

国际移民新趋向与中国国际移民治理浅论^{*}

路 阳

内容提要 全球化的一个重要方面就是跨国人口迁移日益频繁,国际移民数量发生快速、持续增长。从国际移民的视角来审视,无论是外来移民的输入,还是中国移民的海外迁移,都将呈现出新的特点、新的趋势,也为中国政府处理相关问题带来一定的挑战。论文对于全球化时代国际移民的规模与特征、当前中国国际移民的趋势与挑战等问题加以分析,并从全球和国家层面对于国际移民治理实践及中国国际移民治理问题提出自己的思考。从全球治理视角来看,中国政府应加强与联合国、国际移民组织及“一带一路”相关国家和地区在移民领域的国际合作,推动全球移民治理实践进程。在国家治理视角,应逐步完善治理体系、提升治理能力和建立法制保障,实现移民治理体系与治理能力现代化。

关键词 国际移民 移民治理 海外移民 来华移民 国家移民管理局

从国际移民的视角来审视,无论是外来移民的输入,还是中国移民的海外迁移,都将呈现出新的特点、新的趋势,也为中国政府处理相关问题带来一定的挑战。本文基于联合国、国际移民组织及中国政府部门的数据,对于全球化时代国际移民的规模与特征、当前中国国际移民的趋势与挑战等问题加以分析,并从全球和国家层面对于国际移民治理实践及中国国际移民治理问题^①提出自己的思考。从全球治理视角来看,中国政府应加强与联合国、国际移民组织及“一带一路”相关国家和地区在移民领域的国际合作,推动全球移民治理实践进程。在国家治理视角,应逐步完善治理体系、提升治理能力和建立法制保障,实现移民治理体系与治理能力现代化。

一、全球化时代国际移民的规模与特征

(一) 国际移民的动因及其贡献

移民是历史上从最初直到现在都可以经历到的人类活动模式之一。^② 现代意义的国际移民,是随着近代以来民族国家(nation-state)的兴起而日益成为重要的社会事实。1998年,联合国发布的《国际移民数据统计建议》(*Recommendations on Statistics of International Migration*)将国际移民定

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“全球化背景下国际回流移民治理研究”(17CGJ006)研究成果。本文感谢《世界民族》编辑部老师和外审专家的修改意见,作者文责自负。

^① 与国外研究多侧重于从宏观层面探讨全球治理机制、各国移民政策及国际移民治理合作等方面相比,国内学者的研究主要涉及全球移民治理问题及中国国际移民政策研究和移民治理实践及问题研讨。主要代表作有李明欢《国际移民政策研究》,厦门大学出版社,2011年;潘兴明《移民问题国际比较研究》,上海人民出版社,2011年;郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社,2013年;刘国福、刘宗坤主编《出入境管理法与国际移民》,法律出版社,2013年;刘云刚、陈跃《全球化背景下的中国移民政策:评述与展望》,载《世界地理研究》,2015年第1期;左晓斯《全球移民治理与中国困局》,载《广东社会科学》,2014年第5期,等等。

^② (美)帕特里克·曼宁著,李腾译《世界历史上的移民》,商务印书馆,2015年,“第二版前言”第1页。

义为“所有改变其常住国的人”。^① 国际移民组织(International Organization for Migration, 简写 IOM) 将“国际移民”定义为,“系离开本人之祖籍国或此前的常住国,跨越国家边界,为了定居性目的而永久性地、或在一定时期内生活于另一国家的人”^②。同时,各国实践和法律中体现的国际移民的概念和定义,也存在不同于联合国的概念和定义。国际移民作为一种复杂的现象,在一个日益紧密联系的世界中涉及经济、社会和安全等方面,并影响我们的日常生活。^③ 人口国际迁移的原因或是寻求新的经济机会和天地,或为了逃离武装冲突、贫困、粮食无保障、迫害、恐怖主义等,也有的源于气候变化、自然灾害或其他环境因素的不利影响。许多人流动皆出于上述多种原因。^④ 国际人口迁移是由经济差异所决定,并由低成本交通、全球便捷通信和移民网络的建立所推动。^⑤

移民是发展的广泛进程、全球化与社会转型的内在本质(intrinsic) 部分,而不是“要被解决的问题”。^⑥ 作为全球化世界的一个生活事实,世界因移徙而变得更为美好。移民现象始终与人类社会的发展相伴相随。国际移民与全球发展紧密相连,通常被认为对于移民输出国和输入国都具有积极意义。联合国《2030 年可持续发展议程》指出,国际移民作为推动经济和社会发展的积极力量,提供了一种机制实现来源国和目的国劳动力市场再均衡,通过侨汇促进了移民来源国的投资和生活水平提高,同时提升了新理念与新技术的全球性传播。据世界银行(World Bank) 的最新估算,低收入国家和中等收入国家官方记录的移民汇款收入 2017 年达到 4660 亿美元,比 2016 年的 4290 亿美元增长 8.5%。包括高收入国家汇款收入在内的全球移民汇款总额 2017 年达到 6130 亿美元,比 2016 年 5730 亿美元增长 7%。^⑦ 这些资金积累了人力资本,如进行有效投资即可创造财富。对于移民目的国来说,可以通过外来移民解决本国劳动力短缺问题,和外国智力带来的创新。^⑧

(二) 国际移民的数量和人口特征

《国际移民报告 2017》最新数据显示,全球国际移民人口已达 2.58 亿,创下历史新高。其中,57% 居于发达国家和地区,43% 居于发展中国家和地区。^⑨ 从 1990 年至 2015 年,国际移民人数增长的主力是在发达国家,而发展中国家的变化不大。从全球范围来看,国际移民仅占全球人口中的很小比例,在 1990 年占全球人口总数的 2.9%,2017 年这一比例约为 3.4%。全球每三十人中,便有一名国际移民。其中,发达国家和地区的国际移民人数约占其人口总数的 11.6%,而发展中国家国际移民人数所占人口比例仅为 1.8%。^⑩

① United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Statistical Papers Series M, no. 58, Rev. 1. New York: United Nations, 1998, p. 9.

② 李明欢《国际移民的定义与类别——兼谈中国移民问题》载《华侨华人历史研究》2009 年第 2 期。

③ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2018*, Geneva: International Organization for Migration, 2017, p. 1.

④ 《关于难民和移民的纽约宣言》(2016 年 9 月 19 日大会决议) 联合国网站 http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

⑤ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Policies 2013*, New York: United Nations, 2013, p. 108.

⑥ Stephen Castles, Hein De Haas and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London: Palgrave Macmillan, 2014, p. 26.

⑦ 《2017 年低收入和中等收入国家汇款收入创新高》,世界银行网站 <http://www.shihang.org/zh/news/press-release/2018/04/23/record-high-remittances-to-low-and-middle-income-countries-in-2017>

⑧ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Policies 2013*, New York: United Nations, 2013, p. 108.

⑨ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 1.

⑩ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 2.

从性别来看,当前全球范围的国际移民中,男性人口数量略多于女性。在2017年,全球国际移民人口总数的48.4%为女性移民,51.6%为男性移民。同时,移民性别比例在发展中国家和发达国家间存在一定差异。数据显示,女性移民比例最高为欧洲(52.0%),其次为北美(51.5%)。相比之下,男性国际移民在亚洲(57.6%)和非洲(52.9%)则明显超过女性移民。^①从年龄分布看,在2017年,20—64岁的移民约占全体国际移民总数的四分之三,也就是有1.91亿国际移民处于工作年龄,其中多数(58.1%)居于发达国家和地区。另外,全球14%的国际移民年龄在20岁以下,其中发展中国家比例为21%,发达国家这一比例为低于9%。全球超过65岁的国际移民,已超过3000万,其中女性约占56%;在发达国家,这一比例为57%,发展中国家为52%。^②

移民劳工(migrant workers)^③是全球国际移民的重要部分。国际劳工组织数据显示,2013年全球移民劳工人数为1.503亿人,约占全球15岁以上工作年龄移民人数的七成(72.7%)。从行业分布来看,1.068亿移民从事服务业,约占71.1%;2670万移民从事制造业和建筑业等工业,约占17.8%;另有1670万人从事农业。其中,从事家务工作的移民劳工(migrant domestic workers)为1150万,占全球家务劳工的17.2%,同时为全球移民劳工总数的7.7%。^④

(三) 国际移民的流动与分布趋势

近半个世纪以来全球移民迁徙模式的一个重要特征,就是来自亚洲、非洲、拉丁美洲以及加勒比地区的移民人口向欧洲、北美和大洋洲的迁徙。在过去二十年中,国际移民的来源日益多样化,南—南移民和南—北移民同样普遍。同时,各个区域内的移徙流动也很重要。当前国际移民的一个新趋势是,迁徙到一个更发达国家的移民数量大幅度增加。在许多更加发达的国家中,最近十年内出生的外籍人口数量在本国人口总数量中的比例明显增加。同时,中国、巴西和印度等新兴经济体为其他发展中国家的人口迁徙产生了吸引力,出现了与以往发展中国家跨国人口迁移不同经验的新模式。^⑤据2017年的统计,在1.46亿生活在发达国家的国际移民中,有8900万(61%)来自发展中国家,5700万(39%)来自其他发达国家。同时,生活在发展中国家的1.12亿国际移民中,有9700万(87%)来自其他不发达国家,1400万(13%)来自发达国家。^⑥从地区分布来看,欧洲和亚洲现有国际移民数约占全球的三分之二,分别为亚洲(8000万)、欧洲(7800万),北美位居第三位(5800万),其次为非洲(2500万)、拉美和加勒比(1000万)和大洋洲(800万)。^⑦与历史上绝大多数的国际移民来自发展中国家不同,最近几年来自发展中国家和发达国家的国际移民数量趋于接近。^⑧

① United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 9.

② United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 11.

③ 按照国际劳工组织的定义,移民劳工是指在当前居住国目前就业、失业或寻求工作的所有国际移民。参见 International Labour Organization (ILO), *ILO Global Estimates on Migrant Workers: Results and Methodology*, Geneva: International Labour Office Geneva, 2015, p. xi.

④ International Labour Organization (ILO), *ILO Global Estimates on Migrant Workers: Results and Methodology*, Geneva: International Labour Office Geneva, 2015, pp. 5-9.

⑤ “Focusing on new trends in migration”, <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/cpd46-trends-in-migration.html>

⑥ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 1.

⑦ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 3.

⑧ “Number of international migrants rises above 232 million”, <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/number-of-international-migrants-rises.html>

表 1 国际移民存量变迁概况

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
世界	152542373	160700028	172604257	190531600	220019266	247585744	257715425
发达地区	82391619	92331345	103417894	116295565	130683517	140250197	145983830
发展中地区	70150754	68368683	69186363	74236035	89335749	107335547	111731595
高收入国家	75239010	86645274	100404811	117786056	141789049	156816897	164846887
中等收入国家	68475181	64413423	64042290	64661461	70204762	79772836	81439828
低收入国家	8533974	9287911	7732730	7604325	7545206	10491456	10914651
非洲	15690623	16352814	14800306	15462306	17007249	23436088	24650223
亚洲	48108431	46422010	49198332	53243730	65921788	76558152	79586709
欧洲	49232191	52867154	56314416	63201280	70747947	74501508	77895217
拉美和加勒比	7169728	6694640	6579328	7237476	8246652	9272027	9508189
大洋洲	4730858	5022263	5360027	6023421	7124634	8051745	8410933

资料来源: United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division ,International migrant stock: The 2017 revision , http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2017.xlsx

美国学者哈立德·科泽(Khalid Koser)指出,除了国际移民规模及地理分布变化外,当前的国际移民相较于过去历史上的国际移民模式与过程有三大差异:一是女性移民的不断增多;二是移民来源国、过境国和目的国的界限日益模糊;三是短期移民(temporary migration)、循环移民(circular migration)日益增多,愈加重要。^①也有学者从五个方面对国际移民未来趋势和变化加以概括:全球化进程、社会变迁和移民联系更为紧密;未来向低死亡率、低生育率和老龄化的发达国家移民数量日益增多;移民劳工市场分布和供求相较过去日益多元,而全球范围内的劳动市场分割(segmentation)呈增长状态;世界多极化及新兴力量的崛起对国际移民产生影响;随着交通、科技和文化的改变,不必然导致长期居留的弹性移民类型(flexible types)日益增多。^②

根据盖洛普 2017 年的调查报告显示,从 2013 年至 2016 年,有 7 亿人渴望移民海外,占全球人口总数的 14%。^③国际移民组织 2017 年发布的《2010—2015 年全球移民潜力计算》报告显示,基于

① Khalid Koser, *International Migration: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 7-9.

② Stephen Castles, Hein De Haas and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 318-320.

③ Neli Esipova, Julie Ray and Anita Pugliese, "Number of Potential Migrants Worldwide Tops 700 Million", http://www.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops-700-million.aspx?g_source=IMMIGRATION&g_medium=topic&g_campaign=tiles

对各国受访者移民意愿的分析和估算,全世界正在积极准备移民国外的人口约有2300万。美国、英国、沙特、法国和加拿大五国位居最受欢迎移居国前五位。^①

表2 国际移民存量变迁和年均变化率(1990—2017年)

	International migration stock 国际移民存量(单位:百万)				Average annual change in migrant stock 年均变化率(%)			
	1990	2000	2010	2017	1990—2000	2000—2010	2010—2017	2000—2017
世界	152.5	172.6	220.0	257.7	1.2	2.4	2.3	2.4
发达地区	82.4	103.4	130.7	146.0	2.3	2.3	1.6	2.0
发展中地区	70.2	69.2	89.3	111.7	-0.1	2.6	3.2	2.8
高收入国家	75.2	100.4	141.8	164.8	2.9	3.5	2.2	2.9
中等收入国家	68.5	64.0	70.2	81.4	-0.7	0.9	2.1	1.4
低收入国家	8.5	7.7	7.5	10.9	-1.0	-0.2	5.3	2.0
非洲	15.7	14.8	17.0	24.7	-0.6	1.4	5.3	3.0
亚洲	48.1	49.2	65.9	79.6	0.2	2.9	2.7	2.8
欧洲	49.2	56.3	70.7	77.9	1.3	2.3	1.4	1.9
拉美和加勒比	7.2	6.6	8.2	9.5	-0.9	2.3	2.0	2.2
北美	27.6	40.4	51.0	57.7	3.8	2.3	1.8	2.1
大洋洲	4.7	5.4	7.1	8.4	1.2	2.8	2.4	2.7

资料来源: Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 1.

(四) 国际移民主要来源国与目的国

2017年,约有2/3的国际移民生活在20个国家中,其中仅10个国家就容纳了全球半数移民人口。其中,美国以4980万位居首位、沙特和德国位居第二、三位(1220万),此后是俄罗斯(1170万)、英国(880万)和阿联酋(830万)。从1990年至2017年,共有169个国家和地区移民存量增长,其他60个国家和地区下降。美国在此期间经历了规模最大的移民增长,共接纳2650万国际移民,年均100万人。^②在可预见的未来,不同国家之间巨大和持续的经济和人口结构的不对称仍然是国际移民流动的重要驱动力。有研究预计,在2015年至2050年间,美国、德国、加拿大、英国、澳大利亚等国将成为主要移民接收国。同时,印度、孟加拉国、中国、巴基斯坦和印尼为主要移民来源国。^③应该注意的是,在一些生育率低于更替水平的国家或地区,国际移民在目前的水平无法完全

① 《盖洛普民调:全球不到0.5%的成年人积极计划移徙国外》,联合国新闻网站,http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=28363

② United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017*, New York: United Nations, 2017, p. 6.

③ United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings & Advance Tables*, New York: United Nations, 2017, p. 10.

弥补预期的人口损失。以欧洲为例,预计 2015 年至 2050 年之间,欧洲人口死亡数和出生数相减将达到 5700 万人,而国际移民总数约为 3200 万,这意味着人口规模将总体减少。^①

表 3 世界主要移民接收国和来源国移民数量(单位:百万人)

移民接收国排名				移民来源国排名			
2000		2017		2000		2017	
美国	34.8	美国	49.8	俄罗斯	10.7	印度	16.6
俄罗斯	11.9	沙特	12.2	墨西哥	9.6	墨西哥	13.0
德国	9.0	德国	12.2	印度	8.0	俄罗斯	10.6
印度	6.4	俄罗斯	11.7	中国	5.8	中国	10.0
法国	6.3	英国	8.8	乌克兰	5.6	孟加拉	7.5
乌克兰	5.5	阿联酋	8.3	孟加拉	5.4	叙利亚	6.9
加拿大	5.5	法国	7.9	阿富汗	4.5	巴基斯坦	6.0
沙特	5.3	加拿大	7.9	英国	3.9	乌克兰	5.9
英国	4.7	澳大利亚	7.0	哈萨克斯坦	3.6	菲律宾	5.7
澳大利亚	4.4	西班牙	5.9	巴基斯坦	3.4	英国	4.9

资料来源:United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2017 (Highlights)*, New York: United Nations, 2017, p. 13,17. http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf

二、全球移民视域下的中国国际移民

表 4 中国国际移民人数总量变化情况

统计年份	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
中国人口总数	1172445000	1239940000	1283199000	1321623000	1359755000	1397029000	1409517000
国际移民存量/ 移入移民总量	376361	442198	508034	678947	849861	978046	999527
移出移民总量	4229860	4965376	5786954	7242306	8648885	9675209	9962058
移民输出排名	7	6	4	4	4	4	4

资料来源:United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, *International migrant stock: The 2017 revision*, United Nations, New York, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>. 笔者根据相关数据整理而成。移入移民总量、移出移民总量是指截至当年的移民总数,也就是存量。

^① United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings & Advance Tables*, New York: United Nations, 2017, p. 16.

改革开放以来,中国国际移民(移入移民、移出移民)的移民数量、流向、结构、频率等都发生了深刻变化,中国正在融入全球范围的国际移民进程当中,这是经济全球化以及中国国力提升在人口方面的体现。无论是中国公民外出经商、务工、投资,中国新移民海外发展,或是广大华侨华人回国(来华)创新创业,还是普通外国公民来华从事商贸、旅行活动,未来与中国相关的跨国人口迁移必将掀起新的热潮,这也成为当前中国国际移民的新趋向。

(一) 中国海外移民(emigrant)概况

人口跨国迁移是全球化在人口维度的重要体现。随着我国国内外经济、政治、社会及环境的发展变化,以及对外交流日益增多及出入境政策措施不断调整,中国向海外移出移民数量也在不断增加。中国新移民,主要是指20世纪70年代以后迁往其他国家和地区的中国移民。作为全球移民大潮的重要组成部分,中国新移民极大地改变了华侨华人、海外移民的数量与分布。^①目前,中国已经成为全球移民输出大国,数千万的中国移民及其后裔群体分布海外。在2017年的移民输出国排行榜上,中国的国际移民人数已从1990年的410万增至2017年的1000万,仅次于印度、墨西哥和俄罗斯,位居全球第4名。^②

21世纪以来,中国社会越来越多的富裕阶层及精英人士通过投资移民等方式移民国外,成为新一轮移民潮的主力军。近年来,中国人向海外移民绝大多数前往美国、加拿大、澳大利亚和新西兰等传统移民国家,欧洲也日益成为中国移民目的地。国内外发布的有关国际移民和中国富裕阶层的相关报告,可以从一定层面对中国新移民的现状和趋势加以考察。财富研究机构新世界财富(New World Wealth)2016年3月发布的《2015年百万富翁移民》调查显示,2015年,中国65.4万百万富翁中,有9000人移民海外,占总数的1%。^③《2016年中国高净值人群出国需求与趋势白皮书》显示,在调查的总资产千万以上的高净值人群中,有29.3%表示未来会考虑移民海外。其中,教育质量与资源、移民成本和海外资产配置,是当前高净值人群在移民时最看重的因素。^④《2017胡润百富至尚优品千万富豪调查》数据显示,从2008—2016年,高净值人群中考虑移民的人数一直保持在60%左右,2017年则有半数表示会考虑移民。^⑤《2017汇加胡润中国投资移民白皮书》指出,中国高净值人群选择海外移民的原因主要表现在教育质量(76%)、居住地环境污染(64%)、希望去理想的环境生活(53%)和医疗水平(29%)。^⑥当前正处于经济社会转型的关键时期,以中产阶级为代表的中国富裕阶层作为中国海外移民的潜在群体,对中国经济和社会的多重影响值得关注。国际移民视野下的华侨华人与留学人员。当前,全球范围内华侨华人总数已达6000多万,其中华侨人数约占十分之一。改革开放以来,我国各类出国留学人员人数日益增多,他们中的大部分在完成学业后选择回国发展,约占完成学业群体的八成以上,其余部分则继续在国外生活发展,大体属于国际移民的范畴。最新数据显示,1978年至2016年间,各类出国留学人员总数达458.66万人,正在国外从事学习和研究的达136.25万人(29.9%),已完成学业人数为322.41万人

① 路阳《当前中国富裕阶层的海外移民浅析》,载《东南亚研究》2016年第3期。

② Phillip Connor, D'Vera Cohn and Ana Gonzalez-Barrera, "Changing Patterns of Global Migration and Remittances", <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/>

③ New World Wealth, "Millionaire migration in 2015" <http://nebula.wsimg.com/6e5712bf40ffe85ce116a52402d5a7d7?AccessKeyId=70E2D0A589B97BD675FB&disposition=0&alloworigin=1>

④ 中信银行、胡润百富《2016年中国高净值人群出国需求与趋势白皮书》,第16、34页, <http://www.hurun.net/CN/Research/Details?num=2716D348498B>

⑤ 《胡润研究院连续第十三年发布〈至尚优品——中国千万富豪品牌倾向报告〉》,中国新闻网, <http://www.sh.chinanews.com/swzx/2017-01-20/17907.shtml>

⑥ 胡润研究院、汇加移民《2017汇加胡润中国投资移民白皮书》,第12—13页, <http://www.hurun.net/CN/Research/Details?num=9917C4F31BF8>

(70.1%)。在已完成学业的人当中,有73.3万人(27.6%)选择在国外生活发展,选择回国发展的人数则超过八成,达265.11万人。^①

华侨华人与中国的海外移民是两个既有联系,又容易产生混淆的概念。^②有学者指出,华侨群体属于国际移民的范畴,华侨华人群体中在当地国出生的华裔则不属于国际移民;同时,留学生和外派劳务人员(满足留学或劳务一年以上)应该属于国际移民。^③2017年,我国对外劳务合作派出各类劳务人员数量达52.2万,其中“承包工程”分项下派出22.2万(42.5%),“劳务合作”分项下派出30万人(57.5%)。截至2017年末,我国在外各类劳务人员总数达97.9万人。^④

(二) 中国移入移民(immigrant)概况

中国境内外籍人口数量变化。改革开放以来,中国境内外籍人口数量日益增多。第十次全国人口普查数据显示,2010年在中国的外籍人数为593832人,其中在华居住一年以上的外国人有371475人,占外国人总数的62.5%。按其来华目的,来华外国人分为商务(108706)、就业(134889)、学习(153608)、定居(64179)、探亲(56527)和其他(75913)。^⑤从2004年中国实施“绿卡”制度以来,至2013年仅有7536人拿到中国永久居留权,其占中国境内居住外籍人士比例极小。^⑥

表5 持外国人就业证在中国工作的外国人数量变化(2006—2016年)

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011
人数	180000	210000	217000	223000	231700	241900
年份	2012	2013	2014	2015	2016	
人数	246400	244000	242000	240000	235000	

资料来源:2006—2016历年《人力资源和社会发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/

当前,来华留学生、外国专家的数量日益增加,规模也持续增长。目前,中国已成为亚洲最大留学生留学目的国。最新数据显示,2016年中国共有各类外国留学人员总数达442773人,来自205个国家和地区。^⑦统计显示,在2016年共有超过90万名外国专家以及其他外国人员在华工作。^⑧人力资源和社会保障部的统计显示,截至2016年已有23.5万名外国人持有外国人就业证,相比于

① 《2016年度我国出国留学人员情况统计》,教育部网站,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_170301/170301_sjtj/201703/t20170301_297676.html

② 根据国务院侨务办公室2009年4月印发的《关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定》,华侨是指“定居国外的中国公民”;外籍华人是指“已加入外国国籍的原中国公民及其外国籍后裔;中国公民的外国籍后裔”。归侨是指“回国定居的华侨”,侨眷是指“华侨、归侨在国内的眷属”。《国务院侨务办公室关于印发〈关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定〉的通知》(2009年4月24日),中国侨网,http://www.chinaqw.com/zcyj/2014/04-29/2313.shtml

③ 张秀明、密素敏《国际移民的最新发展及其特点——兼析国际移民与华侨华人的概念》,载《华侨华人历史研究》2014年第3期,第7—8页。

④ 《2017年我国对外劳务合作业务简明统计》,商务部对外投资和经济合作司网站,http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201801/20180102699457.shtml

⑤ 普查标准时点在我国境内居住三个月以上或能够确定将居住三个月以上的外籍人员,但不包括出差、旅游等在境内短期停留的外籍人员。在我国境内居住的外籍人员数量排在前十位的国家是:韩国(120750)、美国(71493)、日本(66159)、缅甸(39776)、越南(36205)、加拿大(19990)、法国(15087)、印度(15051)、德国(14446)和澳大利亚(13286)。国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编《中国2010年人口普查资料》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm

⑥ 《加入国际移民组织 中国要接收难民吗?》,载《新京报》2016年7月6日,第A19版。

⑦ 《2016年度我国来华留学生情况统计》,教育部网站,http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_170301/170301_sjtj/201703/t20170301_297677.html

⑧ 《赴中国工作外国人 一年超过90万人次》,载《新加坡《联合早报》2017年4月17日。

2006年的18万有较大幅度增长。

随着中国国际影响力和经济实力的提升,中国接收的国际移民数量也日渐增多,人数从1990年的37.64万,增至2017年的99.95万。^①联合国的数据显示,2000年以来中国接收国际移民的来源国家和地区主要有韩国、巴西、菲律宾、印度尼西亚、越南、美国、泰国、秘鲁、英国、印度等国,以上各国来华移民数量占总数的近一半。

表6 来华国际移民数量与主要来源国(地区)分布

	1990		1995		2000		2005		2010		2015		2017
来华国际移民数量(港澳移民、外国移民)													
合计*	376361	合计	442198	合计	508034	合计	678947	合计	849861	合计	978046	合计	999527
港澳	14714	港澳	15275	港澳	13037	港澳	135833	港澳	256030	港澳	294651	港澳	301121
外国	361647	外国	426923	外国	494997	外国	543114	外国	593831	外国	683395	外国	698406
在华外国移民主要来源国及移民数量													
韩国	148141	韩国	141332	韩国	134524	韩国	148413	韩国	162303	韩国	186786	韩国	190888
菲律宾	28155	菲律宾	40390	巴西	53504	巴西	59028	巴西	64552	巴西	74289	巴西	75920
印尼	21305	巴西	32797	菲律宾	52626	菲律宾	58059	菲律宾	63493	菲律宾	73070	菲律宾	74674
越南	18063	印尼	24962	印尼	28619	印尼	31573	印尼	34528	印尼	39736	印尼	40608
美国	16962	越南	19149	越南	20235	越南	22324	越南	24413	越南	28095	越南	28712
巴西	12090	美国	18124	美国	19286	美国	21277	美国	23268	美国	26777	美国	27365
泰国	5839	泰国	8390	泰国	10942	泰国	12071	泰国	13201	泰国	15192	泰国	15525
英国	4737	秘鲁	5956	秘鲁	9711	秘鲁	10713	秘鲁	11716	秘鲁	13483	秘鲁	13779
日本	4547	英国	5649	英国	6561	英国	7238	英国	7915	英国	9108	英国	9308
印度	4496	印度	5478	印度	6460	印度	7126	印度	7793	印度	8968	印度	9164

资料来源:United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, "Total migrant stock at mid-year by origin and by major area region country or area of destination(1990-2017)", *International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York: United Nations, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>. 笔者根据表格整理而成,因移民来源国(地区)数据不够完整,这里仅列出调查年度移民人数合计及前十名国家来华国际移民数量。

^① United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, *International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York: United Nations, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>

从国际移民占一国人口总数的比例来看,2017年全球国际移民平均占比为3.4%,发达国家和地区为11.6%,发展中国家平均水平为1.8%,最不发达国家平均水平1.4%。当前,我国国际移民数量近年来呈现增长的趋势,但由于总人口人数基数过大,中国国际移民(移入移民)占总人口比例仅约为0.1%,仍处于全球较低水平。^①同时,随着中国改革开放的不断发展,“一带一路”的持续推进,将有越来越多的外国人走出中国,中国也成为新兴的国际移民来源国。

(三) 中国国际移民治理的问题与挑战

随着中国经济的高速发展与对外开放步伐提升,也日益吸引着各种肤色的外国人来华“淘金”。近年来,来自中国周边国家尤其是东南亚的柬埔寨、越南等国的非法劳工进入我国广东、广西等地,对于珠三角等地的用工市场有一定冲击。2014年,广东警方共查获非法外籍劳工人数超过5000人,主要是来自东南亚邻国的年轻人。^②同时,国内尚未开放的服务市场也面临非法外来用工的问题。有报道称有10万名的菲律宾非法劳工在华从事家政服务行业的工作。^③应该看到,全球范围内国际人口迁移的过程,也不可避免存在着迁移人口的社会融合及与当地社会整合的问题。近年来,部分外国人在中国非法入境、非法居留及非法就业问题在北京、广州等大城市日益突出,各地政府通过开展整治“三非”外国人专项行动,遏制外国人来华产生的负面问题。

“一带一路”沿线覆盖全球超过六成的人口规模、三分之一以上的全球GDP和贸易。^④随着“一带一路”倡议的推进实施,不同国家和地区人民的经济、文化、商贸等的交流往来将日益紧密,从而达成“民心相通”的目标。已有学者指出,虽然目前对“一带一路”所造成的国际人口迁移变化还缺乏足够的数据库,但是可以预见,“跨境商贸的发展带来全球化的深化,将会加快带动中国和周边国家间的国际迁移”。^⑤中国与周边国家的跨国人口迁移日渐增多,对于中国的国际移民治理也带来了新的课题。例如,“一带一路”倡议在推动新疆等西部地区与中亚各国人民经贸、文化等不同领域往来的同时,大量外国人口的到来可能对西部地区人口社会结构及移民管理带来一定挑战。同时,“丝绸之路经济带”部分沿线地区恐怖主义和宗教极端主义问题突出,外来人口增多也给中国国家的安全带来一定风险。未来潜在的大规模人口跨境流动,可能对中国国家治理能力带来一定考验,移民问题对一个国家的主权安全和发展产生的影响值得关注。

三、当前全球移民治理的现状与实践

(一) 国际移民政策与治理实践

对于移民问题,移民来源国和目的国的移民政策以及国际合作的程度在决定国际移民的流动、条件和结果方面扮演重要角色。无论从地区还是全球层面,国际社会必须积极加以应对,任何国家都不能置身事外。在国际移民治理方面,政府通常关注于不同类型的移民,最为突出的有高级熟练工人、移民工人家属、难民和庇护者,以及非法移民。另外,移民因对于跨国社区或族裔有贡献而对祖籍国发展具有潜在作用而日益受到关注。

^① United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, “Total migrant stock at mid-year by origin and by major area, region, country or area of destination(1990-2017)”, *International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York: United Nations, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>

^② 《美媒:中国工厂面临用工荒,非法外籍劳工与日俱增》,环球网, <http://oversea.huanqiu.com/article/2015-04/6084396.html>

^③ 《入境身份不合法 会英文却不学中文 五千多月薪雇菲佣值吗?》,载《北京青年报》2015年8月9日。

^④ 《综述 “一带一路”为可持续发展带来众多良机——联合国研讨会上各方热议中国倡议》,新华社, http://news.xinhuanet.com/overseas/2017-04/12/c_1120798236.htm

^⑤ 任远《“一带一路”背景下哪些人会移民中国》,澎湃网, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1845998

作为一个亟待解决的全球性议题,移民政策的日益完善应被视作解决很多当今移民挑战的潜在方法。人们普遍认为,国际移民对于来源国及目的国发展所作贡献很大程度上取决于政策,其可否确保移民在安全和合法情况下进行,并对移民的人权给予尊重和保护。^①有关国际移民的国际规范框架(international normative framework)涉及移民人权、移民劳工以及受保护难民所应享有的权利,以及打击有关自己人口偷渡与贩卖有关的政策文件。这些在联合国会员国中间很大程度上开始实施。截至2015年10月6日,保护难民或打击移民偷渡和人口贩卖有关的文件已经在近四分之三的会员国得到批准。^②在过去20多年里,越来越多的国家对常规移民(regular immigration)表现出开放的态度。2013年,联合国有统计的国家中,四分之三的国家政府维持现有的移民政策,或者没有干预而加以改变,另有11%的国家加强相关政策提高移民水平(raise the level of immigration),另有15%则制定政策控制移民水平。总体来看,限制移民水平的政策比例从1996年的40%降至15%,而提升移民水平的政策比例从1996年的4%增至2013年的11%。^③实践已经证明,移民政策的完善与否对于当前的国际移民治理至关重要。

(二) 国际移民治理困境与改革

当代移民作为一个复杂的过程,包括移民动机、移民决定、入境、融合以及可能的回流和再融合。这些不同阶段彼此关联,且涉及包括雇主、政府、国际组织、公民社会及个人家庭在内的利益相关者。同时,这一过程也受到劳动、安全、健康、社会福利、经济等相关政策的影响。实施有效移民治理的挑战在于,维持这些领域和移民过程中各个阶段的平衡并促进国际、国内两个层面相关行动者的必要合作。^④全球移民治理包含下列实质性的规则和规范、决策程序以及执行与监督机制:(1)有约束性的法律和规范、非约束性规范性框架以及国家间有关移民问题上的合作协议;(2)机构行为体、组织架构和机制;(3)诸如与全球层面与全球治理有关的对话和倡议进程。^⑤国际移民组织2015年通过的《移民治理框架》阐明了促进有效、安全、常规和负责任移民的基本要素。该框架的原则旨在遵守国际规范与实现移民权利,通过证据及整体政府路径(a whole-of-government approach)制定政策,以及通过伙伴合作解决移民及相关问题。^⑥

当前的国际移民治理实践主要涉及国家、区域和全球三个不同层面。从国家层面来看,国际移民治理是主权国家自身主权范围内的职责。国际移民已经与各国政府的移民管理政策密切相关,并在国际政策制定议程中将日益引发关注。从区域层面来看,欧洲(欧盟)、非洲(西非国家经济共同体、中非经济和货币共同体)、亚洲(东盟)和美洲(北美自由贸易区、南方共同市场)等正式组织和机制安排将国际移民纳入区域合作的治理框架。同时,20世纪90年代至今陆续形成的移民治理区域协商机制(Regional Consultative Processes on Migration, RCPM)成为各国加强移民问题区域

① United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Policies 2013*, New York: United Nations, 2013, p. 109.

② United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Report 2015*, New York: United Nations, 2015, p. 175.

③ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *International Migration Policies 2013*, New York: United Nations, 2013, p. 109.

④ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2011: Communicating Effectively*, Geneva: International Organization for Migration, 2011, pp. 99 - 100.

⑤ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2018*, Geneva: International Organization for Migration, Geneva: International Organization for Migration, 2017, p. 125.

⑥ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2018*, Geneva: International Organization for Migration, Geneva: International Organization for Migration, 2017, p. 134.

合作的主要内容。^① 从全球层面看,国际上并没有形成统一的全球移民治理框架和制度性规范。联合国、国际劳工组织、国际移民组织等国际组织对于移民问题日渐关注,积极参与全球移民治理实践。此外,其他机构行为体与机制与全球移民治理密切相关。同时,移民治理的非约束性、非正式性机制也为相关国家与利益相关者提供了交流经验与信息、共同解决移民问题的机会。在过去的二十年来,有关国际移民的全球和区域层面对话和磋商机制日益增加。目前,主要的国际非正式磋商、对话、交流机制有“国际移民全球委员会”(2003—2005)、“国际移民与发展联合国高层对话”(UN High-Level Dialogue on International Migration and Development)、“移民发展全球论坛”(the Global Forum for Migration and Development, 简写 GFMD)、“联合国大规模难民和移民迁徙的高层会议”等。

国际移民治理的困境与问题。传统上,国家一级的移民政策都是临时性和碎片化的。许多国家政府部门缺乏移民政策或执行这类政策的能力。政策往往仅关注于移民的一个方面,例如倡导保护海外公民的权利或非正常移民的回返,而排除了某种能促进安全、正常和有序迁徙更全民的办法。^② 国际移民治理早已超出人口或经济的范畴,已不能仅通过国家移民政策而有效管理或控制,国际移民领域更强的国际合作更有助于国家目标的实现。^③ 在参与移民治理实践中,如何确保在移民事务上的国家主权,同时投入到从非正式对话到制定国际法律法规等跨国活动,是大多数国家面临的挑战。^④ 虽然许多国际性法律法规与国际移民有关,但并没有有效整合起来,缺乏移民权利保护的明确规定。此外,移民政策实践中的相关决策程序和机制也不完备。同时,如果国际移民未能得到有效管理,国际人口迁移将可能产生消极后果。例如,移民来源国面临宝贵人才和技术的流失;移民目的国可能面临移民难以融合、歧视、剥削及滥用等问题。^⑤

国际移民问题与发展、贸易、安全、环境、人道主义等其他跨国问题相互关联。在移民治理领域,全球治理明显滞后于其他全球问题。因此,为减少移民治理的“碎片化”(fragmentation),建立一个有效的全球移民治理体系十分必要,这也成为国际移民治理改革的关键所在。在过去几十年中,国际社会通过建立相关制度和规范,围绕改进全球移民治理进行了不懈努力。2017年2月3日,联合国秘书长向联合国大会转递他的负责移民问题特别助理彼得·萨瑟兰的报告中提出了以国家和移民之间、各国之间和国家与其他利益攸关方之间的承诺为基础的行动议程。这些承诺必须纳入国家与其公民之间更广泛的社会契约。同时提出各国与利益攸关方实现《2030年议程》与移民攸关的主要承诺必须处理的五个政策优先事项:管理与危机有关的流动并保护面临风险的移民;建立劳工和技术人才流动的机会;确保有序的移民,包括回返;促进移民的融入和发展;加强移民治理的能力。^⑥

在2016年9月的联合国难民和移民问题峰会上,与会各国通过了《纽约宣言》(the New York

① 郭秋梅《国际移民组织与全球移民治理》,暨南大学出版社,2013年,第70—73页。

② 《有安全和尊严:处理大规模难民和移民流动问题 秘书长的报告》,联合国网站,https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_chinese.pdf,第4页。

③ Khalid Koser, "Introduction: International Migration and Global Governance", *Global Governance*, vol. 16, no. 3, International Migration (July - Sept, 2010), pp. 301 - 315.

④ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2011: Communicating Effectively*, Geneva: International Organization for Migration, 2011, p. 111.

⑤ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Policies 2013*, New York: United Nations, 2013, p. 108.

⑥ 《秘书长的说明》(2017年2月3日),联合国网站,https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/20/pdf/N1700220.pdf? OpenElement, 第6—7页。

Declaration for Refugees and Migrants)^①。宣言旨在移民和难民基本权利保护,难民重新安置及教育和就业机会等方面发挥作用。在此基础上,与会各方努力推动《全球移民契约》(Global Compact for Migration)在2018年达成,这将在联合国主持下,第一个以整体、全面的方式覆盖国际移民问题的所有方面且由政府间谈判达成的协议。^②全球移民契约符合2030年可持续发展议程的目标,各成员国承诺通过国际合作以促进安全、有效和正规的迁徙。2017年12月,作为世界最大的移民国家——美国宣布退出该移民契约,无疑对全球移民治理进程产生重大影响。2018年7月13日,《全球移民契约》文本在联合国相关会议上最终定稿。作为全球有史以来第一份关于人口迁徙的完整协议框架,同年12月10日在摩纳哥召开的有关移民问题政府间会议上正式通过。

国际移民组织(IOM)是全球移民领域最为重要的政府间国际组织。国际移民组织与联合国^③于2016年9月在美国纽约签署协议,正式加入联合国系统。未来,该组织与联合国的专属机构、基金和项目之间将围绕移民问题开展国际、地区等多层面的技术性、实质性的协作。

四、中国国际移民治理体系建设与实践

(一) 中国参与全球国际移民治理的政策立场

移民与难民问题关乎世界和平与发展,也对地区繁荣稳定产生影响,并引发经济、政治、社会以及安全等方面的问题,已经成为全球治理的重要议题。一直以来,中国政府积极履行自身责任,在国际社会有关移民和难民问题的国际议程和合作协商中始终发挥积极作用,扮演重要角色。2016年9月,国务院总理李克强出席首届联合国难民和移民问题首脑峰会,并系统阐述了中国政府的官方立场和政策举措。他指出,应在考虑历史和现实的情况下解决难民问题,充分发挥联合国难民署、国际移民组织等机构的系统作用,同时来源国自身的努力和责任承担也十分必要。在解决难民大规模流动问题上,中国作为发展中大国,愿意承担与自身能力相适应的责任。^④

中国与国际移民组织的关系日益发展。早在2001年,中国就成为该组织的观察员,主要在海外领事保护、移民管理能力建设等方面展开合作。2007年,该组织在北京设立联络办事处,进一步加强了双方的联系与合作。^⑤2016年6月,中国正式加入国际移民组织,成为该组织第165个成员国,双方围绕移民领域的合作将取得新的进展,也开启了中国参与国际移民治理与合作的崭新篇章。

(二) 中国国际移民治理体系建设与实践

近年来,随着外国人来华数量增加,中国也成为新兴的移民接收国。在外来国际移民治理方面,除了积极参与全球移民治理进程外,中国政府通过制定和完善移民相关法律法规、设立专门国际移民管理机构等方面积极推动移民治理框架建设。

总体来看,新中国成立至今,中国政府对于外国侨民和移民的政策经历了从限制到接纳的逐步开放过程。改革开放以来,《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及《实施细则》相继颁布实

^① 《关于难民和移民的纽约宣言》(2016年9月19日大会决议),联合国网站,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

^② 《移民问题契约》,联合国网站,https://refugeesmigrants.un.org/zh/migration-compact

^③ 国际移民组织成立于1951年,有165个成员国,还有8个国家在该组织为观察员。该组织在全世界一百多个国家都设有办事机构,致力于为所有人的利益而促进人道和有序的移民。

^④ 李克强《在第71届联大解决难民和移民大规模流动问题高级别会议上的讲话》(2016年9月19日),新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/20/c_1119591534.htm

^⑤ 孙武《中国为何申请加入国际移民组织》,观察者网,http://www.guancha.cn/strategy/2016_06_14_363968.shtml

施,中国政府开始有条件地允许外国人在华定居、长期或永久居留。进入新世纪以来,在中国工作、生活的外国人,也就是来华国际移民的数量不断增加,规模增大。随着对外开放程度的增加和出入境法律法规的不断完善,中国政府注意边检通关能力建设及信息技术方面的应用,采取了更为便利的停居留政策,推动外国人融入本地社区。^①

《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》(2016年)和《外国人永久居留证件便利化改革方案》(2017年)的颁布实施,标志着中国政府日益重视外国人在华居留管理和服务政策及能力的提升,通过相关制度设计,吸引外国人在华工作居留,支持中国经济和社会发展。正如有学者所指出的,这一变化体现出对外籍人“身份”的认同,把“绿卡”的功能真正延伸到日常生活的各个方面。^②

中国政府通过设立专门的国际移民管理服务机构,提升国际移民治理机构的现代治理能力,为中国国际移民治理提供制度规范与法律保障。有学者指出,应对“一带一路”过程中国际人口迁移更紧迫的挑战,在于“我国相对极少的国际人口迁移使得对于国际移民和出入境管理、国际迁移的社会公共事务管理体系还显著不足”^③。国家移民管理局的设立,标志着中国国际移民治理进入新的阶段。新组建的国家移民管理局作为公安部管理的一个国家局,同时加挂出入境管理局的牌子。主要职责是,协调拟定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“三非”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。^④这标志着中国国际移民治理体系建设出现重大进展。正如有学者所指出的,国家移民局的建立,将有效统筹规划和管理我国的国际移民发展事务,有效推动中国国际移民管理与世界移民管理的系统化对接。^⑤

我国是世界第四大移民输出国,华侨华人和海外中国公民规模庞大。与一般的欧美移民国家相比,中国的国际移民治理除了来华外国移民问题,也涉及中国海外移民和回流移民群体。无论是海外中国公民的领事保护,华侨华人及归侨侨眷的权益保障,还是外来移民的管理服务,都是当前中国国际移民治理的重要方面。也就是说,在中国的语境与实践下,传统以移民接收国为主体,以外来移民为对象的治理体系建设(如国家移民管理局的设立)十分必要,同时如何统筹规划外来移民、海外移民及回流移民治理架构、法律规范和服务机制也势在必行。目前,外交部、国家移民管理局(公安部出入境管理局)、教育部、人社部等政府部门专门处理海外中国公民、来华移民、留学生、海外高层次人才等事务。同时,中央统战部、致公党中央、中国侨联、欧美同学会等党的机构、民主党派及群团组织也从事华侨华人及归侨侨眷、留学归国人员的相关工作。未来,应在国家治理体系与治理能力现代化的大背景下,通过调整党和政府职能分工,加强统筹协调合作,有效整合移民、侨务、外事等相关部门职能,建立包括外来移民和海外移民的综合性移民治理架构。

(三) 中国国际移民治理的路径与机制

加强中国国际移民治理体系建设,应建立包括目标行动、实施路径、后续跟踪与审核评估等在内的完整治理框架,以加深对中国国际移民的认知和理解,更好应对可能的风险和挑战。笔者认

① 《加强国际移民合作 促进全球移民治理——马朝旭大使在国际移民组织理事会阐述中国对移民问题看法》,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2016/1206/c1002-28929672.html>

② 王辉耀、苗绿《“中国绿卡”制度的突破性改革》,FT中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001072305?full=y>

③ 任远《“一带一路”背景下哪些人会移民中国》,澎湃网, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1845998

④ 王勇《关于国务院机构改革方案的说明——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/13_1/2018-03/14/content_2048552.htm

⑤ 王辉耀、苗绿《国家移民局:构建具有国际竞争力的移民管理与服务体系》,中国社会科学出版社,2018年,第200页。

为,未来中国国际移民治理体系建设应关注以下几个问题:

一是国际移民政策规划与管理。应加强国际移民相关发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施,加强移民管理服务各相关政府部门和机构的统筹谋划,协同推进,注重移民工作的系统性、整体性和协同性,探索建立移民管理服务统一信息平台,实现外事、侨务、出入境等相关部门间信息互通共享。

二是国际移民领域的国际合作。中国政府应加强与联合国、国际移民组织及相关国家和地区在移民领域努力进行沟通与协调,开展广泛的国际交流合作推动全球移民治理实践进程。应积极借鉴有关国家处理外来移民、吸引高层次人才服务的相关经验,处理好外来移民及利用国际智力资源为中国服务等问题。

三是国际移民现状和趋势分析。应加强对世界各国,尤其是国际移民新问题新变化的研究和侨情数据搜集,为移民工作的总体规划和相关政策的制定出台提供理论和事实依据。

四是国际移民法规体系建设。在全面依法治国大背景下,进一步完善移民治理和涉侨法律法规体系,推动《移民法》《华侨权益保护法》等立法工作。

总体来看,应进一步关注中国国际移民的治理主体、治理现状、治理环境、手段、评价等,分析移民治理进程中涉及的法律规范、政策指引、制度建设和理念支持问题,力图呈现当前我国国际移民治理的现实途径。

Abstract A major feature of globalization is seen as increasing frequency of cross-border movement of population as well as rapid and sustained growth of international immigration. From the perspective of international immigration, either the incoming immigrants to China or the overseas migration of the Chinese will present new features and new trends, therefore posing certain challenges to the Chinese government in handling them. This paper analyzes the scales and characteristics of international immigration in the context of globalization, discusses the trends and challenges of international immigration in China, and puts forward some thoughts on international immigration governance practices and China's international immigration governance on both global and national levels. From the perspective of global governance, the Chinese government should strengthen international cooperation with the United Nations, the International Organization for Migration and the countries and regions along the "Belt and Road" in the field of immigration and promote the process of global immigration governance. From the perspective of national governance, China should improve its governance system and governance capabilities step by step, and establish legal legislations, so as to achieve the goal of modernizing its immigration governance system and governance capacity.

(路阳,副教授,华侨大学国际关系学院/华侨华人研究院,厦门,361021)

(责任编辑:黄凌翹)