

国际移民与当代国际安全：冲突、互动与挑战

●周聿峨 白庆哲

International Migration and Contemporary International Security: Conflict, Interaction and Challenge

Zhou Yu'e & Bai Qingzhe

[Abstract] Since the end of World War II, the fast growth of economic globalization has catalyzed the international migration to become one of the driving forces for the transform and development of international community. Against the background of the globalization, the international migration is also a double-edged dagger, which is constantly changing the population ratio and the world combination structure and in the world economy, people also benefit from the global movements of elements such as capital, technology and personnel. Meanwhile, with the rapid growth of the globalization, the continued expansion of international migration, both in depth and width, has greatly challenged the modern international security.

二战结束以来，经济全球化的飞速发展已使国际移民成为国际社会转型和发展的重要力量和因素之一^①。全球化时代下的国际移民正不断改变着世界各国及地区的人口比例和组合结构，同时由其带动的资本、技术和人才等要素的全球流动又使世界经济获益良多。诚然，全球化时代下的跨国人口迁移也是一把双刃剑，与之伴生的非法移民与难民问题、跨国犯罪与环境破坏等难题亦使各国政府不胜其烦。20世纪90年代以来，许多国家出现了反移民的运动，有时甚至发展成为反对少数民族的种族冲突，给各国人民和政府留下触目惊心的印象。事实表明，在全球化日益发展的今天，国际移民在深度和广度方面的持续拓展已对当代国际安全构成了重大挑战。

一、国际移民引发了发展中国家和地区的人才安全问题

国家和地区之间经济与社会水平的不平衡发展，从来就是移民的强大动力。因此，对致力于经济与社会发展的国家和地区而言，如何维持本国发展

所需的人力资本就是面临的一个突出问题。大量的人口流动使得移出国或地区发展所需的基本劳动力不断贫乏，而大量高知识和高技术人才的移民又使移出国的人才安全问题日益突出。人才外流对不发达国家特别是低度发达国家造成了极为消极的影响，也严重影响了这些国家和地区的经济和社会的全面进步。一方面，随着移民链(chains of migration)的发展，某些特定地区的青壮人口将出现集体性人口迁移的趋势。如果人口迁移的数量在当地人口总量中所占的比例过高，就势必导致当地劳动力的匮乏，使得移出地的家庭和社会结构也发生重大变化，村庄和城镇的经济发展也将因人口外流而陷于瘫痪。另一方面，知识型人力资本的外流对移出地的社会发展所产生的负面影响是难以想象的。在当代国际移民现实进程中，存在着显著的人才流动与分布的不均衡性，少数发达国家依赖其强大的经济和科技实力、优厚的工作和生活条件，在全球范围抢掠人才，集聚了大量的各类专业技术人才，从而使发展中国家的人才资源出现“空心化”。大量专业技

术人才的流失事实上也形成了发展中国家对发达国家变相的技术转让,而这种“转让”使发展中国家在国际竞争中更加处于劣势。例如,居住在美国的100万印度移民,只占印度人口的0.1%,但其产生的价值却相当于印度国家收入的10%^②。

对发展中国家的综合国力而言,人才流失的影响将是致命性的。中亚国家在苏联解体后饱尝人才流失之苦。俄罗斯族之迁入中亚始于19世纪80年代沙俄的军事征服。十月革命后,前苏联政府为在少数民族地区巩固政权、发展经济和繁荣文化,向中亚地区派遣了大量熟练工人、工程技术人员、专家、教师、医生等。到20世纪80年代初,在中亚的俄罗斯人总数达到近1000万,在当时中亚各共和国总人口中的比例分别为:哈萨克斯坦40.8%、乌兹别克斯坦10.8%、吉尔吉斯斯坦25.9%、塔吉克斯坦10.4%、土库曼斯坦12.6%^③。前苏联的解体和中亚5国的独立,使中亚俄罗斯人受到当地主体民族主义的冲击,在短短几年内就有数百万人离开中亚迁返俄罗斯。截至1998年,迁离哈萨克斯坦的俄罗斯人约有130万~200万人,在吉尔吉斯斯坦的俄罗斯人也从1990年的91.8万减少到70万人。在这些移民的俄罗斯人中,有65%是有劳动能力的人,其中年轻人占25%,接受过中、高级教育的占45%,其中有相当一部分人是教师、医生、科技和管理工作者及工程师等专业人才。俄罗斯族人才的大量流失严重影响了中亚国家的经济发展。

应该说,人才的流失是一个世界性的现象,只要存在社会、经济和文化差异,人才的流失就不可避免。据de Tinguy的统计,1994年到1996年间,从俄罗斯去加拿大、美国、以色列、希腊和德国的移民中,拥有大学学历的移民分别占到移民数量的50%、45%、34%、25%和17%以上^④。对于发展中国家而言,由于历史原因,国内社会经济条件与发达国家相比存在较大的差距,人才的外向流动存在较大的“推力”和“拉力”,使得其人才的流失构成关乎社会与经济发展动力的人才安全问题。人才的流动既存在着因加强了对国外先进技术与管理经验的学习而有利于增进国家安全的本国发展的一面,也容易导致人才的流失,从长远看对移出地国家的综合国力发展构成了挑战,形成人才安全问题。

二、国际移民对移入地国家政治生态的影响

国际移民不可避免地对国际政治生活产生影响。国际移民具有两重性,它既是政治行为的主体,又是政治行为的客体。它既是政治行为的参与者,又是政治行为的所指对象。对国际社会而言,后冷战时代跨国人口迁移对国际安全的挑战尤为显著地表现在国际移民与国家或地区政治安全的关系上。几乎所有极右势力都以“排外”为其主要的政治诉求之一。“德国国家民主党”和“共和党”在其纲领中公开主张“反对外国移民,反对双重国籍法,赶走犯罪的外国人”和“劳动位置应留给德国人”。由反对外国移民而起,他们进一步提出反对欧盟东扩,原因是他们认为“欧盟东扩只会花德国更多的钱并带来更多移民”。法国“国民阵线”的政治纲领《300条措施》主张,废除反种族歧视的法律,把“国民优先”原则引入宪法,要求改革国籍法,以血缘确定法国人国籍;有组织地遣返外国人等等。意大利极右翼组织“三色火焰”和“法西斯与自由”亦主张排斥外国人。

西欧极右势力崛起的原因与背景十分复杂,但部分选民对移民问题的担忧,是其主要的社会成因^⑤。冷战结束后,东欧地区特别是前南联盟地区的社会动荡和战乱导致大量难民涌向西欧国家,造成严重的难民和移民问题。随着经济全球化和欧洲一体化进程的加速发展,移民问题也就更加突出。近三分之二的欧盟国家公民对欧洲大陆1800万合法移民和大量的非法移民表示担忧,认为这些移民抢走了他们的工作,使社会犯罪率不断上升和国家福利预算变得紧张起来。随着欧盟东扩进程的发展,将有更多的移民涌入西欧。一些选民希望通过支持极右翼政党来阻止外来移民的流入,确保自己的社会地位和富裕生活水平。极右翼政党紧紧抓住这些选民对移民问题的恐惧心理,大力宣扬排外主义和种族主义,得到许多选民的拥护。因此,自1999年奥地利极右的自由党人入阁后,欧洲政治版图的“玫瑰潮”正在改变颜色^⑥。在挪威、比利时、丹麦、意大利和荷兰等国,新兴的极右翼政党频频在选举中取得突破性进展,相继进入议会,有些还同传统右翼组成联合政府,极大地改变了欧洲大陆的政治生态面貌。类似的情况还出现在东南亚地区。在马来西亚,外来移民



马来西亚国际贸易及工业部发表文告指出,马来西亚自1997年11月至2005年11月,连续获得95个月的贸易盈余,更在2005年8月份创下98.2亿林吉特的贸易盈余,9月份取得81.9亿林吉特的贸易盈余。

已经成为影响马来西亚政治格局的重要因素。20世纪60年代独立以来,马来西亚联邦一直是一个主要由马来人、华人和印度人组成的多元种族社会。马来西亚的政治格局问题本已因为三大族群之间不同的比例和出生率而异常敏感^⑦,而近年来与马来人同文同种的印尼人和菲律宾人不断以劳工或非法移民方式涌入马来西亚,加剧了问题的复杂性。马来西亚各种政治力量对大量移民的流入十分关注,非马来人政党更是如此。在华、印两族的政治势力看来,这种状况将促使政治力量的天平倾向马来人,对此他们都抱以严厉的批评。民族与宗教之间的矛盾、中央与地方之间的矛盾交错在一起,使得马来西亚的政治局势更加错综复杂。

另外,移民通常成为国家间角力的重要武器,给当事国带来重大的安全问题。特别是敌对的海外移(侨)民团体往往也会成为一股令移出国政府头疼的颠覆性力量,一旦与国内的反政府行为结合,势必对移出国政权的稳定和社会的安定产生严重冲击。在冷战的最黑暗时期,出于遏制战略的需要,美国政府在20世纪60年代和70年代接纳和安置了80多万古巴难民,将其视作反击苏联扩张、保卫西半球免遭“共产主义思潮”影响的战略工具。同时,美国还频频利用这些在美古巴流亡分子从事颠覆古巴政权的各类活动,最为著名的就是1961年4月17日古巴流亡武装在美国军舰的保护下入侵古巴的“猪湾事件”^⑧。不友好、甚至敌对的外侨集团对侨居国的政治安定也带来了负面影响。德国在战后重建时期,招募了大量的土耳其工人,迄今为止在德国定居的土耳其人已达200万,其中,约有50万是库尔德人^⑨。其中,至少有5万人是库尔德工人党的同情者,近1万人是其活跃分子。在该党领导下,库尔德人在土国境内展开了一系列反对当局的武装斗争。但是,更使德国和土耳其政府伤透脑筋的是,库尔德工人党居然将德国开辟成反对土耳其当局统治的第二战场,开始在德国和西欧频频袭击土耳其驻外使领馆、国际航班和商务机构。90年代中期,由于德国在清剿库尔德工人党问题上与土耳其政府展开合作,该党领袖奥贾兰(Ocalan)甚至宣称将以哈马斯式的自杀性炸弹袭击报复德国政府。库尔德工人党的活动,严重损害了德国和西欧国家的国内稳定。另外,在东帝汶的独立进程

中,外来移民亦成了阻碍东帝汶独立的重要力量。由于担心东帝汶独立后丧失特权地位并成为报复的对象,因此,东帝汶的印尼移民和其他在印尼统治下的既得利益者一起,反对印尼军队撤出东帝汶,主张维系东帝汶和印尼的关系,为此甚至成立了民兵武装,制造了多起针对支持独立的平民的流血事件,一时间造成了地区局势的紧张,恶化了印尼与其他国家(尤其是澳大利亚)的关系。

三、国际移民引发政治、社会与文化认同的危机

跨国人口迁移和国际移民的加速流动易使相关国家之间的固有矛盾复杂化和尖锐化,是导致地区动荡和引发冲突甚至战争的重要诱因之一。

什么人属于“我们”的人,对一个民族的社会与文化认同非常重要。对于生活在一个特定地域内的社会共同体而言,共同的语言、文化、风俗习惯、生活方式是该民族赖以生存和发展的社会基础。移民的外来文化与本地文化的差异势必对移入国的文化、风俗、语言和宗教等社会秩序提出了挑战,对原有的社会文化和秩序造成一定的冲击。无论就历史还是现实来看,由于社会文化认同的差异特别是宗教的差异而导致的社会冲突在一些地区甚为严重。例如,因17世纪以来大批信仰新教的英格兰和苏格兰人在英国政府的支持和鼓励下移居到爱尔兰东北部的厄尔斯特地区,引发了在当今世界上颇为关注的北爱尔兰地区新教移民和天主教原住民之间民族和宗教矛盾不断发展而成的北爱尔兰问题。英国政府在解决北爱尔兰问题上的表现不佳,而激烈的民族冲突使爱尔兰人既无法与英国移民分享权力,又无法合法脱离英国,从而促使爱尔兰激进民族主义运动急剧发展,进而导致恐怖主义暴力浪潮逐渐蔓延到整个英伦三岛。据英国官方公布,1970~1981年间,仅北爱尔兰地区就发生了28553次枪击事件和10523起爆炸案,共导致2158人丧生,其中包括166名警察和345名军人。另外还有17115人受伤,其中许多人终身残疾,包括当时的首相撒切尔夫人在内的许多政要都成为袭击目标,其中撒切尔夫人政治顾问艾雷·尼夫和海军元帅蒙巴顿勋爵等著名人物遇刺身亡^⑩。

跨国人口迁移和国际移民也极易引发国家之间双边关系的发展。越南出兵柬埔寨时期,大量难民前



由中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南旅游管理部门组成的旅游业工作小组,于2005年11月中旬共同制订旅游业长期发展战略,拟将推动未来5~10年内共建大湄公河旅游圈。按照计划,2006年至2010年,6国旅游业长期发展战略各项目费用约为4.0408亿美元,其中旅游业相关基础设施建设占3.072亿美元。

往柬泰边境,而这些难民往往被活跃在柬泰边境的泰国反政府武装所招募,使得越泰关系剑拔弩张。20世纪80年代尼日利亚政府驱逐70万加纳籍劳工,这项决定立即恶化了尼日利亚与加纳的双边关系。对中国而言,近年来接连发生的“第三国人”闯入外国驻华使领馆事件,既直接危害有关使领馆的安全,也是对中国法律的挑衅,影响了中国与有关国家的关系。

国际移民对国际安全影响的极至,便是成为引发国家战争的诱因与导火索。1971年的第三次印巴战争的起源就与难民问题密切相关。1971年,围绕东巴争取更大的自治权问题,东巴与中央政府所在的西巴发生严重矛盾,引发巴基斯坦国内政治危机。随后,巴基斯坦政府在东巴采取的军事镇压导致了大量难民逃亡印度。1971年约有1000万东巴(孟加拉国)难民因为宗教、政治和土地等原因涌入印度,引起了流血冲突^①,引发了战争。11月22日,印度对巴基斯坦不宣而战,向东巴发动全面进攻,第三次印巴战争爆发。在这场冲突中,印度利用了巴基斯坦的国内危机、国际上的孤立、苏联提供的支持和美国国内的意见分歧等有利条件,实现了它在南亚次大陆的部分战略目标,削弱了巴基斯坦的力量,使自己成为南亚次大陆上最具优势的国家^②。1969年萨尔瓦多移民引发的“足球战争”又是另一类例子^③。

四、国际移民对全球生态环境和国际社会行为的挑战

在当代,国际社会高度关注国际移民问题的一个重要原因就是,生态环境的恶化和国际犯罪活动的发展往往与人口的跨国流动有着密切的关系,国际安全面临国际移民这一新的非传统安全因素所带来的挑战和冲击。

首先,随着全球化进程的加深,非法移民与人口走私问题日益严重。在世界范围内,人口走私是一笔大生意。前美国移民和归化局(INS)反偷渡负责人詹姆斯·沙帕罗(James Shaparro)接受《美国参考》的采访时说,尽管无法得到精确数字,但估计这一地下产业每年的生意额在40亿美元到140亿美元之间,最常被引用的数字是70亿美元。他认为,每年进入美国的非法移民高达4万人^④。在当前,由于人口

走私的规模是如此之大、影响如此之深,以至于它已经成为一个众所周知的有组织跨国犯罪行为。全球人口走私贸易数量目前每年约65万。在过去的10年里,偷渡已经成为在东南亚日益受到关注的问题。据保守的估计,每年至少有20万~22.5万来自东南亚的妇女和儿童偷渡,这个数字已经接近全球人口走私贸易数量的三分之一。据估计,在每年偷渡进入美国的4.5万~5万的妇女和儿童中,有3万是来自东南亚的^⑤。

其次,近年来,国际恐怖主义分子通常利用合法或非法移民的方式入境,然后再伺机制造破坏性恐怖事件。1993年世贸中心爆炸案中的嫌疑分子就是利用加拿大的移民身份进入美国的。2001年“9·11”事件中,19名劫机犯中有3名是以学生签证进入美国,另两个劫机犯则以旅游签证入境。而在美国与墨西哥边境,非法移民问题则与走私贩毒有着千丝万缕的联系。

再次,大量的跨国犯罪混杂在人口迁移的每一个环节,使得国家、社会和居民对移民产生了强烈的戒心,对其自身的安全状况极端敏感。而事实上,国际移民本身也是跨国犯罪的受害者,尤其是在德国和美国,恐怖主义等国际犯罪活动动摇了外来移民的法律地位。

最后,国际社会越来越清醒地认识到,生态环境是国家生存与发展的最基本自然条件。生态环境已经成为安全问题的一个基本要素,它涉及水流、耕地、森林、遗传资源、气候和其他军事专家及政治领导人很少考虑的因素,并且在未来将会越来越成为各国安全事务的核心。同时,生态环境问题也是引发跨国人口迁移以及国内国际冲突的主要原因之一,而在很多时候,国际移民又是引发生态环境安全问题的一个主要诱因。事实上,在国际安全、生态环境与国际移民之间亦存在着客观的联系,三者之间形成了一条利益攸关的安全之链。目前流传于某些地区和国家的“非典肺炎”事件就是最好的例证。另外,在1977~1978年间,地处非洲之角的索马里与埃塞俄比亚之间的战争也与环境灾难有密切的关系。因为大量的环境难民涌入,不仅加剧原来国家的动荡,还会传播迫使他们离开家园的环境问题,给国际社会带来了巨大的财政和社会压力以及



中国马来西亚商会主席谢铁安2005年11月中旬表示,2000年以来马来西亚在华投资情况有所好转,合同外资金额实现了恢复性增长,达到3.89亿美元,增长了46.9%。2005年1~9月,马在华投资项目286个,较2004年同期增长9.16%,合同投资金额为87145万美元,实际到位金额为23195万美元。

不安定因素。

传统的安全观是以维护国家的领土完整与政治独立为核心的,将安全等同于军事安全,忽视经济、环境、社会、文化等因素。而新安全观认为,国家的领土完整和政治独立仍然是安全的核心,国家安全政策最为关注政治安全问题是正确的,但是,在非传统安全问题受到越来越多关注的今天,经济繁荣、社会安定与环境健康也是国家安全及其政策不应该也不可能忽视的问题,必须均衡考虑与实现国家在经济、社会与环境等诸多方面发展的安全利益。在国际移民迅速发展的今天,如何对国际移民问题进行趋利避害的选择和利用,促进移民与安全在各个方面的良性互动,进而展开一系列相关国家安全政策的调整和改革,是各国国家安全政策基本目标之一。特别是2001年“9·11”事件以来,打击国际恐怖主义、加强移民监管制度、确保移民安全已经成为各国国家安全战略与政策的基本内容。此外,国际社会也意识到,为实现国家安全的目标,除了加强“自助”以外,展开多种形式和内容的双边、多边或全球合作是十分必要和可行的,合作安全的作用已日益凸显。总之,全球化时代下的跨国人口迁移和国际移民的加速流动不仅为国际安全视野增添了诸多非传统的安全新因素,也同时使当代安全观的内涵、要素和实现手段等诸多方面都发生了深刻的革命性变化。

注释:

①据联合国人口署2002年估计,全球移民人口总数已经达到1.75亿,比1975年增长了一倍多。参阅The United Nations Population Division. International Migration 2002. New York: UN Sales Section 2002.

②李术峰、张景勇《警惕“智力断层”——人才流失数据解读》,新华网北京3月12日电。

③SHAMSHUR,O. 1995. Migratory Movements and Migration Regulation in the FSU States: Evolution and Perspectives. The European Association for the Advancement of Social Sciences. Euroconference on Migration and Multiculturalism. London School of Economics, August 30-September 2 1995.

④TINGUY DE,A.1997. ‘Dix Ans de Migrations Est-Quest: Quelles Tendances?’. International Conference on

Central and Eastern Europe-New Migration Space. Pultusk(Poland),11-13 December.

⑤初玉国《极端狭隘的民族主义——当前极右翼势力分析》,中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心著《全球民族问题大聚焦》,时事出版社2001年版,第65-66页。

⑥20世纪90年代中后期,欧盟15国中有13个由左翼政党掌权,被称为“玫瑰潮”。

⑦按当时人口比例,马来人占人口总数的49.3%,而华人和印度人分别占38.4%和10.8%,加起来几乎与马来人相等。马来人和非马来人在人口比例上势均力敌不仅是影响马来西亚政治发展的首要因素,也是政治斗争的焦点和政治稳定的关键,三大民族人口数量的增减一直受到各派政治力量的关注,由于出生率的差异,独立后30年,马来人口已经超过总人口的60%,占了绝对优势。

⑧[美]托马斯·G·佩特森《霸权的限度:美国于古巴革命》,载于《美国历史问题新探》,南开大学历史研究所美国史研究室编,中国社会科学出版社1996年版,第272页。

⑨Stephen Castles and Mark J.Miller,The age of Migration:International Population Movements in the Modern World,2nd edition,The Guilford Press,1998 p. 276.

⑩参见《事实与数据》,北爱尔兰新闻局,贝尔法斯特,1982年7月,第20页《北爱尔兰回顾》,英国新闻局,伦敦,1981年,第3页。

⑪在孟加拉国全国范围内,每隔一段时间,就有许多人移居印度边境的几个邦,那里的人口密度还不到孟加拉国全国人口密度的1/4。1983年的暴力冲突中,3000名孟加拉国人丧生;在印度的阿萨姆邦,1991年的一项人口调查表明,700万以上的人,即阿萨姆邦人口的1/3是来自孟加拉国的移民。[美]诺曼·迈尔斯《最终的安全——政治稳定的环境基础》,王正平等译,上海译文出版社,2001年版,第112页。

⑫资中筠主编《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(下册),世界知识出版社1994年版,第677、681页。

⑬[美]诺曼·迈尔斯《最终的安全——政治稳定的环境基础》,王正平等译,上海译文出版社2001年版,第114、121-122页。

⑭参见Jane Morse:《尽管美国移民政策宽松,偷渡人口问题仍旧存在》,载于《美国参考》,http://usinfo.state.gov/regional/ea/aliensch/shaparro.htm

⑮IOM,Combating Trafficking in South-East Asia:A Review of Policy and Programme Response,2000.

(作者周聿峨系暨南大学华侨华人研究所教授;白庆哲系暨南大学国际关系学系博士研究生)



越南计划投资部统计数据显示,截至2005年9月底,中国台湾省对越直接投资项目1374个,协议投资总额达76.76亿美元,居世界各国和地区对越直接投资第一位。其余依次为新加坡、日本、韩国和中国香港特别行政区。2005年前9个月,中国大陆新增对越直接投资项目29个,协议投资额6066万美元。截至2005年9月底,中国大陆累计在越投资有效项目346个,协议投资总额7.1亿美元,实际到位金额1.81亿美元,居世界各