

# 国际法视域下移民管理涉外法治建设的优化路径

李志杰

中国人民警察大学,河北 廊坊 065000

**摘要:** 移民流动规模持续扩大、治理议题跨界交叉与规则体系深度重构,促使我国移民管理从单一行政管控转向法治化、协同化与国际化并行的现代治理模式。本文以国际法为研究视域,采用文献研究、数据分析与比较研究法,从制度基础、现实堵点与优化路径三个维度剖析移民管理涉外法治建设;依托近年国际移民、移民权益保护、边境执法及跨境流动便利化相关数据,归纳出规范衔接不足、执法协同不畅、权利保障与安全治理失衡等现实难题。研究表明,移民管理涉外法治建设既要坚持国家主权、安全与发展利益,也要重视国际条约义务、基本人权保障和跨境治理合作。最后,提出应从完善涉外移民法律规范体系、健全部门协同与程序控制机制、提升国际执法合作与数字治理能力三个方面推进路径优化,以增强我国移民治理的规则供给能力、实践效能,并提高国际法适配水平。

**关键词:** 国际法;移民管理;涉外法治;优化路径

移民管理并不是单纯的边境控管问题,它同时涉及国家主权、人员流动、基本人权保障、国际合作和风险治理。近两年,全球迁移压力、移民保护压力持续增大,跨境流动加快恢复,传统单一行政管理为核心的制度回应已难以覆盖现实场景。涉外法治建设之所以成为移民管理领域的关键命题,就在于它既要国际法上的基本原则落到国内制度之中,也要将国内治理经验转化为可被理解、可协同衔接、可协同合作的规范语言。据此,本文从国际法规范、现实难点与路径优化三个层面展开讨论,旨在阐明移民管理法治化不是简单增加规则条文,而是推动规则体系、执法机制和协同能力共同升级。

## 一、移民管理涉外法治建设的规范依据与实践坐标

### (一) 主权控制与权利保障并行的基本法理

国家对边境管理与国籍事务的管辖,是国家主权项下属地管辖权与属人管辖权的核心体现,为现代国际法所普遍确认。但现代国际法从未将该权力界定为不受限制的自由裁量权。难民不推回基本原则、正当程序原则、比例原则,以及对生命、人格尊严和家庭团聚等基本人权的保障,共同构成了移民管理不可突破的底线<sup>[1]</sup>。以联合国1951年通过的《关于难民地位的公约》及

1967年通过的《关于难民地位的议定书》为代表的难民法体系,更多处理的是被迫迁移和国际保护问题<sup>[2]</sup>;联合国2000年通过的《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》强调打击跨境偷运移民犯罪与保护被偷运移民基本权利并重<sup>[3]</sup>;联合国2018年通过的《促进安全、有序和正常移民全球契约》则将实现安全、有序和正常移民作为跨国合作的核心目标<sup>[4]</sup>。综上,国际移民法体系的核心规范意旨,并非要求成员国放弃移民管控权,而是要求各国的移民管理行为应具有可解释性和可检验性。

### (二) 近两年全球迁移压力对规则适用提出的新要求

全球迁移格局在2024年前后再次呈现高压特征。联合国经济与社会事务部人口司的数据显示,2024年全球国际移民人数达3.04亿人,占世界总人口的3.7%;截至2024年末,全球被迫迁移者达到1.23亿人。国际移民与被迫迁移人数同步增长,意味着移民管理面对的对象结构更加复杂、身份识别更加困难、执法边界的界定也更为敏感。国际移民组织公布的资料显示,2024年全球跨境迁移路线上至少有8938人失踪或死亡,是有记录以来形势最严峻的一年。这一事实

说明，单靠封堵式治理并不能自动降低风险，反而要求各国在身份甄别、救助转介、程序告知和跨境协查上建立更成熟的治理链条。

### （三）涉外法治建设在移民治理中的制度转换意义

涉外法治建设的价值，不仅是将国际条约转化为国内立法规范，更是将国际法中的一般原则转化为国内主管机关及相关职能部门可落地执行的制度流程。移民管理领域最怕出现两种割裂：对外国际承诺完备、对内程序机制薄弱；二是国内执法效能突出、国际沟通对接不足。前者易造成规则虚置，后者则会导致国际合作陷入阻滞<sup>[5]</sup>。对于我国而言，涉外法治建设应承担三层转换任务：一是将边境安全、跨境流动便利与基本人权保障置于同一规范框架；二是将口岸、公安、法院、外事、领事保护等职能链条用法治方式连接起来；三是将国内政策创新转换为国际可沟通的规则表达。只有这样，移民管理才能真正从事务性管理转向法治化治理模式<sup>[6]</sup>。

## 二、移民管理涉外法治建设面临的现实堵点

### （一）国际规则碎片化与国内规范衔接仍有张力

移民治理在国际层面本就呈现分散状态。移民保护、劳工迁移、偷运移民、跨国犯罪、领事协助、基本人权保障分别对应不同制度网络，这种规则碎片化很容易在国内适用时形成部门化理解<sup>[7]</sup>。实践中，执法机关更关注边境秩序和身份合法性，司法和外事机关则更强调程序正义与国

际协作，如果二者缺乏统一的规范接口，具体案件就会出现标准不一、文书口径不一、协查效率不高等问题。涉外法治建设需要解决的，恰恰不是单个部门再加一项职责，而是建立能跨部门共用的规范坐标系<sup>[8]</sup>。

### （二）跨境流动快速恢复使制度承载能力受到考验

如表 1 所示，我国近两年的出入境数据呈现出强劲的反弹与结构性变化双重特征。从整体趋势来看，全国出入境规模实现了跨越式复苏，且此高速增长态势已平稳延续至 2025 年第一季度。值得注意的是，在各项指标中，外国人出入境尤其是免签入境人次的增速尤为迅猛，免签已成为外籍人员来华的主要方式。这种“总流量大、增速快、免签外籍占比跃升”的跨境流动新常态，对现有的移民管理体系提出了严峻挑战，直接将口岸查验、停居留管理、行政复议、信息比对和外语告知能力推向更高强度。

### （三）境外治理经验显示程序规则建设仍是短板

从欧盟近两年的移民治理实践来看（见表 2），边境管控强化并未使移民治理中的程序法问题自动消解。欧盟统计局发布的数据显示，欧盟 2024 年首次申请庇护人数为 91.2 万人，较 2023 年的 104.95 万人下降 13%；欧盟边境管理局同期统计数据显示，2024 年欧盟外部边境非正常越境侦测数量仍超过 23.9 万人次，虽然同比下降 38%，但治理压力依然处在高位。数据背后反映出

表 1 我国近两年移民管理相关核心数据

时间	指标	数值	说明
2024 年第一季度	出入境人员总量	1.41 亿人次	同比增长 117.8%
2024 年上半年	出入境人员总量	2.87 亿人次	同比增长 70.9%
2024 年上半年	入境外国人	1 463.5 万人次	其中免签入境 854.2 万人次
2024 年第三季度	出入境人员总量	1.60 亿人次	同比增长 30.1%
2024 年第三季度	入境外国人	818.6 万人次	其中免签入境 488.5 万人次
2024 年全年	出入境人员总量	6.10 亿人次	同比增长 43.9%
2024 年全年	外国人出入境	6 488.2 万人次	同比增长 82.9%
2024 年全年	外国人免签入境	2 011.5 万人次	同比增长 112.3%
2025 年第一季度	出入境人员总量	1.63 亿人次	同比增长 15.3%

资料来源：根据国家移民管理局 2024 年 4 月、7 月、10 月和 2025 年 4 月公开统计数据整理。

表 2 欧盟近两年移民治理相关指标

指标	2023 年	2024 年	说明
欧盟首次庇护申请人数	104.95 万人	91.20 万人	2024 年较上年下降 13%
欧盟外部边境非正常越境侦测数量	—	23.9 万人次	2024 年同比下降 38%，为 2021 年以来最低

资料来源：欧盟统计局 2025 年 3 月新闻稿、欧盟边境管理局 2025 年 1 月和 2 月公开资料。

的并非单一方向的政策宽松或收紧,而是筛查、分流、遣返、保护与合作多环节同时加压的治理逻辑。

对我国的启示在于,涉外法治建设不能只强调实体规则,更应重视程序规则,例如多语种告知、证据固定、律师协助、未成年人和弱势群体特别保护、行政救济期限和跨国身份核验协作机制等。程序规则越稳定透明,涉外执法争议就越少,国际合作成本也相应越低。

### 三、移民管理涉外法治建设的优化路径

(一)以国内立法整合国际法原则,形成统一规范接口

我国现有出入境管理、外国人停留居留管理、边境管理和涉外执法规范已经形成完整的制度基础,但在国际法原则的系统嵌入上仍有细化空间。后续立法和规范性文件完善建议可围绕三组关键词展开:一是合法性,要将入境审查、人身自由限制与拘留审查、遣返执行、保护例外等情形的法定要件予以明确;二是程序性,要将告知、申辩、救济、翻译、会见等环节构建为标准化流程;三是协同性,要将口岸执法、属地管理、外交领事沟通与司法审查通过统一文书和统一平台连接起来。这样处理以后,国际法原则不再停留在抽象层面,而会变成一线执法可以调用的工作规范。

(二)以数字法治提升涉外执法的精准度与透明度

移民管理天然具有高流量、高时效和高协同属性,靠纸面流转和分散比对难于支撑当前的工作强度。未来,可以建立覆盖口岸查验、签证便利、停留居留管理、风险预警和执法监督的统一数据底座,但技术使用必须同时受法律约束。一方面,身份核验、证件比对和异常预警可以显著提升效率;另一方面,算法筛查、个人信息跨境流转和画像判断又可能引发隐私、歧视和误判风险。因此,数字治理必须纳入法治轨道,恪守数据最小必要原则,同步健全分级授权、留痕审计、人工复核、责任追踪等配套机制。涉外法治的成熟,不在于技术应用的多少,而在于技术介入越深,法律边界就越清晰。

(三)以多边合作和案例治理塑造外部规则沟通能力

移民管理的很多争议并不仅仅发生在单一国家内部,而是出现在来源国、过境国和目的地国

之间的规则交叉地带。我国可以依托双边领事磋商、区域执法协作、国际组织合作项目和典型案例发布机制,逐步形成可复制的涉外法治表达范式。具体而言,一方面可以围绕证件核验、遣返合作、未成年人保护、反偷运移民和领事协助建立更稳定的合作模板;另一方面可以通过发布指导案例、执法指引和年度报告,持续提高规则透明度。

### 四、结语

移民管理涉外法治建设的核心,不在于将管理与保护割裂开来,而在于开放、秩序与权利之间建立稳定平衡。近两年的全球数据已说明,迁移规模扩大、流动恢复加快和风险类型叠加,是各国共同面对的现实,也回应了我国移民管理中存在的规则衔接不畅、程序建设不足等现实挑战。对于我国而言,移民管理法治化下一阶段的重点,既不是单纯模仿境外制度,也不是停留在原则宣示,统一规范衔接、程序规则完善、数字法治规制、多边话语协作,形成更成熟的涉外法治体系。本研究立足国际法视域,结合我国移民治理实践,为破解当前涉外法治建设中的堵点提供了思路,其核心价值在于推动国际法原则与国内执法实践深度融合。只有当国际法原则能够被国内规则吸纳转化、被执法程序有效承接、被协作机制落地践行,移民管理方能真正实现安全、有序、便利化与可持续治理,为我国高水平对外开放与国家主权安全长远发展筑牢法治保障。

### 参考文献

- [1] 黄进.论统筹推进国内法治和涉外法治[J].中国社会科学,2022(12):84-95,200-201.
- [2] 黄惠康.准确把握“涉外法治”概念内涵 统筹推进国内法治和涉外法治[J].武大国际法评论,2022,6(1):1-20.
- [3] 张龔.涉外法治的概念与体系[J].中国法学,2022(2):264-282.
- [4] 刘静坤.涉外法治建设的规则体系探究[J].武大国际法评论,2022,6(4):83-100.
- [5] 韩立余.涉外关系治理的法律化与中国涉外法律实施[J].吉林大学社会科学学报,2022,62(2):34-48,235-236.
- [6] 彭岳.统筹推进国内法治和涉外法治的制度创新——中国自由贸易区建设的经验与启示[J].国际法研究,2022(3):31-51.
- [7] 杨靖旻,杨雪冬.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[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(3):74-83.
- [8] 陈程,吴瑞君.人工智能技术在国际移民治理中的应用及影响[J].华侨华人历史研究,2021(3):60-69.