

新时代中国跨边界人口流动 与国际移民治理的逻辑与展望

杨靖皎¹ 杨雪冬²

(1.深圳大学 城市治理研究院, 广东 深圳, 518060; 2.清华大学 社会科学学院, 北京 海淀, 100084)

[摘要] 随着中国参与全球化进程在深度与广度上的提升,来华外国人群体构成、目的与需求日益多样化,中国公民的跨边界逆流、环流形势日趋复杂化,国内“三非”问题突出,原有的治理机制在实际运行中受到不同程度的挑战。作为回应,进入新时代,相关核心法律法规相继出台、关键政府职能机构改革,外国人在华居留制度也有了新探索。中国跨边界人口流动与国际移民的治理体系发生了深刻变化。国内政治经济结构变化产生的“拉”力、中国福利体系的建立与服务型政府的形成、央地关系的调整,以及中国参与世界角色的转换,对治理逻辑影响巨大。当下,为了应对跨边界人口流动的复杂性与不确定性,中国仍需继续加强该领域的法治化建设,在提高政府各部门的专业化水平基础上加强部门间协调,进一步发挥社会力量,对接全球移民治理,实现治理能力的现代化。

[关键词] 跨边界人口流动;国际移民;外国人管理;移民治理;公民身份

[中图分类号] D63/D82 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)03-0074-10

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2021.03.009

即使在科技发展、治理手段极大进步的的今天,跨国家边界的人口流动与国际移民,仍然是全球化进程中最复杂的治理议题之一。人员的跨边界行为使国民所在地与国家主权行使的地理空间范围发生错位,既产生了对海外侨民、国内外国人——“该不该管”“由谁管”“怎么管”的问题,也出现了对于违规甚至非法移民一定程度上“管不着”“管不到”“管不好”的问题。加之,人口跨边界流动涉及双主体(“本国公民”与“外国人”)的双向(“迁入”与“迁出”)流动,当治理逻辑只关注单主

体的单向流动(外国人迁入、本国公民迁出),忽视或者无力管控双主体的双向流动时,治理效果必然大打折扣。

新时代,随着中国世界吸引力的提升,跨中国国界的人口流动更加普遍与频繁。于是,治理跨边界人口流动与国际移民在中国成为一个新的、综合性课题,既涉及对跨边界人口流动的界定(如国际移民、跨境人口流动、华人华侨等),也关乎对日益复杂的现实变化(“三非”问题、难民危机等)的回应。

[收稿日期] 2020-09-09; **[修回日期]** 2021-01-19

[基金项目] 2016年国家社科基金青年项目“国际难民制度研究”(16CGJ032)。

[作者简介] 杨靖皎,女,法学博士,深圳大学城市治理研究院研究员;杨雪冬,男,法学博士,清华大学社会科学学院政治学系教授。

一、跨边界人口流动 与国际移民治理的概念与背景

(一)基本概念

具有现代意义的跨边界人口流动核心术语——国际移民(international migration),是一个系统、综合性、全球性的概念,既指人口跨国界流动的主体——移民(migrant),也指人口跨边界流动形成的、一种作为人类活动的现象——迁徙(migration)。根据国际移民组织的定义^①:国际移民指不论人的法律身份、出于自愿或不自愿、迁移的原因为何、停留的时间长短,只要是进行或正在进行跨国边界移动,或是在一国范围内离开其惯常居住地的人。联合国经济和社会事务部统计与估计国际移民存量指代的就是这类“跨国界”流动的人,具体包括:外国出生人口(foreign-born population)与外国公民(foreign citizens)两类。因此,跨边界人口流动的核心术语——国际移民,是一个系统、综合性、全球性的概念,既指人口跨国界流动的主体——移民(migrant),即流动中与迁徙后的人,也指人口跨边界流动形成的人类活动现象——迁徙(migration)与移动(movement),涵盖了各种形式的人口流动。

在中国语境中,“移民”既用做名词,表示移动的主体与主体行为,也作为可与“迁徙”互换的动词。从中国迁至其他国家、地区的移民(emigrants),以及其他国家、地区迁徙入中国的移民(immigrants),统称为“中国国际移民”。既包括经济移民,也包括留学、旅游等形式的人口流动。2018年国家移民管理局(National Immigration Administration)成立,根据机构英文名称,管理的是“迁入中国的移民”,但其职能既包括来/在华外国人管理,也包括中国公民(包括海外中国公民、港澳台居民)的出入境事务。因此,在中国国家治理体系语境下,移民治理既包括治理迁徙,也包括对人(中国公民与来/在华外国人)的管理,即跨中国

国界的人口流动(cross-border migration)与国际移民(international immigrants)。

各国试图将人口跨境流动行为转变得更加有序、可预测和可管理,这一让迁徙相关的各利益攸关方受益的过程,就是“移民管理”^[1]。这意味着,对社会经济发展有需要和有益的人口流动,规范性开放;有损发展的,则规范性限制。在管理过程中,国际移民的“专业”知识产生,给予人们更多自由的同时,以规范性指导方针来引导其跨边界人口流动与迁徙的行为。这一规范性指导的过程,既有国家干预迁徙、平衡劳动力市场动态需求、研究分析人口,以便更好地管理,也有运用受害者、援助和人道主义言论来使决策去政治化,等等^[2]。移民管理的解释、叙事与治理机制三层面体现了管理到治理的发展趋势,尽可能地协调着所有与移民相关的政策和利益^[3]。管理的实践主体多元,涉及移民领域众多组织、机构,他们各自对移民与移民管理的解释与界定,决定其在移民政策与职能方面扮演的角色。各方围绕何谓移民和如何解决移民问题两大议题的政策、学术探讨和社会性叙事,形成移民管理发展的多元叙事。除单一国家政府制定的针对一国的移民政策外,关于全球流动和移民的新国际框架协议也必不可少,全球治理的经验与理念的发展也促进移民管理的机制向治理机制发展。政府以外的行为体,包括政府间组织和非政府组织、私营公司和专家小组等,也开始能够在移民政策制动方面发挥更大的作用^[4]。

(二)从新中国成立到2012年以前的治理

进入新时代之前,中国跨边界人口流动治理历程,根据重要法律文件可视为两个阶段:一是新中国成立初期到改革开放前(1949—1978),即国籍与公民身份制度初步建设中的人口流动管制(管制迁入、限制迁出)。该阶段治理的对象单一,仅限于特殊迁徙群体而非迁徙与流动现象本身。对华侨与受迫害外国人的治理主要是为满足新中国社会经济发展、获得对外关系政治利益的特殊

^① 相关术语解释请见国际移民组织网站, <https://www.iom.int/key-migration-terms#International-migration>.

安排。在改革开放到2012年之前的阶段,中国国籍制度、出入境与护照制度的确立,跨边界流动治理在公民身份制度发展中展开。重要法律如1980年的《中华人民共和国国籍法》,规定了国籍问题上各民族的平等性、不承认中国公民具有双重国籍、对国籍如何判定与加入等,中国公民的因私出国的正当性得到强调。1985年的《中华人民共和国公民出境入境管理法》与《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及其《实施细则》,首次规范设置了“外国人永久居留”,边境地区地方政府也基于该法根据实际情况自主补充区域出入境制度安排。2006年的《中华人民共和国护照法》标志着护照作为中国公民出入境最主要的身份凭证制度正式确立。1990年的《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》(包括2000年、2009年两次修正),肯定了华侨与归侨的公民身份同有限的社会经济活动等方面权益,对迁徙后的中国公民权益进行保护,努力给予归侨无差别待遇,是对户籍缺陷的补救性措施。

二、新时代以来的跨边界人口流动特点与治理变化

根据国家移民管理局公布的数据,2019年度全国边检机关检查出入境人员6.7亿人次,同比增长3.8%^①。新时代跨边界人口流动的特点体现在以下方面。

一是来华外国人群体构成多元,目的与需求多样且易转换。在华停居留的外国人,有三资企业工作者、来华留学生、外籍教师、外企驻华机构代表及家属,以及亲属团聚人员。除有时限的工作与学习,外国人也会产生在华永久居留的诉求,尤其是跨国婚姻形成的“家庭团聚”。在华就业也不再限于高技术和管理人才,还有大量从事服务业的普通劳动者、小商品与服装商人。短期来华的还有学术交流的学者、游客,甚至是因所在国国内武装冲突

而临时迁徙入境的外籍避战人员。

二是中国公民的跨边界逆流、环流形式多样。一方面是中国公民因海外留学、出境旅行、国外定居、国际商务或学术交流、劳务输出形成的“出国热”。另一方面是国内人才强国战略、各类引才计划、就业前景,吸引了大量海外人才回国发展的“回国潮”。通晓国际规则、适应国内外双重环境的人,选择国际国内、境内境外灵活多变的工作生活方式,还有具有区域特色的内地—香港、中国—缅甸的跨境学童,成为跨边界人口流动“环流线”的主力军。

三是繁杂的跨境行为与相对粗放的治理制度不相适应,多重治理问题集中表现为“三非”情况突出。“三非”即非法入境、非法居留、非法就业。跨边界行为的治理机制远未形成可自动核查、追踪、反馈各类非正规移民,大多问题是在特殊节庆时期的社会综合治理排查中暴露。“三非”人员的整治行动,也让中国从非正规迁徙的角度意识到,作为传统国际移民来源地的中国正逐步成为目的地。“跨境人口流动”开始被“国际移民”逐步替代,“非法”“强制遣送”等词汇开始更多地和跨边界行为产生关联。

与这些跨边界行为、来华目的的复杂化与可转换性相比,外国人来华签证类别之于来华目的的有限性,工作许可之于岗位需求的局限性,不同类型证件办理、延期、变更需求之于办理流程难度,入境管理身份甄别手段之于人口流动性的相对滞后等问题,原先的治理机制在实际运行中受到不同程度的挑战。同时,中国公民因跨边界人口流动后户籍丧失国籍未变的情况,引发的公民权益问题,或变更国籍但户籍未取消形成的“双重国籍”问题,使得携带人力资本、资金与技术的中国公民在国内与海外之间形成的逆流、环流的交错中,演化出的特殊需求与权益保障性问题,这都亟待治理手段的升级。新时代中国移民治理发生

^① 其中内地居民出入境3.5亿人次,香港、澳门、台湾居民来往内地(大陆)分别为1.6亿、5358.7万、1227.8万人次,外国人入出境9767.5万人次。

表1 2012年《中华人民共和国出境入境管理法》重要新增条款与主要内容

管理手段	第七条“经国务院批准,公安部、外交部根据出境入境管理的需要,可以对留存出境入境人员的指纹等人体生物识别信息作出规定。” 第六章 调查和遣返
管理要求	第八条“履行出境入境管理职责的部门和机构应当切实采取措施,不断提升服务和管理水平,公正执法,便民高效,维护安全、便捷的出境入境秩序”
中国公民	第二章 中国公民出境入境 第十条“中国公民往来内地与香港特别行政区、澳门特别行政区,中国公民往来大陆与台湾地区,应当依法申请办理通行证件,并遵守本法有关规定。具体管理办法由国务院规定。” 第十四条“定居国外的中国公民在中国境内办理金融、教育、医疗、交通、电信、社会保险、财产登记等事务需要提供身份证明的,可以凭本人的护照证明其身份。”
外国人	第三章 外国人入境出境 签证、签证延期、免签等详细规定 第四章 外国人停留居留 居留证件的办理、时效与延期;过境;人才特殊安排;在华出生的外国婴儿;留学生勤工俭学;非法就业 第二节 永久居留 第四十七条“对中国经济社会发展作出突出贡献或者符合其他在中国境内永久居留条件的外国人,经本人申请和公安部批准,取得永久居留资格。”以及永居的其他相关规定。

资料来源:中华人民共和国出境入境管理法(主席令第五十七号)[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content_2174944.htm, 2012-06-30.

了重要变化,具体体现为新时代中国出入境法律的出台、管理职能机构的改革,以及新的制度探索三个方面。

(一)新时代中国出入境制度的确立

针对上述问题,《中华人民共和国出境入境管理法》于2012年出台,2013年正式实施。该法将1985年《中华人民共和国公民出境入境管理法》与《中华人民共和国外国人入境出境管理法》从形式上合二为一,针对新世纪跨边界人口流动的新趋势与复杂性带来的挑战,从管理手段、机构与具体事宜增补、细化了出入境的条款(见表1)。

这是首次以法律的形式规定采集留存跨越边界者的生物信息,并对外国人的签证延期、居留证件延期等做了详细规定,扫除因规范缺失而“被动”形成“逾期居留”的“非法移民”现象。所增加的“调查和遣返”内容,为“依法”处置“违法、违规”行为提供详细依据。这标志着管理开始从重证件到锁定“人”的转变,人的流动有迹可循。该法突破性地写入“提高服务和管理水平”要求,现代国家治理理念开始逐渐显现于人口迁徙与流动中。

基于中国特别行政区制度安排,对往来大陆与香港、澳门的人员形成的“出境未出国”情况进行具体规定。同时也增加了往来台湾地区的证件管理规定。针对外国人在华合法权利也从“中国政府保护”改为“法律保护”。

在针对中国公民的条款中,增加了确定定居国外的中国公民所持的中国护照能够成为在中国国内身份证明的内容,从法律上最终肯定了中华人民共和国护照在因户籍丧失、无法办理相关身份证明的情况下,可在国内用作身份证的替代。进一步充实迁徙后国籍明确的中国公民在华公民权利保障。该法也对中国公民不准出境情况新增了“法律、行政法规规定不准出境的其他情况”。但此法仍然延续了1985年对定居国外的中国公民(华侨)要求回国定居需申请的要求,但新法不再对中国公民海外行为做规定。

(二)移民管理职能机构改革

2018年,党的十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,中共中央印发公布了《深化党和国家机构改革方案》^[9]。为

构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,职责明确、依法行政的政府治理体系,参与中国跨境人口流动的主要部门都有了重大调整。

一是基于原公安部出入境管理局与边防管理局组建了中国第一个专门管理服务“移民”的部门——国家移民管理局,被赋予“协调拟订移民政策并组织实施,负责出入境管理、口岸证件查验和边民往来管理,负责外国人停留居留和永久居留管理、难民管理、国籍管理,牵头协调非法入境、非法居留、非法就业外国人治理和非法移民遣返,负责中国公民因私出国(境)服务管理,承担移民领域国际合作等”职责。二是将负责外国人来华工作许可的国家外国专家局的职责整合入科学技术部的引智(外国人)工作,包括拟定国家引进外国专家总体规划、计划与实施,以及相关服务。原外国专家局负责的A、B、C类外国人来华工作许可,科技部门保留外国高端人才(A类)、外国专业人才(B类)业务,其他外国人员(C类)则由人社部门负责办理。三是“中央统战部统一管理侨务工作”,将国务院侨务办公室并入统战部,职责包括“统一领导海外统战工作,管理侨务行政事务,负责拟订

侨务工作政策和规划,调查研究国内外侨情和侨务工作情况”等工作。

国家移民管理局隶属于公安部,在组建过程中,原边防管理局的现役部队转为移民警察,这对跨境人口流动治理而言,无疑是质的飞跃。围绕中国公民出入境、外国公民出入境、外国公民居留以及中国公民回国定居为四大核心治理版块,除包括国家移民管理局在内的公安部门、外交外事部门之外,科技、人社、教育、民政、卫生健康、交通、海关等部门,正以外国人就业、教育、医疗、跨国婚姻等方式强势参与到跨境人口流动之中;基于外国人跨境流动中的经济行为,市场监督管理、商务、税务等政府部门也在以治理现代化的关键角色进入到本领域治理中。

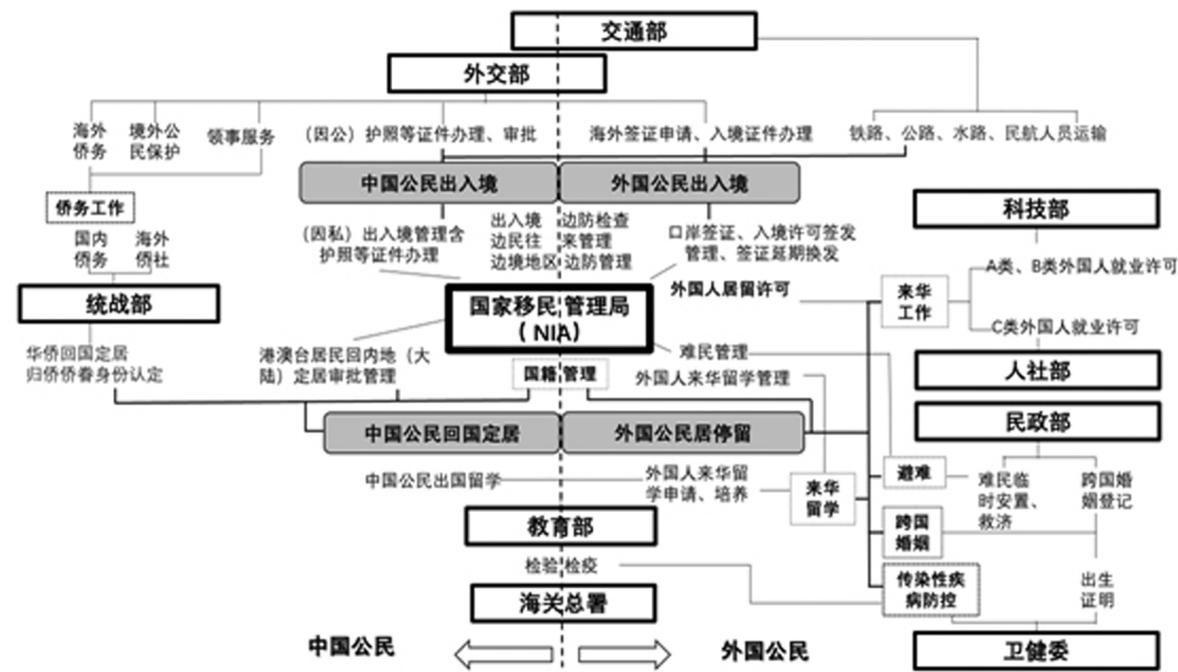
(三)外国人在华居留制度新探索

新时代中国移民管理在“放管服”方面取得巨大进展,2020年35个便利化服务事项基本实现落地。由于国际反恐形势仍然严峻,中美各领域争端的加剧,为贯彻落实中央对政法工作的要求,移民管理系统的工作重点是:维护国家政治安全,防范“颜色革命”,反恐“防回流打派遣”,服务国家重大发展战略和高质量开放高质量发展,推进移民

表2 1985年《中华人民共和国公民出境入境管理法》、1985年《中华人民共和国外国人入境出境管理法》与2012年《中华人民共和国出境入境管理法》的立法目的与原则比较

内容	1985年《中华人民共和国公民出境入境管理法》	1985年《中华人民共和国外国人入境出境管理法》	2012年《中华人民共和国出境入境管理法》
立法目的	为保障中国公民出入中国国境的正当权利和利益,促进国际交往,特制定本法。	为维护中华人民共和国的主权、安全和社会秩序,有利于发展国际交往,特制定本法。	为了规范出境入境管理,维护中华人民共和国的主权、安全和社会秩序,促进对外交往和对外开放,制定本法。
原则	中国公民出境后,不得有危害祖国安全、荣誉和利益的行为。	中国政府保护在中国境内的外国人的合法权利和利益。外国人的人身自由不受侵犯,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关或者国家安全机关执行,不受逮捕。	增加:国家保护中国公民出境入境合法权益。 增加:在中国境内的外国人的合法权益受法律保护。 在中国境内的外国人应当遵守中国法律,不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序。

图1 中国跨边界人口流动与国际移民治理主要相关机构与职能简图^①



治理体系和治理能力现代化建设。此外,强调服务中国公民、管理外国人,重视国家安全与服务国际人才并举,是新时代移民治理逐步显现的特点。在此背景下,2020年2月,司法部对《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》(以下简称《条例》)⁶⁾公开征求意见。这是本轮政府机构改革后移民领域首次推动的行政管理条例立法程序,全社会给予了极大关注与广泛讨论。由于该稿还需完善,出台进程已经暂停,但同2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》(以下简称《办法》)相比,《条例》内容变化仍有意义。

一是为外国人永久居留设置安全前提。《条例》相比《办法》规定:“在中国境内的永久居留外国人应当遵守中国法律,不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序。”并在第二十六条做出更为具体严格的安全风险防范规定。二是从强调单一(公安)部门“审核”,到厘清国务院各主管部门职责,新增部门间工作协调机

制与信息共享,防范风险。三是设定发展性条款,破除僵化人才认定,建立居留政策进行定期评估调整机制。《办法》将申请资格局限于中国式的级别与职称、年龄与贡献种类,与现实社会发展严重脱节。《条例》第十一到十九条对此做出优化规定,移民管理部门会同科技、人社适时制定积分评估政策,适应区域发展差异、就业形势需求。

从各界的意见反馈可以看到,该征求意见稿部分条款还需继续优化完善。如第十七条家庭团聚,中国公民或中国永久居留外国人的配偶申请永居的条件中涉及婚后在中国境内生活超过五年的规定,未对“婚姻”存续、“共同生活”、生育政策等关键问题进行解释;第四十条“永久居留外国人可以按照有关规定在中国境内购买自用、自住商品住房”,未对“有关规定”作阐释;第四十二条虽规定适龄永久居留外国人或随迁的未成年子女可以在中国接受义务教育,但未规定义务教育以外的受教育权利与升学权利(包括高考)。这些都条

^① 相关机构与相关职能是根据政府机构改革中各主要部门职能定位、治理实践总结而成。治理实践是根据笔者2016—2019年的调研成果总结。

款的具体化都可能成为未来条例完善、移民主管部门与相关部门建立常态化协作机制的方向。

出台新法、机构改革与新探索这三方面所代表的治理已经发生变化,原因在于:

一是新时代国内社会结构对人口流向产生的“推一拉”效应中的“拉”,影响了治理的侧重点。自国内户口登记制度形成以来,很长一段时间内户籍既是限制国内人口自由流动的主要方式,也是限制中国公民合规出、入境的手段。应对人口加速跨境流动所触发的出入境管理制度缺失与留白问题,国际规则与国内制度的冲突与适应性问题,成为治理的阶段性主要任务。治理的侧重点体现为吸引选拔国际人才、规范外国人迁入、便利中国公民流动。同时,为服务粤港澳大湾区的协同发展需求,一些包括港澳居民购房等“拉”的政策也纷纷出台。

二是国家与公民、市场与社会关系的调整,促进了中国社会福利体系的建立与服务型社会的形成,丰富了公民权益内涵,对跨境移民治理的内容产生深刻影响。法律规范中的“保障谁、谁保障、规范谁”集中反映了各种关系的变化。进入“国籍法时代”后,实现公民身份权益的途径,需要精细化的补充制度来完整实现,这是归侨权益保护的核心。外国人在华的权益“唤醒”要受益于中国教育、医疗等公共服务与社会保障制度的建立健全。合法旅居中国的外国人享受的合法权益皆来自于中国政府向服务型政府的转型与中国服务型社会形成的成果。同时,中国也开始衡量外国人在华的社会贡献度(如最直观的税收缴纳)与其享受的福利是否匹配。因此,税收比起出境、入境管理的传统方式,越来越成为当前针对“迁入”移民治理的有效工具。促进外国人在华社会融入成为治理的一项重要内容。

三是中央与地方关系的调整对跨境人口流动治理产生影响。尤其在边境地区,人口的跨境流动治理还同民族区域自治、乡村振兴、自贸区跨境劳务创新试点等地方治理议题相关联。经济发展滞后对财政带来的制约,也影响了地方治理

方式在回应中央要求时的能力。在区域人口的跨边界治理中,由于涉及外交与安全事务,不但需要中央与地方的协调,还需要国际协调,需要更长的时间调整、规范与适应。

进入新时代以来,中国积极参与世界发展,影响力日盛,治理方向紧跟中国在全球化进程中的社会经济发展需求。中国在2016年加入了国际移民组织,并在2018年签署《移民问题的全球契约》。这些举措都将中国跨境人口流动治理的方式与途径赋予更多国际规范与经验,提高了治理能力,同时彰显中国参与全球移民治理的国家责任。

三、新时代移民治理现代化的挑战与展望

(一) 继续加强法治建设

目前中国还没有规范与指引中国移民治理体系建设的专门法律。构建以移民法为基础的治理体系势在必行。

第一,突破局限完善法律系统与内容。应流动形式多样性之需,当前须从法律法规上丰富签证类别、灵活类型间的转换,详尽教育、职业、家庭团聚、难民寻求庇护、旅游与短期访问等类别的申请规范与权益规定。除外交、外事、公安、侨务部门之外,法律还应就其他深入参与治理的政府机构的权责、机构间协调问题进行详细规定。进一步明确地方自主性,针对现实之需确定权限范围;建立中国从永居获得到归化入籍的法律规范与实施细则;捋顺国家移民管理局成立前,各部门各自出台的种类庞杂相互交叉或互斥的相关条令、条例。

第二,加强政策法规出台的合理性。出台的政策法规从草案起草、意见征询到出台,需宁缓勿急地让中国的移民立法走向科学与合理化。草案起草前,需要大量的跨部门准备工作。法律文本的草拟、论证需要跨部门、多领域专家共同参与,充实移民管理具体业务、行政法、公共管理、国际关系、人道主义规则等多领域的知识储备。充分整合中国移民管理系统内外各单位的业务与专业

意见,综合考虑包括国家移民管理局同各省、自治区隶属地方公安厅的出入境管理局、同各出入境边防检查总站(原公安边防总队)之间,因自上而下的工作压力、业务部门与政策法规部门信息不对称而形成的异议。

第三,强化制度规范的社会主义核心价值观体现。在具体法规文本中,需要遵循中国社会发展的客观事实,体现社会主义核心价值观与中国传统文化中包容的力量,以及中国已签署的、得到世界普遍认可的、达成共识的人道主义理念与价值。意见征询对象需全面覆盖社会利益攸关方,尤其着重考虑政策与法律规范主体的意见。在法制宣传过程中,需要充分做好国内舆论疏导,向公众合理解释关于难民、非正规移民问题,宗教、民族与种族问题间的争议,解释传播跨境人口流动真相,破除“广州50万黑人”之类的谣言,消除误解,争取公众理解与支持。化解社会舆论对移民议题的排斥与反感,消除因误解而产生的对中国移民治理法治化进程所形成的阻力。

(二)在提高政府各部门专业化水平基础上加强部门间协调

第一,彻底突破“唯证件”的方式,统一跨境流动人口数据统计口径。2018年底,中国全面实现出入境人员生物信息采集,2019年人脸识别技术也被广泛用于社会生活。依靠这些技术,能够探索中国跨境人口流动数据(出入境数据)从“人次”与“件次”到“人”的可能,精准统计特定时限内,海外中国公民、国内外国人的存量与流量。基于合理数据,把握人口跨境流动的具体趋势与国际移民的真实现状,从而提高决策的科学性与治理的有效性。

第二,深度参与管理的各部门需厘清功能定

位,建立专业机构间的协调机制。细化包括国家移民管理局、人社部、教育部、科技部、交通部、卫健委、统战部、民政部等在跨境人口流动治理中的权责,减少业务重叠、突出专业分工。在区域跨境人口流动治理创新机制中,如服务国家自贸区及全面改革创新示范区的试点、跨境劳务合作试点中,建立发改委、公安、人社等多部门稳定长效的信息共享与专业协同、协调的工作机制。

第三,科技赋能,优化专业部门间的协作模式。借助生物识别技术,依托网络信息化发展,联通出入境与通讯、金融等服务网络,学习推广深圳、广州等一线城市已经开发的外国人临住办理APP、网上政务等管理经验,使移民管理体系更精细、精准有效。

(三)进一步发挥社会力量

第一,外国人管理要根植于社会治理。在外国人聚集地,如北京望京韩国人聚居区、广州非洲裔聚居区、义乌小商品贸易类外国人聚集区、边境跨境劳务合作区等,充分依靠街道社区治理力量将国际移民纳入社区的网格化管理。通过政府购买社工服务、招募优秀的外国志愿者,采用教育、辅导、培训等方式,增强外国人在华的社会融入能力与归属感、社会责任感,以达到移民治理与社区治理的良好结合。通过社会基层力量弱化执法机关与外国人在管理过程中的矛盾,弥补阶段性执法的缺陷,推动复杂的人口流动回归良性循环。

第二,规范与发展移民服务市场。随着中国吸引力的增加,除继续规范中国公民出国留学、工作与生活的中介服务机构、劳务派遣公司外,还需促进专业人员与机构参与与开展外国人来华留学、工作与生活的相关业务^①。借助移民服务机构的前台数据加深对跨境人口流向与趋势的把

^① 2018年,国家移民管理局取消了对移民服务机构行政审批,一并由市场监督管理部门规范管理。边境地区的劳务合作试点区域开始加大规范劳务中介市场的力度。再如,2019年广西凭祥经营跨境劳务派遣的中介公司,需向市人社局及市公安局出入境管理大队提交申请登记备案,由人社局分级管理。参见:《关于取消因私出入境中介机构资格认定有关事项的通知》[EB/OL]. 国家移民管理官网, <https://www.nia.gov.cn/n741440/n741547/c788143/content.html>, 2019-05-29. 凭祥市关于进一步规范跨境劳务合作试点工作的实施意见[EB/OL]. 广西崇左凭祥市政府网, <http://www.pxszf.gov.cn/govinfo/gzbm/pxsrmzfbgs/zfxxgkml/zfwj/pzbg/t1923975.shtml>, 2019-01-22.

握。从而在开放市场、灵活竞争的基础上,降低跨边界流动中跨国法律法规的信息不对称与迁徙旅程中可能出现的诸多风险。

(四)进一步对接全球移民治理

进入新时代,随着国际地位的变化,中国承担了越来越多的国际责任。中国可以借助参与全球移民治理所要履行的国际义务,吸取国际经验与教训,提升中国国内跨边界人口流动的治理水平。一方面通过国内移民管理的法治化进程,进一步对接近年新签署的《促进安全、有序和正常移民全球契约》《2030年可持续发展议程》等国际规范性文件,优化与提升早前《世界人权宣言》《关于难民地位的公约》及《关于难民地位的议定书》等在中国法律规范中的体现,为中国处理复杂棘手的流动性风险提供更多有益依据。另一方面,鼓励国内治理的主管部门、科研机构加大同国际移民组织、国际劳工组织、联合国难民署、OECD等多边专业国际组织的合作,在该专业领域增强中国影响力的同时,努力获得国际经验与数据,为国内研究提供支持,为决策与政策制定提供参考。

结 论

新中国成立后,中国的移民治理已经以不同形态分散在国家治理体系之中,但分散于华侨华

人、出入境、停居留、国际人才等研究领域间的治理实践与研究长期分野,当新时代对国家治理能力提出新要求时,各界对于该领域专项治理存在的疑虑与困惑既推进了治理进展,又加大了相关政策制定与实施的压力与挑战。

在新时代的治理进程中,以中国政府为主导的治理主体,应时代发展要求不断转变理念,通过制度设计,明确治理对象在法律制度中的身份,并赋予其同身份相匹配的完整社会权利,从而较为有效地回应了主权排他性与迁徙主体身份认同的复杂性带来的挑战。但复杂的国际局势、前途未明的全球化进程,给中国的跨边界人口流动带来更多不确定性。新冠肺炎疫情凸显了跨边界流动性带来的非传统安全风险,同时,切断跨边界人口流动所带的负面效应也不断得到证实。只有更加了解人口跨边界流动、继续推动治理的现代化,提高治理能力,才能更好地化解风险,把握流动性带来的发展活力。

因此,中国还应在现有法律法规基础上推进中国移民法体系建设,在各部门专业分工明确、权责明晰的基础上不断完善移民治理的部门间协调机制,借助多元的社会力量推进移民治理的社会化,以更科学、有效的方式积极参与到全球移民治理之中。

[参考文献]

- [1]Geiger, M. and Pécoud, A. The New Politics of International Mobility. Migration Management and Its Discontents, in M. Geiger and A. Pécoud (eds.) The New Politics of International Mobility Migration Management and Its Discontents, 2012:11-22.
- [2]Geiger, M. and Pécoud, A. The Politics of International Migration Management , in M. Geiger and A. Pécoud (eds.) The Politics of International Migration Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010:1-20.
- [3]Geiger, M. and Pécoud, A. (2013) Migration, Development, and the Migration and Development Nexus, Population, Space and Place, 19(4): 369-374 .
- [4]国务院关于外国人出入境及居留、就业管理工作情况的报告——2012年4月25日在第十一届全国人民代表大会常务委员第二十六次会议上[EB/OL]. 中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2012-08/21/content_1736409.htm, 2012-08-21.
- [5]中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1, 2018-03-21.

[6]司法部关于《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》公开征求意见的通知[EB/OL]. 司法部官网, http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2020-02/27/657_3242533.html, 2020-02-27.

(责任编辑 靖 之)

Cross-border Human Mobility and International Migration Governance in China: Logic and Outlook

YANG Jingmin YANG Xuedong

Abstract: The previous mechanisms for migration governance in China were challenged by the increasing diversity of components, purpose, and demands of foreigners in mainland China, and also the complexity rooted in the reversed or circle flows of Chinese citizens, due to the deeper and wider participation of China in the process of globalization. The issues of illegal and irregular migration become more evident to the public. In response, more relevant core laws and regulations have been enacted, the reforms of government institutions are continuing, and even the new exploration for the foreigners' permanent residency is on the way in the new era of China. Accordingly, the governance system for cross-border migration, especially for the immigration, has been changed profoundly. The logic of governance has been significantly impacted by various factors, such as the "pull" effects generated from the evolution of domestic political and economic structure, the establishment of welfare system and service-oriented government in China, the adjustment of relationship between the central and local governments, as well as the relationship between China and the world. In order to cope with the uncertainty of cross-border human mobility, modernization of migration governance capacity has been needed imminently. Strengthening the rule of law, enhancing the inter-department coordination based on specialization, leveraging the role of social organizations and private sectors, and learning experience from global migration governance are possible ways to strive for in current stage.

Keywords: Migration Governance, Cross-border Human Mobility, International Migration, Foreigner Management, Citizenship