

# 国际移民问题全球治理的现状、困境与展望

## ——以欧洲移民危机为例

章雅荻

【内容摘要】 移民问题作为全球化的重要产物之一日益显其重要性,逐步得到各国政府和国际社会的关注。尽管关于移民问题的多边合作和对话始于20世纪90年代,但移民问题全球治理的程度仍然较低。本文回顾了国际移民问题全球治理的现状,并以欧洲移民危机<sup>①</sup>为例探究了移民问题全球治理所面临的来自哲学、法学、国际关系和技术层面的四大困境。为了超越这一困境,为移民问题全球治理提供新的路径选择,本文试图借助“命运共同体”、“责任共同体”和“全人类价值”等从中国传统文化中衍生的概念,强调转变移民问题全球治理观念:以全人类的生命价值作为原点,以“天下”和全球作为情怀;改变合作模式:建立移民“责任共同体”或“治理共同体”;达到责任共担、安全共享的善治终极目标。

【关键词】 移民问题 全球治理 中国路径

【作者简介】 章雅荻,浙江大学公共管理学院非传统安全管理专业博士研究生

全球化使整个世界发生剧烈变化,人口流动日益频繁,移民已成为全球化的一个重要产物。2013年世界移民人口数量达到2.32亿人,占世界人口总数的4.2%,比2010年的2.14亿人增加0.8亿人。2000~2013年间,移民人口数量平均增长率为2.2%。<sup>②</sup>从20世纪90年代开始,迈隆·韦纳、杰夫·海斯曼、巴里·布赞和塞缪尔·亨廷顿等西方学者将移民与主权、国家安全以及国家认同紧密联系起来,认为大量的移民对于国际稳定和安全是一个巨大的威胁。“9·11”事件加速了这一进程,2015年年初爆发的欧洲移民危机更是在短时间内成为欧盟核心议题,进而上升为高级别政治问题并成为重要的国际安全问题之一。

<sup>①</sup> 国外新闻报道大多将此次危机称为 European Migrants Crisis 而不是 European Refugees Crisis,这是因为难民中身份参差不齐,也夹杂许多经济移民、非法移民甚至恐怖分子。

<sup>②</sup> 王辉耀主编《中国国际移民报告(2014)》社会科学文献出版社2014年版,第3页。

随着全球化的深入,国际移民的表现形式日益复杂。由于国际移民的本质是人口的跨国流动,而这种人口流动往往涉及两个以上的国家,因此凭借一国之力无法达到善治的目标,只有多国共同努力并借助国际社会的力量才能够对其进行有效控制和治理。

在此背景下,我们有必要回顾移民问题全球治理的现状,思考移民问题全球治理的困境并寻求一条超越现有困境的治理理念。

## 一、全球化时代的国际移民问题

### (一) 国际移民的历史

移民古已有之,可追溯到东非大裂谷的人类祖先,<sup>①</sup>历史上国际移民处于相对自由的状态。自1648年威斯特伐利亚体系确立国家主权概念以来,欧美国家逐渐引入移民法、护照并设立通关障碍,人口跨境迁徙不再自由,移民问题由此产生。<sup>②</sup>从殖民主义时期非洲的黑奴贸易到大量东南亚尤其是中国的廉价劳动力迁至美洲开荒,从二战之后的大量难民到苏联解体后的经济移民都属于移民范畴。但是,移民问题在全球化时代更加复杂。首先,移民与传统安全相联系。一方面,难民、无国籍者、非法移民和寻求庇护者等现象在某种程度上根源于传统安全问题,如军事战争、种族冲突和政治暴乱等;另一方面,移民问题又会造成极端种族主义、排外主义甚至恐怖主义等社会危机。其次,移民与发展相联系。有学者认为移民的根本原因是经济发展不均衡。移民不仅促进输入国的经济发展,他们的汇款和回归也推动输出国的经济发展。再次,移民与其他领域的联系日益密切。例如,种族冲突和战乱造成难民和寻求庇护者;环境恶化和生态破坏导致环境移民;贫穷和饥荒产生非法移民。最后,移民给民族国家带来认同危机的挑战。大量外来移民涌入带来不同的语言、宗教和文化,逐渐消解国家认同,多元文化的融合成为许多国家面临的巨大挑战。

### (二) 国际移民的定义和分类

关于移民的定义,早在1922年,第四届国际劳工大会首次提出由于国际移民涉及不同国家,因此世界各国应当就如何界定国际移民制定一个统一的衡量标准。本文限于篇幅,不对国际移民的定义作过多辨析,直接采用联合国1998年关于国际移

<sup>①</sup> [美]哈立德·科泽著,吴周放译《国际移民》,译林出版社2009年版,第14页。

<sup>②</sup> 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社2013年版,第53页。

民(international migrants)或跨国移民(transnational migrants)的基本定义:跨越主权国家边界,以非官方身份在非本人出生国居住达一年以上的群体。<sup>①</sup>

关于移民的分类,尽管目前没有统一的分类标准,但是国际组织、政府文件和学术论文都有涉及,比如以迁移的数量、迁移的距离、迁移的动机和迁徙的身份为准。<sup>②</sup>而在一些国际组织年度报告中,没有按照具体指标进行划分,仅仅罗列移民的各类群体,比如国际移民组织将移民分为经济移民、合法移民、非常规移民、技术移民和短期移民劳工。<sup>③</sup>联合国教科文组织将移民划分为短期劳工移民、高技术及商业移民、非常规移民、被迫移民、家人团聚和回归移民等。<sup>④</sup>大部分关于移民的学术文章,作者都会在篇首对该研究所聚焦的移民群体进行定义和详细解释。到目前为止,科泽提出的移民分类较为清晰。他认为移民通常有3种分类:最常见的一种是“自愿”和“被迫”移民;第二种是因政治和经济原因而迁移的人;第三种是合法移民和非法移民。<sup>⑤</sup>各类移民的区别比较模糊,常常重叠。学术界和国际社会比较关注的移民种类大概有劳工移民、难民、环境移民和非常规移民等。

### (三) 国际移民的非传统安全特性

非传统安全问题的本质就是将人作为基本参考点,而不是排他的只关注领土或政治安全。按照梅里·卡巴莱诺·安东尼的定义,非传统安全威胁即国家和人所遭遇的非军事武力的存在性威胁。<sup>⑥</sup>在全球化时代,国际移民问题日益凸显其非传统安全的特点。<sup>⑦</sup>首先,国际移民问题具有不对称性。不对称性是一种测不准的不确定性。移民数量、方向和影响都无法精准地进行测量或预估。其次,国际移民问题具有不易控性。移民问题与贸易和环境问题不同,是流动的人口,极具隐蔽性和跨国性。一旦危机爆发,很难在第一时间得到有效控制。再次,国际移民问题具有不单一性,即常与政治、经济、贫困、公共卫生、环境、生态和人权等多个领域相联系,表现形式复

---

① Georges Lemaitre, "The Comparability of International Migration Statistics: Problems and Prospects," OECD Statistics Brief No. 9 2009 p. 2.

② 李明欢《国际移民的定义与类别》,《华侨华人历史研究》2009年第2期。

③ IOM, *Glossary on Migration*, [http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML\\_1\\_EN.pdf](http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf).

④ UNESCO 关于移民的分类, <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/>.

⑤ [美]哈立德·科泽著,吴周放译《国际移民》,译林出版社2009年版,第14页。

⑥ Mely Caballero-Anthony, "Non-Traditional Security Challenges, Regional Governance, and the ASEAN Political-Security Community," [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/NTS/resources/research\\_papers/MacArthur\\_working\\_paper\\_Mely\\_Caballero-Anthony.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/NTS/resources/research_papers/MacArthur_working_paper_Mely_Caballero-Anthony.pdf).

⑦ 关于非传统安全的特点,这里综合余潇枫、潘一禾、王江丽的《非传统安全概论》一书和余潇枫的《非传统安全治理能力建设的一种新思路》一文中所提出的特征。

杂多样。

## 二、国际移民问题全球治理的现状

全球化时代国际移民的特性和复杂性使得移民全球治理有了可能性和必要性。治理不同于依靠政府强制力来实现的统治,其主体也不一定是政府,它包括治理主体之间的自愿参与、相互谈判和协调以形成一种伙伴关系,达成意见一致的正式或非正式的制度和规范。<sup>①</sup>治理理论主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙把治理的要素分为4个核心问题:谁治理?为何治理?治理者如何治理?治理产生什么结构(影响)?<sup>②</sup>全球治理委员会对治理的定义是,治理是各种公共和私人的个人和机构管理共同事务的诸多方法的总和。因不断凸显的跨国议题而引起的全球治理是一种从家庭到国际层面的多层次管控体系,通过实施产生跨国影响的控制达到治理目标。<sup>③</sup>它具有两个特征:超越国家的权力让渡、公共机构在管理公共事务中形成伙伴关系。<sup>④</sup>

关于移民问题全球治理的内容有多种理解:第一,移民问题的全球治理是一个综合法制框架、规范组织结构和塑造国家如何回应国际移民、权利、责任与促进国际合作的一个过程。<sup>⑤</sup>第二,全球移民委员会认为,全球移民治理包括移民政策、国家间协商与条约、多方会谈、国际组织、法律与规则等。第三,国际移民领域的治理包括移民政策和个别国家的计划、国家间的讨论和协议、多边论坛和磋商机制、国际组织的活动以及国际法律和规范。<sup>⑥</sup>第四,乔治敦大学国际移民研究院认为移民治理主要集中在两个方面:规范性的法律框架和国际移民治理的组织机构。<sup>⑦</sup>第五,全球移民治理机制包含参与者(国家或非国家行为体)之间达成的约束力较弱的原则、规范以及具有约束力的规则和决策程序。<sup>⑧</sup>本文认为移民问题的全球治理是一个在全球、地区、

① 俞可平主编《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第274页。

② 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社2013年版,第31页。

③ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, p. 72.

④ 左晓斯《全球移民治理与中国困局》,《广东社会科学》2014年第5期。

⑤ Alexander Betts, ed., *Global Migration Governance*, Oxford University Press, 2011, p. 3.

⑥ “Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, Report of the Global Commission International Migration,” [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf).

⑦ 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社2013年版,第19页。

⑧ 同上,第66页。

国家、全球市民社会4个层面上,在难民、非法移民、劳工移民、人口贩卖和走私等多个移民领域内,与移民权利相关的国际公约、规范性框架、协商对话平台和移民治理的相关组织机构的综合治理体系(如下表)。

移民全球治理内容	公约、宣言	规范性框架	协商对话平台	相关组织机构
移民全球治理层次	全球	区域	国家	全球市民社会
移民全球治理领域	难民	非法移民	劳工移民	人口贩卖走私

在全球层面上,与移民相关的国际公约数量并不少,其中包括联合国的9部核心人权公约<sup>①</sup>、国际劳工组织关于移民劳工权利的公约<sup>②</sup>、涉及难民、无国籍者的公约<sup>③</sup>和关于打击人口贩卖、走私的公约<sup>④</sup>。

移民问题全球多边合作的元年是1994年,在该年9月举行的“联合国国际人口与发展大会”上,多层次、多主体的移民治理模式第一次取得了长足的进步<sup>⑤</sup>。在这次会议上,第一次制定了关于呼吁处理全球移民问题的综合议程表,要求各国在发展移民、尊重移民权利、打击人口贩卖和减少非法移民等问题上进行国际合作。此后,一系列的会议和宣言都开始关注移民问题。例如,1995年哥本哈根社会发展世界峰

① 相关公约有《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965);《公民及政治权利国际公约》(1966),禁止对移民的歧视,确保移民的自由流动;《经济、社会及文化权利国际公约》(1966),国家应保护所有人的权利,居住、健康、经济、社会和文化权利;《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979),禁止一切基于种族、肤色或国籍的歧视;《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1984);《儿童权利公约》(1989);《保护所有迁徙工人及家庭成员权利国际公约》(1990),规定了移民的权利,并为移民劳工及其家庭成员提供了附加权利;《保护所有人免遭强迫消失国际公约》(2006);《残疾人权利公约》(2006)。

② 它们包括《强迫劳动公约》(1930)、《劳动监察公约》(1947 No. 81)、《结社自由及保护组织权公约》(1948 No. 87)、《关于迁徙就业公约》(1949 No. 97)、《组织和集体谈判权利公约》(1949 No. 98)、《同酬公约》(1951 No. 100)、《废止强迫劳动公约》(1957 No. 105)、《歧视(就业或职业)公约》(1958 No. 111)、《最低年龄公约》(1973 No. 138)、《移民工人(补充条款)公约》(1975 No. 143)、《私营就业机构公约》(1997 No. 181)、《最恶劣形式的童工劳动公约》(1999 No. 182)、《家庭工人公约》(2011 No. 189)。

③ 1949年《关于战时保护平民的日内瓦公约》,1951年通过、1954年正式生效的日内瓦《关于难民地位的公约》,规定了对难民一词的定义和难民的法律保护。该公约还禁止驱逐或强行遣返已获得难民地位的人。1961年《减少国籍状态公约》和1964年《关于无国籍人地位的公约》鼓励联合国高级专员为无国籍人开展活动和争取权利。1967年《关于难民地位的议定书》将1951年《关于难民地位的公约》的适用范围扩大到1951年1月1日后成为难民的人,而且没有作出任何地理限制。全体会员国中已有3/4加入《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》,使它们成为最为广泛接受的难民问题文书。该议定书为国际难民保护制度提供了基础。

④ 它们包括2000年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、2004年《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》和2010年《联合国打击贩运人口的全球行动计划》。关于《人口贩运的议定书》于2003年生效,截至2008年有119个缔约国。《关于偷运移民的议定书》于2004年生效,截至2008年有111个缔约国。

⑤ “International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System,” A Publication of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination, 2013, [http://publications.iom.int/system/files/pdf/ceb\\_gmg\\_web.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/ceb_gmg_web.pdf), p. 9.

会、1995年北京第四届世界妇女大会、2000年《联合国千年宣言》、2001年第三届世界反种族主义大会的《德班宣言》、2005年世界首脑会议的《成果文件》、2006年联合国第39届“人口与发展会议”。<sup>①</sup>2006年5月18日,联合国正式发布A/60/871号文件,题为《全球化与相互依存:国际移民与发展》。该文件反复强调,当今世界相互依赖程度日益上升,国际移民已经成为政治、经济和文化存在差异的国家之间具有重要意义的联系纽带。通过移民流动,输出国与接受国之间能够相互取长补短,同时实现经济上的良性发展。国际迁移在全球发展战略中具有不容忽视的重要地位,是促进共同发展的一大理想途径。1999年,联合国人权委员会在题为“移民的人权”的第1999/44号决议中,决定任命一名移民人权问题特别报告员,任期3年,以克服目前在全面有效保护移民人权方面的障碍。2005年,国际劳工组织召开的三方专家会议通过《劳工移民问题多边框架》,为各国政府、工人组织和雇主组织以注重权利的办法处理劳工移民问题提供了一整套不拘约束力的原则、准则和最佳做法。在促进所有人拥有体面工作这一广泛背景下,《劳工移民问题多边框架》旨在推进劳工组织三大构成方之间的合作和磋商,协助切实执行关于劳工移民的政策。2006年联合国秘书处经济和社会事务部出版《关于国际移徙和发展的建议简编》,以评估这个全面框架可以在何种程度上指导政府间合作和对话,推动涉及移徙问题的共同发展倡议。

关于移民问题的全球性协商对话平台也在21世纪初陆续推出,有“国际移民和发展问题”高级别对话会议、移民与发展全球论坛、联合国大会处理国际迁徙、人权和人道主义问题的第三委员会以及审议国际迁徙和发展问题的第二委员会、伯尔尼倡议等。

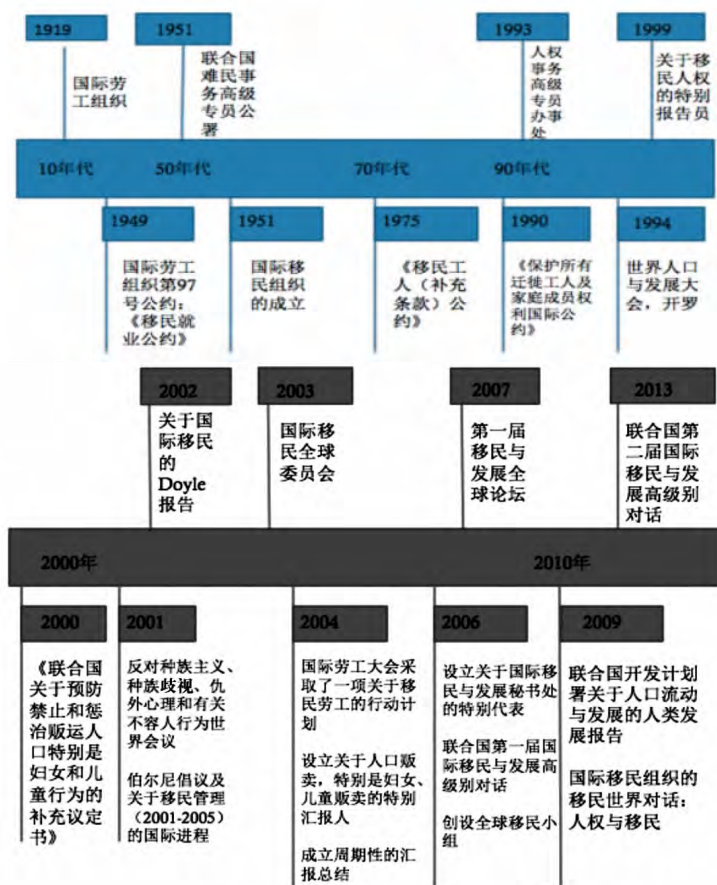
与移民问题相关的国际组织和国际协商机制包括国际移民委员会、全球迁徙小组、联合国关于国际移民的协商会议、国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处和联合国难民署等。

在区域层面上,各个区域根据自身情况陆续在劳工移民、难民和人口走私等领域开展以国家为主导的合作和对话。

在欧洲,为了解决移民问题,政府间移民委员会(Intergovernmental Committee for

---

<sup>①</sup> 大会主题报告《世界人口监测:聚焦国际移民与发展》审视国际移民人口在地区分布上的变化和发展趋势,分析移民人口的年龄、性别、教育和从业构成,提出未来国际社会必须在国家、区域和全球3个不同层面上应对国际移民带来的新挑战,有效制定国际移民的相关政策法规。



全球移民问题治理的时间表<sup>①</sup>

Migration)<sup>②</sup>于1951年成立。1958年奠定欧盟基础的《罗马条约》明确规定欧洲内部劳动力可以自由流动。20世纪80年代,欧洲内部的旅游和贸易日益增多。1985年,德国、法国、比利时、荷兰和卢森堡签订了《申根条约》,条约于1995年实效,并逐渐形成包括警务、司法、共同避难政策和移民政策的司法和内政事务的合作。欧盟移民管理制度始于《都柏林公约》,该公约为庇护申请作了司法规定。1992年,《马斯特里赫特条约》修订了《罗马条约》,第一次对避难、签证和迁移政策进行解释,将移民政

① “Migration and Human Rights: Improving Human Rights—Based Governance of International Migration,” United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2012 pp. 26 ~ 27.

② 该机构1951年12月5日在布鲁塞尔成立,最初叫政府间欧洲移民运动临时委员会,1952年改名为政府间欧洲移民委员会,1980年改为现名,其宗旨是有组织、有计划地把移民和难民运送到接受他们定居的国家;组织和监督难民活动的进程等。

策制度化并列入欧盟协调司法和内政事务框架。1997年《阿姆斯特丹条约》重组司法和内政事务的合作项目,包括避难和难民政策领域的合作等,并提出移民政策合作,建立一个“自由、安全、公正的区域”。欧盟峰会也不断推动移民政策的制定。为了应对2015年以来的移民危机,2015年4月20日,欧盟成员国外交部长和内政部长在卢森堡举行会议,提出关于欧盟对移民问题的“十点行动计划”,该计划旨在促进欧盟就移民问题的相互合作。6月25日,欧盟峰会聚焦于打击非法移民。9月14日,欧盟内政部长召开紧急会议商讨此次难民议题。10月15日,欧盟举行2015年以来第四次关于难民议题的峰会,加强与土耳其等国家的合作。10月25日,欧盟召开小型峰会,讨论如何应对难民危机,并达成旨在减轻难民压力的17点行动计划。2016年3月7日,欧盟和土耳其在布鲁塞尔进行的欧盟—土耳其峰会以彻底解决欧洲内部越来越多的难民问题。欧盟一直试图建立一个共同的难民庇护体系、非法移民遣返政策和统一的难民接受中心。

在东南亚,劳工移民备受关注。东亚发展结构本质上建立于对劳工的需求,劳工移民不仅一直维持较低的工资成本,也不断吸引外资。<sup>①</sup>截至2014年,东盟劳工部长会议至今已经举办23届。<sup>②</sup>2007年1月13日举行的东盟峰会签署东南亚地区第一份有关劳工保护的文件《保护和促进移民工人权利宣言》。2008年9月,东盟为了更好地执行《保护和促进移民工人权利宣言》,启动移民劳工论坛,截至2013年已举行6届移民劳工论坛。2014年5月召开的23届东盟劳工部长会议制定《东盟劳工部长工作计划(2010~2015)》、《东盟“10+3”劳工部长工作计划(2010~2015)》。在亚太,专门设有阻止人口贩卖的亚洲区域性合作机制、亚太安全与合作委员会、太平洋移民议长会议和太平洋移民局会议以促进区域合作。2002年,建立关于“偷渡、贩卖人口和相关跨国犯罪问题”的巴厘岛机制和科伦坡机制。2004年,中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南等6个湄公河流域国家共同签署《湄公河次区域合作反对人口拐卖谅解备忘录》。

在美洲和加勒比地区,尤其是在美墨边境,非法移民问题凸显。1996年,在墨西哥普埃布拉举行的关于移民问题的区域会议上,美洲部分国家发起的“普埃布拉机

① Dae-oup Chang, “The Global Economic Crisis and East Asian Labour Migration: A Crisis of Migration or Struggles of Labour?” in Anna Lindley ed. *Crisis and Migration: Critical Perspectives*, Routledge 2014, p. 79.

② Giovanni Capannelli, “Managing Labor Migration under the ASEAN Economic Community: Key Issues,” <https://zh.scribd.com/document/292027090/Managing-Labour-Migration-under-the-ASEAN-Economic-Community-Key-Issues>.



制”是第一个发达国家与发展中国家之间设立的区域磋商机制,关注移民政策和管理、移民人权、移民与发展问题。<sup>①</sup>

在国家层面上,随着移民给民族国家带来的威胁和挑战越来越多,各国开始制定严格的移民法律,控制移民数量。英国政府移民事务咨询委员会(Migration Advisory Committee, MAC) 2015年4月6日发布新的移民法规细则。为了更好地控制非法移民入境,加强边境管理,2015年4月15日英国出台新的签证政策,并向持有学生签证、工作签证、投资移民、企业家移民或申请与家人团聚的申请者发放生物信息卡,该卡片包含姓名、国籍、出生日期、出生地点、个人指纹信息和人脸图像。澳大利亚国防部长彼得·科斯特罗称,从2012年起,澳大利亚政府将在今后5年内耗资16亿美元用于控制非法移民流入澳大利亚,并决定增加6亿多美元经费用于边境控制和打击非法移民。美国从2002年开始,移民局严格发放签证,强化难民管理,引进外国人入境登记制度以加强对非法移民的控制。美国政府从立法、机构改革、边境打击和境内控制等4个方面控制非法移民进入。

在全球公民社会层面上,许多关于移民人权保护的非政府组织日益兴起,市民社会日益壮大。2009年11月4日,第三届政府间全球移民与发展论坛在希腊雅典开幕,为了更好地促进对话,分享信息,深入合作,市民社会的代表——人民迁移、发展、人权的全球行动(People's Global Action on Migration, Development and Human Rights)积极参与并进行游说。国际移民权利(Migrant Rights International)是全球最大的移民协会,有超过500个成员,可以与联合国经济及社会理事进行磋商。在保护移民权利、推进移民相关公约签署方面,非政府组织也作出了努力。

移民问题全球治理在全球、区域、国家和公民社会等层面上,在难民、劳工移民和非法移民等领域,在民族国家、国际组织、非政府组织和全球公民社会等多个主体下,相互交织,形成一张复杂的治理脉络。

### 三、国际移民问题全球治理的困境——以欧洲移民危机为例

国际移民问题全球治理的结果并不理想,这主要体现在以下三个方面。

第一,治理的程度不深,大多停留在表面。例如,有关移民的协商平台不够成熟,主体之间的互动并不多。两届“国际移民和发展问题”高级别对话会议竟然时隔7

<sup>①</sup> “The Regional Conference on Migration or Puebla Process,” <http://www.rcmvs.org/Description.htm>.

年。联合国第二和第三委员会的工作流于形式,妨碍了对如何务实地应对国际移民问题给发展带来的挑战和机遇进行深入审议。在移民问题全球治理的四大主体(民族国家、区域组织、国际社会和全球公民社会)之间的互动还远远不够,尤其是区域组织之间的互动很少。

第二,在移民问题领域,没有一家国际机构获得授权而制定标准来确保移民得到保护、享有人权。<sup>①</sup> 国际移民组织只是为付费会员国提供服务的服务性组织,并没有得到国际社会广泛的授权。<sup>②</sup> 尽管在难民领域有联合国难民署,在劳工移民领域有国际劳工组织,在人口走私和贩卖领域有人权委员会和联合国毒品与犯罪办公室,但各组织处于竞争而非合作状态,资源分配不够合理,合作不够深入。

第三,关于移民权利保护的公约签署情况并不理想。例如,1990年联合国通过的《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》,直到2003年才生效,截至2014年年底只有47个国家批准,18个国家签署,而且都是移民输出国。<sup>③</sup>

移民问题全球治理具有极大的局限性,这与移民问题自身具有的矛盾、国际组织的局限性、要解决的全球问题结构的特殊性、国际社会的无政府状态和国家的主权属性相关。<sup>④</sup> 国际移民问题全球委员会2005年报告指出,国际移民治理包含4个挑战:国家层面的政策性惯性、政策制定与实施的一致性、能力的强化和国家间的进一步合作。<sup>⑤</sup> 本文认为移民问题全球治理面临着以下四大困境。

1. 在哲学层面上,移民问题本身是一个自由与安全的悖论。这是政治哲学一个古老的辩题。自由与安全彼此交换是我们这个时代的重要议题,因此人权与国家安全应紧密联系在一起。<sup>⑥</sup> 移民问题所涉及的自由包含两个层面:一是个体层面的自由权利;二是社会层面的民主原则。我们能以国家安全为由牺牲人的自由权利吗?牺牲个人自由的边界在哪里?霍布斯和洛克的社会契约论对主权者的要求截然不同。

---

① 史蒂芬·卡斯特斯《人权与国际移民治理》,载朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编《全球治理:挑战与趋势》,社会科学文献出版社2014年版,第142页。

② Alexander Betts, ed. *Global Migration Governance*, Oxford University Press, 2011, p. 16.

③ OHCHR 关于劳工移民权利公约签署情况的介绍, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>.

④ 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社2013年版,第50页。

⑤ “Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, Report of the Global Commission International Migration,” [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf).

⑥ 奈尔·麦克法兰、云丰空著,张彦译《人的安全与联合国:一部批判史》,浙江大学出版社2011年版,第116页。

霍布斯认为,主权者要保护共同体的安全,可以不用加入契约,不受契约的限制,为所欲为。这是因为一旦主权者受到契约的管制,那么他在保护安全、增加财富的能力上相应也会受到限制。所以,霍布斯在《利维坦》中赋予主权者以11项属性,凸显主权者的至高无上。如果主权者可以以任何保护共同体安全、增进共同体福祉的理由为所欲为,那么就产生两个问题:谁来决定什么是更好地保护共同体的安全?如果是政府决定,那么这很有可能陷入下文将提到的在移民安全化的过程中因违背民主自由原则而偏离民意的陷阱之中。如果是民众做决定,那么就应该在决策过程中听取民众意见,其中肯定有不同的意见,不同的利益集团,需要一个长期辩论和讨论的过程,不能一蹴而就。第二个问题是,如果要破坏自由原则,那么限度在哪里?一旦自由原则被破坏,就很难去把握和衡量可以破坏的限度在哪里。洛克的社会契约论提出,尽管人们为了享受更大的财富和更多的安全保障以抵御外敌入侵,会让渡一部分权利给政府,但是自由、生命和财产的权力绝不能让渡。如果政府破坏了人的自由权、生命权和财产权,人们就有权利将这个政府解散,重新组织政府。《政府论》明确告诉我们:人类天生都是自由、平等和独立的,如得不到本人同意,不能以任何理由将任何人置于这种状态之外,受制于另一个人的政治权力。<sup>①</sup> 批判安全学派认为安全的要义在于解放,解放指个人或群体不受限制而作出自由选择,<sup>②</sup>而自由就是解放的核心价值。这样看来,要取得个体、群体和国家的安全,必须实现自由。因此,过于强调国家安全以牺牲人的自由是不道德也是不合乎逻辑的。<sup>③</sup> 以2015年欧洲爆发的移民危机为例,其根源在于2011年的北非革命和2014年ISIS的兴起。2015年年初以来,数以百万计的难民涌入欧洲,他们大多来自阿富汗、伊拉克或叙利亚等战乱地区,饱受战争之苦,试图离开祖国寻找安宁与幸福。这使得原本就深陷经济危机的欧洲各国在人的自由迁徙权与国家安全上面临艰难选择:一方面,1948年《世界人权宣言》确认人有自由离开和回到祖国的权利。人口自由流动是个人自由、个人尊严和发展的一个重要组成部分,也被欧洲民主国家视为值得骄傲的精神之一;<sup>④</sup>另一方面,难民也给欧洲国家带来国家安全的挑战:首先是经济安全。大规模难民接受工作意味着难民的住所安置、食物发放、难民营搭建以及难民工作和教育问题,这对于原本就处

① 约翰·洛克著,叶启芳、瞿菊农译《政府论》(下篇),商务印书馆1964年版,第20页。

② Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies*, Vol. 17, Issue 4, 1991, p. 319.

③ Ibid., p. 320.

④ Bimal Ghosh, "Managing Migration: Whither the Missing Regime?" <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149E.pdf>.

在经济低谷的欧洲各国来说无疑是一个沉重负担。其次是社会安全。难民大量涌入导致公众的不安全感和社会的焦虑,甚至带来宗教和民族等冲突,也激起欧洲社会中极右翼势力和种族主义,带来社会的二元对立和矛盾。难民问题与安全相互交织无疑加速了难民的安全化进程,造成移民与原住民的冲突,滋生种族主义和排外主义,也使得难民成为弱势群体,权利常得不到保障。再次是认同安全。早在1993年,奥列·维夫和巴里·布赞在《认同、移民与欧洲的新安全议程》一书中提出欧洲最重要的安全问题是社会安全,即移民所带来对国家认同的挑战。美国学者亨廷顿在《我们是谁:美国国家特性面临的挑战》一书中也认为大量西班牙裔移民的涌入,从宗教、种族、语言、生活习惯和文化等方面解构国家认同,最后形成对美国最大的威胁。<sup>①</sup>此次移民危机中的难民大多来自利比亚等北非国家,他们信仰伊斯兰教,在宗教上直接挑战以信仰天主教为基础的欧盟。因此,大量异教移民的涌入使得欧洲人担心欧洲不再是以前宗教和文化统一的欧洲。

在社会层面的民主原则,移民问题安全化过程中常常会违背民主自由的程序原则,<sup>②</sup>导致“不自由的自由主义”。<sup>③</sup> 麦克·萨瓦德认为民主原则具有3个要素:一定程度的政治平等和公平;符合民意的政策和行动;透明和公开的基本程序。<sup>④</sup> 但是在紧急情况下,政府往往来不及等待民众公开讨论的结果就急于采取措施,这种超常规措施还会挑战官僚体制的运作,具有背离民主原则的风险。在此次欧洲移民危机下,德国政府率先表示愿意接纳更多的移民,但这一表态并没有经过公开讨论,仍有许多反对的声音。

难民问题作为移民问题的一种,极具代表性地反映出自由 vs. 安全的张力。如何既尊重人的权利,又保障国家安全,这是一个核心问题。<sup>⑤</sup> 尽管到目前为止,还没有一部关于移民与国家安全的全球性综合法律,但是安全不仅仅包括国家安全和区域安全,还应该包括最基本的人的安全。如果不能从理念上超越自由 vs. 安全的困境,那么移民问题全球治理就无法上升到一个新的高度。

① [美]塞缪尔·亨廷顿著 程克雄译《我们是谁:美国国家特性面临的挑战》,新华出版社2005年版,第15页。

② Claudia Aradau, "Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation," *Journal of International Relations and Development*, Vol. 7, Issue 4, 2004, p. 392.

③ Fiona B. Adamson, "The Limits of the Liberal State: Migration, Identity and Belonging in Europe," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 37, No. 6, 2011, pp. 843 ~ 859.

④ Michael Seward, *Democracy*, Cambridge: Polity Press, 2003, p. 88.

⑤ 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社2013年版,第182页。

2. 在法学层面上,国际法与国内法相互冲突。国际法治是全球治理的主要手段,全球治理的扩展也推动了国际法治的深度和广度。<sup>①</sup>但矛盾的是,全球治理并不是超国家的法治,国际法的执行和国际公约的签订仍要返回到国家层面,这势必会带来国家治理与全球治理的矛盾,尤其在移民问题上矛盾更加突出。第一,关于移民的国际公约旨在保护移民自由迁徙的权利,而国内法则往往出于安全考虑限制移民大规模进入。第二,在具体领域的国际法有时在执行方面会与国内法相冲突,大多数民族国家仍以国内法优先,或者拒绝签署该国际公约。联合国教科文组织对未能签署和批准联合国关于所有劳工移民权利保护的公约的原因作了分析,认为公约签署情况不理想的最根本的原因还是在于国内法与国际法相互冲突。除此之外,其他原因还包括缺乏公约意识和公约知识;签署公约意味着承认移民权利,但是这与打击人口走私相违背;政府对公约有误解,认为签订公约后本国移民政策会受到影响;公约本身过于简单,许多政府认为移民在本国已有较好的维护,没必要再签订新的公约。<sup>②</sup>此次欧洲移民危机就凸显了国际法、区域法与国内法之间的矛盾。在国际法层面,1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》奠定了国际难民保护制度的法律基础。《关于难民地位的公约》第33条确定一国不得将难民遣返到他可能遭受压迫的国家的国家的不推回原则,同时赋予难民的基本权利,包括信仰自由、劳动、受教育权利、寻求司法帮助和保护的权利等。《关于难民地位的公约》还规定,国家不得对这些寻求庇护的人进行任何惩罚,即使他们是非法入境的。联合国难民署对某些国家关闭边境以拒绝接收难民的行为发出了警告。

在区域法层面上,欧盟内部提倡人口自由流动,司法与内务合作是欧盟三大支柱之一。欧盟关于难民和政治避难的应用流程和政策主要源于《都柏林公约》,公约规定难民最先抵达的那个成员国必须首先担负接纳和登记难民的责任。但是,由于此次难民潮人数众多,让边境国家承受了不成比例的负担,因此该公约暂停执行。2015年5月3日,联合国难民事务高级专员古特雷斯在瑞典表示,为了更好地应对欧洲难民危机,应实施难民接受强制配额措施,各国按照各自GDP、人口总数和失业率等分摊比例接受难民。强制配额制基于欧盟整体观来进行统一分配,但是一旦各国接受该提议,就意味着国内法、政策和制度要进行一定的调节,而且在某种程度上开放边

<sup>①</sup> 万霞《全球治理中的国际法治》,载朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编《全球治理:挑战与趋势》,社会科学文献出版社2014年版,第55页。

<sup>②</sup> Shirley Hune and J. Niessen, "Ratifying the UN Migrant Workers Convention: Current Difficulties and Prospects," *Human Rights Quarterly*, 12NQHR, 1994, p. 398.

境让这些难民进入也会增加风险。该提议遭到英国、捷克和波罗的海三国的拒绝。在危机面前,各国以自身利益为目标,遵循自身的移民法律,这都是难民综合治理的重要障碍。

在国家层面上,欧盟各国移民政策各不相同。例如,瑞典难民身份申请接受比例是77%,匈牙利为9%,德国成年人难民每月补贴是347欧元,匈牙利为86欧元。因此,许多在边境国滞留的难民最终的目的国是德国、北欧等高福利国家,而并非意大利和希腊这样的边境国,这导致了边境国与目的国之间的矛盾。

3. 在国际关系层面上,以多元治理主体为特点的全球治理模式与以主权原则至上的国家治理模式相冲突。这是因为,第一,各主权国家在移民政策上保持高度的自主性和独立性,<sup>①</sup>很难建立一个统一的移民治理政策或移民管理体系。以国家为中心的治理路径体现在控制边境、减少移民数量和限制移民流动自由等。这条路径尽管保护了国家安全,在一定意义上制止了非法移民流入、恐怖主义入侵,维持了本国国民的福利水平,但牺牲了民主原则和个人自由,带来了同质社会的风险,也制造了社会的二元对立和矛盾。全球治理模式基于依靠协商和对话的合作,制定的规则是软性的。全球治理要求牺牲一部分国家主权和国家安全,这是民族国家所不能让步的,因此造成国家主权与全球善治之间的矛盾。第二,移民问题全球治理涉及非国家行为体之间的互动、区域国家间合作、私人部门—公私合营部门—公共部门协作、区域之间的互动、全球市民社会的参与等多个维度。移民问题全球治理体系包含无等级、部分重叠和平行的机制,缺乏总体安排,<sup>②</sup>因此容易出现松散、无序和无效等负面结果。移民问题种类繁多,包括难民、非法移民、劳工移民、寻求庇护者、女性移民、儿童移民和短期移民等。每一种类都涉及不同的法律体系、规则制度和国际合作方式。不同的移民领域具有不同形式的全球治理方式。例如,难民保护方面主要依靠多边和区域治理;劳工移民方面主要通过双边和区域治理;侨民关系方面主要通过个别国家超越领土的政策。<sup>③</sup>目前欧洲移民危机就暴露了这一缺陷:新欧洲由于经济实力、福利水平和人均收入等原因,对难民的接受一直持反对态度。例如,代表中欧的维谢格拉德集团一再否定难民分配制度,而以德国为代表的老欧洲对难民的接受表示了

<sup>①</sup> Alexander Betts, "Global Migration Governance," Working paper submitted at the Global Migration Governance workshop 2011 <http://dosen.narotama.ac.id/wp-content/uploads/2012/03/Global-migration-governance.pdf> p. 7.

<sup>②</sup> 朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编《全球治理:挑战与趋势》,社会科学文献出版社2014年版,第5页。

<sup>③</sup> Alexander Betts, "Global Migration Governance," Working paper submitted at the Global Migration Governance workshop 2011 <http://dosen.narotama.ac.id/wp-content/uploads/2012/03/Global-migration-governance.pdf> p. 7.

较为宽容的态度。如何协调差异,求同存异,解决共同面临的难题,这对于欧盟来说是一个制度上的重大挑战,如果差异继续,欧盟一体化进程无疑将受到重创,同时对移民问题全球治理也是一个巨大的挑战,如果无法达成共识,那么移民问题全球治理只能是纸上谈兵。在一体化程度最深的欧盟至今也没建立一个共同的难民庇护体系和非法移民遣返政策。缺乏统一的机构制定标准、落实公约签署,区域之间的协商机制都属于软性规则,导致全球治理与区域治理都只能停留在表层上。

4. 在技术层面上,如何辨别大量移民中非法移民和恐怖主义势力。对于这次欧洲移民危机,尽管我国媒体称为欧洲难民潮,但英文媒体仍称为移民危机,对难民这一说法比较谨慎,因为有些难民也有寻求更好经济机会的另一层需求。除此之外,欧盟还具有政治因素的考虑,因为如果使用难民一词进行表述,那么出于人道主义原则,欧盟就不得不无条件地接纳这些难民。而如果定义为移民,则可根据移民管理政策加以控制。匈牙利总统认为这些人90%都是经济移民,英国首相也表示在当前移民潮中经济移民与难民混杂在一起。在2015年11月巴黎恐怖袭击案中,有至少1名枪手2015年10月在希腊境内注册登记为难民。2016年年初,在德国又爆出多名叙利亚难民涉嫌强奸案。在“9·11”事件的19名主犯中,17人持有旅游签证,1人持有学生签证,1人持有商务签证。<sup>①</sup>仅靠严管边境,限制签证数量的传统方式已经不适合人口流动日益频繁的现状了。如何建立统一、有效的甄别、审批和安置移民的方案将是一个具体的操作性难题。

## 五、国际移民问题全球治理展望

冷战的结束和全球化的加深,使得与人的安全、全球安全相关的非传统安全议题不断兴起。由于安全议题正在由传统安全为主转为以跨国性的非传统安全为主,治理主体从单一性转向多元化,治理思维也应进行转变。这引发了对全球共治、责任共担和安全共享的诉求。无论是全球论坛和国际组织还是学者都意识到共享目标、共同协作和共担责任在移民问题全球治理中的重要性。2009年国际移民论坛的议题是“人权与移民:共同协作保证安全的、有尊严的移民进程”。同年,国际移民组织理

---

<sup>①</sup> Rey Koslowski, "Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime," [http://www.albany.edu/~rk289758/documents/Koslowski\\_global%20mobility\\_IOM-CMS\\_2008\\_v2.pdf](http://www.albany.edu/~rk289758/documents/Koslowski_global%20mobility_IOM-CMS_2008_v2.pdf), p. 3.

事会召开研讨会的主题是“尊重国家移民者的人权: 共享的责任”。<sup>①</sup>

西方学者认为移民问题全球治理缺乏一个强有力的领导国是目前移民领域全球治理程度较低的重要原因之一。<sup>②</sup> 他们将国际贸易体系与国际移民体系作比较, 认为全球治理模式应该有一个权威机构或霸权国家能够提供公共产品, 确保国际安全并维持稳定, 只有这样移民问题全球治理体系才能够形成。<sup>③</sup> 他们认为, 国家总是以现实利益为驱动的, 以自身利益为主, 除非移民问题的多边合作符合自身国家的最高利益才会积极主动加入,<sup>④</sup> 但除移民输入国和输出国之外, 其余与移民相关的中转国等并没有直接的利益关系, 因此全球性治理模式十分困难, 只有寄希望于非正式、区域间和无约束的协商机制。<sup>⑤</sup>

但是, 在短期内建立一套完整的全球治理体系, 让利益相关方都积极参与并使移民大国承担领导者角色是比较困难的。与西方学者强调移民问题全球治理应依靠规则、框架、长效机制的建立和权威机构或国家的引领不同, 本文借用中国传统文化中“和而不同”、“和谐共生”、“天下”、“天人合一”和“关系”等核心概念所衍生的“命运共同体”、“安全共同体”、“责任共同体”和“治理共同体”等理念, 强调转变移民问题全球治理观念: 以全人类的生命价值作为原点,<sup>⑥</sup> 以天下、全球作为情怀; 改变合作模式: 建立移民“治理共同体”(移民涉及至少两个以上国家, 因此需要国家之间、区域之间的互动); 达到责任共担、安全共享的善治终极目标。

以欧洲移民危机为例, 首先要转变移民治理观念, 打造命运共同体。与西方的原子主义本体论和二元对立的方法论立场不同, 中国文化强调“关系主义”和“整体主义”。2012年11月, 中共十八大报告提出, 人类所生活的这一时空越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。而近两年来, 习近平总书记在不同的公开场合62次提到命运共同体。这一概念具有我国自古以来的天下情怀, 也是一种超越各国制度和差异的全球观, 超越了狭隘的以民族国家为中心的安全思维和治理思维, 可以

① 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》, 暨南大学出版社2013年版, 第107页。

② Rey Koslowski, “Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime,” Center for Migration Studies Special Issues, 2012, [http://www.albany.edu/~rk289758/documents/Koslowski\\_global%20mobility\\_IOM-CMS\\_2008\\_v2.pdf](http://www.albany.edu/~rk289758/documents/Koslowski_global%20mobility_IOM-CMS_2008_v2.pdf), p. 113.

③ Kunz Rachel, Sandra Lavenex, Marion Panizzon, eds. *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, New York: Routledge, 2011, p. 6.

④ Stephen D. Krasner *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p. 26.

⑤ Hansen Randall, Jobst Koehler and Jeannette Money, eds. *Migration, Nation States and International Cooperation*, New York: Routledge, 2011, p. 14.

⑥ 余潇枫《“共享安全”: 非传统安全研究的中国视域》, 《国际安全研究》2014年第1期, 第7页。



很好地解决移民问题全球治理中民族国家与国际社会不同治理方式的矛盾。个人利益、国家利益、国际利益和全球利益相互依赖,互为条件,缺一不可。各国应以人类的生命为价值基点思考问题和应对威胁,追求长期利益,而不是死守传统的主权界限,纠结于国家利益。此次欧洲移民危机,欧洲各国都在不同程度上受到影响,没有任何一个国家可以成为旁观者。欧盟委员会提出的难民强制配额制就是“和合共赢、安全共享”理念的具体体现。强制配额制是依据各成员国GDP、人口总数和失业率等共同分摊难民数量,一起解决这一人道主义危机和国际安全问题。强制配额制体现了治理的整体思维,克服了目前各国难民接受政策的差异与冲突、各国安全共识不足的缺陷,从而建立欧洲命运共同体乃至全球命运共同体的全新理念。在面对危机时,应以人类共同体为思考原点,超越狭隘的以民族国家为中心的安全思维和治理思维。

其次,建立移民治理共同体。移民治理共同体是以多个治理主体(民族国家、国际组织、国际非政府组织、个人和区域组织等)共同聚合,以和合共建为基本原则,以促进各主体间优态共存为主要手段,以解决共有移民危机为短期目标,以提高各国移民管理能力、尊重和保护移民权利为终极目标的治理联盟。治理共同体这一概念由安全共同体延伸而来。安全共同体最早由卡尔·多伊奇提出,后由阿德勒和巴涅特进行发展,演化为安全共同体理论。阿德勒和巴涅特用促发条件、进程变量和结构变量3个层级,对和平变革的可靠预期和新生阶段、上升阶段和成熟阶段3个阶段对安全共同体这一概念进行发展和完善。治理共同体与安全共同体共有的特征是成员拥有共有身份、价值观和意义,相互之间具有多元的关系,并且共同体代表一种利他主义,强调的是一种义务感和责任感。借用安全共同体理论,移民治理共同体的促发条件是各治理主体所共同面对的移民危机以及移民带来的经济、环境、技术和人口等变化;进程变量是各主体在不断的交往、组织和学习中形成相互信任的感情和集体身份;最后达成和合共建必要条件。

与安全共同体仅限于主权国家范围不同,移民治理共同体是一种伙伴关系和责任关系,并不完全以利益为基础。移民治理共同体可以包括移民输出国、输入国和中转国,可以包括国际组织和国际非政府组织,可以跨越不同的区域,可以以双边和三边关系为基础,也可以是个人、国家、国际组织、非政府组织和区域组织的自愿组合。将移民治理共同体成员拓展到非国家行为体,顺应了全球治理中非国家行为体的崛起、世界公民的出现等新形势的变化,也弥补了移民问题全球治理机制中缺乏自上而下治理体系和权威治理主体的缺陷,从而形成自下而上的、自愿联合的多主体之间共治方式。移民治理共同体与移民全球治理多中心(全球行动、区域合作、双边协商和

国家治理)和多领域(环境、经济、公共卫生、国际安全、政治和文化等)的多元、多维的理想治理模式相契合。但现有的移民治理共同体(如区域论坛和国际论坛等)仍停留在新生阶段,合作并不深入,问题解决不够有效,创新形式也不够,相互重叠、议题互相覆盖,重复和讨论的议题大多泛泛而谈,效率低下,面临移民危机和难题时,仍以各国利益或各区域利益为主,并未站在人类共同体的原点去应对和解决危机。

以此次欧洲移民危机为例,移民输出国主要是阿富汗、伊拉克和叙利亚,难民中转国是黎巴嫩、约旦和土耳其,难民接受国主要集中于德国、法国、意大利和希腊等欧盟国家。这次移民危机并非只是针对欧盟,因此不仅要求欧盟内部采取协调一致的行动和政策,也要求输出国、输入国、中转国三方与联合国难民署和相关人权组织形成移民治理共同体,从根本上解决移民危机。大家各施其责,产生不同的分工,而分工则形成责任感。在过程互动中树立自身角色,形成良好关系,最终培养集体身份和认同,达到难民救助和治理的目的。只有这样多元的治理共同体才能够更加全面、有效地解决移民危机。

2015年11月,欧盟在马耳他与非洲多国领导人举行会议,欧盟28国领导人批准一项18亿欧元的援助,以协助非洲国家摆脱贫困和战乱。2016年3月7日,欧盟在布鲁塞尔举行欧盟—土耳其峰会,旨在讨论如何解决移民问题。德国和法国建议设立百亿“难民基金”专门用于解决难民问题。由此可见,移民输出国、接受国和中转国之间的对话合作已经展开。多元移民治理共同体的建立也是对以个体为本位的西方传统理念的一种挑战,克服了国际关系理论对国家间行为的原子模式的依赖。在无约束的情况下进行自愿组合和积极协商,这样的方式可能比西方的治理方式更为有效、更有针对性。所以,如何将移民输出国、接受国和中转国之间的协商、对话和合作进行制度化是未来移民问题全球治理面临的挑战之一。

最后,达到安全共享的终极目标。建立共患、共存意识,培养共同的情感和认同,形成多元的共建主体,确立共享目标,最终获得共享安全。通过治理主体之间的优态共存以实践和合共赢,最终达到安全共享的善治模式。移民问题全球治理体系应形成分工明确但又相互依赖的命运共同体、治理共同体、责任共同体和安全共同体。共同体这一概念将分工的差异、移民议题的差异和各国移民政策的差异转换为全球治理的粘合剂,以达到移民问题全球治理的善治:效率、责任、共享。与西方学者寄希望于出现一个强有力的领导国不同,中国学者强调要用多元治理、关系治理和整体治理等模式代替传统的利益治理、垄断统治和霸权治理,以清谈、协商的方式进行无“主

导体”之间的互动。<sup>①</sup>

## 六、结 语

人类的历史就是一部迁徙的历史,如何对移民进行有效治理,将移民从对国家安全的威胁转变为宝贵资源这一问题是目前我们应深刻思考的。移民问题的本质触及古老的政治哲学的核心概念:自由和安全;同时也涉及国际关系的一个核心命题:在国际社会无高于主权国家的权威机构的背景下,如何进行有效的全球治理?移民问题还暴露了国际法的尴尬地位:当“软性”的国际法与“硬性”的国内法相冲突时,如何协调两者关系以促进移民问题全球治理?移民问题的跨国性、不对称性、不易控性和不单一性等非传统安全的特点决定了移民问题全球治理具有很大的难度。鉴于目前移民问题全球治理模式依旧以西方为主,治理程度较低,合作不深入,效果不理想,我们更应努力思考如何改变当前这种现状,寻求一条更优路径,为移民问题全球治理提供多种可能性。

本文提出移民问题全球治理可以借鉴我国传统思维所衍生的“命运共同体”、“和而不同”、“整体性”、“圆融性”等概念来帮助移民问题全球治理突破传统的国家主权概念,优先强调责任主权,以全人类价值为基础,以全人类共有的安全为目标。我国倡导的全面安全、共同安全和合作安全的观念可以为移民问题全球治理提供新的路径和范式,这无疑是在摆脱当前移民问题全球治理困境的一种新的尝试。同时,本文也为国际移民问题全球治理善治模式勾勒出一幅理想之图,即人类在面对共同难题和共同威胁时,应具有共患意识和共担精神。简言之,只有责任共负,风险共担,才能共享安全。

面对棘手的移民问题,全世界任何一个国家都无力单独解决,而需要各国之间的相互合作和共同应对,因此各治理主体都具有不可推卸的责任。

---

<sup>①</sup> 秦亚青《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》2013年第4期。

portunity structure to the rise of the populist political parties.

**Keywords:** Great Recession , refugee crisis , European populism , political opportunity structure

**About the Author:** Yang Yunzhen is Associate Professor at the School of Marxism and Research Fellow at the Center for German Studies , Tongji University.

## 82 Current Situation , Predicament and Prospect for Global Governance on International Migration: The Case of the European Migrant Crisis

**Abstract:** As one of the important products of globalization , the issue of migration has become increasingly important , receiving gradually the attention of governments and the international community. Although the multilateral cooperation and dialogue on migration began in the 1990s , the level of global governance on migration is still low. This paper reviews the current situation of global governance on international migration and explores the four dilemmas from philosophy , law , international relations and technology faced by global governance on migration by taking the European migrant crisis as an example. In order to overcome these dilemmas and provide a new path for the global governance on migration , this paper attempts to use the concepts derived from Chinese traditional culture , such as “community of common destiny ,” “community of common responsibility ,” and “values of all human beings ,” to emphasize the changes of the concepts the global governance on migration in order to achieve the ultimate goal of good governance with shared responsibility and security by changing the modes of cooperation and establishing a “community of common responsibility” or “governance community” to migrants , with the value of human life as the origin and “the cosmopolitanism” or the global as a point of departure.

**Keywords:** migration issue , global governance , Chinese paradigm

**About the Author:** Zhang Yadi is a doctoral student majoring non-traditional security management at the School of Public Administration Zhejiang University.

## 101 Britain’s Aid to Africa from the Perspective of Conflict Prevention

**Abstract:** Britain has a history of being engaged with Africa for over 400 years , and it was once the largest colonial country in Africa. More than 20 countries in contemporary Africa were British colonial protectorate or dominion. So far these countries , of which 19 countries are members of the British Commonwealth , are still closely related to Britain. Therefore , being involved in African affairs and providing Africa with a large number of assistance is in line with the tradition of engagement between Britain and Africa , and it is in the British national interest as well. From the perspective of conflict prevention to observe the Britain’s aid to Africa , I find that the UK attaches great im-