

移民概念的辨析及在我国移民管理中的适用建议

张惠德, 杨春霞

(中国人民公安大学, 北京 100038)

摘要: “移民”这个翻译词给原来习惯于“出入境管理”的官方、学术界和民间在行业或专业词语表达上产生了强烈的冲击, 极易引起困惑和歧义。国际上, 分歧主要表现在对跨国流动人口的“移民”的概念界定上。国内无论在有关“移民”称谓上, 还是在概念的界定上, 都存在较多值得商榷的地方。作为人口跨国迁徙行为的“移民”, 在主权国家法律、行政管理语境下, 指非公民的入境和居留行为; 国际组织和学者在论述国际社会人口迁徙的现象和规律时使用的“国际移民(international migration)”可视为“人口跨国(境)迁徙行为”。在中文语境下, 为避免歧义, 不建议在我国移民管理或移民法中使用“国际移民”的称谓, 而主张改称“非公民”。“移民”基本概念的界定, 对我国移民管理法的适用对象、移民管理的含义和内容等事项的明晰以及主管机关名称的改变都有启示意义。

关键词: 移民管理; 移民; 非公民

中图分类号: D631.42

文献标识码: A

文章编号: 1009 - 3745 (2022) 03 - 0097 - 10

一、问题的由来

英语中, 由词根“migrate”演变的词主要有三类, 如表示动作的“immigrate”“emigrate”, 表示活动的“migration”“immigration”“emigration”以及表示行为人的“migrant”“immigrant”“emigrant”, 后两类在汉语翻译中, 都可翻译成“移民”。“移民”这个词的启用颠覆了汉字表达精细语意的特点^[1], 不仅造成了分不清“行为”还是“行为人”的问题, 而且在它们各自的内部区分上, 也混为一谈。因此, “移民”这个翻译词给原来习惯于“出入境管理”的官方、学术界和民间在行业或专业词语表达上产生了强烈的冲击, 极易引

起困惑和歧义。

在移民术语的使用中, 无论国际组织、国家主管部门, 还是西方学界对人口跨国流动的主体——移民(migrant), 一直没有一个统一的定义。在国内, 由于翻译所带来的跨国流动人口与迁徙行为混淆的问题, 夹杂着国内与国际定性的彷徨, 使本来已经有争议的“移民”变得“多义”。2018年4月, 国家移民管理局正式挂牌, “移民”的概念有了官方背景。如何界定“移民”这一概念, 理解“移民”的内涵, 不仅影响到国内学术界有关此领域的学术交流, 而且对我国移民管理及移民管理的法治建设也至关重要。

收稿日期: 2022-01-10

作者简介: 张惠德(1967-), 男, 安徽颖上人, 中国人民公安大学涉外警务学院副教授, 从事移民法研究; 杨春霞(1978-), 女, 山西晋中人, 中国人民公安大学涉外警务学院讲师, 博士, 从事涉外警务研究。

二、国际上“移民”概念的梳理

国际移民组织(IOM)在其《2020年世界移民报告》中指出,除了相关移民(“migrant”和“migration”)的一般定义(例如词典中的定义)之外,还有存在与移民相关的重要术语的各种特定定义,涉及法律、行政、研究和统计等领域。但是,有一些定义已被广泛接受,并已在像联合国经社部的《国际移徙统计建议书》(1998年)中所述不同的环境中提出。^[2]

(一) 人口跨国迁徙主体

涉及人口跨国迁徙主体的“移民”与英语中的“migrant”“immigrant”及“emigrant”对应,其用法各有语境。

1. migrant

“migrant”被学者、国际组织及国家广泛运用。联合国经社理事会用了“international migrant(国际移民)”的术语,将其定义为“改变其常住国家的人,而不论其移民原因或法律地位如何。”通常,将短期或临时移民^①(涵盖持续时间在3到12个月之间的迁移)与长期或永久移民(居住地一年或更长时间)进行区分。^{[3]10}相比之下,国际移民组织(IOM)对“migrant”(移民)的定义更具包容性,该组织认为移民是“正在迁移或已经跨越国际边界或在其居住地以外的国家内迁移的任何人,不论(1)该人的身份是否合法;(2)该迁移是自愿的还是非自愿的;(3)迁移的原因是什么或(4)逗留的时间长短。”^[4]而外国学者在移民在所在国居留时间上分歧很大,如托马斯·哈马尔(Tomas Hammar)认为3个月以上^{[5]11},斯蒂芬·卡斯尔斯则认为最少6个月或1年。^[6]美国有学者将“migrant”定义为“为了找工作或受教育,或者逃离不安全家园而迁移的人”。^{[7]387, 476}

从上可以看出,在国际上,无论是学者,还是国际组织都没达成一个统一的“migrant”(移民)定义。究其原因,“谁是移民”这个问题的答案表面上很简单,但实际上却很复杂。首先,“移民”这一概念涵盖了各种情况下的广泛人群。其次,很难统计移民人数,也很难确定他们在国外呆了多久。第三,定义一个人何时成为移民和定义其何时停止移民一样重要。回到原点或成为所在国公民即可实

现身份的变化,而管理这种转变的程序有很大的不同。最后,有人认为,由于全球化,现在出现了具有新特点的新“类型”移民,例如跨国社区的移民或侨民。^{[8]14}

在典型英语国家的移民立法中,除了英国,“migrant(移民)”的字样没有出现在美国、加拿大及澳大利亚等国家的移民法中。英国《移民规则》(Immigration Rules 更新至2020年1月2日)引言中使用了“高级技术移民(Highly Skilled Migrant)”及“移民记分制(Points Based System Migrant)”^[9]都采取了联合国的移民(migrant)定义。这说明谁是“移民”与掌握着移民立法、政策以及边境控制机制等移民控制工具的目的地国有着内在的联系。正如斯蒂芬·卡斯尔斯所言,“对移民的界定毫无任何客观标准,一切取决于国家政策”。Anderson和Keith强调了一国移民法的重要性,即“移民不仅仅受法律管辖,而是由其界定”。^{[10]13}

我们注意到,学者和国际组织在论及跨国迁徙人员的议题时,常常用“international migrant(国际移民)”的术语来表达,以区分“移民(migrant)”本身含有的“internal migrant(国内移民)”。但在主权国家法律、行政管理的语境下,可直接用“migrant”来泛指跨国迁徙的人。

2. immigrant

在界定该词时,国际移民组织(IOM)认同了联合国经济理事会的说法,强调“从到达国的角度来看”^[11],并将“移民”定义为:移居到一个他或她的国籍国或常住国之外的国家,并将该目的地国当作其新的常住地国的人。^{[3]10}而美国学者常常将该词定义为永久居住在别国的人。^{[5]476}

在一些英语国家的移民法中,美国《移民与国籍法》第1101.a(15)条中把“immigrant(移民)”释义为在美国永久居留的外国人;加拿大《移民与难民保护法》第3(1)e条中把“immigrant(移民)”暗示为永久居民,而英国及澳大利亚的移民法通篇未见“immigrant”的字样。

3. emigrant

该词与“immigrant”相对,指从离开国的角度来观察移民(migrant),表述为从某国或地区

^① 不包括因“娱乐、度假、探亲访友、商务、医疗或宗教朝圣”而迁徙的人。

移出的人。但按照联合国经济理事会的说法，和“migrant”一样，“emigrant”也分为短期（3-12个月）和长期（至少12月）。在各国移民政策及移民法中，至今未见“emigrant”的字样。

（二）人口跨国迁徙行为

从人口跨国迁徙行为来看，“移民”所对应的英文为“migration”和“immigration”。Lexico 和 Merriam-Webster 字典将“migration”定义为从一个地方到另一个地方的迁徙行为，将“immigration”定义为“为了永久居留而进入一个国家的行为”。维基百科相对宽泛了一点，将“immigration”定义为“人们为了在目的地国定居或居住，或者作为移徙工人或临时外国工人就业，而向目的地国进行的国际迁徙”。

尽管“migration”和“immigration”都可译成中文中的“移民”，均可泛指人口跨国迁徙的行为。但准确说来，“immigration”是置于主权国家法律、行政管理的语境下，有特定的含义。而“migration”则相对灵活，依所搭词的不同，含义有所差别。

1. migration

国际移民组织（IOM）将该词释义为：跨越国际边境或在一国内部进行迁移的过程。它是指人口的流动，包括各种人口的迁移，不管时间长短、组成和原因；也包含难民，流离失所人口，背井离乡人口和经济移民的移徙。

“移民（migration）”既可被理解为人口跨国迁徙行为，也可置于主权国家法律、行政管理的语境下释义为非公民的入境和居留活动或行为。前者主要用于国际组织和学者在论述国际社会人口迁徙的现象和规律。为突出“跨国”，常常用“international migration（国际移民）”来确指国际迁徙活动。例如，这两个术语在国际移民组织出台的各期《世界移民报告》（The World Migration Report）中被无数次提到。后者则置于主权国家语境下论及法律和行政管理，例如加拿大把访客、学生和临时工从事的贸易、商业、旅游、国际了解以及文化、教育和科学活动等统称为短期移民（temporary migration）^[12]；migration management, migration control, irregular migration, labor migration 等词组常用来表达国家对移民事务的管理，澳大利亚便在“移民法”中使用了“migration”一词。

2. immigration

该词通常指进入一个自己国籍国或常住国以外的国家，并将其当作新的常住国的行为。^[11]

在主权国家法律、行政管理的语境下，“移民（immigration）”有特定的含义，指非公民的入境和居留活动或行为。从辞源来看，“immigration”一词是在17世纪创造的，指的是新兴国家之间非战争性质的人口流动。将移民的概念适用于法律与17世纪民族国家崛起时古典国际法学家的经典论述有关。维多利亚、格劳秀斯、普芬多夫、沃尔夫以及瓦特尔等人在其国际法著作中，相继提出有关自由迁徙与国家主权关系的理论，分歧集中在国家是否在外国人入境和驱逐上享有权力。^{[13]1-38}从英语国家移民法的历史演变来看，“immigration”的含义逐渐清晰。从《1875移民法》（1875 Page Law）

（An act supplementary to the acts in relation to immigration）颁布实施开始，美国对外国人的入境做出了一系列的限制。^[14]也有西方学者认为英国1905年法案和1888年美国排华法案是自由移民政策向限制性移民政策的转折点。^{[15]59}为帮助其限制性移民政策寻找根据，美英两国有偏见和选择性地解读瓦特尔的有关观点，认为禁止外国人进入其领土，或仅在他们认为合适的情况和条件下允许他们入境，是主权国家固有的，也是其自我保护所必需的。^{[13]33}加拿大移民法学家Christina Dauvergne教授在对澳大利亚、加拿大、英国及美国等四个英语国家的移民法进行研究后，认为“移民法”一词指的是规范外国人入境和居留的国内法律法规。^[16]从该词组合的词组来看，也是用在主权国家法律、行政管理的表述中，常见的有国家移民管控（immigration control）、国家移民管理（immigration management）、移民管理政策（immigration policy）、移民管理立法（immigration legislation）等。

三、国内有关“移民”概念的评析及明晰

（一）国内有关“移民”术语的起源及演变

汉语中的“移民”，据《辞源》注解，是指“迁居民于他地。多用于移饥民于丰收之地。《周礼·秋官·士师》：若邦凶荒，令移民通财”。华人移民海外最早可追溯至商朝。^[17]

学者葛剑雄在其主编的《中国移民史》一书中认为,在对“移民”定义时,西方的学者习惯于国际间为确定移民性质的唯一标准。^{[18]6}而让中国国内了解西方学界有关移民理论中的相关术语早在是民国时期就已出现。1936年,缪瑞生、胡珍元翻译了英国移民理论学家格勒哥雷(J. W. Gregory)的《移民论》(Human Migration and the Future)。在该书中,“Migration”和“immigration”都被译成“移民”,“immigrant”被译成“移入人民”,同时,还有移民部、移民政策等说法。^{[19]1-102}

自本世纪初翁里编著《国际移民法理论与实务》起,有关移民的研究成果如雨后春笋般涌现出来。仅就论文而言,在中国知网,用“移民”和“国际移民”作为关键词搜索,可以搜到相关文献865篇(搜索时间为2020年2月20日)。有些学者对移民的相关概念进行了界定,从社会学、经济学、行政管理学、法学等范畴对移民问题展开了研究。可以说,有关移民的研究已经成为国内学术界一个热门领域。

(二) 国内有关“移民”称谓及概念的评析

尽管国内涉及移民的研究出现了令人欣喜的局面。但是,单就“移民”概念的界定及相关称谓已经出现较多值得商榷的地方:

1. 对特定语境下的“移民”概念把握欠当

有学者认为,从移民法律的角度,法律名称范畴的“移民”泛指受法律规范的出入境活动。^{[20]34}此种解释显然没有界定出入境活动的主体。还有学者从国际流动人口的角度,把“移民”解释为国际移民的简称,即离开本人祖国或此前的常住国,跨越国家边界迁徙另一国家的人,可分为仅包含永久移民的狭义上移民,以及包含永久移民和临时移民的广义移民。^{[21]39}笔者认为,移民不是国际移民的简称,在跨国流动人口的语境下,移民就是指国际移民;关于移民的狭义和广义之分,在国外未曾见过,而且分类也存在问题,因为移民从方向上来理解,可指“migrant”“immigrant”和“emigrant”;从时间上,按照联合国的分法,有短期和长期。狭义移民和广义移民的分类缺乏依据或标准。

2. 以偏概全

在当代国内学界,有学者把“移民”定性为多

义词。从移民法律的角度,法律名称范畴的“移民”泛指受法律规范的出入境活动;作为特定法律身份的“移民”,是指依法获得在非国籍国或者原常住国境内永久居留权的外国人。^{[20]34-35}“移民”多义显然不止上述两种,比如,联合国经社理事会定义下的作为行为主体的“移民”以及跨国迁徙行为的“移民”。

3. 国际移民和移民用语及概念界定的摇摆

《中国国际移民报告》2012和2014年把国际移民界定为,跨越国家边境迁徙到另一国家或地区的人。^{[22]1-2}2015年用了“移民”的字样,采用联合国的界定:“是除各国正式派驻他国的外交人口,联合国维护部队官兵等跨国驻扎的军事人口之外,所有在非本人出生国以外的国家定居1年以上的人”。^{[23]1-2}2018年又有新的注解:“(国际移民)是一个系统、综合性、全球性的概念,既指人口跨境流动的主体(migrants),也指人口跨境流动所形成的、一种作为人类活动的现象—迁徙(migration)”。^{[24]1-2}四期报告,出现了三种不同的定义。

4. 对“国际移民”的误用或歧义

从国内学界的研究成果看,绝大多数为回避国内长期适用的因水利工程或脱贫项目而进行搬迁的“移民”,而启用了“国际移民”的说法。如上所述,国际组织和学者在论述国际社会人口迁徙的现象和规律,用“国际移民”来确指人口跨国流动的主体或行为,无可厚非。但在论及主权国家法律、行政管理时,出现了“国际移民法”^[25]“国际移民管理”^{[26]2}“国际移民政策”^{[27]1-2}等错误或者引起歧义的表达。笔者认为,在论及一国的移民管理(治理)时,不可使用“国际移民”的术语,因为,由此而来的“国际移民管理(治理)”则涉及到管理主体到底是国家,还是国际社会的问题。而类似的“国际移民法”则更显得荒谬,因为西方许多国家长期以来将有关移民的国内法称为“移民法”,“国际移民法”已经是独立的学科,它是有关移民事宜的国际公法,二者显然不是一回事。

(三) 中文语境下有关“移民”称谓及概念的明晰

国际移民组织(IOM)注意到英语中多个词在中文中译成“移民”的混乱局面。在其2008年出

版的《迁徙词汇》中文版中,把“migration”译成“迁徙”,“migrant”译成“移民”,但“emigration”及“immigration”都译成“迁徙”,并在括号内分别加注“向国外的”和“来自国外的”。应该说,这种译法起码把跨国迁徙人口和人口跨国迁徙行为在中文中进行了区分。但是,这种方法不仅显得繁琐,而且依然没有改变一词多义的局面;再有,把“migration”译成“迁徙”,与国内惯用的移民法、移民管理等中文表达法相悖。到目前为止,国内未见对这种译法的响应。

笔者认为,可将人口跨国流动行为的“migration”及“immigration”仍对应中文的“移民”。主权国家法律、行政管理语境下的“移民(migration及immigration)”,指非公民的入境和居留活动或行为;国际组织和学者在论述国际社会人口迁徙的现象和规律时使用的“国际移民(international migration)”可视为“人口跨(国)境迁徙行为”。在论及一国的移民管理(治理)时,则不可使用“国际移民”“国际移民法”“国际移民管理”“国际移民政策”等术语。

尽管作为人口跨国迁徙主体的“移民(migrants)”暂没有一个统一的定义,但鉴于近几年联合国在在移民问题全球治理取得的成果,尤其是2018年12月《移民问题全球契约》的通过,笔者相信,国际社会将会在联合国经社理事会有关移民定义的基础上,磨合出更加合理、更加精准的定义和分类。这不仅有利于各国的统计数据变得具有可比性^[28],而且有利于增强移民问题全球治理的统一性和精确度。

在人口跨国迁徙主体称谓使用上,国际移民组织(IOM)在中文版《2018年世界移民报告》中及联合国2018年《安全、有序和正常移民全球契约》中文版中都使用了“移民”或“国际移民”等术语,笔者赞同,在中文语境下,论述国际社会人口迁徙的现象和规律时使用的“国际移民(international migrant)”。但是,为避免歧义,笔者不建议在论及我国移民管理或移民法中使用“国际移民”的称谓,而主张改称“非公民”(理由见下文)。人员的具体分类可沿用目前我国《出境入境管理法》中停留居留的分法,并比照联合国界定“移民(migrants)”分类的标准,把短期居留非公民对

应3-12个月的“短期移民”,长期居留外国人对应12月以上的“长期移民”。这样还可以把联合国定义中排除的那部分人包括在停留的非公民类别中,同时还可以用永久居留的非公民对应有些英语国家适用的“immigrant”。

四、移民概念在我国移民管理中的适用建议

为落实人才强国战略、促进经济社会发展,在一些学者的呼吁下,中国进行了出入境管理体制的改革,借鉴了典型移民国家的移民管理经验,于2018年成立了国家移民管理局,并提出了“积极构建中国特色现代移民管理制度,推动移民治理体系和治理能力现代化”的工作目标。但是,对于中国来说,移民管理是一个“舶来品”,是一个“新事物”。这要求我们不仅要学习和借鉴西方传统移民国家面上的移民管理经验,更要深度挖掘移民管理制度建立的理论基础,以便探寻其内在发展规律,并以此为指导,结合我国的国情,助力构建中国特色的现代移民管理制度。而目前,鉴于国内对移民相关概念出现的模糊认识甚至是误解,有必要从移民的精准概念出发,对我国新时代移民管理制度构建中的一些基本问题进行明晰,以便为建设中国特色现代移民管理制度奠定根基。

(一) 移民管理法的适用对象

从加拿大《移民与难民保护法》的建构来看,在移民篇提到外国人和永久居民,在对外国人释义时有别于其他国家,界定为既不是加拿大公民,也不是永久居民的人,并包括无国籍的人。永久居民应理解为除加拿大公民外在加拿大定居的人。由此,加拿大移民法规范的对象是外国人和除加拿大公民外的永久居民。

澳大利亚在颁布《1958年移民法》时,在文本之首,加注了以下语句:“本法案是关于外国人入境澳大利亚并居留及外国人和某类人离境澳大利亚或被驱逐出境的规定。”该法的立法目的首先表述为“在保护澳大利亚国家利益的基础上规定非澳大利亚公民入境及居留”。由此可知,澳大利亚移民法的规范对象设定为外国人,并用非公民(noncitizen)的字眼表达。

美国《移民与国籍法》第1101. a(17)条规

定移民法包括本法和与移民、拒绝外国人入境、将外国人驱逐出境或递解出境有关的所有法律，国际公约和条约。以此可知，美国移民法适用的对象是外国人。“外国人”在法中被定义为不是美国国民的所有人，包括那些被接纳为永久居民并且在美国合法生活了几十年的人。此外，由于《移民与国籍法》和其他联邦法规中使用了“外国人”一词，因此它也经常出现在机构条例，司法意见和其他法律材料中。此外，这个词经常用于公共和学术话语。由 Legomsky 主编的《美国移民法概述》的最早版本为力求精确，保持与法定术语一致，同样也在技术意义上使用“外国人”一词。

由上可知，从典型英语国家移民法的文本来看，加拿大把永久居民与外国人分离的分法较为少见，与我国多年来出入境管理中的分类相悖，不建议在我国未来的移民管理法律中采用。笔者认为，从移民法规的对象来看，相比较澳大利亚和美国移民法的做法，我们倾向于用前者的“非公民”来代替“外国人”，以此作为我国未来的移民管理法律的主要规范对象。因为，“外国人”这个词，即使没有用“非法”修饰语装饰，也总会令人不爽。许多人认为这个术语意味着陌生或自卑的非人性化特质（很容易想到太空外星人），并且它的使用构建了墙壁，剥夺了人类的基本尊严，并且不必要地强化了“局外人”的地位。就像有些学者认为的那样，它的不断使用和重复也巩固了种族和文化的刻板印象。^[29]

（二）主管机关名称

2018年4月国家移民管理局正式挂牌，同时加挂中华人民共和国出入境管理局牌子。这就是常说的一个机构两块牌子，由于前者承担着协调拟定移民政策并组织实施等六项主要职责，所以以这块牌子为主，又因为国家移民管理局职责所限，需要一机构承担公民往来港澳台的出入境管理的职责，故需要加挂后者这块牌子。

应该说，这种机构名称改革既回应了一些学者的呼吁，体现了国际上移民管理机构大一统的格局，又反映了中国政府机构构建的特点。但仔细分析，上述机构称谓有几点值得推敲的地方。

首先，“移民”的含义需要厘清。国家移民管理局在门户网站上标识了英文名称：National Immigration Administration，但对照“移民”在

主权国家移民管理及立法中的“非公民的入境和居留活动或行为”含义，国家移民管理局六项主要职能中的“负责出入境管理、口岸证件查验和边民往来管理”“负责中国公民因私出国（境）服务管理”以及“负责外国人停留居留和永久居留管理、难民管理、国籍管理”中的“国籍管理”皆与之不符。在笔者看来，既然国家移民管理局已经采用了“移民”以及对应的“immigration”，显然认可了“移民”中的“人口跨国迁徙行为”这种含义，而不应该无视“immigration”的适用对象是非公民。说得更直白一点，英语中的“immigration”是移入行为，而不是“emigration”的移出行为。

其次，“出入境管理”需要重新释义。自从新中国建立以来，我国在出入境管理已形成比较完善的法律体系，构建了有中国特色的出入境管理体制。无论从出入境管理的工作实践，还是在出入境管理学术领域，抑或是在普通公民中间，出入境管理已形成固定的概念。学术界尤其是公安院校，已将出入境管理定义为我国主管机关对外国人入出我国国境和中国公民出国（境）相关事务实施的行政管理。有学者认为，在公安学之下，出入境管理学已成为分支学科，是一门交叉性边缘学科。^[30]而此次“中华人民共和国出入境管理局”中的“出入境管理”已被演绎为“人员往来港澳台管理”，而且省、市、县等三级地方公安机关内设机构仍然沿用过去的“出入境管理XX”用语。可以看出，这个用语已经呈现出混乱状态。

针对上述问题，在机构名称上可做适当修正。笔者建议，国家移民管理机构名称可改为“移民和出入境管理局”。理由如下：

一是“移民和出入境管理”这个专门用语既符合国际上的惯常用法又符合中国国情。该用语中的“移民”可释义为“非公民（外国人）的入境和居留活动或行为”，符合国际上的惯常用法；整个用语既符合中央机关两块牌子的情况，又考虑到地方公安机关出入境管理机构存在的事实。

二是“移民和出入境管理”已在国家移民管理局的日常工作中应用。笔者在该局的网站上以“移民和出入境管理”为主题词进行搜索，共有五条相关信息^[31]，出现了“全国移民和出入境管理系统”以及“移民和出入境管理工作”两个用语。

三是与典型英语国家管理跨境人口流动的机构

名称也有一定的契合。从主要英语国家的实践来看，把非公民和公民出入境管理事项截然分开、并行设在一个部门的有英国和加拿大两个国家。2013年，英国撤销了边境管理署（UKBA），重组了人员出入境的管理体制。从图1来看，在内政部有一个边境、移民和公民局（BICS）^[32]，统辖了移民和公民护照签发事项。加拿大把移民、难民和公民的出入境事务组合成一个部门（IRCC）^[33]（如图2）。从该机构的门户网站上看，涉及公民出入境的事务有：签发护照、出具公民身份证明、怎样为难民担保、加拿大青年通过加拿大国际体验项目出国旅行和工作、怎样为亲属移民提供担保、如何从国外领养孩子、如何雇佣外籍劳工等。^[34]从上可以看出，英国、加拿大人员出入境的管理机构除难民事项外，无论从名称上，还是管理事务上，与我国过去的“中管”^①“外管”^②职责分离但并行于同一出入境管理部门的机构设置不无相似之处，这一点值得我们深思。

鉴于此，结合我国实际情况，内设机构设置的逻辑和层次可以理解为图3。

笔者建议，可将“移民和出入境管理局”译成“Immigration and Citizenship Department”。

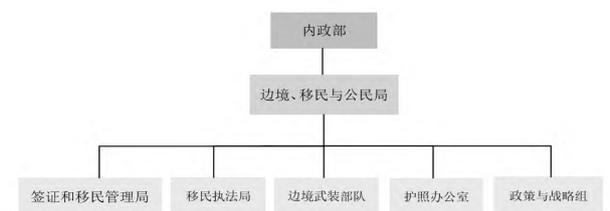


图1. 英国出入境管理组织架构示意图

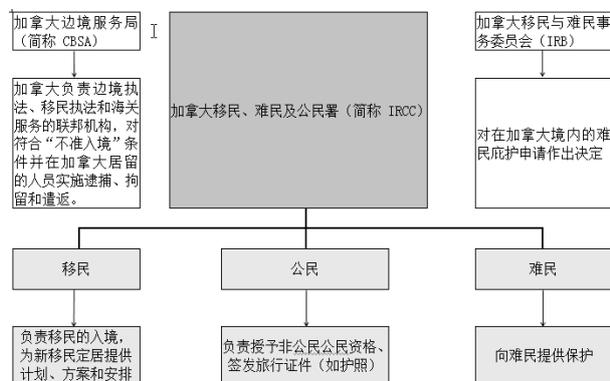


图2. 加拿大出入境管理组织架构示意图

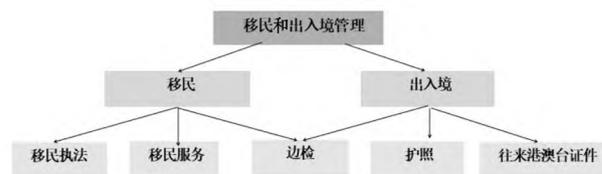


图3. 未来中国移民与出入境管理逻辑架构示意图

（三）移民管理的含义和内容

1993年，在联合国全球治理委员会和瑞典政府的要求下，比马尔·戈什首次提出了“移民管理（migration management）”的概念。^[35]显然，当时的概念是置于移民全球治理的语境下，管理主体包括了国际组织。这显然不是我们所要论述的主权国家行政管理意义上的移民管理。

在2008年国际移民组织（IOM）出版的《迁徙词汇》中文版中，将移民管理（migration management）译成“迁徙管理”，并定义为：用来指代各种各样的政府职能和有序、人道管理越境迁徙的国家体系，特别是管理入境和境内停留的外国人，保护难民和其他需要保护的人。在现在该组织的网站上，则表达为：由国家在国家系统内或通过双边和多边合作所开展的有关移民法律、法规和决定的一整套实施活动。同时，IOM对移民管理的内容做了图示（见图4^[36]）：

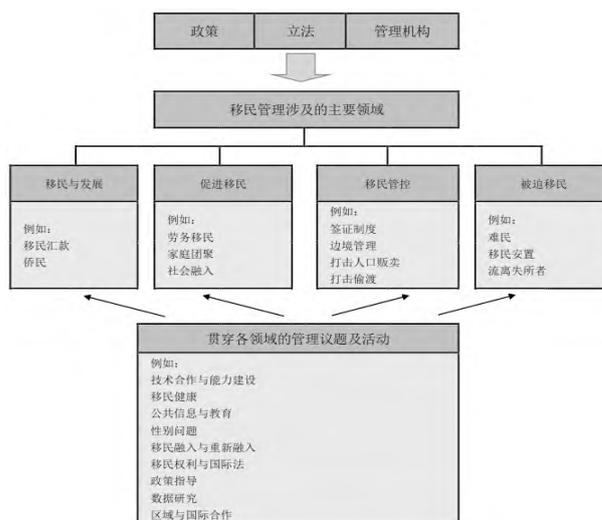


图4. IOM 移民管理的概念框架

① “中管”是指中国公民出入国管理。

② “外管”初指境外人口入出境管理，现指外国人入出境管理。

西方学者对移民管理也进行了诠释。Barbara Marshall 认为，移民管理是通过更具建设性的方法旨在增强移民控制的各种举措。对潜在接收国而言，意味着透明度，即公开承认其移民需求（人口发展、缺乏熟练和低技能劳动力等）及其人道主义义务。它还涉及合法移民的融合。当全面实施时，它将导致“联合政府”，所有部门都对移民政策做出贡献。在国际上，它包括区域合作（如在欧盟）和与输出国的合作。^{[37]250}Christina Oelgemöller 则认为，移民管理是对人口流动的一种独特处理方式，因为它在很大程度上是主权利力的一种表达，它决定了谁可以进入、能否得到某种资格，并决定了谁会成为国民。还可理解为，移民管理是一种排序工具，它将入境的国际移民归类为受欢迎的、可管理的风险或威胁。所依据的基准标准是假定的经济指标。换句话说，移民管理提出了一种类型学，根据这种类型学，将人们分为正常人和异常人。^{[38]33}

从国际组织和西方学者对移民管理的定义来看，移民管理的主体是政府，管理依据是涉及移民的法律法规、政策、决定，管理对象是非公民，管理的内容涉及对合法移民的服务，对非法移民的管控。

在国内，有学者认为，移民管理大致可分为限制非法移民进入，根据劳动力市场需求选择国际移民，吸收移民，为国家经济社会发展储备人力资本等三个层面，国家对国际移民的管理，签证、永久居留、入籍等制度，是一个国家对外国人入境、居留、工作以及公民化进行有序管理的基本制度体系。^{[29]41}从官方界定的国家移民管理局的六项主要职责^①来判定，移民管理可以理解为是对人员出入境及外国人的居留活动实施的管理，移民管理的主要内容则为六项主要职责。

笔者认为，若要理解移民管理的准确含义，除了了解国际组织和西方学者对移民管理的定义外，还需明晰以下几个关键问题：（1）移民管理的主要职能有哪些？主要英语国家移民主管机构按职能

再细化内设机构来看，移民管理职能可分成边检、执法和服务三项；（2）国籍管理是否属于移民管理？从美国《移民与国籍法》的名称的构成逻辑来看，移民法与国籍法是并列关系；再从加拿大和澳大利亚的移民法的架构和内容来看，入籍不是移民法规范的事项；再从图 4 分析，IOM 移民管理的有关事项并未包含入籍管理。（3）移民管理的对象是否包括公民？针对官方认为的，移民管理应包含本国公民的出境入境管理，像大多数学者解读的那样，传统移民国家的移民法皆含有公民的字样。笔者认为，移民法规范的对象是非公民，并非意味着不能出现公民的字样，之所以出现在移民法中，主要原因有：（1）公民必须接受边检，澳大利亚移民法立法目的第三项已作出说明：“为达到此目的，本法案要求无论澳大利亚公民抑或是非澳大利亚公民在进入澳大利亚时都必须确认其身份，这样联邦政府才知道进入澳大利亚的非澳大利亚公民的身份。”（2）公民字样的出现还与非公民的雇佣、担保、亲属关系等相关。

综上所述，笔者认为，移民管理是一国政府主管机关为施行国家主权，维护国家利益，保护出入境人员合法权益，促进国家经济、社会发展和国际交往，按照涉及移民管理的法律法规、政策，对非公民的入境、居留活动所进行的管控和服务的行政行为。移民管理的主要内容，如图 5 所示。

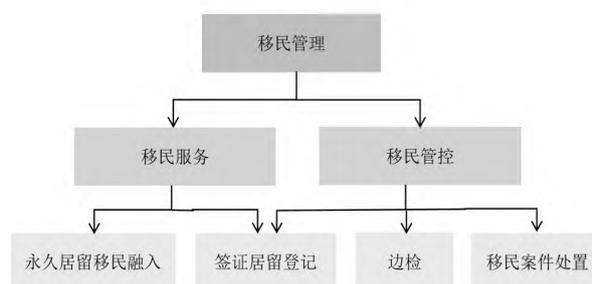


图 5. 中国移民管理的概念框架图

^① 国家移民管理局组建时，对外公布的主要职责：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”（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入境（境）服务管理，承担移民领域国际合作等。

结 语

在西方国家，移民（法）学已形成相对完整的理论体系，成为一门独立学科。同时，其移民管理制度也积累了丰富的经验。可以说，西方国家移民管理的学术理论是其移民管理政策推出的依据，形成了理论从实践中来并指导实践的良好循环。而我国在这方面才刚刚起步。要构建中国特色现代移民管理制度，必须系统了解和学习西方移民管理制度，必须深入研究移民管理的发展规律，必须从移民的相关概念入手做精准的把握。反过来说，“移民核心概念的界定是国际移民研究的基础，也是国家制定移民政策的重要依据”。^[39]

参 考 文 献：

- [1]张惠德,王莉,方岩.论当前移民管理体制构建中的难题破解思路[J].北京警察学院学报,2019,(2):24-29.
- [2]IOM. World Migration Report 2020 [EB/OL]. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, 2020-08-15.
- [3]United Nations Department of Economic and Social Affairs. Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1,1998[M]. Litho in United Nations, New York 16330--September 1998--2,845 ISBN 92-1-161408-2,1998.
- [4]国际移民组织 [EB/OL] <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>, 2020-08-15.
- [5]Tomas Hammar. European Immigration Policy-A Comparative Study[M]. Cambridge University Press, 1985.
- [6]斯蒂芬·卡斯尔斯.21世纪初的国际移民:全球性的趋势和问题[J].国际社会科学杂志(中文版),2001,(3):20-33.
- [7]Thomas Riggs,Kathleen J Edgar. Immigration and migration:in context[M]. Gale,a Cengage Company, 2018.
- [8]Khalid Koser, International Migration[M]. Oxford University Press,2016.
- [9]UK,Home Office, Immigration Rules[EB/OL].<https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-introduction>, 2020-08-15.
- [10]Anderson, B. and Keith, M. 'Introduction', in Anderson, B. and Keith, M. (eds.) (2014) Migration: The Compass Anthology[M]. Oxford: COMPAS, University of Oxford, 2014.
- [11]IOM, Key Migration Terms [EB/OL]. <https://www.iom.int/key-migration-terms#Immigrant>. 2020-08-15.
- [12]Government of Canada,ARCHIVED - Immigration, Refugees and Citizenship Canada Departmental Overview[EB/OL].https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/mission/departmental-overview.html#1_5, 2020-08-15.
- [13]Vincent Chetail. International Migration Law[M]. Oxford University Press,2019.
- [14]D'Vera Cohn. How U.S. immigration laws and rules have changed through history[EB/OL]. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/09/30/how-u-s-immigration-laws-and-rules-have-changed-through-history/>, 2020-08-15.
- [15]Aoife McMahon. The Role of the State in Migration Control - The Legitimacy Gap and Moves towards a Regional Model[M].Koninldijke Brill Nv, Leiden, The Netherlands,2017.
- [16]Catherine Dauvergne. Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times[J]. The Modern Law Review, 2004, (4) :588-615.
- [17]宋双双.大力加强海外移民合作的几点建议[J].新远见,2012,(11):46-51.
- [18]葛剑雄.中国移民史[M].福州:福建人民出版社,1997.
- [19]格勒哥雷.移民论[M].缪瑞生,胡珍元,译.北京:中国社会科学院出版社,2016.
- [20]马金旗,马勇,吴华.国际移民法律制度对比研究[M].北京:中国人民公安大学出版社,2001.
- [21]刘国福,等.移民法[M].北京:中国经济出版社,2010.
- [22]王辉耀,苗绿.中国国际移民报告[M].北京:中国社会科学出版社,2012、2014.
- [23]王辉耀,苗绿.中国国际移民报告[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [24]王辉耀,苗绿.中国国际移民报告[M].北京:中国社会科学出版社,2018.
- [25]刘国福.从国际移民法视角看中国出入境中介机构法[J].太平洋学报,2007,(3):1-12.
- [26]马勇.国际移民管理概论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2008.
- [27]王辉耀,苗绿.国家移民局[M].北京:中国社会科学出版社,2018.
- [28]Willekens, F., Massey, D., Raymer, J., & Beauchemin, C. 2016. International migration under the microscope. Science 352/6288, 897 - 899[EB/OL]. <https://science.sciencemag.org/content/352/6288/897>, 2020-08-15.
- [29]Stephen H. Legomsky. Immigration and Refugee Law and Policy[M]. Foundation Press, 2002.
- [30]张保平.出入境管理学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2014.
- [31]国家移民管理局 [EB/OL]. <http://www.nia.gov.cn/Search/>

- search.jsp,2022-05-07.
- [32]<https://www.gov.uk/government/people/glyn-williams>.
- [33]卫平. 加拿大移民制度 [J]. 现代世界警察, 2018, (6) : 37-42.
- [34]Government of Canada, Immigration and citizenship for Canadians[EB/OL].<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadians.html>, 2020-08-15.
- [35]Martin Geiger, Antoine Pécoud. The Politics of International Migration Management[M].Palgrave Macmillan, 2010.
- [36]IOM, IOM' s Managing Migration conceptual framework[EB/OL]. www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/v1/V1S02_CM.pdf, 2020-08-15.
- [37]Marshall, B (ed.) The politics of migration: A survey London[M]. Routledge,2006.
- [38]Christina Oelgemöller. The Evolution of Migration Management in the Global North[M].Routledge, 2017.
- [39]钟实. 中国移民管理语境下“国际移民”的明晰与解读 [J]. 北京警察学院学报, 2019, (4) : 26-32.

责任编辑：韩 静

Discrimination of Immigration Concept and Its Application in Immigration Management in China

Zhang Hui-de, Yang Chun-xia

(People' s Public Security University of China, Beijing 100038, China)

Abstract: The translation of words concerning "migration" "immigration" and "migrant" into the same Chinese phrase, which is extremely easy to cause confusion and ambiguity, has had a strong impact on the expression in the official, academic and non-governmental circles, which are used to "entry and exit administration". Internationally, differences are mainly manifested in the definition of the concept of migrants. No matter in the Chinese appellations concerning "immigration" or in the definition of the concept, there are still many places worth discussing. As an act of cross-border population migration, "immigration" refers to the entry and residence activities or acts of non-citizens in the context of the laws and administrative management of sovereign countries. The term "international migration" used by international organizations and scholars when discussing the phenomena and regular patterns of population migration in the international community can be regarded as "the behavior of population migration across countries". In the context of China' s migration management and immigration law, in order to avoid ambiguity, it is suggested to use the appellation of "non-citizen" for "subject of cross-border population migration" and not to use the words "immigrant" or "international migrant". The definition of this basic concept has enlightening significance to the clarity of the applicable object of China' s immigration management law, the meaning and content of migration management and the change of the name of the competent authority.

Keywords: Immigration Management; Immigration; Non-citizens