

# 试析国际移民组织与中国的关系

周聿峨

(暨南大学华侨华人研究所 广州 510630)

[关键词] 国际移民组织; 国际移民; 中国

[摘要] 国际移民组织是移民领域惟一的全球性政府间国际组织, 而中国在改革开放后已逐步成为全球重要的移民输出国, 在此背景下, 中国与国际移民组织建立和发展关系是历史的必然。随着中国海外移民人数的持续增加, 中国与国际移民组织的关系还会进一步密切。

[中图分类号] D523.8 [文献标识码] A [文章编号] 1008-6099(2005)01-0063-04

## The Relations between China and International Organization for Migration

ZHOU Yu'e

(Institute of Overseas Chinese Studies, Jinan University, Guangzhou 510630, China)

**Keywords:** International Organization for Migration; international migration; China

**Abstract:** International Organization for Migration is the only global international organization among governments in the field of migration. China has become an important emigration country since its reform and opening up and this makes it inevitable for China to establish and develop relations with IOM. Moreover, their relations will become closer with the continuing increase of Chinese emigrants.

国际移民组织是一个在推动国际合作处理移民和非法移民问题上具有重要影响的国际组织, 而中国是一个现实和潜在的国际移民大国, 因而二者间的交往和合作不仅顺理成章, 而且前景广阔。本文拟对二者关系的发展进行分析和展望。

### 一 国际移民组织简介

国际移民组织 (International Organization for Migration - IOM) 是移民领域惟一的全球性政府间国际组织, 在处理移民事务方面为各国政府和移民提供服务。它的前身是 1951 年 12 月 5 日在比利时的布鲁塞尔成立的欧洲移民问题政府间委员会 (Intergovernmental Committee for European Migration - ICEM)。当时, 应比利时和美国的倡议, 召开了“国际移民会议”, 并决定成立欧洲移民问题政府间委员会。该委员会的章程于 1953 年产生, 1954 年生效, 1955 年交联合国秘书处登记并编入《联合国条约集》。1980 年, 欧洲移民问题政府间委员会改名为“移民问题政府间委员会 (Intergovernmental Committee for Migration - ICM)”。1987 年 5 月, 移民问题政府间委员会修改章程, 并于 1989 年 11 月 14 日生效。根据新章程, 移民问题政府间委员会改用现名“国际移民组织 (IOM)”。

国际移民组织的宗旨是在全世界范围内确保移民有秩

序地移居他国, 其职能主要体现在以下五个方面: (1) 安排由于现有服务设施不足或没有特别协助便不能移民者有组织地迁移至那些能够提供有秩序移民机会的国家; (2) 参与对难民、流离失所者和其他需要国际移民服务的个人进行有组织的迁移, 对这些人可由本组织和有关国家, 包括承诺接受这些人员的国家, 作出安排; (3) 应有关国家的要求同其达成协议, 提供移民服务, 如招募、选择、分类、语言培训、定向活动、医疗检查、安置、有助于接收和融合的活动, 并就移民问题提供咨询服务和符合本组织目标的其他协助; (4) 应各国要求或同其他有关国际组织合作, 为移民自愿返回 (包括自愿遣返) 提供类似的服务; (5) 为各国及国际组织和其他组织提供论坛, 交换意见和经验, 促进在国际移民问题上的各种努力的合作和协调, 包括对这些问题进行研究以寻求切实的解决方法。

为了充分履行其职能, 国际移民组织设立如下主要机构: (1) 理事会: 由全体成员国的代表组成, 每年举行一次会议, 理事会主席任期一年。理事会的职能是决定该组织的政策, 审议并批准执行委员会和总干事的报告, 审议该组织活动方案、预算、开支等。(2) 执行委员会: 由理事会选举产生的 11 个成员国的代表组成, 任期两年。执委会每年至少举行一次会议, 研究和审议该组织的政策、计划和活动、总干事的年度报告, 审查理事会权限内的财政

[收稿日期] 2004-11-10

[作者简介] 周聿峨, 暨南大学华侨华人研究所教授。

或预算,并在理事会休会期间,就理事会权限内的问题作出紧急决定等。(3) 行政署:由总干事、副总干事和理事会决定的其他工作人员组成,总干事和副总干事由理事会选举产生,任期 5 年,可连任。总干事对理事会和执委会负责。现任总干事是美国人布朗森·麦金利(Brunson Mckinley),2003 年连任。

国际移民组织总部设在瑞士的日内瓦,出版如下主要刊物:《国际移民》(International Migration),季刊,英文;《国际移民组织拉丁美洲移民杂志》(IOM Latin American Migration Journal),英、西文;《移民与健康》(Migration and Health),季刊,英文;《国际移民组织新闻》(IOM News),月刊,英、法、西文;《年度报告》(Annual Report),英、法、西文。

目前,国际移民组织共有 105 个成员国,27 个观察员国以及包括联合国系统有关组织在内的 60 多个观察员国际组织,其中,中国是观察员国<sup>[1]</sup>。

## 二 中国与国际移民组织的交往背景

由于种种原因,到目前为止,我国还不是国际移民组织的正式成员国,但与它有过来往和接触。该组织曾协助遣返一些受国际犯罪集团诈骗而非法出境的中国公民,而我国常驻日内瓦联合国代表团的官员也曾多次应邀列席该组织举办的移民问题研讨会。近年,随着我国海外移民数量的持续增加,中国与国际移民组织的交往日益密切。2001 年 6 月 7 日,在日内瓦召开的国际移民组织第八十一届理事会特别会议上,中国被接纳为国际移民组织的观察员,这是双方关系史上的一件大事,表明双方的交往和合作迈出了新的步伐。

中国与国际移民组织的关系在近年不断发展决非偶然,而是有着深刻的社会历史背景。综合起来,主要有以下三个方面。

### (一) 国际移民浪潮方兴未艾

二战后,随着世界经济的飞速发展,国际移民活动以前所未有的规模进行,其主流是由于经济发展不平衡导致发展中国家人口大量移居发达国家<sup>[2]</sup>。近年来,在经济全球化的推动下,移民浪潮更是席卷全球。根据国际移民组织 2004 年 6 月 10 日在《2003 年全球移民报告》中发布的数据,最近 35 年来,国际移民人数增加了一倍。目前,全球国际移民人数已超过 1.75 亿人,约占全球总人口的 3%,其中 48% 是女性。根据 2000 年的统计数字,美国和俄罗斯成为全球接受外来移民最多的国家,分别为 3,500 万和 1,330 万人。此外,德国、乌克兰、法国也是接受外来移民比较多的国家<sup>[3]</sup>。除发达国家外,现在一些发展中国家也开始成为国际移民的目的地。也就是说,有些发展中国家一方面在输出本国人口,另一方面却不得不面临着外来移民日益增多的压力。这说明,现在国际移民的规模不仅比过去大,而且流动性也更强。

中国海外移民是这股移民浪潮的重要组成部分。改革开放以来,中国移居海外的人数逐年增加,而且增长势头相当强劲。现在,在很多国家,来自中国的移民占到其新移民总数的相当比重。例如,据《世界日报》报道,根据

美国国内安全部公民及移民服务局最新公布的 2003 年美国新移民资料,中国大陆移民美国人数占第四,如加上中国台湾及香港,则中国人移民美国人数为第二<sup>[4]</sup>。同样的情况也出现在澳大利亚,在澳 2000—2001 年度签证类别移民中,中国大陆已成为第二大来源地<sup>[5]</sup>。而在加拿大 2001 年所吸纳的移民中,中国移民更是高居移民榜首<sup>[6]</sup>,由于中国是世界第一人口大国,劳动力资源十分充沛,当前又正处于工业化加速发展的时期,有大量的劳动力急需转移,这种国情决定了现在及将来一个较长时期,中国都将是国际移民的输出大国。

正是国际移民大潮和中国现实国情的双重作用促成了中国与国际移民组织关系的不断发展。因为,就国际移民组织而言,对当前的国际移民潮进行适当引导和规范,为国际移民提供服务并组织其有序流动是该组织的宗旨和职责,这就要求它必须与移民输出和输入国都保持广泛的联系,否则工作很难顺利开展。对中国而言,不管是增强中国海外移民目的性和实效性,还是保护中国海外移民的合法权益,都必须加大与包括国际移民组织在内的国际社会的联系。

### (二) 改革开放后中国海外移民潮的出现

改革开放以来,在全球化和国际移民浪潮的推动下,随着中国政府放松对公民护照申请的限制,中国逐渐出现了一股移民潮,越来越多的中国人出现在了世界的每一个角落。从总体上看,这一时期的中国移民潮,具有以下特点:

#### 1. 出国人数显著增加

改革开放前,中国大陆几乎没有海外移民。改革开放后,随着中外交往增多,中国公民因公因私出国者明显增加,过去几年更是掀起了一股出国热。根据中国教育部数据,自 1978 年以来,仅出国留学一项,负笈海外的中国学生人数就达 70 万,而且这一数据近年来仍呈上升趋势。在这些留学生中,大约有 3/4 的人在毕业后选择了留在国外,不过,最近已经有越来越多的人开始回国。除出国留学外,以其它形式出国的中国公民人数也相当惊人,2003 年,中国公民仅因私出国就达 1,400 万人次,而且这一数字今后还会继续增加。

#### 2. 出国方式多样,非法移民势头上升

随着中国移民数量的增加,移民方式也日渐多样化。以中国大陆为例,上个世纪 80 年代,出国学习是中国人出国的主要形式,在他们中间,大多数没有回国,因而移民的主体是学生。90 年代后,除留学形式外,出国工作和国际旅行的中国人数也越来越多。据统计,“1991—1997 年和 1997—2002 年我国劳务输出人员以每年 21.38% 和 10.53% 的速度递增。”<sup>[7]</sup>随着中国人生活水平的提高,国际旅行也日益成为中国人的消费时尚之一。据世界旅游组织预计,至 2020 年中国赴海外的旅游者每年将达到 1 亿人次。另外,在这批出国大军中,出现了一个以前不曾有过的新现象,即技术移民和投资移民占有相当大的比重,以致有人说“大陆移民大多为技术移民”。

值得注意的是,在移民海外的中国人中有相当一部分是非法移民。据统计,仅 1978—1995 年间,在我国海外移民中,非法移民就占到 20% 左右<sup>[8]</sup>。在中国,非法移民问

题十分复杂,一方面,有些人因不明真相,梦想一夜致富,最后花钱上当;另一方面,极少数国家对非法移民采取纵容甚至是变相鼓励的态度,这在某种程度上也对非法移民起到了鼓励作用。作为一种违法行为,非法移民活动不仅极有可能给移民者自身带来深重灾难(如多佛尔惨案就是一例),而且还会给相关国家带来影响,严重的甚至还会引起国际纠纷。

对非法移民,中国政府的态度是一贯而明确的,那就是,“中国政府历来反对非法移民,并一直采取坚决措施制止偷渡活动。”并且,中国也“愿意同有关国家的有关部门合作,共同解决一些人偷渡国外和非法移民的问题”<sup>[9]</sup>。不过,由于非法移民组织者往往内外勾结,具有跨国团伙犯罪的特征,这给打击非法移民活动带来了相当大的难度。因此,要有效打击非法移民活动,国际合作必不可少。由于中国与一些国家在政治、司法等方面有较大不同,这往往给双方合作打击非法移民带来不少障碍,而国际移民组织作为专业性的国际组织在这方面障碍相对较少,因而,中国在这方面极有必要加大与国际移民组织的合作。

### 3. 移民目的地遍及全球

从中国海外移民的流向看,中国移民主要涌向北美和欧洲。据统计,在 20 世纪的最后 10 年,共有 46 万来自大陆的中国人和美国定居,使得美国的中国大陆移民数量增长了一倍。在加拿大,中国也已成为其最大的移民来源国。在 2000—2002 年间,每年约有 3—4 万中国人移居加拿大。近 10 年来,涌入欧洲的中国移民数量也大幅增长。国际移民组织去年发表的一份报告中称,在 2001 年前的 10 年间,进入西班牙的中国移民增加了 6 倍,达 3.6 万人。同期移民意大利的中国人则增长了 260%,达到了将近 5 万人。几乎与此同时,在不到 10 年的时间里,进入爱尔兰的中国移民几乎从零增加到了 4 万人,占到该国人口总数的 1%。去年居住在德国的中国人达到了 7.5 万人,匈牙利大约有 3 万中国人,居住在法国的中国人则有 4.2 万人<sup>[10]</sup>。

除这些遥远的发达国家外,临近中国的欠发达国家也开始成为中国移民的目标,如俄罗斯远东地区以及一些中亚国家等。因此,称如今的中国移民为十足的全球主义者一点也不为过。不过,中国海外移民向全球范围的扩展在密切中国与世界联系的同时,也对中国政府保护和管理这些海外公民提出了更高的要求。显然,对中国而言,这离不开必要的国际合作。

### 4. 移民整体素质提高,在所在国的影响有所增强

从绝对数量上看,近年中国海外移民的规模不算小,但相对于中国 13 亿人口总量而言,这些移民无疑只是沧海一粟。不过,相对于接收国而言,这些中国移民带给他们的影响却不可小视。在一些人口稀少国家,在某些情况下,这些中国移民的到来足以引发接收国对外来人口超过本国人口的担心。例如:蒙古是一个人口仅有 270 万的国家,它最近就颁布了一项法律规定在国外出生的居民数量不得超过总人口的 1%。正像某些人士指出的那样,“显然这一举措完全是针对中国的。”类似的情况在俄罗斯的远东地区也存在。近年来,由于大量中国商人及农民在边境城市和村庄定居,这引起了俄罗斯当地民粹派政治家的极大担心。

中国移民虽然在一些地方引起了所在国的一些忧虑,但在某些国家,训练有素且工资低廉的中国劳工对它们仍然具有较大的吸引力。这是因为,与以前中国的苦力移民不同,当代中国移民自身素质有了明显提高。从受教育程度看,中国移民当中,“有 42% 和 11% 以上的移民具有大学本科和专科的文化程度,仅 7.52% 的人具有小学及以下的文化程度,而在大陆居民中仅有 0.55% 和 0.39% 的人受过大学本科和专科教育,58% 的居民具有小学及以下文化程度。”虽然海外移民的受教育程度远高于国内,但中国劳工在外的工资却往往相对低廉,一般只是当地居民的几分之一甚至是十几分之一,而所从事的多半是当地人不愿干但又与生活密切相关的工作,这往往导致一些国家的某些行业对中国劳工有大量需求甚至还形成一定程度的依赖。例如,在哈萨克斯坦,尽管已出台了针对外国劳工的严格配额限制措施,但是,在农业、建筑以及其他领域都还是需要中国人的帮助。

由于中国移民素质高但工资低,这不可避免地会与当地人形成一定程度的竞争关系。在一些移民输入国,部分国民甚至将其失业归咎于外来移民的大量涌入,因而极力排斥外来移民。例如,现在欧洲的某些国家排外情绪就比较严重,甚至其政治的右倾化也与这有一定的关系。移民输入国排外主义的发展必将恶化中国海外移民的生存环境,严重的甚至还会引发针对中国人的暴力事件。因此,要防范和降低风险,做到未雨绸缪,加强与国际移民组织的合作无疑是必需的。

## (三) 海外移民的生命财产安全频频受到侵害,中国移民的海外利益保护问题日益成为国内外关注的焦点

应该说,不断壮大的移民潮既是中国与世界联系日益紧密的体现,同时也说明了中国外交及经济影响力的不断扩大。但是,在看到海外移民带来的有利影响时,我们也应清醒地意识到,随着中国海外移民的增多,中国人在海外的风险也在相应增大。近年来,在国际安全形势错综复杂、特别是国际恐怖活动加剧的背景下,涉及我境外人员和机构安全的事件明显增多,而我国“对公民、企业出境前后的安全教育、管理、预防及处理涉及我公民案件的机制和手段仍比较滞后,难以适应形势发展和要求”。这种状况不仅对我国公民人身和财产安全的保护不利,而且对中国政府也是一个严峻的考验。

中国海外移民的生命和财产安全受到侵害的具体原因是多方面的,既有政治原因引起的人为袭击,典型的如不久前两名中国工程师在巴基斯坦遭绑架,造成一人丧生的事件;也有经济原因引起的当地人的报复行为,典型的如今年发生的西班牙中国鞋城被焚事件;还有一些则是由于社会原因引起的,如 2004 年 2 月 5 日英格兰海滩 20 名中国拾蛤人丧生事件。除以上这些以外,自然灾害也是导致海外中国人利益频频受损的重要原因,2004 年这方面比较典型的事件有:3 月 14 日,位于阿拉木图地区的中国石油天然气集团公司哈萨克斯坦项目基地的中国工人住地遭泥石流袭击,造成 9 名中方人员遇难。4 月 13 日,一艘马来西亚货船在靠近印度东部的孟加拉湾海域沉没,造成船上 5 名中国船员失踪。

中国海外移民生命财产安全问题引起了中国政府和人民的高度关注。为了最大限度地保护这些人的合法权益,中国外交部建立了突发事件应急机制,外交部的职能也将进行部分调整,并设立涉外安全事务司,而驻外使领馆的领事保护工作更是同步展开。不过,虽然保护中国公民在海外的合法权益是我国政府驻外使领馆应尽的责任和义务,但由于中国现在与一些国家还没有建立正式邦交,加之领事保护毕竟有限,因而,要最大限度地保护中国海外移民的合法权益,需要加大与国际移民组织的交往与合作。

### 三 双方近期的交往及其前景

从国际移民组织成立一直到上个世纪70年代,由于其服务对象主要是欧洲人,加之中国这一时期也实行严格限制国际移民的政策,因而这一时期双方基本上很少往来。从上个世纪70年代后,随着国际移民组织将其服务范围扩大到欧洲人以外,加之中国实行改革开放并逐步放松对海外移民的限制,中国与国际移民组织的交往才逐渐多起来。2001年中国成为国际移民组织的观察员国后,双方的联系进一步机制化。最近两年,双方更是高层往来不断,其中仅较大的事件就有如下这些:

2003年9月19日,中国外交部部长助理沈国放会见了来访的国际移民组织亚太区高级顾问古村赖男。双方在会谈中都表达了进一步发展双边关系的希望和诚意。沈国放表示,中方重视国际移民组织在解决移民问题方面的作用,愿在相互尊重、友好协商的基础上,同国际移民组织发展友好合作关系。而古村先生则认为,中国在国际事务和移民问题上有重要影响,国际移民组织非常重视中国的作用,希望进一步发展同中方的关系。

2004年7月29日至30日,中国政府与国际移民组织、瑞士政府在桂林联合举办了“伯尔尼倡议”亚洲区域磋商会议,东亚、东南亚和南亚国家的100多名代表与会,并以移民国际管理为主题,就移民的重要性和艰巨性、移民政策、移民犯罪等问题进行了深入和广泛的讨论。桂林市市长王跃飞在代表广西壮族自治区和桂林市政府发言时指出,随着经济全球化和交通通讯技术的进步,出入境移民活动将越来越频繁,而国际移民组织在国际移民领域有着重要影响和充足的专业知识和技术能力,应该在移民的国际管理合作上发挥重要作用。国际移民组织总干事麦金利则在会上表示,中国政府在国际移民问题上越来越发挥着重要的主导作用,国际移民组织非常重视与中国政府的合作。

2004年8月2日,外交部副部长张业遂会见了来访的国际移民组织总干事麦金利。张业遂指出,移民有利于世界经济发展和进步。国际社会应加强合作,拓宽正常移民渠道,妥善处理非法移民问题。张业遂在积极评价中国与国际移民组织良好合作关系的同时,还表示中方重视国际移民组织作用,愿为进一步加强双方合作关系做出努力。麦金利对国际移民组织与中方的合作表示满意,强调国际移民组织重视中国在移民问题上的作用和看法,愿进一步开展与中方的交流与合作。

同日,公安部副部长赵永吉也会见了麦金利一行。赵永吉强调,在移民问题上,中国政府历来提倡和主张在遵守各国出入境法律法规的前提下进行正常的人员往来,一贯坚决反对并严厉打击非法移民和偷渡活动。近年来,随着中国经济的迅速发展,以中国为目的国和过境国的非法移民活动日渐增多。国际移民组织在协助遣返方面有着丰富的经验,中方愿与国际移民组织在此领域加强合作。会见时,赵永吉还介绍了中国政府和警方在打击非法移民和偷渡活动方面采取的措施与做法。麦金利对中国政府和警方在打击非法移民和偷渡活动方面所做出的努力表示赞赏,并希望进一步加强与中方的合作。

另外,在麦金利的这次访华期间,劳动和社会保障部副部长王东进以及外交部国际司司长李保东也分别与他进行会谈。

最近两年中国和国际移民组织频繁的高层交往说明,双方都对发展良好的双边关系十分重视,都期待这种关系在将来能有进一步的发展,这符合双方的需要。就中国而言,越来越多的海外移民和海外利益对当前的现代化建设和今后的发展都是相当重要的,然而,由于受国力和其它因素的影响,在今后一段较长时期内,中国不大可能实行现在一些发达国家所执行的护侨政策,因而,开展国际合作将是一条现实而有效的途径。对国际移民组织而言,缺少与中国这个在国际移民领域影响越来越大的国家的交往和合作,它就不能成为真正意义上的国际组织。从发展的眼光看,双方的关系在将来仍有进一步提升的空间,甚至不排除中国在适当的时候加入国际移民组织的可能性。因为这与中国融入国际社会的大战略是一致的,当然,国际移民组织对中国的加入也是热烈欢迎的。麦金利就曾充满信心地说:“我相信在2008年之前中国一定会成为国际移民组织的成员。2008年我要去北京看奥林匹克运动会,同时,庆祝中国成为我们的新成员。”

#### 【注释】

[1] 《国际移民组织:非法移民的基本人权也应得到保护》,中华网,2004年7月31日。

[2] 庄国土:《对近二十年来华人国际移民活动的几点思考》,《华人华侨历史研究》,1997年第2期。

[3] 新华网,日内瓦,2004年6月10日电。

[4] 《世界商业评论》,http://www.icsoc.com,2004年10月28日。

[5] 《中国移民高居加拿大移民榜首》,《华声报》,2002年11月4日。

[6] 《澳人口变迁,中国移民排第二》,西瀑信息北

美站,2002年2月28日。

[7] 黄润龙编著《海外移民和美籍华人》,南京师范大学出版社,2003年版,第107页。

[8] 黄润龙:《中国的非法移民问题》,《人口与经济》,2001年第1期。

[9] 《中国政府反对非法移民》,《人口与计划生育》,1994年第1期。

[10] 以上数据均来自《中国人全球移民求发展》,http://www.sina.com.cn,2004年6月29日。

【责任编辑:郭又新】