

# 全球化背景下的移民和难民问题： 现状、成因及应对<sup>\*</sup>

李琦

中国人民警察大学 涉外安保学院 河北 廊坊 065000

**摘要:** 人类的历史就是一部移民史。移民和难民问题是一个古老而又充满争议的话题。历史证明,全球化与移民相伴而生,全球化既是国际移民的外在表征又是引发移民行为的内在动因。随着世界进入21世纪,移民和难民问题变得越来越引人关注,甚至在西方民主国家成为影响政治方向的重要议题。迄今为止,欧洲难民危机的影响还远没有结束,美墨边境滞留的大量人员继续翘首以待,英国卡车藏尸案39具遗体仍触目惊心,我们有必要认真思考移民和难民问题在全球化的背景下应该何去何从,为什么在全球化高度发展的今天,人的迁徙反而愈加受限。在此基础上研究移民和难民问题产生的原因是什么,历史根源是什么,未来的发展趋势等主要内容。

**关键词:** 全球化; 国际移民; 难民危机; 移民难民治理

**中图分类号:** D631.46      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-2077(2020)09-0012-09

收稿日期: 2020-03-30

基金项目: 2020年河北省人力资源和社会保障厅人力资源社会保障研究课题“京津冀协同发展背景下海外人才技术移民政策体系构建研究”(JRS-2020-3183); 中国人民警察大学中青年教師科研创新计划项目“‘后伊斯兰国’时期国际恐怖主义发展态势研究”(ZQN2019013)阶段性成果

作者简介: 李琦(1983—),男,辽宁营口人,讲师,博士。

<sup>\*</sup> 根据学界的普遍认知,移民的概念较大,难民应是移民中的一类,即具有政治属性的、被动的、非常规的移民。本文之所以将难民与移民合并讨论,未做区分,首先主要是参考了联合国组织在探讨移民议题时的习惯做法,即将移民和难民议题合并讨论,这在国际移民组织《关于难民和移民的纽约宣言》中体现得比较明显,在其导言中有如下表述:自古以来,人类就一直在流动。有些人流动是为了寻找新的经济机会和新天地;另一些人流动是为了逃离武装冲突、贫困、粮食无保障、迫害、恐怖主义或侵犯和践踏人权行径;还有一些人是因为气候变化、自然灾害(其中有些可能与气候变化有关)或其他环境因素的不利影响。事实上,许多人流动是出于上述多种原因。也就是说,移民和难民的迁移原因越来越无法准确区分。学者们普遍认为,移民从分类上可以分为经济移民和政治移民,而政治移民也就是通常所说的“难民”,其也被称为“庇护性迁移”(参见李明欢《国际移民政策研究》,厦门大学出版社2018年版)。而正因为《联合国难民公约》和《世界人权宣言》对“庇护性迁移”有特殊的国际法解释,所以才有了所谓的将难民与移民相区别的习惯性做法。而在联合国移民组织所编著的《2018世界移民报告》和《2020世界移民报告》中,也都将移民和难民问题合并讨论,并未从国际法的角度突出难民的特殊性,只是在迁徙的原因上简单区分。其次,在实践中,难民一词的出现,与二战期间因战乱和政治迫害而流离失所、迁徙他国的特殊群体相关,这一用词在冷战结束后因新自由主义在国际关系中的兴起而逐渐淡化了其政治内涵,联合国难民署等组织的主要关注点也往往聚焦于国内流离失所者。第三,在近几年的欧洲难民危机中,移民和难民群体已没有非常明显的界限,很难判断其中有多少是因为单纯的战乱、宗教等政治原因还是其他原因,这也导致了难民进行甄别成为了欧洲国家的现实难题。总之,本文将移民和难民并列表述,却又未进行区分,既有学理上的原因,又有实践中的考量。

## 一、全球化背景下移民难民问题的现状

全球化与国际移民密切相关,自15世纪地理大发现开始,移民问题就成为西方世界经济和社会发展的一个显著标志。从威斯特伐利亚体系下的主权民族国家确立之后,移民问题就被人们越来越多地关注和讨论。到了全球化扩张的20世纪,经济贸易在全球化体系下繁荣发展,经济全球化又成为人口跨国流动的主要驱动力,不断加速人类迁徙的步伐。

但是,全球化在某种程度上只是实现了资本和商品的自由流动,人的自由流动因主权国家的限制不但从未真正实现,反而在现今不断受到民族主义和保护主义的冲击而变得愈加困难,其原因在于全球范围内跨越疆界的人口流动远比引起这种流动的商品流、资本流和信息流所需要解决的问题更多。由于国际人口迁移涉及错综复杂的政治、经济、社会、民族和国际关系等问题,使这个问题在许多国家和国际事务中日益占据极其重要的地位。

到了21世纪,世界面临百年未有之大变局,西方国家持续衰落,特朗普执政、英国脱欧等“黑天鹅”事件层出不穷,反全球化和逆全球化逐渐成为西方世界的主流意识形态。2008年经济危机和2014年难民危机更进一步催生了民粹主义、种族主义、右翼势力的崛起,全球政治集体“右转”,以美国总统特朗普为代表的政治部落主义(tribalism)倾向严重,自由主义遭受了极大的挑战。在战后国际秩序面临挑战、全球乱象频发的大背景下,从未有哪个时代像今天一样因移民和难民而产生诸多的问题,而这些问题无法再由一个国家在其主权框架下自行处理,反而只能通过地区和全球共同治理方能实现解决之道。

当前的国际移民和难民问题现状表现如下:

(一) 国际移民人数不断增加,非法移民安全难以得到保障,爆发冲突的地区难民危机从未缓解。

2019年11月联合国公布了《世界移民报告2020》,报告显示:截至2019年全世界共有2.72亿移民,占全球总人口的3.5%,移民人口较2000年的世界移民人口1.50亿增加了近1.22亿人,增速明显,其中亚洲依然是移民人口流动最多的地区。非法移民的安全问题因2019年10月发生在英国的39名越南偷渡者集装箱内死亡案件而震惊世界<sup>[1]</sup>。另外,难民问题也在逐年增加,2018年全球难民人口为2590万,较2000年的1400万增加了46%。冲突和

战乱仍然是造成国际难民的最主要原因,难民来源国排名前五名的分别为叙利亚、阿富汗、南苏丹、缅甸和索马里,这也是当前世界主要战乱和不稳定国家,这五个国家难民的总数占世界难民人口的三分之二以上<sup>[2][41]</sup>。

(二) 国内移民问题政治化倾向严重,国际单边主义对治理合作构成严重挑战。

近些年来,移民问题逐渐成为西方国家选举中的重要议题,移民问题政治化倾向越来越重,精英阶层从国家大局制定的移民政策无法被民众接受,导致移民政策的调整出现了自下而上逆向决策的过程,其中充斥着民众对移民和难民的担忧、怀疑和抵制,比如视穆斯林移民为“文化威胁”,警告欧洲会出现“衰落”和“欧洲伊斯兰化”等<sup>[3]</sup>。虽然从经济学的角度早已证实了在适当的政策下移民促进了西方国家经济的发展,甚至“移民对我们的社会作出了积极的贡献”<sup>[4]</sup>,然而,“文明冲突”“认同危机”等呼声越来越变得“政治正确”,因移民问题政治化引发的各种不确定性因素最终导致了不同群体之间的分裂——精英与民众、政党之间,甚至英国与欧盟。

2018年7月13日联合国通过了《促进安全、有序和正常移民全球契约》(以下简称《全球移民契约》),该契约是联合国各成员在一起通过讨论协商达成的一份以整体和全面方式覆盖国际移民所有方面问题的全球性框架文件,对共同治理移民难民问题具有里程碑式的意义。然而,《全球移民契约》遭到了美国、澳大利亚、奥地利、智利、波兰、巴西、匈牙利、捷克、斯洛伐克的明确反对,瑞士、意大利、以色列等国家虽未反对但也没有加入<sup>[5]</sup>。这些国家的行为使得《全球移民契约》能否真正发挥作用令人怀疑。

(三) 主要移民输入国政府在处理移民和难民问题上逐渐乏力,致使西方“人道主义”和“普世价值观”蒙上冰霜。

为了应对穆斯林和拉美裔移民带来的所谓一系列“国家安全和社会问题”,特朗普从上任之初就大刀阔斧地修建“边境墙”,颁布“限穆令”,大搞“骨肉分离”,对非法移民“零容忍”,更是关押了超过10万名非法移民儿童<sup>[6]</sup>。因修墙的经费问题不惜让美国政府停摆,甚至在2020年1月从国防部调拨72亿美元建墙,计划于2020年底之前建成652公里边境墙。种种迹象表明,美国在处理移民问题上已经黔驴技穷,不得不用上最原始的物理隔绝方式。同时,

2015年开始的移民和难民危机严重破坏了欧盟一体化进程,各国在危机面前离心离德,因难民配额问题争论不休,不顾难民安全关闭边境、拒绝难民船靠岸,更是直接导致了意大利右翼政党上台执政、德国右翼选择党(AFD)做大、英国脱欧成为现实等政治闹剧。接受了移民和难民的国家政府,也对后续的一系列问题束手无策,难民和移民在德国、法国和瑞典产生的诸多社会安全问题难以得到解决,这也促使欧洲国家民粹主义、民族主义和右翼极端势力纷纷走上舞台。

## 二、全球化背景下移民难民问题产生的原因

### (一) 移民难民问题产生的理论原因

移民难民现象成为问题开始于从西方民主国家对移民采取限制政策,如果人类的迁徙依然能够像19世纪初那样没有限制,则移民问题就无从谈起。所以,分析移民难民问题的原因,首先要从理论上理解全球化发展背景下西方国家为什么对移民的限制越来越多。

从经济的角度来看,理论界对全球化浪潮有三个重要的时代划分<sup>①</sup>:第一阶段是从16世纪初到二战前,第二阶段是从二战结束后到冷战结束前,第三个阶段是冷战结束至今<sup>[7]</sup>。第三阶段的全球化发展,无论从深度、广度上都远超第一、二阶段,特别是在进入21世纪之后。然而,伴随着全球化进程,出现了国家主权弱化、贫富差距加大等现象,同时也出现了更加严厉的移民限制,人的迁徙流动相比之前更加不自由,这种现象可以用全球化背景下的“移民不可能三角”理论来尝试解释。

美国经济学家克鲁格曼在蒙代尔-弗莱明模型的基础上提出:在开放经济条件下,一国不可能同时实现资本的自由流动、货币政策的独立和汇率的稳定,最多只能同时拥有其中两项,而不得不放弃另一项<sup>[8]</sup>。这是货币理论中“不可能三角”模型被人们认知的开始。哈佛大学教授丹尼·罗德里克在2007年则将其适用范围进一步拓展,并在其著作《全球化的悖论》中提出了“全球经济的不可能三角”理论,又称“全球经济的三元悖论”,即深度全球化、民主政治、国家主权构成“不可能三角”,难以三全其美,只能择其二。我们不能在拥有超级全球化的同时拥有

民主制度和国家自主权。我们最多只能在三者中取二。如果我们想要超级全球化和民主制度,我们就要放弃国家主权。如果我们想要保住国家主权,也想要超级全球化,我们就必须放弃民主制度。如果我们想要将民主制度和国家主权结合在一起,我们就要和超级全球化说再见<sup>[9]</sup>。

也就是说,在一个高度经济全球化的西方民主国家,经济自由化带来的资本流动,势必会造成国内不同群体的财富分配差距越来越大,在民主制度下,选民会要求对内调整分配,对外采取贸易保护,结果会造成国家利用政治手段压制全球化;如果坚持深度全球化,则必须以国家政治的手段来压制民主诉求。罗德里克最终得出的结论是全球化只能在有限的前提下发展,国家和选民不会接受高度发达的经济全球化,这也解释了当前西方国家特别是特朗普政府反全球化政策产生的原因。同样,这一理论也可以解释全球化背景下西方国家限制移民的原因,即移民问题在全球化背景下也存在“不可能三角”,如图1所示。

笔者认为:

1. 在确保国家权力至上的情况下,移民的自由流动和民主政治存在相互冲突。比如,欧洲政府从西方普世价值观和人道主义出发制定了对移民和难民的接纳政策,这在一定程度上实现了移民的流动自由,但由此却引发了本国选民基于移民难民带来安全和社会问题而进行的抵制行为,最终产生了国家权力与民主政治之间的冲突,从而使民粹主义和右翼政党大行其道。

2. 在民主政治占主导地位时,国家权力与移民和难民自由存在相互冲突。比如在叙利亚难民危机爆发初期,出于对难民的同情,民众呼吁政府开放边界,接纳难民,民主对国家权力产生了影响;而当进入欧洲的难民越来越多,并且引起了一定的社会问题之时,右翼政党又重新登台,控制选民迫使政府制定严格的移民和难民政策或是采取限制手段。同样,以美国为例,特朗普为了迎合国内民众对拉美移民抢占劳动岗位和社会福利的质疑,采取强化国家主权的一系列行动,比如修建边境墙、限穆令、打击非法移民等政策措施,放弃移民自由而选择了国家

<sup>①</sup> 学者们从不同角度对全球化的时代划分是不一样的,存在如:基于经济发展、社会变迁(工业革命)、制度变迁等观点。本文选择的全球化时代划分观点与国际移民潮的时代划分较契合,也体现了全球化对移民的重要影响,然而,国际移民潮的时代划分具有更加复杂的背景因素和更加精细的划分,这里不做赘述。

权力和民主政治。

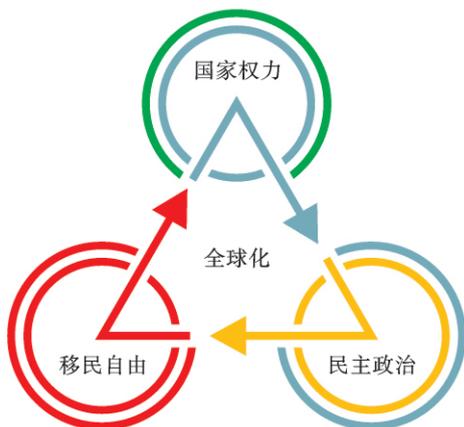


图1 全球化背景下移民不可能三角理论模型

3. 在一个移民高度自由的社会，随着外来移民人口的增加，在具备满足生存必须的经济基础后，外来移民必然将以民主团体的形式参与所在国政治，从而对国家权力进行影响。其中比较明显的是美国，作为曾经宣扬高度自由主义的移民国家，其国内存在人口数量较大的拉美裔群体以及社会阶层较高的犹太人群体，这类族群在民主议程下对美国的选举政治和对外政策都有一定程度的干扰。

当然，全球化的“移民不可能三角”理论模型不能解释西方国家限制移民的所有原因，这其中必然还夹杂着诸如“国家利益论”“多元文化论”“文明冲突论”等作为支撑，当然也更不能忽略这一理论模型是建立在各变量选取最大值这一假设前提之上。总之，该理论可以为分析全球化与目前的移民难民问题之间关系提供一个全新的视角，也可以用来解释西方国家移民问题为什么存在越来越严重的政治化倾向这一特殊现象。

### (二) 移民难民问题产生的现实原因

#### 1. 移民殖民主义是问题产生的历史根源

移民与殖民往往相伴而生，近代以来的西方移民史在一定程度上就是殖民主义的历史，以至于一些学者将移民与殖民主义相互融合的现象称为“移民殖民主义”(Settler Colonialism)<sup>[10]</sup>。移民殖民主义的现象源于16世纪初开始的西方各殖民主义国家人口持续外迁政策。移民殖民主义有三种发展模式，第一种是“新英格兰模式”，主要是迁入的欧洲白人作为主要劳动力，占有全部土地，如英属新英格兰殖民地、加拿大和澳大利亚；第二种是“加勒比模式”，在清除了本土人口后，依靠进口奴隶发展种植园经济，白人占有全部土地；第三种是“非洲模式”，少数

白人移民占有最好的耕地，使土著人口变为依附，如法属阿尔及利亚、印度和南非<sup>[11]</sup>。

第一种模式造就了当今世界最主要的移民国家——美国、加拿大和澳大利亚，其时至今日依然是国际移民的主要输入国。移民和难民问题主要来自第二种和第三种模式。在第二种模式下，欧洲国家通过奴隶贸易和殖民统治在实现资本“原始积累”的同时，造成了不同种族的世界性迁徙，并且在去殖民化过程中武断划定国家边界线，在历史上留下了错综复杂的民族、种族和边界冲突隐患，最终成为移民难民问题产生的最主要根源。在第三种模式下，随着二战后非殖民化(Decolonization)运动的蓬勃发展，受殖民统治国家纷纷独立，殖民国和前殖民地国民的关系发生了重要转变，后者已具有独立国家的公民权。虽然前殖民国家如英、法、荷等国在初期允许前殖民地的人口迁入并赋予完全的公民权利<sup>[12]</sup>，但随着迁入的人口数量逐渐增多，欧洲国家社会福利体系的发展对公民权的严格要求以及国家出于自身利益考虑对移民的限制变得越来越严格，直接导致了原殖民体系下相对自由的迁徙权利被剥夺，使移民成为一种社会问题并间接催生出非法移民现象，即移民问题国家管制的形成，如图2所示。

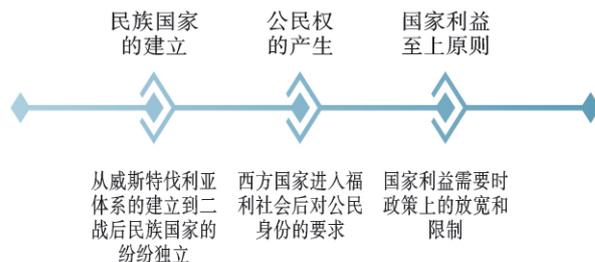


图2 移民问题国家管制的形成

#### 2. 世界性问题是移民难民存在的具体原因

第一，南北半球巨大的经济差距是移民迁徙的内在动力。在经济全球化的过程中，由于“红利分配”不均，造成南北差距拉大，不少发展中国家被进一步边缘化。根据世界银行和经济与合作发展组织的报告，以美国、英国、德国等35个发达或富裕国家组成的经合组织(OECD)国家在2018年的GDP总和为60.12万亿美元，而全球的GDP总量为85.91万亿美元。也就是说，不到全球国家数量20%的国家占有了全球GDP的70%，财富集中现象明显。于是，为了生存，或为了追求更好的生活条件，大批发展中国家民众向富裕国家移民<sup>[13]</sup>。随着特朗普上台后美国政府的一系列消极政策，全球化的进程虽

然有些放缓,但经济全球化的大环境和方向没有改变,南北差距仍然明显,在相当长的时期内这种差距不可能填平,只可能相对变小。

当然,来自发达国家的移民汇款,可能会是差距变小的一个隐藏因素,虽然这个影响因素看起来有些渺小。据联合国移民组织统计,2018年,来自印度(78.61)、中国(67.41)、墨西哥(35.66)、菲律宾(33.83)和埃及(28.92)的移民向原籍国汇款额度排名前五(单位:亿美元),虽然对印度和中国来说,移民汇款对经济影响可以忽略不计。但世界上还有一些国家,其汇款占国内生产总值的百分比很高,如汤加(占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%)<sup>[2]37</sup>。所以,巨大的经济差距是移民迁徙的内在动力。

第二,冷战结束和苏联解体重塑了民族国家结构。冷战结束和苏联解体是20世纪末影响力最大的国际事件。在苏联存在的近70年里,因国家政策等原因,各加盟共和国人口构成在主体民族之外还存在一定数量的其他民族。随着苏联的解体,各加盟共和国纷纷以民族国家的形式独立,致使其他民族公民地位合法性遭受质疑,导致了大量人员的迁徙,其中包含受到种族压迫的难民。据统计,有680万乌克兰人、201万白俄罗斯人、160万哈萨克人、150万亚美尼亚人被迫移民,总共有超过4000万人或者说占总人口近15%的苏联人被迫离开传统居住地。其中迁至俄罗斯的人口最多,在1991—2000年的10年间,迁至俄罗斯的常住人口为841.3万人,净移民人数达464.9万人<sup>[14]</sup>。

同时,华约解散,大量东欧国家民众纷纷向西方涌入,申请庇护者数量庞大,形成了20世纪90年代特有的移民潮。另外,在90年代中后期,由于欧盟国家采取了限制政策,大量来自中亚、独联体的移民通过各种非法方式进入捷克、匈牙利、斯洛伐克等国,或者留在该地区,或者继续进入西欧和南欧国家,东欧地区很快就成为了国际性非法移民主要的聚集地之一,乌克兰→斯洛伐克→捷克→德国→荷兰是最主要的一条路线,至今也仍然是非法移民通过东欧进入西欧的重要通道<sup>[15]</sup>。

第三,战争和武装冲突造成了民众的流离失所和被迫迁徙。战争和武装冲突是难民问题产生的最直接原因。众所周知,两次世界大战造成了大规模的难民流动,直接导致了二战后1948年《世界人权

宣言》和1951年《关于难民地位的公约》的签署。1975年越南战争结束后,有50多万人以难民身份进入美国;1979年苏联入侵阿富汗造成数百万难民无家可归,至今仍有大量难民生活在巴基斯坦和伊朗;1991年海湾战争结束后,有130万伊拉克人进入伊朗,另有50万居住在与土耳其交界的联合国难民营中<sup>[16]</sup>。

内战同样导致了严重的难民问题,1981—1985年间,萨尔多瓦、危地马拉以及尼加拉瓜的内战冲突导致30多万难民逃离家园<sup>[16]</sup>。时至今日,因利比亚战争和叙利亚内战造成的难民数量仍然在不断增加,造成了21世纪以来全球最大规模的难民危机,间接对欧盟一体化产生了严重冲击,造成的影响至今未见消除。

第四,种族和宗教冲突是引发大规模难民潮的重要因素。种族和宗教冲突引发的武装袭击甚至内战,也是引发大规模移民的重要因素。回顾历史,17世纪初期的英国清教徒正是由于受到宗教迫害而乘坐“五月花号”移民北美的马萨诸塞。19世纪末,反对宗教迫害的犹太人纷纷逃离沙俄。20世纪,纳粹德国对犹太人灭绝人性的迫害和屠杀导致上百万人从德国、法国、波兰和捷克等国家迁移到美国、加拿大和英国。20世纪八九十年代,卢旺达的种族屠杀、索马里的种族冲突以及两次车臣战争,都是因宗教或种族冲突导致的移民难民危机。另外,在当前尼日利亚尚未平息的北方的豪萨族(信仰伊斯兰教)和南方的约鲁巴族和伊博族(信仰基督教)之间的冲突以及吸引全球目光的缅甸罗兴伽难民问题,也在当前因全球化引发的身份政治和国际宗教民族主义崛起背景下,愈演愈烈<sup>[17]</sup>。

第五,气候变暖和环境恶化等生态危机催生“生态移民”的产生。干旱、洪水等全球气候变化引起的迁徙也是当前移民和难民问题存在的一个因素。在《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)和《全球移民契约》中,因气候变化造成的人类流离失所也成为比较重要的问题,而这种被动的“生态移民”问题解决起来更加棘手。例如,在太平洋岛国马绍尔群岛共和国,由于海平面上升、高温和干旱影响了民生和基础设施,当地居民面临着各种环境风险。随着气候变化影响的增加,马绍尔人可能不得不决定离开。“美国是最受欢迎的目的地,因为马绍尔人可以在

《自由联系条约》(Compact of Free Association)<sup>①</sup>下在那里工作和生活”。在未来,生态环境恶化导致的问题将会逐渐增多并对人类生活造成难以估量的损害,就像在当前因气候变暖导致的全球大范围蝗灾事件中,粮食减产造成的饥饿或许会让受灾地区的人们不得不举家迁徙<sup>[18]</sup>。

### 三、移民难民问题的未来发展趋势

(一) 受政治经济影响,西方国家移民政策将逐步紧缩

世界正经历百年未有之大变局,国际政治格局存在诸多不确定性,你中有我、我中有你的和谐合作局面正在被竞争关系所取代,“脱钩”成为国际关系中令人无法回避的现实。在大国竞争背景下,美国在2019年加强了对中国高技术人才和留学生的签证限制。并且,出于政治上的考虑和对特定国家的制裁,特朗普政府宣布从2020年1月31日开始,对包括尼日利亚、缅甸在内的6个国家实施移民限制,以保证“国家安全”,同样的入境限制还包括伊朗、利比亚、朝鲜、叙利亚、委内瑞拉、也门和索马里公民<sup>[19]</sup>。同时,在其他西方民主国家,反移民言论越来越多地被用来作为政治上吸引特定选民的“狗哨政治”(Dog-whistling)<sup>②</sup>,极右翼政党为了政治权宜之计将移民问题政治化,而根本不在乎什么是移民问题本身<sup>[20]</sup>。

另外,西方主要国家经济复苏势头不明显,移民政策将会更多地向高层次技术型人才即能为国家带来更大利益的人倾斜。主要移民国家美国、英国、澳大利亚等国目前限制性的移民政策在今后还将延续,比如美国总统特朗普在2020年国情咨文演说中强调了进一步加强边境管控措施。英国内政部于2018年12月发布了《英国未来技术移民白皮书》(The UK's Future Skills-based Immigration System),阐述了英国将如何利用脱欧时刻来引入一个新的、基于技能的移民体系,表明英国在今后将主要关注技术移民<sup>[21]</sup>。澳大利亚也提出在2019年至2020年,澳大利亚每年的移民人数上限由19万减至16万,在16万人中技术移民约占70%,体现政府在移民问题上“技术越高越好”的原则,用挑选的方式对移民加以限制<sup>[22]</sup>。

(二) 极端种族主义和“文明冲突”加大反移民势头

欧美国“白人至上”种族主义的死灰复燃和针对穆斯林群体的“文明冲突”加剧了西方国家的反移民情绪,并因此爆发了多起恶性事件,如2019年3月发生在新西兰赖斯特彻奇市清真寺的枪击案就是一起典型的以宗教冲突和反移民为标志的恐怖袭击,枪手以美国总统特朗普的反移民和反穆斯林口号为行动指引,并具有严重的种族主义倾向和极端排外思想。在欧洲社会的精英与中下阶层民众之间,白人极端主义在不断制造和加深对立情绪。有学者认为,欧洲的民粹主义在很大程度上是中下阶层的白人民族主义,其核心是反移民、反欧洲一体化和反全球化,为陷入困境的土著白人争取更多的工作机会和社会福利<sup>[23]</sup>。随着中美竞争的逐渐升级,美国一些别有用心政客又抛出“文明冲突论”来企图煽动西方与中国的对立。众所周知,“文明冲突论”早在多年前就被众多学者所批判,其并不能完美解释当前世界存在的诸多矛盾冲突,充其量也只能作为彰显“白人文明优越性”的一种工具<sup>[24]</sup>。然而,这一理论在今天除了被用在国家间意识形态斗争之外,又被用作西方国家抵制移民的有力工具。另外,西方国家的种族主义思想还体现在应对中国暴发新型冠状病毒肺炎时发表的相关言论和举措,德国《明镜》周刊刊登关于“新型冠状病毒肺炎中国制造”的封面图片,《华尔街日报》以“中国是亚洲真正病夫”为题发表了一篇文章,利用新型冠状病毒肺炎疫情对中国进行种族主义色彩的攻击<sup>[25]</sup>。同时,以美国为首的多个国家无视世卫组织的提出的“不建议实施旅行贸易限制并肯定中国应对疫情所做努力”的现实情况,限制中国公民获取移民签证及合法入境。可以预测的是,假如“多元文化主义”在西方国家彻底以失败告终,那么种族主义或许将再度崛起并走上政治舞台,“我们”和“他们”将有更清晰的界线,移民难民问题可能会变得更加尖锐。

(三) 地区乱局难平恐造成下一个难民潮

截至2018年底,由于冲突和暴力造成的国内流离失所者数量最多的前10个国家大多位于中东和撒哈拉以南非洲国家,其中叙利亚人数最多(610

① 根据此条约,马绍尔公民可自由进入美国,并在美国无限期居留,在当地自由学习以及工作,享受美国福利。

② 也称“狗吹口哨政治”,指的是政客们以某种方式说一些取悦特定群体的话,使之仅仅传入目标群体的耳中,尤其是为了掩盖一个容易引起争议的信息。

万) ,其次是哥伦比亚(580万)、刚果(310万)、索马里(260万)和阿富汗(260万) ,紧随其后的5个国家是也门、尼日利亚、埃塞俄比亚、苏丹和伊拉克<sup>[2]45</sup>。迄今为止,以上国家依旧还是地区乱局的中心,叙利亚内战还在进行,政府军和反政府武装交火不断,仍然是世界上最不安全的地区;在索马里的种族冲突和以“青年党”为首的恐怖主义组织还在不断造成大量人员伤亡;阿富汗“塔利班”实力逐渐壮大,在国内发动袭击的势头愈发猛烈;而也门、尼日利亚、埃塞俄比亚等国家要么是深陷内战,要么是种族冲突难以调和。这些现实情况造成了大量人群流离失所,而国内流离失所的人群极易成为跨国难民潮的重要组成部分,一旦冲突骤然升级,再次爆发类似2015年叙利亚难民危机的可能性较高。当前,随着土耳其直接向叙利亚和利比亚出兵,中东地区形势更加混乱。缅甸的罗兴伽人问题可能是未来最复杂的难民危机之一,大量罗兴伽人从缅甸若开邦流离失所前往孟加拉国寻求保护,问题的解决遥遥无期;缅北局势一波三折,战事最紧张之时还曾有大量缅甸边民进入我国避难,缅甸安全形势今后一段时期都将是地区热点问题。

总之,我们无法准确预知新冠肺炎疫情对国际格局和国际秩序究竟影响几何;印度政府的“反穆斯林”移民法案以及印巴冲突加剧会不会造成国内穆斯林的大量外迁,就像韩国民众也从未想过旅游胜地济州岛会因为也门内战和免签政策而在2018年成为500多名也门难民的最终归宿<sup>[2]81</sup>。所以,我们很难预测下一个国际性难民潮会在哪里爆发,但可以确定的是,世界的不安全 and 地区的不稳定永远是难民潮爆发的最主要原因。

(四)“后难民危机时代”欧洲将承受移民“融合”之痛

所谓后难民危机时代,是指涌入欧洲的难民潮结束后,呈现出的寻求庇护的难民总量持续下降、庇护申请获批准总量也在下降的状况。2018年欧洲已经开始全面进入“后难民危机时代”,而这个时代还会持续一段时间,大量难民的融入问题会给就业、教育、医疗等基本公共服务带来压力,让社会治理面临巨大挑战,甚至可能会隐藏极端势力和恐怖主义的种子<sup>[26]</sup>。从经济上来看,虽然难民的到来对日益老

龄化的欧洲社会增添了很多青壮年劳动力,但突然前来的难民还没有为重新工作做好准备,特别是还不具备匹配欧洲工作岗位要求的职业技能,语言的掌握也需要时间,并且在融入的过程中还会面对来自工会组织的压力和劳动力市场的阻力。从社会层面来看,难民在融入的过程中带来了复杂的社会安全问题。例如2018年8月,因一名叙利亚和一名伊拉克难民刺死一名德国人的普通治安事件引发了德国开姆尼茨反移民游行示威,并由此引发了极右反移民人士和反制抗议民众的对立,最终导致18人受伤<sup>[27]</sup>。从文化层面来看,是否坚持“多元文化主义”仍然是摆在欧洲各国政府面前的一道难题,“面纱风波”和“校餐争论”<sup>①</sup>也仅仅是文化融合“阵痛”的一个开始。

#### 四、全球化背景下移民难民问题的应对之策

首先,摒弃以“妖魔化”的视角审视移民和难民问题。不论是正常方式的主动移民还是冠以难民身份的被动移民,其所占世界总人口的比例都是比较小的(如上文所述,截至2019年其人数占世界人口的3.5%),而绝大多数人在有生之年并不会选择跨国移民。之所以全球化背景下移民和难民在西方国家成了需要治理的问题,很大程度上源于对当今世界的“恐惧”,而这种“恐惧”来自于时代变化的加速和国际形势突变累加的不确定性。原有秩序在改变,民族国家权力在经济全球化进程中被削弱,为了维持西方的优势和优越,政客选择将大量议题放在政治框架内去寻找答案,加之从“9·11”事件之后人们对于西方民族和宗教政策的诸多质疑,最终形成了审视移民和难民问题的“妖魔化”视角。所以,解决移民难民问题,最根本的是摒弃以“意识形态”的视角审视移民难民问题,在制定移民政策时有所区分,常规移民问题用经济学和社会学的视角去审视,非常规移民和难民问题用法律和人道主义的视角去审视,具体问题综合分析,避免把移民和难民问题不假思索地统统放进民族和宗教二元对立的政治框架内去解决。

其次,加强全球和地区移民治理合作。从历史经验来看,主权国家有权利根据国情制定移民政策,规定哪些人可以入境,哪些人不行;在对待难民问题

① 法国政府于2010年10月颁布法令禁止穆斯林女性佩戴面纱,法国总统曾在2015年明确支持公立中学配餐不考虑“宗教因素”,这两起事件都引发了法国穆斯林的不满和抗议。

上,同样有权利在《难民公约》基础上决定庇护申请人的身份资格。然而,随着经济全球化的高速发展,通信和交通条件的便捷、媒体的宣传和渲染使人类对美好生活的向往比过去更加强烈,迁徙也变得越来越容易。移民问题不再是仅靠一国之力就可以解决的简单问题,成了国与国、国家与地区、地区与地区之间的问题,而加强合作治理,也逐渐成为解决移民难民问题的重要路径。在未来的移民治理合作中,西方发达国家应承担更多责任,摒弃单边主义、利己主义思想,充分发挥国际组织的积极作用,充分尊重并采纳国际组织对移民问题的建议,充分认识产生移民难民问题的根源,在《全球移民契约》框架内努力实现安全、有序和正常的移民流动。

第三,对与移民相关的其他领域加强关注。首先是对移民与公共卫生安全加强关注。世界卫生组织欧洲区办公室(the WHO European Region)曾在一份报告中表示,移民被视为一项重大的社会、政治与公共卫生挑战。据统计,中国海关在2018年累计检出各类传染病2.7万多例,包括寨卡、登革热、疟疾、艾滋病等严重传染病<sup>[28]</sup>。正如上文所言,全球化便捷了跨境流动,而一旦某地暴发疫情,同样也会加快病毒的传播。当然,世界各国应重点关注如何在入境口岸创新技术手段来加强对传染病的检验,而不是简单地用歧视的目光对所有人员加以限制。其次,还要更加关注移民与生态环境,各国应积极向《2030年可持续发展议程》设定的目标努力,严格遵守《巴黎协定》对防止气候变化制定的规则条款,消除生态环境变化对人类安居乐业造成的威胁。

## 五、结束语

随着改革开放的不断深入,中国已连续几年成为世界主要移民输出国。截至2019年11月,中国的海外移民人数为1 070万,位列世界第三,紧随墨西哥(1 180万)排在印度(1 750万)之后<sup>[2]3</sup>。另外,随着“一带一路”倡议的深入推进,良好的政策和发展环境对海外人才也产生了巨大吸引力,在未来移民中国的人数将会越来越多。中国在2016年加入了国际移民组织,2018年成立了中华人民共和国国家移民管理局,在此基础上积极参与了《全球移民契约》的谈判进程,并提出了宝贵的意见,随着国际地位的不断提升,中国将更多地承担国际责任,在国际移民和难民治理方面发挥更加积极的作用。放眼未来,中国领导人提出的“人类命运共同体”理念中

“对话协商、共建共享、合作共赢、交流互鉴、绿色低碳,建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”或许正是全球化背景下移民和难民问题的治理之道。同时,“一带一路”倡议作为一个影响深远的国际合作平台拥有巨大的潜力,势必也将成为中国积极参与地区和全球治理包括移民治理的重要载体。“人类命运共同体”和“一带一路”倡议等“中国智慧”是否会成为打开移民难民问题治理的一把金钥匙,值得我们共同期待。

## 参考文献:

- [1] 集装箱藏尸案:全部死者遗体已运回越南[EB/OL]. (2019-11-30) [2020-02-18]. <http://world.china-daily.com.cn/a/201911/30/WS5de241e9a31099ab995eee45.html>.
- [2] IOM UN Migration. World Migration Report 2020 [R]. 2020.
- [3] CHRISTOPHER C. Reflections on the revolution in Europe: immigration, Islam, and the West [M]. New York: Doubleday 2009.
- [4] 移民是全球化的重要特征,对社会做出积极贡献[EB/OL]. (2018-04-10) [2020-02-18]. <https://news.un.org/zh/story/2018/04/1005871>.
- [5] 联合国通过《移民问题全球契约》,美等十国退出[EB/OL]. (2018-12-11) [2020-01-28]. <http://m.people.cn/n4/2018/1211/c57-12027097.html>.
- [6] 联合国. 美国关押超10万非法移民儿童[EB/OL]. (2019-11-21) [2020-02-18]. <http://www.cnwom-en.com.cn/2019/11/21/99181333.html>.
- [7] 任卫东. 全球化时期划分的主要观点及其评析[J]. 国际关系学院学报, 2004(6): 1-2.
- [8] 葛浩阳. 全球经济的“不可能三角”真的不可能吗:对丹尼·罗德里克全球化理论的批判性考察[J]. 经济学家, 2019(6): 104-112.
- [9] 罗德里克. 全球化的悖论[M]. 廖丽华,译. 北京:中国人民大学出版社, 2011.
- [10] 卢玲玲. 19世纪英国对阿根廷的移民及其影响:以“移民殖民主义”为视角[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2018, 48(3): 127-134.
- [11] 杭聪. 移民殖民主义与英语非洲殖民化[M]. 史林, 2015(3): 194-202, 222.
- [12] 塞尔斯. 解析国际迁徙和难民政策[M]. 黄晨熹,译. 上海:格致出版社,上海人民出版社, 2011: 22-23.
- [13] 王冀平,单海鹏. 全球化背景下的国际移民问题及其经济影响[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2018: 271.
- [14] 皮罗仁科. 苏联解体造成的民族冲突与被迫移民[J].

- 世界社会主义研究 2019(2): 49-56 95-96.
- [15] 潘兴明. 移民问题国际比较研究[M]. 上海: 上海人民出版社 2011.
- [16] 梁茂信. 现代欧美移民与民族多元化研究[M]. 北京: 商务印书馆 2011: 307-308.
- [17] 和红梅. 民族国家构建视野下的缅甸罗兴伽难民问题[J]. 世界民族 2018(3): 39-46.
- [18] 蝗灾肆虐 数十年罕见: 东非多国遭大量蝗虫入侵[EB/OL]. (2020-02-15) [2020-02-18]. <http://finance.sina.com.cn/money/future/fmnews/2020-02-15/doc-iimxyqvz2878412.shtml>.
- [19] 美国将对尼日利亚等6国实施移民限制[EB/OL]. [2020-02-16]. [https://www.360kuai.com/pc/90ebf40d4c1c9bc2e?cota=3&kuai\\_so=1&sign=360\\_57c3bbd1&refer\\_scene=so\\_1](https://www.360kuai.com/pc/90ebf40d4c1c9bc2e?cota=3&kuai_so=1&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1).
- [20] TARIK A C, WERNER K. The causal effect of radical right success on mainstream parties' policy positions: a regression discontinuity approach[J]. British Journal of Political Science 2018(41): 1-19.
- [21] 吴文峰 李琦. 《英国未来技术移民白皮书》的理念、特点及对中国的启示[J]. 武警学院学报, 2019, 35(7): 15.
- [22] 澳大利亚政府公布移民新政: 鼓励留学生移民和技术移民[EB/OL]. (2019-08-23) [2020-02-16]. [http://www.sohu.com/a/337228830\\_120046845](http://www.sohu.com/a/337228830_120046845)
- [23] 王伟 赛娜. 欧洲白人极端主义的复燃及其挑战[J]. 现代国际关系 2019(11): 51-59.
- [24] 郑永年. “中美文明冲突论”的背后[EB/OL]. (2019-06-11) [2020-02-16]. [https://www.sohu.com/a/319800217\\_550967](https://www.sohu.com/a/319800217_550967).
- [25] 面对疫情 西方反华舆论的“狂欢”[EB/OL]. (2020-02-11) [2020-02-16]. [https://world.huanqiu.com/article/3wzYBN2pohj?q-q-pf-to=pcqq\\_group](https://world.huanqiu.com/article/3wzYBN2pohj?q-q-pf-to=pcqq_group).
- [26] 毛国民 刘齐生. 欧洲移民发展报告(2019)[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2019: 2.
- [27] 德国开姆尼茨反移民游行示威引发反种族歧视行动[EB/OL]. (2018-09-03) [2020-02-18]. <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKcax0>.
- [28] 海关总署. 去年检出各类传染病2.7万多例[EB/OL]. (2019-01-26) [2020-02-18]. <http://www.bjnews.com.cn/news/2019/01/26/543142.html>.

## Immigration and Refugee Issues in the Context of Globalization: Status Quo, Causes and Solutions

LI Qi

Overseas Protection Department, China People's Police University, Langfang, Hebei Province 065000, China

**Abstract:** The history of human beings is a history of migration. The issue of immigration and refugees is an old and controversial topic. History has proved that globalization is accompanied by immigration. Globalization is not only the external representation of international immigration, but also the internal motivation for immigration. With the world entering the 21st century, immigration and refugee issues have caused growing concern, and even become an important issue affecting the political direction in Western democratic countries. So far, the impact of the European refugee crisis has by no means ended. A large number of people stranded on the US-Mexico border still have to wait. The 39 remains of the British truck are shocking. Therefore, we need to seriously consider the immigration and refugee issues in the context of globalization. Why is human migration becoming more restricted in today's highly globalized world? What are the causes and historical roots of immigration and refugee problems? How will they develop in the future? These will be the main issues discussed in this paper.

**Key words:** globalization; international migration; refugee crisis; governance of immigration and refugees

(责任编辑 杜彬)