

非传统安全视角下的国际移民 挑战及其治理

陈积敏

内容提要：国际移民（尤其是非正规移民）带来的非传统安全挑战日益成为国际社会关注的重点。这些非传统安全挑战主要表现为国际恐怖主义威胁、跨国有组织犯罪威胁、国际公共卫生安全威胁、生态环境安全的威胁以及经济安全威胁。对于国际移民造成的非传统安全挑战，应有辩证的认知与科学的态度，这是国际社会有效应对上述挑战的基本前提。在此基础上，国际社会应努力构建以主权国家为主体的国家治理核心、以地区性组织作为主体的区域治理和以国际组织框架下的全球治理为补充的国际移民治理体系。

关键词：非传统安全；国际移民；非正规移民

作者简介：陈积敏，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院教授，研究方向为美国国家安全战略、中美关系和国际移民等。（北京，100091）

中图分类号：D81 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-4536(2021)04-0113-19

国际移民是当前国际社会交流互动的一个重要体现，展示了人类社会发展与进步的力量。它既是全球化的结果，同时也推动了全球化的深度发展，“跟金融、商业、观念或信息等流动性一样，不断增长的跨境人口流动潮是全球化强化最可信赖的一个指标”。^①与此同时，国际移民的重要性与复杂性也日益引起各国政府与民众的广泛重视，“现在，移民是一个与国家、区域和国际各层面的人权、发展和地缘政治相互关联的最高等级的政治议题”。^②其中，国际移民所带来的非传统安全挑战构成了这一政治议题的主要内容，因而成为全球移民治理的重要课题。

^① IOM, *World Migration Report 2003*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2003_1.pdf, 访问日期：2020年12月2日。

^② 同上。

一、国际移民与非传统安全

国际移民是当前国际社会存在的现实，也是一种动态现象。2019年9月，联合国经济与社会事务部人口司发布了《2019年国际移民存量》^①研究报告，对2019年国际移民的数量、来源及其分布、性别比例、年龄结构等进行了统计与分析，展现了当前国际移民的基本图景：(1)从数量上来看，自2010年以来，国际移民数量增长约5100万人，2019年国际移民总量达到2.72亿人，占世界人口总数的3.5%，比1990年高出0.06%。(2)从来源地来看，印度(1750万人)、墨西哥(1180万人)、中国(1070万人)、俄罗斯(1050万人)与沙特(820万人)位列前五位。从目的地来看，美国为第一大移民目的地国，移民数量达到5100万人，相当于国际移民总数的19%。德国、沙特阿拉伯、俄罗斯、英国位列第2—5位；(3)从性别构成上看，2019年国际移民中的男性占比达52.1%，而女性移民占比47.9%。(4)从年龄结构上看，2019年，处于20—64岁劳动年龄之间的国际移民数量达2.02亿，约占国际移民人口总量的74%。(5)从流向上看，2019年，发展中国家之间的国际移民比例占39%，35%的国际移民属于“南北流动”(发展中国家移民向发达国家流动)。发达国家内部的流动(即“北北流动”)占比约为20%，“北南流动”(即发达国家移民向发展中国家流动)占比最低，仅有5%。(6)从国际被迫移民(forced displacements)的角度看，2010—2017年间，全球难民与寻求庇护者数量增加了约1300万人，约占全球移民数量增长的25%。根据联合国难民署的报告，截至2018年底，全球因迫害、冲突、暴力以及违反人权等导致的被迫移民再创新高，总数达7080万人，其中包括2059万难民、4130万国内流离失所者以及350万寻求庇护者等。从分布上来看，南方国家接收了绝大部分的难民，2017年占比超过83%。例如，北非与西亚接收了其中的约46%，撒哈拉沙漠以南非洲接纳比例接近21%。2018年，接收难民最多的五个国家分别是土耳其、巴基斯坦、乌干达、苏丹以及德国。从来源上看，67%的国际难民来自叙利亚、阿富汗、苏丹、缅甸以及索马里等。^②从时间上来看，根据

^① United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration 2019: Report*, 2019, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf, 访问日期: 2020年12月2日。

^② UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2018*, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>, 访问日期: 2020年12月5日。

世界银行的分析，目前超过 5 年以上的被迫移民接近 1600 万人，这也是“冷战”后的最高水平。^①

通过对国际移民基本情况的分析，我们可以发现，当前国际移民具有五个方面的特点：(1) 国际移民的数量呈增长态势，但其占全球人口的比例增速不明显；(2) 国际移民的来源与分布呈现集中性特点；(3) 国际移民具有明显的经济性特征，即从经济发展程度与收入水平较低的国家向较高国家流动；(4) 国际移民性别比例相对均衡，并且处于劳动力年龄阶段；(5) 国际被迫移民数量继续增长，且增长速率快于自愿移民，同时在来源与分布上表现出集中性特点。综上分析，当前国际移民的现状及其特点对国际安全（尤其是非传统安全）带来了重大影响。

相对于传统安全而言，非传统安全是一个较新的安全领域问题。在行为主体、关注对象、议题领域等方面，非传统安全更多地侧重非国家行为体对跨国家安全互动与国家内部安全造成的影响，以及对人类社会的发展所带来的挑战。与传统安全主要关注军事层面的国家安全不同，非传统安全将“社会安全”“人类安全”作为重要研究议题。英国学者肯·布思提出，安全应该是“社会解放”和“人类解放”的思想，认为“后冷战时代”的安全不仅应该摆脱军事技术对人的控制，更应该体现世界各国不可分离的共同体联系，体现一切社会现象应该“以人为本”的本质立场。^② 2001 年 1 月，联合国秘书长安南（Kofi Atta Annan）正式宣布成立“人类安全委员会”（Commission for Human Security），努力建设免于“匮乏与恐惧”的世界，主要应对包括经济安全（如持续贫困、失业等）、食品安全（如饥荒）、卫生安全（如致命性传染病）、环境安全（如环境恶化）、个人安全（如身体暴力、犯罪等）、社区安全（如种族间、宗教间或其他身份间的紧张关系等）以及政治安全（如侵犯人权）。^③ 一定意义上来说，非传统安全关照的大多数议题最终都可以归结到“人的安全”之上。

从议题领域来看，朱锋教授认为，非传统安全可分为五大类别：第一，人类社会可持续发展面临的安全问题，如环境安全、全球生态问题、传染病防控等；

① World Bank, “Forced Displacement: Refugees, Internally Displaced and Host Communities,” <https://www.worldbank.org/en/topic/forced-displacement#1>, 访问日期：2020 年 12 月 5 日。

② 朱锋：《“非传统安全”解析》，载《中国社会科学》，2004 年第 4 期，第 142 页。

③ “Human Security in Theory and Practice,” <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>, 访问日期：2020 年 12 月 2 日。

第二，人类社会活动中个体国家或个体社会失序失控而对国际秩序、地区安全乃至国际稳定造成的威胁，如人道主义危机等；第三，跨国有组织犯罪，如人口贩运等；第四，非国家行为体对国际安全的威胁，如国际恐怖主义等；第五，由于科技进步以及全球化发展所产生的安全脆弱问题，如网络安全等。^①余潇枫教授以“场域安全”观来分析“非传统安全”，从威胁的源发地及与传统安全威胁的交织特性出发将非传统安全划分为四大类：多源非传统安全威胁（如国际恐怖主义）、外源性非传统安全威胁（如国际公共卫生安全）、双源性非传统安全威胁（如跨国有组织犯罪）、内源性非传统安全威胁（如经济/金融安全）。^②综合来看，非传统安全主要涉及三大问题：人类社会机体问题（如恐怖主义、非法移民等）、人类自然肌体问题（如传染病流行）以及人与自然关系问题（如气候变化）。^③国际移民几乎涉及所有三大类非传统安全问题。需要指出的是，国际移民与非传统安全之间建构了一种双向型因果关系，即国际移民既可能成为引发或加剧非传统安全挑战的原因，也可能是非传统安全挑战造成的结果。例如，2018年来自中美洲地区“大篷车”移民给美国带来了巨大挑战，其重要原因就在于这些移民原籍国存在严重的暴力犯罪、经济崩溃等现象。^④

二、非传统安全视角下的国际移民挑战

国际移民（尤其是非正规移民）带来的非传统安全挑战已成为国际社会关注的重点。这些非传统安全挑战主要表现是：国际恐怖主义威胁，跨国有组织犯罪威胁，国际公共卫生安全威胁，生态环境安全威胁以及经济安全威胁。

（一）国际移民与恐怖主义

自20世纪80年代起，国际社会开始关注移民与国家安全的关系，如《申根

① 朱锋：《“非传统安全”解析》，载《中国社会科学》，2004年第4期，第140页。

② 余潇枫、罗中枢：《非传统安全蓝皮书——中国非传统安全研究报告（2016-2017）》，社会科学文献出版社2017年版，第3—23页。

③ 黄昭宇：《非传统安全问题的本质及解决路径》，载《教学与研究》，2010年第4期，第61页。

④ 陈积敏：《当前国际移民现状与治理挑战》，载《学习时报》，2019年3月1日第2版。

协定》与《都柏林公约》将移民与恐怖主义、国际犯罪、边境控制等联系起来。^①但直到“9·11”事件后，移民与恐怖主义之间的关系才引起重视。此后，国际移民问题被列入反恐议程中的突出位置，各国政府进一步收紧移民政策，强化边界控制，并将移民与恐怖活动自然地联系在一起。例如，“9·11”事件后，英国工党与保守党都表态，将恐怖主义与移民问题挂钩。杰夫·惠斯曼（Jef Huysmans）在对“9·11”事件后英国议会辩论主题与内容进行分析后发现，英国政府明显地将恐怖主义与移民、难民等联系起来。2001年12月，英国政府通过了《反恐、犯罪与安全法》，在文件的第四部分明确把恐怖主义与移民问题结合起来。法国政府也与意大利、英国和比利时建立了联合边界巡逻队，阻止那些持有有效签证的移民在这些国家自由流动，同时增加边界警力的经费支出，以控制非法移民。^②美国更是将打击恐怖主义、维护国土与民众安全变成压倒一切的任务，无论是从立法方面，还是从军事方面，抑或是在边界控制与移民管理方面，美国政府均采取了相应措施。

从经验数据上看，国际恐怖主义组织多次利用各国移民体系漏洞发动恐怖袭击。2004年，美国尼克松中心（The Nixon Center）发布的一份研究报告显示，“过去十年在北美和西欧发生的所有主要的恐怖袭击（除俄克拉荷马城外），都使用了移民”^③。海牙国际反恐怖主义研究中心（The International Centre for Counter Terrorism）研究员亚历克斯·施密德（Alex P. Schmid）经过分析得出结论认为，国际恐怖分子常常是移民，但难民营中的移民或散居海外的人极少会成为恐怖分子。^④英国华威大学（University of Warwick）学者鲍乌（Vincenzo Bove）与埃塞克斯大学（University of Essex）学者博米尔特（Tobias Bohmelt）对1970—2000年145个国家的移民流入量与恐怖袭击数量的关联性进行了研究，结果显示，移民是恐怖主义从一国向另一国扩散的一个重要工具，但移民本身并未直接导致恐

① Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, Issue 5, December 2000, p.756.

② Alexander Spencer, “Linking Immigrants and Terrorists: The Use of Immigration as an Anti-Terror Policy,” *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, Vol. 8, No.1, 2008, p. 4.

③ Robert S. Leiken, *Bearers of Global Jihad: Immigration and National Security after 9/11*, The Nixon Center, 2004, <http://www.mafhoum.com/press7/193S23.pdf>, 访问日期：2020年12月10日。

④ Alex P. Schmid, “Links between Terrorism and Migration: An Exploration,” ICCT Research Paper, May 2016, p.46, <http://icct.nl/app/uploads/2016/05/Alex-P.-Schmid-Links-between-Terrorism-and-Migration-1.pdf>, 访问日期：2020年12月10日。

怖主义行为的增多。^①因此,移民政策和移民网络确实为恐怖主义组织和其他非国家行为体提供了追求其利益的途径。^②然而,两者并不必然成正相关关系,夸大移民与恐怖主义间的联系显然与事实不符。实际上,恐怖分子既可能是外来移民,也可能是本国公民。据英国政府官方统计,截至2013年9月30日,因与恐怖主义相关的犯罪行为而被收监的120人中,79%是英国公民。^③2019年4月21日,斯里兰卡发生连环恐怖爆炸袭击,嫌疑人全部是斯里兰卡籍。“9·11”事件后,各国在防止输入型恐怖主义方面做出了卓有成效的努力,但在应对本土恐怖主义方面仍面临重要挑战,以至于各国把这种类型的恐怖主义活动视为维护国土安全的优先事项与战略重点。例如,2010年《美国国家安全战略》报告首次明确将本土恐怖主义列为国家安全威胁的一部分。

不仅如此,过分强调或扩大移民与恐怖主义之间的关系还会产生诸多不利后果,如分散安全部门的精力、促进仇外情绪的增长、抑制移民对东道国的贡献、侵害本国公民的自由等。德国学者亚历山大·斯宾塞(Alexander Spencer)认为,“将一个群体视为怀疑对象意味着政府可能会放过那些真正的、但不符合这一标准的恐怖分子”。^④亚历克斯·施密德(Alex P. Schmid)指出:“移民控制作为一种控制恐怖主义的手段被广泛使用。但与真正的恐怖分子相比,这可能对真正的移民和合法的外国居民造成更大伤害。……它助长了仇外心理,并剥夺了移民对东道国社会做出积极贡献的机会。此外,另一个危险就是反恐怖主义的移民控制手段也能被用来控制本国公民。”^⑤因此,那些将国际移民视为是引入恐怖分子、

① Vincenzo Bove and Tobias Böhmelt, “Does Immigration Induce Terrorism?” *The Journal of Politics*, Vol. 78, No. 2, 2016, pp. 572—588.

② Fiona B. Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security,” *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2006, p.195.

③ “Operation of Police Powers under the Terrorism Act 2000 and Subsequent Legislation: Arrests, Outcomes and Stops and Searches, Quarterly Update to 30 September 2013, Great Britain,” March, 6 2014, <https://www.gov.uk/government/publications/operation-of-police-powers-under-the-terrorism-act-2000-quarterly-update-to-september-2013/operation-of-police-powers-under-the-terrorism-act-2000-and-subsequent-legislation-arrests-outcomes-and-stops-and-searches-quarterly-update-to-30-s>, 访问日期: 2020年12月10日。

④ Alexander Spencer, “Linking Immigrants and Terrorists: The Use of Immigration as an Anti-Terror Policy,” *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, Vol. 8, No.1, 2008, p.10, http://www.academia.edu/2596962/Linking_Immigrants_and_Terrorists_The_Use_of_Immigration_as_an_Anti-Terror_Policy, 访问日期: 2020年12月13日。

⑤ Alex P. Schmid, “Links between Terrorism and Migration: An Exploration,” ICCT Research Paper, May 2016, p.5, <http://icct.nl/app/uploads/2016/05/Alex-P.-Schmid-Links-between-Terrorism-and-Migration-1.pdf>, 访问日期: 2020年12月13日。

罪犯等的工具，并进而对国家安全构成威胁的观点尽管流行广泛，但却是具有相当危险的、误导性的认知。^①需要指出的是，移民与恐怖主义之所以会被建立起联系，其原因是复杂的，^②如宏观层面上全球化及其不平衡性，微观层面上移民与恐怖主义行为的关联性，^③同时还存在文化层面的因素，即对“他者”的不信任，“纵贯整个人类历史，外来者、‘他者’一直是怀疑，有时还是仇恨的焦点”。^④媒体传播的放大效应以及民粹主义政治的推波助澜进一步渲染了两者之间的联系。^⑤目前，国际社会对微观层面的关注较多，但宏观层面与文化层面产生的直接影响与长期影响可能更富挑战性。

（二）国际移民与跨国有组织犯罪

跨国有组织犯罪是国际社会面临的重大安全挑战，而非正规移民^⑥往往会牵涉其中，主要表现形式是“偷运移民”（Smuggling of Migrants）与“人口贩运”（Trafficking in Persons）。根据2000年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》第3条的规定，“偷运移民”指的是：“为直接或间接获取金钱或其他物质利益，安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国”，而所谓的“非法进入”是指在不符合合法进入接受国的必需品

^① Khalid Koser, “When is Migration a Security Issue?” March 31, 2011, <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/>, 访问日期：2020年12月13日。

^② Alex P. Schmid, “Links between Terrorism and Migration: An Exploration,” ICCT Research Paper, May 2016, p.13, <http://icct.nl/app/uploads/2016/05/Alex-P-Schmid-Links-between-Terrorism-and-Migration-1.pdf>, 访问日期：2020年12月13日。

^③ 这种关联性主要包括两大层面，即移民参与的恐怖主义活动（如“9·11”恐怖袭击），以及针对移民及其相关者的恐怖主义行为（如2011年挪威的“于特岛惨案”），后者的关联度甚至更大。理查德·麦克亚历山大（Richard J McAlexander）对1980—2004年西欧移民与恐怖主义活动关系的研究表明，移民增长与右翼恐怖主义活动的增加呈正相关性。参见：Richard J McAlexander, “How Are Immigration and Terrorism Related? An Analysis of Right- and Left-Wing Terrorism in Western Europe, 1980–2004,” *Journal of Global Security Studies*, Vol. 5, Issue 1, 2020, pp.179–195, 访问日期：2020年12月13日。

^④ Omar Grech and Monika Wohlfeld, *Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives*, Gutenberg Press, 2014, p.68.

^⑤ 陈积敏：《国际非法移民治理比较研究》，中国社会科学出版社2019年版，第73—74页。

^⑥ 本文所指的非正规移民主要是指非正常跨境人口流动，是相对于合法移民而言的，主要包括非法移民，也包括难民、申请庇护者、无国籍者等。当然，这并不否定移民与难民之间的区别。关于“移民”与“难民”概念的界定及其差异，可参见：UNHCR, “‘Refugees’ and ‘Migrants’-Frequently Asked Questions (FAQs),” March, 16 2016, <https://www.unhcr.org/print/56e95c676.html>, 访问日期：2020年12月2日。

件的情况下穿越边境。^① 偷运移民的主要对象是非正规移民。由于边界管制的加强，非正规移民者感到，仅仅依靠自己的力量穿越边境已是难上加难。于是，他们转而求助于偷运者。因此，偷运移民有着广泛的市场，同时又能带来暴利，从而导致了国际偷运移民网络的形成。据加拿大边界服务局估算，在该国来自中国的非正规移民中，在迁移过程中借助人口走私者协助的比例高达92%。^② 2016年2月22日，欧洲刑警组织发布的有关欧盟移民偷运情况的报告显示，2015年有100多万移民进入欧洲，其中90%借助了跨国移民偷运团伙提供的交通、住宿、伪造文件等“服务”，所产生的非法所得高达30—60亿欧元。^③ 2018年6月13日，联合国毒品和犯罪问题办公室发布的首份关于全球偷运移民研究报告指出，偷运移民的范围遍及世界各地。2016年，全球偷运移民数量超过250万，为偷运者创造的非法收入高达55亿—70亿美元，相当于美国和欧盟国家2016年人道主义援助的支出。在此过程中，这些被偷运的移民也容易遭受如暴力、强奸、盗窃、绑架、勒索和贩运等一系列犯罪行为的伤害或威胁。此外，被偷运的移民因为海难事故、交通事故、严酷环境等原因死亡的案例也屡屡发生。例如，在2017年，约有1165名被偷运移民死于严酷环境和疾病，因陆路交通事故死亡的人数达482名，海难事故死亡数量最高，达3597名，占比为58%。^④ 可见，“偷运移民是一门不顾人命的生意”。^⑤

《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》第3条中对“人口贩运”有着较为详细的规定：1. “人口贩运”是指为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的

① United Nations, *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2000, http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_smug_eng.pdf. 截至到2019年10月，该议定书已经得到联合国148个成员国的批准。参见United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration 2019: Report*, 2019, p.48, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf, 访问日期：2020年12月2日。

② IOM, *Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base*, 2016, p.10, http://publications.iom.int/system/files/pdf/smuggling_report.pdf, 访问日期：2020年12月2日。

③ 刘芳：《欧警组织设立“欧洲打击移民偷运中心”》，新华社，2016年2月23日，<http://news.cntv.cn/2016/02/23/ARTIRS7X73ChzJqbyoqdf1GP160223.shtml>，访问日期：2020年12月2日。

④ UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, United Nations publication, Sales No. E.18.IV.9, pp.5-9.

⑤ 联合国毒品和犯罪问题办公室：《偷运移民》，2009年5月，http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant_Smuggling/09-81205_Chinese_ebook.pdf，访问日期：2020年12月2日。

胁迫,通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况,或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员。剥削应至少包括利用他人卖淫进行剥削或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、劳役或切除器官;2.如果已使用本条第一项所述任何手段,则人口贩运活动被害人对第一项所述的预谋进行的剥削所表示的同意并不相干;3.为剥削目的而招募、运送、转移、窝藏或接收儿童,即使并不涉及本条第一项所述任何手段,也应视为“人口贩运”;4.“儿童”是指任何18岁以下的人。^①人口贩运涉及的地理范围多样,既可以指国内,也可能指跨国,甚至是洲际贩运,但世界上没有任何一个国家可以避免人口贩运的侵害。联合国毒品和犯罪问题办公室发布的《2016年全球人口贩运报告》显示,儿童在所有人口贩卖受害者中占比达到28%,成年男性占比为21%,妇女占比高达51%。^②因武装冲突而导致的国家失序、人口被迫迁徙、人道主义灾难、社会分裂等都是引发和加剧人口贩运现象的重要因素。^③

“偷运移民”与“人口贩运”都属于犯罪行为,但两者存有区别,主要体现在以下五个方面,即同意与否、剥削目的、跨国性、犯罪收入来源以及犯罪客体。偷运移民主要针对非正规移民,并且两者之间存在一种“雇佣”关系,其目的在于通过为非正规移民提供非法入境或滞留东道国的服务来获取经济或其他物质收益;人口贩运的主要对象则更加广泛,但主体是妇女和儿童。这些被贩运人口处于完全被动的境地,往往受到暴力或其他形式的胁迫,其目的在于剥削受害者本身。从跨国性来看,偷运移民具有明显的跨国性质,人口贩运可能是一种跨国行为,实际上很大一部分人口贩运发生在一国境内。从犯罪收入来源看,偷运移民的收入主要来自其协助非正规移民非法入境或居留的能力;人口贩运则主要产生于对受害者剥削的方式或程度,如强制劳动、性剥削或器官买卖等。从犯罪

① 联合国中文网站:《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》, <http://www.un.org/chinese/esa/women/protocol1.htm>;截至到2019年10月,该议定书已经得到联合国174个成员国的批准。参见 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration 2019: Report*, 2019, p.48, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf, 访问日期:2020年12月13日。

② UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, United Nations publication, Sales No. E.16.IV.6, pp.5-7.

③ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018, Booklet 2: Trafficking in Persons in the Context of Armed Conflict*, United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2, p.5.

客体而言,偷运移民主要侵犯了一国的主权,并不牵涉到个人受害者(尽管在偷运过程中会成为其他犯罪行为的受害者),人口贩运的侵害对象就是被贩运者。^①不过,两者也有一定的联系,非正规移民如果被偷运集团控制,其人身自由将受到严格限制。如果非正规移民在偷渡成功之后,未能向偷运集团付清费用,那么他们将可能遭到偷运集团的威胁,并可能处于被贩运的境地。^②实际上,在现实生活中,偷运移民与人口贩运之间的区别往往含糊不清,这也为治理带来了挑战。

(三) 国际移民与公共卫生安全

移民、人口流动与公共卫生安全之间的关系早为人知。20世纪90年代以后,一些新出现的以及一些死灰复燃的传染病再次得到关注。^③近年来,国际公共卫生安全事件频发,如2014年在西非多国暴发的埃博拉病毒(EBOV)、2015年在韩国迅速扩散的中东呼吸综合征(MERS)、2015年在中美洲流行并于2016年波及30多个国家的寨卡病毒(ZIKV)、2020年的新冠肺炎病毒等。这些疾病的流行与全球化背景下人口的加速流动密切相关,美国医学协会(IOM)指出,传染病肆虐全球的主要原因之一就是人口在世界范围内的流动。^④据中国海关统计,2018年累计检出各类传染病2.7万多例,除了流感,还检出了寨卡、登革热、疟疾、艾滋病等传染病。^⑤

下面我们以艾滋病为例。据国际移民组织统计分析,在美国、加拿大、欧盟等高收入国家,移民人口的艾滋病感染率和发病率要高于普通人群。比如,在2012年,在加拿大,来自艾滋病流行国家的移民人口的艾滋病感染率比普通加拿

① UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, United Nations publication, Sales No. E.18.IV.9, p.19.

② IOM, *Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base*, 2016, p.6, http://publications.iom.int/system/files/pdf/smuggling_report.pdf; Louise Shelley, "Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective," February 2014, p.4, <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/BadActors-ShelleyFINALWEB.pdf>, 访问日期:2020年12月2日。

③ Douglas W MacPherson, Brian D Gushulak, Liane Macdonald, "Health and Foreign Policy: Influences of Migration and Population Mobility," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol.85, Issue 3, March 2007, p.200.

④ 何帆:《传染病的全球化与防治传染病的国际合作》,载《2004年:全球政治与安全报告》,社会科学文献出版社2004年版,第263页。

⑤ 《海关总署:去年检出各类传染病2.7万多例》,搜狐网,2019年1月26日, http://www.sohu.com/a/291577166_428290, 访问日期:2020年12月16日。

大公民要高出 8.5 倍；在美国，外国出生的人口约占总人口的 13%。但在新发艾滋病感染者中，却有 16.2% 来自这一人群；在欧盟国家，在因异性性接触而引发的艾滋病感染病例中，有超过 30% 的感染者是来自艾滋病流行国家的移民。^① 自 2014 年起，欧洲涌入了大量的移民与难民，以致出现了第二次世界大战之后最为严重的移民与难民危机。^② 在欧盟接受移民最多的国家里，在 2014 年新发现的艾滋病感染者中，外国出生人口所占比例从 27.5% 上升到 68.4%。^③ 世界卫生组织欧洲区办公室（the WHO European Region）在一份报告中表示，移民被视为一项重大的社会、政治与公共卫生挑战。^④ 有学者认为，移民感染艾滋病等传染性疾病的几率较多，与他们的生存状态、卫生知识等因素有关，“离开家人和缺少女性陪伴，年轻男子易于搞同性恋，也容易接触妓女和毒品。感染上艾滋病的移民返回家中，给当地造成了很高的感染率”。^⑤ 另外，不同移民群体所面临的公共卫生安全风险也不尽相同。例如，非正规移民在公共卫生安全方面的脆弱性要高于合法移民，“非正规移民更可能遭受不良健康状况的威胁”。^⑥

移民与传染性疾病之间尽管有一定的关联，但这种联系并非是系统性的。^⑦ 在很大程度上，这与他们迁徙的途径与方式以及可获得卫生保健的状况有较大相关性。国际移民组织在其声明中指出：“移民并非天生就更易感染传染病。相反，正是他们迁移、生活或工作的条件影响或加剧了健康风险，包括获得卫生服务的风险。”^⑧ 2018 年，世界卫生组织欧洲区域办公室发布的首份《世卫组织欧洲区域难民和移民健康状况报告》中指出，难民和移民向接纳国民众传播传染性疾病的

① 《移民组织：高收入国家移民艾滋病感染率远高于普通人》，联合国新闻，<https://news.un.org/zh/story/2012/11/184582>，访问日期：2020 年 12 月 16 日。

② 陈积敏：《欧盟非法移民治理及其困境》，《国际论坛》2016 年第 5 期，第 20—26 页。

③ F. Castelli and G. Sulis, “Migration and Infectious Diseases,” *Clinical Microbiology and Infection*, Vol.23, Issue 5, May 2017, p.286.

④ Hannah Bradby, Rachel Humphris, Dave Newall and Jenny Phillimore, *Public Health Aspects of Migrant Health: a Review of the Evidence on Health Status for Refugees and Asylum Seekers in the European Region*, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2015, p.1.

⑤ [美] 詹姆斯·H·米特尔曼：《全球化综合征》，刘得手译，新华出版社 2002 年版，第 76 页。

⑥ IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf，访问日期：2020 年 12 月 2 日。

⑦ WHO, “Migration and Health: Key Issues—Migration and Communicable Diseases: No Systematic Association,” <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/migrant-health-in-the-european-region/migration-and-health-key-issues#292117>，访问日期：2020 年 12 月 16 日。

⑧ IOM, “COVID-19 and Mobility,” May, 29 2020, https://www.iom.int/sites/default/files/institutional_statement_covid19_28052020.pdf，访问日期：2020 年 12 月 16 日。

风险很低。但是,由于在移民过程中受到感染、无法获得卫生保健、护理中断和生活条件恶劣等因素的影响,难民和移民可能面临更大的传染性疾病风险。^①可见,国际移民(尤其是非正规移民)既可能是传染性疾病的传播者,也可能是易感染人群。因此,从这个角度来说,与国际移民相关的国家,尤其是东道国提高移民对于公共卫生安全的意识,发挥各行为体(如民间团体、学术团体、国际组织等)的作用,建立健全移民健康政策架构(不仅包括合法移民,也要将非正规移民的基本医疗与保健纳入其中),形成“政府+社会”的公共卫生安全预警与保障体系就显得非常重要。^②

(四) 国际移民与生态环境安全

移民与生态环境之间关系由来已久。^③19世纪末,对它们之间关系的研究已经展开,但直到20世纪末,两者的联系才引起国际社会的关注与重视。从形态上来看,两者关系首先表现在国内移民方面。^④据世界银行预测,到2050年,撒哈拉以南非洲、南亚与拉美地区约有1.43亿人因为气候变化的影响而被迫在国内迁移。^⑤

尽管如此,国际移民与生态环境之间的关系也引起了人们的关注。它们之间的关系具有双重特点,并因此产生了不同的认知反应:一方面,生态环境的恶化可能引发甚至加剧国际人口的流动。在某些地区,“移民是环境恶化的直接结果”。^⑥因环境而诱发的迁徙很可能成为21世纪最主要的挑战之一,而“这一问

① WHO, *Report on the Health of Refugees and Migrants in the WHO European Region: No Public Health without Refugee and Migrant Health*, 2018, p.9, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311347/9789289053846-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 访问日期:2020年12月18日。

② IOM, “COVID-19 and Mobility,” May 29, 2020, https://www.iom.int/sites/default/files/institutional_statement_covid19_28052020.pdf, 访问日期:2020年12月16日。

③ Lisa Lim, Ah Ken, “Migration, Environment and Climate Change: What’s New, and What’s True,” November 1, 2018, <https://news.globallandscapesforum.org/viewpoint/migration-environment-and-climate-change-whats-new-and-whats-true/>, 访问日期:2020年12月25日。

④ A. Milan, G. Gioli and T. Afifi, “Migration and Global Environmental Change: Methodological Lessons from Mountain Areas of the Global South,” *Earth System Dynamics*, 2015, pp.375-376, <https://esd.copernicus.org/articles/6/375/2015/esd-6-375-2015.pdf>, 访问日期:2020年12月25日。

⑤ IOM, “Climate Change and Migration in Vulnerable Countries,” p.2, 2019, https://publications.iom.int/system/files/pdf/climate_change_and_migration_in_vulnerable_countries.pdf, 访问日期:2020年12月25日。

⑥ [澳]斯蒂芬·卡斯尔斯:《全球化与移民:若干紧迫的矛盾》,黄语生译,载《国际社会科学杂志》,1999年第2期,第27页。

题必须得到尽快解决，以确保人身的安全与可持续发展”。^①从这一立场出发，因环境恶化而迁徙的人群被视为受保护的對象，“保护的觀點把可能遷移的受影響人群的需求放在中心地位”；^②另一方面，國際移民又可能對生態環境帶來更大的壓力。移民往往聚集於工作機會多、收入水平高、生活更便捷的大城市，這樣便造成了城市承載能力的超負荷運轉。移民問題專家斯蒂芬·卡斯爾斯指出：移民可能對環境構成影響，“因為它會使城市膨脹，從而造成無法控制的局面，或形成過度利用自然的壓力”。這種影響不僅僅局限於長期的活動，如旅遊等短期行為也會對自然環境造成影響。^③因此，一些環保主義者認為，外來移民會增加東道國的人口數量，而人口數量的增加將導致城市擴張，進而引發環境問題，如能源消耗量與水資源消耗量的增加、大氣質量的惡化、野生動物棲息地的破壞等。^④另外，一些非正規移民在遷移過程中多從人跡罕至之處穿越邊界，其中可能是自然保護區或環境脆弱區，這也會對當地的生態環境造成重大破壞，甚至是難以修復的毀壞。因此，有學者認為，環境移民是更廣泛的“威脅倍增器”格局的一部分，是對目的地地區安全的一種明確的或暗含的威脅。^⑤

可見，國際移民與生態環境安全之間的關係是複雜的，大眾的認知也是多元甚至是矛盾的。生態環境問題產生的原因是廣泛而複雜的，儘管國際移民也會對生態環境帶來一定的挑戰，但這不是問題的全部，也不是問題的主要方面。實際上，移民與生態環境之間也可能形成一種良性互動關係。^⑥因而，國際移民對生態環境的影響不是絕對的、片面的，不應過度誇大，以致成為某些國家生態保護

① Giovanni Carlo Bruno, Fulvio Maria Palombino and Valentina Rossi eds., *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, CNR Edizioni, 2017, p.1.

② IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 訪問日期：2020年12月2日。

③ [澳] 斯蒂芬·卡斯爾斯：《全球化與移民：若干緊迫的矛盾》，黃語生譯，載《國際社會科學雜誌》，1999年第2期，第27頁。

④ Winthrop Staples III and Philip Cafaro, “The Environmental Argument for Reducing Immigration to the United States,” *Environmental Ethics*, Vol.31, Spring 2009, p.9.

⑤ IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 訪問日期：2020年12月2日。

⑥ The Government Office for Science, *Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011)*, Final Project Report, London, p.10, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/867migrationscience.pdf>; A. Milan, G. Gioli and T. Afifi, “Migration and global Environmental Change: Methodological Lessons from Mountain Areas of the Global South,” *Earth System Dynamics*, 2015, p.376, <https://esd.copernicus.org/articles/6/375/2015/esd-6-375-2015.pdf>; IOM, “IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change,” 2014, p.5, https://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf, 訪問日期：2020年12月25日。

政策失败的“借口”。例如，美国移民改革联合会（The Federation for American Immigration Reform）就认为，减少移民数量是保护环境的重要途径。^①

相对于国际移民对生态环境的影响而言，生态环境恶化对国际移民的影响更大，甚至成为人类移徙的直接动因（因环境恶化不适宜居住而被迫移徙）与主要间接动因（由环境恶化所产生的经济、社会、政治等一系列推动迁移的因素）。不仅如此，这种影响还在继续扩大。^②实际上，人口流动（移民、流离失所和有计划的搬迁）已被视为《联合国气候变化框架公约》下的气候风险管理问题。在2010年第16次缔约方大会（COP16）上，《联合国气候变化框架公约》缔约方通过了《坎昆适应框架》（Cancun Adaptation Framework），呼吁各缔约方“在国家、区域和国际各层面采取适当措施，以增进对气候变化引起的流离失所、移民和有计划的搬迁的理解、协调与合作”。^③从这个角度来说，增进对国际移民与生态环境安全之间关系的科学认识，尤其是生态环境变化对国际移民影响的认识，并在此基础上将其作为一个紧密联系、互动影响的整体来探索应对之道是适宜的。

（五）国际移民与经济安全

从结构上来说，国际移民工人是国际移民的主体。2017年，全球约有1.64亿移民工人，占当时全球国际移民存量的64%。和处于工作年龄（一般是在15岁以上）的全球国际移民人口（2.34亿）相比，移民工人占比更是高达70%。即便如此，国际移民组织等机构仍认为，这些全球数据有可能被低估了。^④显然，国际移民对世界经济所产生的影响是不容忽视的。相关研究表明，国际移民在促进全

① Federation for American Immigration Reform, “U.S. Immigration and the Environment: Reduce Immigration-Driven U.S. Population Growth to Buy Time in the Race to Save the Environment,” September 2016, https://www.fairus.org/sites/default/files/2017-08/FAIR_2016_Environmental_Report.pdf, 访问日期：2020年12月25日。

② The Government Office for Science, *Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011)*, Final Project Report, London, p. 9, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/867migrationscience.pdf>, 访问日期：2020年12月25日。

③ IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 访问日期：2020年12月2日。

④ IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 访问日期：2020年12月2日。

球经济发展、有效减贫、包容性增长、可持续发展等方面发挥了重要作用。^①例如，国际移民给东道国提供了劳动力资源与智力资源，^②国际移民的汇款助推母国的经济发展，^③人口跨境流动提升了移民者个人能力等。^④

然而，这并不意味着国际移民没有给经济安全带来挑战。对东道国而言，国际移民，尤其是非正规移民所带来的经济收益以及其所耗费的财政福利成本、对本国工人工资水平与社会福利等方面的影响一直都是一个颇具争议的问题；^⑤对母国而言，大量财富精英、知识精英的外流所造成的“财富流失”“人才流失”现象也成为发展中国家颇为担忧的现象，这客观上使母国在国际资本与技术竞争、生产力水平提升中处于更为不利的地位。^⑥21世纪初，哈佛大学的一位教授研究发现，居住在美国的100万印度移民，仅占印度人口的0.1%，但其产生的价值却

① UN, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>, 访问日期: 2020年12月25日。

② 美国学者研究显示，移民的大学毕业比例提高一个百分点，就能增加专利申请的数量以及专利的人均授予率。参见 Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of Migration on Economic and Social Development: a Review of Evidence and Emerging Issues,” February 1, 2011, p.7, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970—1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf, 访问日期: 2020年12月25日。

③ 国际移民组织发布的《世界移民报告2020》指出，侨汇预计从2000年的1260亿美元增长到2020年的6890亿美元，“凸显了国际移民作为发展动力的重要性”。从流向上来说，侨汇主要流入到发展中国家，甚至成为某些发展中国家的主要收入来源之一。2018年，印度、中国、墨西哥、菲律宾和埃及（按递减顺序）为数额最高的前五位侨汇汇入国，其中，汇入印度和中国的数额远超其他国家，侨汇总额均超过670亿美元。按侨汇占国内生产总值（GDP）的比例来看，2018年，接收侨汇占比最高的前五位国家分别是汤加（35.2%）、吉尔吉斯斯坦（33.6%）、塔吉克斯坦（31%）、海地（30.7%）和尼泊尔（28%）。参见 IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 访问日期: 2020年12月2日。

④ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of Migration on Economic and Social Development: a Review of Evidence and Emerging Issues,” February 1, 2011, pp.1-2, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970—1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf；国际移民组织：《世界移民报告2015》，中国与全球化智库译，<http://www.ccg.org.cn/dianzizazhi/yiminbaogao2015ch.pdf>, 访问日期: 2020年12月2日。

⑤ 陈积敏：《利弊之辩：浅析非法移民对美国的影响》，载《新远见》，2012年第3期，第32—39页。

⑥ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of Migration on Economic and Social Development: a Review of Evidence and Emerging Issues,” February 1, 2011, p.4, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970—1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf, 访问日期: 2020年12月2日。

相当于印度国家收入的10%。^①即便是普通劳动力资源的输出,也会对本国劳动力市场带来一定的波动,“大量的人口流动使得移出国或地区所需的基本劳动力愈加贫乏……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”。^②因此,国际移民对移民来源国、目的国经济安全的影响需要辩证认知与具体分析,既要认识到其对经济发展、创新能力的促进作用,也应明确其对劳动力市场、工资水平、社会福利可能带来的实际层面与心理层面的挑战。

三、非传统安全视角下的国际移民治理

国际移民(尤其是非正规移民)带来的非传统安全挑战已经引起国际社会的关注,这是一种积极现象,有利于国际社会采取适当措施来加以应对。鉴于国际移民跨国性、跨区域特点,特别是非法移民还具有隐秘性、边缘化、社会融合度低等特性,对国际移民非传统安全挑战的治理也应该多管齐下,既需要建立并加强对国际移民非传统安全挑战的辩证认知与科学态度,又需要发挥多元行为体的功能,构建次国家(subnational)、国家、地区与国际等多层治理架构,形成治理合力。

一方面,建立对国际移民非传统安全挑战的正确认知,是国际社会有效应对国际移民非传统安全挑战的基本前提。这主要包括:

1. 对国际移民的基本信息,如数量、结构、流向等情况的掌握与分析研究是国际移民治理的首要基础。国际移民组织在其《偷运移民数据与研究》报告中就指出:“研究和数据收集对于提供更有效的对策以打击偷运和保护移民至关重要。”^③从现实状况来看,这方面虽然已经取得了一些重要进展,如建立移民数据

① 李术峰、张景勇:《警惕“智力断代”——人才流失数据解读》,2003年3月12日, <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/10307/10317/20030312/942304.html>, 访问日期:2020年12月25日。

② 周聿峨、白庆哲:《国际移民与当代国际安全:冲突、互动与挑战》,载《东南亚纵横》,2006年第1期,第64页。

③ A. Triandafyllidou and M.L. McAuliffe, eds., *Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base*(Volume 2), 2018, p.12, https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrant_smuggling_data_vol2_0.pdf, 访问日期:2020年12月25日。

库、定期移民报告的发布等,^①但由于国际移民构成的复杂性、国际移民问题的敏感性、主权国家移民管理经验与能力的差异性以及各行为体(如政府、研究机构、国际组织等)协同配合的有限性,在国际移民基础信息的统计、集成、动态研究等方面还存在很大的提升空间。

2. 对非正规移民要有正确的认识,避免存在“先入为主”的偏见,甚至是歧视。客观而言,国际移民非传统安全挑战的主体是非正规移民,特别是非法移民。根据111个国家的数据分析,截至2019年9月1日,对非法移民表示担忧的政府占比高达93%,其中将其视为主要担忧的比例占68%。^②从法律角度而言,非法移民的首要身份是违法者,并因此给目的国舆论造成了负面观感的第一印象,甚至产生“刻板效应”。如果目的国经济发展面临困境,失业率增加,或者犯罪率上升,公众舆论往往将之迁怒于非正规移民。国际移民组织甚至将某些国家把移民作为谋取政治利益工具的现象描述为国际移民的“武器化”(weaponized)。^③不仅如此,国际社会对于非正规移民的法律界定虽有一定的共识,但具体到各国政策实践中,则存在着较大的主观性与差异性。这种法律标准与政策实践的差异也是造成非正规移民治理困境的一个重要原因。需要指出的是,当今国际移民的一个重要特征就是其成分的复杂性,即所谓的“混合移民”(mixed migration)。^④近几年欧洲所经历的移民危机,就属于这一种类型。^⑤如何甄别它们的身份并按照相应的政策加以应对,已经成为国际移民治理中现实而迫切的课题之一。

3. 对国际移民非传统安全挑战的影响评估应建立在事实基础之上。人们往往主观地将失业率、犯罪率的增加等非传统安全挑战的缘由简单地归咎于移民问题。然而,证据表明,这种主观建构的联系是经不起推敲与检验的。这就需要通

① 陈积敏:《国际非法移民治理比较研究》,中国社会科学出版社2019年版,第280—284页。

② United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration 2019: Report*, 2019, p.35, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf, 访问日期:2020年12月28日。

③ IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 访问日期:2020年12月28日。

④ 根据国际移民组织的定义,混合移民是指一群人通常以非正规方式集中迁徙。他们使用同样的路线与交通媒介进行流动,但迁移原因各不相同,其中包括难民、寻求庇护者、无陪伴未成年人、被贩运人、非法移民等。参见:IOM, “Glossary on Migration,” 2019, pp.141-142, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf, 访问日期:2020年12月28日。

⑤ Kristin Archick and Rhoda Margesson, “Europe’s Refugee and Migration Flows,” March 20, 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10259>, 访问日期:2020年12月28日。

过严谨的态度来评估国际移民非传统安全挑战所带来的影响，并找到这种影响产生的深刻根源。如果不能冷静地分析问题，甚至从感性的、情绪化的立场来制定应对之策，其结果要么是无功而返，要么是适得其反。因此，只有建立起对国际移民非传统安全挑战的正确认知，才能在此基础上形成理性、有效的政策，才可能产生预期的政策效果。

另一方面，积极构建国家治理、地区治理以及全球治理的国际移民治理体系，并形成治理合力是关键之举。“移民治理主要取决于国家主权的支持”。^①因此，国家治理（特别是移民目的国的治理）是国际移民治理体系的基础，也是直接关系到国际移民对国家安全的影响的重要因素。^②国家治理的主要内核是构建科学的移民政策体系，包括以下两大方面：

一是建立一套法律制度体系。目前，西方发达国家基本上都制定了移民法，一部分发展中国家也建立起了移民法律体系。随着国际移民的普遍性、广泛性、频繁性不断增强，制定移民法已成为一种国际大势。它不仅能够规范跨境人口流动，而且在移民权利保障、智力资源获取等方面都发挥着重要作用。

二是强化移民执法能力建设。这一点对于应对非法移民的挑战尤为必要。一般而言，针对非法移民的执法措施主要是加强移民执法与边境控制，其目的在于发挥“挤压”与“封堵”的功能。前者是将已经身在目的国的非法移民通过驱逐或自我遣返等方式来达到减少非法移民存量的目的；后者是将非法移民拒之于移民目的国的边境之外，堵住外国移民非法入境的通道。^③

国际移民还是一个极为复杂的全球性问题，这表明，要有效应对这个问题绝非易事，需要调动一切相关因素，协调行动，形成一个既相互独立又相互联系的闭合治理体系。国际移民问题涉及众多的利益相关方，这决定了有效的国际移民治理必须兼顾各方利益。因此，超越以国家为主体的单一治理模式，融合第三方治理平台，也是国际移民治理体系中不可或缺的一部分。国际移民的区域治理与全球治理正是扮演了这样的角色。从区域治理的角度来看，这是对那些地缘相近的伙伴国家在共同的治理目标基础上形成的一种地区性治理结构，而欧盟是其典

① IOM, *World Migration Report 2020*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 访问日期：2020年12月28日。

② Fiona B. Adamson, "Crossing Borders: International Migration and National Security," *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2006, p.198.

③ 陈积敏：《美国非法移民的治理及其困境》，载《美国研究》，2012年第2期，第122页。

型代表。这一模式是以一个超国家实体作为主要的治理主体，能够从更广泛的领域对移民问题展开统筹与政策协调，但其治理效率取决于各成员国对欧盟移民政策的认同度。从全球治理的视角来看，参与国际移民治理的行为体更加多元，既包括传统的国家行为体，也涵盖地区性组织以及与移民相关的国际组织，还包含了大量的非政府组织、私营部门、工会、公民等行为个体。其中，国际组织在非法移民国际治理中发挥着显著作用。

总之，国际移民治理是一个“做中学”的过程，是一个路径不断探索、认知不断深化、体系不断完善的过程。从非传统安全的视角来看，国际移民治理的主要目标是尽可能减少非正规移民。换言之，就是要确保国际移民安全、规范、有序、可循环的跨国流动。这就意味着良好的国际移民治理要实现两方面的平衡：既要充分保障移民权利，满足移民对社会经济事务的需求，又要有效应对移民所带来的直接挑战与相关性问题。^①毫无疑问，积极发挥国家治理的核心作用，充分发挥区域治理与全球治理的互补性功能，形成一个协调联动的治理格局，具有重要而现实的意义。然而，消除非正规移民的动因则是根本之举。因此，从更深层次的角度来说，实现全球均衡、普惠、可持续发展才是治本之策。

（责任编辑：张颖）

^① IOM, “Migration Governance Framework,” https://publications.iom.int/system/files/migof_brochure_en.pdf, 访问日期：2020年12月28日。

2020, will prompt a policy review in the face of new challenges and opportunities. The EU is an important stakeholder in Arctic affairs due to its unique geographical and historical ties. EU institutions have begun to issue their policy documents on Arctic affairs since 2007. Among them, “The European Union and the Arctic Region” issued by the European Commission in 2008, the “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps” and “An Integrated European Union Policy for the Arctic” jointly issued by the European Commission and the EEAS in 2012 and 2016, most clearly explain the EU propositions in the Arctic. After successive policy adjustments and updates, EU has made considerable progress in establishing and developing its policies, positions and priorities, but there are some shortcomings. In fact, the EU’s Arctic policy will help maintain its sustained focus on Arctic issues in the context of EU affairs, and it is also a way to achieve the boarder goals of EU climate policy, external relations, as well as the promotion of sustainable economic and innovative development. As a huge entity with political and economic influence, EU’s Arctic diplomacy and its strategic design deserve our attention.

【 Key Words 】 European Union, Arctic, policy documents, priorities

【 Author 】 Chang Xin, Doctoral Candidate of the School of Social Science of Tsinghua University, whose research focuses on Eurasian region, China-U.S. relations.

International Migration Challenge and Its Governance from the Perspective of Non-traditional Security (113)

Chen Jimin

【 Abstract 】 International migration, especially the non-traditional security challenges brought by irregular migration, has increasingly become the focus of the international community. These challenges are mainly manifested as international terrorism, transnational organized crime, international public health security, ecological environment security, and economic security. There should be a dialectical cognition and a scientific attitude towards such challenges caused by international migration. This is the basic prerequisite for the international community to effectively deal with the said challenges. On this basis, the international community should strive to build an international immigration governance system composed of national governance by sovereign states as its core, regional governance by regional organizations and global governance under the framework of international

organizations as its supplements.

【Key Words】 non-traditional security, international migration, irregular migration

【Author】 Chen Jimin, Professor of Institute for International and Strategic Studies, Party School of Central Committee of C.P.C., whose research focuses on US national security strategy, China-US relations, international migration.

Rwanda's Green Development Model: History, Motivation and Experience (132)

Li Qiang Wu Hanwen

【Abstract】 The Paris Agreement entered into effect in 2016, marking the “bottom-up” Nationally Determined Contributions (NDCs) as the new model for the response to the global climate change after 2020. Global climate governance is a global issue that requires the participation of all countries and regions around the world, and small and developing countries, because of their large number, are an important force in promoting global climate governance. However, it is unreasonable and impossible to ask these countries to make contributes at the expense of their own development. Therefore, how to achieve compatibility between “economic development” of small developing countries and global climate governance is a question worth considering. As an LDC that has experienced devastating destruction, Rwanda has been reborn after years of green development. By analyzing the history and experience of Rwanda in achieving rapid economic development through green development, we can draw some useful ideas for small developing countries to achieve development through green development, so they can play a role in global climate governance.

【Key Words】 Rwanda, small developing countries, green economy, sustainable development, global climate governance

【Authors】 Li Qiang, Dean and Professor of the School of International Relations, Tianjin Foreign Studies University, whose research focuses on global climate governance; Wu Hanwen, Master's degree candidate of the School of International Relations, Tianjin Foreign Studies University, whose research focuses on global climate governance.