


# 德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第 22 期 2017 年 4 月 28 日

---

## 本期主要内容

 混合移民时代的“全球移民治理”

## 混合移徙时代的“全球移民治理”

全球逃亡与移民问题的控制和解决，让许多工业化国家以及越来越多的新兴工业化和发展中国家面临巨大的挑战。各国政府在这一问题上分歧不断，它们始终将难民和移民政策视为“保留区”（原文为法语：*domaine réservé*——译注），将其置于国家核心能力的范畴。同时它们又意识到，国家的控制手段有限，难民政策问题的解决已不能仅靠个人力量。

使这些困难进一步加深的是，逃亡与移民的混合流动现象。导致逃亡与移民发生的动机已变得愈加难以区分。而《难民地位公约》(GFK) 的缔约国必须要对此作出区分。因为它们有义务保护难民，同时在接受移民问题上又有很大的自主决定权。它们面临的困难是，该如何处理那些被迫离开祖国，但又不符合《难民地位公约》标准的人。在这方面目前还存在保护漏洞，而这已涉及越来越多的相关人员。

人口混合流动增加了国家间在难民与移民政策上进行合作的必要性。然而“全球移民治理”（Global Migration Governance）这类合作无法应对目前的挑战，此类合作形式残缺不全、收效甚微。鉴于这些缺陷，发展援助合作被寄予厚望。这种合作形式的目标是减少导致移徙发生的原因、援助伙伴国以及促进合作。然而在这种合作形式中，人们常常搞不清楚，逃亡、移民与发展援助处于怎样的相互关系中，而发展援助合作又会做出哪些成绩。

从一方面来看，各国一致认同的是，自由且受控的移徙将会促进移徙来源国与接收国的发展。例如，境外汇款就是留在国内的移徙者家属及其来源国的重要收入来源。反过来，移民也可以帮助接收国填补国内劳动力的不足。而另一方面，不受控且非自愿的移徙又隐藏着发展的危机。其中主要的受害方是发展中国家，因为它们接收了世界上大部分的难民和流亡者。此外，南北移民由于缺乏合法的移徙途径，因此常常以非法方式进行迁移。这不仅对于移徙者来说隐藏着风险和危险，对于中转国和接收国来说也同样如此。此外，移徙活动会对国家发展产生积极还是消极的影响，还取决于是否有相关的发展援助政策支持。

实际上，发展援助合作已经越来越多的服务于对移徙的管理与控制——尽管从发展政策的角度看，首先必须弄清哪些移民与难民政策有助于伙伴国的发展。

而目前还缺少合适的国际合作框架条件来对发展援助政策的方方面面做系统的考虑。在其它政策领域——如气候、贸易和金融政策——联合国在努力建立各种国际制度，而在“全球移民治理”中，至今没有什么有影响力力的制度。在难民管理中，已经存在一些以国际法和机构形式确立下来的制度——虽然这些制度有被侵蚀的危险。与之相对，至今的移民政策都只是由一些区域和双边协议以及协调机制组成的拼凑物。

移民与难民政策的差异受历史条件的制约，并且也受到来源国、中转国和接收国的权力落差的影响。从发展政策的角度看，尤其是移民政策制度存在不足，这些制度几乎没有提供规范的定位，不适合于国家间伙伴关系的合作，并且不能充分保护移民的权利。难民政策的发展相对较好，但也存在缺陷。建立有约束标准、责任明确以及机构健全的难民与移民政策合作会带来哪些附加价值，这是显而易见的。为逃亡与移民问题建立一个以发展为导向的全球秩序，会使移民与难民的权利得到保障，使难民、移民和社会融合政策的最低标准得以确立，并且可以实现移徙来源国、中转国和目标国的利益均衡。这种合作或可促使引起逃亡的原因减少，使更多非规范的移徙活动转变为规范行为，并为移徙者在当地的社会融合、返乡和再融合提供方向性框架。

目前已确定出一些重要的未来发展措施，它们涉及难民与移民政策合作在内容和制度上的进一步发展。例如，2015年通过的联合国可持续发展目标（Sustainable Development Goals，简称SDGs）就包含了移民政策的发展目标和指标，它们对所有国家都有制约作用。另外，联合国在2016年9月决定在两年内就逃亡与移民问题制定出两项全球协议。这两项协议都会对国际制度的建立发挥作用。首先，移民与逃亡领域三个决定性的组织之间的关系和任务分配会得到新的平衡，这三个机构分别是：联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）、国际移民组织（IOM）、以及国际劳工组织（ILO）。其次，可以预见，现存的国家间磋商论坛将会继续增加其政治分量，并在合作中发挥新的作用，特别是全球移民与发展论坛（GFMD）和联合国移徙与发展问题高级别对话两大会议。

德国联邦政府必须在所有这些计划中找到自己的位置。对于未来“全球移民治理”的制度建立存在三个主要选项：1）加强现有制度结构，2）扩大国际移民组织的责任范围，3）建立联合国移民问题秘书处。德国联邦政府应权衡这些选

项的优缺点，并将精力投入到其中最能有效且着眼于发展的“全球移民治理”途径中。这样的努力会让联邦政府在国际移民与难民政策中作为重要行为体的作用得到加强，最终创造更好的条件来克服逃亡与移民政策中的挑战。

### 混合移徙与发展援助

逃亡和移民活动逐渐混成一体，这给许多国家造成了困难。事实上，难民和移民的移徙动机和途径已经很难区分。传统地将两者区分为被迫的逃亡活动和自愿的移民活动已越来越不符合实际。许多人被迫离开自己家乡的原因是，政治和经济的畸形发展导致其在国内失去了生活基础而不得不进行移徙。此外，难民和移民的移徙途径常常是非正规的，这使他们遭遇相似的危险。然而，根据《难民地位公约》的标准，只有那些能够证明在本国遭到了迫害的个人才能享受国际保护。而移民是否会被接受并被允许进入劳动市场是移徙目的国出于本国利益的自主决定。这导致的结果是，出现了某些特定的难民和移民群体的保护漏洞。这种现象绝不止涉及时欧洲或德国。根据联合国难民事务高级专员办事处的说法，混合移徙越来越多的发生在地中海地区、亚丁湾一带、中美洲和加勒比海、东南亚以及巴尔干半岛。

逃亡和移民行为难以区分的问题是由两个趋势变化引起的。首先，第二次世界大战以来，造成逃亡的原因发生了变化。1951年签订的《难民地位公约》根据其历史背景，将目标主要指向国家行为体对个人或特殊群体的迫害。然而在此期间，其它的逃亡因素逐渐变得重要，尤其是普遍的以及针对某一种族的暴力事件。此外，更多的人之所以逃亡是因为经济和生态方面的生活基础遭到破坏。再加上气候变化，现存的国际法保护体系中没有考虑这些逃亡因素。

第二个变化是，难民与移民越来越多地选择相同（非常规）的移徙路线并诉诸于蛇头的帮助。发生这些情况的主要原因是，大部分工业国家和新兴工业国家没有为难民和移民提供合法的移居途径。恰恰相反，越来越多的国家通过制定制约性的国家庇护法来限制难民入境。这不仅涉及到欧盟，还涉及到世界上其它许多地区。对于移民也存在相似的限制趋势——尽管有些国家做出了相反的尝试，例如瑞典在2009年反常规地开放劳动力市场。大多数工业国家缺少合法的移居途径。而且政府出于国内政治的原因，即使本国在人口和经济上需要大量的移民

人口，它们依然谋求限制性的移居政策。面对这些现实，许多移民会从实际出发做出决定。他们会权衡非常规移徙和庇护申请哪个机会更大。之后一些人会尝试通过庇护系统获得在目的国的居留权。

逃亡和移民活动的混合让本就负担重重的庇护系统增加了额外的压力，最终使得庇护和移民政策失去了合理性。这些问题各国政府和处理逃亡与移民问题的国际组织早已知晓。然而，怎样才能将逃亡与移民活动区分开来，最终让对难民对保护突显出来、让移徙来源国和接收国在移民政策上的利益得到满足、让移民的权利得到重视，在现实的国际政治中一直缺乏相关的计划和实际办法。

### **全球移徙趋势**

各国对国际移徙事件的认识在过去几十年中有了明显的提高。但知识缺陷始终存在。例如，在许多国家缺少有关迁入与迁出人口、难民与移民的居留状况以及移徙活动的社会经济后果的可靠数据。可用于在国家间进行对比的数据始终缺少，未来的移徙活动也几乎无法预测。所有这些不仅增加了移徙的控制难度，也使对移徙造成的经济、社会和安全方面的后果的评估以及发展政策的制定变得困难。然而现有数据至少可以使人们看清国际移徙事件的基本发展趋势。

根据联合国的统计，目前世界上有超过 10 亿人处于移徙状态。其中有 2.44 亿人作为难民或移民生活在异国；还有 7.4 亿人为寻找更好的生活条件而在自己的国家内过着逃亡生活。在过去的十五年中国际难民和移民增加了 41%。这主要可归因于世界人口的增长，因为在过去五十年间国际难民和移民在全球总人口中所占的比例只有小幅增长——从 1965 年的 2.5% 增长到 2015 年的 3.3%。在这些跨国境的移徙中，有很大一部分并不是流向工业国家，而是发生在较贫穷的国家之间。只有小部分的移民迁移到工业国家，但大部分没有离开他们的国家区域所在地。这不仅涉及到难民，还涉及到劳工移民，但他们中间也有越来越多的人开始到远离家乡的地区寻找雇用机会。

2015 年底联合国难民事务高级专员办事处开始对 1610 万国际难民负责，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（UNWRA）对另外 520 万人负责。这些人当中不包括在自己国家生活的国内流离失所者（根据联合国统计，这些人有约 4 千万）以及庇护申请者（320 万）。现在由于寻找工作而成为国内流离失所者的

人数有多少，只能做初步的估计。据称，仅在中国这些人的数量就达到了 2.77 亿，约占中国总人口的三分之一。

总体来说，国际移徙同时呈现出区域化和全球化的特点。区域和全球移徙活动都在增长，其中区域内的移徙从数量上来说比跨区域的移徙增长更为显著。尤其在非洲和亚洲，国内和跨国移徙呈现出上升和多样化的特点。移徙形式包括移民活动的女性化趋势、城乡迁移的快速增长以及经济欠发达和较发达国家之间的劳工移民。另外，发生在这两大洲的移徙活动中有很大一部分可归因于战争和冲突这类政治因素，还有一部分可追溯到生态因素。除了这些共性，国际移徙活动以及从中产生的挑战是极其不同的。

### **移民和逃亡对发展的影响**

国家发展和国际移徙活紧密相连。移民和发展的相互关系几十年来争论不断。与之相反，逃亡与发展的关系近几年才在政治上获得了较多的关注。尽管如此，显而易见的是所有移徙活动对发展的影响都取决于其政治形态。从根本上看，非常规移徙对来源国和接收国的发展产生的积极后果要少于常规移徙。对于移徙者本人来说，如果没有配套的政治制度或制度不完善的话，其机会也会更少。对难民和移民来说都是如此。

在对移徙活动和国家发展的相互作用的评价中，正面看法和负面看法随着时间的推移不断变化。每个时期对此的主流解释总是同时影响着各国从发展政策出发的对移徙问题的处理方式。这在有关移民的讨论中尤其明显。例如，二十世纪五十年代和六十年代对移民的正面评价占据上风。那时他们的作用主要是平衡不同劳动力市场之间供需结构的差异。人们认为，劳工移民——当时主要是在西方工业国家从事矿业和工业生产的非熟练和半熟练工人——能够促进移徙来源国和接收国的经济增长。在接下来的二十年中这种乐观的看法被较悲观的评价所取代。在二十世纪七八十年代批评成为主导声音。那时人们认为劳工移民可能遭到剥削，也是因为他们，国内的专业技术力量可能会被招揽到国外（“人才外流”）。移民汇回祖国的钱也被认为是有问题的：这些汇款主要是被用于消费，因此不会促进国内发展。

从二十世纪九十年代初开始，对难民的评价又转向了另一个方向。以“劳工

移民新经济学”（New Economics of Labour Migration）为范式，移民活动又开始被认为能够在国家发展过程中产生积极的影响。这种对移民与发展之间关系的乐观评价不仅仅局限在研究中，也体现在国际组织和论坛以及制度改革的讨论中。此外，在二十世纪九十年代之前很长一段时间都存在一种看法：由于发展合作的各种手段，从较贫穷国家到较富裕国家的移民将会减少。发展援助的增加将会导致移民活动的减少。后来这一理论被发展经济学理论所取代。这一理论认为，发展过程通常首先会导致移民的增加——所谓“移徙驼峰效应”（migration hump）。究其原因，一方面在于人们有了更多可支配的物质资源，这对所有移徙都是必不可少的；另一方面，在发展援助过程中，更多的人得以获得更好的教育和培训机会，但本国的工作机会却没有随之提高。因此，恰恰是很多年轻人愿意到国外寻找机会。

近年来，移民研究又呈现出相反的趋势，其对过去二十年间乐观的移民与发展政策研究范式提出了质问。他们的批评基础是，认为对移民与发展的正面评价是以新自由主义的理论为导向的。承认向国内汇款的行为以及散居族群的社会活动，事实上是使国家免于对移民和难民负责，而对循环移徙的重视是和富裕的目的国的利益相悖的。在这两种情况中，每个移民的命运都会遭到被忽视的风险，最终他们一定会承担社会和经济代价。

逃亡活动对国家发展的影响成为讨论对象还是最近的事。传统上人们认为逃亡状态是暂时的危境，这属于人道主义援助的责任范围。这个基本观点也影响着国际难民管理制度，其将逃亡问题的解决定义为人道主义任务。另一方面，现实中明显存在与逃亡有关的发展合作的需求：2015年全世界有89%的难民以及99%的国内流离失所者生活在发展中以及新兴工业国家。另外，逃亡状态的持续时间也在不断上升。这些长期逃亡的情况（“protracted refugee situations”）引发了一些与发展援助相关的重要问题：怎样阻止难民长期只能接受援助的情况继续存在？哪种类型的援助能够让难民获得自主生活的希望？怎样才能抵挡随着广泛的逃亡情况而出现的对接收国的发展威胁。

另一个集中的问题是，怎样填补逃亡状态下人道主义紧急援助和较长期发展合作之间的空白，以及怎样克服这两个政治领域之间的协调问题。在这方面有一个重要观点：恰恰是那些长期处于难民危机中的难民更无望通过传统的三种解决

方案（遣送回国、重新安置以及融入当地）摆脱逃亡状态。而且需要接收大量难民的国家不愿意给予难民长期居留权的情况正在增加。在这些情况下，接收国必须得到援助，使其至少能够给予难民暂时的社会融合条件，这不仅可以给难民提供保护，同时还可以以提供工作或活动渠道的方式使他们能够在留居国外期间自主生活。目前正在讨论的问题是，如何能够创造新的发展援助政策手段和计划，来增强接收当局的能力。这里的一个重点是长期被忽视的难民的创业潜力。

总得看来，有关移民、逃亡和发展的争论随着时间的发展愈发多变。而争论的中心主要包括五个主题。

### （1）与移民活动相关的成本

目前对移民活动产生的经济效应主要是正面评价。其原因是，人们对移民向国内汇款以及与散居族群的关系有了新的经验认识。移民向其祖国的汇款不仅已经超过了官方开发援助（ODA）的数倍，而且与国外直接投资相反，其还有着惊人的抗危机能力。与之相比，有关难民汇款回国的认识要少很多。但对两种移徙形式来说，移徙活动中产生的汇款都能促进来源国的储蓄率和投资量，而接收国的信用等级也能得到提高，这反过来又使农业和独立经营领域的投资变得容易。然而，向欠发达国家汇款，尤其是发展中国家之间的汇款，常常会积聚高昂的成本。降低这些成本会增强移徙活动对发展的影响。为此，发展政策行为体可以减轻移民和难民办理银行业务的负担（通常是征收比专门办理汇款业务的金融服务提供商更低费用），或提高各服务提供商之间的竞争。

对于移民来说，由于移徙渠道的差异，在找工作以及被招募的过程中也会产生不同类型的成本。特别是对于低技能的求职者，如家庭傭工或建筑工人，签证费、中介费以及运输费用加起来常常是其月工资的数倍。这会导致其处于长期负债状态，极端情况下甚至会变成某些现代形式的农奴制。为应对此种情况，需要进行全面的招聘管理。从长远来看，有如下建议：中介费用完全由雇主支付；促进网络招聘平台的发展，使各工作提供者之间变得更加透明、更可比较；为招聘行为确定国际准则，并以此为基础促成劳动合同的标准化。每条建议都需要与之适应的监控体制以及投诉机制。降低招募成本的过程将是昂贵的，但也蕴藏着巨大的发展红利：每种降低成本的方法都让移民可以将更多钱寄回祖国，使其在祖国的家人直接受益，并为他们在当地创造更好的发展前途。



## （2）散居族群的活动

现在已有众多研究证明散居族群可以加深移徙来源国和接收国之间的关系，并促进发展援助的进程。他们使一些无法获得贷款的人获得小额信贷，促进基础设施的改善以及知识和技术的转让，帮助筹集来自国外的直接投资并减轻来源国新成立企业招募劳动力的困难。然而，在这些能够促进发展援助的机会中，散居族群也体现出一些发展风险，例如，他们有可能成为国内内政斗争中的利用工具，被拉拢到某一方，以帮助其筹集资金或征召支持者。对难民来说同样如此，在一些设立很久的难民营中发生的动员和军事行动可以为之证明。从记录下来的案例来看——尤其是在南部非洲，一些极端分子会利用在国外居留的机会，在来源国或接收国为暴力行动做准备。

## （3）人才流失还是“人才流入”

对移民活动可能造成的人才流失的看法，随着发展也有了变化。大量高技能年轻人才的外流——如医学领域——会给发展中国家造成深重的问题：一方面可能造成劳动市场相关人员的缺失；另一方面可能使政府产生疑问：向中学后教育的投资是否还有意义。然而，如果汇回国内的资金被用来投资教育和健康领域，那么就可以促进来源国的人力资本积累。尤其是在循环移徙的情况下，来源国有希望从移民在国外获得的知识技能中获益，这样，人才流失就可以变成“人才流入”。此外，还存在一些新的解决办法，其旨在将高技能移民的移居与来源国专业人才的教育直接联系起来。例如，全球发展中心（Center for Global Development）就提出“跨国教育伙伴关系”的建议。其目标是为移徙来源国和接收国同时培养专业人才。通过这种方式，在来源国当地进行的教育活动可以促进具有国际竞争力的教育机构的建立。如果这种伙伴关系的构想得当，接收国也可从中获益。它们可以以自己的需求为导向来资助移徙来源国的教育。这样它们也可以节约成本，因为在来源国进行教育活动的花费要比在工业国家便宜的多。而且这种伙伴关系还有利于那些在晚些时候才决定回国的移民。他们在国外获得的专业技能为他们进入国内劳动市场提供了更佳的机会。目前在发展援助返乡计划中得出的经验可以为之证明。

逃亡活动同样经常会造成人才流失。从各种案例来看，当面临迫害、镇压和内战的危险时，首先逃走的是那些教育和经济条件更好的人。他们的灵活性比其

它民众更强。因此，每次难民危机发生时总是伴随着高技能人才的外流，而这种情况常常在来源国的政治状况发生转变后也无法挽回。正是那些以其专业技能可以为家乡的重建做出重要贡献的人，常常能够在国外建立新的生活，并因此而不再将回国纳入考虑范畴。

#### （4）移民与难民的权利保护

尤其是民间社会组织总是强调对移民和难民权利的保护具有重要的意义。所有人都具有基本的权利这条原则也被编写进了《世界人权宣言》（1948）、《公民权利和政治权利国际公约》（1966）以及《经济、社会及文化权利国际公约》（1966）。然而，移民和庇护申请者，特别是非常规的移民和庇护申请者仍然不断遭到严重的权利侵害。对难民的保护已在《难民地位公约》中确定下来，而对移民的保护还缺少国际法上的规定。在对移民和逃亡的政治讨论中，人们常常将权利保护和发展援助的观点对立起来，第一个观点将个人情况放在中心位置，而第二个观点是将重点放在来源国的整体社会发展上。这种区分是错误的，并且在实际中也没有什么帮助。对移民和难民的权利保护——例如在进入工作市场和自由活动方面——常常是从移徙活动中获得发展政策上的利益的前提条件。为从移徙活动中挖掘积极的发展潜力，仅有基本的权利保护是不够的。现在更需要的是制定积极的政策，其应将相关人员的参与至于中心位置，应给他们提供个人发展机会。

#### （5）返乡和再融合

另一组重要的且在研究中存在争议的问题有关移民和难民的返乡和再融合。在一些移徙目的国，如德国，由于迁入者数量不断上升，要求非常规移民和被拒的庇护申请者返乡，加强庇护和移民政策合法性的内政压力不断增加。而从发展政策的角度看，应该权衡返乡政策将对发展产生促进还是损害的作用。虽然到目前为止还没有可靠的研究给出国家发起的返乡以及遣返行动的成功条件，但各项研究一致认为，移徙者自愿的决定更有可能促成成功且长久的返乡。人们达成一致意见的还有，已发展政策为导向的返乡活动可以促进返乡者的再融合。也就是说不仅仅是为返乡者支付现金，而是将目标放在他们的教育、独立和重新进入劳动市场上。强迫的和不以发展政策为导向的返乡活动隐藏着对外和安全政策上的风险。

总的来说，在移民、逃亡和发展援助的关系问题上始终没有达成普遍的一致

意见。鉴于发展援助研究中有太多以不同标准为基础的观点立场这一事实，这种情况的形成并不奇怪。然而，悲观主义者和乐观主义者至少可在某几点上达成一致。他们要承人，移民、逃亡和发展援助是紧密联系的；移徙对发展的影响取决于其政治构造；制定能够促进发展的政策的框架条件是在发展合作中与伙伴国建立深入且有约束力的合作。

（本文节译自德国科学与政治基金会 2017 年 4 月分析文章，作者斯特芬·安格嫩德（Steffen Angenendt），安妮·科赫（Anne Koch））

（<https://www.swp-berlin.org/publikation/global-migration-governance-im-zeitalter-gemischter-wanderungen/>）

---

《德国智库动态》由四川外国语大学德国研究中心根据德国各大权威智库的公开信息编译，每月 30 日出版。

地址：四川外国语大学德国研究中心，重庆市沙坪坝区烈士墓，邮编 400031

电话/传真：+86 23 6538 5696

电子邮件：dgyjzx@sisu.edu.cn

网址：dgyj.sisu.edu.cn