

# 国际移民安全问题探析

陈积敏

**内容提要：**当前国际移民仍呈增长态势，非正规移民增长态势更为明显，由此生成了三个层面的安全问题：一是微观层次上的移民者个体安全，主要包括移徙安全以及因偷运移民与贩运移民等衍生的移民安全问题；二是中观层次上的国家安全，主要包括国土安全、社会安全、经济安全与文化安全；三是宏观层次上的国际安全，主要包括国际被迫移民衍生的安全问题，移民“武器化”导致的安全问题，以及移民给生态环境、公共卫生等全球性议题所带来的安全问题。国际移民安全问题的凸显，反映出相关治理的紧迫性与重要性。国际移民安全治理必须多管齐下、综合施策：一是形成对国际移民安全问题的辩证认知与科学态度；二是发挥多元行为体功能，构建国家、地区与全球多层治理架构，进而形成治理合力；三是从国际安全与发展环境塑造的角度出发，推动建立持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容与清洁美丽的美好世界。

**关键词：**国际移民 | 非正规移民 | 安全治理

**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，主要研究美国外交与中美关系、国际移民。

国际移民是当今世界的一大重要现实，与国际移民相关的安全问题也日益成为国际社会关注的重大议题。近年来，地缘政治动荡、新冠疫情、技术革命以及环境变化等要素成为影响国际移民发展走向的重要变量，<sup>①</sup>但国际移民在趋势、流向、结构等方面仍呈现出相对稳定的特点。与之相应，国际移民安全

<sup>①</sup> World Migration Report 2022, International Organization for Migration, Geneva, 2022, p.5.

问题虽表现出一定的新动向，如移民“武器化”（weaponized），但更多的还是老问题，<sup>①</sup>这也反映出国际移民安全问题的延续性与稳定性特征。当然，这并不意味着国际移民安全问题有所缓解，反而体现出这一问题更趋固化与复杂化，国际移民安全治理也因此显得更为重要且紧迫。

## 一、当前国际移民动向及其特点

国际移民是一种动态现象。把握国际移民发展的基本情况，如国际移民的数量、流向、结构等是分析其特点与走势的前提，也是各国政府制定移民政策、推进全球移民治理的基础。联合国经社理事会人口司《2020年国际移民要点》、国际移民组织《世界移民报告2022》、联合国难民署《2022年被迫移民全球趋势》与《2023年被迫移民全球趋势》，以及国际移民组织《世界移民报告2024》等研究报告，比较全面地反映出国际移民的基本态势、发展走向，从中可以观察得出当前国际移民的主要特点。<sup>②</sup>

### （一）国际移民数量

截至2020年年中，全球移民数量约为2.81亿人，占世界人口总量的3.6%，而2019年的数据分别是2.72亿人与3.5%。纵向比较来看，国际移民数量与占全球人口比例均有小幅上升；从绝对数量上来看，国际移民规模不断壮大，但占全球人口的比例并不算高（见表1）。<sup>③</sup>相对于国内移徙而言，国际

① 本文借鉴了作者此前撰写的三篇与此主题相关的文章，即《当前国际移民的新动向及其启示》，《中国出入境观察》，2022年第8期；《非传统安全视角下的国际移民挑战及其治理》，《国别与区域研究》，2021年第4期；《国际移民的新形势及其安全挑战》，《现代国际关系》，2018年第11期。

② *International Migration 2020 Highlights*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2020; *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration, Geneva, 2022; *Global Trends: Forced Displacement in 2022*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 14, 2023; *Global Trends: Forced Displacement in 2023*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024; *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024.

③ *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.19.

跨境人口流动仍属“小众”现象。

表1 1970—2020年国际移民数量及占比情况

年份	国际移民数量（人）	国际移民占全球人口比例（%）
1970	84460125	2.3
1975	90368010	2.2
1980	101983149	2.3
1985	113206691	2.3
1990	152986157	2.9
1995	161289976	2.8
2000	173230585	2.8
2005	191446828	2.9
2010	220983187	3.2
2015	247958644	3.4
2020	280598105	3.6

资料来源：World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.22。

## （二）国际移民流向

从地区来看，欧洲是全球移民最大目的地，约8700万移民占国际移民总数的比例达30.9%，其后是亚洲（8600万人，30.5%）、北美（5900万人，20.9%）和非洲（2500万人，9%）。就国别来说，美国为第一大移民目的国，移民数量达5100万人，相当于国际移民总数的19%；德国、沙特、俄罗斯、英国位列第2至5位。印度是世界最大移民输出国，数量高达1800万人，墨西哥（1100万人）、中国（1080万人）、俄罗斯（1000万人）紧随其后。从国际移民占总人口比例来看，大洋洲是国际移民比例最高的地区，沙特则是比例最高的国家。自2000年以来，这一态势几无变化。<sup>①</sup>从迁徙方向来看，高收入国家成为国际移民的主要目的地。2020年，65%的国际移民居住在高收入国家，31%的移民居住在中等收入尤其是中等偏上收入国家，而居住于低收入

<sup>①</sup> World Migration Report 2022, International Organization for Migration, Geneva, 2022, p.24.

国家的仅占4%。<sup>①</sup> 2015—2020年,从欠发达地区向较发达地区流动的移民净流量约为每年280万人。<sup>②</sup>这反映出国际移民仍青睐于那些能够带来更多发展机会的高收入国家。上述现象也可以从国际移民汇款流向上得到进一步佐证。2022年流向中低收入国家的国际移民汇款预计达到6470亿美元,占国际移民汇款总额(8310亿美元)的78%,印度、墨西哥、中国、菲律宾、巴基斯坦是前五大国际移民汇款接收国。<sup>③</sup>而高收入国家是国际汇款的主要来源地,其中美国一直是最大的国际汇款输出地,2022年的汇款总额为791.5亿美元;其次是沙特阿拉伯(393.5亿美元)、瑞士(319.1亿美元)和德国(256亿美元)。<sup>④</sup>

### (三) 国际移民结构

从年龄分布来看,国际移民大多(约占73%)处于15—64周岁的劳动年龄阶段。但与过去相比,国际移民年龄的中位数有所增长,2019年为39岁,2020年为39.1岁。<sup>⑤</sup>从性别构成上看,2020年男性移民数量达1.46亿人,约占全球男性人口比例的3.7%,2019年此数据为1.41亿人、占比为3.5%;女性数量约为1.35亿人,约占全球女性人口的3.5%,2019年为1.30亿人、占比为3.4%。纵向比较来看,女性国际移民的比例从2000年的49.4%下降到2020年的48%;横向比较来看,在过去20年中,国际移民的男性比例较女性比例的差距逐步拉大(参见图1)。<sup>⑥</sup>不过,国际移民性别构成存在区域差异性。欧

① *International Migration 2020 Highlights*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2020, p.6.

② United Nations, "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Report of the Secretary-General," December 27, 2021, p.3, [https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources\\_files/sgs\\_report\\_english.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources_files/sgs_report_english.pdf).

③ World Bank, "Remittances Remain Resilient but Are Slowing," *Migration and Development Brief 38*, June 2023, pp.1-2.

④ *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.36.

⑤ *International Migration 2019*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2019, p.15; *International Migration 2020 Highlights*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2020, p.28.

⑥ *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration, Geneva, 2022, p.27.

洲与北美（如美国、加拿大、法国、西班牙、意大利等）的女性移民数量高于男性移民数量，而多数亚洲国家特别是沙特、阿联酋、科威特等海湾合作委员会成员国男性移民数量则远高于女性，这与该地区的经济结构、安全状况等因素密切相关。<sup>①</sup>

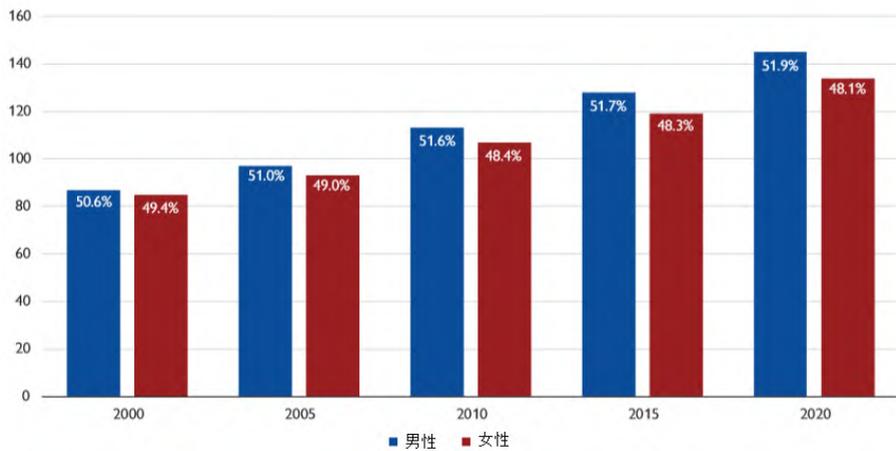


图1 国际移民的性别比例（单位：百万人）

资料来源：World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.24.

#### （四）非正规移民

非正规移民主要包括非法移民与国际被迫移民。非法移民的数量难以确切统计，但从主要非法移民目的地——美国与欧盟的统计数据可基本掌握其大概态势。根据美国国土安全部国土安全统计办公室发布的研究报告，截至2022年，美国非法移民数量约为1099万人，其中绝大多数（约占79%）居留时间超过10年。从趋势上看，近年美国的非法移民数量经历了先减后增的发展轨迹：2018—2020年美国非法移民数量下降了28万人，但2020—2022年又增

<sup>①</sup> World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.25.

长了63万人。<sup>①</sup>与此同时,欧洲边境和海岸警卫局(Frontex)的数据显示,近年来欧盟非法移民也呈现先减后增态势:2015年非法越境行为达到峰值(约180万起)之后便大幅下降,<sup>②</sup>直至2023年非法越境行为(44.2万起)再度上升,达到了2016年以来的最高点,这也是非法越境行为连续三年呈增长态势。其中,妇女、儿童等脆弱群体的比重有所增加,经地中海中部越境仍是最主要的非法越境路线。<sup>③</sup>

被迫移民主要包括难民、寻求庇护者、国内流离失所者和其他需要国际保护的人。<sup>④</sup>联合国难民署报告显示,截至2023年底,全球因迫害、冲突、暴力以及违反人权等行为导致的被迫移民总数达1.17亿人,其中包括4340万难民(包括3160万联合国难民署确认的难民和580万其他需要寻求国际保护的人,600万联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处登记的巴勒斯坦难民),以及690万寻求庇护者。<sup>⑤</sup>到2024年5月,全球被迫移民数量预计将增至1.2亿人。从趋势上看,被迫移民人数已连续12年增长,近年来更是屡创新高(参见图2)。而且过去25年中,年均被迫移民人数为1430万,而仅2021—2023年期间,该平均人数就超过2780万,几乎是过去25年平均数的两倍;过去10年,全球难民人数则增长了3倍。<sup>⑥</sup>从分布上来说,中低收入国家接收了绝大部分的难民,占比超过75%,最不发达国家接收了21%的难民。其中,接收难民最多的五国分别是伊朗(380万)、土耳其(330万)、哥伦比亚(290万)、

① Bryan Baker and Robert Warren, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2018-January 2022," April 2024, pp.3-4, [https://www.dhs.gov/sites/default/files/2024-05/2024\\_0418\\_ohss\\_estimates-of-the-unauthorized-immigrant-population-residing-in-the-united-states-january-2018%E2%80%93january-2022.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/2024-05/2024_0418_ohss_estimates-of-the-unauthorized-immigrant-population-residing-in-the-united-states-january-2018%E2%80%93january-2022.pdf).

② European Parliament, "Countering Irregular Migration: Better EU Border Management," <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20170627STO78419/countering-irregular-migration-better-eu-border-management>.

③ Frontex, "Annual Brief 2023," March 2024, p.1, [https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual\\_Brief\\_2023.pdf](https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual_Brief_2023.pdf).

④ *Mid-Year Trends 2023*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, October 25, 2023, p.3.

⑤ *Global Trends: Forced Displacement in 2023*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024, p.2.

⑥ *Global Trends: Forced Displacement in 2023*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024, p.7; UNHCR, "Global Trends," <https://www.unhcr.org/global-trends>.

德国（260万）和巴基斯坦（200万）。全球难民的绝大多数（73%）来自于五个国家，即阿富汗（640余万）、叙利亚（640万）、委内瑞拉（610万）、乌克兰（600万）和苏丹（150万）。<sup>①</sup>

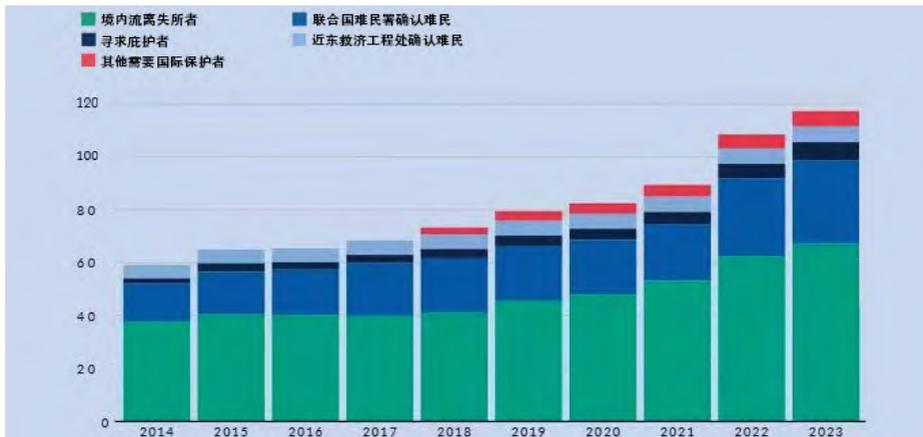


图2 2014—2023年被迫移民数量（单位：百万人）

资料来源：Global Trends: Forced Displacement in 2023, UNHCR, June 13, 2024, p.2。

综上所述，当前国际移民的发展动向主要表现出以下特点：一是国际移民的数量呈增长态势，但占全球人口的比例增速不明显；二是国际移民的来源地与目的地分布日益呈现出集中性；三是国际移民具有明显经济性特征，即从经济发展程度与收入水平较低的国家向较高的国家流动；四是国际移民性别比例相对均衡，且多处于劳动力年龄阶段；五是非正规移民数量呈增长态势，尤其是被迫移民数量增长更为明显。这五大特点一定程度上反映出国际与地区安全环境的进一步恶化与复杂化，“被迫流离失所是和平与安全未能得到维护的结果”，<sup>②</sup> 而国际移民（主要是非正规移民）安全问题也因此变得更加突出。

① Global Trends: Forced Displacement in 2023, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024, pp.18-21.

② Global Trends: Forced Displacement in 2023, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024, p.7.

## 二、国际移民安全问题类别及其关联性

国际移民安全问题主要指的是与国际移民直接相关或由其衍生的安全问题，可从三个层次加以分析：微观层面，即移民者个体安全；中观层面，即国家安全；宏观层面，即国际安全。其中，移民者个体安全既是最直接也是最主要的国际移民安全问题，“尽管一些利益集团宣扬国际移民破坏国家或共同体安全的神话，但有证据表明，移民与安全之间最重要的联系与人的安全有关，而不是与国家安全有关”。从因果关系看，国际移民安全问题可能是因为不安全移徙行为生成，也可能是由于安全环境恶化而催生更多不安全移徙行为并因之产生新的安全挑战，“人类移民与人类安全之间的第一个也是最明显的联系是，缺乏人类安全可能导致移民和流离失所，但某些形式的移民本身可能是（额外的）人类不安全的原因”。<sup>①</sup>

### （一）移民者个体安全

移民者个体安全主要包括两个方面：一是移徙安全问题；二是因偷运移民与贩运移民等跨国有组织犯罪而衍生的移民安全问题。

移徙安全问题指的是非正规移民在迁移过程中面临的各种安全风险，即因不安全移民流动（unsafe migration flows）而产生的风险。近年来，民粹主义思潮在欧美等主要移民目的国兴起，因之而高涨的排外主义情绪叠加新冠疫情等因素的影响，使得多国政府纷纷收紧移民政策，刺激非法移徙行为呈高发态势。为躲避移民执法人员，非正规移民往往选择人迹罕至的偏远线路进入目的国，如从中美洲、墨西哥等地穿越热带雨林、沙漠等入境美国，从地中海乘船入境欧洲等，这对其生命安全构成了直接威胁。2014年至2024年3月，国际移民组织失踪移民项目（Missing Migrants Project）共记录了至少63285人在移徙途中死亡或失踪（参见图3）。其中，2023年移民死亡人数超过8500

<sup>①</sup> World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.142.

人，比2022年增长了20%，是2016年以来的最高值。从区域来看，地中海、非洲和亚洲的死亡人数逐年增加，后两个地区的死亡人数更是达到了前所未有的峰值。<sup>①</sup>



图3 移民死亡（失踪）人数地区分布（单位：人）

资料来源：World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.32.

与此同时，各国加强移民管控措施而引发的另一个非预期结果就是为偷运移民与人口贩运等犯罪行为提供了可乘之机，由此造成的人道主义灾难屡见不鲜。偷运移民的主要对象是非法移民。由于边界管制日益趋严，非法移民者仅仅依靠自己的力量穿越边境难上加难，遂转而求助于偷运者；加之偷运移民能带来暴利，此市场日益扩大，形成了国际偷运移民网络。据美国边境巡逻队估计，2015年在美墨边境被捕的移民中，80%—95%是在走私者帮助下越境的。欧盟边境与海岸警卫局根据对新移民的自愿采访而撰写的报告称，84%的新移

<sup>①</sup> Julia Black, "A Decade of Documenting Migrant Deaths: Data Analysis and Reflection on Deaths during Migration Documented," IOM's Missing Migrants Project, 2014-2023, pp.6-7.

民曾借助于人口走私者抵达意大利、希腊或西班牙。<sup>①</sup> 2018年6月13日,联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)发布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,为偷运者带来的非法收入高达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总和。<sup>②</sup> 在此过程中,被偷运的移民容易遭受诸如暴力、强奸、盗窃、绑架、勒索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屡屡发生。例如2022年6月末,美国得克萨斯州发生了一桩惨剧,包括未成年人在内的53名偷渡客被活活闷死于一辆货车之内。<sup>③</sup>

与偷运移民相比,人口贩运则是一种更不人道、更具危害性的犯罪行为。人口贩运受害者往往会遭受性剥削、强制劳动、被迫参与犯罪活动、被迫器官移植等侵害。<sup>④</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室《2022年全球人口贩运报告》显示,女性与儿童是人口贩运最主要的受害者。在2020年被查获的人口贩运案中,成年受害者占比65%,其中女性比例约为42%;儿童受害者比例为35%,其中女童比例约为18%、男童为17%。女性受害者遭受各种形式暴力侵犯的比重高出男性受害者3倍之多,儿童遭受暴力侵犯的比例高于成年人1.7倍,而女童遭受暴力侵犯的比重是成年女性的1.5倍。<sup>⑤</sup> 因武装冲突而导致的国家失序、被迫移徙、人道主义灾难、社会分裂等是引发和加剧人口贩运现象的重要因素。<sup>⑥</sup> 显然,人口贩运与安全环境的恶化之间存在着密切关系。

① Maurizio Ambrosini and Minke H. J. Hajer eds., *Irregular Migration: IMISCOE Short Reader*, Springer, 2023, p.88.

② UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, June 2018, pp.5-9.

③ Ray Sanchez, Nicole Chavez and Priscilla Alvarez, "On a Texas Road Called 'the Mouth of the Wolf,' a Semitruck Packed with Migrants Was Abandoned in the Sweltering Heat," <https://edition.cnn.com/2022/06/29/us/san-antonio-migrant-truck-deaths/index.html>.

④ INTERPOL, "Human Trafficking and Smuggling of Migrants," <https://www.interpol.int/en/content/download/19049/file/HTSM%20Factsheet%202023.pdf>.

⑤ *Global Report on Trafficking in Persons 2022*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, 2022, pp.25-26.

⑥ *Trafficking in Persons in the Context of Armed Conflict*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, 2018, p.5.

## （二）国家安全

移民与国家安全之间的关系是学界关注较多的议题。美国麻省理工学院教授迈隆·韦纳（Myron Weiner）曾提出移民对国家安全构成挑战的五种情形，即利用移民反对其原籍国政权、移民对东道国构成政治威胁、移民对东道国形成文化威胁、移民导致东道国社会与经济压力、东道国利用移民作为工具反对其原籍国（如将移民作为人质）。<sup>①</sup>法国学者斯扬（Ayse Ceyhan）等总结了移民“安全化”（securitization）的四种类别，即社会经济类（移民与失业、非正式经济、城市环境恶化等关联）、安全类（移民与边境失控等安全要素关联）、认同类（移民对东道国国家身份与人口平衡的威胁）和政治类（利用反移民、种族主义、仇外主义话语获取政治收益等）。<sup>②</sup>冷战后，特别是新世纪以来，随着国际政治环境的变化，国际移民与国家安全相关的问题主要体现在四个层面：一是国土安全，主要考察移民与恐怖主义之间的关系；二是社会安全，主要考察移民与犯罪率之间的关系；三是经济安全，主要关注国际移民对东道国财政与就业等经济领域的影响；四是文化安全，主要考察国际移民对东道国主流文化的影响。

第一，移民与国土安全。“9·11”事件后，移民与恐怖主义之间的关系引起国际社会的高度关注。此后，国际移民问题被列入反恐议程的突出位置，各国政府大幅收紧移民政策、强化边界控制，并将移民与恐怖活动挂钩。时任西班牙外交部长何塞普·皮奎（Josep Piqué）认为，“打击非法移民的斗争也是加强打击恐怖主义的斗争”。<sup>③</sup>联合国安理会也通过了1373号决议，要求各国政府“有效管制边境，严格控制签发身份证明和旅行证件，防止仿造、伪造或

① Myron Weiner, "Security, Stability, and International Migration," *International Security*, Vol.17, No.3, Winter 1992-1993, pp.105-120.

② Ayse Ceyhan and Anastassia Tsoukala, "The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies," *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol.27, February 2002, p.24.

③ Maurizio Ambrosini and Minke H. J. Hajer eds., *Irregular Migration: IMISCOE Short Reader*, Springer, 2023, p.6.

冒用身份证和旅行证件，阻止恐怖分子和恐怖主义集团的流动”。<sup>①</sup>从相关数据上看，恐怖主义活动与国际移民之间存在着一定联系，主要体现在国际恐怖组织利用各国移民体系漏洞发动恐怖袭击。2004年，美国尼克松中心发布的一份研究报告称，“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，都利用了移民”。<sup>②</sup>就此而言，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实现其目的提供了便利。<sup>③</sup>

然而，移民与恐怖主义并不必然为正相关关系，夸大两者间的联系与事实不符。英国华威大学学者鲍乌（Vincenzo Bove）与埃塞克斯大学学者博米尔特（Tobias Böhmelt）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研究显示，移民是恐怖主义从一国向另一国扩散的重要工具之一，但移民本身并未直接导致恐怖主义行为增多。<sup>④</sup>实际上，当前对各国国土安全构成主要威胁的是受到极端主义思想影响的少数本土激进分子，如对欧美国家进行独狼式恐怖袭击者多是在美国或欧洲出生和长大的。<sup>⑤</sup>2019年4月，斯里兰卡发生连环恐怖爆炸袭击，嫌疑人均是斯里兰卡籍。有鉴于此，各国把应对本土恐怖主义视为维护国土安全的优先事项与战略重点，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。

必须警惕的是，一些主要移民目的国政府出于国内政治等原因出台的限制移民政策，在一定程度上强化了移民与国土安全威胁之间的联系。例如，2017年1月时任美国总统特朗普签署名为“阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护

① [美]苏珊·马丁著，章雅荻译：《国际移民的演化趋势：百年回顾与展望》，浙江大学出版社，2020年，第189页。

② 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>.

③ Fiona B. Adamson, "Crossing Borders: International Migration and National Security," *International Security*, Vol.31, No.1, 2006, p.195.

④ Vincenzo Bove and Tobias Böhmelt, "Does Immigration Induce Terrorism?" *The Journal of Politics*, Vol.78, No. 2, 2016, pp.572-588.

⑤ Amy Pope, *Immigration and U.S. National Security: The State of Play Since 9/11*, Migration Policy Institute, April 2020, p.27.

计划”行政命令，便是基于难民对国家安全构成重大威胁的前提。<sup>①</sup> 2020年10月，美国国土安全部发布首份“国土安全威胁评估”报告，将非法移民列入美国面临的七大威胁之一，与敌国网络攻击、外国与本土恐怖分子、跨国犯罪集团等相提并论。<sup>②</sup> 这种放大移民与恐怖主义关联的安全叙事不仅不利于移民目的国构建对国际移民的正确认知，也无助于保障自身国土安全。2019年8月，得克萨斯州埃尔帕索发生了一起针对西班牙裔的袭击事件，袭击者发动袭击的诱因即在于相信美国正在遭受“西裔入侵”（Hispanic Invasion）的宣传。<sup>③</sup>

第二，移民与社会安全。移民（尤其是非正规移民）与犯罪率之间的关系是各国特别是移民目的国政府与公众关注的另一大安全议题。相关研究表明，移民的犯罪率并不比本国公民高，甚至相对更低。<sup>④</sup> 牛津大学移民、政策与社会中心（COMPAS）的移民观察站（the Migration Observatory）在对英国和其他国家移民与犯罪率之间关系的研究中发现，外国移民并不比本国公民更易犯罪。<sup>⑤</sup> 美国威斯康星大学麦迪逊分校的研究人员利用得克萨斯州公共安全部的拘捕数据，对2012—2018年间非法移民、合法移民和美国本土公民的犯罪行为进行比较研究，得出了相似结论。他们发现，在一系列重罪中，非法移民的犯罪率远低于本土公民和合法移民。与非法移民相比，美国出生的公民因暴力犯罪被捕的可能性高出2倍多，因毒品犯罪被捕的概率高出2.5倍，因财

① Amy Pope, *Immigration and U.S. National Security: The State of Play Since 9/11*, Migration Policy Institute, April 2020, p.5.

② U.S. Department of Homeland Security, “Homeland Threat Assessment,” [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2020\\_10\\_06\\_homeland-threat-assessment.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2020_10_06_homeland-threat-assessment.pdf).

③ Elizabeth Neuman, “Immigration Is Not a National Security Threat,” p.6, [https://www.immigrationresearch.org/system/files/Immigration-Is-Not-a-Security-Threat-3\\_4\\_2021.pdf](https://www.immigrationresearch.org/system/files/Immigration-Is-Not-a-Security-Threat-3_4_2021.pdf).

④ Law Enforcement Immigration Task Force, “A Path to Public Safety: Fact Sheet: Immigrants and Crime,” p.4, <https://leitf.org/wp-content/uploads/2018/06/Crime-and-Immigration-Fact-Sheet-PPS.pdf>.

⑤ Brian Bell and Stephen Machin, “Immigration and Crime: Evidence for the UK and Other Countries,” [https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Immigration\\_and\\_Crime.pdf](https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Immigration_and_Crime.pdf).

产犯罪被捕的几率高出4倍多。<sup>①</sup>

然而，在社会认知层面，移民与犯罪率之间强相关关系的建立具有深刻的现实背景。一方面，移民往往与犯罪发生关联。这不仅意味着移民会参与犯罪而成为犯罪的主体，也意味着移民容易成为犯罪客体，即受侵害的对象。另一方面，先入为主的因素起到一定作用。在很多人看来，非法移民首先是违法者，<sup>②</sup>同时他们在入境过程中常常会寻求人口走私者的协助，这又容易引发相关的公共安全问题。此外，一些恶意行为者发布与移民相关的虚假或错误信息等误导公众，夸大移民与犯罪之间的关联性，从而造成了一种移民犯罪率高发的假象。

第三，移民与经济安全。移民工人是国际移民的主体。2019年全球约有1.69亿移民工人，比2017年增长了约500万人，占当时全球国际移民存量（2.72亿）的62%。国际移民工人占目的国劳动力市场的4.9%，但阿拉伯国家的比例则高达41.4%。<sup>③</sup>显然，国际移民对世界经济的影响不容忽视，也不可轻视。相关研究表明，国际移民在促进全球经济发展、有效减贫、包容性增长、可持续发展等方面发挥了重要作用，如国际移民为东道国提供了劳动力资源（如充实了本国劳动者不愿从事的职业领域的劳动力需求）与智力资源（如创新能力的提升），<sup>④</sup>国际

① Michael T. Light, Jingying He, and Jason P. Robe, "Comparing Crime Rates between Undocumented Immigrants, Legal Immigrants, and Native-born US Citizens in Texas," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.117, No.51, December 2020, p.32340.

② 一些国家如英国将未经授权故意进入或停留本国视作刑事犯罪行为。参见：P. W. Walsh, "Irregular Migration in the UK," *Migration Observatory Briefing*, September 2020, p.2, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2020/09/Briefing-Irregular-Migration-in-the-UK.pdf>.

③ International Labour Office, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, Geneva, 2021, p.11.

④ 2022年12月，美国国家经济研究局（National Bureau of Economic Research）有学者指出，1990—2016年间，移民在美国所有发明家人数的占比为16%，但以专利数量、专利引用和这些专利的经济价值衡量，他们却创造了23%的创新总产出；“我们发现，普通移民的生产力远远高于美国出生的发明家”。参见：Shai Bernstein et al., "The Contribution of High-Skilled Immigrants to Innovation in the United States," *National Bureau of Economic Research Working Paper 30797*, December 2022, p.2.

移民汇款助推母国经济发展,<sup>①</sup>以及人口跨境流动提升了移民者个人能力等。国际移民还对一些国家的人口发展趋势产生了重要影响,正如联合国人口司报告《世界人口展望2022》所指出的,“在未来几十年里,移民将是高收入国家人口增长的唯一驱动力”。<sup>②</sup>国际移民劳工对一国劳动力市场的积极影响还可以通过某些国家移民政策的变化得到反映。随着部分国家少子化、老龄化现象日益严峻,原对移民劳工持保守立场的国家逐渐改变移民政策,如韩国、日本采取措施增加移民劳工数量以满足其劳动力需求。韩国政府2022年底表示,为了满足农业等重要部门的劳动力需求,2023年计划引入11万移民劳工;日本也在推进通过“特殊技术工人”计划扩大关键部门外国劳工的数量。<sup>③</sup>

但是,上述贡献并不意味着国际移民未给经济安全带来挑战。对于东道国而言,国际移民尤其是非正规移民所带来的经济收益(如创造的经济价值能否抵消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的影响始终是一个颇具争议的问题。麦肯锡全球研究所分析认为,如果短期内大量移民流入一个小地区,或新移民技能与本地人相近而形成对本地工人的工作替代,或目的地经济处于衰退状态,则移民对经济可能产生短期负面效应;<sup>④</sup>对于母国而言,大量财富精英、知识精英外流所造成的财富流失、人才流失也成为发展中国家颇为担忧的现象,这客观上令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。即便是普通劳动力资源输出也会给本国劳动力市

- ① 国际移民汇款已经超过了发展中国家官方发展援助与外国直接投资,甚至成为一些发展中国家主要经济来源。2022年国际移民汇款占国内生产总值比例最高的前五个国家分别是塔吉克斯坦(51%)、汤加(44%)、黎巴嫩(35%)、萨摩亚(34%)和吉尔吉斯斯坦(31%)。参见:World Bank,“Remittances Remain Resilient but Are Slowing,”*Migration and Development Brief* 38, June 2023, pp.1-2, [https://knomad.org/sites/default/files/publication-doc/migration\\_development\\_brief\\_38\\_june\\_2023\\_0.pdf](https://knomad.org/sites/default/files/publication-doc/migration_development_brief_38_june_2023_0.pdf)。
- ② UN DESA,“World Population Prospects 2022: Summary of Results,” July 2022, [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2022\\_wpp\\_key-messages.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2022_wpp_key-messages.pdf)。
- ③ *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.74.
- ④ *People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*, McKinsey Global Institute, December 2016, p.10.

场带来一定的波动,<sup>①</sup>“大量的人口流动使得移出国或地区所需的基本劳动力不断贫乏……如果人口迁移的数量在当地人口总量中所占比例过高,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”。<sup>②</sup>因此,国际移民对来源国、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,同时也应明晰其对劳动力市场、工资水平、社会福利可能带来的物质层面与心理层面的挑战。

第四,移民与文化安全。移民对目的国文化的影响,在不同国家以及不同历史时期有着不尽相同的认知。从历史上看,美国对外来移民持欢迎态度,对于移民文化也较为包容。然而,随着外来移民结构的变化,美国在对新移民进行文化融合过程中遭遇了众多难题,并引发了对“国家身份”与“国家认同”的忧虑。尽管如此,大多数美国人(68%)仍然认为,对外国移民开放是美国的典型特征。<sup>③</sup>与美国相比,欧洲在文化包容性方面则显得更为保守。二战后,由于外部移民涌入,欧洲很多国家原有的同质文化逐步变为异质文化,因而在德国、法国等国家看来,移民对其传统国家身份与核心价值构成了挑战与威胁。与之相反,加拿大则对不同语言、文化、信仰具有更大接受力。可见,移民对目的国文化及其国家身份的影响不能一概而论,更多取决于主体的认知与建构。<sup>④</sup>

① 鉴于普通移民劳工的共性特点,如处于最佳劳动力年龄、热切期望改变生活境遇、具有一定经济基础等,这部分移民的移出可能会对母国经济发展造成一定负面影响。实际上,无论是合法移民还是非法移民均具有一定的经济能力与谋生能力。关于移民“成熟度”与人类发展之间联系的一项研究表明,低收入国家的对外移民率较低,可能的一种解释是这些人无法筹集到移民所需资金。由此可以反向证明,多数移民具有一定的经济能力。参见: *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.119。

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》,《东南亚纵横》,2006年第1期,第64页。

③ Hannah Hartig, “Most Americans View Openness to Foreigners as ‘Essential to Who We Are as a Nation’,” [http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/most-americans-view-openness-to-foreigners-as-essential-to-who-we-are-as-a-nation/?utm\\_source=Pew+Research+Center&utm\\_campaign=bc6a468ed2-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2018\\_10\\_11\\_05\\_08&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3e953b9b70-bc6a468ed2-399888937](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/most-americans-view-openness-to-foreigners-as-essential-to-who-we-are-as-a-nation/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=bc6a468ed2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_11_05_08&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-bc6a468ed2-399888937).

④ Julia Tallmeister, “Is Immigration a Threat to Security?” <http://www.e-ir.info/2013/08/24/is-immigration-a-threat-to-security/>.

很大程度上来说,移民对目的国文化安全的影响与目的国移民融合的能力直接相关。<sup>①</sup>从政策倾向上来说,目的国更加关注移民选择、边境管控、国内移民执法等移民前中端工作事项,疏于移民的社会与文化融入工作,而后者往往更易引起社会与文化层面的问题与冲突。美国政治学者亨廷顿认为,随着美国外来移民结构的变化,美国所面临的主要挑战是移民的同化与融合问题。<sup>②</sup>欧洲也面临着类似的挑战。2015年12月31日,德国科隆多地发生大规模性骚扰事件,肇事者指向了来自北非和中东地区的难民。此事件引起德国民众的愤怒以及对政府难民政策的不满。有分析认为,这不仅仅是与移民有关的犯罪事件,其背后折射出一个更重要的隐忧,即文化冲突与移民融合问题;该事件“已经触及一个不同寻常的痛处,对于如何让寻求庇护者融入这里,适应欧洲文化,欧洲社会正面临着挑战”。<sup>③</sup>随着移民在文化融合方面的问题日益突出,国际社会尤其是移民目的国政府也在不断提升关注度。2018年2月,法国政府颁布名为《为了控制移民、有效庇护和成功融入》的计划书,涵盖了三项主要内容,即严厉打击非法移民、提高政府处理难民事务工作效率以及推进新移民融入。<sup>④</sup>

### (三) 国际安全

国际移民与国际安全相关的问题主要体现在三方面:一是国际被迫移民衍生的安全问题;二是国际移民“武器化”所造成的安全问题;三是国际移民与生态安全、公共卫生安全等全球性安全问题的互动关系。

- ① 移民融合涉及到多个领域,如麦肯锡全球研究所将其划分为经济(劳动力市场、经济福利)、社会(教育、住房、医疗)和民事(如入籍归化)三个层次;欧盟统计局的研究报告则将就业、教育、社会融入以及目的国公民身份等作为移民融合的重要衡量指标。很大程度上,移民的文化融合贯穿于上述过程之中。
- ② [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译:《我们是谁:美国国家特性面临的挑战》,新华出版社,2005年,第149页。
- ③ Jim Yardley, “Sexual Attacks Widen Divisions in European Migrant Crisis,” <http://cn.nytimes.com/world/20160115/cl5migrants/en-us/>.
- ④ 王牧:《欧洲难民危机背景下的法国应对策略分析》,《中国出入境观察》,2019年第8期,第51页。

第一，国际被迫移民与国际安全。国际被迫移民（尤其是难民）数量呈逐年增长态势正是国际安全环境恶化的直观体现，“难以解决、未解决、反复发生和新爆发的冲突和暴力导致世界各地难民人数增加”，<sup>①</sup>由此而衍生的难民安置问题也成为国际安全挑战的一个重要方面。联合国难民署的研究报告指出，近年来新老难民比再创新高，2022年底达到1：16，即1个老难民得到安置的同时就有16个新难民产生。<sup>②</sup>这一态势凸显了难民数量增长加快与难民处置能力有限之间的矛盾日益加深。从理论上讲，难民解决方案主要有三种方式，即自愿重返原籍国、就地融合和第三国安置。其中，第一种方案是最主要方式，<sup>③</sup>但由于地缘政治动荡等因素的影响，很多难民不具备返回原籍国的条件，如阿富汗、叙利亚长期占据国际难民来源地前列。就地融合与第三国安置方式消化难民数量极少（参见表2），在难民处置上作用无异于杯水车薪。正如国际移民组织《世界移民报告2024》中所言，“尽管少数国家继续为难民提供解决方案，但总的来说，这些解决方案在满足全球需求方面一直严重不足，我们看到重新安置的难民比例随着时间的推移而下降”。<sup>④</sup>不仅如此，中低收入国家成为难民的主要接收国（占比75%），而这些国家的难民处置能力十分有限，如低收入国家国内生产总值占世界比重仅为0.5%，却接纳了17%的难民量。<sup>⑤</sup>这进一步加剧了全球难民问题的复杂性与严峻性。因此，就移民与国际安全关系而言，难民安置问题是国际社会需要优先处理的主要国际安全挑战。

① *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.52.

② *Global Trends Report 2022*, June 14, 2023, p.36, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>.

③ 2023年约有100余万难民重返原籍国，归化为目的国公民的难民数是3.08万人，重新安置人数为15.87万人。参见：*Global Trends: Forced Displacement in 2023*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024, p.39。

④ *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.52.

⑤ *Global Trends: Forced Displacement in 2023*, United Nations High Commissioner for Refugees, Copenhagen, June 13, 2024, p.21.

表2 需安置难民数与已获安置难民数比较表（2005—2022年）

年份	需重新安置人数（人）	重新安置人数（人）	所占比例（%）
2005	—	80734	—
2006	—	71660	—
2007	—	75271	—
2008	—	88772	—
2009	—	112455	—
2010	—	98719	—
2011	805535	79727	9.90
2012	781299	88918	11.38
2013	859305	98359	11.45
2014	690915	105148	15.22
2015	958429	106997	11.16
2016	1153296	172797	14.98
2017	1190519	102709	8.63
2018	1195349	92348	7.73
2019	1428011	107729	7.54
2020	1440408	34383	2.39
2021	1445383	57436	3.97
2022	1473156	114242	7.75

资料来源：World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.45.

第二，移民“武器化”的安全挑战。国际移民组织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”。<sup>①</sup>移民政治一直是西方国家政党政治的一部分。部分国家为迎合国内反移民力量而试图采取更为激进且可能违反国际法的移民政策，从而导致与国际移民相关的国际安全问题日趋

<sup>①</sup> World Migration Report 2020, International Organization for Migration, Geneva, 2020, p.7.

严峻。例如，2023年3月，英国政府向议会提交了“非法移民法案”（The Illegal Migration Bill），旨在允许将抵达本国的非正规移民驱逐出境并将其送至第三国（如卢旺达）处置。<sup>①</sup> 联合国难民署等机构认为，如果该法案获得通过，英国政府将违反其作出的国际法承诺。而早在2022年，丹麦政府就与卢旺达政府达成将庇护处理外包给该国的协议，2023年因丹麦新政府上台而未执行。意大利政府2023年初出台了一项新政令，严格限制民间慈善组织船只在地中海开展救援偷渡船行动，试图以此减少进入意大利沿海地区的非法移民数量。联合国人权事务高级专员办事处等多个国际组织对此表达了关切，警告称此举很可能延误救援而导致更多非法移民丧生。<sup>②</sup>

移民“武器化”现象还表现在国际关系层面。2021年5月，为报复西班牙允许波利萨里奥阵线（the Polisario Front）领导人卜拉欣·加利（Brahim Ghali）入境接受治疗，摩洛哥放松了与西班牙边境的管控，结果仅5月17日一天就有非法移民6000多人进入西班牙属地休达。在边界管控恢复后，摩洛哥驻西班牙大使还发出警告称，未来西班牙与加利打交道的方式将决定此类危机是否会再度出现。<sup>③</sup> 2021年9月，西方指责白俄罗斯将中东地区国家移民运送到其与拉脱维亚、立陶宛、波兰接壤的边境地区，并鼓动他们越境进入欧盟。有欧洲智库学者认为，这是白俄罗斯利用欧盟的弱点而将难民“武器化”。<sup>④</sup> 一些媒体甚至称之为一种混合战争（hybrid warfare）模式。<sup>⑤</sup> 此类行为恶化了国

① 2023年4月牛津大学移民观察站的民调显示，52%的英国受访者认为应减少移民数量，32%的受访者表示移民是一件极坏或坏的事情。参见：The Migration Observatory, “UK Public Opinion toward Immigration: Overall Attitudes and Level of Concern,” <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/uk-public-opinion-toward-immigration-overall-attitudes-and-level-of-concern/#kpl>。

② *World Migration Report 2024*, International Organization for Migration, Geneva, 2024, pp.83-84.

③ Kelly M Greehill, “Morocco ‘Weaponized’ Migration to Punish Spain. That’s More Common than You Think,” <https://cis.mit.edu/publications/analysis-opinion/2021/morocco-%E2%80%98weaponized%E2%80%99-migration-punish-spain-that%E2%80%99s-more-common>.

④ Silvia Amaro, “Belarus Accused of ‘Weaponizing’ Migrants at the EU’s Border: Here’s What You Need to Know,” <https://www.cnn.com/2021/09/21/why-belarus-is-weaponizing-migrants-at-the-eu-border.html>.

⑤ Andreas Kluth, “How Russia and Belarus Are Weaponizing Migration,” <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-10-27/russia-and-belarus-are-weaponizing-migration-between-the-middle-east-and-the-eu>.

家间的关系，给各国开展应对移民安全挑战的国际合作带来负面影响，导致国际移民治理能力与效率进一步下降。实际上，2018年联合国大会通过的《安全、有序和正常移民全球契约》（the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration）没有得到有效贯彻落实，已经反映出了国际移民合作所面临的巨大挑战。<sup>①</sup>

第三，移民与全球性安全问题。与移民相关的全球性安全问题主要包括两个方面，即生态安全与公共卫生安全。迄今，地球生态环境变迁堪为引发国际移民的重要原因。有数据统计，2020年145个国家或地区，因灾害而产生的流离失所者达3070万人；2008—2020年间，超过240万人因干旱、超过110万人因极端气温而背井离乡。<sup>②</sup>与此同时，国际移民又会给生态环境带来直接与间接的影响。一些环保主义者认为，外来移民会增加东道国的人口数量，而人口数量增加将导致城市扩张，进而引发环境问题，如能源消耗量与水资源消耗量增加、大气质量恶化、野生动物栖息地遭破坏等。一些非正规移民在迁移过程中多从人迹罕至之地穿越边界，包括自然保护区、环境脆弱区，这也会对当地的生态环境造成重大破坏，甚至是难以修复的毁坏。因此，有学者认为环境移民是“威胁倍增器”格局的一部分，是对目的地区域安全的一种或明确或暗含的威胁。<sup>③</sup>

近年来，国际公共卫生安全事件频发，这与全球化背景下人口的加速流动密切相关。美国医学研究所（IOM）认为，传染病全球肆虐的主要原因之一就是人口在世界范围内的流动。经验数据显示，移民感染传染性疾病的风险高于普通人群。以艾滋病为例，据国际移民组织统计，在美国、加拿大、欧盟等高收入国家和地区，移民人口的艾滋病感染率和发病率高于普通人群。2012年，在加拿大，来自艾滋病流行国家移民人口的艾滋病感染率比普通加拿大公民高

① *Global Compact for Migration Implementation in Practice: Successes, Challenges and Innovative Approaches*, International Organization for Migration, International Dialogue on Migration Series, No.33, 2022, Geneva, p.7.

② *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration, Geneva, 2022, p.237.

③ *World Migration Report 2020*, International Organization for Migration, Geneva, 2020, p.255.

出 8.5 倍；在美国，外国出生人口约占总人口 13%，但在新发艾滋病感染者中却有 16.2% 来自该群体；在欧盟国家，由异性性接触引发艾滋病感染病例中，有超过 1/3 的感染者是来自艾滋病流行国家的移民。<sup>①</sup> 需要指出的是，移民与传染性疾病之间尽管有一定关联，但这种联系并非系统性的，很大程度上与其迁徙的途径、方式和可获得卫生保健的状况有较大相关性。国际移民组织曾在声明中表示：“移民并非天生就更易感染传染病，也没有更高的患病风险。相反，正是他们迁移、生活或工作条件的影响可能加剧了健康风险，包括获得卫生服务的风险。”<sup>②</sup> 因此，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，甚至后者更为突出。

### 三、推进国际移民安全治理的思路与途径

与国际移民尤其是非正规移民相关的安全问题已经引起国际社会关注，这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甚至是跨区域特点，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，国际移民安全治理必须多管齐下、综合施策，既需要形成对国际移民安全问题的辩证认知与科学态度，又需要发挥多元行为体的功能，构建国家、地区与全球等多层治理架构而形成治理合力；同时，还应从更为宏观的国际安全与发展环境塑造角度出发，推动建立持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容与清洁美丽的美好世界。

#### （一）形成对国际移民及其衍生安全问题的正确认知

这主要包括两方面内容。一是掌握与分析研究国际移民的基本信息，如数

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，2012年11月30日，<https://news.un.org/zh/story/2012/11/184582>。

② IOM, “COVID-19 and Mobility,” May 29, 2020, p.1, [https://www.iom.int/sites/default/files/institutional\\_statement\\_covid19\\_28052020.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/institutional_statement_covid19_28052020.pdf)。

量、结构、流向等情况，是国际移民治理的首要基础。国际移民组织在《偷运移民数据与研究》报告中曾指出，“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”。<sup>①</sup>目前，这方面虽然已经取得了一些重要进展，如建立了移民数据库、定期发布移民报告等，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，<sup>②</sup>在国际移民界定标准统一以及移民信息统计、集成、动态研究等方面还存在很多亟需解决的难题。

二是要形成对非正规移民的辩证认识，避免“先入为主”偏见。国际移民所衍生的安全问题大多与非正规移民，尤其是与非法移民相关。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%，其中视之为主要担忧的比例占68%。<sup>③</sup>从法律角度而言，非法移民的首要身份是违法者，并因目的国舆论导向而给民众造成负面印象。如果目的国经济发展面临困境，失业率增多，抑或是犯罪率提高，特别是民粹主义、排外主义思潮占据主导地位的国家，公众舆论往往迁怒于非正规移民。然而，这些认知很大程度上是主观臆想或是别有用心者炒作而形成的对移民的扭曲或错误认知。因此，以严谨的态度科学评估国际移民安全问题及其所带来的影响，并分析其产生的深刻根源，是推动国际移民安全治理的关键步骤。

## （二）完善国家治理、地区治理以及全球治理多层国际移民治理体系

移民治理主要取决于国家主权的支持。<sup>④</sup>因此，国家治理特别是移民目的

① A. Triandafyllidou and M.L. McAuliffe eds., *Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base*, Vol.2, International Organization for Migration, Geneva, 2018, p.12.

② 例如，联合国统计司报告显示，只有45个国家能够共享年度移民流动数据，这大大限制了全球移民数据的可获得性。参见：*International Migration Flows to and from Selected Countries: The 2015 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2015, p.1。

③ *International Migration 2019*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2019, p.35.

④ *World Migration Report 2020*, International Organization for Migration, Geneva, 2020, p.291.

国的治理，是国际移民治理体系的基础，也是直接关乎国际移民对国家安全影响究竟如何的重要因素。国家治理的主要内核是构建科学的移民政策体系，包括两大方面。一是建立具有科学性、合理性与完整性的移民法律制度体系。即保持移民政策的适当宽松度，实现在合法移民资质与数量、合法迁徙渠道等方面的动态平衡；将移民融合纳入移民法律体系之中，推进移民入境、居留与社会融合的一体化。然而，近年来那些希望通过移徙来获得发展机遇、改变人生与家庭命运的移民者发现，合法、安全、有序的国际移民通道不断缩窄。这反映出主要国家移民政策仍存在巨大的改进空间。实际上，那些旨在防止非正常移徙的限制性措施通常达不到目标，即便短期内能减少非正常移民，但长远来看往往并无成效。二是强化移民执法能力建设，这对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减少非法移民存量；后者是将非法移民拒之于移民目的国边境之外，堵住外国移民非法入境的通道。此外，推进主要移民关系国（包括来源国、中转国、目的国）的移民治理合作，尤其是移民执法合作也是增强移民治理效能必不可少的环节。

国际移民是极为复杂的全球性问题，有效应对绝非易事，需要调动一切相关因素构建一个既相互独立又相互联系的闭合治理体系。鉴于国际移民问题涉及众多利益相关方，因而，有效的国际移民治理必须兼顾各方利益，即超越以国家为主体的单一治理模式、融合更中立的第三方治理平台，正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则扮演着如上角色。从区域治理角度来看，它是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，欧盟是典型代表。<sup>①</sup>这一模式是以一个超国家实

<sup>①</sup> 美国也试图构建美洲移民治理机制。2022年北美、拉美与加勒比21个国家的领导人签署了“洛杉矶移民与保护宣言”，以推进两大地区的移民管理合作。宣言提出了数个共同目标，包括稳定移民流动，向原籍国、过境国和目的地国以及返回国提供援助；扩大移民和国际保护的常规途径；推进人道的移民管理；促进对紧急情况作出更协调的反应等。参见：World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.99。

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，同时还包含了大量非政府组织、私营部门、工会、公民等行为个体。其中，以联合国为代表的政府间国际组织发挥着显著作用。从偏好上来说，与国家治理将关注点更多置于维护和保障国家安全层面不同，国际组织框架下的移民治理更多从“人的安全”角度加以考量，“移民问题国际治理框架要求各国维护移民的人权，例如避免任意拘留移民和坚持不驱回原则。该框架的要素还呼吁各国保护移民的人权不受第三方侵犯……”。<sup>①</sup>这对于保障移民者个体安全具有重要意义。

### （三）推动构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容与清洁美丽的美好世界

国际移民治理要实现两方面平衡：既要充分保障移民权利，释放移民对社会经济事务的积极效应，又要有效应对移民所带来的直接挑战与相关性问题。<sup>②</sup>从安全层面来讲，国际移民治理的主要目标是尽可能减少非正规移民现象，确保国际移民安全、规范、有序的跨国流动。2018年12月，联合国大会通过的《安全、有序和正常移民全球契约》指出，“我们的目标是通过采取这种全面办法推动安全、有序和正常移民，并通过开展国际合作和采取本全球契约提出的综合措施来减少非正常移民的发生及其负面影响”<sup>③</sup>。地缘动荡、政治衰败、社会失序、发展失衡、治理失能、生态恶化等因素是导致非正规移民的重要因素，而主要移民目的国民粹主义思潮的兴起与具有排外主义倾向移民政策的实施，则进一步加剧了非正规移民及其所衍生的安全问题。

① World Migration Report 2024, International Organization for Migration, Geneva, 2024, p.157.

② IOM, “Migration Governance Framework,” [https://publications.iom.int/system/files/pdf/migof\\_brochure\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/migof_brochure_en.pdf).

③ 《安全、有序和正常移民全球契约》，联合国，2018年，第4页，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/451/98/pdf/n1845198.pdf?token=B9qoQULZqAMYaQCRCO&fe=true>。

显然，国际移民安全治理既需要切实可行的国家政策环境，又需要塑造和平安宁、普惠包容的国际安全与发展环境。很大程度上来说，非正规移民不断增多切实反映了当今时代和平与发展公共产品供给的严重不足：非法移民主要体现了发展的不均衡性，而难民则着重体现了和平的稀缺性。党的二十大报告指出“和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重”，<sup>①</sup> 这在国际移民治理问题上也得到了集中而充分的反映。有鉴于此，国际社会（特别是大国）应致力于改变经济全球化的失衡现象，缩小国家间的发展鸿沟，消除人类发展不平衡的经济、社会与环境因素，努力消弭国际冲突与战乱根源，积极落实全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议，推动构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容与清洁美丽的美好世界。惟其如此，方能从根本上解决非正规移民问题，继而有效应对因非正规移民生成的相关安全挑战。

（责任编辑：黄丽梅）

<sup>①</sup> 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，人民出版社，2022年，第60页。

ica's cybersecurity and, by extension, serve its national security. Meanwhile, however, the Biden administration faces difficulties in implementing its talent strategy for cybersecurity, which hinders policy effectiveness. Overall, the Biden administration's approach to advancing its talent strategy and policies for cybersecurity deserves an in-depth study. Its practices in problem diagnosis, strategic design, organizational coordination, and strategic implementation may provide a source of inspiration to other countries.

**Keywords:** Biden administration, cybersecurity talent, Sprint, cyber expected service

#### Construction of National Security Image: An Analytical Framework Based on National Security Posture, Philosophy, and Behavior

*Ge Leilei, Lu Zhiyi, and Liao Tianqi*

**Abstract:** National security image is the overall impression that domestic and international public opinion has of the efficiency and effectiveness of national security bodies in preventing and defusing national security risks. The shaping of a national security image is subject to multiple factors. Combining theories for national image and national security governance, this paper attempts to construct an analytical framework based upon national security posture, philosophy, and behavior. By analyzing 100 typical national security cases in the 2012–2021 period, it summarizes the construction paths of China's national security image over the past decade from traditional and non-traditional security perspectives. The authors find that the construction of China's national security image has different priorities and characteristics in different fields, highlighting China's proactive action and firm stance in the field of traditional security and promoting its cooperative image that champions amity and friendship in the field of non-traditional security. Closely intertwined in the fields of traditional and non-traditional security, these two construction paths have mutually influenced each other, ultimately

leading to a “peacefully rising” image.

**Keywords:** national security, national security image, traditional security, non-traditional security

#### International Migration and Security: A Preliminary Analysis

*Chen Jimin*

**Abstract:** At present, international migration is still on the increase, and irregular migration in particular is rapidly growing. This has caused security challenges at three levels: individual security of migrants at the micro level, which mainly involves the safe movement of people and other security issues related to migrant smuggling and trafficking; national security at the meso level, which spans homeland, social, economic, and cultural security; and international security at the macro level, which primarily denotes the security challenges as a result of forced migration or the “weaponization” of migration, as well as the impact of migration on global issues such as the eco-environment and public health. With the surge of security challenges induced by international migration, relevant governance has become increasingly pressing, which requires a comprehensive, multi-pronged approach: first, developing a dialectical and scientific understanding of international migration and security; second, giving full play to the role of diverse actors to establish a governance architecture across national, regional, and international levels toward governance synergy; third, building an open, inclusive, clean, and beautiful world that enjoys lasting peace, universal security, and common prosperity to shape a better international environment for security and development.

**Keywords:** international migration, irregular migration, security governance

#### The Securitization of Immigration Governance in the United States: From the Perspective of National Security

*Wang Congyue*