主义援助,还涉及复杂的难民身份甄别、临时保护措施,以及确保“不推回”原则<sup>①</sup>在边境紧急状态下得以落实等。另一方面,大规模迁移也可能引发新的安全挑战乃至危机。这不仅包括边境秩序维护、打击人口贩运和偷渡团伙等传统安全问题,也触及更广泛的社会安全层面,例如公共服务超载、社会融合困难,甚至可能被政治化,加剧本地的排外情绪和政治极化等。因此,治理的难点在于,如何在保障人道主义需求与维护国家安全秩序之间找到平衡点。

第五,技术赋能与数字治理。数字技术正深度嵌入全球移民治理的各个环节,驱动治理理念与逻辑的变革,但同时也带来了治理能力、过程公平及伦理规范的冲击<sup>[15]</sup>。一方面,以数据为基础的“循证决策”是数字赋能的核心方向,它要求建设统一、可比的全球移民数据标准与共享平台。另一方面,技术变革迫使治理者面临一系列伦理难题,包括移民数据的隐私保护、算法歧视与公平性,以及不同群体间的“数字鸿沟”等。数字技术应成为提升移民治理效能的工具支撑,而非衍生新的治

① 根据1951年《关于难民地位的公约》,“不推回”原则禁止公约缔约国将难民驱逐或送回至其生命或自由因其种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土。参见 [https://www.cssn.cn/fx/gjfx/202512/t20251219\\_5961051.shtml](https://www.cssn.cn/fx/gjfx/202512/t20251219_5961051.shtml)。

理困境和不平等。

### (三)全球移民治理的价值取向：“权利—发展—安全”取向的耦合迭代

全球移民治理问题建构的价值取向并非静态结构，而是随着国际移民现实、全球政治经济演变、主导价值观念变迁等，在“权利—发展—安全”三维价值取向之间调整平衡的动态过程。“权利—发展—安全”三维价值目标既代表不同主体的利益诉求与价值偏好，也揭示了全球治理在多元议题间的张力与耦合。其演进历程可归纳为三个阶段：从早期以移民个人权利保护为核心，到发展导向的转型，再到安全逻辑的主导化与多元议题耦合的再平衡。

#### 1. 以移民个人权利保护为核心的早期阶段：基本规范确立与人道主义导向

第二次世界大战后，全球移民治理以移民个人权利与难民保护为起点。以《世界人权宣言》《关于难民地位的公约》及《关于难民地位的议定书》为代表的国际制度体系，确立了以人道主义和个体尊严为核心的权利导向框架，并通过国际公约明确各国义务<sup>[16]</sup>。在这一阶段，全球移民治理的关注焦点主要集中于战后难民安置、跨境庇护与移民基本权利保障，而发展目标与安全防控则处于次要地位。

在战后重建与去殖民化进程推动下，国际人口迁移形态日益多样化，劳工移民与家庭团聚成为重要议题，“权利—主权”之间的张力逐渐显现。五大议题中的移民个人权利保护与社会融合议题在此阶段开始萌芽，国际组织成为主导移民个人权利规范化和程序公正化的主要机制载体。然而，尽管这一阶段的移民个人权利框架奠定了移民治理的价值基础，却在实践中受到主权边界与国家利益的双重限制，形成了“规范理想与执行现实脱节”的结构性困境<sup>[17]</sup>。

#### 2. 以发展为导向的转型阶段：全球南方国家的崛起与合作扩展

20世纪70年代以来，全球化与新自由主义扩张推动了劳动力、资本与信息跨境迁移；20世纪90年代以后，国际移民逐渐被纳入全球发展议题。发展目标由边缘转向核心，成为南方国家在国际谈判中塑造话语与制度代表性的关键抓手。联合国千年发展目标及后续《2030年可持续发展议程》将“安全、有序和正常的移民流动”确立为全球“减少不平等”目标的主要内容，标志着移民治理从人道救助转向发展合作。

这一阶段，迁移管理与发展引导成为主导议题，南—南迁移规模扩大，侨汇、技术回流与劳动力市场互补成为关注的重点。移民被重新定义为发展的主要资源，而非不平等的结果，形成了发展型治理的核心逻辑。其治理侧重于迁移便利化、身份合法化和劳动力市场匹

配，旨在确保移民高效、合法地进入目的国市场，为目的国经济发展作出贡献。同时，上一阶段的权利议题被发展议题部分吸收，移民的经济功能被置于治理中心。而反哺来源国发展这一转向强化了移民治理国际合作，但也在一定程度上导致对移民权利与社会融合议题的边缘化，为后续“安全化”逻辑的生成埋下伏笔。

#### 3. 以安全优先为主导的重塑阶段：多元目标与多元议题的耦合

2015年欧洲难民危机以来，移民治理取向的安全化突显。安全目标在舆论与政策层面占据主导地位。以欧盟国家和美国为代表，以“国家安全”“社会稳定”与“边境管控”为核心议题，将移民，特别是非正规移民视为对劳动力市场、公共秩序、文化认同乃至国家安全的潜在威胁<sup>[18]</sup>，重构移民治理的重心和政策工具。同时，恐怖主义扩散、公共卫生危机、气候变化等跨国风险的叠加，客观上加剧了各国的安全焦虑<sup>[19]</sup>。

在这一阶段，五大议题中的危机应对与安全治理上升为主导议题，技术赋能与数字治理成为新兴焦点。人工智能与大数据提升了移民治理的风险预警与效果评估能力，但也带来了算法偏差与隐私风险的新挑战。安全逻辑的扩张一方面提升了治理效率，另一方面却压缩了权利空间，导致人道保障与多边协作进一步弱化。

然而，新的治理趋势并非单一安全化，而是呈现出复合目标的再耦合特征，即发展、权利与安全相互交织、彼此制衡。尽管以“安全优先”为名的排斥性政策，与移民治理应有的人道责任形成鲜明反差，导致西方主要目的国重视话语建构和单边管控，而机制规范和多边协调重心发生转向<sup>[20]</sup>。但客观的劳动力需求以及城市包容、数字边界、气候移民等新议题的出现，也迫使各国必须在发展机遇、风险防控与权利底线之间寻求动态平衡。由此，全球移民治理逐渐进入一个三维目标共构的新阶段，即包容性发展为安全提供长期基础，权利保障为发展提供制度前提，三者相互影响的张力中形成动态均衡。

总体而言，全球移民治理的议题演化反映了三维价值取向之间的结构性张力与互动逻辑。权利导向强调治理的伦理底线，确立了“以人为本”的基础性框架。发展导向提供行动动力，使移民治理与全球发展议程相衔接。安全导向凸显移民威胁话语，强化移民治理的控制和选择性。三者既相互竞争，又相互依存，构成全球移民治理的“价值三角”。然而，随着国际形势变化，这一价值三角不断失衡，一定程度上表现出发展叙事掩盖权利需求，权利需求被安全逻辑挤压，而安全又因发展支撑不足而陷入恶性循环等。因此，要实现“权利—发展—安全”三维目标的再平衡，关键在于超越“单一价值维度优先”的思维定式，承认多元视角的合理性与迁移治

理的复杂性,通过从全球层面重构理念、主体与机制的系统关系,构建更具包容性与可持续性的全球移民治理体系。

## 二、基于四大全球倡议的全球移民治理分析框架

### (一) 四大全球倡议——百年变局中全球治理的中国方案

百年变局下,全球性挑战日益凸显,全球治理体系面临前所未有的效能赤字与合法性危机。治理结构代表性失衡,第二次世界大战后形成的以联合国为中心的

全球治理机制功能弱化,全球南方国家的代表性显著不足;规则供给适应性失衡,气候变化、人工智能、国际移民等全球事务治理领域的国际规则严重滞后;效能分配公正性失衡,全球公共产品供给不足且分配不均。

中国在 2021 年以后相继提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议与全球治理倡议,四大全球倡议构成了一个内在逻辑严密、价值导向一致、功能互补协同的有机整体,如图 10 所示。四大倡议共同致力于对当前全球治理认知框架进行系统性重塑,为破解全球治理困境提供兼具理论创新性与实践可行性的中国方案。

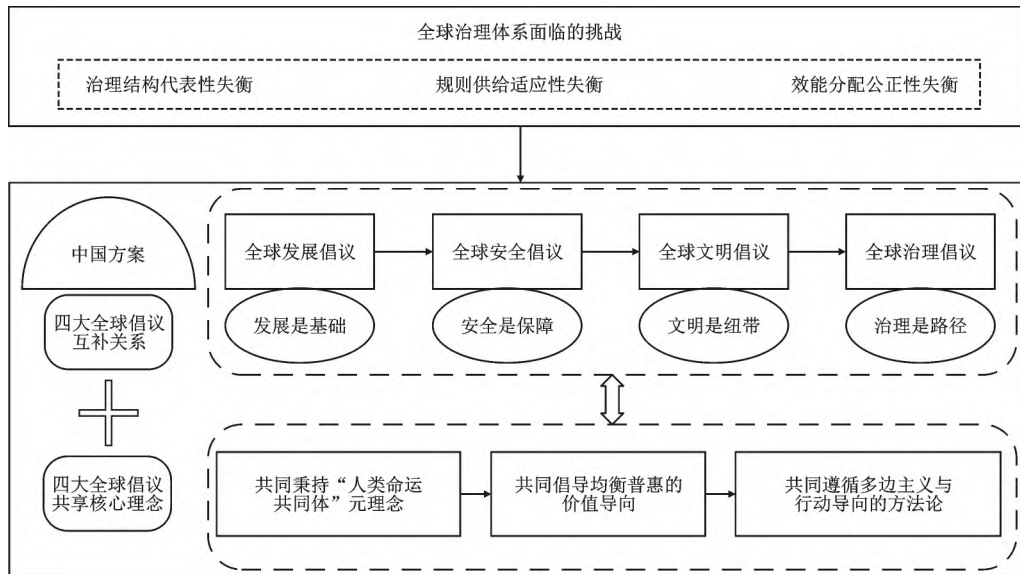


图 10 基于四大全球倡议的全球治理中国方案

四大全球倡议共享三大核心理论要义。其一,共同秉持“人类命运共同体”这一元理念,超越以主权国家为唯一行为体、以零和博弈为思维底色的传统国际关系范式<sup>[21]</sup>。它将全球社会视为休戚与共的整体,强调各国在追求自身利益时需兼顾他国合理关切,在谋求自身发展中促进共同发展。其二,共同倡导均衡普惠的价值导向,旨在矫正既往全球治理体系中存在的代表性不足、权利不平等、发展不均衡等结构性缺陷。无论是全球发展倡议聚焦的“不让任何一国、一人掉队”,全球安全倡议强调的“普遍、平等、包容的安全”,还是全球文明倡议弘扬的“平等、互鉴、对话、包容的文明观”,以及全球治理倡议追求的“共商共建共享”,都体现了对更加公平正义国际秩序的追求。其三,共同遵循多边主义与行动导向的方法论。四大全球倡议均明确反对单边主义和霸权政治,坚持通过真正的多边主义平台凝聚共识、协调行动,并且都注重通过具体的规则制定、机制建设与项目合作,将理念转化为切实的治理成果。

更为关键的是,四大全球倡议之间存在着深刻的逻辑承接与功能互补关系,形成了一个环环相扣、层层递进的治理闭环<sup>[22-23]</sup>。全球发展倡议立足“发展是解决一

切问题的总钥匙”的基本判断,致力于通过推动可持续的全球发展,为应对各类全球性挑战夯实经济与社会基础。没有发展,安全与治理将成为无源之水。全球安全倡议则直面“安全是发展的前提”这一现实诉求,倡导共同、综合、合作、可持续的新安全观,致力于构建均衡、有效、可持续的安全架构,为发展进程提供不可或缺的稳定环境保障。全球文明倡议在发展与安全提供的物质基础与稳定环境之上进一步深入到文化与认同层面,通过倡导文明对话与互鉴,化解文明隔阂、冲突与优越论,为全球治理合作构建更广泛、更深入的文化认同与价值共识。最终,全球治理倡议作为系统性的整合与升华,聚焦前述领域所依赖的制度性与结构性条件。它旨在推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向改革,为发展、安全、文明领域的全球合作提供制度保障、规则框架与平台支撑。治理体系的失效或滞后,将直接制约发展、安全与文明领域倡议的落实效能<sup>[24-25]</sup>。

四大全球倡议所构成的严密逻辑体系,对当前主导性的全球治理认知框架进行了三方面的重要重塑。其一,从“分治”到“统合”的范式转变。传统治理范式往往将权利、发展、安全等领域相互割裂甚至对立,导致政策

目标相互冲突、治理资源耗散。四大全球倡议系统性地揭示了这些领域间相互依存、相互促进的内在联系,倡导一种综合性、系统性的治理路径。其二,从“排他”到“包容”的价值重构。它挑战了基于意识形态或某一特定文明标准的排他性治理模式,强调不同社会制度、不同发展阶段、不同文明传统的国家在全球治理体系中享有平等权利、承担共同责任,推动全球治理规则民主化。其三,从“理念”到“实效”的实践转向。四大全球倡议均配套有明确的行动方案与合作平台,强调通过切实的项目落地与制度改革来提升全球公共产品的供给效能。

## (二) 全球移民治理的整合性分析框架: 基于四大全球倡议的四维框架

作为全球治理的重要组成部分,全球移民治理自身面临着移民趋势的结构性转向、治理议题和价值导向间的冲突困局。以四大全球倡议为指导,重新构建全球移民治理的分析框架,是全球治理自主知识体系建构的重要组成部分。基于全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议的核心理念,本文构建了一个包含“价值理念—主体结构—治理机制—实践路径”四个维度的整合性分析框架,如图11所示。该框架旨在为系统解析全球移民治理的结构特征、内在张力与发展方向提供理论工具。

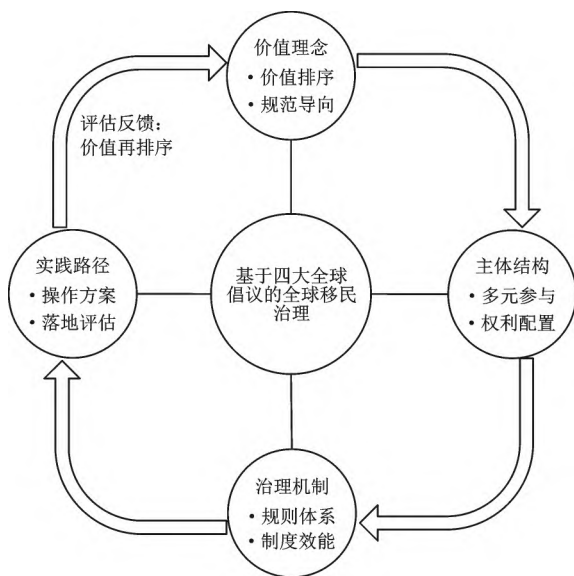


图11 基于四大全球倡议的四维全球移民治理分析框架

### 1. 价值理念维度: 价值排序与规范导向

价值理念维度聚焦全球移民治理的规范性基础,着重分析不同价值目标的排序、权衡与制度化过程。本框架将四大全球倡议的核心价值,即全球发展倡议的“以人民为中心”、全球安全倡议的“共同安全”、全球文明倡议的“文明互鉴”以及全球治理倡议的“共商共建共享”,作为分析价值排序的基本参照。

这一维度关注三个关键问题:首先,价值优先序的

制度化表达,即不同治理场域中权利、发展与安全三大价值目标如何通过制度安排体现其相对重要性;其次,价值冲突的协调机制,分析当不同价值目标产生张力时(如国家安全与移民权利的平衡),现有的制度设计如何实现动态平衡;最后,价值共识的形成路径,考察全球南方国家与北方国家、移民来源国与目的国等不同主体如何在价值差异中寻求共识基础。这一维度能够揭示特定治理体系背后的价值偏好及其对治理效果的影响。

### 2. 主体结构维度: 多元参与与权力配置

主体结构维度致力于解析“谁在治理”以及“治理权力如何分配”的核心问题。基于四大全球倡议对多元主体协同的强调,本框架建立了一个包含纵向层级(全球—区域—国家—次国家)和横向主体(国家机构、国际组织、非政府组织、私营部门、移民社群)的矩阵式分析模型。

这一维度的分析重点包括:代表性机制,考察全球南方国家、移民社群等传统边缘化主体在治理结构中的话语权实现程度;责任配置模式,分析来源国、中间国与目的国之间的责任分担是否均衡合理;协同效能,评估多元主体在特定治理议题上的互动效率与协作质量。通过考察政策制定、执行评估等环节的制度化参与主体,揭示治理结构的包容性与民主性缺陷。

### 3. 治理机制维度: 规则体系与制度效能

治理机制维度着眼于治理工具的供给、衔接与执行效能,为分析全球移民治理的制度供给质量提供系统方法。本框架将四大全球倡议的原则要求转化为具体的机制分析依据,即全球发展倡议对应的“发展导向机制”、全球安全倡议对应的“合作安全机制”、全球文明倡议对应的“文化对话机制”以及全球治理倡议对应的“国际法治”和“多边主义”。

在这一维度中,通过对规则生成的协商机制、资源整合的共享机制和进程管理的评估机制的系统性、动态性分析,考察规则体系的一致性,以及国际公约、区域协定、国内法律等不同层级规则之间的协调程度;制度适配性主要分析现有机制是否充分考虑了全球南方国家的发展阶段与实际能力;制度效能主要评估软法与硬法在不同治理情境下的实际效果。特别强调对“机制复合体”的分析,即考察在功能上重叠、在管辖上交叉的多种机制如何通过竞争、互补或协同方式共同影响治理结果,这一分析有助于揭示全球移民治理碎片化现象的深层机理。

### 4. 实践路径维度: 操作方案与反馈循环

实践路径维度关注治理理念与制度的具体实施过程,着重分析治理方案的操作性、可扩展性与反馈能力。

这一维度的分析重点包括:政策工具包的有效性,评估如安置融合服务、责任共担机制、劳动力合规保障

等具体措施的实际效果;路径可转移性,分析成功实践在不同语境(特别是全球南方国家)中的适用性与适配需求;反馈机制,考察实践效果如何影响制度优化与价值重构。本框架特别强调对动态适应性的分析,即治理系统如何根据实践反馈调整其价值排序、主体结构与制度设计,这一分析有助于揭示全球移民治理体系的演进动力与发展方向。

本文将以“价值理念—主体结构—治理机制—实践路径”四维全球移民治理分析框架为系统诊断工具,通过价值维度分析治理目标的回应性,通过主体维度分析治理结构的包容性,通过机制维度分析制度设计的合理性,通过路径维度分析方案实施的有效性。分析框架中的四个维度并非简单并列,而是构成了一个有机联系的分析系统:价值理念引导主体建构,主体结构塑造治理机制,机制效能决定实践路径,而实践结果又反向影响价值调适。这种循环分析框架能够捕捉全球移民治理体系的复杂动态,避免传统单一维度分析的局限性。而四大全球倡议的融入确保了分析既扎根中国视角又具备全球关怀,特别是为理解全球南方国家在全球移民治理中的特殊处境与需求提供了理论工具。

### 三、当前全球移民治理的框架:多级体系与层级互动

#### (一)“全球—区域—国家—次国家”多层级治理结构

##### 1. 全球层级:规范引领与共识凝聚

全球层级治理的核心功能在于确立移民治理的基础性法律与规范框架,明确普遍适用的移民个人权利原则,协调跨国资源与政策取向,为全球性和跨区域议题(如难民保护、跨境劳工迁移与反偷渡等)提供宏观规范指引与凝聚共识的平台。

在价值理念层面,全球层级的规范引领体现为对核心价值的倡导与权衡。《世界人权宣言》这一核心国际人权文书适用于所有移民,规定了普遍适用的移民基本权利,构成了全球移民治理的底线。但主权利益与边境秩序在特定时期会被推至优先位置,而长期的人口与发展目标又要求各国通过安全、有序、正常的合法通道与能力建设降低结构性风险。因此,全球层级移民治理的价值排序长期在危机压力、政治周期与发展诉求之间动态摇摆。《安全、有序和正常移民全球契约》为此提供了关键的规范框架。这一软法规范框架是对联合国长期在全球移民领域所积累的多边对话共识的系统性整合。《安全、有序和正常移民全球契约》所倡导的以人为本、尊重国家主权和加强国际合作等原则,为不同价值之间的权衡提供了明确、可解释和可检验的依据,使各国能够在“权利—发展—安全”之间形成相对一致的共识基础。

在主体结构方面,全球层级主要依托联合国平台及相关专门机构的协同。主权国家以联合国会员国身份参与全球对话与规则制定。联合国体系中的移民相关机构构成全球层级移民治理的核心网络,发挥主要的政策推广、合作倡导、组织实施等职能。在具体工作方面,联合国难民署承担难民、寻求庇护者与无国籍人的保护和人道主义援助;国际移民组织负责广义上的全体移民,自2016年成为联合国专门机构以来,在移民治理协作、技术援助、数据与危机响应上发挥桥梁作用;国际劳工组织专注于全球范围内的劳工移民的权益保障与标准制定;联合国人口基金负责将迁移数据置于更广泛的人口分析框架中。这些机构与联合国开发计划署等38个机构共同构成联合国移民网络<sup>①</sup>,实现跨机构协调与资源整合,提供有效、及时和共享的移民信息。

在治理机制方面,以软法规范框架与多边对话平台为主,辅以少量硬法与技术性规则。软法规范框架的形成源自2016年的《难民和移民问题纽约宣言》,该宣言开启了政府间谈判,最终促成了《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》双契约的通过。前者作为各国首次通过政府间谈判达成的“里程碑”式政治宣言,其23项目标为各国提供了从数据、合法渠道、边境管理、融合到返乡的行动参照;后者聚焦难民危机的系统性应对,为加强难民保护和寻求持久解决方案提供了新的责任分担框架<sup>[26]</sup>。多边对话平台主要包括国际移民与发展高层对话会和移民与发展全球论坛:前者逐步将移民与发展议题纳入联合国大会及其可持续发展议程的常态化讨论框架<sup>[16]</sup>,而后者作为国家主导的非正式年度进程,在协调“移民—发展”议题方面发挥关键作用<sup>[7]</sup>。此外,在难民保护方面,具有法律约束力的《关于难民地位的公约》及《关于难民地位的议定书》规定了难民权利与义务,明确了“不推回”等核心难民保护机制<sup>[26]</sup>。在跨境劳工方面,世界贸易组织《服务贸易总协定》模式4(即允许服务提供者以“自然人”身份临时跨境流动的相关规定)等技术性规则为劳工个人跨境迁移提供规范路径<sup>[27]</sup>。然而,此类机制普遍面临“协商难、执行更难”的挑战,其有效性高度取决于各国国内的转译与落实<sup>[27-29]</sup>。

在实践路径方面,全球规范的引领主要通过标准化的治理工具和可复制的项目实践来实现。一方面,联合国及相关机构将全球共识(如宣言、契约、指南等)转化为标准化的工具包(如指标体系、数据规范、透明度框架等),供区域与国家层级选择、复制与拼装。另一方面,国际移民组织等通过危机响应、技术援助与政策对话等项目实践,将行动中积累的经验、数据和程序进行系统性的梳理与提炼,形成流程指南与实践范例,为各国与

<sup>①</sup> 联合国移民网络成立于2018年,其前身是2006年成立的“全球移民小组”。

地方政府提供可直接调用的操作模板。

## 2. 区域层级:多样化的域内和域间协同模式

区域层级的核心功能,在于集中应对区域内特有的移民挑战、有效承接全球规范,并将全球层级的共识语言转化为可执行的具体制度。区域治理的共性在于借助地理邻近性与不同程度的一体化进程降低协作成本、促使集体行动达成,并为制度创新提供试验场。而不同区域在一体化程度、地缘政治环境与成员国主权敏感度上的差异,使其在价值理念、主体结构、治理机制与实践路径上呈现出不同的模式。

在价值理念方面,各区域的共性是在“权利—发展—安全”三者之间寻找动态平衡点。危机期安全话语易占主导,常态期则权利与发展并进。其差异则体现在价值优先序的排列方面:作为全球北方区域的典型代表,欧洲在价值取向上强调人道主义与权利,但在难民危机后安全导向显著提升。而全球南方国家则根据迁移特征各有侧重:南美强调权利导向,以居留正规化与工作许可便利化作为主要政策抓手,倾向于将非正规入境/居留视为行政管理问题而非刑事犯罪;西非共同体的治理议题高度聚焦域内的劳动力流动与生计发展,倾向于将流动视为促进发展的常态和机遇,因此其价值排序更偏向发展和流动的便利性;东盟对劳工权利议题较为敏感与谨慎,强调主权与稳定。

在主体结构方面,各区域的共性在于均由区域性经济共同体扮演协调中枢角色,差异主要体现为权责集中度与网络密度:高一体化区域(如欧盟)具有较强的立法与协调中枢,成员国通常保留边境管理与政策执行的关键权限;合作型区域(如东盟)以共识与自愿为主,国家裁量空间更大;非洲与南美的区域组织虽发挥重要协调作用,但常因成员国能力差异与财政约束,需要地方政府与社会组织在一线补位。

在治理机制方面,各区域普遍采用硬法与软法结合的机制。但是,不同区域在治理工具选择、强制性和治理重心等方面差异显著。欧盟依托《申根协定》《都柏林公约》等强约束性规则,实现欧盟内部自由流动;而对于欧盟以外的流入,在难民危机后则推动共同庇护、遣返程序与接收中心等执行方案。非洲联盟推动签署了《人员自由流动议定书》,旨在促进区域劳动力、人才和资本的自由流动;东盟通过宣言、行动计划与部长或高官会议推进跨境劳务等区域共同议题的合作,并强调尊重主权与协商的渐进性原则;南美地区以安第斯共同体通过的一系列关于劳动迁移与社会保障的区域性政策文书为依据,降低各批准国之间国际移民的居住与工作门槛,以及非法移民的非刑罪化与包容性合法化<sup>[30]</sup>。同时,治理外部化也成为重要的区域移民治理机制。欧盟通过与土耳其等国家以援助换控制等方式将边控责任

外包<sup>[31]</sup>,治理责任部分转移到区域外,强化了地缘政治化与安全化倾向<sup>[32]</sup>;而在亚洲与非洲,这类外部化也存在,但更依赖双边协商与项目性安排。此外,移民的区域磋商机制作为非正式、非约束性机制,通过建立国家间信任以及对共同关心的移民议题的交流与对话,弥补正式机制的不足<sup>[33]</sup>。

在实践路径上,区域治理的共性路径分为两类:一类是制度性路径,其核心特征是基于具有约束力的区域规则或硬法条约对区域成员国进行约束,如欧盟的《都柏林公约》强制要求其成员国遵守相应规则;另一类是项目性路径,其核心特征是灵活性、自愿性和目标导向性,例如,东盟成员国合作推动的技能认可与培训试点,以及西非围绕自由流动框架推进的区域迁移治理项目等。区域层级同样倾向于将共识规则拆解为工具包,并通过技术援助与财政工具等推动扩散。而路径选择与稳定运行的差异在于执行和复制能力,以及资源投入、评估与数据能力的强弱。例如,欧盟因其制度化程度高,在“评估—公开—纠偏”方面的约束性更强,而东盟与部分非洲或南美洲区域则更多依赖自愿评估与外部技术支持。

## 3. 国家层级:主权利益与政策落地

主权国家是全球移民治理的核心,也是规范制定和执行链条上的决定性枢纽。国家层级的治理通常在保护国家利益的基础上,对接和实践全球与区域的规范,推动全球/区域层面的共识和指南转化为可执行的国内法、行政程序与服务供给,并通过行政与司法体系完成“准入—停留—融入—退出”的全链条治理。国家层面的治理优势在于法制与资源集中,能够快速形成政策组合,但同样面临跨部门协同与跨层级对接的困难和高成本,以及在价值取向上“安全优先”的周期性摆动。

在价值理念层面,国家决策通常以本国发展与安全为优先,兼顾移民权利保障义务。一方面,国家利益、国内政治与主权裁量构成移民治理的核心约束。另一方面,超国家力量与雇主团体、移民权利组织、移民社群等国内行为体的博弈,也形成实质性影响。在危机期,安全目标上行常导致控制工具前置、权利保障受到压缩;而在常态期,则倾向于在发展需要与社会凝聚之间寻找均衡。值得注意的是,长期将移民视为治理客体的“民族国家偏见”使政策更偏向控制而非保障<sup>[34]</sup>,而过度的限制性取向可能引发非预期后果,如非正规迁移增加、走私与贩运活跃<sup>[35]</sup>,进一步削弱治理的正当性与效果。

在主体结构层面,国家层级的典型结构是纵向分工与横向协同相结合。纵向上,根据宪法和法律规定的职能边界,国家层面的权力机构负责顶层设计与宏观立法,地方政府负责具体执行与公共服务;横向上,移民与边境控制机构负责一线执法,外交部门负责对外协商,

劳工部门对接劳动力市场,教育、卫生、住房、财政与社会保障部门提供公共服务,立法与司法机构提供法律与规则支撑。跨境迁移的管理还依赖来源国与目的国对口机构的常态化合作。而同时兼具“来源国—中间国—目的国”多重身份的国家则面临更复杂的主体结构协同。

在治理机制层面,国家层面的制度供给由一整套法律、政策与程序构成,包括移民法与国籍法、签证与边境管理、庇护与临时保护程序、劳动用工与社保法规、隐私与数据治理规范等,共同决定了治理的硬边界。同时,国家通常建立纵向(中央—地方)与横向(多部门)的联动机制,以授权、预算与监督等工具,提升制度效能。在跨国层面,双边劳工协定与双边社会保障协定是最常见也最具体的工具,用于规范招聘、工作条件与社保可携带等<sup>[7]</sup>。但双边机制也可能被目的国用作地缘政治或边控外部化的手段<sup>[7]</sup>,导致责任与风险向外部转移。

在实践路径层面,大致围绕五个方面展开:第一,在准入环节,通过积分制、紧缺职业清单、配额与签证通道等实现移民筛选;第二,在停留环节以身份管理与居留规则为核心,规范移民的合法性与权利义务边界;第三,在融入环节,提供语言、就业、技能、住房、教育、健康等组合式融合服务包,并在地方财政支持下联动社会组织,共同供给相关公共服务;第四,在退出环节,既包括返乡支持与再融入的制度安排,也包括从临时身份转向长期合法身份(如永久居留或入籍等)的路径设计;第五,海外公民与侨民保护、双边通道规范等,也是国家层面具有代表性的实践路径。

#### 4. 次国家层级:功能补位与地方经验

次国家层级是移民政策最终落地和执行的关键层级,其治理成效直接体现为融入质量与个人福祉<sup>[36]</sup>。从主要全球北方移民国家的实践经验来看,移民治理正在经历明显的“地方转向”,次国家层级在移民治理中的角色,正由传统意义上的政策执行末端,逐步演变为推动政策创新与促进社会整合的重要制度枢纽<sup>[37]</sup>。

在价值理念层面,次国家层级更强调以人或社区为本,关注弱势群体基本公共服务/社区服务的可达性与可负担性,把融入与福祉作为衡量标准。与国家层级的安全化叙事相比,次国家层级更倾向于以欢迎和包容的公共叙事来降低社会排斥,发挥“叙事中介”作用<sup>[38]</sup>,在社区语境中重新诠释权利与秩序的平衡。对来源国而言,次国家层级治理的价值取向主要是迁移劳动力的权益保障、风险防控以及返迁移民的再融入,把“走出去”与“回得来、融得进”作为同一链条来谋划。

在主体结构层面,次国家层级在地方政府统筹与协调下,形成“非政府组织—社会组织—企业—智库高校”协同参与的格局。首先,地方政府及其相关部门不再只

是国家政策的末端执行者,而是承担起国家规则落地与资源统筹的整合功能:一方面,对接国家政策、协调财政资源、统一数据口径并推动跨部门协同;另一方面,嵌入社区服务体系,组织社会动员并回应在地需求。其次,非政府组织提供法律援助、庇护、心理支持、权利教育等专业服务,并以数据记录与政策报告参与公共监督。同时,由公民组成或主导的社会组织或移民社群在信息触达、同伴互助与跨境链接上具有不可替代的作用<sup>[28]</sup>。此外,企业作为主要用工方,通过行业规范、岗位培训与企业社会责任推动移民职场融入,并与政府协作对接信息平台与公共服务系统,提升用工管理与救济渠道的可达性。最后,智库与高校通过研究、评估与政策工具提供证据支撑,而城市联盟与跨国倡导网络则在横向扩散与政策上行反馈中发挥桥梁作用。多元主体的协作结构,使地方能够在不越权的前提下把“国家有责而未及”的环节补齐,把“社会能为而未联”的资源联结起来。

在治理机制层面,次国家层级的运转以协作性治理为核心,通过程序化协作规程把分散力量形成合力。一方面,基于合作备忘录、委托采购与服务外包标准、联合评估框架等,地方政府与非政府组织、公民社会及企业之间的分工、流程与质量标准得以明确,使协同成为可复用的制度惯例。另一方面,非政府组织与智库定期发布项目评估与政策建议,形成“证据—讨论—改进”的常态化反馈与监督机制。此外,在跨域协作上,次国家层级网络与跨境合作项目以柔性机制弥补正式制度的不足,使地方经验能够横向扩散,并通过上行反馈被更高层级吸收,进而转化为制度供给。

在实践路径层面,次国家层级的行动呈现出以服务包和评估为核心的运行规律。在目的国,次国家层级的地方公共部门、社区和相关非政府组织围绕语言学习、就业与技能、住房与健康、教育衔接与心理支持等关键环节,进行模块化的服务设计,并优先保障妇女、儿童以及无身份群体等脆弱群体的权益。在权利保障方面,多数地方实践将法律援助、反歧视、紧急庇护与安置等措施整合在同一处置链条中,力求实现个体从求助、受理到转介、跟踪的全程可追溯。在劳动用工方面,部分企业通过完善招聘环节的透明机制、强化岗位培训与申诉救济的制度安排,与行业协会形成促进合规与改进的共同体。在来源国,相关实践也逐渐展现出将行前培训、风险提示、远程法律咨询、跨域纠纷联动与返乡再融入串联为完整链条的趋势,其目的在于减少外出风险并降低返乡后的再适应成本。

#### (二) 全球移民治理框架的层级间互动逻辑

全球移民治理并非静态的层级堆叠,而是由多个嵌套的行动场域构成的动态网络。权利、价值、规范、资源在“全球—区域—国家—次国家”四个层级之间,沿自上

而下的规则传导路径、自下而上的实践反馈路径与跨层级的网络化路径持续流动与重塑,如图12所示。在此过

程中,既存在政策与规范不断融合的趋势,也存在因权力结构与利益分配导致的摩擦现象<sup>[36]</sup>。

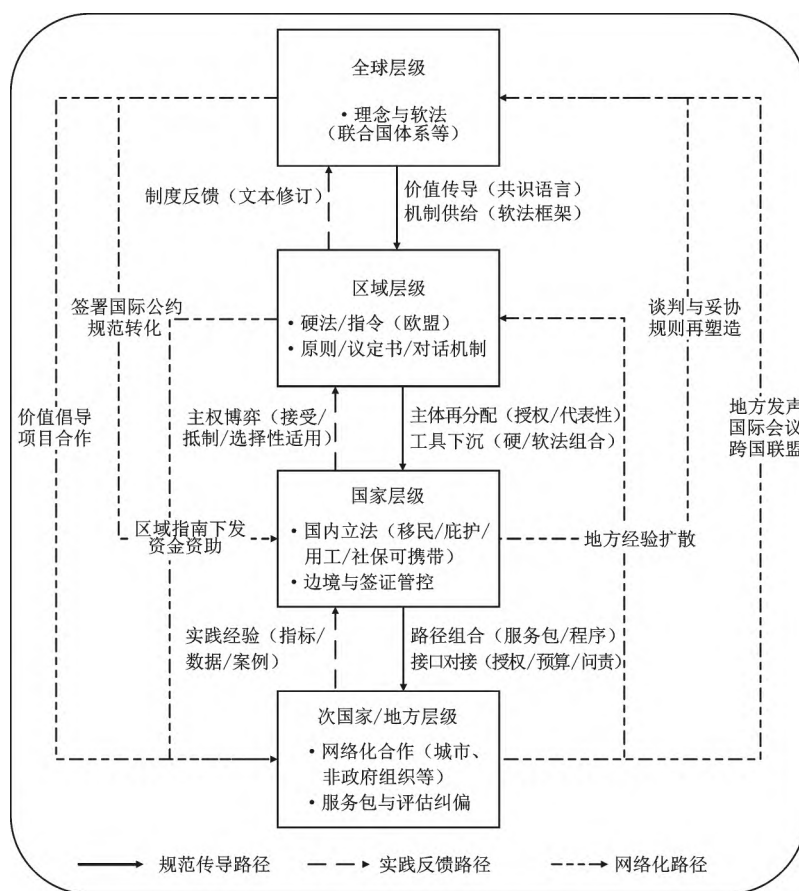


图12 全球移民治理多级体系与层级互动逻辑

### 1. 自上而下:原则落地的规则传导路径

自上而下路径的核心特征表现为逐级承接与选择性转化。这一规则传导路径始于全球层级,通过《安全、有序和正常移民全球契约》等软法框架确立规范性的共识价值。区域层级(如欧盟、东盟)在承接全球理念时,并非简单复制,而是将其嵌入各自的政治叙事与政策目标之中<sup>[37]</sup>,转化为符合区域利益的硬法与指令或原则与对话机制。在规则传导至国家层级后,通过移民、用工、社会保险等方面的国内立法及边境管控,将上层规则转化为具体的政策工具与权责分工。次国家层级作为执行终端,负责落实具体的政策内容,并及时进行评估反馈。自上而下的传导路径在不同层级都可能出现自主修正<sup>[38]</sup>。

### 2. 自下而上:从实践经验到规则调适的反馈传导路径

自下而上路径的核心特征表现为实践创新与制度化上推。这一反馈传导路径的起点始于次国家层级,地方、社区和非政府组织在实践中形成的有效经验和案例,通过地方经验扩散被上一级主体识别和吸收。这些经验在国家层级被汇总和提炼后,可作为政策立场带入区域层级的对话与谈判中,从而推动区域层级的规则再

塑造。在区域形成共识后,又可通过制度反馈向上推动全球层级的规范调整与转化。这一路径的一个典型例证是劳工组织与民间社会对国际劳工标准的推动,家政工人体面工作议题正是通过次国家层级主体的上推,并在全球层面产生可见影响而实现的<sup>[32]</sup>。这一路径的关键在于地方实践创新是否能被制度化地评估、总结,并与更高层级的议程设置相关联,体现了治理体系从实践中学习和自我演进的动态过程。这种自下而上的反馈和传导,不仅限于次国家层级,也包括主权国家和区域层级的实践经验向上的逐层反馈和传导。

### 3. 跨层级的网络化互动路径

跨层级路径的核心特征是去中心化与灵活性。这一网络化互动路径挑战了传统的国家中心主义模式,主要呈现出三种类型。第一,全球或区域行动者(如国际组织)通过价值倡导和项目合作等方式,绕过国家层级,直接与次国家层级建立联系,推动全球原则的地方化。第二,次国家层级的行动者(如大型城市、跨国非政府组织),通过地方发声、国际会议与跨国联盟等方式,直接参与全球或区域对话,以推广地方创新实践与争取地方利益。第三,全球与国家之间的跨层级双向互动路径,

如全球层级规则的有效传导不仅依赖区域层级传导至国家层级,也依赖如国际公约等手段跨层级传导至国家层级。这一路径以柔性契约项目、城市网络为载体,极大地提升了治理体系的灵活性、适应性和创新扩散速度。

## 四、当前全球移民治理面临的问题与挑战

### (一)价值理念维度:“权利—发展—安全”之间的价值失衡

当前全球移民治理体系价值维度的问题主要体现在泛安全化和发展工具掩盖下的权利价值缺失以及国家和区域间价值共识达成的困境。在危机叠加、政治周期与舆论极化的共同作用下,“权利—发展—安全”价值排序摇摆不定,不仅损害了移民治理的共同底线,也让高层级的承诺落空。

安全化思维的惯性回摆,持续侵蚀并挤压着“以人为本”的治理原则底线。当移民议题在政治话语中被塑造为“威胁”时,便为采取超越常规的紧急措施提供了合法性,政府倾向于以“管控例外状态”的逻辑来处理具有复杂社会经济根源的常态化国际人口迁移问题<sup>[39]</sup>。这种安全话语的垄断性主导,在实践中直接导致权利保障、社会融合等长期性议题被系统性边缘化。而安全化叙事内在的短期主义、排外逻辑与封闭倾向,与人道主义救援及社会融合工作所要求的长期投入、开放心态与精细协调构成了根本性的矛盾<sup>[40]</sup>,并直接导致治理效能的恶化。主要迁徙路线上死亡与失踪风险居高不下;基于人道主义的家庭团聚与正常劳工移民通道被迫收紧;庇护程序因过度的安全审查而严重拖延、可及性降低;地方层面旨在促进社会凝聚的融合政策,其资源与空间也让位于旨在实现短期威慑的边境管控。这种以危机应对为名的选择性执行,最终削弱了治理体系的整体效能与合法性。

而区域治理的选择性适配侵蚀了多边主义协同的价值共识基础。全球性原则在不同区域被嵌入差异显著的话语体系与价值排序:部分区域强调责任共担与边境管控外部化;部分区域将人员自由流动视为常态化的社会经济运行策略;而另有部分区域则坚持以主权为核心、对权利与劳工标准持保留态度的渐进路径。这种差异化实践本身具有合理性,但也存在跨区域协同困境。一方面,强势行为体的议程设置能力架空主权平等原则下的对等义务;另一方面,多边平台被迫在相互冲突的价值排序间寻求脆弱平衡,致使其蜕变为追求最低共识的技术性安排,既削弱了原则的规范力,也阻断了区域经验向全球规则转化的反馈通路。

发展导向的治理实践在一定程度上固化了结构性失衡与权利非对称。目的国凭借积分制、职业清单等工

具加强国际移民的技能筛选,而来源国受制于劳务输出与治理能力局限,难以应对人才流失与侨汇波动。叠加难民与低技能移民向部分全球南方国家集中的现实,加剧了南方国家在移民治理体系中的脆弱性。而正规渠道的选择性与排斥性迫使部分移民转向非正规途径,助长偷运网络、加剧边境压力与地方接收失衡。这些衍生的安全风险反向强化“安全优先”逻辑,进一步挤压权利保障与可持续发展空间,最终形成“权利受限—发展失衡—安全异化”的恶性循环,导致全球移民治理价值体系的根本性失衡。

### (二)主体结构维度:代表性与责权冲突

主体结构维度面临的核心困境,在于治理话语权的代表性问题以及治理主体间的责权冲突问题。议程设置过度向强势主体倾斜,导致权责配置失衡与监督链条断裂。一方面,多层次、多行为体参与已成为全球移民治理的常态;另一方面,代表性失衡、分担机制失灵与监督乏力相互交织,导致公共议题被持续去政治化为技术流程,最终使治理体系陷入技术管控与短期应急的双重困境。

首先,代表性失衡,强势国家及少数国际或区域平台在议程设置、资源分配和话语权上占据优势,导致“以谁的视角定义移民问题”往往优先于“如何解决问题”。在多个平台并存的格局中,选择性利用平台与借多边之名行单边之实的做法同时存在:如果议题在强约束机制中受阻,相关方会转向更松散的对话框架,用非约束性文件代替可执行的承诺;如果国内政治压力增大,则通过区域或双边安排分割处理议题,在程序上看似是多方参与,实质上保留了单方面决策权<sup>[41]</sup>。同时,城市、地方政府、社会组织及移民自组织的制度化参与渠道不足,常作为项目伙伴而非决策主体,其掌握的一手数据、案例和评估结果难以纳入正式立法与政策审议。这种结构使“以人为本”的关切被技术性管理话语所掩盖,弱势群体的实际处境和权利在宏观决策中被边缘化。

其次,分担机制运行不畅,使“共同承担”变为“责任转嫁”。接收配额、财政支持与实际承载能力三者长期脱节。在区域层面,“责任共担”被“责任转移”取代。一方面,全球北方目的国通过援助、贸易或签证便利来换取第三国承担边境控制与安置责任,形成了事实上的责任外部化;另一方面,区域内主权国家间围绕责任分担问题反复博弈,往往以达成临时妥协为终局,缺乏长期的、可持续的考量。国家内部也存在纵向与横向的错位。中央政府主导国际承诺与对外协商,地方政府则在安置、融合及公共服务的执行层面承受主要压力,但相应的预算与权限往往滞后,导致不得不由社会组织被动填补功能空白。

主体结构的问题并非孤立存在,而是代表性失衡、

分担机制失效、监督薄弱与权责不清的连锁反应。代表性不足导致议程与标准偏颇,分担机制无法使承诺与能力相匹配,监督链条不能及时纠错,最终表现为多主体参与但共治不足,多平台并存但协作不足。

### (三)治理机制维度:碎片化、软法化与外部化的叠加效应

治理机制维度的核心困境在于软法主导下的规则碎片化与协同乏力。在全球与区域层面,规范制定呈现碎片化、软法化与外部化特征;而在国内执行层面,则普遍面临授权模糊、预算不足、数据缺失与问责弱化的结构性短板。其结果是制度文本繁复而约束力虚化,程序冗杂而效能不彰,最终导致短期应对不断挤压长期制度建设的空间。

首先,规则碎片化与软法主导显著推高了治理的执行成本。当前,全球移民治理缺乏具有全面刚性约束的规则体系,长期依赖各类契约、宣言与协商平台。软法虽具灵活性,但在实践中标准各异、协调成本攀升,相同议题在多平台重复讨论却难以凝聚可执行共识,导致政策效力逐级递减,形成显著的执行鸿沟。当软法从过渡方案固化为常态时,会进一步抑制评估、公开与纠错等关键机制,最终阻碍治理体系的良性演进。

其次,国内转化不力构成规则失效的关键。全球与区域层面的治理目标需转化为国内政策中具有明确程序、预算与时限的硬性规定方可落地。当前在一些关键环节仍普遍存在执行脱节问题,如合法移民通道扩容、庇护可及性裁决时限、法律援助与程序透明的刚性保障、融合政策的统一评估体系等。国内立法缓慢、授权模糊、预算错配、数据壁垒与问责缺位等,导致原则性承诺无法转化为国内实体规则,并嵌入实际行政流程与财政安排。

再次,外部化路径以责任转移与移民权利风险为代价,换取短期治理压力的缓解。在地缘政治与国内政治双重驱动下,全球北方国家通过援助与协议使第三国承担边境管控与收容责任的做法日益普遍。然而,在缺乏透明度、人道标准与独立监督的情况下,这种安排实质是将保护责任转嫁给能力更弱、监管更缺位的地区。其负面效应显著:救援与安置链条被人为阻断,非正规迁移风险攀升;发展合作目标被安全议程主导;受援国因权利保障体系不完善而形成新的保护真空。尽管外部化能以较低国内政治成本快速缓解边境压力,但其长期代价是侵蚀多边信任,将责任共担异化为责任转移,最终背离“以人为本”与“多边主义”的基本原则。

此外,保护盲区与法律供给失衡构成全球移民治理的长期困境。现有约束力较强的国际法主要覆盖狭义的难民,而大量因经济结构性问题、普遍性暴力或气候变化驱动的被迫迁移人群,在身份和权利上长期处于

“灰色地带”。例如,海上救援后的登陆接收、气候脆弱地区的跨境安置、非国家行为体引发的普遍暴力下的保护衔接等问题,至今仍缺乏可执行的规则和分担方案。此类法律供给的严重不足,导致脆弱群体被排除于正规保护体系之外,进而助长非正规迁移与偷运网络。其结果是形成“规则缺位—风险上升—安全管控升级”的自我强化闭环,不仅损害国际法治应有的可预期性与保护功能,更在实践中持续削弱“以人为本”的治理原则。

最后,数据可比性和数据共享机制的不足,系统性削弱了移民治理机制的纠错与调适能力。移民议题固有的跨层级、跨部门与跨国界特性,要求统一的数据标准、共享机制与定期公开程序作为有效评估与问责的基础。然而,当前各国的移民数据统计口径差异巨大,关键治理数据如合法通道容量与等待时间、庇护裁决与法律援助覆盖、安置执行、融合服务可及性等,散见于不同机构报告,缺乏可比性与系统性<sup>[42]</sup>。其不仅显著增加了跨域政策协调的成本,更在实践中为选择性执行创造了条件。缺乏一致、可靠的衡量标准,无法精准识别责任归属与执行差距,制度优化和资源分配也缺乏实证依据,最终导致治理体系在低效循环中难以实现自我修正与持续改进。

### (四)实践路径维度:短期主义、选择性执行与可复制性不足

实践路径维度的核心困境在于路径选择的系统性失衡,而非治理工具的匮乏。面对风险叠加与政治压力,当前治理实践明显倾向于追求短期可见的管控效果,而非致力于构建可持续的制度成果:边境管控、羁押遣返等强硬措施被优先采纳,而合法移民通道、社会融合服务、劳工权益保障及司法救济体系等长期性建设则持续投入不足。这种对短期主义与选择性执行的路径依赖,导致面向正规移民系统化服务的各项试点与项目多停留于零散化运作,难以整合提升为可复制、可推广的成熟制度体系<sup>[11]</sup>。

首先,危机化应对塑造了固化的治理惯性。一旦移民问题被纳入安全优先的治理逻辑,边境管控、程序收紧和采取非常措施便成为首选,控制效果的可见性凌驾于权利保障之上。这不仅压缩了合法的家庭团聚、人道及劳工通道,也侵占了融合服务所需的语言、就业与教育等长期资源。短期威慑虽能带来表面上的控制效果,但同时推高了非正规通道的风险。当应急响应常态化,系统性建设便被临时项目循环取代,难以保障服务的持续性与覆盖范围,最终形成治理效果的周期性衰减。

其次,被动刚性应对与外部责任转移形成负向效应叠加。例如,以公共卫生、治安或边防为由临时扩大权力,频繁采取海上拦截、长期羁押和快速遣返等强硬措施;在区域之外,通过资金和签证便利换取第三国承担

边境管控与收容责任。两类举措同时将治理责任与负向后果转移至能力较弱的中间国和移民自身,形成新的权利保护空白,以多边信任受损和社会分歧加剧换取短期压力缓解。

再次,合法移民服务制度化建设滞后。合法通道与融合服务相结合是降低风险、提升治理成效的关键路径,其核心在于通过标准化服务模块,将语言培训、技能认证、就业匹配及住房教育等支持系统化,并对妇女儿童等弱势群体实施优先保障。然而现实中,这些措施多停留于零散试点,缺乏可复制的标准体系、统一的统计指标与稳定的预算保障,导致成功经验既难以在城市间横向推广,也无法纵向融入国家或区域政策框架,且局部成效往往随行政周期更迭而难以持续。

## 五、全球移民治理的完善与中国作用

### (一)全球移民治理体系的创新完善

全球移民治理体系的创新与完善,根本上在于从碎片化、应急式的政策体系转向系统性、包容性与可持续的全球治理框架。基于全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议与全球治理倡议的系统理念,从价值理念、主体结构、治理机制与实践路径四个维度提出完善全球移民治理框架的整体思路。

#### 1. 体现“以人为本、包容发展与综合安全”的价值理念

在全球移民治理中,“以人为本”的价值导向应成为各层级治理的最高原则。这一原则不仅强调对移民个体尊严与权利的保护,也要求在主权、安全与发展的平衡中确立普遍性的伦理底线。尊重文明多样性、加强国际人文交流合作与弘扬全人类共同价值的理念,为移民治理提供了文化与价值的根基。同时,从共同、综合安全出发,应超越以目的国边境安全为中心的单一视角,构建覆盖人身安全、社会安全、发展安全与制度安全的多维安全体系,使安全与移民个人权利、发展相辅相成。在此基础上,以“发展优先、普惠包容”原则为指引,通过促进移民与发展政策的协同,实现减贫、教育、健康、就业等领域的结构性改善,使移民治理成为促进共同繁荣的全球公共产品。

#### 2. 构建“多元主体—权责平衡—包容性参与”的主体结构

全球移民治理体系的完善,关键在于确立一个以主权平等、共同责任和广泛参与为基础的多元共治格局。全球治理倡议强调“共商共建共享”的原则,成为重塑主体关系的核心。在国家层面,进一步强化发展中国家的代表性与话语权,确保全球南方国家在利益表达、经验传播、规则制定与资源分配中的公平地位;在社会层面,赋予国际组织、非政府组织、城市网络、企业与移民社群更具实质性的参与渠道,形成“政府—社会—市场—个

人”多主体互动的复合治理结构。此外,明晰各主体之间的责权边界与协调机制。国家承担国际法框架下的基本义务,国际组织负责协同与监督,社会组织提供专业与服务支持,移民个人则通过合法渠道参与治理反馈。这种层级分明而协作有序的主体格局,是实现公平与责任平衡的制度前提。

#### 3. 强化“多边主义—国际法治—数字治理”的治理机制

机制创新是全球移民治理体系能否有效运作的关键。机制创新既要以国际法治为底线,确保公正与可预期,又要以技术赋能为动力,提升全球治理的精准性与协同性。面对全球性移民议题的复杂性,应在坚持联合国机制核心地位的基础之上,强化国际法治和多边合作的制度支撑,形成决策、协调、监督与责任分担的有机链条。首先,推动联合国系统下各类移民机制的统筹协调,建立更加清晰的职能分工和问责体系。其次,发展包容性更强的多边协商平台,提升跨区域合作机制的联动性与透明度。最后,充分运用数字治理手段,构建全球移民数据共享、风险预警与评估反馈体系,提高治理的可视化与可追溯性。

#### 4. 明确以行动导向推进合作共赢实践路径

全球移民治理的实践路径,应与全球发展倡议和《2030年可持续发展议程》相衔接,坚持“行动导向”原则,推动从共识到落实的系统转化。实践路径应聚焦具有普遍意义的合作领域。例如,在减贫与包容发展领域,推动将移民纳入一体考虑;在气候变化与环境迁移领域,建立风险评估与应对协作机制;在数字经济与社会创新领域,促进跨国技能流动与数字包容;在公共卫生与社会保障领域,推进跨国医疗与社会保障互认;在区域互联互通领域,打造人流、物流、信息流协同的开放合作网络。通过将移民治理与全球发展目标有机衔接,把移民议题从“风险与控制”转向“合作与共赢”的发展逻辑,真正实现移民治理的战略性提升。

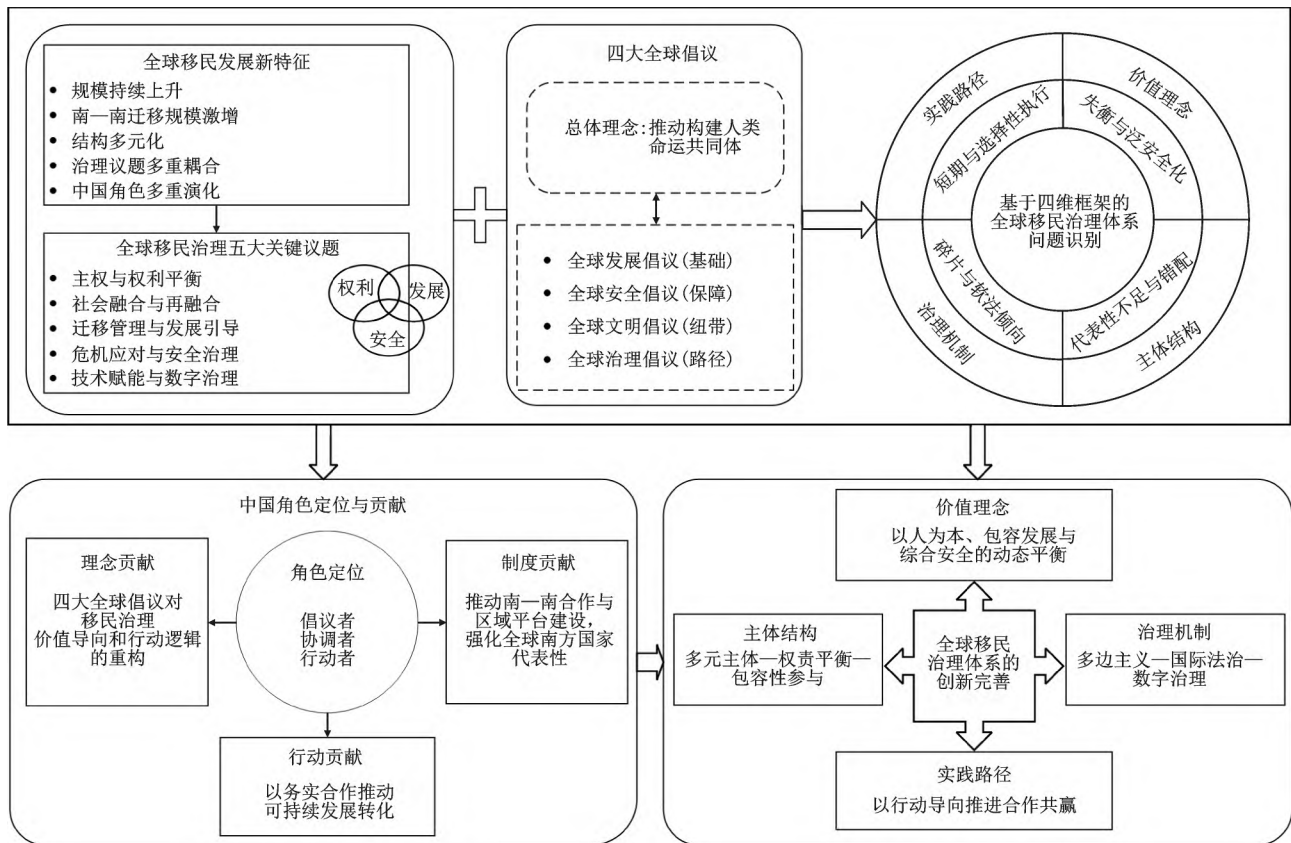
### (二)全球移民治理的中国作用

#### 1. 角色定位:中国作为“倡议者—协调者—行动者”的多重身份

在全球移民治理体系演进的过程中,中国已从制度的参与者、经验的贡献者,逐步成长为理念的倡议者、机制的协调者与行动的践行者。中国通过提出四大倡议,将发展、安全、文明与治理议题有机整合,赋予全球治理以系统性和协同性的新内涵。未来,中国的建设性力量不仅体现在价值倡导上,更体现在制度供给与实践推动中,发挥理念引领、平台推动与实践示范的功能(见图13)。

#### 2. 理念贡献:以四大全球倡议为价值支撑,推动“共商共建共享”与“包容互鉴共赢”

在多边舞台上,中国主张以人类命运共同体为总体愿景,坚持“共商共建共享”的治理理念,推动国际社会



形成更加平等、开放的合作格局。全球文明倡议所强调的文明互鉴,为超越“文明冲突论”提供文化支撑;全球治理倡议提出的“真正多边主义”与“共商共建共享”,为各国共同参与提供制度原则;全球安全倡议提出“共同、综合、合作、可持续的安全观”,将人类整体安全纳入治理框架。通过整合这些理念,中国以“合作、创新、法治、共赢”为核心,构建起一种新的治理文明逻辑,即以共识取代对抗,以协作取代封闭,以法治取代强权,以共赢取代零和。这一理念创新,使全球移民治理从国家中心主义走向人类命运共同体,形成跨文明、跨主权的共治共识。

3. 制度贡献:推动南—南合作与区域平台建设,强化全球南方国家代表性

发展是解决一切问题的“总钥匙”,也是从根源推动全球移民治理的关键路径。中国在参与和推动加强联合国机构在移民治理领域的功能与国际法治的同时,贡献“一带一路”倡议、金砖国家、上海合作组织等以全球南方国家为主体的多边合作平台,以发展合作为核心机制,推动南—北平衡与南—南协作的制度性重构。这种发展型治理逻辑,突破了以“责任分担”为核心的传统国家间移民治理合作框架,转而通过合作增益与共同发展重塑激励机制。它不仅有助于强化全球南方国家在国际移民议题中的代表性与制度话语权,也为全球南方的

南—南迁移治理提供了重要的对话平台。通过制度化的合作与共建,中国为全球移民治理提供了一种从资源输入到能力共创、从制度参与到规则塑造的系统方案。

4. 行动贡献:以务实合作推动可持续发展转化

在全球移民治理的实践层面,伴随着中间国、输入国属性的增强,中国一方面积极参与联合国相关移民治理机制,另一方面不断将国内移民治理规则与全球议程协同优化。同时,中国将移民问题置于发展进程中,通过基础设施建设、产业合作、就业技能培训等项目合作,支持全球南方国家发展,从源头缓解非自愿迁移压力。在这一过程中,全球南方国家不再只是治理对象或援助接受者,而是通过平等参与合作逐步形成符合自身国情的发展模式,为全球移民治理提供了一条更加贴近全球南方国家现实需求的实践路径。

## 六、结论与展望

### (一)主要结论

百年变局下,当前全球移民格局正经历深刻重构,移民规模持续扩大,南—南与南—北迁移共同构成主要流向,混合迁移现象激增,移民议题与其他全球性挑战深度交织。全球移民治理面临五大核心议题,即主权与

权利的平衡、社会融合与再融合、迁移管理与发展引导、危机应对与安全治理、技术赋能与数字治理,并呈现出“权利—发展—安全”三维价值导向下的复杂耦合特征。

本文基于四大全球倡议构建的“价值理念—主体结构—治理机制—实践路径”分析框架,为解析全球移民治理体系提供了新的理论视角。基于该框架,本文系统解析了全球移民治理体系的“全球—区域—国家—次国家”多层次治理结构与层级互动逻辑,并提出了当前治理体系面临的四大问题与挑战:“权利—发展—安全”价值导向的失衡;主体结构中代表性不足与权责冲突;治理机制的碎片化、软法化与外部化的叠加效应;实践路径中的短期主义、选择性执行与可复制性局限。

面对挑战,本文基于理论框架和四大全球倡议的价值引导,提出未来全球移民治理体系创新的主要方向,包括确立“以人为本、包容发展与综合安全”的价值理念、构建“多元主体—权责平衡—包容性参与”的主体结构、强化“多边主义—国际法治—数字治理”的机制保障、推进以行动导向为核心的合作进程。在这一转型过程中,中国将发挥倡议者、协调者、行动者的多重角色,通过理念创新、制度构建和务实合作,为全球移民治理注入新的动力。

需要强调的是,中国参与全球移民治理并非要构建全新的体系或主导现有体系,而是在尊重联合国和国际法治的前提下,在尊重各国主权与利益的基础上,通过理念创新和实践探索,审慎推动现有体系向更加公正合理的方向发展。在这一过程中,中国将坚持多边主义原则,尊重不同文明的特质,注重全球南方国家的实际需求,致力于构建人类命运共同体。这种包容、渐进、务实的治理思路,正是当前全球移民治理体系改革所亟须的。

## (二)全球移民治理研究的未来展望

面对全球移民治理的新形势与新挑战,未来的学术研究应超越传统范式,以四大全球倡议为基本导向,在构建全球治理自主知识体系视域下聚焦全球移民治理的关键问题领域。

### 1. 迁移动力与治理效能的深化研究

未来研究需突破传统理论局限,借助当前大数据和人工智能等技术工具,构建更具解释力的迁移分析框架和模型。研究重点包括:新兴迁移群体的特性分析,特别是高端人才迁移与全球创新竞争、气候移民预测与适应政策的交叉研究等;迁移动因的复合化解析,关注经济、环境、安全等因素的交互作用,以及移民政策对迁移路径的重塑效应;迁移后果的多元评估,建立涵盖个体福祉、社会凝聚、发展动能与安全影响的综合指标体系。

### 2. 治理体系与知识生产的范式创新

治理体系研究亟须现有的认识论和方法论突破。

研究重点包括:多层治理机制的实证检验,深入分析《安全、有序和正常移民全球契约》的区域转化、国家实践与地方调适过程;全球南方知识体系建构,系统提炼全球南方国家在应对混合迁移、劳工权益等议题中的政治和实践智慧;规范与实践差距的机理分析,揭示国际规则在落地过程中的政治约束与制度障碍。

### 3. 技术赋能全球移民治理的前沿探索

数字时代的移民治理需要平衡技术创新与伦理规制。研究重点包括:数字技术的双重效应评估,系统分析大数据、人工智能在边境管理、服务递送等领域的效率提升与风险管理;智能治理的伦理框架建构,探索移民治理领域算法公平、数据隐私与数字权利的保障机制;技术应用的全球协调,研究移民数据治理标准的国际合作与规则兼容等。

### 4. 中国角色的系统性研究与战略应对

对中国参与全球移民治理的研究需超越政策描述,实现学理升华。研究重点包括:中国贡献的学理阐释,深入分析倡议者、协调者、行动者三重角色的互动逻辑与实践路径;中国经验推广的机遇与风险研判,系统评估通过“一带一路”倡议等平台提供移民治理国际公共产品的战略机遇,以及在地缘政治、标准对接、文化适应等领域面临的挑战等。

## 参考文献

- [1] 路阳. 国际移民新趋向与中国国际移民治理浅论[J]. 世界民族, 2019, 41(4): 58-72.  
LU Y. New trends in international migration and migration governance in China[J]. Journal of World Peoples Studies, 2019, 41(4): 58-72.
- [2] 宋全成. 动荡与冲突中全球难民治理的困境与前景[J]. 西亚非洲, 2021, 42(2): 121-140.  
SONG Q C. Dilemma and prospect of global refugee governance in conflict[J]. West Asia and Africa, 2021, 42(2): 121-140.
- [3] BARNETT G A, NAM Y. A network analysis of international migration: longitudinal trends and antecedent factors predicting migration[J]. Global Networks, 2024, 24(2): e12455.
- [4] 李芳田, 王慧婷. 全球化时代的国际女性移民治理[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2018, 64(1): 134-140.  
LI F T, WANG H T. The governance of international female migrants in the era of globalization[J]. Journal of Naikai University (Philosophy, Literature and Social), 2018, 64(1): 134-140.
- [5] MCCARNEY R, KENT J. Forced displacement and climate change: time for global governance[J]. International Journal, 2020, 75(4): 652-661.

- [6] 吕利丹,王涵,段成荣. 国际移民最新趋势和政策应对[J]. 人口学刊,2021,41(6):68-84.  
LYU L D, WANG H, DUAN C R. Review of international immigration trends and policies[J]. Population Journal,2021,41(6):68-84.
- [7] NEWLAND K. Governance of international migration: mechanisms, processes, and institutions[J]. Global Governance,2010,16:331-343.
- [8] PIPER N, ROTHER S. Political remittances and the diffusion of a rights-based approach to migration governance: the case of the migrant forum in Asia (MFA)[J]. Journal of Ethnic and Migration Studies,2019,46(6):1-15.
- [9] CAPONIO T, SCHILLER M, TALLERAAS C. The politics and governance of migration[J]. Governance,2025,38(4):e70055.
- [10] 吴晓曼,薛琳,方伟晶,等. 中国国际移民的社会融合与发展:分析框架的构建与应用[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2022,42(5):115-122.  
WU X M, XUE L, FANG W J, et al. Social integration and development of international immigrants in China: construction and application of a theoretic framework[J]. Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences),2022,42(5):115-122.
- [11] 孙志伟,郭树勇. 论国际移民治理的现实困境与实践转向[J]. 教学与研究,2021,69(2):46-55.  
SUN Z W, GUO S Y. A study of the global migration-governance: realistic predicaments and practical turn[J]. Teaching and Research,2021,69(2):46-55.
- [12] 冯怡然,黄静. 欧洲移民问题安全化解析[J]. 国家安全研究,2024,38(4):109-127.  
FENG Y R, HUANG J. The securitization of migration in Europe[J]. China Security Studies,2024,38(4):109-127.
- [13] 段卓廷. 全球移民治理的历史演变、现实困境与中国路径选择[J]. 吉林大学社会科学学报,2025,71(4):272-281.  
DUAN Z T. Global migration governance: the historical evolution, current dilemma and China's pathways[J]. Jilin University Journal of Humanities and Social Sciences,2025,71(4):272-281.
- [14] CIROLLA L R, HALL S, NYAMNJOH H. Remittance micro-worlds and migrant infrastructure: circulations, disruptions, and the movement of money[J]. Transactions of the Institute of British Geographers,2022,47(1):63-76.
- [15] 陈程,吴瑞君. 人工智能技术在国际移民治理中的应用及影响[J]. 华侨华人历史研究,2021,36(3):60-69.  
CHEN C, WU R J. The application of artificial intelligence technology in governing international migration and its effects[J]. Journal of Overseas Chinese History Studies,2021,36(3):60-69.
- [16] MARTIN S F. International migration and global governance[J]. Global Summitry,2015,1(1):64-83.
- [17] 郝鲁怡. 全球移民治理的人权方法:从碎片化到整合的艰难进程[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2017,34(4):83-89.  
HAO L Y. Human rights-based approach to global governance of migration: a tough process from fragmentation to integration[J]. Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences),2017,34(4):83-89.
- [18] 陈积敏. 国际移民安全问题探析[J]. 国家安全研究,2024,38(4):62-87.  
CHEN J M. International migration and security: a preliminary analysis[J]. China Security Studies,2024,38(4):62-87.
- [19] 吴琳. 东南亚移民危机与移民治理:从“安全化”到“区域化”[J]. 东南亚研究,2017,59(5):1-20.  
WU L. Migration crisis in Southeast Asia and migration governance: from securitization to regionalization[J]. Southeast Asian Studies,2017,59(5):1-20.
- [20] 宋德星. 论国际移民问题的主流理论、观念分歧及政策焦点[J]. 国际展望,2017,37(5):21-40.  
SONG D X. On the theoretical interpretation, perception divergence, and policy focus of international migration[J]. Global Review,2017,37(5):21-40.
- [21] 佟德志,张贤明,肖晞. 全球治理倡议引领全球治理体系变革[J]. 天府新论,2025,41(6):1-9.  
TONG D Z, ZHANG X M, XIAO X. The global governance initiative leading the transformation of the global governance system[J]. New Horizons from Tianfu,2025,41(6):1-9.
- [22] 耿协峰. 全球治理倡议引领世界秩序变革[J]. 当代世界,2025,45(9):78-79.  
GENG X F. The global governance initiative: leading the transformation of the world order[J]. Contemporary World,2025,45(9):78-79.
- [23] 郝明东,张家飞. 基于“四大全球倡议”的国际话语权建构:出场逻辑、内在共契及行动方案[J]. 理论月刊,2025,47(9):5-13.  
HAO M D, ZHANG J F. Constructing international discourse power based on the “four global initiatives”: logic of emergence, intrinsic coherence, and action plans[J]. Theory Monthly,2025,47(9):5-13.
- [24] 郭锐,马银. 全球治理倡议:逻辑缘起、理论内涵与时代价值[J]. 学术探索,2025,33(11):1-12.  
GUO R, MA Y. The global governance initiative: logical origins, theoretical connotations, and contemporary value[J]. Academic Exploration,2025,33(11):1-12.
- [25] 赵磊. 体现大国担当的全球治理倡议[J]. 红旗文稿,

- 2025,62(17):45-48.
- ZHAO L. The global governance initiative: a manifestation of major country responsibility[J]. Red Flag Manuscript,2025,62(17):45-48.
- [26] TÜRK V. The promise and potential of the global compact on refugees[J]. International Journal of Refugee Law,2018,30(4):575-583.
- [27] BETTS A. Global migration governance [R]. GEG Working Paper,2008.
- [28] PIPER N. Bridging gender, migration and governance: theoretical possibilities in the Asian context[J]. Asian and Pacific Migration Journal,2003,12(1/2):21-48.
- [29] AKSEL D, ŞENEL G. Regional migration governance and the selective framing of norms: a comparative analysis of BSEC and SEECF[EB/OL]. (2025-08-18)[2025-12-12]. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683857.2025.2547461>
- [30] COLLRIN B, BAUDER H. Migration governance between sovereignty, security and rights: an analysis of the literature[J]. International Migration,2025,63(3):e70025.
- [31] COLLYER M. Geopolitics as a migration governance strategy: European Union bilateral relations with Southern Mediterranean countries[J]. Journal of Ethnic and Migration Studies,2016,42(4):606-624.
- [32] KOSER K. Introduction: international migration and global governance[J]. Global Governance,2010,16(3):301-315.
- [33] ZAPATA-BARRERO R, CAPONIO T, SCHOLTEN P. Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies [J]. International Review of Administrative Sciences, 2017,83(2):241-246.
- [34] ROTHER S. Global migration governance without migrants?The nation-state bias in the emerging policies and literature on global migration governance[J]. Migration Studies,2013,1(3):363-371.
- [35] GISSELQUIST R M, TARP F. Migration governance and policy in the global south: introduction and overview [J]. International Migration,2019,57(4):247-253.
- [36] TRIANDAFYLIDOU A. De-centring migration governance: the role of narratives[J]. Journal of Ethnic and Migration Studies,2025,51(18):4579-4597.
- [37] PANIZZON M, VAN RIEMSDIJK M. Introduction to special issue: migration governance in an era of large movements: a multi-level approach[J]. Journal of Ethnic and Migration Studies,2019,45(8):1225-1241.
- [38] CROUCHER S. The politics of immigration in multi-level states: governance and political parties[J]. Ethnic and Racial Studies,2015,38(13):2424-2426.
- [39] 李明欢. 国际移民治理的现实困境与善治趋势[J]. 人民论坛·学术前沿,2014,3(14):65-77.
- LI M H. International migration governance: predicament and good governance trend[J]. Frontiers,2014,3(14):65-77.
- [40] 江时学. 论构建普遍安全的世界:必要性、路径及中国的贡献[J]. 亚太安全与海洋研究,2024,31(6):1-19.
- JIANG S X. The making of a world of universal security: necessity, approaches, and China’s contributions [J]. Asia-Pacific Security and Maritime Affairs,2024,31(6):1-19.
- [41] 刘贞晔. 全球治理与国家治理互动的理论来源及其理想形态[J]. 西北师大学报(社会科学版),2023,82(2):5-17.
- LIU Z Y. Theoretical sources and ideal forms of the interaction between global governance and state governance [J]. Journal of Northwest Normal University (Social Sciences),2023,82(2):5-17.
- [42] 左晓斯. 全球移民治理与中国困局[J]. 广东社会科学,2014,31(5):184-198.
- ZUO X S. Global migration governance and China’s dilemma[J]. Social Sciences in Guangdong,2014,31(5):184-198.

(编辑:朱萍萍,高原)

# Global Migration Governance in an Era of Great Changes: Issues, Frameworks, and Prospects

LI Shuzhuo<sup>1</sup>, BAI Meng<sup>1</sup>, YUAN Yue<sup>2</sup>

1. School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China

2. Research Institute of Social Development, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China

**Summary** The world is undergoing “profound changes unseen in a century”, and the global governance system is at a critical juncture of deep transformation and restructuring. Since 2021, China has successively proposed the Global Development Initiative (GDI), the Global Security Initiative (GSI), the Global Civilization Initiative (GCI), and the Global Governance Initiative (GGI), collectively forming the “China Solution” contributing to global governance. As a crucial component of global governance, migration governance has become a key arena for testing the efficacy of the global governance system.

China's role in the global migration network has shifted from solely a sending country to a triple attribute of sending, transit, and receiving country. China's deeper involvement in migration governance has become irreversible. Based on the Four Global Initiatives (GDI, GSI, GCI, GGI), this study constructs a comprehensive four-dimensional analytical framework. This framework aims to break through the traditional Western-centric paradigm in existing research, systematically translating the philosophical concepts of the Four Global Initiatives into specific analytical tools, thereby offering a new theoretical perspective for analyzing the structural features and evolutionary logic of the global migration governance system.

In response to profound shifts in global migration patterns, global migration governance revolves around five core issues: the balance between national sovereignty and individual rights, the social integration and reintegration of migrants, the alignment of migration management and sustainable development, the nexus of crisis response and security governance, and the integration of technological empowerment and digital governance. These issues exhibit dynamic coupling across the three dimensions of rights, development, and security. Based on a systematic analysis of the multi-level governance architecture—global, regional, national, and subnational dimensions—this study identifies four fundamental challenges existing in the current global migration governance system: pan-securitization and rights deficit in value orientation; insufficient representation and imbalanced responsibility sharing within the institutional framework; fragmentation and soft-law tendency of governance mechanism; and the prevalence of short-termism and implementation gaps in practical pathway.

Furthermore, this study proposes the fundamental ideas for the refinement of global migration governance. These include internalizing people-centered values and a holistic view of security; building a multi-stakeholder framework characterized by balanced rights and responsibilities, and inclusive participation; reinforcing governance mechanism through multilateralism, international rule of law and digital governance and advancing an action-oriented process of win-win cooperation. In this landscape, China is poised to fulfill the multiple roles of initiator, coordinator, and actor and offers a distinct contribution to foster a more just and reasonable global migration governance system.

Finally, this study proposes critical directions for future research on global migration governance within the perspective of constructing an independent knowledge system for global governance. These include the refinement and validation of the global migration governance theoretical framework, in-depth research on migration dynamics and governance efficacy, paradigmatic innovation in governance systems and knowledge production, cutting-edge exploration of technological empowerment and ethical governance. Systematic research on China's role and strategic responses is also emphasized to provide academic support for a more inclusive, just and effective global migration governance system.

**Keywords** global governance; migration governance; four global initiatives; governance agendas; rights-development-security; value orientation of governance; governance framework; the China solution