CCG | 全球化智库
CENTER FOR CHINA & GLOBALIZATION

# 世界的中国
## 迁徙与交往70年

第三届全球人才流动和国际移民学术论坛论文集

王辉耀 苗绿 /主编

# 世界的中国
# 迁徙与交往 70 年

——第三届全球人才流动和国际移民学术论坛论文集

# 目　录

## 第一章 新型全球化发展背景下的华人华侨

国籍确认存在年以来中国大陆的华人移民与人类的全球化进程…… 07
难民危机冲击下欧洲华人面临的挑战…… 34
沟通中国与东南亚：华侨华人的历史功用与现实启示…… 48
浅谈法国华人流散群体的商业发展与地理分布——以大巴黎地区为例…… 68

## 第二章 人才竞争的多层次、合作和比较方法

流动生活实践中的世界主义——以瑞丽罗兴伽人珠宝商的认同研究为例…… 81
外籍劳工政策对工业化进程的影响——以工业化起飞阶段的马来西亚和新加坡为例（1970–1990）……99
移民政治：全球化时代的美国现代国家建构和人力、人才竞争中的政治文化双向驱动悖论……122
科学家流动对科研合作的影响 ……142

## 第三章 人口流动、老龄化与跨国婚姻：前沿理论与发展

汇款与情感：当代朝鲜族跨国家庭关系动力学……149
结婚移民日本的中国女性的社会网络——以兵库县 T 地区为例……162
基于文献计量的国际移民研究知识图谱分析……176
中国人口结构变化对移民管理的影响研究……198
中缅、中越边境地区外籍新娘社会融入状况……208
离散与聚合：中国西南边境地区跨界劳工移民的空间特征研究……213
垄断之后：劳动力跨国流动基建在中国内陆地区的动态变化及社会后果……222

## 第四章 移民安置与融合的全球经验

在沪日本人群体社会空间的建构研究……243
中国外来移民小社会治理研究——基于上海、义乌和广州的实证分析……248
中缅跨界民族与缅北“民地武”问题……271
《英国未来技术移民白皮书》的重要理念、主要特点和对中国的启示……281

## 第五章 全球性问题与移民治理新发展

多边化主义下的全球移民治理……293
国际移民的非传统安全挑战与全球移民治理——以国际组织为例……302
难民与移民何以交互——叙利亚难民危机后的法理哲思……327
试述俄罗斯德裔的历史与现状……349
移民问题政治化理论述评……365
移民法律与制度变迁美国境外入境检查制度探析……367
民初苏州妓捐存废与工巡捐局的改组动态……373
投资移民法律制度的监管漏洞对反腐败国际追逃追赃的影响及对策建议……389
外国人停留居留管理制度综述……412
我国移民管理中外国人才引进制度浅析……418
移民数据的法律规制……426
移民与出入境治理的法治化：回顾与展望……432
包容性法治理念的法理解读……443

## Chapter 6: Papers Written In English

Global Governance of Migration: The Case of Yiwu's Solution……467
Political Regime Type and Immigration ……472
A Comparative Study of Pension Culture in Sino-American Cross-cultural Context……487
"Bourdieu's Talk: An Analysis of High-Education-Low-Income Issue among Recent Chinese Professional Immigrants in Canada" ……527
Caught between two identities: the mobility and immobility of Vietnamese refugee-returnees in China's State-owned Farms……523

# 第一章

# 新型全球化发展背景下的华人华侨

# 国籍确认存在年以来中国大陆的华人移民与人类的全球化进程

周 棉 *

自古以来，中国就是一个人口大国。因此，华人的海外移民不仅对中国，而且对人类产生了巨大的影响。1978 年改革开放以后，中国大陆形成了颇具规模的三次移民浪潮：改革开放之初被称为“洋插队”的留学移民；1990 年代成为时髦的“闯东欧”技术移民；2000 年之后正在发生的精英移民。[①]据《国际人才蓝皮书：海外华侨华人专业人士报告（2014）》发布的数据，目前在海外的华侨华人总体数量高达5000多万人，其中改革开放以来从中国大陆出去华侨华人接近 1000 万。这些海外华侨华人主要分布在发达国家和地区，以美国、加拿大、澳大利亚、欧洲为主[②]。如此庞大的华人移民，不仅有益于中国，而且推动了人类的全球化进程

## 一、移民原因

1978 年改革开放以后中国大陆发生移民浪潮的原因是错综复杂的，但不可否认的是这是历史合力推动下的大势所趋，其背后的动因大致有以下几点。

• 作者简介：周棉，江苏师范大学留学生与近代中国研究中心教授。

① 参考新浪教育：《移民视角：改革开放后中国经历三次移民》，2014 年 3 月 13 日，http://edu.sina.com.cn/a/2014-03-13/1646240644.shtml。

② 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

第一，1970 年代新中国的国际地位逐步提升，中美等主要国家的国际关系发生变化，这是中国大陆移民浪潮发生的基本前提。1970 年 10 月，中国与加拿大正式建立外交关系。1971 年 10 月，中国恢复了联合国的合法席位，新中国的国际地位得到了普遍国家的承认。1972 年，尼克松总统访华打破了中美相互隔绝的局面。1979 年 1 月，中美正式建交。相对于冷战中的资本主义国家对新中国采取的遏制、围剿的不利国际环境，1970 年代的逐渐友好的国际环境为中国大陆移民浪潮的发生奠定了环境基础。

第二，1978 年改革开放的政策推动之下，越来越宽松的出入境政策是中国大陆移民浪潮持续发展的根本保障。1978 年 6 月 23 日，邓小平在清华大学发表了关于扩大派遣出国留学人员的重要讲话：“我赞成留学生数量增大，主要搞自然科学，要成千成万地派……这是五年内快见成效，提高我国水平的重要方法之一”[①]。1978 年 12 月 26 日，新中国首批 52 名公派留美生赴美学习自然科学[②]。封闭已久的国门洞开，人们迫切地希望了解外面的世界，进而纷纷寻找机会出国。此后，因公、因私出国的人员数量持续增长。1985 年 11 月颁布的《中华人民共和国公民出入境管理法》及其细则[③]，简化了中国公民出国手续，为出国者提供了法律保障、制度保障。1993 年，根据邓小平同志的讲话方针，中央十四届三中全会写入了 12 字留学方针，即“支持留学，鼓励回国，来去自由”[④]，极大鼓舞了中国学生赴外留学的积极性。这些政策成为中国公民移居海外进行学习、工作的根本保障。

第三，国内外经济、教育、环境等发展的不平衡，是人们选择出国移民的内在动因。首先，世界经济发展的不平衡性一直是移民活动发生的原动力，中国的外出者往往希望通过移民获得经济利益，例如，在广东、福建、浙江等地的大批村民以出国打工、开饭馆等职业谋生。其次，发达国家拥有众多知名高校，莘莘学子及众多家长，希望孩子能够接受更优质的教育，在很长一段时间里，出国的留学生都是移民大军的主力。再次，国内出现的阶段性的环境污染，也让许多富人选择通过移民来改善生活环境。

---

① 王如君：《纪念小平同志关于留学生派遣工作讲话发表 25 周年》，人民网，2003 年 06 月 12 日，http://www.people.com.cn/GB/paper39/9405/871064.html。

② 王晓易：《新中国首批 52 名公派留美人员出国纪实》，中国青年报，2011 年 12 月 7 日，http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-12-07/103823590425.shtml。

③ 张秀明：《国际移民体系中的中国大陆移民也谈新移民问题》，《华人华侨历史研究》，2001 年 3 月第 1 期。

④ 新浪教育：《1993 年我国 12 字留学方针确定》，北京考试周报，2008 年 12 月 13 日，http://edu.sina.com.cn/a/2008-12-13/1651161049.shtml。

赵多维编：《< 世界移民报告 2018>：中国为第 4 大移民输出国》，中国新闻网，2018 年 05 月 09 日，http://www.chinanews.com/hr/2018/05-09/8509659.shtml。

最后，政治事件也会带来人口移居，1989 年到 20 世纪中后期，美、加等资本主义国家，大量接纳新移民，并为其提供政治庇护。

1978 年后的中国移民，主要是以追求更好的生活为动因而进行的经济性移民，基本符合合理、有序流动，是中国改革开放的产物，也是世界移民的一股重要力量。

## 二、移民概况

1978 年改革开放以来，在新中国国际地位的提升、经济与社会高速发展、相对自由的出入境政策以及发达国家相对宽松的移民政策的共同作用下，越来越多的中国人，出于自身的需求，通过各种途径，选择移民国外。

据《世界移民报告 2018》发布数据，2018 年中国成为世界第四大国际移民输出国，近 1000 万中国移民生活在海外，他们中的大多数是劳务移民[①]。另据《国际人才蓝皮书：海外华侨华人专业人士报告（2014）》发布的数据，目前在海外的华侨华人专业人士群体接近 400 万人规模，他们主要分布在发达国家和地区。在美国的比例最高（33%），其次为澳大利亚（15%）。在欧洲，以英国占比例最大（9%），其次是法国（4%）和俄罗斯（2%）。在亚洲，以新加坡占比例最大（9%），其次是日本（5%）和韩国（2%）。在这些海外华侨华人专业人士中，拥有外国国籍的占 52%，拥有长期居留权者占 48%。其中，拥有美国国籍的人最多（36%），其次是加拿大国籍（9%）。在欧洲，拥有英国国籍的人最多（9%），其次是奥地利国籍（4%）。在大洋洲，拥有澳大利亚国籍者最多（11%），在亚洲，拥有新加坡国籍者最多（9%），其次是日本国籍（5%）[②]。

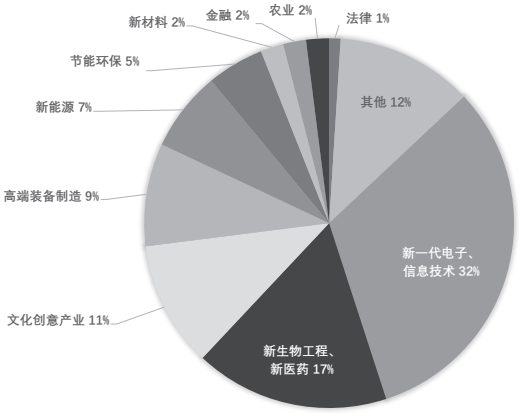
另据《报告》统计，在海外的华侨华人专业人士从事的行业分布具有“大集中、广分散”的特点，以高新技术、教育、金融等领域为主（见图 1）。这些专业技术人员具有合理的知识结构和较高的技能水平，不但具有较强的经济实力，还具有较深的文化底蕴[③]。非专业人士的华人华侨，主要分布在餐饮、咨询、服务等行业。

---

① 赵多维编：《< 世界移民报告 2018>：中国为第 4 大移民输出国》，中国新闻网，2018 年 05 月 09 日，http://www.chinanews.com/hr/2018/05-09/8509659.shtml。

② 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

③ 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。




海外华侨华人从事的专业工作或研究主要分布情况（据中国与全球化智库 2012 ~ 2013 调研）

**图 1 海外的华侨华人专业人士从事的行业分布** ①

## （一）移民美国、加拿大等北美国家概况

北美地区主要有美国、加拿大两大传统移民国家，由于其政治、经济、文化、教育、科技、自然环境等方面的明显优越性，吸引了各国移民者的到来。1978 年改革开放以来，北美地区成为了中国大陆留学生和移民者的主要流向目的地。

### 1、移民美国概况

近代以来，美国一直是中国人留学、移居的重要目的国之一。最早在美国移民局的统计记录为 1820 年有 1 名中国人在美。1945 年二战结束，美国颁布《战争新娘法》，有 6000 多名中国女性赴美。到 1950 年，在美华人总数为 117000 人。1952 年，美国的《移民与国籍法》，取消对亚洲移民限制。1960 年，在美华人总数增长为 235000 人。② 1965 年，美国颁布《移民与国籍修正案》，由于中美尚在冷战期间，仅给台湾地区 2 万名移民配额，截止 1970 年在美的华人为 43.5 万。③

---

① 吕鹏飞等：《蓝皮书：海外华侨华人专业人士数量接近 400 万》，环球时报，2014 年 8 月 5 日，http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-08/5095677.html?agt=15417。

② Robert Asher, Immigration to the United States: Chinese Immigrants , Library of Congress Cataloging-in- Publication Data,2005,p65.

③ 李常渝：《中国新移民的基本特征研究以欧洲和北美的中国新移民为例》，山东大学硕士论文，2013 年，第 12 页。

1978 年中国开始实行改革开放。1978 年 6 月，中国大陆派出首批 52 名赴美学习科学的留学生。1979 年 1 月 1 日，中美正式建立外交关系。同年，美国政府分配大陆 2 万移民配额，台湾地区仍有 2 万移民配额，及至 1997 年香港回归，该地区亦得到 2 万配额，至此中国每年共有 6 万移民配额。①

改革开放之后，中国移民不断涌入，美国华人数量几乎以每十年翻一番的速度增长。1980 年，在美华人数量为 81 万人。在 1989 年，美国大量接收政治庇护人群，到 1990 年在美中国人激增到 165 万。1993 年，冯小刚导演的《北京人在纽约》上映，反映了上世纪 90 年代的赴美热潮，到 2000 年，在美的中国人人数为 288 万，到 2007 年其人数增加到 353. 8 万人，②据统计，2013 年在中国内地出生的美国移民数量已达到 220 万。③

另据美国国土安全部排除“水分”的统计，1980–1990 年，中国人（包括香港居民）获得美国绿卡的人数为 28.3029 万人。1990–1999 年，中国人获得美国绿卡的人数为 45.8952 万人。2000–2010 年，中国人获得美国绿卡的人数为 72.0157 万人。2011–2012 年，中国人获得美国绿卡的人数为 16.88 万人。从 1980 年至 2012 年，中国人获得美国绿卡的人数总计为 163.0938 万人。④

据目前最新统计数据，截止 2019 年在美的华裔人口约 370 万人，占美国总人口的 1.2%，其中 170 万华人为 ABC（American–Born Chinese），200 万人为第一代移民，目前华人已成为美国亚裔移民中的最大族群。200 万的第一代移民中，有 59.9% 来自中国大陆，15.9% 来自台湾地区，另有 9.4% 来自香港地区。⑤

---

① 李常渝：《中国新移民的基本特征研究以欧洲和北美的中国新移民为例》，山东大学硕士论文，2013 年，第 13 页。

② 以上数据来自庄国土教授主持的《华侨华人分布状况和发展趋势》课题研究报告，2008 年 l0 月。

③ 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

④ 华夏投资移民：《从 1980 到 2016 年，30 多年来有多少中国人移民美国？》，2016 年 4 月 20 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5NTI5NjQ5NA%3D%3D&idx=1&mid=2650387257&sn=f6063cade7cf638de534f695593ed313。

⑤硅谷海纳百川：《大数据图解美国华人高层次科技人才！（2019 更新版）》，2016 年 5 月 26 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxOTEwMDU4Mg==&mid=2653315626&idx=1&sn=862c0406be6e518dc640283addc72a72&chksm=801ee4e3b7696df501906fdbdb3edc98f4d5fd205c94a3a8114a3bfca083b9ca4b9a7686edd9&mpshare=1&scene=1&srcid=0527mOglMetrZ7vqo58Q5ZQk&pass_ticket=4PYc73%2Bhv8%2BXjgLqsyfwUYzjBp%2FV7YvKCNo2pj%2BtUzHCSJ1SwKTNNbTl0Ljlq90b#rd。

以 2010 年中国人获得美国绿卡的途径来看，主要有以下五种方式：第一，直系亲属移民，获得此类绿卡的人占同年获得绿卡人数的 19.2%。第二，非直系亲属移民，获得此类绿卡的人占同年获得绿卡人数的 34.1%。第三，职业性移民，这些往往是留学生毕业后，留在美国为雇主继续工作以获得绿卡，这是美国最希望吸引来的高等人才，占当年获得绿卡人数的 25.3%。第四，通过庇护获得绿卡，这类人占获得绿卡人数的 21%。[①]另外，还有少部分投资移民，投资 50 万美金，创造十个工作岗位，以获得美国绿卡。

据美国人口普查局于 2012 年 3 月 21 日举行的新闻发布会，从 2000–2010 年的十年间，亚裔血统的人口增长 45.6%，全美华裔（含有华裔血统）约 401 万人，汉语已经成为除西班牙语外在美使用最广泛的外语，2010 年在家说汉语的 25 岁以上人口达 280 万[②]。据统计表明，截止 2014 年在美国的华侨华人专业人士中，拥有本科及以上学历者约 240 万[③]。在美华人从事的第一大职业为综合管理、专业技术及相关行业，占从业人口的 53.4%，第二大职业领域是商业销售人员及办公室工作人员，占从业人口的 20.8%，第三大职业领域是服务行业，占从业人口的 15.4%[④]。据统计，2007 年全美华人家庭平均收入约 6.62 万美元，全年高于全美平均收入 5.07 万美元的水平，美国华人人均年收入约为 2.97 万美元，比全美的平均水平高 3 千美元[⑤]，在美国的第二代、第三代移民华人其社会地位及经济状况明显优于第一代移民华人。

值得注意的是，在美国有一批华人高层次人才。获得诺贝尔奖的华人教授有：李政道、丁肇中、崔琦、朱棣文、杨振宁（定居国内）、钱永健（逝世）、高锟（逝世）。

---

① 华夏投资移民：《从 1980 到 2016 年，30 多年来有多少中国人移民美国？》，2016 年 4 月 20 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5NTI5NjQ5NA%3D%3D&idx=1&mid=2650387257&sn=f6063cade7cf638de534f695593ed313。

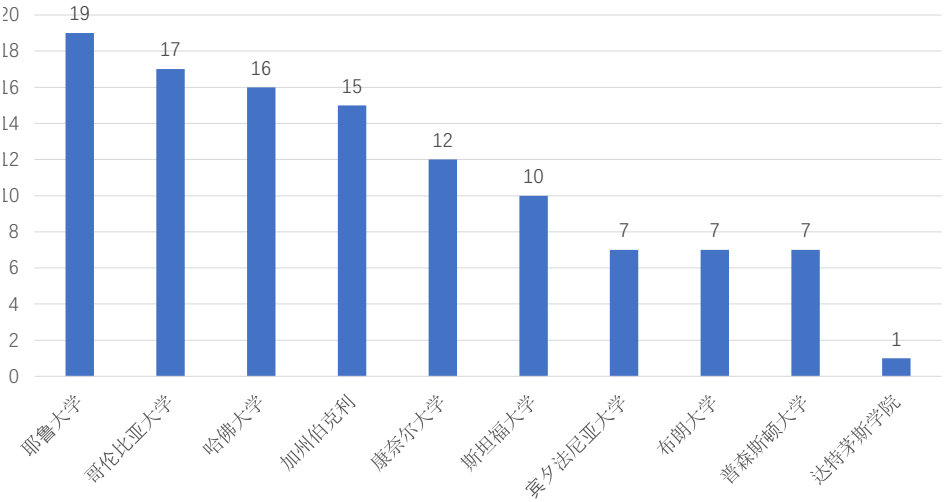
② 刘丹：《美国华侨华人概况》，中国新闻网，2014 年 10 月 31 日，http://www.chinanews.com/hr/491/2014-10-31/7.shtml。

③ 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

④ 硅谷海纳百川：《大数据图解美国华人高层次科技人才！（2019 更新版）》，2016 年 5 月 26 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxOTEwMDU4Mg==&mid=2653315626&idx=1&sn=862c0406be6e518dc640283addc72a72&chksm=801ee4e3b7696df501906fdbdb3edc98f4d5fd205c94a3a8114a3bfca083b9ca4b9a7686edd9&mpshare=1&scene=1&srcid=0527mOglMetrZ7vqo58Q5ZQk&pass_ticket=4PYc73%2Bhv8%2BXjgLqsyfwUYzjBp%2FV7YvKCNo2pj%2BtUzHCSJ1SwKTNNbTl0Ljlq90b#rd。

⑤ 刘丹：《美国华侨华人概况》，中国新闻网，2014 年 10 月 31 日，http://www.chinanews.com/hr/491/2014-10-31/7.shtml。

美国国家科学院的华人院士有 80 余人，包括丘成桐、颜宁等。美国工程院华人院士有约 140 人，包括胡正明、鲍哲楠等[①]。在美国的名校，有许多华人正教授在工作，其分布情况如图 2 所示。




美国名校的华人正教授分布图 [②]

### 2、移民加拿大概况

加拿大是北美地区除美国外的另一发达国家，其国家领土面积 998 万平方公里，是世界领土第二大的国家，而据 2017 年的统计数据，其人口密度为 4 人 / 平方公里[③]，是地域广阔、人口密度较低的北美发达国家。加拿大的经济发展迅速，社会局势稳定，当

① 硅谷海纳百川：《大数据图解美国华人高层次科技人才！（2019 更新版）》，2016 年 5 月 26 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxOTEwMDU4Mg==&mid=2653315626&idx=1&sn=862c0406be6e518dc640283addc72a72&chksm=801ee4e3b7696df501906fdbdb3edc98f4d5fd205c94a3a8114a3bfca083b9ca4b9a7686edd9&mpshare=1&scene=1&srcid=0527mOglMetrZ7vqo58Q5ZQk&pass_ticket=4PYc73%2Bhv8%2BXjgLqsyfwUYzjBp%2FV7YvKCNo2pj%2BtUzHCSJ1SwKTNNbTl0Ljlq90b#rd。

② 硅谷海纳百川：《大数据图解美国华人高层次科技人才！（2019 更新版）》，2016 年 5 月 26 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxOTEwMDU4Mg==&mid=2653315626&idx=1&sn=862c0406be6e518dc640283addc72a72&chksm=801ee4e3b7696df501906fdbdb3edc98f4d5fd205c94a3a8114a3bfca083b9ca4b9a7686edd9&mpshare=1&scene=1&srcid=0527mOglMetrZ7vqo58Q5ZQk&pass_ticket=4PYc73%2Bhv8%2BXjgLqsyfwUYzjBp%2FV7YvKCNo2pj%2BtUzHCSJ1SwKTNNbTl0Ljlq90b#rd。

③ 《加拿大》，https://baike.baidu.com/item/%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7/145973?fr=aladdin。

地居民福利较高，吸引了大批移民者的到来，在一段时间内，中国移民成为了加拿大最主要的移民来源。

从新中国成立之初的 1950 年到 1970 年，在紧张的国际局势下，中国大陆地区的移民近乎为零，仅有香港、台湾两地每年有 1 万左右人移民加拿大[①]。1970 年 10 月，加拿大政府冲破美国阻挠，率先与新中国正式建交。

1978 年中国改革开放之后，中国人开始形成了大规模的移民加拿大大潮。1979 年，中国大陆地区有 2056 人移民加拿大，1980 年，有 4936 人移居加拿大，是去年人数的两倍之多，其后每年从大陆去的移民人数更是迅速增长。1989 年，加拿大出台“OM–IS–399”政策，即对已在加拿大的中国人，基于“人道主义”，其移民愿意、就业申请都会被优先考虑，导致大量中国大陆排出的留学生移民加拿大。1990 年中国大陆就有 7989 人移居加拿大，1991 年增长到 13915 人[②]。据统计 2006 年，华裔人口为 120 万余人，约占加国少数族裔总人口数的 24％，成为加拿大第二大少数族裔[③]。另据《加拿大公民委员会 2007—2008 年度报告》，2007 年获得永久居留权的中国移民有 30925 人，其中，中国大陆移民人数为 27014 人，占到了总数的 87％以上[④]，成为在加移民的重要组成部分。2012 年之后，加拿大移民的门槛有所抬高。

目前来看，加拿大的移民方式有四种，分别是：留学移民、技术移民、雇主担保移民和投资移民。中国移民主要分布在在加拿大的多伦多、温哥华等大都会城市。从早前 1991 年的统计数据看，15 岁以上的中国移民中，15% 获得大学学历。而本土居民只有 11%。中国移民获大学学历人数比例也略高于所有移民中这种人的比例 (14%)[⑤] 。从职业分布上看，分布于社会经济的各行各业，在加的中国移民从事最多的几个行业分别为：高科技行业、金融业、餐饮业、商贸零售业、酒店旅游咨询业等。

### （二）移民日本、韩国等东北亚国家概况

虽然中国与日本等东北亚国家是邻邦，交往历史悠久，但与东南亚各国相比，中国

---

① 张桂霞：《加拿大中国移民概况及发展态势》，《南方人口》，2007 年第 I 期。
② 吴金平：《地缘政治与当代大陆中国人移民加拿大》，《东南亚研究》，2007 年第 2 期。
③ 王望波，庄国土：《2008 年海外华侨华人概述》，北京：世界知识出版社，2010 年版，第 36 页。
④ Annual Report On Citizenship Commission,2007-2008，http：//www.cic.gc.ca/English/resource/publications .
⑤ 搜狐求知：《中国移民在加拿大概况》，搜狐网，2001 年 5 月 11 日，http://learning.sohu.com/20010511/file/1450781,100022.html。

大陆移往东北亚各国的人数较少，在居住国的影响也比较小。由于特定历史条件的推动，如 1978 年后中国实行改革开放，我国政府为创造和平发展的国际环境，“逐渐清除了对外关系中的极左路线，以现实主义的睦邻友好关系原则”[①]，力图改善与周边诸国的关系，周边诸国为寻求经济发展，与中国建立友好互助的外交关系，如日本国、韩国等国家实现与中国关系的正常化。这使得旅居日本国、韩国、蒙古国等东北亚国家的华人华侨逐渐增多，总的来说，与东南亚华人华侨数量仍有差距。据统计，1999 年东南亚华人华侨人数为27869.3 千人，而此时东北亚华人华侨人数为285.806。[②]本文主要以日本、韩国、蒙古国为代表，简要介绍新时期中国大陆移民东北亚国家的概况。

### 1、移民日本

日本位于亚洲东部，中日两国是一衣带水的邻邦，由此中日两国交往密切，中国人移民日本的历史也很早，但人数较少，在日本各地的分布也不平均，直到明末清初才出现大批旅日华侨。朱慧玲认为：“中日两国国家关系是影响日本华侨、华人社会“量”与“质”变的重要因素”[③]。1937 年前，在日华侨人数约已经达到 29671 名，但由于日本随后进行大规模的侵华战争，中日关系恶化，部分华侨心系祖国，选择回归祖国，华侨人数逐渐减少。抗战爆发后，华侨总数迅速减至 17043 人。[④]1949 年新中国成立后，中日关系仍处于不正常状态，日本以美国马首是瞻，追随其外交政策，限制、孤立新中国而与中国台湾当局往来密切，中国大陆与日本的人员往来受到了极大地限制，1970 年代以前很少有中国大陆籍人士赴日定居。

20 世纪六、七十年代是日本经济起飞阶段，需要大量劳动力，而且随着国际形势的变化，日本政府率先改变其对中国的态度，期望两国建立平等的外交关系。1972 年中日两国发表《中日联合声明》，实现两国邦交正常化，两国往来日益频繁，人员往来也密切起来，赴日或在日定居的的华侨华人数量开始稳步增长。1972 年在日中国人、华人人数为 48098 人。[①]中日两国政府于 1974 年签订《中日航空运输协定》、《中日贸易协定》和《中日海运协定》，1975 年又签订了《中日渔业协定》。这些政治活动

① 庄国土 ,刘文正:《东亚华人社会的形成和发展:华裔网络、移民与一体化趋势》,厦门大学出版社 ,2009 年版，第 381 页。
② 数据来源：《2000 年华侨华人经济年鉴》，转引自新加坡华裔馆网页 http: //www.huayihome.org。
③ 朱慧玲著：《中日关系正常化以来日本华侨华人社会的变迁》，厦门大学出版社，2003 年版，第 84 页。
④ 高伟浓等著：《国际移民环境下的中国新移民》，中国华侨出版社，2003 年版，第 258 页。

不仅使得两国政治关系和经济关系快速密切、发展，而且也促进了两国民间交往。高伟浓在《国际移民环境下的中国新移民》中提到，1975 年旅日人数已经达到 78728 人。1978 年中国实行改革开放政策，而 1980 年代初，日本已经实现经济高速增长，中日两国政府出于各自利益的考虑，开启了互派留学生的新时期，这在一定程度上改变了中国大陆籍人士移民日本的状况。

1980 年，中日政府签订《科技合作协定》。互派留学生和《科技合作协定》开启了大规模中国留学生和学者赴日的大潮。1982 年，中国访日人员由 1972 年的 500 人增加到 19000 人，日本访华人员由 1972 年的 8300 人增加到 138000 人。[②]另一方面，日本为应对人才、劳力短缺，日本逐渐调整了外国人出入境制度和入籍管制，促进了中国人移民和定居日本。如：1989 年，日本政府将原 18 种在日外国人签证种类增至 28 种；将外国人在日“就职”签证变为 7 种；允许日本企业雇佣外国人职员；允许持“留学”签证的外国人毕业后，可直接在日将“留学”签证变更为“就职”签证，不必重新回国办理入境手续。[③]1999 年，日本修改《入管法》，延长外国在日人的居留期限和居留条件等，这使得在日华人华侨人数激增。

（见表 1）

① 高伟浓等著：《国际移民环境下的中国新移民》，中国华侨出版社，2003 年版，第 259 页。
② 林代昭著：《战后中日关系史》，北京大学出版社，1992 年版，第 269、1-15 页。
③ 庄国土，刘文正著：《东亚华人社会的形成和发展：华裔网络、移民与一体化趋势》，厦门大学出版，2009 年版，第 295 页。

表 1 1978–2001 年间旅日中国人人数变化表 ①

| 年份 | 人数 | 增长率 |
|---|---|---|
| 1977 | 47826 | 1.5% |
| 1978 | 48528 | 1.4% |
| 1979 | 50353 | 3.8% |
| 1980 | 52896 | 5.1% |
| 1981 | 55616 | 5.1% |
| 1982 | 59122 | 6.3% |
| 1983 | 63146 | 6.8% |
| 1984 | 67895 | 7.5% |
| 1985 | 749247 | 10.4% |
| 1986 | 84397 | 12.6% |
| 1987 | 88128 | 4.4% |
| 1988 | 12926 | 946.7% |
| 1989 | 13749 | 94.3% |
| 1990 | 150339 | 9.3% |
| 1991 | 171071 | 13.8% |
| 1994 | 218585 | 27.8% |
| 1995 | 218585 | 6.6% |
| 1996 | 222991 | 5.1% |
| 1997 | 252164 | 7.6% |
| 1998 | 272230 | 8.0% |
| 1999 | 294000 | 8.0% |

进入新世纪，2000 年旅日中国人人数已经达 30 万人，2007 年在日中国人数量突破 60 万人，首次超过在日韩国人和朝鲜人的数量，成为在日外国人中的第一大群体。②据日本法务省入境管理局在 2008 年 6 月 3 日统计结果表明：“截至 2007 年底，日本的外来人口数量比 2006 年增长了 3.3%，达到 215 万 2973 人，创下历史新高，其中有 60 万 689 名中国人，占总数的 28.2%”③。在日中国人的构成也发生了很大变化，老华人华侨已经不足 5 万，留学生和就学生有 11 万多，其余为学成后留日就职或兴办企业的新一代华侨华人。④2011 年世界移民报告统计，该年中国人移民日本已达到 67 万人。（见表 2）据《中文导报》报道，2015 年在日华侨华人统计人数约为 87 万 8 千人，其中约有 13 万 5 千人已经取得日本国籍。⑤

① 高伟浓等著：《国际移民环境下的中国新移民》，中国华侨出版社，2003 年版，第 259 页。
② 牟松萍：《新时期日韩华侨华人发展及其对中国投资和贸易影响的研究》，山东大学，2013 年版，第 19 页。
③ 庄国土，李瑞晴著；《国务院侨务办公室政策法规司编，华侨华人分布状况和发展趋势》，2011 年版，第 246 页。
④ 赵红英，张春旺主编，巫秋玉副主编：《华侨史概要》，中国华侨出版社，2015 年版，第 93 页。
⑤ 在日华人统计人数再创历史新高 N. 中文导报，2016-10-12。

表 2　2000–2011 年日本华人华侨人数

| 年份 | 人数 |
|---|---|
| 2000 | 335573 |
| 2001 | 444441 |
| 2003 | 462396 |
| 2004 | 487570 |
| 2005 | 519561 |
| 2006 | 560741 |
| 2007 | 606889 |
| 2008 | 655377 |
| 2009 | 680518 |
| 2010 | 687156 |
| 2011 | 674871 |

注：此表根据牟松萍 2013 年硕士论文《新时期日韩华侨华人发展及其对中国投资和贸易影响的研究》内容整理而成。

### 2、移民韩国

韩国位于东北亚朝鲜半岛南部，1970 年代以前，韩国政府实行严格的入境管制政策，移居韩国的华人移民较少，这一时期韩国华人的数量主要靠韩国华侨人口的自然增长，因此，华人华侨人口增长缓慢，到 1972 年韩国华侨仅有 33361 人。[①]20 世纪 80 年代韩国成为新兴工业化国家，出生率呈下降趋势，进入老龄化社会，而韩国重点发展劳动密集型的加工产业，劳动力缺口带来越来越大的压力，韩国奥运会 (1988 年 ) 期间，韩国政府虽放松了入境管理条件，但许多非法外籍劳工的涌入对韩国经济和社会秩序造成一定影响。1990 年代韩国政府仍对华人华侨仍多有限制，在韩华人华侨数量停滞不前，据 1980 年韩国出入境管理局统计，该年在韩华侨华人有 29254 人，1990 年韩国法务部统计，华侨华人为 23585 人。[②]

1992 年中华人民共和国与大韩民国建立正常外交关系，两国在贸易往来与人员交往等方面相得益彰，随着两国贸易的迅速展，韩国政府为维持友好合作的局面，开始改变对在韩华人的态度与政策。韩国政府于 1998 年修改《外国人土地法》，之后又

① 赵红英，张春旺主编；巫秋玉副主编，《华侨史概要》，中国华侨出版社，2015 年版，第 94 页。
② 赵红英，张春旺主编，巫秋玉副主编：《华侨史概要》，中国华侨出版社，2015 年版，第 94 页。

相继修改《国籍法》、《入境管理法》、《外国人投资促进法》、《医疗保险法》等一系列法案，华人在韩的生存发展环境有较大改善，在韩华人中国人数量急剧增加。1992 年韩国华侨最多时只有 4 万多人，而 1998 年访韩中国人已达 218590 人，2004 年在韩中国人有 20 万人，2006 年增至 30 万人，“据香港《东方日报》报道，韩政府 2007 年 8 月 1 日公布的“外籍居民现状调查”显示，截至 2007 年 5 月底，居住在韩国境内的外籍居民人数达 722686 万人，占韩国总人口的 1.5%，其中又以中国人最多占 52.4%”，2013 年在韩中国人已达 657000 人。[①]新时期移民途径的类型呈现多样化，比如有访韩的教授，留学生、驻韩工作人员、合法入境的劳工、投亲婚嫁的中国人等。

### 3、移民蒙古

蒙古国位于亚洲中部，1974 年在蒙华侨华人达 6500 人，有学者统计 1980 年代以前蒙古有近万名华侨。中蒙关系变化后，蒙方于 1978 年开始驱赶华侨，1983 及 1984 年达到高峰，两年驱逐华侨约 4000 人 ( 占当时蒙古华侨总数的 70%)。[②]据学者统计，“旅居蒙古人民共和国的华侨、华人约 1900 人，其中华侨 140 人，绝大多数为汉族，主要来自河北、山西等省，少数为蒙族。大多居住在首都乌兰巴托市，纯华侨家庭占绝大多数。另有少数人分布在东方省、色楞格省等地，他们绝大多数是 1945 年前后来蒙的 60 多岁以上老人，多数与蒙古人通婚，组成了混合家庭”[③]。

1987 年，中关系恢复正常，随着两国关系的正常化，中蒙两国在政治、经济、文化的交流日益频繁，华侨华人也逐渐增多。蒙古国政府改变对在蒙华人华侨的态度和政策，适当放松了对华人华侨在蒙生活的限制，如允许旅蒙华侨在一定条件下可以加入蒙古国籍，可以享受与蒙古人同等的权利，有固定工作，退休后可领养老金，这些使得在蒙华人华侨生存环境得到极大改善。1980 年代末旅蒙华侨约为 2250 人，其中近 500 人加入了蒙古国籍。截至 2001 年底，蒙古有华侨华人 3000 人 ( 华侨占绝多数 )，到 2009 年在蒙古的华侨约有 4300 多人，约占蒙古总人口的 2%。[④]华侨华人逐渐成为中蒙经贸交往的重要媒介。

---

① 庄国土，李瑞晴著；国务院侨务办公室政策法规司编：《华侨华人分布状况和发展趋势》，2011 年版，第 257 页。
② 庄国土，李瑞晴著；国务院侨务办公室政策法规司编：《华侨华人分布状况和发展趋势》，2011 年版，第 265 页。
③ 张兴汉，陈新东，黄卓才，徐位发主编：《华侨华人大观》，暨南大学出版社，1990 年版，第 18 页。
④ 牟松萍：《新时期日韩华侨华人发展及其对中国投资和贸易影响的研究》，山东大学，2013 年，第 19 页。

东北亚各国是中国人海外移民最早抵达的地方，自古至今，数以百万计的华人华侨为东北亚各国的社会进步作出了重要的贡献，同时，也为中国人移民海外的历史上留下灿烂辉煌的一页，开辟了中国大陆移民亚洲的新篇章。东北亚华人华侨从 1978 开始，由于受到国际形势的变化、中国与东北亚国家关系的影响，华人华侨数量发展呈阶段性特征。随着中国与日本国、韩国等国家关系的正常化，在日韩华人华侨数由最初的数千人，发展到数万人，甚至数十万人。但据统计，1999 年世界各地华人华侨分布，东北亚所占比例为 0.7845%，而东南亚为 76.5076%，[①]总的来看，中国大陆移民东北亚国家的数量没有移民东南亚的多，但这不能否定华人华侨在东北亚国家所产生的影响。

华人经济在东北亚各国已占有越来越重要的地位，成为当地民族经济的重要组成部分之一，华人经济已几乎涉及其各个经济领域。据 1984 年统计，日华营贸易商 500 余家，珠宝百货店 20 多家，杂货食品店 50 多家，他们多属中小型或兼营式，较大者有永昌贸易公司、水源集团、大江贸易公司、富国物产株式会社和东和贸易公司等。[②]虽然韩国华侨华人群体的职业结构与日本相比相对单一，饮食业仍是华人华侨主要职业，但据统计，2013 年从事律师、保险业、教师等职业的华人华侨相对 1960–70 年代逐渐增多，韩国新时期华侨职业类型逐渐增多较多，这为东北亚各国的经济发展作出了重要贡献。不仅如此，越来越多的华人华侨转向对国内的投资，这在一定程度上也促进了中国大陆经济的发展。

### （三）移民澳大利亚、新西兰等南太平洋国家概况

1978 年以来，随着中国实行对外开放政策以及经济全球化趋势的深入发展，中国与南太平洋国家建立了良好的国际关系，中国大陆的移民者逐步向南太平洋国家移民，特别是移民到澳大利亚、新西兰这两大南太平洋大国。目前，华人已成为澳洲第二大移民族群，也是新西兰最大的五个族群之一。

#### 1、移民澳大利亚

澳大利亚在历史上就是一个移民国家，1788 年 1 月 26 日，首批移民在悉尼定居，成为该国的国庆日。澳洲国土面积约 760 万平方公里，世界排名第六，其人口却刚破

① 数据来源：《2000 年华侨华人经济年鉴》，转引自新加坡华裔馆网页 http: //www.huayihome.org。
② 贾康，余天心：《港澳台财经与华侨华人经济》，中国财政经济出版社，1996 年版，第 360 页。

2500 万人[①]，丰富的自然资源，稀少的人口，让澳大利亚吸引了包括中国人在内的大量移民者的到来。

最早的华人移民，是 1843 年被英国允许进入其殖民地澳大利亚的华工，当时的澳洲仅有零星的华人移民。1972 年，中澳两国正式建交。1973 年澳大利亚宣布废除歧视有色人种的“白澳政策”，为华人赴澳提供了便利，然而在政策实施的最初几年，赴澳华人移民也并没有上升，据澳大利亚统计局数据，1975–1976 年包括中国大陆、香港、台湾在内的赴澳华人仅为 1568 人[②]。

1978 年，新中国实行改革开放以来，在澳华人的人数呈现了急剧上升的趋势，特别是在 1985 年之后，中国颁布《中华人民共和国公民出入境管理法》，为中国公民出国提供了法律保障，大批移民涌向澳洲。这说明，中澳两国良好关系的发展、澳洲移民政策的推动以及中国的改革开放政策共同推动了中国人赴澳移民的脚步。在 1978 年赴澳中国留学生中，有 80%–90% 获得了永久居住权[③]。80 年代，据澳洲移民局统计每年获得移民身份的中国大陆新移民人数如表 1 所示。

**表 1. 80 年代获得澳洲移民身份的中国大陆新移民人数统计表[④]**

| 年份 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 人数 | 1193 | 1650 | 3163 | 3138 | 2690 | 3282 | 3819 | 3069 |

1990 年代，中国改革开放政策持续发展，与此同时澳大利亚政府逐步重视吸引技术移民和投资移民，促成了中国大陆的澳洲移民人数的持续增长。这一时期，中国大陆到澳洲的技术移民人数为：1990 年 3143 人，1991 年 2873 人，1992 年 1396 人，1993 年 1107 人，1994 年 1343 人，1995 年 2217 人。1990 年代，中国改革开放先富起来的商人们将投资眼光投向澳洲，仅 1990–1991 年，大陆向澳商业移民就达 700 人。1995 年，中国成为了澳大利亚第五大贸易国，当年中国大陆在澳洲的移民突破了一万人，

① 军事国学堂：《澳大利亚人口今达 2500 万，外籍人口中国人最多》，2019 年 3 月 20 日，http://sh.qihoo.com/pc/9df11d701eceab5fd?cota=4&tj_url=so_rec&sign=360_e39369d1&refer_scene=so_1。
② 李泽莹、廖小健：《澳大利亚华人新移民之比较研究》，东南亚研究，2016 年第 2 期。
③ 陈季卿：《澳大利亚华人新移民的特征》，《徐州教育学院学报》，2007 年第 1 期。
④ 张秋生、孙红雷：《20 世纪八九十年代澳大利亚华人新移民的社会特征——以澳大利亚移民部有关历史档案资料为据》，《历史教学》（高校版），2007 年第 3 期。

明显高于前后几年的移民人数。90 年代，据澳洲移民局统计每年获得移民身份的中国大陆新移民人数为：

表 2.90 年代的中国大陆在澳华人新移民人数统计表[①]

| 年份 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 人数 | 3286 | 3388 | 3046 | 2740 | 3708 | 11247 | 7761 | 4338 | 6133 | 6809 |

21 世纪初，随着中国的经济发展，世界经济一体化的持续深入，中国与澳大利亚友好合作的进一步推进，越来越多的中国人赴澳获得移民身份。根据澳大利亚统计局对 2006 年人口统计分析，在 2006 年之前的 10 年，共有 101204 名中国移民取得永久居留权，其中技术移民占 61.3%，家庭移民占 36.8%，此外还有占 1% 的人道主义移民[②]。从 2005–2009 年的中国大陆赴澳新移民的人数及构成上看，技术移民占绝对高的比例，如表 3 所示。2007 年能讲一口流利中文的澳洲总理陆克文上台，激发了中国人留学澳洲的热情，06–07 年为 38466 人， 07–08 年为 49763 人，08–09 年为 54015 人，这些学生成为潜在的移民群体。

表 3.2005–2009 年中国大陆赴澳新移民人数及构成 [③]

| 年份 | 05–06 | 06–07 | 07–08 | 08–09 |
|---|---|---|---|---|
| 家庭移民 | 5008 | 6037 | 6131 | 7901 |
| 技术移民 | 12672 | 14688 | 14324 | 13927 |
| 特别资格移民 | 28 | 4 | 8 | 3 |

2010 年至今，中国经济的高速发展，不仅为本国创造了就业机会，也为澳大利亚创造了商机，从中国大陆的投资移民人数来看，2010 年为 4791 人，2011 年为 4614 人，2012 年为 5058 人[④]，中国大陆稳居澳大利亚商业创新及投资移民来源地的第一名。

据 2018 年最新统计数据，作为一个移民国家，目前人口刚突破 2500 万，其中移民超过 700 万，英格兰移民人数最多，中国人（包括台湾、香港）成为澳大利亚的第二移民来源国，移民总人数 651000 人，这里需要注明，在澳洲有超过 121 万华人居住，

① 张秋生、. 孙红雷：《20 世纪八九十年代澳大利亚华人新移民的社会特征——以澳大利亚移民部有关历史档案资料为据》，《历史教学》（高校版），2007 年第 3 期。
② 张秋生、张荣苏：《当代澳大利亚华人新移民基本社会特征分析》，《历史教学问题》，2011 年第 5 期。
③ 张秋生、张荣苏：《当代澳大利亚华人新移民基本社会特征分析》，《历史教学问题》，2011 年第 5 期。
④ DIBP: Australia’s migration trend2012-13.

而 651000 只是拥有澳洲永居或者国籍的华人人口数字[①]。

中国大陆在澳大利亚的移民主要分为技术移民、商业移民、家庭团聚类移民和人道主义移民。1993 年以后，国家完全放开自费留学以后，自费留澳学生超过公派留学生，且出现低龄化，掀起了留学移民的热潮。留学移民澳洲成为中国大陆移民澳洲的主要渠道之一。部分留澳学生待自己取得永久居住权了，再把自己的妻儿带到澳洲。除此之外，成功人士移民澳洲也值得关注，这些人或是富人阶层、或是管理、技术乃至文体艺术领域的成功人士。澳大利亚技术移民占移民配额比例最大。

与建国之前的苦力移民不同，改革开放后，新生代移民普遍具有年轻化、高学历的特点，目前在澳的大陆移民者所从事的职业多为蓝领、普通工人、机器操作工、技术性行业等。这些在澳洲的移民对当地的经济社会建设起到了重要作用，同时也促进了中澳友谊的进一步发展。

### 2、移民新西兰

新西兰位于澳大利亚东南方，被誉为是“世界上最后一块净土”，在全球宜居排行榜中居第三，新西兰是南太平洋的传统移民国家，该地区自然环境好，无重工业，高福利，吸引了世界各国移民者。据 2018 年统计，当年全部新移民 16500 人，新增的持有 PR 的中国移民有 3300 人，占全部移民的 4.9%，人数排第一位。

早期在新西兰的华人移民主要是劳工移民。1842 年，中国人黄鹤廷来到新西兰南岛，成为第一个移民新西兰的华人。1866 年，第一批中国劳工到达新西兰，在奥塔哥金矿劳作。1870 年代的华人在“黄祸论”的影响下，生活悲惨。1881 年，新西兰制定了针对华人的“人头税”，1896 年更是将税费从 10 英镑提高到了 100 英镑，这相当于矿工 10 年的薪资。1901 年到 1947 年，新西兰规定警察可以随意进出华人住所搜查。针对华人不友好的政策环境，让华人的移民人数非常稀少。1949 年新中国成立之后，中国人也很少出国到资本主义国家。据统计，1971 年在新西兰的华人华侨有 12818 人[②]，其中以台湾、香港地区的华人移民居多。直到 1972 年，中国与新西兰建交，奠定了两国人民友好交往的基础。

---

① 超级云课堂：《最新！澳洲中国移民高达 65 万，位居第二！》，2019 年 5 月 11 日，http://sh.qihoo.com/pc/916896f350cecb693?cota=3&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1。

② 王娟：《建交初期的中新交流与新西兰对华移民政策》，《哈尔滨师范大学社会科学学报》，2017 年第 5 期。

1978 年中国改革开放以来，中国人到国外求学、工作的通道打开。但是由于改革开放正处于起步阶段，普通的中国大陆公民，极少有因私出国的机会，更没有相当数量的富裕人士。所以 1980 年代，在新西兰的华人华侨人数呈平稳发展趋势，并没有发生大规模华人移民到来的情况，详见表 4。1987 年新西兰颁布的《移民法》，摒弃了种族歧视成分，大量亚洲移民涌入，到 1991 年为止，在新西兰的华人华侨达到了 37686 人[①]，其中香港台湾地区的移民为华人移民的主体。

表 4.1980 年代新西兰华人人口情况变化表[②]

| 年份 | 1981 | 1982 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|---|---|
| 人数 | 18480 | 18000 | 19494 | 19500 | 19200 |

1990 年代，中国大陆人开始逐步向新西兰移民。1993 年，邓小平为中国人到国外留学而提出的十六字方针，为中国人到国外留学、工作、生活提供了便利。1995 年，新西兰推出“计分”移民政策，吸引大量“普通技术移民”。据统计，1991–1997 年，从大陆到新西兰的移民超过了 1 万人[③]。这一时期的大陆移民多为技术移民，然而他们多是在国内取得的学历和专业技术，未能得到新西兰的认可，很多人面临就职难的困境。

1997–2009 年，中国大陆成为向新西兰移民的四大国之一，近 8.5 万中国大陆公民获得了新西兰的永久居留权，其中有 32679 名大陆公民投靠家人移民[④]。在 2000 年以后，中国大陆移民成分发生了重要改变，主要移民途径变为留学生移民、投资移民、创业移民等。这些大陆移民普遍年轻，受过良好的教育，很多是专业人士，还有商人和企业家。

近十年来，随着中国经济的发展，中国的对外政策越来越开放，中国人到新西兰留学、定居的现象越来越普遍。2013 年新西兰人口 171411 人，从 2008–2013 年增加了 23841 人，其中华人人口上升了 16.2%[⑤]。据新西兰统计局估计，截至 2019 年 3 月份的一年中，新西兰净移民人数为 56137 人，来自中国的长期入境人数为 18200 人，长期离境人数为 8100 人，净移民人数达到了 10100 人，与一年前相比，该数字增长了 31.6%。中国成为新西兰净移民人数最多的国家[⑥]。

---

① 王娟：《建交初期的中新交流与新西兰对华移民政策》，《哈尔滨师范大学社会科学学报》，2017 年第 5 期。
② 王娟：《建交初期的中新交流与新西兰对华移民政策》，《哈尔滨师范大学社会科学学报》，2017 年第 5 期。
③ 王娟：《20 世纪 90 年代以来新西兰对华移民政策的演变及影响》，《哈尔滨师范大学社会科学学报》，2018 年第 1 期。
④ 李海蓉：《新西兰中国大陆新移民初探》，《华侨华人历史研究》，2011 年第 3 期。
⑤ 王娟：《20 世纪 90 年代以来新西兰对华移民政策的演变及影响》，《哈尔滨师范大学社会科学学报》，2018 年第 1 期。
⑥ 中新网：《新西兰净移民水平仍处高位，中国移民人数多》，2019.5.15.，https://www.chinanews.com/hr/2019/05-15/8837028.shtml。

在新西兰的华人，以其刻苦勤勉的工作，为当地的政治、经济、文化做出了贡献，也推动了中国与新西兰的友谊。很多优秀的华人移民，在不同领域取得了成就，甚至有重要政治影响力。例如：黄徐毓芳，是新西兰首位华裔国会议员，并在 2008 年国家党大选获胜后成为新西兰首位亚裔部长；廖振明，2001 年当选新西兰吉斯伯恩市市长，已连任 6 届，打破了连任记录；陈荣和，获得新西兰功绩勋章，于 2004 年当选但尼丁市长；王小选，2004 年成为新西兰首位男性华裔国会议员，同年出任新西兰行动党副党魁；霍建强，2008 年当选新西兰国会议员，也是新西兰工党首位华裔国会议员；杨健，2011 年当选为新西兰国家党国会议员。他们为华人移民树立了优秀的形象。

随着经济的腾飞，中国大陆对外开放的步子越迈越大，心态越来越开放包容，中国对自费留学、公民出入境、自费出国旅游等政策的因时制宜的调整，都推动了中国人对外的移民浪潮。中国大陆人到澳大利亚、新西兰等地移民，可以看作是全球化不可分割的一部分，尽管带来了华人精英群体外流的问题，然而这它表明随着全球化进程的推进，地区国家间的经济合作竞争越来越广泛，跨国人口迁移越来越频繁。而近年来，中国大陆出现的大批人才回流现象，则显示了中国经济的发展，与新时代文化的巨大吸引力。

### （四）移民欧洲国家概况

国内外媒体和学界通常把 1949 年以前从中国大陆、香港等地移居海外的华人华侨称作“老侨”，把 1949 年之后的移出者成为“新侨”。“新侨”中，又习惯上把 20 世纪 70 年代末以后的移出者称为“新华侨华人”或“新移民”，而中国大陆出现大批公派留学生也是自 1978 年以后。与此同时，因经济、政治、文化政策的不断开放，自费留学生和其他合法、非法的海外移民都不断增多。

移民问题一直是欧洲社会关注的重要社会现象，不仅连接着欧洲的过去和未来，也促进了欧洲文明的传播。自 19 世纪末至今，华人移民欧洲已经出现了至少三次移民浪潮（19 世纪末—20 世纪 30 年代；二战后到 70 年代中期为；20 世纪 80 年代开始至今），不仅移民人数呈显著上升的趋势，移民地也逐渐从较为主流的英、法、俄等国逐渐扩展到其他欧洲国家。特别是 1978 年以后的第三次华人移民潮，更显示出移民成分的多样化，如留学移民、政治移民、技术移民，甚至偷渡移民等多种形式。一定程度上可称之为“中国移民新时代”。

这种新时代的出现，无疑受到国内、国际新形势的明显影响。国内，中国的改革

开放政策促进了对外移民政策的调整；国际上，欧洲重组以及苏联解体都对中国移民形势的变化产生重要影响。此外，全球化进程的加快，全球范围内资本与技术的重组，也是促进中国移民运动的重要外缘条件[①]。

到 20 世纪 90 年代，一方面，苏联解体后，新移民拥有了更多到往俄罗斯等地旅行或从事贸易往来的可能性，也“开通了从中国到东欧和中欧，继而进入西欧的新通道。通过俄罗斯、匈牙利和南斯拉夫进入意大利，成为一条人所共知的移民路线”[②]。另一方面，全球化进一步加速了移民进程，欧洲的利物浦、伦敦、阿姆斯特丹等城市开始出现唐人街，且成为一些国家当地居民购物、休闲、聚会的场所。与此同时，20 世纪 60 年代以后，欧洲各国的周期性大赦使得成千上万人获得移民合法身份如法国、意大利、西班牙等。欧盟成员国还逐渐打破彼此的国界屏障，获得身份合法化的移民可以在欧盟境内自由跨国旅行。因此，欧洲新移民在欧盟国家也拥有了再度迁移的便利条件。正是在此背景下，欧洲华人总数实现了新的攀升。

据 1990 年的统计，欧洲华人总数至少有 80 万人[③]；2006 – 2007 年，在欧洲的华侨华人是 215 万人[④]，其中 20 世纪 70 年代以后的中国新移民 170 万人[⑤]。约占总人数的 80%，足见 1978 年以后欧洲华人华侨的移民规模之大。到 2013 年，在欧洲的中国海外移民（包括留学移民和非法移民）已经增至 300 万—360 万[⑥]之间。主要分布在法国（80—100 万）[⑦]、英国（50—60 万）[⑧]、俄罗斯（30—35 万）[⑨]、意大利（28—30 万）[⑩]、荷兰（16—20 万）[⑪]、西班牙（20—25 万）[⑫]、德国（15—18 万）[⑬]，以及其他欧洲国家（66—73 万）。

一些长期实施排华政策的欧洲国家，在 80 年代以后也逐渐迎来了中国新移民。

---

① 参见孔飞力：《他者中的华人：中国近现代移民史》，南京：江苏人民出版社，2016 年，第 328、329 页。
② 同上。
③ 参见孔飞力：《他者中的华人：中国近现代移民史》，江苏人民出版社，2016 年版，365 页。
④ 庄国土：《世界华侨华人数量和分布的历史变化》，《世界历史》，2011(05)。
⑤ 同上。
⑥ 宋全成：《中国海外移民在欧洲：规模、特征、问题与前景》，《理论学刊》，2013（11）。
⑦ 《世界侨情报告》编委会：《世界侨情报告 2012 - 2013》，广州：暨南大学出版社，2013 年版，257 页。
⑧ 同上，298 页。
⑨ 俄罗斯华侨华人概况 EB/OL．http://www．chinanews．com/hr/2012/05 - 30/3926425．shtml。
⑩ 《世界侨情报告》编委会：《世界侨情报告 2012 - 2013》，广州：暨南大学出版社，2013 年版，290 页。
⑪ 同上，265 页。
⑫ 同上，281 页。
⑬ 同上，244 页。

此外，新移民的阶层和来源地更加多样化“在原先以广东人为主的群体基础上，新增了不同的地域群、方言群，新增了以投资人和企业家身份迁移的富裕阶层，还有受过高等教育的专业人士，他们多来自中国的发达地区，特别是与外部世界联系最密切的沿海省份，如香港、广州、台湾、上海，以及长江流域地区的经济和文化中心，当然，还包括北京。”①

新移民的数量不断增加，新移民的事业分布也更加广泛，继而在海外的社会贡献以及中外经济、文化交流中的贡献也越来越大。“在欧洲，中餐业是华侨华人经营的传统行业，也是欧洲华侨经济的支柱产业。”②，此外，新移民则利用大陆制造业的优势，在欧洲发展服装、皮革贸易，开办华人服装厂。而作为留学精英的移民群体，更是在经营、学术和专业技术方面日渐发挥重要的交流角色。

知识群体留居欧洲，新移民的精英人群增加，移民群体的文化结构开始改善，参政意识逐渐增强；新移民社团的发展，发挥了沟通华人情感、传播中国文化、维护华人合法权益的重要作用；新移民对大众媒体较为重视，创办了众多华人报刊及媒体，有效提高了华人的影响力和社会地位。但从整体上看，欧洲中国新移民中的精英群体仅占 15%③，整体文化水平和政治参与度仍然处于较低水平，有待进一步提高。

从欧洲新移民的民族认同感来看，表现出明显的二重性。一方面对中国怀有浓厚的情感，并在中欧交往中积极贡献自己的力量；一方面努力融入移入地的社会生活，为移入国的经济发展做出了重要贡献。但与北美等移民国家相比，英法及东欧各国均不是传统意义上的移民国家，而是对移民带有一定排外情绪的民族国家。因此中国新移民在融入欧洲社会的过程中将会经历更多的困难和阻挠。但在客观上，也促使新移民在融入所在国家的过程中提升了个人的文化水平、道德意识、参政意识等。

总体而言，经历了数次难民潮的欧洲，移民问题仍然凸显，对待移民问题的态度也更加审慎。一方面，移民大量涌入使就业、社会福利、社会一体化等方面受到巨大挑战。这也是为什么与北美国家相比，欧洲国家并不欢迎华人移民的重要原因之一；另一方面，各国因发展需要仍需有计划引进高科技人才、精英人才，其中德国因移民

① 孔飞力：《他者中的华人：中国近现代移民史》，江苏人民出版社，2016 年，第 365 页。
② 赵红英：《试论中国大陆新移民的特征———北美与欧洲的比较》《八桂侨刊》，2001（03）。
③ 傅义强：《欧洲国家的大陆新移民述论》，《南方人口》，2008（03）。

政策、教育等优势，与其他欧洲国家相比对科技人才有着较强的吸引力。同时，中国经济蓬勃发展、国际影响力不断提升，对人才的需求和接纳程度提高，也吸引着众多海外移民回到中国。因此，就中欧各方面形式而言，中国人移民欧洲的数量仍将继续扩大，但增速将会放缓；同时，欧洲华人回归中国的反向移民流将进一步加大。

### （五）移民非洲国家概况

20 世纪 70 年代以后，香港、台湾居民开始大量进入非洲。90 年代后，中非各方面合作加强，大陆居民也越来越多的进驻非洲。与欧美等地较为严格的移民政策相比，非洲国家的移民政策相对宽松，这也吸引着众多华人移民非洲。因此，非洲的华人移民总人数虽然不多，但 21 世纪以来增速较快。因此，整个非洲除南非和毛里求斯外，大都是改革开放以后过去的新侨。

据不完全统计，非洲中国移民数量 1996 年约为 13.6 万，2000 年约为 19.7 万，到 2008 年大约是 38 万，主要分布在南非、马达加斯加、毛里求斯、留尼旺，尼日利亚五国，占到了总人数的 90%[①]，呈现出“大分散、小集中”的分布特点，截至 2012 年，非洲华侨总数达到 120 万[②]人。由此，足以看出非洲新移民人数增长之迅猛。

其中非洲移民最多的 20 个国家的华人华侨的最新数量估算表如下（见表 1）：

① 参见何敏波：《非洲中国新移民浅析》，《八桂侨刊》，2009（09）。
② 李安山：《非洲华侨华人史》，中国华侨出版社，2000 年版，第 569 页。

**表 1 非洲国家的中国移民数量估算表**

| 国家 | 移民数量（万） | 年份 | 信息来源 |
|---|---|---|---|
| 南非 | 35 | 2009 | 《犹太人：表达、认同和抗议》（Imon J. Bronner，Jewishness:Expression,Identity,and Representation,Oxford · Portland，2008） |
| 安哥拉 | 25.9 | 2012 | 安哥拉 Visao 网站 |
| 马达加斯加 | 7–10 | 2011 | 《非洲评论》(African Review) |
| 埃塞俄比亚 | 2–6 | 2014–2016 | 荷兰 Science Direct 全文数据库，南非“非洲新闻频道”（eNEWS Channel Africa,ENCA） |
| 毛里求斯 | 3.85 | 2010 | 美国国务院（US State Deaprtment） |
| 阿尔及利亚 | 3.5 | 2009 | 路透社（Reuters） |
| 坦桑尼亚 | 3 | 2013 | [ 坦桑尼亚 ]《每日新闻报》（Daily News） |
| 留尼汪 | 2.5 | 1999 | 汉语教育基金（Chinese Language Educationl Foundation） |
| 刚果共和国 | 1.5–2.5 | 2013 | 《美国人文社会科学杂志》（American Journal Foundation） |
| 尼日利亚 | 2 | 2012 | 《中国日报》（China Daily） |
| 加纳 | 0.6–2 | 2010 | “Drivers of change or cut–throat competitors Challenging Cultures of Innovation of Chinese and Nigerian migrant entrepreneurs in West Africa,” p.10/Wikipedia( 维基百科 ) |
| 赞比亚 | 1.9845 | 2014 | 《赞比亚每日邮报》（Zambia Daily Mail） |
| 莫桑比克 | 1.2 | 2007 | 国际关系与安全网络（International Relations and Security Network） |
| 津巴布韦 | 1 | 2016 | [ 津巴布韦 ]《记事报》（Chronicle） |
| 埃及 | 0.6–1 | 2007 | 《非洲研究评论》（African Studies Review） |
| 苏丹 | 0.5–1 | 2005–2007 | 《非洲研究评论》（African Studies Review） |
| 肯尼亚 | 0.7 | 2013 | [ 肯尼亚 ]《商业日报》（Business Daily） |
| 乌干达 | 0.7 | 2007 | [ 乌干达 ]《新景报》（New Vision） |
| 博茨瓦纳 | 0.5–0.6 | 2009 | 法国 24 电视台 |
| 莱索托 | 0.5 | 2011 | “Chinese Engagement in Lesotho and Potential Areas for Cooperation”/Wikilesks（维基解密） |

资料来源：Dana Sanchez,“20 African Countries With The Most Chinese Migrants,An–d Why These Statistics Are Problematic,”Afki Original January 19,2017,http://afkinsid–er.com/137127/20–african–countries–with–the–most–Chinese–migrants/#sthash.okuj8kma.dp–uf,2017–02–02. 转引自李安山：《战后非洲中国移民人口状况的动态分析》，《国际政治研究》，2107 年第 6 期。

“无论是从华侨华人的四个传统目标地（毛里求斯、马达加斯加、留尼汪和南非）还是整个非洲的华侨华人人口演变的情况看，战后以来，华侨华人移民非洲经历了三个较明显的阶段。”[①]20 世纪 50–60 年代是第一阶段，主要是自香港和台湾的华商，20 世纪 70–80 年代是第二阶段，台湾移民比较突出。前两个阶段主要受到台湾“先锋案”和南非优惠的移民政策影响，非洲几个传统的华人移民地华人数量增长较快。20 世纪 90 年代中期以来，大陆新移民的到来，形成了非洲移民的第三次浪潮。移民构成丰富、分布更加广泛，包括西非、北非和东非。这些移民中不乏投资者和高素质人才，客观上推动了移民地的经济发展。

非洲华人移民数量虽然快速增长，但是从全球华人移民的分布来看，非洲华人移民总数很小。与其他国家移民非洲的人数相比，在非华人的总数更是少之又少。此外在非洲的中国移民加入非洲籍的却很少。不少人因工作原因来到非洲，工作结束后便离开。因此，在非侨民有着不同程度的“候鸟”和“过客”心态。与“老桥”相比，非洲新移民大多接受过高等教育且从事的行业相对广泛，如“零售业、餐饮业、贸易业、旅游业、运输业、纺织业、制造业、医药业等。”[②]

非洲中国移民的人员构成大致分为三类，“公派人员、自费人员及劳务人员。”[③]公派人员多为使专家、医生、教师、志愿者、留学生等，受教育程度略高，外语好，收入好，更能够适应当地文化生活，人数上也比较稳定。自费人员多从事餐饮、贸易、工厂、建筑公司等行业；劳务人员多从事基础性及技术性工作，一般为建筑公司的派遣工人，这两类人员在非洲的流动性较大。

同时，另一个突出的现象是，早期非洲华人移民中男性数量远远高于女性，存在严重的性别比例失衡问题，在东非贝拉港华人男女性别比甚至达到 3:1。华人男性与其他族裔女性通婚，出现了一大批混血华裔。这些混血华裔家庭，在经济、政治等方面也将拥有更多机会。如在总理办公室任职的潘伟喜、马达加斯加驻华大使陆社恒、马达加斯加工贸部顾问陈威廉等[④]。早期的老侨，也大多保持着政治文化的双重认同。90 年代以后大量大陆新移民的进入，使得男女比例渐趋平衡。混血华裔增长情况放缓，华人大多保留中国国际，有着明确的中华文化和政治认同。

---

① 李安山：《非洲华侨华人史》，中国华侨出版社，2000 年版，第 569 页。
② 何敏波：《非洲中国新移民浅析》，《八桂侨刊》，2009（09）。
③ 徐薇：《华侨华人在非洲的困境与前景展望》，《东南亚研究》，2014（01）。
④ 王奕华：《马达加斯加的混血华裔》，：《海外华人社会新透视》，广州：岭南美术出版社，2005 年版，第 35 页。

与世界其它地区的华人华侨相比，非洲中国移民的经济实力、文化水平等都相对薄弱。但与留居地相比，非洲新移民的比较优势明显，也比较能获得当地民族的尊重。但同时，由于宗教、语言、文化、社会环境等方面的差异，新老移民在非洲也面临很多困境与问题。因此，非洲的中国移民在未来仍将面临机遇与挑战并存的双重局面。但不容忽视的是，中国移民不仅是中国企业打开非洲市场的重要力量，更为非洲国家的发展做出了重要贡献。且随着中非多领域合作的加强，民间交往和文化的促进，非洲移民的数量仍将继续上升。

## 三、华人移民的意义与影响

中华民族历来有“尚贤爱才”的传统美德，以“三人行，必有我师”的谦逊态度，优待世界各地、各领域的人才。近代以来，中国与世界的交流曾几度阻隔，严重影响了中国的开放和发展。习近平总书记在《关于引进国外人才和智力的重要论述》中强调：“中国古人讲，‘尚贤者，政之本’、‘为政之要，莫先于用人’。当今世界聚才、用才，应该包括国际国内两方面的人才，也就是要‘择天下英才而用之’。一个国家、一个地方，没有这样的眼光，没有这样的胸怀，是很难快速的发展起来的。”[①] 从全球的视角来看，1978 年以来华人的移民对于推动 20 世纪后期和 21 世纪的人类全球化进程有重大意义和影响

第一，在移民国当地社会的各领域作出贡献，树立正面的国际形象。1978 年后出国特别是 1990 年代后出国的“新侨民”，多通过留学渠道，其受教育程度较高，他们扭转了老侨民“三刀”（菜刀、剪刀、剃刀）形象，取而代之的是“三师”（工程师、医师、会计师）与“三家”（科学家、企业家、发明家）形象[②]。以纽约地区华裔移民为例，“有 12% 从事行政管理等专业职位，11% 从事办公室助理等职位，9% 从事医生、工程师、律师等职位，9% 从事销售行业，8% 从事机器操作职位。”[③]通常，华裔移民在移民国当地往往具有较强的经济实力，他们在少数族群中的消费能力中名列前茅，成为地产、汽车等行业的重要购买力。

---

① 张建国：《学习习近平总书记关于引进国外人才和智力的重要论述》，中国共产党新闻网，http://theory.people.com.cn/n/2014/0728/c40531-25353062.html。

② 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

③ 王辉耀：《精英为何移往他国？》，《中国经济报告》，2013 年 3 期。

第二，通过在海外移民的侨汇收入、回国投资，促进中国国内经济的发展。于国家经济而言，海外侨民的侨汇，是不容忽视的一笔重要收入。据统计，2016 年的全球侨汇流总额约为 5750 亿美元，其中汇入中国的部分达到 610 亿美元，成为仅次于印度的世界第二大侨汇汇入国[①]。与此同时，海外华侨引导外资进入，对国内民营企业发展起到了积极推动作用。据不完全统计，1978–2005 年，中国累计引入外资约 6224 亿美元，其中华裔占主导的外资约 67%；在批准成立的 55 万多家外资企业中，约 70% 的外资企业是华裔创立的[②]。我国主要的侨乡广东、福建成为我国经济最发达的地区。

第三，海外移民形成“人才库”，提升中国的科技水平，推动中国的文化教育事业的发展。统计显示，在引进的“千人计划”人才中，90% 以上为海外华侨华人专业人士[③]。这些华侨华人专业人士来华后，在科技创新、学科建设以及人才培养等方面发挥了重要作用。1978 年以来，中国大陆的国际移民逐步走向世界，这是改革开放带来的积极影响。而近年来，留学生、华人华侨的人才回流，更是彰显了中国社会发展带来的巨大吸引力，据统计，截至 2017 年底，共计 313.20 万名留学生在完成学业后选择回国发展，占已完成学业留学生人数的 83.73%[④]，形成了海外人才回流潮。

第四， 1978 年改革开放以来，中国大陆的国际移民逐步走向世界，向世界集中展示了一个开放大国的胸襟，中国不仅可以荟聚各国英才，同时也将中国人的足迹遍布世界各地。踏出国门，中国人是属于世界的；虚心学习，世界也将拥抱中国人。以留学生为主体的海外华侨华人精英，通过刻苦努力，已在世界高科技领域占据一席之地。在他们中间，不乏诺贝尔奖得主、美国两院院士以及世界知名高校的正教授。有统计数据显示：1999 年 1 月 1 日至 2009 年 4 月 30 日，在各个学科领域引用率最高的前 1% 的科学家中，比较活跃、具备国际影响力华人科学家有近 500 人，其中在海外工作的华人科学家约占七成[⑤]。据调查，截止 2015 年的中国已成为世界第四大国际移

① 赵多维编：《< 世界移民报告 2018>：中国为第 4 大移民输出国》，中国新闻网，2018 年 05 月 09 日，http://www.chinanews.com/hr/2018/05-09/8509659.shtml。

② 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

③ 王辉耀、苗绿：《国际人才蓝皮书——海外华侨华人专业人士报告（2014）》，CCG 全球化智库网站，http://www.ccg.org.cn/Research/view.aspx?Id=1342。

④ 第一财经：《海外人才回流加速 创业就业除了一线城市也爱回家乡》，东方财富网，http://finance.eastmoney.com/news/1355,201812211011502631.html。

⑤ 王雪梅、唐裕华、张志强、高峰：《基于文献计量学的优秀华人科学家国际影响力分析》，《情报杂志》，2010 年第 23 期。

民输出国，近 1000 万中国移民生活在海外[①]，当前的中国，是开放的国家，也是拥有强大自信的国家。在海外的华裔移民，不仅为移民国当地社会的发展作出了贡献，同时也在中国的经贸、科技、教育等领域作出了贡献，并促进了中国同世界各国的友谊，推动了人类的全球化进程。其影响巨大而深远。

总而言之，1978 年以来中国大陆的海外移民，不仅符合人类人口流动的规律，也是改革开放的结果。华人移民以其智慧与勤勉，推动了中国与世界各国的经济、科技、文化领域的合作与交流，巩固和拓展了中外友谊，扩大了中国在世界上的影响力，不仅为中国的发展作出了独特贡献，也为世界经济的发展和文化的交流，为人类的全球化进程作出了贡献。

# 难民危机冲击下欧洲华人面临的挑战

**姜程淞 ***

**摘要：** 2015 年后，大量难民涌向欧洲，形成了二战后最严重的一次难民潮。难民危机加深了欧洲民粹主义，欧洲右翼势力抬头，导致排外情绪高涨。随着难民危机的加深，移民在欧洲经历了不同程度的挑战，华人也未能幸免。而此次难民危机给欧洲华人带来的挑战主要是来自主流社会的排外和其他少数族裔移民的暴力袭击，以及来自华人内部兴起的民族主义情绪和身份焦虑。欧洲华人所面临的挑战某种程度上阻碍了其社会融入。

**关键词：** 难民危机 华人移民 民粹主义 融入

① 赵多维编：《< 世界移民报告 2018>：中国为第 4 大移民输出国》，中国新闻网，2018 年 05 月 09 日，http://www.chinanews.com/hr/2018/05-09/8509659.shtml。

• 作者简介：姜程淞，澳门科技大学国际关系博士生，韶关学院外语学院讲师，主要研究领域：移民研究、华侨华人研究。

## 一、难民危机与欧洲华人群体概况

自 2015 年难民潮以来，欧洲接纳了二战后规模最大的外来移民，截止 2017 年，欧洲的外来移民人数达到 77895217 人，[①]占欧洲总人口数的 10.5%。根据联合国人口统计数据，2015 年至 2017 年，世界移民的年增长率为 2%；欧洲移民的增长率是 2.2%；德国移民的增长为 8.7%。[②]欧洲尤其是德国移民的年增长率在 2015 年到 2017 年间远远超过了世界平均值，主要原因来自欧洲难民潮的影响。

2015 年后，大量的难民涌向欧洲，形成了“二战”后最严重的一次难民潮，其中，德国成了难民的主要流向国家。难民危机越演愈烈，欧洲民粹主义势力抬头，移民问题依然被欧洲各国视为影响社会发展和安定的关键性问题之一。一方面，由于欧洲各国居高不下的失业率；另一方面，由于暴力和恐怖袭击事件频发，导致外来移民再次成为众矢之的。欧洲排外情绪的高涨，某种程度上阻碍了外来移民的社会融入，对其造成了不同程度的冲击，华人群体也不例外。因此，此次难民危机冲击下，欧洲华人面临了怎样的挑战以及在维护自身权益方面有何新的变化值得深入研究。

### （一）欧洲难民概况

联合国难民署（UNHCR）的数据显示，截止 2017 年底，该机构登记的难民（包括难民、寻求庇护者、无国籍人士等）数量达到 19941347 人，其中德国登记 970365 人、法国登记 337177 人、意大利登记 167335 人。[③]难民主要来自叙利亚、阿富汗、南苏丹、索马里、苏丹及刚果民主共和国（刚果金）。[④]

① 本文已发表在《欧洲移民蓝皮书 - 欧洲移民发展报告 2019》。
United Nations-Department of economic and Social Affairs
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesgraphs.shtml?2g2

② Tabe5: Annual rate of change of the migrant stock (percentage)
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml

③ Population Statistics http://popstats.unhcr.org/en/overview

④ World Migration Report 2018, pp.47. https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018

据欧盟统计局（Eurostat）统计，2015 年欧洲各国收到的首次难民申请约为 132 万，2016 年约为 126 万[①]，2017 年约为 71 万，2018 年约为 37 万人（表 1）。[②]虽然 2017 年和 2018 年欧洲收到首次庇护人数较 2015 年和 2016 年有所下降，但数量依然庞大，难民几乎遍布整个欧洲；德国、意大利和法国收到的庇护申请数最多。[③]德国接收的难民主要来自叙利亚、伊拉克以及阿富汗，[④]法国接收相当大一部分难民来自斯里兰卡和刚果民主共和国（刚果金）[⑤]，意大利的难民则大多来自利比亚。[⑥]

**表 1：2015 年 –2018 年 欧洲各国首次难民申请人数统计表（前十位国家）（单位：人）**

| 年份 / 国家 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 |
|---|---|---|---|---|
| 欧洲（28 国） | 1256610 | 1206045 | 654610 | 581775 |
| 德国 | 441800 | 722265 | 198255 | 161885 |
| 意大利 | 82830 | 121185 | 126550 | 49165 |
| 法国 | 70570 | 76790 | 91965 | 111415 |
| 希腊 | 11370 | 49875 | 56940 | 64975 |
| 瑞典 | 156110 | 22330 | 22190 | 18075 |
| 匈牙利 | 174435 | 28215 | 3115 | 635 |
| 奥地利 | 85505 | 39875 | 22455 | 11390 |
| 比利时 | 38990 | 14250 | 14035 | 18130 |
| 西班牙 | 14600 | 15570 | 33035 | 52730 |
| 保加利亚 | 20160 | 18990 | 3470 | 2465 |

资料来源：Eurostat, 2019 年 4 月 8 日数据更新 .[⑦]

① Eurostat statistics https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2
② Final decision on asylum application-annual-data https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tps00193PDFDesc_42068b5c-4422-48b6-87b0-ca9aa0219b24.pdf
③ Eurostat Statistics https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2
④ 2018 Migration Report, pp85 https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018
⑤ Global Trends 2016 https://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf
⑥ 2018 Migration Report https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018
⑦ Eurostat statistics https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2

## （二）欧洲华人群体概况

联合国人口数据显示，1990 年到 2017 年（年中统计）移民欧洲华人总量约为 336689 人，其中来自中国大陆的有 259106 人、来自中国香港的有 76599 人、以及来自中国澳门的有 984 人。[①]由于欧洲各国经济水平、社会发展程度的不同以及对待移民的政策差异，法国华人的数量最多，其次是英国、意大利和德国。[②]法国华人移民历史悠久，一战后，约有 140000 华人劳工抵达欧洲，其中法国大约有 3000 名。[③]法国是欧洲华人人数最多的国家，但是法国 1978 年的法律规定，为了防止种族歧视，禁止官方以区分移民来源国的方式统计普通移民的数量（难民或安全因素除外）。[④]根据法国的中国研究专家 Pierre Picquart 提供的估算数据，迄今为止，法国的华人移民约有超过 700000 人，60% 居住在法兰西岛，在这之中 40% 居住在巴黎；此外，马赛、里尔、图卢兹和里昂也是华人较多的城市。[⑤]另一华人社区研究专家 Donation Schramm 估算，在法华人主要来自中国温州、潮州和东北地区，分别为：大约 350000 人、150000 人、及 15000 人。[⑥]联合国人口统计显示，1990 年至 2017 年（年中统计）法国华人移民约有 44019 人。[⑦]经济上，截止 2008 年，华人企业人数占法国工作人口的 10%，高于法国国内平均值（6.3%），而华人技术人员数量仅占不到 5%。[⑧]

法国 2016 年第 2016–274 号法律条文规定，为了帮助外来移民（留学生除外）更好的融入法国生活和工作，签订合约（CIR）之后，移民局为移民准备语言及文化课程等以及待其完成所有的培训之后为其推荐相应的工作。法国移民局（OFII）2016 年公布的报告指出，在法华人共有 2928 人签订合约（CIR）[⑨]占外来移民签署数量的 2.8%，

---

① UN Migration Stock Total 2017（1990-2017 by original and destination）
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml
② Table: Classification of countries and areas by major area and region 2017
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml
③ Kevin Latham & Bin Wu, Chinese Immigration into the EU: New Trends, Dynamics and Implications, Steinbeis, 2013.
https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Asia/0313ecran_lathamwu.pdf
④ https://www.cnil.fr/fr/statistiques-ethniques-quel-cadre-legal
⑤ Laurent, Annabelle, “Chinois de France” ne veut rien dire. Slate.fr. 2019.
http://www.slate.fr/story/23827/chinois-de-france-ne-veut-rien-dire
⑥ Laurent, Annabelle, “Chinois de France” ne veut rien dire. Slate.fr. 2019.
http://www.slate.fr/story/23827/chinois-de-france-ne-veut-rien-dire
⑦ UN Migration Stock Total 2017（1990-2017 by original and destination）
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml
⑧ Emmanuel Ma Mung “Migrants of Chinese Origin in France: Economic and Social Integration”，Loretta Baldassar, Graeme Johanson, Narelle McAuliffe, Massimo Bressan, Chinese Migration to Europe, PALGRAVE MACMILLAN, 2015,pp.73.
⑨ CIR: le contrat d’intégration républicaine 替代了原来的合约 CAI: le contrat d’accueil et d’intégration
http://www.culturaldiplomacy.org/academy/index.php?chinese-diaspora

位居第九。[①]虽然法国华人数量超过欧洲其他国家，且巴黎的华人社区的历史最长，但是法国没有形成所谓的 “唐人街”，华人社区只以街区或区域的形式呈现：巴黎第 13 行政区（Triangle de Choisy），美丽城（Belleville），“手工艺街区”（Arts–et–M é tiers area）、93 省（Aubervilliers）以及巴黎的东部等。[②]

德国华人的数量自 2008 年的 160000 人上升至 2011 年的 170000 人，约 40% 的华人来自中国广东省（包括香港地区）；另外 40% 的华人移民来自浙江省；剩余华人大多来自江苏、上海以及中国东北地区。[③]据联合国人口统计，1990 年至 2017 年（年中统计）德国华人移民量约为 19834 人。[④]相较于法国的华人社区，德国的华人分布较为分散，主要居住在柏林、汉堡、波恩、法兰克福和慕尼黑。[⑤]

2017 年，意大利前 5 名的外来移民分别来自罗马尼亚（4.3 万人）、尼日利亚（2.3 万人）、摩洛哥（1.6 万人）、中国（1.1 万人）和印度（8 千人）。[⑥]意大利国家统计局（ISTAT）数据显示，截至 2018 年，在意的外来人口数量超过 500 万人，其中华人超过 29 万人，占总外来人口数的 5.7%。[⑦]获得合法居住权的外来移民共约 3714934 人，其中华人约 309110 人取得合法居住权，其中 173023 人取得长期居住权。[⑧]意大利华人主要来自浙江省和福建省，居住在西北部，米兰、普拉托、佛罗伦萨、威尼斯以及那不勒斯为主要居住城市。[⑨]米兰“唐人街”是继伦敦和巴黎华人社区后第三大欧洲唐人街，意大利另外两个华人社区分别在罗马和普拉托。[⑩]

---

① OFII Report 2016 / http://www.ofii.fr/tous-nos-telechargements
② Minghuan, L., (2011). “The Annual Report on Overseas Chinese Studies”, Paths International Ltd
③ Kevin Latham & Bin Wu, Chinese Immigration into the EU: New Trends, Dynamics and Implications, Steinbeis, 2013. pp. 33
④ UN Migration Stock Total 2017 ( 1990-2017 by original and destination )
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml
⑤ Kevin Latham & Bin Wu, Chinese Immigration into the EU: New Trends, Dynamics and Implications, Steinbeis, 2013. pp. 33
⑥ Internal mobility And international migrations
https://www.istat.it/it/files//2018/12/trasferimenti-residenza_ING_2017_13.12.pdf
⑦ Table: Resident foreigners on 1st January-by Country of citizenship, Population and Households
http://stra-dati.istat.it/?lang=en#
⑧ Table: Residence permit of non-EU citizens-Type of residence permit and citizenship
http://stra-dati.istat.it/?lang=en#
⑨ Table: Residence permits of non-EU citizens-Province and citizenship
http://stra-dati.istat.it/?lang=en#
⑩ Chinese Diaspora Across the World: A General Overview
http://www.culturaldiplomacy.org/academy/index.php?chinese-diaspora

## 二、欧洲难民危机中华人面临的挑战

### （一）欧洲民粹主义势力的复兴

自 2015 年，数百万来自中东、北非的难民涌入欧洲，主要分布在德国、意大利和法国，对这 3 个国家及地区的移民影响最深，主要表现为：欧洲主流文化受到冲击、政治平衡被打破、各国社会安全受到威胁、恐怖袭击加剧以及欧洲民粹主义势力抬头。

德、法、意不仅是受难民潮影响较深的国家，同时德、法、意的华人移民也较庞大，且鲜有被关注，多数的研究着力于难民危机对欧洲社会的影响，而本文主要探究作为移民群体之一的华人在受到难民危机冲击下，面临着怎样的挑战以及他们是如何应对的。本文以德、法、意三国的华人作为主要研究对象。

“民粹主义”现象最早可被追溯到俄语世界和英语世界两大范式，是社会发展中一个重要的政治现象。希尔斯认为，民粹主义的本质就是精英与大众之间的对立，亦或是大众不满于精英在财富和教育等领域的长期垄断。[①]根据迪·特拉的观点，民粹主义主要原因是不满的情绪累积，在精英阶层和大众之间都可能产生。[②]民粹主义通常被分为左翼和右翼民粹主义。右翼民粹主义较左翼民粹主义而言，更主张维护民族利益，主要表现为排外情绪、民族主义或种族主义倾向。[③]

难民危机的发生，直接导致了民粹主义势力的复兴。欧洲社会主要受到右翼民粹主义的影响，排外、仇外体现在两个方面：一方面，维护本民族利益的民族主义，尤其是各国出现的右翼民粹主义政党。[④]例如：2016 年 5 月 18 日欧委会秘书长亚格兰向欧委会部长提交的报告中指出，极端右翼势力对整个欧洲的安全构成一定的威胁[⑤]。意大利国会刚刚通过的反移民法令。另一方面，强调中下层民众的利益因而排斥外来移民，尤其是在就业、社会福利、以及教育资源上。据欧洲晴雨表显示，难民危机后，欧洲普遍对待移民的态度都是反对居多。2015 年，欧盟平均反对移民的民众约为 59%，法国、德国和意大利持反对意见的分别为 64%、58% 和 66%[⑥]。另外一份民调显示，56% 的

① 费海汀，《民粹主义研究：困境与出路》，研究述评，2017.
http://ies.cass.cn/fjlb/201707/P020170724367902860997.pdf
② 同上。
③ 梁宵，谢鸿昆，《简论欧洲民粹民族主义浪潮的背景》社会纵横，第 33 卷第 9 期，2018 年 9 月。
④ 同上。
⑤ 欧洲时报网：“欧委会秘书长警告欧洲极端民族主义抬头”，
http://www.oushinet.com/europe/other/20160430/229175.html.
⑥ European Public Opinion
http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/279

法国人曾反对接纳救援的船只，以及 72% 的法国民众认为法国的经济状况已经无力承载难民[①]。因此，法德意的移民面临的挑战不仅来自政党和政策层面的排外，还来自于主流民众的排外情绪。华人移民作为少数族裔移民的一部分，自然也未能幸免。

### （二）欧洲华人移民面临的挑战及原因

在难民危机的冲击下，法德意华人主要经历了以下三重考验：来自法、德、意主流社会的排外（xenophobia）、来自其他少数族裔移民的暴力攻击以及来自华人群体内部兴起的民族主义和身份焦虑。

首先，随着欧洲各国右翼势力抬头，法、德、意华人在内的外来移民群体遭受了来自主流社会的歧视和排外，具体表现在：法、德、意政府及民众对华人在内的移民群体有着不同程度的排外、对不同华人群体的排斥，如华商和留学生等。

欧洲右翼民粹主义政党不断壮大，普遍反对移民。如：在法国，让·玛丽·勒庞大举“反移民”旗号；2017 年德国的右翼政党（AFD）已经位居国内第三大政党；意大利 2018 年 11 月国会通过的反移民法令将更大力度、更为轻易的驱逐移民，同时，该法案还规定，当移民在意大利被判严重犯罪时，还可以剥夺其意大利国籍。[②]因此，华人作为少数族裔移民的一部分，同样也在被排斥之列。

社会民众的排外现象也不计其数。在法国，身为华人服装设计师的张朝林先生被打送往医院后，医院和警方的冷漠也是间接导致其死亡的重要因素。[③]《费加罗报》称，2016 年 8 月张朝林事件之前，法国主流社会一直忽视亚裔社区的存在和诉求。[④]一年后，华人刘少尧在家中杀鱼，被法国警察破门而入开枪射杀，引发华人圈纷纷抗议。更令人愤慨的是，事后《巴黎日报》发文称为刘某抗议声援的人群是具有多股势力的参与，称此次抗议行为是华人黑社会为了扩大势力。法媒的报道存在歧视的做法，没有对客观事实进行核实，仅听取了警察的一面之词。[⑤]在德国，由于难民文化水平低，导致德国社会民众对难民的反感转嫁给所有的“外来者”，包括华人。据英国广播公司报道，德国

① 凤凰周刊：“难民危机下，欧洲价值观何以为继”
http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=6259
② 欧洲时报：“意大利通过最严移民法”
http://edu.sina.com.cn/a/2018-12-03/doc-ihmutuec5778348.shtml
③ Epochtimes:“巴黎华裔议员为遇害同胞发声警惕种族歧视”
http://www.epochtimes.com/gb/17/7/21/n9448632.htm
④ 欧洲时报：“巴黎华人控诉日常性歧视和暴力”
http://www.oushinet.com/qj/qjnews/20170330/259186.html
⑤ 欧洲时报：“刘少尧周年祭 法国侨界呼唤‘真相’”
http://www.oushinet.com/wap/qj/qjnews/20180328/287698.html

超市营业员对待华人的态度也越来越差，华人恐被暴力事件受牵连。[①]这种情况在意大利也同样存在。据意大利社会经济研究机构（Censis）发布的报告，意大利人把外国人和与他们不同的人都视为敌人。63% 的意大利人对非欧盟成员国的移民持负面印象；57% 的人认为移民抢走了意大利人的工作，63% 的人认为移民会成为社会福利的负担。

难民危机冲击下，华人受到的排斥无论是程度上还是范围上，都更深、更广。由对普通华工和非精英华人的排斥波及到对华商和留学生群体的排斥。华商在欧洲的人数是所有亚裔商人群体中最多的，为欧洲社会投入的贡献也是巨大的，尤其在经济方面。在过去六年中，华商在欧洲的投资增加了 10 倍。2016 年，华商在欧洲投资了 309 间欧洲公司，其中，华商在德国的投资居首位，约 68 间公司；法国和意大利其次，分别为 34 间公司。[②]尽管如此，华商依然被欧洲主流社会视为威胁而不是贡献。例如，华商在意大利曾经被指控剥夺当地民众的工作机会及进行不正当竞争。华商在意大利普拉托投资建筑业，一直被当地居民视为是经济威胁，甚至孤立华人，而在普拉托城市，华人人数是外来移民中数量最多的。（见表 2）[③]

**表 2：普拉托的外来移民人口数据（前 5 个国家）（截至 2013 年 12 月 31 日）**

| 公民身份 | 人数（单位：人） |
|---|---|
| 中国人 | 16182 |
| 阿尔巴尼亚人 | 4926 |
| 罗马尼亚人 | 3358 |
| 巴基斯坦人 | 2151 |
| 摩洛哥人 | 1593 |
| **共计** | **34225** |

资料来源：Ufficio Statistica, Comune di Prato(2013)

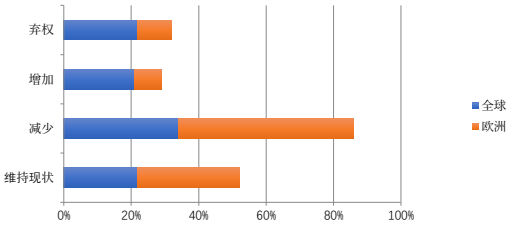
此外，华人留学生也受到类似的对待。2016 年初，法国警方仅凭楼道里的涂鸦判定在此处居住的中国留学生是妓女，并强行做了笔录并拍摄。当事人之一回忆：“一位女警直接说你们中国留学生很多都是妓女。”迄今为止，法国官方并未给出任何说法。[④]这种官方对留学生群体的排外严重影响到留学生群体的融入。无独有偶，据欧洲华文

① BBC 中文网：“德国恶性时间频发”
https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/07/160730_ana_germay_attck_china_reax
② N.A. Sluka, A.V. orobkov, P.N.Ivanov, Chinese diaspora in the EU countries, pp91.
③ Loretta Baldassar, Graeme Johanson, Narelle McAuliffe, Massimo Bressan, Chinese Migration to Europe, PALGRAVE MACMILLAN, 2015,pp.245
④ 欧洲时报网：“巴黎华人诉控日常性歧视和暴力，融入法国需要‘几代人时间’”
http://www.oushinet.com/qj/qjnews/20170330/259186.html

媒体报道，一意大利白人女教师课堂辱骂一华人男孩并反复嘲讽占用了意大利人的教育资源：“丑陋的中国人，滚回你的国家去。”[①]2018 年初，在意大利佩鲁贾，两名中国留学生遭受了当地多名青少年的辱骂和殴打，事件发生后引起各界的广泛关注。[②]

法、德、意出现的排外现象，究其原因，一方面，大量的难民、移民的涌入，引发民众的担忧和恐慌。尤其是在欧洲本土人口持续下降的趋势下，外来移民的增多，更加剧了这种恐外、排外的心理。据意大利人口数据显示，预计 2065 年意大利人口约 5410 万人，将比 2017 年减少 650 万，德、法趋势相似。[③]自 2015 年法国《查理周刊》总部枪击事件后，法国民众甚至欧洲各国的民众对待外来移民持怀疑甚至负面态度[④]。据国际移民组织的调查显示，自 2016 年全球民众对移民的态度整体呈现负面倾向；欧洲民众 52% 主张减少移民，30% 认为维持现状，只有 8% 的人认为应该增加移民（见图 1）。[⑤]据 2017 年“欧洲晴雨表”显示，38% 的欧盟国家民众认为非欧盟移民是欧洲面临的主要问题，匈牙利、马耳他和希腊有 63% 的民众认为移民是主要问题。[⑥]虽然华人是暴力、恐袭事件的受害者，但在恐怖主义未根除的前提下，欧洲各国政府及民众开始将越来越多的暴力和恐袭事件归因于华人在内的所有移民。

**图 1：民调：全球 / 欧洲对待移民的态度，增加移民或减少移民？（单位：%）**




资料来源：IOM, 2015. Note: Total group results are weighted by population size. Figures may not add up to 100. https://www.iom.int/wmr/world–migration–report–2018% due to rounding.

① 中国新闻网：“意大利佩鲁贾 2 名中国留学生遭殴打”
http://www.chinanews.com/hr/2018/03-19/8470848.shtml
② 中国新闻网：“意大利佩鲁贾 2 名中国留学生遭殴打”
http://www.chinanews.com/hr/2018/03-19/8470848.shtml
③ 意大利人口统计局：人口呈持续减少形式》
https://www.cineseitalia.com/news/read-htm-tid-303298.html
④ Emmanuel Todd, Qui est Charlie? SEUIL, 2015.
⑤ “PUBLIC OPINION ON MIGRATION”, Global Migration Indicators, 2018.
https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018
⑥ Integration of immigrants in the European Union, 2017, European Commission.
http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instr

另一方面，欧洲社会经济发展缓慢，各国民众的就业机会及社会福利得不到相应的保障，引发民众的大量不满，甚至将这种对待社会的不满情绪转化为反对华人在内的所有外来移民的高涨情绪。尤其是随着中国经济的高速发展，华人以“富人”的形象存在着；同时，越来越多的华人从事技术工作。在德国，约有 67.1% 的华人从事技术类工作，包括信息技术、工程、数学和自然科学等。[①]因此，华人受到主流社会的攻击和排挤无论是在就业、社会福利还是在教育资源上，都是较为严重的一次。

其次，法德意华人在承受主流社会的排斥之外，依然遭受了来自其他少数族裔移民的暴力攻击。法国、意大利的外来移民主要来自北非地区，而德国的则大多来自土耳其。因此，法、德、意国家的外来移民大多信奉伊斯兰教，导致欧洲主流文化价值观受到冲击。欧洲大部分国家拥有多元文化主义的根基，强调保持各族群的文化差异性，但同时，由于难民普遍素质偏低，教育水平偏低，因而移民后比较难于融入主流社会，因此，反而无形中给移民或难民建立了文化隔离的墙，甚至导致其对社会的不满情绪高涨进而发生暴力恐袭事件。

难民危机后，法国和德国成为恐袭事件的主要受害者。法国最严重的一次是发生在 2016 年当所有人都在庆祝国庆节的时候，一辆卡车冲入人群，造成 86 人死亡，202 人受伤。同年，一名叙利亚难民在德国安斯巴赫制造了一起爆炸案导致 15 人受伤；比利时布鲁塞尔机场和市内地铁站接连发生两起恐袭事件，分别伤亡人数为 106 人和 151 人。[②]据全球恐怖主义数据显示，较之前不同的是：自 2013 年开始，欧洲各地的民众、政府、警察和媒体以及公共设施都成为了恐袭事件的主要攻击对象；暴力事件类型依次是：爆炸手段、针对公共设施摧毁及携带武器的抢劫。自难民危机后，暴力攻击对象广泛、手段多样化且恶劣。在 2001 年之前，主要的暴力手段为爆炸和暗杀两种方式。2010 年至 2014 年法国、德国受暴力恐袭事件受伤的人数较为均匀，而 2015 年呈高峰期，同期整个西欧而言亦是如此（见图 2、图 3）[③]。

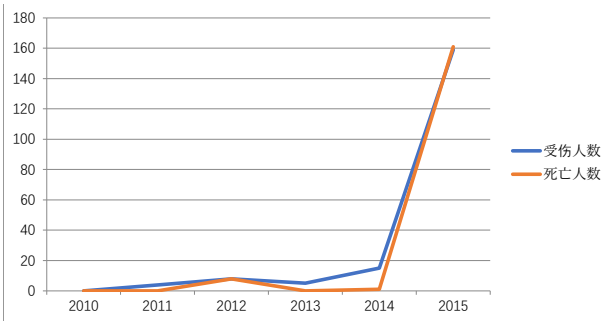
---

① “在德华人已超 20 万”

② Andreea Florentina NICOLESCU, Current Challenges of the European security caused by the refugee crisis, CES Working Papers, Vol IX,Issue3.
http://www.ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2017_IX3_NIC.pdf.

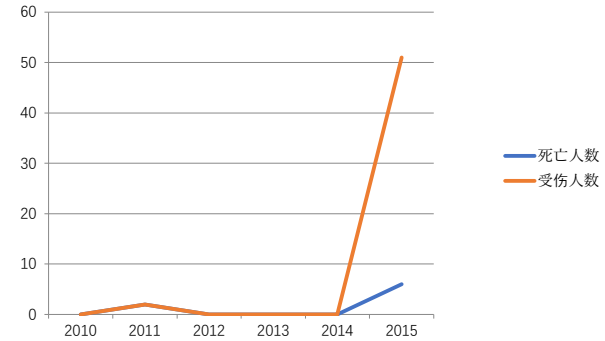
③ Global Terrorism Database
https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=injuries&casualties_type=&casualties_max=&region=8

图 2:2010/2015 年 法国在恐袭中受伤及死亡人数（单位：人）




来源：Global Terrorism Database

图 3:2010/2015 年 德国在恐袭中受伤及死亡人数（单位：人）




来源：Global Terrorism Database

同样，自难民危机后，法德意华人遭受的暴力和恐袭事件，较之前的无论是频率、形式、严重程度还是范围都更多、更严重、更广泛。据法国华文卫视报道，法国华人维权中心主人曹华钦指出，在法国 93 区常有只针对华人的抢劫案件发生，尤其是 2016 年底开始，抢劫事件的次数明显增多，性质更加恶劣，不仅仅是单纯的抢劫而是伴随着暴力事件，甚至嫌疑人在抢得财物之后，依然要对华人实施暴力。严重程度还有使用枪支等武器进行抢劫，抢劫对象也扩大到所有的华人，包括华商和留学生群体。[①]

① 欧视：“会客巴黎” http://www.cmediatv.com/pageimg.php?video=5755

31 岁的王运州（音译）对路透社说：“最初就是抢劫，然后演变成抢劫的同时还实施暴力，直到现在已经是在抢得钱财之后还要害命了，每个华人都有可能遇到这种事。”[①]最严重的时候，在巴黎某些街区，只要是华人长相，被袭击的可能性就更高。[②]2016 年 12 月 15 日，5 名嫌犯实施只针对华商的抢劫，并对受害人实施严重暴力。[③]同年，身为华人服装设计师的张朝林先生被 3 名北非裔青年暴力打劫，导致身亡。3 名嫌疑人的暴力袭击行为被预审法官视为有针对华人的“种族”因素的暴力。[④]据英国广播公司中文网报道，2015 年 7 月，4 名香港游客在德国被袭击头部，袭击者是一名阿富汗难民。[⑤]意大利华人面临此类遭遇更是屡见不鲜，尤其是意大利的华商更是为攻击目标。据中国侨网报道，当地时间 2018 年 5 月 28 日，在意大利 Foggia 省华人商铺被打劫，歹徒们使用了枪支，华人保安被打伤。这已经不是第一起华人商铺遭袭击了，同年 4 月当地 1 家华人餐厅遭遇了爆炸事件。[⑥]究其原因，一方面，因为华人在欧洲的人数众多，行事低调，缺乏维权意识，受到不公的对待之后无法找到合法途径为自身争取权益；另一方面，当地政府和警察的不重视，甚至媒体歪曲事实，用冷漠歧视的方式对待。

最后，法、德、意华人在承受主流社会的排挤以及来自其他少数族裔移民的暴力攻击，这双重冲击下，部分华人的民族主义被强化进而出现身份焦虑的现象对整个华人族群的社会融入构成极大的挑战。民族主义主要被分为两种：国家民族主义和种族民族主义。种族民族主义主要强调民族的文化，由共同的语言、习俗、宗教以及血统形成。[⑦]法、德、意华人的民族主义情绪主要由反对暴力，争取安全为初衷发展成具有种族性质的民族主义行为。

华人群体一贯保持着低调、勤奋的形象，直到 2008 年，一方面，华人受到人身

① https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/09/160904_world_paris_chinese_rally
② 欧洲时报：“旅法华人：在法华人安全问题被‘政治正确’遮蔽”
http://www.oushinet.com/qj/qjnews/20160824/240858.html
③ 欧洲时报：“巴黎华人控诉日常性歧视和暴力，融入法国需要‘几代人时间’”
http://www.oushinet.com/qj/qjnews/20170330/259186.html
④ Epochtimes:“巴黎华裔议员为遇害同胞发声警惕种族歧视”
http://www.epochtimes.com/gb/17/7/21/n9448632.htm
⑤ BBC 中文网：“观察：德国恶性事件频发 华人感受五味陈杂”
https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/07/160730_ana_germay_attck_china_reax
⑥ 中国侨网：“意大利华人商家频遭抢劫 55 岁华人保安被歹徒打伤”http://www.chinanews.com/hr/2018/05-28/8524568.shtml
⑦ Neil Fligstein, Alina Polyakova, and Wayne Sandholtz. European integration , Nationalism and European Identity, JCMS Vol50, 2012. Pp106-122.

攻击的事件增多，引起华人社会强烈反抗。2008 年 3 月，中国留学生严明在巴黎被伤致死，事后警察和医院的处理不当，华人社会强烈抗议；以及 2009 年抗议兽首被拍卖之后的大游行皆为民族情绪的爆发。另一方面，西方媒体不断出现妖魔化华人的现象，导致华人开始反抗。德国《明镜》周刊关于中国的报道频频出现“间谍”、“盗版”、“威胁”等负面字眼。据统计，2008 至 2009 年，该周刊针对华人的报道 90% 都是负面的。2009 年 3 月，120 名华人在慕尼黑进行“无声的呐喊”的游行。[①]西方媒体的评论伤害了中国人的情感，某种程度上激发了海外华人的民族情结。

难民危机及欧洲右翼势力的高涨促使之前华人积累的民族主义情绪得到激化。2010 年由于巴黎华人婚宴被暴力抢劫引发的“反暴力，要安全”的游行，《欧洲时报》评论，是旅法华人在维权史上的里程碑，也同时提升了旅法华人甚至欧洲华人的社会地位。[②]2016 年，据法国华裔协会（AJCF）统计，在巴黎约超过 5 万华人因民族主义情绪宣泄到争取政治权益和安全诉求的游行。[③]2018 年意大利一名意籍华人女孩帮助意大利记者调查当地华人司机收入的行为引起当地部分华人的民族主义情感受伤，该女孩也受到来自华人圈的谴责的声音。

为何欧洲的华人较其他国家或地区的华人更易表达其民族主义情绪？首先，难民危机的冲击下，整个欧洲的右翼势力高涨，导致华人受到各方的排斥和攻击，人身安、财产全越来越得不到保障，安全感逐渐丧失。其次，由于受到欧洲多民族国家的历史文化以及多元文化主义的熏陶，欧洲华人更倾向于自由、批判的思想。再者，随着华人新生代步入更广的职业领域，如律师、医生、政客以及商人等，为民族主义情绪的爆发提供了条件。因此，华人由之前的观望态度转为积极参与示威游行的活动当中去。

欧洲社会的排外情绪和华人的民族主义情绪逐渐导致华人身份焦虑，加深了华人与法、德、意主流社会的隔离、导致部分华人的认同感降低，从而阻碍了法德意华人的社会融入。华人虽然不是此次难民危机的焦点，却承受了多维度的挑战，对其自身的社会融入构成一定的威胁和阻碍。

---

① 环球网：“德国媒体严重妖魔化中国 90% 涉华报道负面”
http://news.sohu.com/20080422/n256444590.shtml
② 环球网·国际新闻：“3 万华人在巴黎反暴力游行”
http://world.huanqiu.com/roll/2010-06/879595.html?agt=62
③ 界面：“法国华人如何走上街头？”
https://www.jiemian.com/article/944691.html

## 三、在欧华人群体的新变化

难民潮给欧洲各国华人带来的冲击和影响有所不同，德法意华人的反应和发声不仅维护了自身的权益，而且某种程度上对华人融入社会有着推动和促进作用。在欧华人的新变化从个体到社团和媒体都有不同的体现，法国华人的反应更为强烈。

首先，华人个体应对排外、暴力事件的主要方式是按照欧洲人的方式进行合法的游行示威。法国的华人在这方面作出了积极的应对，这不仅是表达自身的诉求，更是用一种法国人的方式融入社会。自 2016 年，旅法华人张朝林被暴打致死后，五万多法国华人参与了“反暴力，要安全”的游行。此次游行是法国华人历史上规模最大的一次，要求法国政府采取措施解决街头暴力抢劫。2017 年刘少尧事件发生后，除了悼念活动之外，还赢得了欧洲其他国家华人的支持，纷纷自发地在各国举行游行示威活动。[①]旅法华人针对此次事件的反应出现了代际差异，年轻华人与法国当地警察对抗；同时也激发法国华人渴望参政的想法。由于安全问题，华人对法国的政治关注度较之前有所提升，使得华人更加重视在政治领域的介入，从而促进了华人的社会融入。[②]意大利的华人人数超过了 29 万，约占总移民人口的 5.7%。[③]当地时间 2016 年 3 月 1 号，意大利华人在那不勒斯进行反歧视、针对华人的暴力和抢劫大游行。[④]2017 年华人在米兰参与了“米兰是我们共同的家园”及“中意友谊世代相传”的游行，表达了华人积极融入的美好愿望，以及反对种族歧视的强烈呼声。[⑤]

其次，与传统华人社团不同，法德意的华人社团作出的努力渗透到社会的各个层面，如：维权、警力支持、文化导向和文化传播。在巴黎设置了华人维权中心，共 120 人，曹华钦担任该中心的主任，主要工作就是帮助在法华人维护自身的权益。此外，还有法国华侨华人爱心会所，也是帮助华人维权和更好适应当地社会的社团。在警力方面，

---

① 中国侨网：“法五万华人示威‘反暴力要安全’用游融入社会
http://www.chinaqw.com/hqhr/2016/09-06/102192.shtml
② 法国国际广播电台：“刘少尧事件：法华人反应出现代际差异”
http://cn.rfi.fr/ 中国 /20170407- 刘少尧事件：法华人反应出现代际差异
③ Table: Resident foreigners on 1st January-by Country of citizenship, Population and Households
http://stra-dati.istat.it/?lang=en#
④ 环球网：“意大利华人游行，反种族歧视和针对华人暴力抢劫”
http://world.huanqiu.com/photo/2016-03/2823081.html#p=2
⑤ 欧洲时报：“米兰没有围墙”2017.
欧洲时报：“米兰没有围墙”2017. http://www.oushinet.com/europe/other/20170523/263176.html

法国华人在争得法国警方的同意下，针对警力缺乏地区加派了华人警力，以保护华人的安全。在文化导向和经济交流方面，三国的华人都积极参与。法国东方华人协会、意大利华人友好协会、杜塞尔多夫德中友好协会、德中科技教育文化交流协会在传播中国文化的同时促进华人积极融入当地社会。

最后，华人媒体的发声无论是在传统媒体还是新媒体都较过往强烈，对华人维权以及帮助华人更好的融入社会起到重要的作用。例如，法国的中谊传媒成立于2010年，在难民危机冲击下，曾多次为了华人的权益发声。《欧时报》、《欧华报》、以及德国的《华商报》等都为欧洲华人维权作出贡献。

华人的社会融入，除了依靠华人自己、社区和媒体，政府的力量依然不容忽视。政府在商业、教育和文化方面，给予了政策性的帮助。在意大利北部工会联盟开发了纺织项目，联合当地华人社团，帮助华人消除语言和文化差异性在工作中的阻碍，还发行了中意双语的工作手册供大家学习[①]。然而，在当前难民潮的冲击下，各国政府都倾向出台收紧移民的政策，例如意大利国会已经通过了反移民法令，这对华人在内的移民无疑是雪上加霜。各国华人除了抱团取暖，打破不同阶层的隔阂，加强各社会群体如商人、留学生、工人等的相互交流，建立自己的社团和媒体之外，还应尽可能的运用当地民众的方式在维护自身权益和社会地位的同时，积极融入到当地社会中。

① Mr Thierry Mariani, France, Group of the European People’s Party, Chinese migration to Europe: challenges and opportunities, Council of Europe. 2013.
http://website-pace.net/documents/10643/1264407/Rapport-Mariani-Migrationschinoises-EN.pdf/eedbb5e1-4932-48ca-bf22-09637e85ff1f

# 沟通中国与东南亚：华侨华人的历史功用与现实启示

张正国 * 程亚文 *

**摘要：** 中国与东南亚之间的关系自古就很密切，华侨华人在沟通中国与东南亚的过程中，发挥了重要作用，这也使其成为中国与东南亚国家间关系的重要组成部分，在进入近代以来更是如此。在不同时期，华侨华人在东南亚国家的处境有所不同，在沟通中国与东南亚国家中有不同的特点，但总体来说，华侨华人在沟通中国与东南亚国家间关系时所起到的作用是明显的，类似于“调节器”一样，能够加强双方的经济贸易往来，促进双方的人文交流理解。通过历史梳理、案例分析以及比较研究等社会科学方法的应用，能够有效发掘华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间关系的历史作用，这不仅能够丰富区别国别研究，还能继续发挥华侨华人的桥梁作用。同时，对加强中国与东南亚国家的关系、推进“一带一路”建设也具有重要启示。

**关键词：** 东南亚 华侨华人 “一带一路”

从 1840 年开始，东南亚华侨华人移民东南亚，“迄 2007 年，东南亚华侨华人总数约 3348.6 万人。其中 20 世纪 80 年代以后进入东南亚的中国移民及其眷属至少在 250 万以上。东南亚华侨华人约占东南亚总人口的 6%，约占全球华侨华人的 73.5%。”[①]虽然东南亚华侨华人逐渐在地化，但该庞大群体与中国在血缘、文化、宗教等方面仍然有着很大的关联性。从 1840 年中国近现代历史开始，至“一带一路”倡议提出之前，东南亚华侨华人群体对中国与东南亚国家的交流，一直发挥了重要的桥梁作用。在推进“一带一路”国际倡议的过程中，仍要重视并发挥华侨华人的独特作用。

## 一、华侨华人沟通中国与东南亚国家间关系的历史梳理

1949 年中华人民共和国建立和 1978 年改革开放政策制定，对东南亚华侨华人而言，是十分重要的历史时间点，前者是东南亚华侨华人对在法理上继承了国民政府并

• 张正国，上海外国语大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。
• 程亚文，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授。
① 庄国土：《东南亚华侨华人数量的新估算》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2009 年第 3 期，第 68 页。

成立事实政权的新中国的认同，后者是东南亚华侨华人在新时代下对中国改革开放政策的推动。以 1949 年中华人民共和国建立和 1978 年中国制定改革开放这两个时间点为依据，东南亚华侨华人在中国与东南亚国家互动间的历史发展，可以划分为三个时期，即第一个时期是 1949 年建国前、第二个时期是 1949 年建国后至 1978 年改革开放、第三个时期是 1978 年改革开放后至今。

### （一）1949 年建国前的联系——以菲律宾华侨华人为例

菲律宾共和国位于亚洲东南部，是一个群岛国家，从 1565 年起被西班牙殖民统治长达 300 年。1898 年 6 月 12 日独立，建立了菲律宾历史上第一个共和国，这也是亚洲第一个共和国，但随即先后被美国（1898 年 12 月—1941 年 1941 年 12 月）和日本占领（1941 年 12 月—1945 年 5 月）。后在 1946 年 7 月 4 日，菲律宾独立，罗哈斯就任总统。1898 年对于晚清、菲律宾而言都是关键性的一年。1898 年晚清政府正处于“戊戌变法”的关键时期，而菲律宾则实现了国家独立。1949 年建国前，与菲律宾华侨华人联系主要体现在以下两方面：1840 至 1898 年菲律宾华侨华人的设领事宜；1898 至 1949 年菲律宾华侨华人的辛亥革命和抗日战争活动。

1840 至 1898 年菲律宾华侨华人的设领事宜。随着十八世纪中期菲律宾华侨华人的经济、社团、人口等发展，晚清政府出于对护侨政策的实际考量，东南亚国家设立领事事宜被提上了日程。此外，菲律宾殖民政府在十九世纪下半期加重了对华侨华人的剥削，且常常煽动排华浪潮，对华侨华人的商业活动进行打击。在殖民政府和土著社会的紧张环境中，华侨华人形成的华侨社会加强了内部团结，并利用组织各种社团等集体力量来保护自身的合法利益。除此之外，积极转向祖国，希冀于得到晚清政府的支持。此前，“他们看到清政府在关于古巴华工问题的交涉中使西班牙在外交工作上做出了一些让步，特别是看到在华侨的强烈要求下，清政府于 1877 年在新加坡设立了领事馆，他们渴望得到祖国保护的心情就更为强烈了。这种强烈的愿望，终于变为主动向中国政府请求在菲设立领事的具体行动。”[①]“驻西参赞黎庶昌于光绪六年（1880 年）七月向西班牙外交部发出照会，提出在菲律宾设立领事馆的要求。同年九月又再次发出照会催促。但西班牙外交部以此事须先与殖民部商议，并征询驻菲总督的意见后方能做具体答复为托词，始终推诿，不予答复。”[②]在晚清政府重视华侨华

① 黄滋生，何思兵：《菲律宾华侨史》，广州：广东高等教育出版社，2009 年版，第 314 页。
② 崔国因：《出使美日秘国日记》（光绪十五年九月初七日），台北：文海出版社，1968 年影印本，第 10 页；Edgar Wickberg, The Chinese in Philippine Life, 1850-1898, New Haven: Yale University Press,1965, p214.

人之前，华侨华人移民在菲律宾的人身处境并不安全，财产得不到保障，情况困苦。这种情况一直延续到 1898 年，从 1880 年旅菲华商请设领事起，经过历任驻美、西、秘国使臣陈兰彬、郑藻如、张荫桓、崔国因等人长期努力，直到西班牙在菲律宾统治的最后阶段才有结果，前后历经了 18 年之久。

1898 至 1949 年菲律宾华侨华人的辛亥革命和抗日战争。从 1898 年到 1911 年辛亥革命，菲律宾华侨华人在美国殖民下的菲律宾和晚清政府之间的活动日益频繁。菲律宾华侨华人早期的地区、社团、帮群等碎片化认同在此期间因民族和爱国意识在流亡海外的维新派和革命派的宣传中而逐渐有所体现。1904 年，中美之间《限禁来美华工保护寓美华人条约》期满，国内华侨舆论界不断要求废除该条约的要求，并对美国虐待中国华工的暴行进行了揭露。由于清政府和美国政府互相勾结，对抵制运动破坏以及侨社上层妥协，抵制运动渐渐平息下去。这一次，菲律宾侨社组织的反美运动是菲律宾华侨华人第一次有意识地把自己的活动与国内的政治斗争结合起来，并使菲律宾华侨华社开始密切关注国内政治以及国内革命进程。从所在地出发，菲律宾华侨华人因各阶层的侨胞都投入了这一运动中而加强了团结，提高了自身的政治权利意识。同时，“1911 年春夏间，香港《中国日报》经理、同盟会会员李箕奉同盟会南方支部指派至马尼拉，与郑汉淇、杨豪侣、欧阳鸿钧、黄三记、林日安、黄汉杰等人筹组同盟会分会。”[①]辛亥革命的爆发则破除了菲律宾华侨华人对革命保守不定的态度。菲律宾华侨华人在这段时期中，对晚清政府和美属菲律宾之间的交流更多是出于对中国国内革命的交流，且受限于晚清政府与美国政府之间的“合作”关系。双方多数情况下仍然保持了官方层面对菲律宾华侨华人参与革命事业的反对，反之对于民间侨社等团体的活动则以不扰乱在地菲律宾治安和美国殖民治理为基本原则进行适当管理。菲律宾华侨华人总体上在双边沟通中对革命事宜起到积极推动作用。

关于抗日战争部分，主要从 1937 年 7 月 7 日中国全面抗战直至 1943 年 9 月 9 日期间，对菲律宾华侨华人在中华民国政府与殖民宗主国（美国、日本）之间的表现进行简单梳理。1937 年 7 月 7 日，全面抗战爆发。到中华民族生死存亡的关键时期，海外华侨华人不仅出钱出力，亦身体力行对日本商品等的经济活动进行抵制和打击。此时，菲律宾处于“自治”时期，菲律宾华侨华人与菲律宾原住民在受美国殖民剥削同

① 黄滋生，何思兵：《菲律宾华侨史》，第 472 页。

时，仍然遭受菲律宾“自治”统治阶层“经济菲化运动”[①]迫害。正是在这样的背景下，面对所在国的经济压力，菲律宾华侨华人仍然组织人力物力支援正在抗战的中国（见表 1–2、1–3）[②]。这段时期，菲律宾“自治”政府因“菲化经济运动”与中华国民政府有过一定程度的交流，其中菲律宾华侨华人利用自身社会、侨团等资源通过中华民国政府对菲律宾“自治”政府施压以维护自身合法权益是主要内容。

表 1–2: 菲律宾华侨汇出捐款分类统计（1937.7——1940.6）（单位：比索）

| 捐款种类 | 款额 | % |
|---|---|---|
| 常月捐及军需捐 | 4045843.32 | 40.2 |
| 救国公债 | 3278033.83 | 32.5 |
| 航空捐 | 1659618.65 | 16．5 |
| 慰劳及慈善捐 | 1087420.96 | 10.8 |
| 共计 | 10070916.76 | 100 |

表 1–3: 菲律宾华侨汇出捐款分类统计（1937.7——1940.6）（单位：比索）

| 年度 | 款额 | % |
|---|---|---|
| 1937.7——1938.6 | 4878591.45 | 49 |
| 1938.7——1939.6 | 3103408.42 | 31 |
| 1939.7——1940.6 | 2088916.89 | 20 |
| 共计 | 10070916.76 | 100 |

## （二）1949 至 1978 年的联系——以新加坡华侨华人为例

随着第二次世界大战、国共三年内战结束，1949 年 10 月 1 日，新中国成立。出于对建设新中国的热情以及民族国家独立的自豪感，众多华侨华人归国。与此同时，与中国毗邻的东南亚地区，民族国家意识的影响也促使该地区各民族国家政权战后纷纷独立。东南亚华侨华人在发展中所遇到的问题——融入当地，还是坚持对华认同，逐渐显现。其中，新加坡华侨华人问题受到很大的关注。这一时期，以 1965 年为时间点，主要有以下两个方面：新加坡华侨华人的认同转向；新加坡华侨华人的在地化发展，中国与新加坡的关系。

① “经济菲化运动，是菲律宾民族主义在经济领域的表现，其目的是要剥夺或限制外侨经济阵地和发展机会，以此提高菲律宾人的经济地位，进而实现由菲律宾人掌握自己国家的经济命脉……但经济菲化政策往往是专门针对华侨的，因而是带有民族歧视倾向的经济政策。”参见黄滋生、何思兵：《菲律宾华侨史》，第 450 页。

② 表 1-2、1-3，是中国国民党驻菲总支部编、民国 29 年（1940 年）印行的《菲律宾华侨救国年鉴》，对抗日战争头三年菲律宾华侨汇出捐款的分类统计和年度统计。参见钟贤滨编：《菲律宾全侨对祖国抗日战争的贡献》，载华侨协会总会主编：《华侨与抗日战争论文集》上册，台北：华侨协会总会 1999 年版，第 396-397 页。

新加坡华侨华人的认同转向，主要分为内在因素和外在因素。内在因素如下：

1. 新加坡立法议会在 1950 年 9 月 23 日提出了新的回境签证条例，规定持有居留证的华侨华人在离境后再次返回新马则需要领取有效期只有 3 个月的签证。新法令从 10 月 1 日开始实施。“同时，马来亚联合邦也实施同样的条例。”[①]因为该法令远比此前外侨法令规定凡持有居留准证者自由通行、无需另行向当局请准或履行各项手续制度规定那样繁琐复杂，所以该法令对居住新马的华侨华人打击颇深。他们要申请亲属南来，但受到新法令的诸多限制和阻延，入境已比登天还难。这一法令也加速当地华侨华人的去留选择。

2.1953 年，大批入境的中国移民因为林德宪法成为了新加坡居民。与此同时，次年爆发的华校生运动是华侨华人学生与工人之间互相配合、支援，在反对殖民统治和争取权利过程中，华侨华人很快成为一支重要的政治力量。在次年 3 月爆发“独立运动周”后，“以马绍尔为首的代表团与英国政府进行独立问题的谈判，没有取得实质性结果，但是这次解决了公民权问题，22 万来自中国的移民都有资格申请为新加坡公民，立法议会也采取多种语言制度，扩大了华人的参政权。”[②]随着华侨华人在民权运动方面的发展，他们逐渐开始参与当地政治，对新加坡本地的认同和归属感也随之产生。同样，在反殖民统治和权利斗争过程中，一些华人也开始了认同新加坡本地的转向。

外在因素是复杂的国际局势，具体如下：

1.1949 年 10 月 1 日，中国共产党领导并建成中华人民共和国。新中国初期为推动社会主义建设采取的一系列措施，“其中尤以土地改革最震撼人心。”[③]所谓“意识形态”的错误宣传等都给新马华侨华人带来很大影响，对新中国产生怀疑，从而动摇了归国的心绪，并重新审视自身的处境，开始视新马地区为第一故乡。

2.1954 年以后，新中国对待海外华侨华人的政策发生很大变化，“从号召华侨在政治上认同、在经济上协助新中国转变为鼓励华侨加入当地国籍，文化上认同于当地，政治上效忠于当地政府（指加入当地国籍者）或不介入当地政治活动（指保持中国国籍者）。”[④]中国政府开始鼓励华侨华人加入所在国国籍，并促使受中国大陆影响的华报和华校进行转型，进行以团结、融入当地为主的报道。此外，教育华侨华人尊重、

① 《南洋商报》，1950.10.3。
② 崔贵强：《新马华人国家认同的转向 1945-1959》，厦门：厦门大学出版社 1989 年版，第 420 页。
③ 崔贵强：《新马华人国家认同的转向 1945-1959》，第 293 页。
④ 庄国土：《华侨华人与中国的关系》，广州：广东高等教育出版社 2001 年版，第 253 页。

遵守当地法律。来自在地国国籍的政策制定也给转向带来了重要的影响。

3. 自第二次世界大战后，民族国家浪潮席卷整个东南亚地区。在东南亚殖民地民族主义背景下，要求独立自由的呼声日益高涨。在印尼、越南等地的华侨华人成为反殖民统治下的替罪羊，在生命财产上遭受巨大损失。作为临近国家新加坡华侨华人在此背景下不得不做出国籍以及认同上的选择。“更何况战后的新、马，也发生排华事件，种族冲突的暗影，始终阴魂不散。中国政府既然无法护侨，因此华人只有自保。自保之道，当然只有争取成为当地公民，在法律的保障下，享有公民的权益。”①

新加坡华侨华人的在地化发展，中国与新加坡的关系。1965 年，新加坡的第一届国会，总统优素福就宣布：“新加坡会议最大的决心实现多种族、多元语言、多元宗教的宽容、忍让的社会。这样的政策将会建立一个大家满意的社会，使本地民众和英国殖民时期移入的民众一样满意。”②多元民族主义的政策已然成为一项基本国策，加之地缘政治表现不可忽视——生存需要；自由海港经济需要；适应国际意识形态两极化需要；减弱华人特色需要。③这些都加速了新加坡华侨华人在地化的进程，具体的措施体现在语言和教育、组屋政策、推动经济发展计划、社区基层建设等。在语言教育方面，从实用主义角度来看，尽管马来语是国语，但英语作为重要的国际交流性语言对开放的新加坡来说至关重要；同样，以英语为法定必须会讲的官方语言为前提，并保持各族群对本族群语言的学习和使用。这些举措对于讲华语、占新加坡人口大多数的华侨华人来说不啻是难以接受的，但在向英语学习的转变中，新加坡华侨华人的在地化认同得到实质性的进展。在组屋政策方面、即公共住宅政策方面，通过种族结构配比的组屋政策，既促进了种族和谐、平等和互助，也加强了各族群，尤其是大多数的华侨华人对新加坡本地的认同感和归属感。在推动经济发展计划方面，新加坡通过经济增长作为其政府合法性解释因素之一，并通过经济发展来确保新加坡的生存发展，保证国民能从中受益。在社区基层建设方面，以租屋政策为代表的公共住宅政策为基础，新加坡政府先后通过民众联络所、居民委员会等基层组织将国家与民众紧密联系在一起，使新加坡民众切实感受到个人与国家息息相关，加强个人的家国意识。④

---

① 崔贵强：《新马华人国家认同的转向 1945-1959》，第 293 页。
② Castle and Miller, The Age of Migration International Population Movements in the Modern World, London: The Macmillan Press, 1993, p264.
③ 参见李志东：《新加坡国家认同研究（1965-2000）》，北京：中国人民大学出版社 2013 年版，第 64-65 页。
④ 参见李志东：《新加坡国家认同研究（1965-2000）》，针对第 74-76、83-86、86-88、89 页内容的总结。

1965 至 1978 年，中国与新加坡的关系处于冷淡的阶段。爱丽丝·德·巴（Alice D. Ba）在“中国与东盟：新关系下的 21 世纪亚洲”一文中从 1967 年开始对中国与东盟国家关系进行了一个梳理，“在 1967 年，没有一个‘东盟’的创始国与中国是正常国家关系。”[①]笔者认为，1965 至 1978 年中国与新加坡关系冷淡甚至产生敌意的原因是复杂的，主要涉及到中国本身国情、侨务政策调整等因素，以及新加坡的生存忧虑等因素。总体来说，1965 至 1978 年，中国与新加坡的两国关系在政治上从对立紧张到逐渐缓和，在经济上合作增加，出现“政冷经热”现象。东南亚华侨华人在该段时间内，虽然对双方往来并非一直起到积极作用，但随着形势明朗，其作用日益突出。

### （三）1979 至 2013 年——以新加坡华侨华人参与改革开放为例

改革开放初期，因为新加坡作为长期与中国在经济贸易方面交往的东南亚国家，且保持中立的政治态度、自由港贸易等方面的特点，无形中给东南亚、日本、欧美等国做了一个担保，打破并缓解了改革开放初期国外投资不足的困境。在此背景下，两个问题值得关注：新加坡的中国大陆新移民状况；转型的新加坡华侨华人与中、新两国的关系。

新加坡的中国大陆新移民状况。新加坡在人口方面取得的最显著成就，是实施人口控制计划政策。为了应对失业率与住房两大难题，政府不得不实行家庭计划，提倡“两个就够了”。1968 年还推行合法堕胎法令，没有想到后来生育率急剧下降，1975 年低于替代水平，1984 年只有 1.62。[②]新加坡“1970 年进行的战后第三次人口普查显示，新加坡的人口总数达到了 2074507 人。与 1947 年相比，增长了 628578 人，人口年均增长率为 2.8%。在这段时期，一个很重要的变化就是人口增长率下降到一个相对低的水平。”[③]1970 年人口粗出生率跌倒了 22.1‰。1980 年新加坡进行了战后第四次人口普查，人口粗出生率进一步降至 17.1‰，而这是自 1871 年以来近代人口普查的 100 年期间人口年均增长率的最低水平。[④]这种情况下，考虑自身人口、地理和经济因素，低人口增长率自然与新加坡国家发展所需劳动力的短缺和外国劳工的涌入有着不可分

① “In 1967, none of ASEAN’s founding members had normal relations with China”, Alice D. Ba, “China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia”, Asian Survey, Vol. XLIII, No. 4, Jul./Aug. 2003, pp. 624. 1967 年，印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和新加坡五国为东盟创始国，新加坡和马来西亚与中国的关系亦摆脱不了这种关系。

② 参见新加坡档案馆编：《李光耀执政方略》，北京：人民出版社 2015 年版，第 132 页。

③ 新苏瑞福著，薛雪了等译：《新加坡人口研究》，厦门：厦门大学出版社 2009 年版，第 17 页。

④ 参见新苏瑞福著，薛雪了等译：《新加坡人口研究》，第 18 页，第一段。

割的联系。大量移民海外的大陆移民被称为“新移民”[①]，并在改革开放，中新建交后大量涌入新加坡。新加坡人口中，来自中国的移民数量在上世纪八九十年代快速增长。“虽然新加坡政府的吸引外来人才政策不是面对某个特定的民族群体的，但由于长期的移民历史和文化地理上的毗邻关系，中国已成为了过去 20 年来（1990 年中新建交之后）这个岛屿最主要的移民来源地。”[②]新加坡的中国新移民多通过留学、投资、劳务等方式移民。在新加坡的大部分移民通过自己的双手闯出新事业同时还成立了新的组织。目前，关于在新加坡的中国新移民人数的说法颇多，新加坡官方也没有任何公开的说明数据。国内外在此方面研究颇为有名的几位学者的估计也多在 30 万至 40 万人。[③]当然，谢美华副研究馆员所估算的 50–60 万人也是参考的对象。[④]

不同于老一代移民，大批中国新移民的教育程度普遍较高，有较强的谋生手段，性别比例较为平衡，移民来源地区也不再只是历史上传统的华南、西南等地区，而是全中国。目前，来自中国的新移民已经遍布了新加坡的商贸、金融、建筑、制造、餐饮、文化等各个领域。在新加坡的中国新移民中，留学生群体的比例很高。除了留学生群体的移民，新移民中，投资移民、技术移民、劳工移民也不在少数。在新加坡的中国新移民利用新加坡完全接轨国际社会、商业环境优良、交通便利等优势积极创业，通过组建新的华人社团等方式在新加坡打拼。新移民的创业经历再次不过多涉及，多见《联合早报》等诸多华人报刊。然而，中国新移民也并非都能够适应新加坡的生活。在新加坡的中国劳工仍然面临不少问题，如新加坡雇主拖欠工资、劳工讨薪困难；外币汇兑商骗取劳工辛苦钱；中介代理人侵吞劳工的保证金；中国劳工的劳动安全无法保障等。总体而言，新加坡中国大陆新移民状况良好。尽管存在原住华侨华人与新移民之间的矛盾、工薪纠纷、思想和价值观差异等问题，但是新移民的融入和被接纳都是需要时间的推进。这一点，新移民自身和新加坡社会双边都在做努力。

---

① 所谓新移民，系指改革开放以后移居国外的我国公民。参见《改革开放以来我国公民移居海外情况的调查报告》，全国政协办公厅 1996 年 51 号文件，第 3 页。本文采取该含义。

② 刘宏：《新加坡的中国移民形象：当地的视野与政策的考量》，载《新加坡的中国新移民形象：当地的视野与政策的考量》，2012 年第 2 期，第 71 页。

③ 刘宏教授认为新加坡的中国移民人数在 21 世纪初有 20 余万人；吴前进研究员认为已经有 30 余万；庄国土教授认为总人数已达 35-38 万人（多为留学生）。参见刘宏：《战后新加坡华人社会的嬗变：本土情怀区域网络全球视野》，厦门：厦门大学出版社 2003 年版，第 212 页；吴前进：《1990 年以来中国——新加坡民间关系的发展》，载《社会科学》，2006 年第 2 期，第 84 页；Zhuang, Guotu, “Forth Wave of Chinese Migration As Mirrored in the Chinese Migration into Southeast Asia in the Last 20 years”, JOURNAL OF DIASPORA STUDIES 2(1), 2008.6, pp23-24, note 31.

④ 谢美华：《近 20 年新加坡的中国新移民及其数量估算》，载《华侨华人历史研究》，2010 年第 3 期，第 58 页。

转型的新加坡华侨华人与中、新两国的关系。从 1979 年始，中国新移民已经开始移民新加坡，成为原有新加坡华侨华人的一部分。同时，自 1990 年，中新两国建交后，新加坡华侨华人与中国的联系更加紧密。改革开放 1990 年前期，东南亚华侨华人企业集团在中国的投资处于起步阶段。在这段期间，“新加坡等东南亚五国对华直接投资项目累计 1042 项，平均每年获批的项目书为 80 项；合同投资累计金额为 14.28 亿美元，年均 1.1 亿美元；实际投资金额累计为 3.79 亿美元，年均 0.29 亿美元。”[①]其中，新加坡对华投资在东南亚五国中最多，新加坡华人企业集团在厦门和大连投资房地产、酒店等项目以及苏州工业园等区，在制造业方面投资了广西玉林柴油厂、河北玻璃制造厂等等。[②]在上世纪整个九十年代，中国加快了对外开放的步伐，内陆的开放加快了政府在各领域的招商引资，这一时期，“华人企业参与中国大陆运输业的投资也较多，并且单向平均投资规模较大，主要项目包括与中方合资成立白云机场地上服务公司（有限）、北京航空地上服务公司（有限）、上海华星国际集装箱公司（有限）等。”[③]华人企业、华商在 21 世纪新时期背景下，从传统的金融、管理、工程建设、教育等方面的投资逐渐向高新科技等方面投资。新加坡华侨华人对中国的投资和现代化的助力，也让中国企业获得了走出国门上市的机会。从现在的角度来看，彼时的新加坡是中国企业海外上市的重要目的地之一，排名仅次于香港和美国。至 2000 年初期，在近二十年的发展中，中、新两国在商业贸易等方面的联系离不开新加坡华侨华人的帮助和发展。

## 二、华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间关系的主要特点

从鸦片战争开始，中国近现代对外移民的浪潮就未曾停止，东南亚华侨华人在沟通中国与东南亚国家的历史进程中，无论是对中国的革命运动或建设事业，还是对东南亚国家的民族国家进程，都发挥了重要的作用。在不同时期，东南亚华侨华人受到来自中国和东南亚国家两方面的影响，中国和东南亚国家在不同时期所存在的主权政府之间的交流和政策的制定对东南亚华侨华人产生深远影响。

### （一）阶段性

东南亚华侨华人的移民过程具有阶段性的特点。近现代华侨华人移民东南亚的历史过程体现在前文各时期中国与东南亚国家之间所对应的主权政府期间内，展现了不

① 唐礼智：《东南亚华人企业集团对外直接投资研究》，厦门：厦门大学出版社 2004 年版，第 190 页。
② 参见郭梁：《东南亚华侨华人经济简史》，北京：经济科学出版社 1998 年版，第 237 页。
③ 张应龙主编：《华侨华人与新中国》，广州：暨南大学出版社 2009 年版，第 228 页。

同的移民东南亚的历史过程。随着晚清政府被迫接受全球化进程并被纳入近现代世界外交体系，晚清统治阶级逐渐意识到对外移民能够缓和国内社会的矛盾。1912 年，中华民国建立前，大批保皇党和革命人士移居海外，成为华侨华人并积极推动晚清政府的变革，卫国图强。第一次世界大战后，东南亚地区经济开发出现热潮，中国东南亚沿海地区相应的开始向东南亚移民。“在 1922~1939 年间，从厦门、汕头、香港出洋的移民就约 550 万。” 华侨华人移民东南亚的情况一致延续到日本发动太平洋战争。日本于 1941 年发动太平洋战争至 1945 年 8 月战争结束，这一时期，东南亚沦为日本殖民地，晚清政府和民国政府主导下的对外关系中，华侨华人移民东南亚的局面因战争而停滞。至此，华侨华人移民东南亚的第一个大的趋势结束。1949 年建国后，中国共产党领导的新中国收回国家主权，完成政府机制建设，完善边境、海关等政策，此后大规模东南亚华侨华人移民的情况结束。20 世纪 50 年代至 70 年代末，受冷战意识形态、国家政策变化等因素影响，并没有出现华侨华人移民东南亚的情况。但这一时期，中国与东南亚国家之间的关系受到东南亚华侨华人难民的影响，出现阶段性的对抗现象，尽管双方寻求机会解决，但结果并不理想。20 世纪 70 年代末至 80 年代初，华侨华人移民海外的现象再次出现，移民国外华侨华人被称为“新移民”，华侨华人移民东南亚的情况也顺势出现。自改革开放至 2007–2008 年中国新移民中移民东南亚的人数大概在 253 万（见表 2–1）。

表 2–1: 至 2007–2008 年中国新移民数量估计、分布和职业构成（单位：万人）

| 国别或地区 | 人数 | 主要职业 | 备注 |
|---|---|---|---|
| 美国 | 190 | 留学人员和专业人士、非熟练工人 | 相当部分来自港台：相当部分为无证移民 |
| 加拿大 | 85 | 留学人员和专业人士、非熟练工人 | 相当部分来自港台 |
| 欧洲 | 170 | 工人、商人 | 相当部分为无证移民 : 流动性 |
| 大洋洲 | 60 | 留学人员和专业人士、工人、商人 | 相当部分来自港台：小部分为无证移民 |
| 日本 | 60 | 留学人员和专业人士、工人 | 大部分为留学 – 专业人士定居 |
| 非洲 | 45 | 商贩、技术人员、劳务人员 | 大部分集中于南非 |
| 拉丁美洲 | 75 | 商贩 | 大部分居住在阿根廷及其周边领国 |
| 俄罗斯 | 20 | 商贩 | 流动性、数量变动大 |
| 东南亚 | 253 | 商贩、技术人员、企业家、工人、劳务人员、留学生 | 流动性大，相当部分为无证移民 |
| 亚洲其他地区 | 67 | 工人、商贩、劳务人员、留学人员 | 大部分在韩国，流动性大 |
| 总计 | 1030 | | |

资料来源：庄国土、张晶盈：《中国新移民的类型和分布》，载《社会科学》，2012 年第 12 期，第 11 页，表 2（引用时有所变动）。

华侨华人移民东南亚是国际移民的一种体现。华侨华人移民东南亚经历了1840年前后至1949年、1978年前后至2013年前后两个大的阶段，而这背后的动因是复杂的。在“推拉理论”[①]中，“推”的因素，涉及到了人口增长、低生活水准、就业机会减少、政治压迫等，迫使人们离开故土；“拉”的因素则涉及到了国外劳工需求、土地的获得、良好的经济条件和机遇、宽松的政治环境等。两个大的移民阶段都存在“推”和“拉”的因素。1840前后，东南浙闽粤三省的人口压力、18世纪50、60年代“太平天国”运动引发的战乱、列强侵华战争、不平等条约中赔款等条目对民众的压榨、“百日维新”和各地方起义都促使民众移民，即“推”的因素；届时，世界殖民体系和经济秩序建立，苏伊士运河开通，促使英法荷加速对东南亚开发，劳动力以及技术人员成为需要，即“拉”的因素。1978年改革开放前后，刚刚结束“文化大革命”的中国制定并确定了改革开放政策，以经济建设为中心的方针引起对管理、金融、技术、工程建设等专业知识的需要推动了学生留学国外的浪潮，而出入境制度和手续渐宽，也间接加速国民走出国门的步伐，即“推”的因素；国外良好的市场环境、自由选择的条件，高于国内的劳动报酬等也吸引了国内民众，即“拉”的因素。

1840年前后，华侨华人移民东南亚多为近现代第一批移民群体，特点是离开中国的时间不长、大多处于社会底层，无论是“推”还是“拉”的因素影响，这一阶段，华侨华人更多受“衣锦还乡”、“安土重迁”等传统思想影响，对乡土保持着深厚的眷恋，从而可以看到他们强烈的宗亲意识。这一段时期，东南亚华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间更多的倾向于对社区、族群、地区的认同。相较而言，在1978年前后，尤其是改革开放后的，东南亚华侨华人在传统宗亲、重土的观念受华侨华人代际更替、欧美生活方式、自由意志等因素影响逐渐淡化，移民开始更多是一种主观意愿的选择。不同于前一阶段，东南亚华侨华人更多的认同所在地并与中国之间的保持一定距离。这两个阶段中，东南亚华侨华人移民过程，都加强了中国与东南亚国家之间的交流，呈现阶段性特征。

### （二）不稳定性

东南亚华侨华人的移民是一个不稳定的过程，受国际局势、国家间关系的影响，具有不稳定性的特点。从国际关系角度来看，近代东南亚民族国家发展主要受到国际

① 周聿峨、阮征宇：《当代国际移民理论研究的现状与趋势》，载《暨南学报（哲学社会科学）》，2003年，第2期，第3页，参考“新古典经济均衡理论的鼻祖是莱文斯坦。在莱氏的研究基础而上，此后的人口统计学家、地理学家和经济学家们创造出著名的‘推拉理论’（Push-pull theory）。”

局势、国家间的关系影响。二战前，东南亚地区，除了泰国，其余国家（新加坡、马来西亚、印度尼西亚、缅甸、越南、老挝、柬埔寨、菲律宾、文莱等）都曾是西方的殖民地；二战后各国纷纷取得独立建国。

近代东南亚民族国家的发展背景如下：

1. 第二次世界大战结束后，国际局势发生深刻变化。东南亚地区传统的殖民宗主国英国、法国的实力被美国、苏联削弱，对东南亚地区的掌控力度减少；

2. 二战前后，民族觉醒和民族解放运动在世界各地区兴起，包括东南亚，东南亚民族资产阶级和共产主义组织分别领导的民族解放运动交织在一起，共同反抗殖民宗主国的殖民统治，推动着东南亚地区各民族独立；

3. 二战前后，日本对于东南亚地区的影响是一个复杂的问题。客观上，日本对东南亚地区的占领结束了西方殖民者主宰该区域的地位，终结了旧有的东南亚地区格局。“一方面，日本的统治是西方殖民统治的继续，它延续着压迫民族与被压迫民主的矛盾和不平等关系。另一方面，日本的占领对东南亚地区的民族解放运动和独立运动产生一定影响。一则日本的占领和失败使西方列强重复过去的殖民历史之梦在东南亚基本破灭；二则日本占领的政策和方式影响了不同国家的非殖民化历程。”[①]

4. 相对于日本短暂占领东南亚地区，英国、法国、荷兰以及美国对东南亚的经营时日更长，对于所辖殖民地的管理制度、自治权限的探索、与殖民地区的交流互动为战后民族国家独立、建设提供了参考。

1912 年中华民国建立与 1949 年中华人民共和国建立，对于东南亚华侨华人的群体认同转向有着重要的改变。从 1840 年前后至 1949 年建立，东南亚华侨华人的认同经历从晚清政府到中华民国的转变，对于东南亚地区的认同感并不强烈。一方面是中国一直影响者东亚、东南亚地区，领先的文化、政治、经济等因素促使海外华侨华人对中国有着强烈的认同感；另一方面，尽管晚清政府对外侨务活动频繁，[②]但其主要目的是利用和控制华侨。中华民国建立后，对待海外华侨华人的政策亦与晚清政府类

① 龙向阳：《世界体系中的华侨华人与国际关系——一种历史的分析与反思》，暨南大学，博士论文，2003 年，第 70-71 页。

② 晚清政府的侨务活动主要有 5 个方面：一是设置领事馆保护与管理侨民；二是采取以外交手段为主的各种措施保护华工；三是动员、劝诱华侨对国内捐赠和投资；四是发展海外华文教育；五是筹建海外总商会，促进华侨社会的统一。参见庄国土：《华侨华人与中国的关系》，第 193 页。

似，换而言之，即对晚清政策的一种延续和加强。1949 年，新中国成立后，至 1954 年，新中国政府号召海外华侨华人支持新中国建设的口号与东南亚华侨华人在政治上认同新中国、经济上协助建设新中国的热忱不谋而合。但由于冷战意识形态、东南亚民族独立主义运动的盛行、新中国外交政策的考虑以及出于保护东南亚地区华侨华人的实际考量，1954 年始，新中国政府鼓励东南亚华侨华人在地化发展。至此，东南亚华侨华人开始了其在地化的发展。这一过程是持续的，通过获取当地公民权、通婚等方式得到实现，但在地化发展并不是一帆风顺的。东南亚地区民族独立运动的发展使华侨华人生存空间受到压迫，如马来西亚从宪法上歧视非马来族的少数民族，其中包括人数众多的华侨华人等不胜枚举，其合法权益受到侵害。随着中国改革开放政策落实、国际冷战格局的结束、全球化进程的推进，东南亚各国与中国关系的改善，东南亚华侨华人在地化发展的深入，东南亚华侨华人与当地政府、民族的关系得到缓和，如 1998 年，印度尼西亚对华侨华人在传统节日、华文教育等方面解禁。

1840 年前后，至 2013 年前后，东南亚华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间的关系中出现了“不稳定”特点。“不稳定性”的特点由各种因素之间相互交织而成的，东南亚华侨华人移民东南亚的“不稳定性”受到宏观层面国际格局，微观层面国家间关系和政策的影响。在宏观层面，第一次世界大战、第二次世界大战、美苏冷战格局的开启和结束都给华侨华人移民东南亚造成“不稳定”的影响。从 1840 年前后的大规模移民开始，至 1912 年民国建立，移民浪潮渐趋缓和，移民数量减少，但第一次世界大战结束，欧美对东南亚地区的再开发推动了华侨华人移民东南亚的浪潮。第二次世界大战日本发动太平洋战争占领东南亚的行为中断了华侨华人移民东南亚的过程，但是这一过程让东南亚华侨华人开始意识到是否开始在地化，本地认同。第二次世界大战结束后，冷战降临，关于意识形态的斗争使东南亚地区的民族独立运动一波三折，华侨华人移民东南亚的现象伴随新中国统一全国短暂的出现过，但随即减少。整个冷战初期、中期，意识形态、美苏角逐，大国竞争，使东南亚地区独立的国家与中国保持着对峙和警觉态度，直至冷战后期，才有所缓和，这也直接影响了华侨华人移民东南亚的进程。在微观层面，1955 年，新中国与印尼关于双重国籍问题的协议签署以及建国后，一系列新中国外交政策的调整，降低了华侨华人移民东南亚的意愿；东南亚地区民族独立后对本国华侨华人打压、同化政策也增加了移民东南亚的复杂情况。同样，随着冷战后期国际形势的改善，中美关系缓和，新加坡的助力，华侨华人移民东南亚的浪潮再启。东南亚华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间关系也受宏观

与微观两个层面的影响，体现着“不稳定性”特征。

### （三）立体性

东南亚华侨华人移民过程中并不是单一群体，而是不同群体在不同阶段中有着不同的层级分化，体现着立体性。1840 年前后至 1920 前后，除暹罗（今泰国）外，东南亚各地区已先后被西方殖民者瓜分完。同时，海外华侨华人社会发生了重要的变化。在这段时期，华侨华人总数约为 510 万人，[①]大多是普通劳工，商贩，例如印度支那华侨华人多是鸦片战争后作为契约工而去的，多数进入种植业、航运业及充当工厂里的劳工；暹罗华侨华人从事菜农、果农、矿工、手工业者等。晚清初期的早期移民群体中产生了东南亚华侨华人群体中的上流层级，如胡璇泽、陈谦善、戴春荣、张弼士等。在 19 世纪 70 年代至 20 世纪初，最典型的东南亚华侨华人移民群体内部的层级分化体现在华侨华人群体在即将终结晚清政府中的选择，而这一选择牵涉到晚清政府、资产阶级维新派和革命派三方势力在东南亚的受众群体，即不同群体的华侨华人。鉴于晚清政府在南洋（东南亚）的侨务经营，东南亚富庶的上流华侨华人对国内的投资和捐赠获得了来自晚清政府的褒奖，例如张振勋（1841—1916，字弼士，号肇燮），从槟榔屿副领事官至太仆寺少卿、太仆寺正卿、头品顶戴。[②]此外，结合当时国内战败赔款以及镇压太平天国等起义军费的急缺，卖官鬻爵的不良风气也随之到了东南亚华侨华人群体，东南亚华侨华人上层群体与晚清的联系自然紧密，多维护晚清政府统治。而与之相反的中下层商贩、劳工群体多从国内底层出海谋生，且受东南亚地区商业、自由等西风影响，与维新派和革命派的联系自然较多，如谭嗣同等维新派维新失败后逃至东南亚与革命党人同受中下层民众的支持，不断挑战并最后推翻清朝统治，这些都离不开东南亚地区华侨华人的赞助、支持。建国改革开放后，东南亚地区的华侨华人也回国投资，并推动中国的经济发展。因时代不同，新移民中移民东南亚的华侨华人多为出国留学的居多，且新移民群体的整体经济实力增强、所受教育水平更高，与中国的互动更加频繁，层级分化并不明显。不同于这一情况，所在地华侨华人的层级分化仍然有较大差距，多数东南亚华侨华人仍然是一般或者更低的生活水准。除了在新闻、网络中看到的华侨华人代表，更要看到其所代表的众多华侨华人。

在 19 世纪中后期，不同层级的群体之间华侨华人移民东南亚后发展并逐渐形成

① 庄国土：《华侨华人与中国的关系》，第 185 页。
② 黄瑾瑜：《富甲一方，实业奇才——记清末民初的潮籍爱国侨领张振勋》，载《潮商》，2008 年第 2 期，第 81 页。

了一些具有一定影响力和号召力的社团，如新加坡的福建会馆（1860 年以前成立）和中华总商会（1906 年成立）、英属巫来由中华商会联合会（1921 年成立）、泰国的华侨报德善堂（1897 年成立）和中华总商会（1910 年成立）等，这些华侨华人社团组织并团结当地华侨华人，维护华侨华人的利益，保存中华文化，成为各地华侨华人社会的重要组织，也成为维系个体与家国之间的重要纽带。不同时期，民间社团也会有相应的特征。1840 年后，华侨华人移民东南亚，为了适应陌生的环境、陌生的语言、陌生的文化环境，以及英法美荷殖民者压迫，华侨华人开始形成以原籍、地域、宗族、会馆等群体交流或生活的组织，主要实现异地同乡有共同特征的群体之间的互帮互助，多是一种自发的群体表现。但在 19 世纪中后期，前段提到的有组织有架构的华侨华人社团的建立促使民间的交流以社团形式展现、且多开始体现家国情怀，例如抗日战争时期，东南亚地区的华侨华人社团组织积极踊跃认捐、出财出力，“新加坡筹赈会”[①]、“抗援会”[②]等组织是最好的表现。众多社团中的领导人物也多由本地有财、有名望的人担任，如前文所提的陈嘉庚、林秉祥、蚁光炎等，他们多成为与中国关系紧密的华侨华人。1949 年新中国成立后，移民东南亚的华侨华人群体随着中国对海外华侨华人政策的调整开始在地化进程，华侨华人社团的作用亦开始转变，为华侨华人在地化服务，并为所在地政府 1978 年改革开放后，华侨华人社团的组成成分和社团发展不同于之前，且华侨华人社团数量也在增加。新时期，华侨华人社团的组成不再局限于宗族、血缘、地域等方面，更多的面向所在地不同的、来自中国的且已经入籍的华侨华人，甚至面向世界，但华侨华人社团中，血缘地缘纽带的作用仍然很强。同时，新时期，华侨华人社团对内协调族群内部矛盾的功能依旧存在，协调华侨华人族群与所在地主流社会的关系成为；对外促使中国与所在地国家的交往发展，在经济上加强联系，政治上增进互信

移民东南亚的华侨华人群体并不是单一的群体构成，且不同阶段有不同的特点，整体体现了立体性的特点，主要体现在东南亚华侨华人群体的民间社团发展及其互动之中。东南亚人社团的发展伴随着不同阶段的华侨华人群体展现和不同的内、外特征，相对应的情况下，在中国与东南亚地区的互动中也或多或少的体现这样的特征。在阶

① 新加坡 118 个华侨社团的代表于 1937 年 8 月 15 日成立“马来亚新加坡华侨筹赈祖国伤兵难民大会委员会”，简称“新加坡筹赈会”，陈嘉庚任主席。参见杨建成主编：《南洋华侨抗日救国运动始末》，台北：中华学术院南洋研究所 1983 年刊本，第 11 页。

② “抗援会”前身是马来亚华侨各界救国联合会，1937 年 8 月正式更名为抗援会，主要领导人有戴英浪等。参见林远辉、张应龙：《新加坡马来西亚华侨史》，广州：广州高等教育出版社 2008 年版，第 412 页。

段性特点中，两个重要阶段，即 1840 年前后至 1949 年建国和 1949 年建国至 2013 年前后，移民东南亚的华侨华人群体分别有着重要群体特点。1840 年前后至 1949 建国，移民东南亚的华侨华人群体多为中国底层的民众，在海外从事苦力、走卒商贩等职业，多被殖民者剥削，移民渐众，后形成众多华侨华人社团，社团群体存在明显层级分化，且社团领导层多站在中国（晚清、中华民国）立场与东南亚地区殖民者打交道。在 1949 年至 2013 年前后，新中国对海外华侨华人态度的变化以及东南亚地区民族国家独立运动浪潮下纷纷独立的东南亚各国对本地区华侨华人的态度，促使华侨华人社团转变立场，立足所在国家，推动新中国与所在国家之间的友好关系。同时新移民群体的出现丰富的华侨华人社团的组成，大批留学生群体的出现、高于此前阶段移民的平均教育水平和经济水平，阶层分化的差距拉小，社团更多成为帮助新移民融入所在地与所在地主流社会友好相处的组织。两个阶段对于立体性的体现是多样的。

## 三、东南亚华侨华人在推动 “一带一路”建设中的作用

### （一）东南亚国家对 “一带一路”认识及华侨华人的优势

与东南亚国家相比，中国在人口和领土方面是东南亚国家总和的两倍以上，给东南亚各国在政治、经济、文化、安全等各方面带来“压力”。在政治方面，受西方国家的殖民影响，东南亚国家的政治体制多实行资本主义的议会制，思想意识形态上与西方亲近，故多抨击中国没有人权、缺少言论和新闻自由等，对中国人民代表大会、政治协商制度等有着不少的误解。此外，东南亚国家对中国是否“称霸”问题一致保持怀疑的态度，“一带一路”倡议的提出便面临这样的问题，如何回答是关键。在经济方面，一方面改革开放政策见证了中国在经济上取得了巨大成就，另一方面巨大的经济体量让东南亚各国在与中国进行经济合作时更加担心单方面的“经济掠夺”，中国的“经济威胁论”在东南亚国家中一直很有市场。例如，进入 21 世纪后，中越两国的贸易规模持续扩大，加深了两国经济联系，但中国的贸易顺差也逐渐扩大，成为中越两国间主要问题。2000 年时，中国对越南贸易顺差为 6.08 亿美元，之后中国对越南贸易顺差逐年扩大，到 2008 年首次突破 100 亿美元，即 107.8 亿美元。此后，两国贸易差额持续保持在百亿美元以上，到 2014 年达到 438 亿美元。[①]越南学者认为在经济方面严重依赖中国，会对本国民族经济造成冲击，不利于越南经济产业结构的升级和转型，更会让越南失去很

① 广西社会科学院：《越南国情报告（2015）》，北京：社会科学文献出版社 2015 年版，第 159 页。

多的就业机会，因此应该降低中国对越南构成的经济威胁。在安全方面，从中国 20 世纪 50 年代初出兵朝鲜到 70、80 年代出兵越南，以及对原子弹、氢弹、核潜艇等威慑性武器的拥有，更加深了东南亚国家对红色中国的顾虑，这也是 1967 年东南亚五国成立东盟组织考虑的一个安全考虑。[①]步入 21 世纪后，中国在高新科技领域的投入促使中国在空间、信息、海洋，网络以及智能化等方面取得重要进展，一大批先进技术和装备出现，例如北斗导航、天宫号、歼 –20、国产航母等，引起东南亚国家的再次担忧，对中国行为方式的不确定性更加怀疑，担心中国在区域内称霸，控制东南亚地区。

当然，东南亚国家对于“一带一路”的认识在新时期，存在新的情况。从“一带一路”倡议出发，到《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（以下简称《愿景与行动》）[②]发布，中国一直强调的落实“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”的“五通”合作重点等内容，积极同沿线国家商讨，共谋发展。东南亚国家相继表达对“一带一路”倡议的态度，例如缅甸官方对“一带一路”持欢迎并期待从中获利，但对具体项目实施的态度保持谨慎和观望；[③]印度尼西亚对官方表达了对“一带一路”的支持，各部门积极响应，但专家、学者表示出对潜在问题的担忧，包括贸易逆差问题、劳动就业等；[④]新加坡政府对“一带一路”倡议持积极态度，其是亚洲基础设施投资银行的积极参与者，“而‘亚投行’则被称作‘一带一路’倡议的重要试金石”，“可以说，新加坡目前已经像加入‘亚投行’那样，成为积极搭乘‘一带一路’航船的旅客。”[⑤]越南官方通讯网站报道所展现的官方态度是积极正面的、有着强烈的经济诉求，但其仍然保持持续报道，且保持大国平衡策略；多保持谨慎、且持久的关注态度。[⑥]新时期，“一带一路”倡议下，虽然东南亚国家中的主要成员总体上对此表示支持的态度，并和中国相互交流，但东南亚国家中的主要成员内部复杂的政治派系斗争以及域外大国的影响，使其仍然与中国保持了一定的距离。

在沟通中国与东南亚国家共同参与“一带一路”建设上，东南亚华侨华人有以下

---

① 菲鲁道夫·C·塞韦里诺著，王玉主等译：《东南亚共同体建设探源——来自东盟前任秘书长的洞见》，北京：社会科学文献出版社 2012 年版，第 234 页。

② 菲鲁道夫·C·塞韦里诺著，王玉主等译：《东南亚共同体建设探源——来自东盟前任秘书长的洞见》，第 234 页。

③ 参见李晨阳、宋少军：《缅甸对“一带一路”的认知和反应》，载《南洋问题研究》，2016 年第 4 期，第 24-26 页。

④ 参见印尼米拉、施雪琴：《印尼对中国“一带一路”倡议的认知和反应述评》，载《南洋问题研究》，2016 年第 4 期，第 80 页。

⑤ 范磊、杨晓青：《新加坡与 21 世纪“海上丝绸之路”》，载葛洪亮主编：《东南亚：21 世纪“海上丝绸之路”的枢纽》，广州：世界图书出版社 2016 年版，第 52 页。

⑥ 参见聂槟：《越南官方媒体对亚投行报道探析——以越南通讯社网站报道为样本》，载《南洋问题研究》，2017 年第 1 期，第 57-58 页。

优势：第一，人数众多、分布广泛：目前我国海外华侨华人约有 6000 万，且遍布世界各地 160 多个国家和地区，有超过 4000 万分布在“一带一路”沿线各国国家和地区，“其中东南亚地区聚集的华侨华人华商超过了 3000 万人。”[①]此外，东南亚华侨华人活跃在政治、经贸、文化艺术等各行业领域，这其中，有不少是高新技术、计算机、金融等领域的重要人才，是“一带一路”建设不可忽视的人才队伍及源泉；第二，组织健全、联络紧密：东南亚华侨华人社团发展历史悠久，有华侨华人的地方就有社团，社团成为维系东南亚华人族群的重要纽带，众多纽带之间形成网络，成为紧密联系的前提，同时，社团也在进步，“改革开放以后，随着留学生和移民人数的增加，海外华人华侨呈现高学历、高技术、精英化的特点，由此促生了众多的经济金融、科技文化等领域的专业性社团。”[②]第三，商业发达、资本雄厚：东南亚华侨华人从苦力劳工开始在东南亚打拼，到当下，已经成为世界华侨华人中经济实力不俗主流群体，“在东南亚证券交易市场上市的企业中，华人的上市公司约占 70%。华商具备的雄厚实力，加上其融通中外的独特优势，决定了他们可以充当中外经济合作的‘友谊桥’。”[③]第四，文化传承、纽带延续：东南亚华侨华人在保持文化传承方面主要靠华文教育、华文媒体；在纽带延续方面，通过社团加强与所在地的交流，融入所在地，既在文化和心理上保持着民族性，又拥有所在地文化传统等方面的烙印特点，形成一种独特的文化传承、纽带延续的现象。

### （二）东南亚华侨华人参与“一带一路”的局限

东南亚华侨华人参与“一带一路”的局限一是体现在所在国对华侨华人身份认同方面的疑虑，二是体现在“一带一路”双方信息交流的失位。

东南亚华侨华人与所在地之间的关系自第二次世界大战结束后民族国家独立运动兴起、新中国建国后一直处于微妙的平衡中，和谐与冲突交织在一起，其中既有历史因素，有存在现实因素。从历史因素看，东南亚华侨华人移民东南亚时间久远，大规模的移民现象随着西方殖民者殖民开发东南亚的契机而出现，华侨华人逐渐开始在东

---

① 中国（汕头）华侨经济文化合作试验区发展战略研究课题组、执笔：咨询研究部、窦勇、王福强：《充分发挥扩大海外华侨华人华商在“一带一路”建设中的重要作用》,载中国国际经济交流中心编:《中国智库经济观察( 2015 )》,北京：社会科学文献出版社 2016 年版，第 340 页。

② 陈成吨、叶炜:《华侨华人在“一带一路”战略中的地位与作用》,载《龙岩学院学报》,2015 年 8 月第 4 期，第 101 页。

③ 国务院侨务办公室课题组、陈水胜、国务院侨办文化司：《华侨华人在“一带一路”战略中的作用分析》，载王英偶主编：《统一战线理论研究（2016）》，北京：学苑出版社 2017 年版，第 189 页。

南亚落叶生根，并从母国带来了中国文化。第二次世界大战、新中国成立后，“不可否认的一个事实是，战后初期东南亚华人社会中流行的中国民族主义思潮相当长的一段时间内妨碍了其融入当地社会的进程。”[①]这时候的东南亚华侨华人在政治上认同中国，对所在地的政治活动、社会发展并不在意，缺乏参与的积极性，如当时的越南，“南越当局采取的强制规划政策使生活在越南南部的华人 90% 都已经加入了当地国籍，但是到统一之后这些人在填报自己的国籍时，有 80% 再次填写自己为中国国籍。”[②]随着中国对海外华侨华人政策的改变，以及东南亚华侨华人代际之间的变化，东南亚华侨华人在地化认同加强，获得公民权，但特殊历史背景使华侨华人无法回避，华侨华人问题的存在使东南亚与中国的关系复杂，交流受阻，对中国的长期疑虑和猜忌也就长期存在，影响至今。生活上在地化，政治上获得公民权等动作无形中对所在地的民众造成经济、生活、就业等方面的压力。受来自西方民主政体的影响，东南亚国家民众在民主环境、民主意识、民主制度等条件发展仍不成熟的情况下，极易受所在地极端民族主义者的蛊惑而再次怀疑华侨华人的身份。从现实因素看，东南亚华侨华人作为中国与东南亚国家关系交流中的重要一环，尽管与中国保持距离，但在中国与东南亚国家的经贸往来中，依旧难免受到来自所在国和民众的怀疑。同时，中国“一带一路”在东南亚的过热宣传也极易引起所在国民众的不满情绪，并联想到此前华侨华人问题，从而造成不必要的误解，这对于绝大多数生活在中下层的东南亚华侨华人而言是重要的，只有让东南亚华侨华人与所在地群众获得参与感以及切实的受益，才能减少所在地群众对华侨华人身份的疑虑，增加之间的互信。

东南亚地区是“一带一路”沿线国家和地区中最重要的一环，亦是“21 世纪海上丝绸之路”的开端。该地区有十一个国家，有位于半岛东南亚的国家，有位于群岛东南亚的国家，每个国家有着不同的发展历史，各个国家的风俗、人文、宗教差异较大。“一带一路”进展中，中国与东南亚国家之间如何正确的传递彼此重要信息是一个重要问题，政权上的波动会造成双方信息交流的失位。近些年来，东南亚地区，柬埔寨、缅甸、泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国的政治多元化趋势明显，表现为泰国军人集团重返权力核心；缅甸军方大选败北，昂山素季为首的民盟上台执政；印尼平民总统佐科当选总统；杜特尔特高票当选总统，打破传统家族集团对政治权力的长期垄断；

① 李文主编：《东南亚：政治变革与社会转型》，北京：中国社会科学出版社 2006 年版，第 375 页。
② 刘笑盈、于向东：《战后越南华人四十年历史之变迁》，载《华侨华人历史研究》，1993 年第 1 期，第 48 页。

马来西亚马哈蒂尔再次当选总理等。“一带一路”中，中国与东南亚国家之间的合作项目深受政治多元化影响，例如新马高铁项目的终止，新马高铁项目在马来西亚 2018 年大选后遭到新任总理马哈蒂尔以减少国家负债的反对而延期，此前，中国铁路总公司与马来西亚前总理纳吉布等已经达成协议，但最终依然没有结果。此外，东海岸项目等可能会受到影响。[①]尽管在 2019 年第二届“一带一路”国际合作高峰论坛中，国务院总理李克强和马来西亚总理马哈蒂尔再次签订协议，加强马来西亚东海岸铁路沿线开发，恢复“马来西亚城”项目等，但是中国对东南亚国家各国政治局势的了解和认识仍然不够充分。在“一带一路”的对接工作中采取务虚态度，避免可能引起利益分歧与争议的具体决策，也就成为相关国家各派力量，特别是既得利益集团的普遍做法。”[②]东南亚华侨华人虽然受这些差异的影响，但因共同的文化源流，差异并不明显，且因熟悉所在地的情况而能够在双方沟通中架起桥梁。对于信息失位的最佳处理方法是增进双方的互信，完善双方之间的合作机制等。

## 四、总结

对东南亚华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间关系的历史梳理中，能够发现与东南亚华侨华人移民过程的不同阶段的特点类似，特点分别是阶段性、不稳定性和立体性的特点。阶段性特点如第二部分所提到的，主要是两个大的移民阶段，即 1840 年前后至 1949 年前后和 1978 年前后至 2013 年（往后），这两个移民阶段中，东南亚华侨华人都起到沟通双方的作用，但前后立场有所转变。第一个阶段中，东南亚华侨华人隶属于中国的一部分，是中国在海外的分支，民国政府对晚清“血缘”辨别中国民众法令的继承是最好的证明；第二个阶段中，东南亚华侨华人在新中国对海外华侨华人政策的调整中逐渐转变立场，接受在地化，认同当地，并在中国与东南亚国家之间关系时好时坏起到一定缓冲作用。事实上，东南亚华侨华人在双方的关系中起到了类似“调节器”的作用。

随着“一带一路”的深入推进，中国与东南亚国家之间民众的交流也日益频繁，这有助于双方认识一个客观的彼此。笔者认为，国内对海外华侨华人所持的是一种比

① 陶凤、肖涌刚：《马哈蒂尔的“三把火”》，http://www.bbtnews.com.cn/2018/0705/251157.shtml，登录时间：2019 年 2 月 22 日，15:36。

② 周方冶：《东南亚国家政治多元化及其对“一带一路”建设的影响》，载《东南亚研究》，2017 年第 4 期，第 79 页。

较流行的看法——海外游子，心系祖国。但事实上，东南亚华侨华人群体在东南亚落地生根后，已经有了认同上的多样性。国内对海外东南亚华侨华人的侨务政策多抱功利主义、务实主义的态度与原则。多以“功用”的目的来吸引优秀的华侨华人，而忽略了绝大多数底层的华侨华人群体。总结来说，对于东南亚华侨华人在沟通中国与东南亚国家之间关系的历史梳理，特点分析后，可以发现东南亚华侨华人在双方之间的缓冲性作用。然而，中国与东南亚国家之间的互动发展是一个漫长的过程，理性客观的看待中国与东南亚国家之间的关系波动是必要的，这对于东南亚华侨华人群体而言也是一种尊重，不能学习类似“以西方中心”视角考察远东地区的“以中国为中心”视角考察东南亚的错误方法。

# 浅谈法国华人流散群体的商业发展与地理分布
## ——以大巴黎地区为例

**李志鹏 ***

## 一、法国华人流散群体的历史背景

回顾整个 20 世纪，从移民群体的地理来源来看，法国外来移民现象表现出了多样性的特点。一战前，外来移民几乎来自欧洲邻国，如意大利、比利时和德国。20 世纪 20 年代伴随着意大利、西班牙以及波兰移民的到达，一股移民浪潮逐渐兴起。二战后，来自意大利和西班牙的移民源源不断，而此时来自北非马格里布地区的移民也在悄然兴起。尽管来自非洲其他国家的移民自 20 世纪 90 年代开始迅速发展，成为法国外来移民的新现象，但也主要涉及来自喀麦隆，科特迪瓦以及刚果民主共和国的移

• 李志鹏，男，1986 年生，法国国家科研中心普瓦提大学国际移民研究所 (MIGRINTER) 博士，青年研究员，巴黎政治学院国际研究中心 (CERI) 博士后研究员，巴黎市政府资助“Emergences”（2018-2021）项目课题组成员。他于 2018 年 2 月通过法国国家学术委员（Conseil national des universités）资格评审获副教授职称，5 月被选为法国国家移民研究院 (Institut Convergences Migrations) 研究员。另外，其博士论文获法国国家生态转型与团结部（Ministère de la transition écologique et solidaire）和区域协调发展部（Ministère de la Cohésion des territoires）联合颁发的“2018 都市研究博士论文”专业特别奖，博士论文指导教师为 Emmanuel MA MUNG 教授。学术专著将于 2019 年在法国图尔拉伯雷大学学术出版社 (Presses universitaires François-Rabelais) 出版。

民。2010 年后，非洲国家的外来移民仍扮演重要角色[①]。从地理来源来看，法国外来移民早已在历史发展进程中被打上了多样性的烙印。与法国其他移民群体相比，华人移民群体的历史也相对悠久，我们可追溯至 20 世纪初。据 1911 年法国人口统计调查数据显示，在法中国人数量为 283 人，大部分集中在巴黎省[②]。

经过近一个世纪的发展，华人移民群体仍是法国外来移民群体当中的少数群体。那么，时至今日，在法国的华人数量到底有多少呢？准确的数字是难以用统计数据给出的。众所周知，原因有多方面。其中一个最主要的现实原因是法国官方人口统计机构 (INSSE) 不以族群类别来统计人口。另外，受多种因素影响，学术界对“华人”概念理解各不相同，以致今日学界仍无法给出一个一致认同的标准的概念。所以，当前对华人群体的总量描述只能被认为是一种粗略的估算。不同学者在不同学科领域研究给出的估算也不同，但在此文我们主要采用法国国家科研中心主任研究员 Emmanuel MA MUNG 教授 2014 年基于“华人流散族群”[③]概念而给出的估算，即当前法国华人流散群体总数为 30 至 50 万人[④]。

从华人移民群体构成来看，法国华人如同分布在世界的华人构成特点一样，均由来自中国不同地区或省份或语言区域（方言）的移民群体所组成。从历史地理角度来看，法国华人移民群体主要由两大部分构成：一部分主要是来自东南亚国家的老挝、柬埔寨和越南的华人移民后代；另一部分主要由来自中国大陆的移民群体所构成。后者以浙江温州地区的华人移民群体为主要代表[⑤]。在来自中国大陆的移民群体中[⑥]，温州移民群体在经济发展方面表现较为突出。其数量规模也显得尤为重要。综合现有关于华人移民群体的研究成果，我们估算在法国来自温州地区的移民数量为 15 至 20 万人[⑦]。

---

① SIMON, Gildas et GUEDJ, Jérémy, "France", in : SIMON, Guildas (sous la direction de), Dictionnaire des migrations internationales Approche géohistorique, Paris : Armand Colin, 2015. pp. 37- 49（第 43 页）。

② LIVE Yu-Sion, "Les Chinois de Paris depuis le début du siècle. Présence urbaine et activités économiques", Revue européenne des migrations internationales, vol. 8, n° 3, 1992, pp. 155-173 。

③ 本文“华人”概念均指“华人流散族群” (diaspora chinoise)，概念详解请见，Emmanuel Ma Mung，李志鹏《法国华人流散族群》in 李其容（编）《海外华人与国际移民研究（2016）》，中国社会科学出版社。为行文方便，若无特别说明，本文均将其略称为“华人”。

④ MA MUNG Emmanuel, "La diaspora chinoise en France", in : Marie Poinsot et Serge Weber (ed.) Migration et mutations de la société française, Paris : La Découverte, 2014, pp.121-129 。

⑤ 本文所提的“温州地区”是一个非行政区域上的概念，它是指从移民定居国的地理来源角度来看，根据温州和青田移民的“自我认同或族群归属”来描述的祖籍来源地，即“温州”。所以本研究所提及的“温州地区”或温州移民均含“青田人”。

⑥ 需要加以说明是，在来自中国大陆的移民群体中，如今还有越来越多来自北方的移民群体，他们主要讲北方话为主，主要来自东北的黑龙江、吉林和辽宁。还要包括来自北京、天津等其他城市以及其它省份。

⑦ 请参见 LI, Zhipeng, La diaspora Wenzhou en France et ses relations avec la Chine, thèse de géographie, Université de Poitiers, 2017, 364 p。

尽管以来自温州地区为主要代表的华人移民在公民权利诉求方面（如身份合法化）自上个世纪 90 年代末就通过游行示威等方式进行表达并逐步走向法国公众视野，受到法国各界及媒体的关注。然而，当前法国学术界针对华人移民方面的研究还相对有限。不过近些年一些以华人移民群体为研究对象的博士论文及专题期刊著作还是值得注意的。法国国家科研中心研究员王思萌在博士课题研究期间从社会移民心理健康的角度，采用人类学方法对大巴黎地区的华人患者及相关移民群体进行深入研究分析。随后于 2017 年在巴黎高等师范学院出版社出版了题为《幻象与苦难：中国移民在巴黎》的博士论文专著[①]。来自台湾地区的庄雅涵博士后研究员在博士课题研究期间从社会学角度针对巴黎华人移民的政治权利诉求和社会融入进行了探讨[②]。Florence LEVY 博士对来自北方的华人移民，尤其是从人类学视角对巴黎华人失足女问题进行了分析研究[③]。李永博士以鲁昂巴黎两地的中国留学生群体为主要研究对象，对中国职业移民在法国的人生轨迹和跨国流动职业发展提出了自己的看法[④]。此外，巴黎政治学院的 H é l è ne LE BAIL 研究员从政治国际关系学角度对华人妇女的跨国流动及其婚姻进行了研究[⑤]。需要提及的是，法国《人类和移民》(Homme et migrations) 学术期刊于 2016 年再次专门发行了一期以《中国移民及其后代》为专题的特刊，其大部分文章均是 2010 年后新一代青年学者及博士关于法国中国移民研究的成果[⑥]。正如，当前一些正在进行中的博士论文课题，如华人移民社团构建、巴黎郊区华人居住环境等相关主题的研究也是值得关注的。我们还注意到 2004 年 V é ronique POISSON 博士从人类历史学角度对法国的浙江移民，尤其以温州移民为主线开展了历史研究。2009 年 Estelle AUGUIN 博士从社会学角度对温州移民的资本家精神形成和社会融入方面进行了探讨。除此之外，在学术界少有关于华人移民群体尤其是经济发展方面的研究。

随着“流散（diaspora）”理论的兴起，尤其是自 20 世纪 80 年代在国际移民研究

---

① WANG , Simeng, Illusions et souffrances. Les migrants chinois à Paris, 2017, Paris : Editions rue d' Ulm, 220 p。

② CHUANG, Ya-Han, Migrants chinois à Paris Au-delà de l'"intégration" : la formation politique d'une minorité, thèse de doctorat de sociologie, Université de Paris IV, 2015, 460 p。

③ LEVY, Florence, Entre contraintes et interstices, l'évolution des projets migratoires dans l'espace transnational : une ethnographie des migrants de Chine du Nord à Paris, thèse de doctorat de sociologie, Ecole des Hauts Etudes en Sciences Sociales-Paris, 2015, 501 p。

④ LI Yong, Insertion professionnelle des diplômés chinois en France et nouvelles dynamiques migratoires et identitaires, thèse de sociologie, Université de Rouen, 2016, 696 p.。

⑤ LE BAIL, Hélène, Mobilisation de femmes chinoises migrantes se prostituant à Paris. De l' invisibilité à l' action collective, Genre, sexualité & société, n° 14, 2017, pp. 1-22。

⑥ 参见 LE BAIL, Hélène et WANG, Simeng, "Migrations chinoises et générations", Hommes et Migrations, 2016, n° 1314。

领域得到了巨大发展。然而，我们发现在现有华人移民研究成果中，从流散理论视角来分析华人经济活动的成果非常有限。更少有学者从流散理论对华人移民群体与祖籍国（中国）所保持的经济关系而进行关注研究[①]。当然，国内学者李明欢教授基于中国国际移民的研究视野，于2010年在《世界民族》杂志发表了一篇题为“Diaspora定义、分化、聚合与重构”的学术文章。她从社会人类学角度对国外“流散”理论的定义，发展及现状在华人研究领域进行了首次梳理并诠释[②]，指出了流散理论对华人移民研究所具有的社会文化意义。然而在近十年依然少有研究在此理论基础上进一步发展并系统分析华人移民群体[③]。因此，从流散理论对居住国华人流散族群经济发展与中国的关系进行研究具有一定的现实意义。由于篇幅限制，本文并未对流散理论进行深入探讨，部分数据与结论来自以温州流散族群为主题的博士论文研究成果[④]。研究方法涉及“地理商业分布统计法”(Relev é des commerces)、访谈法、参与观察法以及问卷调查法。研究区域为法国大巴黎地区华人商业集中区[⑤]。本文旨在对大巴黎地区的华人移民群体的商业发展与分布现状进行初步探讨，并对华人商区的发展现状所产生的影响提出了几点思考。

## 二、华人流散族群商业的新发展

从地理空间分布来看，大巴黎地区的华人商业所呈现的地理集中区域与两大华人移民群体的移民历史进程相关。温州华人商业的发展历史可追溯到第一次世界大战之前；而以印支三国（越南、老挝、柬埔寨）华人移民群体为主的商业发展则与20世纪七八十年代来源地东南亚地缘政治密切相关。法国温州华人移民群的商业历史与东南亚华人移民群体相比发展得更早。温州华人移民群体的早期商业活动的发展历史可从20世纪初所出现的华人商区来呈现[⑥]。学生、记者、无政府主义知识分子、一些销售中国玩物的商人、两三家中餐馆、修脚店以及在手工丝绸厂工作的部分工人、一家豆腐店，还有满清政府的外交官员的出现，一个微型华人社会当时在巴黎萌芽并开始形成。

① 法国学者主要从政治视野方面对海外华人与中国的关系进行了探讨，请见 Pina-Guerassimoff Carine, 2012, La Chine et sa nouvelle diaspora. La mobilité au service de la puissance. Ellipses. 237 p。

② 参见李明欢，《Diaspora 定义、分化、聚合与重构》，《世界民族》，n° 5, 2010, pp. 1-8 。

③ 我们也注意到张康博士关于 diaspora 理论的研究探讨，具体参见，张康，《离散华人族群与祖（籍）国关系变迁述论》，《华侨华人历史研究》，n° 2, 2017, p10-18。

④ 参见 LI, Zhipeng, La diaspora Wenzhou en France et ses relations avec la Chine, thèse de géographie, Université de Poitiers, 2017, 364 p。

⑤ 本文中的“大巴黎地区”并非指行政意义上的法兰西岛大区 (Île-de-France) 的概念主要指巴黎都市圈周边区域（法语中的 Grand Paris）所以仅包含 75、92、93、94 省全部和 91、95 省个别市镇。

⑥ 本文中的“华人商区”指通过田野观察确定以华人经营的商业店铺为主的商业区域。

从历史上来看，在华人移民群体中，尤其是来自温州地区的青田移民的商业发展在当时就扮演了一个重要的角色[①]。

第一次世界大战期间（1914–1918），英法两国在中国招聘了 14 万华工支援前线。他们在军工厂工作，或挖战地地壕，或从事运送武器弹药等后勤保障工作。战争结束后，他们大部分返回中国。然而，仍有 2000 至 3000 人留在了法国[②]。他们大部分都来自青田。之所以能留下来，主要是因为他们结识了当时早已在巴黎从事经商活动而定居的老乡[④]。作为法国最早的一支华人移民群体，他们早期的经济发展为温州移民群体后续来法奠定了基础。20 世纪 30 年代青田周边的温州移民陆续来到巴黎，直到二战爆发前夕移民现象基本中止。第二次世界大战期间外来移民现象几乎消失。二战结束后，尤其是在新中国成立后，虽有温州移民来到法国，但属极个别现象。改革开放前夕，华人移民基本处于低迷期。改革开放后，温州移民现象又重新燃起，他们通过家庭团聚、非法偷渡等多种途径纷纷来到法国。从地理分布上来看，如今温州华人流散群体主要集中在大巴黎地区，当然，也有越来越多的温州人分布在像里昂、马赛等其他大城市，甚至在其它中小城市等。

### 法国华人经济活动的发展起源

在华人研究领域，“三把刀”常指“菜刀”（餐饮业）、“剪刀”（服装加工）和“皮刀”（皮革制品加工），也是常用来形容华人所从事行业的代名词。在法国主要“三把刀”也不例外，换句话说，指华人移民所从事具有服务性的商业活动和生产性的经济活动。“三把刀”行业也被认为是华人经济优先发展的重要产业。

从历史上来看，来自温州地区的华人移民群体在20世纪初就开始涉足“三把刀”行业。“三把刀”行业作为华人移民群体优先从事的经济活动，在今天仍具有一定的代表性。生产性的经济活动在过去毫无疑问扮演过重要的角色，虽然手工作坊生产活动基本消失，但此类生产活动与之相关的行业时至今日仍发挥着重要作用[⑤]。20 世纪 30 年代，在巴黎

---

① LIVE Yu-Sion, "Les Chinois de Paris depuis le début du siècle. Présence urbaine et activités économiques", Revue européenne des migrations internationales, vol. 8, n° 3, 1992, pp. 155-173 ；李明欢，《欧洲华侨华人史》，北京：中国华侨出版社， 2002，860 p.（请见第 178 页）。

② MA Li (sous la direction de), Les travailleurs chinois en France dans la Première Guerre mondiale, 2012, Paris : CNRS Alpha, 560 p ; MA MUNG, Emmanuel, "La diaspora chinoise en France", in : POINSOT, Marie ; Weber, Serge (sous la direction de), Migration et mutations de la société française, Paris : La Découverte, 2015, pp. 121 – 129（请见第 123 页）。

④ MA MUNG, Emmanuel, "La diaspora chinoise en France", in : POINSOT, Marie ; Weber, Serge (sous la direction de), Migration et mutations de la société française, Paris : La Découverte, 2015, pp. 121 – 129（请见第 124 页）。

⑤ 例如，在大巴黎地区仍然存在一些与时令性产品（如女士成衣制品）相关的手工作坊生产空间。

传统华人区 Arts et M é tiers–Temple[①]，法国商人（主要指犹太人）在过去从事皮革加工活动时，经常会丢弃一些皮革废弃品。而此时的温州移民会将丢弃的废弃物进行回收，重新加工利用并制作出小商品如小钱包、小皮夹等皮革类等进行出售，且深受法国顾客欢迎[②]。部分温州人通过此种方式逐步实现了早期的资本积累，有的甚至成为手工作坊老板。当然，与生产性经济活动（尤其是作坊生产的皮革产品）相比，商业服务性的餐饮业则表现出了更大的行业优势。尽管中餐行业在上个世纪 90 年代得到了快速发展，直至 2000 年后出现了转变。一方面由于华人经营的以中国菜为主的餐饮市场呈现饱和，部分中餐馆开始在菜品种类或服务方式上朝向“多样化”的特点发展。例如，在菜品上，不仅涉及中国菜，还将其它亚洲国家的风味菜品进行扩展。在服务方式上，如从传统的提供点单服务，到如今出现自助餐或现场烹饪的方式。另一方面中餐公共卫生事件的频发，导致华人经营的餐馆开始朝向“多元化”的方向转型[③]。例如，近二十年来华人经营的日餐馆在大巴黎地区发展迅速是华人餐饮业呈现多元化特点的一个重要表现。

随着中国外贸经济的快速发展，生产性的华人经济活动（服装生产和皮革加工）受其影响开始出现了转型。标有“中国制造”标签的大量产品出现在华人经营的批发店铺里。正如，我们在大巴黎地区华人商业集中区域田野调查所观察到的现实状况，即以皮革批发行业为例，该行业已从过去的“生产加工批发”转为“进口批发”[④]。

## 三、华人流散族群商业空间分布

### “高集中”和“广分散”特点下的空间区域界定

大巴黎地区华人商业的地理分布以“高集中”和“广分散”为特点[⑤]。“高集中”主要是指大量华人商业店铺高密度集中在大巴黎地区的几个空间区域。例如，巴黎 3 区和 4 区的 Arts et M é tiers–Temple 华人商区[⑥]，巴黎 11 区以 Sedaine–Popincourt 部分街道

① 该区域主要指巴黎第 3 区与第 4 区的交界地带。

② ARCHAIMBAULT Charles, "En marge du quartier chinois", Bulletin de la Société d'Etudes Indochinoises, vol.27, n° 3, 1952, pp. 275-294.（请见第 287 页）。

③ 关于法国华人经营的餐饮业，请参见 LI, Zhipeng, La diaspora Wenzhou en France et ses relations avec la Chine, thèse de géographie, Université de Poitiers, 2017, 364 p。

④ 我们认为华人批发业并非新兴行业，其发展可追溯至 20 世纪 30 年代，因为当时在巴黎 3 区华人商业聚集区就出现了以皮革产品为主的生产加批发的销售方式，具体参见 ARCHAIMBAULT Charles, "En marge du quartier chinois", Bulletin de la Société d'Etudes Indochinoises, vol. 27, n° 3, 1952, pp. 275-294（第 287 页）。

⑤ MA MUNG, Emmanuel et SIMON, Gildas, Commerçant maghrébins et asiatiques en France, Paris : Masson., 1990,138 p.（请见第 78 页）。

⑥ 本文中的“巴黎”指依据法国行政区域划分其编号为第 75 省包括 20 个区。其含义为仅辖有 1 个同名市镇。

区域为主的华人商区，巴黎 10 区、11 区、19 区和 20 区交汇地带的 Belleville 华人商区，巴黎 13 区（常被称为中国城）的 Triangle de Choisy 华人商业地带以及巴黎 12 区的 Rue Mongallet 街道华人商区。此外，巴黎 18 区的 Place de Torcy 华人商区，19 区的 Joinville 街道也集中了大量华人经营的店铺。当然，还要包括巴黎市区之外且在大巴黎地区范围之内的 93 省 Seine–Saint–Denis 的 Aubervilliers 市，77 省 Seine–et–Marne 的 Torcy 市和 Lognes 市的华人商业集中区域以及巴黎市区东部 Marne–la–Vall é e 新区的华人商业区。“广分散”主要是指由华人经营的店铺（尤其是餐馆）在法国各地几乎均有分布。也就是说几乎在任何一个法国市镇都能找到由华人经营的店铺。MA MUNG 教授和 SIMON 教授两位法国学者在 1990 年出版题为《法国亚洲和马格里布的商业发展》著作中，针对 20 世纪 80 年代的亚洲商业分布特点，从族群经济供需角度进行了分析阐述：

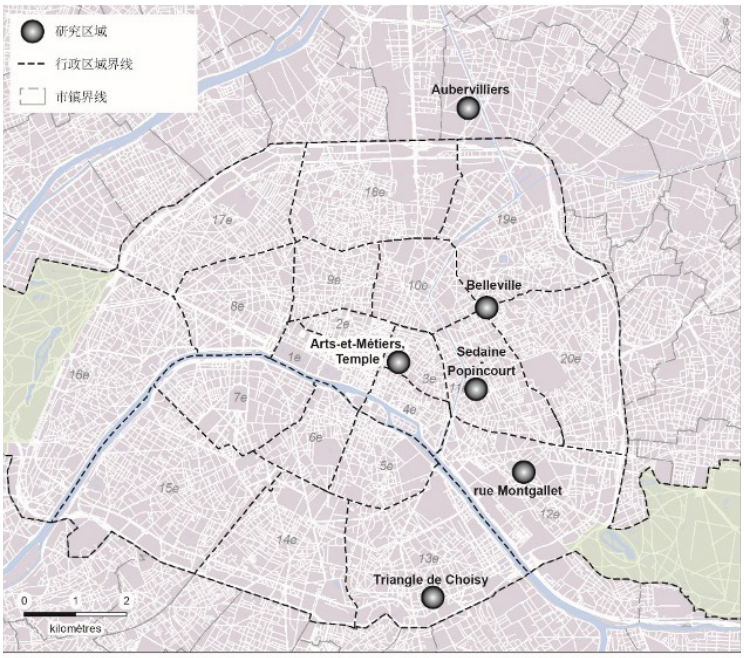
“…亚洲商业[①]的区位分布两类特征非常明显即一部分商业高度明显集中，如 Arts et M é tiers–Temples 区是极其显著的…，一部分商业又非常广泛地分布在巴黎其它区域…。从现实情况来看，所有区域（此处指行政意义上的）总会有一到两家甚至几家亚洲商业店铺…。亚洲商业即使高度集中在某些区域，但并不意味着其在所有亚洲商业当中占主导地位…。因为族群商业分散特点受超族群外之顾客群体作用的影响。从实践中来看，餐饮业的分布形式来说是最明显的。”

当然，“广分散”的特性决定了华人族群性商业的总体数量是不可能进行清点统计的。当然，官方没有相关统计数据，现存研究成果也没有与之相关的研究信息。

因此，对华人商业店铺集中地带进行焦点研究，结合高度集中的商业分布特点，采取限定研究区域的方法，从实践中来看，是具有一定的现实可操作性。换句话说，华人商业高度集中的现实特点为统计华人经营的店铺数量提供了可能性。在田野调查中，对明显识别性的“可见元素”（如店铺广告牌匾，销售商品，顾客群体，内部装修风格）的采用外部观察法，并对“不可见元素”（如店铺经营者的移民轨迹和职业发展路径）采用访谈观察法来鉴别其商业族群属性，从而还可以为进一步了解城市商业空间发展战略提供了参考。需要说明的是，高度集中区域的华人商业只能代表所有华人商业中的一部分。本文所提到的华人经营的商业店铺并非都指来自温州地区华人所经营的商业店铺。

① 实际上，主要指由华人经营的商业店铺——笔者注。

从研究区域来看，主要涉及大巴黎地区的 6 个华人商业集中区（如图 1 所示）：




数据来源：Enquête personnelle, 2012 - Fond de carte : APUR 2016
Conception : Zhipeng Li - Réalisation : Nelly Martin, Migrinter UMR 7301 CNRS / Université de Poitiers, décembre 2016

**图 1 大巴黎地区主要华人商业区分布图**

Arts et M é tiers–Temple 华人商区作为历史发展最早的华人店铺集中区域，其经济活动主要以传统皮革批发类产品为特征，直至今日仍扮演着批发产品集散地的角色；

Sedaine–Popincourt 华人商区和 Aubervilliers 华人商区自 20 世纪 90 年代开始发展表现出了华人商业空间发展与扩张的新现象，进口批发业为主要代表，尤其在女士成衣服装行业发展显著；

Triangle de Choisy 华人商区主要以来自东南亚华人所经营的店铺聚集为特点，他们大部分在 20 世纪 70 年代至 80 年代以难民身份来到法国；

Belleville 华人商区是一个在巴黎具有历史悠久的移民聚集区，如今不仅聚集了大量华人经营的商业店铺，而且还聚集了来自马格里布地区的北非移民，犹太及穆斯林等族群所经营的商业店铺；

Rue Mongallet 街道以清一色的电脑产品批发零售店为主要特征。几乎所有的店铺都由华人所经营。

以上研究区域的确定主要基于两方面信息的获得：一方面是依据田野调查中通过被调查者所提供的族群活动区域范围而确定；另一方面是根据现有研究成果对法国华人移民群体集中区域的描述进一步确认[①]。

### 大巴黎地区华人商业分布现状

据 2012 年的田野调查，6 个研究区域中的由华人经营的店铺[②]，具体分布概况如图 2 所示：

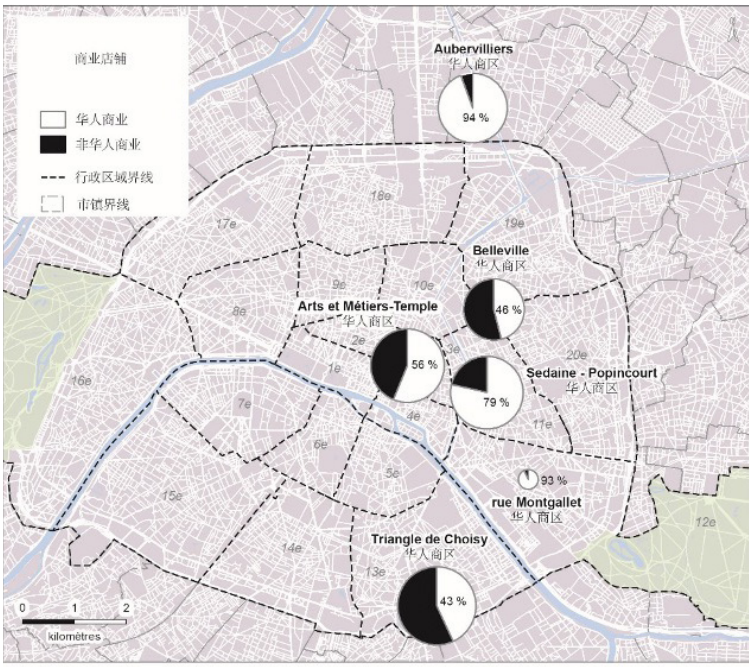



**图 2 大巴黎地区研究区域的华人商业与非华人商业比例图**

① 参见 Poisson Véronique, 2004, « Franchir les frontières : Le cas des Chinois du Zhejiang en diaspora ». Thèse de doctorat en anthropologie, Paris: Ecole des Hauts Etudes en Sciences sociales. 903 p Auguin Estelle, 2009, L' éthique chinoise et l' esprit du capitalisme. La diaspora chinoise originaire de la région de Wenzhou. Thèse de Sociologie, Université Paris Descartes, 423 p. ; Pribetich Justine, 2005, « La construction identitaire d' un quartier: l' exemple de Sedaine-Popincourt ». Hommes et migrations, n° 1254, pp. 82-90.。

② 在田野调查中，我们将华人经营的商业主要分为四类进行统计：批发业 (Commerce de gros)，食品零售业 (Commerce de détail alimentaire)，非食品零售业 (Commerces de détail non alimentaire)，餐饮业 Restauration (restaurants, traiteurs, restauration rapide)，其它零售及服务性行业 (Autres commerces de détail et services)。

**（一）华人商业以高密度、高集中分布为主要特点。**

在所界定的研究区域中，我们对华人经营的店铺和非华人经营的店铺（指法国人或者其他族群）进行了调查统计。在 6 个研究区域中，华人经营店铺比例较高的区域是 Sedaine–Popincourt 华人商区，Aubervilliers 华人商区以及 Rue Mongatllet 华人商区。这三个区域基本都是近二十年新发展起来的。Sedaine–Popincourt 和 Aubervilliers 华人商区均由温州移民群体所从事的批发行业而发展起来。值得注意的是，20 世纪 80 年代，几乎没有任何一家华人店铺在这两个区域。另外，据调查数据分析，我们发现服装批发店铺在 Sedaine–Popincourt 华人商区和 Aubervilliers 华人商区数量最多。

**（二）进口批发业现状**

据 2012 年田野调查[①]，在所有华人商业店铺中，批发行业占到了 69%。若从不同的分布区域来看，该行业主要集中在华人商区的 Arts et M é tiers–Temple（82%）；Sedaine–Popincourt（95%），Aubervilliers（97%）。其中有 68% 从事服装类产品批发，13% 从事皮革类产品批发以 12% 从事珠宝首饰批发销售。

从产品类别来看，Arts et M é tiers–Temple 华人商区以销售皮革和珠宝首饰为主，服装类店铺并没有在该区域大量集中。与之相反的是 Sedaine–Popincourt 华人商区和 Aubervilliers 华人商区却集中了大量服装类店铺，而且基本呈现出“行业专一化”的特点。另外，Rue Mongallet 街区也呈现“行业专一化”的特点，尤其是集中了大量销售 IT 产品的华人店铺。其中一点值得关注的是，所有华人店铺销售的产品均具有一个共性，那就是几乎都与中国开展进出口贸易。换句话说，所有批发类的商业活动几乎都属于进口商业贸易。

**（三）餐饮及零售商业**

在研究区域中，华人经营的“餐饮及零售” 商业店铺共有 556 家，占所有华人经营商业店铺总数的 33%。从现实状况来看，餐饮业显得比较重要，在所有华人经营的“餐饮及零售”类商业店铺中其所占比例为 35%。尽管我们在调查研究区域中仅统计了 193 家餐馆。但是，据一份关于大巴黎地区的华人经营餐馆的调查数据，中餐馆分布

① 参见 DUMAS, Eugénie et GITTUS, Sylvie, 2016 年 10 月 4 日 (en ligne), « La géographie des communautés chinoises à Paris », Le Monde. http://www.lemonde.fr/idees/visuel/2016/10/04/la-geographie-des-communautes-chinoises-a-paris_5007922_3232.html. ( 网页访问日期为 2016 年 10 月 5 日 )

在巴黎的数量为824家[①]。可见，研究区域的华人餐饮业仅占小一部分（约20%）。当然，若从全法国分布范围来看，还有不少华人餐馆分布在其它市镇和区域，这是我们无法进行统计的。

## 四、结论与思考

移民，它所产生的直接动力来源于一个华人流散族群经济体的形成。流散族群经济以族群劳动力市场的存在为主要特征。即华人企业偏爱雇佣华人劳动力，同时华人劳动力也常优先寻找华人企业为之工作。一个供需关系下具有相互依存性的华人劳动力市场促使了华人族群经济的不断发展[②]。华人劳动力市场的发展与变化也促进了华人劳动力和华人中小企业主部分地“融入”到居住国经济体系中。移民，虽然在早期促进了族群经济的形成与发展，但自2000年开始，尤其是自2008年经济危机后，华人企业的新发展使族群劳动力市场进入了低迷状态，即导致了华人企业对华人劳动力需求的减少。当然，引人注目的华人进口商业贸易虽得到了巨大发展且引人注目，但并不能从根本上解决新来移民的就业问题。因为，一个重要表现是在当前“华人商区”[③]所集中的大量进口批发店铺已不再像过去的“生产车间”或“手工作坊”吸引更多的劳动力了。移民，进而导致了新兴华人职业的出现。例如，正如我们田野调查所观察到的，一种专门从事“废品回收或收集”的新职业悄然发展，他们推着超市小推车到处收集拾捡废旧品，转而送到二手市场或其他途径进行贩卖而获利，有些人长期积累甚至获得了成功。此外，一些华人移民在“华人商区”的大街上销售中国小商品或销售本地种植的中国农货特产。一些华人失足女的从事卖淫职业也大量出现。如今，在新来的移民中，有越来越多来自中国北方及其它省份城市的华人移民，他们或从事保姆，看管小孩，照顾老人，或从事钟点工，建筑工，或从事其它等非正规的商业活动，诸如凭借现代科技手段（如微信）的普及，他们在华人社会及留学生群体当中，从事

---

① 请参见 MA MUNG, Emmanuel, 2012c. « Enquête de Restaurants chinois à Paris 2012 », document non publié。

② 关于族群经济、族群劳动力市场等理论概念，请参见 MA MUNG, Emmanuel, 1996, « Entreprise économique et appartenance ethnique ». Revue européenne des migrations internationales, vol. 12, n° 2, pp. 211-233. MA MUNG, Emmanuel, 2000, La diaspora chinoise: géographie d’ une migration. Paris: OPHRYS. 175 p.

③ 本文未对“华人商区”(quartier chinois) 的含义未展开详细探讨，不过针对其族群性含义的深入探讨 ，请参见“巴黎 2030”研究项目关于族群食品商业的课题报告：Dubucs Hadrien et Endelstein Lucine. (dir.), 2015, « Commerce alimentaire « ethnique » entre pratiques communautaires et vivre ensemble : une comparaison de quartiers parisiens. » Rapport de recherche, Ville de Paris, 141 p。

• 作者：张正国，上海外国语大学国际关系与公共事务学院硕士研究生；程亚文，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授。通信联系人：张正国；手机号：15316185925

餐饮外卖等活动。总之，在这些所有新来的华人移民群体中，他们大都希望像温州企业家群体或东南亚华人企业家群体在不久的将来获得“成功”。

# 第二章

# 人才竞争的多层次、合作和比较方法

# 流动生活实践中的世界主义
## ——以瑞丽罗兴伽人珠宝商的认同研究为例

胡琰 * 李凯萍 *

**摘要：** 本文以生活在瑞丽的罗兴伽珠宝商人为研究对象，试图呈现罗兴伽人由于法律上不被认可的民族身份和公民身份而导致不得不在民族国家的夹缝求生存。罗兴伽人通过社会关系网络的建构实现流动和谋生，在保留自身文化认同的同时与生存环境调适，逐渐生成世界主义。这种流动生活实践中的世界主义在一定程度上缓解了其身份的尴尬境地，也是对官方世界主义的一种呼吁。

**关键词：** 罗兴伽人 流动生存 互构性认同 实践中的世界主义

# Cosmopolitanism in Mobility: a view on the multi-identities of Rohingya jewelers in Ruili

Yan Hu Kaiping Li

**Abstract:** The Rohingya jewelers have to survive by living in a mobile life across the world due to their unrecognized citizenship by Burmese government. They make a living through mobility based on their social network. Under this circumstance, they unconsciously develop cosmopolitanism in practice gradually by adapting themselves to their living environment while retaining their own cultural identity. To a certain extent, the cosmopolitanism practiced in their floating life can ease their embarrassment of identity, and it is an appeal to cosmopolitan connotation in the policies.

**Key Words:** Rohingya; mobility; mutually constructive identity; cosmopolitanism in practice

• 胡琰，女，1979 年生，中央民族大学民族学与社会学学院讲师，博士，主要研究全球化与世界主义。中央民族大学 民族学与社会学学院，北京 100081。
• 李凯萍，女，白族，1995 年生，北京师范大学社会学院人类学专业硕士研究生。北京师范大学 社会学院，北京 100875。

## 一、罗兴伽人问题

“罗兴伽人”，也有人将其称为“罗兴亚人”，是生活在缅北若开邦地区穆斯林民族的代称。罗兴伽人是一个跨国流动的穆斯林族群，2013 年总人口约 280 多万，其中约 133 万人居住在缅甸，主要聚居地为与孟加拉国交界的若开邦；其余约 150 万人居住在孟加拉国、沙特阿拉伯、巴基斯坦等国家。①

“罗兴伽问题”是由罗兴伽人身份认定引发一系列矛盾冲突的总称。缅甸政府将罗兴伽人视为英国殖民时期从孟加拉的吉大港进入缅甸的非法移民而不给予其公民身份。②1974 年缅政府宣布罗兴伽人为“非法移民”；1978 年缅甸当局实施“龙王”行动，驱逐非法移民，20 万罗兴伽人逃至孟加拉国；1982 年《缅甸公民法》中罗兴伽人未被承认为缅甸本土少数族群；1990 年缅甸政府军清剿罗兴伽分离武装导致 25 万罗兴伽人逃亡。③2012 年缅甸若开邦境内佛教徒与穆斯林教徒之间发生宗教冲突，当地引发持久的暴力骚乱。这种仇恨情绪和暴力在缅甸全境蔓延，并影响到周边国家。④要言之，罗兴伽问题的本质在于罗兴伽人的公民身份问题：罗兴伽人不具备合法身份，导致其在受教育、就业、社会保障等方面遭受排挤乃至激发冲突的产生；冲突造成的难民危机，影响周边国家安全和地区秩序。⑤

近年来国内学者对于罗兴伽人的研究主要是说明罗兴伽人的身份争议和若开邦穆斯林与佛教徒纷争的由来，⑥梳理缅甸政府对“罗兴伽人”的政策和治理困境。⑦有学者指出，多族群国家普遍存在的族群认同与公民认同之间的矛盾在罗兴伽人身上演变为另一种矛盾：罗兴伽人自我归属的身份认同与他人承认之间的矛盾。这一矛盾使当前罗兴伽人身份认同陷入尴尬境地。⑧这一观点无疑指明了罗兴伽人当前生存困境之所在。但本文想更进一步指出，官方的否认，正是强化罗兴伽人民族主义认同的外因，因关乎“我是谁”的存在意义而形成的互构性民族主义，是一种期待被承认的表达。解决矛盾之根本在于，官方政策中应保留此种互构性空间，即具有自我的他性之实质的世界主义之意涵。当此种空间被挤压时，罗兴伽人不得已的流动生存成为一种实践中的世界主义。

---

① 何明，陈春艳 . 后殖民时期民族问题的形成——以缅甸罗兴伽人问题为中心的讨论 J. 世界民族，2017(3).
② 陈春艳 . 缅甸罗兴伽人的来源、历史和现状 J. 西北民族大学学报 ( 哲学社会科学版 ),2016(2).
③ 黄国华，贺银花，玉健 . 试论缅甸“罗兴伽问题”的演变过程及对我国家利益的影响 A.“决策论坛——企业党建与政工创新工作发展学术研讨会”论文集 ( 下 ),2016.
④ 熊丽英，张林 .“罗兴伽人”问题与缅甸政府的治理困境 J. 东南亚南亚研究，2016(3).
⑤ 廖春勇，常士闾 . 身份认同与社群暴力视阈下的缅甸罗兴亚问题研究 J. 世界民族，2017(6).
⑥ 李涛 . 缅甸罗兴迦人问题的历史变迁初探 J. 东南亚研究，2009(4).
⑦ 戴永红，张国烜 . 罗兴伽人问题的产生、影响及解决前景 J. 印度洋经济体研究，2016(6).
⑧ 郭秋梅 . 身份认同视域下的缅甸“罗兴伽人问题”探析 J. 东南亚研究，2014(1).

罗兴伽人在缅甸属于不被承认的群体，法律上不被认可的民族身份和公民身份使得他们的处境异常艰难。生存困境促使罗兴伽人开始流动到世界各地，瑞丽是他们流动生活中的一站。本文以居住在瑞丽的罗兴伽珠宝商人为研究对象，探析他们在国籍不被承认的尴尬境地中，一方面如何在以群体导向的适应方式中形成以血缘和地缘为基础的族群认同和行业特点，在民族国家的夹缝中求生。在瑞丽谋生的罗兴伽人在适应中国社会和相关法律法规的过程中，他们对流入地产生新的认同，形成认同的多重和多元性，在一定程度上他们既维持了边界感又具有开放性，是自我的他性的体现。这是一种实践中的世界主义。另一方面呈现他们如何使用民族国家的逻辑重新阐释缅甸政府使用的历史文化资源生成自己的民族主义话语，表达的是一种身份渴望被承认的强烈愿望，换言之，他们与缅甸的“官方民族主义”在博弈中形成互构性民族主义。这种互构性留有了存异求同的空间。当这一空间被极端行为封堵则易激化矛盾引发暴力冲突。矛盾的解决需要缅甸官方留出相应的存异、包容空间，即世界主义应为官方政策应有之内涵。

## 二、互构性民族主义与实践中的世界主义

### （一）认同的互构性：族群边界与互构性民族主义

“身份 / 认同（Identity）”的涵义具有复杂性，“身份 / 认同（Identity）”是指一个由社会成员、所存在特征以及成员行动所定义出的社会范畴，是个人不变的尊严、荣誉、自尊的来源。它既有个人心理层面的认知也有社会层面的建构，因而个人与群体的关系具有多元性。[①]认同随着社会环境与时代发展变化而丰富自身的含义。[②]就个人层面而言，认同是一种自我归属；就社会层面而言，认同是社会、民族、国家对个人或群体的归类。所以身份 / 认同具有互构性，是一种归属的过程，是可依据环境变化的范畴，并在群体之间形成边界和互动空间。这种互构性在族群中表现为族群边界和互构性民族主义。族群边界常成为群体互动之间的组织方式并在一定领域具有开放性。[③]当族群边界与民族国家的范围一致，便成为互构性民族主义，其通常包涵两个层面：国家为互动单位的互构性民族主义；国家内部官方民族主义与地方群体的民族

① Fearon, James D. What Is Identity (As We Now Use the Word)? EB/OL.1999,3. https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/What-is-Identity-as-we-now-use-the-word-.pdf.

② Hall, Stuart. Modernity : an introduction to modern societies M. Blackwell, Malden, MA, 2000, 18: 596-629.

③ 费雷德里克·巴斯 . 族群与边界 M. 李丽琴 , 译 . 北京 : 商务印书馆 ,2014.

主义之间的互构。其间富含原生情感和工具理性，随情境呈动态互构。

“一个国家，一个民族”是民族主义的理想形态。[①]虽然这一逻辑对现实中的多民族国家缺乏解释力度，但是在国家政府自我合法化的各种包装下这种意识形态得以广为传播并被民众接受，这正是本尼迪克特·安德森谈及的官方民族主义（official nationalism）——把民族“那既短又紧的皮肤”撑大以覆盖整个国家的“庞大身躯”的手段。[②]但国家内部的边缘族群通常也借用此逻辑对官方使用的历史文化资源进行重新解读并强调“本真性”，以此建构自身的民族主义，表达被承认的诉求，[③]由此与官方民族主义互动互构。

具体到本研究，以大缅族主义和佛教主义为代表的“官方民族主义”和国内边缘民族自身民族主义的对立是缅甸深陷民族主义泥淖的根源。其实质在于，“否认”与“诉求”的动态互构被静态化便成为对立。要言之，官方将互构性民族主义静态化为对立性，形成本质化的“民族主义框架”陷阱（methodological nationalism），[④]将其否认罗兴伽人民族身份与公民身份的做法合法化，从而导致边缘化、排斥乃至暴力。故而本文使用世界主义 (cosmopolitanism) 一词做进一步讨论，意在超越此种易于将互构性静态化的对立性，同时也因为罗兴伽人为缓解生存困境在多国的流动中生发出实践中的世界主义。

### （二）实践中的世界主义和官方政策中的世界主义道德意涵

世界主义一词源自古希腊文 kosmopolites，据说是犬儒学派第欧根尼所创。kosmo– 意指适用于万事万物（包括神灵、人类和动植物）的自然法则 (the natural order)；–polites 指享有特权者。第欧根尼使用矛盾修辞法将强调自然属性和社会属性的两词组合在一起，反讽社会习俗和规章制度给人和自然造成的扭曲变形，以提倡返璞归真。康德使用该词来强调人人“共享地球的天赋权利 (das Recht der Oberfläche)”，试图解决民族国家之间的争端。二战后欧洲新左派青年，试图通过自我改造来超越资产阶级社会文化的形塑来实现自我的解放，以实现彻底的社会和政治

① 埃里·凯杜里 . 民族主义 M. 张明明 , 译 . 北京 : 中央编译出版社 ,2002.
② 本尼迪克特·安德森 . 想象的共同体 : 民族主义的起源与散布 M. 吴叡人 , 译 . 上海 : 上海人民出版社 ,2011.
③ 查尔斯·泰勒 . 自我的根源 : 现代认同的形成 M. 韩震 , 等译 . 南京 : 南京译林出版社 ,2001.
④ Schiller, Nina Glick. "A Global Perspective on Transnational Migration: Theorizing Migration without Methodological Nationalism", in R. Bauböck and T. Faist (eds), Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods. University of Amsterdam and IMISCOE, 2010.

改革。可见，世界主义的意涵随时代而不断变化，但始终都体现着人类自然属性和社会属性之间的张力。无论是城邦社会、民族国家、社会的或文化的束缚，都是人为的建构，对自然属性的自我形成异化（alienation）。[①]该词自其概念生成之时就被赋予了一种对社会属性（表现为政治制度或社会分类）的超越性的涵义，一种由人的自然属性所决定的超越性。世界主义曾被狭义化专指全球具有趋同性的精英，并一度与世界政治（cosmopolitics）混用而遭受批评。以普宁娜·韦布纳（Pnina Werbner）为代表的人类学家们致力于去除这种精英特权意涵，而强调社会底层的流动生活同样是实践中的世界主义，强调该词既适用于流动人口也适用于参与到超越地方性的社会或政治活动形成的新的身份认同的本地人。[②]故而其实质是一种存在主义和道德的维度。[③]

罗兴伽人在以血缘、乡缘、情缘和宗教、经济、婚姻为基础的社会关系网络之上，在瑞丽形成了较大规模的社区。[④]一方面跨界流动人员通过血缘、地缘等关系网络建构全球性社会网络。[⑤]同时，往返流动可能形成认同上的双向性和情境性特征，社会关系网络在帮助人们在流动生活中重建内在心理秩序、化解身份模糊引起的心理落差和尴尬情境中起到了重要作用。[⑥]流动和社会关系网络的建构是相互影响的，社会关系网络的建构伴随着流动的过程。在原有社会网络关系基础上个体实现流动，个体在流入地也会在社会和文化适应中扩大自己的社会关系网络。这种广泛的社会关系网络中体现出认同多重性，既有边界又有开放性的动态互构，具有世界主义的特点。

本文中的世界主义，既指罗兴伽人在具体流动生活中践行的世界主义，这与他们在跨地域流动中形成新的身份认同和认同的多重性有关；也指官方政策或官方民族主义中应涵括的一种道德维度。正如阿皮亚所指出，每个人都可以同时具有多重身份认同，世界主义是一种关于如何界定自我与他人的关系以及不同的文化如何相处对话的伦理：尊重差异，尊重真实的个人，尊重以信念形式表达的人类感情。[⑦]

---

① Stade, Ronald. “Citizens of Everything: The Aporetics of Cosmopolitanism”, In Lisette Josephides & Alexandra Hall (eds), We the Cosmopolitans: Moral and Existential Conditions of Being Human, Berghahn Books,2014:29-47.
② Werbner, Pnina(eds). Anthropology and the New Cosmopolitanism: Rooted, Feminist and Vernacular Perspectives.London: Bloomsbury Academic, 2008.
③ Josephides, Lisette. “Introduction”, In Lisette Josephides & Alexandra Hall (eds), We the Cosmopolitans: Moral and Existential Conditions of Being Human, Berghahn Books,2014:1-28.
④ 陈春艳 . 旅居瑞丽的缅甸罗兴伽人生存策略探析 J. 广西民族大学学报 ( 哲学社会科学版 ),2016(2).
⑤ 朴光星 . 跨国劳动力流动与中国朝鲜族的全球性社会网络 J. 中央民族大学学报 ( 哲学社会科学版 ), 2009(5).
⑥ 严志兰 . 跨界流动、认同与社会关系网络 : 大陆台商社会适应中的策略性——基于福建台商的田野调查 J. 东南学术 ,2011(5).
⑦ 阿皮亚 . 世界主义 : 陌生人世界里的道德规范 M. 苗华建 , 译 . 北京 : 中央编译出版社 ,2012.

## 三、瑞丽市珠宝行业中的缅籍珠宝商：瑞丽罗兴伽人的职业特点

瑞丽市位于云南省西部、德宏傣族景颇族自治州西南，三面与缅甸接壤。全市总面积 1020 平方公里，国境线长 141.4 公里。2014 年末全市常住人口有 197472 人，居住着傣、景颇、德昂、汉为主的 10 多种民族。[①]瑞丽是国家一类口岸。2010 年瑞丽被定为“国家重点开发开放试验区”。瑞丽紧邻世界翡翠产地缅北帕敢，距缅甸最大的珠宝交易中心曼德勒 400 公里。这一区域优势，造就了瑞丽珠宝市场的发展，1980 年代国内翡翠市场每年毛料的 90% 出自瑞丽。现今瑞丽成为中国四大珠宝集散地之一。[②]

在瑞丽，不同族群经营不同品种的珠宝：密支那的克钦人主要经营翡翠原石生意；缅甸掸邦的布朗族（中国境内称德昂族）、掸族（中国境内称傣族）和华侨多经营红、蓝宝石；便于携带的翡翠戒面，经营者主要是缅甸穆斯林，罗兴伽人属于这一群体；中国人拥有雕刻加工的技艺，主要售卖摆件、挂饰和手镯。据访谈对象估计，瑞丽的缅籍珠宝商大概有七万人左右，其中罗兴伽人大概有三万人，主要生活在珠宝街附近。罗兴伽人能够从事珠宝行业的原因在于：他们在缅甸的社会关系网络能提供货源；戒面便于携带；瑞丽是边境城市，来去相对方便。所以罗兴伽人的职业选择与其身份背景和流动生活紧密相关。

笔者以生活在瑞丽的罗兴伽珠宝商为研究对象，2017 年 7 月采用参与观察法、文献法、问卷法在瑞丽珠宝街进行了为期一个月的调研。笔者访谈了近 25 人并发放了 39 份问卷，回收有效问卷 30 份。从访谈和问卷结果来看，他们曾客居多地，除了中国瑞丽和西双版纳之外，与缅甸接壤的泰国是他们主要流入国，其次是穆斯林信徒较多的马来西亚、新加坡和中东地区的部分国家，还有些有语言优势的人曾客居欧美。他们这种全球性的流动生活与罗兴伽人的身份困境是密不可分的。

## 四、在民族国家夹缝中求生的罗兴伽人

### （一）罗兴伽人的困境：权利被剥夺和遭受社会排斥的边缘族群

“Rohingya”只是其众多称谓中的一种。殖民时期英国殖民政府以“吉大港人”或“若开穆斯林”来称呼。缅甸独立后，罗兴伽人往往被冠以“东南亚的巴勒斯坦人（Palestinians of Southeast Asia）”、“若开地区的穆斯林（Muslim–Arakanese）”、“缅甸的吉大港人（Burmese Chittago–nians）”等名称。[③]缅甸政府和缅甸民众多称其为“孟拉加人”

① 瑞丽市史志办公室 .2015 年瑞丽年鉴 . 瑞丽 : 瑞丽史志出版社 ,2015.
② 云南省瑞丽市地方志编纂委员会 . 瑞丽市志 1978-2005. 昆明 : 云南民族出版社 ,2012:3.
③ 李京 .20 世纪 40 年代以来缅甸罗兴伽人问题研究 D. 云南师范大学 : 硕士研究生学位论文 ,2016.

（Bengail），此外，还有“嘎拉（kalar，缅语“黑”的意思）”这样带有歧视性和侮辱性的称呼来指代罗兴伽人。[①]换言之，称谓也成为否认其缅甸公民身份的依据之一。

缅甸的分层大致可分为：缅族佛教徒、非缅族佛教徒、非缅族非佛教徒、非原住民。缅族为主体民族，缅族佛教徒位于社会分层的最高等级。而类似于罗兴伽人这样被缅甸政府认定为“非原住民”的民族处于边缘地位受到排斥：没有公民身份，在教育、就业和社会保障上无法享有公民权利，被征收重税，土地随意被没收，房屋被强制拆迁，承担修筑公路和军营的任务却无法得到报酬，婚姻自由也受到当局的干涉。[②]缅文老师 TK（缅族佛教徒）表示，“罗兴伽人可以待在我们的国家，但是他们不是我们的民族，他们不能当医生、不能当工程师。他们不是我们国家的人，不可以上大学，不能当老师。因为他们不是我们的民族。”在 TK 看来，罗兴伽人不属于“我们”，“自然”不能接受高等教育的获取，不能从事有社会地位的职业。不难看到，这种“理所当然”之中折射出的是被民众接受和“自然化”官方民族主义观念，在此种观念之下，民众不自觉地对罗兴伽人加以排斥。

### （二）缅甸官方民族主义与罗兴伽人民族主义的互构

#### 1. 缅甸官方民族主义的变化历程：历史遗留的民族矛盾和大缅族主义

本文所谓之缅甸官方民族主义，贯穿自缅甸独立以来构建民族国家的整个历史中，是指缅甸政府借助缅甸主体民族和主要宗教即缅族和佛教来支撑国家的合法性。这种官方民族主义经历了从具有较强包容性的民族主义到“缅族化、缅语化、佛教化”的狭隘民族主义，再到现今重新强调民族平等团结的过程。

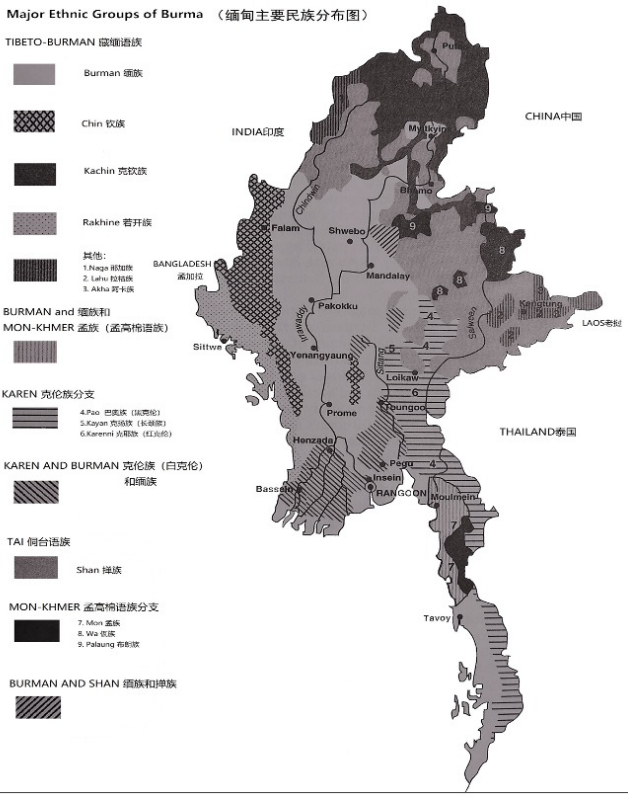
缅甸共有 8 个支系 135 个民族，是世界上民族关系最为复杂的国家之一。缅族（Bamar）是缅甸人口最多的主体民族（见图一），占缅甸总人口的 2/3，大都居住在伊洛瓦底江中下游和三角洲地带。[③]上座部佛教在公元六世纪前就传入了缅甸，公元 1056 年被蒲甘王朝的开创者阿奴律陀确立为国教，历经千年形成了缅甸特有的佛教文化。[④]现今缅甸全国有近 90% 的民众信奉佛教。[⑤]

---

① 本尼迪克特·安德森 . 想象的共同体 : 民族主义的起源与散布 M. 吴叡人 , 译 . 上海 : 上海人民出版社 ,2011.
② 何明 , 陈春艳 . 后殖民时期民族问题的形成——以缅甸罗兴伽人问题为中心的讨论 J. 世界民族 ,2017(3).
③ 钟贵峰 . 缅甸民族国家建设中的族际关系治理研究 M. 北京 : 中国社会科学出版社 ,2017.
④ 宋少军 . 缅甸佛教民族主义的产生、发展及其实质——兼论对当代缅甸政治转型的影响 J. 南亚研究 ,2017(1).
⑤ 缅甸宗教的基本情况 . 中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆 ,2009-8-17. 转引自宋少军 . 缅甸佛教民族主义的产生、发展及其实质——兼论对当代缅甸政治转型的影响 J. 南亚研究 ,2017(1).

19 世纪后期，英国对缅甸发动了三次殖民侵略战争。1885 年，缅甸沦落为英属印度的一个省。英国把缅甸划分成“前线地区”和“缅甸本土”两个不同的区域实行“分而治之”，第一次英缅战争掠夺的若开等地被列为“前线地区”，其余大部分区域被列入“缅甸本土”，实行不同的政策和管理，由此在罗兴伽人等群体与缅人之间形成隔阂。[①] 1942 年缅人借助日本的力量反对英国殖民统治，而罗兴伽人、克伦人、孟人等选择了站在英国殖民者这边。在缅甸独立的过程中，受英国和日本的分化和挑拨，罗兴伽人与缅人之间产生武装冲突，结下宿仇。[②] 1947 年缅甸政府签署《彬龙协议》[③]时没有邀请曾站在英国一方的族群。

图一 缅甸民族分布图[④]




① 钟贵峰 . 缅甸民族国家建设中的族际关系治理研究 M. 北京 : 中国社会科学出版社 ,2017.

② 何明 , 陈春艳 . 后殖民时期民族问题的形成——以缅甸罗兴伽人问题为中心的讨论 J. 世界民 族 ,2017(3).

③ 《彬龙协议》：the Panglong Agreement，由掸、克钦以及钦族领导人同缅甸总督执行委员会的代表于 1947 年 2 月 12 日签署于彬龙地区。签署的目的是联合缅甸本部以及掸联邦、克钦邦、钦邦等少数民族地区，从英国殖民者手中争取独立。

④ 图片来源：Smith, M.J. Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity, London: Zed Books Ltd. 1991，中文由本文作者翻译。注：图中所标示的是各族的大致分布区域。很多地方是多民族共居。很多小分支没有标注出来。无论是靠近中缅边境或孟缅边境地区，还是缅甸其他地区都有华人 (Chinese)、印度人 (Indians) 和孟加拉人 (Bengalis) 居住。阿拉干 ( 若开 ) 邦穆斯林 (Muslims in Arakan) 也被称作罗兴伽人 (Rohingyas)。

在争取国家独立过程中兴起的缅甸民族主义运动中，缅人占据了主导地位。[①]而且英国占领缅甸后强行推行基督教文化，激发了民众强烈的宗教反抗情绪。所以反英殖民斗争和维护佛教地位的斗争相结合，萌发了早期缅甸佛教民族主义，在缅甸独立的过程中曾发挥重要作用。[②]缅人为主体建构的具有包容性的“官方民族主义”在推翻殖民统治上起到了重要的作用。但是在独立之后，“官方民族主义”随着政策变化发生意涵上的狭隘化，逐渐凸显“大缅族主义”色彩，导致缅甸持续的内战纠纷。在此过程中罗兴伽人、克伦人等群体日益边缘化。

在民族关系问题上，缅甸独立之初，昂山将军坚持民族平等，认为：“世界上的每一个民族都应发展与其全体福利相一致的民族主义，而不论其民族、宗教、阶级和性别。”[③]吴努政府实行佛教国教化，试图以缅族的宗教和文化作为实现民族构建的手段，导致民族关系恶化。奈温军人集团上台后，以军人政权取代议会民主制，镇压少数民族武装，削弱少数民族自治权以实现缅族化。登盛政府以及当前民盟政府重新强调民族团结。[④]

在宗教问题上，昂山坚持政教分离的原则。吴努政府推行佛教国教化，而奈温上台后推行政治与宗教分开，激发了僧侣对政府的激烈反弹。缅甸独立后，佛教群体多次攻击缅甸境内其他宗教信徒，并在媒体公开表达对罗兴伽穆斯林的宗教歧视和种族歧视的言论。[⑤]过度政治化后的佛教民族主义成为了极端民族主义情绪和激进宗教情感相互混杂的一种政治表达，[⑥]成为近年来缅甸佛教徒同罗兴伽人穆斯林之间冲突激化的重要推手。

由上可见，由于殖民者的挑拨，缅族和罗兴伽人等群体之间产生了对立性矛盾并在缅甸独立的过程中加深。在缅甸独立的过程中佛教力量和缅族作为主体发挥了重要作用，萌芽了缅甸大缅族主义和佛教主义。殖民势力的撤离导致对立群体间的针锋相对，独立之初缅甸政府虽然试图在政策上号召团结，并未着手解决实际矛盾。后继政府借助实际力量加强中央集权的过程中，佛教主义过度政治化并激化矛盾，导致当前佛教主义与大缅族主义相结合的“官方民族主义”缺少多元社会的构建空间。要言之，在殖民势力作为矛盾对立的双方之外的第三方撤离后，缅甸官方民族主义中一直缺少具有超越性的包容性互构空间，并付诸于实践。当前在意识形态上，缅甸官方民族主义与罗兴伽人民族主义都使用民族国家的框架和表述逻辑诠释历史，相互形成的是排斥和抗争针锋相对的对立。

---

① Ardeth Maung Thawnghmung, The “Other” Karen in Myanmar: Ethnic Minorities and the Struggle without Arms, Rowman & Littlefield Publishing Group,Inc,2011:34, 转引自钟贵峰 . 缅甸民族国家建设中的族际关系治理研究 M. 北京 : 中国社会科学出版社 ,2017.

② 埃里·凯杜里 . 民族主义 M. 张明明 , 译 . 北京 : 中央编译出版社 ,2002.

③ 贺达圣 . 缅甸史 . 北京 : 人民出版社 ,1992:449, 转引自刘务 .1988 年以来缅甸民族国家构建 M. 北京 : 社会科学文献出版社 ,2014:41.

④ 刘务 .1988 年以来缅甸民族国家构建 M. 北京 : 社会科学文献出社 ,2014.

⑤ 宋少军 . 缅甸佛教民族主义的产生、发展及其实质——兼论对当代缅甸政治转型的影响 J. 南亚研究 ,2017(1).

⑥ 祝湘辉 . 缅甸国情报告（2016）R. 北京 : 社会科学文献出版社 ,2017.

### 2. 罗兴伽人的民族主义：与缅甸政府互构中对合法身份的追求

缅甸政府和罗兴伽人给出了相反的历史叙述，争议集中围绕罗兴伽人是原住民 / 移民、“罗兴伽（Rohingya）”的词源和称谓出现时间、官方承认 / 未认定罗兴伽人（见表一）。缅甸政府利用历史资源证明罗兴伽人的非法性以否定其公民身份，而罗兴伽人坚持自己是缅甸的原住民来正当化自身的合法身份。缅甸政府和罗兴伽人双方各执一端，通过历史溯源来证明自己的合理性——正如凯杜里所言，“所谓民族的形成的历史过程不过是使用民族主义的范畴来编撰历史的结果”。[①]互构中，缅甸政府和罗兴伽人双方的说辞之间呈现的是针锋相对的矛盾性。

表一 互构：同一逻辑下缅甸官方和罗兴伽人对同一套历史文化资源的不同解读

| 缅甸政府 | 罗兴伽人 |
| --- | --- |
| ①罗兴迦人说的若开是穆斯林的发源地是对若开历史的侮辱，罗兴迦人不是源自缅甸，而是来自 19 世纪东孟加拉的吉大港，他们在英国殖民时期被称为“吉大港人”。[②] | ①罗兴迦人不是英国殖民时代移居若开的移民。公元 788 年以前伊斯兰教就在若开传播，罗兴迦人自那时起就已定居于此。[③] |
| ②“Rohingya”这个名称只是在二战时期才使用的，是 1947 年才出现的新词汇，罗兴伽历史是缅甸独立后孟加拉知识分子们编写的。[④] | ②罗兴伽历史学家吉拉尼（A.F.K.Jilani）通过追溯“Rohingya”一词的来源，认为“Rohingya”一词来源于古若开的旧称“Rohan”“Roham”“Roshang”，后来，这些旧称逐步被换成了“Roshangee”“Rohingta”，直至最后演变为“Rohingya”。[⑤] |
| ③ 1974 年缅甸颁布的新宪法中，罗兴伽族未被列为官方认定的少数民族。[⑥] | ③吴努政府当政的议会民主制时期，政府承认罗兴伽族是缅甸的一个土著族群，给予了其选举权，曾有 4 名罗兴伽人通过选举进入立法机构，罗兴伽人还在政府中担任了部长等高级职位。[⑦] |

① 埃里·凯杜里 • 民族主义 M. 张明明，译 . 北京：中央编译出版社，2002.
② 李涛 . 缅甸罗兴迦人问题的历史变迁初探 J. 东南亚研究，2009(4).
③ 同上。
④ 同上。
⑤ 陈春艳 . 缅甸罗兴伽人的来源、历史和现状 J. 西北民族大学学报（哲学社会科学版），2016(2).
⑥ 王梦平 . 缅甸罗兴亚族问题简介 J. 国际资料信息，2009(7).
⑦ 同上。

**在调研中，访谈对象 PJ 情绪颇为激动地强调外界对于罗兴伽人的历史认识是错误的，并给出了自己的说法：**

> “罗兴伽人是缅甸穆斯林中的一种，罗兴伽人这个问题其实有很多人都不了解，人们都说他们是从孟加拉来的，实际上不是这样的。它其实有 3000 多年的历史，以前名叫阿拉干，现在叫若开。...200 多年前成立国家之后把这个邦四分五裂了，所以他们不是从那些国家来到这里，而是自古就在这里，只是划分国界的时候被他们四分五裂了。缅甸的历史 1000 多年，而罗兴伽人的历史已经 3000 多年了，人们说我们来自孟加拉，都是乱讲的。... 在穆斯林这一方面上，缅甸政府说假话的多，... 外界的报道都是假的，平时 facebook 上缅甸人发的一些东西都是错的。... 穆斯林在缅甸政府就好像是小孩子没有爸爸妈妈一样……”(2017 年 7 月 17 日在其店铺用中文访谈）

**他在言谈中将若开的历史和罗兴伽人历史捆绑在一起，以此强调罗兴伽人是缅甸原住民，由此强调自身的合法性。他试图对罗兴伽人历史的纠正在一定程度上反映了这个群体的心声——期待自我归属被的承认，是对尊严和地位的渴望。**

**在缅甸没有公民身份的罗兴伽人，在生存压力之下流散到世界各地：**

> “1948 年缅甸独立，1955 年每个人都有马邦丁（缅甸身份证），1962 年若开邦新出生的穆斯林就不给马邦丁了。1974 年罗兴伽人没有马邦丁，只是开证明。主要就是他们不给马邦丁，他们认为穆斯林少一点才好，多了就不好了，所以不给马邦丁，所以在若开邦的人就去到其他的地方，四处流动。...所以 1962 年之后就去到世界各地，有去沙特阿拉伯的，有去巴基斯坦的，巴基斯坦应该有很多，差不多 30 多万，现在差不多五六十了，还有去马来西亚、泰国的、孟加拉的。我算着罗兴伽人估计有 400 多万，现在在缅甸的只有 100 多万，300 多万的是在外边（其他国家）。”（访谈时间地点同前）

PJ 也是流动生存者之一，他的解释中数字未必精确，但是大致描绘出了他们被迫外出的历程。没有合法身份的他们，像“没有影子的人”[①]，他们在流入地也难以立足。笔者的主要访谈对象 AM 高中毕业后没能读大学，1980 年至 1984 年在泰国呆了四年于 1986 年来到瑞丽，现已在瑞丽 31 年：“当时把珠宝带到泰国，卖掉了之后又买其他的东西回到缅甸卖。怎么赚钱怎么做 ... 做很多生意。... 当时没有护照，从缅甸到泰国都是爬山过去的 ... 缅甸的警察会抓的，[ 中国 ] 公安局也会抓，[ 卖的东西 ] 会被收掉，说

① 厄内斯特·盖尔纳 . 民族与民族主义 M. 韩红 , 译 . 北京 : 中央编译出版社 ,2002.

不可以，泰国的也会抓，没有被抓到的人就赚了钱了”。（2017 年 7 月 21 日在其珠宝店用中文访谈）可见罗兴伽人在缅甸不被接纳，受到排斥去往其他国家寻求生计的他们，同样由于身份的不确定性，处于一种被排斥的状态。他们在世界各地的流动其实是非常冒险的，为减少地位不明确带来的威胁，他们更加强调自己的身份和身份的合法性并调整适应当地环境——互构中的自我归属与寻求外界的承认。现阶段在流动中生存的罗兴伽人的民族主义主要表现为对“缅甸人”身份和对此身份的历史合法性的强调。

从笔者在调研过程中的遭遇也可以侧面透视他们的这一特征——正因为他们身份的特殊性和遭受排挤的经历，他们自身对于外来者持有非常高的警惕，笔者在调研过程中不论是在访谈或者问卷上都遇到了非常大的阻碍。在填写问卷时，他们对一些较为敏感的问题进行了模糊化处理。例如针对：“您来自缅甸哪里？”这一问题，几乎所有的填问卷者都填了“仰光”或者“曼德勒”，不敢填写“若开邦”。访谈中，他们害怕我们是政府安排的间谍，会一再询问我们与政府的关系，确保我们的调研不会对他们现在的生活造成侵害。访谈对象都对自己“罗兴伽人”的身份有所隐瞒。访谈对象 GL 是罗兴伽人，最初他告诉笔者他是缅甸人，直到在接触几次后确定笔者不会对他带来危险后才承认自己的罗兴伽人身份，并告诉笔者老缅街上见到的缅甸人很多都是罗兴伽人，但是他们自己不会承认，因为他们害怕会遇到麻烦。因为近年来罗兴伽人问题被大量曝光后，在逐渐受到世界的关注的同时，罗兴伽人被各国视为“负担”成为“被抛弃”的民族，再加之穆斯林问题近来的敏感化，他们不断受到各国政府驱逐。所以他们不敢提及罗兴伽人身份，害怕自己好不容易安顿下来之后遭到再次驱逐。所以罗兴伽人在现今的环境之下对自我“缅甸人”身份的强调也是他们的一种策略与选择：“缅甸人”身份是安全的；若能被承认为“缅甸人”，其缅甸的公民身份也是合法的。他们通过两层意义上的自我合法化，追求着安稳的生活。不难看出他们在不同情境下的身份重构，即与外界的互构。这种互构中，他们群体内部的边界也在加强：不被接受被排斥的经历使得他们缺乏安全感，罗兴伽人的群体边界成为他们谋生和获得安全感的机制，他们在流动中多为聚居并形成具有较强边界的社会空间（如瑞丽老缅街的形成）。同时安全感的缺乏令其更加渴求承认，而矛盾也易于激化。[①]

① Jackson（2012）谈到，当作为“人的存在”被否定时，在条件适当时被否定的一方易于以暴力形式加以报复，施与者在付诸行动时常认为报复是理所当然的。Jackson 延续人类学中对互惠关系的讨论，将认为这种报复是一种极端的互惠关系。但笔者认为“互构”更为妥帖，超越双方对立的互构空间是否存在是更本质的问题，其恰恰关涉到有否承认异己作为“人的存在”的空间的可能。参见 Jackson, M. Lifeworlds: Essays in Existential Anthropology, The University Of Chicago Press, 2012.

综上，以大缅族主义和佛教主义为代表的缅甸政府“官方民族主义”和罗兴伽人的民族主义之间缺乏具有超越性的包容空间，形成对立双方，是造成罗兴伽人处于“民族国家夹缝中”的根源。在此情境之下，罗兴伽人强化了对缅甸的国家认同和自我的身份合法化诉求。各国的流动成为他们的一种生存常态，他们借助在血缘和族群认同基础上构成的社会关系网络实现流动。多个国家的流动经历使得他们在调整适应中构建起多重的认同和扩大的社会关系网络，形成流动生活实践中的世界主义，这令其原本的认同困境在一定程度上得到缓解。瑞丽是罗兴伽人流动生活中的一站。

## 五、瑞丽：流动生活中的一站

### （一）基于地缘和族群认同的群体导向的适应策略

罗兴伽人个体的流动经历非常丰富，他们认识的人也并非都去同一个地方，而是会分散到各地，进行对比交流之后家庭成员或者朋友之间再慢慢聚集。这些分散在世界各地的熟人能够彼此提供信息传递、人员动员和援助网络。关系网络主要是以熟人为中心进行扩散，流动和社会关系网络的广泛性使得他们之间形成了一个世界性的交流网络。他们常会提到“介绍人”在他们的流动中扮演着非常重要的作用。AM 说他当初在泰国做生意的时候，因为没有护照，所以就一直住在介绍人家里面，介绍人会帮忙卖东西，帮忙打听消息。同时通过这些介绍人的关系，他们也能认识新的朋友。

#### 1. 男性先行的策略

在罗兴伽人的观念中，已婚女子不宜外出抛头露面。这种婚姻家庭观念使得女性的活动范围受到很大的限制。所以男性先行，在寻求到相对安全的环境并且发展得较为稳定之后再带家人过来，是他们普遍采取的策略。

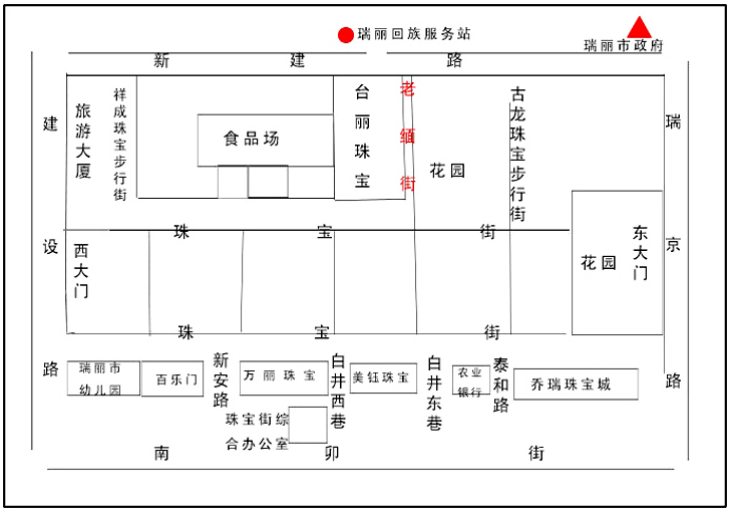
#### 2. 族群认同、地缘和业缘交织形成的社会关系网络

如前所述，由于不同族群经营的珠宝玉石的品种不一样，相互之间会进行交流和学习，个人的业缘网络逐渐扩大。加上大部分从业者都是缅甸人，在瑞丽较为集中地居住在珠宝市场附近。他们的彼此之间的交往带有地缘性，在工作和生活上相互帮扶。刚到瑞丽的罗兴伽人会通过合租房子来减少生活费用的支出，或是合租柜台来减低经营成本。他们的社会关系网络在经营珠宝的过程中逐渐扩展，由血缘、亲缘、族群认同逐渐向地缘和业缘扩大，相互交织。这种社会关系网络的构建主要发生在做生意的过程中，少数也通过婚姻关系来进行构建。

### 3. 个人社会关系网络的扩展——族外通婚

罗兴伽男子主要娶族内女子或者缅籍穆斯林女子为妻，也存在与外族女子或者异教徒女子结婚的情况，但会以女子皈依伊斯兰教为前提。有经济能力的男子可以多娶几个妻子。流动的生活使得他们根据实际情况调整，逐渐出现了族外通婚的现象。不少有经济实力的罗兴伽人与中国女性结婚，这种结合对他们个人社会关系网络的扩大起到了很大的作用。

## （二）因行业和宗教特点逐渐形成的罗兴伽人社区：“老缅街”




图二 瑞丽珠宝街区位图（自绘）

“老缅街”是当地人对珠宝街周边罗兴伽人聚居的区域的叫法。如图二所示，老缅街大约有 500 米长，位于白井东巷，连接新建路和珠宝步行街。清真寺（瑞丽回族服务站）距离老缅街只有 200 米。沿老缅街两侧的店铺基本上都是缅甸人开的，有餐饮小吃、超市、珠宝店和宾馆。餐馆里面的菜品以缅甸菜品为主，来用餐的客人均是缅甸男性。超市里生活用品零食百货非常齐全。整条老缅街几乎囊括了他们日常生活的各个方面，住宿区就在这些商店后面。

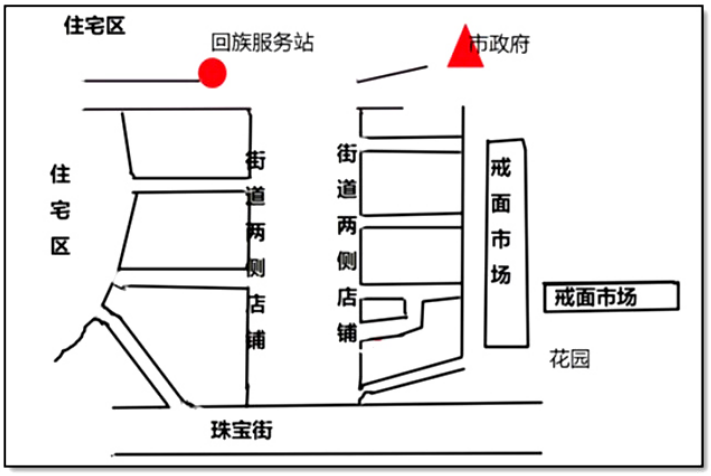
### 1. 宗教中心：瑞丽回族服务站

瑞丽回族服务站位于新建路中段，是瑞丽当地中缅穆斯林举行宗教活动和仪式的重要场所。由于回族服务站距离罗兴伽人聚居的“老缅街”很近，这种便利使得他们的工

作、生活以及日常礼拜都在一个较为集中的区域。每日的定时礼拜以及周五的集体礼拜体现了他们的宗教生活轨迹，且因为与他们的聚居区距离很近，与日常的工作生活密切相关，也成为他们在当地生活形态的基本组成部分。回族服务站的应届领导包括小组长、教长和六个副组长，均为中国回族，负责四个工作组（行政、教育、财务、后勤）的工作，此外还有 12 个成员，其中 3 个是罗兴伽人。回族服务站还兼具调解矛盾的功能，调解家庭不和、生意上的摩擦或争端，对于维持老缅街的稳定起着重要的作用。

### 2. 居住格局：“围寺而居”和“镶嵌环绕珠宝街”

老缅街的罗兴伽珠宝商在居住格局上保持了穆斯林“围寺而居”的特点，方便他们每日的礼拜和周五的主麻日活动。此外由于行业特点，他们的住处镶嵌或者环绕在珠宝街附近。




图三 老缅街布局图（自绘）

如图三所示，老缅街位于白井东巷，街道两侧都是缅籍商人开的店铺，一般一楼店铺之上是住宅，街道两侧背后的小巷子里也是商铺，距离主街越远商铺越少，逐渐变成住宅区。这些小巷子交错在几条珠宝步行街之内。距离珠宝街越近租金越高，距离稍远则相对便宜，距离远近以及居住面积和住宿条件取决于个人或者家庭的经济承受能力。

### 3. 瑞丽缅籍珠宝商会

瑞丽缅籍珠宝商会成立于 2009 年。商会的管理层包括顾问、会长、会长秘书、副会长、秘书长、副秘书长、常务理事、理事、宣传部主任、及办公室主任共几十人。

彭觉是现任缅籍珠宝商会会长，他是罗兴伽人，1980 年代来到瑞丽，能说汉语，自缅籍商会成立后一直担任会长至今。副会长和顾问是缅甸其他多个民族。这在一定程度上平衡了各族群之间的关系。每个民族的珠宝商如果有事情需要解决，会率先找到商会里本民族的负责人。

商会除了缅甸人内部事务外，更重要的功能是协调缅籍珠宝商与中国商人之间的事务，配合政府部门管理缅籍人员。商会结合缅籍人员居留、务工人员情况，选出各居留点的负责人，起到上传下达的作用。可见，商会一方面给会员提供帮助和便利，在一定程度上为缅籍商人提供了的归属感；另外一方面帮助缅籍商人了解当地法律法，加强政府的相关管理，起着协调的功能。

#### 4. 教育中心：挂名在缅籍珠宝商会之下的培训班

生活在瑞丽的缅甸人（尤其是罗兴伽人）的子女大部分达不到在中国学校就读的条件，无法进入中国教育系统的正规学校就读。所以挂靠在缅籍珠宝商会名下罗兴伽人在瑞丽开设了五个缅文培训班。五个培训班分设在瑞丽缅甸人聚居点，多数设在珠宝街附近。这些缅文培训班为来就读的孩子提供了一个过渡的空间：对于地方治理而言，正常地接受教育且不对社会造成危害；对于孩子本身而言，在培训班的课程结束之后，大部分孩子会被父母送回缅甸继续读书，所以课程设置上尽量与缅甸教育接轨，偏重缅文学习。目前培训班的课程设置以小学基础教育为主。

综上，罗兴伽人在前期主要是通过群体导向的方式进入瑞丽，依托族群认同、业缘和地缘关系以及婚姻构建和拓展社会关系网络，逐渐形成了一个集居住中心、工作中心、宗教中心、教育中心为一体的罗兴伽人社区——老缅街。老缅街具有非常明显的边界感。由于宗教、地缘、业缘、身份困境，生活在瑞丽的罗兴伽人尽可能地聚居在一起，在这一空间范围内实现生活的自给，在社会习俗和日常生活习惯中保持着强烈的缅甸化特色。并形成了有效的自我管理组织缅商协会。进入瑞丽的罗兴伽人在适应前期大多通过群体导向的适应策略，所以这种边界是没有合法公民身份之下在陌生世界里的一种策略选择。这种边界在给予初到的罗兴伽人安全感的同时，也给予了他们与外界打交道的一种身份，在与外界互动互构中形成这一有组织性的区域。

在适应中，无论是扩大通婚圈，或是了解中国的人情世故和适应中国的法律法规，都体现他们在夹缝中求生而形成的灵活处理事务的生存之道，维持边界的同时带有一定

开放性，在某种意义上是一种他们不自知的实践中的世界主义。也因而在适应后，罗兴伽人主要依赖于个人的能力扩展自己的社会网络关系，他们群体内部的阶层分化也发生在这一时期。在瑞丽的罗兴伽人中既存在像商会会长这样的能与地方政府和缅方政府沟通、协调地方事务的“人物”，也有每天行乞为生经常被遣返又偷跑回来的人。他们的存在会给中国的边疆治理带来一定的挑战，同时也是中缅两国外交上不可忽视的问题。

### （三）想象的共同体：与缅甸的联系

而在另一层面来说，生活在瑞丽的罗兴伽人，他们在日常生活中通过对自身文化和习俗的保持来体现自己的独特性和民族身份，在身份困境下选择强调“缅甸人”这一更为安全在他们看来包含“罗兴伽人”在内的身份，也是试图表明自身是“合法的缅甸公民”——主要与缅甸政府之间互构，也是与其他主体的互构。罗兴伽人在世界各国的流动过程中保持缅甸人的身份，遵从所在国家的法律法规，同时也希望得到别人的尊重。AM 说他二十多年前在泰国的时候，即使他们只是好好做自己的生意，没有偷也没有抢，但是泰国的警察看见他们就抓，他们觉得没有得到尊重，就离开了泰国。

不仅在工具理性层面，他们在情感上对缅甸也有很强的认同。NM 刚到瑞丽两年，之前和家人与朋友去过沙特阿拉伯、泰国、马来西亚等国家。在这么多国家里面他说自己最喜欢中国，因为中国离着缅甸很近，而且非常安全稳定，在这里做生意非常便利，只要不做什么违法的事情，就可以在这里稳定的生活下去，他觉得这样的状态很好。显然他对中国产生了一定的认同。但他强调内心深处，他喜欢自己的国家自己的民族，认为每个人应该都是这样。他提到，去别的国家可以看到别的国家的先进，也看到自己国家的落后，但是自己什么都做不了。虽然看到缅甸发展的不足，但是还是热爱自己的祖国。罗兴伽人在两个或两个以上的国家之间流动，但仍不时会回缅甸或一直与缅甸的亲朋保持情感上的联系，在缅甸受灾时组织募捐，将物资送回家乡。正如安德森所指出，民族是一种想象的共同体，相互联结的意象活在每一位成员的心中。[①]这种意象因与“我是谁”这一自我的归属相关，而伴有浓厚的情感，并通过与生活在其中的人或物保持联系来试图维持或强化自己对这种想象地域空间和身份的联系和归属性。

从笔者在老缅街对他们的生活作息的观察来看，罗兴伽人来到瑞丽之后，在衣食住行方面的缅甸化保持非常明显。老缅街上的人作息时间以缅甸时间为主，与北京

① 本尼迪克特·安德森 . 想象的共同体 : 民族主义的起源与散布 M. 吴叡人 , 译 . 上海 : 上海人民出版社 ,2011.

时间相比差了一个小时三十分钟。老缅街上每天卖的新鲜的菜大部分是每天有人从木姐送过来的，生活超市里面有卖各种缅甸的生活日用品，包括缅甸的每天的报纸，而他们很多人也会通过 facebook 关注缅甸的新闻。他们主要用缅语交流，而且也强调孩子的缅语学习。语言最重要之处在于它能够产生想象的共同体，能够建造事实上的特殊的连带（particular solidarities），在民族主义中起着非常重要的作用。[①]报纸和 Facebook 等传播和通讯方式则为想象提供了技术手段。散居各地的罗兴伽人所呈现的日常生活正是其对自己国家和民族的想象以及试图保持的维系。每一个参与者都自知，在缅甸、在世界各地，有数以千计（或数以万计）他可能完全不认识的罗兴伽人，和他们一样说缅语，保持一样的衣食住行，同一时间进行礼拜，有相同的民族的历史记忆。媒体中可见的形象的生动的呈现，具体化了罗兴伽人对国家和民族的想象。

## 六、结论

由上综述，由于历史上结下的宿怨，以及缅甸独立过程中形成的具有大缅族主义和佛教主义特点的缅甸官方民族主义，罗兴伽人在缅甸属于被排斥的群体。在此过程中，罗兴伽人沿用缅甸官方的同一历史资源使用民族国家的逻辑重新阐释形成自己的民族主义话语，与缅甸官方民族主义形成互构。表达的是一种身份渴望被承认的强烈愿望。这种互构性留有了存异求同的空间。这一空间的缺失则易激化矛盾导致冲突。

目前罗兴伽人在缅甸成为不被承认的群体，法律上不被认可的民族身份和公民身份使得他们的处境异常艰难。生存困境促使罗兴伽人开始流动到世界各地。通过家庭成员、朋友之间的合作，建立多国适应的关系网络，并在此基础上逐渐扩展。他们在以群体导向的适应方式中形成以血缘和地缘为基础的族群认同和行业特点，在民族国家的夹缝中求生。为了适应新到之处和寻求安全感，也因为宗教需求，他们通常聚居，形成边界感较强的社会文化空间。这种边界也是在与外界互动中形成，并成为其互动的机制。

他们在流动的生活中，互动中会形成对所在国家的一种认识，相应地有不同的感受与想法，在互动的过程中会相应地建构起多元的文化认同。瑞丽是他们流动生活中的一站。在瑞丽谋生的罗兴伽人入乡随俗中适应中国社会和相关法律法规，逐渐对流

① 本尼迪克特·安德森 . 想象的共同体 : 民族主义的起源与散布 M. 吴叡人 , 译 . 上海 : 上海人民出版社 ,2011.

入地产生新的认同，形成认同的多重和多元性。在一定程度上他们既维持了边界感又具有开放性，同时渴求理解和尊重，这无疑是自我的他性的体现，是一种实践中的世界主义，即“陌生世界里的道德规范”。这种流动生活实践中的世界主义在一定程度上缓解了其身份的尴尬境地，但是由于缺乏民族国家的基础，缺乏稳定性。

他们自身隐藏罗兴伽人身份，强调缅甸人身份，既是表达自己是合法的缅甸人的诉求，也是维持与缅甸的联系和情况的一种方式，也是对官方世界主义的一种呼吁。矛盾的根本解决无疑需要缅甸官方留出相应的存异、包容空间。

# 外籍劳工政策对工业化进程的影响
## ——以工业化起飞阶段的马来西亚和新加坡为例（1970–1990）

**刘江韵 *　　李子瞳 ***

**摘要：** 马来西亚与新加坡在工业化起飞阶段（1970–1990）采取了类似的战略：通过调整投资政策、提高本地劳工技能水平、减少对低成本劳动力依赖等措施，吸引外国资本到本国投资高附加值、高技术含量的产业，以此推动产业从劳动密集型向技术密集型升级转型。在此过程中，新加坡的转型更为成功，崛起成为先进制造业和高端服务业中心。而马来西亚的工业化则在20世纪90年代中后期陷入停滞，继续作为地区内的低成本加工基地。本文通过比较研究，提出两国的外籍劳工政策对各自的工业化进程都起到了重要的作用。新加坡的外劳政策总体上有助于推动其工业化的转型升级，而马来西亚的外劳政策则对其摆脱劳动密集型生产模式起到了阻碍作用。总结可知，具有前瞻性、稳定性和选择性的外籍劳工政策更能促动一国工业的转型升级。

**关键词：** 外籍劳工政策；工业化战略；马来西亚；新加坡

• LIU Jiangyun, PhD student, School of International Relations and Public Administration, Shanghai International Studies University; LI Zitong, Master of Public Policy, Munk School of Global Affairs and Public Policy, University of Toronto.

# A Study on the Impact of Foreign Labor Policy on Industrialization Process: Malaysia and Singapore in the Industrial Take-off Phase (1970-1990)

**LIU Jiangyun & LI Zitong**

**Abstract:** Malaysia and Singapore adopted similar strategies in their respective 'take-off' phases of industrialization (1970-1990) in order to promote their industrial transformation from the nature of labor-intensity to that of technology-intensity/knowledge-driven quality by adjusting investment policies, improving local labor skills, and reducing dependence on low-cost labor. However, the two countries followed divergent growth paths during this process. Industrial transformation in Singapore has been more successful, which allowed the city-state to emerge as a center of advanced manufacturing and high-end service industries. In comparison, the industrialization of Malaysia was stagnant in the mid-to-late 1990s, and the country continued to be a low-cost processing base in the region. Based on literature review and comparative analysis of the two countries' foreign labor policies, this paper proposes that foreign labor policies have play an important role in shaping the two countries' industrialization processes, respectively. Singapore's foreign labour policy has generally promoted the transformation and upgrading of its industry, while Malaysia's foreign labour policy has hampered its efforts to get rid of labor-intensive production models.A forward-looking, stable and selective foreign labor policy will attract high-quality human capital to facilitate the transformation and upgrading industries in the host country.

**Key Words:** Foreign Labor Policy; Industrial Strategy; Malaysia; Singapore

## 前 言

东南亚国家的工业化进程向来是学界关注的热点问题，当中关于工业化战略对外籍劳工政策的影响已经有较多成果。现有的研究普遍认为，一国的工业化战略决定其劳工政策（包括外劳政策）。克尔在 1964 年就提出，对劳工政策的决定性因素是政府所选择的工业化模式，但他同时认为工业发展阶段对劳工政策的影响很小[①]。弗兰克尔与克尔的观点有所不同，他认为工业化的发展阶段对劳工政策也有重要影响[②]。古鲁维纳则综合了上述两种观点，认为工业化战略与劳工政策高度相关，而且不同的工业化发展阶段、宏观政策调整和产业重心的变化是都会对劳工政策产生影响[③]。

① Charles Kerr, John Dunlop, Frederick Harbison and Charles Myers, Industrialism and Industrial Man, New York: Oxford University Press, 1964.

② Frenkel, Stephen, Organized Labor in the Asia- Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unions in Nine Countries, Ithaca, N.Y.: ILR Press, 1993.

③ Kuruvilla, S., "Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India.", ILR Review, Vol. 49, No. 4, Jul., 1996.

另一方面，学界对于外籍劳工政策对工业化影响的研究相对较少，现有的成果也存在一些问题。一是普遍将外籍劳工政策放在宏观劳工政策的框架中进行分析，缺乏对外籍劳工政策所发挥作用的专门研究，如劳工政策专家古鲁维纳和拉西亚在讨论这一议题时均未单独区分外劳政策，而是将本地与外籍劳工政策作为同一个变量[①]。实际上，大部分国家的外劳政策与本地劳工政策都有着巨大的区别。二是大部分的论文只选取一国的外劳政策作为研究对象，较少对两个以上国家进行比较[②]。现时关于此议题的成果多以马来西亚作为失败案例，而没有与新加坡、台湾等国家和地区的成功经验进行比较研究。

本文选取工业化起飞阶段（1970–1990）的马来西亚和新加坡作为案例，试图通过比较两国的工业化战略和外籍劳工政策，回答如下问题：外籍劳工政策与工业化战略之间是如何相互影响的，怎么样的外籍劳工政策更利于一国工业的转型升级？以马来西亚与新加坡作为案例，主要出于三点考虑：第一，两国几乎同时启动工业化进程；第二，马来西亚与新加坡采取了相似的工业化战略，但新加坡的表现要优于马来西亚；第三，两国在工业化起飞阶段都通过大量引进外籍劳工来填补劳动力空缺。

本文的结论有两点：一是工业化战略并不必然是外籍劳工政策的决定性因素，在马来西亚的案例中，国内政治考虑（特别是种族政策）才是关键因素；二是通过比较发现，具有前瞻性、稳定性和选择性的外籍劳工政策能更好地推动一国工业化进程。

## 一 新加坡与马来西亚的工业化战略

总的来说，新加坡和马来西亚所采取的工业化战略可以归类为进口替代型工业化（Import Substitution industrialization，简称 ISI）和出口导向型工业化（Export–Oriented Industrialization，简称 EOI）两种，当中的 EOI 又可以分为劳动密集型 EOI 和技术密集型 EOI。无论是新加坡还是马来西亚，其实际的政策执行都是上述几种工业化战略的混合，两国的主要区别在于不同时期的战略优先度不同。

---

① 参见 Rasiah, R.，“Labour and industrialization in Malaysia”, Journal of Contemporary Asia, 25(1), pp. 73-92. 和 Kuruvilla, S.，“Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India.”, ILR Review, Vol. 49, No. 4, Jul., 1996.

② 参见 Narayanan, S., & Lai, Y. W.，“Immigrant labor and industrial upgrading in Malaysia. Asian and Pacific Migration Journal”, Asian and Pacific Migration Journal, 23(3), 2014. 和 Henderson, J., & Phillips, R.，“Unintended consequences: social policy, state institutions and the ‘stalling’ of the Malaysian industrialization project”, Economy and Society, 36(1), 2007.

学界普遍将新加坡和马来西亚的工业化进程大体分为四个阶段。第一个是准备阶段，即 1955 年至 1970 年，此阶段马来西亚继承了殖民地时期的经济结构，仍主要依赖大宗商品出口（橡胶、锡等），进口替代工业化起步较晚，新加坡则在 1965 年脱离马来西亚联邦后开始推行进口替代工业化政策；第二个是起飞阶段，即 1970 年至 1990 年，此阶段马来西亚采取进口替代和出口导向工业化并重的工业化策略，新加坡推行从劳动密集型向技术密集型出口导向工业的升级战略；第三个是腾飞阶段，即 1990 年至 1997 年，此阶段马来西亚通过劳动密集型工业化获得高速经济发展，但产业转型逐渐停滞，而新加坡在维持高速经济增长的同时实现了产业升级；第四个是调整深化阶段，即 1997 年至今，马来西亚的产业转型未见突破，新加坡则已经成为高端服务业与先进制造业并重的发达经济体[①]。

可见，起飞阶段（1970–1990）是决定马来西亚和新加坡工业化转型的关键时期。新加坡从劳动密集型向技术密集型 EOI 的转型过程更短，升级的结果更成功；马来西亚长期摇摆于劳动密集型EOI和技术密集型EOI之间，在1997年亚洲金融危机爆发后，工业化更是陷入了停滞。

### （一）新加坡的工业化战略

1959 年新加坡独立并成立自治州后，最初选择继承殖民地时期的进口替代工业化政策。由于进口替代需要庞大的内部市场支撑，以此作为重要考虑因素的新加坡在 1963 年选择加入马来西亚联邦。然而，经济理性未能克服新加坡与马来西亚之间的政治分歧，新加坡在 1965 年还是脱离了马来西亚联邦。在离开马来西亚联邦后，进口替代工业化由于缺乏足够大的市场基础而难以推进，新加坡被迫转而采取主要依靠外资支撑的出口导向型战略来推动工业化[②]。

新加坡在工业起飞阶段的出口导向型战略可以分为两个时期：第一时期是 1965 年至 20 世纪 70 年代，所采取的是劳动密集型 EOI 战略；第二时期是 1979 年至 20 世纪 90 年代，主要采取的是技术密集型 EOI 战略。第一时期的重点是吸引外资到制造业（特别是电子产业部门，主要包括收音机和电视机生产）。当时吸引外资的政策包括：大

① 参见 Sarosh Kuruvilla, “Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, The Philippines and India”, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 49, No.4, July, 1996. 和刘晓平：《马来西亚工业化：进程、战略及启示》，《东南亚纵横》2005 年 12 月。

② Huff. W. G., “Patterns in the Economic Development of Singapore.” Journal of Developing Areas, Vol. 21, No. 3, Apr., 1987, pp. 305-325.

力进行基础设施建设（包括交通、通信、自由贸易区、出口加工区等）、推出金融和财政刺激政策（土地补贴、电力和能源补贴、建筑补贴、减免企业税等）以及创造相对宽松的劳资关系环境。劳动密集型 EOI 战略获得了很大的成功，推动了制造业的繁荣。其中制造业对 GDP 的贡献率从 1965 年的 15.6% 上升至 1980 年的 23.9%。劳动密集型 EOI 成功吸引了大量的外国直接投资：到 1980 年，大约 20 家外资企业贡献了全国 76% 的制造业产值、28% 的国民生产总值和 82% 的制造业出口值[①]。但劳动密集型 EOI 战略同时带了巨大的劳动力缺口，导致 20 世纪 70 年代中期的工资水平大幅上涨，另外来自其它低劳动力成本的东南亚国家（马来西亚、印尼等）的竞争威胁也逐渐增强。

为了应对挑战，新加坡在 1979 年提出了“第二次工业化（Second Industrial Revolution）”的口号，随即发起从劳动密集型向技术密集型 EOI 战略转型，重心转向发展高附加值的出口产业（重点包括电脑组装和半导体制造等）。“第二次工业化”的策略包括：成立国家薪酬委员会（NWC），以政策手段提高全国平均薪酬水平，适当增加劳动力成本，以此淘汰部分依靠低成本劳动力获取利润的企业；重视科技教育和技能培训，成立南洋理工大学以及一批职业教育机构和专科学校，为产业升级储备人才；成立技能发展基金（SDF），要求上规模的企业从工资开销中划拨 2% 到该基金，支持员工参加技能培训，提升企业工人的普遍技术水平[②]。

在推行技术密集型 EOI 战略的初期，由政府所推动的薪酬上涨令一部分低端制造业被迫迁离，经济增长所有放缓。但从 1986 年开始，吸引外资与技能培训政策的效果开始显现，来自日本的投资大量涌入，重点投资半导体、硬盘和电脑组装线。直接外国投资的技术含量也大幅提高，如摩托罗拉等企业开始将高技术含量的生产环节以及研发基地设在新加坡[③]。到 20 世纪 90 年代中期，新加坡实现了由高技能劳动力与高薪酬支撑的工业化，同时大力发展银行、运输、咨询和船务业，逐渐成为地区的金融、贸易和运输中心，服务业到 1996 年已经占国民生产总值的 53.8%[④]。

---

① Huff. W. G. 1987. “Patterns in the Economic Development of Singapore.”, Journal of Developing Areas, Vol. 21, No. 3 (April), pp. 305-325.

② Rodan, Garry, The Political Economy of Singapore’s Industrialization: National State and International Capital, New York: St. Martin’s, 1989. p. 119.

③ Salih, Kamal, Mei Ling Young, and Rajah Rasiah, “Transnational Capital and Local Conjuncture: The Semiconductor Industry in Penang”, Malaysian Institute of Economic Research,1988.

④ Sarosh Kuruvilla, “Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, The Philippines and India”, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 49, No.4, Jul., 1996.

### （二）马来西亚的工业化战略

和新加坡一样，马来西亚在独立后首先选择了进口替代工业化（ISI）战略。与新加坡不同的是，由于马来西亚国内市场的体量要大得多，由此产生了依赖性，导致ISI战略占主导地位的时间更长，向EOI战略的转型更为艰难。马来西亚的ISI战略本身就经历了两个漫长阶段：第一阶段（1957–1963），重点放在基础设施建设和农村发展，而城市的工业化主要交由私营部门推动；第二阶段（1963–1970）国家开始更积极地介入工业化，国家资本转型成为主要投资者，然而，国家主导的重工业项目未获成功，反而造成马来人之间的贫富差距进一步加大。

马来西亚政府从1970年开始采取更倾向于自由主义的经济政策，政府减少对市场的直接干预，转向主要依靠外资推动的劳动密集型EOI战略，即新经济政策（New Economic Policy, NEP）。新经济政策在很短时间内取得到了巨大成功：制造业占国民生产总值的比例从1970年的15%上升至1989年的30%，跨国企业对出口的贡献也从1971年的28%上升至1988年的58%[①]。在取得经济成就的同时，马来西亚的劳动密集型EOI战略遭遇了与新加坡相似的困难。到1980年代中期，马来西亚劳动力缺口和薪酬成本上升的问题开始变得更为明显。

随后，马来西亚试图模仿新加坡推行技术密集型EOI战略，提出新发展政策（New Development Policy, NDP）。新发展政策集中体现在1991年发布的《2020年愿景（1991–2020）》当中，具体政策包括：制定新的投资政策吸引高技术投资，特别是高端半导体制造业和研发产业；鼓励本国商人建立中小企业作为电子产业的二级承包商；调整宏观社会和经济政策，普遍提高公民的受教育水平[②]。

上述政策一定程度上缓解了马来西亚在20世纪80年代遇到的工业化瓶颈。然而，马来西亚总体工业化战略的首要任务仍然是通过同时维持低失业率和低工资水平来分别满足国内政治和外国投资者的需要，而非通过提高生产率来推动工业化。这种指导思想导致其工业升级和转型陷入了困境。根据评价一国工业化先进程度的全要素生产率（TFP），马来西亚的TFP从20世纪90年代初期的14%大幅下降至1996年的2%[③]。此数据显示马来西亚未能在由外资驱动的工业化中实现自身的产业升级。马来西亚

① Kuruvilla, Sarosh, and Ponniah Arudsothy, "Economic Development, National Industrial Relations Policies, and Workplace IR Practices in Malaysia," In Anil Verma, Thomas A. Kocham, and Russel Lansbury, eds., Employment Relations in the Growing Economics. London: Routledge, 1995.

② Vision 2020, Malaysian Prime Minister Office, http://www.wawasan2020.com.

③ Ernst, D, "How sustainable are benefits from global production networks? Malaysia's upgrading prospects in the electronics industry", Working Paper 57, Hawaii: East-West Center, 2003.

至今仍被视作地区内的半成品加工和包装基地，从劳动密集型 EOI 向技术密集型 EOI 的转型未获得成功。

## 二 新加坡与马来西亚在工业化起飞阶段的外籍劳工政策比较

为配合工业化战略的实施，新加坡和马来西亚在 1970 至 1990 年之间先后推出了一系列的外籍劳工政策。虽然两国外劳政策的根本目的都是为了弥补劳动力缺口，但两国政策在准入、监管、保护等方面存在显著差异。本部分将从两国外籍劳工的准入、待遇保障及移民政策等维度比较分析两国外籍劳工政策。

### （一）新加坡与马来西亚外籍劳工政策概览

新加坡政府在 1968 年前禁止引入低技能劳工。但在 1968–1973 年经济快速增长期间，国家对劳动力需求急速上升，而新加坡本地劳动力规模小，大多又不愿从事“3D”[①] 工作，无法支持工业化初期制造业的发展需要。与此同时，随着新加坡人均生活水平的提高，本地家庭对女性家政劳工的需求日益攀升。与马来西亚类似，在这期间政府开始将引入外籍劳工作为缓解低端技能劳动力短缺的手段，希望通过控制劳动力成本来保持新加坡产业的国际竞争力。

新加坡的外劳引入潮与工业化战略的发展同步。在从劳动密集型向技术密集型 EOI 转型的过程中，新加坡发现考虑到制造业的扩张规模和速度，仍需继续引进大量外籍劳工以补充缺口，但同时应提高准入门槛，降低中长期的社会负担。新加坡的外籍劳工管理在 1970 年至 1990 年中期可分为三个阶段：

第一阶段（1970 年 –1981 年）：主要是大规模从马来西亚引入低技能外劳，政策规管主要从两方面入手，一是引入工作许可（Work permits）制度，二是对建筑行业的外籍工人征收劳工税。移民政策方面，将移民资格扩大至非马来西亚公民。总的来说，此期间新加坡的外劳政策相对宽松，对马来西亚劳工尤其如此。

第二阶段（1981 年 –1990 年）：有选择性引入，总体政策收紧。1981 年，政府提出了所谓的“零外劳（no foreign labor）”政策，即在 1986 年之前，除了建筑、造船和国内服务业三大行业，其余行业全部清除外籍劳工。政策的目的是推动产业结构升级。但此计划在实施中遇到诸多困难，最终无奈放弃。新加坡政府退而采取一系列

① 即 “脏、累、险”（Dirty, Demeaning, Dangerous）工作。

相对灵活的措施来管控外劳的流入速度：一是提高对雇主非法雇佣外籍劳工的刑罚，除了罚款外，最高可判罚监禁；二是实行全面的劳工税和外劳依赖上限制度，到 1989 年进一步将马来西亚劳工也纳入劳工税征收范围。另一方面，在收紧对低技能外籍劳工限制的同时，放松对发达地区技术移民的限制，例如允许香港居民获得新加坡的工作签证（Employment Passes）乃至永久居民身份。

第三阶段（20 世纪 90 年代）：更为清晰的外劳选择性引入政策。一方面，由于进入 90 年代新加坡的经济发展进一步加速，制造业和建筑业对外劳的需求有增无减，因此新加坡相应降低了对上述行业的外劳依赖上限；另一方面，通过区分度更为明显的劳工税吸引中高技能外籍劳工，例如在建筑业对无技能劳工的月度税金从 440 新元提升至 470 新元，而对有技能的劳工则从 200 新元下降至 100 新元[①]。

表 1 新加坡的主要外籍劳工政策和法规（1965–1990）

| 年份 | 相关政策法规 |
|---|---|
| 1965 | 《雇佣法》（Regulation of Employment Act），建立向外劳颁发一年有效期工作许可的制度 |
| 1975 | 《雇佣法修正案》（Amendment to Employment Act）；建立劳工税（Levy）制度；延长工作许可的有效期，方便低技能劳工往来 |
| 1978 | 将外劳来源范围扩大至“非传统来源国”（NTS）[②]；推出外籍家庭佣工计划（Foreign Domestic Worker Scheme），放松对家政人员的工作限制 |
| 1979 | 政府提出第二次工业革命，重点发展高科技产业，降低对低成本劳动力依赖 |
| 1981 | 提出在 1986 年前“清理”所有外籍劳工（建筑业、造船业和国内服务业除外）的目标 |
| 1982 | 劳工税调高至外劳工资的 30% 或至少 150 新元；除家政业外，向所有行业征收非传统来源国的劳工征收劳工税 |
| 1984 | 劳工税上涨至 200 新元 |
| 1987 | 全面推行的综合性劳工税体系 (Comprehensive Levy System)；规定各行业不同的外劳依赖上限比例 |
| 1988 | 推出《移民法修正法》；加大力度遣返非法外劳；继续提高各行业劳工税率 |
| 1989 | 劳工税扩张至马来西亚籍外劳、劳工税率进一步上升、外劳依赖上限下降至 40% |
| 1990 | 《外籍劳工雇佣法》（Employment of Foreign Workers Act）出台：放开对服务业的外劳依赖上限 |

资料来源：Wong（1997）[③]。

① Siow Yue Chia, “Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues”, Philippine Journal of Development, Number 70, 2011.

② 新加坡将外籍劳工来源分为四类：第一类是马来西亚；第二类是中国；第三类是非传统来源国（NTS），包括印度、斯里兰卡、泰国、孟加拉、缅甸和菲律宾；第四类是东亚国家和地区（NAS），包括香港、澳门、韩国和台湾。外劳政策对马来西亚劳工最为宽松，其次是东亚国家和地区，最后是非传统来源国与中国。

③ Wong, Diana, “Transience and Settlement: Singapore’s Foreign Labor Policy”, Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 6, No. 2, 1997, p. 143.

马来西亚政府自 1970 年始从印度尼西亚、菲律宾、孟加拉、泰国等邻国引入低技能劳工，以支持本国劳动密集型产业发展。截至 1990 年，马来西亚的外劳分布于农业 (38%)、建筑业（34%）和制造业 (9%)[①]。马来西亚的劳工引入可大致划分为三个阶段[②]：

第一阶段（1970 年代初 –1980 年）：政策宽松，规模有限。政府起初仅允许外籍劳工从事种植、建筑等不受本地劳工青睐的低端行业[③]。由于这一阶段外籍劳工规模相对较小，政府仅根据《移民法》、《雇佣法》等现有法律管理外籍劳工，并未出台专门管理法规。

第二阶段（1980 年 –1990 年）：逐渐形成外劳管理体系。马政府于 1982 年成立“外籍劳工雇佣委员会”（Committee for the Recruitment of Foreign Workers），标志着建立外劳管理体系的开端。随后政府通过制定《私营雇佣机构法》、《雇佣（限制）法》、与劳工输出国签订双边协定等政策手段，规范外籍劳工引入流程、限定外籍劳工从业范围。

第三阶段（1990 年后）：政策收紧，执行不力。外籍劳工规模的迅速增长引发一系列社会、政治和经济问题，政府开始效仿新加坡通过收取劳工税等措施收紧外劳引入，加强外劳监管。然而，由于实际执行的不力，而且本国产业已经形成了对低成本劳动力的深度依赖，马来西亚引进的外籍劳工加速增长。到 2010 年，马来西亚注册的外籍劳工达到 190 万，占劳动力总人数的 21%，成为亚洲最大的外劳引进国[④]。

---

① Devadason, E. S., & Meng, C. W., “Policies and laws regulating migrant workers in Malaysia: A critical appraisal”, Journal of Contemporary Asia, 44(1), 2014, p.3.

② Narayanan, S., & Lai, Y. W., “Immigrant labor and industrial upgrading in Malaysia”, Asian and Pacific Migration Journal, 23(3), 2014, p. 277-27.

③ Athukorala, P. C., & Devadason, E. S., “The impact of foreign labor on host country wages: The experience of a southern host”, World Development, 40(8), 2012, p. 6.

④ EveLlyn Shyamala Devadason & Chan Wai Meng, “Policies and Laws regulating Migrant Workers in Malaysia: A Critical Appraisal”, Journal of Contemporary Asia, Vol. 44, No.1, 2014, p. 19.

| 年份 | 相关政策法规 |
| --- | --- |
| 1952 | 《劳工报酬法》（Workmen Compensation Act），部分规涉及外劳的医疗等权益 |
| 1955 | 《雇佣法》（Employment Act），涉及外劳的工伤赔偿问题 |
| 1959 | 《移民法》（Immigration Act），涉及外劳的引入及逗留政策 |
| 1969 | 《雇员社会保障法》（Employees Social Security Act），提出本地与外籍劳工的双轨制度 |
| 1967 | 《劳资关系法》（Industrial Relations Act），细化本地与外籍劳工的不同待遇 |
| 1968 | 《雇佣（限制）法》（Employment（Restriction）Act）：明确限制外籍劳工从事行业范围，列出外籍劳工登记、工签发放及更新、解雇等事项 |
| 1981 | 《私营机构雇佣法》（Private Employment Agency Act）：监管外籍劳工引入流程，规范招聘机构提供的服务 |
| 1982 | 成立外籍劳工雇佣委员会（Committee for the Recruitment of Foreign Workers） |
| 1984–1996 | 先后与印尼、菲律宾、孟加拉、泰国签署谅解备忘录（MOU）：只允许雇主从协议国引入种植业与建筑业、农业、种植业与家政服务业等特定行业的外籍劳工 |
| 1991 | 设立外籍劳工内阁委员会（Cabinet Committee on Foreign Workers）；<br>开始每年征收劳工税（Migrant Worker Levy）；<br>实施 Ops Nyah I 和 Ops Nyah II（均为非法劳工取缔行动） |

资料来源：根据 Devadason & Meng（2014）[①]整理。

## （二）两国外籍劳工政策比较

在经济管理与社会管治水平上，新加坡一直领先于马来西亚，是马来西亚重要的政策模仿对象。因此，在与工业化战略紧密相关的外籍劳工政策上，马来西亚对新加坡表现出明显的追随性。两国的外籍劳工政策有着很多的相似性，例如两国都建立了以准入制度、技能分级、打击非法劳工和劳工权益保障为核心的外籍劳工管理制度框架。具体情况参见下表：

① Devadason, E. S., & Meng, C. W., "Policies and laws regulating migrant workers in Malaysia: A critical appraisal", Journal of Contemporary Asia, 44(1), 2014, p.6.

表 3 马来西亚、新加坡外籍劳工管理制度框架

| 政策目标 | 政策、措施及工具 | |
|---|---|---|
| | 马来西亚 | 新加坡 |
| 准入制度 | 设立外籍劳工雇佣机构<br>与主要来源国就特定行业输入劳工签署备忘录<br>企业与行业配额与限制制度<br>“马来西亚国民优先”雇用政策<br>向外劳与雇主双方征收劳工税 | 设立外籍劳工雇佣机构<br>外籍劳工雇佣政策：《雇佣法》、《外籍劳工雇佣法》等<br>外籍劳工配额（Foreign Worker Quota）<br>与外劳依赖比例上限（Dependence Ratio Ceiling）制度<br>向雇主征收劳工税 |
| 打击非法劳工 | 非正式移民登记及规管项目（Registration and Regularization Programme for Irregular Migrant）<br>驱逐非法移民计划（Ops Nyah I 与 Ops Nyah II） | 对非法劳工、非法雇佣外籍劳工的雇主实施严厉的惩戒措施<br>移民与边境管控局（Immigration and Checkpoint Authority）组织专项行动 |
| 技能分级 | 采用“双轨制”颁发工作签证。高技能劳工获得雇佣签证（Pas Penggajian）；而低技能及家政劳工获得为期 1 年的工作许可（Pas Lawatan Kerja Sementara），各工作签证的配额视行业而定 | 根据外籍劳工的薪酬、工作经历和资质将其划分为低、中、高三个技能等级，并分别给予三类签证：再入境许可（1 年有效期）、雇佣签证（1 至 5 年有效期）、工作许可（通常 2 年有效期） |
| 保障劳工权益 | 签订国际劳工组织条约（ILO Convention 97 Migration for Employment Convention，1949）包含在一系列外籍劳工与移民相关法例法规中，包括《劳工报酬法》、《雇员社会保障法》、《劳资关系法》等 | 相关法规更为集中，主要在《就业法》、《工人赔偿法》、《外籍劳工雇佣法》三部法律中体现 |

资料来源：根据新加坡劳工部网站 (www.mom.gov.sg)；Devadason & Meng (2014)[①]；Rahman (2017)[②]总结整理。

虽然马来西亚和新加坡拥有大体相似的外籍劳工管理制度框架，但在具体的政策设计和执行层面上有着较大的区别。这些区别突出体现在雇佣条款、劳保政策、调控政策、移民和社会融入四个方面，具体如下：

首先，在雇佣法规方面，马来西亚的政体决定了其劳工法律体系相当繁杂。联邦和各直辖区、州关于外籍劳工都有不同的规定，但共同的特点是都含有大量歧视外籍劳工的条款。例如，《雇佣（限制）法》、《沙巴雇佣条例》（Labour Ordinance of Sabah）、《砂拉越克雇佣条例》（Labour Ordinance of Sarawak）等法律都规定，如需裁员，雇主必须在解雇所有外籍劳工后才能解雇本地劳工，且不得通过解雇本地劳工以替换外籍劳工。另外，在马外籍劳工的合同稳定性极低，普遍面临被克扣工资、随意遣返等风险。根据《雇佣（限制）法》规定，雇主只需提前 30 天通知外籍劳工，

① Devadason, E. S., & Meng, C. W., “Policies and laws regulating migrant workers in Malaysia: A critical appraisal,” Journal of Contemporary Asia, 44(1), 2014, p. 5.

② Rahman Md Mizanur, Immigration and Integration Policy in Singapore. In: Bangladeshi Migration to Singapore, Springer, Singapore, 2017.

即可解雇员工；工作签证发放部门也有权随时更改、添加签证的申请条件，并可“自主衡量”是否给外籍劳工续签。《雇员公积金法》等社会福利性法规普遍将外籍劳工排除在外，如雇主不须为非马来西亚籍工人缴存公积金。

相较之下，新加坡的外籍劳工雇佣法律体系有三大特点：一是统一性，主要由《就业法》、《工人赔偿法》和《外籍劳工雇佣法》三部法律组成，其中《外籍劳工雇佣法》的条款相当具体和全面；二是平等性，即大部分在新加坡的外籍劳工（家政工人除外）除了受《外籍劳工雇佣法》的规范外，其与本国工人一样受到《就业法》和《工人赔偿法》的平等保护，基本实现了国民待遇；三是责任性，新加坡的外籍劳工法律倾向于保护雇员的权利，对雇佣外籍劳工的雇主有相对严格的责任义务规定。如根据《外籍劳工雇佣法》，雇主必须在遣返前支付工人所有应付工资，保留工资书面记录，同时为工人提供可接受的住宿条件和安全的工作环境，否则可被判罚金乃至监禁。

其次，在劳工保护体系方面，马来西亚要明显不如新加坡。国际劳工组织的报告指出，在马外籍劳工大多从事较危险的工作，但劳工的安全保护和培训严重不足。尽管马来西亚的《劳工报酬法》、《雇员社会保障法》等法律都明文规定需保护外籍劳工安全，如《劳工报酬法》规定雇主必须为外籍劳工购买保险及上报工伤，否则将面临罚款甚至监禁。但上述法律存在两大问题：一是法律的执行力十分弱，在实际操作中外籍劳工仍普遍遭受不公平待遇；二是法律条款中多含有歧视性条款，例如规定外籍劳工获得的工伤补助要低于本地员工；三是劳工保护法律中多为原则性规定，缺乏可操作性强的细节条例[①]。

新加坡则对外劳建立了较为完善的劳工安全保障体系，法律的操作性强且执行有力。新加坡政策规定雇主应保障外籍劳工福利，包括但不限于协助其申请工作许可、安排定期体检、购置医疗保险、提供工伤赔偿保险等。雇主还需要为外籍劳工提供5,000新元的“保险按金”（Security Bond），建筑业雇主需安排外籍雇员参加安全教育课程。由于外籍家政工人无权就工伤事件索偿，其雇主必须为每名外籍家政工购买至少1万新元的人身意外保险[②]。总的来说，新加坡的雇主需承担绝大部分的劳动保护责任。

再次，在外籍劳工调控政策方面，马来西亚倾向于采取更为直接的限制性条款来控制外籍劳工的引进数量和准入行业。马来西亚明确规定，只可以从14个合法来源

① Devadason, E. S., & Chan, W.M., “Policies and laws regulating migrant workers in Malaysia: A critical appraisal”, Journal of Contemporary Asia, 44(1), 2014, p.9.

② Rahman Md Mizanur, “Foreign Manpower in Singapore: Classes, Policies and Management”, ARI Working Paper No.57, 2006, p.35.

国引入外籍劳工，并与印尼、孟加拉、菲律宾、泰国等主要来源国签署备忘录，明文规定引入劳工的技能类型和服务年限，从源头严格控制流入劳工的数量和从事的行业[①]。这些协定仅允许外劳从事农业、种植业、家庭服务业等低技能要求行业，或者仅限于制造业和建筑业中的低技能职位。因此，马来西亚从需求端强制性地排除了高技能劳工的引进。值得注意的是，马利西亚对女性家政劳工的政策尤为严格，包括规定其不能通过与当地人结婚获得永居权或融入当地社会；一旦发现女性外籍劳工怀孕，将在 24 小时内将其驱逐出境。这些针对女性的规定长期遭到包括联合国在内的国际人权组织的谴责。

新加坡采取的调控政策则更为灵活和细致，设定外劳依赖比例上限和征收劳工税是其中两项重要政策。新加坡从 1987 年开始实行外劳依赖比例上限（Dependency Ratio Ceiling，简称 DRC）制度。DRC 根据不同的行业设定不同的标准，例如制造业中的外劳 DRC 最多只可达到总劳动力数量的 50%（外籍与本地劳工比例为 1：1），而建筑业中配额则放松至 80% 以上（比例为 5：1）[②]。上述比例在推动制造业减少对低成本劳动力依赖的同时，也满足了建筑业对临时性低技能劳工的刚性需求。政府还可根据经济形势和产业发展格局及时调整 DRC 比例。例如，为了加速产业升级政策，减少企业对外劳的依赖，政府于 1988 年将企业雇佣外劳的最高比例从 50％降低到 40％，且雇佣外劳超过特定比例的企业需要支付更高的劳工税[③]。但到 90 年代初期，由于经济发展增速，新加坡政府又适当提高了建筑业的用工比例，始终能较好地满足劳动力市场的需求。劳工税制度的目的是提高使用低技能外籍劳工的成本，激励企业雇佣高技能外籍劳工。新加坡政府从 1980 年开始向雇佣外籍建筑工人的企业征收 230 新元的月度劳工税；1982 年后征税范围扩大到所有雇佣非传统来源国工人的企业。雇佣低技能外劳的雇主需要支付每月 350 美元的劳工税，约占人工成本的 25%；而雇佣高技能外劳的税率则较低[④]。因此，政府可以根据经济形势，通过调整劳工税这一“定价机制”调整企业雇佣外劳的成本，以此宏观调控外籍劳工的总数和行业分布[⑤]，而不需要和马来西亚一样通过惩罚性和歧视性的政策对外籍劳工施加直接的压力。

---

① Rahman Md Mizanur, “Immigration and Integration Policy in Singapore”, In: Bangladeshi Migration to Singapore, Springer, Singapore, 2017, p. 277.

② Ruppert, E., “Managing foreign labor in Singapore and Malaysia: Are there lessons for GCC countries?”, The World Bank, 1999, p. 6.

③ 同上，p.46.

④ International Migration Outlook 2012, OECD, 2013.

⑤ Rahman Md Mizanur, “Immigration and Integration Policy in Singapore”, In: Bangladeshi Migration to Singapore, Springer, Singapore, 2017, p. 46.

最后，在移民和社会融入政策方面，马来西亚对外籍劳工的移民政策更为严苛。无论技能高低，外籍劳工在马来西亚均难以取得永久居民身份。虽然法律按照工资水平将外籍劳工划分为“高技能外派人员”和“外籍合同工”两种类型，但前者除了可以享受特定的优惠待遇以外，其身份仍为临时性劳工[①]。政策规定所有临时外籍劳工在工作签证期满后立即离境，临时外籍劳工很难获得永久居留资格、无法与本地居民结婚、无法获取无限期工签、难以获得跨行业流动以及延期等机会。

新加坡采取分级移民政策，大力吸引有专业技能的外籍劳工。例如高技能外劳更容易获得移民资格，有专门的种族融合政策协助外籍劳工融入本地社区。新加坡鼓励高技能移民的重要政策包括：一是“循环式移民”（circular migration）政策，即允许拥有特定职业技能且守法记录良好的外籍劳工在完成合约后，根据需要在境内停留更长时间，为其寻找新的工作和日后的移民创造机会；二是技术工人移民计划（Guest Worker Program for Skilled Migrants），该计划为高技能外国劳工提供永久居留权、健康医疗补贴、教育培训和住房等福利激励[②]。该计划吸引了来自马来西亚、日本、韩国乃至美国、澳大利亚等发达国家的管理与技术工人移民。在分级移民政策的激励下，新加坡外籍劳工中的管理和专业技能岗位的占比从 1970 年的 11% 逐步上升至 1999 年的 40%[③]。

### （三）两国外籍劳工政策的特点

综上所述，马来西亚和新加坡两国的劳工政策在制度框架上具有相似性，但在具体的政策规划和执行上又有很大的不同。马来西亚的外籍劳工政策具有以下三个特点：

第一，“消极反应”而非“主动规划”，欠缺对产业发展的前瞻性。马政府长期将外劳视作缓解低端行业劳动力短缺的暂时性补充，未充分考虑外劳对本国产业发展的长期影响，也并未将外劳政策作为国家经济增长战略的组成部分。这导致马来西亚的外籍劳工政策长期落后于工业化战略。

第二，条例繁多且未形成系统体系，受政治因素影响大，缺乏稳定性。虽然政府早在 1952 年开始已在相关法规中涉及外劳权益问题，并且从 1968 年开始出台针对外劳引入的一些管理法律与政策。但由于受国内政治因素，特别是种族政策的影响而摇

① Kaur, A., “International migration and governance in Malaysia: policy and performance”,UNEAC Asia Papers, 2008, pp. 9-10.

② Amarjit Kaur, “Labour migration in Southeast Asia: migration policies, labour exploitation and regulation”, Journal of the Asia Pacific Economy, 15:1, 2010, p. 10.

③ Gaur, S., “Indian professional workers in Singapore”, In: A. Kaur and I. Metcalfe, eds. Mobility, labour migration and border controls in Asia, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006, p. 195.

摆不定，外劳在国家发展战略中的定位不明。即便在 20 世纪 70 年代外籍劳工流入大量涌入的时期，政府也并能未及时颁布专项政策。直至 1980 年代初，因非法劳工过多引发本地劳工的大规模抗议活动，危及政治和社会稳定后，马政府才设立外籍劳工雇佣委员会并颁布专项法案。

第三，外劳政策缺乏灵活性和包容性，采用“一刀切”的方式对待不同技能水平的外籍劳工。马来西亚对本地劳工采取“优先雇佣、最后解雇”的政策，而外国劳工则不论来源国和技能水平如何，都需要接受所谓的“劳动力市场测试”，雇主必须证实本地劳工无法满足该岗位需求，才能雇佣外籍劳工[①]。因此，外籍劳工所受到的是制度性的不平等待遇。

新加坡政府主要通过工作签证、配额制度、财税政策等更具弹性的政策工具来调节本地市场对外籍劳工的需求和使用外籍劳工的成本。相较马来西亚而言，其政策高度重视吸引和引进高技能人才，对低技能劳工也能保障基本的平等权利。具体来说有以下特点：

第一，与工业化战略的配合更为紧密，政策更具前瞻性。新加坡比马来西亚对外籍劳工有更为清晰和正面的认识，即他们不仅是低成本劳动力的临时性补充，同时也是产业升级的基础与人才储备的来源。因此，新加坡的外劳政策都与工业化战略同步更新，在执行层面经常走在工业化战略的前面，为推进转型和升级战略奠定基础和创造条件。

第二，受政治因素影响少，法律体系完善，政策稳定性更强。与马来西亚政府面对复杂的政治、社会和种族问题不同，新加坡的外籍劳工政策主要由经济利益驱动，即主要考虑如何更好地服务工业化战略。因此，新加坡政府在政策制定过程中受到的非经济因素影响更少。在法律体系上，由于新加坡是“城市国家（City State）”，其不存在中央与地方差异的问题，三部涉及外劳管理问题的主要法律都是全国性法律。综合上述两项，新加坡的外劳政策稳定性更强。

第三，新加坡的外劳政策体现了选择性。这是一种以总体包容为基础的选择性，体现在两个方面：一是对外籍劳工采取相对平等的雇佣和劳动保护政策，增强了劳工的归属感和安全感；二是不采取“一刀切”的政策，为拥有较强技能的外籍劳工创造定居和成为永久居民的机会与激励因素。

---

① Woodiwiss, A., Globalisation, human rights and labour law in Pacific Asia, Cambridge University Press, 1998.

## 三 两国外籍劳工政策差异性的原因分析

一般认为，一国的工业化战略对其外籍劳工政策起到决定性作用[①]。然而，通过上文的比较发现，虽然马来西亚和新加坡都在相近的时期采取了类似的工业化战略，但两国的外籍劳工政策却存在较大的差异性。具体来说，马来西亚的案例不完全符合上述论断。在马来西亚的案例中，国内政治考虑对其外劳政策制定起到了决定性作用，而新加坡的外劳政策则更符合工业化战略的要求。以下展开论述导致两国外劳政策差异性的主要原因：

### （一）国内政治考虑是影响马来西亚制定外劳政策的决定性因素

马来西亚制定外劳政策的核心考虑是国内政治需要，具体来说是配合种族政策的需要。英国在殖民马来西亚期间采取“分而治之”的种族政策：占人口多数的马来人大多居住在农村地区，从事农业活动，经济地位较低；而华人在商业领域活动活跃，经济地位更高、掌握较多的社会财富。在马来西亚独立后，马来人虽然重新取得了政治地位，但经济不平衡的状况非但没有发生改变，反而愈演愈烈。根据统计，1970 年华人企业所拥有的资本额占全国的 22.5%，而马来人与印度人企业分别占 1.9% 和 1%，其余是外资企业占有的 60.7%[②]。1969 年 5 月 13 日，马来西亚爆发了该国历史上最为严重的一次族群冲突——“五·一三”事件。此事件发生后，马来西亚政府先后提出了“平权行动（Affirmative Action）”以及与之配套的“新经济政策（New Economic Policy）”作为应对措施，试图通过提高马来人的大学入学率、增加马来人在政府机构和大型国企的就业比例等方式，推动社会财富的再分配和缩小各族群之间的经济差距，以此缓和族群矛盾[③]。在此大背景下，马来西亚制定外籍劳工政策的首要考虑是保护本地劳工（主要是马来人）的权益。因此，其政策凸显临时性、非包容性两大特点，仅将外劳视作应对特殊时期内劳动力紧缺问题的手段，基本不考虑其居留权和移民问题。

相较之下，国内政治稳定并非新加坡工业化与外劳政策的首要考虑，经济安全才是首要目标。新加坡在建国前就饱受种族冲突之苦，充分认识到族群关系对于人口稠密的城市国家的社会稳定至关重要，故新加坡政府在建国后大力推行种族多元主义，通过设立《新加坡国家信约》、国家和谐日以及发布《煽动法令》等一系列反种族主

① Kuruvilla, S., “Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India.”, ILR Review, Vol. 49, No. 4, Jul., 1996.
② 吴倩：《马来西亚族际政治整合研究》，河北师范大学硕士论文，2016 年，第 13 页。
③ 齐顺利：《马来西亚肯定性行动研究——马来人优先政策的合理性反思》，《云南民族大学学报》2017 年 01 期。

义法规，在意识形态与法律规范两个方面将种族平等与和平共处提升为国策，实现了较为和谐的族群关系。因而，种族问题对新加坡外劳政策的影响相对较小，只是在引进外劳的初期更倾向于文化背景更接近的马来西亚，但在中后期逐步向亚洲乃至全球各国开放。另一方面，新加坡作为一个资源匮乏的国家，其一切政策都以保障“经济安全”为首要目标，即将经济发展视作维护其国家安全的关键手段。因此，其外劳政策首先服务于经济发展目的，具体将在第二点中阐述。

### （二）工业化战略的影响程度各不相同

如上文第一点所述，工业化战略对马来西亚外劳政策的影响有限。因为无论是工业化战略或外劳政策，其首要任务都是服务国内的“种族平权”政策。在马来西亚政府看来，快速的工业化是迅速提升马来人经济地位，减少不同种族的经济差距，缓解国内族群矛盾的战略性手段[①]。而外劳政策服务于工业化战略，其首要考虑也是种族政策，因而输入外劳仅被看作临时性手段，底线是不得损害本地劳工的权益。马来西亚引入的大部分外籍劳工都是为了填补马来人离开农业所产生的空缺，这导致了其外劳需求结构长期压倒性地偏向无技能或低技能劳工。这种服务于种族政策的外劳政策，常常与工业化进程发生矛盾和错位。

工业化战略对新加坡的外劳政策则起到了决定性的作用，外劳政策主要为工业化战略服务的。回顾新加坡的工业化战略与外劳政策的发展，两者在规划上几乎是同步的，外籍劳工的引入始终作为工业化战略的有机组成部分，而不是临时的应对策略；在执行层面，外劳政策的调整经常要早于工业化战略的全面铺开。例如在 1965 年至 20 世纪 70 年代推行劳工密集型 EOI 战略时期，新加坡的外劳政策相对简单和宽松，仅通过出台《雇佣法》规定外籍劳工可获得一年有效期的工作许可，而没有对雇佣外劳的比例作出明确规定，也未对雇主的责任作出更多规范，因为当时大量引入低技能劳工的目的是发展低端产业，指导思想是“为外国投资者提供稳定、廉价的劳动力和灵活的劳资体系”[②]；1979 年新加坡提出“第二次工业化”口号后，当局立即对外劳政策进行了大幅度的调整，通过降低外劳依赖比例上限、提高最低薪酬标准和增加雇佣低技能劳工所缴的劳工税等措施，有效抑制了企业雇佣外籍低技能劳工的动机，并

① Christopher M. Johnston, “Labour and New Industrialization in Malaysia”, Canadian Journal of Development Studies, 18:3, 1997, p. 399.

② Chiang, T. B., “The Administration and Enforcement of Collective Agreements in Singapore.”, In: The Administration and Enforcement of Collective Agreements-A Survey of the Current Situation in ASEAN, Bangkok: International Labour Organization, 1988, p. 239.

趁机淘汰了一批依赖低成本劳动力生存的落后产能，提前为 20 世纪 80 年代新加坡的全面产业升级腾出了空间。到 1990 年，新加坡在实现了向技术密集型 EOI 的转型后，提出了成为高端服务业中心的更高目标，继而提出了 60 年代以来最为细致和全面的外籍劳工法规《外籍劳工雇佣法》，除了允许家政和建筑业继续输入临时性劳工以及进一步明确了对高技能工人的优惠政策以外，还增加了吸引高端服务业人才的条款，开始鼓励外国管理和技术移民。

### （三）国内人口结构、资源禀赋与经济结构

马来西亚与新加坡之间显著的人口结构、资源禀赋与经济结构的差异是两国外劳政策差异的基础性因素。

其一，马来西亚与新加坡的人口结构存在较大差异。一是人口基数有很大差距。1957 年，在工业化的初始阶段，马来西亚人口约为 815 万，新加坡人口约为 164 万，新加坡人口仅为马来西亚的 1/5 左右[①]。马来西亚的人口基数更大，劳动力缺口带来的总体压力要小于新加坡，因此马来西亚长期将外籍劳工视作对应对特定产业劳动力缺口的临时性补充，而非潜在的移民来源或长期经济发展要素。二是人口分布的差异性很大。马来西亚国土面积大，居住在农村的人口占比高。20 世纪 60 年代，人口占比超过 55% 的马来人主要居住在西马的吉兰丹州、丁加奴州、玻璃市州、吉打州和彭亨州，人口占比第二（35%）的华人大多聚居在西马的槟榔屿、雪兰莪、霹雳、森美兰等州，上述地区的产业均以种植业和矿业为主[②]，这导致工业化进程启动后，工业企业所在的城市及周边地区容易出现结构性的劳动力缺口。而新加坡国土面积小，人口几乎全部集中在城市，所面临的结构性劳动力缺口的压力更小一些。

其二，两国的资源禀赋差异巨大。马来西亚拥有极为丰富的天然资源，以矿产资源为例，锡的总储量约 150 万吨，储量全球排名第二，品位排名第一。此外还有铁、石油、金、铝土、钨等矿产。马来西亚的橡胶、棕油、胡椒产量长期位居世界前列[③]。而新加坡的自然资源则非常贫乏，没有石油、天然气和煤炭等资源，主岛面积仅 687 平方公里，人均淡水资源占有量居世界倒数第二位[④]。资源禀赋的差异很大程度上影响了两国的工业化起步阶段的产业选择。具体而言，马来西亚对资源经济的依赖性更

① 根据世界银行数据库查询结果整理（https://data.worldbank.org/）。
② 吴倩：《马来西亚族际政治整合研究》，河北师范大学硕士论文，2016 年，第 10 页。
③ 王志刚：《马来西亚矿产资源及投资政策》，《西部资源》2005 年 5 月第八期，第 40 页。
④ 陈小谊：《新加坡外籍劳务政策及其经验借鉴》，上海交通大学硕士论文，2010 年，第 1 页。

强，这导致了其劳动力缺口主要是无技能、低技能以及季节性劳工。而自然资源贫乏的新加坡在 1965 年脱离联邦后，只能选择发展制造业，而制造业所产生的劳工缺口与矿业、种植业完全不同，其需要的是具备一定技能基础的劳工。

其三，农业、制造业和服务业在两国经济结构中的占比不同。纵观两国在工业起飞期各阶段的产业结构，农业始终是马来西亚的支柱产业，占 GDP 比例维持在 20% 左右，且占农业劳动力大多数的是马来人。因此，马来西亚一方面长期存在对低技能农业外籍劳工的需求，另一方面为了保障马来人的就业竞争力，又必须对此类劳工设置种种限制[①]。相较而言，农业在新加坡产业结构中的份额不断缩减，占 GDP 比例从 1970 年的 2.6% 缩减至 1990 年的 0.3%，而服务业和制造业到 1990 年分别上升至 53% 和 29%。这意味着新加坡对低技能农业劳工的需求极低，急需的是具备中高技能的技术和管理人才。

## 四 外籍劳工政策对工业化进程的影响

外籍劳工政策对工业化进程产生影响的核心机制是调整外籍劳工队伍中不同技能水平劳工的占比。通过对低、中、高技能外籍劳工比例的配置，外劳政策可以影响一国的劳动生产率、劳动力成本和资本 – 劳动比率（Capital–Labour Ratio）[②]。一方面，世界银行的研究显示，使用低技能外籍劳工会对劳动生产率的提升产生抑制作用，而使用中高技能外籍劳工对劳动生产率有显著的促进作用。据测算，企业所雇佣的低技能外籍劳工每增加 10%，会导致劳动生产率下降 5%，而每增加 10% 的中高技能外籍劳工可促进劳动生产率上升 28%[③]。另一方面，使用低技能外籍劳工对于降低劳动力成本和吸引外国资本有积极影响。据测算，低技能劳工队伍中的外籍劳工占比每增加 10%，可使低技能劳工的总工资水平下降 1.23%[④]；资本 – 劳动比率也会随低技能外

① Christopher M.，“Singapore's Foreign Economic Policy: The Pursuit of Economic Security”，Contemporary Southeast Asia, Vol. 23, No. 1 (April 2001), pp. 10-11

① Kuruvilla, S.，“Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India.”, ILR Review, Vol. 49, No. 4, Jul., 1996, p. 642.

② “资本 - 劳动比率”是指用资本总量除以劳动总量得到的平均每个工人拥有的资本量，用以说明一国劳动力结构对资本的吸引力。

③ “Immigration in Malaysia: Assessment of its Economic Effects and a Review of the Policy and System.” World Bank, 2013. https://umcms.um.edu.my/sites/population-studies-unit/img/Recommended%20Reading/Recommended/Immigration%20in%20Malaysia.pdf.

④ Suresh Narayannan, “The Electronics Industry in Malaysia: The First Decade in Retrospect.” In The Changing Dimensions of the Electronics Industry in Malaysia. Edited by Suresh Narayanan et al. Penang: Malaysian Economic Association and Malaysian Institute of Economic Research, 1989.

籍劳工的占比增加而上升，说明使用低技能外籍劳动有利于吸引投资。然而，虽然引入低技能外籍劳工有利于吸引资本和增加产出，但由此带来的增长与总体生产率下滑造成的消极影响不成比例。

在比较马来西亚和新加坡工业化进程的案例时发现，外籍劳工政策在不同阶段对各自的工业化进程起到了不同的作用。在劳动密集型 EOI 阶段，工业化成功的衡量标准在于能否有效吸引外资和提高工业总产出，因此宽松的外劳政策对工业化起到了推动作用；而在技术密集型 EOI 阶段，工业化成功与否的核心指标是总体劳动生产率的提升，因此只有能吸引中高技能外籍劳工的外劳政策才能有利于工业化发展。总体而言，马来西亚的外劳政策在产业升级阶段主要起到了阻碍作用，而新加坡的外劳政策则在绝大部分时间促进了其工业化进程。具体如下：

### （一）外劳政策在马来西亚的产业升级转型中主要起到了阻碍作用

在马来西亚的案例中，其外劳政策在劳动密集型 EOI 时期曾起到了重要的推动作用，原因是此阶段的外劳政策与工业化战略相匹配。具体来说，劳动密集型 EOI 所需要的是通过大量使用低成本劳动力以压低总体生产成本，以此作为主要竞争力吸引外资到当地投资建厂。当时马来西亚的外劳政策允许大量引入低薪酬和低技能的临时性外籍劳工以补充新建出口加工区以及马来人离开农业生产带来的劳动力缺口，而且由于马来西亚倾向于保护雇主的外劳法规以及对工会活动的严格限制，客观上与新加坡、台湾、香港等对手相比具有竞争优势。此阶段的外劳政策确实帮助马来西亚有效控制了劳动力成本，维持了其在东南亚制造业市场的竞争力。

然而，在马来西亚试图从劳动密集型 EOI 向技术密集型 EOI 转型的过程中，工业化战略与外劳政策出现了矛盾和错位。此阶段马来西亚工业化战略的目标是推动国内的产业转型升级，吸引外国投资从半成品加工、组装和包装业转向半导体的研发生产等高端制造业。高端制造业与之前的劳动密集型产业不同，其最需要的不再是低成本劳动力，而是拥有中高级技能的技术工人。受制于本国的教育与薪酬水平，本地劳工并不能满足上述需求，需要引入外劳补充。然而，马来西亚的外劳政策并未及时作出相应的调整。首先，继续对外劳采取“一刀切”的限制性措施，即无论是低技能或中高技能的外劳所享受的待遇与受到的签证与移民限制都是基本一致的，这导致其失去了对外籍中高端技术人才的吸引力，人才流往新加坡、台湾等条件更

优厚的国家和地区[①]；其次，外劳政策缺乏执行力，马来西亚政府在 20 世纪 80 年代后期至 90 年代早期，为了配合工业战略转型，推出了打击非法外籍劳工、收紧对低技能劳工限制的政策，如 Ops Nyah I 和 Ops Nyah II 两次大规模非法劳动清理行动。然而这些政策并未得到有效执行，非法劳工仍大量流入建筑业和低端制造业，维持了总体的低薪酬水平，客观上阻碍了产业的升级；再次，政府的外劳政策规划经常与经济发展阶段错位，例如 1985 年后马来西亚制造业开始复苏，工程师、管理人员等高技能人才奇缺，此时政府却采取严厉措施限制外籍劳工流入，导致本地劳动力市场储备无法支持产业升级，失去了与新加坡竞争先进制造业基地的宝贵机会。

综上所述，马来西亚的外劳政策阻碍了中高端技能外籍劳工的引进，维持了低技能劳工在外籍工人中的高占比。1990 年，马来西亚低技能劳工在外籍劳工中的占比高达 59.42，此比例到 1992 年更上涨至 68.23%[②]。由此可见，马来西亚的外劳政策对其产业升级起到了重要的阻碍作用。

### （二）外劳政策对新加坡的工业化进程主要起到了促进作用

为了配合不同阶段的工业化战略，新加坡对外劳政策进行了比较及时和灵活的调整。在工业化初期，新加坡通过大量引入外籍劳工控制整体工资水平，以增加对外国投资的吸引力，提升地区竞争力。此阶段的外劳政策相对宽松，但仍通过建立临时工作许可制度和启征劳工税等间接方式调控外劳总数量。此阶段的外劳政策大体满足了工业化初期低成本劳工的需求，同时开始形成系统性的外籍劳工管理制度。

新加坡政府在 1979 年提出“第二次工业化”口号，启动从劳动密集型 EOI 向技术密集型 EOI 的转型。在转型过程中，外劳政策与工业化战略的配合也曾出现过波折。例如，新加坡的外劳政策在 1981 年也出现过冒进，提出要五年内清理所有外籍劳工。但政府很快发现，建筑业、家政等重劳力和低技能需求行业等仍需要大量的外籍劳工支撑。而且，原有的劳动密集型产业在向技术密集型过渡的过程中，也需要一定数量的外籍劳工来维持相对有竞争力的生产成本，同时缓冲转型对整个就业市场造成的冲击。政府很快对外劳政策进行了修正，采取“两条腿走路”的方式构建新的外劳政策。

---

① Henderson, J., & Phillips, R., “Unintended consequences: social policy, state institutions and the ‘stalling’ of the Malaysian industrialization project”, Economy and Society, 36:1, 2007, pp.78-102.

② Suresh Narayanan and Yew-Wah Lai, “Immigrant Labour and Industrial Upgrading in Malaysia”, Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 23, No. 3, 2014, p. 284.

一方面，对拥有高技能以及来自“传统来源国”的劳工实施更为宽松的政策，鼓励和支持这些人获得永久居留权，使之融入新加坡社会并成为先进生产力的组成部分；另一方面，继续允许“非传统来源国”的劳工参与低技能需求行业的工作，避免劳动力整体成本的过快上涨，防止起飞阶段带来的产业空心化和逆工业化风险。这“两条腿”中的前者服务国家长期的工业升级和技术变革目标，后者则确保在短期内保持国家的相对竞争力。

在新加坡的案例中，外劳政策对工业化进程主要起到了促进作用。据统计，1989年新加坡的外籍劳工中 35% 接受过高等教育，14.2% 接受过中等教育，41.2% 接受过初等教育，此比例远高于马来西亚。这些人中的高技能劳工大多担任了专业技术与行政管理岗位，当中 16.5% 参与了生产部门，10.2% 担任秘书、销售工作，其余则多从事服务业工作[①]。中高技能外籍劳工的高占比，有利于新加坡劳动生产率的提高与产业升级转型，有力支持了其发展技术密集型 EOI 以及高端服务业的经济战略。

## 五 结论

在比较马来西亚和新加坡的工业化战略与外籍劳工政策后，本文最后要回答的问题是：怎么样的外籍劳工政策更利于一国工业的转型升级？

综上所述，有利于工业转型升级的外劳政策至少应具备三个特点：前瞻性、稳定性和选择性。前瞻性是指外劳政策的规划需要与工业化战略同步，在落实上要早于工业政策，为产业升级提前做准备；稳定性是指外劳政策应形成综合性的管理体系，避免受工业化战略以外的复杂因素影响，为外籍劳工提供更有安全感的务工环境；选择性是指既向所有外籍劳工提供基本平等的雇佣与劳动保护政策，又有选择性地为高技能人才创造长期工作乃至定居和移民机会。

马来西亚与新加坡的经验对中国等工业化转型中的国家有重要的借鉴意义。当前中国正面临着劳动人口老龄化、经济进入新常态以及制造业仍处于价值链下游的多重挑战。中国劳动力的市场同样面临着双重困境：一方面，劳动力总量持续下降，总体劳动力成本不断上升，周边低劳动力成本国家（特别是东南亚和南亚）带来的竞争越来越激烈；另一方面，劳动力供求矛盾突出，结构性失业问题严重，特别是高附加值产业所需的中高技能劳工严重短缺。

① Diana Wong, “Transience and Settlement: Singapore’s Foreign Labour Policy”, Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 6, No. 2, 1997, P. 156.

上述困境与马来西亚和新加坡在产业升级转型阶段遭遇的困难有许多相似之处，例如都需要同时应对保障充分就业与淘汰落后产能、压抑劳动力成本与提高劳动者待遇、吸引外国资本与支持民族企业等多对复杂关系。参考新马两国的经验，引进外籍劳工是缓解劳动力供求矛盾的重要选项：通过引进临时性的低技能劳工可以平抑劳动力成本的上涨速度，换取宝贵的转型升级时机；同时引进中高技能劳工和高端科研人员，可以迅速补充高附加值产业的人才空缺[①]。

需要注意的是，引进外籍劳工很可能引发国内民众的不满情绪，带来内部社会压力。2019 年 1 月，“中菲专业服务人员合作中心”在广州成立，部分媒体报道称中国正式取消对菲劳工限制，准备接纳 30 万名菲律宾人到中国就业[②]。这则消息引起了国内舆论的强烈反弹。外交部随后马上澄清目前实施的仅是中菲在 2018 年 4 月签署的《关于菲律宾英语教师来华工作谅解备忘录》，除此以外双方未就其他劳务合作作出安排[③]。由此可见，国内民众对于中低技能就业岗位的高度敏感性。如何处理外籍劳工与本地就业市场之间的关系，可能将成为中国工业化转型升级过程中一个新问题。

① 《中国劳动力市场技能缺口研究》，清华大学、复旦大学联合发布，2016，http://www.econ.fudan.edu.cn/dofiles/all/20161121160023663.pdf.

② 《菲佣来了，30 万名菲律宾人将到中国就业》，新浪新闻，2019 年 1 月 21 日，http://news.sina.com.cn/s/2019-01-21/doc-ihrfqziz9536591.shtml

③ 《中国准备接纳 30 万名菲律宾人就业？外交部：与事实不符》，澎湃新闻网，2019 年 1 月 24 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2898074

# 移民政治：全球化时代的美国现代国家建构和人力、人才竞争中的政治文化双向驱动悖论

张纯厚 *

**摘要：** 本文聚焦全球化时代大规模人口跨国迁徙与美国社会、经济需求和吸引力相结合所导致的进入美国的持续移民潮。适当控制移民是美国现代国家建构的重要方面，但种族主义对于特定移民族群的排斥却造成美国政治文化的双向驱动悖论。一方面，从全球人力、人才市场吸引、争夺人力、人才，是美国社会、经济繁荣发展和美国社会宽容精神的重要方面；另一方面，族群文化认同吸纳或排斥特定新移民，形成强势霸权族群对于特定族群移民群体的排斥。当与少数和弱势族群文化趋同的移民大量增加时，强势霸权族群就会推动限制特定族群入境的法规或政策，形成现代国家开放包容理念与不人道的移民限制的悖论。对于新移民，国家推动公平竞争，留住人力、人才，但强势霸权族群所主导的对于特定移民族群的排斥法规却导致大量非法移民、移民获得永久居民和公民身份的长期等待。从而，形成现代国家自由平等理念与大量新移民长期遭受政治、社会排斥的悖论，导致人道危机。少数和弱势族群移民逐步增加，将会改变美国族群结构和社会、政治生态。

**关键词：** 全球化；全球人力、人才市场；美国现代国家建构；移民政治双向驱动悖论；强势霸权族群

# Immigration Politics：Two-way Driving Paradox of Political Culture in American Modern State Construction and Competition for Manpower and Talents in the Period of Globalization

Chunhou Zhang

**Abstract:** This paper focuses on the persistent immigration into the United States as a result of a combination of large-scale transnational migration, the demands and attraction of American society and economy in the period of globalization. It is an important aspect of American modern stat construction to properly control immigration, but the racist exclusion against some specific immigrant ethnic groups results in a two-way driving paradox of American political culture. On the one hand, attracting and vying for manpower and talents from the global market of manpower and talents is an important aspect of the prosperous development of American society

• 张纯厚，西北政法大学政治与公共管理学院教授、博士。

and economy as well as the tolerance of American society; on the other hand, the identification of ethnic groups that absorbs or rejects specific new immigrants leads to exclusion of specific immigrant ethic groups by strong and hegemonic ethnic groups. When immigrants affiliating to minority and weaker ethnic groups emerge in a large number, the strong and hegemonic ethnic groups would promote enactment of laws and policies limiting specific ethnic groups entering the country, resulting in the paradox of the inhuman immigration limits conflicting with the open and tolerant ideology of modern state. Concerning new immigrants, the state promotes fair competition, and retains manpower and talents, but the laws and policies that exclude specific immigrant ethnic groups manipulated by the strong and hegemonic ethnic groups result in many illegal immigrants, and long waits for the permanent resident status and citizenship by many legal immigrants. This constitutes a paradox of modern state's ideology of freedom and equality and the long-term political and social exclusion of many new immigrants, leading to humanitarian crises. However, the gradual increase of minority and weaker ethnic group immigrants will change the structure of American ethnic groups and the American social and political ecosystem.

Key Words: Globalization; global manpower and talents market; construction of American modern state; two-way driving paradox of immigration politics; strong and hegemonic ethnic groups

## 导言：一种阐释全球化时代美国现代国家移民政治文化的新理论

人类社会的经济发展、交往传播和国家的形成和演变伴随人类迁徙的历史和演变。前全球化时代，人类的迁徙主要是因自然灾害和人类 群体冲突所迫的偶发性的、被迫而盲目的单向迁移。在借助马匹、骆驼、船只等手段进行远距离交往传播的早期全球化时代，出现大规模有组织的和被迫的自发定向移民。在西方帝国大规模扩张殖民和有限全球化时代，出现大规模多类型的自愿、被迫定向移民。在大部分民族参与全球交往和互联网普及的全方位全球化时代，形成自愿为主的双向、多向普遍化的、持续的国内远距离和跨国移民潮。从有限全球化时代到全方位全球化时代，是市场经济和生产力加速发展的时代，也是人口远距离、跨国流动加速的时代，还是现代国家建构和发展的时代。这三个方面相辅相成，其中充满新与旧、开放与封闭、包容与排斥的斗争。

在前全球化时代，欧亚大陆出现人类文明的产生和早期发展，伴随人口的偶发性迁徙，西欧出现奴隶制帝国，封建制趋于形成；在东亚的中华帝国，西周封建制度则已经瓦解。在早期全球时代，在中华帝国存在有限的个体经济和人口自由迁徙，其经济活力为工匠技术和科技发展提供了条件，出现四大发明，其社会制度长期处于封建社会瓦解后的混合性、中间性社会发展阶段，形成土地私有为主的小农经济、副之以

手工业和商业，有当时最先进的官僚政治，同时，残存封建体制和奴隶制。[①]丝绸之路上的阿拉伯商人使西欧民族获得四大发明，并吸取了阿拉伯人的商业文化，促使封建制度加速瓦解，出现思想和经济自由化、人口自由迁徙，在中华帝国之后形成趋向现代国家的官僚体制。在有限全球化时代，人类交往传播手段经历了机械化、电气化和电子化变革，西方资本主义现代国家在保障公共秩序和安全的前提下，实现了国内市场开放，废除地区隔离，促进人口自由流动，激发经济活力，国力强盛，进而以武力扩张和经营特许方式，鼓励本国企业扩展海外市场，殖民前资本主义地区，同时，有强迫和自发的跨国劳工移民，人类迁徙和经济活动从欧亚非大陆，扩展到美洲、大洋洲。在全方位全球化时代，电脑和互联网普及，人类的陆海空交通工具也得到大力改进，世界上绝大多数国家都参与全球经济、政治、文化往来，国内和跨国人口流动和人口迁移常态化、普及化了，同时，人口流动与市场需求、科技发展、安全、秩序、族群排斥、暴力冲突等问题相交织，在国家和非国家层面，错综复杂地展开，形成有选择地激励和遏制移民的国家政策。这一历史过程是一个人类迁徙范围扩大、趋向自由和人类社会安全、秩序治理升级换代的双重过程，夹杂民族、族群、国家之间的排斥、冲突、征服以及由此产生的人口被迫迁移和所谓难民潮。从而，使得人类战胜自然、争取迁徙自由的过程充满人类内部的争斗所造成的曲折和苦难。然而，跨国移民会潜移默化地改变移民接收国人口结构和社会、政治环境，影响移民政策，使移民政策最终趋向宽容。对于有限全球化和全方位全球化时代的跨国移民，西方学界已有深入理论探讨，形成诸多学派。

关于有限全球化时代的人口迁徙规律，主要有 19 世纪英国的雷文斯坦迁移理论 (Ravenstein’s Law of Migration)、20 世纪 60 年代美国的李氏迁移理论雷文斯坦认证了西方城市化过程中农村人口向城市的迁移和年轻人的跨国迁移。李氏理论提出推拉模式，即恶劣的经济状况、自然灾害、战争、社会压迫、歧视、迫害，以及难以找到结婚对象等不利因素推动人们迁移，同时，迁移目的地的工作机会、较好的生活和娱乐条件、政治和宗教自由、较好的教育、较好的医疗条件、宜人的气候、较好的安全状况、家庭关系、更有机会结婚等因素吸引移民，成为人口迁徙的拉力。

1980 年代以来流行的探讨全方位全球化时代移民规律的理论在经济领域更加深入广泛，并且，向社会文化领域延伸。在经济领域主要有劳动力迁移的新经济学、相对

① 关于中国皇权时代社会发展水平高于西欧封建社会的观点，可参见张纯厚：《人类历史上的交往传播变革与国家和民族建构》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》2016 年第 5 期第 69-81 页。

剥夺理论、世界体系理论和新古典经济理论。劳动力迁移的新经济学关注移民者家庭的经济需要，这一需要通过去国外打工的家庭成员的汇款，而得到满足。相对剥夺理论关注在经济不平等严重的地区，邻居的移民成员为其家庭所带来的经济收入及其后代教育背景的改善，刺激同一社区更多的人去移民。世界体系理论从全球视角论证发达国家与发展中国家的不平等经济关系导致发展中国家经济衰退，从而，刺激从发展中国家向发达国家的移民。新古典经济理论认为，资本过剩而劳动力短缺的区域工资高，资本短缺而劳动力供应充足的区域工资低，劳动力趋向从低工资区域向高工资区域流动是劳动力迁移的最主要的原因。①

在社会文化领域主要有移民系统理论和跨国主义理论。移民系统理论认为，移民输出入国与移民接收国之间的紧密而稳定的纽带，构成移民系统。这种移民系统包括宏观和微观双层结构。宏观结构指的是影响跨国移民的世界政治经济状况、国际关系、移民输出和移民接收国的移民政策和法规。微观结构涉及移民链，即来自同一国家、同一民族的持续移民在移民接收国形成族群，提供新移民更快适应新环境的社区文化氛围，从而，吸引更多同一或相似文化背景的移民，使移民族群进一步壮大。其实，这种相同和相似文化背景的移民族群滚动壮大现象在早期西欧向北美的清教移民中已经存在。跨国主义理论界定一种新的移民概念，即“跨国移民”。与传统的单向迁移，“落地生根”，一去不复返的移民不同，跨国主义认为当代移民群体中形成了跨越地理、文化和政治边界的社会场（social fields），实为与母国保持文化联系的移民族群。随着资本的全球性流动，迁移他国的财富精英、知识精英和跨国劳工，通过频繁返乡、长期居住母国或他国、与家乡亲友保持日常电讯联系等方式，与母国保持紧密联系，甚至形成母国认可的或默许的双重或多重国籍，形成所谓“跨国社会空间”、“跨国社群”，由此，为各国政府开辟相互影响的新渠道。②

综观这些相关文献，新经济学、相对剥夺理论、世界体系理论和新古典经济理论从不同侧面揭示了全方位全球化时代跨国移民经济根源的特殊表现，但并没有否定有限全球化时代的雷文斯坦迁移理论和李氏迁移理论的一般适用性。移民系统理论和跨国主义理论则揭示了全方位全球化时代跨国移民的特殊表现形态和社会文化特征。然而，这些理论都还没有涉及全方位全球化时代跨国移民的广泛性和多样性对于移

① Jennissen, R. 2007. “Causality Chains in the International Migration Systems Approach.” Population Research and Policy Review 26(4). 411–36.

② 位秀平、杨磊：《国际移民理论综述》，《黑河学刊》2004 年第 1 期 3-5 页。

民输出国和接收国，特别是移民接收国的人口结构、选民结构的改变以及与此相关的政治文化和政治生态的影响。这样，就涉及全方位全球化时代所特有的国内族群、利益集团斗争与国际政治生态、国际关系的联通联动。本人曾指出，全球联通背景下的跨国移民常态化使现代民族更加具有文化复合性，双重、多重国籍导致身份认同错乱，族群文化冲突加剧，使文化包容和国家安全面临新的挑战。[①]这一观点仍需进一步扩展。由于当今的历史阶段属于全方位全球化的早期阶段，跨国移民还没有摆脱推－拉理论所描述的移民输出国以发展中国家为主、移民接收国以发达国家为主的状况，因而，发达国家已经经历了长期曲折的与移民有关的族群和利益集团政治斗争、移民政策演变，形成了系统的移民政策和移民政治文化，移民政治成为这些国家政治斗争的重要焦点，而发展中国家却一般都还没有充分的接收移民的经验，没有充分发育的移民政治。

美国社会学家和人口统计学家金斯利· 戴维斯（Kingsley Davis）说：“移民是政策的产物”。[②]这意指普遍化的移民，特别是跨国移民，不仅是全球化的时代产物，而且，与西方现代国家的政治息息相关。移民政策不仅反映经济的需要，而且，反映国内政治文化，这两个方面都通过民意表现出来。一方面，民意反映民众对于经济的关注，经济需要外来劳动力和科技人才，同时，国外存在有迁移意愿的人力的供给。这符合推－拉理论和人们追求更好的经济条件、生活环境和教育的规律。另一方面，民意又是族群和利益集团意愿的反射。本来，现有人口和选民结构是民意的载体，但移民系统理论所揭示的移民族群的滚动式壮大，在改变人口和选民结构。跨国主义理论所揭示的“跨国移民”、“跨国社会空间”、“跨国社群”的双重认同使得国内政治受国外政治影响，形成国内、国际政治的联动。由此，所形成的族群和利益集团偏见，阻碍正常的跨国人口迁移，并形成对于特定移民群体的歧视和国内居民群体的不平等关系。这样，便形成与移民政策有关的西方现代国家政治文化悖论。

作为全球化产物的现代国家，美国在移民政治方面的政治文化悖论具有代表性。由此，本文聚焦美国移民政治，提出以下假定：1、美国是全球化时代，全球人力、人才市场的产物。美国得益于全球人力、人才市场，同时，又在现代国家建构方面对

① 张纯厚：《全球联通视角的现代民族文化复合、身份认同与国家安全》，《延安大学学报（社会科学版）》2018年第 3 期第 8-9 页。

② K. Davis, “Social Science Approaches to International Migration”, in M·S. Teitelbaum and J.M.W (eds.), Population and Resources in Western Intellectual Traditions, New York, The Population Council, 1988, 259.

于跨国移民的规范走在世界前列，但也暴露出旧的种族主义对于移民政治的扭曲，形成移民政治文化的双重驱动悖论。一方面，美国社会和经济需要外来人力、人才，美国社会也具有开放和包容性；另一方面，强势族群和利益集团支持接纳与自己社会、文化背景相同或相似的外来移民，排斥与自己社会、文化背景不同的外来移民。2、美国现代国家存在奴隶、封建社会遗留下来的族群歧视和文化排斥，强势霸权族群操控移民法规和政策，导致大量得不到合法移民身份的非法移民和合法移民获得公民身份的长期排队等待。从而，形成自由平等理念与新移民长期被剥夺政治、社会权利的悖论。3、美国政治文化的双重性决定，带有族群歧视和偏见的移民政策不能长久地或从根本上阻止跨国移民的正常迁移和弱势族群跨国移民数量的增长，从而，使美国的族群结构逐步发生变化、文化结构趋向复合多样。从而，导致美国社会、政治生态发生变化。

## 一、市场导向的包容开放与移民政策的族群排斥：全球化时代美国现代国家移民政治的双向驱动悖论

马克思说："美洲的发现、绕过非洲的航行，给新兴的资产阶级开辟了新天地。东印度和中国的市场、美洲的殖民化、对殖民地的贸易、交换手段和一般商品的增加，使商业、航海业和工业空前高涨，因而使正在崩溃的封建社会内部的革命因素迅速发展。"[①]"不断扩大产品销路的需要，驱使资产阶级奔走于全球各地。它必须到处落户，到处开发，到处建立联系。"[②]这即是说，资本主义成为西方国家的一种占统治地位的生产方式和政治、社会制度，与借助指南针的航海事业的发展、世界市场的形成和频繁发生的大规模国内、跨洲、跨海人口迁徙紧密相关。这种人口迁徙最初是冒险性的殖民活动、商业移民和自由迁徙。伴随美洲和大洋洲的殖民开发，有奴隶贸易、罪犯流放等被迫移民和跨国、跨洲劳工移民等寻求生活条件改变的自愿移民。殖民地的官员和商业移民大多最终回到自己的祖国，而被迫移民和劳工移民则大多是一去不复返的单向移民，成为美洲殖民地的永久居民。欧洲大陆内的广泛的移民活动，打破了单一语言、单一文化的古代民族界限，形成族群交融、文化复合的大型民族，民族国家。经过从君主专制向民主法治的演变，早期民族国家演变为高度文化复合的现代国家。在《法兰西内战》中，马克思认为西方资本主义现代国家起源于文艺复兴和宗教

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社，1972，第 252 页。
② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社，1972，第 254 页。

改革时代的君主专制，经过美国革命和法国革命，得到完全确立。[①]民族国家和现代国家的形成既是市场经济和移民潮的产物，也是对于市场经济和移民潮的利用和控制。也即是说，现代国家既是与市场经济相联系的移民的推动者，又是移民的控制者和阻滞者。这包括吸引或拒绝某些外来移民入境，以及允许或禁止某些人员出境。由于现代国家是由众多族群和利益集团组成的高度文化复合性民族国家，在言论自由和选举的政治市场中，国家的移民政策在很大程度上反映强势族群和利益集团的政治要求。

相对于封建和奴隶制国家，全球化时代的现代国家是门户开放和文化包容的，但同时，又带有封建社会和奴隶社会的种族歧视和等级制残余。资本主义现代国家，相对于封建国家是一大进步，但仍然有封建论残余和资产阶级的局限性。由此，马克思认为，19 世纪的德国集中了资本主义和封建主义的缺陷。他说：德国各邦政府“不得不把现代国家世界——它的长处我们没有加以利用——的文明的缺陷和旧制度的野蛮的缺陷——这些缺陷我们却大加赞赏——结合了起来。”[②]因而，资产阶级现代国家和现代民族的形成和发展是一个开放包容、兼容并蓄，其语言和文化从单一走向复合的过程，也是一个族群排斥、种族歧视、人为的差别待遇长期存在、缓慢消退的过程。吸收经济、社会发展所需要的人力和人才，同时，防止无序移民所带来的社会秩序紊乱，维护国家安全是现代国家的责任，但反映强势族群诉求，以安全、秩序的名义所制定的针对特定族群的歧视性移民政策却在阻碍人口和人才的合理跨国流动。现代国家的移民政治文化，从一开始就存在这种适应市场经济的开放包容理念与强势族群和族群结盟的霸权排斥之间的悖论，而且，至今仍然以新的公开的和隐蔽的形式，顽固地存在。美国现代国家的形成是西欧封建人身依附制度瓦解，人口自由迁徙和经济全球人的产物，但也集中体现了吸收移民，争夺人力、人才和有选择地排斥特定移民群体的种族主义的双向驱动悖论。

日耳曼人统治的欧洲中世纪实行层层分封的人身依附制度，以人身依附的农奴制为经济基础，没有迁徙自由。资本主义的兴起从打破人身依附关系的自由迁徙开始。最早于公元 8、9 世纪，在意大利出现吸收流动人口的商业城市；11 世纪前后，这种自治商业城市在中、西欧陆续兴起。15 世纪末、16 世纪初，随着新大陆和新航线的发现，开始了葡萄牙和西班牙对于亚洲、南美、大洋洲的殖民活动，荷兰、英国、法国于 17

① 马克思：《法兰西内战》，《马恩选集》第二卷，1975，第 372 页。
② 马克思：《黑格尔法哲学批判》导言，《马恩选集》第一卷，1975，第 11 页。

世纪加入争夺。17 世纪初，英国开始向北美殖民，随后，中、西欧其他国家的移民加入。这些移民大多以特许授权的方式，得到国王的恩准，先以扩展王权为宗旨，随后，演变为资本主义市场扩张活动。英属北美殖民地正是适应经济全球化和全球人力、人才市场的大趋势，通过吸收西欧，特别是，英国的人力、人才、物力，而形成和发展的，同时，借助旧的种族主义，塑造族群、文化认同、排斥，形成新的民族国家认同。这种族群认同和排斥的极端发展，与开放包容的美国精神相对立，扭曲和阻碍美国现代国家的进一步发展。

17 世纪末期，境外出生的人占组成后来的美国的殖民地人口的 75%。[①]美国独立和建国开启了西方现代国家之间争夺人力、人才，大量吸收移民，占领更多领土。但很快在国家安全名义下，出现族群排斥的移民政治斗争。虽然，美利坚文化被看作源于英国的“盎格鲁—撒克逊白人新教”文化，但以英国血统为主的美国人却在形成一个独立民族，其内部还有老移民与新移民的族群排斥。美国靠吸收欧洲的人力和人才，形成一个国家，但其内部捷足先登的早期定居者群体却对新来的欧洲移民持怀疑、排斥态度，要求新移民建构新的文化认同。1790 年，美国制定第一个归化法案（Naturalization Act of 1790），设立获取美国公民身份的规则，制定了统一的入籍规则，要求公民身份申请者要有住所，要求移民在美国居住两年，并在特定州居留一年，才能申请公民身份。

1798 年，在与法国关系紧张的形势下，美国国会连续通过四项法律，形成所谓《客籍和叛乱法》（Alien and Sedition Acts），由总统约翰·亚当斯（John Adams）签署生效。其中的《外侨敌人法》（Alien Enemies Act）授权政府在战时逮捕、驱逐一切敌国的男性公民，而《外侨朋友法》（Alien Friends Act）则允许政府在和平年代驱逐任何被怀疑密谋反对美国政府的外国人。1802 年，《客籍和叛乱法》失效，但其中的《外侨敌人法》却保留下来，并在 1918 年修改时，将只针对男性扩大到针对包括女性在内的一切敌国公民。1819 年，美国国会制定了针对移民的立法，建构向美国政府持续报告移民情况的制度。

然而，美国当时在吸收人力、人才和族群排斥的移民政治方面，主要对手是英国。美国独立后，由于美国劳动力市场对于人力和技工的需求，加之缺少封建传统的、鼓

① History of Immigration Laws in the U.S.，EBSCO HOST Connection, http://connection.ebscohost.com/us/immigration-restrictions/history-immigration-laws-us, 2019 年 6 月 10 日获取。

励发明创造和自由创业的宪政法规和相对平等自由的社会环境，英国向美国的移民源源不断。然而，不久，英国政府就开始限制向美洲的移民数量，禁止工匠移民美洲，特别是，禁止纺织业主和熟练工人移民，后来又进一步拓展到禁止钢铁业和煤业工人离岸，违抗者往往被剥夺公民权和财产，或被罚款和入狱。1803 年英国议会通过旅客法，阻止经济困难的工匠和产业工人移居美国。[①]美国宪法第九款规定任何一州认为应予接纳的人员移居或入境时，国会在 1808 年以前不得加以禁止；但对入境者可征收每人不超过 10 美元的税金或关税。根据人身保护令享有的特权，除非在发生叛乱或遭遇入侵，公共治安需要停止此项特权时，不得中止。1812 年的第二次英美战争竟然直接由英美争夺人力引起。一位已经移民美国的英国人在美国商船上当海员，但却被英国海军作为英国公民强征加入英国军队。由此，导致战争爆发。战争加剧了美国民众对英国移民的不信任态度，但劳动力市场的需求很快又在 1815 年战争结束后重新激发美国人对于英国技工的招聘热情。美国商会、制造业主向英国技术工人提出种种优惠条件，派人去英国游说，在英国报纸上刊登招聘广告。尽管英国政府制定法规，维护技术保密，但许多英国工匠偷渡到美国，以逃离“暴政”和“奴役”。同时，有些英国人季节性地来到美国打工。这时候，德意志、爱尔兰、斯堪的纳维亚和斯拉夫人也加入了向美国的移民潮。同时，随着美国参与西方国家在亚洲的殖民活动和中国门户开放，来自东方的亚洲人，特别是中国人成为新的美国海外劳工来源。1840 年代，华裔劳动出现在美国，受到加州淘金热和西部大开发等美国劳动市场的欢迎。1868 年，《中美通商条约》打破清政府不允许自己的臣民成为外国人的禁忌。随之，美国外来劳动力的供求关系格局发生变化。1880 年后，西欧、北欧移民开始减少，东欧和南欧移民增多。西部掘金热和铁路的兴建，吸引了来自亚洲的中国、日本劳工。这一时期，美国在大力吸收外来人力、人才，同时，开始着手规范对于劳动力输入的管理。内战后，各州自行制定移民法规。1864 年，美国国会首次推行对于移民进行集中管控，将其置于国务卿领导之下，由一个专员具体负责，并使引进合同劳工合法化。1875 年，最高法院裁定，移民事务属于联邦政府管辖范围。1891 年，国会设立美国公民和移民局 (USCIS)。

这是一个企业需求吸收外来劳工、政府规范移民和种族主义的反移民思潮滋生的过程。1870 年代，一些美国公司去中国珠三角地区招聘修筑铁路的合同工。随着华人族群的出现，中、西、北欧移民之间的族群对立消解，完成族群融合，相对于亚裔移民、

① 王寅：《19 世纪美国的英国移民研究》，《历史教学问题》2010 年第 3 期第 5 页。

1847 年从墨西哥兼并领土而来的墨西哥人和逐渐获得公民权的黑人和印弟安人，这些白人视自己为美国的主体族群，与所有的所谓有色人种相区别，并滋生出白人种族优越论，其极端表现是三 K 党组织。白人种族主义派别对于有色族群扩张，以不威胁白人族群的主体地位为限度。对于黑人和印弟安人，迟迟不给公民权，并在给了公民权后，为其施行投票权设置障碍。美国劳工组织将亚裔劳工看作劳动力市场的竞争者，进行排华政治游说，尽管亚裔苦力的工资低于当时的正常标准。因而，1880 年，美国政府与清政府签订《北京条约》，限制华人到美的人数和年限。1882 年，美国国会通过《排华法案》，禁止华人入境。1885 年，美国政府禁止继续接收来自中国、日本、菲律宾的苦力劳工。1888 年，继 1798 年的《客籍和叛乱法》之后，美国再次实施驱逐外国人法规。1891 年，美国在财政部设立移民监管办公室（Office of Superintendent of Immigration），负责实施排华法案以外的所有联邦移民法规。1895 年设立独立的移民局（Bureau of Immigration）。1903 年，移民局被并入新成立的商务与劳工部，移民法得到强化，一夫多妻者和政治激进分子也被列入被驱逐者行列。

1900 年 5 月，旧金山的劳工组织发起反华反日游行。1905 年，《旧金山新闻报》接连刊登反日文章。由劳工团体主导，在旧金山成立了排亚同盟，推动排斥亚裔立法，促使进一步限制亚裔入境的法案出台。1906 年，成立移民与归化局（Bureau of Immigration and Naturalization），实施移民归化规范，并将英语作为基本要求。1907 年的立法提高移民人头税，将有身体和智力缺陷者、结核病患者、无父母陪同的孩子列入拒绝入境行列。同时，限制日本移民。西奥多罗斯福总统颁布行政命令，禁止日本、朝鲜劳工进入美国大陆。1908 年，日本政府与美国政府签署君子协定（Gentlemen’s Agreement），由此，日本同意不再向前往美国大陆的劳工发放护照，但可有限制地向已在美国定居的劳工的父母、妻子、子女发放护照。1913 年，移民与归化局成为新成立的劳工部之下的移民局和归化局。1921 年的紧急配额法案，规定每年来自任何国家的移民只能占 1890 年那个国家已经生活在美国的人数的 3%，1924 年移民限制法案将这一配额降为 2%，而且，这一配额不适用中东、东亚和印度，同时，限制南欧和东欧移民。这样，实际上将排华延伸到对于整个亚裔和其他中、西、北欧以外移民的排斥。[①] 1924 年，赋予移民局边境巡逻职责。1933 年，移民局和归化局又重新合并为移民与归化局（INS），仍在劳工部之下。1940 年，移民与归化局被从劳工部转移

① 美国人民是如何看待早期日本移民的？在美日裔（一），http://dy.163.com/v2/article/detail/ECABUTBF054356P8.html，2019 年 6 月 7 日获取。

到司法部，强化其执法功能。1943 年，美国国会通过《麦诺森法案》，废除《排华法案》，依据 1924 年的移民配额原则 , 分配给华裔每年 105 个名额。由于这种限额以血统和祖籍为准，中国以外的华裔也算中国人。1952 年的移民法规定各国每年移民限额应为 1920 年该国族裔在美国人数的 0.166%, 亚太地区各国每年限额 100 名。

其实，这种种族主义的人口政策，并不新鲜，它在德国法西斯主义和日本军国主义那里也存在。相对宽松的移民政策使得美国能更好地吸收科技人才，从而，使美国在二战中成为抗击法西斯主义和日本军国主义的重要力量，但并不意味着美国完全摆脱了资本主义现代国家的民族自私性和种族主义偏见。后来的大量墨西哥劳工涌入，填补排华、排日、排斥中东和东、南欧移民所腾出的劳动力市场空间，说明这种种族主义的移民排斥不反映美国经济对于劳工的真实需求。

在亚裔、中东、东欧和南欧移民退出和受限，中、西欧移民减少的形势下，美国雇主转而聘用墨西哥人。虽然，劳动技能较低，但来源充足、来去方便，满足了美国在第一次世界大战期间对于人力的需求。1891 到 1900 年间，美国的墨西哥移民不足 1000 人，但 1921 到 1930 年间，则猛增到 460，000 人。面对雇主需要，主流社会却不喜欢的墨西哥劳工，美国于 1917 年开始规范、管制移民入境。依据所谓医疗和品德理由，禁止文盲、精神状况低下、怀有不道德目的者、嗜酒者、偷渡者、流浪汉、有身体或智力缺陷者、结核病患者，以及无父母陪同的孩子入境。对日本人入境也进行限制。对每位墨西哥移民征收 8 美元的人头税，并进行体检、文化测验和犯罪指控审查。1924 年开始实行签证入境，并收取 10 美元费用。其结果，字面上的合法入境人数下降了，但通过偷渡进入的非法移民增加了。1924 年之前，只驱逐疯子、白痴、有严重传染病者、妓女、赤贫者、一夫多妻者、亚裔等人员，1924 年移民法扩大了驱逐范围，并且，成立抓捕非法移民的边境巡逻队。20 世纪 20 年代到 30 年代，边境巡逻队使大量的墨西哥非法移民被驱逐出境。1929 年，大萧条时，大量墨西哥劳工被驱逐。第二次世界大战时，美国与墨西哥签定了《季节工人项目》，允许墨西哥农业工人按照协定到美国做临时工。1946 年的立法实施战争新娘条款，协助出生于国外的美国军人的妻子、未婚夫（妻）、孩子移民美国。这也有有利于墨西哥移民中的相关人员。但从 1954 年 6 月开始，美国移民归化局又开始驱逐墨西哥非法移民的“湿背客行动”(operation Wetback)，因为，这些人大多是游泳过河，进入美国。边境巡逻队采取军事行动围捕墨西哥非法移民。

种族歧视加剧了劳动力市场需要与对于墨西哥人的族群排斥的矛盾，使得非法移

民大量存在。1948 年，美国国会临时松动民族配额，允许二战造成的无家可归者进入美国。1952 年的移民与归化法案，撤销了基于民族血统的移民配额，但适应冷战形势，将意识形态作为签证考虑因素。在 1952 年到 1965 年间，仅有大约三分之一的移民是合法进入美国的。随着民权运动的发展，越来越多的人认识到配额签证的荒谬。于是，由约翰逊总统签署的 1965 年移民归化法用地域和国家规定移民限额代替民族血统配额制度，东半球的年度限额为 170，000 人，每个国家每年不得超过 20，000 人；西半球的年度限额为 120，000，没有国家限额。对于西半球规定了优先制，将“先来后到"原则与保障家庭团聚、吸收技术人才和照顾美国人家庭团聚等原则结合起来。同时，结束了已经实施了 22 年的墨西哥劳工计划，即季节工人项目。

1978 年，将东半球和西半球的年度限额合并为 29 万全球移民美国的限额。由于美国劳动力市场的需要、墨西哥与美国之间的边界难以控制以及美国从墨西哥兼并过来的三个州的墨西哥文化环境和亲朋关系，这一法案对于不能有效地控制墨西哥移民，而却促使更多的墨西哥人偷渡进入美国。[①] 1980 年的《难民法案》将难民和政治庇护从优先项中排除，并设置限额，但也将年度全球移民美国的总限额从 29 万降至 27 万。[②]

为了解决非法移民问题，1986 年移民改革与控制法规定了移民雇主处罚条款，增加了对移民归化局的拨款，加强边境防卫，对非法移民实施大赦。然而，这些举措并没有有效阻止非法移民的增加。一些非法移民购买伪造的绿卡，应付移民局在工作场所的检查。因而，由老布什签署生效的 1990 年移民法案将美国每年接收移民的限额提高 40%，将依据意识形态和党派的签证列为非法，鼓励接收技术移民，增设 4 种非移民签证（将以前大约每年五万技术移民提高到每年 14 万，但雇主必须证明美国没有相关技术人员），同时，扩大并修订了驱逐和不接收条款。此后的年度限额达到 675,000 到 700,000，国家限额提高到 48,000。其结果，来自墨西哥、菲律宾、印度、加拿大、中国的合法移民增加。同时，设立多样化移民签证项目，也就是，从 1995 年开始，每年保留 55，000 个签证，为前五年移民美国人数较少的国家设立抽彩项目，通过电脑抽签，向全球六个区域发放签证，但单个国家不能得到超过多样化签证指标的 7%。在过去五年中向美国移民超过五万人的国家的居民不能参加抽彩移民。这显

① 宋志菊：《美国移民政策与墨西哥移民（1965—9.11 事件）》，山东师范大学硕士学位论文，2008，第 1、2、11、30 页。

② History of US Immigration Laws, https://www.fairus.org/legislation/reports-and-analysis/history-of-us-immigration-laws, 2019 年 6 月 9 日获取。

然是针对印度、中国这样的人口大国的。[①]1996 年的《非法移民改革和责任法案》（IIRIRA），强化移民控制，增加边境巡逻人员，增强针对外国人偷渡的实施和惩罚，更严厉地制裁非法移民，增加对于聘用外国人的限制。对于此类法律的执行，在美国境内和境外是有区别的。移民局对于工作场的检查，必须依法进行，但对于美墨边境的非法移民却可以野蛮对待，导致人道灾难，美国公众也时有谈论，然而，人们视而不见的则是美国境外的领事馆的签证行为的任意性。受政府理念指导和年度限额的影响，针对中国、印度这样的人口大国，领事馆无理驳回签证申请、蛮横拒绝回国休假的学生回美国完成学业的不人道签证行为十分常见。9.11 后的爱国者法、加强实施边境安全和签证改革法以及国土安全法，则在更大程度上加剧了此类人道灾难。

这一时期的美国移民法也有人道、开放、包容的一面，同时，加强执法。为了照顾已经在美国寻求政治避难的某些人，1997 年，克林顿签署《尼加拉瓜调整和中美洲救济法案》（NACARA），从 1999 财政年开始，从多样化签证指标中拿出 5，000 个签证，对来自尼加拉瓜、古巴、萨尔瓦多、危地马拉和前苏联国家的难民，实行庇护。2000 年，制定了《21 世纪美国竞争法案》，取消对于特殊专门人才的工作签证限额。2003 年，移民与归化局被解散，其职能被分别赋予国土安全部之下的美国公民与移民局（USCIS）、移民与海关执法局 (ICE)、海关与边境保护局（CBP），进一步强化了与移民有关的执法和安全。2004 年的《2004H–B1 签证改革法案》给予从美国大学取得硕士学位的外国学生每年增加 20,000 个工作签证。同时，强化对于滥用签证法规的惩罚。2005 年的《真实身份法案》制定检验身份文件的标准。2006 年的《安全围墙法案》授权沿美墨边境建造边界墙，以阻止墨西哥非法移民。

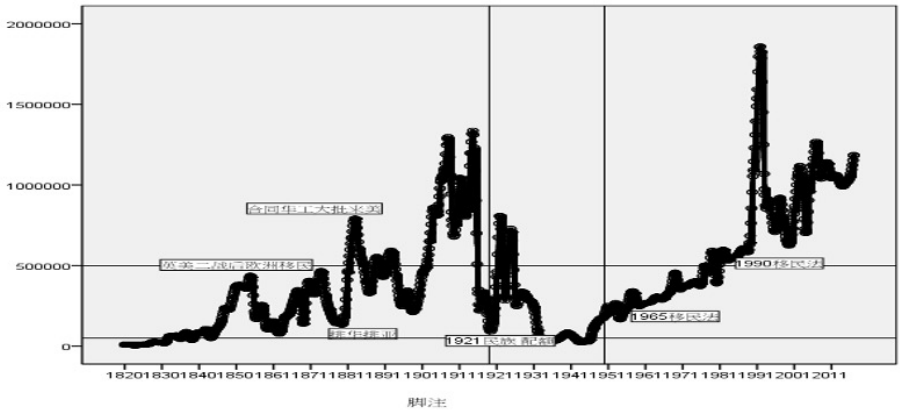
图 1 显示与国内国际形势和美国移民法规相关的合法移民纪录变化趋势。1815 年，第二次英美战争结束后，有一个吸收移民的高潮，先是来自中、西、北欧的大量移民，然后，是来自中国珠三角的合同工。1882 年的排华法案和紧接着的排日政策，最终，演变成排斥亚裔，导致来自亚洲的合法移民聚减。但很快开始的来自墨西哥的移民潮填补了美国基础建设对于外来劳工需求的空白。1921 年开始的民族血统配额签证实际上严格限制了除英国以外的来自所有国家的移民，因为，以 1890 年的人口血统结构为基础，美国的英国血统人口占大多数。1943 年解除排华法案，但 105 个年度配额几近排华。由于不再有来自西欧的移民高潮，实行民族配额签证以后，合法移民数额陡

① Immigration Act of 1990 , Ballot pedia, https://ballotpedia.org/Immigration_Act_of_1990,2019 年 6 月 8 日获取。

然下降。在1948年民族配额松动和1952年撤销民族配额以后，合法移民数额缓慢上升。但这并不意味着实际进入美国的移民大量减少，因为，非法移民，特别是墨西哥非法移民增加了。非法移民能够大量存在，根本的原因是美国企业需要外籍劳工。在民权运动高潮来临之际，美国终于用更开放的国家限额签证代替民族配额签证，接着是里根大赦非法移民和1990年的提高总体限额和国家限额。然后，从1996年的移民法开始，进入新一轮族群排斥和压缩移民数额。

政治因素在一定时期影响移民政策。自从19世纪末以来，劳工竞争是反移民的一个重要因素，但会被企业对于外来劳工的需求所对冲。道德、罪犯、疾病、人道也成为给予签证的重要理由，但涉及人数不多。人口族群结构却是反移民政治的核心关切。建国初，是先来的西欧人排斥后来的西欧人。然后，排斥东欧和南欧人。最后，排斥所有亚裔。现在，则排斥大部分新来的有色人种。从克林顿第二任期到特朗普是一个对于移民控制，特别是对于来自大国的移民控制，逐步升级的过程。对于来自某些国家的难民和科技人员网开一面，其间有奥巴马的宽松政策插曲，但特朗普试图将对于移民的控制推向极端，他不仅通过操纵签证政策，随意拒绝给予中国学生的赴美学习签证，而且，主张取消多样化签证，[①]以便压制在人口结构上有色人种对于白人族群主体地位的挑战，但这种违背现代国家开放包容理念的政策，只可能延缓白人族群主体地位的下降，不可能阻止全方位全球化条件下的民族文化向复合多样发展的大趋势。

**图1：美国合法移民纪录和重要移民法规图示**




资料来源：MPI Data Hub, Migration Facts, Stats, and Maps, “Annual Number of New Legal Permanent Residents, Fiscal Years 1820 to 2017”.

① 参见“The diversity visa Donald Trump hates, explained”，https://www.vox.com/explainers/2017/11/2/16591118/diversity-visa-explained，2019年6月14日获取。

## 二、美国自由平等观念与歧视性归化的双向驱动政治文化悖论及其长远趋势

美国国父们在《独立宣言》中说："所有的人生而平等，他们被他们的造物主赋予一些不可剥夺的权利，这包括生命、自由，以及追求幸福。"这体现了有限全球化时代的古典自由主义原则。然而，这一人人平等和个人基本权利原则在美国建国之初就被破坏了。美国宪法序言也声称要"建立公正"，但其第 1 条第 2 款规定却规定："众议院人数和直接税税额均应按本联邦所辖各州的人口比例分配于各州，各州人口数目指自由人总数加上所有其他人口的 3/5。自由人总数包括必须在一定年限内服役的人，但不包括未被征税的印地安人。"这里所说的"其他人"指没有人身自由的奴隶，其在决定各州众议院议员人数的人口基数中，被按一个人等于 3/5 个白人计算。这样，美国宪法就将美国境内的居民划分为自由人和没有人身自由的奴隶和印第安人，维护了由英国殖民者所建立的不平等的政治、社会体制。马克思说："在中世纪城市的幼年时期，逃跑的农奴中谁成为主人，谁成为仆人的问题，多半取决于他们逃出来的日期的先后，在资本主义生产的幼年时期，情形往往也是这样。"[①]如果说，英国殖民者们强迫晚于他们来到北美的黑人为奴，并且，歧视包括英国人的其他晚来的移民，属于先来为主，后到为仆的惯例，那么，剥夺印第安人的基本人权，则属于侵略和征服。由此形成类似古希腊城邦的民主制与奴隶制和种族歧视相结合的不平等社会。一百多年后，黑人和印第安人通过自己对于建设和保卫美国的贡献，逐步取得公民权，同时，作为资本主义现代国家建构的一部分，美国也建立了世界是最早的移民管理法规体系。在对于黑人和印第安人的种族歧视逐步被废除的时候，美国却通过种族主义的民族血统移民配额法规，对于成为合法移民和加入美国国籍的限制，导致得不到基本人权保障的无美国国籍的美国居民、非移民居民和非法移民的存在。从而，从边境到国内，从接纳移民到移民归化和入籍的整个过程中，体现了全方位合全球化时代的美国式的族群霸权和族群歧视。然而，全方位全球时代的不可阻挡的跨国人口流动的扩大和美国移民法规所具有的压抑性和渐进开放性质并存，使得美国民族的文化复合性的增强和族群霸权的衰落，不可阻挡。

绿卡，被美国公民和移民局 (USCIS) 官方称为永久居民卡，曾经被称为外国居民卡或外国人登记收据卡，也曾经不是绿色，而被列为为 I–551 表。1940 年，《外国人

① 马克思：《资本论》第 1 卷，人民出版社，2018，第 859 页。

登记法案》要求美国境内的 14 岁及以上的出生在国外的人在邮局向联邦政府登记，按手印。移民与归化局处理登记事宜，并向每位登记人寄去一个收据卡，即 AR–3 表，作为遵从法律的证明。所有的外国人，不管合法移民还是非法移民，都必须登记，并收到 AR–3 表。这也就是说，当时的非法入境者并没有被区别对待，只要能够设法入境，就与合法入境者一样。居民身份的区别只在于是不是美国公民，而对于外国人的区别对待则表现在是否允许入境。后来，外国人登记成为常规移民程序，在入境口岸和移民局办公室进行。偷渡入境和超过非移民签证时限而滞留美国的非法移民被要求离开或被赶走。移民与归化局依据外国人入境时的身份向其发放诸如访问者的 I–94c、临时外国劳工的 I–100a、合法永久居民的 I–151 等表格，以取代以前的收据卡，其中的浅绿色 I–151 表的持有者享有在美国无限期居住和工作的权利。从此，居住于美国境内的人不仅有美国公民与外国人的区别，而且，有外国人的不同身份区别。《1950 年内部安全法案》强调非法入境者的违法行为，从而，强化了 I–151 表的价值。从此，I–151 表被称为绿卡。1952 到 1977 年间，移民与归化局发出 17 种新版绿卡。1977 到 1989 年，使用了像信用卡和驾驶证一样的，统一编号的、高质量的机读绿卡，更名为 I–551。1989 到 1997 年，为了方便企业辨认，移民局废除了 I–151 卡。1997 年，绿卡变为唯一编号的永久居民卡。2004 年，绿卡上有了国土安全部印章和全息信息。2010 以来，使用最先进的防伪技术，高清度微型照片和电波认证。

美国的移民歧视政策最早表现为对于新来的西欧移民的歧视。第二次英美战争后，歧视东欧、南欧移民。19 世纪末 20 世纪上半叶，歧视亚洲移民。1952 年，废除民族血统配额，以意识形态歧视代替种族歧视。1965 年，实行年度国家限额和总量限额，取消对于美洲移民的无限制接纳，通过国家限额对其加以限制，但地理接邻和曾经从墨西哥兼并而来的三个州的墨西哥语言、文化，使得阻拦墨西哥人进入美国难以实行。从而，导致大量来自墨西哥的非法移民的存在，并向其他移民群体漫延。同时，由于对于获取绿卡的不分国家大小，对来自所有国家的移民所实行的同样的年度国家限额，即所谓绿卡限额的国家账户提取和年度总量账户提取（chargeability），导致小国限额用不了，大国限额不够用，形成来自大国的移民排队等待绿卡的工作积压（backlog），有些人获得绿卡需要等待好多年，甚至十多年。表 1 显示，绿卡工作积压集中在一些人口多、移民多的国家，由于地理文化因素，墨西哥位置榜首。

表 1：2018 年美国移民依据家庭和工作需要获取绿卡的排队积压情况

| 墨西哥 | 菲律宾 | 印度 | 越南 | 中国大陆 | 孟加拉 | 多米尼加 | 巴基斯坦 | 其他 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1,229,505 | 314,229 | 298,571 | 231,519 | 231,519 | 169,231 | 146,160 | 115625 | 1,065,614 |

资料来源 : 美国国务院：“Annual Report of Immigrant Visa Applicants in the Family–Sponsored and Employment–Based Preferences Registered at the National Visa Center as of November 1, 2018.”

| 年代 | 永久居民 | 百分 | 有资格入籍 | 百分 | 年代 | 非移民居民 | 年代 | 非法移民 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 全部 | 13,180,000 | 100 | 8,880,000 | 100 | 2004 | 24,901 | 1980–15 | 11,960,000 |
| 1960 前 | 150,000 | 1.2 | 150,000 | 1.7 | 2008 | 1,830,000 | 1980–84 | 890,000 |
| 1960–69 | 380,000 | 2.9 | 380,000 | 4.2 | 2011 | 1,910,000 | 1985–89 | 1,110,000 |
| 1970–79 | 920,000 | 7.0 | 920,000 | 10.3 | 2012 | 1,870,000 | 1990–94 | 1,720,000 |
| 1980–89 | 950,000 | 7.2 | 950,000 | 10.7 | 2014 | 1,730,000 | 1995–99 | 2,920,000 |
| 1990–99 | 2,300,000 | 17.5 | 2,270,000 | 25.6 | 2015 | 2,010,000 | 2000–04 | 3,250,000 |
| 2000–04 | 1,620,000 | 12.3 | 1,480,000 | 16.6 | 2106 | 2,300,000 | 2005–11 | 1,540,000 |
| 2005–09 | 3,220,000 | 24.4 | 2,440,000 | 27.5 | | | 2012 | 11,430,000 |
| 2010–13 | 3,640,000 | 27.6 | 290,000 | 3.3 | | | 2014 | 12,120,000 |
| | | | | | | | 2015 | 11,960,000 |

注：Note: Detail may not sum to totals because of rounding.

Source: U.S. Department of Homeland Security. “Estimates of the Lawful Permanent Resident Population in the United States: January 2014,”第 4 页。Homeland Security. “Nonimmigrants Residing in the United States”., “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States”

表 2 显示，1990 年代以来，美国通过历史、文化、语言考试等手段，对于永久居民的入籍资格从严审查，从而，导致大量永久居民没有资格入籍，成为永久的非美国公民的美国居民。这样，如表 2 所示，在美国居民中，不仅有公民与非公民的区别，而且，在入境移民中有合法移民与非法移民的区别，在合法移民中又有获得绿卡的移民签证和短期工作、学习、探亲等身份的非移民签证的区别，在永久居民中又有能够获得公民资格者与不能获得公民资格者的区别。同在美国长期居住的人们，却被划分成享有不同权利和有权利与无权利的三六九等。特别是，以出生国度为依据的绿卡国别限额有种族歧视残余。对此，有美国国会议员主张废除绿卡发放的国别限额，认为给予大国、小国同样的限额是不公平的，不利于从印度、中国这样的大国吸收人才。[①]同时，以享廷顿为代表的美国保守派学者歪曲历史，否认美国是一个移民国家，将早期美国移民称为定居者，而非移民，[②]否定黑人和印弟安人对于美国历史的贡献，排斥有色人种移民，特别是排斥墨西哥移民。

① https://www.y-axis.com/news/us-green-card-country-quota-must-abolished-says-republican-congressman/，2018 年 6 月 5 日获取。

② 美塞缪尔·享廷顿著，程克雄译：《谁是美国人？美国国民特性面临的挑战》（Who Are We? The Challenges to America’s National Identity），新华出版社，2010，第 34 页。

然而，由于美国移民政策也有渐进开放的特征，使得来自人口多、移民多的国家的移民经过长期积累，会逐步获得更多的绿卡，有更多的人通过入籍考核，从而，改变美国人口结构。表 3 显示，非移民签证大量地发放给亚洲移民和印度、中国等大国移民。表 4 显示，非法移民大量来自墨西哥等拉丁美洲国家和亚洲大国印度。这两种移民都有一部分会最终获得绿卡，从而，缓冲对于大国移民的限制。人才引进和投资移民也会增加大国移民获得绿卡和国籍的数量。由于 1990 年规定的绿卡限额较高，每个国家不能超出总量 7%，大国移民通过对于限额的充分利用，获得较多的绿卡和入籍数量。美国国会通过多样化抽签项目，来缓冲大国移民的数量，但其效果是有限的。

**表 3：美国非移民居民来源地区和国家概况**

| 地区和国家 | 总数 | | 临时工作 | | 学生 | | 交流学者 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 数字 | 百分比 | 数字 | 百分比 | 数字 | 百分比 | 数字 | 百分比 |
| 总数 | 2,300,000 | 100 | 1,100,000 | 100 | 870,000 | 100 | 240,000 | 100 |
| 亚洲 | 580,000 | 25 | 610,000 | 55 | 680,000 | 77 | 100,000 | 42 |
| 欧洲 | 340,000 | 15 | 160,000 | 15 | 70,000 | 8 | 90,000 | 36 |
| 北美 | 340,000 | 15 | 250,000 | 23 | 60,000 | 7 | 20,000 | 8 |
| 南美 | 110,000 | 5 | 40,000 | 3 | 40,000 | 4 | 20,000 | 10 |
| 其他 | 90,000 | 4 | 40,000 | 3 | 30,000 | 4 | 10,000 | 4 |
| 总数 | 2,300,000 | 100 | 1,100,000 | 100 | 870,000 | 100 | 240,000 | 100 |
| 印度 | 580,000 | 25 | 440,000 | 40 | 140,000 | 15 | 10,000 | 4 |
| 中国 | 340,000 | 15 | 40,000 | 4 | 260,000 | 30 | 40,000 | 15 |
| 墨西哥 | 160,000 | 7 | 130,000 | 12 | 10,000 | 2 | 10,000 | 2 |
| 加拿大 | 140,000 | 6 | 100,000 | 9 | 30,000 | 3 | 10,000 | 3 |
| 南韩 | 100,000 | 4 | 20,000 | 2 | 60,000 | 7 | 10,000 | 5 |
| 日本 | 90,000 | 4 | 60,000 | 5 | 20,000 | 2 | 10,000 | 4 |
| 沙特 | 80,000 | 3 | 40,000 | 4 | 70,000 | 8 | 130,000 | 51 |
| 英国 | 60,000 | 3 | 20,000 | 2 | 10,000 | 1 | 10,000 | 3 |
| 德国 | 50,000 | 2 | 20,000 | 2 | 10,000 | 1 | 20,000 | 7 |
| 法国 | 50,000 | 2 | 220,000 | 20 | 10,000 | 1 | 10,000 | 4 |
| 其他 | 650,000 | 28 | | | 250,000 | 29 | | |

Base number or percent rounds to zero. Note: Detail may not sum to total due to rounding; percentages are column percentages; percentages and totals were calculated prior to rounding. Source: U.S. Department of Homeland Security.

资料来源：国土安全部：“Nonimmigrants Residing in the United States: Fiscal Year 2016”，第 2 页。

表 4：美国非法移民来源国概况

| 来源国 | 2015 | | 2010 | | 增长百分比 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 数字 | 百分 | 数字 | 百分 | |
| 所有 | 11,960,000 | 100 | 11,590,000 | 100 | 3 |
| 墨西哥 | 6,580,000 | 55 | 6,830,000 | 59 | –4 |
| 萨尔瓦多 | 750,000 | 6 | 670,000 | 6 | 13 |
| 危地马拉 | 620,000 | 5 | 520,000 | 4 | 19 |
| 印度 | 470,000 | 4 | 270,000 | 2 | 76 |
| 洪都拉斯 | 440,000 | 4 | 380,000 | 3 | 14 |
| 菲律宾 | 370,000 | 3 | 290,000 | 2 | 27 |
| 中国 | 320,000 | 3 | 300,000 | 3 | 6 |
| 南北朝鲜 | 230,000 | 2 | 220,000 | 2 | 9 |
| 越南 | 170,000 | 1 | 210,000 | 2 | –11 |
| 厄瓜多尔 | 150,000 | 1 | 210,000 | 2 | –29 |
| 其他国家 | 1,870,000 | 16 | 1,720,000 | 15 | 9 |

注 : Detail may not sum to totals because of rounding.

资料来源 : U.S. Department of Homeland Security.“Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States”.

表 5 显示，在 2013 到 2017 年间，尽管有国别限额，墨西哥、中国大陆、印度仍然名列获取美国绿卡的前三名移民来源国。在入籍人数方面，表 6 显示，美洲明显超过其他洲，亚洲位居第二，但从国别来看，墨西哥、中国大陆、印度仍然位居前三名。这显示美国人口结构改变的大趋势。这种人口结构改变必然影响美国国内利益集团结构和有利于有色人种族群的政治生态改变。

表 5：2013–17，获得美国绿卡的前十个移民来源国

| 墨西哥 | 中国大陆 | 印度 | 古巴 | 菲律宾 | 多米尼加 | 越南 | 萨尔瓦多 | 牙买加 | 海地 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 154, 563 | 75, 156 | 67, 113 | 59, 968 | 52, 671 | 51, 236 | 33, 580 | 21, 116 | 20, 265 | 19, 600 |

注 : 2013–17, 美国总共发放 1,073,755 个绿卡。

资料来源 : 美国国土安全部 , “Lawful Permanent Residents.”

**表 6：美国入籍移民来源地区和前十个国家信息**

| 地区和国家 | 2017 | | 2016 | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 数字 | 百分比 | 数字 | 百分比 | 数字 | 百分比 |
| 总数 | 707, 265 | 100 | 753, 060 | 100 | 730, 259 | 100 |
| 北美 | 258, 371 | 36. 5 | 259, 845 | 34. 5 | 247, 492 | 33. 9 |
| 亚洲 | 255, 306 | 36. 1 | 271, 733 | 36. 1 | 261, 374 | 35. 8 |
| 其他北美 | 126, 472 | 17. 9 | 112, 992 | 15. 0 | 115, 525 | 15. 8 |
| 加勒比 | 92, 540 | 13. 1 | 105, 204 | 14. 0 | 92, 807 | 12. 7 |
| 欧洲 | 65, 141 | 9. 2 | 74, 344 | 9. 9 | 78, 074 | 10. 7 |
| 南美 | 63, 063 | 8. 9 | 70, 821 | 9. 4 | 67, 927 | 9. 3 |
| 非洲 | 61, 851 | 8. 7 | 72, 338 | 9. 6 | 71, 492 | 9. 8 |
| 中美洲 | 39, 359 | 5. 6 | 41, 649 | 5. 5 | 39, 160 | 5. 4 |
| 大洋洲 | 3, 327 | 0. 5 | 3, 953 | 0. 5 | 3, 811 | 0. 5 |
| 其他 | 206 | — | 26 | — | 89 | — |
| 墨西哥 | 118, 559 | 16. 8 | 103, 550 | 13. 8 | 105, 958 | 14. 5 |
| 印度 | 50, 802 | 7. 2 | 46, 188 | 6. 1 | 42, 213 | 5. 8 |
| 中国大陆 | 37, 674 | 5. 3 | 35, 794 | 4. 8 | 31, 241 | 4. 3 |
| 菲律宾 | 36, 828 | 5. 2 | 41, 285 | 5. 5 | 40, 815 | 5. 6 |
| 多米尼加 | 29, 734 | 4. 2 | 31, 320 | 4. 2 | 26, 665 | 3. 7 |
| 古巴 | 25, 961 | 3. 7 | 32, 101 | 4. 3 | 25, 770 | 3. 5 |
| 越南 | 19, 323 | 2. 7 | 24, 848 | 3. 3 | 21, 976 | 3. 0 |
| 萨尔瓦多 | 16, 941 | 2. 4 | 17, 213 | 2. 3 | 16, 930 | 2. 3 |
| 哥伦比亚 | 16, 184 | 2. 3 | 18, 601 | 2. 5 | 17, 207 | 2. 4 |
| 牙买加 | 15, 087 | 2. 1 | 16, 772 | 2. 2 | 16, 566 | 2. 3 |

资料来源：美国国土安全部：“Table 1. Persons Naturalized by Region and Country of Birth: Fiscal Years 2015 to 2017”。

1994 年加利福尼亚州以 59％比 41％的全民公决结果，通过了加利福尼亚 187 号提案，排斥非法移民对于教育等社会资源的利用。41% 的反对票显示，墨西哥族群对于这一法案的反对是不可忽视的。随之，墨西哥裔美国公人法律辩护和教育基金 (MALDEF)、拉丁裔美国公民联盟 (LULAC)、美国市民自由联合会（ACLU）等组织提出诉讼，导致联邦地区法庭禁止加利福尼亚 187 号提案的执行。加利福尼亚州没有上诉。[①]这一案例说明，墨西哥移民族群的政治影响力在增强。

① California Proposition 187, Illegal Aliens Ineligible for Public Benefits (1994) , Ballot pedia, https://ballotpedia.org/California_Proposition_187,_Illegal_Aliens_Ineligible_for_Public_Benefits_(1994),2019 年 6 月 8 日获取。

## 三、余论：国内国际政治联动中的美国歧视性移民政策的二重性

美国大量吸收移民的根源在于全球化背景下人口的大规模跨国流动、美国社会对于人力和人才的需要和美国社会、经济的吸引力。早期美国社会需要大量移民来开垦荒地，当今的美国生育率下降，也使得美国经济持续地需要引进人口，否则，美国经济和社会将会因人口不足走向衰落。然而，种族主义却在制造族群霸权和族群排斥，阻碍对于特定族群移民的引入，因而，导致诸多被美国社会和国际社会所忽视的移民所遭受的人道危机。美国白人族群的种族优越论及其与犹太族群的种族主义的结合，导致美国基督教主流文化与有色族群文化，特别是伊斯兰文化的对抗。这突出地表现在作为犹太人后裔的美国保守派学者享廷顿所提出的文明冲突论。但美国社会、经济对于移民的需要和美国社会和移民政策对于异族的宽容的一面，使得进入美国的移民潮方兴未艾。由于美国出生率持续降低，移民增量达到或接近人口增量的 40%。由此推算，几代人之后，以白人为主的美利坚民族将不复存在。与社会的世俗化趋势相结合，移民潮不仅在肤色上，而且，在文化上，使美国趋向多元化。[①]这将潜移默化地改变美国人口结构和美国社会、政治生态。

# 科学家流动对科研合作的影响

**赵镇岳　李江 ***

**摘要：** 论文以在美国有过任职经历的 8640 位科学家为研究对象，通过对其在不同机构任职时的合作者进行比较，分析了科学家跳槽之后的合作的倾向。研究发现，随着跳槽次数的增加，科学家更倾向于和之前合作过的“老伙伴”合作。

**关键词：** 科学家　流动　科研合作

## 一、引 言

在“大科学”时代背景之下，驱使科学家进行合作的因素有很多。一般来说，科学家进行合作的外部动机包括经济动机或社会动机等[②]，为了获得完成一项研究所需

① 参见张纯厚：《全球联通视角的现代民族文化复合、身份认同与国家安全》，《延安大学学报（社会科学版）》2018 年第 3 期第 17 页。

• 作者简介：李江，南京大学信息管理学院。

② 赵君，廖建桥 . 科研合作研究综述 J. 科学管理研究 ,2013,31(2):117-120.

的完整的设备、资金或知识，科研人员不得不选择合作。而内部动机则主要为科学家对更高质量科学产出的追求。事实也已经证明了合作完成的作品，尤其是国际合作，的确普遍具有更高的质量，且获得了更大的影响力[①]。

考虑到研究合作的重要性，与谁合作或是否要继续进行合作都是重要的决定。有些科学家在职业生涯中不断寻找新的合作伙伴，而也有其他人会选择在几年甚至几十年内与固定的合作者保持稳定的合作关系。Petersen 通过对 473 名研究人员的超过 16 万名合作者进行调查，发现占比 60％到 80％的合作关系只能维持为期一年的产出期，但也有大约 4% 的合作关系能持续超过 20 年[②]。

那么一段合作关系的持久程度从合作者的特征等方面是否能有迹可循呢？ Petesen 已经注意到在不同学科领域内，科研人员在这一方面的倾向性略有不同[③]。此外我们不难推断，合作双方进行的合作的目的、合作者的关系等都会影响一段合作的持续时间或稳定程度。本研究以科学家变更任职机构为观察点，选取了八千余位在美国有过任职经历的科研人员，考察了他们在离开旧的任职机构并在新机构就职之后选择与“老伙伴”进行科研合作的倾向。

## 二、文献回顾

目前针对科研合作的研究已有许多，主要是基于论文的合著关系[④]，主题覆盖了合作关系（包括个体之间、机构之间或国家之间等的合作）的稳定程度、紧密程度和

① Archambault É, Beauchesne O H, Côté G, et al. Scale-adjusted metrics of scientific collaborationC// Proceedings of the 13th conference of the international society for scientometrics and informetrics (ISSI 2011), Durban. 2011: 78-88.
Laband D N, Tollison R D. Intellectual collaborationJ. Journal of Political economy, 2000, 108(3): 632-662.
Lancho Barrantes B S, Guerrero Bote V P, Rodríguez Z C, et al. Citation flows in the zones of influence of scientific collaborationsJ. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2012, 63(3): 481-489.
苏芳荔 . 科研合作对期刊论文被引频次的影向 J. 图书情报工作 , 2011, 55(10).
刘俊婉 . 高被引科学家人才流动的计量分析 J. 科学学研究 , 2011(2):192-197.
② Petersen A M. Quantifying the impact of weak, strong, and super ties in scientific careersJ. Proceedings of the National Academy of 12(34): E4671-E4680.
③ Ibid.
④ Abramo G , Ciriaco Andrea D’ Angelo, Costa F D . Research collaboration and productivity: is there correlation?J. Higher Education, 2009, 57(2):155-17.
Lee S, Bozeman B. The impact of research collaboration on scientific productivityJ. Social studies of science, 2005, 35(5): 673-702.

合作产生的影响力等。国家层面的研究以 Chinchilla–Rodr í guez[①]等人所做为例，他们应用 Affinity Index（AFI）以及 Probabilistic Affinity Index（PAI）两个指标研究了国家之间的合作紧密程度，Affinity Index 在文中被其具体定义为：AFI(i,j)=(n(i,j))/(n(i))，其中 n(i,j) 表示国家 i 与国家 j 之间的合作关系总量（用合著的论文数量表示），n(i) 表示国家 i 与所有其他国家的合作关系总量；而 Probabilistic Affinity Index 则被定义为：PAI(i,j)=(‖[n(⋯)n(i,j)/n(i)n(j)]‖^2−1)/(‖[n(⋯)n(i,j)/n(i)n(j)]‖^2+1)，其中 n(⋯) 表示国家 i 与除了国家 j 之外的其他所有国家的合作关系总量。在合作关系测度方法的设计上，我们参考了 AFI 这一指标，从个人层面讨论了科研人员与其老伙伴之间的合作关系紧密程度。

本文涉及到的另一个话题是科学家的流动。科学家的流动可被分为国内流动和国际流动（即跨国的流动）。目前已有大量的理论从科学家流动的机制、动力等角度来对群体性的流动进行解释或描述，尤其是跨国的科学家流动，如 brain drain 理论、brain gain 理论以及出现更晚的 brain circulation 理论等[②]。以往，研究科学家流动所使用的数据主要来自于问卷调查[③]文献作者机构信息[④]以及来自机构网页的个人简历等[⑤]。而本研究将 ORCID 网站上的超过 70 万份科学家个人简历与 Web of Science 数据库中的文献题录信息结合完成了样本的选取以及样本科学家流动行为的确切描述，较好地同时兼顾了数据的体量和准确性。

## 三、数据与方法

本研究所使用的数据主要来自于 ORCID 网站以及 Web of Science 数据库。

---

① Zaida Chinchilla-Rodríguez, Bu Y , Nicolás Robinson-García, et al. Travel bans and scientific mobility: utility of asymmetry and affinity indexes to inform science policyJ. Scientometrics, 2018, 116(1):569-590.

② Bhagwati J, Hamada K. The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment: a theoretical analysisJ. Journal of Development Economics, 1974, 1(1): 19-42.

Saxenian A L. BRAIN CIRCULATION. How high-skill immigration makes everyone better offJ. Brookings Review, 2002, 20(1): 28-31.

蒲淳 . 科学家职业流动的规律初探 J. 科技导报 , 1992, 10(9207):10-12.

Sugimoto C R, Robinson-García N, Murray D S, et al. Scientists have most impact when they're free to moveJ. Nature News, 2017, 550(7674): 29

③ Cruz-Castro L, Sanz-Menéndez L. Mobility versus job stability: Assessing tenure and productivity outcomesJ. Research Policy, 2010, 39(1): 27-38.

④ Kahn S, MacGarvie M. Do return requirements increase international knowledge diffusion? Evidence from the Fulbright programJ. Research Policy, 2016, 45(6): 1304-1322.

⑤ Jonkers K, Tijssen R. Chinese researchers returning home: Impacts of international mobility on research collaboration and scientific productivityJ. Scientometrics, 2008, 77(2): 309-333.

ORCID（Open Research and Contribution ID）是一个全球性的非营利性组织，它试图给每一位账号注册者分配一个独一无二的识别代码以帮助科研成果中的贡献识别。拥有ORCID账号的科学家可以在个人主页上提供关于自己的任职以及教育经历的信息。截止目前2017年底，ORCID已经积累了280万注册者，其中超过70万注册者在个人主页上公开了自己的受教育或任职记录。

通过筛选，我们得到了在职业生涯中（截至数据收集时间2018年底）在美国有过任职记录且至少经历过一次工作机构变动（以学校为单位）的科学家超过三万位，而后使用ORCID识别代码检索得到其所有发表在Web of Science核心合集（包括SCI–E、SSCI和A&HCI数据库）收录期刊中的论文。最终，18753位有至少一篇论文被收录的科学家以及他们发表的超过大约30万篇论文被检索得到。为了分析科学家在到新机构任职之后与老伙伴合作的倾向，我们提出新的指标，将其记为S，计算方法为：

$$S=N'/N \tag{1}$$

其中分母N指代其在新的任职时间之中的合作者（论文合著者）总数，N'指代这些合作者之中“老伙伴”（在其到达新机构之前就已经与其有过合作的人）的数量。S的计算结果越大，说明这位科学家在到达新的机构之后仍然更偏向于和之前的伙伴合作。我们使用该指标分析了科学家变更任职机构的次数和其与老伙伴合作倾向大小的关系。18753位科学家的每一次任职记录变更（或称为“流动”）都被视为一个独立个案。为了进行有效的计算和分析，在流动前或流动后科学家没有合作者的个案都被剔除。最终，来自8640位科学家的11423个个案成为了接下来将要被分析讨论的对象。

## 四、结果

一个科学家可以有多次流动，数据集中的8640个科学家对应11423个个案，8640个个案对应着科学家的第一次流动，即在此之前他们从未变更过任职机构，2237个对应着科学家的第二次流动，467个对应第三次流动，66个对应第四次流动。由于四次以上流动的个案仅13个，我们不予考虑。图1展示的是按照流动次序进行分类得到的四组S值分布。

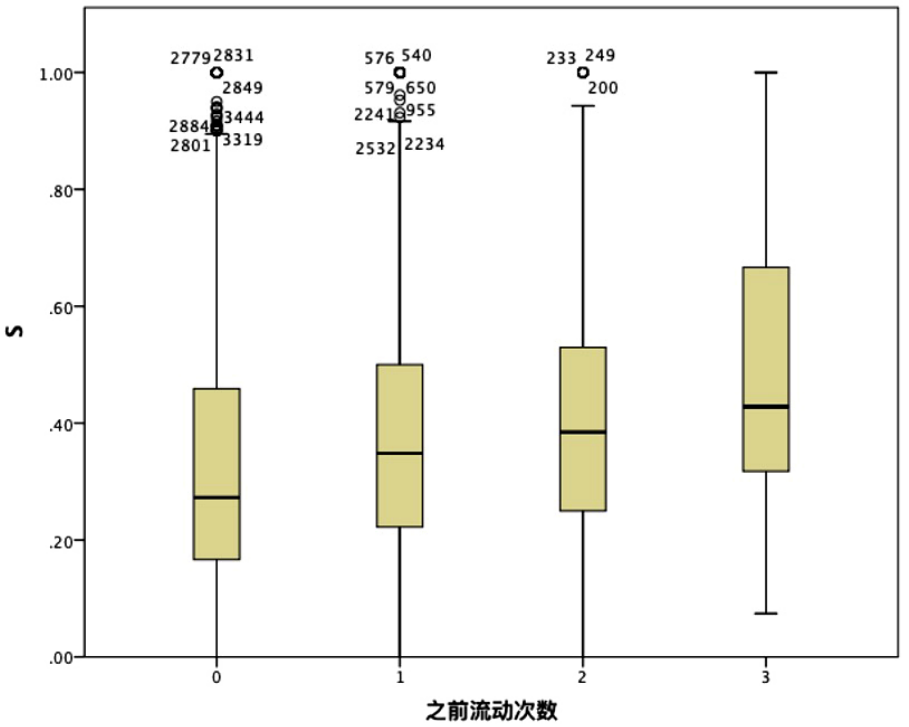



图 1. 四组个案 S 值分布

图 1 显示，之前流动的次数越多，则整体来看，此次流动之后 S 值越大。为了让比较结果更具有统计学意义，我们使用了方差检验，检验了四个组之中 S 值的分布是否具有显著的差异。结果显示，在显著性水平为 0.05 的条件下，可以认为各组之间的 S 值平均数有显著差异。且通过两两比较，可以得出结论：在某次流动之前已流动次数越多则该次流动之后 S 值越大。

目前仍存在一种可能性，即截至同样时间点，若一位科学家流动次数越多，其生涯有可能相比其他人时间更长，老伙伴的数量可能更多，因此在选择合作者时选择老伙伴的空间更大，S 值因此可能较大。为了排除此种干扰，我们引入“该次流动之前合作过的总人数”作为协变量，再次进行了方差分析。检验显示，在引入协变量之后，四组的 S 值均值仍然具有显著性差异，且两两检验得到的结论相同：流动前已流动次数越多则 S 值越大。

进一步地，8640 位科学家根据流动经历被分入三组（前两组存在重叠部分）：曾

从国外进入美国并任职（共 2365 人）、曾离开美国至国外任职（共 3306 人）以及始终在美国任职（4256 人）。我们拟根据科学家的不同组来对个案进行分类，并对三组科学家合作倾向进行对比分析。表 1 展示了各组（以及更细分的组）个案的描述性统计情况。

**表 1 科学家及流动次数分组描述性统计**

| 科学家分组 / 已流动次数 | 流入美国 | 流出美国 | 始终在美国 |
|---|---|---|---|
| 0 | 0.335(2365) | 0.321(2019) | 0.341(4256) |
| 1 | 0.396(919) | 0.382(542) | 0.389(776) |
| 2 | 0.421(254) | 0.417(94) | 0.413(119) |
| 3 | 0.474(45) | 0.598(9) | 0.435(12) |

注：括号中数字为对应组的个案数量

结果显示，在三个科学家分组之中都存在相同的规律，即已流动次数越多则流动后 S 值越小。且该差异使用方差分析均显著。但总体来看，各科学家分组之间不存在明显的 S 值大小差异。

## 五、结论与讨论

本研究结果显示，总体来看，科研人员变更任职机构的次数和其在新任职机构与之前的合作者的合作倾向有正向相关性。对于流动次数尚较少的研究人员来说，在到达新的机构任职之后他们更加倾向于寻找新的合作伙伴；而随着流动次数的增加，他们越来越倾向于和之前已经合作过的伙伴进行合作。我们发现这种规律在三组科学家（即曾流入美国、曾流出美国以及始终在美国国内流动）之间同时存在。

科研人员的生涯早期经历对整个职业生涯的影响是相对较大的[①]。生涯早期是一位科研人员对科研工作各个方面形成自己的独特认知的关键时期，在这一阶段他们的经历、产出以及所接触到的合作者都会给其留下深刻的印象并影响其之后的生涯发展。

① Signoret C , Ng E , Stéphanie Da Silva, et al. Well-Being of Early-Career Researchers: Insights from a Swedish SurveyJ. Higher Education Policy, 2018(1–3):1-24.

# 第三章

# 人口流动、老龄化与跨国婚姻：前沿理论与发展

# 汇款与情感：当代朝鲜族跨国家庭关系动力学 *

李梅花 *

**摘要：** 本文以朝鲜族一位普通移民女性的汇款经历及其家庭关系的变化，试图说明跨国汇款作为情感和经济上维持跨国家庭的重要战略充满了情爱、义务和怨恨。事实上，尽管汇款对维持家庭关系以及为跨国生活的不稳定提供缓冲发挥了重要作用，但同时也伴随着额外的情感压力。朝鲜族跨国家庭的生活经历揭示了汇款实践对维持跨国家庭关系的象征意义和情感意义、给朝鲜族跨国家庭归属方面带来的变化，以及由此造成的跨国家庭模式的复杂性。

**关键词：** 朝鲜族；跨国家庭；汇款；情感

# Remittance and Emotion: Dynamics of Contemporary Korean Chinese Transnational Family Relations

Li Meihua Cui Jinnan

**Abstract:** Based on the remittance experience of an ordinary Korean Chinese immigrant woman and the changes in her family relationship, this paper attempts to illustrate that transnational remittance, as an important strategy to maintain transnational families emotionally and economically, is full of love, obligation and resentment. In fact, although remittances play an important role in maintaining family relationships and providing a buffer against instability in cross-border life, they are accompanied by additional emotional stress. The life experience of Korean Chinese transnational families reveals the symbolic and emotional significance of remittance practice for maintaining transnational family relations, the changes brought to Korean Chinese transnational family identity, and the complexity of transnational family model.

**Key Words:** Korean Chinese; Transnational Family; Remittance; Emotion

• 本文系国家社科基金项目“朝鲜族跨国人口流动新发展与中朝边境非传统安全研究”成果（项目编号：18BMZ100）
• 李梅花，李梅花（1970 - ），女，吉林图们人，教授，博士生导师，主要研究方向为民族文化与社会发展、跨国人口流动，吉林延吉 133000

当今世界，跨国家庭已经成为日益普遍的一种家庭形态，是我们日益全球化生活的表征之一，这种生活跨越了边界和国界，从而削弱了出生、生活和死亡地点重合的可能性。[①]跨国家庭，是指家庭核心成员（母亲、父亲和儿童）居住在两个或两个以上不同国家的家庭，这种家庭模式的一个重要特征是，尽管家庭成员跨国界而分离，但仍然保持联系，甚至一起“跨越距离（together across distance）”。[②]跨国移民被资源稀缺的家庭视为底线生存战略[③]，由于资源有限无法进行以家庭为单位的迁移，从而导致家庭在一段或大部分时间处于分离状态。由于跨国家庭成员经常分散在两个或几个国家，家庭成员的角色和义务、夫妻关系和家庭成员之间的交流模式必然发生转变，进而会影响到整个家庭的动力机制和组织系统。结果，移民和留守家庭成员不得不在应对缺席和分离的挑战过程中重新协调与家人和亲友原有的关系。研究表明，汇款即移民与留守人员之间的资源往复交换在跨国家庭互动中发挥了至关重要的作用。在延边，有许多朝鲜族跨国家庭接受来自国外（主要是韩国）汇款。汇款不仅是朝鲜族跨国家庭重要的生计组成部分，也是家庭成员和婚姻关系纽带的重要象征，同时也嵌入并构成跨国家庭内部矛盾和冲突。在延边朝鲜族跨国家庭里，汇款是日常生活讨论的焦点，而且关于汇款的对话几乎总是嵌入到涉及丰富内容的情感背景中，用本文报道人的话说，“钱在哪，爱在哪”；“因为爱你，所以才出去打工赚钱，给你汇款。”可以说，汇款成为朝鲜族跨国家庭表达和构建亲密关系的重要方式。那么，伴随跨国家庭的出现，汇款是如何将处于不同社会和空间的家庭成员联系起来，嵌入汇款的亲密关系发生了怎样的变化，围绕汇款特别是朝鲜族移民女性的汇款，朝鲜族传统家庭性别角色和权力结构发生了怎样的转变？对此，本文拟通过对一位朝鲜族移民女性及其家庭成员的深度访谈试图回答上述问题。

## 一、汇款：作为一种分析维度

在移民研究中，汇款的功能得到了广泛认可。研究认为，汇款不仅了满足跨国家庭的经济需要，而且也成为连接跨国家庭成员的纽带。汇款是一种社会机制，通过这种社会机制，移民履行对留守家庭和原籍地的各种义务，同时提高自己的经济地位，实现家庭未来美好生活的可能性。[④]事实上，汇款在联系跨国家庭成员以及构建义务

① Skrbiš, Z.: Transnational families: Theorising Migration, Emotions and BelongingJ. Journal of Intercultural Studies, 2008（3）：231–246.

② Baldassar, Loretta, and Laura Merla： “Locating Transnational Care Circulation in Migration and Family Studies.” In Transnational Families, Migration, and the Circulation of Care: Understanding Mobility and Absence in Family Life, edited by Loretta Baldassar and Laura Merla, 25–58，London: Routledge，2013.

③ Deere, C., Antrobus, P., Bolles, L., Melendez, E., Phillips, P., Rivera, M., & Safa, H.: Shadows of the Sun: Caribbean Development and US policyM. San Francisco, CA: Westview Press,1990.

④ Batnitzky, A., L. McDowell and S. Dyer: Remittances and the Maintenance of Dual Social Worlds: the Transnational Working Lives of Migrants in Greater LondonJ. International Migration, 2012（4）：140.

和情感网络方面发挥着独一无二的作用。在移民婚姻中，汇款构成了一种重要的交流方式，非移民通常将汇款视为其移民配偶保持持续忠诚和忠诚的有形证据。[①]汇款不仅为跨国家庭配偶之间提供了一种表达和确认他们相互感情的语言，而且加强了他们家庭的权力结构。另外，汇款还可以提高移民的声望和自尊，增进他们的情感健康。[②]不过也有研究表明，汇款给移民的身心健康带来了负面影响[③]，尤其是移民女性的汇款更容易造成健康问题，因为和移民男性相比，她们往往需要通过降低自己的消费水平，从事更多的工作，保证更长的工作时间，才有可能向留守家庭发送汇款，而那些没有汇款能力的移民女性更有可能经历情感和健康方面的问题。[④]

汇款通常被认为最能衡量移民经历，相关研究试图解释移民及其家庭之间持续汇款的原因。关于汇款动机，学界主要有以下几种解释：利他主义、利己主义、互惠安排、感知声望等。利他主义是指移民感知到来自留守家庭的压力，在条件允许的情况下主动汇款以提高留守家庭的物质生活条件。[⑤]利他主义的程度因家庭而异，凝聚力强的传统家庭利他主义程度较高，关系不稳定的非传统家庭则较弱。[⑥]利己主义视汇款为货币交换，是有返乡意愿的移民通过汇款与留守家庭成员达成的契约安排，是对家庭资产的再生产，如购买房产或投资，目的是为以后的回国做准备。[⑦]不过 Lucas

① Pribilsky, J.: Aprendemos a Convivir: Conjugal Relations, Co-parenting, and Family Life among Ecuadorian Transnational Migrants in New York CityJ. Global Networks, 2004（3）：320–321.

② Holst, E., Schafer, A., & Schrooten, M.：Gender and Remittances: Evidence from GermanyJ. Feminist Economics, 2012（2）：201–229；Orozco, M., Lowell, B. L., Schneider, J.: Gender-specific Determinants of Remittances: Differences in Structure and Motivation. In Report to the World Bank.,2006. Retrieved from https://www. diw.de/documents/publikationen/73/86156/dp800.pdf.

③ Shooshtari, S., Harvey, C. D. H., Ferguson, E., & Heinonen, T. ：Effects of Remittance Behavior on the Lives of Recent Immigrants to Canada from the Philippines: A Population-based Longitudinal StudyJ. Journal of Family Economics, 2014（35）：95–105.

④ Amoyaw, J. A., & Abada, T. ：Does Helping Them Benefit Me? Examining the Emotional Cost and Benefit of Immigrants' Pecuniary Remittance Behaviour in CanadaJ. Social Science & Medicine,2016（153）：182–192.

⑤ de Bruyn, T, and J, Wets: Remittances in the Great Lakes RegionJ. Migration Research Studies,2006( 25 ); de Bruyn, T, and U, Kuddus: Dynamics of remittance utilization in BangladeshJ. Migration Research Studies, 2005（18）; Van Wey, L.K.: Altruistic and Contractual Remittances between Male and Female Migrants and Household in Rural ThailandJ. Demography, 2004（4）：739-756；Osaki K．: Migrant Remittances in Thailand： Economic Necessity or Social Norm J .Journal of Population Research,2003( 2 ): 203 - 222; Agarwal, R. and A. Horowitz: Are International Remittances Altruism or Insurance? Evidence from Guyana Using Multiple-migrant HouseholdsJ World Development, 2002（11）：2033–2044.

⑥ Sana, M., & Massey, D. S.: Household Composition, Family Migration and Community Context: Migrant Remittances in FourCcountriesJ. Social Science Quarterly, 2005（2）：509–528.

⑦ Piorine, B.：A theory of Remittances as an Implicit Family Loan ArrangementJ. World Development , 1997（25）：589–612；Ahlburg, D. A. and R. P.C. Brown: Migrants' Intentions to Return Home and Capital Transfers: A Study of Tongans and Samoans in AustraliaJ. Journal of Development Studies, 1998（2）：125-151；Blue, S.: State Policy, Economic Crisis, Gender, and Family Ties: Determinants of Family Remittances to CubaJ. Economic Geography, 2004（1）：63-82；Rapoport, H., & Docquier, F: The Economics of Migrants' RemittancesJ. IZA Discussion Paper Series, 2005. No.1531.

和 Stark 认为，在大多数情况下，汇款动机是“温和利他主义或开明利己主义”[①]，即汇款是移民与其留守家庭成员之间契约安排的一部分，是一种互惠，包括债务偿还和风险投资，前者指汇款是补偿留守家庭为移民支付的成本；后者指汇款被视为减轻家庭收入不确定性的主要工具，为留守家庭提供多元收入来源，同时也保障移民在自己的收入受到冲击时获得来自留守家庭的资金支持。[②]感知声望指移民将汇款视为一种地位象征，通过汇款，在留守家庭和原籍社区打造新的社会声望和个人形象，维持或提升自己在家庭和社区的社会地位。Lucas 和 Stark 指出，许多迹象表明，移民即使在东道国生活了很长时间，但还是与原籍社区保持高度的认同、忠诚和联系，指出移民更关心自己在家乡而非东道国的社会地位，而其在家乡的地位保持取决于留守家庭如何使用汇款。[③]

关于汇款管理，相关研究表明没有哪一种模式占绝对主导地位，因为跨国家庭的构成、性别义务、汇款的金额、转账方式和频度等千差万别。不过，反复出现的汇款管理模式大致有三种：第一种是独立管理。汇款通常由移民的母亲或姐妹直接控制，配偶被排除在汇款管理之外。一项关于美国危地马拉移民的研究发现，移民丈夫向他的父母汇款，后者根据留守儿媳的表现分配汇款。[④]一项关于乌克兰移民女性汇款行为的研究发现，汇款由移民的成年子女或成年女性（通常是移民的母亲或姐妹）直接控制。排除伴侣的原因与女性移民带来的社会秩序的改变有关，丈夫将汇款定义为固定的货币，并拒绝将其花费在自己身上，以此来捍卫自己作为户主的性别角色。[⑤]第二种是配偶共享管理。相关研究表明，越来越多的移民男性直接向其留守妻子汇款，部分原因是他们相信这笔钱会用于跨国家庭的共同利益。[⑥]通常，家庭日常开销由留守配偶自主决定，但是如果涉及大笔费用支出，则由夫妻共同商讨决定。第三种是代

① Lucas, R. and O. Stark: Motivations to Remit: Evidence from BotswanaJ. Journal of Political Economy, 1985（5）: 901–918.

② Stark. O.: The Migration of LaborM. Basil Blackwell, Oxford, 1991；Amuedo-Dorantes,. C., &Pozo, S: Remittances as Insurance :Evidence from Mexican ImmigrantsJ. Journal of Population Economics, 2006( 2 ): 227-254.

③ Lucas, R. E. B., & Stark, O: Migration, Remittances, and the FamilyJ. Economic Development and Cultural Change, 1988（3）: 472.

④ Menjivar, C., & Agadjanian, V.: Men’s Migration and Women’s Lives: Views from Rural Armenia and GuatemalaJ. Social Science Quarterly, 2007（5）: 1243–1263.

⑤ Francesca Alice Vianello：Ukrainian Migrant Women’s Social Remittances: Contents and Effects on Families Left BehindJ. Migration Letters, 2013（1）: 91–100.

⑥ Pauli, J. (2008). A House of One’s Own: Gender, Migration, and Residence in Rural Mexico. American Ethnologist, 35(1), 171–187.

际共享管理。这种汇款管理是单亲父亲或母亲的典型模式，它包括直接汇款给其子女，如果其子女被视为有能力负责管理汇款的话，或者汇给照看其子女的女性亲属。汇款管理通常在移民母亲和子女、移民母亲和年长女性（如母亲或婆婆等亲属）之间进行。

另外，相关研究还发现，根据性别角色的社会规范以及女性身份和男性身份的文化建构，移民的性别不同，汇款方式也有所不同。不过矛盾的是，一方面一些研究发现男性更容易汇款，这是因为传统上男人比女人挣得更多，男性往往扮演养家糊口的角色。对于大多数跨国家庭来说，移民男性通过汇款维持他们作为户主的角色。[①]在美国的墨西哥移民群体中，男性占主导地位，因为对墨西哥男性而言，移民是一种通过仪式，由此可以加强“男性气概”。[②]另一方面其他研究发现，尽管移民女性的身份和工作条件并不稳定，但是和移民男性相比，她们汇款持续的时间更长，[③]这可能是因为她们的个人身份和作为家庭内部照护者的责任感[④]，以及比男性更重视家庭价值观。[⑤]

总之，学界关于汇款动机、汇款模式和汇款经济功能等方面的相关研究比较丰富，为我们提供了理解跨国家庭得以维持的图景，也阐明了汇款与跨国家庭的性别、世代和阶层之间错综复杂的关系。但是现有理论并不能完全令人信服地解释汇款（或停止汇款）的决定如何因一种关系与另一种关系的变化而变化，汇款本身如何成为家庭内部矛盾和家庭成员关系变化的重要因素，尤其是围绕汇款，对于跨国家庭成员亲密关系和性别权力的实证研究比较少见。鉴于此，本文旨在以当代朝鲜族跨国流动大潮中的一位普通妇女及其家庭围绕汇款发生的情爱、冲突和疏离，探索跨国家庭内部的性别政治、道德经济和义务规范的动态变化过程。本文的关注点并不局限于在延边朝鲜族跨国家庭中经常看到、听到的关于情感商品化的感叹，而是想强调在重塑跨国家庭社会关系时金钱是如

① Taylor, M. J., Moran-Taylor, M. J., & Ruiz, D. R. (2006). Land, Ethnic, and Gender Change: Transnational Migration and Its Effects on Guatemala Lives and Landscape. Geoforum, 37, 41–61.

② Donato, K. : Current Trends and Patterns of Female Migration: Evidence from MexicoJ. International Migration Review, 1994（27）：748–768；Goldring, L. : Power and Status in Transnational Social SpacesJ. Soziale Welt，1997（12）：179–195.

③ Landolt, P., & Da, W. W. : The Spatially Ruptured Practices of Migrant Families: A Comparison of Immigrants from El Salvador and the People’s Republic of ChinaJ. Current Sociology, 2005（4）：625–653；Parrenas, R. : Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic WorkM. Stanford: Stanford University Press,2001；Vanwey, K. L.: Altruistic and Contractual Remittances between Male and Female and Households in Rural ThailandJ. Demography, 2004（4）：739–756.

④ Wong, Madeleine：The Gendered Politics of Remittances in Ghanaian Transnational FamiliesJ. Economic Geography,2006（4）：355-381.

⑤ Orozco, M., Lowell, B. L., Schneider, J.: Gender-specific Determinants of Remittances: Differences in Structure and MotivationR. In Report to the World Bank,2006；Vanwey, K. L.: Altruistic and Contractual Remittances between Male and Female and Households in Rural ThailandJ. Demography, 2004（4）：739–756.

何嵌入情感关系，跨国移民及其汇款行为是如何改变朝鲜族传统家庭观念，以及跨国家庭在朝鲜族家庭归属方面带来的变化以及由此造成的跨国家庭模式的复杂性。

## 二、“韩国行”：当代朝鲜族跨国流动

朝鲜族的“韩国行”不仅是来自个人经济成功的梦想，也来自始于 20 世纪 90 年代初中国经济改革带来的急剧社会转型。伴随国有制企业和集体所有制企业的私有化，大批工人下岗后不得不离开家乡，前往大城市寻找经济机会，他们和那些为了改善经济条件而从农村向城市移动的农民构成中国规模庞大的“流动人口”。朝鲜族人口流动与汉族和其他少数民族相比，其特殊之处在于他们跨国流动的东道国是所谓的“故国”——韩国。韩国以迁移成本较低、经济发展相对富裕、没有语言障碍，而成为大部分朝鲜族迁移的首选之地。在 20 世纪 80 年代末 90 年代初，恢复长期中断的亲属关系或者“伪造亲属关系”[①]，获得韩国政府的“入境同意书”，被朝鲜族视为快速实现“韩国行”的策略。初期探亲访问韩国的朝鲜族通过倒卖中草药获得了可观的收入，他们回到中国后成为令人羡慕的对象。虽然中药贩卖在韩国社会引发了不少社会问题，但却成为朝鲜族“韩国行”的发端。本文的报道人之一李女士就是在这样的背景下进入韩国的。

我是在 1988 年的时候到韩国的。来韩国前在当地一家国营单位上班，有两个儿子。家里生活条件还可以。平时我经常到村里弄点蕨菜、木耳啥的拿到县里的市场卖，虽然没有大钱，但小钱还是有的。就是小儿子身体不太好，有先天性心脏病，州里的大夫说治不好，我借了钱领着孩子到上海去看病，手术费我们根本拿不出来。从那以后，我一直琢磨怎么凑钱给孩子做手术，天天寻思这事儿。这时候吧，单位有一个关系不错的同事，她姑母从韩国来了，带来好多新奇精美的礼物。我们都过去看热闹。我同事说，在韩国干一个月能挣好多钱，顶在家干好几年，她打算出去挣钱，但自己一个人不敢出去，问我想不想一起出去。我一听，这是好事儿啊，我就花了 100 块钱买了礼物去拜见同事的韩国姑母。当时 100 元可不是小钱，那时候我一个月才挣 45 块呢。后来，韩国来的姑母回去后马上就给我和同事发来了探亲邀请函。我拿到去探亲邀请函后，就借钱办手续买机票飞到韩国了。当时签证期间是三个月。三个月后，我留在了韩国。

20 世纪 90 年代初，伴随韩国经济的高速发展，韩国国内劳动力供需市场发生重

① Freeman, Caren: Making and Faking Kinships: Marriage and Labor Migration Between China and South Korea. IthacaM, N.Y.: Cornell University Press,2011.

大变化，尤其是随着1987年韩国爆发大规模劳工运动带来的劳工薪金水平急剧上涨，以及由于生活水平提高韩国国内劳动者开始忌讳从事3D业种，韩国中小企业出现了劳动力短缺的现象。在这种情况下，韩国中小企业将目光转向外国劳动力，呼吁引进外国劳动力。1991年11月，韩国法务部发布《关于外国人产业技术研修签证发放等业务处理指南》。由此，外国产业技术研修生开始进入韩国。在这种背景下，在延边这个中国朝鲜族最大的聚居地开始出现了许多以召集研修生的名义输送大量劳动力到韩国的中介公司，街道两旁的书报亭窗户上、电线杆上、墙上，办理赴韩研修签证的小广告铺天盖地。尽管这些中介公司收取高昂的手续费（5到8万人民币不等），但想去韩国务工的人有增无减。许多朝鲜族为了支付中介费不得不向亲朋好友借钱，甚至不惜借高利贷。至于那些没有获得产业研修生机会的人，则通过观光签证到韩国务工，他们当中有很多人在规定期限后继续留在韩国成为非法滞留者。面对高昂的流动成本，在一个家庭中，夫妻通常不得不做出谁去韩国、谁留下来照护子女和管理家庭财产的决定。在这种分工合作中，朝鲜族社会开启了跨国家庭模式。

与此同时，由于韩国政府的移民政策限制，为了获得在韩国长时间流动的安全保障，朝鲜族社会开始盛行与韩国人的跨国婚姻[①]，这种婚姻又被称为“伪装婚姻”，通常发生在找不到韩国媳妇的韩国下层男性（农民和城市低收入工人）和寻求进入韩国务工的朝鲜族女性之间。很多朝鲜族女性借由“伪装结婚”进入韩国，跨国婚姻成为她们逃离相对贫穷生活的生存战略。爱情，这一原本在婚姻关系中作为判断婚姻本质的关键要素，在中韩跨国婚姻中成为“新金矿（the new gold）”[②]，一种价值生产的手段和新的可能性的条件，兼有生存和进步的战略。李女士的第二次韩国行就是通过“伪装结婚”达成的。

94年的时候，我在街上卖中药的时候被韩国警察抓住了，第二天就被遣返回中国了。回家后，老公说，你别再出去了，咱们家也不是穷得吃不上饭。可我不甘心哪，我在韩国那么辛苦挣的钱都没来得及取出来就被遣返了。老公说，别要了！呵呵，他说得可轻巧，不是自己挣的辛苦钱真是不心疼啊！我在家待了几个月，心理落差太大

① 全信子 . 同源异流的文化情结—中韩国际婚姻中朝鲜族女性婚姻移民现象探析 M，2012, 学苑出版社 .
② Constable, Nicole: Maid to Order in Hong Kong: Stories of Migrant WorkersM. 2nd edition. N.Y.: Cornell University Press, 2007；Ehrenreich, Barbara, and Arlie Russell Hochschild: Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy. New York: Holt,2004. Parren˜as, Rhacel Salazar: Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic WorkM. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2001.

了，在韩国每个月都能挣一万多（当时普通人一个月的基本工资是七百到八百—作者），在这里就是花钱。大儿子已经大学毕业了，虽说有工作，但他想出国留学，小儿子也马上要考大学了，这些都需要钱。韩国银行里还有我这些年赚的辛苦钱，那可不是小数目，说啥我也要回韩国，我要拿回我的钱！本来我打算还办探亲签证，但是探亲签证要花 8 万人民币才能保证一定签下来，太贵了，还没有韩国居留权，再说我也受够了东躲西藏的苦头，决心这次出去可不能当黑户，一定要弄个合法身份。于是，我说服老公办了离婚手续，为了不让老公别扭，还特意找了一个七十多岁的韩国老头办了结婚手续。几个月后，我重新回到韩国，两年后拿到了韩国国籍。

2007 年 3 月，韩国政府颁布访问就业制。《访问就业制》主要针对 25 岁以上中国朝鲜族及独联体地区的高丽人，为他们提供三到五年内自由往来及就业的访问就业滞留资格。在韩国国内有亲属关系的同胞仍然可以凭国民之邀请入境；至于无亲属关系的同胞可以通过韩国语考试及抽签等方式得到访问就业制的实惠。此后，延边朝鲜族社会再次刮起“韩国风”。截止到 2009 年初，在韩国滞留的朝鲜族人数达 37.7 万。[①]延边这个东北边境的小城成为“驿站 (dwelling–in–travel)”（Clifford 1997），[②]“大家都在打点行李准备出发，不管拿的是假护照还是伪装结婚……”；[③]“银行溢满了女性们通过海外劳务挣来的存款”。[④]据统计，自 1998 年至 2008 年，延边地区劳务外汇收入以每年 1 至 2 亿美元的速度增长。2006 年外派劳务收入达 10.58 亿美元，相当于当年延边 GDP 的 33.8%。[⑤]外汇收入不仅支持了延边的经济建设，也提高了当地居民的储蓄存款。2006 年延边地区银行机构创境外个人汇款收入历史新高，达 105,768 万美元。2008 年，延边地区人均储蓄存款余额为 18,691 元，首府延吉市人均储蓄额居吉林省第一位。[⑥]当然，本文并不局限于从经济效益来理解这些汇款，本文更关注在韩国移民政策的严格限制下不得不忍受长时间分离两地的朝鲜族跨国家庭是如何通过汇款继续保持联系的？

从访谈资料中发现，在韩国行困难重重、家庭成员特别是夫妻之间不得不忍受长期分离的时候，他们对彼此的情感还比较强烈，双方通过各种途径保持紧密的情感和经济

① 韩国法务部 2009 年公布《2008 年外国人出入境政策统计》.
② Clifford, James Routes: Travel and Translation in the Late Twentieth CenturyM. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1997：2.
③ 著名朝鲜族诗人石华组诗《延边》之四：延边走出去 .
④ 卢贵南 . 边境文化和东北亚共同体的构建 J. 东北亚民族文化评论（第二辑），学苑出版社，2012.
⑤ 李宁、管延江 . 东北亚经济互动中的延边劳务经济 J. 东疆学刊 ,2009（1）：103.
⑥ 中国吉林省延边朝鲜族自治州统计局编 . 延边六十年 M，中国国际图书出版社，2009：8.

联系。报道人李女士说，“我到韩国后拼命挣钱。当时我是借钱出来的，老公单位停产，就发基本工资，大儿子读大学，小儿子念高中，小儿子有心脏病，他们都等着我邮钱呢。刚开始，我不是非法滞留嘛，所以不能到银行汇款，只能托人回国的时候捎回去。有时候，家里急需用钱，又找不到可以捎钱的人，我就跑到机场，只要看见中国人，不管认识不认识人家，就拜托把钱捎给老公，哪怕他们要一半的辛苦费，剩下的一半交给家里人也行。后来，我回国后和老公对账，发现有好几笔钱被那些人独吞了。几年下来，我给家里邮了大概 20 万吧。那时候，和老公感情还很好，打电话的时候，一听到他的声音，眼泪就刷地留下了，哭得不行。”而现在，李女士和她的丈夫可以随时接触、随时互访，但她说，“我们不像以前那样经常通话，两个儿子都已经结婚，该给儿子买的（房子）也买了，和老头子也没啥可聊的。”她现在俨然是韩国人，已经贷款买了一套公寓，因为拿着韩国护照，可以随时便捷地往返于延边和韩国之间，但是她已经很少回到延边的那个家，她也不再像过去那样给丈夫和儿子汇款，她的钱都存在韩国的银行里。韩国的银行利息高是一个原因，最主要的原因是她觉得钱放在自己身边更安心。李女士说，她的丈夫虽然没有退休金，但是每个月固定有 1700 元的社保金进入他的存折里，小儿子在日本工作，每年回国留给父亲一笔生活费，大儿子则承担父亲每月的水电费、物业费、取暖费以及人情往来的随礼，如果丈夫生重病住院，李女士还会通过儿子支付医药费，所以李女士丈夫的物质生活相对周围的亲朋好友比较富足。目前，这对夫妻各自生活在两个地方，一个继续在韩国赚钱，一个继续留守延吉，身处两地，客气疏离。当然，还是有一种东西将他们联系在一起，这个东西过去是情分和汇款，现在则是一种说不清道不明的东西，不全是钱，也不全是情。

## 三、汇款：朝鲜族跨国家庭的性别政治和情感张力

汇款不仅是朝鲜族跨国家庭经济生活的重要组成部分，也是亲情关系和婚姻关系的重要象征。踏上韩国行的延边朝鲜族丈夫（父亲）或妻子（母亲）虽然在一定程度上改善了家庭的物质生活水平，但是父母子女之间、夫妻之间由于地理空间的阻隔不得不两地分居，情感和生理的满足功能、各自的责任和义务也相应地发生改变，这无疑对跨国家庭生活和婚姻关系的稳定造成潜在威胁。在这种背景下，汇款成为维系家庭成员的重要纽带。在汇款的发送和接收过程中，移民通过汇款向留守配偶和子女表达思念和关心，而留守家人特别是配偶孤独漫长的等待、照护子女、赡养老人的辛苦

也通过汇款得到了补偿。其他研究表明，汇款是移民维持其在原籍地留守家庭身份和“在场”的一种方式，象征他（她）们对家庭和配偶的爱与忠诚（Hondagneu–Sotelo, P., and Avila, E.1997）。[①]不过，朝鲜族移民女性的汇款，与其说是对于家庭和配偶之爱和忠诚的一种承诺，倒不如说更多是为了履行性别义务的一种方式，如维持家庭的生活水准，保障孩子的幸福，积累家庭的财富。朝鲜族“阿祖玛”（朝鲜语 azuma, 指已婚女性，有大嫂之意）“头上顶的可不是 / 半边天，而是一块完整的天”。[②]在朝鲜族社会，通常认为，一个女人只有做了母亲才是完整的女人，才有价值，否则她就没有做女人的价值，而作为一个好母亲，她们的家庭义务中还包括通过牺牲与子女在一起生活的时光在经济上支持子女。在延边，通过家庭协商安排的女性外出务工被视为有效的实现经济富裕的家庭策略，外出赚钱的女性在身体“不在”的情况下，把孩子托付给丈夫或者可靠的亲属，通过汇款或邮寄衣物，来协商和调试照护子女的策略，以消弭由于她们的流动造成的时空鸿沟。

在为家庭赚钱的压力和履行性别职责之间辗转挣扎的朝鲜族移民女性付出了更大的牺牲，肩负了更重的责任，但她们同时也面对更多的指责。从许多报道人的叙述中，也可以发现她们处于各种焦虑中。由于挑战了传统的家庭性别秩序，她们经常会被配偶和周围的人视为不负责任的母亲，甚至被污名化为“不道德的妻子”（朝鲜语，paramnada）。不少女性报道人说，当她们和丈夫发生冲突的时候，最伤人的一句话就是，“谁知道你挣的钱是咋来的？”可见，汇款给跨国家庭内部带来矛盾的原因之一，是留守家人如何看待和使用汇款。李女士在后期表现出对金钱的强烈占有欲，她似乎只关心钱——她的“血汗钱”应该怎样被消费、储存和管理。她说，每天晚上收摊回家，把包里的韩币拿出来，一张张按一万元、五千元、一千元的顺序整齐叠好，然后再从头数到尾，是最开心的事情。她还特意告诉我，整理收纳纸币的时候一定要把纸币上的头像按同一方向摆好，因为只有爱惜钱、妥善安放钱，钱才会愿意回来找你。她一直为了钱而活。在她看来，汇款是她在韩国用劳动、健康和孤独换来的，是流离在外几十年辛苦的象征，可以说这些钱是她自我的替代品，所以一旦发现这些钱没有得到“妥善”管理，就会招致亲密关系的破裂。李女士后来之所以停止向丈夫汇款，部分原因是她对汇款结果的失望。

---

① Hondagneu-Sotelo, P., and Avila, E.: I’m here, but I’m there: The Meanings of Latina Transnational MotherhoodJ. Gender and Society, 1997（11）：548–571.

② 著名朝鲜族诗人石华组诗《延边》之三：“延边牌”大嫂 .

95 年年底，大儿子想去日本留学，我从韩国回到延吉。当时办理日本留学的手续费大概 10 多万吧。我回家后让老公把这么多年的汇款存折取出来。老公拿不出来，说是没剩多少，小儿子在大学读书，花销挺大，家里亲戚做生意也借去不少，反正就是花没了。我心里犯嘀咕，但也说不出啥。这时，一个朋友偷偷告诉我，说老公和一个女的好上了，还被对方老公发现，我老公还赔了对方一笔钱。听到这些，我浑身发抖，后背发凉。说实话，男人在家做饭带孩子是挺不容易的，我也想过他会和别的女人好上，这我也理解，但是至于搞到这么丢人吗，丢尽了儿子的脸面，还把我的血汗钱搭进去。我揪着老公大吵大闹，老公开始低头不吱声，后来冲我喊，你在韩国就那么清白吗，我也听说你在韩国有男人！我被老公打出家门。记得那天雪下得好大，我来不及穿鞋光着脚跑到了朋友家。第二天，我就买了机票回韩国了。从那以后，我再也没有给丈夫邮钱。

当被问到是否想过在韩国找别的男人，毕竟她和丈夫已经办理了离婚手续，李女士大笑，“比我钱少的男人，我看不上，比我钱多的人，看不上我这个老太婆。最主要吧，我有儿子，我得顾他们的体面。” 当问到相隔多长时间回延边与家人团聚的时候，李女士沉默许久说，“没啥事，回去干啥。”我接着问，“那你老了，干不动了，是不是得回延边啊？”李女士说，“咋说呢，我刚到韩国的时候吧，每次在电话亭打投币电话给家里，儿子总问，妈妈，妈妈，你什么时候回家？我总是回答，等着吧，等妈妈挣够了钱。现在呢，偶尔和儿子通话，他最后一句永远是，妈妈，您在那里好好待着吧！”

“妈妈，什么时候回来呀？”“等我挣够了钱。”当时对话中的母子并不知道多少钱算是挣够，或者需要等待多久才能积累那个未知的钱数。如果说，承诺是让未来具有可靠性，那么没有期限的承诺则意味着未来的不确定性。也许在李女士回答“等妈妈挣够了钱”的时候起，对于她们母子而言，返回延边的日子就已经预示了是遥遥无期。现在，在经历 20 多年的跨国分离生活后，李女士一家四口已经习惯了各自在不同的地方生活。每当家族聚会的时候，面对来自亲戚好奇的打探，李女士的儿子坦然作答，不以为意。在他看来，实现经济富裕和家庭团聚，二者不可兼得，只有出去转，才能赚到钱。在朝鲜语中，“转”和“钱”发音相同，写法相同（朝鲜语 ,don）。偶尔几次回国，李女士都住在儿子家里，丈夫住在另一个房子。当然，她也会帮着丈夫清扫做饭，坐在一起讨论人情往来，一起出席家族聚会。李女士的儿子说，母亲总是在离开延吉的前一晚到父亲的房子里，做一顿丰盛的饭菜，喝几杯酒，接着大哭一场，诉说各种委屈和怨恨，而这时平素寡言少语的父亲会拍着母亲的手背，说几句含糊其

辞的安慰话。这似乎已经成为一种惯例或者说仪式。儿子从李女士的嚎啕大哭中似乎印证了父母的感情依旧存在，但他也许并没有意识到，其实在他母亲停止汇款的那一刻起，父母之间的亲密关系已经事实上解体了。

马克思在《1844 年经济学和哲学手稿》中描写了货币的创造性和破坏性，指出货币作为一种客观的价值交换媒介，既是一切纽带的纽带，也能束紧和松懈任何纽带。34106 确实，在朝鲜族跨国家庭中，货币在重塑夫妻关系方面再次显示了强大的力量。李女士从一个温顺娇弱的妻子变成了创造和掌管家庭财富的强势者。李女士的丈夫还是“一家之主”，但他照护两个儿子，还要赡养老父，因为他是家中长子。在朝鲜族家庭，通常由长子负责给父母养老送终，而所有这些通常被视为属于妻子和女人的领域。与此同时，他还要迎合来自韩国妻子的各种指示甚至命令。李女士在韩国非法滞留期间倒卖中药，她的丈夫负责在国内购买中药并邮寄到韩国；为了预防韩币贬值，保障家庭财产增值，李女士的丈夫还要负责把部分汇款兑换成人民币或美元，以及购买投资用房产。当然，汇款让李女士的丈夫获得了一定程度的物质满足，但他同时也在妻子和儿子面前失去了作为一家之主的话语权。笔者见过李女士的丈夫，一个沉默寡言、郁郁不得志的朝鲜族男人，他很少吐露自己作为留守老公的经历。倒是他的妹妹向笔者抱怨，“我哥是花老婆邮来的钱，但他容易吗？他是家中老大，本来应该他们两口子赡养我们的老父亲，但我嫂子去韩国挣钱，所以老父亲送到我家里，哥哥嫂子为了弥补我，每个月给我不少钱。但我知道，我哥心里不是滋味 ..... 我嫂子去韩国已经三十年了吧，这几十年他一个人做饭，一个人睡觉，太孤独，太可怜，他现在身上的病都是因为太孤独。”李女士丈夫的亲朋好友都认为，他作为“鳏夫（朝鲜语，botoli）式”的留守并没有得到经济上和情感上的认可，也没有得到相应的物质和金钱的报酬。对此，李女士也承认，她的丈夫尽管是收款人，但却没有管理汇款的权力，他的各项支出受到妻子和儿子的监督。李女士的儿子也认为，母亲离家在外赚钱不容易，母亲付出的辛苦远远大于留守在家的父亲。显然，李女士在这个家里对金钱的控制力最大，几乎拥有家里一切事情的决定权。事实上笔者也发现，几乎所有受访的朝鲜族移民女性在跨国流动的过程中都逐渐获得了强大的经济实力，变得更加自信和独立，并将自己流动体验的赋权过程以及她们从这些经历中形成的一套新的价值观传递给家人特别是子女，尽管这种传递潜移默化，速度缓慢，但却逐渐影响了朝鲜族新一代关于性别和女性生活方式的霸权规范。而这，又是另外一个故事了。

## 四、结语

每天，延吉朝阳川机场往返韩国的航班总是人满为患，送行和接机的人上演着来往归别，相聚分离。随着中国社会经济的迅速发展，初期踏上韩国行的朝鲜族发现，如今的延边比起他们在上世纪 90 年代离开的时候生存成本更昂贵，继续保持或提升家庭的生活水准的压力和必要性促使他们踏入了出国 ––– 回国 ––– 再出国的循环流动轨道，而只要有人在流动，就会有汇款流动。汇款满足了延边朝鲜族跨国家庭的经济需要，转移了其作为货币的实际价值，用于跨国家庭购买房屋、轿车、豪华家私等，但同时也传达了流动在外的人对留守家人的情感，这种情感通过汇款的流动得以维持。配偶之间的汇款是维系跨国夫妻关系的重要纽带，在身体“缺席”期间，汇款常常是证明夫妻关系仍然有效的唯一可见的证明。然而李女士的故事告诉我们，汇款虽然的确提供了为跨国家庭及其家庭成员实践未来义务和责任的一种方法，但它却不能完全保障亲密关系和情感支持。在流动和留守、汇款和收款之间，配偶之间的关系既坚固又脆弱，既可以紧密相连，也可以一刀两断。汇款给跨国家庭带来的不满情绪甚至紧张冲突，“不在于谁得到多少或付出多少，而在于结构和意义”。[①]李女士通过汇款和积累家庭财富的能力获得了权力感，事实上颠覆了朝鲜族传统家庭“男主外、女主内”的性别结构；她作为母亲的“不在场”更是打乱了家庭内部习惯性性别规范，由于日常照护子女的任务转移到丈夫身上，李女士作为母亲和妻子的角色遭到质疑，尽管她竭力和儿子保持联系；而当李女士的丈夫将汇款视为一种替代照护子女、赡养老人的媒介，并将其与自己的身体照护、日常照护进行权衡的时候，不可避免地会出现汇款与身体照护之间的不同估价，同时家庭责任和资源安排、性别规范和角色的错位的叠加，必然导致家庭关系的紧张、矛盾和冲突。当然，每个朝鲜族跨国家庭都是独一无二的，李女士的故事不过是朝鲜族流动大潮中翻滚的一朵小小浪花，但它提醒我们：跨国家庭成员在协调其跨国生活过程中常常会遇到身份的开放性、模糊性和不确定性以及由此带来的紧张和冲突，而且这种紧张和冲突尤其与金钱和性别有关。金钱有可能从对跨国家庭的归属感和亲密关怀转变为紧张情绪和矛盾冲突，这种冲突往往会使人们质疑家庭的性质和归属，特别是当跨国家庭的性质和构成随着世代和生命阶段的更替而不断发生变化时，家庭内部关系会越发难以捉摸，暗潮汹涌。

---

① 马克思 . 1844 年经济学 - 哲学手稿 M. 刘丕坤译，北京：人民出版社，1979:106.

# 结婚移民日本的中国女性的社会网络
## ——以兵库县 T 地区为例

胡源源 *

**摘要：** 本文以结婚移民日本的中国女性为研究对象，考察她们嫁到日本之后相互之间建构的社会网络关系。按照她们嫁到日本的年数，本文将她们分为“经验世代”、“适应世代”、“新手世代”。研究发现，在移民目的地存在一定数量的中国女性但她们相互之间没有结成一定规模的互助组织。“经验世代”到日初期建立了紧密的“小组型”社会网络，后来这种网络逐渐弱化成“松散的联盟”；“适应世代”的社会网络也呈现出“小组”关系特征；“新手世代”的社会关系流动性大随机性强、成员不稳定。

**关键词：** 中国女性；结婚移民；日本农村；社会网络

## 一、引言

从 1980 年代中期开始日本农村男性结婚困难的问题凸显出来，为了解决此问题地方政府与民间中介机构联手从菲律宾、斯里兰卡等东南亚国家迎娶外国妻子，[①]日本“农村跨国婚姻”走进了人们的视野。日本学界将“农村跨国婚姻”的原因归结为以下三点。1. 农村“家”观念的残存导致日本女性不愿与守“家”的男性结婚，尤其是长男在婚姻市场上非常不受欢迎甚至被敬而远之。2. 农村女性从农村流向城市造成农村人口结构不平衡。3. 日本女性的结婚意识发生变化。结婚目的已不再是单纯为了生活保障，如果不是自己理想的结婚对象不会向婚姻迈出步伐。

据日本官方数据显示[②]，2015 年夫妻一方是外国人的婚姻占日本婚姻总数的 3.3%，其中外国女性是日本跨国婚姻的主力，占日本人外国配偶者的 70.6%。在外国女性中，中国女性占 38.7%、菲律宾女性占 20.7%、朝·韩女性占 15.3%。1997 年中国女性超越菲律宾女性，成为日本男性最大的跨国婚姻结婚对象。2000 年以后每年平均有 1 万以上的中国女性嫁往日本。2009 年中日跨国婚姻达到高峰，当年有 12733 名中

• 作者简介：胡源源，女，毕业与日本神户大学社会学系，研究方向：跨国移民，日本华人华侨，婚姻家庭。

① 于结婚移民到日本农村的外国女性的称谓，日本学界有“农村新娘”、“外国新娘”、“外国妻子”等称呼，本文采用“外国妻子”的称呼。

② 日本厚生劳动省，第 1-37 表（婚姻件数，年度 × 夫妻国籍）。源自：http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suii09/marr2.html

国女性结婚移民到日本。2011 年后嫁往日本的中国女性逐渐减少，即便如此每年仍有 6000 人左右赴日。保守估计，从 1970 年至今至少有 22 万中国女性结婚移民到了日本。

何雪松指出，移民进入一个新的社会其中一个重要的适应性议题是社会网络的解组与重构。[①]森岡青志认为，个人的社会网络是亲属、友人、近邻、职场等各领域网络的总和。个人社会网络的内容由网络关系的性质、关系动机、关系容量、关系主体的类型构成。关系性质可分为上下的—平等的关系、关系动机可分为手段的—表面的关系；关系容量可分为多层 – 单一的。[②]本文旨在考察结婚移民日本的中国女性与当地社会之间的关系，所以本文将社会网络设定为中国女性与家庭成员以外的个人及集团之间的关系，具体从中国女性之间建构的社会网络入手。

## 二、文献综述与研究框架

由于在国外进行长期的移民追踪研究受诸多条件的限制，目前国内关于中国女性结婚移 民日本的研究无论从数量上还是质量上都处于萌芽阶段相关研究非常少。在为数不多的研究中，高莉分析了中日跨国婚姻的现状；[③]师艳荣列举中日跨国婚姻中存在的问题；[④]关日昇讨 论了婚后中国女性在日的生活适应。[⑤]关于她们在日的社会网络建构在上述研究中没有涉及到。

在移居地日本，中国女性作为外来移民受到当地学者的关注，但是单独以她们的社会关系为对象的研究并没有。从 1980 年代日本“农村跨国婚姻”发足开始，日本学界把嫁到农村的亚洲女性统归为“外国妻子”、“东亚妻子”，即在研究上不分国籍把她们作为一个整体进行研究。2000 年以后学者们才逐渐认识到整体内部的多样性，进而开始把她们按照国籍详细区分加以讨论。嫁到日本的中国女性也是 2000 年以后才从“外国妻子”中独立出来，作为一个独立的研究对象。与她们相关的研究主要集中在家庭生活的私领域方面，她们与家庭外公共领域的接触并没有被讨论。关于她们的社会网络关系研究的梳理只能从她们还被掩埋在“外国妻子”、“东亚妻子”的阶段开始整理。

宿谷京子指出，在农村，外国妻子没有建立社会关系很难看到外国妻子有可以依

① 何雪松：《新移民妇女的网络建构：移居香港第一年的纵贯质性研究》，《妇女研究论丛》，2004 年第 6 期。
② 森岡清志：《社会的ネットワーク論―関係性の構造化と対自化》，《社会学評論》，1979 年第 30(１)期。
③ 高莉：《多元化价值取向下的中日跨国婚姻研究》，《河南工业大学学报》，2008 年第 4（２）期。
④ 师艳荣：《中日跨国婚姻问题分析》，《理论与现代化》，2009 年第 4 期。
⑤ 关日昇：《中日跨国婚姻与中国女性在其中的文化适应性研究》，2016 年硕士论文。

靠的邻居。外国妻子无缘主流社会孤立地存在着。[①]在早期的研究中外国妻子被描述成“孤立的存在”、“社会的无缘者”。随着嫁到日本农村外国妻子的增加，学界开始重新审视她们的社会关系，例如石沢真贵在秋天县羽后町调查后有以下描述，与邻居的交往不是特别紧密。……但是通过手机和邮件与朋友间的联系却很广，与较远的朋友也有交际。[②]再如南红玉考察山形县与福岛县的外国妻子的定居与社会参与后指出，外国妻子的社会网络是促进她们在当地定居下来的重要因素之一。南有以下论述，山形县的外国妻子来自不同的国家而且她们来日时期也不一样，同一地区内的外国妻子之间没有形成坚固的社会网络，如果扩大地理范围兼顾到其他地区存在着“同胞”关系。然而在福岛县，同一地区的外国妻子间建立起了强固的“同胞”关系。外国妻子间的社会关系不仅局限于她们自身之间的交往还扩大到了以家庭为单位的交往。外国妻子在与邻居的交往及地区活动的参与上都表现出积极的态度。[③]从这些研究可以看出，早期“孤立的存在”、“社会的无缘者”等观点被逐渐修正，外国妻子的社会网络研究不断被深化。尽管如此，笔者认为学者们对外国妻子社会关系的研究依旧粗糙且笼统。例如南只用了“没有形成”，“强固”［8］等词语来描绘外国妻子的社会关系，这只不过是对社会事实单纯地记录。为什么会产生这样的现象关于其中的理由没有深入考察。另外，笔者对南以居住地区来衡量外国妻子的社会网络表示质疑。福岛县与山形县都位于日本的东北地区， 不论是地理位置还是文化都属于东北圈。从某种意义上这两地的差异并不明显，以地区对外国妻子的社会网络特征加以区分明显缺乏说服力。

樋口直人指出，在移民与社会网络的研究中确认“社会网络是否形成”不是研究的结论 只不过是研究的出发点。为了从“社会网络是否形成”这一单调的结论中挣脱出来，社会网 络是如何形成的，各自的社会网络在哪些方面重要等讨论是必要的。[④]从上述分析看到，虽然目前日本学界关于外国妻子的社会网络研究已经跳出“有无论”的框架但对其特征的细致讨论还远远不足，例如樋口指出的“各自的社会网络关系在哪些方面重要”的探讨就非常匮乏。基于以上，笔者将“世代”变量引入中国妻子的社会网络的讨论中。所谓世代，指根据女性嫁到日本的年数（在日本定居的年数）将她们分为不同集团。来日 5 年未满称为“新手世代”，来日 5 年以上 10 年以下称为“适应世代”，来日 10 年以上称

① 宿谷京子：《アジアから来た花嫁》，明石書店，1983 年第 250 ~ 259 页。
② 石沢真貴：《定住外国人の現状と地域コミュニティの課題——秋田県羽後町の外国人妻に関する聞き取り調査を事例にして》，《秋田大学教育文化学部研究紀要》，2004 年第 59 期，第 70 页。
③ 南紅玉：《外国人花嫁の定住と社会参加》，《東北大学大学院教育研究科研究年報》，2010 年第 59 期。
④ 樋口直人：《国際移民と社会的ネットワークの再編成：滞日ブラジル人企業家を事例として》，《徳島大学社会科学研究》，2005 年第 18 期。

为“经验世代”。据笔者调查嫁到 T 地区的中国女性中有的已旅居日本 30 年以上，有的则不满 1 年。不难想象二者在对生活环境的适应上及应对能力上有很大差异，不能将她们笼统地归在一个范围内进行粗略的分析，应依据各自的特点分别讨论，否则容易看漏她们的多样性。再者，日本“农村跨国婚姻”从发生到现在已经有 30 多年，在这 30 多年的时间里嫁到日本的中国妻子的属．性．发生了很大变化。所谓属性指外国妻子的年龄、出身地、结婚经历等。据笔者调查，1980 年代中后期与 2000 年以后来日的中国女性，在出身地与结婚经历等方面呈现出不同特征。前者的年龄多集中于 20 岁左右，后者多在 30 岁至 55 岁左右，另外前者多来自上海周边地区且是初婚者，后者多来自中国的东北地区且是离婚者。中国女性的属性与她们来日后社会网络的建构直接相关。例如在后文中将会详细论述，1990 年代初来日的“经验世代”与 2010 年以后来日的“新手世代”在社会网络的成员的选择上表现出不同的态度。在以往的研究中，外国妻子的属性与社会网络的关系被完全忽视，因此在本文笔者将“世代”引入讨论中。

## 三、调查地与中国妻子的基本信息

T 地区位于日本兵库县[①]的北部，北临日本海，南靠丹波地区，东临京都，西靠鸟取县。人口 168.150 人，65 岁以上人口比例 2005 年 27.8%，2010 年 30.3% 。[②]

表－1 访谈对象基本信息

| 事例 | | 年龄 | 职业 | 初婚 | 最终学历 | 出身地 | 結婚年数（5） | 孩子（1） | 孩子（2） | 娘家 | 与婆家人同住 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C | 夫 | 43 | 正式职员 | Y（3） | 不明 | | 6 年 | 有 | | | N |
| | 妻 | 29 | 临时工 | Y | 高中 | 陕西 | 6 年 | 有 | 无 | 农民 | N |
| LY | 夫 | 55 | 临时工 | Y | 不明 | | 4 年 | 无 | | 兼农（6） | Y |
| | 妻 | 40 | 临时工 | N | 小学 | 辽宁 | 4 年 | 无 | 有 | 农民 | Y |
| YK | 夫 1 | 不明 | 不明 | N | 不明 | | 1 年 | 无 | | 不明 | 不明 |
| | 夫 2 | 49 | 正式职员 | Y | 不明 | | 8 年 | 无 | | 农民 | Y |
| | 妻 | 43 | 个体 | N | 初中 | 陕西 | 8 年 | 无 | 有 | 农民 | Y |
| IG | 夫 | 52 | 正式职员 | Y | 不明 | | 24 年 | 有 | | 兼农 | N |
| | 妻 | 46 | 临时工 | Y | 高中 | 上海 | 24 年 | 有 | 无 | 退休 | N |
| LP | 夫 | 52 | 个体 | N | 不明 | | 6 年 | 无 | | 兼农 | Y |
| | 妻 | 41 | 临时工 | N | 高中 | 辽宁 | 6 年 | 无 | 无 | 农民 | Y |

笔者基于访谈调查作成。注：

(1) 与日本丈夫的孩子。(2) 与中国前夫的孩子。(3)Y 是 YES 的意思。(4)N 是 NO 的意思。

① 日本的行政区划单位，相当于中国的省。

② 兵庫县人口推算，源自：http://www.tajima.or.jp/modules/kouiki/index.php/tajimagaiyou.html

## 四、研究发现

### （一）没有结成互助组织的中国妻子

李善姬指出，生活在日本农村的韩国妻子互相之间没有结成互助组织。李认为，在中介介绍的跨国婚姻里对韩国妻子们而言，同处于女性立场本身就已经是竞争的开始，为了从固有的观念中逃离出来她们有意识地将自己与其他人“区别”开尽量融入到日本人中，即“战略性的不可视化”。另外跨国婚姻女性成功的路径在于进行具有民族特色的商业经营。由于她们拥有相同的文化资本，相互之间形成了相互竞争的格局。[①]李也顺便提到了在日中国妻子的社会关系，李认为中国妻子与韩国妻子一样没有建立起具有一定组织规模的社会关系。基于在 T 地区的调查，笔者支持李的结论但笔者不同意李的解释。笔者认为嫁到日本的中国妻子不像韩国妻子那样，从选择结婚这条路开始就存在着明显的竞争而且中国妻子也不像韩国妻子热衷于用民族资本进行创业。笔者发现，中国女性嫁到日本后多是劳动者受雇于当地工厂，很少有人在短时间内利用民族资本进行创业。

据笔者调查 T 地区大约居住着 80 ~ 100 名中国妻子，[②]即在 T 地区中国妻子具备结成互助组织的客观环境而且分散在各地的日语学习班为中国妻子的社会网络建构提供了场所。她们之间没有结成互助组织另有其因，以下从三个方面进行分析。

#### 拒绝被序列化

笔者发现，结婚移民到日本的中国妻子平时有意识地避免与中国女性过于密切的交往， 原因之一是中国女性避免并拒绝让自己在中国妻子这个集团里被序列化。以下是“经验世代” IG、“适应世代”LP、“新手世代”LY 的事例。到笔者访谈时为止，IG 在日本定居 24 年、LP6 年、LY4 年。

IG：近几年嫁到日本的女性比我们当年的情形要好多了。现在她们一来（日本）身边就有很多中国人不会觉得寂寞。经常从朋友那儿听到有中国人嫁过来的消息，但是我与她们没有交往，我现在与这几年来的中国人之间完全没有交集。日本邻居偶尔

① 李善姬：《グローバル化時代の仲介型結婚移民―東北農村の結婚移民女性たちにおけるトランスナショナル・アイデンティティ》，李善姬 · 中村文子 · 菱山宏輔《移動の時代を生きる―人 · 権力 · コミュニティ》，东信堂，2012 年，第 34 ~ 37 页。

② T 地区的政府有关于当地外国配偶的粗略统计但没有进行国籍区分，所以无法把握当地中国妻子的具体数量。此数据是笔者基于在 T 地区多年的调查推测出的数据。

会说介绍个中国朋友给我认识，我总是以已经习惯日本生活为由委婉拒绝。

当初和我一起嫁来的有 5 位中国女性，我们都是上海那边的。现在我与其中 2 位一直有联系，与另外 2 位已经断了联系。一方面因为性格不合，另一方面那 2 人总喜欢在背后说人坏话。而我们 3 人不会在背后说坏话不会互相指责，不会互相嫉妒更不会互相伤害。

LP：虽然认识很多嫁过来的（人）但互相没有联系，周围有谁新嫁过来，名字以及住哪儿基本上都知道。她们跟我没有关系，对我而言她们都是外人，与中国（女）人交往深了就容易出现麻烦事。中国人聚在一起喜欢谈论各家家里的事儿，结果就开始互相攀比，我讨厌谈论家里的事情。现在住的村子里除了我以外还住了 2 个中国人也是嫁过来的，虽然住的近但并没有成为朋友。

LY：我知道这附近有很多和日本人结婚来的中国（女）人。通过朋友介绍我也认识了几个。平时工作和家里的事都忙不过来了，除了与个别人偶尔联系外几乎没有接触，说实话不想与她们交际。大家聚在一起就开始讲别人家的事情说一些别人的坏话，谁家丈夫每月给多少零花钱，谁家丈夫人品怎么样，谁跟婆婆的关系怎么样，全都是这样的事儿，说着说着就开始攀比，我不太会讲话所以不想跟她们走得太近。

对于学历不高有离婚经历的中国女性而言，与日本男性结婚是为了在国际婚姻市场上获得提高生活水平的机会。夫家的生活水平及丈夫的经济能力是衡量她们的目的是否达成的重要标准。即使中国妻子不是刻意要与周围人攀比，对于在完全不了解日本的情况下嫁入日本的她们而言，在日本自己处于怎样的生活水平或者自己丈夫的经济能力在日本处于怎样的位置，如果不与周围的中国妻子信息交换她们无从判断。所以一旦大家聚在一起，家里的事情很容易变成谈资。

另外，语言与文化差异在数年内是夫妻间不可消除的障碍。在障碍未消除的几年里，对中国妻子而言，日本婆家对自己如何特别是日本丈夫待自己如何，往往不是通过语言交流或借助只言片语表达出来的情感来感受，婆家和日本丈夫给她们的生活费或零花钱更能直观地让她们感受到她们在婆家的地位，很多中国妻子认为丈夫在金钱上的考量意味着丈夫甚至整个婆家对自己的态度。因此中国妻子一旦有相聚的机会，无论是出于单纯的信息交换还是出于确认自己在家庭中所处地位，互相诉说生活状况是极其平常的事情。然而嫁到日本的中国妻子并不是都进入了生活水平和经济能力相

同的同质家庭里，婆家的条件千差万别，因此她们自然而然会被序列化。条件最好处于最高端的永远只有一人，除此之外对其他任何人而言永远有比自己生活得好的人。在中国妻子看来，来日之前的生活已然成为过去式与来日后的生活毫无关系，由于她们都不是与丈夫恋爱结婚而是付了高额手续费通过中介嫁到日本，所 以这样的经历让很多中国妻子认为来到日本其实意味着大家又同样地站在了人生的起跑线上， 既然是新的起跑线为什么自己没有嫁到条件更好的丈夫，特别是夫家条件较弱的女性很容易对比自己嫁得好的人产生嫉妒。如 LP“结果就开始互相攀比”，IG“不嫉妒”，LY“谁家丈夫每月给多少零花钱”等所言。通过这些言语一方面可以看出中国妻子之间存在严重的相互攀比，另一方面中国妻子对这种攀比表现出极大的厌恶。因此很多中国妻子刻意不与其他中 国妻子密切来往，尤其是那些夫家条件相对较弱的中国妻子，她们认为丈夫经济条件差让她 们在其他中国妻子面前很没面子。

世代间的隔阂

中国妻子除了避讳自己被序列化外，世代间的隔阂也是阻碍她们结成互助组织的原因之一。以下通过 IG 的叙述进行考察。

IG：T 地区的 YK 市与 YF 市周围住着很多从中国嫁过来的（女性），特别是 YK 市有很多从中国北方例如哈尔滨、大连来的，听说 YK 市有专门从这两个地方介绍（女性嫁到日本）的中介。去超市或商店买东西时，经常能听到中国人大声说话，中国女性来日后声音依旧很大。我来日本已经很多年了思维模式已经日本化了，平时不与中国人交往。

“经验世代”IG 来日已经 20 多年，作为前辈她有能力对后来者提供一些帮助，但从她的言谈中可以看出她并没有给后来者很多关照，不但如此在交往方面也表现出极为消极的态度。笔者认为 IG 的消极源于“世代间的隔阂”。所谓隔阂是指，由于中国妻子们在日定居的时间不同导致她们对日本文化的认识与接受程度不同，进而在日常生活中表现出的行为模式也不一样。例如 IG 所说的在公共场合大声说话的例子。在中国，在公共场合大声说话并不是不能容忍的事情，但在日本这被认为是非常没有修养且给别人造成麻烦的事情。在公共场所大声说话的社会宽容度中国要远远高于日本。对久居日本的 IG 而言，日本的文化价值观已经潜移默化地转变为自己的行动准则，类似于在公共场所大声讲话的事情，她的衡量标准已不是宽容的中国人标准而是严苛的日本人标准。

据笔者调查，“经验世代”由于久居日本，在中国习得的文化习惯、行为规范已逐步弱化甚至被取代，以日本的文化习惯作为自己行动标准的现象普遍存在。而“适应世代”与“新手世代”，特别是“新手世代”由于来日时间尚短并不熟知日本的社会规则与思维方式，行动模式完全是中国式的，因此她们相互之间难免产生碰撞或关系紧张。这种紧张不仅存在于“经验世代”与“新手世代”之间，“适应世代”与“新手世代”虽不及前两者之间那么深但也同样存在。对日本文化的接收程度不同产生的隔阂是阻挠中国妻子之间结成互助组织又一原因。

**中国区域差异的再现**

赛汉卓娜指出，中国东北地区跨国婚姻增加期比上海要稍晚，2000 年已是上海“跨国婚姻的成熟期”，但中国东北这一时期只是“跨国婚姻的增加期”。[①]戴二彪指出，1985 年 ~ 1990 年期间全国范围看，在对日移民的数量上北京和上海比例最高，进入 1990 年代后北京和上海的移民规模缩小内陆地区增多，特别是东北的吉林省与黑龙江省的比例增高。[②]据笔者调查，定居 T 地区的中国妻子世代不同她们在中国的出身地也不同。“经验世代”多来自上海周边地区，而“适应世代”与“新手世代”大都来自东北地区。笔者认为中国妻子的出身地这一属性给她们在日社会网络关系的构建带来很大影响。

IG：即使在国内，南方人和北方人的文化习惯及性格也有很大不同。我作为南方人有点不太能接受北方人的说话方式。例如喝水时，如果这个水不好喝不想喝时我们南方人不会碰这杯水，而北方人可能就非常直率地说“这水不好喝，我不需要”之类的话。所以在日本我 也不会和北方人接触，我的 2 位朋友也没有和北方人交往。

中国有“一方水土一方人”的谚语，不同地区的人其性格也大不相同。从地理概念上，国家有“北方”和“南方”的区域划分，不同地方有浓厚的区域文化。孔维民论述过北方人性格粗犷、豪爽，真诚坦率，爱憎分明；南方人性格婉转和顺、细腻，感情浪漫而含蓄。[③]上述 IG 的话可以看出，由于国内地域文化上的差异使 IG 在旅日后依然与北方人保持距离。

---

① 赛漢卓娜：《国際移動時代の国際結婚》，勁草書房，2011 年，第 81 页。
② 戴二彪：《中国新移民の移出地構造の変動――経済発展の国際人口移動への影響》，《経済地理学》，2004 年第 50(1) 期，第 66 页。
③ 孔维民:《一方水土一方人――南方人与北方人性格差异及其成因初探》《淮北煤师院学报》,1992 年第 2 期，第 56 页。

此外笔者还发现除了南方与北方的差异中国的城乡差异也影响到了她们的社会网络。

IG：我在日本居住太久对国内的情况已经不是很了解了，即使回国每次在国内最多待 2 周。我当年还没来日本的时候，听说东北经济稍微落后特别是农村比较贫穷，听说东北很多地方都是农村，现在还是这样吗？偶尔与她们接触一下能感受到她们各方面跟我都不一样。

众所周知，中国曾有农村—城市二元户籍制度。在 90 年代，在中国如若拥有上海户籍会有一种作为“上海人”、“城里人”的自豪感，这种在中国被赋予的优越感在跨国移动的同时被带到了日本。从 IG 的话语中可以看出，在她的潜意识里有“上海”＝“城市”，“东北地区”＝“农村”的思维定式，作为来自城市的她与来自东北地区的中国妻子不一样，所以在交往上就自动规避起来。综上，中国南方与北方的地域差异加上“城市—农村”二元结构的先入观念，“经验世代”与“适应世代”、“新手世代”之间存在着双重的地域隔阂。这种在国内被植入的观念在移民日本后重新显现出来，成为影响中国妻子建构社会网络关系的因素之一。

### （二）不同世代中国妻子的社会网络关系

既然 T 地区的中国妻子之间没有形成一定规模的互助组织，那么在现实生活中她们之间结成了怎样的社会关系呢？以下分“世代”进行讨论。

#### “经验世代”的社会网络关系

由于“经验世代”在日定居时间长对其社会网络分析时不仅要分析她们与“适应世代”、“新手世代”的关系，同时要从纵向的时间轴上把握她们内部社会网络的变迁。

IG：刚来日本的时候只有 2 个朋友（与 IG 一起嫁到日本的中国人），那时周围没有中国人，我们每周都要聚一次。在一起时就讲婆婆和丈夫的事情，连生几个孩子我们都商量过， 在得知日本的家庭习惯和性别分工后，大家商量好都只生一个孩子绝对不生第 2 个。现在我们 3 人各自都只有 1 个孩子。当时我们甚至商量说要离婚一起逃回中国（哈哈哈～～笑）。

从每周都相聚到采取一致的生育计划可以看出，刚到日本不久的 IG 与中国女性之间建立了密切的社会关系，另外从“只有 2 个朋友”可以看出当时朋友的数量很少。笔者将这种人数少且关系紧密的社会关系称之为“小组型”社会网络。这种网络形成

的背景是当时“周围没有很多中国人”，即使想与同胞建立广泛的社会网络身边也没有太多中国人，即缺乏建立社会关系的外部环。虽然 1990 年代初嫁到日本的中国女性呈现增加的趋势，但从人数上看每年仅有不到 4000 人，这个数值是中日跨国婚姻高峰期的三分之一。①

那么随着居住时间的增长，紧密的“小组”关系是 20 多年如一日保持下来，还是随着时间的推移发生了变化呢？

IG：我们 3 人住的不近但也不远，开车只需 1 小时左右，3 人都会开车，如果想见面的话

就是开车出来的事儿，但我们没有频繁见面。今年 2 月还下雪的时候，她们打电话过来说雪

化了后我们 3 人聚一下，我当时说 4 月开春后比较好，现在夏天都快过完了还没见着。现在我们每年大概只有 1、2 次电话或邮件联系。

通过上文“经验世代”社会网络的变化一目了然。由 20 年前每周都相聚的高频率见面减少到现在每年只有 1、2 次电话或邮件联系。虽然联系没有中断，但当初紧密的关系已经荡然无存，即随着时间的流逝“经验世代”之间的社会网络逐渐弱化。笔者将这种没有完全断绝但已经弱化的社会网络称之为“松散的联盟”。

接下来看“经验世代”与“适应世代”、“新手世代”之间的关系。从结果来讲“经验世代”与“适应世代”、“新手世代”之间的关系非常疏远，几乎没有联系。其中原因除了上文中论述的世代间的隔阂与中国国内地域文化差异的再现外，“经验世代”的生活独立性高也是原因之一。。在前一节中 IG 提到“日本邻居偶尔会说介绍中国人给我认识，我总是以已经习惯日本生活为由委婉拒绝”。从这句话中可以读到两点信息，第一，在与中国妻子的交往上 IG 表现出消极且避讳的态度。第二，从她说的“习惯”一词中可以看出，IG 的生活自立性很高不需要依赖其他中国人。从表 –1 可以看出，来日中国妻子的学历低且她们不像留学生或技术人员那样是为了提高自己的职业生涯而移民。于她们而言，嫁到日本其实是把自己的生活基盘从中国转移到日本，在日本构建自己的生活世界。

① 日本厚生劳动省，第 1 - 37 表（婚姻件数，年度 × 夫妻国籍），源自：http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suii09/marr2.html

所谓生活世界，在此可以理解为工作单位、孩子（如果有孩子）的学校、医院、政府部门等与日常生活密切相关的地方。在自然环境和社会环境相对简单的农村，只有以上几个地方与日常生活密切相关，只要对它们熟悉生活上不会有很大不便。中国妻子来到日本一段时间在一定程度上克服了语言障碍后，一个人足以应付这些机构，这里的一段时间最多 3 年。像 IG 这样在日定居 20 多年的“经验世代”，她们在生活上几乎不会有任何不便，一切都可以自己应付自如。IG 曾很自豪的跟笔者讲，由于和婆家的小姑关系不好，婆婆过世时关于葬礼小姑没有给她任何帮助，完全凭她一个人完成了所有繁琐的仪式包括招呼日本亲戚，作为一个外国人她为自己的自立感到自豪。所以高度的生活自立是“经验世代”与其他世代中国妻子疏远的一个重要原因。

此外据笔者调查，“经验世代”不去日语学习班学习也很少参加当地外国人支援机构举办的活动，这就使她们没有与“适应世代”和“新手世代”相遇的机会，加上前述对日本文化接受程度的差异，这些综合在一起就造成了相互之间关系非常疏远的结果。

**“适应世代”的社会网络关系**

2000 年以后嫁到日本的“适应世代”从登陆日本的那一刻开始，周围就已经生活着很多和自己一样通过结婚移民到日本的女性，而且很多都来自中国同一地区，即相互之间不仅是同胞而且是同乡，“经验世代”当初完全没有这样的环境。尽管如此调查发现“适应世代”的社会网络依然是“小组型”。为什么在具备有很多本国人的外部环境下却出现了与“经验世代”相同的社会关系特点呢？笔者认为其原因有以下两点。

第一，与“经验世代”接触少。在上文中提到“经验世代”在与同胞的接触上持消极的态度，笔者发现“适应世代”同样也不积极。在生活适应方面，“适应世代”虽达不到“经验世代”的水平，但基本上能够自立不需要向“经验世代”求助，所以她们没有向“经验世代”靠拢。

第二，与“新手世代”关系疏浅。“适应世代”作为“新手世代”的前辈，与“经验世代”相比她们与“新手世代”接触的机会比较多。笔者在参加当地 NPO 的活动时经常看到“适应世代”的身影，因此推测她们与“新手世代”建立社会关系的可能性比较大，但通过进一步调查发现“适应世代”与“新手世代”之间同样没有建立稳定的社会关系，个中原因在 C 的话语中寻找。

C：我平时不怎么与在日本学习班认识的中国妻子交往。前一段时间 NPO 的工作人员拜托我帮助刚嫁过来的 SM。既然被托负我就主动联系了 SM 问她有什么需要。从那以后 SM 只要有事情就给我打电话咨询各种问题。例如签证或是回国买机票等，只要与生活有关的事她都打电话问我，但过了一段时间后她就不联系我了。刚来日本时都是什么也不懂，日语也不好，有问题只能问中国人，她的处境我非常明白，但是怎么说呢，我的感觉就是她在有事的时候就一个劲给你打电话问这儿问那儿，没事的时候就把你抛到脑后完全不联系你。站在我的立场上，我作为帮助她的人感觉自己只是被利用，真的是单纯地被利用。有困难的时候突然把你拽出来求你帮这儿帮那儿，没事的时候就完全不理你，我对她而言就像是一根救命稻草。但我与 YK 就不是这样的关系，我们经常互相窜门一起吃饭。像 SM 这样只是来寻求帮助的人，我们之间不可能发展成我与 YK 那样的关系。我总是尽我所能去帮助她们，只是帮助而已没有其他关系，说实话并不想与她们有太多牵扯。

从 C 的话语中可以看出“适应世代”与“新手世代”之间没有形成稳定的朋友关系只是结成了出于道德立场的“临时支援”关系。

既然“适应世代”与“经验世代”和“新手世代”都没有结成稳定的社会关系，那么“适应世代”的“小组”关系从何而来？上文中 C 提到“我与 YK 就不是这样的关系，经常互相窜门一起吃饭”可以看出对 C 而言，YK 是与 SM 完全不同的存在。从表 –1 可以发现 YK 是与 C 同时期来日的“适应世代”。笔者发现与“适应世代”结成“小组”关系的成员基本是同一时 期嫁到日本的中国女性。由于同一时期到日，不难想象在日的适应及文化的接受上她们往往处于同一水平线，互相之间隔阂小从而易结成朋友。

### “新手世代”的社会网络关系

笔者发现，“新手世代”到日后积极地向周围的中国女性靠拢，这与前面讨论的“经验世代”和“适应世代”的态度完全不同。“新手世代”这种积极的表现源自于她们到日后生活上 的实际需要。从表 –1 可以看出“经验世代”与“新手世代”的基本属性有很大差异，例如 “经验世代”是以年轻的初婚者身份嫁到日本，而“新手世代”的大都是中年的再婚者身份且大都与中国前夫有孩子，来日后她们面临着如何把国内的孩子带到日本或者让日本的丈夫为孩子提供抚养费的问题。关于这些问题她们没有

办法找日本人商量，唯一能够求助的只有与她们有同样经历的中国女性。所以“新手世代”来日后表现出的人际交往态度与“经验世代”、“适应世代”不同，即中国妻子内部的属性差异影响着她们的社会网络建构。

此外笔者还发现，虽然当地的行政部门或者 NPO 在找工作或者租房等方面给予“新手世代”一些帮助，但这些远远无法满足她们实际生活上的需要。对“新手世代”而言，由于刚　到日不久，生活中大部分问题来自于日本丈夫和婆家，在日本家庭问题属于私领域范畴不会放到公共场合进行谈论。作为支援机构的 NPO 虽然在日语学习、孩子入学、多国语言的对应等方面给予她们很大帮助，但涉及到家庭内部的事情，受日本家庭孤立性与排他性价值观的影响，工作人员没有办法插手更不用说建言献策，因此从某种意义上说 NPO 对中国妻子的帮助是有限度的。对于以上情形 C 有以下描述。

C：她们（“新手世代”）不是能把所有的事情都跟 NPO 的人说，有些事情只能跟中国人讲。如何跟丈夫交涉把和中国前夫的孩子带到日本，如何让丈夫给孩子生活费，像这样的事就只能跟中国人商量。再如在哪儿能买到便宜的机票，如何更新签证，像这样的问题即使问日本人她们也不知道。这里（NPO）的人确实帮她们很多但不能给她们所有需要的。

在陌生的环境里对“新手世代”而言，能够快速得到需要的信息或者获取实际帮助的是与自己一样嫁到日本的中国女性，所以她们不同于“经验世代”与“适应世代”，她们以积极的态度靠近周围的中国女性，特别是与她们有相似之处的“适应世代”。无论与她们同一时期　嫁到日本的还是已经在日本生活多年的，于“新手世代”而言都可能是有用的社会资源。但是“新手世代”很多人来到日本后会马上去工作，没有时间到日语学习班学习。而日语学习　班是她们扩展社会网络的重要场所，这就导致她们丧失了构筑稳定的社会关系的机会，只是在碰面时互相结识，信息共享。因此“新手世代”虽然表现出积极的结识态度但她们的社会　网络成员不稳定、流动性大随机性强。

## 五、总结

通过以上分析总结如下。第一，嫁到日本农村的中国妻子由于①拒绝被序列化，②世代间的隔阂，③中国地区差异的再现等原因致使她们之间没有结成一定规模的互助组织。第二，　不同世代的中国妻子的社会网络关系特征如表 –2。

表 -2 社会网络关系特征

| | | 中国人 |
|---|---|---|
| 经验世代 | 早期 | 小组型 |
| | 現在 | 松散的联盟 |
| 适应世代 | | 同世代小组 |
| 新手世代 | | 流动性大 |

“经验世代”嫁到日本当初由于周围的中国人少不具备扩建社会网络的环境而建立了紧 密的“小组型”社会关系，随着时间的推移这种关系逐渐弱化成了“松散的联盟”。“适应世 代”与“经验世代”之间由于“经验世代”的回避没有交集，与“新手世代”之间也只是形成了“临时的支援”关系，其朋友圈的成员集中于同一时期来日的人。“新手世代”由于实际生活的需要，在与中国妻子的交往上表现出积极的态度，但由于工作使她们丧失了构筑稳定的社会关系的机会，导致其社会网络的成员不稳定、流动性大随机性强。

本文虽只分析了中国妻子之间的社会网络关系，但并不意味着她们与主流社会的日本人或来自其他国家的外国居民之间没有建立社会网络。由于篇幅限制关于以上议题将另文进行讨论。

# 基于文献计量的国际移民研究知识图谱分析

赵琦睿 *　　许鹏飞 *

**摘要：** 随着全球化发展和中国改革开放的不断深入，移民问题在国内学术界得到了更多关注，相关学者从移民法、欧美移民政策、人才战略、非法移民以及出入境管理等多角度出发做了大量研究，为国际移民领域的研究提供了十分有益的启示。目前，国内有关国际移民领域研究现状和发展历程的综述性论文较少，为了解国际移民领域的研究态势和规律，本文通过文献计量法对国内外在国际移民领域研究的知识图谱进行描绘，运用 CiteSpace 信息可视化软件的网络分析、聚类分析方法，梳理国际移民领域的发展脉络，归纳国际移民领域的研究热点和研究趋势，为国际移民领域的深入研究提供参考和启示。

**关键词：** 国际移民 文献计量 知识图谱 可视化分析

## 引言

随着全球化浪潮逐渐席卷世界的每一个角落，“国际移民”成为了影响世界各国经济、社会、文化和政治等多方面的复杂现象，据国际移民组织（International Organization for Migration，IOM）和联合国移民署发布的《世界移民报告 2018》显示，在过去的四十五年中，国际移民的人数已大幅增加，2015 年居住在出生国以外国家的人数大约在 2.44 亿，是 1970 年数量（8400 万人）的三倍以上[①]。目前，由于不同文化的差异性以及不同国家的政策规定，关于“国际移民”的定义尚存在一些不同的界定标准。1922 年的国际劳工大会明确提出“世界各国应当就涉及国际移民的基本概念进行界定”；1953 年，联合国经济与社会事务部统计司（Department of Economic and Social Affairs Statistics Division，UN）首次以联合国的名义对“国际移民”的标准进行了明确：在外国居住一年以上的人即为国际移民；之后，统计司分别于 1976 年、1998 年进对该标准行了修订，并于 1998 年公布的 Recommendations on Statistics of International Migration 中对涉及国际移民的术语进行了规范，对国际移民的时间跨度进行了规定。国际移民组织（IOM）作为移民领域的全球性组织，也对“国际移民”

• 赵琦睿，中国人民警察大学在读研究生。
• 许鹏飞，中国人民警察大学在读研究生。

① MIGRATION I O F. World Migration Report 2018 M. Switzerland: International Organization for Migration, 2017.

做出了定义：国际移民系跨越国家边境，为了定居性目的离开原住国或常驻国而生活在另一国家的人[①]。我国学术界对国际移民领域的研究中，厦门大学李明欢教授对国际移民的定义和类别进行了阐述，她认为跨越主权边界，以非官方身份在非本人出生国居住达一年以上的人即为“国际移民”[②]。刘国福和翁里两位国际移民法学专家则认为所有跨国流动人员在广义上都可称为“国际移民”。2016 年 6 月，中国正式加入国际移民组织（IOM），成为其第 165 个成员国；2018 年 3 月，《深化党和国家机构改革方案》对外公布，根据方案要求，中国国家移民管理局于 4 月 2 日正式成立，中国进入移民管理的新时代。结合新成立的国家移民管理局的职责来看，笔者认为中国目前对“国际移民”的界定包含“跨越边境”和“人口迁移”两个基本要素，本文基于此界定的国际移民领域的研究对象主要有以下两个方面：一是国际移民理论研究，包括移民跨界流动现状、移民动因、移民族群以及出入境权等问题的研究；二是国际移民政策研究，包括国际移民法律和政策、移民制度、出入境管理、外国人管理以及非法移民治理等问题的研究。

当前世界人口的跨境迁移已经成为不可阻挡的趋势，无论是两千多年前中国和意大利商人开拓的“丝绸之路”，还是近代鸦片战争后中国劳工的被迫输出，再到改革开放后的移民输出浪潮，中国都处于国际人口迁徙的旋涡之中。在国际移民问题日渐凸显的趋势下，无论是在国内还是国际层面，对国际移民领域的研究都具有重要意义。近年来有关国际移民和人口迁徙的研究不断增长，从现有研究来看，西方学者对国际移民领域的研究开始较早，且从不同学科视角形成了大量研究成果，不仅在移民动因理论等方面有着较为成熟的发展，在诸如非法移民治理、移民融入以及难民等社会热点问题上也进行了深入研究；相比之下，国内学者对国际移民领域的研究初始于 20 世纪 80 年代，前期大多集中在华人华侨移民领域研究上，随着全球化发展和中国改革开放的不断深入，移民问题在国内学术界得到了更多关注，相关学者从移民法、欧美移民问题和政策、人才战略、非法移民以及出入境管理等多角度出 发做了大量研究，为国际移民领域的研究提供了十分有益的启示。目前，国内有关国际移民领域研究现状和发展历程的综述性论文较少，为了解国际移民领域的研究态势和规律，本文拟通过文献计量法对国内外在国际移民领域研究的知识图谱进行描绘，运用 Cite Space 信

① MIGRATION I O F. Glossary on Migration M. Geneva; International Organization for Migration. 2004: 33.
② 李明欢 . 国际移民政策研究 M. 厦门 : 厦门大学出版社 , 2011.

息可视化软件的网络分析、聚类分析方法，梳理国际移民领域的发展脉络，归纳国际移民领域的研究热点和研究趋势，希望为国际移民领域的深入研究提供参考和启示。

## 二、数据来源及研究方法

### （一）文献来源与检索策略

本文选取美国科学情报研究所（Institute for Scientific Information, ISI）的 Web of Science 核心合集数据库和中国知网 CNKI 作为样本来源数据库。国外数据方面，通过 Web of Science 核心合集数据库，检索时间为 2019 年 4 月 7 日，检索方法为：Topic=（“migration or immigration”）AND Topic=（“International”），文献类型 =（“Article”），数据库 =（SCI–EXPANDED，SSCI，A & HCI，CPCI–S，CPCI–SSH，ESCI），时间跨度 =1975–2019，检索出 9033 篇文献，剔除临床医学、传染病、水资源等与主题无关的数据，得到 5898 篇国外的研究文献。1975–2019 年，国外每年关于国际移民的发文量如图 1 所示。国内数据方面，选取中国知网 CNKI 作为样本来源，检索时间为 2019 年 4 月 7 日，检索方法为：主题 =“移民”并且“国际”，主题 =“移民”并且“外国人”，文献发表年份不限，文献类型 =“期刊”，进行精确检索后在显示的信息中剔除重复发表文献、刊物卷首语等与本研究无关的文献后，得到 1078 篇有效文献，时间跨度从 1963 年到 2019 年。由 CNKI 收录的国际移民领域发文量如图 2 所示。

### （二）研究方法与分析工具

本文主要采用文献计量分析法，借助知识图谱工具对数据进行可视化。首先使用 Excel、SPSS 等软件对数据进行清洗和基本的计量分析，然后通过美国德雷塞尔大学（Drexel University）陈超美教授开发的 CiteSpace 5.3.R4 版本软件对文献进行共现知识图谱分析、共引知识图谱分析以及聚类和突现分析，构建国际移民领域的知识基础，描绘国际移民领域的研究热点和研究趋势，从而科学有效地把握研究方向。

## 研究结果与分析

### （一）文献走势分析

发文数量的变化情况可以清晰地描述某一研究领域的不同发展阶段。图 1 是根据从 Web of Science 核心合集数据库采集的文献数据绘制的折线图，根据所选数据库的统计记录（1975– 今），样本数据中第一篇有关国际移民的正式论文是 Mary M. Kritz

发表于 1975 年的《国际移民对委内瑞拉人口和社会结构的影响》（The Impact of International Migration on Venezuelan Demographic and Social Structure）一文。根据普赖斯提出的文献增长理论，结合折线图的情况，可将当代国际移民的研究大致分为 3 个阶段：第一阶段为诞生阶段（19 世纪 60 年代末—1992 年），年发文量均在 20 篇以下，发文量低，反映出学术界对国际移民领域的关注度明显不足，尚处于萌芽时期；第二阶段为发展阶段（1993—2005 年），这一阶段的发文量有所增加，但总量仍处于较低水平，国际移民领域的研究处于理论构建阶段；日趋成熟阶段（2006—2018），这一阶段的发文量快速增长，2008 年是该领域研究的一个重要拐点，经分析可知此样本数据的年平均发文量为 131 篇，2008 年发表了 187 篇，超过了年平均发文量，其后一直保持着较高的增长态势，表明国际学术界对国际移民领域的关注度持续升温；此外，由图 1 可知 2015 年发文量激增，表明该年国际学术界对国际移民领域的关注度激增，2018 年发文量达到了峰值 776 篇，反映出关于国际移民的研究成为了一个较为成熟的研究领域。由于样本的选择截止到 2019 年 3 月，仅显示 2019 年第一季度的发文情况，因而对 2019 年的发文量不作评述。

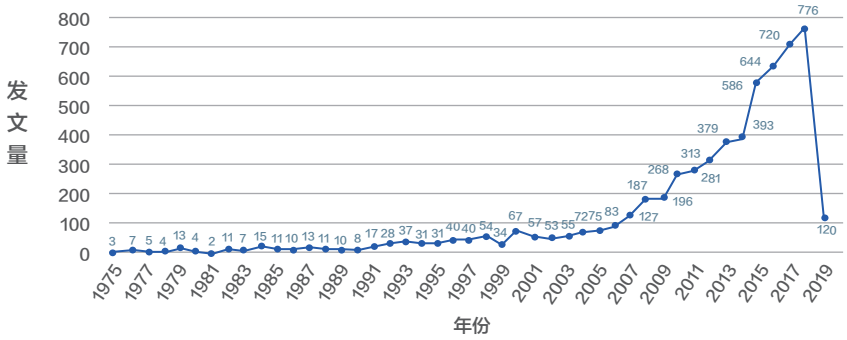



图 1 WOS 收录的 1975–2019 国际移民领域的发文量

图 2 是 CNKI 收录的 1963–2019 年国内关于国际移民领域的年发文量情况。从图 2 中可以清晰地看出，我国学术界对于国际移民的研究发文量较国际上来说，明显较少，国内最早文献是 P.C. 坎贝尔和丁永祥发表于《南洋问题资料译丛》的《外国人对中国劳动力的竞争》一文，之后直到 1979 年，每年仅有极少量的国际移民领域的文献发表，这与 1978 年我国实行的改革开放政策密不可分；20 世纪 90 年代，随着我国改革开放的不断深入，我国学术界关于国际移民研究的年发文量突破了 10 篇，此后呈现波动增长态势，2007 年达到小高峰发表了 70 篇文献，之后个别年份的发文量有所下降但

均远超过年平均发文量的 27 篇；从图 2 还可以看到，2009 年的发文量降到进入 21 世纪以来的谷底——38 篇，此后又呈现出增长态势，仅 5 年后就达到峰值 84 篇。总体而言，国内学术界对国际移民领域的研究热度受政策影响较大，尚未引起国内学术界的持续关注，整体呈现波动上升态势。

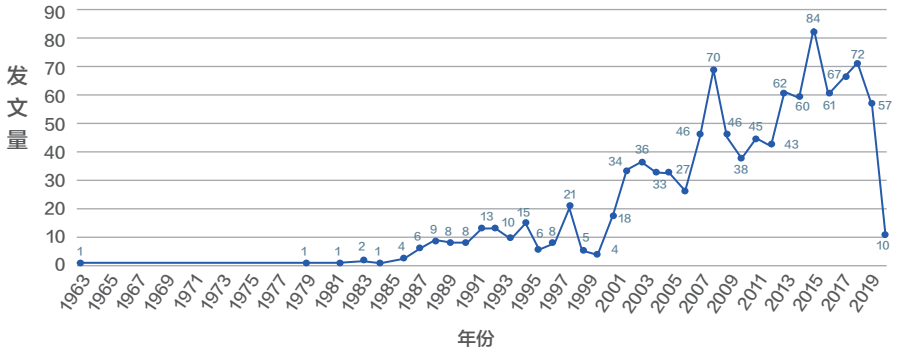



图 2 CNKI 收录的 1963–2019 国际移民领域的发文量

## （二）研究力量分布

### 1. 国家分析

不同国家在国际移民领域的发文量排名如图 3 所示。从国家的发文量来看，前十名均为发达国家，其中，第一名美国以 1600 篇的发文量，占总发文量的 27.13%，英国以 829 篇的发文量排名第二，占总发文量的 14.06%，可见美国和英国在国际移民领域是最有影响力的两个国家；同时可以看到，除美国、澳大利亚和中国三个国家以外，发文量在前十名的国家均为欧洲国家。此外，笔者通过统计，发现中国从 2003 年开始有文献在国际期刊发表，到检索为止，共有 170 篇文献收录在 WOS 核心合集数据库中，占总发文量的 2.89%。

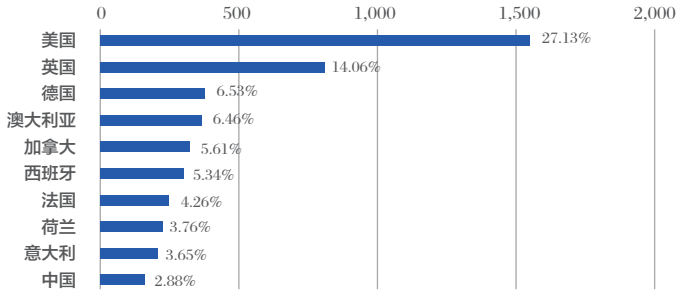



图 3 发文量前十的国家排名及占比例

通过 CiteSpace 5.3.R4 对不同国家的发文影响力作进一步分析，参数设置如表 1 所示。经过软件分析得到国际移民领域国家间的共现聚类图（见图 4）和国家发文中介中心性排名（见表 2）。从时间上来看，最早出现中介中心性的国家是美国和以色列；从中心性强弱来看，虽然国家共现聚类视图显示美国和英国是研究成果最为丰富的两个国家，但澳大利亚的中介中心性最高为 0.80，而美国和英国仅排在第三位和第八位，说明澳大利亚在 1975–2019 年发文量虽然只有 381 篇（见图 3），但其发表的文献国际影响力大，具有重要意义。此外，根据图 4 可知，从国家合作网络的角度分析，欧盟国家（德国、西班牙、英国、意大利等）合作强度较大，澳大利亚与英联邦国家合作网络相对密集，美国与墨西哥、以色列两国在国际移民领域的研究中合作相对较多，而与中国存在合作关系的是德国、新加坡和波兰三个国家。综上，虽然中国学术界在国际移民领域的研究上起步时间晚，发文量较少，但中介中心性排名第七，说明国内学者的发文质量较好，在国际移民领域有一定的关注度。

表 1 Cite Space 国家研究力量分析参数设置

| 参数 | Time Slicing Year Per Slice | Term Source | Term Type | Node types | Links | Selection Criteria | Pruning | Visualization |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 设置 | 1975–2019.1 | 全选 | Burst Terms | Country | Strengh Cosine Scope Within Slices | Top N:30 | Pathfinder Pruning the merged network | Cluster View–Static |

图 4 国际移民领域的国家共现聚类视图

表 2 国家发文的中介中心排名

| 国家 | 中心性 | 频次 | 初现年 |
|---|---|---|---|
| 澳大利亚 | 0.80 | 370 | 1993 |
| 墨西哥 | 0.79 | 126 | 1993 |
| 美国 | 0.78 | 1504 | 1979 |
| 以色列 | 0.73 | 29 | 1989 |
| 挪威 | 0.53 | 39 | 2009 |
| 奥地利 | 0.50 | 57 | 2000 |
| 中国 | 0.48 | 163 | 2003 |
| 英国 | 0.40 | 796 | 1998 |

## 2. 作者及研究机构分析

对作者和研究机构的分析能够了解某领域研究合作情况和研究力量分布情况[4]。通过分析可知，此次收集的 5898 篇外文文献（基于 WOS）中发文量最多的作

者是 MASSEY DS，共发文 28 篇，收集的 1078 篇中文文献（基于 CNKI）中发文量最多的作者是刘国福，共发文 22 篇。根据普赖斯定律，核心作者的发文数量下限 $N \approx 0.749\sqrt{N\max}$，N max 为发文量最大的作者发表的论文数量，因此从样本数据可知，发文 数量在 4 篇以上的作者可以称为核心作者，由于样本数据量过大，本文只列举发文量前五名的核心作者，见表 3。

表 3 国内外核心作者发文章排名

| 序号 | 作者（WOS） | 发文量 | 序号 | 作者（CNKI） | 发文量 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Massey DS | 28 | 1 | 刘国福 | 22 |
| 2 | Rapoport H | 22 | 2 | 宋全成 | 18 |
| 3 | Docquier F | 21 | 3 | 翁里 | 17 |
| 4 | Hugo G | 18 | 4 | 李明欢 | 15 |
| 5 | King R, Strielkowski W | 15 | 5 | 李其荣 | 13 |

通过 CiteSpace 5.3.R4 对作者和机构进行聚类分析，时间跨度设置为样本数据涵盖的 所有年份，对节点类型采用寻径和修剪分段网络的方法，得到国内外作者和研究机构的共现 聚类图谱，如图 5、图 6 所示。根据纽曼提出的模块性指数和考夫曼、卢梭提出的平均轮廓 参考值来选取聚类，一般来说，Q 值越大，聚类的效果越好，当 Q>0.3（经验值）就意味着划分出来的社团结构是显著的，S>0.5 说明聚类是合理的，S>0.7 则意味着聚类是高效率令 人信服的，两个图谱的 Q 值、S 值均大于临界值 0.3 和 0.5，说明图谱的模块化程度较高， 聚类合理可信[①]。图谱中的聚类节点越大，表示发文量越大，节点之间的连线则表示合作关 系，连线颜色表示第一次合作的时间，连线粗细则表示合作的强度。下面根据图谱对国内外作者和研究结构进一步分析。

图 5 为国外作者和研究机构的共现聚类图谱，共有 952 个节点，1670 个网络连接，Q=0.754，S=0.5332。从图中可以看到，国外对国际移民领域的研究形成了众多核心研究团队，且连线繁多而复杂，说明作者、研究机构之间合作程度高。其中，英国牛津大学发文量 多达 116 篇，研究范围广，并与世界银行、美国洛杉矶大学、新加坡国立大学等多个研究机构有合作关系；世界银行是此图谱中出现的另一个核心研究机构，劳务移民和跨国经济体是其研究的重点方向；此外，美国哈佛大学发文量达 77 篇，与美国普林斯顿大学、澳大利亚 国立大学等多个机构有合作关系，也形成了较大的聚

① 陈悦，陈超美，胡志刚 . 引文空间分析原理与应用 M. 北京 : 科学出版社 , 2014.

类节点。从作者来看，法国巴黎第一大学的 Rapopport Hillel 教授和比利时鲁汶天主教大学的 Docquier Frederic 教授是国际移民领域的两大核心作者，两人针对人才流失对发展中国家的影响以及全球化劳动力与国际迁徙进行了大量研究，建立了广泛的合作关系，并以他们为核心形成了合作网络；美国普林斯顿大学的 Massey Douglas 教授作为墨西哥移民项目的创始人，对墨西哥移民和移民社区作了深入研究，在移民社会学领域颇有建树。综上，国外作者和研究机构在国际移民领域已经形成了多个核心研究群体，联系紧密，且多以欧美国家为主，中国的研究机构和学者尚未成为该领域在国际中的核心研究群体，整体影响力还有待提高。

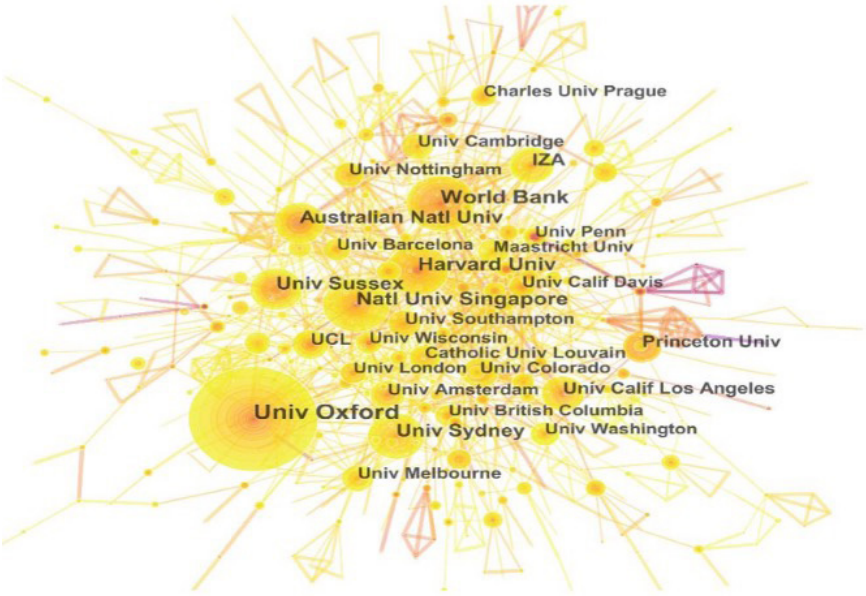



图 5 国外记者和研究机构共现聚类图谱

图 6 为国内作者和研究机构共现聚类图谱，共有 113 个节点，72 个网络连接，Q=0.9453，S=0.5714。从网络密度来看，仅形成了以暨南大学华人华侨研究所和中国人民公安大学为核心的两个研究团队，各研究机构之间基本无合作关系，只有厦门大学人口研究所和暨南大学 华人华侨研究所以李明欢教授为桥梁形成合作关系；从作者来看，主要发文作者以刘国福、宋全成、翁里、李明欢四位学者为核心形成较大的聚类节点；此外，在核心团队和核心作者 之外，还存在一些发文数量较低的散布的独立作者，尚未形成网络。由此表明，国内对国际 移民领域研究的作者和研究机构较多，但研究力

量相对分散，合作较少，其中厦门大学、暨南大学、山东大学以及北京理工大学在我国国际移民领域的研究中起着带头和引领作用，但与国外研究机构合作关系较弱。

图 6 国外记者和研究机构共现聚类图谱

（三）知识基础识别

知识基础是研究领域知识演进的前提与支撑，由共被引文献集合组成，是被引用的科学 文献所形成的演化网络和共引轨迹[①]。CiteSpace 的引文聚类分析功能，能使具有共同引文的文献聚类，从而形成某一研究内容或对象的文献聚类共现。通过对聚类图谱的分析，可以对某一领域的知识基础进行研究。由于基于 CNKI 采集的样本数据无引文信息，所以只对基于 WOS 采集的外文文献进行可视化分析，对于基于 CNKI 采集的样本数据采用描述性分析。

1. 知识结构及演进分析

在 CiteSpace 5.3.R4 软件界面上进行参数设置，如表 4 所示。运行后得到国际移民研究领域的文献共被引聚类视图（见图 7）和时间线视图（见图 8），共有 183 个节点，249 个网络连接，形成了 20 个聚类，Q=0.8496 说明聚类的社团结构显著，S=0.6695 说明聚类是令人信服的。下面对共被引网络中的聚类和关键节点进行分析，以描绘国际移民领域的知识结构和历史演进。

① 陈悦，陈超美，胡志刚 . 引文空间分析原理与应用 M. 北京 : 科学出版社，2014.

表 4 CiteSpace 文献共被引分析参数设置

| 参数 | Time Slicing, Year Per Slice | Term Source | Node types | Links | Slection Criteria | Pruning | Visualization |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 设置 | 1975–2019.2 | 全选 | Reference | Strength Cosine, Scope Within Slices | Top N:8 | Pathfinder, Pruning sliced networks, Pruning the merged network | Cluster View–Static; |

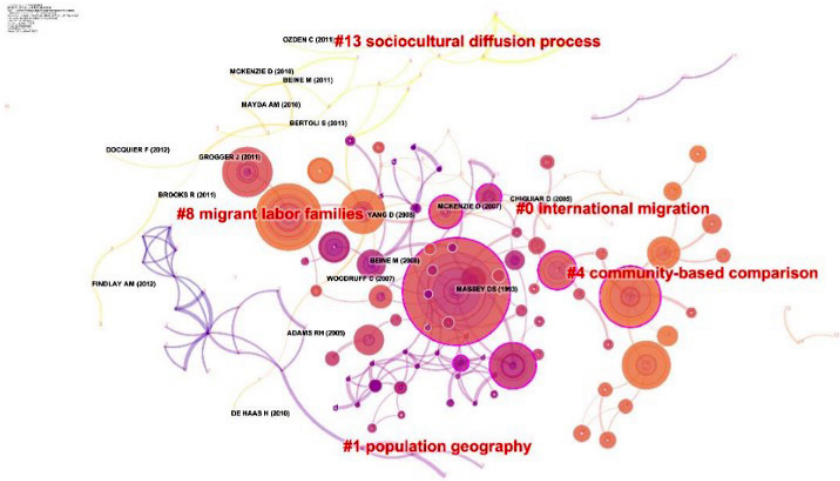



图 7 国际移民领域的文先共被引聚类视图（基于 WOS）

图 7 中每个节点代表一篇被引文献，节点越大表示引文数量越多，高被引论文一般是具有奠基性作用的重要文献，具有紫色轮廓的节点代表其中介中心性不小于 0.1[①]，表示这些 节点在国际移民领域的研究中起到了关键作用，是该领域重要的知识基础。表 5 列出了中心性不小于 0.1 的高中心性文献及其研究主题，它们在连接其他节点或者不同聚类中发挥着 重要作用，是该领域具有里程碑意义的研究成果。结合图 7 和表 5 可以看到，最大的节点是 Massey Douglas 于 1993 年发表于《人口与发展评论》（Population and Development Review）的《国际移民理论》（Theories of International Migration）一文，他在文中对当代国际移民理论进行了回顾和评价[②]，中心性达到 0.15，总被引频次达到了 1410 次，是国际移民领域重 要的知识基础；另一关键文献是 Stark Oded 的著作《劳动力迁移》（The Migration of Labor）， 他于书中对移民中的新经济

① 陈悦，陈超美，胡志刚 . 引文空间分析原理与应用 M. 北京 : 科学出版社 , 2014.
② MASSEY D S, ARANGO J, HUGO G, et al. Theories of International Migration: A Review and Appraisal J. Population & Development Review, 1993, 19(3): 431-66.

理论进行了阐述，并提出了描述发展中国家劳动力迁移和迁移决策的模型，是国际移民领域中具有奠基性作用的著作；此外，可以从表 5 看到，国际学术界对国际移民的经济理论、劳动力迁移理论、跨国主义、女性移民以及对原籍国的影响都有着深入研究，并形成了具有里程碑意义的研究成果，其中，4 篇属于聚类 #0，2 篇属于聚类 #4，聚类 #1 和 #7 各有一篇，笔者通过对显著聚类进行分析，以描绘国际移民领域主流研究内容的历史演进情况。

表 5 国际移民领域高中心性文献（基于 WOS）

| 序号 | 中心性 | 文献 | 主题 | 聚类 # |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 0.15 | MASSEY DS, 1993, POPUL DEV REV, V19, P431, DOI 10.2307/2938462 | 国际移民理论 | 0 |
| 2 | 0.15 | Stark 0,1991, MIGRATION LABOR, VO, PO | 发展中国家劳动力迁移 | 0 |
| 3 | 0.14 | BORJAS GJ, 1990, FRIENDS STRANGERS IM, VO, PO | 移民对经济的影响 | 1 |
| 4 | 0.14 | HONDAGNEU–SOTELO P, 1994, GENDERED TRANSITIONS, VO, PO | 女性移民 | 0 |
| 5 | 0.13 | BASCH L, 1994, NATIONS UNBOUND TRAN, VO, PO | “无国界”与跨国主义 | 4 |
| 6 | 0.13 | DURAND J, 1992, LAT AM RES REV, V27, P3 | 区域研究 –– 墨西哥移民 | 0 |
| 7 | 0.10 | PORTES A, 1999, ETHNIC RACIAL STUD, V22, P217, DOI 10.1080/014198799329468 | 跨国主义 | 4 |
| 8 | 0.10 | YANG D, 2008, ECON J, V118, P591, DOI 10.1111/J.1468–0297.2008.02134.X | 国际移民与汇款 | 7 |

聚类标签是对研究主流的高度概括，软件共形成了 20 个聚类标签，但某些聚类成员中的相似性较弱，信号不强，因此图 7 只显示了聚类 #0、#1、#4、#8、#13 五个显著聚类，时间线视图（图 8）主要侧重于勾画聚类之间的关系和某个聚类中文献的历史跨度，CiteSpace 将同一聚类的节点按照时间顺序排布在一条时间线上，能够很好地展示出该聚类的历史成果，同时将聚类之间的关系用连线表示出来，描绘了聚类之间的相互联系和相互影响。[①]下面结合图 7、图 8 对显著聚类进行分析。

① 陈悦，陈超美，胡志刚 . 引文空间分析原理与应用 M. 北京 : 科学出版社，2014.

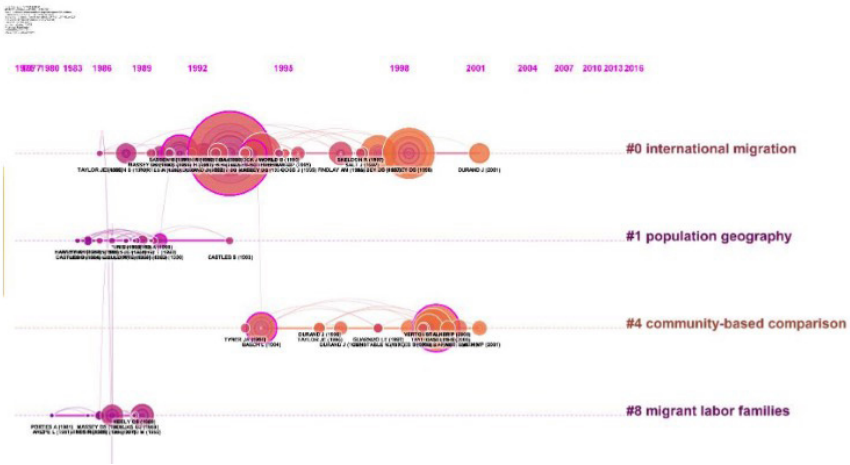



图 8 国际移民领域的文献共被引时间线视图（基于 WOS）

聚类 #0 共有 30 个节点，轮廓值 S 是 0.911，引文平均发表时间为 1993 年。结合 LSI 浅语义索引、LLR 对数极大似然率和 MI 互信息三种算法，可知聚类 #0 标签包含：international migration, remittances, multiculturalism, global city, segregation, transnational flows, globalization,population projections, melting–pot, female, recruitment agencies, skilled international migration, sociology，由此可知，聚类 #0 的主流研究内容是：基于人类学和社会学对人口的大量跨国流 动过程中出现的侨汇、劳务迁徙、技术移民、女性移民现象进行研究，并衍生了文化熔炉、多元文化等理论。表 6 是聚类 #0 主要的被引文献和施引文献，左面列出了被引频次最高的 3 篇文献，体现了该聚类标签的研究基础，右面是与其关系最密切的 3 篇施引文献，体现了 该聚类标签的历史演进情况。Massey DS 于 1999 年发表的论文引用了聚类 #0 中 17% 的文献，文章对国家制定移民政策的决定因素做了研究，并对发达国家限制性移民政策的效果做出了 评述，对不同程度国家的限制性移民政策效力提出了疑问[①]； Jones H 和 Tyner JA 于 1999 年发表的两篇论文是分别占该聚类标签 13% 的施引文献，Jones H 对国际劳务中介机构在亚 洲劳动力迁徙中的作用进行了研究[②]，Tyner JA 则对亚洲地区国际移民的“女性化”趋势及女性移民的商业化现象作了深入研究[③]。比较被引文献和施引文献可以发现，被

① MASSEY D S. International Migration at the Dawn of the Twenty-first Century: the Role of the State J. Population & Development Review, 1999, 25(2): 303-22.

② HUW J, TIENG P. The Commodification of International Migration: Findings from Thailand J. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 1999, 90(1): 32-46.

③ A.TYNER J. The Web-based Recruitment of Female Foreign Domestic Workers in Asia J. Singapore Journal of Tropical Gecgraphy, 1999, 20(2): 17.

引文献主要从对国际移民理论进行研究，对移民现状进行评述，而施引文献进一步对国家移民政策以及具体地区人口大量迁移过程出现的独特现象进行了探索，研究更加具体化，同时试图为国家制定政策提供参考。

表 6 聚类 #0 的主要被引文献和施引文献

| Cited references | | Citing articles | |
|---|---|---|---|
| Cites | Author (Year)Title | Coverage % | Author (Year) Title |
| 35 | Massey DS (1993) Theories of international migration–– a review and appraisal | 17 | Massey DS (1999) International migration at the dawn of the twenty–first century: the role of the state |
| 23 | Massey DS (1998) Worlds ni motion: understanding international migration at the end of the millennium | 13 | Jones H (1999) The commodification of international migration: findings from Thailand |
| 17 | Massey DS (1994) An evaluation of international migration theory–– the north–American case | 13 | Tyner JA (1999) The web–based recruitment of female foreign domestic workers in Asia |

聚类 #4 共有 17 个节点，轮廓值为 0.994，引文平均发表时间 1997 年。参考聚类 #0 标签的生成方式，聚类 #4 的标签包括：transnationalism, nongovernmental organizations, cultural politics, gender, neocolonialism, professionals, economic development, globalization, environmental policy, social welfare policy, social inequality, international relations，由此可知，聚类 #4 的主流研究内容是：全球化和经济飞速发展的背景下，各国移民政策以及移民在居住国的社会福利、公民身份和文化差异问题。表 7 是聚类 #4 主要的被引文献和施引文献，左面列出了被引频次最高的 3 篇文献，体现了该聚类标签的研究基础，右面是与其关系最密切的 3 篇施引文献，体现了该聚类标签的历史演进情况。Basok T 发表于 2003 年的论文引用了聚类 #4 中 18% 的文献，他对来自墨西哥村庄的加拿大季节性工人进行实证了研究，探讨了移民原籍社区对发展的影响[①]；另一位作者 Mooney M 发表于 2003 年的论文则引用了该聚类 12% 的文献，他用 Logistic 回归分析模型对墨西哥移民项目的 1112 个家庭进行分析，以研究其储蓄和汇款投资的风险率[②]。对比被引文献和施引文献可以发现，聚类 #4 所涵盖的主流研究从理论研究发展到实证研究，并采用数学模型对移民衍生问题进行分析，研究演进呈现出多学科化和实证化。

① BASOK T. Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: A Community-based Comparison J. International Migration, 2003, 41(2): 3-26.

② MOONEY M. Migrants' Social Ties in the US and Investment in Mexico J. Social Forces, 81(4): 1147-70.

表 7 聚类 #4 的主要被引文献和施引文献

| Cited references | | Citing articles | |
|---|---|---|---|
| Cites | Author (Year)Title | Coverage % | Author (Year) Title |
| 20 | Portes A (1999) The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field | 18 | Basok T (2003) Mexican seasonal migration to Canada and development: a community–based comparison |
| 16 | Taylor JE (1999) The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process | 12 | Mooney M (2003) Migrants' social ties in the us and investment in Mexico |
| 12 | Basch L (1994) Nations unbound: transnational projects | 12 | Tyner JA (1999) The web–based recruitment of female foreign domestic workers in Asia |

聚类 #8 共有 9 个节点，轮廓值为 0.978，引文平均发表时间 1985 年。参考聚类 #0 标签的生成方式，聚类 #8 的标签包括：international families, circular migration, female networks, ethnic identity, qualitative methods, ethnic identity, place racialization，该聚类的主流研究内容较聚类 #0 和 #4 来说相对多样化，主要是通过定性方法对国际家庭、循环式移民、女性移民以及大规模移民浪潮下出现的民族认同和极端排外情绪进行研究。表 8 是聚类 #8 主要的被引文献和施引文献，左面列出了被引频次最高的 3 篇文献，体现了该聚类标签的研究基础，右面是与其关系最密切的 3 篇施引文献，体现了该聚类标签的历史演进情况。3 篇施引文献分别引用了聚类 #8 中 11% 的文献，其中，Garcia PR 提出了以社会行为学为导向对国际移民现象进行分析的方法，并以此对国际移民循环造成的社会分层现象进行了研究[①]；Kamiar MS 针对约旦的移民家庭与经济稳定的关系开展了研究，对劳动力迁徙的社会后果进行了更 深一步的探索[②]；Sell RR 则通过对埃及国际劳工的研究，探讨了国际移民与区域一体化进程的关系[③]。结合图 8 可以发现，聚类 #8 的研究从 1981 年开始，1987 年和 1989 年出现了关键文献（见表 8），随即开始趋冷，平均发表年份较早。此外，由于关键作者 Massey DS 的连接作用，在时间线图中可以明显地看到聚类 #0 和聚类 #8 联系更加密切，引用较多。

① P.R.GARCIA, S.T.JUTILA. Socio-economic Stratification Generated by International Migration Loops J. International Migration, 1988, 26(1): 57-69.

② M.S.KAMIAR, H.F.ISMAIL. Family Ties and Economic-stability Concerns of Migrant Labor Families in JordanJ.International Migration, 1991, 29(4): 561-72.

③ R.SELL R. Egyptian International Labor Migration and Social Processes-toward RegionalintegrationJ. International Migration Review, 1988, 22(3): 87-108.

表 8 聚类 #4 的主要被引文献和施引文献

| Cited references | | Citing articles | |
|---|---|---|---|
| Cites | Author (Year)Title | Coverage % | Author (Year) Title |
| 11 | Boyd M (1989) Family and personal networks in international migration–– recent developments and new agendas | 11 | Garcia PR (1988) Socio–economic stratification generated by international migration loops |
| | | 11 | Kamiar MS (1991) Family ties and economic–stability concerns of migrant labor families in Jordan |
| 10 | Messy Ds (1987) The social organization of migration | 11 | Sell RR (1988) Egyptian international labor migration and social processes–– toward regional–integration |

综上所述，国际移民领域研究的知识基础主要形成于 20 世纪 80 年代至 90 年代，以西方学术界为代表，从聚类视图和时间线视图也可以明显的看到，在知识领域构建阶段，研究主流内容相对单一，学术界主要以经济学和社会学角度对移民理论进行研究，对移民政策研究相对薄弱，直到 20 世纪末，相关学者才开始对各国移民政策以及移民衍生问题进行深入研究。

表 9 国内前十名高被引文献（基于 CNKI）

| 序号 | 被引频次 | 文献 | 发表期刊 | 作者 | 年份 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 490 | 《20 世纪西方国际移民理论》 | 《厦门大学学报》 | 李明欢 | 2000 |
| 2 | 128 | 《当代国际移民理论研究的现状与趋势》 | 《暨南学报》 | 周聿峨 | 2003 |
| 3 | 122 | 《国际人口迁移理论述评》 | 《人口学刊》 | 张晓青 | 2001 |
| 4 | 107 | 《21 世纪初的国际移民：全球性的趋势和问题》 | 《国际社会科学杂志（中文版）》 | 斯蒂芬·卡斯尔斯 | 2001 |
| 5 | 80 | 《国际人口迁徙理论评述》 | 《上海社会科学院学术季刊》 | 赵敏 | 1997 |
| 6 | 75 | 《国际移民的历史、现状与我国对策研究》 | 《华侨华人历史研究》 | 丘立本 | 2005 |
| 7 | 75 | 《对近 20 年来华人国际移民活动的几点思考》 | 《华侨华人历史研究》 | 庄国土 | 1997 |
| 8 | 74 | 《国际移民的定义与类别 –– 兼论中国移民问题》 | 《华侨华人历史研究》 | 李明欢 | 2009 |
| 9 | 74 | 《国际人口迁徙的基本理论》 | 《理论月刊》 | 骆新华 | 2005 |
| 10 | 72 | 《国际移民体系中的中国大陆移民》 | 《华侨华人历史研究》 | 张秀明 | 2001 |

由于基于 CNKI 采集的样本数据无具体引文信息，因此无法对国际移民领域的中文文献做引证关系上的可视化分析，笔者通过对中文文献样本数据的统计分析后，列出了国际移民领域的前十名高被引文献，见表 9。排名第一的是李明欢于 2000 年发表

于《厦门大学学报》的《20 世纪西方国际移民理论》一文，被引频次达到 490 次，文章对西方国际移民理论的主流观点和衍伸做了梳理，对国际移民的发展趋势作出了判断，并对国内学者研究国际移民 问题的方向作出了展望[①]；李明欢的另一篇论文《国际移民的定义与类别——兼论中国移民问题》对国际移民的学术定义进行了整理和归纳，并对国际移民背景下的华人 华侨研究进行了剖析[②]，这两篇文章的施引文献研究方向涵盖了移民理论、社会流动、跨国 婚姻、移民网络以及非法移民、外国人管理等多个方面，说明其是国内国际移民领域的奠基 性文献。从表 9 还可以看到，前十名的高被引文献中还有 4 篇关于国际移民理论的文献，这些研究均对西方学术界关于国际移民的迁移动力理论、新经济理论、双重劳动力市场理论等 进行了梳理，为国内学术界的进一步研究提供了理论参考。斯蒂芬·卡斯尔斯、邱立本、庄国土以及张秀明四位学者则分别从不同视角，对国际移民现状和世界移民人口中的中国移民进行了评述，对于国内学术界后来对华人华侨、出入境权益以及非法移民治理等方面的探 索奠定了基础。综合上述分析，国内学术界对国际移民领域的研究起步较晚，可以称之为知识基础的文献主要集中在对国外研究成果的梳理上，学者们对华人华侨领域进行了大量研究，对现实存在的社会现象和问题的研究较少，整体上缺乏符合中国国情的理论和政策研究。

### （四）研究热点及前沿趋势

关键词是反映文章核心内容以及作者研究成果的凝练，通过对关键词频次分布和共现关系的分析，能够反映某研究领域的研究热点和发展趋势。运用 CiteSpace 5.3.R4 软件对样本数据库的关键词进行分析，形成关键词共现图谱，有利于我们分析国际移民领域的研究热点及演变情况，配合突变词（Burst term）功能，还能对该领域的研究前沿和趋势进行探索。由于研究目的是对该领域的热点和前沿进行探索，只对近 20 年的研究成果进行分析，参数设置见表 10。

① 李明欢 . 20 世纪西方国际移民理论 J. 厦门大学学报 ( 哲学社会科学版 ), 2000,04: 12-8.
② 李明欢 . 国际移民的定义与类别——兼论中国移民问题 J. 华侨华人历史研究 , 2009, 02: 110.

表 10 CiteSpace 关键词共现分析参数设置

| 参数 | Time Slicing, Year Per Slice | Term Source | Term Type | Node types | Links | Slection Criteria | Pruning | Visualization |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 设置 | 1975–2019.1 | 全选 | 全选 | Keyword | Strength Cosine, Scope Within Slices | Top N:50 | Pathfinder, Pruning the merged network | Cluster View–Static; |

### 1. 研究热点分析

图 9 为基于 WOS 的国际移民领域研究的关键词共现聚类视图，共有 233 个节点，401 个网络连接，Q=0.7068 说明社团结构显著，S=0.5424 说明聚类合理，对同义词进行合并，并排除检索词及其同义词（immigration, migration, international immigration），分别以词频和中心性降序的方式进行排列，可以得到表 11、表 12。通过国际移民领域的高频关键词排名和高中心性关键词排名，可以看到美国、加拿大、澳大利亚、日本、墨西哥以及欧洲地区作为传统的移民国家（地区）和原籍国，是该领域研究的热点；劳动力迁移和移民的性别构成、女性移民从频次和中心性上来说排名都比较高，劳动力迁移和移民的性别构成作为跨国人口流动中的重要因素，一直是国际学术界的关注重点；国家、政治、政策和制度四个关键词在该领域的研究中也多次被提及，说明学者们除早期对经济理论的大量研究外，政治制度和政策研究也成为该领域的研究热点；对移民网络、家庭和收入、健康以及移民流入国的失业率研究，表明移民后的社会融入和对居住国的影响也是该领域的热点议题；此外，国际汇款和人才流失关键词的出现，说明学术界对人口跨境流动对原籍国的影响也做了有益探索。

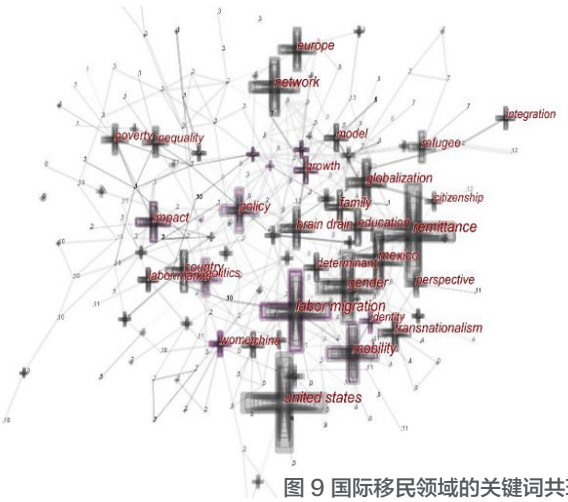



图 9 国际移民领域的关键词共现视图（基于 WOS）

| 序号 | 关键词（中文） | 中心性 | 频次 | 序号 | 关键词（中文） | 中心性 | 频次 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Labor migration(劳动力迁移） | 0.36 | 366 | 11 | Impac（影响） | 0.12 | 212 |
| 2 | Women(女性） | 0.21 | 145 | 12 | Identity（身份） | 0.12 | 114 |
| 3 | Australia（澳大利亚） | 0.20 | 58 | 13 | Wage（代价） | 0.12 | 26 |
| 4 | Transition（转型） | 0.19 | 7 | 14 | Japan（日本） | 0.12 | 6 |
| 5 | Market（市场） | 0.18 | 20 | 15 | Health（健康） | 0.11 | 89 |
| 6 | Politics（政治） | 0.17 | 157 | 16 | State（国家） | 0.11 | 72 |
| 7 | Policy（政策） | 0.16 | 216 | 17 | Mobility（迁移率） | 0.10 | 66 |
| 8 | Growth（增长） | 0.14 | 153 | 18 | Canada（加拿大） | 0.10 | 58 |
| 9 | Assimilation（同化） | 0.14 | 42 | 19 | Earning（收入） | 0.10 | 52 |
| 10 | Unemployment（失业） | 0.14 | 31 | 20 | Institution（制度） | 0.10 | 8 |

表 11 国际移民领域关键词词频排名（基于 WOS）

| 序号 | 关键词（中文） | 频次 | 中心性 | 序号 | 关键词（中文） | 频次 | 中心性 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | United States（美国） | 420 | 0.07 | 11 | Brain drain（人才流失） | 212 | 0.05 |
| 2 | Remittance（汇款） | 418 | 0.09 | 12 | Europe（欧洲） | 211 | 0.01 |
| 3 | Labor migration（劳动力迁移） | 366 | 0.37 | 13 | Country（国家） | 197 | 0.00 |
| 4 | Gender（性别） | 322 | 0.05 | 14 | Transnationalism（跨国主义） | 187 | 0.06 |
| 5 | Network（网络） | 270 | 0.02 | 15 | Education（教育） | 181 | 0.05 |
| 6 | Mobility（迁移率） | 266 | 0.10 | 16 | Family（家庭） | 177 | 0.01 |
| 7 | Mexico（墨西哥） | 259 | 0.05 | 17 | Politics(政治） | 157 | 0.17 |
| 8 | Globalization（全球化） | 232 | 0.04 | 18 | Model（模型） | 155 | 0.06 |
| 9 | Policy（政策） | 216 | 0.15 | 19 | Growth（增长） | 153 | 0.14 |
| 10 | Impac（影响） | 212 | 0.12 | 20 | Determinant（决定因素） | 152 | 0.01 |

表 12 国际移民领域关键词中心性排名（基于 WOS）

图 10 为基于CNKI的国际移民领域研究的关键词共现聚类视图，共有177个节点，211个网络连接，Q=0.8146表示聚类效果好，S=0.5056表示聚类合理，对同义词进行合并，并排除检索词及其同义词（国际移民、外国人），分别以词频和中心性降序的方式进行排列，可以得到表12、表13。结合可视化图谱和关键词排名可以看到，国内学术界对美国、加拿大、德国、澳大利亚等传统移民输入国的移民法律、政策关注度较高，其中美国份地法（又称为宅地法）无论从词频还是中心度上，都是国内学者们的研究重点；对华人华侨群体的研究是国内对国际移民领域研究的开端，也是该领域的研究热点之一；此外，非法移民治理和 外国人管理在国内研究中也多次出现，表明国内不少学者从管理实务出发对国际移民领域的进行了探索，并积极通过对发达国家的研究，给予国内移民管理机关以启示。

图 10 国际移民领域的关键词共现视图（基于 CNKI）

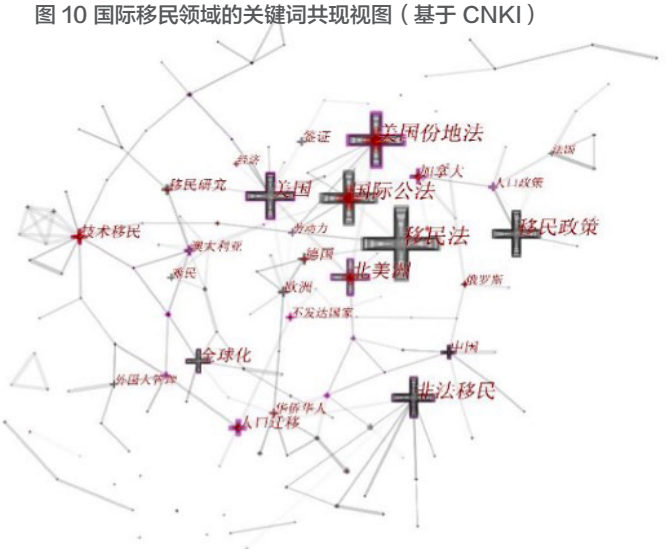



表 13 国际移民领域关键词词频排名（基于 CNKI）

| 序号 | 关键词 | 中心性 | 频次 | 序号 | 关键词 | 中心性 | 频次 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 移民法 | 0.03 | 115 | 11 | 人口迁移 | 0.58 | 22 |
| 2 | 美国份地法 | 0.48 | 88 | 12 | 中国 | 0.13 | 20 |
| 3 | 国际公法 | 0.06 | 88 | 13 | 移民研究 | 0.08 | 17 |
| 4 | 美国份地法 | 0.37 | 76 | 14 | 德国 | 0.01 | 17 |
| 5 | 移民政策 | 0.04 | 72 | 15 | 欧洲 | 0.08 | 15 |
| 6 | 非法移民 | 0.15 | 67 | 16 | 签证 | 0.02 | 15 |
| 7 | 北美洲 | 0.35 | 57 | 17 | 华侨华人 | 0.08 | 14 |
| 8 | 全球化 | 0.11 | 39 | 18 | 澳大利亚 | 0.22 | 14 |
| 9 | 技术移民 | 0.2 | 23 | 19 | 难民 | 0 | 12 |
| 10 | 加拿大 | 0.23 | 23 | 20 | 外国人管理 | 0.06 | 11 |

表 14 国际移民领域关键词中心性排名（基于 CNKI）

| 序号 | 关键词 | 频次 | 中心性 | 序号 | 关键词 | 频次 | 中心性 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 人口迁移 | 22 | 0.58 | 11 | 技术移民 | 23 | 0.20 |
| 2 | 美国份地法 | 88 | 0.48 | 12 | 移民理论 | 6 | 0.17 |
| 3 | 美国份地法 | 76 | 0.37 | 13 | 外国专家管理 | 2 | 0.16 |
| 4 | 北美洲 | 57 | 0.35 | 14 | 非法移民 | 67 | 0.15 |
| 5 | 移民潮 | 9 | 0.28 | 15 | 中国 | 34 | 0.13 |
| 6 | 华人研究 | 7 | 0.28 | 16 | 影响 | 7 | 0.12 |
| 7 | 不发达国家 | 11 | 0.27 | 17 | 全球化 | 39 | 0.11 |
| 8 | 加拿大 | 23 | 0.23 | 18 | 劳动力 | 10 | 0.11 |
| 9 | 澳大利亚 | 14 | 0.22 | 19 | 启示 | 2 | 0.11 |
| 10 | 人口政策 | 11 | 0.21 | 20 | 侨务政策 | 2 | 0.11 |

### 2. 前沿趋势分析

突现值可以帮助我们了解某领域在某一时段内研究对象的变化程度，突现词可以体现短期内受到高度关注的频次变化较高的主题词，通过 Citespace 控制 面板界面选择“Burstness”能够探测到在 1999–2019 年间国际移民领域研究的热点演进情况，以发掘该领域的研究前沿和发展趋势，图 11、图 12 是分别基于 WOS 和 CNKI 生成的国际移民领域的关键词突现图谱。

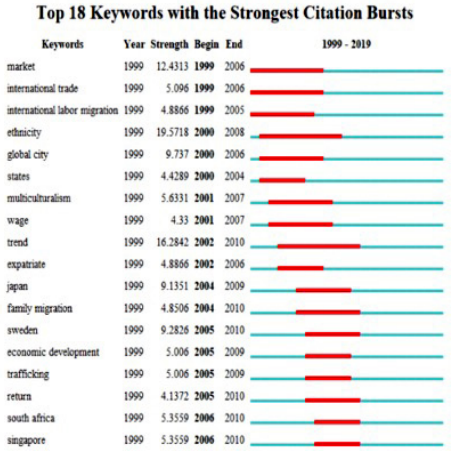



图 11 国际移民领域的关键词突现图谱（基于 WOS）

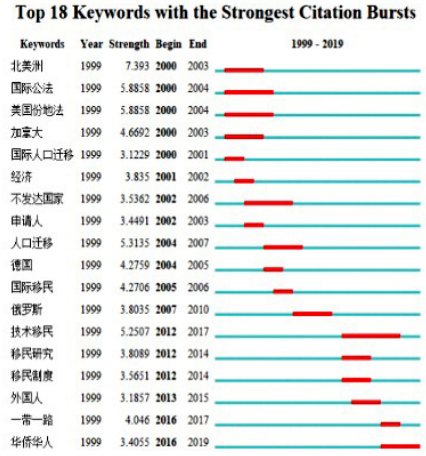



图 12 国际移民领域的关键词突现图谱（基于 CNKI）

结合关键词共现和突现图谱可以发现，20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化趋势的不断加深，国际贸易成为各国在国际市场竞争中的引擎，随之而来的大量国际劳工迁移现象成为了国外学术界关注的重点；随后，由于移民社区和家庭移民的增多，社会融入和文化融合引起了国外学者的关注，多元文化论、移民趋势预测以及非法移民逐渐成为研究热点。结合前文可知，国内学术界对国际移民领域的研究最初集中在华侨华人研究上，之后随着改革开放政策的不断深入，越来越多的中国人走出国门，国内学者开始对国际公法以及移民目的地 国的移民法律政策进行研究；而随着中国综合国力和经济实力的不断提升，对国际人才的引进和在华外国人的管理逐渐成为了国家治理新方向，从可视化图谱可以看到，技术移民、移民制度以及外国人成为了国内学术界的研究热点；2013 年，中国提出“一带一路”的合作倡议，积极发展与沿线国家的合作伙伴关系，“一带一路”沿线国家逐步成为中国移民的重要目的地国，中国的国际移民目的地国特征也日趋明显，越来越多的华人华侨也产生了落叶归根的期望，

因而“一带一路”和华侨华人成为新出现的前沿热点。研究热点的演进和变迁反映了国际移民领域的发展方向和前沿趋势，而通过一段时间的探索，新的研究前沿才可能成为一下时期的核心研究课题，结合社会形势和环境推断，我国移民政策以及移民管理制度的构建、“一带一路”倡议下的移民治理以及华人华侨研究将成为下阶段我国国际移民领域的核心研究主题。

## 结论与启示

### （一）研究结论

本文通过文献计量法，以国际移民为研究对象，通过对国外的 Web of Science 核心合集数据库和中国知网 CNKI 数据库的样本数据进行共词分析和引文分析，对国际移民领域的研究文献走势、研究力量分布、知识基础、研究热点及前沿趋势进行了着重分析，描绘了国内外在国际移民领域研究的知识图谱， 得出以下结论：

第一，国际移民领域的研究具有重要的学术和实践价值，国内外学者均从不同学科视角 对该领域进行了大量研究，形成了深入的研究成果，但与国外相比，国内学术界对国际移民领域的研究受国家政策影响较大，起步时间较晚，关注度还有待提高，尚未形成较为成熟的理论成果。此外，国外学者和研究机构在国际移民领域已经形成了多个核心研究群体，联系紧密，影响力大，国内学术界虽有大量学者和研究机构进行研究，但研究力量相对分散，合作关系较弱，尚未形成具有国际影响力的合著群体。

第二，从知识基础上来看，国际学术界对国际移民领域的研究较为系统和深入，对国际移民的迁移动因、社会影响从经济学、社会学、人口学等多角度进行了探索，形成了具有奠基性和里程碑意义的研究成果，并衍生了文化熔炉、多元文化、跨国主义等理论；从研究方法上来看，其主流研究从理论研究发展到实证研究，并采用定量研究方法对移民衍生问题进行分析，以期为国家制定政策提供参考，研究演进呈现出具体化、实证化和跨学科化特点。相比之下，国内学术界对该领域的研究尚未形成系统的理论基础，可以称之为知识基础的文献主要集中在对国外研究成果的介绍和梳理上；此外，国内大量学者对华人华侨领域进行了研究，对新时代下移民衍生问题关注度较低，整体上缺乏符合中国国情的理论和政策研究。

第三，从研究热点和前沿趋势上来看，国外学者对国际移民领域的研究经历了从动因理论到政策研究的转变，关注点也从人口迁移的现象转移到社会问题和社会影响上，而随着全球化趋势的不断加深和恐怖主义形势的日益严峻，国家安全视角下的移民管理、出入境政策 以及难民管理也成为了国际学术界的热点议题。国内学术界对国际移民领域的研究以华人华侨为开端，相关学者主要从移民法、欧美移民政策、非法移民治理等方面对国际移民的政策、制度进行了探索，随着国家发展环境和政策制度的改革，人才引进、外国人管理和一带一路成为国内国际移民领域的研究热点。

### （二）研究启示

通过对国际移民研究的知识图谱进行梳理和分析，针对我国对国际移民的研究现状，为了促进国内国际移民领域的研究发展，本文提出以下几点建议：

一是促进国际移民的跨学科研究和发展。与国外国际移民领域学科分布相比，国内学者的学科分布相对单一，且多集中在定性研究上，定量分析较少，国内学者可以从多学科角度研究国际移民问题，促进国际移民理论的纵深发展，形成与其他学科协同发展的研究体系，建立符合中国国情的移民理论体系。

二是加强核心研究团体建设和团队交流合作。可以看到，与国外相比，国内学者和研究机构较多，但相对分散，合作较少，仅形成了两个核心研究团队、四位核心作者，距国外有较大差距，国内学者应加强相互间的交流与合作，并以核心作者为轴心形成合作网络，加强不同研究背景和研究方向的多元化研究团队，提高我国学者在该领域的国际影响力。

三是抓住发展机遇期，紧跟前沿热点。2016 年，中国加入国际移民组织；2018 年，中国国家移民管理局成立，我国进入了移民管理的新时代。随着经济社会的迅猛发展，中国由原来的移民输出国向输入混合型国家转变，国际移民研究正处在发展机遇期，有着广阔的应用前景，此外，随着“一带一路”倡议的不断推进，中国与沿线国家的合作伙伴关系也不断深入，国内学者应抓住机遇，对我国移民政策、移民管理制度构建以及“一带一路”倡议下的移民治理等前沿热点进行深入研究，推动学术研究在实践应用中的“生根发芽”。

# 中国人口结构变化对移民管理的影响研究

**方红莉 *　　刘宏斌 ***

（中国人民公安大学，北京 100038）

**摘要：** 人口结构是移民管理政策制定与调整的决定因素之一。我国的人口结构情况已呈现人口老龄化日渐严重，适婚年龄性别比日趋失衡等趋势，但我国移民管理却在多个领域停滞不前，不仅忽略低端劳动力的引进、投亲性移民的管理，还忽视人才移民制度的改善，与我国人口结构变化不相适应。为应对人口结构变化所带来的冲击，我国应采取增设短期劳务签证、解决投亲性移民难题、改进人才移民制度等措施来促进我国社会的可持续发展。

**关键词：** 人口结构 移民管理 移民政策

纵观全球，人类正在面临各种各样由人口变化的所产生的难题。日本、俄罗斯等国受困于日益尖锐的人口老龄化问题，撒哈拉以南的众多非洲国家遭受人口剧增的困扰。进入到二十一世纪，我国也同样经历着复杂的人口结构变化。老龄化人口不断增长，劳动年龄人口持续下降、适婚年龄段男女性别比愈加失衡等，都给我国社会带来不少问题。故而，我国移民管理如何适应并应对人口结构的变化，是我国现在所面临的重要课题。

## 一、人口结构与移民管理之间的关联性

人口结构与移民管理之间存在着本质联系。一方面，人口结构是移民管理政策制定与调整的决定因素之一。美国、加拿大等传统移民国家拥有庞大的移民群体，其人口问题主要就关于移民问题，故而其人口结构的变化会引起其移民政策的调整。如美国建国初期，劳动人口稀少，美国开始制定自由的移民政策来吸引大量移民的到来。随着人口的逐步增加，美国又不断通过变动其移民限额政策来应对美国人口结构中的

• 方红莉（1994-），浙江绍兴，女，硕士研究生，中国人民公安大学研究生，研究方向为涉外警务、公安管理。
• 刘宏斌（1968-），男，中国人民公安大学国际执法学院副院长，教授，研究方向为涉外警务、公安管理、社区警务。

变化。俄罗斯为了解决日益严峻的人口问题，于 2012 年 6 月提出《2025 年前移民政策构想》来指引其移民管理的改革方向。随着人口情况的变化，其又于 2018 年 10 月，调整其移民政策构想，明确 2019–2025 年的移民政策前进路径。可见，无论是移民国家还是非移民国家，人口结构都是移民政策出台的决定因素之一。

另一方面，移民管理反过来会影响人口结构。移民是应对人口结构变化强有力的因素，不仅移民的融入或离开会在数量上会影响一国的人口情况，其所引起的社会变革会进一步改变迁入地的人口结构。美国无疑是最为典型的例子，不同民族的移民已经构成美国人口结构的重要组成内容。本文主要关注的是前者 – 人口结构改变对移民管理的影响。

当然，出于人道主义精神，国家也会制定难民政策来接纳难民，提供救助。如加拿大于 2001 年出台《移民与难民保护法》作为难民管理的法律基础。德国随着形势的变迁先后通过《基本法》、《庇护妥协法》、《移民法》等法律制度来规范其难民政策。截至到 2019 年 6 月 19 日，德国共接纳了 110 万难民，取代伊朗成为全球第五大难民接收国[①]。

## 二、中国人口结构变化情况

### （一）人口老龄化逐年加剧，适龄劳动力不断减少

随着我国人口老龄化的加剧，适龄劳动力的趋紧，我国的人口红利正在消失。根据国家统计局发布的数据显示，2005 年我国 60 岁及以上老年人口为 14408 万人，占比 11.03%，2010 年增至 17765 万，占比 13.26%, 2018 年达到 24949 万人，占比 17.9%，可见，该年龄段的人口数与比值都在逐渐上升。其中我国 65 岁及以上的老年人口数及占比在 2000 年 –2018 年期间呈现双重类线性增长趋势，到 2018 年已达到 16658 万人，占比 11.94%，比 2000 年的 8821 万，占比 6.96% 都几乎翻了一番。根据《人口发展“十一五”和 2020 年规划》的预估数据，我国 65 岁以上老年人口数到 2050 年将占据总人口的 25%。可见，我国老龄化现象将愈加严重。

① 联合国难民署 . Figures at a GlanceEB/OL.https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html, 2019-06-19/2019-06-30.

表 1 我国不同年份 60 岁及以上人口数情况表

| 年份 | 2005 年 | 2010 年 | 2015 年 | 2017 年 | 2018 年 |
|---|---|---|---|---|---|
| 人数 | 14408 万 | 17765 万 | 22200 万 | 24090 万 | 24949 万 |
| 占比 | 11.03% | 13.26% | 16.1% | 17.3% | 17.9% |

注：图表数据来源于国家统计局，下同

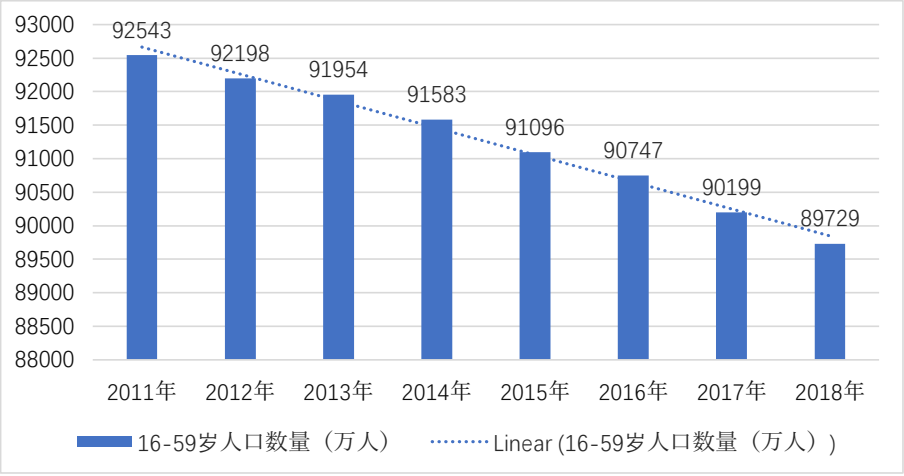
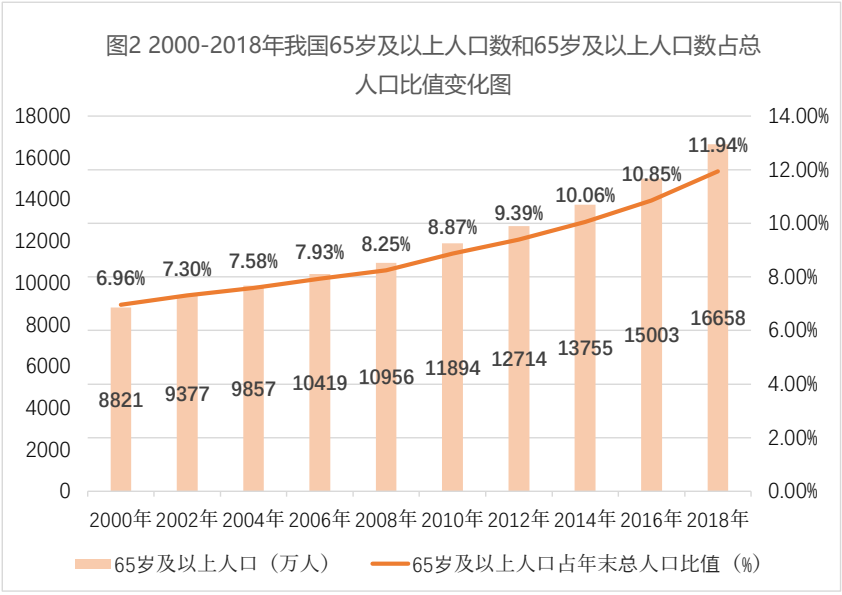
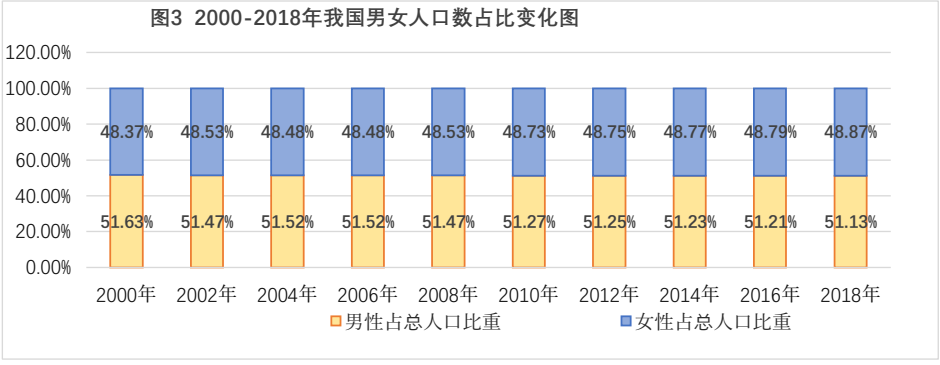



图 1 2011–2018 年我国 16–59 岁劳动年龄人口数量变化图

与此同时，我国 16–59 岁劳动年龄人口数从 2012 年起经历连续 7 年下降，从 2011 年的 92543 万跌至 2018 年的 89729 万，平均每年下降约 400 万。根据中国社会科学院专家的预估，到本世纪中叶，我国劳动年龄人口将萎缩 2.5 亿[①]。伴随着我国劳动年龄人口的持续减少，我国劳动力供给总量也受到影响，在 2018 年全国就业人员经历第一次下降。由此可见，我国如今面临着人口不断老龄化，劳动年龄人口逐渐减少、人口红利正在消失的严峻现实。

① 李培林，陈光金 . 社会蓝皮书：2015 年中国社会形势分析与预测 M. 北京 : 社会科学文献出版社，2014.




## （二）适婚年龄性别比日趋失衡，婚姻市场出现失调

受我国传统男女观念等因素影响，我国男女比例一直处于男多女少的不平衡状态，致使我国男性在婚姻市场遭到挤压。尽管我国总体男女性别比在进入到 21 世纪后呈现波动下降趋势。但从男女人口数占比结构看，我国男性人口数占比始终维持在 51% 以上，比女性占比高出约 2 个百分点。2018 年我国男性人口共 71351 万，占总人口的 51.13%，女性人口总数达 68187 万人，占比为 48.87%，两者数量相差 3154 万，占比

相差 2.26%，这直接导致在婚姻市场上男性供应量比女性多出 3000 多万。根据 2003 年 –2017 年的人口抽样调查数据，对 20–49 岁适婚年龄层进行性别比分析可以看出，20–24,25–29,30–34,35–39,40–44,44–49 阶段年龄层的男女性别比在 2011 年以来都已超过 100，尤其是 20–24 岁，25–29 岁最能影响婚姻市场的男女性别比上升幅度最大，到 2017 年分别高达 110.98、104.47。由此可得，我国 20–49 岁适婚年龄区间的男女性别失衡现象愈发严重，无疑将加剧我国适婚男性成婚难的问题。

**表2 2003-2017年我国男女性别比变化情况图(人口抽样调查)**

| 指标 | 2003年 | 2005年 | 2007年 | 2009年 | 2011年 | 2013年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 性别比(女=100)(人口抽样调查) | 104.26 | 102.19 | 102.86 | 103.27 | 105.17 | 105.22 | 105.02 | 104.98 | 104.81 |
| 20-24岁性别比(女=100) | 98.67 | 93.13 | 96.1 | 100.84 | 103.6 | 109.72 | 108.51 | 109.62 | 110.98 |
| 25-29岁性别比(女=100) | 98.66 | 94.43 | 94.27 | 99.67 | 101.57 | 100.54 | 102.24 | 103.41 | 104.47 |
| 30-34岁性别比(女=100) | 100.39 | 96.75 | 96.59 | 97.32 | 104.15 | 103.18 | 101.94 | 101.3 | 101.04 |
| 35-39岁性别比(女=100) | 100.99 | 96.99 | 98.03 | 98.35 | 104.74 | 104.31 | 104.13 | 103.8 | 103.29 |
| 40-44岁性别比(女=100) | 104.5 | 98.62 | 99.06 | 98.88 | 104.22 | 104.46 | 104.42 | 104.21 | 104.06 |
| 45-49岁性别比(女=100) | 102.56 | 100.72 | 99.49 | 97.71 | 104.08 | 103.4 | 103.28 | 103.43 | 103.56 |

### （三）中低等文化程度人口比重依旧最多，高素质人才缺乏

随着我国教育的普及，我国受教育人口数明显增加，但总体而言仍普遍偏低，人口素质亟待优化。根据 2000、2010 年人口普查报告，我国每十万人中文盲和小学文化水平人数有所下降，分别从 2000 年的 8507 人、35701 人，下降到 2010 的 5466、26779 人，下降比例分别达到 35.75%、24.99%。另一方面，每十万人中拥有大专及以上、高中和中专、初中文化水平的人口数都有所上升，2010 年每十万人中分别为 8930 人、14032 人、38788 人，相较于 2000 年提高 147.30%、25.89%、14.21%。其中，大专及以上受教育程度人口增加速度最为迅速。

**表 3 2000 年及 2010 年我国每十万人中拥有的各种受教育程度人口数量比较表**

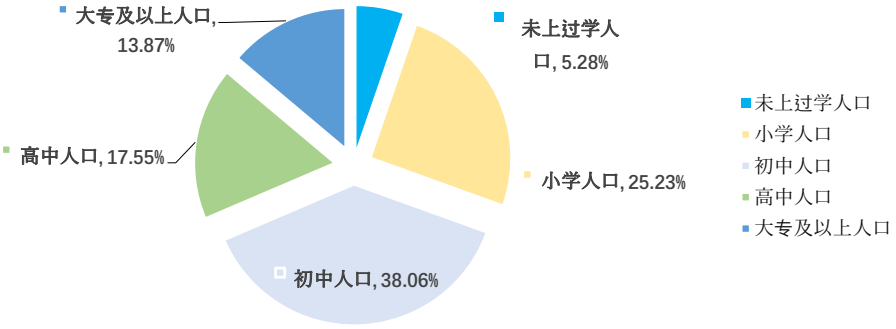
| 文化程度 | 文盲 | | 小学 | | 初中 | | 高中和中专 | | 大专及以上 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 年份（年） | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 年份（年） | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 |
| 人数（人） | 8507 | 5466 | 35701 | 26779 | 33961 | 人数（人） | 8507 | 5466 | 35701 | 26779 |

尽管我国人口受教育情况不断改善，但我国受教育人口数量的提升并没有明显带动质量的提高。根据国家人口计生委提供的数据显示，2003 年，我国每万人中科学家和工程师不足 20 人[①]。根据 2017 年人口抽样调查结果，中国受教育人口仍以初

① 国家人口计生委 . 人口 “十一五” 规划和 2020 年发展思路 EB/OL. http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s3585u/201502/1b677bff58ab4dcba4496832ded622d6.shtml,2005-07-06,2019-06-30.

中文化水平人口为主体，6 岁及 6 岁以上初中文化水平人口数占同年龄段人口数的 38.06%，而大专及以上文化水平的人口数只占 13.87%。故而，我国现存的人口受教育情况极度不满足我国对高端人才的需求，高等教育有待提升与优化。

图 4 2017 年各文化程度人数占比情况




## 三、当前我国移民管理存在的问题

随着时代的发展，我国的人口结构相较过去已经形成了新的趋势，引发了新的社会问题，但我国的移民管理并没有做出相应的调整来适应我国人口结构的改变，其严重的滞后性无疑影响了我国社会的发展。

### （一）忽视了低端劳动力的引进

伴随着劳动年龄人口的减少，人口受教育程度的提高，越来越多的适龄劳动力不愿意从事待遇差、地位低的农业、建筑业等基础产业，尤其是在经济发达地区，很多企业无法雇佣到足够的年轻劳动力，面临着严重的缺工问题，如“广州、深圳东莞等珠三角地区城市缺工超过 200 万人”[①]，“崇左市每年甘蔗榨季，劳动力缺口达到 5 万人”[②]，我国不断爆发的“菲佣”问题也从侧面表明我国家政行业劳动力的缺乏。由此可见，我国存在一个庞大的低端劳动力需求市场，争取低端人力资源应当是我国产业升级、经济发展的客观需要。但我国移民政策停留在我国人口红利时期，利用严格的移民政策来限制低层次移民的进入，如工作签证的申请需要提交《聘用意向书》、《工作邀请函》等系列材料，经历繁琐的程序，致使许多低端劳动力无法获取我国的

① 罗杨，杨博，汪浩 . 东部沿海“用工荒”问题的原因分析及对策研究 J. 金融经济，2013(02):22-23.
② 广西崇左政协网 . 崇左相关方面与越南谅山省就业服务中心洽谈协商推进跨境劳务合作事宜 EB/OL.http://www.gxczzx.gov.cn/news_view.php?id=42563, 2017-11-30/2019-06-30.

合法签证，在“用工荒”时期直接涌入我国成为非法务工人员，即损害我国法律权威，又引起社会的恐慌。

### （二）采用了“一刀切”非法涉外婚姻政策

当前，我国 20–49 岁适婚男女性别失衡现象正在加剧，千万男性在婚姻市场中受到挤压而成婚困难。尤其是中国农村男性，受限于自身的经济、家庭等条件，在“婚姻”梯度中处于劣势，易遭到排挤，故而转向境外寻找新娘，组建家庭。目前，不仅在云南、广西等边境地区出现大量涉外婚姻，福建、浙江等经济较为发达地区，山西、湖南等内陆省份也出现了境外新娘。出于种种原因的影响，大量境外新娘都存在非法入境、非法居留的现象。根据 2011 年广西公安厅统计，仅无证越南新娘的人数在我国就已达 10 万以上。

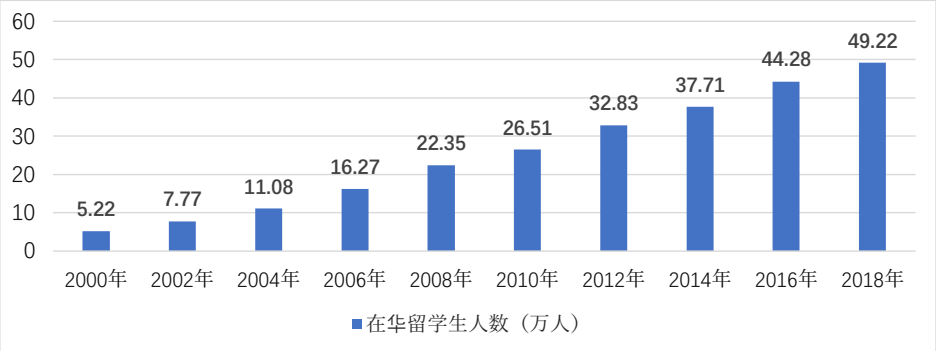
但面对我国适婚男女性别失衡导致的非法涉外婚姻问题，我国的移民制度并没有予以重视，给予解决。尽管有些新娘已经在当地按照习俗举办了婚礼，生下了孩子，维系事实婚姻数十年，但仍不能按照我国的《国籍法》申请我国国籍，获取合法身份，使其自身难以融入主流社会，使其子女成为“黑户”，使其家庭身负重担。且一旦被执法人员发现，这些非法入境、非法居留的境外新娘就会因触犯我国《出境入境管理法》而被遣送出境。我国移民部门在此过程中既付出了较高的执法成本，同时又拆散了他人家庭，极度不利于我国和谐社会的构建。

### （三）实施了与吸引人才不相匹配的移民政策

出于我国劳动年龄人口的减少，我国应当尽快优化和提升劳动年龄人口的素质，完成人口优势从数量向质量的转变。我国在近些年也确实注重外籍高端人才和留学生的引进。2018 年，我国在华留学生已经将近 50 万人，比 2000 年增加 44 万，上涨超 8 倍。中国政府资助外国留学生的力度也在不断扩大，2018 年中国政府奖学金生已达到 63,041 人，占来华生总数的 12.81％，比 2000 年多 14 倍。在人才引进方面，2008 年至 2017 年期间，我国通过千人计划共引智 7 千多人，并在其引领下，全国各地引进 5 万多高层次及留学人才。

但我国的移民机制却不匹配我国吸引外籍人才的意愿。截至到 2016 年，我国绿卡的发放总数只有 11000 多张，而美国仅 2014 年就颁发永久居留证（‘绿卡’）就达 101.65 万张，不及美国一年发放数的零头。高门槛的绿卡制度违背我国高端人才缺失的现状。

图 5 2000–2018 年在华留学生人数变化表




数据来源：中华人民共和国教育部

## 四、对我国移民政策调整的建议

面对我国人口结构的变化，我国的移民政策应当做出变更以解决由此产生的社会问题。

### （一）增设短期劳务签证

我国目前的劳动力缺口越来越大，如果我国的移民政策仍不着手解决低端劳动力不足问题，我国的用工荒难题将会愈发严重，从而直接影响到我国的国民生活。因此，我国的移民部门应尽快增设“短期劳务签证”，在维护国家安全的原则下令大量廉价劳动力以合法形式进入到我国从事短期低层社会工作。根据皮奥罗的二元劳动力市场理论，劳动力市场由首要和次要劳动力市场 (secondary sector) 构成。[①]首要劳动力市场中的工作待遇好、工资高、环境优、晋升快，且较为稳定。而次要劳动力市场里的工作福利差、工资低、晋升慢，工作者换工作的频率较快。皮奥罗同时指出，两个市场间缺少流动。故而我国在次要劳动力市场引进低层次的人力资源不会对我国的首要劳动力市场造成冲击。但在该过程中，要根据劳动力市场测试明确配额数量、停留时限，防止境外劳动人口在我国沉淀，形成长期非法就业人员。

### （二）解决投亲性移民难题

家庭、婚姻的和睦稳定对我国社会的整体安定具有重要意义。面对男性婚姻挤压所引起的“非法涉外婚姻”问题，移民部门如果“一刀切”，将所有违法新娘遣送出镜，

① M. J. Piore, “The Dual Labor Market: Theory and Implications, ” in David B. Grusky, ed., Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective, pp.435-438.

无疑会破坏我国家庭和社会的和谐。故而，我国移民部门不可一味从“利益”角度出发制定移民政策，应适当体现人性情怀，主动关注“境外新娘”的身份问题。以实际婚姻状态为依据，对于已经存在的多年事实婚姻要予以认可，允许境外新娘申请加入中国国籍，并且不受移民配额的限制，以此维护涉外婚姻家庭的稳定。同时移民部门要关注涉外婚姻的社会融入问题。不少境外新娘因为语言文化、饮食习惯不同很难与身边群体进行沟通交流，在中国主流社会一直处于边缘化的地位。有些甚至被当作是买卖的商品、“生子机器”，帮助境外新娘构建社会认同，融入周边环境，才能从根源上解决我国的非法涉外婚姻难题。

### （三）改进人才移民制度

为吸引外籍高端人才来华建设，我国移民管理部门应当尽快完善我国的绿卡制度、移民融入及管理等相关制度，使自身具备拥有国际竞争力的移民制度优势，以匹配我国人才竞争机制，首先，制定符合我国国情的绿卡打分制度。针对当前招录外籍人才界定不清、标准过高、主管部门自由裁量权过大问题，要借鉴国外绿卡积分制度，结合我国的实际情况，明确标准、细化程序，对原有的硬性条件改成鼓励条件，以降低门槛引入人才，如被中国受雇不满一年的为 0 分，满一年的为 5 分，满三年的为 10，最高加分达到 20 分。通过分层次、分等级予以积分，可以避免因一个项目不达标而丧失申请资格的现状。其次，要制定我国劳动力市场测试制度和移民配额制度。通过对移民的数量和类别进行限制，重点引进我国劳动力市场所稀缺的人才，以弥补我国各地区人才差异、行业人才差异的社会现实；最后，要建立我国的移民融入制度。通过对外籍专家开展语言、文化培训，使其更好地融入我国社会，为我国经济建设做出贡献。

### （四）承担起更多难民救助责任

为应对日益严峻的难民问题，联合国大会于 2016 年 9 月通过了《难民和移民问题纽约宣言》。我国作为该项宣言以及《关于难民地位的公约》的参与国，需要履行自己的承诺，承担起更多保护和救助难民的责任。其一，促进难民输出国的经济发展，从根源上协助解决难民的产生问题。根据联合国难民署 2014 年公布的数据显示，前 30 个难民输出国都为发展中国家[①]。故而，为了促进难民输出国经济的发展，我国应当开展资金援助计划帮助其进行教育、医疗等基础设施建设，加强双方经济项目合作

① 联合国难民署 . Figures at a GlanceEB/OL. https://www.unhcr.org/cn/ 数据一览 ,2018-06-19/2019-06-30.

以助其创造可持续发展的条件，使得难民自愿地返回家园。其二，向难民接收国提供经济援助、制度性扶持，帮助其提升难民的安置能力。受地理位置影响，难民接收国大多数都是难民输出国的周边国家。如截至到2019年6月，土耳其共接收370万难民，其中大多数都是其邻国叙利亚的难民[①]。为帮助难民输入国缓解其难民危机以及避免难民大规模向我国转移，我国不仅可以加强与接收国之间的经济合作，提供更多的资金支持，以促进当地经济的发展，还可以向其传授难民安置经验，帮助其改善边防基础设施，来协助其难民管理体系的构建，从而帮助难民更好地在接收国安定下来。其三，制定我国的难民甄别机制。尽管当前我国接受的难民人数占我国的人口微乎其微，但并不意味着我国可以道德泛滥，引进大量难民，破坏我国的民族结构。我国应当在“保障人权”的同时考虑我国“国家安全”，通过明确主管部门、细化评估标准等措施来制定我国的难民甄别机制。

## 五、结论

人口结构决定移民政策。面对我国人口红利消失、性别比例失衡、人才数量偏少的现状，我国应当站在战略发展的高度，基于“国家安全”、“市场稳定”、“保障人权”原则，调整我国的移民政策，在促进高端人才引进的同时争取低端劳动力，在加快非法境外新娘身份合法化的同时帮助其构建社会认同，在承担国际责任接受难民的同时把握救助分寸，以应对我国人口结构变化引起的挑战。

① 联合国难民署 . Figures at a GlanceEB/OL.https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html, 2019-06-19/2019-06-30.

# 中缅、中越边境地区外籍新娘社会融入状况

杨胜慧 *

边境跨境人员流动在扩大对外开放、增进民族融合、繁荣边疆、兴边富民等方面承担着重要作用。边境口岸人员的跨境交流合作及边民互市贸易，对于边境地区经济和人均收入的增长有重要的促进作用。由于我国边境线长，跨境人员数量大，人员复杂，在管理服务上还面临着许多困难，这主要体现在入境管理风险、入境人员及周边地区的安全风险、入境人员的卫生检疫风险等方面。

为了解新时期跨境流入人口的健康和基本公共卫生服务获得状况及其对边境地区建设“健康中国”的影响，国家卫生健康委组织开展了“跨境流入人口健康状况和基本公共卫生服务获得专项调查”。中国人口与发展研究中心课题组先后到云南省德宏州瑞丽市和广西壮族自治区防城港市东兴市进行调查。瑞丽市西北、西南、东南三面与缅甸山水相连，村寨相望，毗邻缅甸国家级口岸城市木姐，是中国唯一按照“境内关外”模式实行特殊管理的边境贸易区，国境线长 169.8 公里。总人口约 21 万，其中流动人口估计在 4 万左右，傣族、景颇族、阿昌族、德昂族等主体少数民族，占总人口的 58.2%；东兴市位于我国西南边陲，西南与越南接壤，有陆地边境线 39 公里，海岸线 50 公里，辖东兴、江平、马路 3 个镇，常住人口 30 万人，其中户籍人口 15 万，流动人口 15 万左右。

调查采用座谈会和针对个人调查对象的深入访谈两种形式开展，调查活动分两种形式进行。座谈会包括调研地卫计委牵头组织的有关全市范围内跨境流入人口健康和基本公共卫生服务获得状况的综合性座谈会和跨境务工人员集中的工厂开展的小型座谈会。从流动原来来看，调查对象包括跨境婚姻嫁入、跨境经商、跨境务工；从流动类型来看，调查对象包括独自跨境流入和家庭跨境流入，前者以跨境婚姻为主，后者主要以跨境经商为主。

• 杨胜慧，中国人口与发展研究中心副研究员，博士常务。

## 一、跨境通婚总体状况

我国边境线长，边境地区少数民族人口比重高，有些地区边境线两侧民族相同，边境地区少数民族历史上有跨境通婚的传统。

### 1、边境通婚以女性嫁入为主

跨境婚姻流入者主要以女性嫁入为主。受经济发展水平的影响以及人口性别结构的差异，中越、中缅跨国婚姻主要表现为越南、缅甸一方的女性嫁入中国。在云南省德宏傣族景颇族自治州调研时了解到，截止到 2018 年年底，跨境流入人口在 35000 人左右，接近一半是跨境婚姻，德宏州疾控已建档人数统计，跨境婚姻流入者 17014 人，其中，女方为外籍 15915 人，男方为外籍 1099 人。调研中发现，有些村甚至几十家有外籍新娘。

### 2、结婚证明手续繁琐、事实婚姻为主

跨境婚姻中只有一小部分人领取结婚证，而更多的是不受法律认可的事实婚姻。我们调研的一个村子里，村支书告诉我们“这里因为是边境村，与越南通婚挺多的，原来有两三百个越南媳妇，后来走了一些，现在本村还有 120 多个越南媳妇，只有三五个办了结婚证。”

跨境婚姻领取结婚证手续繁琐，一般需要回原籍国家办理护照并开具证明材料（户籍、出生年月、单身证明、无犯罪记录等），嫁入村子的村委会开具相关证明，然后到领事馆办理入境，再回到市（或者县）民政局领取结婚证。例如，广西自治区规定跨境婚姻需要到市级民政局办理结婚证。调查中了解到，几个来回的路程成本以及办理相关证件的费用在四五千左右，对于一些家庭而言这笔费用相对较高。

办理结婚证耗时长、花费大，一般需要一年时间，花费在四五千元左右，时间和经济成本较高使得之前大部分人没有领取结婚证。但是，这也给他们的生活带来不便。

### 3、边境通婚主要是“弱弱结合”

边境通婚的双方主要为“弱弱结合”。一是两国经济收入水平差异较大，通婚的夫妻双方在本国内都较为贫穷，因此外籍新娘与中国丈夫的结合在经济上属于弱与弱的结合，双方在当地经济状况一般低于平均水平，当地稍富裕的家庭通常不会选择外籍媳妇，这与中国“门当户对”的传统婚俗有关。我们在东兴调研时，一位年龄较大

的外来新娘跟我们说：“娶中国媳妇，2–3 万元；娶越南媳妇，1000 到 2000 元，甚至不要钱”。瑞丽调研时了解到一位 90 后外来媳妇 2016 年结婚时结婚彩礼 5 万多，加上结婚其他费用差不多 10 万，她告诉我们：“如果是中国籍新娘彩礼 8–9 万，当地结婚女方一般只带一套首饰陪嫁，最多一辆摩托车”。

二是双方的结合是“半路夫妻”，婚姻市场上的弱者结合，离婚、丧偶、吸毒都是令他们成为弱势群体的原因，吸毒史是令人难以接受的结婚条件之一。由于边境地区毒品相对于内陆较为泛滥，国内吸毒人员即使从戒毒所出来也很难找到合适的结婚对象，因此会有戒毒离婚的中国男性和外籍丧偶的女性结合的情况。

调查中我们遇到一对“少夫老妻”，而且从住宅情况来判断，男方在寨子里属于家庭经济条件不错的，我们从访谈中了解到，缅甸籍媳妇 1977 年出生，在越南结过婚，前夫去世，丈夫是中国籍傣族人，1983 年出生，离异，他们在缅甸一个种西瓜的农场结识、恋爱，结婚后到男方寨子里生活。寨子里的卫生计生宣传员解开了我们的疑惑：“小王（化名）曾经吸毒，他前妻无法忍受于是提出离婚并要带女儿离开本地回到附近娘家的寨子，他父母将他送到戒毒所戒毒两年。戒毒出来后，他父母担心购买毒品的渠道和周遭环境影响到他导致复吸，于是将他送到缅甸种植西瓜，希望换一个环境能有所改变。他的事情寨子里的人都知道，因此他如果想在附近寨子找一个媳妇比较难。”

## 二、外籍新娘婚后生活状况

### 1、同族结合较多，社会融入快

边境地区嫁入的新娘很多是同民族、同语言的结合，这些外籍新娘嫁入中国后融入家庭很快，与其他村民基本没有隔阂，生活方式及生活圈与本地媳妇的区别并不大。

调查中发现，多数人来 4、5 个月就可以用当地的方言或民族语言进行日常交流。瑞丽的调研中，有调查对象跟我们说：因为都是傣族，所以语言、生活方式、民俗习惯都是一样的，因此来到中国很快就适应这里的生活。平时娱乐活动主要就是傣族的节日，会有跳舞和庆祝的活动。

边境地区的差异本身就相对较小、而且距离近，跨境通婚者与入境务工和做生意的一样，主要集中在边境地区，访谈对象告诉我们：我们村与越南只有一河之隔，可以收到越南电视台的信号。

### 2、外出就业者较多，收入满意度较高

与中国农村已婚女性就业结构类似，外来新娘中在家带孩子、种田、捕鱼、做家庭帮工等的比例较大，同时，有一些外来新娘为了补贴家用等，外出就业者较多。在调查中我们了解到，由于没有合法身份，外来新娘更多的是从事非正规就业，例如在酒店做洗碗工、在工业园的工厂做生产线计件工人、在寨子里做清洁工等，还有一些语言非常好的外来新娘，可以从事与人打交道较多的工作，例如在菜市场帮人卖菜等。

从收入来看，在工厂做工的收入相对高，每月在2000元左右。从事其他工作的月收入在1500元左右。与籍贯国相比，他们认为收入较高，一位越南籍外来新娘告诉我们：“我们那边（指越南）工资低，大约一个月是1000人民币的样子，这边工资稍微多一点。我在镇里工业园区的食品厂工厂打工，觉得中国好，姐姐嫁到本村，通过介绍后在2016年也嫁到本村”。

需要指出的是，访谈中我们了解到，中国工人与外籍工人的工资存在一定的差异。访谈到的一位外籍新娘告诉我们“我在寨子里扫马路，每个月有1400元，但是，扫马路的中国人每月可以拿到1500元，不过，能有这份工作也很开心了”。

我们在工厂中调查时发现，中国企业很喜欢境外务工人员。企业雇佣中国工人需要支付较高工资，还需交纳社保，用工成本高于境外工人。在东兴市企业座谈中了解到，境外工人劳动保险一年240元，务工证一年100元，成本远低于中国工人的社保。其次，包吃包住和计件工资的制度使外籍员工更愿意加班，工作时间更长。

### 2、居住时间长，生活幸福感强

由于是边境地区，与境外接壤国家通婚的国，而且这种跨境婚姻已经持续时间很久，与我国境内婚姻结合模式相一致，这种跨境婚姻也媒婆牵线、熟人介绍为主，现在，双方打工期间结识、自由恋爱的也越来越多。需要指出的是，跨境嫁入的新娘以也此外，需要指出的是，从调研中我们了解到，边境地区买卖婚姻现象不多，虽然很多没有领取结婚证，严格来讲属于“非法婚姻”，但并非如一些媒体渲染的“买卖婚姻”或“团购新娘”。

很多婚姻双方已经共同生活几十年，有感情基础，我们的访谈的外来新娘中，最早的在80年代就已经嫁到中国来。调查中一位越南籍新娘告诉我们，“老公很爱自己，

老公性格很好。刚嫁过来的时候家里很穷，现在生活挺好的”。我们访谈的外来新娘中，几乎都在婚后一两年内就生育子女，以两个孩子为主。

## 三、外籍新娘诉求

### 1、缺乏合理身份，生活带来不便

非法嫁入、没有合法身份也给她们生活中带来很多不便利，例如没有身份证就无法办理银行卡、无法乘坐交通工具外出，甚至“回娘家都需要偷渡”。因此，大部分外来新娘希望通过本国和中国可以有更简单的手续实现身份合法化，享受我国居民的相关待遇。

### 2、无法享受边民待遇

为了稳边固边，推动在边境安家落户，我国边境地区对边境线一定范围内居住的边民有一定的边民补贴，各个地方的执行略有差异。例如，广西自治区边境线 0–3 公里居民享受边海防补贴，每人每月 167 元。但是，这些财政出资的补贴都是以户籍信息为准，受到身份的限制这项惠民政策享受不到边民补贴。

没有领取结婚证、获取户籍信息的新娘也领不到低保补贴。调研中我们了解到，防城港市东兴镇的低保补贴分为 A、B、C 三个等级， 每月每人分别可以领取 230、210、190 元，这对贫困家庭而言也是不小的一笔收入。因此，外来新娘都希望身份合法化，享受我国的待遇。

### 3、医保等问题

在疾病治疗方面，我国边境地区对外籍人员执行“同等对待，同等价格”的服务方针。对于没有办理结婚证、没有取得中国国籍的外来新娘，不同地方的规定不一样，调研中一部分访谈对象回答“没有中国户口，参加不了新农合，看病都自费”；有的村庄办理医保以家庭户为单位，村委会为本村的跨境事实婚姻出具夫妻证明，方便外籍人员使用中国配偶的医保卡报销一些医疗费；东兴市规定建档立卡贫困户中的越南新娘享受与中国公民同样的居民医保，住院可以报销 90%。

嫁入中国的外籍新娘在中国进行分娩费用基本可以报销。从调研地的政策来看，分娩按照本地居民医保标准享受报销，但如不属于这种情况的其他跨境流入人口则无法覆盖。调查中，也有个别调查对象反映自己生育时是自费。

## 四、总结与思考

中国与边境国家的良好关系是跨国流动的基础，边境地区人民的交往有着悠久的历史，从当前的情况来看，这种交往以及跨国流动有了进一步的发展。降低跨境婚姻入境门槛，解决办证复杂等问题，满足外来新娘的意愿是当前急需解决的问题。

对于跨境婚姻流入者，可以借鉴日本、韩国的做法，对于外籍配偶（包括事实婚姻）放宽居留许可的申请门槛与限制。例如，日本有单独的外国人配偶者签证，在留期限为 1 年或 3 年，在日满 5 年即可申请永住者签证；实质性的婚姻持续 3 年以上且在日本连续居住 1 年以上，或者在日居住 3 年以上，可以申请日本国籍；韩国公民的外籍配偶结婚后在韩连续居住 2 年以上，或，结婚 3 年以上且在韩连续居住 1 年以上，都可以申请韩国籍。

# 离散与聚合：中国西南边境地区跨界劳工移民的空间特征研究

王越平 *　杨天 *

**摘要：** 近年来中国在国际移民中的作用正逐步从传统的移民输出国转向为目的国和输出国共存的格局，其中在大都市出现了非洲裔、韩裔、中东裔人群长期滞留并形成了一定的族裔聚居区。与之不同，中国西南边境地区新近出现的跨界务工群体，因其短距离迁移性、频繁流动性和与族群亲缘性的特点，使得在空间分布上与职业构成上具有差异化的特征。文章认为云南边境地区跨境务工人员在空间上呈现出边境沿线村落的集聚－分散型和口岸城镇集聚型的特征，其中结合职业特征又可以区分出口岸城镇的长期务工性和通勤性务工群体集聚，边境沿线村落的季节性务工和通勤性务工的集聚－分散。由分析云南地区边界地区的跨境务工人员的空间特征，将能实现由边界作为对象的研究到边界作为主体的研究视域的转变，也能更好地理解中国西南跨境劳工流动的空间特征。

**关键词：** 边界，劳工，流动，空间

• 王越平，女，汉族，现就职于云南大学民族学与社会学学院，副教授，人类学博士，主要研究领域为中国西南与大陆东南亚的跨国移民研究。

# 一、引言

近年来中国在国际移民中的作用正逐步从传统的移民输出国转向为目的国和输出国共存的格局。[①]虽然仍有大量的掌握专业技术、受过高等教育的人群，以及从事商业活动的人群和技术工人持续地迁往世界各地，但是在中国亦逐步出现了来自西方国家、东亚和非洲的国际移民以及海外归国移民和边界地区的劳工移民。[②]来源差异巨大的长距离移民广泛地分布于东南部地区，并在大都市出现了非洲裔、韩裔、中东裔人群长期滞留并形成了一定的族裔聚居区的状况。[③]而在边境地区则形成了边境城镇的跨界劳工移民的相对聚居情况。据云南省统计，自 2016 年全省边境地区开始办理停居留证件，截止 2018 年每年为临时停居留的境外人员签发约 20.3 万人次，这其中有 90% 都是经商和务工，他们大多来自于与中国西南边界交接的缅甸、越南和老挝边境地区，并在边境沿线短期居留。长距离移民和短距离移民在中国不同区域的分布，也表明“中国社会正深受不同程 度的全球化、跨国主义和世界主义的作用”[④]，同时也是中国经济发展、民族国家转型的体现。

针对中国新近出现的在国际移民中的角色的转变，国内大量的研究仍主要集 中在东南部地区的非洲人、日本人、韩国人和穆斯林群体的研究，并且大多从他 们的社会适应、文化融入、聚居情况的角度进行分析，[⑤]并引入族裔聚居区、跨 国主义等西方用于分析长距离或定居型移民的理论。然而由于中国西南边境地区 的移民在来源、迁

① Frank N. Pieke, “Immigrant China”, Modern China, Vol.38, No.1, Special Issue: New and Old Diversities in Contemporary China , 2012, pp.40-77.

② 依据 C.Cindy Fan 在 Migrant Workers. International Encyclopedia of Human Geography, 2009, 89-95，劳工移民是指为寻求工作而在两国或多国之间频繁迁移的一类劳工移民，他们往往不以在迁居国长期居留为目的，而是以获得工作收入为目的。Cross-border migrant 则更强调移民迁移中对于边界的跨越性，由于此类移民中也往往包含有为寻求工作机会而迁移的劳工移民中也往往包含有为寻求工作机会而迁移的劳工移民，故在国际移民研究中也会把二者结合起来，成为跨界劳工移民。结合国际学术界对此定义来看，现阶段中国西南边境地区的外籍务工群体，他们与 cross-border migrant worker 具有同样的内涵和特征，尽管在当下的官方话语体系以及民间的日常表达中不用此概念，但笔者认为这恰巧是因为我国对于移民管理的相关法律的不足够以及学术界对于此问题的认识不清所带来的，因而可以用此概念来替换边境地区的外籍务工人员。

③ 参见李志刚、杜枫，《中国大城市的外国人“族裔经济区”研究：对广州“巧克力城”的实证》，《人文地理》，2012 年第 6 期，第 7-12 页；刘云刚、周雯婷、黄徐路、全志英，《全球化背景下在华跨国移民社区的空间生产——广州远景路韩国人聚居区的案例研究》，《地理科学》，2017 年第 7 期，第 976-986 页。

④ Frank N. Pieke, Anthropology, China, and the Chinese Century, The Annual Reviews of Anthropology, 2014, 43:123-138.

⑤ 详见：周大鸣、杨小柳，《浅层融入与深度区隔：广州韩国人的文化适应》，《民族研究》，2014 年第 2 期，第 51-61 页；刘云刚、谭宇文、周雯婷，《广州日本移民的生活活动与生活空间》，《地理学报》，2010 年第 10 期，第 1174-1186 页；马晓燕，《移民社区的多元文化冲突与和谐——北京市望京“韩国城”研究》，《中国农业大学学报（社会科学版）》，2008 年第 4 期，第 118-126 页。

移动机和从业情况上与大都市中的国际移民具有着极大的差异，使得对于该区域内的跨界劳工移民很难完全用上述理论来进行分析，因而有学者 也尝试运用地理学的空间行为分析方法和定量研究相结合的方法，关注了边界的中介效应和屏蔽效应对于劳工移民跨界迁移的双向作用。[①]值得注意的是，长期从事边界以及跨界问题研究的学者也注意到，跨境务工是在中国西南边界地区长期存在的一种务工形式，这一方面源于便利的跨界迁移条件，同时也是边民的习惯使然。学者们结合中国西南与大陆东南亚的研究，基于交往规范、跨国主义等概念分析了边民这一跨国迁移行为背后的文化动因，[②]同时也有学者从治理术的角度提出了国家对于这一跨境迁移行为的默许和包容。[③]由边民视角来分析跨国劳工移民的行为特征能充分地揭示出其短距离迁移、族群同一性和文化亲缘性的特点，但是也存在着把劳工迁移的经济动因、行动的政策效应笼统地涵盖在边民实践的讨论中，亦很难从全球化和民族国家转型的视角下来分析劳工迁移的过程。由此本文将从移民的空间分布特征入手，着重关注移民流动性特征、边界治理政策对中国西南边境地区跨国劳工移民迁移的作用。

## 二、中国西南边境地区跨界劳工移民的概况

劳工移民是国际移民中一种重要的组成部分，根据 2017 年联合国经济和社会事务部（UN/DESA）的统计，除难民外全球共有 2.58 亿国际移民，其中 15 岁以上、有工作的移民有 2.34 亿，被纳入统计的劳工移民有 1.64 亿。由于对非常住居民和非居民的外籍劳工统计数据获得的困难，以及大量以非法身份滞留的跨国劳工和临时性的劳工移民存在，使得事实上全球跨国劳工移民的数量远大于此[④]。世界上几个主要的经济实体亦是跨国劳工移民主要的迁移目的，如美国境内的墨西哥劳工移民以及欧盟内部来自周边国家的劳工移民等。

结合中国的情况来看，由于长期以来对于跨国劳工移民的界定不明晰以及合法务工许可审核较为严格，亦存在着大量的劳工移民被视为“三非人员”。据 2018 年中

① 刘玉立、胡志丁、葛岳静，《云南边境口岸外籍务工人员空间分布差异及其成因》，2017 年第 2 期，第 174-184 页。

② 段颖《跨国流动、商贸往来与灵活公民身份——边境地区缅甸华人生存策略与认同建构之研究》,青海民族学院学报》，2018 年第 1 期，第 7-12 页。

③ 赵萱，《全球流动视野下的民族国家转型——基于海外边界人类学政治路径的研究》，《中央民族大学学报》，2018 年第 1 期，第 114-125 页。

④ ILO Global Estimates on International migrant workers- Results and Methodology,2nd ed. International Labour Office-Geneva: ILO, 2018.

国国家移民管理局统计，全年共查处“三非”外国人 12.1 万人，这其中有 80% 都是因为在中国境内非法务工而被遣返[①]，而他们大多又是来自于与中国毗邻的周边国家。从中国国家移民局公布的外国外民出入境的数据也大体反映了这一情况。“2018 年全年，外国人入出境达 9532.8 万人次，其中外国公民 6099.7 万人次，外国边民 3433.1 万人次。入境外国人数量居前十位的国家依次为缅甸（含边民）、越南（含边民）、韩国、日本、美国、俄罗斯、蒙古、马来西亚、菲律宾、新加坡。”[②]再结合 2019 年第一个季度来看，外国边民入境我国的人次为 422.78 万，而出境的边民为 409.84 万，外国公民入境我国的人次为 715.26 万，出境的人数为 698.78 万。[③]可见，外国公民出入境人数相差不大，而外国边民的出入境人数之间保持着较大的差距。事实上，入境边民人数大于出境边民人数已经成为近二十年中国的跨国人口流动一个突出问题，大量的外国外民进入中国后，除通过婚姻的方式在中国境内居留下来，更多的是在中国从事经商、务工等活动。

中国西南边境地区作为与大陆东南亚毗邻的区域，历史上边民间的往来就较为频繁。近年来随着中国经济的发展以及与周边各国在经济发展上差距的扩大，使得缅甸、越南、老挝等地边民亦开始大量进入中国西南边境地区。从上述国家移民局的统计数据中也可以反映出这一情况。事实上，根据近年来云南省的统计数据也大体反映出这一转变。从 2016 年开始进行规范统计至今，云南省每年约有 2998 万人次毗邻国家边民入境，其中，缅甸籍 2403 万人次，占 80.1%；越南籍 490 万人次，占 16.3%；老挝籍 105 万人次，占 3.4%。此外，每年在云南省边境地区临时停居留的境外边民人数逐年增多，从 2016 年开始每年平均为边民签发的临时停居留约 20.3 万人次，其中经商和务工类占签发总数的 90%。如果考虑到大量越南籍边民主要还是通过广西境内各口岸进入，那么可以说在中国西南边境地区的缅甸籍和越南籍边民已经成为中国外国边民的主要组成部分，并且他们进入中国也主要从事商贸和务工活动。

国际移民理论普遍认为劳工移民产生的一个重要原因是国际间经济发展的不平衡以及各国参与全球流动的结果，它也是“西方乃至世界各国社会运转的需要。”[④]早期

① http://3g.163.com/dy/article/E67EDN1K0517PFU0.html，2019 年 6 月 14 日。
② http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254999/c6342840/content.html，2019 年 6 月 18 日。
③ http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254999/c6477471/content.html，2019 年 6 月 18 日。
④ Stephen Castles, Migration and Community Formation under Conditions of Globalization, The International Migration Review, Vol.36, No. 4, pp. 1143-1168.

在欧洲出现的“客工”（guest worker）以及随后在美墨边境出现的跨国劳工都不同程度上满足了当地社会经济快速发展后对于低技术劳动者的需求。中国西南边境地区的跨界劳工的出现也基本符合国际移民理论的预设，即是在中国经济发展及其与周边国家相比劳动力价格提升的背景下产生的跨国人口流动。从总体上看，现阶段在中越、中老、中缅边境地区务工的人员大多来自于紧邻边境线的省县，并在农业、工业和服务业中均有分布。用工方既有公司企业、个体工商户，也有当地农户、商贩等个人，并且主要集中在木材加工、珠宝加工、农产品收割和加工、搬运装卸、纺织制衣等劳动密集型产业，以及洗车、餐饮娱乐、商品销售等无需技术或低技术的服务行业。以陇川县为例，自 2014 年开始实行境外边民入境务工的登记管理制度，到目前为止登记在册的务工人员有 8422 名，其中分布的行业分别为餐饮 218 人、洗车汽修 81 人，建筑装修 1325 人，种植 2209 人，电工 23 人，经商 209 人，足疗按摩 199 人，搬运 655 人，木材加工 582 人，其他有 2891 人（包括烧制转、造纸、养殖、蚕丝加工、通婚等）。

此外，作为从事农业劳动的外籍务工人员更多地是以季节性务工的方式在本地农村临时居留。他们大多从事甘蔗、烟草、香蕉、水稻、玉米和石斛等季节性农作物的采摘、收割、搬运和加工工作，并辅之以房屋建盖、重物装卸等临时性工作。在陇川，到每年的甘蔗收割季节，有大约 1 万名左右的缅籍工人入境，停留时间在 12 月至次年的 4 月份，同样的情况亦存在于广西。有学者对龙州县水口镇和平村、武德乡科甲口岸和金龙镇传统甘蔗种植地的越籍砍蔗工进行了田野调查指出，越南劳工在广西省境内的务工，能够解决在榨糖季节时近 5 万人次劳动力的缺口，仅“崇左市便可以节约甘蔗种植生产近 2.8 亿元的劳工成本。”[①]外籍劳工以“合法”和“非法”的方式长期在中国西南边境地区居留，并从事着低技术或者无需技术但劳动强度大的工作，并在本地保持着临时居留的特征，家庭在本地的团聚以及与迁居国当地社会的融合并在他们的考虑范围内。对于他们而言，通过在迁居地暂时性的就业，赚取高额的劳动力报酬是他们迁移的动力。据统计，在中国边境地区务工的外籍劳工，他们的薪酬待遇可以达到 800 至 2000 元之间，并且还包含了吃住的费用，这与他们家乡每月最高 300 至 400 元的收入有着极大的差距。

① 韦福安，《越南砍蔗女工的跨国流动研究》，《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》，2014 年第 2 期，第 72-77 页。

## 三、中国西南边境地区的边界治理与劳工的空间聚合

国际劳工移民研究的学者指出，全球性的劳动力套利已经成为新全球体系的主要元素，这是指追逐国外低工资水平的优势。当今劳动力转移的新自由主义全球化和地区间不平等的发展。[①]中国西南边界地区的跨国劳工移民的出现也是基于上述原因。边境地区的开放以及边境口岸城市自身的经济发展需求，都促使了边界地区成为重要的外部资本聚集的区域。在新自由主义和国家治理模式转型趋于多样化的驱动下，边界成为劳动力套利的重要场域。统观中老、中越、中缅几个重要的边境试验区和示范区建设，都纷纷开设了这样的经济特区吸纳内地投资，如在云南瑞丽口岸的雅戈尔集团、云南河口口岸的电子元件厂、云南磨憨口岸的橡胶厂，都大量地吸纳了缅籍、越籍和老籍务工人员在此务工。这些工人改变了之前外籍务工人员主要是来自于边境地区的状况，如在雅戈尔企业中务工的人员就包括来自仰光、曼德勒等缅甸大城市的缅族工人，深入其他国家腹地招工也成为这些工厂的主要招工策略。

近年来外籍务工群体主要集中在边境沿线的口岸城镇或者“重点开发开放试验区”、“边境经济合作区”、“跨境经济合作区”中。作为沿边开放和地方经济发展的重要契机，在中国西南边境地区的主要国家级口岸都设有这样的区域，在该区域范围内由于优厚的减税政策和地方配套政策，已经吸引了来自全国各地的企业在这些区域内设厂。以云南德宏州陇川县境内为例，在该县设立的工业园区内现已有正信实业有限公司。

国际移民研究中在对劳工移民与移民政策之间的关系讨论中指出，“国家和国际的控制移民的尝试能够很大程度上对移民流的规模、特征以及移民迁移的目的选择产生很大的意向，尤其是对于劳工移民而言，这样的作用将会更大。”[②]因为劳工移民的迁移与目的国的居留政策、工作许可的获得、移民的权益保护等政策环境有着密切地关联。结合中国西南边境地区的跨界劳工移民来看，同样受到诸如出入境管理、边界管理、外籍人员管理的相关规定的制约。

现阶段对于在华的外籍务工人员的管理主要参照 2013 年 7 月 1 日开始实施的《中华人民共和国出境入境管理法》。其中在对外国人停留居留的条则中明确指出，“外

① 墨劳尔·德尔戈多·怀斯著，王乙茹译，《移民与劳工问题：帝国主义、不平等发展和劳动力被迫转移》，《国外理论动态》，2014 年第 4 期，第 7-13 页。

② Stephen Castles, Migration and Community Formation under Conditions of Globalization, The International Migration Review, Vol.36, No. 4, pp. 1143-1168.

国人在中国境内工作，应当按照规定取得工作许可和工作类居留证件”，“外国人工作类居留证件的有效期最短为九十日，最长为五年”，同时不得“超出工作许可限定范围在中国境内工作”。为配合此项规定，结合中国西南边境地区跨界劳工移民的特点，云南和广西又分别制定了相应的管理办法和条例。

由于毗邻国家的国情政局不同，云南境内三段边境目前实行两种管理制度。“中越、中老边境按两国政府间前述的双边协定，实行双边管理制度；而中缅边境虽然两国政府于1997年已签署了双边协定，但因缅甸政府对边境地区的实际控制能力有限，‘协定’得不到全面遵守和执行。除德宏州的潞西市、瑞丽市及陇川县的部分地区实行双边管理制度外，其余由5个缅甸地方特区政府控制的1754公里尚属我方单边管理状态。”①

## 四、中国西南边境地区外籍劳工的跨国流动与空间离散

中国西南边界地区的经济转型以及区域经济发展的不平衡也进一步促进了大量季节性劳工和零散务工的数量增长。大量砍蔗工的出现与近年来中国西南边境地区经济转型有着密切的关联。由于边境地区大量的劳动力往东南沿海和长三角地区迁移，西南边境地区近年来劳动力短缺的问题日益凸显。加之近年来热区开发大量橡胶、甘蔗、茶叶等经济作物的种植，也需要大量的劳动力投入。为此，紧邻边界线又在族缘上保持着一定亲缘关系的外籍劳工便大量涌入边界地区。如甘蔗工一样的采茶工、割胶工、种蕉工等大量存在于中老、中越、中缅边境地区。他们在工价上远低于本地劳动力，同时由于语言上的相似性也更容易获得就业机会，而便利的边境通道更降低了他们跨境迁移的门槛。因此，近年来季节性劳工亦成为中国西南边界地区不容忽视的劳工移民群体。

事实上，从最近十年的变化来看，季节性劳工和散工之间以及长期务工与季节性务工之间，从劳工输出地来看存在着一定的交叉。如近年来伴随着职业和半职业的劳务中介机构的出现，季节性劳工的来源已经打破了以边界地区为主要劳工输出地的格局，而是往境外的非边境地区拓展。笔者2019年2月在德宏州陇川调查的季节性劳工中，已经出现了一部分来自于曼德勒和仰光的情况。中越边界崇左口岸亦有此趋势，

① 何跃，《云南边境地区主要贸易口岸的境外流动人口与边疆安全》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》，2008年第2期，第35-43页。

随着劳务中介向越南腹地的进入，也把劳工迁移的空间半径逐步扩大。同时，随着劳务中介组织的介入，作为原来主要从事季节性务工的群体，也开始从季节性务工向在本地长期务工转变。如在陇川的季节性砍蔗工，通常在每年的 11 月份进入中国境内，随后的四个月都会停留在边界地区砍蔗；而后再完成本地的农业劳动后，又经职业中介介绍进入更为内陆的地区从事建筑业工作；这样他们在边界地区务工的时间将从四个月延长到六个月或者更为长久的时间。

与生活在工业园区和经济合作区内的跨界劳工移民不同，季节性劳工更具有流动性特征。在西南边境地区，季节性劳工多来自于紧邻边境沿线的村寨和城镇，并从事农业劳动，呈现出根据农事节律反复迁移的特征。“外籍劳工的工作地点高度分散，政府很难将他们集中起来，更不用说把他们封闭起来管理，这样外籍劳工渗入到社会的每个部分，不仅动摇了内部和外部经济之间的分界线，还潜在地模糊了经济与社之间的分界线。”[①]当下的“国际移民流动是在全球化下的产物，这也使得以往建立在传统的民族国家框架下的控制策略会失效”[②]，比如跨国移民所创造的“跨国社会空间”。“区别对待政策和行业具体化微观管理制造了无数的‘盒子’，应劳工被安排进这些‘盒子’，每个‘盒子’采用不同规定”，“这个盒中套盒的政策框架反映了我称之为‘公共政策经济化’的趋势，即公共政策，特别是移民政策，以满足市场需求、达到经济利益的最大化为基本目的。”[③]

## 四、结论与讨论

“过去的四十年里，无论从规模、方向还是特点上，东亚的国际移民都发生了巨大变化。该地区的移民形式多样——旅游、学生、难民、家庭团圆、劳工和商业，由经济推动的移民，特别是短期移民急遽增长。对于该地区各个国家（地区）来说，在不远的将来，劳工移民会日益增多。”[④]“中国前所未有的被全球化、跨国主义、世界主义进行着不同程度的影响。尤其是不同类型的国际移民的出现，使得中国的很多地方

① 项彪，《劳工移植：东亚的跨国劳动力流动和“点对点”式的全球化》，《开放时代》，2011 年第 5 期，第 16-26 页。
② Stephen Castles, Migration and Community Formation under Conditions of Globalization, The International Migration Review, Vol.36, No.4, pp.1143-1168.
③ 项彪，《劳工移植：东亚的跨国劳动力流动和“点对点”式的全球化》，《开放时代》，2011 年第 5 期，第 16-26 页。
④ Charles W. Stahl 著，殷鹏译，《东亚国际移民：趋势与政策》，《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》，2008 年第 2 期，第 9-19 页。

具有了世界主义的特征。”[①]“尽管国家管理对于劳工移民的迁移有很大的影响，但是一旦这样的移民潮开始出现后，他们也很难被暂停下来。”即使国家和国际两个尺度上的移民管治，虽然能够从一定程度上对移民流的规模和特征以及移民迁移的目的地产生影响，但是要从根本上缩减移民的尝试也是很难成功的。[②]中国西南边界地区跨国劳工移民的上述空间分布特征，既与中国西南边境地区长期已经形成的边民之间的密切交往互动有关，同时也与当前中国政府多样的治理模式密切相关。中国西南边界地区各地方结合跨国劳工移民迁移的传统和特征制定了差异化的境外务工人员的管理办法，其中明确规定了务工人员在本地活动的空间范围以及可以办理地方许可的就业证的来源范围等。借用王爱华对亚洲新自由主义的研究时提出的“层级主权”的概念，边界地区差异化和特殊化的管理办法，也促成上述跨国劳工移民沿边界线聚合与离散并存的分布格局。对于中国西南边境地区跨国劳工移民空间分布特征的研究，不仅能为我国移民管理提供科学的决策基础，同时也将从中国研究价值的角度为世界国际移民治理提供多样化的案例。

① Frank N. Pieke, anthropology, China, and the Chinese Century, The Annual Review of Anthropology, 2014, 43: 123-38.

② Stephen Castles, Migration and Community Formation under Conditions of Globalization, The International Migration Review, Vol.36, No.4, pp.1143-1168.

# 垄断之后：劳动力跨国流动基建在中国内陆地区的动态变化及社会后果

李晓璇[①]

**摘要：** 本研究基于对中国中部一县城劳动力跨国流动的长期调查，从国家和劳工中介两个方面入手，探寻“流动基础建设”(migrationinfrastructure)(Xiang & Lindquist, 2014) 的动态变化及其社会后果。在过去的三十年，中国和亚洲其他劳动力输出国人口流动数量激增，国家的管控能力也随之提升。“流动基础建设”这一概念便描绘了流动中多种力量的系统性交织，尤其是国家“管制基建”和中介“商业基建”间的交织。国家和中介有着各自的逻辑，相互有所冲突：前者的目标是劳动力流动的秩序，后者的目标是利润。国家和中介的这种进化竞争关系使得“流动基建”变得越来越臃肿，却不能提高劳动力的流动能力。在中国，二者的关系在过去的三十年具体表现为，政府分权给中介来治理流动，中介的层级结构（“中介链”）又将管理的责任从窗口公司下放到小中介和掮客。窗口中介被赋予更多的权利，得以垄断生意，提高利润。以往的研究用“基建的内卷化”来描述基建“加深”而非“拓宽”的发展在实质上并没有帮助人口更易的流动的悖论。在我所调研的茶县，上述关系在 21 世纪初发生了进一步变化。地方政府通过垄断合法出国的中介业务，整合了原本冲突的国家和中介。和以往不同的是，茶县的一些列措施表面上试图打破庞杂的“中介链”并“拓宽”基建。本文首先从历史 – 制度的角度解释这一基础设施的变化是如何产生和运作的，其次分析这一变化的社会后果。本文认为，茶县的举措不仅没能避免“基建的内卷化”，劳动力反而承担了更多代价。在过去十年中，这一地点通过正规途径出国打工的人越来越少，非法旅游出国打工越来越多。换言之，国家和商业基建被绕过和闲置，移民虽然依靠自己的社会网络和“黑中介”提升了流动能力，但承担的风险却也增加了。

① 作者简介：李晓璇，澳大利亚国立大学。

## 引言

劳动力的跨国流动不是依靠劳动力自己完成的，常常涉及到劳动力中介，国家机构，社会网络等不同力量的支持。不同力量的系统性交织被 Xiang Biao( 项飚 ) 和 Johan Lindquist（2014）描述为“流动基础建设 (migration infrastructure)”，为人口的流动提供日常的支持。其具体包括五个层面的基建，分别是以劳动力中介为代表的“商业基建”，以国家政策和程序为代表的“管制基建”，以连接沟通（比如交通和媒体）为代表“技术基建”，以国际组织 NGO 为代表的“人道主义基建”和以移民社会网络为代表的“社会基建”。不同层面有不同的操作逻辑，策略，目的，运作方式以及其中的主要行动者均不同，甚至常常冲突。例如，国家的“治理基建”以实现人口的有序流动为目的，但常以牺牲盈利和流动人口的权利为代价，而后两者一个是中介的行动目标，一个是国际组织的行动目标。

力量间的冲突显示了流动基础建设中横向的系统关系，不同力量纵向的进化则显示了流动基础建设的另一特征和悖论：基建力量的发展并没有促进人口流动的能力，反而让人口流动变得越来越臃肿。例如，劳动力接受国常常要求劳动力输出国提供各式各样证明，移民们因此需要在流动前付出更多的时间参加培训以取得体能证明和语言证明，流动的成本因而增加，但这些管制工作却没有帮助劳动力扩宽更多的目的地，也没有让不同身份的劳动者参与流动。不同力量的动态关系仅仅表现为自我得利和延续的“加深”，而不是“扩宽”。Xiang Biao 和 Johan Lindquist 精准地将基础建设愈加复杂却没有提升人口流动能力这一悖论概括为“基础建设的内卷化”——没有发展的增长。这一发展悖论在劳动力输出国一侧表现更为明显。由于劳动力输出国和输入国在劳动力全球流动中的不平等地位，劳动力输入国往往依靠输出国一侧的基础建设来减轻自己的治理负担。

中国作为劳动力输出国，基础建设同样经历了十分典型的内卷化过程。从上世纪九十年代起，政府不再直接控制劳动力输出的招募工作，而是把其交给市场。市场中的中介因此得到了国家的授权，帮助国家增强对流动的治理。到九十年代末，大的中介又将责任和风险下发给小的中介，形成了从大中介到小掮客的“中介链”。结果就是大中介自身垄断了市场中更多的利润，小中介则通过一些处于法律灰色地带的方式来惩罚不按规定流动的劳动力，比如让劳动力的亲朋好友“连坐”，或者收取高额的“保证金”。与此同时，政府对于中介的管制并没有放松。到 2010 年时，全国已有 3000

家有经营执照的中介，但中介想要得到合法经营的牌照难度（比如资质和启动资金）却在增加，办理出国业务时所需的手续也愈发繁琐。换言之，在中国进三十年的劳动力输出历史中，国家的管制力量和中介盈利的力量一直处于竞争状态，而基建本身变得越来越臃肿。

本文以位于中部地区的茶县的外派劳务历史为例，该县为劳动力流动提供的基建也呈现出内卷化的趋势。在回顾茶县劳动力流动基建的发展的基础上，茶县的例子令人疑惑的是，该县的地方政府本身就是最大甚至是唯一的合法中介，“中介链”被垄断地地方政府取缔，换言之，原本被认为冲突的管制基建和商业基建却在组织结构上融为了一体。此外，茶县是流动基建除了有“加深”趋势之外，还有“扩宽”的基建的趋势——被认为能够提升劳动力的流动能力。本文将首先从历史 – 制度的角度指出该县的地方政府对劳动力的管制和盈利行为在过去三十年的动态变化，进而指出其如何平衡管制和盈利之间的冲突，“扩宽”基建的做法是否真的有效地增加了人口的流动能力。最后，文章还指出基建动态变化的社会后果。

流动基建的概念被认为是目前流动研究中具有整合意义的概念工具和方法论工具，近年得到了不少的关注 (Lin, Lindquist, Xiang, & Yeoh, 2017)。尽管这一概念打开了分析的空间，帮助流动研究看到了更多曾经被遮蔽的事实，比如不同力量之间的关系，比如其对流动本身的塑造作用，但目前其理论和经验研究仍不充分。目前国内对于跨国劳工的研究数量极少，大部分研究者选取的是以福建等沿海传统移民地区或者是东三省为研究对象，对于中部内陆地区的关注较少。本人 2014 年第一次进入茶县，随后每年都在该县进行为时一个月的调研。本文的目的旨在通过一个中部县城的案例，增加对流动基建这一概念和“基建内卷化”的经验和理论理解。

## 一、垄断帝国的诞生

茶县的外派劳务历史可以上溯至上世纪五十年代的“国际劳务合作”。当时全国的劳务输出多由政府包办，大都以援助亚洲、非洲的发展中国家，特别是社会主义国家如前苏联、蒙古、尼日利亚等地的经济建设为目标，基本上是无偿的或是优惠的，并不以解决劳动力就业为目标，而是具有浓厚的政治意味。

七十年代，我国对对外劳务输出行业开始改革，“对外劳务输出”逐渐取代“国际劳务合作”。当时，国务院批准成立中国建筑工程总公司、中国公路桥梁工程公司

和中国土木建筑工程公司三大对外承包公司，进入中东、非洲及香港地区开展大型对外承包工程和劳务合作业务，标志着外派劳务从完全由政府主导向国有企业主导形式转变。茶县所在的省对外劳务输出也正是在此时起步：1983 年成立了省国际经济技术合作公司。一年后，茶县也成立了劳务输出公司，隶属茶县人事劳动局，但此时主要还是面向国内 20 多个省份输送务工人员。到 1994 年，外经贸部于制定了《关于实行外派劳务培训的暂行办法》与《对外劳务合作管理暂行办法》，次年 10 月全面实行外派劳务培训制度。

茶县 1995 年成立亚新对外劳务合作有限公司，次年开始向国外输送劳动力，但是这一机会不是凭空而来的。茶县是“贫困革命老区”典型，在土地革命战争时，茶县是中共鄂豫皖苏区首府所在地，但直到 1983 年，茶县农民收入年仅 83 元，82% 的农民生活在贫困线以下，远低于全国当年农民纯收入 309.8 元”。这使得 1986 年全国性的扶贫体系刚一建立，茶县便顺利地被认定为第一批“国家级贫困县”。革命老区迟迟不能摆脱贫困，使得参与过共产党早期革命的高级干部怀有深深的同情和内疚，希望对这些地区给予政策项目上的补偿。1996 年中纪委监察部扶贫工作队开始对口帮扶茶县时，最主要的工作就是帮其与中建总公司、天津立达公司等 30 多家涉外劳务机构建立联系。茶县因此成为国家劳务输出的基地，每年享有一定的出国务工名额。换言之，茶县的劳务输出之所以能很早就打下基础，很大程度上归功于全国性扶贫工作的起步和决策层对革命老区的关照。在茶县籍老首长的介绍下，凭借纪委监察部对口扶贫这层“关系”，亚新公司每年拿到的外派指标要远多于其他中介。茶县虽因扶贫得到了外派劳工的名额，但此后该县对外劳务输出大发展的十年，还要归功于其在组织结构上的优势。

### 摆脱“中介链”

茶县虽在 1996 年起步，但并没有拿到商务部认证的合法外派和培训权力，亚新公司因而无法和省内以及周边大城市的大中介公司抗衡，劳务输出仍然以“间接派遣”为主。中介的竞争源自 80 年代国家对中介机构的放松管制。“对外劳务输出”取代“国际劳务合作”之后，任何私人中介都可以申请营业执照，全国范围内正规劳务输出机构的数量从八十年代的四家增长到 2005 年愈三千家。但在茶县这样一个小县城，要想出国打工，找到亚新公司后，还得去上海、北京，武汉等周边的大城市找“窗口中介”接受语言培训和体检。当时茶县的亚新公司和其他小城市的中介一样，处于“中

介链”的相对末端，上游是更大规模的，受商务部直接管理的国家中介，最下游是“跑腿”找工人的个体掮客。大城市到省会城市再到县，规模不同的中介形成了“中介链”。由于国家将人口流动的权力下放，哪怕是在茶县这样的小县城，经营出国劳务的小中介和个人掮客也数量众多，他们和亚新公司的运营模式都是间接派遣——没有人员培训资格，只是为其他涉外劳务公司当招工中介，赚取中介费。位于大城市的大中介因为享受更多的权力，一方面垄断合法出国的利润一方面把管理人口的风险下发。“中介链”的诞生，和当时中国行政分权和市场开放的背景息息相关，其结果就是帮助人口流动的基建在层层的“中介链”中显得十分庞杂。

不同的是，茶县人口流动基建的发展趋势却是想要摆脱自己在“中介链”中的不利地位，拉平日渐庞杂的流动基建。1999 年，亚新公司获得了涉外经营权，次年又拿到了培训权。这意味着亚新公司成了全国唯一一家县级的、拥有国家商务部授予的对外劳务合作经营权外派劳务培训资格的公司。小的中介想要摆脱上游中介是十分合逻辑的事，但当时想要获得经营权和培训权的门槛并不低，对一般的小中介而言十分困难。根据 2012 年的《对外劳务合作管理条例》，成立合法的外派劳务企业需要相当的财力支持和人员配备，首先是至少 600 万元的注册资金，这是个市场准入的门滥，很多企业达不到这个要求，其次企业成立之后还要有健全的组织机构，包括有 3 人以上熟悉外派劳务流程的管理经验人员，诸如此类的硬性规定很大程度上提高了外派企业的经营资格。但对亚新公司来说，来自地方政府的全力支持和中央优惠政策，其取得经营权和培训权并不难。当取得这两项权力后，亚新公司摆脱上游的通道便已打通一大半了。

摆脱“中介链”剩下难度在于亚新公司必须具有深入民间招募工人并且扩展涉外业务的能力，这两点实现对他们而言也并不难。劳务局工作人员丘石同我介绍，茶县在招收第一批劳务人员时没人敢报名，“大家都还没有转变观念。”为此，县里在 2004 年出台文件，强制要求公务员出国打工三年，“外人看了觉得公务员自己和老婆都出国，应该不是做坏事了，这才放心报名”。当时他作为公务员一个月的工资只有 174 元，但在韩国打工能挣到 2000 元，“这样我和爱人挣了两三年，就相当于国内很多年，回来就能在茶县盖别墅。我们在 06 年花 12 万买地皮，12 万盖。就是 25 万盖了个占地 150 平的别墅，建筑面积有 260 平。”尝到出国甜头的人们很快带起了茶县的“出国热”，想要出国的人数常常远超出亚新公司实际能输送的劳动力，最夸张的时候，报名二十人才能选走一个人。茶县一跃成为该省主要的劳务输出地，根据官方

媒体的介绍，茶县巅峰时期每年向外输送近 2000 人，全县平均每三十人就有一人出过国。在新加坡，茶县劳务人员数量居全国第一，占该省输入该国人员的 80%。地方报道也显示，不少日本和韩国的用工单位甚至点名要茶县人。随着茶县出国的人越来越多，不少茶县人和日本的老板们有了交情，这些老板希望自己能够直接到茶县招人。亚新公司开始扩展自己的业务，主动和日韩中介建立联系。不少企业和雇主协会在茶县设点直接招工，亚新公司获得的用人合同越来越多，老板亲自到县里面试，有时甚至无需外方面试，亚新公司就可以自行挑选赴外人员的名额。总之，打通了向上联系官方，向下拓展业务招募工人，茶县从“中介链”的末端一环很快转型摆脱了“中介链”。

交织的国家与中介亚新公司，下属培训中心和劳务局之间“政企不分”的特质是帮助其摆脱“中介链”并将培训权，经营权和管理权合为一体的组织结构基础。首先，三家机构的人事密不可分。劳务局局长兼任亚新公司董事长，劳务局的其他领导和工作人员也以参股的形式参与亚新公司的业务。县财政供给的劳务局公职人员仅有 16 人，但实际上劳务局和亚新公司的人事架构远超这一数字。一个人可以担任劳务局行政人员、培训中心教师和亚新公司员工中的多个职位。比如培训中心的后勤老师，除了负责教学，还代表亚新公司和学员签署合同，劳务局办公室主任丘石同时还在培训中心负责教育。在实际业务中，三家机构也形同一体。例如，对外招工时是以劳务局的名义，初训时进入培训中心，选拔时由亚新公司的业务部安排面试，通过面试者与亚新公司签订出国劳务合同，之后培训中心会对通过面试的劳务人员进一步培训，公司业务部参与监督管理；培训完成后，亚新公司组织劳务人员办理各种文件手续和安排出国。

其次，三家机构的财政密不可分。劳务局成立之初是特设机构，独立于县财政，无预算拨款，因此财务上由亚新公司完全支持，而培训中心亦不属于教育系统管辖，经费也需自筹，但由于培训劳动力是国家扶贫政策的一部分，本身又不能以营利为目的。学员学费由政府负担，因此培训券兑换是培训中心的资金来源之一，再加上正式培训期间学员在培训中心的住宿费和伙食费自理，培训中心只能做到部分自给。因此，无论是劳务局还是培训中心，其相当大一部分收入都需要亚新公司的盈利补给。[①] 亚新公司的盈利主要来自向出国劳务人员收取的服务费。根据《对外经济合作企业外派人员工资管理办法的补充规定》，服务费不能超过劳务人员在国外工作期间内得到的所有合同工资的 25%，以亚新公司宣传中常见的“三年二十万”计算，三年收取服务费就是五万元人民币；每年稳定在外的工人有 4000，那么亚新公司的年平均收入就

有七千万左右。这还是保守估计，出国高峰时期实际数字恐上亿。这一笔大笔收入除了解决三家机构自身的开销外，还有很大一部分上交给县政府。茶县作为中部省份的贫困山区，其本身并无突出的支柱产业。众所周知，缺少支柱产业对于财政改革后的县政府来说是相当大的一个困难，对外劳务输出带来的直接收益和外汇收入一度成为茶县财政的主要来源之一。

为了保障亚新公司的盈利目标，县政府采取了一系列特殊政策。例如，2002 年，茶县同全国一样开展机构改革，亚新公司的管理层从人事劳动局下独立，升格为正科级事业单位——茶县劳务局。从定位上看，劳务局以“特设机构”的名义负责涉外劳务输出的管理。特设之“特”，一方面体现在劳务局党支部书记、局长享受副县级待遇——规格之高，在全国都是少有的。另一方面还体现在其核心是由教育、发改、财政、人事和劳务五大部门负责人领导的涉外劳务输出工作领导小组，这一领导小组定期召开联席办公会，劳务输出的相关政策几乎都由这一小组承担。部门之间协调出台了众多优惠政策，例如，为了更通畅的获得外汇收入，对涉外劳务主管部门实行预算外资金管理，县财政设立专门的户头，专款专用。对涉外职业的中介机构实行税收优惠政策，招用茶县青年派到国外达到 300 人以上，并签订 3 年以上合同（含 3 年）的，由税务部门参照中央解决下岗职工就业税收优惠政策精神，免征 3 年营业税、城市维护建设税、教育附加和企业所得税。针对劳务局自身制定的规则，县政府也经常是一路绿灯。

茶县的管制基建和商业基建间的冲突被“政企不分”结构降到了最低。茶县地方政府除了掌握管理权外，将原本下发给市场的培训权和经营权纳入其垄断帝国。通过这种途径，地方政府不仅实现对地方流动劳动力的管制，还同时获得了高额的地方财政收入。中介公司原本以盈利为目的，在茶县则完全和代表国家管制基建的的劳务局牢牢地绞在一起，但却因此获得了垄断当地合法出国途径的优势。简言之，茶县“管制基建”背后的地方政府依靠商业基建带来财政收入，而“商业基建”背后的中介又依靠管制基建获得垄断地位。现有研究显示，政府直接介入促进国际迁移是亚洲迁移体系的主要特征，也是亚洲与北美、西欧等地区最大不同之处（Masseyetal.,1993），但现有研究更多在于说明中央政府分权给中介而未考虑到地方政府对跨国流动收入的

① 亚新公司的盈利主要依靠向出国劳务人员收取中介费。根据《对外经济合作企业外派人员工资管理办法的补充规定》，服务费不能超过劳务人员在国外工作期间内得到的所有合同工资的 25%，但问题在于，海外的收入无从了解，实际收取的费用因致使收费随意性很大，缺乏透明度。在近期中国官方实施的反腐运动中，劳务局局长张永平因受贿被免职，这和外派劳务收费混乱不无关系。

依赖。茶县的例子显示出地方政府和中央政府间经济的关系会进一步改变“管制基建”的模式，甚至呈现出和一种完全不同的模式——消失的中介链。

## 二、助力垄断：流动何以有序

表面上看，“中介链的消失”将基建本身的复杂程度降低，但是茶县的例子还表明，基建的复杂程度并没有因中介链的消失而简化。基建的复杂性实际上取决于输入国与输出国之间不平等的地位。对于输入国来说，流动的人口意味着极大的危险。尤其是90年代后，中国和东南亚的工人开始大规模受雇于日本韩国等地的小型企业，工作地点变得高度分散，劳动力输入国政府很难将他们集中起来，更不用说把实行封闭管理。但是日本和韩国作为输入国的特征在于人口密度高，种族同构型强，领土十分有限，面对如此规模的劳动力流入，其内部和外部经济之间的分界线毫无疑问会受到动摇，经济与社会之间的分界线也会模糊。在这一形势下，项目化时期劳工兵团式管理不再奏效，输入国必须制定一套更加严密的劳工政策。但是，笼统的政策是不够的，为了确保劳务派遣能在劳工进入国之前就安排妥当，项飚（2011）认为，输入国政府还必须将外籍劳工的管理个体化。事实上，个体化的管理的责任更多的被转嫁到输出国政府，换言之，是输出国而不是输入国在完成劳工的管理工作。在茶县，这种管理体现在劳务局精心设计的迁移过程中。出国前，为了保障“洋工人”们能够快速、灵活、精确地被送到日本，劳务局实行了特别的“预备班”政策，而为了避免劳工的逃跑，又有强力的“担保人”制度和以组长为核心的工人自我管理制度。基建的复杂性并没有随着中介链的消失而消失，反而是被劳动力输出国以不同的方式吸收了。

### 预备班制度

若想快速、灵活、精确地把劳动力引入国外正确的部门，笼统的劳务迁移政策显然不够，茶县为此设计了一套“预备班”制度。预备班由培训中心开办，准工人们报名后到正式录取前，都被安排在预备班中，培训中心的老师会教授简单的日语和礼仪。在预备班期间，学员们等待着面试机会，随着雇佣机构的老板来到茶县，预备班的学员们面一批，走一批，进一批，人数并不固定。流动的好处在于，只要日本的监理机构来到茶县，培训中心就总有学员“存量”。面试通过的劳工在当天就会签署协议，转入正式班学习。

时间维度在预备班 – 正式班选拔制度中十分重要。“常年招生，随到随学”的特

性满足了输入国劳动力市场灵活的特点，也成为政府吸引工人们报名的宣传口号。不过，预备班的存在暗示着：何时能被录取并不是一件确定的事。我在调研时发现，快的人在第一次面试中被选中，而落选的人则要继续回到预备班坐“冷板凳”。[①]等待短则一周，长则半年。在日本汇率最高的几年中，很多人因屡次面试不中，便放弃出国，或是改走非法打工的路径。“随到随学”从吸引工人快速加入的口号，变成了安抚工人等待的口号。学员们培训的时间越长，意味着他们赔上的时间成本和机会成本越多，多等一个月，就是少赚一个月的工钱。面对即将到来的工作时，他们常常不能单纯基于薪水多寡和劳逸程度来做选择：没有人愿意等太久，来什么组合就面试什么。他们既不能确定自己什么时候走，也不能把握何时回来——雇佣合同一年一签，绝大多数人都会担心与老板不合被遣送回国。

通过面试后，洋工人就可以进入正式班。不过，在面试中，他们还要完成重要的一项任务——选定自己的工种。在茶县，工种被笼统地分成农业和工业两大类。面试前，劳工可以自由选择去农业还是工业，通常来说，出国打工挣钱，选择标准应该基于薪水的丰厚程度和劳累程度：农业加班时间长，工资多却较辛苦，工业则正好相反。决定后，选择工业的人将进入面试，此时雇佣机构的理事长就会根据拿到的工种名额，依据面试情况分配名额，当场劳工就能知道自己会去哪个作业部门，什么时候上岗。而选择农业的人（除水产加工外），因老板为农户，视频见面可能性小，采取先培训，再递送材料的规则。面试快速地将洋工人与工作匹配，对劳动力输入国来说，这一步实现了行业的具体化。

在概括东亚非技术劳工的输出机制时，项飚和吕云芳（2011）认为接收国采取了“恰逢其时（just-in-time）”且“正中其点（to-the-point）”的输入。与通常意义上自由的“流动”不同，这里的劳工输出是一个精确、灵活、快速的“劳工移植”过程：劳工在家乡被“拔出”，直接移植入在海外严格划定和控制的岗位，工作场所和生活空间。

### 以“人”担保：一定要回中国

由于劳工出国之后，国家的边界和地理的距离使得防止人员滞留成了最棘手的事。茶县为了保持长久的合作关系，除了要确保人按时流出，还要保证劳工按时流回来。

① 项飚在《全球猎身》中对印度的 IT 行业中介链的核心“板凳术”有着精彩的描写，他认为，保证劳力行能够源源不断提供 IT 从业者主要依靠的是板凳术。IT 劳工们在等待工作时，通常赋闲在中介公司，写代码，领取低额的工资，直到被海外的 IT 公司录取。茶县培训中心的“预备班”有着相似的作用，不同的是，由于从事的行业为低技术含量，劳动力密集的，茶县的学员们还不能提前转化自己的劳动。

劳务局最怕劳工出了国之后违约（跳槽、滞留和逃跑等），每滞留一人，劳务局就可能蒙受失去和雇佣机构合作的资格。据中国承包商会的估算，2004 年韩国有 64% 的产业研修生滞留。但茶县劳务局的官员非常自豪的向我介绍，茶县和东北三省相比，滞留人数最少。事实上，在最初几年茶县逃跑的人数并不少，逃跑人数真正开始减少，是劳务局‘搞担保’之后。

茶县的担保制度要求每名劳工在临走时必须找到一名行政人员和两名亲属，同时还要给劳务局签署一张纸质的欠条，内容大致是欠劳务局 5000 人民币。一旦违约，行政担保人将被开除公职，且三人都要被罚款 6 万元，加上之前的 5000 元欠条，违约一共要交付 185000 元的违约金。为了能够追究到个人，担保制度对行政人员的要求非常具体：必须是茶县户口的公职人员，享受县财政支付工资，不能是银行等金融系统的。这个担保制度不是说说而已，在对学员进行培训时，丘石透露了目前只有 5 名担保人被开除。最早还有一位副局长作担保人，其担保对象违约时，他已经临近退休，但是这一制度在茶县的效力非常高，甚至得到了县委红头文件的支持，最后将这位快退休的副局长降两级处理。这一事件后，茶县对行政担保人的要求更加严格，男性需要在 55 岁以下，女性需要在 50 岁以下，不能是提前退休的人员，必须在职且身体健康。担保制度在茶县之所以有超高的效力，还在于茶县县委的红头文件中直接确认了这一制度，县里的公职人员都知道这一制度的存在。担保虽非茶县原创，但能像茶县一样，借助红头文件确立“土政策”，甚至“连坐”公职人员的做法，在其他地区几乎没有。担保人制度使茶县涉外劳务的成功几乎是不可复制的，而只有“亚新公司”有“担保人”制度也解释了为何其能一家独大——“刚开始有很多别的劳务公司，自从我们搞担保之后，别的劳务公司都消失了。”实行担保以来，茶县外派劳务至今只有十人左右 违约滞留在国外，和累计 8 万次的输出相比，10 人的滞留可以说非常少。

担保做法并非茶县原创。90 年代大规模劳务输出出现后，日本和台湾地区最先要求劳动者提供劳务输出担保。在中国，担保制度是“土政策”，很长一段时间都没被明令禁止。茶县“连坐”行政人员和亲属的规定之所以能运作，妙处就在于担保的是“人”，而不仅是“财产”。以“人”为担保要比以“钱”为担保效力更高。丘主任也丝毫不掩盖着担保人效力背后的逻辑，“工人们要是跑了，就要想他们的家人怎么办。”在实际过程中，担保能牵动的不仅仅是违约逃跑一件事，像和老板吵架，周末

① 这一数字并不准确。以为访谈对象告诉我，茶县目前只有 5 位官员作为担保人受到惩罚，另一位说法则是 10 人。

打零工等等都可能成为担保制度的“管辖范围”。如果洋工人们和老板发生冲突，劳务局还会通过一套被称为“互动机制”的办法，不定时给担保人打电话“反映”工人的近况，担保人就会向工人家里施压。对工人们来说，逃跑坑了家人是一方面，牵涉到外人（很多行政担保不是直系亲属）会让父母的面子更加过不去。

对劳务人员来说，寻觅一个行政担保不是容易事，不仅要托关系，还要画一笔大钱。我的访谈对象张涛告诉我，“一般的人是不会给你担保的，无论你花多少钱也不给你担保。出了事，一切责任你担当不起，不仅丢了工作，还要赔偿损失。所以谁也不敢轻易为人担保。”最容易找到行政担保的是那些家就在县城的，对于它们来说，父母有县里的人脉，认识一个公职人员并不难，但对那些家在农村，父母也在外打工的人来说，找一个行政担保常常要让父母托很多关系，还要塞不菲的红包。如果没有足够的信任，一般的公职人员既不愿也不敢做担保。以 304 班的张涛为例，他的家在乡下，父母双方都在湖北打工。他的舅舅早年通过劳务局出国，归国后留在劳务局里任职，对他来说，找舅舅做担保是最容易的事情。但在舅舅签字的前一周，他仍然非常紧张，一是害怕舅舅不能按时从日本回来，二是害怕家里人没把给舅舅的钱送去。为了这个担保，张涛家给了他叔叔四千元。至于那些不如张涛幸运的，实在找不到担保的学员（有的学员还不是茶县人），劳务局还给出了另一条路——找培训中心的班主任老师做担保，这样的担保也是一人三千，明码标价的。

2010 年 8 月 5 日，针对普遍存在的对外劳务合作企业向劳务人员收取保证金的问题，国务院法制办再次就《对外劳务合作管理条例（征求意见稿）》公开征求意见。草案明确指出，“对外劳务合作企业不得要求劳务人员提供押金或者担保。”这一举措也基本上标志着对外劳务输出担保制度中抵押和质押都被叫停。同年，日方也通过了一条附带决议：从征收保证金的国外派出机构派出的研修生和技能实习生，一律不予接收，必要时采取一定措施。在愈发严格的法律规定下，茶县劳务局对担保做出了相应的修改，中日两方法律出台后，劳务局已不敢将这一制度列在宣传茶县涉外功绩时大书特书：培训中心墙上“都是亲友作担保，出国千万莫跳槽”中的“担保”二字被换成“监管”。房产抵押取消，现金抵押改为欠条形式[①]，但茶县仍然设立行政担保人，只是数量从 2 人减少到 1 人。不过，即使担保违法，在丘石口中，担保制度的合法性并没有因此破产，因为“担保是手段，目的还是诚信。”

① 茶县的劳务人员在出国前要签署一份欠劳务局五千元的说明，不用真正向劳务局给钱，但如果违约滞留国外，这五千元就要赔偿。

## 工人的自我管理

流动的工人难以管理，做到按时回国和出国还不够，他们还不能在境外“闹事”——既不能和老板不合，也不能和其他队员不合。在劳动力输入国发生的事情原本看上去无法被劳动力输出国一方管理，但是在茶县，跨国管理也成了现实。2006 年，亚新公司在日本注册成立了“亚新对外劳务合作有限公司驻日本事务所”，事务所内长期派驻“担当老师”，“为国内企业派往日本研修生提供管理和服务。”但即便如此，担当老师也不能跟随工人们到工作的现场和生活的宿舍。他们需要的工人们能够自发的管理自己。

在茶县，工人在雇佣过的自我管理通过“队长 – 组长”的机制来实现。正式班人数到齐后的第一天，班主任就要着手准备队长和组长的选拔。选拔的队长主要负责和劳务局驻守在国外的担当老师联系。到日本的第一个月，队长要在研修期间管理班上同学的纪律，按照其中一个队长和我的说法就是，“既不要出事，也不能闹事”。第二个月工作正式开始后，按照日本研修生制度的要求，学员们要不定期探讨学到了什么，队长此时就需要安排和联系组合内成员聚会。在聚会中，队长还有负责搜集研修生在工作和生活上对企业的不满和遇到的困难，集中了解后，队长需要反映给劳务局在日本的担当老师，由他们来解决问题，对于队长来说，最难的问题就是怎么管理同为工人的其他学员，当队员和老板发生冲突时，队长究竟站在哪一边？出国前一位队长告诉我，他觉得即使是队员吃亏，他也会劝他们不要力争到底，毕竟“多一事不如少一事”。和与老板冲突相比，公寓内的纠纷更加头痛。队员们在工作之余要住在一起，就难免会有生活方式上的分歧，谁来做饭？值日怎么安排合理？采购怎么摊钱？他负责 15 个人，到日本后进入 8 个工厂，分配到 5 处公寓，他所在的公寓有 5 个人。他不仅是 15 人的大队长，还是公寓的“组长”。事实上，在前往日本前，培训中心就会模拟在日生活遇到的种种情况。所有学员都会收到《五十个怎么办》手册。这一手册罗列了五十个学员在出国后会遇到的问题，比如和工友在饮食上口味不一怎么办，有人不做值日怎么办，睡觉打呼声音大怎么办，涉及出国生活的方方面面，正如劳务局对这份手册的定位：研修生最直接、最现实、最容易发生的问题。培训中心要求学员每天中午 12 点到 12 点 50 之间，以小组为单位学习讨论一到两个问题，讨论结果按照这一问题发生的原因、后果和解决办法来写，最后再交由班主任检查。这当中，小组的分配即按照之后的住宿来，讨论过程也由组长领导。虽然我的观察发现，学员们对事先的模拟缺少兴趣，晚自习时我看到不同小组的人在互相抄答案，但这一讨论还是帮助队员们了解彼此，为之后的共同生活做准备。

矛盾和冲突真真切切地存在，需要协调和体谅。在“队长－组长”的自我管理机制中，队长负责到日本后组织一队人聚会，因为队伍已经被打散到每一个工厂，他们只在较小的程度上可以起到缓冲和传递队员和老板间矛盾的角色。这一机制中，组长蔡是真正能够化解组员日常矛盾的人，他们被老师选中是因为他们有做“和事佬”的品质，或者有“大局观”。和传统学校体系不同，选拔的标准里，语言成绩好只是一个可有可无的因素，他们最需要具备的品质是无私和集体责任感。在遇到矛盾时，他们需要设身处地的为组员的未来着想，把不必要的争论降到最低，甚至常常以自我牺牲换得组内关系的和谐。不过，需要指出的是，他们之所以会显示出和劳务局的想法一致，并不是因为真的把自己当成高一级的干部，而是因为每个到日本的洋工人都相信“多一事不如少一事”。在以挣钱为目的的出国务工上，他们发自内心的希望这趟旅程能够顺利的结束。

## 三、助力垄断：成为“好工人”

秩序只是劳动力输入国转嫁给输出国治理任务的一部分，输入国的雇主还希望人在到工厂前，就已经具备良好的“体能”和“工作伦理”。他们希望精准安全的使用工人，却没有耐心“养”工人。这时候，培训工人的责任就落到了劳动力输入国的头上。以往的劳动力培训的主要内容是外语，但在茶县，为了提高工人们的人力资本，培训内容还包括工人的体能、性格和思想教育。

### 好身体与好性格

工人报名后的第一步是身体检查。准工人们被统一安排到县里签约的医院，体检过程中，有传染病、残疾、个头不高、视力不好的工人都会被筛选下来。这当中，传染病和残疾是绝不被容忍的，而身高和视力则有一定的弹性空间：男性的身高被限定在 165cm 以上，女性为 155cm 以上。近视的准工人通常有两个选择，要么去对视力没有要求的农业部门；要么在面试前做视力矫正手术。日本一部负责面试的陈主任告诉我，不愿去农业部门，选择高价矫正视力的人并不少。

身体上没有明显的“问题”的报名者将进入面试环节。面试通常分两轮，在日本雇主面试前，劳务局会预先面试一轮，这一轮通过就可以进入预备班。到了正式面试环节，对工人身体的筛选不再以医院出具的简单的体检单为标准，更多的包含对工厂作业和农业活动的身体要求。例如手上是否有老茧成为了衡量一个工人能否承担农业

工作最直接的证据。进入正式班标志着通过“身体筛选”，但接踵而至的是更严苛的“身体改造”，培训中心称其为“体能训练”。根据培训中心的规定，出国务工者们先要接受为期两周的密集军训，军训结束后，培训中心老师将会接替武警教官的任务，负责每天早饭和晚饭前一小时的体能训练。工作人员向我介绍，之所以会有体能训练，是因为茶县人在日韩企业求职时的竞争对象主要是东北人，但是老板们普遍认为茶县人身体素质不如东北人。“不如”并不是因为茶县人偷懒，而是因为茶县人比东北人瘦弱。体能训练因此成了弥补“先天差距”的办法。日常的体能训练包括俯卧撑，仰卧起坐和 2000 米的跑步。训练不分男女，如果是农业生，因为常常需要加班，还会早晚多加半小时的训练。一位曾经当过兵的劳务人员跟我说，幸好自己当过兵，要不根本撑不下来。

除了身体素质外，面试还包括对性格的考验。乍看之下，性格似乎无法迅速知晓，但是在劳务局的初选中，性格和身体条件等信息并列在表头，成了一个“可测量”的属性。第一轮面试中，培训老师们问几句话，甚至是通过面试者的四肢是否协调，面部表情是否符合预期，攀谈是否自如就判断了准工人们的性格。一位参与面试的老师同我说，“有些人在面试时很扭捏，问个问题很紧张，或是很羞涩，沟通不起来，这在以后都会是问题。还有人走路的时候驼背严重，不自信不行，聊天的时候板着脸，不笑的也不行。”

通过肢体、面部和语言，面试老师对学员的性格进行了初步的划分，但此时的性格分类极其简单：开朗或内向。在这个二元分类中，性格开朗的人被认为更加符合老板的期望，内向的人则在面试环节被打上烙印，在之后各类的登记表中，这个烙印都会伴随着他们的档案，进入正式班，流到老板手里，被老师反复提及。不过，被打上内向印记的面试者也不会在这一轮筛下去——它们可能不会第一眼招老板喜欢，但却可能是性格温顺的“好工人”。因此，不刷人的预面试更像是一次彻底的摸查情况，在这之后，学员们的性格特征会和其他个人信息一并被填写在档案中。之所以不筛人的一个重要原因在于劳务局相信，性格和身体素质一样是“可改造”的，用劳务局老师的话来说，“性格可以引导”。[①]经过预备班老师的引导，绝大多数人都会在两三场面试后被录取，小部分人会经过反复的煎熬，选择继续或退出。雇主的面试有随机性，仍然会有小部分性格内向的人，因为学历、工作经验等因素被录取到正式班。但如果

① 访谈来自日本业务部负责面试的陈主任。

一个人屡试不中，老师们就会归结为性格原因。尽管面试阶段性格的表述是开朗和内心二分的，但其内涵只有面试官才能把握。日本部的陈主任同我说，“开朗不能是不服管，那种太野的，培训中心之后也要引导。”即使一个人性格开朗，也无法完全避免冲突的发生，尤其在老板或者其他工友明显做错的时候，指出他人的错误是不被允许的，而隐忍谦让，甚至吃亏才是好性格最好的诠释。

通过第二轮雇主面试后，劳务局对性格的正式改造才算开始。培训中心的课表上特意安排了性格训练课，但一般情况下，培训老师会把它放到平时日语课堂的间隙，穿插着“点拨”学员。劳务局还编写了一套“性格检查问答”，这个问答被老师发放到班里，经过课上的“讲解”，最终被留在学员手里。一问一答间，与其说是为了让培训老师了解准工人们的性格，倒不如说让准工人们了解自己的性格。更关键的是，经过老师的讲解，了解什么性格才是“合时宜”的——即使每个题目的选项看起来并无对错之分，但在老师的分析中，多数问答都只有单项标准答案。性格虽然不再只有外向和内向两个维度，但仍然是好坏分化的。在一堂培训课上，丘石就对性格好坏两面下了定义：不好的性格包括太内向，自私、倔强、冲动、暴躁、懒散、讲理由和不服从管理。而好性格包括开朗活泼，乐于助人，大方大度，有正确的主见，能吃苦，舍得吃苦和有服从意识。这些词汇在后来几乎覆盖了性格改造的各个环节。“性格教育”还包括一套独创的“三对照与转化提高”会——单看现在的名称，我们并不知道这是什么。实际上，这一特殊形式的班会早年有个更直接的名字——民主测评。在民主测评会上，学员们以投票的形式评价其他学员的性格。测评一般在班上开展，但有时也会跨班级开展——培训中心认为，不同班级学员之间的评价反应了陌生人的印象分。等到统计结果确定后，需要被约谈的学员多是因为得到太多“倔强”和“交友差”的票数。如今的“三对照与转化提高”即“与行为规范歌对照，与上司要求对照，自己想的与做的对照”，转化提高即“转变缺点为优点”。和民主测评比起来，三对照的流程更加“环环相扣”——学员们先自评缺点，接着小组内互相指出对方缺点，待老师收集组内评价后，再对全班几个“典型分子”集中批评。

### 好素质

在茶县，性格教育和思想教育常常分不开。思想教育最初是共产主义国家在军队以及国家教育系统中所进行的马克思列宁主义理论教育，党的路线、方针、政策教育，爱国主义、国际主义和革命传统教育，使学生了解并掌握社会主义理论基本内容，并

转化为拥护党和社会主义。不过，茶县的“思想教育”目的并不在于拥护党和社会主义。“思想教育课”最早可以追溯到 2003 年，这一年是劳务局作为特设机构派出工人的第二年，也是第一批工人出国的第二年。然而劳务局发现，被派出的第一批工人不到合同期就被遣返回来了，“派出的人多，中途回来的也多”，由于以往劳务局接的是“二手单子”（间接派遣），并不会认真分析总结工人被遣返的原因，但是这次他们总结道，“回国的人不是因为在日本出了打架之类的大问题，而是一些小的摩擦和纠纷……原因第一是自卑，第二是找很多借口。”在丘石看来，这些小纠纷反映了茶县农民工和国外先进工人的差距，劳务局因此开始思考“怎样让我们的农民工成为一个合格的工人，（这）不仅仅是体能的问题，关键是思想和认识的问题”。在劳务局，提高“思想”的也被表述为提高“素质”。改革开放时，素质一词在就出现在全国人口计划政策的制定中，旨在控制人口“数量”提高人口“质量”。以思想教育会为核心的素质教育，加上每周的命题作文和座谈会，讨论的内容大同小异。如果按照主题来分类，处理老板和工友的关系占比最多，其次还包括感激劳务局提供出国机会、在日工作的纪律和危机应对等。“我们就意识到要从小事做起，不能随地吐痰，要有时间观念，任何事情不能找借口，遇到问题怎么解决，要引导性的培训。”丘石认为这套体系着实帮助茶县取得了效果。

引导的方向是固定的，核心思想概括起来就是“顺从老板，团结工友，感恩亚新，不逃跑，不申辩”。这当中，顺从老板和团结工友又是核心中的核心，十个专题会中，有三个专题在讲如何处理和老板的关系，两个在讲“工友团结”。在劳务局开发的《五十个怎么办》教材中，对日常行为的讨论看似是开放，实际上选择十分有限。例如题目中“遇到小病小痛，你能坚持上班吗？是自己想法解决还是总让别人带去医院？”一个“总”就流露了出题人希望工人坚持上班，自己解决。类似，“合同期快满了，再也不需要老板了，有的人想对老板出口气，你怎么办？有的工作放松了你怎么办？是劝阻还是盲从？”劝阻和盲从的词性本身也暗示了劳务局的期待。劳务局希望准工人们能“转变思想”，明确最高目标是服务，自己的身份是服务员，甚至要明确是非：上司永远正确。至于为何上司永远正确，并不是因为上司永远讲理，在转变思想的最后一条，劳务局十分实际地指出，希望工人们明确理解合同期的内涵，即使日本允许工人最多干三年，但“只有老板才能决定合同期时间的长短”，工人们随时都有被遣返的可能，也就是说，老板“正确”是因为遣返与否的权力在他们手里。为了让“上司满意”，工人们还必须“转变行为”，劳务局列了如下几条，老板生日的时候要主

动送礼，工作时要少请假，生病难受也尽量坚持到最后；有不满时要先找自己的原因，吃一点亏也不要紧，尽量不给老板添麻烦，非要向老板提要求时也要用商量的口气。培训中心甚至连怎么道歉都会教，曰“道歉的艺术”：道歉不能拖延，犯错就要尽快道歉，道歉时候的态度要诚恳，老板当时不原谅不要紧，要给老板接受你的时间。老板的形象被刻画成“活财神”，不仅能带来财富，还具有神圣性和不可侵犯的意味。但培训中心也深知，工人们可能会遇到各式各样的的老板，老板也不总是讲理的，这时工人就要学会忍让，专题七“韩信忍辱成大业，忍是大智，忍是大勇，忍是大利”就是对这一问题最好的注解。“忍让”同样出现在描述和工友的关系上，不过多数时候，“团结”一词要比“忍让”更为普遍。但是，团结工友的“团结”并不是希望工人们在遇到不公正的待遇时团结起来反抗，相反，这些是劳务局担心的。劳务局期待的团结是对内的，劳务局希望工人之间不要发生冲突，并非对外团结一致。在《五十个怎么办》中，对于工友之间的假设都是相互不谦让，有矛盾，遇到这类事件时，就需要内部的团结。不过，这样一种内部的团结也不总是成立，当一方出现装病偷懒，打零工，和老板冲突之类的事件时，劳务局希望其他工友劝阻、上报办事处而不是随从。

为了满足雇主的要求，为了培训一个健康、开朗、顺从且肯吃苦的“好工人”，培训中心对劳工身体、性格和思想观念都进行了事先的过滤和细致的改造。在劳务局看来，这套培训体系打造了“茶县劳务”品牌，提升了茶县劳动力的人力资本，但实际上，这套体系隐含的特点让准工人们在培训中心的日子并不好过。培训中心里所谓的“素质教育”几乎是依靠奴隶式的压制实现的，最终的结果不是工人们个性的全面发展，而是同质性的个体。正如丘石自己所言，这套体系背后成功的真正秘诀在于“要像王八一样憋气，像兔子一样勤劳，像狗一样忠诚，要像牛一样任劳任怨”。

“摆脱中介链”看似将复杂的流动基建简化，但简化的代价则转嫁到了劳动力身上。无论是保障人口有序流动的预备班制度，担保制度，自我管理制度，还是对身体、性格和素质的培训，都让工人为流动基建付出更多的金钱、更久时间和巨大的精神负担。在出发前，他们不得不在劳累、迷茫、焦虑、烦躁和重振精神之间往复轮回。

## 四、脆弱的垄断

茶县的成功一度创造了中部地区输送外劳的“标杆”，不少解决劳动力就业困难的县政府都派人来茶县吸取经验，各级领导也频频莅临检查工作。然而，茶县对合法

途径的垄断实际上十分脆弱。由于 2008 年金融危机对日韩两国冲击，外币贬值，工厂倒闭，中国和日韩的工资差甚至一度缩小到 1000 元。以日本为例，2015 年，劳务局派往日本的研修生只有四个班，人数不足一百，以往最高时一年能派出 1300 人，近三年的招生总额都不足高峰时期一年的总额。越来越多的工人开始考虑非法出国打工的途径，前往美国澳洲等工资更高的地方，日韩的企业也开始寻觅劳动力价格更低的东南亚国家，亚新公司正在逐渐失去劳动力优势和雇主优势。为了弥补这两方面，保证其生存和盈利，茶县试图通过开办学校的方式来培育后备工人。

制造后备洋工人如何保证劳动力的延续？这在劳务输出最火时并不是一个需要思考的问题，明年是否还能招到人？这是亚新公司必须要考虑的问题。亚新公司深知，仅凭他们的力量是无法撼动日韩劳务市场的萎缩，短时间也难拓展去其他国家的途径。他们不得不主动开始招募工人。

向下招募工人是一项重要却庞杂的工作。近几年，在没有培训工作的时间和春节前后，劳务局、培训中心和亚新公司上上下下的公职人员就被动员起来，他们被编成小组，对应县里不同的区域宣传招收外派劳工。之所以选择春节这个时间点，在于年关将近，外出打工者多会载着一年的收入回到家中，报名成功后，过完年日本的面试官就会陆续来到茶县面试。按照规定，每个参与招生的人员必须完成最低 10 人的任务量。老师们告诉我，前几年如果在乡下有熟人，这并不是一个难达到的指标，但是近几年，达成这一指标越来越难。

亚新公司的第二个办法就是转变低端劳务的竞争实力。2011 年，亚新公司投资 18620 万元建设对外职业技术学院，这所全日制涉外高等专科职业院校经教育部备案，甚至是该市首所县级高校，也是目前国内屈指可数的提供涉外职业教育的大专院校。2014 年，依托对外职业技术学院，亚新公司又成立了豫南涉外职业教育集团，邀请 86 所大专院校学校加入旗下。[①]如今已经成立四年的茶县对外学院是亚新公司最大的一笔投资。该学院主要面向日、韩等国家和国内的外资企业培养高等应用型技术人才。开设三年制大专和五年制的大专（成立第二年设立，只针对茶县本地的初中生），前者面向高中毕业生，后者面向初中毕业生。该校的招生条件和补贴政策十分诱人：三年制的学生每年有 2500 块钱的补贴，农村户口的还另有 2500 块可以拿；

① 豫南涉外职教集团的最初定位是对外学院牵头，联合相关中高等学校、企业、行业协会，互相分享招生，实习和就业的资源。但是目前还没有起到上述作用。

而五年制的还会免 1200 元的学费，此外还有 1500 的中职补贴，每年可以拿到 5200（2500+1200+1500）元。教务处的工作人员告诉我，“五年制的小孩过来上学，除了交学费扣掉之外，他们还能往家带钱”。

官方显示已毕业的第一届三年制学生有 90 多人，其中 60 人出国务工——情况似乎并不坏。但根据我的实地调研，一个班上往往出国的只有个位数。之所以只有寥寥几个人，是因为绝大多数来该校就读的学生都是成绩不如意但是家庭条件尚可的（家庭条件一般的多会放弃读这所大专院校），由于家庭条件尚可，父母并不愿意他们毕业后“出国受苦”。学校甚至还因招生困难一度面临被取缔的风险。索性招生情况正在好转，2016 年三年制招生 130 人，五年制将近 400 人，对外学院招生负责人预计最终会超 700 人——仅今年的招收人数，就达到了在校生的 4/5。

大专学校的设立看似和目前的劳动力输出体制不相关，但它却从制度设计上保障了劳动力的数量。通过建立正规的学校，亚新公司希望能够培训源源不断的打工者。有辞退的老师气愤的告诉我，这所大学并不是以育人为目的的教育机构，其逻辑在于培养一批用之不尽的工人。从好处看，对外学院的成立让洋工人们获得了文凭、扎实了外语、提高了技术，但从另一方面看，劳务局实际上提前三年，甚至五年就把“后备洋工人”放在了出国打工的位置上。等到三年时间过后，亚新公司盼望出国成为他们“最自然的选择”。

实际上，从 2009 年合法对外劳务衰败以来，为了延续生存，亚新公司和劳务句做了各种扩宽“流动的基建”的工作。派遣工作人员下乡也旨在培育向下的信息传递“基建”，而学校的成立旨在吸引更多年轻人出国，短期培训，三年制，五年制，他们为茶县人提供了各式各样的选择。然而这些扩宽基建的努力几乎无法弥补海外市场的萎缩，他们只能退而求其次，变换着“扶贫”，“劳动力转移”，“茶县支柱产业”和“职业教育”的头衔不断寻租。例如，2004 年，国家启动农村劳动力转移培训阳光工程。2006 年，扶贫项目“阳光工程”和“雨露计划”结合，帮助茶县减免农村户口的学员可以培训的学费，学员们还能获得 3 个月 1500 元的国家补助。2013 年，劳务局与省教育厅签订“特色示范院校”项目，接受三百万元的资金进行教学的设备来补贴。对外学院的工作人员告诉我，“这种项目每年都会有。”我在劳务局调研时，还先后碰到过扶贫办和省农业厅的视察，上文和人民银行的座谈同样是为了争取贷款建设园区。在茶县劳务的生意中，很容易看到各式各样的“政策优惠”，“特别许可”，“项目

和投资”。福利越多，劳务业务挺过寒冬的可能性就大一些。但是寒冬什么时候会结束呢？日元汇率还会上涨吗？劳务局无法知道。正如丘石所言“劳务是很脆弱的行业，受政策、汇率等待影响很大，如果不用中国人了，我们的业务就中断了。”

## 结论与思考

本文的核心论点是，以往研究认为“基建的内卷化”在于基建纵向拓展的日趋复杂，但茶县试图通过垄断打破庞杂“中介链”和“拓宽”基建举措不仅没能避免“基建的内卷化”，反而让劳动力在金钱、时间和情感承担了更多的代价。茶县虽在特定时期成为劳务输出的典范，但基建本身极度依赖劳务输入国的稳定需求，在金融危机和全球劳务市场不稳定的背景下，劳动力输出国的基建十分脆弱。本文尚未详细指出的是，在过去十年中，茶县通过正规途径出国打工的人越来越少，非法旅游出国打工越来越多。非打工依靠的是熟人介绍“蛇头”和“黑中介”，常常需要付出 5–10 倍于合法打工的费用，风险大保障差。从流动基建的角度思考，近年来国家与合法中介提供的基建被出国打工者绕过或闲置，他们依靠自己的社会网络，发展了“社会基建”。无论是从人口基础的角度来看还是目的地丰富来看，“黑中介”都帮助不同流动人口极大地提升了流动能力，但对劳动力来说，他们承担的风险并未因此降低。“社会基建”是否同样会面临“内卷化”的趋势？研究要如何解释这一流动的悖论？

# 第四章

# 移民安置与融合的全球经验

# 在沪日本人群体社会空间的建构研究

王岩 * 杨冬珍 * 张强 *

## 一、引言

2018 年以来，国家移民管理局的正式成立、对外国高端人才实行外国人永久居留申请资格宽松化等举措，标志着我国从国家层面把高端人才的“中国化”，纳入到人才战略规划和制度设计中。一带一路倡议推动下越来越多的外籍人才来华发展、定居。关注来华外籍人才“中国化”问题，对我国更好地应对全球性人才争夺竞争，服务国家科技强国战略，具有战略前瞻性。特别是 2016 年习近平总书记明确提出“为建设世界科技强国而奋斗的”号召，指出引才引智工作需要“聚天下英才而用之”的气度，强调了进一步开放我国引进外国人才和智力工作的重要性和紧迫性。上海从 1990 年代的浦东新区开发到 2019 年的自贸区临港新片区成立，城市的发展伴随着不断地汇聚和吸纳外来人才。能够更好地服务国家的人才战略，为做好涉外服务工作出谋献策，是移民问题研究者的研究初衷和目标，针对在沪外籍群体的调查与研究为上海市在新时代的引才引智工作提供参考。本论文从移民社会学的理论视角出发，通过对在沪日本人群体的实证研究，对外籍群体社会空间的建构进行考察。论文对促进在沪外籍群体的社会适应、推进上海市涉外服务的政策法规建设具有参考作用。

## 二、在沪日本人群体的社会空间

改革开放 40 多年以来，我国常驻外国人群体规模不断扩大，从人群规模与社会空间的形成来看，来华外国人中逐渐形成了侨民群体以及相对集中的侨民居住社区。比如以日籍、韩籍等族群为代表，在华人群已达到一定的规模，并且从居留时间与未来居留意向来看在华长期居住趋势明显（2004，全国第六次人口普查数据）。在北京、上海、广州等城市逐渐形成了侨民群体相对集中的侨民社区，比较有代表性的例如北京的望京、上海的古北等（姚，2016）。通常被冠以“韩国城”、日本人街等文化符

• 王岩，女，辽宁鞍山人，上海商学院国际移民研究所讲师；
• 杨冬珍，女，河北涿鹿人，吉林大学马克思主义学院讲师；
• 张强，男，江苏徐州人，上海工程技术大学管理学院讲师。

号的侨民社区不仅是族群成员在旅居国日常工作和生活的具体场所，同时也是一个具有跨文化象征意义、显示独特族群身份认同、区别族群内外边界的社会空间（social space）。

目前。国内主流的侨民群体聚居社区研究认为，侨民聚居区具有“文化飞地”的特征，侨民群体主观上采取了与居住地社会“隔离”的社会适应策略。基于此种判断，侨民聚居地或者说社区客观上保持着与本地文化具有差异性的特征。侨民群体在旅居国面临同化或者被边缘化的压力的背景下，加强祖籍国的文化联系。例如，对广州韩国人社区的研究表明，侨民群体通过营造同祖籍国相似的生活环境、利用社区社会交往的封闭性与排他性，主动与非族群社会环境隔离，建构了区隔性的社会空间（周、杨，2014）。

挪威人类学家费雷德里克·巴斯认为应该以“流动性”来看待跨境族群与移居国社会之间的族群边界。他认为不应拘泥于相同文化背景、相同的祖籍国、相同的语言文化来划分族群，族群边界是不断流动的。跨境的人口流动催生了跨国族群的社会空间的生产和建构（Appadurai，2002）。本文通过对上海古北地区日本侨民群体的生活空间和媒体利用状况的考察，分析在沪日本侨民群体对“在沪日本人”的社会空间的生产和建构。

## 三、在沪日本人群体的传媒使用

上海作为国际性大都市，外侨群体在上海接触到的新闻信息对于上海市城市形象的传播至关重要。根据传播学理论，最有效的传播方式是人际传播。其中，信息首领的作用最大，所有来沪外籍人士都是传播上海信息的“首领”。抽样调查显示，在沪外籍人士所获得的所有信息中，有 63.75% 的日常生活信息来自于他们平时接触到的外文期刊。本节主要通过对在沪日本侨民群体的常用媒体的考察，分析与物质空间并行的媒体空间中的日本侨民群体的空间建构。

从纸质媒介即期刊的利用情况来看，分为国内发行商创办与日本发行商创办两种。国内发行商在上海推广的有 9 种日文期刊。以下引用上海市委对外宣传办公室 2009 年所做的《关于加强本市外文期刊宣传效果建设的调研》报告内容，加以说明。使用刊号的期刊为《城市漫步》（Chamore）、《中外生活广场》（Shanghai Japon）。使

用 DM 广告登记号的有《北京漫步广告》（Shanghai Whenever）、《北京人画广告》（BROS）、《中外文广告》（Concierge）、《北京威可利广告》（Supercity）、《恩系大师》（Emidas）、《健康资讯》（Healthinfo.）、《北京明阳盛世广告》（Pocket Paradies）、《生活和娱乐》（Le）、《伴游》（Ban You）。

日文类期刊的特点是以 DM 广告为主，期刊刊号杂志发行量较少。曾经，《城市漫步》（Chamore）的影响比较大，但由于经营团队变化，目前发行量有所萎缩。取而代之的是《北京漫步广告》（Shanghai Whenever），现在上海发行量为 3 万册。主要内容是餐饮信息，发行主刊同时，发行副刊 3 本，分别是《商务报纸》（Whenever BizChina）、酷棒（Whenever Shanghai）、商务钥匙（BizPresso），该杂志的运营公司投入大量资金建设“酷棒”网站，网站融合吃喝玩乐信息、网络互动、会展活动、消费者权益保护等多种服务于一体。由于品牌的整体效应，《北京漫步广告》（Shanghai Whenever）的广告量比较大，在日籍读者中的影响力也很大。

另一方面从 2010 年以后，日本侨民群体内部比较有影响力的是日本发行商所办的期刊。其中，《上海ジャピオン》的发行量和影响面较广属于新生的 DM 媒体。内容虽然主要以广告为主，但增加了互动专栏，自发性兴趣活动群体的招募等服务信息。与前面所介绍的期刊相比较，更能迎合日本群体在沪生活的社会融入与适应需求，而不是单纯的旅游咨询介绍。此外，近年来兴起的微信、微博、博客等社交媒体，在沪日本侨民群体在网络空间中的自我表达与空间生产是今后研究的重点方向。

综上所述，日本侨民群体媒体使用情况来看经历了从中国本土发行期刊的使用，逐渐过渡到在沪日本发行商推广的期刊媒体的利用。在内容上从短期的旅游、衣食住行咨询的需求，增加了符合在沪生活和社会融入需求的咨询服务。随着移动通讯技术的发展，近年来从媒介渠道来看，在沪日本人群体的媒体利用逐渐从单一的纸质媒体，慢慢发展出网站、博客、微博、微信等众多媒介空间的建构和表达。

## 四、在沪日本人群体的生活空间建构

### 4.1 国际社区的生活空间建构

改革开放以来上海市相继形成了多个国际社区，基于空间理论的启示，有研究者将移民的族裔社区使用空间概念进行分析。首先，族裔聚居区是族裔文化的物质性空

间，作为移民生活的日常场所，街区建筑、家居设计等住居环境、衣食住用等生活样式、节庆祭典等可视化的内容均具有族裔特征，彰显族裔文化。其次，是族群对于物理空间所承载意义和符号理解。再次，族群个体通过与社区的产生的某种联系，在实践中建构个体在组织内部的身份，同时与族群外部保持不同的认同。以在沪日本人群体集中居住的古北地区为例，是上海市改革开放以后最先成型的国际社区之一。最早是以欧美、日、韩等企业高级管理人员为主要居民，后来因为上海市各区的国际社区的形成，古北地区逐渐发展成为以日本人、韩国人、台胞为主要居住群体的国际社区。从生活形态来看，有学者认为古北地区具有典型的“文化飞地”特征，国际社区内部比较著名的外资超市，百货商店林立。比如日本的高端百货店高岛屋在中国的唯一一家分店设在古北。古北街区遍布的日式餐饮店铺都显现出“日本城”的气息。研究表明居住在古北的日本人的生活形态仍然保持着日式风格，从生活购物的数据来看，日本人群体仍然以日系的超市和商铺为主要的消费场所（刘，周，2019）。

## 4.2 居住分散化趋势

一些调查显示在华外国人群体居住的分散化非常明显，对于广州的外侨生活圈的调查发现随着外籍人口的不断增加，居住分散化的却是越来越明显。有一部分外侨群体由于社会关系的建立比如与中国人结婚等原因，选择其他居住区域。本项目的调查表明尽管居住分散化，但是日本侨民仍然与国际社区的物质空间保持着紧密的联系。比如，调查中发现一部分日本侨民居住地与职业地分离，也就是说日本侨民住在古北以外的区域，但是以古北地区的族群经济为主要的职业选择，或经营或被雇佣于古北地区的族群商业组织。

基于上海商学院移民研究所研究团队对在沪日本人群体的调查结果显示，即使住居地与职业地都在古北之外，日本侨民群体仍然借由假日休闲、族群祭典等活动与国际社区保持联系。比如，调查中参与观察的两个社会组织都体现出以古北为中心的活动策略。第一个是“互人多（Friend）”，是一个由在沪日企高管的家属组成的女性志愿者团体，除了参与的希望小学的筹款和募捐活动以外，“互人多”定期参与古北地区的社区公益活动，主要以手工艺品制作和出售参与社区的跳蚤市场等活动。另外一个组织“梧桐合唱团”主要是在沪日企员工组成的业余合唱团体，与中国高校等机构合作举办公益性的合唱专场演出。无论是互人多还是梧桐合唱团，都是日本侨民个

体与个体组成的日本侨民群体对跨国空间的一种建构，这种建构与其说是一种“在地化”，不如说是一种”跨国空间”的建构。这种空间建构是并不只是基于“行动者”的建构行动，更多的是中日政治关系、经济文化背景之下的，基于上海的开放商业文化制度之下的行动者建构。这种跨国主义的行动者的建构有利于日本侨民群体在沪的生存和发展。

## 五、建构“舒适圈”——在沪日本人群体的社会空间策略

调查结果也显示在 2010 年以后受人力资本上升影响，制造业日企连连退出中国市场等因素的影响，在沪日本人社群规模缩减，原有的以日本公司外派人员为主，以前者为主要服务对象的日系中小服务业者构成的典型的稳定的“海外日本企业外派人员”社群的结构出现松动。许多日系中小服务业举步维艰。例如，一部分原来以日本企业为客户的服务业企业逐渐向中国客户靠拢。调查中访谈的西装定制店“suit case”的发展经历了以日企员工服定制为主要到吸引中国个人客户的西装定制，店铺从日系住宅区转入多国籍办公商务楼的变迁过程。

在社群内部发生变化的压力之下，日本侨民群体虽以古北为聚集地、主要就职地，但是另一方面社会空间的生产和建构也比较明显。尤其是非日企外派人员的个体商贸业侨民群体在居住、客户群、甚至休闲活动中均表现出从“侨民营销”向“本地市场”过渡的发展趋势。在沪日本侨民群体社会空间策略是在不断模糊族裔边界的同时，建构社群的“舒适圈”。本研究中的古北街区作为一种具有实验性“场域”，被在沪日本人群体通过参与本地社会的社区营造活动等策略建构出的社会空间。

**参考文献**

[1] Appadurai, Ariun. 2003, Sovereignty without Territoriality: Notes for a Postnational Geography, The Anthropology of Space and Place: Locating Culture, Setha M. Low and Denise Lawrence-Zuniga, Blackwell Publishing Ltd: 337-350.

[2] 弗雷德里克· 巴斯编，李丽琴译、马成俊校，2014，《族群与边界—文化差异下的社会组织》，北京：商务印书馆。

[3] 周雯婷，刘云刚 . 在华外国人社会融合的现状与问题——以在沪日本人为例 [J]. 世界地理研究 ,2019,28(01):1-12.

[4] 周大鸣，杨小柳 . 浅层融入与深度区隔：广州韩国人的文化适应 [J]. 民族研究 ,2014(02):51-60+124.

[5] 上海市委对外宣传办公室，2009，《关于加强本市外文期刊宣传效果建设的调研》，8-10.

[6] 中国国家统计局官网，第六次人口普查数据汇总 .
http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm[OL]，2019.7.1.

# 中国外来移民小社会治理研究
## ——基于上海、义乌和广州的实证分析

吕红艳 *　郭定平 *

**摘要：** 中国正在成为重要的移民目的国。在国际化程度较高的北京、上海、广州和义乌等城市，越来越多的外来移民小社会正在形成。这些外来移民小社会内部具有一系列独特的联系、组织、文化和生活方式等，它们“脱嵌”于国家治理体系之外，给我国社会治理带来巨大挑战。地方政府通过外来移民管理与服务体系的适应性调整来对这些挑战进行回应，并塑造着外来移民小社会的发展形态。上海日韩人、义乌中东人和广州非洲人小社会的建构和地方政府对其治理之间存在着多重社会政治张力，并形成另类的“外来移民小社会与国家”互动关系。探索外来移民小社会的发展形态和有效治理，将为跨国移民社会的发展形态及新兴移民接纳国外来移民治理“向何处去”的理论和实践问题提供可行性思考路径。

**关键词：** 外来移民小社会 社会形态 嵌入式治理 包容式治理 运动式治理

## 一、问题的提出

全球化时代，移民浪潮汹涌澎湃，席卷全球。几乎没有任何国家可以完全置身于国际移民潮之外，大部分国家同时扮演着移民输出国、输入国和过境国的角色，[①]中国也不例外。改革开放以来，中国不断加大力度吸引国际人才。2016 年，中国正式加入国际移民组织，这意味着中国将以更加开放的态度对待外来移民。“一带一路”合作发展战略的推进，使得我国与世界各国的人才交流更加紧密。近年来我国所采取的一系列国际移民“新政”，无不表明中国挖掘“移民红利”的决心。经济的飞速发展、国际形象的大幅提升和移民政策的逐渐放宽，使得中国从原来单纯的移民输出国向重要的国际移民接纳国转变。联合国经济和社会事务部的统计数据显示，截止到 2017 年已有将近 100 万外来移民常住中国。[②]

• 本文原载于《湖北社会科学》2019 年第 9 期，第 38-50 及 95 页。
• 作者简介：吕红艳（1985—），女，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生；
• 郭定平（1965—），男，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，博士生导师。
① 美哈立德·科泽 . 国际移民 M. 吴周放，译 . 南京：译林出版社，2009.
② UNDESA Population Division.International migrant stock 2017EB/OL.http：//www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml.

越来越多外国人涌入我国，渗透至各个城市空间，并通过族裔聚居的形式塑造着中国城市社会空间景观，使得越来越多的异质空间在中国城市社会里出现，如北京的望京韩国城、上海的日本人族裔经济聚居区、广州的非洲人聚集区、义乌的中东人一条街等。外来移民群体在中国城市社会里不断建构着自己的社会空间及社会关系网络，并且通过族群效应鲜明地嵌入当地社会，从而在中国城市里呈现出独特的“外来移民小社会”形态。而我们对中国外来移民小社会的发展形态、特征、功能和运作机制等还知之甚少。

外来移民小社会的出现，是中国改革开放和经济全球化不断深入的表现。与此同时我们也注意到外来移民小社会、国家移民管理体制和地方治理实践之间还存在着多重社会政治张力。一直以来，中国都缺乏对待移民流入的管理经验，现行的社会管理体制对具有非国民性的、高流动性的、喜欢抱团的外来移民群体尚缺乏有效性，从而使得这些移民社会空间“脱嵌”于国家治理体系之外，成为国家社会治理的“真空”。这给中国社会治理带来重大挑战：一方面，这些“治理真空”有可能成为移民非法居留、犯罪、吸毒等问题的温床，威胁国家安全和社会秩序；另一方面，外来移民聚居区及其社会组织有可能成为一种强有力的集体行动的中介，挑战国家社会治理的支配性地位和权威。

虽然中国对外来移民的管理，无论在制度上还是在实践上都还处于“盲人摸象”阶段，但是面对“游离”于国家治理体系之外的外来移民小社会，国家并非任其自由发展或只扮演消防队的角色，而是通过主动采取一系列措施来试图将这些外来移民小社会空间变成其密切管控的领域。总体而言，目前中国政府对外来移民采取以管控和防范为主、以服务和培育为辅的治理方式。具体而言，地方政府又根据外来移民群体及其小社会带来的不同挑战，采取不同的适应性调控策略。地方政府的治理行动使得国家与外来移民小社会产生了密切联系。由此引发的核心问题是：全球化背景下的跨国移民社会与民族国家如何在“地方”场域内相遇、碰撞和重构？国家是如何试图将外来移民小社会纳入其社会治理体系的？为何地方政府对外来移民群体及其小社会的治理会呈现出不同的治理景观？外来移民群体的社会空间建构与地方政府对其治理过程形成了怎样的互动关系？这些是本研究关注的主要问题。

## 二、“外来移民小社会与国家”互动关系的视角

根据联合国经济和社会事务统计局 1998 年公布的《国际移民数据统计建议》的定义，国际移民是指离开其常住国而迁到另一国家的人。该文件还将国际移民分为迁移

到其祖籍国以外的其他国家至少一年以上的“长期移民”和三个月至一年的“短期移民”。[①]国际移民组织对移民的最新定义认为，不论其法律身份、出于自愿或不自愿、迁移原因为何、停留时间的长短，只要是进行或者正在进行跨国移动，或者是在一国范围内离开其常住地的人，都是移民。[②]本研究将在我国常住的外国人都称为“外来移民”。[③]同时，将“外来移民小社会”定义为：外来移民群体在其跨国实践过程中建构的、具有明显族群特性和内在统一性的社会共同体。这主要体现在：一是形成与特定区域相联系的族裔经济聚居区，二是建立内部社会结构，如族群关系网络、社会组织等。在这个社会共同体内部具有一系列独特的联系方式、社会组织、宗教文化、生活习惯等，并通过族群效应嵌入与之不同的中国主流“大社会”，从而凸显出其“小社会”的形态。

学者对跨国移民社会的关注一般是从族裔聚居区（ethnic enclave）开始的。他们的研究表明，移民族裔聚居区具有相对独立的社会结构，有一定的边界（无论是地理性的还是社会性的），在功能上能够自给自足，实际上是一个可以观察到的移民社会，是外来移民社会生活各个方面紧密相连而成的整体。[④]移民社会建构既表现为对一定地理空间的占有、使用、支配而形成族裔经济聚居区，又体现为在超越地理空间之上形成各种族群社团组织、族群网络和社会关系。列斐伏尔认为，社会空间由人类社会关系生产并同时生产着社会关系。[⑤]空间不仅是社会性的，还是政治性的、战略性的、意识形态性的，人们占有空间是为了管理它，对它进行加工、塑造。[⑥]福柯也认为，空间是“任何公共生活形式的基础”，空间也是“任何权力运作的基础”。[⑦]列斐伏尔和福柯的研究都表明，空间与权力之间存在着密切关系。一方面，人们对空间的占有、利用和控制，使其成为权力运作的载体；另一方面，空间的产生又是权力运行的结果，这些空间是权力化了的空间。作为外来少数族群，外来移民往往在语言文化、经济条件、社会地位、社会资本等方面都处于劣势位置，他们占有和使用的某一社会空间是其开展工作和生活的基础。采取族群聚居的方式可以更大程度上占有某一空间，并通过其独特的社会结构、社团组

① UNDESA Statistics Division.Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1，Statistical Paper Series M No.58R.New York：United Nations Publication，1998.
② 转引自王辉耀，苗绿主编 . 中国国际移民报告（2018）M. 北京：社会科学文献出版社，2018.
③ 根据各地方公安出入境管理部门的做法，一般将居留半年以上的人称为常住外国人。
④ 周敏 . 唐人街——深具社会经济潜质的华人社区 M. 鲍霭斌，译 . 北京：商务印书馆，1995.
⑤ Levebvre H.The Production of SpaceM.Oxford：Blackwell，1991.
⑥ 法亨利·列斐伏尔 . 空间与政治 M. 李春，译 . 上海：上海人民出版社，2015.
⑦ 法米歇尔·福柯，保罗·雷比诺 . 空间、知识、权力——福柯访谈录 A. 后现代性与地理学的政治 C. 上海：上海教育出版社，2001.

织、互动方式和运作逻辑来构建起“自我维系的生活秩序”。这些社会空间以及社会秩序的建立，不仅使外来移民群体在生活、工作和社会活动等方面拥有更大的自主权，同时也生产出一种非正式权力，对抗着国家力量的直接进入和干预。

我们调研发现，上海的日韩人、义乌的中东人和广州的非洲人都在不同程度上形成了自己的族裔经济聚居区，这些移民群体在其族裔经济聚居区内基本能够实现日常生活和社会交往的自给自足。同时，这些外来移民群体通过熟人圈子、社团组织和宗教组织来构建移民社会网络。但是，这些移民群体的社会网络建构能力具有很大差异，其社会组织化程度也有所不同。我们发现，这些组织网络发育越完善，联系越紧密，其组织化程度就越高，对抗国家进入和干预的力量也就越强大。面对“脱嵌”的外来移民群体及其社会空间，地方政府试图将他们纳入其治理体系。总体上而言，地方政府都采取了“管理与服务并重”的外来移民治理方式，但是在不同的外来移民小社会的“脱嵌”程度、国家移民政策体制、地方社会认同状况等多种治理压力下又采取了适应性治理策略，从而呈现出不同的治理生态。这实际上反映的是地方政府以追求外来移民治理“绩效合法性”的行动逻辑。国家移民政策、地方认同和移民类型之间存在的多重张力，以及外来移民社会空间“脱嵌”所带来的治理风险、社会维稳与问责压力等都给地方政府带来巨大治理压力。地方政府必须采取相应措施对这些移民社会空间进行治理和回应。

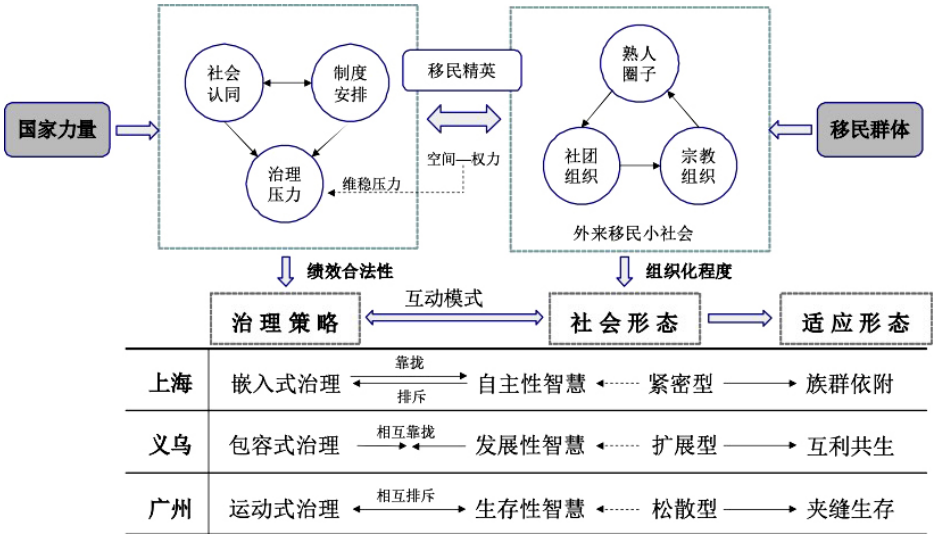



图 1 基于“外来移民小社会与国家”互动关系的分析框架

国家与社会关系是政治社会学研究中的重要范式，并经历了从二元对立到互动关系的研究转变。20 世纪 90 年代以前，人们大多讨论国家与社会之间此消彼长的关系。[①]20 世纪 90 年代以后，米格代尔、埃文斯等人开始超越国家与社会二元对立关系的视角，提出了“社会中的国家”、[②]“嵌入性自治”、[③]“国家与社会共治”[④]等概念，他们认为，国家与社会之间不仅仅只有此消彼长的关系，同时也存在互补和合作等多种复杂的互动关系。受此启发，笔者开始思考，外来移民小社会的建构过程以及地方政府对其治理过程是否也形成了某种互动关系？通过对这个问题的深入分析与思考，笔者发现，外来移民小社会与国家之间形成的是一种“另类”的“国家—社会”关系。第一，外来移民小社会的独特性。在全球化背景下，中国的外来移民情况越来越复杂，呈现出来源广泛、身份复杂、层次多样、流动性高、异质性强等特点。无论定居与否，移民群体似乎都采取一种“和而不同”适应策略，[⑤]从而在中国城市社会里呈现出一个高异质性的亚社会空间和亚文化景观。第二，外来移民小社会治理的复杂性、艰巨性和敏感性。在全球化的时代，跨国流动人口对一个国家的政治、经济、社会和文化等方面的影响比以往任何时候都要大。外来移民及其社会空间的管理同时牵涉国内政治与国际政治两个话语体系。在国内政治层面，外来移民管理与国家主权、社会稳定、民族认同等问题相联系；在国际政治层面，外来移民问题涉及国家间双边与多边的合作与博弈。第三，外来移民小社会与国家互动关系的多样性。在全球化不断加深的时代背景下，跨国流动的人，无论是国籍观念还是国家认同都趋于淡薄，但是民族国家对这些人的入境、居留、出境和福利待遇等方面仍然发挥关键性作用。面对强大的民族国家，这些在跨国活动中寻找生存和发展空间的移民群体不得不舍弃一部分公共政治生活的权利，转而在家庭和族裔社会空间领域中寻求私人性和局部公共性的价值与意义。所以，这些在迁入国家不具有公民身份的外来移民就表现为国家忠诚和集体主义精神的普遍缺失，进而呈现为外来移民小社会与国家关系的普遍疏远。

---

① 邓正来 . 市民社会与国家：学理上的分野与两种架构 A. 国家与市民社会：一种社会理论的研究路径 C. 北京：中央编译出版社，1998.

② 参见美米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨，郭一聪译，江苏人民出版社 2013 年版。

③ 参见 Evans P B：《Embedded Autonomy：States and Industrial Transformation》，Princeton University Press1995 年版。

④ 参见 Evans P B：《State-Society Synergy：Government and Social Capital in Development》，University of California 出版社 1997 年版。

⑤ 日广田康生 . 移民和城市 M. 马铭，译 . 北京：商务印书馆，2005.

正因为如此，与国内迁徙的移民相比，这些迁入的国际移民面对中国这个国家时就具有权利和义务上的根本性差异。所以中国政府对待国内流动人口的管理方法和传统的社会治理体制都不适用于这些外来移民及移民社会。

以往有关国际移民聚居区和跨国移民社会空间的研究，主要是将这些移民聚居区或社会空间当成一个自成体系的空间领域来研究，考察族裔文化、族裔经济、族裔网络等对这些社会空间形成和发展的影响，而鲜有研究这些空间及其内部的非正式权力和权威是如何挑战国家的支配性地位的。同时也极少的关注到外来移民小社会的发展形态与国家特定的治理策略之间存在着的紧密相关性，更没有看到国家的外来移民治理在不同场域下的具体分化情况。因此，本研究将外来移民群体的社会空间建构过程与国家空间治理过程联系起来，并希望通过构建“外来移民小社会与国家”互动范式，为外来移民小社会的发展形态及中国外来移民治理的理论和实践问题提供可行性思考路径。

本研究建立在田野调查基础之上。从 2011 年开始，笔者就对上海的日本人和韩国人聚居区进行陆续的跟踪调查。而对义乌和广州的社会调查主要集中在 2018 年 5 月至 2018 年 12 月。调查方法主要有参与观察和深度访谈等，期间笔者参加了二三十场由外国人社会组织或地方政府部门举办的活动，无数次进入国际社区、清真寺、基督教堂、礼拜点、外国人餐厅、外国人公司、酒吧等外国人聚集的场所，访谈的外国人达 100 多人，涉及 40 多个国家，深入访谈了 17 位商会 / 协会的领袖，还多次通过座谈会的方式同时与多名访谈对象沟通与交流。笔者的访谈对象除了外国人，还有出入境警察、派出所民警、社区及社会组织的工作人员、社区保安、政府相关部门工作人员等。

## 三、上海日韩人小社会与嵌入式治理

上海以其优越的地理位置及开放型的经济发展，不断聚集国际资本的同时也吸引了大量外国人，使其成为当前中国外籍人口集聚规模最大的城市。[①]改革开放以来，来沪外国人数量呈波动增长态势。从来源国看，常住上海的外籍人口主要来自日本、美国、韩国、法国、德国等发达和近邻国家。从类型看，在职工作

① 周雯婷，刘云刚 . 上海古北地区日本人聚居区族裔经济的形成特征 J. 地理研究，2015，(11).

人员和随行家属是在沪外来移民人口构成的主体，如外资企业工作人员、外国专家等都是全球化和跨国主义浪潮下出现的“新移民”，这些人具有教育程度高、经济条件好、移动能力强等特点。移民研究学者一般用“高技术移民”“跨国精英”等概念来描述这一群体。[①]这些群体的跨国流动主要是由跨国公司的全球崛起而带动起来的，雇主的特殊需求和企业的组织方式都会影响他们的迁移路径或居留期限。正如索特所言，个人职业道路、工作性质和公司迁徙要求之间存在着密切联系。[②]这种跨国流动的模式又被称为“公司主导的移民模式”（company-led migration model）或者是劳动力本身因为国际流动所带来的升迁预期及职业满足而进行的“职业路径”（career path）式的迁移模式。[③]

① 美塞缪尔·亨廷顿 . 我们是谁？美国国家特性面临的挑战 M. 程克雄，译 . 北京：新华出版社，2005.
② Salt J.Level Manpower Movements in Northwest Europe and the Role of Careers：An Explanatory FrameworkJ.The International Migration Review，1984，17，（2）.
③ Eyal B A.The Japanese in Singapore：The Dynamics of an Expatriate CommunityA.Goodman R. et al.Global Japan：The Experience of Japans New Immigrants and Overseas CommunitiesC.London&New York：Routledge Curzon，2003.

表1 2000—2017年上海常住外国人口（单位：人）

| 类别 | | 年份 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 205 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 总计 | | 60020 | 50586 | 61610 | 72895 | 90409 | 100011 | 119876 | 133340 | 152104 | 152050 | 162481 | 164359 | 174192 | 176363 | 171874 | 178335 | 175674 | 163363 |
| 居留许可外国人 | | | | | | | 95384 | 115326 | 129475 | 147826 | 147213 | 159303 | 163124 | 172551 | 174457 | 169686 | 175931 | 172647 | 157924 |
| 国别 | 日本 | 12270 | 10838 | 13861 | 17409 | 22563 | 27812 | 29326 | 31025 | 33472 | 31490 | 35075 | 37223 | 39091 | 37671 | 33948 | 33440 | 31230 | 28870 |
| | 韩国 | 3294 | 3811 | 5703 | 7135 | 9441 | 14047 | 17020 | 18600 | 22736 | 20700 | 21073 | 20297 | 20456 | 20578 | 19976 | 21178 | 21497 | 20823 |
| | 美国 | 6354 | 5150 | 6766 | 8248 | 10695 | 14329 | 15877 | 18152 | 21730 | 21284 | 24358 | 16805 | 26000 | 26279 | 25396 | 25537 | 23974 | 21903 |
| | 加拿大 | 1361 | 1400 | 1843 | 2352 | 3189 | 4279 | 4572 | 5376 | 6455 | 6121 | 7306 | 7407 | 7669 | 7832 | 7868 | 8012 | 7880 | 7439 |
| | 新加坡 | 2808 | 1603 | 2390 | 3263 | 4472 | 5547 | 6336 | 7001 | 7717 | 7209 | 7545 | 6955 | 6935 | 6717 | 6445 | 6421 | 6134 | 5786 |
| | 德国 | 1511 | 1631 | 2054 | 2541 | 3496 | 4591 | 5636 | 6333 | 7264 | 7253 | 8023 | 8040 | 8680 | 8948 | 8461 | 8446 | 8111 | 7583 |
| | 英国 | 2357 | 934 | 1285 | 1627 | 2135 | 2904 | 3725 | 4228 | 5008 | 5137 | 5591 | 5728 | 6196 | 6457 | 6402 | 6543 | 6446 | 5993 |
| | 澳大利亚 | 6420 | 1722 | 2136 | 2499 | 2891 | 3729 | 3927 | 4478 | 5635 | 5257 | 6165 | 6207 | 6545 | 6917 | 7143 | 7444 | 7400 | 6995 |
| | 法国 | | | | | 3133 | 4181 | 5437 | 6203 | 7426 | 7437 | 8238 | 8751 | 9472 | 9828 | 9607 | 9993 | 9453 | 8659 |
| 类别 | 留学人员及家属 | | | | | | 10224 | 12555 | 13368 | 14655 | 14654 | 16064 | 14203 | 14467 | 6067 | | | | |
| | 驻华机构代表及家属 | | | | | | 9769 | 11281 | 11589 | 12179 | 10754 | 8933 | 6480 | 6174 | 4285 | | | | |
| | 外资企业工作人员及家属 | | | | | | 60137 | 76873 | 87271 | 98925 | 96750 | 95623 | 88114 | 95303 | 89468 | | | | |
| | 外国专家及家属 | | | | | | 4586 | 4942 | 5753 | 6238 | 6582 | 6638 | 6817 | 7528 | 7580 | | | | |
| | 永久居留外国人 | | | | | | | 295 | 435 | 604 | 715 | 948 | 1181 | 1587 | 1886 | 2188 | 2404 | 3027 | 5439 |
| | 半年以上长期签证外国人 | | | | | | | 4255 | 3430 | 3674 | 4122 | 2230 | 54 | 54 | 20 | | | | |

数据来源：上海统计年鉴（2004年-2018年），http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/tjnj/.

**（一）日韩人小社会：族群依附与主动隔离。**

本文将上海的日本人和韩国人放在一起考察，一是因为二者的迁移模式类似，即基本上都属于跨国企业派遣员工，是组织化迁移的精英移民；二是因为二者在居住空间和族裔经济区上有诸多重叠之处，其社团组织和社会网络建构上也有类似之处。笔者田野调查的切入点是有着大量日本人和韩国人聚居的长宁古北地区和闵行虹桥镇一带。凭借其毗邻虹桥机场的地理位置和外企云集的商业环境，古北地区至虹桥镇一带已然形成了一个以日韩族裔经济为主的外来移民聚居圈。聚居圈里拥有大量的日本食品店、日本餐厅、日本学校、韩国餐馆、美容美发店、韩语培训机构、跆拳道馆等日韩族裔经济基础设施。相对而言，日本族裔经济更集中在古北地区，而韩国族裔经济更集中于虹桥镇。但二者并非是截然分开的，在日本族裔经济设施集中的古北地区也掺杂着不少韩国超市、韩国餐厅、韩式美容美发店等。同样，在韩国族裔经济设施集中的虹桥镇一带也有很多日本餐厅、日本食品店等。由于族裔经济的吸引，大量日本人和韩国人都居住在这一带，形成“大杂居，小聚居”的居住形态。如有着“小小联合国”之称的古北新区里就有越来越多的日本人或韩国人倾向于居住在同一自然小区或同一栋楼，逐渐形成“族裔小聚居”的居住形态。社区工作人员把日本人或韩国人密集居住的楼栋叫作“日本楼栋”或“韩国楼栋”。

“日本人很喜欢扎堆的，国际广场 7 号楼住的几乎全是日本人。韩国人住在上城国际（小区）那一带比较多。他们去中介公司租房子很多时候都是老乡带去的，所以也比较喜欢挑选老乡居住的楼栋，这很正常。”①

笔者长期参与观察的金太太一家就是通过公司同事帮忙租到房子的，金太太告诉笔者，韩国人喜欢扎堆居住更重要的原因是为了避免由于文化习俗和生活方式的不同而与本地人产生邻里矛盾。帕克认为，移民聚居区的出现有可能重构当下碎片化、冷漠化的邻里生活，尤其是那些存在种族歧视的地方，更有可能进一步强化邻里生活的亲密性和团结性。②这些移民群体都有自己的关系网络和生活方式，并通过私人小圈子、教会、商会、俱乐部等组织来构建一个跨区域的族群社会网络空间。这个族群社会网络空间由内而外具有“最私密—较私密—半公共”属性。

---

① 古北新区某物业公司经理的访谈记录，2012 年 10 月 16 日。

② 美罗伯特·E·帕克 . 城市：有关城市环境中人类行为研究的建议 M. 杭苏红，译 . 北京：商务印书馆，2016.

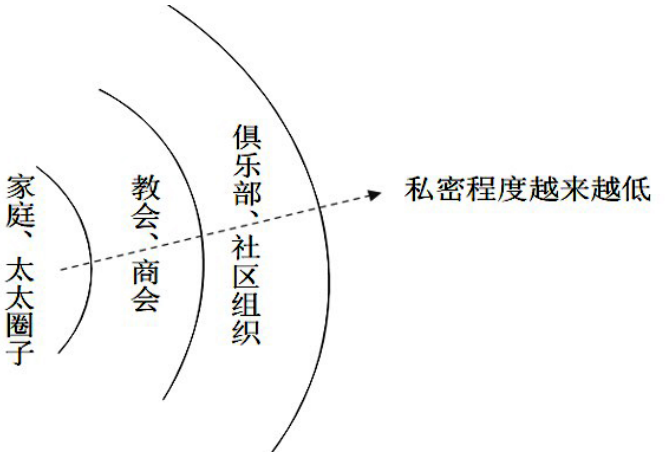



图 2 上海日韩人三层社会网络建构

首先，内层主要由家庭、太太圈子组成。在古北地区和虹桥镇一带居住的日本太太和韩国太太大部分都是作为团聚类移民而来的，这些太太由原来的留守型妻子转变为随夫跨国迁移者。她们移居上海是为了伴随丈夫和照顾孩子，由于人生地不熟，又不谙当地语言，只能通过定期参加同乡联谊活动或者宗教活动，将自己从跨国迁移的失落和家庭主妇的无聊生活中解脱出来，如韩国太太们平日一般会结伴参加育儿、韩国料理、烘焙、健身等培训班。这些培训班一般由韩国太太自己开设，通过熟人或朋友介绍学员，非韩国人一般难以加入这些圈子。日本太太们也存在类似的小圈子。这些太太小圈子主要是围绕着技能培训、生活娱乐、情感交流、精神支持等方面的内容展开。这属于最私密的社会空间网络，主要建立在家庭、私人朋友、同乡等血缘和地缘关系基础之上，具有私人性、非正式性和不稳定性，对外具有封闭性和排他性。

其次，中间层由教会、商会等组织组成。上海的外来移民群体中，韩国人的宗教生活最稳定，并且已经形成规模化、常态化和制度化的宗教组织和宗教活动。[①]韩国人主要信仰基督新教和天主教，天主教徒主要在浦东的金家巷天主堂和黄浦区的伯多禄堂做弥撒，基督教徒则主要在浦东福音堂和闵行区迦南酒店做礼拜。这些礼拜点规模宏大，设施完善，如迦南酒店礼拜堂一共有五层组成，包括咖啡厅、主日教室、礼拜堂和办公场所等，可容纳几千人。这些礼拜点开展的活动丰富多彩，除了每日早上

① 徐剑，曹永荣 . 外国人在华宗教行为及特征——基于上海国际社区的实证调查 J. 上海交通大学学报 ( 哲学社会科学版 )，2013，(2).

的早祷会和周日的专场礼拜以外，还有诵诗班、查经班、凌晨祷告会、奋兴会和各种户外活动等。相对而言，日本人对宗教生活态度普遍比较冷淡，没有建立民族宗教组织，也没有公开开展宗教活动。中间层网络中另一重要组织是商会。上海的日本商会和韩国商会成立较早，现已形成比较完善的规章制度，开展的活动包括投资经营、培训与就业、社会公益事业和休闲互益等方面。这些商会在连接和协调当地政府与跨国企业、离散族群与其母国之间的关系，以及为移民群体争取权益、丰富外来移民的社会文化生活方面都发挥重要作用。这层网络属于较私密的社会网络，主要建立在血缘、地缘、业缘和宗教缘基础之上，其人数规模庞大、结构稳定、活动丰富、凝聚力强大。实际上，上海日本人或韩国人群体最大的族裔网络是通过宗教或商会纽带构建起来的。教会和商会的各种活动把分散在全市乃至全国的日本人或韩国人整合在一起，构建起一个跨区域乃至跨国的社会组织网络。而且，这层网络不仅起到族群联系、互帮互助和精神支持的作用，还不断强化其族群归属和身份认同。

最后，外层是由俱乐部、社区组织等具有更大开放性的社团组织组成，具有半公共性。这层网络的建构常常体现在不同族群之间或外来移民与当地社会组织之间的互动与合作，但是由于语言文化、行为模式等方面存在差异而难以完全融合，不同的移民群体对俱乐部和社区组织活动具有选择性偏向，如虽然日本人和韩国人都喜欢剑道，但是韩国人一般会加入韩国人开设的剑道馆，日本人更倾向于加入日本人开设的剑道馆。

可见，上海日韩人群体通过族裔经济聚居空间和族群关系网络构建起一个紧密型的小社会，在这个小社会里，他们不仅能获得物质上和精神上的自给自足，还不断强化其族群意识和身份认同，表现出强烈的族群依附和主动隔离倾向。当然，日韩人族群依附与主动隔离现象的出现，不得不考虑到其特殊迁移模式。上海大部分日韩人的跨国活动都属于公司派遣而形成的短期循环流动。很多日本或韩国公司实行终身聘用制，为了保持员工对企业的忠诚而建立海外岗位“旋转原则”，将职员派遣到海外工作 3–5 年。在这种情况下，企业为其员工的跨国迁移建立一整套从入境、居留到出境，从物质、休闲到精神的有效衔接系统。如直接或间接提供住房、建立俱乐部和社交组织、建立相应的族裔学校等，使员工的物质和精神需求都在公司系统内部得到极大满足。可以说，在企业主导的迁移路径下，外来移民还没到达上海之前就已经有了完善的族裔经济基础设施和紧密的社会关系网络。正因为拥有以企业系统为基础的族群资源和族裔网络的支持，这些高技术移民群体“身在曹营心在汉”，并没有融入主流社会的

热切愿望。与其说他们来华是追逐“中国梦”，不如说他们是在追逐“日本梦”或者“韩国梦”，因为他们出来是为了回去。

**（二）日韩人小社会的治理：组织嵌入与功能扩张。**

上海对外来移民的治理，除了公安出入境管理体系以外，更多是下沉到社区层面。上海政府在社区建设上呈现出一种非常浓厚的主动嵌入色彩而被冠以“强政府”的治理模式。[①]同样地，上海政府在国际社区建设和外来移民治理上也表现出强烈的主动嵌入色彩。在中国政府看来，只有与社会形成紧密的嵌入关系，才能保证国家的稳定统一和社会的有序发展。所以一直以来，中国共产党都通过人事、权力和文化等方式嵌入社会，以实现对社会的嵌入式吸纳、监管与渗透。[②]但是国家对外来移民空间的监控和整合有一定的限度，从进入到治理都遭遇了前所未有的阻碍和挑战。为此，国家不得不对此做出适应性调整。地方政府开始从组织、制度、功能等多方面加强嵌入力度。对于上海政府而言，在外来移民治理和国际社区建设上，上海承担着树立典型的使命。因此，其对外来移民治理的政绩要求是，不仅要实现保障稳定有序和回应利益需求等多重目标，还要引领外来移民社会空间的发展方向。

现有研究发现，除了封闭管理的别墅式国际社区，居委会所代表的国家力量在形式上都成功地进入了国际社区。以上海第一个大型国际社区—古北新区为例。起初，古北新区是由物业公司独立管理的，在物业公司看来，这些高档社区里没有居委会也能管理得很好。但对国家而言，如果国际社区里没有居委会，就缺少向社区推行其行政性工作的组织机构，也没有了解外国人情况的制度性渠道和消除文化冲突的权威性资源。因此，自 1996 年 6 月上海第一个涉外居委会—荣华居委会在古北新区成立以后，就开启了国家嵌入国际社区并重建其治理结构的过程。经过二十多年的建设与发展，古北新区已经建立了完善的党政结构体系，同时还建立了“两委三站一中心”的社区治理组织架构。通过大力打造社区多功能服务平台和机制，社区服务功能不断拓展，不仅为中外居民提供多样化、个性化、专业化的服务，还深入挖掘沉淀在社区内的治理资源，将热心公益事业、具有群众威望和办事能力较强的外籍居民骨干请出家门，为社区治理献言献策，促进基层社会民主自治、协商共治的发展。

① 郭圣莉 . 上海社区建设强政府色彩的反思与启示 J. 上海城市管理职业技术学院学报，2004，(4).
② 丁远朋 . 嵌入式治理：政党与社会关系视阈下的党组研究 J. 理论与现代化，2017，(2).

在现代国家能力建设话语体系下，嵌入式治理成为国家对社会实施治理的主要方式之一。在上海日韩人小社会治理中，国家采取强势嵌入的治理策略，这种嵌入不仅仅是对居住空间上的嵌入，还包括对社会组织上的嵌入。如在对韩国人宗教活动的管理上，为了避免涉外宗教渗透，以及宗教机构化、组织化发展，自 20 世纪 90 年代起，上海市政府不仅将这些宗教活动场所纳入其重点管理范围之内，还成立专门的联络小组对其宗教场所和宗教活动进行监督管理，尤其是对神职人员认可和重大活动报备两方面进行管理。但是这样的管理方式遭到韩国人宗教组织的抗议，认为这妨碍了他们宗教信仰自由。经过多年协商与磨合，双方信任增强，上海政府部门开始转变思路，在把握主导权力的情况下不再派人员直接参与管理，这样反而取得了很好的治理效果。[①]

像日韩人小社会这样组织化程度较高的外来移民小社会，有着强烈的自我组织、自我管理、自我服务的愿望，虽然国家已经嵌入外来移民的居住空间之中，但实际上其治理效度有限，而且我们对其社会组织网络的了解和认知还非常缺乏。彼得·埃文斯认为，单纯的嵌入或者单纯的自治都不能形成强大的国家能力，只有具有官僚体制的国家与具有自治能力的社会镶嵌，形成嵌入式自治（embedded autonomy）才能促进国家的转型和发展。[②]换句话说，实现国家嵌入与社会自治的有机统一才能保证国家和社会的健康、有序和稳定发展。那么，如何实现国家嵌入与外来移民小社会自治之间的有效衔接是摆在我们面前的重大课题。

## 四、义乌中东人小社会与包容式治理

从昔日小打小闹的鸡毛换糖到今天世界瞩目的国际商贸，义乌走出了一条富有特色的区域发展之路。虽然义乌只是中国的县级市，但其国际化程度却走在绝大多数城市的前面。每年到义乌采购的外国商人就高达 50 多万人次，有 100 多个国家和地区的 1.5 万境外客商常驻这里。截至 2017 年 12 月 20 日，义乌外国人住宿登记量达到 510125 人次。在这些入住外国人中，散居登记为 57848 人次，宾馆登记 452277 人次。其中涉及穆斯林国家 244458 人次，占比 44.6%，同比上升 11.4%，涉及非洲国家 101986 人次，占比 18.6%，同比上升 9.4%。[③]常住义乌的外国人中以也门、伊拉克、

① 朱晓红，钱铁铮 . 上海韩侨基督教团体的宗教生活 J. 当代宗教研究，2013，(1).
② 参见 Evans P B：《Embedded Autonomy：States and Industrial Transformation》，Princeton University Press1995 年版。
③ 义乌市调研数据。

叙利亚、埃及、约旦等中东国家的人口最多，而这些外来商人大多信奉伊斯兰教，为此，义乌也被大众媒体称为中国华东地区的“阿拉伯村”。[①]

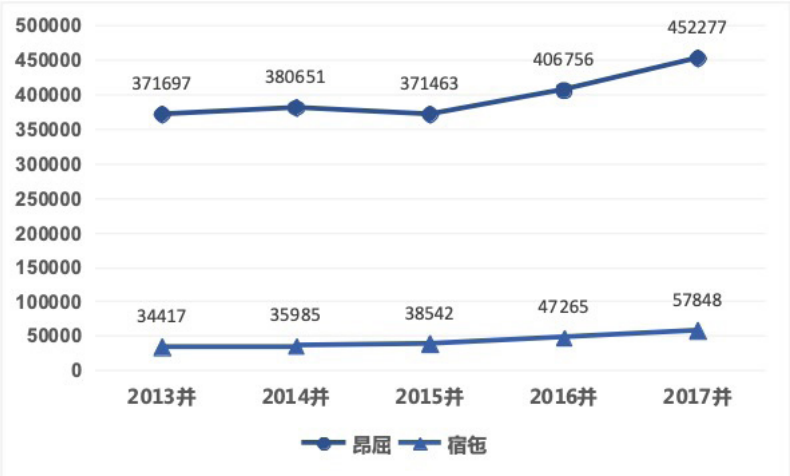



图 3 义乌市 2013—2017 年外国人住宿登记情况
资料来源：义乌市调研数据。

与北京、上海等城市以来自发达国家的专家、高管和老总等精英移民为主的外籍人口结构不同，义乌的外籍人口以跨国商人为主，这些跨国商人在义乌主要是从事中间贸易。这些商人的跨国活动与广州非洲商人的跨国活动如出一辙，用麦高登的话来说，这是低端全球化（low end globalization）的过程。[②]值得注意的是，虽然义乌的外来移民规模远不及上海、广州等城市，但是由于义乌地域空间狭小，外国人的可见度反而比上海、广州等地方还要高。

### （一）中东人小社会：族群分化与宗教融合

20 世纪 90 年代开始，便有不少西北地区的穆斯林商人和来自巴基斯坦、阿富汗、伊拉克等国家的外籍商人进入义乌从事商贸活动。2000 年以后，随着穆斯林人口的增加，在义乌商贸市场、五爱、端头、山口等穆斯林集聚的区域，涌现了大批清真餐厅、兰州拉面馆、清真食品店、烧烤店、牛肉店、穆斯林礼拜用品店等穆斯林经济和文化设施，这不仅满足了外籍穆斯林的饮食和生活服务需求，而且成为他们社会交往和风

① 马艳 . 一个信仰群体的移民实践——义乌穆斯林社会生活的民族志 M. 北京：中央民族大学出版社，2012.
② 美麦高登 . 香港重庆大厦：世界中心的边缘地带 M. 杨玚，译 . 上海：华东师范大学出版社，2015.

俗文化表达的主要场所。尤其是近几年来，义乌的穆斯林经济更是取得了长足发展，穆斯林文化景观随处可见。大街小巷到处都是同时标有中文、英语、阿拉伯语招牌的外贸公司、清真寺、餐厅和咖啡厅、翻译公司、阿拉伯语学校、美容美发店等。在义乌中心城区已然形成一个集衣食住行商宗教为一体的穆斯林经济与文化聚居圈。这个穆斯林经济与文化聚居圈是中外穆斯林群体共同打造的，是穆斯林群体贸易与信仰相辅相成、相得益彰的重要体现。

像孔飞力研究的海外华人[①]和查尔斯·蒂利所关注的意大利移民[②]一样，中东人从其祖籍国迁移到义乌的过程也存在着一条明确的移民链，基于家族资源和族群网络而形成一个与众不同的移民小生境，并在此过程中产生从事中阿贸易或者为这些商人提供服务的类型化移民。在义乌从事商贸活动的同时，中东商人又通过饮食起居、宗教弥撒、社团活动等日常实践建立起一个既多样又统一的社会空间网络。

首先，穆斯林餐厅、咖啡店等场所不仅是中东人聚会和交流的重要场所，更是他们建构族群社会空间的重要体现。

“我一般没什么事都会来阿拉伯餐厅吃饭、喝茶、与朋友聊天。不用特意预约朋友一起过来，义乌这个地方就只有这么大，只要你来这里，肯定会遇到很多朋友。来这里喝茶的也门人最多，其他国家的也有一些。”[③]

对于很多中东商人而言，像诺曼一样在工作之余去穆斯林餐厅与朋友一起聚会、聊天、喝茶、打牌和吸水烟是最好的休闲放松方式。

其次，在清真寺和临时礼拜点等场所，以宗教文化和宗教活动为中心的一系列日常交流和社会网络得以构建起来。这些宗教场所和宗教活动为外籍穆斯林之间提供了频繁互动的机会，尤其是在每周五主麻日聚礼结束后，很多中东人都聚在一起聊天、喝茶、娱乐，分享信息、增进感情。

最后，社团组织也是中东人之间相互联系和强化认同的重要纽带。在义乌成立了很多以国籍为基础的中东人商会，如也门商会、苏丹商会、叙利亚商会、埃及商会等，但这些商会组织比较松散，没有建立正式的规章制度，会员流动性较大。这些商会一

① 参见美孔飞力：《他者中的华人：中国近现代移民史》，李明欢译，江苏人民出版社 2016 年版。
② 参见美查尔斯·蒂利：《身份、边界与社会联系》，谢岳译，上海人民出版社 2008 年版，第 161-179 页。
③ 在也门人开的加夫尔餐厅对诺曼的访谈记录，2018 年 5 月 14 日。

般具有以下功能：一是代表本国人与义乌政府打交道，主要涉及签证事务；二是提供内部帮助，如有成员遇到经济纠纷，商会帮忙安排律师，协助调解；三是举办各类文化娱乐活动，如开斋节晚宴等。

义乌中东人在族群网络建构和族群认同上既具有多样性又具有统一性。一方面，义乌中东人小社会由不同的子群体构成，这些子群体基于血缘、国家、语言、地域、职业等因素建立，具有明显的群体分化。另一方面，义乌中东人群体又普遍具有分享、合作的观念。相同的宗教信仰与饮食文化增加了彼此的信任与理解，进而强化其身份认同。通过共同的宗教文化与宗教活动，如主麻日一起参加聚礼，重大节日一起庆祝等，一个跨国别的泛族裔社会空间在不同群体的日常互动及共同的信仰体系中建立起来。

### （二）中东人小社会的治理：开放包容与多元互动

义乌的外籍人口具有来源广泛、构成复杂、流动性高等特点，在外来移民治理上，义乌也和其他城市一样建立了“管服并重”的治理体系，但是义乌还不断探索创新外国人服务与治理模式，逐渐形成了一种开放包容、多元互动的包容式治理生态。包容式治理是一种“各种利益相关者参与，影响治理主体结构和决策过程，公平分享政策结果、治理收益和社会资源，各种利益相关者的权益得到尊重和保障的公共治理”。[①]即包容式治理强调治理主体多元参与，治理过程合作互动以及治理成果利益共享。[②]就义乌的外来移民治理而言，包容式治理生态的形成有其社会基础及现实必然性。

从“鸡毛换糖”到国际商贸，义乌各方面的发展在相当大程度上都是依靠商贸易活动来维持的，民众的日常生产生活以及官员的政绩等都已经与市场建立了密切联系。2001 年中国加入 WTO 以后，随着外籍商人的增多以及义乌市场从国内市场向国际市场的转型，外籍商人开始成为义乌“兴商建市”发展战略中的主力军，义乌逐渐形成了一种开放包容的“亲商”环境和社会氛围。那么，随着外籍商人的增多，如何将外来移民多样性的潜在冲突成功转变为多元融合的城市创新财富与价值，是义乌外来移民治理面临的一个严峻挑战。针对义乌中东人小社会的治理极具复杂性和敏感性的现实情况，如果采取传统打击整顿式的“硬治理”方法必然会引发大量社会矛盾和族群冲突。为此，多元互动式的“软治理”创新实践开始推行。

---

① 李春成 . 包容性治理：善治的一个重要向度 J. 领导科学，2011，(19).
② 徐倩 . 包容性治理：社会治理的新思路 J. 江苏社会科学，2015，(4).

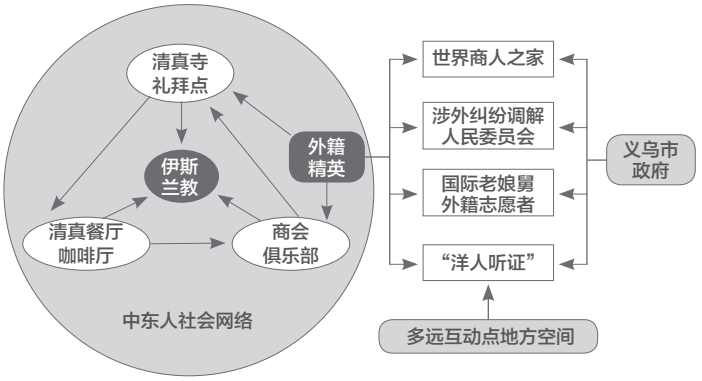



图 4 义乌中东人社会网络与地方互动空间

第一，成立义乌世界商人之家，汇聚世界商人力量，促进国际贸易繁荣和社会治理。2015 年 5 月，义乌世界商人之家成立，世界商人之家下设一批涵盖商贸、体育、文化、娱乐、公益等内容的俱乐部，吸纳不同国家和地区的外籍精英参与和促进义乌的商贸发展和社会治理。自成立以来，义乌世界商人之家在聚集创业人才、搭建外商服务平台、畅通交流合作渠道、促进多元文化融合、发展国际性体育和慈善公益事业等方面发挥了积极作用。第二，开创“以外调外”的涉外纠纷调解模式，让“老外”参与涉外矛盾纠纷调解，有效维护市场和社会的和谐稳定。针对义乌国际商贸城里涉外商业纠纷多样复杂，在调解处理过程中又存在语言不通、文化差异大、信任度不高等问题。2013 年 5 月，义乌国际商贸城司法所成立涉外纠纷人民调解委员会。截至 2018 年，先后聘请了 21 名来自新加坡、埃塞俄比亚、约旦、几内亚、韩国、菲律宾、伊朗、苏丹、埃及、阿富汗等 19 个国家的外商担任调解员，调处涉外纠纷共 720 起，涉案金额 8240.42 万元，为中外商人挽回经济损失 3737.47 万元，调解成功率达 96%。[①]第三，创新国际社区涉外服务与治理模式，让国际“老娘舅”参与社区治理，促进外来移民文化适应与社会融合。如在被称为“联合国”社区的鸡鸣山社区不仅建立了乐众惠民议事会机制，邀请社区里的洋居民为社区事务出谋划策。同时还设立国际老娘舅中外调解室，邀请在社区里居住时间长、中文水平高、在外商中比较有影响力、并且乐于助人的洋居民作为调解室的志愿者，调解社区里的邻里涉外纠纷。第四，建立“洋人听政”机制，在“人大代表旁听外籍人士座谈会”上让“洋顾问”们畅谈心声、建言献策。从 2003 年开始，义乌市就邀请外籍人士旁听人大代表会议，会后还举行专

① 义乌市涉外纠纷调解委员会调研数据，2018 年 5 月 16 日。

门的旁听外籍人士座谈会。这些外籍人士不仅可以现场听取政府工作报告，第一时间了解义乌市社会经济发展的动向，还可以为义乌社会经济发展建言献策。外籍人士不仅提出一些与自身利益相关的签证政策、外籍子女教育、外籍人医疗保障、涉外组织注册等问题，还对义乌的国际贸易、社会治理、环境优化等方面提出意见和建议。

基于以上创新举措和做法，义乌逐渐建构了一个多元互动的地方空间。不仅为外来移民提供了多重互动平台，让他们共同参与城市建设与治理，同时也让这些外来移民享受到更多优质服务与治理成果，强化其地方认同和“新义乌人”的身份意识。在这个多元互动的地方空间里，外籍精英扮演了相当重要的角色。义乌的外籍精英主要被吸纳到世界商人之家、涉外纠纷人民调解委员会、社区志愿者队伍、外国人商会及俱乐部等组织中。而这些外籍精英在这些组织中又具有高度的重合性，一人分饰多角的情况比比皆是。通过这群外籍精英，一个联结义乌主流社会和外籍人小社会的地方网络空间得以构建起来。

## 五、广州非洲人小社会与运动式治理

自 20 世纪 90 年代以来就有大量非洲人进入广州从事商贸活动。2000 年北京成功举办首届中非合作论坛以后，中非商贸合作及人员往来进入飞跃发展阶段。可以说，进入 21 世纪以来最初的十多年是非洲人在广州做生意的“黄金时期”。随着非洲人的大量增加，广州小北—三元里一带逐渐形成规模化的非洲人聚集空间，人们将其称为“巧克力城”、[①]“黑人聚居区 / 族裔经济区”、[②]“小非洲”[③]等。

### （一）非洲人小社会：组织松散与被迫隔离。

广州非洲人聚集空间是以小北的天秀大厦为中心向四周辐射而形成的。自 20 世纪 90 年代末，以天秀大厦为中心的小北一带最先成为非洲商人的栖身之所。2000 年以后，随着广园西路各大商贸城相继开业，非洲人聚集区逐渐扩大到三元里及周边社

① 参见 Castollo R：《Feeling at Home in the “Chocolate City” ：an Exploration of Place-Making Practices and Structures of Belonging Amongst Africans in Guangzhou》，载《Inter-Asia Cultural Studies》，2014 年第 15 卷第 2 期。

② 参见李志刚，杜峰：《中国大城市的外国人 “族裔经济区” 研究——对广州 “巧克力城” 的实证》，载《人文地理》，2012 年第 6 期。

③ 参见 Marsh J：《The African Migrants Giving Up on the Chinese Dream》，《CNN》，2016 年 6 月 26 日，https://edition.cnn.com/2016/06/26/asia/africans-leaving-guangzhou-china/index.html.

区。在市场吸引力下，大量非洲商人聚集到“巧克力城”，中国人看到了商机，除了向非洲商人出租房屋，更多迎合非洲人日常生活需求的族裔经济开始形成，如中国少数民族在非洲人聚集区里开穆斯林餐厅、烧烤店、酒吧等。非裔“坐贾”在“巧克力城”族裔经济的形成过程中也扮演了重要角色，他们开设非洲餐厅、理发店、物流公司等，为非洲人的日常生活和商贸提供服务。在市场和非裔经济的向心力作用下，“巧克力城”的范围已经由小北一带扩大到其方圆 10 公里之外。广州“巧克力城”虽然与北京、上海的国际社区一样都是多族裔杂处，但是广州“巧克力城”的聚集性更多体现在非洲人对市场和街头的共享与利用上，而不是在居住空间上。陆续进入广州的非洲人“扎堆”到“巧克力城”而形成独特的非洲人聚集空间，并且以该聚集区为载体构建非洲人社会网络。田野调查发现，广州非洲人基于血缘、地缘、业缘或宗教缘而建立社交圈子、社团组织、宗教组织等社会支持网络。

第一，社交圈子。基于血缘关系的兄弟姐妹之间的联系是广州非洲人社会联系中最基础的部分，除此以外，他们还可能因为语言、文化、情感、利益或身份认同而结合组成一个个小圈子。如每天夜幕降临时分，三五成群的非洲人徘徊在小北和三元里的街头，他们称呼彼此为“兄弟”，聚在一起分享信息，联络感情。也有一些非洲人为了利益而结合在一起形成帮派，行违法犯罪之事。第二，社团组织。社团组织是外来移民小社会中被观察得到的社会结构和族群网络关系，也是外来移民小社会发展成熟的重要标志。广州的大部分非洲人群体都自发成立了以国籍为基础的社团组织，但与非洲移民在西方移民国家的社会组织不同，广州非洲人的社团组织具有发育单层次性、运作非正式性、功能不完善和规模不稳定等特征。[①]这些社团组织具有半官方性质，是同时连接其领事馆和地方政府的中介机构，也是同国籍移民群体与其他组织或人群互动的代表性机构。在功能上涵盖了经济、社会、文化和政治等多方面，但其最重要的功能是为了满足功利性需求，尤其是与地方政府进行对话，为族群争取更多的权益和发展空间。第三，宗教组织。在广州的绝大多数非洲人都有宗教信仰，他们主要信奉基督新教、天主教和伊斯兰教。除了聚集到公共宗教场所参加宗教活动以外，更多非洲人群体成立了自己的宗教组织。他们一般在酒店或宾馆租用固定的礼拜场所，教会的组织者、管理者和牧师往往是其他组织的领袖。这些宗教组织不仅仅是举行宗教仪式、寻求内心平静的地方，也是非洲人进行社会交往、分享信息、互帮互助的平台。

① 牛冬．“过客社团”：广州非洲人的社会组织 J. 社会学研究，2015，(2)。

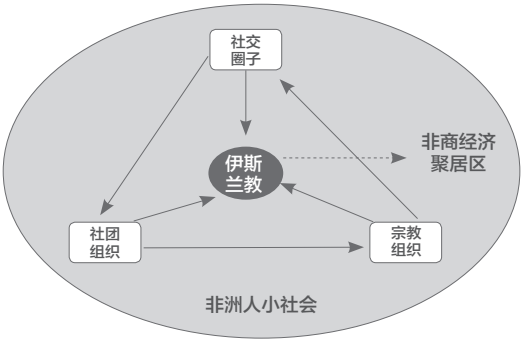



图 5 广州非洲人小社会

以上可见，广州非洲人已经基于语言、情感、利益、国籍、宗教、身份认同等因素建立自己的社交圈子、社团组织和宗教组织等。这些社会网络在加强非洲人团结互助、联络感情、互通信息和防范欺凌等方面发挥了重要作用。一个基于族裔经济聚集区、内部社会网络和泛族裔认同的非洲人小社会初见雏形。但是由于这些社会组织和社会网络还处于比较松散和不稳定发展阶段，使得非洲人小社会的自治能力不足，在其聚集区内呈现出“脏、乱、差”和“三非”移民及违法犯罪不断增多的“失序”状态。为此，广州非洲人群体常常成为引发各种社会问题、社会偏见和文化歧视的主要目标群体，从而遭到人们不同程度的排斥、隔离与污名化。①

### （二）非洲人小社会的治理：管查控打与相互排斥。

随着非洲人的增多，“巧克力城”里“三非”移民和违法犯罪活动也越来越多。无论是新闻媒体、研究学者还是政府部门，似乎都无法对在穗非洲人的数量或来源国给出一个普遍认可的数据。迫于各种舆论压力，广州政府部门于 2014 年首次公开常住广州的非洲人数据。②最近两年，广州市政府开始通过“广州市政府部门定期新闻发布会”等渠道发布在穗外国人的数据，但是公布的都是一些粗略数据，并没有形成有效的数据发布机制。学者、媒体和网络不断夸大的广州非洲人人口数量与官方公布的数字形成强烈反差，加之“巧克力城”里发生抢劫、毒品交易、性交易等严重违法犯罪活动的增多，逐渐形成了一种广州政府“外国人管理失控”的舆论氛围。③这给相关管理部门及管理者带来巨大压力，并促使其采取一系列措施对非洲人群体及其聚

① 邹逸杰 . 广州非洲人消费文化的“污名化”A. 广州国际移民区的社会空间景观 C. 南京：东南大学出版社，2016.
② 牛冬 . 移民还是过客？——广漂非洲人的现状观察 J. 文化纵横，2015，(3).
③ 牛冬 . 困境之民：中国“新移民法”影响下的广州非洲人 A. 广州国际移民区的社会空间景观 C. 南京：东南大学出版社，2016.

集区进行管控和整治，形成一种从自上而下政治动员开始的运动式治理。作为制度化常规治理机制治理失效后的补充工具和纠偏机制，运动式治理主要用于“对某些突发性事件或重大的久拖不决的社会疑难问题进行的专项治理”，“具有急风骤雨式的有组织、有目的、规模较大的群众参与”的特点。[①]广州政府对“巧克力城”进行治理的过程，就是一种专项治理行动，通过调动和整合大量资源，迅速推广实施。

首先，证件查处。从北京奥运会前的 2007 年开始，在广州的大街小巷，尤其是在非洲人较多的越秀区和白云区，随处可见警察拦截外国人盘查签证的情况。除了在街头拦截盘查，警察还定期或突击入户查处证件。一时间，广州市轰轰烈烈地上演着一场警察检查和非洲人躲避检查的“猫和老鼠”的游戏，即使是合法的非洲人也会闻警色变，绕道而行。27（p161）[②]其次，以屋管人。如在外国人散居规模在 200 人以上的街道建立外管服务工作站，并在工作站设立专门办理外国人临时住宿登记和居留许可证窗口；成立外管专业队，加强临时住宿登记情况倒查工作，开展“洗楼式”的逐栋、逐层、逐户核查，狠抓登记、走访、核销三个环节，对辖区内外国人的居留情况进行全程监控；对社区物业管理中心、房屋租赁中介、出租屋业主、旅馆等相关单位都提出要求，凡是有外国人入住一定要及时报备，并上传外国人相关信息，并对不配合的单位进行处理。再次，亮化工程。例如，2014 年 11 月开始，越秀区就抽调了大批公安、城管、工商、食药监、街道等部门的精干力量，组成一支 300 人的队伍对辖区内“脏、乱、差”现象进行全面整治。尤其是对宝汉直街、登峰村地道等地方横行霸道、烟雾弥漫的众多小贩、烧烤摊档进行清理。清理之后，为了防止这些摊贩重新经营，公安、特警、城管等队伍在这些地方实行联勤联动，24 小时无缝值守。还采取制服与便衣，固定与流动相结合的方式，加强治安巡逻与防控。同时，整合治安、交通、城管各类视频，实现街区、社区摄像头监控管理全覆盖。[③]此外还对室内乱象进行整治，如对天秀大厦里无证经营的低劣产品、餐饮和茶饮小作坊及美容美发等摊点进行全面清理整治。

通过管查控打多种手段的综合整治，“巧克力城”发生了翻天覆地的变化。2014 年开始，在穗非洲人口大幅下降，街区环境也焕然一新，“三非”移民及违法犯罪活

① 冯志峰 . 中国运动式治理的定义及其特征 J. 中共银川市委党校学报，2007，(2).
② 牛冬 . 困境之民：中国“新移民法”影响下的广州非洲人 A. 广州国际移民区的社会空间景观 C. 南京：东南大学出版社，2016.
③ 对登峰街派出所及登峰街外国人综合服务中心的参观访谈记录，2018 年 7 月 25 日。

动也得到一定程度的遏制。当然，除了从“强基础”、“治乱象”、“改环境”等方面对非洲人聚集区进行治理以外，广州政府还通过“优服务”、“建机制”来巩固治理效果。如越秀区就以构建“大外管”工作格局、实行“全链条”工作机制、提供“全方位”融入服务为主线，逐步建立起外国人服务管理体系和工作平台。虽然说以上治理措施一定程度上缓解了“外国人管理失控”的社会舆论压力，但同时也产生了相当大的“副作用”。笔者的访谈对象无一不向笔者抱怨广州警察在查证过程中存在的态度恶劣、语言不通、方式粗暴等问题。久而久之，非洲人与广州警察之间形成了一种相互忌惮和相互排斥的关系。为了避免警察的盘查，无论合法与否，非洲人都会选择绕道而行。非洲人社团和宗教组织的领袖也常常叮嘱其组织成员要避免与警察产生正面冲突。警察对非洲人也有所忌惮，怕他们在辖区内惹出麻烦。

## 六、结论

通过对上海日韩人、义乌中东人和广州非洲人小社会的建构，以及地方政府对这些外来移民群体及其社会空间的治理过程的考察发现，上海日韩人、义乌中东人和广州非洲人都在不同程度上形成了自己的族裔经济聚居区。并且，大量以熟人圈子、社团组织和宗教组织为核心的跨国别、跨区域的族群社会网络空间也被建构起来。值得注意的是，这些外来移民社会空间并非完全处于国家权力管辖的真空之中，相反，它们已经成为外来移民群体和国家争夺对空间、身份及另一类城市生活模式控制权的新场域。外来移民小社会具有独特性和复杂性，因此对其治理具有敏感性和艰巨性。外来移民聚居空间和社会关系网络的形成，迫使原来嵌入式的国家管控有所“稀薄”，但国家试图通过外来移民管理与服务体系的适应性调整和多种治理策略的综合运用，来将这些外来移民群体及其小社会纳入其密切管控的领域，在此过程中形成了“另类”的“外来移民小社会与国家”互动关系。

**表 2 外来移民小社会与国家的互动关系**

| 外来移民 | 熟人圈子 | 社团组织 | 宗教组织 | 社会形态 | 互动关系 | 治理转变 | 地方政府 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 日韩人 | 紧密 | 紧密 | 紧密 | 紧密型 | | 从嵌入管理到嵌入服务 | 上海 |
| 中东人 | 紧密 | 松散 | 紧密 | 扩展型 | | 从传统管理到包容治理 | 义乌 |
| 非洲人 | 紧密 | 松散 | 松散 | 松散型 | | 从放松限制到严密管控 | 广州 |

从表 2 可以看出，因在熟人圈子、社团组织和宗教组织等方面的建构能力不同，从而形成了不同类型的社会形态，如上海日韩人的熟人圈子、社团组织和宗教组织发育都比较完善，彼此之间又具有非常高的重叠性和交织性，组织化程度相当高，因此其小社会呈现出紧密型的社会形态，他们与地方政府互动过程中表现出一种主动隔离的自主性智慧。义乌中东人和广州非洲人的社团组织都处于初步发展阶段，都存在着单层次发育、非正式运作、功能不完善和规模不稳定等特征。但义乌的中东人群体在不断建构一个既多样又统一的宗教组织网络，他们通过紧密的宗教组织网络而被整合在一起，从而呈现出一种扩展型的社会形态。他们与政府互动过程中表现出一种不断向政府靠拢以寻求更大发展空间的发展性智慧。相对而言，广州非洲人小社会的自主性最弱，其小社会呈现出一种松散型的社会形态，加之地方政府对其采取“管查控打”的治理行动，使得他们在空间建构以及和政府互动过程中更多地表现出一种生存性智慧。具体而言，在国家的治理行动与外来移民的组织建构实践的相互影响下，上海日韩人小社会、义乌中东人小社会、广州非洲人小社会与地方政府之间分别形成了“排斥—靠拢”“靠拢—靠拢”“排斥—排斥”的互动关系，这些不同的互动关系又表明，不同外来移民小社会与国家的距离不同。相较而言，义乌中东人小社会与国家的距离较近，上海日韩人小社会次之，广州非洲人小社会最远。需要强调的是，这些互动关系只是阶段性的，随着外来移民小社会的发展形态、国家移民政策和地方政府治理实践的变化而发生改变。

外来移民聚居空间是一个可以观察到的、物质化的移民小社会。随着中国全球化的加深和外来移民的增多，将会有越来越多的外来移民社会空间在中国城市空间里出现。由于外来移民聚居空间里有着人员结构复杂、族群隔离明显、宗教文化多样、利益诉求多元等特点，这更加突显其治理的复杂性、挑战性与前沿性。为此，上海、北京、广州、深圳、杭州、义乌等地方都把创新外来移民聚居空间治理作为创新社会治理的先锋“试验田”，并形成了各种各样的创新实践模式。但同时存在治理体系与外来移民社会网络之间有巨大“脱节”、相关法律制度远远滞后等重大问题。为此，探索外来移民群体及其社会空间治理的有效机制，不仅有助于理解“世界走进中国”新态势下的社会空间、社会认同和城市治理的深刻变迁过程，还对促进“异质共存”城市社会发展以及全球移民治理具有重大理论和实践意义。

# 中缅跨界民族与缅北“民地武”问题 *

吴金光 * 熊顺清 *

**摘要：** 中缅两国边境线长，接壤地区多为少数民族居住。中缅两国跨界民族成分多、人口数量大，分布地域广，对中缅边境地区的安全与稳定和中缅两国正常交往有着特殊的意义。缅甸与中国接壤的克钦邦、掸邦均为少数民族聚居区，长期处于武装割据状态，分布这佤联军、克钦独立军、果敢同盟军、德昂民族解放军的十余家民族武装力量，长期与缅甸政府军对峙，历史积怨繁多，民族冲突不断。这些拥有武装力量的少数民族都是中缅跨界民族，与我国西南一些少数民族同宗同源、血脉相通，往来频繁。因而缅甸政府在缅北“民地武”问题上对我方猜忌深重，甚至对“民地武”可能成为我方对其制衡的工具而倍感焦虑。缅北“民地武”控制区是我们在缅甸推进“一带一路”、孟中印缅经济走廊及中缅“人字形”经济走廊建设的必经之路和重要枢纽。当前缅北局势日趋尖锐复杂，“民地武”问题能否妥善解决，事关中缅关系健康发展以及缅甸政府参与中缅经济合作的意愿。促进缅北“民地武”与缅政府及军方通过政治对话实现民族和解，实现缅北地区社会安定和谐，使跨界民族成为中缅合作的桥梁和纽带。

**关键词：** 跨界民族 民地武 中缅边境 民族和解

## 一、中缅跨境民族基本概况

缅甸是我国西南方向的重要邻国，是联结东亚、东南亚和南亚的枢纽，也是“一带一路”沿线重要国家。缅甸的参与对于“一带一路”建设的顺利推进，对于云南省对外开放发展都具有重要意义。缅甸是东南亚国家中与中国接壤边境线最长的国家，与云南省和西藏自治区接壤，边境线长 2185 公里，其中滇缅段长 1997 公里，藏缅段长 188 公里。西藏自治区林芝市察隅县与缅甸克钦邦接壤。云南省有六个州市的 18 个边境县分别与缅甸的掸邦和克钦邦接壤。与缅甸接壤的边境县分别是德宏傣族景颇族自治州的芒市、瑞丽市、陇川县、盈江县，保山市的腾冲市（县级）、龙陵县，怒

* 本文系国家社科基金重大项目“孟中印缅经济走廊社会文化调查研究（项目编号：15ZDA068）”的阶段性成果。
• 作者简介：吴金光，国家民委国际司；
• 作者简介：熊顺清，云南省社会科学院、中国（昆明）南亚东南亚研究院缅甸研究所博士、副研究员。

江傈僳族自治州的泸水县、福贡县、贡山独龙族怒族自治县，临沧市的沧源佤族自治县、耿马傣族佤族自治县、镇康县，普洱市的西盟佤族自治县、孟连傣族拉祜族佤族自治县、澜沧拉祜族自治县，西双版纳傣族自治州的景洪市、勐海县、勐腊县。

中国和缅甸都是多民族国家，少数民族主要居住在边疆地区。缅甸与中国接壤的克钦邦、掸邦均为少数民族聚居区，云南省又是中国民族种类最多的一个省份，人口5000人以上的民族有26个，其中有汉族、傣族、佤族、景颇族、阿昌族、傈僳族、怒族、独龙族、布朗族、德昂族、回族、拉祜族、哈尼族、苗族等十余个民族跨中缅两国边境居住。中缅两国跨界民族成分多、人口数量大、分布地域广。缅北地区长期处于割据状态，分布佤邦联合军、克钦独立军、果敢同盟军、德昂民族解放军等十余家民族武装力量。这些拥有武装力量的少数民族都是跨界民族，与我国特定民族有亲缘关系。缅甸是与我国跨界民族种类最多的一个国家，由于缅甸内部民族矛盾突出，缅北地区战事频繁，使中缅边境地区面临着巨大的安全挑战。

## 二、中缅跨界民族的特点

### （一）缅方一侧跨界民族拥有武装力量

中缅跨界民族最突出的特点是缅方一侧的少数民族拥有武装力量，长期与中央政府抗争，冲突不断，这是产生跨界民族问题的主要根源。缅甸与中国接壤的克掸邦、钦邦均为少数民族聚居区，长期处于民族武装割据状态，分布着北掸邦军（SSA）、掸邦东部民族民主同盟军（NDAA，又称勐拉军）、佤邦联合军（UWSA）、克钦独立军（KIA）、克钦新民主军（NDA–K）、缅甸民族民主同盟军（MNDAA，又称果敢同盟军）、德昂民族解放军（TNLA）等十余家民族武装力量。

### （二）大部分为双边均非主体民族

按不同的标准，我们可以把跨界民族划分为不同的类型。根据跨界民族的政治地位，可将其为三类。第一类是双边主体跨界民族，指原来居住区域连成一片的同一民族被国家疆界分隔而分属于不同国家，但在双边都是主体民族，例如北朝鲜与韩国的朝鲜族、原东德与西德的德意志民族；第二类是单边主体跨界民族，即分属不同国家的同一民族在其中一国是主体民族，在另外一国是非主体民族，如我国的哈萨克族和哈萨克斯坦共和国；第三类是双边均非主体的跨界民族，即在双边国家都不是主体民

族的同一民族群体[①]。中缅跨界民族大部分属于第三种类型，即在双边国家都属于非主体民族，均居住在边疆地区，社会经济文化相对落后。但果敢人（汉族）属于第二种类型即单边主体民族。果敢人在缅甸是少数民族，但与之对应的汉族在中国是主体民族，占中国总人口的 91.5%。根据历史经验，单边跨界民族的政治不稳定及产生的问题比其他两种类型多得多。

### （三）无一一对应关系

由于中国和缅甸民族划分标准不同，中缅两国跨界民族并无严格的一一对应关系，在一个国家属于同一个民族的在邻国被划却分为多个民族的现象非常普遍。例如缅甸的克钦族里包括了景颇、傈僳、俄昌、若望、怒等多个族群，分别与我国的景颇族、傈僳族、阿昌族、独龙族、怒族等相对应。与我国的德昂族和布朗族相对应的孟高棉语系的那部分少数民族统一被称为“德昂”或“崩龙”。

### （四）双边发展不均衡

跨界民族聚居的缅北和滇西边境地区经济社会发展相对滞后，与内地存在较大的差距。少数民族主要分布在边疆地区是中缅两国的共同特点，边疆地区发展滞后不光是经济问题、局部问题，还关涉到政治问题。处理得是否得当直接影响到民族关系的发展方向和整个国家经济的协调发展，关系到边疆的稳定和国家的统一[②]。新中国成立后，尤其是改革开放以来，由于中国政府在边境地区实施“兴边富民”、扶持人口较少民族、特困民族、直过民族的帮扶措施，我方一侧跨界民族在政治建设、经济发展、文化建设、社会建设、生态文明建设等诸方面都取得了长足发展。虽然与我国内地相比还存在较大的差距，但与缅方一侧的相同民族相比，我国边境地区的经济社会发展水平明显要高一些。

缅北地区经济发展滞后，主要以资源开发和农业为主。对森林、矿产等自然资源采取“掠夺式”开发，导致生态环境恶化，自然灾害频发，生物多样性逐渐消失。基础设施落后，还有许多村庄存在道路不通畅，通讯网络没覆盖，公共活动场所设施简陋等问题。教育资源匮乏，民众受教育程度低，文盲率高。医疗卫生条件差，民众就医困难，传染性疾病防控主要依靠无国界卫生组织。贫富分化严重，民族武装各级领

① 曹兴：《跨界民族问题及其对地缘政治的影响》，《民族研究》，1999 年第 6 期，第 7 页。
② 刘雅：《缅甸的边境民族地区开发计划》，《民族工作》，1997 年，第 6 期，第 45 页。

导人及其家族掌控着缅北各地的重要资源，财富主要集中在少数人手中，广大普通百姓处于赤贫状态，温饱问题尚未解决。

## 三、缅北“民地武”

缅北地区分布这十多家民族地方武装，其中有五个民族武装与我国关系尤为密切，对中缅边境安全与稳定特别突出，在此着重进行介绍。

### （一）佤联军（UWSA）

佤邦联合军（United Wa State Army）简称佤联军（UWSA）是目前缅甸军事力量最强的民族地方武装。拥有正规部队约3万，预备役约1万，总部设在邦康。佤邦联合军，是从缅共人民军中分离出来的民族地方武装，1989年4月，当时的缅共中央候补委员赵尼来和鲍有祥策动兵变，终止了缅共在“佤邦”的一切活动，宣告成立缅甸国家团结党（后改为佤邦联合党）和缅甸民族民主联合军（后改为佤邦联合军）。

佤联军控制为掸邦第二特区（习惯称“佤邦”），辖区分为北佤地区和南佤地区。北部辖区位于中缅边境，与中国云南省临沧市的耿马县、沧源县，普洱市的澜沧县、西盟县和孟连县，西双版纳州的勐海县接壤，国境线长502公里，在中缅边境145至210界桩之间；西北与果敢同盟军控制区相邻，东南是勐拉军控制区，西面至萨尔温江，南面是缅政府控制区。北部辖区包括邦康、龙潭、南登3个特区和勐冒、景南、勐博和温高4个县，面积约1.8万平方公里，人口约40余万。南部辖区（即南部171军区）位于缅泰、缅老边境，南面与泰国清莱府接壤，东部与老挝波乔省隔河相望，以湄公河为界河。东北是勐拉军和缅政府控制区，西北是拉祜族民族武装控制区和缅政府控制区，面积约1.9万平方公里，人口约26万。

### （二）克钦独立军（KIA）

克钦独立军(Kachin Independent Army，缩写KIA)，又称克钦人民解放军，是缅甸最活跃的民族武装，数十年来与政府军冲突不断，拥有正规部队约1万，预备役约1万。克钦独立军成立于1962年，是克钦克钦独立组织(KIO)的武装力量，1987年5月，缅甸政府军对其进行大规模的围剿，由于领导人早迈执行不抵抗政策，“中央政府”被迫退到离中缅边界只有几百米地方，此地即勒新。1989年“缅共人民军”瓦解，克钦独立军在武器等方面没有来源，难以支撑下去，于是早迈决定与中央政府进行谈

判，于 1994 年 2 达成停火协议。克钦独立军辖区为“克钦邦第二特区”，位于克钦邦北部，与中国云南德宏州及印度的阿萨姆邦接壤，辖区面积约 287 平方公里，人口约 15 万人[①]。2011 年 6 月，缅甸政府军同克钦独立军爆发冲突，长达 17 年的停战协议被打破，自此以后缅北战事一直持续不断。

除克钦独立军外，克钦族尚有克钦新民主军（NDA–K）、克钦自卫军（KDA）等武装组织。

### （三）果敢同盟军（MNDAA）

果敢同盟军，即果敢民族民主同盟军，又称缅甸民族民主同盟军，英文缩写 MNDAA。前身为缅甸共产党在缅甸北部山区武装割据部队的一支，1989 年脱离缅共，与政府和谈，改组为缅甸民族民主同盟军，现有正规部队约 2000 人。辖区位于掸邦东北部，被称为“掸邦第一特区”，与我国云南省临沧市的镇康县、沧源县、耿马县，北与中国保山市的龙陵县接壤，南与掸邦第二特区隔南定河相望。首府老街市，面积约 5200 平方公里，人口约 14 万。中国南伞口岸和清水河口岸通往该特区。果敢人实际上是我国明代汉人移民的后裔，因此果敢同盟军就是华人的武装力量。中缅跨界民族中，华人是个比较特殊的群体，它属于单边主体跨界民族，即它在缅甸属于少数民族，但是在中国是主体民族。缅北华人保持着鲜明的汉族文化特征，对母国仍有较高的认同感，因此缅政府对华人猜忌深重，因而同盟军与缅甸政府军的冲突也异常激烈。

### （四）勐拉军（NDAA）

勐拉军即缅甸掸邦东部民族民主同盟军，英文简称 NDAA，拥有武装力量约 4500 人。勐拉军是由缅共 815 军区的部队演化而来，1989 年 4 月 19 日林明显司令员率 815 军区全体军民脱离缅共，组建缅甸掸邦东部民族民主同盟军。勐拉军辖区为“掸邦第四特区”，位于掸邦东北部，北接中国云南省西双版纳州接壤，西与缅甸掸邦第二特区相连，东与老挝相邻。总面积 4952 平方公里，人口约 8.5 万人，辖区分为勐拉、南邦、色勒三个地区。

---

① 皇子傲：“缅甸克钦邦独立军”，博文（http://blog.sina.com.cn/s/blog_61ad44310100ejae.html），2009 年 8 月。

### （五）德昂民族解放军（TNLA）

德昂民族解放军（TNLA）又称布朗邦解放阵线（PSLF），其前身为布朗族武装（Palaung National Force）。1963 年，掸邦北部高原的德昂族（又称布朗族）为了维护民族自决权成立第一支武装部队布朗族武装，1976 年更名为布朗邦解放军（Palaung State Liberation Army，PSLA）。1991 年 4 月，布朗邦解放军与缅甸政府军达成停战协议。布朗邦解放军一部分持不同意见者脱离主力部队，远赴缅泰边境克伦邦地区自立门户，布朗邦解放阵线（Palaung State Liberation Front）。2009 年 10 月，布朗邦解放阵线在召开的第三次代表大会中，正式命名其武装部队为德昂族解放军。2011 年，德昂族解放军在友军克钦独立军的协助下，重新回到北掸邦高原地区活动。德昂族解放军拥有武装力量约 4500 人。辖区为北掸邦第七特区，根据缅甸 2008 宪法，掸邦南桑与蛮峒镇组成布朗自治区，首府南桑。但德昂民族解放军声称包括掸邦北部及西北部德昂族居住的皎迈、抹谷、莫湄、南山、蛮峒、南坎、木姐、贵概等 13 个镇区，面积约 500–600 平方公里，人口约 70 万。

2016 年 11 月，克钦独立军、果敢同盟军、德昂民族解放军和若开军结盟组成“缅北联合阵线”，共同对抗政府军。2017 年 4 月，在佤联军牵头召开的第四次邦康峰会期间，七个民族武装组织联合成立“联邦政治谈判协商委员会（FPNCC）”，其成员组织有：佤联军、克钦独立军、果敢同盟军、德昂族民族解放军、勐拉军、北掸邦军（SSA）、若开军。

## 四、缅北“民地武”带来的挑战与问题

### （一）对“一带一路”及中缅经济合作的影响

缅甸政府对“一带一路”建设持支持态度。在 2017 年 5 月 15–16 日在北京举行的“一带一路国际合作高峰论坛”上，中缅两国领导人进行了会晤并达成了重要共识。习近平主席在会晤缅甸国务资政昂山素季时强调，中方愿意同缅方加强在“一带一路”倡议下的合作，实现共同发展，给两国人民带来更多实实在在的利益。中方愿继续为缅甸国内和平进程提供必要协助，双方要共同努力维护中缅边境安全稳定[①]。昂山素季表示，“一带一路”倡议将为本地区和世界带来和平、和解、繁荣。缅方愿同中方共

① 杨迅：《习近平会见缅甸国务资政昂山素季》，《人民日报》，2017 年 05 月 17 日 02 版。

同努力，维护边境地区和平稳定。李克强总理在会晤昂山素季时表示，中方希望缅北尽快实现停火，切实保障中缅边境地区的安全与稳定。中方支持缅方办好第二次“21世纪彬龙和平会议”，愿继续为缅方推进国内和平进程发挥建设性作用。昂山素季表示缅方高度重视发展对华关系，视中国为好朋友，对两国合作前景充满期待，愿进一步加强经贸合作和人文交流。缅方感谢中方支持和帮助缅甸推进国内和平进程，欢迎中方继续为此做出努力[①]。

中缅跨界民族聚居区是我们在缅甸推进“一带一路”、孟中印缅经济走廊、中缅“人字形”经济走廊建设的必经之地与重要枢纽。“民地武”目前仍然控制影响着一半以上的滇缅边境线。“一带一路”建设在缅推进及中缅经济合作难以绕开缅甸民族问题，由于缅北拥有武装力量的几个少数民族历史上与我国边境少数民族存在一定联系，文化经济相联相通。因而缅政府在“民地武”问题上对我猜忌深重，甚至对“民地武”可能成为我对其制衡的工具而倍感焦虑。当前缅北局势日趋尖锐复杂，“民地武”问题能否妥善解决，事关中缅关系健康发展以及缅政府参与“一带一路”建设的合作意愿。

另外，“民地武”问题影响了中缅重大合作项目的实施。我方与缅甸政府达成的在缅北少数民族地区建设的大型水电站“密送电站”项目成为克钦独立军与缅军冲突的新爆发点。从全局来看，中缅合作项目对缅甸整体国家经济发展具有促进作用，但是合作协议是中国与缅甸中央政府直接签署的，所以地方势力认为项目没有惠及地方，剥夺了地方的发展权利。“民地武”要求在项目收益中分红，若其要求得不到满足，就对项目进行抵制，商业项目政治化逐渐凸显[②]。

## （二）“民地武”与政府军冲突对我国边境安全的影响

缅北地区多家民族武装组织长期与缅甸政府军对峙，历史积怨多，民族冲突不断、社会动荡不安。缅方一侧战火连绵、战事频发，对中缅边境地区的和平稳定造成了极大的冲击。一旦缅方一侧发生冲突，问题就会外溢到我方一侧。数次冲突中都有大批难民非法越境进入中国避难，使我国西南边境的维稳压力和人道主义援助责任骤然增大。2011 年 6 月，缅甸政府军攻打克钦独立军，约有 2 万余缅方边民到我国边境避

① 余湛奕：《李克强会见缅甸国务资政昂山素季》，中国新闻网（http://www.chinanews.com/gn/2017/05-16/8225703.shtml）。

② 苏晓军：《缅甸“民地武”问题对中缅关系的影响》，《当代世界》，2013 年第 4 期，第 50 页。

难，在云南德宏州的芒市、瑞丽市、陇川县、盈江县，保山市的腾冲县等地设置了 20 多个难民安置点。随着缅甸战事升级，前后共有约 10 万流离失所者进入中国境内。2015 年，缅甸果敢地区冲突再次爆发，6 万多避难者为躲避战争进入中国云南临沧市的镇康县、耿马县。2016 年 11 月，克钦独立军、德昂民族解放据、若开军、果敢同盟军组成的“北方联盟”对政府军控制南坎、木姐、勐古地区发起进攻，致使约 1.7 万边民到我边境避难。2017 年 1 月，缅甸政府军动用武装战机，轰炸克钦独立军武装所在地，造成 40 余人死亡，约 4000 边民逃到中国境内避难。大量避难者涌入对我国边境地区的安全与稳定造成了极大的影响，到我国边境避难的边民不受中国法律约束，避难者涉及抢劫、偷盗等案件时有发生。由于缅方一侧医疗条件较差，易于滋生各种疾病，难民中不乏有传染性疾病携带者，给我方边境地区公共卫生安全带来了严峻的挑战。如果这些难民长期滞留我国边境，而得不到有效管理，将会产生更多的社会问题。除此之外，缅军与民地武交战过程中，甚至流弹落入我边境，危及我方边民的人身及财产安全并造成极大恐慌。中缅边境动荡不安的局势还困扰着边境地区正常的商贸活动，对我国推进“一带一路”建设，对云南省扩大沿边开放都形成了严重阻碍。

### （三）毒品问题对边民的危害

中缅边境地区是毒品重灾区，不仅是毒品走私的重要通道，又是毒品消费的市场。由于缅方一侧部分民族武装组织长期以来“以毒养军”，使这一地区成为世界毒品生产的重要源头之一。过去这些地区大量种植罂粟，自二十世纪九十年代中期以来，云南省地方政府积极帮助缅甸民族地区推动“替代种植”，取得了良好成效，罂粟种植面积大大减少。但是持续不断的武装冲突，使得民族地方武装陷入财政危机，而毒品能带来巨大的利益为其他产业所无法企及。因此，为了与政府军抗争，民族武装更加倚重毒品以扩充军备。罂粟禁种后，“民地武”地区又转向生产化学毒品，禁毒形势愈加严峻。在利益的驱使和金钱和诱惑下，一些跨境民族居民被贩毒集团利用而参与走私、运送毒品，中缅。境地区成为了重要的毒品中转站，相当一部毒品通过中缅边境通道销往我国边境和内地。边境地区毒品问题非常严峻，大量青壮年（以男性为主）因吸食毒品或参与贩毒导致家破人亡。云南省登记在册的吸毒人员有 16.9 万人，其中吸冰毒人数有 2 万余人[①]。中缅边境地区跨界民族受毒品危害尤为严重，吸毒、贩毒

① 刘铁、梁晋云：《境外毒品问题对我国非传统安全的影响》，《中国人民公安大学学报》，2015 年第 11 期，第 31 页。

等犯罪活动造成非正常死亡现象严重，导致个别民族人口负增长，例如景颇族是受毒品危害最为严重的民族之一，有的村落几乎所有青壮年都吸毒，例如某村 64 名男性中，有 22 人染上毒瘾。几乎每一家都有人吸毒，绝大部分是青壮年；每 3 名男性人口中，就有一人吸毒[①]。吸毒人员感染艾滋病比例极高，又通过其他渠道传染给非吸毒者，因此，毒品泛滥的中缅边境地区也是艾滋病肆虐的高危地区。

## 五、缅北“民地武”问题的应对策略

### （一）促进缅甸民族和解

实现民族和解是缅甸政府、军方和各族人民的共同愿望，也符合中国的利益。促进缅甸各民族的和解和国家的统一稳定有利于维护中缅友好关系，提升中国对缅甸的政治影响力，保证西南边疆地区的稳定[②]。民盟政府实际领导人国务资政昂山素季的政治纲领之一是推动民族和解，希望借助其父昂山将军的政治遗产完成民族和解。昂山素季执政以来重视发展对华关系，希望中国支持和帮助缅甸推进和平进程，实现民族和解。缅北各“民地武”也表达了希望中国帮助斡旋的愿望。如果中国能承担起这个责任，积极促进缅甸政府、军方和“民地武”之间的和解，势必给予缅甸内部对华友好派以鼓舞，提升中国在各派政治力量中的影响力。缅北“民地武”控制地区多与我国云南省接壤，缅北政局的动荡，势必会波及中国西南边疆安全与稳定。促进缅甸民族和解，是消除这一隐患的不二选择。此外，缅甸实现民族和解有利于中缅双方开展经济合作，保护中国在缅甸投资。现在“民地武”军方之间的冲突已经威胁到了中缅正常的经济往来和中国在缅投资。因此，帮助缅甸实现民族和解对于中国而言就显得尤为急迫。

### （二）发挥跨界民族桥梁带作用，助力“一带一路”在缅推进

跨界民族地区逐渐成为中国沿边对外开放的前沿阵地，跨界民族的经济合作有利于加强中国与邻国的经济融合，促进中国周边利益共同体的形成，助推中国周边外交的发展[③]。我国西南边境有十多个民族是中缅跨界民族，他们与缅方一侧某个民族源

① 田文生：《一个“吸毒村寨”的自我拯救之路》，《中国青年报》，2015 年 06 月 26 日 04 版。
② 原泉：《八一八果敢地区的江湖》，观察者网 http://www.guancha.cn/YuanQuan/2015_03_05_311064.shtml.
③ 陈翔：《中国周边外交的跨界民族因素分析》，《学术探索》，2015 年第 10 期，第 48 页。

相同，语言相通，文化相近，具有较强的民族认同感，是中缅合作的桥梁和纽带，可成为中国与缅甸经济合作、文化交流的重要媒介，可以推进中国与缅甸政治关系的发展。因此，要充分发挥跨界民族的积极作用，以边疆地区的和睦、安全与富裕带动中国“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策的实施，以跨界民族为纽带促进中缅关系的发展。首先，依托跨界民族的认同纽带与地缘优势，以边民互市为基础，发展跨境经济合作，加强云南边境与缅北地区的经济交往与联系。其次，跨界民族可以成为中缅文化交流的桥梁和纽带。由于跨界民族的文化传统、风俗习惯、价值观念、心理意识相近，民间交往、社会互动频繁，在国家层面的文化交流中可以发挥媒介和纽带作用。跨界民族密切往来有利于民间层面的友华、亲华倾向的增加。1956 年周恩来总理参加首届中缅边民大联欢时将跨界民族赞誉为中缅友好的桥梁的建设者。

中缅共建“一带一路”得到了缅甸政府、各党派和民间社会的大力支持，是当前和今后一个时期中缅合作的重要主题。“一带一路”建设加强了中国与沿线国家的经济社会联系，但要实现“民心相通”，才能为政策沟通和经济交往提供强有力的精神动力[①]。在这种新型的合作模式中跨界民族将起到沟通国家间人文交流的桥梁作用，是我国可以充分利用的既有资源[②]。我国西南边境地区的跨界民族与缅甸相关民族联系密切，往来频繁，是中缅民间外交的先行者。他们熟悉缅甸风土人情和文化需求，又有语言优势，在对缅甸民众进行中国政策解读时更有说服力，也可以最大限度地减少交流中的误解和隔阂，增强缅甸尤其是缅北民族地区民众对“一带一路”的认同和支持。在缅甸推进“一带一路”建设需要充分发挥跨界民族的纽带作用，让他们充当排头兵，把“一带一路”建成一条“民心相通”之路。

### （三）从根本上治理毒品问题

解决毒品问题是治理云南边疆的重要任务，要从根本上解决中缅边境地区的毒品问题，首先，要加强与缅方的禁毒合作，从源头上消除毒品。毒品是缅北某些民族武装赖以生存的重要经济来源，缅甸掸邦第一特区（果敢）、第二特区（佤邦）是主要的毒品生产基地。因此，要正真解决中缅边境地区的毒品问题，必须采取有效措施阻

① 王凤娟，：《中国驻缅甸大使洪亮：共建“一带一路”是中缅合作的重要主题》，《中国报道》，2017 第 06 期，第 37 页。

② 吴月刚，李辉：《“一带一路”建设要重视发挥跨界民族的作用》，《中国民族报》，2015 年 11 月 20 日第 008 版面。

止毒品生产。一是应继续大力发展替代种植，重点发展橡胶、甘蔗等高产值作物的种植，并帮助解决这些产品的销售问题，防止罂粟种植的反弹回升。二是大力发展工业和小手工业，提升替代种植为替代产业发展，创造就业机会，让边民有合法的谋生之道，防止边民铤而走险去贩毒。三是促进缅甸民族和解，创造和平稳定的发展环境，帮助缅北民族地区发展经济，使之摆脱对毒品经济的依赖。其次，要大力打击毒品走私，遏制毒品渗透。要与缅方构建双边合作长效机制，加大情报信息的搜集力度，想办法摸清境外毒品生产源头、贩运通道和路线等情况，落实完善查找境外毒抓捕毒枭的联合执法行动。对毒品大案实行精准狠的打击，最大限度遏制毒品渗透。再者，要加强毒品预防教育，提高边民禁毒意识。通过加大宣传力度，让民众认识到毒品的危害性，增强边民禁毒意识和自觉抵制毒品侵袭的能力。

# 《英国未来技术移民白皮书》的重要理念、主要特点和对中国的启示

**李琦 * 吴文峰 ***

**（中国人民警察大学，河北廊坊 065000）**

**摘要：** 摘要：2018 年 12 月英国内政部发布的《英国未来技术移民白皮书》是英国利用脱欧时机引用的只基于技能而非国籍的全新移民体系，它将为英国吸引全世界人才提供全面的法律支撑，同时此体系有助于英国政府将移民数量降至可持续发展水平，并加强政府对移民的控制，提高对边境的保护能力，促使国家利益的最大化。而我国目前国内高技术人才的缺口依然巨大，急需引进外籍人才，在加大中国劳动力在国际劳动力市场的竞争力的同时，更要为正常的跨境移民流动提供有中国特色的政策性支持。鉴于此，老牌移民国家的移民经验、做法和此白皮书的重要理念、主要特点对我国移民体系的建设具有重要的理论意义和紧迫的现实意义。

**关键词：** 技术移民 中国移民体系 英国未来技术移民白皮书

• 作者简介：李琦，男，辽宁省营口人，博士，硕士研究生导师；
• 作者简介：吴文峰，男，内蒙古呼伦贝尔人，在读硕士研究生。

在科技全球化的背景下，只有拥有一流的高技术人才，尤其是信息技术人才，才能提高本国的世界竞争力，成为世界强国，而技术移民对世界各国而言无疑是最简单快捷的途径。我国学者刘国福认为，“技术移民是指以自身才能为主要条件，离开本人国籍国或常住国，合法地永久或者临时迁徙至另一国家的外国人。”[①]美国从 1924 年就确立了以技术人才身份入境的外国移民法律制度，在 1965 年又明确区分出科技专业型人才和技术劳动型人才的两种不同技术移民类别。在 20 世纪 90 年代，老牌移民国家加拿大、新西兰和澳大利亚都完善了本国的技术移民政策，并且西方发达国家——德国、英国、法国等国家也及时推出了最新的技术移民制度。

当前，英国政府在频繁遭到恐怖袭击和大量非法移民涌入的背景下，渴望寻求脱离欧盟来重新掌控边境和控制移民，利用脱欧这一关键时期及时出台了《英国未来技术移民白皮书》，进而重新强化了对技术移民的选择性需求，加强了对移民的控制，并提高了对边境的保护能力。《英国未来技术移民白皮书》正是基于对以上需求和因素的考量，针对英国未来的技术移民体系的构建进行了阐述。这份白皮书阐述了英国将如何利用“脱欧”这一时刻来引入一个新的、基于技能的移民体系。在这个体系中，工人的技能才是最重要的，而不是他们的国籍。这一体系将是一个单一的系统，它欢迎人才，欢迎辛勤工作的人们，欢迎人们带来国家所需要的技能。它将把最聪明和最优秀的人才吸引到英国。这一体系也将是一个对英国本国劳动者公平的移民制度，它可以像英国政府承诺的那样减少外来移民的人数，进而激励英国企业培训英国自己的年轻人。

## 一、《英国未来技术移民白皮书》的重要理念

### （一）技术移民是“技能优先、经济优先、无国籍限”的移民

从国家政策的角度分析，当今综合国力的竞争就是经济实力的比拼，加快吸引技术人才，争取最快最大的经济效益，是每个国家移民政策制定时的重要现实考量。《英国未来技术移民白皮书》的出台正是英国政府强化移民的选择，以“技能优先、经济优先、无国籍限”为指导，努力使各国外来移民为本国经济发展做出最大的贡献，同时又要移民最小程度地分享所在国的社会福利。

① 刘国福，王辉耀 . 技术移民法立法与引进海外人才 M. 北京 : 机械工业出版社 ,2012:11。

《英国未来技术移民白皮书》概述一章中明确提出：“非欧洲人不再享有一种移民体系，欧盟公民也不再享有另一种移民体系。未来的体系将以同样的方式适用于所有国籍——欧盟和非欧盟公民都一样——除非有客观依据加以区分”。在总建议章节中也阐述到：“英国退出欧盟后，在执行期结束后，英国将终止欧盟实施的现行自由迁移制度，以便英国移民规则适用于欧盟和非欧盟移民，只能是适用于基于技能的单一制度，而不是基于个人来自哪里，任何想要来英国的人都需要获得许可才行”。在白皮书第六章中也阐明到：“英国未来的边境和移民体系将确保英国继续吸引和留住来英国工作并为英国带来重大利益的人，它将建立在人们拥有的技能和才能之上，而不是他们的国籍”。

这些建议的提出都反映了在全球化的时代背景下，移民是经济发展的必然产物，要本着宽容和开放的态度来吸引移民。相反那些保守和排斥的态度必将导致文化冲突和种族主义的产生，进而对国家和社会的正常生活秩序产生负面的甚至是巨大的不良影响。移民获得目的地国的国籍，能更好的形成移民的自我归属感，能更容易、更快速地融入所在国。此白皮书正是建议英国政府通过法律的形式来反对种族歧视，让入籍移民享有与本地居民平等的权利，享有与当地居民相同的社会福利、工作机会等权利，进而使不同国籍、不同民族、不同种族的人在居住国都能获得平等的待遇和机会，真正地促进族群的认同和社会的融合。

### （二）打造“简单、高效、数字化、网络化、共享化”的移民与边境管理系统

《英国未来技术移民白皮书》倡导的技术移民系统将具有数字化、简单化和易于使用的特点。其第九章数字递送中提出：未来的英国边境和移民系统将利用最新的数字技术来改善客户体验，提高安全性。未来，所有非英国或爱尔兰公民前往英国旅行前，都需要获得许可，包括电子签证或电子旅行授权。申请将在线进行，如果成功，将获得电子许可，说明个人的移民身份。这一措施将成为英国新的端到端边境和移民体系的基础。航空公司将对旅客进行检查，以便了解此人是否获准在入境前在边境旅行，以及雇主、房东和公共服务机构是否有权评估其入境资格，并与此人离开英国的记录挂钩。英国未来的系统将是对用户友好的。它将更多地利用政府各部门的现有数据，减轻政府对申请人以及那些希望提供就业或学习机会的人的担保负担。对新系统的用户来说，一个潜在的好处是可以提高提交和批准申请的速度。这将有助于鼓励移民和

雇主使用该系统并访问英国。政府也可能从当前系统的数字化和精简中受益。从长远来看，数字化预计将降低处理应用程序的成本，因为需要的文案工作将会减少。例如，使用数字身份将消除更新个人生物识别居留卡的成本。

由于与其他政府部门（如英国海关总署和海关部门）更好地共享数据，以及对移民使用数字身份，申诉数量的减少和执法成本的潜在降低都会给政府带来其他好处。英国政府已经积极着手实施与内政部、英国税务海关总署、英国就业和养老金部门共享就业、福利和移民记录数据。同时英国为了保持在吸引国际人才方面的竞争优势，其政府已经承诺利用网络数字技术尽量缩短聘用技术移民所需的时间，并力争在两到三周内办理完绝大多数工作签证，进而实现让数据多跑路，人才少跑腿的目标。

2018 年 4 月，英国内政部推出了一项新的在线检查服务，使英国雇主能够确认，持有生物识别居留许可证或生物识别居留卡的非欧洲经济区国民，目前是否有权在英国工作，以及他们是否受到任何限制。从 2019 年 1 月底开始，英国雇主可以要求在线检查，同时政府正在开发的数字状态检查服务将提供快速和安全的状态验证。

### （三）“族群认同与社会融合”的理念

德裔社会学家达伦多夫在论述现代社会冲突时曾经指出，虽然排斥他者的态度、措施和规定都是违背公民社会基本原则的，但是“只要公民社会仍然局限在民族的边界之内，它就必然与排他的态度、措施和规则相结合”。[①]纵观世界各国的国际移民政策，都或多或少地反映出那种与生俱来的民族排他性情感，大多数国家在对外来移民的选择和接纳中表现得较为含蓄，所以“族群认同与社会融合”这一理念在移民体系的建设中就显得十分重要。

《英国未来技术移民白皮书》第八章第 9 条提出：“移民必须学会说和理解英国的语言，并充分利用英语来成为英国社区的一员。随着英国离开欧盟，这一点只会变得更加重要。人们必须团结起来成为一个整体，消除一切障碍，与广泛的利益攸关方合作，包括社区、志愿组织和宗教组织”。

语言和文化在移民融合和迁入社会的进程中发挥了关键性的作用，所以，欧盟通过制定相应的移民政策，使不同文化能够融合在一起并被承认与接受，让不同民族、

① 达伦多夫 . 现代社会冲突 M. 林荣远，译 . 北京 : 中国社会科学出版社，2000:66.

种族的人享有相同的机会和政治权利，在心理上促进移民对移居国家的社会产生归属感，最终实现移民对移居国主体社会的政治、经济和社会生活平等的和充分的参与。[①]

## 二、《英国未来技术移民白皮书》的特点

### （一）鲜明的反恐政治时代特点

如果说自 1989 年柏林墙倒塌、苏联解体，20 世纪最后十年洋溢在西方各国的是一片得意与乐观情绪的话，那么，“9.11”事件无疑如当头棒喝，令那些依然陶醉在冷战胜利狂欢中的西方政治家们顿时惊诧莫名。取而代之的，是“一种无法辨认、多重向度的恐惧”，而且，这种恐惧在“移民 = 种族 = 贫困 = 福利 = 犯罪 = 丧失工作 = 税金 = 威胁”等一系列符号下被架构出来，提供一种可兹辨认的标的，界定出一种“他们”和“我们”的对立，并使许多坚信需要一定程度种族主义和排外主义的领导们从中获利。[②]

近年来英国接连发生的恐怖袭击事件和未遂恐袭事件大都与移民及移民后裔有关，因此，英国政府在反恐政治背景下加强了对非法移民的打击力度，可以说对于英国政府，打击非法移民已经成为仅次于反恐的第二大任务。然而，这些恐袭事件的领导者和参与者大都是合法移民，甚至是已入籍了的或在当地土生土长的合法公民，因此，对非法移民采取的行动往往是表现为对伊斯兰激进组织及其关联的移民群体的全面监控。《英国未来技术移民白皮书》正是在反恐政治的影响下，体现出英国移民政策加大了对移民文化、种族、宗教因素的考量力度。

在《英国未来技术移民白皮书》的第四章——安全顺畅的英国边境管制中，第 12 条指出：实施期结束后，英国《关于拒绝入境、允许留境和驱逐出境的移民规则》将适用于所有进入英国的人。这将增强英国根据欧盟公民的行为、前科或被认为对英国构成威胁的人而拒绝其入境或驱逐他们的能力。这将确保英国采用一致的门槛来防止那些对英国社区构成危险的人越过边界。此条款重点强调了“在英国脱离欧盟和自由移动结束后，政府将重新控制英国的边境，努力改善合法游客的入境体验，并加强安全措施，以保护英国免受威胁。在英国未来的制度下，每个人（除了英国和爱尔兰人）

① 田源 . 移民与国家安全 : 威胁的衍生及其条件研究 M. 北京 : 世界知识出版社 ,2010:57.
② 曼纽卡·卡斯特 . 千年终结 M. 夏铸九 , 黄慧琦等 , 译 . 北京 : 社会科学文献出版社 ,2003:416.

都需要获准前往英国的许可，以便政府能知道谁想来到英国，为了什么目的来，进而去防止犯罪和预防那些政府认为前往或进入英国的威胁”。这些内容都表明了英国未来移民体系的建设，将更加注重边境一线的管控，决心严防恐怖分子进入英国本土境内。

### （二）紧迫的现实需求特点

《英国未来技术移民白皮书》第六章第 26 条规定“英国目前保留一份短缺职业清单，该清单优先考虑在当前高技术路线上限范围内的个人，如果移民从事短缺职业，该清单将免除他们在定居所需的最低工资门槛。”英国政府已要求移民咨询委员会审查短缺职业清单。移民咨询委员会将于 2019 年春季发布报告。苏格兰已经有了一个独立的短缺职业清单，政府也会邀请移民咨询委员会为北爱尔兰编制一份这样的清单，并考虑短缺职业清单的组成对于威尔士是否需要有所不同。

此外，英国政府会根据现行体系及时调整引进路线，以便满足其他方面人才的现实需求。1. 创新者。英国政府计划在 2019 年春季推出一条新的创业签证路线，面向那些处于职业生涯早期、具有创新商业理念和想要在英国开展扩展业务的有经验的商业人士，以便他们可以顺利地进入创新者路线。2. 特殊人才。为希望在英国工作并在创意、艺术和人文、科学、研究和工程以及数字技术领域有高技能的人才提供一条灵活的路径。3. 投资者。面向那些为英国做出重大经济贡献的人。4. 其他临时工人。除了新的临时短期劳工路线外，英国政府继续会开放其他临时路线，例如青少年流动计划，运动员路线和为创意界人士及慈善工作者而设的路线。

### （三）多方协作与科学调研的特点

移民治理对于整个欧盟来讲是需要考虑内部安全问题和外部边界控制问题以及公正、自由、反恐等问题的，对于英国来讲是需要各个参与者、不同地区共同努力的。《英国未来技术移民白皮书》正是表达了英国政府愿与境内私营企业，公共和志愿部门，雇主以及行业代表就移民治理问题开展对话、协商与合作的态度。

在白皮书概述的这一章节中，明确了“政府要与英国各行各业的企业接触，听取他们对未来体系希望享有什么优先权、有什么关注点和想法。政府的决心是确保未来的体系是高效的并能满足用户需求的。政府将继续与全英国广泛的利益相关方进行接触。只有在经过一年的广泛接触后，政府才打算公布移民规则，制定未来移民体系的

细节，为企业在未来移民体系推出之前进行调整提供时间”。

## 三、对我国未来移民体系建设的启示

欧洲国家，特别是英国、法国这些传统意义上的欧洲民族国家的“选择性的技术移民政策”，对于中国这样的传统意义上的民族国家，更具有直接的借鉴意义。[①]

### （一）要有对技术移民管理的清晰与明确的定位

我国在技术移民制度的探索与应用方面与世界其他国家情况相类似，无非就是想通过引进外籍技术人才来促进本国的经济发展与技术创新。同时我们也必须清醒的认识到，与国外发达国家人口老龄化现象严重，技术岗位人员后继乏力相比较，我国当前与今后的相当长的一段时期内人力资源的供给依旧是充足的，因此，我国不应把建立技术移民制度的重点仅仅只是放在如何去弥补某些低技能岗位的空缺或者只是针对重点稀缺行业引进外籍高技术人才，更是要运用技术移民制度为外籍人才提供一个发展平台和一种权益保障，通过发挥技术人才在经济发展中的功能和作用，缩短与发达国家之间在高级技术、先进知识和管理水平方面的差距，进而加大我国在国际人才市场中的竞争力。我国“人才强国”战略的提出、国家中长期人才规划纲要的颁布、千人计划的出台，都表明了在全球化的背景下我国要全面推动经济转型与发展。

技术移民制度的探索首先要突出技术、知识导向，争取引进和利用更多符合经济发展需要的优秀外籍人才；其次要突出便利的特点，在遵守相关法律、维护国家权益、保障基本国民安全的基础上，尽可能为外籍技术人才在出入境方面提供便利和减少来华工作期间的困难，为技术移民打造有归属感的生活环境与事业环境；再次要完善技术移民辅导措施，强化移民前辅导，提升移民机关的业务管理水平，全面保障技术移民的权益；最后是要构建多元化社会，构建多元文化共存的社会环境，培养“多元尊重”的价值观，促进社会的融合与族群的认同。

### （二）我国技术移民整体体系的建设——“渔网理论”

渔网由经纬线、网结、网目、网坠四部分构成，它有捕捞功能和过滤功能，在对外引进技术人才方面，“渔网理论”也有留住外籍人才和过滤筛选人员的功能。

**1. 经线**——纵向到底，良好的引进外籍人才制度以及顺畅的指挥领导体系。

必须要有合理、全面、通畅的外籍人才引进体系，配合以强有力的从上到下的指挥领导机构，才能切实加大对外籍人才的引进力度，从而使外籍人才敢于、愿意来华，以及带动身边的技术人才一同来华。充分发挥“渔网理论”从上至下一盘棋、一张网的垂直指挥领导体系，只要国家拽拽“绳”，加大实施更优惠利好的外籍技术人才引进措施与制度，这张吸引和留住人才的“大网”，必将留住人、拴住心。

同时设立专门的国家移民咨询服务机构，以一种机构和社会组织的形式，从企业、民间、社会的角度为政府就移民问题做好建议、咨询、调研、协商、服务工作。其次专门针对外国人建立专业的人力资源市场，提供相应的职业介绍、咨询与雇佣信息等服务。加快推进相应的中介机构规范化发展，开拓吸引海外技术人才的渠道，广泛的吸收世界级的优秀人才。最后完善相应的外籍人才资源公共服务平台，为外籍人才来华就业提供便捷、高效、透明的一站式公共服务。

**2. 纬线**——横向到边，各引进外籍人才的具体部门，横向结合，一同发力，关联好、配合好引进人才这张“大网”的打开与收紧。

我国正处在经济高速发展的轨道上，全世界各国对技术人才引进工作都非常重视，我国要想在这场无声的战斗中取得胜利，必须要用好这张“网”，充分发挥全国各科研单位、机构、企事业等部门的横向连接与配合，打破部门间的利益壁垒，从全国一盘棋的角度来做好引进外籍人才的工作，人才来的多了，各部门配合、关联着收一收“网”的口子，人才来的少了，各部门结合、横向的开一开“网”的口子，时刻确保我国能“网”住、留住我国需要的外籍技术人才。

此外，中国国内的著名大学、高校对留住外籍留学生、外籍交换生，特别是那些品学兼优和科研能力强的学生，有着义不容辞的责任，这些高校也需配合国家做好外籍留学生人才的引进工作。

**3. 网目**——大小可调，确保“网目”的大小能恰到好处的起到过滤、吸引、留住外籍人才、重点急需人才的作用。

一张网捕鱼的大小就取决于网目的大小，对于外籍高技术人才、重点急需人才，我们必须及时的调整“网目”的大小，做到张弛有度、整体联动，尽全力的收紧这张“网”，留住、拴住这些人才。对于那些鱼目混杂，想借助利好措施或有其他企图的外籍人员，

我们这张“网”，就要及时缩小“网目”的大小，切实过滤掉这些不需要的外籍人员，从而保证国家利益的最大化。

我国签证的签发机关与入境口岸的各个边境检查站，就发挥着“网目”的作用，切实起到了过滤和入境检查的作用。

**4. 网结**——稳定牢固，良好的指挥领导体系、优惠利好的吸引外籍人才措施和各具体部门的密切配合，这才能保证“网结”的稳定牢固。

国家吸引与引进外籍人才的“大网”，需要上下一盘棋的整体考虑，也需要多部门的联动配合，这样“网结”才能更稳固，这样国家才能把“网”编织得又大、又好、又牢固，确实做到收放自如、硕果满满。

**5. 网坠**——行动快速，下沉到海外前沿，下沉到驻外机构，扩张到全球各地。

我国驻外机构与使领馆要充分发挥“网坠”的作用，在海外前沿，在世界各地，配合国家需要，及时行动，做好外籍人才的前期寻找与接触工作，为国家引进外籍高技术人才和重点急需人才做好前期准备工作。

此外，为配合“一带一路”倡议我国驻外机构可以考虑加大“中国特色对外技术移民”的宣传力度，这里指的“移民”更多的是技术帮扶而不是真正的移民，把我国优秀的技术人才输送到“一带一路”沿线国家，积极帮扶当地国家的经济建设，拉动全球经济增长，彰显我国“文化自信”、“制度自信”与“技术自信”等优秀理念，为沿线国家带来“中国特色技术移民”，真正地为“人类命运共同体”的构建贡献出中国力量。

同时，考虑到国外反华势力、民族分裂势力和一些西方国家总是故意抹黑中国的形象，导致外籍人才对中国的国内形势、科研环境不能有清楚的认识，不敢、不愿、不能来华工作科研的现实严重阻碍了我国对高技术外籍人才的引进工作，我国的科研单位要积极配合好外交部做好宣传引导工作，我国的驻外机构与使领馆更要充分发挥“网坠”的作用，做好宣传工作，积极发挥好“排头兵、先锋队”的作用。

### （三）我国技术移民法律政策制度的建设——“中国特色的技术移民”

“中国特色的技术移民之路”首先是国家在加大引进外籍人才的同时，还应做好防止“智力流失”和“吸引海外侨胞回流”的工作。我国是一个移民大国，自 20 世纪

70 年代末中国改革开放到 21 世纪第一个十年止，源自中国本土的合法新移民数量总计约 550 万。如果再加上 20 世纪 70 年代从印度支那迁移到世界各地的华裔移民，则总计可达 600 万以上。[①]外迁者不仅有普通劳动者，还有国家的高级知识分子、专业技术人才和技术劳工，如何及时防止“智力流失”和如何在“智力回流”中受益，同样是我国政府制定国际移民政策的核心所在。

其次针对“中国特色的技术移民法”立法工作，我国可以利用《国家中长期人才发展规划纲要（2010 年 –2020 年）》、《中国 21 世纪议程》等文件提供政策性支持；利用外国人、外国专家出入境等相关制度提供法律性保障；利用成熟的综合国力竞争、引进外籍人才等研究作为理论基础；利用国际人才市场机制和中国特色社会主义市场经济体制作为体制保障；利用相关的外国人居留、就业、出入境和外籍人才资源的数据分析作为统计基础；利用老牌移民国家的技术移民法立法经验作为借鉴基础。[②]

最后走“中国特色的技术移民之路”，我们可以借鉴《英国未来技术移民白皮书》中的一些经验做法，英国正是把其国际形象、地理环境、民族传统、伦理道德、风俗习惯、宗教规则等因素联系起来一同研究，进而制定出适合英国国情的技术移民体系，我国在制定本国的技术移民法律制度时应参考英国的成功经验，制定出符合我国国情的“中国特色技术移民法”。

### （四）我国技术移民保障体系的建设——“多元融合”

这里所说的保障，既指的是引进外籍人才前期的心里保障工作，也指的是外籍人才引进后在国内后期的工作、学习、生活方面的保障。

#### 1. 文化的认同

前期为吸引外籍高技术人才和国家急需重要人才，从社会学角度来看，外籍人才处于不同于我国的社会环境中，我们必须考虑所引进人才的文化背景，要认同外籍人才的文化差异，要有文化上的认同，要保持文化相对主义，要理解并允许外籍人才心理上的我族中心主义，要尊重外籍人才的文化与民族感，要使外籍人才感觉到我国对其文化的包容性，要让外籍人才找到真正归属感，真正实现中国文化与外国文化的融合与互通。

---

① 李明欢 . 国际移民政策研究 M. 厦门 : 厦门大学出版社 ,2011:288.
② 刘国福 , 王辉耀 . 技术移民法立法与引进海外人才 M. 北京 : 机械工业出版社 ,2012:21-23.

### 2. 不同价值观的认同

考虑到外籍人才的价值观与国内有所不同（西方价值观普遍认为“性本恶”），所以无论是在前期吸引人才的准备工作中，还是在引进外籍人才的工作中，或是在人才被引进后的后期保障阶段，我国与外籍人才接触的人员或是各具体引进人才部门的工作人员与领导都必须尊重外籍人才的价值观，只有表现出对于不同价值观的尊重与包容，才能真正的拴住心、留住人。

### 3. 不同群体的融合

从社会学角度看，吸收、引进外籍人才，不能单独的考虑人才自己本身，还应考虑其群体、家庭方面的现实需求，可以说引进外籍人才，其实是引进外籍家庭、群体。对于国家急需的高技术外籍人才，我国可以在携带家属数量方面考虑实施更为优惠的照顾措施。对于后期外籍人才的衣食住行等各个方面，必须考虑不同群体的融合问题，保证让外籍人才感受到群体认同感与归属感，打造出拴心、留人的居住环境，最终实现融入中国社会大群体的目标。

## 四、结语

打造“中国特色的技术移民之路”是一个漫长的过程，这条道路既是面向国内的，能提供给国内高技术人才有发挥才能的平台，形成国内信任、尊重、热爱技术与科学的良好氛围；同时也要面向世界，让全世界技术人才都主动、希望、愿意来华工作发展，打造出一个认为“在中国能赚钱，愿意把钱留在中国并把海外赚到的钱带来中国”的“中国梦”，最终实现我国“凝心留人聚力同圆共享中国梦”的伟大目标。

# 第五章

# 全球性问题与移民治理新发展

# 多边化主义下的全球移民治理

郭欣 *

“移民管理是对当今时代国际合作的最紧迫而深刻的考验。”联合国秘书长古特雷斯在 2017 年报告《让移民活动对人人有益》中强调。振奋人心的是，全球移民治理在近几年迈出了关键一步。多边化主义下全球移民治理方面的宝贵工作，展示出了国家间妥协、对话，共赢与合作的巨大力量。

现代政治学和行政学中，治理是个比单一“管理”内涵更丰富、更具活力、包容性更强的概念。它包括了多元主体，也融合了正式与非正式的过程，强调民主、参与式、互动式管理。令人瞩目的是，尽管发达国家仍然主导着国际秩序和全球治理，但新兴经济体作为发展中国家的代表，已经开始参与全球治理的顶层设计，并在主要治理机构中扮演着日益重要的角色。[①]习近平主席早在 2016 年 B20 峰会上便引用“小智治事，大智治制”为共同完善全球治理指明方向。今日的国际政治全景无疑需要我们对有效参与全球移民治理——国际论坛上炙手可热的话题——的积极思考。

国际移民是全球化和世界经济区域化发展日趋显著的共同产物，也亟需国际社会的共同行动。在移民事务复杂形势的演变下，双边与多边的合作与博弈中，全球移民治理更应与时俱进，因时而变，从“应对问题”的局限中跃出到“掌控现实”的阶段。

回顾 2015 年《2030 年可持续发展议程》的通过，我们目睹了国际社会可以聚首齐心应对贫困，发展不平衡和气候变化等重大全球挑战。2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道峰会更是全球治理领域中历史性，前所未有的机遇。来自世界近 180 个国家的五千名代表济济一堂，制订了有效的行动方案，呼吁将人道——人类安全、尊严和繁荣权——置于全球决策的核心，以加强未来的人道主义行动。峰会的工作基础是一份“人道议程”，主要关注五项核心责任。

---

• 作者简介：郭欣，哥伦比亚大学国际与公共事务学院的公共管理硕士、法国 EDHEC 商学院的管理学硕士。联合国国际移民组织驻纽约办公室的副移民政策官员，负责处理跟进联合国总部移民与发展方面的工作，包括移民健康，人口贩运与边境管理等议题。在此之前，她曾工作于 2016 年的联合国难民和移民首脑会议，和土耳其伊斯坦布尔的世界人道主义峰会。

① 中国社会科学网，《中国参与全球治理的三大意义》，2017 年 2 月 1 日。

“不让任何人掉队”是责任之一，也是可持续发展目标描绘下世界蓝图的核心精神。“在2030年前减少被迫境内流离失所者”和“解决移民的脆弱性并提供更多正常、合法的移徙机会“是此项责任下两项关键的指标。

人道议程所要求的变革具有深远意义，却也极富挑战。同是在2016年5月，当时的联合国秘书长潘基文发表了报告《有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题》。报告中提到，虽然大规模难民和移民流动并不是全新现象，然而过去几年的景象震撼了国际社会良知：飘摇的小船上挤满了渴望安全的难民；企图摆脱战争和贫困的妇女和儿童葬身大海；高墙筑起在民众以往能自由出入的边境，成千上万的女童和男童失去踪影，其中许多孩童落入犯罪团伙掌心。在每日头条新闻和严酷的景象背后，接收国家社区正默默承受着愈加沉重的压力，有时甚至长达许多年。基于暴力冲突、贫穷、发展不平衡、气候变化、灾害和环境退化现象，大规模人口流动的情况将继续发生而有增无减。

全球目前已经有2.58亿移民，比2000年增长50%。移民占全球总人口的3.4%，而中国是世界第四大移民输出国。去年，共有超过2亿移民劳动者向家庭汇去了6890亿美元的汇款，其中5290亿汇往发展中国家。[①]纵观全局，不可忽视的是，移民史如整个人类历史一样古老，它是人们决意克服不利条件、改善生活状况的一种有效方式。更好的做法是视其为新的共同发展机会，和将移民纳入社会、文化和经济生活的所有方面。这将有助于他们发挥自身潜力，从而对接收国的经济和社会作出积极贡献，并同时改善双方地区的经济和社会状况。在此多边领域，联合国正以开创国家和地区间的对话，促进经验交流与合作为目标发挥着积极的作用。

《联合国宪章》的宗旨和原则指向，多边主义是尊重各方、通过对话与交流解决国际问题，创造持久和平的唯一途径。今天，移民被各国家、政府间组织、专家和民间社会认可为全球共同现实，不能孤立地管理，而必须通过全球合作来治理。

当回顾多边体系的源头，我们必须牢记战争的前车之鉴。1941年6月，同盟国代表在伦敦圣詹姆士宫举行会议，探讨从根本上改变集体管控国际和平与安全威胁的方式，并宣布持久和平的基石是在享有经济与社会保障的世界中自愿合作。预防性外交将取代战争，成为管理国际关系的主要工具。

---

① 联合国经社部数据，2019年6月。

虽然今天的挑战在规模和性质上都有所不同，我们也正处在相似的历史关口。即使双边主义是一些国家首选的外交手段，国际社会归根结底也需要一套有效的多边秩序。在这个历史节点，当民粹主义和保护主义等思潮不断抬头，联合国需要前所未有的决心，本着发展眼光全面、客观地看待移民现实，弘扬多边主义，维护基于法制与规则的国际体系。唯有加强国际合作，践行多边主义，国际社会才能共同推动构建人类命运共同体，共享全球移民带来的发展红利，重振多边主义的理想。

## 一、全球治理的多边化框架

从两次世界大战结束后，改善全球移民治理的努力便旷日持久。作为应对一系列经济、社会和政治问题的现代国际体系的重要部分，与劳工和难民迁徙有关的国际规范、规则、程序和组织的确立成为了战后几个重大里程碑。[①]

20 世纪 80 年代中期，由于逐渐意识到现实的复杂性、跨国性、以及进行多边合作的必要性，关于国际移民的全球层面的对话和磋商机制不断滋生，其中一些过程由志同道合的来源国与接收国而组成。这些联合国系统之外的的区域程序、对话和磋商机制是今日全球讨论的基石。这些机制证明了各国能够在全球移民方面讨论共同的利益和关切点，倾听彼此的观点和需求、并在培训和技术援助活动中增强合作。

考虑到世界上移民众多且数目日益增加，联合国大会于 2006 年 9 月 14 日举行了国际移民与发展问题高级别对话，它强调国际移民是日趋增长的现象，如果得到适当政策支持，可为来源国和目的地国的发展作出积极贡献，强调尊重所有移民的基本权利和自由将惠及发展，确认必须在国际移民问题上加强国际合作。国际移民应成为发展议程不可分割的一部分，也应成为国家发展战略的一部分。[②]自高级别对话以来，移民领域的政府间合作得到显著加强，其中包括得到普遍认可的全球移民与发展论坛（GFMD），该论坛汇聚各国和其他利益攸关方，它独立于联合国，但又与其密切配合。

随着移民议题在 2015 年被纳入《可持续发展议程》，各国认识到《千年发展目标》对于移民和发展的关系的忽视，并对这一关系予以重视。该议程于 2015 年 9 月由联大通过，得到了联合国 193 个会员国的一致认同，它包括一个声明、17 项可持续发展

① 国际移民组织，《世界移民报告 2018》。
② 联合国，国际移民日，https://www.un.org/zh/events/migrantsday/background.shtml。

目标和 169 项具体目标，并将移民现象、迁徙和移民纳入了导言。在 169 个目标中至少有 10 个直接提及移民现象、迁徙和移民。 目标 10.7 呼吁国家 “促进有序、安全、常规和负责任的迁徙和人口流动，包括通过实施有计划的和管理良好的移民政策”。

2016 年通过的《难民和移民问题纽约宣言》为全球移民合作注入新鲜动力，并审议了国际社会应如何从容面对难民和移民大规模流动这一愈演愈烈的全球现象。中国也在同年成为了国际移民组织的会员国。

2018 年，经过 18 个月的磋商和谈判，联合国各会员国通过了《安全、有序和正常的移民问题全球契约》。这是有史以来国际社会第一份全方位协调解决移民问题的全球性文件。契约的 23 个目标列述了指导原则，并重申了保护国家主权、人权、移民对可持续发展的积极影响等议题。全球契约为所有国际移民领域的工作者提供了参考，包括国际移民组织本身。虽然其在法律上没有约束力，但提供了国家与国家间的综合框架，起草了移民方面的指导原则，并强调了共同分担移民责任，以发挥有秩序移民带来的好处，并降低数百万无身份的移民在流动过程中所面临的风险。

纵观历史，以磋商为主、辅之以临时性行动的状态终究进化为联合一致的战略行动。全球移民方面多边化框架的发展基于两点共识，即移民一直伴随着我们，不应是个棘手的“问题”，而是个现实。而这个现实应该得到良好治理，其安全应该得到保障；国家政策更有可能在国际合作中获得成功。

## 二、全球移民治理的关键领域及应对建议

全球契约确定了尊重法治、正当程序和诉诸司法是移民治理各方面的根本。《可持续发展议程》强调移民政策应该是有计划、有良好治理的条件下实施的。只有在这种前提下，才能从根源上直面移民现实，扩大有序的移民形式所带来的好处。

重大的挑战之一应该是平衡目的地与过境国家边境管理、领土安全，和来源国移民权利诉求之间的关系。没有一个国家政府甘愿在长期的不确定性中生存，反之，他们更应主动，积极地应对日益显著的移民现实，做出综合的治理计划。

怎样的治理才属于“良好的治理”？国际移民组织开发的移民治理指标框架已经开始在各国开展协助评估政府移民政策的活动，并助力它们交流先进经验。它的准星包括了六方面：移民权利；全政府途径；伙伴关系；移民生活质量；危机下的人口流动；

安全，有序和常规的移民。在此之下，总共还有细分的 90 个指标，每个指标都有具体的实践方法。

移民治理指标框架无疑是对建立全面，有秩序和可预测的移民管理系统有益的工具。展望契约通过后落实层面的工作，在如下几方面移民治理的关键领域，还需要更全面有效的应对措施，并需要多边主义平台的强力支持。

第一，可靠、全面与优质的移民数据是循证决策的基本。

联合国大会时常呼吁可靠并按性别、年龄和移民身份分类的数据和具有国际可比性的指标，以支持循证决策，并在《可持续发展议程》中再次发声。

唯有更高质量的移民数据才能支持国际社会在多边主义舞台开展更切合实际的政策辩论，包括关于移民及其对接收国切实影响的信息，以帮助制定合理合规的政策。契约已经为收集这类数据造势，而联合国系统可在这方面发挥中心作用。

监测国家、区域与全球层面执行《可持续发展议程》移民指标方面的进展情况亟需改进的、以实据为本的创新方法，为各个方面的指标提供可靠，及时的分类数据。实施这些新承诺对国家统计机构（NSO）和各部委来说是一项重大挑战。这些机构，尤其是隶属于南方国家的机构，通常在收集、分析和管理移民数据的方面能力十分有限。

在中国—联合国和平与发展基金支持框架下，国际移民组织在加纳与埃塞俄比亚正在进行的项目中，已经涉及到收集、管理、分析和汇报移民数据方面的能力建设。同时，为响应《可持续发展议程》的呼吁，尤其是按特征分类，包括以移民情况分类的数据，联合国经济和社会事务部（UNDESA）和国际移民组织全球移民数据分析中心（GMDAC）也提出了一项为期两年的联合能力建设计划，重点是加强移民数据管理，以监测非洲在《可持续发展议程》中移民相关指标方面的实施情况。

值得一提的还有，在打击非法移民方面，国际移民组织正在发挥主导作用，通过加强这些关键信息的可获得性全面打击人口贩运活动，保护受害者。国际移民组织发起的全球首个人口贩卖信息数据库，反贩运数据合作组织（The Counter–Trafficking Data Collaborative）便是其中之一，它记录了 172 个国家 9 万名人口贩卖的案件事实。在未来，世界各地的反贩运伙伴组织将向数据库提供更多信息。国际社会首次获得这些数据，无疑会在移民治理的未来发挥积极影响。

第二，以整合方式进行决策，向移民提供公共服务也正成为目前国际讨论的焦点。

2018 年出版的《世界公共部门报告》指出，移民政策一般在国家层面制定，而向移民提供服务却基本分散在地方层面。因此，跨部门和跨各级行政层的整合，各部委的合作，跟移民事务的关联尤为密切。特别是在关于融合移民的政策上，让地方行为体参与政策的制定，是移民治理的一个至关重要但经常被忽视的部分。公共机构和公共行政如需恰当处理这些联系，就需要有多学科和多维度的方法。

鉴于与移民问题有关的横向和纵向协调的复杂性，明确各部委责任以及分析确认政府不同层级和机构可能具有的比较优势非常重要。地方政府，特别是城市，在把移民问题、公共服务和可持续发展联系起来方面，正在发挥越来越大的作用。

在国家范围内，强有力的移民管理机构和集中政策协调不可或缺。然而，权力下放可以有效促进地方移民服务的创新，这也是移民与发展自下而上整合的一个重要推动因素。

在契约谈判中，以纽约市为首的全球四十余个城市向文件提供了输入与意见。可圈可点的是，从教育，到卫生，到法律服务方面，纽约市长移民事务办公室都在致力于使移民获得他们所需的资源，包括纽约市民卡（IDNYC）和向移民提供免费，安全的移民法律援助的 ActionNYC 项目，以建立更强大、安稳的生活社区。在世界其他地区，包括巴西圣保罗，西班牙巴塞罗那，类似的城市移民委员会及服务中心都在创造包容、创新与平等的社区上发挥着关键作用。

无论是在全球或是国家层面，移民治理都可以将城市行政机构视为合作伙伴并予以支持，配备充足的人力和财力。从其源头出发，重点也应放在支持和建设南方城市的能力，同时充分实现二级城市公平的经济发展潜力。此外，城市领导人也应有更多的机会与准入权，参与国家，区域和国际移民政策的辩论和塑造过程。

城市公共服务者与居民的接近，对当地环境文化的了解，和他们的创新空间和强大动员能力，无一不显示着移民治理方面合作积极的前景，而他们本身也颇具热情。正如纽约市主计长在其办公室出版十种语言的《移民权利和服务手册》时所提到，“美国的大部分移民政策均由联邦政府制定，因此，纽约市政府官员对其并无控制权。尽管如此，作为纽约市政府的一名领导人，我将继续竭尽所能，确保各位移民在纽约市的新家园里感到有安全保障，并能在此实现他们的梦想。”

归根结底，各国的国情与地方状况将决定移民事务如何与他们的发展日程相结合。有效的横向、纵向的政策整合在此领域至关重要。我们应随着“新城市议程（New Urban Agenda）”的落实推进，支持地方政府建立体系，使移民对城市产生正面贡献，并加强城乡联系。

第三，国际移民议题应有效整合到针对其它问题的全球性应对框架中，相辅相成。

联合国各次会议和首脑峰会上制定的政策框架最终将灵活转化为国家方案，但它们并不相互孤立。在多边主义框架下，将移民和更广泛意义上的人口迁徙与全球治理领域进行结合至关重要。近几年的重大成就，是移民议题分别列入了包括发展、气候变化、降低灾难风险和城镇化，与反人口贩卖的框架中。

放眼 2019 年 9 月将要举行的联合国大会高级别会议周，除了经社理事会高级别政治论坛可持续发展会议，联合国秘书长所主持的气候大会，还将举行聚焦于发展筹资进程、小岛屿发展中国家、和全民健康覆盖的高级别会议。以全民健康覆盖话题为例，会议的成功可推进契约的实施进程，而将移民健康包括在其正式的政治宣言中，无疑将对落实真正的“全民”，“包容性”起到巨大作用和协同效应。

增进移民的健康权利刻不容缓，这需要卫生系统中更综合全面的全民政策，包括满足移民健康需求，使用移民的语言提供服务，并更加关注移民特有的健康问题，包括生殖和儿童健康、精神创伤问题， 也包括使其融入当地社会。健康监测和卫生需求数据，国际合作等更是目前六轮磋商中的关键话题。

在有效的移民治理框架建立后，健康议题只是冰山一角。气候变化、妇女儿童保护，青年教育，南南合作，无不与移民现实息息相关。重点的一步将是确定哪些议题适合在全球层面的跨领域应对，而不是局限于国家或区域层面，或是单领域的对策。全球契约为加强全球规范、规则和决策程序提供了机遇，也为应对这个时代的决定性问题提供了更有效的国际合作契机。

第四，应重视全球创新与技术变革和移民治理的联系。

在创新已经纳入到《可持续发展议程》与技术变革的大背景下，我们必须意识到移民和技术之间存在高度相关性。国际移民人数不断增加，创新技术在移民周期的每一步都发挥着关键作用，也是一把双刃剑。

在机遇方面，技术可以简化通信和汇款过程。然而，就挑战而言，第四次工业革命对全球经济和集体安全的未来创造了不确定性。人工智能，机器学习将超越成熟的劳动力市场，而国际社会将要接收“未来工作”的新格局。在这一方面，全球和国家层面都存在政策真空，因此，我们应该更加关注政府在新科技革命下移民政策方面的需求。

科技可以转化为治理力量。技术如智能手机一样简单，可以影响国际移民的模式。社交媒体可以通过实时信息共享，帮助决策和迁徙旅程，如国际移民组织开发的程序“MigApp”，让全球移民可以轻松获得准确而全面的移民相关信息，其中包括权利法规。技术也可以成为社会融合和克服障碍的适应性工具，如墨西哥的旗舰计划，MiConsulmex 的全面应用，可以向居住在美国的 1200 万墨西哥公民提供最佳的领事保护和援助。该数据库使政府能够在紧急情况或疏散时与其国民进行沟通和定位，还向国民提供有关金融知识，让他们获取，健康，汇款和旅行咨询的信息。

一个关键挑战仍然是新社交媒体下针对移民的仇恨言语传播，以交换国家的短期政治收益。不受监控的网络仇外心理、种族主义言论是否将通向更加分化的社会，值得共同思考。此外，在利用日益强大的科技打击恐怖主义过程中，包括利用 API/PNR 的信息使用方面，移民的个人信息管理与数据安全也值得关注。然而，无论是在国际或国内政策制定中，基本原则应是优先考虑利用技术潜力为其人民的利益服务，这也可望是未来移民治理的焦点。

## 三、结语

俗语称，立屋要好梁柱。而多边系统建立在成熟，坚实的规则，契约与机构之上。由强有力的机构领导，也意味着会员国需要确保拥有一个胜任使命，有效协调，并可迅速应对的强大联合国。和每种良好关系一样，多边主义需要各国的持续参与，方能彰显移民对繁荣、发展和国际团结领域的贡献。

值得鼓舞的是，尽管十年前，各国仍然不愿意在多边框架下处理移民事务，而今日，国际社会已经广泛认识到有序、人道地管理移民，促进国际移民合作、寻求解决移民问题的切实做法的必要性。

中国近几年深化了对移民全球治理领域的关注，与国际移民组织的紧密合作也更上了一个台阶。中国同时积极参与了全球契约的谈判进程，并提出了可贵的意见，强

调愿同国际社会一道，从发展的角度妥善处理移民问题，为共同促进安全、有序、正常移民发挥积极作用。

放眼未来的战略性合作布局，“一带一路”根植于全球发展的共同愿景，作为一个影响深远的国际合作平台具有巨大潜力，是中国积极参与地区和全球治理，包括移民治理的重要载体。

随着一带一路的网络扩展，成员国的移民量将不可避免地增加。首先，移民的贡献将推动并促进来源国、过境国、目的地国“三方共赢”发展。人力资本的流动性是共建“一带一路”社区的重要因素。其次，合法、有序的劳务移民对于填补关键技能差距，实现移民的潜力与贡献至关重要，而为了保障收获移民的积极作用，成员国亟需更加妥善的移民政策和精确的数据。第三，通过与《可持续发展议程》保持一致，一带一路将是实现可持续发展目标的加速器。移民是一个与所有指标都直接和间接相关的跨领域问题，成功的移民治理，作为回报，将助力中国将其定位为全球可持续发展的桥梁建设者，和多边治理体制中负责任的合作伙伴。

着眼未来，联合国移民网络是协助会员国执行、跟进和审查全球契约的重要机 制。今天，政府间正在进行紧密磋商以确定国际移民审查论坛的形式。多边主义应为全球移民治理创造更好的辩论平台与实地条件，并展示契约切实的成果。而国家也应根据自身国情及国际法义务，参考借鉴全球契约，探索建立规范化的移民服务管理体系，为创造安全、有序、正常的国际移民环境，构建人类命运共同体注入强大动力。

# 国际移民的非传统安全挑战与全球移民治理
## ——以国际组织为例

陈积敏 *

**摘要：** 国际移民，尤其是非正规移民带来的非传统安全挑战日益成为国际社会关注的重点，具体表现为国际恐怖主义威胁、跨国有组织犯罪威胁、国际公共卫生安全威胁、生态环境恶化的威胁以及经济安全威胁。非传统安全的跨国性、复杂性、发散性等特点决定了全球治理的重要性与必要性。国际组织是全球治理的重要行为体，在应对移民问题上采取了研究性治理、规范性治理和实践性治理三大方式，初步构建了全球移民治理的国际组织治理架构。由于授权有限、资源不足等条件的制约，以及移民问题的高度复杂性、敏感性，国际组织框架下的全球移民治理面临着诸多困境。

**关键词：** 国际组织 国际移民 非传统安全 治理

人类社会发展的根本动力与核心目的在于实现人的全面自由发展。促进人们之间的交往，实现不同人群的互动，打破人与人之间的物理与精神藩篱是人类社会发展的一种诉求，也是一大趋势，更是一种必要，“人口流动是促进可持续发展的一个关键因素”。[①]在一个全球化、相互依存的世界，得益于信息、交通、通讯等科技的发展以及社会网络的形成，同时也缘于人们的思想解放，国际人口流动性日益频繁，这促进了不同文化、不同种群之间的深度交融。[②]但与此同时，国际移民，尤其是非规则性人口流动（如非法移民）也给国际社会带来了挑战。联合国秘书长古特雷斯（Ant ó nio Guterres）坦言：“管理移民是我们这个时代国际合作中最紧迫和最深刻的考验之一。”时任国际移民组织总干事威廉·斯温（William Lacy Swing）则进一步指出，地方、国家、地区和国际层面的伙伴关系对确保全球移民问题得到更好的管理至关重要。[③]因此，国际移民治理需要发挥多元主体的作用，而国际组织在这其中则有着独特、必要且不可低估的地位。

• 作者简介：陈积敏，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副研究员。

① 《有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题》，2016 年 4 月 21 日，https://undocs.org/zh/A/70/59。（上网时间：2019 年 2 月 10 日）

② 关于当前国际移民的发展形势及其特点，可参见陈积敏：《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。

③ 《联合国举办国际移民论坛 探讨伙伴关系在应对全球移民挑战中的作用》，联合国中文网，2018 年 3 月 26 日，https://news.un.org/zh/story/2018/03/1005101。（上网时间：2019 年 2 月 10 日）

## 一、非传统安全视角下的国际移民挑战

非传统安全是相对于传统安全而言的一个较新的安全问题领域。在行为主体、关注对象、议题领域等方面，非传统安全更多地侧重非国家行为体对跨国家安全互动与国家内部安全造成的影响，以及对人类社会的发展所带来的挑战。与传统安全主要关注军事层面的国家安全不同，非传统安全将“社会安全”“人类安全”作为重要研究议题。英国学者肯·布思提出安全应该是“社会解放”和“人类解放”的思想，认为后冷战时代的安全不仅应该摆脱军事技术对人的控制，更应该体现世界各国不可分离的共同体联系，体现一切社会现象应该“以人为本”的本质立场。[①]2001 年 1 月，联合国秘书长安南（Kofi Atta Annan）正式宣布成立“人类安全委员会”（Commission for Human Security），努力建设免于“匮乏与恐惧”的世界，主要应对包括经济安全（如持续贫困、失业）、食品安全（如饥荒）、卫生安全（如致命性传染病）、环境安全（如环境恶化）、个人安全（如身体暴力、犯罪）、社区安全（如种族间、宗教间或其他身份间的紧张关系）以及政治安全（如侵犯人权）。[②]一定意义上来说，非传统安全关照的大多数议题最终都可以归结到“人的安全”之上。从议题领域来看，朱锋教授认为，非传统安全主要可分为五大类别：一是人类社会可持续发展面临的安全问题，如环境安全、全球生态问题、传染病防控等；二是人类社会活动中个体国家或个体社会失序失控而对国际秩序、地区安全乃至国际稳定造成的威胁，如人道主义危机等；三是跨国有组织犯罪，如人口贩运等；四是非国家行为体对国际安全的威胁，如国际恐怖主义；五是由于科技进步以及全球化发展所产生的安全脆弱问题，如网络安全等。[③]无独有偶。余潇枫教授以“场域安全”观来分析“非传统安全”，从威胁的源发地及与传统安全威胁的交织特性出发将非传统安全划分为四大类：多源 / 元非传统安全威胁（如国际恐怖主义）、外源性非传统安全威胁（如国际公共卫生安全）、双源性非传统安全威胁（如跨国有组织犯罪）、内源性非传统安全威胁（如经济 / 金融安全）。[④]国际移民几乎涉及到所有以上四种非传统安全类型，主要表现为国际恐怖主义威胁、跨国有组织犯罪威胁、国际公共卫生安全

① Ken Booth, “Security and Emancipation,” Review of International Studies, Vol.17, No.4 (Spring 1991), pp.313-326. 转引自朱锋：《“非传统安全”解析》，《中国社会科学》2004 年第 4 期，第 142 页。

② Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations, Human Security in Theory and Practice, September 10, 2009, pp.6-7, https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 23 日）

③ 朱锋：《“非传统安全”解析》，《中国社会科学》2004 年第 4 期，第 140 页。

④ 余潇枫：《“安全文明”：非传统安全研究新视角》，载余潇枫、罗中枢主编：《非传统安全蓝皮书——中国非传统安全研究报告（2016—2017）》，社会科学文献出版社，2017 年版，第 3—23 页。

威胁、生态环境恶化的威胁以及经济安全的威胁。需要指出的是，国际移民与非传统安全之间建构了一种双向型因果关系，即国际移民既可能成为引发或加剧非传统安全挑战的原因，也可能是非传统安全挑战造成的结果。例如，2018 年中美洲地区出现的“大篷车”移民给美国带来了巨大挑战，其重要原因就在于这些移民原籍国存在暴力犯罪、经济崩溃等现象所致。①

### （一）国际移民与恐怖主义

自 1980 年代起，国际社会开始关注移民与国家安全的关系，如《申根协定》与《都柏林公约》将移民与恐怖主义、国际犯罪、边境控制等联系起来。②但直到 9・11 事件后，移民与恐怖主义之间的关系才引起重视。此后，国际移民问题被列入反恐议程中的突出位置，各国政府进一步收紧移民政策，更加强化边界控制，并将移民与恐怖活动自然地联系在一起。例如，9・11 事件后，英国工党与保守党纷纷表态，将恐怖主义与移民问题挂钩。杰夫・惠斯曼（Jef Huysmans）对 9・11 后英国议会辩论主题与内容进行分析后发现，英国政府明显地将恐怖主义与移民、难民等联系起来。2001 年 12 月，英国政府通过了“反恐、犯罪与安全法”，在第四部分明确把恐怖主义与移民问题结合起来。法国政府也与意大利、英国和比利时建立了联合边界巡逻队，阻止那些持有有效签证的移民在这些国家自由流动，同时增加边界警力的经费支出，以控制非法移民。③美国更是将打击恐怖主义、维护国土与民众安全变成压倒一切的任务，无论是从立法方面，还是从军事方面，抑或在边界控制与移民管理方面，美国政府均采取了相应措施。

从经验数据上看，国际恐怖主义组织多次利用各国移民体系漏洞发动恐怖袭击。2004 年，尼克松中心（the Nixon Center）发布的一份研究报告表示，“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（Oklahoma City）外，都使用了移民”。④可以说，“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提供了追求其利益的途径……”。⑤然而，夸大移民与恐怖主义间的联系与事实不符。实际上，恐

① 陈积敏：《当前国际移民现状与治理挑战》，《学习时报》2019 年 3 月 1 日。
② Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration,” Journal of Common Market Studies, Vol.38. Issue 5, December 2000, p.756.
③ Alexander Spencer, “Linking Immigrants and Terrorists: The Use of Immigration as an Anti-Terror Policy,” The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, Vol. 8, No.1, 2008, p. 4.
④ 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.（上网时间：2019 年 4 月 18 日）
⑤ Fiona B. Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security,” International Security, Vol. 31, No. 1, 2006, p.195.

怖分子既可能是外来移民，也可能是本国公民。据英国政府官方统计，截至 2013 年 9 月 30 日，因与恐怖主义相关的犯罪行为而被收监的 120 人中，79% 是英国公民。[①]2019 年 4 月 21 日，斯里兰卡发生连环恐怖爆炸袭击，嫌疑人全部是斯里兰卡籍。[②]9・11 事件后，各国在防止输入型恐怖主义方面做出了卓有成效的努力，但在应对本土恐怖主义方面仍面临重要挑战，以至于各国把这种类型的恐怖主义活动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。[③]因此，那些将国际移民视为是引入恐怖分子、罪犯等的工具，并进而对国家安全构成威胁的观点尽管流行广泛，但却是具有相当危险的、误导性的认知。[④]需要指出的是，移民与恐怖主义之所以会被建立起联系，其原因既包括如 9・11 事件等重大恐怖袭击中有外来移民的参与，同时还存在文化层面的因素，即对“他者”的不信任，“纵贯整个人类历史，外来者、‘他者’一直是怀疑，有时还是仇恨的焦点”。[⑤]目前，国际社会对于前者的关注较多，但后者产生的直接影响与长期影响可能更富挑战性。

### （二）国际移民与跨国有组织犯罪

跨国有组织犯罪是国际社会面临的重大安全挑战，而非正规移民[⑥]往往会牵涉其中，主要表现形式是“偷运移民”(Smuggling of Migrants) 与“人口贩运”（Trafficking in Persons）。根据 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》第 3 条的规定，“偷运移民”指的是：“为直接或间接获取金

① “Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation: arrests, outcomes and stops and searches, quarterly update to 30 September 2013, Great Britain,” 6 March 2014, https://www.gov.uk/government/publications/operation-of-police-powers-under-the-terrorism-act-2000-quarterly-update-to-september-2013/operation-of-police-powers-under-the-terrorism-act-2000-and-subsequent-legislation-arrests-outcomes-and-stops-and-searches-quarterly-update-to-30-s.（上网时间：2019 年 4 月 17 日）

② Jeffrey Gettleman, Dharisha Bastians and Mujib Mashal, “Sri Lanka Bombings Claimed by ISIS, and President Vows Shakeup,” https://www.msn.com/en-us/news/world/sri-lanka-bombings-claimed-by-isis-and-president-vows-shakeup/ar-BBWdYPp.（上网时间：2019 年 4 月 24 日）

③ 陈积敏：《本土恐怖主义与美国反恐困境》，《学习时报》2016 年 8 月 1 日。

④ Khalid Koser, “When is Migration a Security Issue?” March 31, 2011, https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/.（上网时间：2019 年 4 月 18 日）

⑤ Monika Wohlfeld, “Is Migration a Security Issue?” in Omar Grech and Monika Wohlfeld (eds), Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives, Gutenberg Press, 2014, p.68.

⑥ 本文所指的非正规移民主要描述的是非正常跨境人口流动，是相对于合法移民而言的，主要包括非法移民，也包括难民、申请庇护者、无国籍者等。当然，这并不否定移民与难民之间的区别。关于移民与难民概念的界定及其差异可参见 UNHCR, “ ‘Refugees’ and ‘Migrants’ -Frequently Asked Questions (FAQs),” 16 March 2016, https://www.unhcr.org/print/56e95c676.html。（上网时间：2019 年 3 月 28 日）

钱或其他物质利益，安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国”，而所谓的“非法进入”是指在不符合合法进入接受国的必需要件的情况下穿越边境。[①] 偷运移民的主要对象是非正规移民。随着边界管制的加强，非正规移民者纷纷感到，仅仅依靠自己的力量穿越边境已是难上加难。于是，他们转而求助于偷运者。因此，偷运移民有着广泛的市场，同时又能带来暴利，从而导致了国际偷运移民网络的形成。加拿大边界服务局（The Canadian Border Services Agency）估算，在该国来自于中国的非正规移民中，在迁移过程中借助于人口走私者协助的比例高达 92%。[②] 2016 年 2 月 22 日，欧洲刑警组织发布的有关欧盟移民偷运情况的报告显示，2015 年有 100 多万移民进入欧洲，其中 90% 借助了跨国移民偷运团伙提供的交通、住宿、伪造文件等“服务”，所获取的非法所得高达 30 亿至 60 亿欧元。[③] 2018 年 6 月 13 日，联合国毒品和犯罪问题办公室发布的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，为偷运者创造的非法收入高达 55 亿美元到 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。在此过程中，这些被偷运的移民也容易遭受如暴力、强奸、盗窃、绑架、勒索和贩运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也屡屡发生，如 2017 年，约有 1165 名被偷运移民死于严酷环境和疾病，因陆路交通事故死亡的人数达 482 名，海难事故死亡数量最高，达 3597 名，占比为 58%。[④] 可见，“偷运移民是一门罔顾人命的生意”。[⑤]

《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》第 3 条中对“人口贩运”有着较为详细的规定：（1）“人口贩运”

---

① United Nations, Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational 0rganized Crime, 2000, http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_smug_eng.pdf. 截至到 2017 年 9 月，该议定书已经得到联合国 145 个成员国的批准。参见 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404), p.23, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 18 日）

② IOM, Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base, 2016, p.10, http://publications.iom.int/system/files/pdf/smuggling_report.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 18 日）

③ 刘芳：《欧警组织设立“欧洲打击移民偷运中心”》，新华社，2016 年 2 月 23 日，http://news.cntv.cn/2016/02/23/ARTIRS7X73ChzJqbyoqdf1GP160223.shtml。（上网时间：2019 年 4 月 18 日）

④ UNODC, Global Study on Smuggling of Migrants 2018, United Nations publication, Sales No. E.18.IV.9, pp.5-9.

⑤ 联合国毒品和犯罪问题办公室：《偷运移民》，2009 年 5 月，http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant_Smuggling/09-81205_Chinese_ebook.pdf。（上网时间：2019 年 4 月 18 日）

系指为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员。剥削应至少包括利用他人卖淫进行剥削或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、劳役或切除器官；（2）如果已使用本条（1）项所述任何手段，则人口贩运活动被害人对（1）项所述的预谋进行的剥削所表示的同意并不相干；（3）为剥削目的而招募、运送、转移、窝藏或接收儿童，即使并不涉及本条（1）项所述任何手段，也应视为“人口贩运”；（4）“儿童”系指任何 18 岁以下者。[①]人口贩运涉及的地理范围多样，既可以是国内，也可能是跨国，甚至是洲际贩运，但世界上没有任何一个国家可以免于人口贩运的侵害。联合国毒品和犯罪问题办公室发布的《2016 年全球人口贩运报告》显示，儿童在所有人口贩卖受害者中占比 28%，成年男性占比 21%，妇女占比高达 51%。[②]因武装冲突而导致的国家失序、被迫移徙、人道主义灾难、社会分裂等都是引发和加剧人口贩运现象的重要因素。[③]

“偷运移民”与“人口贩运”都属于犯罪行为，但两者存有区别，主要体现在五个方面，即同意与否、剥削目的、跨国性、犯罪收入来源以及犯罪客体。偷运移民主要针对非正规移民，并且两者之间存在一种“雇佣”关系，其目的在于通过为非正规移民提供非法入境或滞留东道国的服务来获取经济或其他物质收益；人口贩运的主要对象则更加广泛，但主体是妇女和儿童。这些被贩运人口处于完全被动的境地，往往受到暴力或其他形式的胁迫，其目的在于剥削受害者本身。从跨国性来看，偷运移民具有明显的跨国性质，人口贩运可能是 / 不是跨国行为，实际上很大一部分人口贩运发生的一国境内。从犯罪收入来源看，偷运移民的收入主要来自于其协助非正规移民非法入境或居留的能力；人口贩运则主要产生于对受害者剥削的方式或程度，如强制劳动、性剥削或器官买卖等。从犯罪客体而言，偷运移民主要侵犯了一国的主权，并不牵涉到个人受害者（尽管在偷

① 联合国中文网站：《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，http://www.un.org/chinese/esa/women/protocol1.htm；截至到 2017 年 9 月，该议定书已经得到联合国 171 个成员国的批准。参见 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404), p.23, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2.017_Highlights.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 18 日）

② UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2016, United Nations publication, Sales No. E.16.IV.6, pp.5-7.

③ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2018, Booklet 2: Trafficking in persons in the context of armed conflict, United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2, p.5.

运过程中会成为其他犯罪行为的受害者），人口贩运的侵害对象就是被贩运人。[①]不过，两者也有一定联系，非正规移民如果被偷运集团所控制，其人身自由将受到严格限制。如果非正规移民在偷渡成功之后，未能向偷运集团付清费用，那么他们将可能遭到偷运集团的威胁，并可能处于被贩运的境地。[②]实际上，在现实生活中，偷运移民与人口贩运之间的区别往往含糊不清，这也为治理带来了挑战。

### （三）国际移民与公共卫生安全

移民、人口流动与卫生之间的关系早为人知。20 世纪 90 年代以后，一些新出现的以及一些死灰复燃的传染病的流行使其再次得到关注。[③]近年来，国际公共卫生安全事件频发，如 2014 年暴发并肆虐至 2015 年末的埃博拉病毒、2015 年在韩国迅速扩散的中东呼吸综合征（MERS）、2015 年在中美洲流行并于 2016 年波及包括中国在内的 34 个国家的寨卡病毒（ZIKV）等。这些疾病的流行与全球化背景下人口的加速流动密切相关，美国医学协会（IOM）便指出，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。[④]据中国海关统计，2018 年累计检出各类传染病 2.7 万多例，除了流感以外，还检出了寨卡、登革热、疟疾、艾滋病等传染病。[⑤]以艾滋病为例。据国际移民组织统计分析，在美国、加拿大、欧盟等高收入国家，移民人口的艾滋病感染率和发病率高于普通人群。例如，2012 年，在加拿大，来自艾滋病流行国家的移民人口的艾滋病感染率比普通加拿大公民高出 8.5 倍；在美国，外国出生的人口约占总人口的 13％。但在新发艾滋病感染者中，却有 16.2％来自这一人群；在欧盟国家，在由异性性接触引发的艾滋病感染病例中，有超过三分之一的感染者是来自艾滋病流行国家的移民。[⑥]2014 年起，欧洲涌入了大量的移民与难民，以至于出现了二战后最

① UNODC, Global Study on Smuggling of Migrants 2018, United Nations publication, Sales No. E.18.IV.9, p.19。
② IOM, Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base, 2016, p.6, http://publications.iom.int/system/files/pdf/smuggling_report.pdf; Louise Shelley, "Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective," February 2014, p.4, http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/BadActors-ShelleyFINALWEB.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 18 日）
③ Douglas W MacPherson, Brian D Gushulak, Liane Macdonald, "Health and foreign policy: influences of migration and population mobility," Bulletin of the World Health Organization, Vol.85, Issue 3, March 2007, p.200.
④ 何帆：《传染病的全球化与防治传染病的国际合作》，载李慎明、王逸舟、李少军主编：《2004 年：全球政治与安全报告》，社会科学文献出版社，2004 年版，第 263 页。
⑤ 《海关总署：去年检出各类传染病 2.7 万多例》，搜狐网，2019 年 1 月 26 日，http://www.sohu.com/a/291577166_428290。（上网时间：2019 年 4 月 26 日）
⑥ 移民组织：高收入国家移民艾滋病感染率远高于普通人》，联合国新闻，https://news.un.org/zh/story/2012/11/184582。（上网时间：2019 年 4 月 22 日）

为严重的移民与难民危机。在欧盟接受移民最多的国家里，2014 年新发现的艾滋病感染者中外国出生人口所占比例从 27.5%（意大利）到 68.4%（法国）不等。[①]世界卫生组织欧洲区办公室（the WHO European Region）在一份报告中表示，移民被视为一项重大的社会、政治与公共卫生挑战。[②]有学者分析认为，移民感染艾滋病等传染性疾病几率较高，与他们的生存状态、卫生知识等因素有关，“离开家人和缺少女性陪伴，年轻男子易于搞同性恋，也容易接触妓女和毒品。感染上艾滋病的移民返回乡村和小城镇的家中，这给那些直到最近还不知道这种病毒的地区造成了很高的感染率”。[③]因此，国际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。2018 年，世卫组织欧洲区域办公室发布的第一份《世卫组织欧洲区域难民和移民健康状况报告》指出，在世卫组织欧洲区的考察范围内，难民和移民向接纳国人民传播传染性疾病的风险很低。相反，由于在移民过程中受到感染、无法获得卫生保健、护理中断和生活条件恶劣，难民和移民可能面临更大的传染性疾病风险。[④]从这个角度来说，尽管移民与传染性疾病之间有一定的关联，但这种联系并非系统性的。实际上，贫穷是引发传染性疾病的首要原因。[⑤]

### （四）国际移民与生态环境安全

国际移民与生态环境之间的关系具有双重性特点：一方面，生态环境的恶化可能引发与加剧国际人口流动。在某些地区，“移民是环境恶化的直接结果”。[⑥]因环境而诱发的迁徙很可能成为 21 世纪最主要的挑战之一，而“这一问题必须得到解决，以确保人的安全与可持续发展”；[⑦]另一方面，国际移民又可能对生态环境造成更大的压力。从人性的角度来看，移民往往聚集于工作机会多、收入水平高、生活更便捷的大城市，

① F. Castelli and G. Sulis, “Migration and infectious diseases,” Clinical Microbiology and Infection,Volume 23, Issue 5, May 2017, p.286.

② Hannah Bradby, Rachel Humphris, Dave Newall and Jenny Phillimore, Public health aspects of migrant health: a review of the evidence on health status for refugees and asylum seekers in the European Region, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2015, p.1.

③ 詹姆斯·H·米特尔曼：《全球化综合征》（刘得手译），新华出版社，2002 年版，第 76 页。

④ WHO, Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: No Public Health without Refugee and Migrant Health, 2018, p.ix, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311347/9789289053846-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.（上网时间：2019 年 4 月 22 日）

⑤ WHO, “Migration and health: key issues—Migration and communicable diseases: no systematic association,” http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/migrant-health-in-the-european-region/migration-and-health-key-issues#292117.（上网时间：2019 年 4 月 22 日）

⑥ 斯蒂芬·卡斯尔斯：《全球化与移民：若干紧迫的矛盾》（黄语生译），《国际社会科学杂志》，1999 年第 2 期，第 27 页。

⑦ Giovanni Carlo Bruno, Fulvio Maria Palombino and Valentina Rossi eds., Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward, CNR edizioni, 2017, p.i.

这样便造成了城市承载能力的超负荷运转。移民问题专家斯蒂芬·卡斯尔斯指出：移民可能对环境构成影响，“因为它会使城市膨胀无法控制或形成过度利用自然的压力”。这种影响不仅仅局限于长期的活动，如旅游等短期行为也会对自然环境造成影响。[①]因此，一些环保主义者认为，外来移民会增加东道国的人口数量，而人口数量的增加将导致城市扩张（urban sprawl）并进而引发环境问题，如能源消耗量与水资源消耗量的增加、大气质量的恶化、野生动物栖息地的破坏等。[②]另外，一些非正规移民在迁移过程中多从人迹罕至之处穿越边界，其中可能是自然保护区、环境脆弱区，这也会对当地的生态环境造成重大毁坏，甚至是难以修复的破坏。不过，需要认识到，国际移民对生态环境的影响并不是绝对的，更不应过分夸大，以至于成为某些国家生态保护政策失败的“借口”或者限制移民主义者的“证据”。[③]

### （五）国际移民与经济安全

国际移民在促进全球经济发展、有效减贫等方面发挥了重要作用，如国际移民给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）[④]、国际移民的汇款助推母国的经济发展、人口跨境流动提升了移民者个人能力等。[⑤]但是，这并不意味着国际移民没有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以及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一直都是一个颇具争议

① 斯蒂芬·卡斯尔斯：《全球化与移民：若干紧迫的矛盾》（黄语生译），《国际社会科学杂志》，1999 年第 2 期，第 27 页。

② Winthrop Staples III and Philip Cafaro, “The Environmental Argument for Reducing Immigration to the United States,” Environmental Ethics, Vol.31, Spring 2009, p.9.

③ 美国移民改革联合会认为，减少移民数量是保护环境的重要途径。参见 Federation for American Immigration Reform, “U.S. Immigration and the Environment: Reduce Immigration-Driven U.S. Population Growth to Buy Time in the Race to Save the Environment,” September 2016, https://www.fairus.org/sites/default/files/2017-08/FAIR_2016_Environmental_Report.pdf。（上网时间：2019 年 4 月 25 日）

④ 美国学者研究显示，移民的大学学历比例提高一个百分点就能增加专利申请的数量以及专利的人均授予率。参见 Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of migration on economic and social development : a review of evidence and emerging issues,” February 1, 2011, p.7, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf。（上网时间：2019 年 4 月 25 日）

⑤ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of migration on economic and social development : a review of evidence and emerging issues,” February 1, 2011, pp.1-2, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf. 国际移民组织：《世界移民报告 2015》（中国与全球化智库译），http://www.ccg.org.cn/dianzizazhi/yiminbaogao2015ch.pdf。（上网时间：2019 年 4 月 25 日）

的问题；[①]对于母国而言，大量的财富精英、知识精英的外流所造成的“财富流失”“人才流失”（brain drain）现象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。[②]21 世纪初，哈佛大学的一位教授研究发现，居住在美国的 100 万印度移民，仅占印度人口的 0.1%，但其产生的价值却相当于印度国家收入的 10%。[③]即便是普通劳动力资源的输出也会对本国劳动力市场带来一定的波动，“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的比例过高，就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也发生重大变化，村庄和城镇的经济发展也将因人口外流而陷于瘫痪”。[④]例如，中国的福建、浙江等地的某些村落因为大量年轻人迁移国外而基本上处于“空心化”状态。因而，国际移民对移民来源国、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，同时也应明确其对劳动力市场、工资水平、社会福利可能带来的实际层面与心理层面的挑战。[⑤]

## 二、国际组织框架下的全球移民治理

随着全球化的不断推进，关系到人类生存与发展、超越国家边界范围的全球性问题也愈加多样。它们具有四个特征：（1）影响范围跨越国界，并非单个国家所能解决；（2）影响时间持久，并非短期内可以解决；（3）各类问题相互联系，其作用互相传导，增加了问题的复杂性；（4）一些全球性问题并不作用于某个特定对象，从而约束了

---

① 陈积敏：《利弊之辩：浅析非法移民对美国经济的影响》，《新远见》2012 年第 3 期，第 32—39 页；Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of migration on economic and social development : a review of evidence and emerging issues,” February 1, 2011, p.6, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 25 日）

② Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of migration on economic and social development : a review of evidence and emerging issues,” February 1, 2011, p.4, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 25 日）

③ 李术峰、张景勇：《警惕“智力断代”——人才流失数据解读》，2003 年 3 月 12 日，http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/10307/10317/20030312/942304.html。（上网时间：2019 年 4 月 23 日）

④ 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。

⑤ 相关研究显示，发达国家的移民或者发展中国家之间的移民对工资水平的降低影响不大，但心理层面的挑战仍然存在，尤其在经济下行压力较大的情形下，目的国民众很可能会放大外来移民对本国劳动力市场以及工资水平的负面影响。参见 Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Elina Schej, “Impact of migration on economic and social development : a review of evidence and emerging issues,” February 1, 2011, pp.6-7, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf.（上网时间：2019 年 4 月 25 日）

相关行为体的治理意愿。显然，全球性问题的基本特点决定了国际社会需要携起手来，努力构建一个全面、有效、持久的全球治理机制以协调立场，强化合作，共同应对。[①]

国际移民是一个日益普遍的全球性现象，其所带来的挑战也是一个全球治理的重要议题，需要“在国家、区域和国际三大层次上，通过政府间平台、公民社会和其他利益攸关方的相互合作”[②]才能妥善应对。显见，国际组织在全球移民治理中占有一席之地，且日益成为国际移民全球治理的重要行为体。与此相关的国际组织主要包括两大类：联合国体系内的国际组织以及与移民问题有关的国际非政府组织（如非政府组织移民委员会与国际天主教移民委员会），尤以前者为要，如联合国秘书处下辖联合国人口司（Population Division）、联合国经济和社会理事会（United Nations Economic and Social Council）以及国际移民组织（International Orgnization for Migration）等。国际组织主要采用研究性方式、规范性方式和实践性方式参与移民治理，三者相辅相成，共同体现出国际组织在移民治理中的作用与功能。

### （一）研究性方式

通过科学的研究方法和先进的研究工具以及富有经验的研究人员，国际组织对相关移民问题开展了许多详实且富有意义的研究，主要体现在成立研究中心、建立数据库、开展专业培训以及出版研究性刊物等方面。

1. 成立研究中心与展开对外合作。成立研究中心，组建相关研究团队，为移民问题的研究以及解决方案的设计提供了平台和智力支撑。与移民问题相关的国际组织一般拥有一个或多个研究中心，如国际移民组织建立了全球移民数据分析中心（Global Migration Data Analysis Centre, GMDAC)[③]，同时与世界上多所大学及研究机构共同组成了研究共同体（Research Community）[④]。联合国教科文组织也设有亚太移民研究网络（APMRN）、非洲移民研究网络（NOMRA）、中东欧移民研究网络（CEENOM）以及拉美和加勒比地区移民研究网络（REMIALC）等。

---

① 治理尤其是全球治理的观念与目标在冷战后得到了重大发展，它在主体结构、权力运行、管理范围、权威基础等方面具有独特特征。参见崔顺姬、余潇枫：《安全治理：非传统安全能力建设的新范式》，《世界经济与政治》2010 年第 1 期，第 86—87 页。

② GMG “Integrating migration in the post-2015 UN Development Agenda Position Paper,” p.6, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/genericdocument/wcms_242561.pdf.（上网时间：2019 年 2 月 10 日）

③ 该研究中心的主要目标是：强化在全球移民治理（如全球移民契约，可持续发展目标）中的数据作用，支持成员国移民数据收集、分析与使用能力，通过编制、共享与分析国际移民组织和其他数据来源来提升基于证据（evidence-based）的政策。参见 https://gmdac.iom.int/about-gmdac。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）

④ 可参见 IOM 网站：https://www.iom.int/research-community。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）

2. 建立与移民相关的数据库。人口动态统计是人类发展规划的基本要素。[①]获取权威可靠的移民动态统计数据并对其进行相关分析，对于国际社会制定移民管理的目标和国际移民项目计划至关重要。有鉴于此，国际组织致力于移民数据库建设，主要包括：（1）全球移民数据库（Global Migration Database）。该数据库由联合国经社部人口司负责开发，包含有 200 多个国家和地区的官方统计移民数据，并按照移民的国籍、出生日期、出生地、居住地、性别、年龄等标准进行相关分类。[②]（2）国际移民数据库（International Migration Database）。该数据库由经合组织研发，呈现了国际移民、移民劳工的流量与存量以及国籍获取等相关数据。[③]（3）联合国难民署人口统计数据库（UNHCR Population Statistics Database）。该数据库提供了 1951 年到 2017 年联合国难民署关注的全球难民人口数据和趋势，通过该数据库可以了解这些人口的基本构成信息，如居住地或出生地、移民身份（难民、寻求庇护者、国内流离失所者）等。[④]（4）移民与汇款数据库（Migration and Remittance Data）。这一数据库由世界银行集团建立，主要提供有关移民和汇款的各种数据，包括年度汇款数据、选定国家的每月汇款数据和家庭调查数据。[⑤]此外还有一些区域性的移民数据库，如经合组织的“国家移民数据”（OECD International Migration Statistics）[⑥]、国际移民组织的“非正规移民研究数据库：欧洲”（Irregular Migration Research Database: Europe）。[⑦]

3. 研究性出版物。公开发行出版物，以供相关移民问题的主体如研究人员和决策人员等参考也是国际组织参与国际移民治理的重要方式。例如，国际移民组织创办有《移民政策实践》（Migration Policy Practice）双月刊、《国际移民》（International Migration）双月刊等。自 2000 年起，该机构还每两年出版《世界移民报告》（World Migration Report），为各国了解最新的国际移民信息提供了重要参考。[⑧]“经合组织”自 1997 年起每年发布《国际移民展望》（International Migration Outlook），对国际

① 联合国经济及社会事务部统计司：《关于人口动态统计系统的原则和建议（修订本 2）》，联合国 2002 年版，第 3 页，参见 http://www.docin.com/p-222458753.html。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
② 该数据库网址是 http://esa.un.org/unmigration/。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
③ 参见 https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-international-migration-statistics/international-migration-database_data-00342-en。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
④ 该数据库网址是 http://popstats.unhcr.org/en/overview。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
⑤ 该数据库网址是 http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
⑥ 该数据库主要包括经合组织国家的外国人或外国出生人口、移民流动、归化以及劳工市场状况，参见 https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-international-migration-statistics/international-migration-database_data-00342-en。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
⑦ 参见 https://gmdac.iom.int/research-database/。（上网时间：2019 年 2 月 15 日）
⑧ 参见国际移民组织网站：http://publications.iom.int/about-iom-publications。（上网时间：2019 年 2 月 11 日）

移民的存量与流量、劳动力市场中的移民以及移民政策等问题进行分析，并提出建议。

### （二）规范性方式

为引起各方对国际移民问题的关注，并促使不同行为体在解决移民问题上达成共识，国际组织通过建立或参与全球移民问题磋商机制、制定公约规范、举办定期国际会议等规范性方式，构建了全球移民治理的协商合作机制。

全球性移民问题磋商机制，主要包括移民与发展全球论坛、全球移民小组、国际移民对话以及国际移徙协调会议等四项内容，尤以前两者为主。移民与发展全球论坛（the Global Forum on Migration and Development，GFMD）作为联合国非正式、无强制约束力、自愿的磋商机制，力图在政策实践层面推动移民和发展的相互促进，最大限度地减少移民对发展的负面影响，保证国家、区域和国际层面的协调一致，并推动与国际组织和学术界建立某种合作关系。这项机制的参与者以联合国各成员国为主，但亦包括相关国际组织代表和民间社会代表。它还创建了专题特设工作组，并规定每年举行一次以移民为主题的例会，如 2007 年 7 月 9—11 日在布鲁塞尔召开的首次会议主题是“移民对社会和经济发展的影响”，从人力资源发展与劳动力流动以及移民资源的贡献等角度探讨了移民对社会和经济发展的影响。2018 年 12 月 5—7 日，第 11 届全球移民与发展论坛在马拉喀什（Marrakesh）举行。本次论坛由摩洛哥和德国共同主持，主题为“履行国际承诺，发挥移民促进发展的作用”。[①]2019 年论坛主席国由厄瓜多尔担任，其初步拟定的论坛主题是“人员流动的可持续方法：通过伙伴关系和集体行动维护权利，加强国家机构和促进发展”。[②]

全球移民小组（Global Migration Group，GMG）是联合国关于协调移民问题的机构间小组（inter–agency group），成员均是国际组织，其目的在于促进相关机构间的合作协调，推动和移民有关的国际和区域规范的广泛施行，并鼓励采用更连贯、全面、协调的方法来解决国际移民问题。截至到 2017 年，全球移民小组拥有 22 位成员。[③]全球移民小组的工作议题可分为五类：（1）数据和研究：搜集移民相关的数据，进

① 《驻摩洛哥大使李立出席第 11 届全球移民与发展论坛》，2018 年 12 月 8 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zwbd_673032/gzhd_673042/t1620184.shtml。（上网时间：2019 年 3 月 1 日）

② GFMD, “GFMD 2019 -Draft Concept Paper,” 27 February 2019, http://www.gfmd.org/files/documents/draft_concept_paper_gfmd_2019_ecuador_chairmanship.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 1 日）

③ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404), p.21, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.（上网时间：2019 年 2 月 10 日）

行分析研究，编写移民数据的使用指南，以作为各国政府制定移民政策的决策基础；（2）移民和发展规划：建立与移民相关的国际整体反应机制，促进机构间协调，开展同行交流，支持单个国家、区域组织乃至全球协商的努力，以解决具体的迁移问题；（3）移民、人权和性别：将人权和性别平等的标准和原则纳入对移民问题的全球和区域政策讨论中，确保国际社会对移民的人权和劳动权利的充分尊重，对于寻求庇护者、难民、滞留移民和贩卖受害者等弱势移民群体提供保护；（4）移民和体面工作：提供全方位的指导，以促进有关国际移徙管理问题的对话，包括与就业、贸易、资金流动、教育权利的相互关系，创办劳工学校，促进劳务移民的技能建设，促进劳工移民政策与劳动力市场需求的对接；（5）能力开发：在联合国发展援助框架指导下，通过开展联合活动（比如移民与发展全球知识伙伴计划和全球移民与发展论坛）来提高全球移民小组的专业技能，包括培训、能力建设和机构间的合作。[①]

国际移民对话机制（International Dialogue on Migration，IDM）于 2001 年 11 月国际移民组织第 82 届理事会会议上通过并创立，秉持“开放和自由的原则”，向所有移民利益相关者开放，包括“国际移民组织的成员国和观察员国，以及国际组织和非政府组织、移民，以及媒体、学术界或私营部门合作伙伴”，让它们能有平等的机会参与讨论，分享特定移民问题领域的政策方针和有效做法，加强移民问题的协调合作和能力建设。[②]2 月 28 日，2019 年国际移民对话举行会议，其主题是“青年与移徙：让青年作为主要伙伴参与移徙治理”。[③]国际移民组织总干事安东尼奥·维托里诺（Ant ó nio Vitorino）表示，青年在决定世界各地移民治理的未来方面可以发挥重要作用，增加年轻人的流动机会将是发展和赋权的重要驱动力。[④]国际移徙协调会议（Coordination Meeting on International Migration）是联合国人口司于 2002 年起设立的定期会议机制，每年举行一次会议。该机制旨在将国际移民领域内的各相关方聚合在一起，以便提高国际移民数据资料搜集分析能力和加强不同利益攸关者之间的合作。[⑤]2018 年 2 月 15—16 日，第 16 届会议主要讨

① GMG, “What is GMG?” http://www.globalmigrationgroup.org/what-is-the-gmg.（上网时间：2019 年 2 月 10 日）

② IOM, “International Dialogue on Migration,” https://www.iom.int/idm.（上网时间：2019 年 3 月 1 日）

③ IOM, “IOM’s International Dialogue on Migration 2019 Focuses on Youth Underway in New York,” https://www.iom.int/news/ioms-international-dialogue-migration-2019-focuses-youth-underway-new-york.（上网时间：2019 年 3 月 1 日）

④ 《国际移民组织总干事：青年应在移民治理问题上发挥更大作用》，联合国中文网，2019 年 2 月 28 日，https://news.un.org/zh/story/2019/02/1029352。（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

⑤ UN Population Division, “Report of the Annual Coordination Meeting on International Migration,” https://www.gfmd.org/files/documents/Meeting_report_CM13_Advanced.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

论了国际移民与发展议题，通过对已有数据与相关议题研究的评估，找出现有证据基础的不足并对后续数据、研究与培训优先事项进行分析来促进《安全、有序和正规移民全球契约》（Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration）的实施。[①]

2. 与国际移民问题相关的国际公约的制定。国际组织（尤其是联合国）与各国政府共同制定了与国际移民相关的国际公约，总体上可分为两大类，即一般性国际移民公约与专题性国际移民公约。

一般性国际公约是指对跨境人口流动（包括移民、难民等）制定出一系列普遍适用的规范与目标，《安全、有序和正规移民全球契约》便是其典型代表。2016 年 9 月 19 日，联合国在纽约举行难民和移民首脑会议，通过了《关于难民和移民的纽约宣言》，提出将制订一份旨在实现安全、有序和正规移民的全球契约。2018 年 7 月 13 日，全球首个移民问题契约——《安全、有序和正规移民全球契约》的文本在联合国举行的会议上最终定稿。它也是各成员国首次在联合国的主持下，通过讨论协商所达成的一份以整体和全面方式覆盖国际移民问题所有方面的协议。联合国秘书长古特雷斯表示，全球移民契约是一份完整的框架，包含一系列目标行动、实施路径、后续跟踪与审核评估，旨在促进安全、有序和正常的人口流动，同时降低非正常移民的影响。他强调："跨境人口移徙是全球性的现象，必须依靠国际合作才能实现有效管理，充分发挥其积极影响，契约文本的最终定稿表明了各国政府在这一问题上的共识，同时也确认了每一个人都应享有安全、尊严和保护。"[②]12 月 10 日，联合国大会以 152 票赞成，12 票弃权，5 票反对（捷克、匈牙利、以色列、波兰和美国）的结果通过了全球移民契约。这个契约尽管没有法律约束力，但却为移民合作、汲取最佳做法和国际法提供了一个强有力的平台。联合国秘书长国际移民问题特别代表路易斯·阿尔布尔（Louise Arbour）表示，联大正式通过契约"代表着对一个基于事实而非不符合事实的言辞的国际移民框架，以及对国家移民政策只有通过合作而非孤立才能最好地执行的响亮承诺"。[③]

---

① "Sixteenth Coordination Meeting on International Migration," https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/16/documents/objectives_16th_cm.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

② 《联大敲锤：正式通过 < 安全、有序和正常移民全球契约 >》，联合国中文网，2018 年 12 月 19 日，https://news.un.org/zh/story/2018/12/1025161。（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

③ 《各成员国就全球首份 < 安全、有序和正规移民全球契约 > 达成一致》，联合国中文网，2018 年 7 月 13 日，https://www.un.org/development/desa/zh/news/population/un-finalizes-first-ever-global-compact-for-migration.html。（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

专题性国际移民公约指的是与特定移民对象（如非法移民）相关的规范。例如，1957 年布鲁塞尔召开的第 10 届海洋法外交会议上与会国签订并于 1991 年生效的《关于偷渡者的国际公约》，对发现偷渡者后的移交、安置、遣返、接受的具体程序及其费用安排等一系列问题作了详细的规定。这些规定开创了一个国际多边合作治理非正规移民的先例，从程序上建立起了国际社会合作机制。[①] 1996 年 12 月 12 日，在联合国大会第 51 届会议第 82 次全体会议上通过了《防止偷运外国人的措施》的决议。该决议谴责偷运外国人的行为，并敦促各国采取适当步骤，打击偷运外国人的活动并强调亟须进行国际合作。2000 年各国签署通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其于 2001 年通过的两项补充议定书对于移民走私和人口贩运这类跨国有组织犯罪的预防和打击做了相应规定。可以说，在联合国多边机制下，围绕非法移徙者以及移民偷运等跨国犯罪问题的国际法律体系初步形成。这些条约的签订使得世界各国在处理非正规移民的问题上有了强有力的法律武器，执法行动上有了统一的标准，司法合作方面也有了坚实的保障。

总的来说，这些公约起到了三大作用：（1）明示作用。这些公约直接以明确的条文形式确定了国际移民的权利，告知各国政府处理移民问题时何者是允许或禁止的事项；（2）共识作用。这些公约主要是在联合国框架下各国在处理移民问题上所达成的基本共识，具有广泛的代表性，因而也具有较高的权威性；（3）校正作用。这些公约对于缔约国对待移民的不当行为有约束和校正作用，如缔约国不遵守公约，将受到国际社会的谴责。这些国际文件的制定、通过和生效，一方面显示了国际社会对移民问题的关注，另一方面也展现了参与国际移民合作治理的共同意愿与务实实践。

3. 举办移民问题国际会议。国际组织通过举办移民问题国际会议的方式，促进国际组织内部、国际组织之间以及国际组织与政府间就移民问题进行交流与探讨。例如，1994 年在开罗举行的联合国人口和发展国际会议对于移民汇款、临时迁移、非正常迁移等问题进行了探讨，并通过了一项行动方案，成为移民与发展全球论坛机制的创立基础。[②] 2006 年 9 月 14—15 日举行的国际移徙与发展问题高级别对话通过四次圆桌会议，就国际移民的各类议题，包括移民对于经济和社会发展的影响、对偷运移徙者

① 《关于非法移民问题的国际立法》，法制网，http://www.legaldaily.com.cn/misc/2006-08/09/content_369177.htm。（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

② United Nations, "International Conference on Population and Development (ICPD)," http://www.iisd.ca/cairo.html.（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

和贩卖人口的治理措施、国际移徙与汇款对发展的多层面问题以及促进建立伙伴关系和能力建设等进行了深入探讨。会议指出，限制性移民政策导致非正常移徙的增加，并提出了扩大合法移民政策的覆盖面和健全非正规移徙者正常化政策的应对措施。与会者建议，加强对非法移徙中所面临危险的宣传工作有助于减少非正常流动。许多与会者尽管认为有效的边境管制是必要的，但也承认仅仅靠安全和管制措施无法消除非正常移徙。因此，与会者呼吁实行可以在劳动力需求和海外工作者流入之间取得较佳平衡的移徙政策。与会者还强调，控制非正常移徙的措施不应当影响到对那些逃避迫害的人和其他弱势群体寻求国际保护。[①]2018 年 4 月，联合国人口与发展委员会第 51 届会议在纽约联合国总部召开，其主题是“可持续城市、人类流动和国际移民”。联合国常务副秘书长阿米娜·默罕默德（Amina J. Mohammed）在会议上指出，移民是全球化世界的一个重要特征，移民对我们的社会作出了积极的贡献。与此同时，国际移民带来的挑战也不容忽视，尤其是因之而产生的仇外情绪更应该引起重视。[②]

### （三）实践性方式

在国际移民治理方面，尤其非法移民治理方面，国际组织针对移民者个体以及与国际移民相关的国家开展了一系列具体务实的行动。对于移民者而言，国际组织利用各种方式，如巡回宣传、举办展览、公路宣传（road show）以及与电台、电视台、互联网运营商等大众媒体合作等等，对潜在移民进行了广泛宣传：一方面普及移民知识，倡导潜在移民者通过合法移民途径、合法中介机构、合法程序来进行正规移民，并告知它们所应享有的权利与应尽之义务；一方面告知其非法移徙的风险性与危害性。[③]

对于非法移徙者，国际组织主要倡导采取协助性措施而非惩罚性措施加以应对。它们认为，非法移民的产生因素十分复杂，既包括来源国的推力因素，如贫困、失业和灾害，以及目的国的拉力因素，如高工资、就业机会以及安全因素。[④]因此，国际组织对于非法移民群体抱有理解和同情的态度，并对处于困境中的非法移民提供各类

① 联合国大会：《国际移徙与发展问题高级别对话的总结报告》，第 4 页，https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/01/PDF/N0657101.pdf?OpenElement。（上网时间：2019 年 3 月 7 日）
② 《联合国常务副秘书长：移民是全球化的重要特征 对社会做出积极贡献》，联合国中文网，2018 年 4 月 9 日，https://news.un.org/zh/story/2018/04/1005871。（上网时间：2019 年 3 月 7 日）
③ IOM, “Irregular Migration Section 3.12,” p.22, http://www.rcmvs.org/documentos/IOM/EMM/v3/V3S12/CM.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 5 日）
④ IOM, “Irregular Migration Section 3.12,” p.9, http://www.rcmvs.org/documentos/IOM/EMM/v3/V3S12/CM.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

帮助，包括：（1）搜救行动，如国际海事组织配合其成员国意大利、马耳他和西班牙在地中海区域搜救了数以万计的非法移民。（2）物质援助。对于生活困难的非法移民，国际组织基于保护其基本人权的考虑，为其提供医疗救助、食品救济等。2011 年，大量突尼斯非法移民涌入意大利，国际移民组织与意大利政府合作，为他们提供医疗、食物等人道主义援助。[①]（3）非物质援助，如心理援助和法律援助。国际组织为非法移民提供心理咨询，以增强非法移民的心理适应能力；亦提供法律咨询，对其告知目的国对待非法移民的相关法律惩戒措施以及维护自身基本人权的法律途径。

与移民关系国展开广泛合作是国际组织参与国际移民治理的重要途径。以非法移民治理为例，这种合作主要表现在：第一，加强相关国家之间的交流。国际组织通过考察调研、交流访问等活动，增进国家间关于边境管理和非法移民治理、遣返等相关问题的信息共享和技术合作。例如，在“利比亚过境和非正规移民管理”（the Transit and Irregular Migration Management in Libya, TRIM）项目中，国际移民组织协助利比亚政府官员前往意大利、奥地利和斯洛伐克进行为期 6 天的参观考察，学习为非法移民提供人道主义援助的相关政策和做法。[②]

第二，助力目标国家非法移民治理能力建设。一是提供政策建议，为相关国家的政府提供移民管理政策的制定、实施、评估方面的专业咨询；二是开展业务培训，广泛传播国际移民管理的相关知识和技能。如 2008 年起，国际劳工组织、国际移民组织和中国政府部门（包括外交部、商务部、公安部、民政部以及人力资源和社会保障部等）共同参与实施了“中国移民管理能力建设项目”（Capacity Building for Migration Management in China）[③]；三是给予技术支持，如建立数据系统、引入国际通用标准等。2006 年，国际移民组织在阿塞拜疆实施一个为期 2 年的计划，重点是培训边防人员、改善负责边境控制的各机构之间的协调、建立信息库互享和分析系统，帮助阿塞拜疆巩固其南部边境，以促进合法贸易，制止非法移民，打击跨国犯罪。[④]

---

① 联合国：《突尼斯移民涌入意大利，国际移民组织为其提供援助》，http://www.un.org/zh/focus/northafrica/newsdetails.asp?newsID=15025&criteria=tunisia。（上网时间：2019 年 3 月 5 日）

② IOM, “Officials Complete European Study Tour,” http://www.iom.int/news/officials-complete-european-study-tour.（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

③ 国际劳工组织北京局：《中国移民管理能力建设项目》，http://www.ilo.org/beijing/what-we-do/projects/WCMS_141734/lang--zh/index.htm。（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

④ 联合国：《移徙组织助阿塞拜疆制止非法移民跨国犯罪》，http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=5938。（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

第三，协助打击跨国犯罪。例如，联合国毒品和犯罪问题办公室与各成员国政府开展合作，制定打击移民偷渡和人口贩卖的战略计划，为成员国警察系统、边境机构、法官等提供法务支持，同时也为移民偷渡和人口贩卖等跨国犯罪的受害者提供保护和援助。[①]

## 三、国际组织框架下全球移民治理的效果评价

在移民治理上，国际组织能够突破地域的局限和国家主权的束缚，从全球视野来看待与分析跨国移民问题，并提出相对中立且专业的政策性建议，这是国家治理和区域治理所不可比拟的。但是，由于自身实力与所获授权有限，尤其是它所提供的政策性建议需要依赖国家的意志与力量才能推行，这决定了国际组织框架下的全球移民治理只能是作为国家治理的一种补充。

### （一）国际组织参与移民治理的积极作用

国际组织通过“交流信息，进行协商，拟定准则，申明希望，协调国家和其他行动者的行为，实施共同的行动计划”[②]等方式在全球治理中发挥了重要作用，其参与国际移民治理亦复如是，这具体可以从宏观（全球）、中观（国家）、微观（移民者）三个层面来加以评估。

从全球层面来看，国际组织在移民治理中主要发挥了两大功能：一是知识功能，提高了国际社会对于移民问题的关注。国际移民尽管已经是一个客观现实，但国际社会对它的知识和认识还远远不够，尤其是对非正规移民（如非法移民）的认知更是模糊不清，甚至于存在误解。例如，国际社会对于非法移民的认识往往与抢夺工作机会、提升犯罪率、降低目的国工资水平等负面影响联系在一起，在治理上主要采取强力打击的方式，但这种认知并不客观，应对方式的效果也差强人意。国际组织呼吁国际社会应该考察对外移民的多元化动因，并充分认识到迁移的人类天性以及其推动经济社会发展的积极作用。即便在应对非正规移徙的过程中，国际社会也需要采取一种有尊严的做法，而不是一种基于关闭边境和刑事定罪的做法。[③]2013 年 10 月，第二届国

① UNFPA and IOM, International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System, p.350-351, http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Internatioanl%20Migration%20-%20UN%20System%20CEB%20for%20Coordination.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

② 科菲•安南：《安南千年报告》，转引自李铁城主编：《世纪之交的联合国》，人民出版社 2002 年版，第 155 页。

③《有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题》，2016 年 4 月 21 日，https://undocs.org/zh/A/70/59。（上网时间：2019 年 3 月 28 日）

际移民与发展高级别对话会的联合宣言中强调，与会代表“认识到有必要通过一个整体而全面的国际合作来应对非正规移民的挑战，以确保安全、有序与正规移民，并充分尊重人权”。[①]这不仅提出了国际移民治理需要需要多方参与、多管齐下、形成合力，而且还提出了一个重要但易被忽视的一个问题，即移民的人权保护问题，尤其是非正规移民的人权保护。

在这方面，国际组织发挥了建言者、建设者、监督者的角色。国际组织在不同场合强调，所有国家，无论是移民的来源国、中转国还是目的国，都有义务尊重所有移民最基本的权利和自由，无论这些移民所处状态如何，尤其是那些易受侵害的群体，如儿童、妇女、土著、残疾人和非法迁徙者，更需要保护其权利和自由。移民目的国政府在反对歧视和排外、提倡尊重和包容方面负有责任。[②]国际组织对于实施移民偷渡和人口贩卖的跨国犯罪集团实行零容忍态度，呼吁各国对其严厉打击，但是对于非法移徙者较为宽容，认为“虽然实施移民偷渡和人口贩卖是犯罪行为，但是移民者本身不应该被归罪”。[③]不仅如此，以联合国为核心的国际组织还建立了一套完整的国际人权规范体系，形成了九项核心国际人权条约，这为国际移民的人权保护提供了政策依据。[④]

二是行动功能，构建了国际移民治理合作体系。世界各国在移民治理政策上存在差异，但均认为没有任何一个国家能独自处理国际移民带来的复杂问题。鉴于国际移民涉及多个利益主体，跨越地理范围广泛，单个国家往往难以从全球视野对其发展趋势与特点做出科学预判。特别是，移民问题涉及国家主权、经济发展、文化融合等诸多敏感问题，这使得作为第三方的国际组织所提出的政策建议更具可接受性。不仅如此，一些国际组织一直致力于对移民问题的研究，具有更为专业的精神与知识架构，

---

① “Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development,” http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.5.（上网时间：2019 年 3 月 15 日）

② Francisco Lainez, “Round table 2: Measures to ensure respect for and protection of the human rights of all migrants, and to prevent and combat smuggling of migrants and trafficking in persons,” p.1, http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/SummaryFinalRT2.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 15 日）

③ Francisco Lainez, “Round table 2: Measures to ensure respect for and protection of the human rights of all migrants, and to prevent and combat smuggling of migrants and trafficking in persons,” p.2, http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/SummaryFinalRT2.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 15 日）

④ 这九项核心国际人权条约是：《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。参见《有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题》，2016 年 4 月 21 日，https://undocs.org/zh/A/70/59。（上网时间：2019 年 3 月 29 日）

如国际移民组织自成立之初便致力于移民问题的分析与研究；联合国人口司自 1974 年联合国世界人口大会召开后便开始监测政府对待移民的态度与政策等。[①]如此种种都促使了以国际组织为主体的国际移民全球治理合作体系的兴起，其中联合国系统发挥了中坚与引领作用。在此背景下，一个以联合国为中心、各类政府间组织和非政府组织（包括研究性机构、智库）为行为主体，以一系列国际公约所确立的法律框架与制度规范为基本原则，以“移民与发展全球论坛”等代表性协商机制为运作平台的国际组织框架下移民治理体系逐步形成。

从国家层面来考察，国际组织的移民治理功能体现在：第一，协助提升国家对移民的管理能力。国际组织通过对相关国家移民官员和边境工作人员的培训，提高了他们对于伪造文件和假冒身份的鉴别能力；通过开展航空公司、航运公司和政府部门的相关合作，促进了过境乘客信息的交流。在护照和签证方面，国际组织协助政府部门建立电子身份文件，开发身份识别新技术，如指纹识别技术、脸部识别技术等，提升了出入境人员的信息正确匹配性。[②]

第二，加强国家移民治理的专业知识建设。移民政策是国家展开移民治理的关键手段，其制定应该基于对事实情况的正确认知，这意味着对国际移民信息的需求逐渐提高，特别是国际移民数据与分析已经成为出台相关管理政策的基础。[③]然而，国际移民信息不充分成为制约国际移民全球治理的首要难题，“移民信息仍然不完整，往往也不准确”。[④]在这方面，国际组织可为国家提供移民治理的专家建议、技术合作和实践帮助，提升国家移民数据的收集和分析能力，帮助国家对非法移民的原因、手段、进程和影响等方面进行更为严格和标准的评估，提高了国家对移民问题的调查和研究能力。[⑤]例如，联合国经社理事会人口司每两年发布的《国际移民报告》对国际移民水平、趋势以及政

① UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration Report 2002, 2002, p.17, http://101.96.8.164/www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 15 日）

② OM, “Irregular Migration Section 3.12,” p.30, http://www.rcmvs.org/documentos/IOM/EMM/v3/V3S12/CM.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 18 日）

③ UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration Report 2002, 2002, p.9, http://101.96.8.164/www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 25 日）

④ Ibid, p.5.

⑤ UNFPA and IOM, International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System, p31, http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Internatioanl%20Migration%20-%20UN%20System%20CEB%20for%20Coordination.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 25 日）

策提供了丰富的信息，这有助于弥补国际移民领域内信息不充分的弊端，为国家的政策制定提供了重要的智力支持。[①]在打击人口走私行为过程中的一个难点是相关的数据无法有效获得，国家间似乎也不愿通过一种系统性方式来实现数据共享。在此背景下，联合国毒品与犯罪问题办公室与亚洲、欧洲和北美等地区的执法机构合作发展了一个“移民偷运及相关行为自愿报告系统”（Voluntary Reporting System on Migrant Smuggling and Related Conduct），目的在于收集和分享偷运移民的信息，主要包括收集偷运移民的数量、国籍和性别，但在汇聚偷运路线与移民偷运者等方面数据仍显不足。[②]

从移民者角度看，国际组织致力于保护移民个体（尤其是非正规移民）基本的权利，主要体现在两个方面：第一，建立起保护人权的法律体系。以联合国为代表的国际组织制定了一系列条约，包括以《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》《联合国打击跨国有组织犯罪公约》为代表的国际公约以及区域性协定。这些法律条约在整体上形成了一个全球性、系统性的法律框架，保护了包括非正规移民在内的国际移民的生命权、隐私权、免遭奴役、免遭强迫劳动等各项权利。第二，为寻求帮助的非正规移民提供了法律咨询、物资援助、遣返援助等各方面的服务，配合各国政府大力打击人口贩运等跨国违法犯罪行为，给予了非正规移民基本的人道主义支持。2010 年，大约有 7000 名非法移民遭到安哥拉政府的驱逐，进入刚果（金）南部地区，许多人遭受了性暴力及其他伤害。联合国人道主义事务协调厅对此深表关切，在为这些遭到驱逐的人提供水、食品、衣服、药品等物资以及心理援助的同时，敦促安哥拉和刚果（金）两国政府就事件开展调查。[③]

### （二）国际组织参与移民治理的制约因素

国际组织在全球移民治理领域地位突出，且被寄予厚望，但却受到诸多因素的制约，主要体现在三个方面：第一，国际组织授权有限，缺乏必要的强制约束力。当今世界，主权国家是唯一拥有强制力的政治实体。国际组织本质上是一种自愿性而非强制性的多边合作机构，需要靠各成员单位采取相对一致的联合行动才能够将其通过的

① UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration Report 2002, 2002, p.5, http://101.96.8.164/www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 25 日）

② IOM, Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base, 2016, p.12, http://publications.iom.int/system/files/pdf/smuggling_report.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 25 日）

③ 联合国：《联合国对遭到安哥拉驱逐的移民受到性暴力等伤害表示关切》，http://www.un.org/zh/women/endviolence/n。（上网时间：2019 年 3 月 20 日）

决议付诸实施。移民政策涉及一个国家的主权，是一国国内政策的重要组成部分，再加上移民问题十分敏感，国际组织难以对其产生实质性影响。国际组织通过开展研究、举办培训班、召开国际会议、进行宣传等行动只是塑造了对于移民治理的共有知识，但却无法强制每个国家都接受这些“共有知识”，更无法强迫各国将这些“共有知识”转变为实际行为。例如，联合国自 1990 年就制定并通过了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，截至 2019 年 3 月 6 日，全世界仅有 54 个缔约国，13 个国家代表签署该公约但尚未获得本国政府批准，欧洲（除波黑外）、北美及中东主要移民接收国全都不是该公约的签约国。[①]联合国《2009 人类发展报告》便指出：“（我们）已经有了一系列的公约、条约和习惯法，因此，目前所面临的主要挑战不是缺乏保护移民权利的法律框架，而是公约不能有效执行。”[②]

第二，国际组织成员内部存在分歧，影响其参与国际移民治理的效果。在移民治理上，这种分歧主要表现为利益分歧、认识分歧和行为分歧。在利益上，同一政府间国际组织里，移民来源国和目的国之间有着不同的，甚至是冲突的利益考量：目的国倾向于推行吸引高技术人才而减少普通劳动者的限制性移民政策，而来源国却希望目的国能开放其劳动力市场，并提升对移民的社会保护措施。另外，来源国和目的国的国家实力和地位并不平等，缺乏能化解分歧、建立互信的沟通措施。[③]在认识上，国际组织和成员国存在人权和主权孰重孰轻的分歧。国际组织在移民（尤其是非正规移民）治理过程中主要从人权角度出发，在打击偷渡移民和人口贩运等违法行为的同时，力图保护非正规移民本身基本的人权和自由保障。但国家从主权角度考虑，要维护本国的法律权威、社会秩序和经济稳定，对于非正规移民人权的关注则往往退居次席。在行为上，各成员单位尽管会理解国际组织提出的关于移民治理的倡议、原则，但却根据自身情况和文化观念予以不同的解读，这导致了在具体政策上的选择性适用。

第三，资源有限影响国际组织的行动效力，这主要体现在人力资源与财政资源两方面。一方面，国际移民问题涉及国家多、范围广，国际组织人力有限，在实施调查

① 参见 http://indicators.ohchr.org/。（上网时间：2019 年 3 月 22 日）
② UNDP, Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development, p.101, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 22 日）
③ UNFPA and IOM, International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System, pp.166-168, http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Internatioanl%20Migration%20-%20UN%20System%20CEB%20for%20Coordination.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 22 日）

时缺乏既有国际工作经验又熟悉当地情况的工作人员，这使得国际组织的具体行动很难深入，经常流于研究、培训、宣传和倡导等务虚层面。此外，国际组织高层官员的频繁变动也使得相关政策与能力建设缺少连续性。[①]另一方面，国际组织资金有限制约了其行动能力。国际组织的资金主要来自于成员国的会费缴纳和社会捐助。然而，全球经济复苏乏力，各国财政状况不甚乐观，拖延会费的现象较多，这对国际组织参与移民治理的行动产生了负面影响。社会捐助是个不稳定的因素，并不在国际组织掌控的范围内。因此，在财务上如何“开源节流”始终是国际组织考虑的重要问题。

此外，国际组织在移民治理上缺乏战略性规划，大部分活动依然以项目化（projectization）为主，时间周期短，缺乏可持续性与系统性。国际组织之间以及与其他行为体的合作程度有限，主要表现为沟通交流和信息共享，实践合作较少。显然，这些问题的存在都会对国际组织的移民治理能力构成重要制约。

总的来说，在移民治理问题上，国际组织的治理模式具有其独特优势：（1）收集、分析国际移民的相关信息，增进国际社会对这一国际现象的认识，并为相关国家的政策制定提供智力支持；（2）充分发挥国际组织的协调功能，有助于整合国际社会资源；（3）鉴于国际组织的身份，它们所提出的建议、方案能够避开具体国家利益的局限，更易于为各国所接受。但这也存在很大缺陷，即国际组织仅能以协调者的身份出现，其所通过的方案最终还需各相关国家来落实，这决定了此种模式具有明显的外部依赖性与脆弱性的特点。对此，李明欢教授以联合国为对象做出了如下评价：“尽管联合国一直力图在跨国层面上推动各国相互协调，以求更有效地维护移民者的合法权利，增进移民的经济和社会效益，但是，迄今为止，联合国的影响力似乎还局限于广泛搜集整理国际移民资料，详细论证移民贡献，剖析存在问题，举办各类政府论坛与学术会议。”[②]可见，国际组织框架下的移民治理模式更多地是对国际移民国家治理的一种辅助与补充，其独立作用与实际效力仍十分有限。

### （三）国际组织参与移民治理的前景展望

国际组织在移民治理上虽面临许多掣肘，但其作用将会愈益重要。加强自身能力建设，并与其他行为体展开务实合作是保证国际组织在国际移民治理中发挥更大影响力的基础与前提。

---

① Ibid, p.119.

② 李明欢：《国际移民治理的现实困境与善治趋势》，《人民论坛·学术前沿》，2014 年第 14 期，第 69 页。

第一，全面评估问题，形成有效战略。国际组织需扩大关注的范围和领域，同时评估不同议题的轻重缓急和解决问题的时效性。在不同层面的具体问题上，国际组织应认清自身优、劣势，在国家、地区和国际三大层面分别形成清晰明确的移民治理战略，以改变过去以项目为主的“短、平、快”却无法深入持久的特点。

第二，加强人员建设，提高业务水平。国际组织需要强化专家队伍建设，通过提供政策建议等智力支持的方式来影响与参与国际移民治理进程。一方面，国际组织在处理不同地区的移民问题时，可以扩大熟悉情况、有丰富工作经验的当地人员的招募数量，依托当地员工开展各项事宜；另一方面，国际组织需要时常对其工作人员进行培训，包括理论知识学习、现实情况分析、工作开展建议等。

第三，增加物力和财力等资源供给。开源节流是国际组织实现资源优化配置的主要途径：开源方面，除了会员国缴费和公众捐款外，国际组织可以成立相关基金会，进行相应投资，以实现财政的部分自给。诺贝尔基金会从起初的 3100 万瑞郎到如今增值了 90 多倍，其投资理财功不可没，可以算是一个很好的榜样；节流方面，国际组织应该减少不必要的行政支出，扩大实务支出，并可以将部分业务以市场招标的方式商业化运作，从而降低成本，提高效率。

第四，加快机构改革提质增效。国际组织，尤其是政府间国际组织，需要改革内部的体制机制，包括成员构成、表决权、会费缴纳标准、行政机构等，以使国际组织有更大的代表性，在策略上有更多的灵活性，在治理上有更高的质量与效率。联合国人口司便指出，对于全球移民小组的改革，应该建立一个永久的协调机构来组织共同活动，同时要对全球移民小组增扩，使其有广泛的代表性。[①]

第五，加强外部联通建设，以便获得其他行为体的支持和配合。除国际组织之外，与移民相关的行为体还涉及各国政府部门、移民中介、劳工招聘机构、大众媒体、移民者本身等。国际组织需要构建合作协商网络，做各行为体之间的沟通人、协调方与组织者。由于国际组织的多样性和移民问题的全球性，各个国际组织之间的活动领域难免有交叉重叠，这就需要各国际组织之间加强沟通交流，协调彼此业务，并强化信

① UNFPA and IOM, International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System, p.238, http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Internatioanl%20Migration%20-%20UN%20System%20CEB%20for%20Coordination.pdf.（上网时间：2019 年 3 月 22 日）

息与资源共享。此外，国际组织还要敦促各国批准和落实与移民相关的国际条约，促进移民治理方面的国际标准推广实行，并建立一个透明的、责任明确的、基于人权的可持续合作框架，有效推进移民与发展计划。[①]

总之，国际组织是全球治理的重要行为体，国际组织框架下的移民治理与国际移民的国家治理、区域治理一道成为全球移民治理体系的重要组成部分[②]，是实现有序、安全、正常和负责的移民和人口流动这一《2030 年可持续发展议程》目标不可缺少的基础性条件。在此进程中，国际移民的国家治理、区域治理以及全球治理等不同范式的治理形态应该加强协调，促进理解，增进合作，形成合力。惟其如此，国际移民的多层治理体系才能不断得到完善，国际移民治理的目标才能逐步实现。

# 难民与移民何以交互
## ——叙利亚难民危机后的法理哲思 *

**陈敬根 ***

**摘要：** 叙利亚难民危机体现“混杂混合性”特征，给入境国和接收国在移徙者的身份甄别、选择适用的法律、不安全风险的管控等方面带来的新挑战。以国际人权和国家安全两个价值范畴所分别体现的理想主义和现实主义的单一治理范式，已然无法解决“混杂混合性”移徙者大量涌入的问题。其实质是在移徙者规模激增的情况下本应得到及时遣返却因无处接收、不得不接收而大量滞留的人口危机。这构成难民和移民从单一走向交互的逻辑前提。国际社会需要从构建区域性制度安排、协调国家单边管控、积极证成区域习惯法和创新安置途径等方面构建难民和移民交互型的治理模式，以达致主权与人权、国际安全与人道主义之间的平衡性。

**关键词：** 叙利亚难民危机 交互型治理模式 区域性制度安排 区域习惯法

① Ibid, p.133.
② Ibid, p.9.

• 感谢第三届全球人才流动和国际移民学术研讨会的专家对本文的评审，文中错漏由笔者负责。
• 作者简介：陈敬根，上海大学法学院副教授、法学博士。

叙利亚难民危机引发欧洲持续的难民潮，其中一个显著的特点是此次难民潮混杂着大量的移民。2016 年 9 月 19 日，在纽约联合国总部举行的解决难民和移民大规模流动问题的高级别会议（简称“难民和移民问题峰会”）正式通过了《难民和移民问题纽约宣言》，首次将难民和移民并列一起讨论设立全面响应框架问题，[①]从相当程度上体现了对此显著特点的反映。此次难民潮混杂着大量的移民，从而使单纯管控难民或移民移徙行为的国际法律制度无法有效适用，亟需国际社会创新管控难民和移民的交互型的法律制度。随着我国经济社会等各项事业快速发展，我国已由难民与移民的输出国开始向接收国、输入国转变。2016 年 6 月，我国正式加入国际移民组织，[②]开始承担国际移民和难民事务的相关国际法律义务。因此，积极参与构建和实施符合国际法和人道主义的规制体系，对难民与移民实施有效的管控和救助措施，并引领相关国际制度建设，已然成为我国当前和未来一段时期一项紧迫而重要的理论和现实任务。

## 一、叙利亚难民危机的“混杂混合性”及其带来的新挑战

与以往跨境人口迁徙相比，叙利亚难民危机引发的欧洲难民潮具有明显的“混杂混合性”，并由此给入境国和接收国带来诸多新的挑战。

### （一）叙利亚难民危机的“混杂混合性”

目前，一些国际组织会议[③]或学者[④]用“混合性”描述此次难民潮的移徙者身份，笔者认为使用“混杂混合性”较为妥当。

首先，从整体上看，此次难民潮的移徙者体现了“混杂性”，即除了难民外，还有非法移民、避难寻求者、流离失所者，从而体现出一种人员混杂状态。正如经合组织报告所指出的，此次“难民在来源国、身份和动机上，都比波黑战争期间引发的难民潮要复杂”。[⑤]其次，从个体上看，此次难民潮的移徙者体现了“混合性”，即单

① 参见邓敏：《联合国大会通过〈难民和移民问题纽约宣言〉》，http://www.chinanews.com/gj/2016/09-19/8008121.shtml，2019-03-25。本文系国家社科基金一般项目阶段性成果。

② 1951 年 12 月 5 日，在比利时和美国的倡议下，第一届国际移民会议在布鲁塞尔召开，成立了“欧洲移民问题临时政府间委员会”，很快更名为“欧洲移民问题政府间委员会”（ICEM），指定用于帮助欧洲各国政府安置 1100 万因战争而流离失所者。1989 年该组织又更名为国际移民组织（IOM）。

③ 参见肖凡：《国际海事组织召开高级别会议讨论海上不安全混合移徙问题》，http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/224758/#.WZU-T9KOz_g，2017-08-20。

④ 参见徐军华：《论不推回原则在海上拦截中的适用》，《政法论坛》，2017 年第 2 期，第 50 页。

⑤ See Organization for Economic Cooperation and Development，Is this Humanitarian Migration Crisis Different ？ Migration Policy Debates，No. 7，2015，pp. 1.

个移徙者的身份，可能既是难民或避难寻求者或非法移民者，又是偷渡或人口贩运的受害者。这是不同法律关系叠加于同一移徙者时体现的身份的“混合”。根据欧盟委员会的统计数据，2015 年向欧盟成员国提出庇护申请的总人数为 1 321 600 人，[①]但给予“公约难民”地位的人数只有 229 425 人，[②]占比不到二成（17.35%），其他身份的人数占比则超过八成。

在国际难民法发展的早期，难民具有单一性，是被定义为具有特定地域或民族来源的缺乏国家保护的群体，[③]既体现在族群构成上，也体现在具体事由上。例如，在族群构成单一性上，1933 年至 1945 年，约有 20 多万欧洲犹太难民为逃避纳粹屠杀来到美国；在具体事由单一性上，在 20 世纪 60 年代，联邦德国为应对二战后国内劳动力缺乏的挑战，分别与土耳其、葡萄牙、南斯拉夫、摩洛哥、突尼斯签署引进共计 1500 万劳工的协议，从而开启了联邦德国“客籍工人的时代”。[④]单一性也可从相关国际公约、协定得到印证。例如，1926 年《关于向俄国和亚美尼亚难民颁发身份证件的协议》、1928 年《关于将俄国和亚美尼亚难民享有的特定便利措施扩展到其他种类难民的协议》、1938 年《关于来自德国难民地位的公约》、1939 年《关于来自德国难民地位的公约附加议定书》等。同时期的“南森护照”颁发的对象也具有单一性，如俄国、亚美尼亚、土耳其、亚述、亚述 – 加勒底、叙利亚、库尔德、萨尔等难民。[⑤]尽管自 20 世纪 50 年代起，国际社会扩展了难民的范围与对象，但其单一性特征并没有实质的变化。

### （二）“混杂混合性”带来的新挑战

从目前看，这种单一性被突破了，体现了“混杂混合性”，从而给入境国、接收国带来诸多新的挑战。

---

① See Asylum and first time asylum applicants by citizenship , age and sex Annual aggregated data , http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctza , 2016-03-18。

② See First instance decisions on applications by citizenship , age and sex Annual aggregated data , http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00192 , 2016-01-04。

③ 参见晁译：《国际难民法上的迫害概念：历史、解释及适用》，《北大国际法与比较法评论》，2015 年第 1 期，第 114-119 页。

④ 参见宋洁：《悲情与拯救：历史上的难民潮》，《世界文化》2016 年第 1 期，第 8 页。

⑤ “南森护照”是难民居住国主管当局根据 1922 年日内瓦会议通过的《关于发给俄国难民身份证件的协议》发给难民的一种身份证件，有效期为 1 年。该难民身份证件的签发是由时任国际联盟难民高级专员的南森积极进行救济难民工作而促成的，故被称为“南森护照”。“南森护照”在第二次世界大战后仍是各种保护难民的条约规定的难民旅行证件之样板。参见梁淑英：《非法入境难民的处理原则》，《法学杂志》2008 年第 6 期，第 3 页。

首先，甄别移徙者的身份存在困难。叙利亚难民危机后大量移徙者混杂着难民、移民、避难寻求者等，但该些概念所指具有特定内涵。难民（refugees）与移民（migrants）虽然都是指离开原居国到别国的人，但两者是截然不同的概念。一是目的不同，移民离开原居国是为了寻求工作、求学或与家人团聚，更多的是为了改善了生活；难民则是因性命安全而离开原居国，是为了保全性命。二是主动性不同，移民是一种主动的移徙，正如联合国所界定的，移民应被理解为在任何情况下，迁移是个人自由决定的（taken freely by the individual concerned），是出于“个人方便”（personal convenience）的原因，而与外部的强制因素无关；[①]难民则是被迫逃离。三是原居地国家或政府提供的保护存在不同，移民若返回原居地，则能得到当地政府的保护；难民则是因担心受到迫害而无法或不愿意回到原居地，即难民若返回原居地，则不能或认为不能得到原居地国家或政府的保护。[②]难民和避难寻求者虽然都是被迫逃离者，但也是两个不同的概念。一是体现的阶段不同，难民是其难民身份已然得到某个国家国或联合国高级难民事务专员办事处的授予或证成（official entity），而避难寻求者则是拟申请或正在申请成为难民的人和仍未收到申请获批决定或已做为寻求庇护者注册在案的人；[③]二是范围不同，难民具有特指性，即在国际法层面，根据 1951 年《关于难民地位的公约》及《议定书》的规定，难民被严格限定在 5 种情形，即因“种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解”而“畏惧迫害逃离本国”，而避难寻求者显然具有泛指性。除了难民、移民、避难寻求者外，国际法上还有“流离失所者”的概念。该概念是二战后第一届国际移民会议成立的“欧洲移民问题临时政府间委员会”（后更名为“欧洲移民问题政府间委员会”和“国际移民组织”）为帮助欧洲各国政府安置 1100 万因战争而流离失所的人而在《关于难民地位的公约》基础上加以补充所形成的，即指“一场严重损害了生活条件的战争或灾祸的受害者”，用以区别于《关于难民地位的公约》规定的难民。另外，还有“长期难民”的概念。

---

① See Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers. 1998. Report of the working group of intergovernmental experts on the human rights of migrants submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/15. Commission on Human Rights Fifty-fourth session，Intergovernmental working group of experts on the human rights of migrants. http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/，2017-08-20。

② 参见《移民和难民两者有何分别？》，《联合国难民署通讯》2016 年第 2 期，第 10 页。

③ 参见《国际安全研究开源大数据·全球难民统计（2009-2014 年）》，《国际安全研究》2016 年第 1 期，第 160 页。

该概念是联合国难民署出于监测的目的所确立的概念，即指来自同一国籍的在一个给定的庇护国家被流放了五年或更多年的难民。根据这一定义，据估计，2015 年底约有 670 万难民属于“长期难民”（平均持续时间约为 26 年），并构成了 32 个“长期情况”。如果将上述相关概念界定“叙利亚难民”，则包括公约难民、寻求避难者和流离失所者，这个数字在 2015 年底估计有 1170 万人，其中难民 490 万人、流离失所者 660 万人和避难寻求者 25 万人。[①]而在全球范围内，截至 2015 年底，上述数字分别为难民 2130 万人，流离失所者 4080 万人，避难寻求者 6530 万人。[②]因此，从严格角度来说，以“难民潮”统称叙利亚危机后的大量移徙者并不恰当。正是由于难民与移民、避难申请者、流离失所者存在质的不同，并混杂于此次所谓的“难民潮”，使得各国甄别工作比以往任何时期都显艰难。

其次，选择适用的法律存在困难。尽管一些区域文件拓展了难民的内涵和外延，如非洲统一组织针对非洲难民问题的特殊性于 1969 年通过了《关于非洲难民问题特定方面的公约》，将难民扩展为由于外来侵略、占领、外国统治或在其原籍国的部分或全部发生严重扰乱公共秩序的事件而被迫离开其本国的人；拉丁美洲国家于 1984 年通过了《关于中美洲难民国际保护的卡塔赫纳宣言》，将难民界定为生命、安全或自由因普遍化的暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序的环境等受到威胁而逃离本国的人，抑或难民国际保护的实践基于人道主义的考虑而扩大难民保护范围，[③]如难民署实践扩大难民高级专员的保护范围，从而使那些从联合国难民高专行动中受益的人被称为“受高专关注的人”或“章程难民”，[④]但上述文件的适用仍只限于所在区域，且扩展难民范围的实践也未获得广泛的心理认同。例如，1996 年，欧盟“关于具体实施《难民地位公约》难民定义标准的共同立场”继续强调难民的定义与 1951 年《关于难民地位的公约》关于难民的定义的一致性。[①]欧盟指令

① 参见吴新明、王颖：《当前国际难民现状与国际救助》，《人民公安》2017 年第 5 期，第 60-61 页。

② See World Refugee Day Report：One in Every 113 Humans On Earth Displaced From Their Home，http://www.refugenetworkinternational.com/blog/world-refugee-day-report-one-in-every-113-humans-on-earth-displaced-from-their-home/，2017-08-14。

③ See Guy S. Goodwin-Gill，Jane McAdam，The Refugee in International Law，Oxford University Press，2007，pp.23．

④ 尽管 1950 年 12 月 14 日联合国大会通过的《联合国难民署章程》（简称《章程》）第 6 条关于难民定义的规定重申了《关于难民地位的公约》关于难民定义的内涵与外延，但联合国难民署的实践已经超越了这个范畴，扩大到其他国际公约承认的难民以及部分国内流离失所者等其他人群。由于该实践丰富和拓展了《章程》对于“难民”的理解，所以，一般将联合国难民署所保护的对象统称为“章程难民”。“章程难民”与“公约难民”的区别在于，“章程难民”可从高专行动中受益，但却不能享受赋予“公约难民”的权利，除非他们同时被某一公约缔约国承认为难民。

2004/83（《关于申请庇护或辅助性保护人员地位的共同定义指令》）第 1 条（C）项进一步明确难民定义与公约规定的一致性，规定“其他需要国际保护的人依然不能成为难民，对这些人将按照另外的补充保护（subsidiary protection）机制予以处理”。[②] 联合国难民署制定的《界定难民身份的标准与程序手册》也明确指出，因为国内武装冲突而被迫离开本国的人，一般不被认为是《公约》及《议定书》下的难民。[③]这说明，尽管存在区域性文件和难民国际保护实践，但难民界定的扩展仍无法达到成为一项国际习惯所必需的物质要素（广泛实践）和心理要素（法律确信），进而无法获得普遍法律约束力。对于其他事由，如逃避战争、国内动乱、国内武装冲突、自然灾害以及环境危机等而逃离本国者，则不属于公约规定的难民，而只能称其为避难寻求者。但是，对于非《关于难民地位的公约》的其他避难寻求者，其权利、待遇和福利的保障，目前并无相应的完善的国际法规范和标准，究竟是类比适用《关于难民地位的公约》的规定，还是实施区别对待，都存在诸多空白，从而为相关国家选择适用的法律带来困难。

最后，管控不安全风险存在困难。与叙利亚难民危机“混杂混合性”相伴随的则是“不安全性”，这突出体现在以下两个方面。一是移徙行为本身的不安全性，即采用非法手段、通过非法途径达到移徙目的的活动，或在移徙过程中伴随或出现的较高风险。[④]随着经海路入境因陆地边境的封锁和难民申请的限缩而成为目前难民潮的主要途径，[⑤]移徙行为本身的不安全性集中体现在海路上：大量难民和移民乘坐不安全或不符合规定的危险超载船舶或水上装置，或者缺乏或没有合格海员驾驶载运难民和移民的船舶，构成不安全海上航行行为。大规模海上搜救活动给沿海国搜救服务能力带来难以承受的负担，海岸警卫队、海军和救助的基础设施作为一个整体都已达到极限；

① See European Union，Joint Position Defined by the Council on the Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the Harmonized Application of the Definition of the Term “Refugee” in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 R elating to the Status of Refugees（Annex 1），4 March，1996，96 /196 / JHA .

② See Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted，OJL304，30 /09 /2004，pp.12-23 .

③ See UNHCR，Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees，para.164，http://hrlibrary.umn.edu/instree/refugeehandbook.pdf，2017-08-11。

④ 参见《国际海事组织秘书长在法律委员会第 102 届会议（LEG 102）开幕式上的讲话》，《国际海事公约研究》2015 年第 3 期，第 3-4 页。

⑤ 从全球范围看，难民潮经海路入境的航线主要有四条：一是“地中海航线”，包括三条支路，即从北非的摩洛哥进入西班牙的“西线”，从突尼斯、利比亚和埃及前往意大利的“中线”和从土耳其渡海前往希腊的“东线”；二是“非洲之角航线”，即从埃塞俄比亚和索马里越过亚丁湾和红海进入也门和沙特阿拉伯的航线；三是“东南亚航线”，即从孟加拉国或缅甸经东南亚海域进入泰国或马来西亚的航线；四是“加勒比海航线”，即越过加勒比海的入境航线。参见陈君怡：《联合国难民署发布 2014 全球海上偷渡数据》，《中国海洋报》2014 年 12 月 16 日，第 4 版。

大规模海上搜救活动也给商船带来难以承受的负担，毕竟为救助人命而改变预定航线，会对航运业、贸易、经济和全球供应链带来较为明显的损害，也给船员安全带来不可预知的风险。载运难民和移民的船舶实施弃船行为，给附近海域船舶的安全和海洋环境带来威胁，破坏国际海上安全法规的遵约体系。例如，2014 年 12 月“蓝天 M”（Blue Sky M.）号货船和“艾萨丁”（Ezadeen）号货船弃船事件。[①]据 UNHCR 统计，经地中海海域进入欧洲的难民数量自 2014 年起开始大幅增长，2014 年超过 21.6 万，2015 年超过 100 万，[②]2016 年也高达 36.3 万。[③]2017 年 1 月至 7 月初的数量已超过 10 万。在地中海丧生或失踪的人数，从 2012 年 500 人增至 2016 年 5 000 余人，增长了 10 倍。2015 年，每 269 人经海路到达欧洲，就有 1 人丧生；2016 年，这一比例上升到每 88 人就有 1 人丧生；[④]根据数据统计，2017 年 1 月至 7 月初的死亡比例已达每 44 人就有 1 人丧生，是 2016 年的 2 倍。[⑤]二是大量移徙者涌入给入境国的国家安全带来诸多问题：暴力犯罪事件频发，如在德国，仅 2016 年上半年外来移民就制造了 14.25 万起犯罪事件，比 2015 年增加了 40%；[⑥]恐怖主义活动增多，如比利时布鲁塞尔“3・22”连环爆炸案、法国尼斯“7・14”恐怖袭击事件等；[⑦]政府经济负担过重，如 2017 年德国安置“新来者”（new comers）和语言课程与工作整合的费用估算高达 500 亿欧元（3935.45 亿人民币）；[⑧]族群排斥现象显现，匈牙利、意大利、波兰、希腊和德国超过 60% 的人不欢迎本国的穆斯林群体；[⑨]政治生态发生改变，德国默克尔因对难民持积极态度而有 40% 民众希望其辞职，其本人领导的保守派的支持率也下降到不足 40%。[⑩]

---

① 参见《国际海事组织秘书长在法律委员会第 102 届会议（LEG102）开幕式上的讲话》，《国际海事公约研究》2015 年第 2 期，第 2 页。

② 参见新华社：《2015 年抵欧难民破百万》，《大河报》2015 年 12 月 24 日，第 A15 版。

③ 《2016 年葬身地中海的难民和非正常移民人数创新高》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/07/c_1120264074.htm，2017-08-03。

④ 《横渡地中海死亡数字大增，2016 年是最多人死亡的年份》，http：//www.unhcr.org/hk/8785-mediterranean-death-toll-soars-2016-is- deadliest-year-yet.html，2017-05-17。

⑤ 《联合国：2017 年逾 10 万移民穿越地中海抵欧》，http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-07/10937250.html，2017-08-03。

⑥ See Siobhan Mcfadyen，“We Are Losing Control of the Streets” Merkel’s Germany Descends into Lawlessness，The Daily Express，November 2，2016．

⑦ See Richard Wike，Bruce Stokes，Katie Simmons，Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism，Fewer Jobs，http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/，2017-08-03。

⑧ See Refugees to cost Germany 50 bln euros by 2017：study，http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/01/c_135065397.htm，2017-08-03。

⑨ See Liam Deacon，Poll：Across Political Spectrum Massive Majority Reject Islam after Migrant Crisis，http://www.breitbart.com/london/2016/05/12/poll-massive-majority-german-across-political-spectrum-reject-islam-migrant-crisis/，2017-08-03。

⑩ See Paul Carrel，Forty Percent of Germans Say Merkel Should Resign over Refugee Policy：Poll，http://www.todayonline.com/world/forty-percent-germans-want-merkel-resign-over-refugee-policy-poll，2017-08-03。

## 二、叙利亚难民危机单一范式管控的检视：理想主义与现实主义

解决难民最为理想的对策是从根本上消除难民产生的根源，但难民产生的根源非常复杂，涉及区域政治、地缘格局、经济纷争、宗教互斥等问题。正如澳大利亚斯蒂芬·卡斯尔斯（Stephen Cassels）在《亚太地区新移民：促进社会和政治变化的一种力量》一文所指出的，难民状况极具复杂性，政治、经济、环境、民族、宗教差异等相互作用。[①]在国际治理体系尚未有效构建和国际社会“无政府状态”下，国际社会拟从根源解决难民问题，显属不易。难民根源问题无法解决，国际社会的视角自然落在难民本身的管控层面。但是，难民本身的管控面临来自国际关系理论中的两个经典理论传统，即理想主义和现实主义的检视和判断。

### （一）难民危机管控的两个范式：理想主义与现实主义

理想主义和现实主义是国际关系学理论的两大重要流派，[②]是看待事物本质的两种不同的方法，正如保罗·西伯里（Paul Seabury）所指出的，“现实主义以事物的本来面目来看待和接受它，理想主义具有理想化的习惯，倾向于用理想的形式来描述事物，或渴望事物采取这种理想形式”。[③]理想主义和现实主义的检视和判断难民问题，集中体现为国际人权和国家安全两个价值范畴的选择。

理想主义从国际人权角度出发，认为人的基本权利是根本性的、统摄性的，难民权利应当给予充分保障。例如，康德在《论永久和平》（1795 年）的《永久和平第三项条款（世界公民权利将限于以普遍的友好为其条件）》一节中指出，“由于共同占有地球表面的权利人可以参加社会，地球表面作为一个球面是不可能无限地驱散他们的，而是终于必须使他们彼此互相容忍；而且本来就没有任何人比别人有更多的权利可以在地球上的一块地方生存……限制别人来到自己主权的领土之上也不符合国际社会的契约。”“这种权利是属于人人都有的。”[④]当人们行使这种“权利”的时候，“相

① 参见澳斯蒂芬·卡斯尔斯：《亚太地区新移民：促进社会和政治变化的一种力量》，黄纪苏译，载中国社会科学杂志社编：《社会转型：多文化多民族社会》，社会科学文献出版社，2000 年版，第 286 页。

② 参见罗勇：《理想主义与现实主义浅析———兼论美国外交中理想主义与现实主义的对立统一关系》，《桂林航天工业学院学报》2015 年第 4 期，第 563 页。

③ See Paul Seabury，Realism and Idealism，in Alexander DeConde，ed.，Encyclopedia of American Foreign Policy，Studies of the Principles Movement and Ideas，New York：Charles Scribner's Sons，Vol. 2，1978，pp. 856.

④ See Immanuel Kant，The perpetual Peace Appendix One，On the Disagreement between Morals and Peace in Relation to Perpetual Peace，Reiss，1991，pp.106.

聚遥远的世界各部分就可以以这种方式彼此进入和平的关系，最后这将成为公开合法的，于是就终于可能把人类引向不断地接近于一种世界公民体制。”[①]而接纳难民，“可以印证西方社会的文明民主程度并满足部分人的人道主义之心”。[②]

现实主义从主权国家角度出发，认为国际社会不存在最高的权威，而是一种“无政府状态”的社会，因此，国家才是国际事务中基本和首要的实体。[③]正如现实主义代表汉斯·摩根索在《民主政治的衰落》的《国际利益问题》一节中指出，领土完整、国家主权和文化完整等国家利益与安全是最本质的问题，其他都是次要的。[④]至于国家主权基于条约、国际组织或者合作等的让渡，现实主义认为，其本质并不是主权的放弃、丧失或削弱，相反而是借助条约、国际组织或者合作实现了让渡主权的一种集合共用的目的，进而达致范围更广、程度更深的国家主权和国家安全的体现与保障，[⑤]因此，国家才是国际政治与国际关系的核心，是一种根深蒂固的存在，且难以被超越。1951 年《关于难民地位的公约》第 32 条和第 33 条赋予的缔约国以国家安全或公共秩序理由驱逐或推回难民的权利，即属于现实主义在难民问题处理上的一种体现。难民大量涌入必然对本国国家安全带来负面影响，出于国家安全的考量，控制难民大量涌入是为上策。

### （二）难民危机管控中两种范式的交替

国际人权和国家安全两种价值范畴叠加于难民或移民问题时表现为不相容性、互相排斥性，进而使难民问题的解决构成两难困境。从欧美国家关于难民或移民问题的态度和措施可以看出，理想主义和现实主义交错其中，从积极捍卫国际人权转而更多关切国家安全。

难民和移民对缓解一些欧洲国家人口结构严重老龄化、加速补充劳动力市场，具有重要意义。[⑥]据国际货币基金组织预测，如果大多数难民和其他新移民顺利融入欧

---

① 参见康德：《永久和评论》，见《历史理性批判文集》，何兆武译，北京：商务印书馆，1991 年版，第 115-116 页。
② 参见胡欣：《“他者”难题：西方如何看待难民、移民问题》，《世界知识》2015 年第 12 期，第 68 页。
③ 参见美罗伯特·吉尔平：《国际治理的现实主义视角》，戴维·赫尔德等编：《治理全球化：权力、权威与全球治理》，北京：社会科学出版社，2004 年版，第 339-340 页。
④ See Hans J.Morgenthau，The Problem of the International Interest，in Hans J.Morgenthau，The Decline of Democratic Politics，University of Chicago Press，1962，pp.90-91.
⑤ 参见余潇枫、贾亚君：《论国家主权的当代发展与理性选择》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2001 年第 2 期，第 31-38 页。
⑥ See Lagarde：Refugees “Beneficial” to Economy，https://www.ft.com/content/f72585cd-4d0c-37dd-9071 -2880f6492aa2，2017-08-11。

洲就业市场，那么到 2020 年，欧盟整体的 GDP 可能会上升约 0.25%，而接收难民比较多的德国、瑞典和奥地利等国 GDP 甚至会增长 0.5% 至 1.1%。[①]“在每年有 2.2 亿人口的劳动年龄人口中，每年有 100 万移民可以使欧元区潜在的经济增长率提高 0.2%，而到 2025 年，潜在的 GDP 增长可能达到 3000 亿欧元。虽然移民融入劳动力大军需要时间，但即使在短期内，应对危机所需要的更高的公共支出也能支持经济增长。”[②]

基于此，在难民危机爆发的初期，欧盟各国展现积极的开放态度。2015 年 5 月，即欧洲爆发难民危机前几个月，欧盟发布《欧洲移民议程》（A European Agenda on Migration），呼吁成员国将拯救难民、打击人口贩运网络的海军行动预算增加三倍，加强前沿国家希腊和意大利处理大规模难民问题的能力，建立一个“强制性和自动激活的安置系统”（Mandatory and Automatically Triggered Relocation System），以便面对紧急情况时分配在欧洲各地照顾难民的负担，同时提出对难民和非法移民问题的政策进行长线改革，以推动非洲和中东的弱势国家对外移民，为其增加合法移居欧洲的机会。[③]2015 年 9 月 5 日，德国总理默克尔率先表态，让滞留在匈牙利的多数叙利亚难民前往德国寻求避难，其也由此被当年美国《时代》选为 2015 年度风云人物，理由之一是其对叙利亚难民的处理让她成为“欧洲的良心”。[④]默克尔还多次公开表示难民的流入有利于德国的社会和经济发展，并在 2016 年新年致辞中提到“无论是从经济上还是社会上，国家的进步向来都离不开优秀移民的贡献”。[⑤]

但如上文所述，移徙者大量涌入给入境国的国家安全带来诸多问题。一些国家基于国家安全考虑，开始采取限缩措施。例如，欧洲联盟成员国 2015 年 9 月批准采取拦截难民船、充公或销毁非法载运人口的船只等军事行动，甚至在难民船仍未出航前就予以制止。[⑥]澳大利亚更是采取简单又坚决的驱赶政策，在国境线上建立了一条严密的封锁线，坚决反对难民踏上澳大利亚领土，即使是短暂的医疗停留，也坚决不予

① See IMF，The Refugee Surge in Europe：Economic Challenges，Staff Discussion Note，January 2016．
② See HSBC just Nailed the One Thing Everyone Gets Wrong about the Refugee Crisis，in Five Simple Sentences，
http://www.einvesting.com/threads/hsbc-just-nailed-the-one-thing-everyone-gets-wrong-about-the-refugee-crisis-in-five-simple.47005/，2017-08-12。
③ See European Commission，A European Agenda on Migration，Brussels，13.5.2015，COM（2015）240 inal．
④ 参见宋洁：《悲情与拯救：历史上的难民潮》，《世界文化》2016 年第 1 期，第 7 页。
⑤ See Merkel Urges Germans to See Refugee Arrivals as “an Opportunity” in New Year Address，The Guardian，December 31，2015．
⑥ 参见欧威：《欧盟各国批准在公海拦截难民船》，《中国海洋报》2015 年 9 月 22 日，第 A4 版。

准许；澳大利亚总理托尼·阿博特（Tony Abbott）上任后实行“主权边境行动”，通过派出澳大利亚海军和海关船只不断驱逐企图靠近澳大利亚的难民船。[①]2016 年 5 月，奥地利通过一项限制难民人数的法案，即如果难民入境的人数威胁到国家安全，则允许政府将难民从边界地区转移出去；遇到大量难民试图进入阿尔卑斯区域时，可以立即宣布国家进入为期三个月的紧急状态。意大利则关闭收容所，转而为登陆难民设立 16 个羁留中心（detention centres），计划将他们扣留在此直至驱逐出境。[②]2017 年 3 月，美国总统特朗普应“公众意志”（public view）签署了一项新的旅行禁令，暂时限制苏丹、叙利亚、伊朗、利比亚、索马里及也门等 6 个以穆斯林为主的国家的公民申请新的入境签证，以及不得接收这些国家的难民，同时，美国的难民方案暂停 120 天，并将每年接受难民数量由奥巴马政府设定的 110 000 人上限改为不超过 50 000 名。[③]

欧美国家实施的限缩措施，使得难民申请数量急剧下除。例如，根据欧盟统计局（Eurostat）的数据显示，与 2014 年和 2015 年难民数量约 122 万相比，欧盟批准通过的难民申请数量仅仅为 184 665 份，占比为 15%。[④]

## 三、难民和移民：从单一走向交互

目前，西方国家对大量涌入的移徙者的难民或移民的身份展开讨论。这是此次难民潮“混杂混合性”带来的必然的表面问题，即单一性情形下的甄别、管控等手段无法有效适用，但其实背后是理想主义和现实主义分别代表的国际人权和国家安全的博弈问题：理想主义者认定其为难民，进而暗示欧洲对其负有人道主义和国际法义务层面的接收、安置责任；现实主义者认定其移民，以此强调欧洲有权利选择谁能够进入欧洲。这确实是一个比较棘手的问题：国际人权和国家安全皆为内涵和诉求无限扩大的概念，并呈负相关关系；而相关国际公约、协定、难民保护实践又处于多元发展态势，上述因素叠加在大量涌入的移徙者的处理上使得问题变得愈加复杂。肆意采取任何单边行动，不仅无助问题的解决，相反徒增国际社会的指责。与其深入探讨其身份甄别的标准、程

① 参见胡欣：《“他者”难题：西方如何看待难民、移民问题》，《世界知识》2015 年第 12 期，第 70 页。
② See Zoie O'Brien，“Time to Act” Italy Calls for Mass Migrant Deportations as Half a Million Refugees Arrive，http://www.itrucktv.com/2016/01/forty-percent-of-germans-say-merkel-should-resign-over-refugee-policy-poll/，2017-08-05。
③ 《特朗普签署新移民禁令 收紧对穆斯林国家移民政策》，http://news.163.com/17/0307/01/CESUDVDK00018AOR.html，2017-08-09。
④ See Nicole Chang，Two Graphs that Show How Many Asylum Seekers Britain Really Accepts，The Independent，May 13，2015．

序，不如围绕问题的实质展开有效应对，即从法律上来说，大量涌入的移徙者更为准确的表述应为“寻求庇护者危机”，因为其身份是试图取得难民身份的寻求庇护者（asylum seeker），包括借此获得入境准许的非法移民；而“寻求庇护者危机”是随着寻求庇护者规模不断激增的情况下本应得到及时遣返却因无处接收、不得不接收而大量滞留于欧盟国家的人口危机。[①]这构成难民和移民从单一走向交互的逻辑前提。

### （一）单一范式管控的外溢效应

在现实主义单一范式下，“寻求庇护者危机”的管控措施呈现诸多外溢效应，这突出体现在以下几个方面。

一是频发的非人道事件广受国际社会诟病。一个典型的例子是发生在 21 世纪初的“坦帕”（“Tampa”）事件。当时，一艘载有 400 余名阿富汗、巴基斯坦、伊朗和斯里兰卡难民的木质渡船在海上遇险，挪威货轮“Tampa”号接到澳大利亚救助协调中心的呼叫信号后成功救起所有遇险者，但澳大利亚政府拒绝“Tampa”号进入该国领海，致使“Tampa”号货轮滞留在海上的时间长达七天。期间，当“Tampa”号试图开往圣诞岛时，澳大利亚还出动特种空勤团进行中途拦截。最后，400 余名难民全部由新西兰和瑙鲁两国接受，此事引发了国际社会对澳大利亚非人道行为的广泛批评。[②]2016 年初，丹麦为了减轻自身怕经济承受能力，不顾联合国难民署和其他方面的批评，通过了新的移民法案，要求难民变卖超过一定价值的个人财物来换取医保、教育、养老和语言培训等方面的社会福利。[③]

二是对“难民不得推回原则”（the principle of non–refoulement）国际义务的违反。“难民不得推回原则”是指任何国家不得以任何方式将难民推送至其生命或者自由可能受到威胁的领土边界，包括禁止引渡难民，不得将其推送至生命或者自由可能受到威胁的领土边界，禁止在边界拒绝难民入境，禁止将难民驱逐出境等。这一原则是相关国际难民公约确立的基本原则之一，签署相关公约的国家须遵守这一原则。作为国际社会应对难民问题过程中一项重要的习惯法原则，“难民不得推回原则”被各个国

① 参见张磊：《欧盟所谓“难民危机”的性质辨析——兼论国际法关于难民的界定》，《探索与争鸣》2016 年第 4 期，第 102 页。

② See Nasu Hitoshi，Tsugeyama Takashi，A Dimension of the Refugee Issue： MV Tampa Incident Examined（In Honor of Professor Taizo Watanabe），Aoyama journal of international politics，economics and business，Vol.59，No.1，2003，pp.49-82.

③ 参见武文扬：《国际法与国际政治视角下的难民保护困境》，《现代国际关系》2016 年第 5 期，第 44 页。

际组织和国家的法律文件和实践所肯定，是接收国对难民实施救助和保护的核心和基石。[①]“难民不得推回原则”涵摄接收国的权利与义务的统一性，即接收国承担接收难民的义务，同时必然拥有对难民采取识别、管控等权利，包括权利行使的地域与范围。为缓解难民大量入境对本国经济社会带来的压力，在遵循“难民不得推回原则”的国际法要求下，各国对难民不得不采取更加“积极”的预防措施，其中最为重要的是前置难民的管控区域，即将管控难民的区域由海岸或领海推及领海以外的管辖海域，包括毗连区、专属经济区，甚至公海或第三国。“难民不得推回原则”适用于主权、主权权利和管辖权所涉区域，各国借管控前置实则是对这一条件的规避，然“难民不得推回原则”是相关国际难民公约的基石，其宗旨是保护难民的基本人权，也是各缔约国应遵循的人道责任，借管控前置规避“难民不得推回原则”的遵守，已然构成国际义务的违反，而且管控前置因并不存在法律上明确限定的范围，这为一些国家借此扩大管辖权或树立管控壁垒提供了依据，易导致管辖权冲突和漠视人命安全的现象。[②]

三是一定程度上漠视人权。一些国家采取的管控措施显然漠视和侵犯了基本人权。例如，2017 年 2 月，德国内阁会议通过一系列新规定，采取涉嫌侵犯隐私及“不人道”手段管控难民：为确认难民身份，避免用假身份骗取高额补贴，要求所有难民保留指纹待查，允许安全部门查看难民申请者的手机和电脑，并取消以往应获得申请者本人同意或者法庭命令的相关规定；为防止难民潜逃，将拘禁期从 4 天延长至 10 天；联邦与州政府协调开展“集体遣送”阿富汗难民行动；部分重点遣返对象需佩戴电子脚镣等。[③]捷克政府将移民和难民拘留长达 40 天，有些甚至达 90 天。一些欧洲国家为防止难民涌入，相继恢复了边境管控措施，甚至宣称必要时可以对移民开枪射击。丹麦已决定将缩紧移民政策，同时试图通过立法，强行收缴难民所携带的财物，以此来吓阻难民入境。[④]

---

① 作为一项习惯法规范，“不得推回原则”成为国际社会处理难民事务的一项基本原则，并加以适用。目前世界上共有 140 多个国家加入了 1951 年的《关于难民地位的公约》或 1967 年的《关于难民地位的议定书》，《关于难民地位的公约》对“不得推回原则”不允许作出保留，意味着各国均不得拒绝该条款并将该条款付诸于实践。1967 年的《领土庇护宣言》、1984 年的《联合国反酷刑公约》及《卡塔赫那宣言》、1992 年的《保护所有人免于强迫失踪宣言》等一系列文件均申明不得将难民推回至对其有危险的境地，尤其是《卡塔赫那宣言》，宣布该原则是国际难民保护的丰碑，这一国际法规则在国际社会上应该得到承认和实践。同时，许多国家在国内法中对该原则也予以规定，如澳大利亚《1992 年外国人法》、德国《1951 年外国人法》等。See Phil C.W. Chan，The protection of refugees and internally displaced persons : Non-Refoulement under customary international law?The International Journal of Human Rights，Vol.10，No.3，2006，pp.231-239.

② 参见陈敬根、刘刊斌：《难民和非安全移民海上管控前置的法律困境与对策》，《国际展望》2017 年第 5 期。

③ 参见管克江：《德国难民遣返新规引争议》，《人民日报》2017 年 2 月 24 日第 21 版。

④ 参见陈积敏：《欧洲难民危机与移民权利保护》，《联合早报》2017 年 1 月 4 日。

四是易引发国与国之间的冲突。例如，澳大利亚实行“主权边境行动”，通过派出澳大利亚海军和海关船只不断驱逐企图靠近澳大利亚的难民船。这让印尼等邻国饱受其害，因为这些难民船大多最后不得不驶向邻国，因此也时常引起国家之间的外交摩擦。单边海事行为虽提高了海上安全管控和预警能力，但因其是否符合《联合国海洋法公约》和国际人道法以及能否获得联合国安理会的授权和相关国家认可等尚存疑义，且这一单边国家法律管控措施在事实上导致了国与国之间在海上安全风险管控方面的法律冲突，不利于确立一致的全球海上安全治理规则与标准。[①]欧盟各国重新设立边境检查所产生的一系列连锁反应，严重动摇了《都柏林协定》和欧盟境内人、货自由流通的申根协定这一“欧盟最伟大成果”，欧盟义务成为各国竞相讨价还价的筹码，进而危及欧盟的基础。

### （二）难民和移民从单一走向交互的现实审视

叙利亚难民潮的“混杂混合性”，使得难民的身份逐渐被模糊、被混淆。给予难民权利是缔约国的一项国际义务，但当此项义务越来越不可实现时，或者说此项国际义务经常被违反时，若再固守难民的定义，反而会导致更多的人道主义危机。但如上文所述，难民与移民、避难寻求者、流离失所者毕竟是不同的所指，且非人道行为呈扩大趋势，故对难民的保护需要进一步加强。在新的形势下，与其表面遵守国际公约而实则行人权违反行为，莫不如针对此次难民潮的“混杂混合性”进行思维转换，即优化难民的治理理念与措施，从单一走向交互。

一是难民的固有概念逐渐被超越。无论是 1969 年《关于非洲难民问题特定方面的公约》，还是 1984 年《关于中美洲难民国际保护的卡塔赫纳宣言》，抑或“欧洲移民问题临时政府间委员会”与难民署的实践，1951 年《关于难民地位的公约》的难民概念不断被超越、被质疑，该定义基于个人的政治、宗教或种族迫害，不再与大多数难民有关。最近发生的逃离内战、军事占领、自然灾害、严重侵犯人权或简单的经济条件的人的大规模行动，都迫切需要重新制定解决难民问题的国际法律制度。[②]正如联合国教科文组织所指出的，移民（与难民、寻求庇护者及其他被迫移民的人相对）

① 参见陈敬根：《论海上防空识别区划设的合法性》，《政法论丛》2015 年第 6 期，第 112 页。

② See Kay Hailbronner，Nonrefoulement and “Humanitarian” Refugees：Customary International Law or Wishful Legal Thinking ？In：David A. Martin(eds) The New Asylum Seekers：Refugee Law in the 1980s - - The Ninth Sokol Colloquium on International Law. Dordrecht：Springer Netherlands，1988，pp.123-158.

是那些“主动选择何时离开、前往何地”的人，但寻求庇护的人实际上也是在作出选择。当人们在违背意愿的情况下被强制带离母国时，他们不是寻求庇护者，他们被称为人口贩卖受害者。至于其他人——无论是为了逃避战乱、迫害还是贫穷——他们都出于远走他乡对自己更有利的考量。[①]同时，构成难民的情形不断被充实、被拓展，构成难民的要件除了政治因素外，还有遭受他国侵略、占领、统治，国内武装冲突，甚至是严重扰乱公共秩序的环境等因素。由此所派生的“章程难民”、“避难寻求者”、“流离失所者”或者“移徙者”等，皆构成相关国家或区域基于国际人权保障而对“公约难民”的拓展。1951 年的难民公约，这说明，国际社会更为理性审视现实，更为关注难民和移民的交互性。这实则构成从单一走向交互的现实基础。

二是难民的传统解决模式较难奏效。难民解决的方式主要有自愿返回、就地安置、重新安置，但面对大量涌入的难民来说，其效果并不明显。比较 1996–2005 年和 2006–2015 年两个十年自愿返回人数可以看到，占比呈明显下降趋势。前者自愿返回人数大约为 1290 万，但后者急剧下降至 420 万，只占前者的 1/3；2011–2015 年自愿返回人数只为 171 万，仅占 20 年中的 10%，为 2006–2014 年的人数的一半。[②]也就是说，越来越多的难民没有选择自然返回。就地安置可获得永久居留权，甚至是入籍（became naturalized），但其过程非常复杂，涉及法律、经济、社会和文化等各个方面，对个人和接收社会提出了较高要求。重新安置涉及国与国之间的安排与协调，在安置国对安置申请的接受标准存在不同的情况下，安置的过程通常十分漫长，而且不能保证所有被核实的难民都能得到安置。因此，就地安置和重新安置的难民数量只占较小的比例。据统计，2015 年，入籍的难民人数仅为 32 000 名，且主要集中在加拿大，另有少数在法国、比利时、奥地利等。2014 年和 2015 年，接受安置（resettlement）的难民人数分别为 105 200 人和 107 100 人，仅分别占联合国难民署认定难民总数的 0.73% 和 0.66%，且接受安置的国家不超过 30 个。[③]

三是难民、移民等被“仇视”并不因其身份的不同而存在实质的差别。2017 年 8 月在美国弗吉尼亚州夏洛茨维尔发生的因白人种族主义者集会引起的暴力冲突即为明

① See Dara Linddara，Migrant vs. refugee：what the terms mean，and why they matter，https://www.vox.com/2015/9/14/9319695/refugee-migrant-difference.
② 参见吴新明、王颖：《当前国际难民现状与国际救助》，《人民公安》2017 年第 5 期，第 60-61 页。
③ See World Refugee Day Report ：One in Every 113 Humans On Earth Displaced From Their Home，http://www.refugenetworkinternational.com/blog/world-refugee-day-report-one-in-every-113-humans-on-earth-displaced-from-their-home/。

例。造成美国社会白人种族主义抬头的因素虽与“9·11”事件恐袭事件、金融危机经济等问题相关，但更长期的原因是由于移民潮导致的少数族裔人口增加以及白人人口老龄化、少子化。预计 2043 年前后，美国白人人口比例将不足 50%。面对人口结构的显著变化，加之美国制造业萎缩等因素，白人把焦虑和愤怒都算到少数族裔和移民身上。而特朗普上台后对少数族裔采取的诸如颁布禁穆令、取消对非法移民提供庇护的城市的财政补助、搜捕严打非法移民、取代家庭团聚原则等，无疑加剧美国种族问题。根据非政府组织“南方贫困法律中心”2017 年研究报告的数据统计，美国全国的仇恨组织共计 917 个，大多数针对的是种族、宗教等，三 K 党等白人种族主义、民族主义团体占 6 成以上；美国反穆斯林事件、反犹事件分别骤增 57% 和 86%。[①]结合上文欧盟国家关于非人道做法的描述，目前，难民、移民等身份是现实主义和理想主义在追求各自主张时的论据，但其被“仇视”并不因难民、移民等身份不同而存在实质的差别。这说明，对难民、移民等实施一体对待，俨然成为目前的紧迫任务。

四是无论是难民还是移民，对入境国、接收国或移入国的经济发展仍是有利的。正如上文关于国际货币基金组织所预测的，大多数难民和其他新移民顺利融入欧洲就业市场，可使欧盟整体的 GDP 在 2020 年上升约 0.25%，100 万移民可以使欧元区潜在的经济增长率提高 0.2%。这对于整体经济环境不佳的欧洲来说，不啻为一个小的“经济刺激计划”。[②]回溯历史，美国能迅速崛起，与其在二战期间接纳难民是分不开的。1933 – 1945 年，逃至美国的 20 多万欧洲犹太难民中，许多是各行各业的精英，如物理学家阿尔伯特·爱因斯坦（Albert Einstein）、火箭总设计师韦纳·冯·布劳恩（Wernher von Braun）、经济学大师费里弗里·德里希·李斯特（Friedrich List）等。美国战后科技和经济实力显著提高，并成为世界科创和经济的中心，与美国大量接收难民是分不开的。此次大量涌入欧州的难民和移民等人不乏掌握流利的英语、受过高等教育的工程师、学者、专业技术人员等，对于解决近些年来欧洲因人口老龄化而造成的劳动力缺乏、科技创新不足、经济发展疲软等问题非常有利。新西兰统计局 14 日公布的最新数据显示，截至 2017 年 6 月，新西兰常住人口约为 479 万人，数量在过去一年间增长 10.04，增幅为 2.1%，创历史同期最高纪录。截至 6 月的前 12 个月中，移民净流入数量达到 7.23 万人，是人口增长的主要构成部分。每千人中新增移民数量为 15 人。[③]

① 参见姬虹：《白人种族主义绑架美国政治》，《环球时报》2017 年 8 月 14 日第 14 版。
② See IMF，The Refugee Surge in Europe：Economic Challenges，Staff Discussion Note，January 2016．
③ 参见宿亮：《新西兰年人口增量创历史新高　移民净流入是人口增长的主要构成部分》，《文汇报》2017 年 8 月 15 日第 4 版。

## 四、难民和移民交互治理的法律构建

目前，国际社会采取的是难民和移民分别治理、单一管控模式，而大量涌入移徙者“混杂混合性”对该模式提出了新的挑战，国际社会亟需从制度安排、协调管控、创新机制等方面构建难民和移民交互型的治理模式，以达致主权与人权、国际安全与人道主义之间的平衡性。

### （一）优化难民和移民的区域性制度安排

对难民和移民管控的理想状态是各缔约国一致遵循权利义务科学完备的国际法和国内法，但如前文所述，这仍只是一种努力的方向，实践中却很难实现。目前，难民和移民治理存在“三元并存”的模式，即国家治理、区域治理和国际治理。

以公约为基础的国际治理是针对国家单边治理存在的诸多问题而采取的应对之策。经过半个多世纪的发展，国际社会构建了调整难民和移民的法律体系。区域性制度安排则是协调各国单边治理行为和追求更严于国际公约规制标准的实然结果。1969年《关于非洲难民问题特定方面的公约》，1984年《关于中美洲难民国际保护的卡塔赫纳宣言》以及欧洲难民条约，皆属于区域性制度安排。区域性制度安排的特征表现为在特定区域内，实现了难民治理内容统一、要求一致、效果相同以及监督的同一性，避免了难民任择和国家任择情况的出现，而且能保证国际相关公约的规定紧密结合本区域内的实际情况，进而达致对本区域内的难民进行一体治理的目标。因此，从目前来看，区域性制度安排是协调相关区域各国进行难民和移民治理的一种有效措施。

当然，区域性制度安排也存在一定不足，易导致划区而治、规则冲突等情形。首先，区域性制度安排的适用范围仅限于特定区域，如1969年《关于非洲难民问题特定方面的公约》仅限于非洲，1984年《关于中美洲难民国际保护的卡塔赫纳宣言》仅限于拉丁美洲，欧洲难民条约仅限于欧洲。这种依据适用特定区域而建立的制度安排，在客观上各区域性制定安排的“划区而治”或“分而治之”的情况。这种模式能保证对特定区域内的难民和移民进行治理，但无法保证对区域之外的难民和移民进行有效治理。基于难民和移民的流动性、全球性特征以及趋利性，其必然会导致难民和移民的大量回流至本区域，进而不能从根本上达致难民和移民全球治理的目标。其次，区域性制度安排的自身框架与体制机制设置，在相当程度上实现了难民治理内容统一、

要求一致、效果相同以及监督的同一性，但在区域性安排彼此之间并未实现此种一致性，进而导致不同的区域性安排之间产生较多的规则冲突。例如，上文所述的各区域性制度安排关于难民的界定、安置等，均存在一定的差异，进而出现区域性制度安排之间的规则冲突，不仅在相关概念出现混淆，而且极易产生适用冲突。最后，有的区域性制度安排本身并无强制性，如1984年《关于中美洲难民国际保护的卡塔赫纳宣言》在本质上属于参加国在治理难民问题上所达成的一种协调机制，是为实现追求目的或着眼于实际效果所做的一种安排，其本身并无强制性，其具体实施端赖于各国的自我道德约束和利益权衡后的选择，这在一定程度上削弱了区域性安排获得更进一步的实施效果。因此，统一和优化现存的区域性制度安排，成为国际社会有效治理海上难民和非安全移民的选项之一。

一是协调各区域性制度安排的内容，以达到一体化、统一化。1969年《关于非洲难民问题特定方面的公约》，1984年《关于中美洲难民国际保护的卡塔赫纳宣言》以及欧洲难民条约等区域性制度安排并不完全相同，在难民身份确认、申请程序、安置方式、遣返条件、保障措施等方面存在一定差异。这种差异在客观上构成各区域性制度安排接受一种外来判断的压力，甚至是诟病，也会引发难民和移民选择入境国、接收国，不利于难民和移民全球治理，故需要协同各区域性制度安排，使各制度安排在体制与机制方面达到一定的统一性。二是增强区域性制度安排的法律约束力。区域性制度安排是参与国为追求特定目的而采取的自我协调机制，其在法律性质上不属于公约范畴，自然不具有强制约束力，是否遵从及遵从程度取决于各参与国的态度。[①]因此，有必要采取一定措施，从外部赋予区域性制度安排一定约束力，减少或避免其仅借助参与国的自我约束所带来的约束力不足的缺陷。目前，在增强区域性制度安排效力方面，欧盟迈出了实质性一步。欧盟利用其超国家地位，通过发布和实施具有法律约束力的指令，间接使一些区域性安排具备了约束欧盟成员国的法律效力，并以此影响和推动其他少数非欧盟成员国将其提升至法律的地位，进而使其对所有参与国实现了法律上的拘束力和统一性。应当说，正是欧盟采取效力增强措施的做法，使一些区域性制度安排在难民和移民治理方面发挥了一定的作用。当然，对于其他区域性制度安排来说，因不存在类似欧盟这一超国家组织，故欧盟增强效力的做法无法予以借鉴。但是，欧

① See Jun Zhao，Non-Traditional Maritime Security and International Cooperation，Hong Kong Law Journal，Vol. 45，2015，pp. 743-768.

盟的做法仍有较强的启示意义，即区域性制度安排可借助外部机制，如参与国的适当让渡管辖权、协同管辖权行使、签订相关协议等，以增强区域性制度安排的效力。[①]

### （二）协调国家单边治理措施

即使存在诸多区域性安排，但仍然要关注和协调国家基于主权和管辖权所采取的单边治理措施。其原因在于三个方面：首先，国家拥有领土主权和属地管辖权，这构成国家实行单边治理的国际法基础。无论是难民还是移民，皆须遵守入境国、接收国的国内法，一国也可基于本国安全和利益创制本国关于外国人的治理制度，并依据“平等者之间无管辖权”原则完全排除他国的干涉。其次，各国出于自身利益或战略的考量会制定宽严程度不同的外国人治理制度。事实上，部分国家囿于其自身的立法、执法和司法能力与水平以及文化传统、经济发展水平、战略利益等考量，在客观上也不得不制定和实施与国际规则不同的制度与措施，包括严于其和弱于其的治理制度。这种基于自身利益或战略的考量也在相当程度上影响着区域性安排，从而所共同创制和遵守的区域性安排在事实上并没有达到预期的管控效果。最后，尽管存在全球性的国际难民条约和“条约信守原则”，但国际法领域并不存在一个凌驾于国家主权之上的权力组织或执法部门，故国际条约的执行最终须依赖于各缔约国，需要缔约国将相关国际条约的规定适用于其本国境内并采取相应的措施。这也是为何国际难民署无法与各国。

目前，各国采取的单边治理措施较为混乱。出现这种情况，既与各国的自身权益衡量有关，也与相关国际公约条款不明确相关。例如，难民地位公约及议定书对于难民甄别标准处于空白，对“畏惧”、“迫害”（prosecution）、“有正当理由畏惧被迫害”（well–founded fear）、“可能发生”等核心词语均无明确的界定，进而导致各国自行解释上述用词和制定各自的甄别标准，其后果是各国关于难民的甄别标准参差不齐，而基于不同的甄别标准必然划分不同的身份，进而导致采取不同的治理措施。[②]

单边治理措施也往往了破坏区域性制度安排。甄别标准参差不齐会造成难民和移民大量涌向甄别标准相对宽松的区域内的其他国家。例如，希腊、意大利等非难民理想目的地的国家采用了较低的甄别标准，并通过申根协定，在树立人道主义良好形象

---

① See John R. Crook，Contemporary Practice of the United States Relating to International Law，American Journal of International Law，Vol. 107，No. 2，2013，pp. 431-477.

② See Erika Feller，Volker Turk，Frances Nicholson，Refugee Protection in International Law，Cambridge University Press，2003，pp.165．

的同时，转移涌入本国的难民和移民，因为难民在这些国家获得了保护地位，以后也会转移到社会保障条件更好的欧洲国家。[①]其后果是大量难民和移民的涌入和转移，使各国的甄别体系濒临崩溃，区域性制度安排无法有效运转。由此可见，协调国家采取的单边治理成为最终贯彻和落实区域性安排所不可忽视的重要环节。协调途径可包括通过提高各成员国对难民和移民治理统一化进程的认识等措施，尽量弱化或避免等“单边主义”的盛行。[②]

目前，欧盟更好应对严峻的难民和移民危机，于 2016 年 10 月在保加利亚正式成立欧盟边境与海岸警卫局，其在职能、经费、编制、装备以及功能等各方面，都比其前身欧盟边境管理局有较大幅度提升。例如，在职能方面，增加监控入欧难民潮并进行风险分析、监控欧盟外部边界的管控、向成员国提供行动和技术支持、支援搜救行动、支持成员国的海岸护卫等内容；[③]在经费和编制方面，到 2020 年，预算超过 3.2 亿欧元，职员编制达 1000 名；在装备方面，储备一支至少拥有 1500 人的边界快速反应警卫队和相应的快速反应设备。[④]欧盟边境与海岸警卫局在一定程度上协调了各国边境管控，这主要体现在其与各国主权的协调层面：一方面，欧盟边境与海岸警卫局是建立在团结和共享欧盟外部边界责任的基础之上，故无论从法律层面，还是操作层面，欧盟某一成员国的外部边界也是所有成员国的外部边界。如果有关国家未能有效保护外部边界，即使在没有收到成员国请求，或是成员国认为不需要额外干预的情况下，欧盟仍将有权派遣卫队予以干预。另一方面，这种干预是支持性和预防性的，而非攻击性的，各成员国仍然主要负责对外部边界的管理，并不构成一种国家主权的让渡。[⑤]

---

① 参见宋全成：《欧洲难民危机：结构、成因及影响分析》，《德国研究》2015 年第 3 期，第 47 页。

② 参见刘笑晨、王淑敏：《全球治理视角下打击海上恐怖主义的法律机制问题初探》，《中国海商法研究》2016 年第 4 期。

③ 新的欧盟边防和海岸警卫机构将具有非常强大的功能，这包括：一是发挥监测和监督作用，该机构将建立一个监测和风险分析中心，以对流入欧盟和欧盟内部的移民动向进行监测，并开展风险分析和强制性的脆弱性评估，以发现和解决薄弱点；二是具有干预的权力，这意味着如果某个成员国面临着严重的移民压力时，欧委员可以从欧盟层面做出决定，同意该机构向成员国派出警卫队以采取必要的行动，即使这个成员国不愿意；三是该机构还将得到授权，可以派出联络官，或与邻近的第三国开展联合行动，甚至包括在第三国的领土上开展行动；四是该机构还将成立一个欧盟遣返办公室，使其具备遣返非法移民的权力；五是该机构还具备保障欧盟内部安全的职能，对跨国犯罪和恐怖主义的风险进行评估，并与其他欧盟机构和国际组织在预防恐怖主义方面进行合作。

④ 参见史靖洪：《欧盟边境与海岸警卫局在保加利亚正式成立》，http://news.cri.cn/20161008/80241d51-e20f-4482-3a0d-926f55aa7355.html。

⑤ 参见史靖洪：《欧盟提议组建边防和海岸警卫机构 以加强外部边境管控》，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/16/c_128535469.htm。

### （三）双边或区域习惯（法）规则的积极证成

双边或区域习惯（法）规则（bilateral or regional customary law）的存在是国际法院在审理葡萄牙诉印度的“领土通过权利案”中发现的，即国际法院发现，“没有任何理由说，两国之间长期的实践是不应构成两国之间的相互权利和义务的基础”。[①]

双边或区域习惯（法）规则是与国际习惯（法）规则（international customary law）相对应的概念，虽然两者均须具备国家实践和法律确信（show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved）的判断标准，[②]但两者的判断标准存在一定程度的不同。在国家实践和法律确信方面，国际习惯（法）规则达到“广泛的”（extensive）和“几乎统一的”（virtually uniform），而双边或区域习惯（法）规则须达到“全体性”；亦即个别国家不符合两项判断标准，并不影响国际习惯（法）规则的证成，但区域内个别国家不符合两项判断标准，则无法证成某项规则的双边或区域习惯（法）的地位或属性。在效力范围方面，双边或区域习惯可以成为各自区域内的习惯国际法规则，但不能成为域外国家的习惯法规则，而国际习惯（法）规则对所有国家均有约束力。在形成所需时间方面，一般来说，除了“即时国际习惯”（instant international custom）外，[③]大部分国际习惯（法）规则的证成需要较长时间，而区域习惯（法）规则的证成易在较短时间内确立。

目前，欧洲、非洲、拉丁美洲等一些关于难民和移民交互治理的区域性安排虽较难满足国际习惯（法）规则的证成要件，但区域性安排的各国在主观上皆具有通过实践具体措施以有效治理难民和移民问题的诉求，故较易达到区域习惯（法）规则所具备的国家实践和法律确信的构成要件。例如，欧盟一直致力于推进与完善难民和移民交互治理的安排，包括涉及到移民、庇护、签证方面的司法与内务合作、避难申请审查体制与运行体系、难民保护责任的分担机制、共同庇护制度、难民摊派措施、利益交换式合作、临时保护机制、欧盟机构在难民和移民领域的互动与协调等，[⑤]如果获得欧洲区域各国的实践和法律确信，则极易构成一项区域习惯（法）规则。

---

① See Right of Passage over Indian Territory (Port. v. India), 1960 I.C.J. 6 (Apr. 12), http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1960.04.12_right_of_passage.htm.

② See North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. The Netherlands), Judgment of 20 February 1969, ICJ Report, 1969, pp.3, 43.

③ “即时国际习惯”(instant international custom)是指该国际习惯在形成时间上具有“即时性”或“瞬间性”特征，如相关外层空间习惯法的形成等。See North Sea Continental Shelf Case, 1969 Judgement (merits) para.73.

⑤ 参见武文扬：《国际法与国际政治视角下的难民保护困境》，《现代国际关系》2016年第5期，第45页。

对不同习惯法的承认，可以从简单的双边或区域承认，进而达到世界范围的多边承认。如果欧盟、非洲、拉丁美洲等确立的关于难民或移民交互治理的区域性安排涵盖的区域较广、参加的成员国较多，且在措施上大体一致而不存在较多、较明显的规则冲突，那么，基于区域性安排的诸多创新举措，因符合国际习惯（法）规则的构成要件而极有可能成为一项国际习惯（法）规则，进而可在国际层面有效解决难民或移民问题。

### （四）创新和推广交互型治理途径

目前，国际社会和相关国家纷纷创新治理途径，除了传统的自愿返回、就地安置、重新安置外，提供私人赞助、人道主义签证、医疗健康服务、家庭团聚计划、临时劳工计划、学术奖学金和学生身份等都成为传统治理途径的有益补充。例如，加拿大的移民整合措施“私人担保难民计划”可资借鉴。

所谓的“私人担保难民计划”，是指至少有 5 名加拿大公民担任难民担保人，并出示证明他们可在财务和精神上支持难民 1 年的文件，以现金支付难民的食衣住行和生活费用，协助难民适应加拿大生活。政府会拨发每名难民 12 600 加币指定用途费用，四口之家则是 27000 加币。自 2015 年 11 月以来，已有 4 万名叙利亚难民飞抵加国，半数以上被托付给全国 350 个社区的私人担保者。研究机构 2015 年数据发现，参与担保计划的难民在抵加的 3 年内，72%的受担保难民已有工作，比受政府协助的难民（59%）略高。相比之下，没有参与提供计划的难民，其失业率是加国人民的 2 倍，其与加国人的收入差距，需要 14 年才追得上。“私人担保难民计划”已引起欧洲国家关注。2016 年 12 月，加国政府把多年经验与英国、德国等 8 国分享。[①]另外，加拿大难民安置志愿者活动遍及全国。加拿大一些大学积极参与了难民安置和工作技能培训工作项目，目前已有 200 名学者参与帮助叙利亚难民提高技能和语言培训的志愿者工作。各大学、教会、社区、非政府组织也都组织了志愿者活动，参与接待和安置工作、钱物募捐和语言、技能培训活动。

## 结 语

我国于 1982 年加入 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年议定书，但在解决难民实践方面，除了 1978 年开始收留并安置了大约 29 万印支难民外，[②]没有主动

① 《加拿大接纳难民之道》，http：//www.chinatimes.com/cn/newspapers/20170312000219-260209，2017-08-20。

② 参见《中国为什么不设难民营》，《党政论坛》2002 年第 8 期，第 24 页。

解决前来寻求庇护的难民身份认定问题。我国也没有制定专门的法律来规范难民身份认定的程序，外国人主要向联合国难民署驻华代表处申请难民地位。但随着我国周边国家政局不稳和双边关系紧张，边民和海外侨胞会大量涌入中国，如自2009年以来，缅甸果敢、克钦地区几万边民因战事涌入我国边境地区。[①]特别是随着我国经济实力和在国际事务话语权的增强，“混杂混合性”移徙者的大量涌入会成为我国未来一段时期需要面对的问题。因此，如何从欧盟难民和移民对策汲取经验，及早构建从单一走向交互的治理体制和机制，以应对“混杂混合性”移徙者的大量涌入的新情势，是我国作为负责任大国贯彻落实相关国际公约、体现国际人权保护和人道主义精神的一种担当。

# 试述俄罗斯德裔的历史与现状

翁泽仁 *

**摘要：** 俄罗斯德裔是俄罗斯最为古老和强大的移民群体之一，人口数量众多。18世纪末期达到了23.7万人（约占俄罗斯总人数的0.3%，人口在俄罗斯居第12位，）[③]。“一战”前达到近250万[④]。俄籍德裔在俄罗斯的历史发展进程中，产生了重要的作用和影响。并曾拥有伏尔加河流域沿岸德意志人自治共和国。但是随着两次世界大战的开始，该族裔由于跨界身份被视为“俄罗斯国家公敌”、“德国奸细”、“共产主义和苏维埃制度的敌人”[⑤]遭到敌视、打击和镇压。俄罗斯德裔经历了什么样的历史波折、近况如何，这些都是本文探究的重点。

**关键词：** 关键词：俄罗斯德裔 跨界民族 历史构成 现实状况

① 参见王辉耀、苗绿：《中国国际移民报告（2015）》，《光明日报》2015年4月8日第16版。

• 翁泽仁（1971-），女，苗族，贵州大学文传学院教授，莫斯科大学新闻系博士，主要研究方向：新闻社会学、国际传播。

③ Т.Б. Смирнова. Динамика численности немцев в России от Манифестов Екатерины II до наших дней. http://science-education.ru/ru/article/view?id=8006.

④ А.А.Дульзон, Э.Л.Вольф.НемцыРоссии: Незавершенная реабилитация. Социологические исследования, № 3, Март 2013, С.38.

⑤ Ф.Л.Синицын. Политика СССР в отношении немцев（1937-1945гг.）.Российская история, № 1, 2012, С.105.

在俄语中，“俄罗斯德裔”指的是居住在俄罗斯（包括诺夫哥罗德、基辅罗斯、俄罗斯国家、俄罗斯帝国及前苏联独联体在内）的德意志国家臣民的直系后裔；而在德国，该族裔则指涉两个特定阶段的德裔：一是自 1951 年起从苏联移居德国的德裔；二是自 1991 年后从后苏联国家移居德国的德裔[①]。尽管俄德两国对“俄罗斯德裔”这一族群的阐释有很大的差异性，但从中可以看出两个无法抹灭的事实：一、俄德关系源远流长、交往历史丰富繁杂；二、该族群是“一个独立自主的新民族”[②]。俄籍德裔可谓是一个融合了俄德两国文化传统、“俄德两国人民优秀品质”[③]的新族裔。本研究通过探究俄罗斯德裔在俄罗斯的发展演变历程，试图探寻该族群的历史地位和作用、现实的发展状况及问题。

## 一、俄罗斯德裔的源起及历史影响

俄罗斯历史上的两个时期为德裔的大量出现创造了先决条件：一为彼得大帝时期。彼得大帝执政期间，数以万计的德意志军人、艺术家、教师、科学家、建筑师来到俄罗斯帮助其实现打开通向欧洲门户的愿望。在此需要做进一步强调的是，该历史进程对于俄罗斯德裔的自我身份认同有着相当重要的意义和价值，因为这为该族裔在俄罗斯身份的高层次化及正当化、合法化提供了依据。从中说明俄罗斯德裔是作为一种重要的社会资源、文化资源和民族资源，为俄罗斯的发展发挥着高效的作用。正如Гуго Вормсбехер（作家、苏联德裔联盟前主席）、维亚切斯瓦夫·达希切夫（Вячеслав Дашичев，教授、苏联及俄罗斯历史学家与政治学家）与沃尔夫·冈塞弗特（Вольфганг Зейферт，教授、莫斯科国际仲裁法庭成员）对该族裔的历史角色做出的评价：“俄罗斯德裔的祖先来到俄罗斯并不是作为征服者，甚至不是为了在俄罗斯寻找政治或经济避难所”[④]；二为叶卡捷琳娜二世时期。1702 年彼得大帝与 1763 年叶卡捷琳娜二世的诏书中对外国移民有着相当多的优惠条件。身为德意志移民的叶卡捷琳娜二世更为体会到外国移民对俄国的重要性，因而在宗教信仰、税收、服兵役、劳役及法律自治权等方面实行优厚的移民政策，以吸引外国人服务于俄罗斯。自此，俄国出现了众

① Российские немцы—Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.
② Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.124.
③ Егор Гамм. И снова о российских немцах. Свободная мысль, № 11, 2009, С.199.
④ Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.123.

多的外国移民区（也被称为移民村），如希腊人村、保加利亚人村、德意志人村。由于德裔的不断涌入，其所运用的一些德语被移植到俄语中，如“元帅”（фельдмаршал）、“市场”（ярмарка）及“庄园管理人”（бурмистр）等[①]。显而易见，叶卡捷琳娜二世的德意志人身份及其民族感情，更是为德裔充分融入俄国的主流社会和上流社会，提供了便利之处。也由此开创了德裔在俄国这块移民地欣欣向荣发展的壮观局面。沙皇时期，许多德裔的名字成为官僚和军队上流社会的化身，如伯爵 Ф.О. 萨肯（Фон Остен–Сакен），男爵 Ф. 布列文（Фон Бревен）、Ф.О. 德里津（Фон Остен–Дризен）、Ф. 布特别尔科（Фон Будберг）、科尔夫（Корф）等[②]。在获得显赫地位的德裔中，有四任宫廷元老：Г.И.Ф. 奥斯特曼（Генрих–Иоганна–Фридрих Остерман，1687–1747）。Ф. 奥斯特曼是彼得大帝时期的外交部副主席（вице–президент，叶卡捷琳娜二世时期的副总理、最高秘密委员会成员，彼得二世期间的宫廷事务大臣总监和安娜·伊万诺芙娜时期的内阁总理和海军元帅[③]；安娜·伊万诺芙娜的宠臣、首席高级御用侍从：Э.И. 比龙伯爵（Эрнст–Иоганн Бирон，1690–1772 年）。除此之外，还出现了一些名门望族。如，佩泰尔（Пестель）家族。该家族中有莫斯科邮政总局经理 В.Ф. 佩泰尔（В.Ф.Пестель），西伯利亚总督、国事活动家 И.Б. 佩泰尔 (И.Б. Пестель)，“十二月党人”П.И. 佩泰尔 (П.И. Пестель) 及曾任奥格涅茨州、斯摩棱斯克州、弗拉基米尔州副州长的兄弟 Б.И. 佩泰尔 (Б.И. Пестель)[④]；米尼希 (Миних) 家族。在这个家族中有大将 Б.Х.Ф. 米尼希 (Б.Х.Фон Миних,1683–1767 年）。Ф. 米尼希为圣彼得堡建设委员会领导、圣彼得和圣保罗新教堂的设计师，1728 年被任命为卡累利阿、芬兰等三个州的州长及彼得堡德意志人社团团长，并被授予伯爵爵位。其孙 С.Х. 米尼希 (С.Х. Миних 伯爵 ,1773–1808 年）：军事院士、上校、多种勋章的获得者[⑤]；兰格尔 (Врангель) 家族。兰格尔家族培养了海事部部长、国家委员会委员、两位参政员、两位州长、督学、文学教授及许多高级

① А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.

② А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.

③ А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.

④ А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.

⑤ А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.

军官。其中，男爵 Ф.П. 兰格尔 (Ф.П. Врангель,1796–1870 年）不仅为海事部部长及军官，而且是海洋志科学家、巴黎科学院的荣誉成员[①]。由于叶卡捷琳娜二世对德裔的重用和亲切，给予他们高官厚禄，使其获得了一般移民不可能拥有的身份与地位。因此，德裔在俄罗斯获得的荣耀和权力，吸引了大批的德意志人陆续移居于俄罗斯的广袤大地上。也由此形成了三次德裔移民浪潮：第一次为 1764–1769 年，移居地是伏尔加河流域沿岸；第二次为 1803–1823 年的黑海沿岸；第三次为 1830–1870 年的西乌克兰和沃伦[②]。

可以说，俄罗斯的每个领域：政治、经济、文化、艺术、教育、医学及疆土的开拓中随处可见德裔的身影。这诚如 Гуго Вормсбехер、维亚切斯瓦夫・达希切夫（Вячеслав Дашичев）与沃尔夫・冈塞弗特（Вольфганг Зейферт）的评价："在俄罗斯，德裔成为巨大帝国中伟大的多元民族的一部分。在这里、在他们艰难的历史进程中，形成了使其得以站稳和保存下来的民族特性；在这里他们领略到了俄罗斯广阔的疆域、宏大的思想、雄伟的目标及大自然的壮阔；在这里他们吸收她伟大的文学艺术···俄罗斯德裔用自己的信仰与真理，才华、智慧与鲜血为俄罗斯服务[③]。在俄罗斯有一枚"费奥多尔・彼得洛维奇・哈兹勋章"，是以德国眼科医生哈兹命名的勋章，用以表彰对俄罗斯做出慈善活动的人。由于哈慈医生对莫斯科人做出的贡献，俄罗斯东正教会几乎把他尊为圣者[④]；18 世纪中叶到 19 世纪前半叶，奥伦堡州的 13 位州长中有 5 位是德裔：И. 雷恩斯多普 (Иоганн Рейнсдорп)、И.В. 雅可比 (Иоганн Варфоломеевич Якоби, 1726–1803 年）、Г.О.А.Ф. 伊格尔斯特罗姆 (Густав–Отто–Андрей Фон Игельстром, 1737–1817 年）、А.А. 佩劳林 (Александр Александрович Пеулинг)、П.К.Ф. 埃森 (Петр Кириллович Фон Эссен, 1772–1844 年）；19 世纪末之前的 12 位财政部长中有 5 位是德裔，如Е.Ф. 坎克林 (Егор Францевич Канкрин, 1774–1845 年，尼古拉一世的老师）、М.Х. 邦吉 (Михаил Христофорович Бунге, 1849–1915 年）、С.Ю. 维特 (Сергей

① А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.

② Джеймс Е.Кастил. Русские немцы и немецкое национальное воображение в межвоенный период.Новое литературное обозрение, № 3,2014, С.241.

③ Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.124.

④ Т.С. 格奥尔吉耶娃：《文化与信仰》，焦东建、董茉莉译，北京：华夏出版社，2012 年，第 253-256 页。

Юльевич Витте, 1823–1895 年）[①]。“在俄罗斯的历史上，不算上彼得大帝之前的军政长官，有将近 300 位军政总督、副总督、驻军司令拥有德国血统”[②]；19 世纪末至 20 世纪初位居高位的德裔人数不少，如亚历山大二世时期的外交部长 К.В. 那不勒斯 (К.В.Нессельроде)；С.Ю. 维特 (С.Ю.Витте, 1892–1915 年）：尼古拉二世时期的交通和财政部长。除此之外，还有许多在铸币厂、税收、森林、教育等部门任高级职位的德裔[③]。“一战前，70% 的俄罗斯国家高级职位、80% 的驻外大使为德裔，有 69 名德裔将级军官”[④]。在俄罗斯的美洲地区，如阿拉斯加的开拓中，德裔积极参与其中，如 Г.Х.Ф. 朗斯多夫 (Г.Х.Фон Лангсдорфф)，男爵 К.К.Ф. 格列西姆 (Карл Карлович Фон Геллесем)、О.Е.Ф. 科策 (Отто Евстафьевич Фон Коцебу, 1788–1846 年）、Ф.П. 利特克 (Федор Петрович Литке, 1797–1882 年）。俄罗斯美洲地区的 12 位执政官中有 3 位德裔：Л.Ф. 哈格墨斯特 (Людвиг Фон Хагемайстер, 从 1818 年起）、Ф.Ф.Г.Л.Ф. 兰格尔 (Фердинанд–Фридрих– Георг –Людвиг Фон Врангель, 从 1830 年起）、Н.Я. 罗森伯格（Никалай Яковлевич Розенберг, 从 1850 年起）[⑤]。以上列举的人物和数字显然清晰地表明俄罗斯德裔是俄罗斯国家建设中不可或缺的重要组成部分，他们是俄罗斯大家庭的一份子、俄罗斯文化共生的参与者。俄罗斯德裔的历史与俄罗斯密不可分，俄罗斯的政治制度、移民政策强化与刺激了俄罗斯德裔的“族群”意识和政治意识。在这里他们获得了保护与尊重、权力与认可。从而有力地证明该族裔的民族性和历史来源，也即是俄罗斯对他们作为少数民族族裔的公民认同和民族认同。

德意志移民与大量的希腊移民、保加利亚移民和其余的欧洲移民一起，开垦了俄罗斯人烟稀少的地区，如克里木半岛、中亚、西伯利亚、外高加索地区和比萨拉比亚。自 19 世纪 40–70 年代，在北高加索、沃伦州、伏尔加河流域地区、奥伦堡州、中亚、西伯利亚、哈萨克斯坦、巴什基尔等地出现了许多德裔村庄[⑥]。以至于到 20 世纪初期，

① А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.
② А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.
③ А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.
④ В.И.Генне. История российских немцев. http://stollx.de/index.
⑤ А.Б.Семенова, Г.И.Смагина. Немцы на государственной и военной службе России. https://reich-erwacht.livejournal.com/163680.html.
⑥ В.Ауман. История Российских немцев. http://observer.materik.ru/observer/NO2_92/2_14.HTM.

在俄帝国出现了 5000 余个德裔村庄，分布于俄罗斯欧洲部分的 30 个州和地区、普里维斯良斯克（привислянский）边疆区（隶属于波兰）的 7 个州、高加索地区的 7 个州和地区、西伯利亚的 5 个州和地区、中亚的 6 个州[①]。“‘一战前’，64.5 万德裔生活在下伏尔加；34.94 万在黑海沿岸；17.49 万在波罗的海地区；20.06 万在沃伦州；72.06 万在波兰的省份；5 万在圣彼得堡”[②]。

俄罗斯德裔为俄罗斯前赴后继的付出，获得了作为移民群体的最高殊荣。1918 年 10 月 19 日俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国人民委员会决议，将萨拉托夫及萨马拉两个州的部分地区，组建成了俄罗斯社会主义共和国的首个自治州：伏尔加河流域沿岸德意志人自治州。该自治州包括三个县，行政中心最初是萨拉托夫市，后期为恩格斯市。1923 年 12 月 19 日，升格为自治共和国。在 1933 年，该自治共和国占地面积为 2.82 万平方公里，居民 57.6 万人；至 1939 年，有 600 多万人口，其中的 60.5% 为德裔、25.7% 为俄罗斯人、9.6% 为乌克兰人、1.5% 为哈萨克人、0.67% 为鞑靼人[③]；到 1941 年 1 月 1 日，该共和国包括恩格斯市和 22 个县[④]。伏尔加河流域沿岸德意志人自治共和国，是苏联社会经济发展水平较高[⑤]和最先获得知识普及率较高的自治共和国之一。到 1936 年，该共和国拥有 171 所中学、5 所大学、11 所中专、20 份德语报纸、两所剧院、每年出版 3.6 万本德语书籍[⑥]。除此之外，还有 172 个集体农庄俱乐部和文化宫[⑦]。从 1924 年 6 月 12 日起，德语在该自治共和国被认定为用于公文处理的第二语言和学校中的学习语言[⑧]。20 世纪的 20 到 30 年代，在苏维埃共和国的德裔集聚区创建了民族区和村苏维埃。就民族区而言，乌克兰的德裔民族区最多，达到 11 个。在西伯利亚（1927–1938 年）、克里木半岛（1930–1941 年）、奥伦堡州（1934–1938 年）、北高加索边疆区（1928–1941 年）同样出现了德裔民族区；就村苏维埃来说，全国有 400 多个。其中 2 个在列宁格勒州、25 个在北高加索地区；56 个在西伯利亚、

① М.Б. Рогачаев. Трагедия российских немцев: X X век. http://yandex.ru.
② А.А.Дульзон,Э.Л.Вольф.НемцыРоссии:Незавершенная реабилитация.Социологические исследования, № 3, Март 2013, С.38.
③ АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.
④ АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.
⑤ Ф.Л.Синицын. Политика СССР в отношении немцев ( 1937-1945гг. ) .Российская история, № 1, 2012, С.105.
⑥ В.И.Генне. История российских немцев. http://stollx.de/index.
⑦ АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.
⑧ АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.

42 个在哈萨克斯坦自治共和国、6 个在吉尔吉斯坦自治共和国、10 个在摩尔达维亚自治共和国[①]。20 世纪 30 年代，由于该自治共和国在经济和文化方面取得的成就，还被称之为“斯大林共和国”[②]。毋庸置疑，苏联政府在短暂的时间内对俄罗斯德裔相当重视和认可，并予以一定的自治权力，使得这个移民群体获得了政治自决和经济自主的地理空间。这有力地证明了该族裔在苏联地位的重要性，以及强大的政治影响力和经济实力。自治共和国、民族区及民族村的建立，使得俄罗斯德裔聚族而居，能够完整地保持自己的民族语言、文化和习俗，从而体现出他们具有鲜明民族特性的生活模式、文化方式和价值观念。但是随后苏联政府对俄罗斯德裔自治权力的取消，也为后期俄罗斯德裔问题的出现和处理埋下了深深的伏笔。

## 二、“一战”后俄罗斯德裔地位的变迁

俄罗斯德裔的命运随着“一战”的开始、俄德两国关系的紧张和对立进入低潮时期。“一战”期间，随着俄国军队的节节败退，在俄罗斯掀起了质疑、仇恨俄罗斯德裔的风潮，大规模的反德、排德活动自此开始。这些活动主要来自两个方面。

一方面为俄罗斯民众。此间，俄罗斯民众自发形成反德组织，如“独立的俄罗斯”、“俄罗斯经济恢复社团”。特别是 1914 年 8 月出现的“为了俄罗斯”社团，更是把民间的排德情绪推向高潮。该社团领导人谴责德裔在俄罗斯南部和另一些地区的经济统治，以及对俄罗斯宗教、道德和文化的损害。并向国家杜马建议：果断、坚决地根除对俄罗斯精神及俄罗斯独立有着巨大伤害力的德裔文化，把俄罗斯德裔的土地没收并分发俄罗斯农民[③]。1915 年，由于俄罗斯在前线战败、损失绝大部分的西部地区之后，在俄罗斯连续不断地出现了大量反对德裔的书刊。如《德裔之恶》、《德裔的间谍活动》、《德裔在俄罗斯南方的殖民地化》、《俄罗斯德裔》、《德裔用和平手段侵占俄罗斯》等[④]。这些对德裔充满着贬斥、仇恨的出版物，把俄罗斯人的排德情绪引至具体的排德行为。1915 年 5 月 27 日，在莫斯科捣毁了 759 个德裔的商店和住房，3 个德裔被打死、40 个受伤。紧接着在圣彼得堡、下诺夫哥罗德、阿斯特拉罕、鄂木

① АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.
② Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.125.
③ Первая мировая война и немцы России-История немцы России. http://geschichte.rusdeutsch.ru/18/30.
④ Первая мировая война и немцы России-История немцы России. http://geschichte.rusdeutsch.ru/18/30.

斯克、敖德萨、叶卡捷琳诺斯拉夫及另一些城市也开始了对德裔的迫害。在强大的身心折磨下，许多德裔名流把自己的德国姓氏改成了俄姓，避免遭到更大的摧残。如谢米列奇州的军事总督 M. 费尔德鲍姆（М.Фельдбаум）把自己的姓改成了索科洛沃—索科利斯基（Соколово– Соколинский）[①]。

另一方面为俄罗斯政府。1914 年 10 月，俄国内务部部长 H. 麦卡克（Н.Маклаков）给国内所有的州长一道密令，要求把所有以德文命名的村镇改成俄语名。此后，俄罗斯的千余个德裔村镇和居民点都以俄语命名[②]；同年 10 月 10 日，俄国部长会议主席 И. 戈雷姆金（И.Горемыкин）递呈俄国部队最高统帅部关于把德裔问题解决在俄罗斯后方的密报。随后，最高统帅部首脑 H. 亚努什凯维奇（Н.Янушкевич）将军给基辅部队最高领导人托洛茨基将军下达命令：“开除所有的德裔坏家伙，不要手软，相反，要像对待牲畜一样驱赶他们”[③]。为了惩处俄罗斯军队中的 30 万德裔官兵，俄国政府于 1915 年颁布了剥夺财产并将其强制迁出的命令（最终只迁出了 15 万伏尔加河流域的德裔），同时禁止在学校、教堂及公共场合使用德语。1915 年 2 月 2 日，俄国部长委员会采纳了 3 条新法令：《关于在俄国的奥地利、匈牙利、德国与土耳其臣民的土地拥有权及使用权法令》、《关于停止奥地利、匈牙利与德国侨民在边境地区的土地拥有权及使用权法令》、《关于不同类型的俄罗斯奥地利、匈牙利与德国侨民的土地拥有权及使用权法令》。这几条法令的颁布，剥夺了俄罗斯德裔在俄罗斯与德国及奥匈接壤的 150 俄里地带，以及在芬兰、波罗的海沿岸、黑海、亚速海，包括克里米亚及外高加索在内的 100 俄里地带的土地拥有权及使用权。同年 3 月出台的《关于对 1915 年 2 月 2 日与俄帝国作战的臣民，包括奥地利、匈牙利及德国侨民土地拥有权和使用权的修改及增补法令》，使得上百万俄籍德裔丧失了土地。这些从德裔手中剥夺过来的土地，被俄国政府赏赐给了作战部队的俄罗斯军官和士兵。虽然该法令从本意而言是为了惩处德裔，但是让俄国政府始料未及的是，后期这个法令的执行给俄罗斯政治、经济和社会的稳定带来了巨大的损害[④]。

从二战之前的一段时间开始，除了德意志人自治共和国以外，所有的德语学校被取缔并改用俄语教学。仅在乌克兰就关闭了 543 所德语学校和 120 所德语—乌克兰语学校[⑤]。战争开始初期，德裔成为苏联首个被疑为内部敌人的少数民族。原因在于：一、

① Первая мировая война и немцы России-История немцы России. http://geschichte.rusdeutsch.ru/18/30.
② Первая мировая война и немцы России-История немцы России. http://geschichte.rusdeutsch.ru/18/30.
③ Первая мировая война и немцы России-История немцы России. http://geschichte.rusdeutsch.ru/18/30.
④ Первая мировая война и немцы России-История немцы России. http://geschichte.rusdeutsch.ru/18/30.
⑤ Гуго Вормсбехер. В.В.Путину О проблеме российских немцев. http://www.proza.ru/2011/02/03/268.

怀疑伏尔加河流域自治共和国有德国间谍；二、共和国德裔没有把有大批破坏者和间谍的情况向苏联政府反映[①]。1941 年 8 月 28 日苏联政府颁布了《关于迁移居住在伏尔加河流域沿岸地区德裔的法令》。虽然该命令只针对该共和国的德裔居民，但实际上，俄罗斯欧洲地区的 80 多万德裔全部被迁到西伯利亚和哈萨克斯坦（除了被德军占领的西部地区。但是到了 1945 年，针对西部的德裔也开始了新一轮的迁移）。自此，伏尔加河流域德意志人自治共和国不复存在[②]。因此，8 月 28 日成了俄罗斯德裔的灾难日和纪念日，每年的这一天俄罗斯德裔都会举行纪念活动[③]。根据苏联最高苏维埃主席团 1941 年 9 月 7 日的命令，把伏尔加河领域自治共和国划分为萨拉托夫州（15 个县）和斯大林格勒州（7 个县）[④]。作战部队中的德裔士兵和军官全部被派遣到后方，不再让他们享有军权与战斗权。在精神与肉体的双重摧残下，“近三分之一的德裔在被驱逐的过程中死去”[⑤]。直至 1956 年才逐渐恢复了俄籍德裔的自由权，但禁止返回家园和恢复共和国。虽然 1964 年 8 月 28 日苏联最高苏维埃主席团对 1941 年德裔莫须有的叛国罪进行了公开的平反：“生活证实，这些无充分理由的控告是没有根据的、是斯大林个人崇拜时期的专横展现。实际上，在卫国战争期间，大部分的德裔与所有的苏联人民一道，用自己的力量推动苏联战胜法西斯德国，并在战后积极参加共产主义建设”[⑥]。但是对于返回故土和恢复共和国两条禁令丝毫不退让。1965 年，苏联最高苏维埃主席团主席米高扬在接见德裔代表团时，承认恢复伏尔加河流域沿岸德意志人自治州是正确的，但却未纳入重建计划中，理由是，“如果 50 万德裔离开垦荒之地，那里的农业将无法维系”[⑦]。1972 年，虽然颁布了《关于取消以往对另一类公民所规定的选择居住地限制的法令》，允许伏尔加河流域沿岸德裔返回家园。但政府却有意识封锁该命令，既不向外公布，也未允许媒体进行报道。因而，众多的德裔并不知晓情况[⑧]。所以该法令的制定俨然为一纸空文，对德裔未产生丝毫的实际意义。

---

① Ф.Л.Синицын. Политика СССР в отношении немцев ( 1937-1945гг. ) .Российская история, № 1, 2012, С.106.

② АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.

③ Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.123.

④ АССР НП- Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/.

⑤ Егор Гамм. И снова о российских немцах. Свободная мысль, № 11, 2009, С.201.

⑥ В.Ауман. История Российских немцев. http://observer.materik.ru/observer/NO2_92/2_14.HTM.

⑦ Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.126.

⑧ Н.А.Малова. Миграционные процессы среди немцев в Саратовском Поволжьё./ Положение российских немцев в России и Германии на рубеже Х Х - Х XI вв. http:// pandia.ru/text/77/348/72811.php.

对于恢复德意志人自治共和国的请求，戈尔巴乔夫之前的历任政府领导人都予以回绝。回绝的最重要原因之一在于：重建德意志人自治共和国与苏联主权对立，并会助长德国的国家家长作风[①]。虽然苏联政府 1979 年计划在哈萨克斯坦创建德意志人自治州（因该地区居住着 90 多万德裔）。但由于哈萨克斯坦民众的极力反对，以及紧随其后开展的大规模反德活动，导致计划流产。重建德意志人共和国之事，要么因政府领导人不同意、要么领导人同意但民众不同意，以至于最终因苏联解体而搁浅。

苏联政府及地方民族对德裔的敌对态度，激起了德裔的移民情绪。特别是 1986 年 8 月 28 日苏联部长会议《关于出入苏维埃社会主义共和国联盟》的法令，更是为这些德裔逃离苏联打开了方便之门。该法令在 1970 年 9 月 22 日第 801 文件的 19 条条例的基础上增补了 10 项内容。新增的条例规定：因私出入苏联境内可以为苏联公民、外国公民及没有公民身份的人，不取决于他们的出身、社会地位和经济地位、种族和民族属性、性别、教育水平、语言和宗教属性[②]。显而易见，此法令使得出入苏联无任何障碍和限制。从 1987 年开始，大批德裔迁移至德国：1987 年 1.5 万、1988 年 5 万[③]、1989 年 98134 人，1990 年 147950 人 ,1993 年 207347 人，1994 年 213214 人[④]。至 2006 年，先后共有 200 多万德裔离开前苏联国家[⑤]。20 世纪 80 年代末到 90 年代中期成为德裔迁移的高潮时期。但需要强调的是，德裔迁出的原因因时代的不同有所区别：苏联解体前，除了国内令人窒息的政治环境外，不乏有德国从中作梗的原因，目的在于破坏苏联的国力。而在解体后，国内恶劣的经济环境和生活条件是他们离开俄罗斯的最主要原因。

## 三、新时期俄罗斯有关德裔问题的解决措施

实际上，对德裔的政治平反和领土平反问题、民族地位的恢复问题从戈尔巴乔夫时期起就进入了俄政府的关注视野。1991 年 4 月 22 日，俄苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃主席团颁布了《关于调整俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国苏联德裔问

① Исторические предпосылки современного положения российских немцев. / Положение российских немцев в России и Германии на рубеже ＸＸ - ＸＸI вв. http:// pandia.ru/text/77/348/72811.php.

② Об утверждение положения о Въезде в СССР и о Выезде из СССР. http://businesspravo.ru/Docum/Documshow_DocumID_36476.html/

③ В.Ауман. История Российских немцев. http://observer.materik.ru/observer/NO2_92/2_14.HTM.

④ Егор Гамм. И снова о российских немцах. Свободная мысль, № 11, 2009, С.203.

⑤ А.А.Дульзон. Российские немцы: прошлое,настоящее и будущее. https://www.tomdeutsche.ru/content/editor/Российские%20 Немцы_.

题的必要措施》的法令。该法令责成完成以下的三项任务：1、组建俄苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃主席团关于“苏联德裔问题委员会”；2、该委员会在 1991 年 5 月 20 日之前，规划和确认最高苏维埃在该共和国对苏联德裔国家机构恢复的、有关社会经济和政治规划构想的审查；3、该委员会与共和国民族事务委员会，研究在共和国的苏联德裔集聚区建立民族自治的可能性，以及到 1991 年 12 月 1 日向共和国最高苏维埃提交达成一致的提案[①]。在此之后，德裔问题在新时期的俄罗斯被提到了议事日程。在俄罗斯，围绕着德裔的复兴问题产生重要作用的力量主要来自两个方面：一为俄罗斯政府。1992 年连续颁布的几条法令集中体现了俄政府对德裔的复兴意图。如 2 月 21 日的第 231 号总统法令：《关于对俄罗斯德裔平反的紧迫措施》。它涉及了在萨拉托夫州和伏尔加格勒地区建立德裔自治区、俄罗斯德裔社会经济和民族文化复兴等问题。为此组建了“俄德为保障逐步恢复俄罗斯德裔国家机构合作项目做准备的政府间委员会”（即后期的“俄德关于俄罗斯德裔政府间委员会”）。工作宗旨在于解决和协调由两国政府共同实施的、在俄领土上的德裔的问题。该委员会在鄂木斯克州的亚速德意志人民族区和阿尔泰边疆区的德意志人民族区形成的过程中扮演了重要的角色；7 月 10 日的《俄德两国政府逐步恢复俄罗斯德裔国家主权的合作协议书》。协议书涉及了俄德双方在不侵害该地区居民权益的同时，在德裔传统居住的伏尔加河地区，逐步恢复伏尔加河流域德意志人共和国的伙伴协作问题。这些协作问题涉及双方的职责，如德方需对该计划进行经济上的支持、参与基础设施的创建、德方专家要参与规划和实施有关经济及土地措施，以及对人才的培养等。该协议书的有效期为 5 年；1992 年 12 月叶利钦签署了《关于创建“俄罗斯德裔”基金会》的命令。该基金会为国家与社会合作性质，承担着以下的任务：1、为从哈萨克斯坦和中亚迁居的德裔移民在伏尔加河地区修建集装箱居住区；2、为在市场经济条件下从事商业活动的德裔创建小型的贸易企业；3、支持德裔在文化、教育和科学领域的活动[②]。从 1992 年起，俄政府开始对德裔进行经济上的扶助。自 1992–1996 年拨出了一千多亿卢布（计划为两千多亿卢布）为他们在传统的居住地，如伏尔加河沿岸、西西伯利亚及另一些地区修建固定住所[③]。

---

① Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 22. 04.1991г. http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18618.htm.

② Глава 10. Немцы в новой россии—История российских немцев. http://geschichte.rusdeutsch.ru/23。

③ Поставление Правительства РФ от 08.07.1997 № 854 «О Федеральной целевой программе развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы». https:// giod.consultant.ru/documents/1091805?items=1 & page=5。

为了全面实施俄政府关于《对被驱逐民族平反》的法令，以及对德裔社会经济和文化基地的继续发展，并推动政府对该问题的解决，1996 年 6 月叶利钦颁布了第 811 号总统法令：《关于保障俄罗斯德裔平反的补充措施》。该补充措施责成俄联邦政府在 1996 年 12 月 1 日之前，规划和确定关于发展俄罗斯德裔社会经济和文化基地的联邦专项计划 。也就是在这项补充措施的基础上形成了 1997 年 8 月的第 854 号联邦政府令:《关于 1997–2006 年恢复俄罗斯德裔社会经济和文化基础的联邦专项发展计划》。目的在于为德裔的社会经济和文化复兴创建基础、恢复传统、发展与之相适应的经济和社会生活形式。任务涉及到以下的一些问题：1、恢复和发展以德语为基础的俄罗斯德裔的民族教育；2、保护和发展俄籍德裔的文化和传统；3、俄德两国政府共同创建良好条件进行信息和专家交换，用以解决德裔问题及其亲友间的联系；4、保障两国在实现该计划时进行投资的条件。当然，其中还包括发展德裔的科学教学与出版事业、对其集中居住区进行经济帮扶等。该计划是在俄德两国的合作与支持下进行的[①]；2007 年 8 月 29 日，俄政府颁布了《关于 2008–2012 年俄罗斯德裔社会经济与民族文化潜能发展的联邦专项发展计划》。任务如下：1、完善德裔聚居地的居住条件；2、在德裔集聚区创建先进的工程技术和社会方面的基础设施；3、实现德裔在文化和教育方面的权利；4、支持德裔中青年和社会关于其民族文化发展及扩大俄联邦民族间团结的倡议；5、扩大在俄联邦主体实现德裔民族文化项目的范围。涉及了伏尔加河流域沿岸、新西伯利亚及俄联邦另一些地区的德裔集中居住地的社会经济建筑项目。包括设备安装、教育、保健卫生及住房在内。如，开发占地面积为 29110 平方米的 253 座居民楼、实施 21 个社会工程项目，其中包括 11 所学校、4 个医疗服务工程、2 个体育工程，及幼儿园和广电中心；创建俄籍德裔共同的信息空间、出版第二卷《俄罗斯德裔辞海》及有关德裔历史的书籍、发行 6 份德裔的双语地区级报纸[②]；在 2014 年的“乌克兰事件”中，为了显示对克里米亚—鞑靼人的关心与支持， 4 月 21 日普京下达了第 268 号元首令：《关于对亚美尼亚人、保加利亚人、希腊人、克里米亚—鞑靼人和德意志人平反，及国家对其复兴和发展的命令》，规划到 2020 年拨出 100 亿卢布作为对这些被镇压的俄罗斯公民的平反经费[③]。虽然，该命令实际上是在国家危机的状态下，为拉拢克里米

① Поставление Правительства РФ от 08.07.1997 № 854 «О Федеральной целевой программе развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы». https:// giod.consultant.ru/documents/1091805?items=1 & page=5。

② 10.17. Правительство РФ постановление от 5 марта 2008г. № 142—История российских немцев. http://geschichte.rusdeutsch.ru/23/102。

③ Давид Аксельрод. Что получили крымские татары за три года. http:// www.mini-firka.org/c/DBAHDKEJ。

亚—鞑靼人被迫采取的应急措施，仅仅针对的是克里米亚自治共和国及塞瓦尔斯托波尔市上述众多的民族。但无疑的是，此法令惠及了该地区的德裔。

二、俄罗斯德裔民众。广大的俄籍德裔，特别是他们中的文化精英、社会活动家、积极分子都在采取不同的方式为本族裔的发展创造条件。正是在他们坚持不懈的努力下，现今在俄罗斯的 6 个地区成立了 450 个形式不一的俄籍德裔组织和协会[①]，用以研究和发展德裔的历史、文化及宗教信仰，意在恢复和保护该族群的文化一致性、提高其生活水平。在俄罗斯每年通过这些组织实施的方案与计划达到 4500 个[②]。其中，尤为值得一提的有两个组织：

一个是社会联合会“德裔文化的国际联盟”。该联盟成立于 1991 年 6 月 28 日，当时名为“支持苏联德裔文化联盟”。自同年 9 月改为现在的称呼，是历史最悠久的、俄罗斯德裔联邦级的社会组织。由“俄罗斯德裔联邦民族文化自治”主席 Г . 马腾斯（Генрих Мартенс）担任联盟主席。它与俄罗斯许多地区的德裔社团紧密合作，如德裔文化中心、民族文化自治、“复兴”协会及俄罗斯—德意志人之家。成员包括白俄罗斯、摩尔达维亚、乌兹别克斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚、爱沙尼亚、乌克兰、吉尔吉斯坦和哈萨克斯坦等国的德裔民族组织。活动目的在于保护俄罗斯德裔的文化一致性和集体性。活动内容包括组织德裔文化联欢节和文化日、德裔艺术家及历史资料展、开展讲习班和研讨会、出版关于俄罗斯德裔文化和历史的书刊。从 1991–2000 年，该联盟在俄罗斯的 16 个地区举办了 20 次德裔文化联欢节和文化日、32 场青年人语言学夏令营、15 场研讨会、550 场音乐会及另一些数量众多的、对俄罗斯德裔文化和历史进行普及与宣传的活动；出版了几种针对孩子、青年人及德语教师的德文报刊，如《莫斯科德裔报纸》。该组织参与了“俄德关于俄罗斯德裔政府间委员会”的所有会议。如，参与实现《“扩充的工作”规划》、《关于 1997–2006 年恢复俄罗斯德裔社会经济和文化基础的联邦专项发展计划》。提议并实施了《关于 2008–2012 年俄罗斯德裔社会经济与民族文化潜能发展的联邦专项发展计划》[③]。

另一个是 1997 年 12 月成立的俄罗斯德裔公民的社会联合会——“俄罗斯德裔联邦民族文化自治”（Федеральная национально–культурная автономия российских немцев）。该联合会是俄罗斯现代历史中的首个联邦级民族自治联合会。

① Генрих Мартенс: «Мы—против германизации». http://vesti–kaliningrad.ru/genrix–martens–my–protiv–germaniracii/。

② Генрих Мартенс: «Мы—против германизации». http://vesti–kaliningrad.ru/genrix–martens–my–protiv–germaniracii/。

③ Международный союз немецкой культуры. Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/。

由以下 11 个地区的德裔民族文化自治联合会组成：科米自治共和国、新西伯利亚州、莫斯科州、克里斯诺亚尔斯克边疆区、鄂木斯克、伏尔加河流域、汉特——曼西地区、阿尔泰边疆区、克麦罗沃州、托木斯克、阿斯特拉罕地区。其宗旨在于独立解决如下的一些问题：保护俄罗斯德裔的独特性，发展德裔的民族语言、教育和文化，加强俄罗斯德裔的统一性及民族关系的和谐性、协助宗教间的对话。成立之初，联合会主席由俄联邦民族事务和联邦关系部副部长弗拉季米尔·鲍尔（В.Бауэр）担任。后期则由 Г. 马腾斯负责。任务在后期逐渐增多，主要解决以下的一些问题。如，对俄籍德裔的实际平反；对老一辈德裔，特别是被强制劳动的军人和被驱逐之人的社会保障；帮助创建俄籍德裔发展的社会经济基地，首先在他们的集中居住地；与俄联邦国家机关在联邦、地区及地方层面进行建设性的合作[①]。

现今俄罗斯拥有两个德意志人民族区：一个是鄂木斯克州的亚速德意志人民族区。该区始建于 1992 年，是鄂木斯克州最年轻的区。面积为 1400 平方公里，人口有 2 万 6 千人。有 8 个村庄和 27 个村民点。亚速德意志人民族区在建立初期超过 60% 的居民是德裔。而现今 25% 是德裔、55% 为俄罗斯人、10% 为哈萨克人、7% 为乌克兰人、3% 为鞑靼人及另一些民族。此民族区以农业为主，有 7 个大型的农业企业、44 个私人农场、7204 个私人副业。由于该区拥有良好的地理和经济条件，以及与前苏联独联体国家德裔的亲缘关系。所以亚速德意志人民族区成为鄂木斯克州为数不多的、移民人口逐年增加的区域[②]；另一个是阿尔泰边疆区的德意志人民族区。该民族区在苏联时期存在过：1927 年 7 月 4 日建立，于 1938 年 11 月 5 日被取缔，并在 1991 年 7 月 1 日恢复。占地面积为 1432 平方公里，拥有 16 个村庄和 12 个村委会。该区人口呈下降趋势：2012 年有 1 万 7 千多人，到 2017 年有 1 万 6 千多人。其中，59.3% 的居民是俄罗斯人、31.8% 的德裔、5.3% 的乌克兰人。经济和社会发展大多依赖于德国政府。从 1991–2006 年，在德国资金、俄罗斯联邦财政及个人资金的帮助下，修建了不少的居民楼。在德方的支助下，修建了现代化的肉类加工厂、制粉厂和奶制品加工厂[③]。这两个德意志人民族区在所属地区的经济和文化生活，以及协调两国政府的关系中扮演了重要的角色。

---

① Федеральная национально-культурная автономия российских немцев（ФНКА РН），общественно объединение граждан РФ. Относящих себя к общности этнических немцев. http://enc.rusdeutsch.ru/articles/5799。

② Азовский немецкий национальный муниципальный район Омской область. http://www.azov.omskportal.ru。

③ Немецкий национальный район—Википедия. https://ru.wikipedia.org/wiki/。

## 四、俄罗斯德裔现存的问题

虽然，俄罗斯政府对俄籍德裔的关心与扶持力度不小，但在实际的生活中，这个特殊的族裔却存在着一些难以解决的问题。其中，最大的问题在于：关于德裔恢复伏尔加河流域德意志人自治共和国的请求迄今为止没有回音。实际上，该请求在叶利钦时期就已被否决：1992 年 1 月 8 日，叶利钦在萨拉托夫州首次公开谈到在伏尔加河地区重建德意志人自治共和国的困难，明确表示对德裔而言任何自治都不可能。同年 7 月 4 日俄罗斯联邦苏维埃颁布的、对被镇压民族领土恢复问题的联邦法令：《关于过渡期在俄罗斯联邦国家领土划界的条例》（该过渡期指的是从 1992 年 7 月 4 日到 1995 年 7 月 1 日）做了如下规定：对于被镇压民族领土的恢复只能通过单独的、针对每一个被镇压民族的俄罗斯联邦最高苏维埃法令，并且是在不损害居住在同一领地的其余民族的权益之下；任意强占领土和改变领土界限的行为都被视为反俄罗斯的罪行，将受到法律制裁。显而易见，这意味着在这个期间没有可能和机会重建伏尔加河领域德意志人自治共和国[①]。并且，叶利钦对德裔不友好的态度让他们失望之至。叶利钦曾经戏谑到：“建议德裔到军事训练区居住以代替共和国，在那里去挖炮弹并让德国来帮忙[②]。与此同时，普京对叶利钦时期的一些法令做了修改：2016 年 1 月 31 日普京签署了《对 1992 年 2 月 21 日第 231 号总统法令：“关于对俄罗斯德裔平反的紧迫措施”加以修改》的法令。法令中删除了“俄罗斯德裔国家机构恢复”的字样，并用“俄罗斯德裔社会经济和民族文化发展”代替了“逐步恢复俄罗斯德裔在俄罗斯联邦构成中的国家机构”、用“俄德关于俄罗斯德裔问题政府间委员会”代替了“俄德为保障逐步恢复俄罗斯德裔国家机构合作项目做准备的政府间委员会”[③]。可以看出，虽然修改的内容不多，但其修改的地方恰恰是让俄罗斯德裔可大做文章的关键点。从普京的这一法令可以推测出，俄政府对于前苏联遗留下来的德裔问题相当谨慎和担忧，力图排除前总统法令中让德裔有机可乘的法律空子，以展现普京政府的坚定态度，即俄罗斯德裔是俄罗斯的少数民族，而非拥有自治国家的民族。用以斩断俄罗斯德裔恢复自治共和国的梦想与愿望。

---

① Глава 10. Немцы в новой россии—История российских немцев. http://geschichte.rusdeutsch.ru/23/77。

② Гуго Вормсбехер, Вячеслав Дашичев, Вольфганг Зейферт. Трудные судьбы российских немцев. Свободная мысль, № 8, 2009, С.123.

③ Путин утвердил изменения в указе «О неотложных мерах по реабилитации российских немцев». http://www.interfax.ru/russia/492500。

俄罗斯德裔一直在为恢复其民族自治共和国问题呐喊、奔走。在他们看来，不重建伏尔加河流域沿岸德意志人自治共和国就不能算是给予真正的平反、一直受到国家不公正的待遇。这个不公正的待遇指的是迄今为止德裔是俄罗斯唯一个没有平反的被镇压民族[①]。自治区的建立远远不能填补历史对德裔的不公正和不公平，与他们的功绩不相匹配。实际上，就两个德意志人民族区的状况来看，德裔所占比例并不大。虽以“德意志人民族区”冠名，但俄罗斯族的人数却居首位。如果除去俄罗斯族与其它民族，德裔可谓是屈指可数。由此可以看出，在民族区受益的德裔并不多。在此，德意志人民族区的设置便显得名不副实。

尽管普京政府加大了对德裔的关怀力度，但依然未能阻止德裔迁出的浪潮。因为不少的德裔认为，俄罗斯政府的政策、指令犹如一纸空文并未解决实际困难，没有真正地落实好少数民族人权保护的问题。民族不平等性对德裔尤为突显。再加上俄罗斯一直不景气的经济环境，促使大批德裔迁出。2002 年的全俄人口登记显示，俄罗斯德裔有近 60 万[②]，而到 2010 年才有近 40 万。八年间减少了近 20 万人口，迁出地以德国居多。这对人口负增长的俄罗斯来说损失不小，且不谈人才的流失。从情感上而言，不少的德裔并不愿远离俄罗斯故土，但俄罗斯经济的大萧条、局势的不稳定，迫使他们不得不做出选择。诚如一些德裔专家所言，如果俄罗斯还不把保护德裔的权益落实到实处，不久的将来这个民族将会从俄罗斯消失。虽然，俄罗斯德裔不会像其他的一些小民族闹独立、产生分裂主义及武装冲突，但会主动离去。无论如何，这对于俄罗斯都是一笔巨大的损失。

显而易见，俄罗斯德裔的发展历程折射出俄罗斯国家几个世纪以来剧烈的社会变迁。俄帝国对外来移民的需要，以及叶卡捷琳娜二世的德国人身份，赋予了德裔的特殊地位，以至于这些移民在俄帝国享有重要的政治权力与话语权力。而随着俄德两国关系的胶着与恶化，俄罗斯及后期的苏联，对德裔进行残酷的镇压与打击，使该族裔的力量及民族构成遭到严重的削弱。尽管从戈尔巴乔夫时期开始，德裔迎来了较为宽松的发展环境，但时至今日，德裔最为关注的、恢复伏尔加河流域沿岸德意志人自治共和国的实质性问题没有得到解决，也不可能得以解决，从而在一定程度上损伤了德裔的民族情感。虽然作为移民，德裔做到了文化适应与文化融合的社会发展模式，但因其特殊的跨界背景，使得这一民族的问题变得复杂与艰深。

---

① В.Ауман. История Российских немцев. http://observer.materik.ru/observer/NO2_92/2_14.HTM
② Егор Гамм. И снова о российских немцах. Свободная мысль, № 11, 2009, С.199.

# 移民问题政治化理论述评

唐慧云 *

移民问题政治化研究始于 20 世纪 90 年代中期。之前，移民问题主要在社会领域层面被讨论，并被经济学界、社会学界所关注，聚焦其同化、文化认同及经济影响等命题。之后， 随着移民问题在政治领域中凸显，引发国内争论，影响公共政策，而日益被比较政治学界所关注。

第一，关于移民问题政治化定义的研究。移民问题政治化的概念来源于政治化。政治化是把社会问题引入政治领域，成为公共法律或者公共讨论。[①]政治化因而被认为是引入政府公共决策的过程。[②]移民问题政治化包括政党参与在内的国内力量，参与到移民问题的公共辩论中去；[③]移民政治化不仅有国内力量的参与，亦有外部力量的参与；[④]移民问题政治化不仅反映政治决策过程，还包含最后的政策。

第二，关于移民问题政治化形成路径研究。当前学界尤其关注右翼政党对移民问题政治化的形成发挥了重要作用，它主动塑造了移民议题。[⑤]另外，人口和经济变迁、移民组织也推动了移民问题政治化的形成。[⑥]移民问题政治化有四种样式：一是社会发展样式，即移民人口和经济发展水平的影响；二是特别组织的影响；三是政府政策的推动；四是政治机会，主要是选举的影响。[⑦]四种样式可视为对移民问题政治化路径的具体概括。综合概括而言，移民问题政治化的形成主要有两个路径：一是自上而

• 作者简介：唐慧云，上海社会科学院国际问题研究所。

① Pieter DeWilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”,Journal of Common Market Studies, Vol. 50, No. 1,2012, p. 139.

② Colin Hay, Why We Hate Politics ,Cambridge: Polity Press,2007, p. 79.

③ Wouter van der Brug and Didier Ruedin and Joost Berkhout and Kevin Cunningham, “Cross-country Comparisons and Conclusions” , in Wouter van der Brug and Gianni D'Amato and Didier Ruedin and Joost Berkhout,eds.,The Politicisation of Migration, London:Routledge Press, 2015,pp.179-196.

④ Pieter de Wilde and Christopher Lord, “Assessing Actually-existing Trajectories of EU Politicization” , Western European Politics,Vol. 39, No.1,2016, pp.145-163.

⑤ Sarah Meyer and Sieglinde Rosenberger, “Just a Shadow? The Role of Radical Right Parties in the Politicization of Immigration, 1995–2009 ,” Politics and Governance ,Volume .3, Issue. 2,2015, pp.1-17.

⑥ Virginia Ros and Laura Morales, “The Politicisation of Immigration in Spain” , in Wouter van der Brug and Gianni D'Amato and Didier Ruedin and Joost Berkhout, eds.,The Politicization of Immigration, London:Routledge, March 27th,2015, https://www.academia.edu/13216056/The_politicization_of_immigration_in_Spain, 访问时间：2018 年 7 月 9 日。

⑦ Wouter van der Brug and Gianni D’ Amato and Joost Berkhout and Didier Ruedin, “A Framework for Studying the Politicization of Immigration,” in Wouter van der Brug and Gianni D'Amato and Didier Ruedin and Joost Berkhout, eds.,The Politicization of Immigration, London:Routledge, March 27th,2015, pp.1-18.

下的路径，政治精英主要包括政府和政党主导；二是自下而上的路径，主要是媒体和社会运动的影响。其中，自上而下的路径是最重要的。[①]因为，政治行为者主动把移民问题引入政治辩论，纳入议程设置。所以，政治化更多是从上至下的过程，在这个过程中，政府、政党发挥了特别重要的作用。[②]但是两种路径如何形成移民问题政治化，学界尚缺乏深入分析，尤其是主流政党的选举战略、社会运动、市民团体如何推动移民问题政治化形成，学界更需要进一步研究。

第三，移民问题政治化程度的衡量标准及影响研究。在移民问题政治化的标准方面，学界认为有三个标准。一是移民问题凸显，即政治参与者对移民问题的关注程度，问题凸显是政治化的重要组成部分。如果问题不在公众中引起广泛争论，就不会导致政治化。815 二是移民问题极化，即国内力量，尤其是政党对移民问题的分歧程度。公众对移民问题的分歧程度并非完全导致政治化，但是政治活动者，尤其是政党对移民问题形成不同阵营和立场，最终如果导致极化，则说明政党的分歧程度和政治化程度。816 三是介入移民问题争论的政治参与者的广泛程度。即在移民政策改革中，参与决策的主体不局限于核心的政治精英，而是广泛的社会参与。817 当国内各种政治、社会力量介入移民决策过程时，这说明移民问题政治化的程度较高。

当前，此理论的发展尚处于初始阶段。虽然学界就其定义、形成路径、衡量标准进行了讨论，但是对类型、影响研究相当不足，其影响也仅仅是在国内政治的视角下加以研究。

① Ibid.
② Green-Pedersen, "A Giant Fast Asleep? Party Incentives and the Politicisation of European Integration", Political Studies, Vol. 60,No.1,2012, pp.115–130.

# 移民法律与制度变迁
# 美国境外入境检查制度探析

**武陈昊 * 王强 ***

（中国人民警察大学，河北廊坊 065000）

**摘要：** 随着中国与周边国家的商贸往来更加频繁，出入境人员数量持续增长，如何通过简化通关手续、创新查验模式等方法在确保国家安全的前提下为广大出入境旅客提供更加便捷高效的通关服务显得迫切而重要。美国海关和边境保护局凭借先进技术手段和设备应用，通过国际双边合作的方式在境外进行入境检查，有利地将反恐战线前移到了他国领土。同时，境外入境检查使旅客出发登机前即一次性办理好入境美国的手续，缩短了等待时间。境外入境检查的理念与方式对于国内边检与海关的工作开展具有很好的借鉴意义。

**关键词：** 入境检查；国家安全；技术应用；便利商贸

## 引 言

4 月 26 日，习近平主席出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲时指出：“共建“一带一路”倡议，目的是聚焦互联互通，深化务实合作，携手应对人类面临的各种风险挑战，实现互利共赢、共同发展。” 随着“一带一路”国际合作的逐步深化，中国与周边国家的商贸往来更加频繁，出入境人员和交通运输工具的数量必将持续增长。由于复杂的历史和现实原因，“一带一路”沿线的某些国家和地区恐怖主义活动频繁、恐怖主义袭击事件多发的地带。在这种情况下，如何通过创新查验模式等方法在确保国家安全的前提下为广大出入境旅客提供更加便捷高效的通关服务显得迫切而重要。

• 作者简介：武陈昊，男，1993 年生，在读硕士研究生，研究方向：移民管理、边防检查；
• 作者简介：王 强，男，1973 年生，教授，硕士生导师，研究方向：边防检查。

① 习近平，齐心开创共建“一带一路”美好未来 N，人民日报海外版，2019-04-27（3）。

美国海关和边境保护局凭借先进技术手段和设备应用，通过国际双边合作及与航空公司、机场等商业机构建立合作的方式在境外进行入境检查，有利地将反恐战线前移到了他国领土。同时，境外入境检查使旅客出发登机前即一次性办理好入境美国的手续，缩短了等待时间。这种方式对于国内边检与海关提升通关服务具有很好的借鉴意义。

## 一、美国境外入境检查制度概述

### （一）含义

美国境外入境检查，英文名“United States Preclearance”，是指由美国派出检查官在境外入境检查地点对旅客及其行李在登机前进行检查，才被允许入境美国的一种入境检查模式。入境检查的内容包括移民、海关与农业检查。在被准许入境美国之前，每位乘客及其行李均要接受美国海关和边境保护局官员与农业专家进行的移民、海关与农业检查。在登上直飞美国的航班之前，境外入境检查的检查程序是在外国领土上进行的。进行境外入境检查的官员行使与美国国内入境口岸官员相同的批准或拒绝入境美国的权力，因此乘客及其行李在抵达美国后，无需再接受此项检查或安全审核便可直接入境。

### （二）检查程序

旅客及其随身行李和托运行李在进入境外入境检查区域前，必须接受航空安全检查。航空安全检查是境外入境检查过程的一部分，必须与美国交通安全管理部(Transportation Security Administration, 简称 TSA) 标准相一致。这可以确保飞往美国航班的安全，并可使旅客及其行李无需接受审查在美国转机。美国境外的一些机场可以提供与此相似的安全检查，但需要美国交通安全管理部与当地民航总局签署合作备忘录，才能够开展境外入境检查活动。

每位乘客接受最初检查需要花费30秒到2分钟的时间，与抵达美国检查程序一样，需要确认每位乘客的个人信息，然后采集生物信息、照片、指纹等。此外，旅客还应接受海关和边境保护局官员的面谈，验证身份，确定资格后才能入境美国。最后海关和边境保护局官员做出决定是否允许旅客入境美国，或者要求旅客接受二次检查。被选中接受二次检查的旅客必须接受更为详细的面谈或调查，包括对携带与托运行李的进一步检查。由于有行李图像重量识别系统，旅客们不需要通过海关和边境保护局检

查程序运送托运行李，而是把托运的行李放到指定的区域内，按照海关和边境保护局官员的要求就可以进行二次检查了。行李在接受检查之后，就被装载到飞机上了。

在 2015 财政年度，在通过境外入境检查地点寻求进入美国的大约 1600 万名航空旅客中，有 10648 名是不被允许入境的。除了要求所有旅客接受一次初级检查外，这些地点的海关和边境保护局官员还要求了近 29 万人接受第二次检查。[①]这包括更仔细地检查旅行证件和财产，由海关和边境保护局官员进行额外的询问，并通过多个执法数据库交叉引用，以核实旅行者的身份、背景、入境目的和其他适当的信息。

### （三）发展现状

自境外入境检查开始至今的 60 多年里，从境外入境检查机场入境美国的人数不断增加。今天，海关和边境保护局在 6 个国家有 600 多名执法人员和农业专家。设有检查点的是：爱尔兰的都柏林和香农；阿鲁巴的奥兰杰斯塔德；巴哈马的自由港和拿骚；百慕大的金德利场；阿拉伯联合酋长国的阿布扎比；加拿大的卡尔加里、多伦多、埃德蒙顿、哈利法克斯、蒙特利尔、渥太华、温哥华和温尼伯、马尼托巴。

2016 年 11 月 4 日，瑞典和美国签署了一项协议，将使瑞典成为继爱尔兰之后的第二个提供预许可的欧洲国家，但尚未宣布服务何时开始。2016 年 11 月 4 日，美国国土安全部宣布在可能开展这项计划的机场名单中又增加了 9 个国家的 11 个机场。

## 二、美国境外入境检查的技术应用

美国境外入境检查是海关和边境保护局航班起飞前项目（Air Predeparture Programs Interdict High– Risk [②] Travelers）的重要组成部分，检查时有义务发现且有权力禁止高风险旅客登上前往美国的航班。美国境外入境检查技术手段与配套措施主要包括 PNR、APIS、NTC 与可信赖旅客计划。

航空乘客在购买机票时，航空公司就被要求通过乘客姓名记录（Passenger Name Record，简称 PNR）系统将数据在起飞前 72 小时提供给海关边境保护局。当其办理

① Rebecca Gambler. U.S. Government Efforts to Strengthen Nonimmigrant Visa Security and Address High-Risk Air TravelersM.Washington D.C.GAO,2019:16.

② “高风险旅客”一词是指根据美国移民法可能不被允许进入美国的任何旅客，或在其他方面可能对国土或国家安全构成威胁的旅客。参见《美国法典》第 8 节第 1182 节（不受理的理由的成立）。

国际航班登机手续时，机场值机人员要通过预报旅客信息系统（Advance Passenger Information System，简称 APIS）提交旅客的生物信息（护照证件和旅行行程信息）。上述数据都会汇总到海关和边境保护局的国家目标定位中心（National Targeting Center，以下简称 NTC）。

NTC 是海关和边境保护局外勤行动办公室的一个全天候运作实体，负责所有海关和边境保护局离境前的识别和审查工作，以识别和禁止仍然在海外的高风险个人前往美国。同时，负责促进执法部门和情报机构之间的协调，以支持海关和边境保护局的反恐任务和阻止高风险旅客登机。在整个旅行过程中，海关和边境保护局的起飞前程序使用了NTC的分析成果。NTC将旅行者数据进行分析，通过自动定位系统（Automated Targeting System）将旅行者的信息与美国政府的各个数据库和名单进行匹配，从而评估旅行者是否具有高风险。基于规则的目标匹配使海关和边境保护局能够识别未知的高风险个人。NTC 会检查旅客风险名单的准确性，还会删除任何自动生成的、确定为非潜在高风险个体的匹配项。在此审查之后，NTC 将区分做出禁止登机或者进行二次核查的建议，并将旅行者关注名单发送到每个执行入境检查任务的官员。

对于预先申报并通过审查的旅客与货物，低风险旅客，主要通过可信赖旅客计划提供快捷通关便利。美国的可信赖旅客计划有四个子系统："全球通关"（Global Entry）系统、"尼克萨斯"（NEXUS）系统、"旅客快速通关安全电子网络"（SENTRI）系统与"旅客快速通关安全电子网络"（SENTRI）系统。旅客加入此计划需预先向美国海关与边境保护局提交申请，美国海关与边境保卫局对申请人进行严格的审查，通过面谈、背景审查等方式，向被认定为没有安全风险的旅客颁发受信任旅客资格。这些旅客在接受美国境外入境检查时，可根据自己申请的不同项目，通过专门的通关通道以减少等待时间。

## 三、美国境外入境检查制度法律依据

美国境外入境检查开始于马尔顿机场（现为多伦多皮尔逊国际机场）。1952 年，美国加拿大签署《特殊协议》，加拿大允许美国派驻边检和海关人员在加拿大机场为由加拿大往美国的旅客预先办理美国入境及海关手续，目的是便利美国和加拿大之间的贸易和旅行。1974 年，美国加拿大正式签订《机场检查协议》。1995 年，为提升

和改善境外入境检查服务，美国加拿大签订了《开放航空协议》，美国海关和边境保护局人员可分别在加拿大境内 7 个机场为旅客做入境检查。

1999 年 06 月 17 日加拿大通过了《境外入境检查法案》，授权美国为海关、移民、公共卫生、食品检查和动植物健康的目的对从加拿大入境的旅客和货物进行预先检查。《境外入境检查法案》的主要内容有：目的；执行原则；区域界定与管制；官员权力；对旅客检查、对旅客物品检查；过境检查旅客资料传送和旅客资料的使用范围；违反有关规定的惩罚；实施的相关规章；定期回顾的执行与运作及条例生效日等细则等。

2001 年 1 月 18 日于多伦多签订的《美国加拿大政府空中运输境外入境检查协定》（2003 年 5 月 2 日生效），其性质是国际协定，是现时美国在加拿大进行入境检查的法律依据，赋予了美国官员在加拿大机场的检查区内遵照美国法律，包括美国边检和海关法律，执行对入境旅客及其物品的有关海关、出入境、公众健康、食品、动植物健康等检查。

在巴哈马、爱尔兰、阿鲁巴等国家设立入境检查点的过程中，美国主要通过签订双边协议的方式解决管辖问题。

## 四、美国境外入境检查制度评析

### （一）反恐战线前移，确保本土安全

本土安全是美国国家安全的最优先目标，境外入境检查是反恐战线前移的有效手段。在九一一事件前，反恐并不是美国国家安全的首要任务，反恐与预警工作分散在中央情报局、联邦调查局等部门中。九一一事件击碎了美国传统安全观念，本土安全也成为美国国家安全的最优先目标。2001 年《四年防务评估报告》指出“美国在地缘上的优势已不复存在，不对称攻击将对美国本土和海外基地构成重大威胁”，本土防卫是“美国国防部最优先的目标”，美国社会长期秉持的安全观念必须“有所改变”。2002 年，美国时任总统小布什于 11 月 25 日在白宫签署《国土安全法》，宣布成立国土安全部。航班起飞前项目是国土安全部阻止高风险旅客登机的主要策略，而境外入境检查这一行动有效实现了将反恐战线前移到了他国领土，确保了美国的本土安全。2009 年 12 月 25 日，从阿姆斯特丹飞往底特律的西北航空公司 253 航班发生了恐怖袭击未遂事件，再次印证了恐怖分子试图逃避美国的筛查在进入美国前对直飞美国航空

器实施袭击。由于恐怖分子威胁一直存在，要保持积极的应对国际安全威胁的态势，境外入境检查十分重要。境外入境检查还包括防疫与农业检查项目，可以使美国公众健康与农业安全免于威胁。

### （二）便利旅客出行，促进商贸往来

境外入境检查除了是为了确保国土安全，另一主要目的是提供便利。美国是航空大国，每天都有从世界各地飞往美国的航班。根据美国海关和边境保护局公布的数据统计分析，美国大型国际机场的非美国公民的入境检查平均等待时间都在 25 分钟以上，最长等待时间在 3 个小时以上甚至更久。对于转机的旅客来说，转机等待时间过长容易导致他们赶不上下一班飞机。境外入境检查这一安排的优势是乘客不需要在他们到达美国机场后再通过移民和海关检查，转机的旅客也可以快速登上下一个航班，而不用办理冗长的检查手续来造成时间浪费。以阿联酋阿布扎比国际机场为例，此机场既是国际航空枢纽，也是外国是赴美航班的重要过境点。2012 年，有 20 余万名旅客乘飞机从阿布扎比国际机场飞往美国。从阿布扎比飞往美国机场的每日航班有三次，这些航班在高峰时段到达约翰肯尼迪国际机场、芝加哥奥黑尔国际机场和杜勒斯国际机场拥挤的航站楼。考虑到这些航班上的非美国公民的比例很高，他们需要更长的时间才能处理。阿布扎比的客流造成了大量的等待时间，给所有国际旅客带来不便，包括那些从其他国家地区经阿布扎比转机飞往美国的旅客。如果能在阿布扎比完成这些流程，不仅可以减轻美国海关和边境保护局检查官员的负担，而且这些官员也可以把时间和精力集中在其他旅客身上。例如，Etihad 151 航班，机型为波音 777，平均每天约有 380 名乘客，抵达芝加哥奥黑尔机场的时间是 15：35，正好在此机场的高峰期间。通过在阿布扎比提前检查使旅客分流，奥黑尔机场旅客高峰期的排队等待时间大大减少。

### （三）强化数据分析，积极应对风险

美国境外入境检查依赖于对旅客信息的全面及时收集，以及对这些数据的准确比对分析以及时发现风险。在数据收集方面，美国主要通过立法的方式对航空公司提前报送旅客信息作出规定。2001 年 11 月 19 日，美国的《航空和运输安全法案》中正式赋予了 API 系统应用的法律强制性。2002 年 6 月，美国政府依据《航空和运输安全法案》要求航空公司让美国海关和边境保护局直接进入他们的电脑系统。在数据分析与风险识别方面，美国国家目标定位中心发挥了重要作用。美国国家目标定位中心（NTC）

每天汇集大量的数据与情报资料，利用执法过程中产生的机密或开源的信息，通过先进的数据分析工具与专业的知识，在旅客抵达美国之前尽早识别高风险对象。信息技术的应用加强了美国海关和边境保护局的业务能力，提高了他们侦查和识别涉恐人员的水平。

## 五、结语

美国境外入境检查始于美国加拿大之间边境协议，如今在全球 6 个国家都有设置检查点。它确实是一种既便利了旅客出行，又确保了国家安全的有效举措。出入境管理的传统作法是在旅客到达境内口岸后对其进行入境检查，发现旅客存在不准入境情形后再对其进行遣返处理。境外入境检查的创新性在于实现了检查前置，将不准入境人员尤其是其中的涉恐分子排除到远离本土的地方，实现了“御敌于外”。假如在我国推行此项措施，必将面临着法律管辖、技术应用等方面的困难。如何创新管理与合作模式，积极应对并解决这些困难，值得我们进一步研究。

# 民初苏州妓捐存废与工巡捐局的改组动态

**曹瑞冬 ***

（温州大学人文学院，浙江温州 325035）

**摘要：** 妓捐作为苏州地方自主征税权的体现，创建于晚清开埠，此后在较长的时间内为官权独揽或私利侵蚀。1920 年，苏州工巡捐局成立，开启了地方人士自办市政，征收各项杂捐的进程。然其甫一成立便遭到市民公社等地方团体的反对，各方就局董及评议员名额问题争执了三年之久，导致捐务停顿，路政废弛。后来工巡捐局收归市办，矛盾暂缓。又因爆发亏空舞弊案，工巡捐局先由商会会同署共同接管，改订章程后再行移交。与此同时，妓业所产生的公共效应逐渐被社会厘清，妓捐之存废遂成为透视工巡捐局改组动态的窗口。这一动态背后体现了不同权力关系在市政空间中的消长。

**关键词：** 民初；苏州；妓捐存废；工巡捐局；改组动态

• 作者简介 曹瑞冬，温州大学人文学院硕士研究生，温州，325035，邮箱 2275678135@qq.com。

# The reorganization of the Suzhou donkey deposit and waste donation bureau

Ruidong Cao（Humanities College，Wenzhou University，Wenzhou，325035，China）

**Abstract:** As a reflection of the local autonomy of taxation in Suzhou, it was created in the late Qing Dynasty and has since been eroded by official power or private interest for a long period of time. In 1920, the Suzhou Workers' Polling Bureau was established, which opened the process of local people's self-administered municipal administration and the collection of various donations. However, upon its establishment, it was opposed by local organizations such as the public commune. The parties disputed the issue of the number of directors and members of the council for three years, which led to the suspension of the donation and the ruin of the road. Later, the work patrolling board was returned to the city office, and the contradictions were suspended. In addition, due to the outbreak of fraud, the Workers' Touring Bureau was first taken over by the Chamber of Commerce and Industry, and the regulations were revised and then handed over. At the same time, the public effects generated by the industry have gradually been clarified by the society, and the depreciation of the donation has become a window into the dynamics of the reorganization of the Industrial Recruitment Bureau. This dynamic reflects the growth and decline of different power relations in the municipal space.

**Key Words:** the early Republic of China; Suzhou; donation and waste; labor inspection bureau; reorganization dynamics

锡邑娼妓，在民国纪元前均操画舫生涯，兼以侑酒。自开辟马路后，画舫生涯日渐清淡，纷纷另觅金屋，别筑香巢，招客作叶子戏，抽头聚赌，藉以糊口。其后由无锡市董会规定章程，分等抽收妓捐，于是妓院遂公然悬牌营业。至民国十六年，国军底定江苏，吾锡政局亦经改组，此项妓捐，拨归无锡市政局继续抽收。[①]抽收妓捐是清末新政中地方借由“自治”名义展开的筹款活动，在很大程度上促进了地方财政的自发形成，其沿革亦为地方自治的一个重要面向。综述目前有关近代苏州地方自治的研究成果，可以发现大都在围绕市民公社展开，主要覆盖其发端、组织状况、性质及社会功能等主题，涉及苏州工巡捐局的研究亦在此范畴。[②]但这些研究偏重于地方自治中社会新兴力量的成长，却忽略了地方税在体制改革中的变动，故本文将运用《申

① 无锡市史志办公室，无锡市图书馆编：《民国时期无锡年鉴资料选编》，广陵书社 2009 年版，第 78 页。

② 相关成果可参见廖志豪，李茂高：《辛亥革命时期的苏州市民公社》，《上海师范大学学报（社会科学版）》1983 年第 4 期；屠雪华：《关于苏州市民公社几个问题的探讨》，《民国档案》1995 年第 4 期；张海林：《晚清苏州地方自治略论》，《江苏社会科学》2000 年第 3 期；刘开锋，沈骅：《民国苏州工巡捐局的成立和改组风波》，《苏州科技大学学报（社会科学版）》2018 年第 1 期。

报》、《苏州明报》及档案材料，对民初苏州妓捐的改革予以论证，以期从捐款的视角来考察工巡捐局这一市政空间在权力关系中的改组动态。

## 一、地方自治与妓捐沿革

“创警务，缮路政”，工巡捐局的成立与晚清地方对市政建设的重视有关。京师“拟于城内设一工巡捐总局，外城设一分局，俟各商会成立后，再由该会公举公正绅士接办”，作为地方市政之基础，并以“商铺昔日之陋规作此时之公益”。[①]苏州阊门一带妓家所纳陋规多数已化私为公，由商务工程局录送捐章，以充路灯各项杂用。[②]南通警察事务所为筹设济良所，商请于张謇，决定经费除募捐外，另增加妓捐作为补助。[③]而自国地两税划分后，地方自治得以发展，花捐、房捐暨其他杂捐“有行於甲省而乙省无闻者，有收自乙省而甲省无有者，然其独行於甲省者，非为甲省之地方经费也”，[④]各地市政建设亦得以大力推行。这时一般由地方官府会同公正绅商，仿照东西各国津沪各处成法，分别各铺户等次，酌量劝捐，地方警、捐遂分权而行。

但这种自治格局并未持续多久，各地警厅纷纷裁并工巡捐局，均称无另设他局之必要。海龙县于宣统元年始设收捐处，公众推选捐务总董一名，是年冬又遵章改为自治收捐委员。民国九年奉令将收捐委员裁撤，地方各款统归县知事直接管理。[⑤]苏州马路捐款本名捕捐，向係工程局澈收解交农工商局。自宣统元年以后，城外马路工程局归并警务公所，原有捐款统称警捐，按月澈收，作为工程警务经费。警务总监汪道闿称此举是为避免牵制：“从未有如苏城马路，警政则由职所施行，而路政则由农工商局管理，竟若斯之名实不符、权限不清者。是宜及早改良，俾臻完全而免牵制。”[⑥]而苏州警厅在经收妓捐等各项捐款时，亦在主持市政建设。例如为振兴市面，巡警总局勒令阊门内下塘一带各娼察一律迁居马路。又有苏州禁烟公所经费取自膏捐，惟值清末禁烟，名义不符，巡警总局决议另收戏捐妓捐，以作警务经费。后来苏垣警厅长仿沪

① 《民政部奏开办车铺捐摺》，《东方杂志》1907 年第 4 卷第 12 期。
② 《巡警局整顿路政》，《申报》1906 年 7 月 19 日。
③ 民国《南通县图志》卷十《济良所》。
④ 《论地方税之性质》，《大公报》1909 年 12 月 3 日。
⑤ 民国《海龙县志》卷七《县税之沿革》。
⑥ 民国《吴县志》卷五十四《兵防考二》。
⑦ 参见《谕饬娼寮迁居马路》，《申报》1907 年 10 月 8 日；《详覆推诿经收膏捐》，《申报》1909 年 3 月 8 日；《济良所将次开办》，《申报》1915 年 2 月 4 日。

宁办法，在善堂旧址改修建设济良所，“凡有堕落烟花不愿为娼等项，即可由县警各长官随时送所”。

进入民国后，江苏“时承兵燹之后，库藏奇绌”，故各地警厅屡兴妓捐，以资挹补。[①]但机关浮滥之糜费却大幅增加，如南京省会警察从前每年十馀万元，其由库款迄助者不满十之三。自去年都督驻宁，六月份警费忽然加增三倍，遂在国税内开支，任意划入地方税。[②]况且，乐户捐等名目係属地方性质，每月收数、每年总计、作何项开支，苏省大都无报册可稽，又不列入预算册内。[③]故苏省警政一直为各界所诟病：“今江苏各属所办之县镇乡警察，则无严厉之弊，可惜又失之太宽。凡事滋生弊窦，且所用人格不齐，流氓土匪杂沓其间，抽头聚赌、庇匪庇娼视为常例。”[④]1917 年，苏州警察厅长崔凤舞溺职殃民，劣迹昭著，常用棍责欺虐小民，又终日以嫖赌为能事，苏州人民称，“此间警政腐败不堪言状，岗位几同虚设，巡警徒壮观瞻，窃盗案层出不穷，破获者十无一二”，特向省议会请愿查办警厅长，并须立即调查骡轿车妓各项捐款确数，以查证警厅收入是否有虚糜入款。[⑤]

1920 年以后，官吏苛敛、警费浮收、渎职贪污等行政弊窦日益凸显，地方团体揭露的声音也愈渐高涨。天津总商会控告县知事专权独揽，称：“县署设立常年，车捐妓捐原为筹备警费起见，通年统计，为款甚巨，未识作何报销警兵马勇之饷，十分需索苛敛。请将界限攸分，调查收巨款，不致紊乱商法，任意殃民。”[⑥]京总商会反对警捐，曝露出对巡警的怀疑，“车捐妓捐无一得免，其收入合计之亦数十万，以京师一隅人民，加以如此重负，所以百物昂贵中下之户日不聊生，若再加以警捐，民何以堪。且年前预借三个月，今乃不知用于何处，竟致警饷无着，何以示信于人民”。[⑦]这时，众议院针对政府举办警捐一案，提出将所收地方税捐各款一律划还市民，以作整饬市政自治之用，“非力祛以前积习，不足以取信于人，非明示大公无私，不足以保持于后”。[⑧]

---

① 《趋庭纪事》，《香艳杂志》1914 年第 3 期。

② 《江苏财政虚糜之现状》，《大公报》1913 年 7 月 20 日。

③ 《南京快信》，《申报》1916 年 11 月 12 日。

④ 《苏省警政谈略志概》，《大公报》1915 年 10 月 23 日。

⑤ 参见《苏州人请愿查办警厅长》，《申报》1917 年 5 月 6 日；《省委调查厅长案》，《申报》1917 年 7 月 20 日。

⑥ 《多伦商会控告县知事违法电》，《大公报》1917 年 11 月 16 日。

⑦ 《京总商会反对警捐》，《申报》1923 年 5 月 1 日。

⑧ 参见《议员对警捐案之又一质问》，《大公报》1924 年 6 月 10 日；《薛之珩疏通警捐问题，市民要求以交还市政为条件》，《申报》1924 年 6 月 23 日。

在路政废弛的情况下，吴县绅商已发起募捐，开阔马路以利交通，“不得不暂由商民筹垫兴建，一俟自治成立，公家筹有的款自应尽先归垫，以期名实相符”。[①]当“自治”再度被政府提及以和缓矛盾时，上海公民则借由“自治”名义要求收回市政，“现奉明令恢复自治，上海市为中外观瞻所系，本市纳税公民群议，首先恢复为内地倡请，令行上海工巡捐局速将该机关及一切地方款产卷宗，妥交本市公正士绅接管，即日办理选举，以顺民意”。[②]1920 年 8 月 3 日，吴县知事温绍梁召开绅民会议，决议援照上海成例，先行组织工巡捐局，同时选聘员孔昭晋、宋铭勋、钱鼎、金树芳、冯世德、蒋炳章、潘利毅共七人为工巡捐局董事，而教练所、游民习艺所、济良所仍归警厅直辖管理。[③]从警权独揽到公开议政，马路商民“振兴市面，扩张权利”之初旨表露无遗：

阊胥盘马路一带，有特殊之捐输，即如大小店铺，城内外皆有，而门面捐七角至三角，则马路所独有也。旅馆客栈，而城内外皆有，而铺捐自二角一分至七分，则马路所独有也。菜馆点心茶肆酒店，城内外皆有，而柏捐自二角一分至七分，则马路所独有也，甚至菜担之子五角至二角，亦为马路所独有。至于戏捐妓捐马车人力车，种种输纳无论矣。当时商民何以独无异言哉，盖前清初开商埠时，本设商务局，并专设马路工程局，管理其事，以一部分加重之负担，供一部分正当之支用，事尚公允，勉为其难，初不料移转警厅，列入省款，民权剥夺，厅官支配，而此款用于工程者无几矣，马路不修，商业不振，实由于此。凡此痛苦历史，又岂善堂董事深悉哉。今温知事于改归地方自办之始，专集此与吾不关痛痒之人，董理捐局，不令吾最信仰之商会及公社，有一人预闻其事，是实袭各国待犹太安南印度朝鲜之政策，以待吾阊胥盘商民也。不公平，谁能忍此，吾商民正宜决心奋发，以振自治之精神，其唯一办法，应立将我阊胥盘商民一切特别之捐输，暂缓输纳，另行专设阊胥盘区工巡捐局，以一区域之捐输，办一区域之工程，既符设立商埠特别捐输之初意，尤合上海闸北另设工巡捐局之成案。[④]

苏州工巡捐局之组织可谓以“苏人办苏事”，“收回警厅各项杂捐，由地方人士设局自办”，[⑤]“茶酒、旅馆、戏馆、妓馆等捐及一切各业领袖或公所认捐之款，亦

① 《吴县绅商发起募填巨款开阔马路以利交通，请商会转呈苏常道尹、苏州警察所吴县知事備案》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-0358-011。

② 《江苏公民之举动组织监视选举团两电请恢复自治》，《大公报》1921 年 1 月 17 日。

③ 《苏州工巡局开办之布告》，《申报》1920 年 9 月 13 日。

④ 《泣诉吴县知事举董不公，号召商民缓纳一切捐输，以求另设阊胥盘工巡捐局》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0412-045。

⑤ 《苏州工巡捐局改组之暗潮流》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-065。

须分别来届缴纳，由局派员收取，以昭一律”。[①]警察厅附属之习艺、教练、三所经费，及各区清道夫工食，在工巡捐局澈收之地方特税内拨款应用，不再仰给于省款，并循例每年编造预算书，送局备核。[②]自此，警权与收捐权分离，市政机关平行合作，官民共治关系暂时形成。但温绍梁自办捐局，无异于是政府在舆情施压下作出的让步，而市民公社等地方团体在自治体制的构建中，权力空间有了很大的扩展，各方又开始在工巡捐局的改组问题上争夺地方政治经济权利。

## 二、局董纠葛与议员分配

工巡捐局成立后，收捐主权虽有变更，收捐数目却无增益，缘于阊胥盘门市民开会集议，要求缓纳捐款。[③]前因界内市民群相诘问：“此项捐款出诸城外阊胥盘区为多数，仅有纳捐之义务，而无过问之权利，揆诸事理实欠公允。”马路、四隅、胥江三个市民公社故于九月一日公会讨论，议决否认其合法性。[④]苏州商会亦迭次具控其争点，原因实由温知事仅邀在籍省议员，多为善堂董事，纳捐商民领袖之总商会亦未邀及。且“会议列席，仅有十人，即于其中聘任局董七人，而省议员五人全在其列，以提议之人而任管理之役，又目为遴选，不当观其历次，呈何断以争事实”。此次独剔除商会，仅由当地议员十人秘密集议，此种集案当然不能成立。[⑤]此外，董事蒋炳章係立法机关人员，“其下员竟有四十五人之多，验其靡费挥霍之心，不尽此款。对于马路之凹凸、桥梁之倾圮、沟渠之淤塞之不顾，与设局收捐之初旨相去益远”。一时全埠大哗，市民纷纷诘问县署，此种组织是否有黑幕。[⑥]

市民公社反对捐局董事，劝谕马路商民缓缴捐税，然工巡捐局骤然开据，商民尤相骇诧，称其“孤行一意，恐激事端”，应先请省署令道尹重行组织。[⑦]又因 1920 年苏省划归地方收支，吴县公署组织的工巡捐局收支混乱，路政亦难振兴，此与警厅兼

① 《工巡捐局布告收捐》，《申报》1920 年 9 月 23 日。
② 《警厅造送附属三所预算》，《吴语》1925 年 10 月 23 日。
③ 《工巡捐局进行近状》，《申报》1920 年 10 月 1 日。
④ 《工巡捐局董事人选不公，联合决议否认并呈省长》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-041。
⑤ 《苏州工巡捐局争执一案系原订章程条文中未尽完善者，现由道及县集议解决，要求修订章程》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-005。
⑥ 《诉说工巡捐局纷争的原委，揭发工巡捐局内黑幕》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0412-047。
⑦ 《会董公同决议呈请署电令道尹迅饬将工巡捐局重行组织，妥议核办，以维商市慰众情》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-046。

代管理，性质相同，“揆诸前强设立专局办理埠务之意究有不合，所以不能签请另设专局”。[①]此时，七人董事以马路商人方面必有觊觎董事之人，遂添设董事作为调停，但商民却称另设专局实为力争公开，“自开商场所捐之款，涓滴归商场之用，不令不相关之董任意支配，果能推举公允，虽阖胥盘三区竟不占一董席，可也。七数尚嫌过多，而况添乎一，按该局用人已逾五十，添董又须添费，不啻商民自吮稿血也”，希温知事及七董事能自觉自悟，“非群策群力不足以资进行”。[②]

事态仍在持续扩大中。苏州各业商董联名请愿省署出面干预，改组捐局以不拂众情，惟马路桥梁应由工巡捐局迅速修葺，然争议尚未解决，应如何拨款须由县会商该局查核。[③]故工巡捐局与市民的矛盾日渐激化。10 月初，首先针对跟踪报道事件的《平江日报》，工巡捐局函请警厅取缔，报馆自然不满，投书《申报》，称其董事“欲藉官厅势力摧残地方言论，不许登载该局之新闻纪事，实属骇人听闻”。[④]中旬又借马路马车业驾轻公所将十月份应纳捐税洋暂存银行之事，指斥该公所“冒收捐税”，声明“马路商店等应缴各项杂捐应照案交工巡捐局，不可另行存储”，并令警署立传该代表追究。[⑤]此时，市民内部开始出现分歧，缘于市民公社系属私人随意组织之团体，非法定机关可比，而城外马路一带向无市民公社，且商会法并无代表市民选举之规定，已有多人商议开会抵制。[⑥]12 月，省署作出批示，城外商埠、路政另设专局是否可行，由吴县知事悉心核议并案，具复察夺。[⑦]

不久，省署、道署函达指令，“各市民公社及法定团体允取主张，不能认为有效，乃竟有扣留捐款情事”，而城外另设一局，“不仅仅城内外划分疆界，往来靡费，且与省议会决案，将支出款项划归地方管理之用心相反，应毋庸议”。[⑧]但马路各项杂捐拖延已久，市董蒋炳章又因讥诮之词，声明自行辞职，故经温知事设法调和，又迭经工巡捐董事会议，议决继续聘任七董事，并“添设评议部，增设会计一股，专司银钱，裁减稽查，员额并于捐务。益更正名称，为苏州商埠城厢工巡捐局。其原订条文

① 《呈请另组马路工巡捐局以维商政而顺舆情》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-052。
② 《表明反对工巡捐局董事人选并非意在觊觎董事之位》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0412-050。
③ 《呈悉，马路工程应由工巡捐局从速修葺，现因有争议，如何拨款兴修已令查核办理》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0413-064。
④ 《报馆与工巡捐局之交涉》，《申报》1920 年 10 月 8 日。
⑤ 《工巡捐局请追捐税之反响》，《申报》1920 年 10 月 13 日。
⑥ 《争夺工巡董事》，《申报》1920 年 10 月 20 日。
⑦ 《筹设工巡捐局之省批》，《申报》1920 年 12 月 3 日。
⑧ 《照录省署、道署关于工巡捐局的指令函达》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-064。

中有未尽完善者，酌量增减，另具修正章程，函送列县”，应先与纳捐商民领袖协商。[①]马路三公社咸愿组织评议部，城外捐款陆续起收，工程事宜亦第次进行。但工巡捐局却未着手添设评议部。

1921 年 4 月，苏州商会电请道署，指责温知事“始终以秘密客延为政策”，“是以当时县署会议之议案，以及该局组织之内容，事前既不先行宣布，至今仍旧真相未明，董额名多已嫌名多，已嫌冗滥，构置乖孤，罔顾人言”，催令尽快解决工巡捐局一案。[②]5 月，苏州商会、吴县农会等又发起“去温运动”，控告知事温绍梁“挪侵公款，挟妓赌博，败坏风气”，“深夜结党密叙，无所不至”。[③]7 月，宋钱冯三董事要求辞职，县署既未批准，又派王道尹从中调解，邀集董事蒋炳章等四人、商会会长庞天笙、温绍梁及各团体代表召开道署会议，详议结果为“评议部以评议员十八人组织之，其员额就商埠中市民推举十二人，就苏州市公益事务所推举六人，但由总商会、公益事务所举定报明后，由县知事聘任并互推一人为评议长”。[④]

根据这一方案，城外公社和商会（商埠）占十二席，而市公益所代表的城内市民公社（城厢）中仅占六席。这缘于工巡捐局全年收入捐款，商埠占十分之七八，缘有马路工程之关系，是以马路店铺门面等各项特捐名目，城厢只有前清保甲时代的清道等各项杂捐，[⑤]故政府对城外公社有名额倾斜。但据统计，1922 年以后，苏州各地相继成立了二十多个市民公社，多数分布在城内，城外仅有马路、渡僧桥四隅、胥江三个公社。[⑥]是以十年成案所定评议员名额，不啻将苏州划分为城内城外两种界限。于是，各界代表开会集议推举工巡捐局评议员，又围绕着名额问题展开了激烈争论，城内外市民公社的矛盾由此激化，譬如城内市民公社在给商会的呈文中，列举了八点指责马路市民公社，节选如下：

---

① 《苏州工巡捐局争执一案系原订章程条文中未尽完善者，现由道及县集议解决，要求修订章程》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-005。

② 《工巡捐局一案县搁多时，县署藐玩省令，欺蔑商民，请赐令催，秉公查办》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-071。

③ 《吴县知事温绍梁挪侵公款，挟妓赌博，败坏风气，吁请迅将其撤任严厉行查办》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0508-028。

④ 《按章程公同举定监察员，以便聘任转报，解决工巡捐局争执一案》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-001。

⑤ 《为工巡捐局改选，特声明：一、由改选而延宕市政建设商民不负担其责二、城内外评议名额等同，捐税额亦应等同》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0413-012。

⑥ 苏州市档案局：《苏州市民公社档案资料选编》，第 147 页。

（一）上次道署会议之后，由苏州市公所为工巡捐局解决评议问题，召集各公社到会集议，而马路公社有徐浩然君列席云（代表城外全体市民），此语未免过于含混。查城外六公社，敝社其一也，事前并未预闻，当然否认。

（二）至于马路有各项特捐他处，则无应将评议之权多数搡诸马路公社。斯言似乎近理，殊不知马路公社区域，北至广济桥为止，人所共知。该桥北首马路係敝社区域，直达新民桥，并西至留园马路等处，有茶商等实业各市民，亦纳马路持捐，而徐浩然君前在市公所列席之时，一则曰城外市民代表，再则曰马路市民持有特捐，竟将敝社之马路范围包括而混言之，以张其声势之大，亦可笑。今敝社不得将马路区域声明，以免被人混淆。

（三）马路公社既利用全体市民之名义，藉口特捐，争执评议，更将昆连马路之下塘公社置之局外，欲一手掩盖他人耳目，显然排除异己，垄断专权，不公之事莫甚于此。

（四）此次马路公社公函中有四隅、胥江两公社联署者。查四隅、胥江不过地近马路，似无特捐之关系，今亦附加马路为商埠二字，联名争执，甘为他人出力系乎？对于地方根本恐亦未曾科及。

（五）查前清商务局建筑马路，其公款何一而非，城厢内外之各项捐税所出分明。马路之开辟盖非马路市民所建筑，进而言之，先有马路，后有马路之市民，质言之，马路者係苏州人之马路，非徐浩然等马路公社之马路也。今马路公社之独断独行，于理殊有不合。

（六）今市民在马路上开设营业而纳特捐者，係地点交通上之关系，其纳捐虽多，而修筑马路桥梁等处，动辄需用巨款。惟马路之外各公社区域均由就地市民募捐修筑，而市公所所贴微几，相形之下，则马路市民权利较优，已属至公衡平。若再以苏州工巡捐之评议权，大半属诸五方杂处之市民公社，被徐浩然等委立商埠名目，放纵全局，诚为苏州之恶风。[①]如果说市民公社反对局董是“民权”对“官权”的压制，那么评议员名额是否公允将事关工巡捐局主持下的市政权益能否为全体市民共享，这主要体现在统一城内外混乱的收支，即妓捐等杂捐能否充作苏州商埠城厢的市政经费。1921年10月，江苏省署将吴县知事温绍梁与松江知事郭增基对调职务，加紧了增添评议部的进程。但因名额问题，工巡捐局一案纠纷已久，市政停顿，再三讨论，决议拟请

① 《评议苏州工巡捐局举董争执一案，列举八点指责马路市民公社独断独行、强词夺理》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0412-003。

市公益所董事向官厅请愿，“将该局收回市办，再行议设评议部，以恢复自治时筹办市政厅之基础”，这个方案为市民公社各代表赞成。[①]将工巡捐局收归市公所，既省开支，又免界限之争执，裨益于苏州市政与自治前途：“如谓今日之市公益事务所，即异日市政公所，工巡捐局为一种办理市政之骈枝机关，不如将两者合二为一，其理由非常充足。举凡工巡捐局、市民公社一切名称当然取消，工巡捐局之评议部亦无须组织。”[②]而关于工巡捐局的名称，阊胥盘区市民公社亦有争议。市民公社联合会调查成案图志，以“公议不可加以商埠字样”，[③]苏州“自开商埠而名之，曰添筑马路桥梁，振兴商务之中，隐定制裁外人之意”，“若让马路融为商埠，则马路所及之地即主权可失之地，小之酿地方之交涉，大之开新居之先列”。[④]

但此议刚被提出，便遭到捐局董事的反对，蒋董与清乡助董均引场画语，以市公所原因，反对市办。[⑤]城外四公社不再出席联合会常会，且对于工巡捐局收归市办颇有意见，[⑥]争执愈演愈烈。城内市民公社所应推选之六人尚未举报到县，以致继任董事未能选举。[⑦]工巡捐局由于商埠关系，即所收杂捐多为商埠市民的特殊捐输，“是以设立之初，商埠市民力争，荏苒三载，尚未完全解决”。[⑧]各市民公社联合向省署呈文，斥责阊门城外三公社“时以停捐挟制，时以罢市恐吓，最可痛者，坚称马路为商埠”，又幸有苏商会力识大体，不忍以私人意气之争，影响市面及地方安宁，尽管多方调停，卒致无法解决。[⑨]

故于 1923 年 6 月，道署复召集各界讨论工巡捐局改组案，商埠市民中推举刘正康、徐浩然、王明泉、陈君玉四人列席，议设正董一人，副董二人，名誉董事十人，均不支薪水，但因名额问题再度相持不下。[⑩]各市民公社提出添设评议员二十四名，城内外各占十二名之规定，又有人提出三与二之比例，马路公社代表徐浩然坚持“城内外以纳税关系不能

① 《询问对把工巡捐局改归市办的意见》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-013。
② 《苏州市政与自治前途之关系》，《独一报》1922 年 11 月 30 日。
③ 《对开工巡捐局名称问题征询商会意见》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-081。
④ 《指出工巡捐局不能以商埠冠其头以概商埠》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-085。
⑤ 《指控公益事务所出尔反尔，擅自提出工巡捐局由市办的意见，函报会董会议的情形》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-014。
⑥ 《四公社脱离联合会》，《申报》1922 年 10 月 25 日。
⑦ 《慰留工巡局董》，《申报》1922 年 10 月 1 日。
⑧ 《马路等三公社推举四人要求列席关于工巡捐局行政会议》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0412-0213。
⑨ 《苏州工巡捐局改组之暗潮流》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0411-065。
⑩ 《道组会议改组工巡局》，《申报》1923 年 6 月 12 日。

同数”，名额之异议万难让步，[①]随即发出声明，现在商埠城厢分别推举评议员，既有添设名额，应一律平等。惟该局征收捐款，亦应一律平等，“取消马路种种特捐名目，以昭公允”。而当特捐取消后，或因地方需要，应加何项捐款，城厢须与商埠一律平均负担，商民等人当照纳。至于目前紧要的马路工程，商民自行筹募，“择要修治援照城厢市民各修陵修路平桥之成例，应向该局及市公所拨款补助”。[②]7 月 13 日，改组案出现转机。这时江苏省县市乡各级已恢复自治，韩省长作出批示，苏州工巡捐局所办之事均属于市政范畴，可归并公所办理，无须另设机关，更无另设评议部之必要。全市公民无不赞成，但徐浩然仍表示反对，称马路含有商埠性质，应认为特别区。会后道署双方意见书转呈省署察核。[③]29 日，省长再度作出批示，支持工巡捐局收归市办，不再另设评议部。

工巡捐局收归市办遂成定局，评议员名额分配问题也随之消弭。城内外公社因评议员名额分配而产生争执，根本原因在于各区域内商民向工巡捐局所纳捐款是不对称的。而经过这一轮改组，工巡捐局已初步建立适用于全体市民的市政收支体系，或者说符合大多数市民公社的利益诉求，“凡各项杂捐之澈收、整理、稽查等事项”属捐务股，“凡收入支出及公款保管等事项”属会计股，“凡马路工程之计划及管理修筑等事项”属工务股。[④]这标志着苏州正走向代表公共利益的市政共同体，地方自治则是社会良性的整合机制，如 1923 年，苏州市公益事务所函致捐局董事，以“城内方面坚持城外车辆不准进城之议迹近垄断，吾苏全体市民决不愿出此”提出令城内、外人力车公司消弭意见，“互准通行，以便苏人”。[⑤]这时，地方团体得以在工巡捐局的组织框架中进一步向地方捐费、市政建设、风化良俗等公共领域渗透。

## 三、妓捐存废与工巡改组

1923 年，蔡道尹召集各方代表讨论工巡捐局改组一案，至评议员额及推举方法一项，又起争执。一方就以区域立论，谓“城外应得选举权应取平均，各占半额”，一

① 《要求在工巡捐评议员名额分配上坚持城内外各十二名之规定，反对三与二的比例》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0413-011。

② 《为工巡捐局改选，特声明：一、由改选而延宕市政建设商民不负担其责二、城内外评议名额等同，捐税额亦应等同》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0413-012。

③ 《改组工巡捐局之会议》，《申报》1923 年 7 月 13 日。

④ 《苏州商埠城厢工巡捐局章程》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0413-045。

⑤ 《苏州市公益所为准予城内、外人力车互相通行致苏州总商会函》，江苏档案精品选编纂委员会编：《江苏省明清以来档案精品选 6 苏州卷》，江苏人民出版社 2013 年版，第 86 页。

方谓“城外输种种特捐，应示区别。以捐额为比例，城外应得选举权，当占全额三分之二”。省议员潘承曜支持后说，谓“盖以纳捐较多至人民享有较大之选举权，颇得事理之公平也”，[①]又有宋铭动季厚柏发出奇怪言论：“城外居民妓家不少，是否龟奴亦将有选举评议？”商会副会长季厚柏答称：“城外妓家固不少，惟选举法规定财产若干以上即有选民资格，城外区域亦选出，省会初当选人若干，又经复选议员，则省议员不啻妓女龟奴之间接代表矣。”此话一出，全堂哄笑，蔡道尹亦忍俊不禁，遂无结果而散会。[②]这次讨论折射出自治体制向地方分权所引致的一系列问题，城市区域利益的分歧阻碍了工巡捐局改组的进程，恰如妓业作为城外一种重要的商业形态，而在1914年苏州市民公社的请愿中，称马路商业的繁荣是“实业不振”的假象。妓院、茶馆、餐厅及旅馆林立的景象，实会耗尽苏州所积累的商业资本和力量，须将自己和街上最时兴的娱乐业区分开来。[③]

自1920年开始，城外娼妓所纳妓捐是否多于城内，妓业所产生的公众效应是否重大，都逐渐被公众所厘清。上海最先发起禁娼，青年会于1920年5月派男女调查员数十人，分赴苏属各埠，专事调查公娼，以便着手进行。[④]1921年，鲍翔云等向苏州警察厅呈请废娼，又成立苏州废娼同志会，筹备废娼之各项程序，如“编辑废娼印刷文件、散布戒嫖防毒文字、就地演讲、筹措经费”等。[⑤]但经过半年多的筹備却一无成绩，同志会后将经过情形报告民众，称“官厅的阻挠”、“市民的暗中保护”、“苏州花报的利诱”是推进废娼运动的窒碍因素。[⑥]1922年，江苏警务厅开始详细规划本省妓业状况、妓捐收数及用途、妓捐停废后之弥补方法、妓方歇业后之安置办法，以便施行废娼。[⑦]1924年以来，废娼声浪日高，又因阊胥门外马路一带时有游兵散勇结队游行，容易滋事。有兵士数人在大马路小菜场下等妓院冶游争闹，几酿巨祸，附近商民相率

① 据《城镇乡自治章程》规定，若有纳正税（指田税）或公益捐较本地选民内纳捐最多之人所纳尤多者，虽无本国国籍，又非男子年满二十五岁者，亦得作为选民。载上海商务印书馆编译所编：《大清新法令第 7 卷》，商务印书馆 2010 年版，第 170 页。

② 《叙述工巡捐局应城内外分别办理之理由五条，要求在处理这一案时酌加考虑》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-0413-024。

③ 转引自柯必德：《“荒凉景象”一晚清苏州现代街道的出现与西式都市计划的挪用》，李孝悌著：《中国的城市生活》，新星出版社 2006 年版，第 492 页。

④ 《苏州热心废娼运动》，《民国日报》1920 年 5 月 25 日。

⑤ 《会议废娼事宜》，《申报》1921 年 4 月 15 日。

⑥ 《苏州的废娼运动》，《民国日报》1921 年 5 月 7 日。

⑦ 《内部预筹废娼》，《申报》1922 年 8 月 24 日。

恐慌，幸有军警联组稽查，派兵镇压。而阊胥门外沿马路一带的下等妓院，警厅以“藏污纳垢之所，此戒严时期，似一律取缔，勒停营业，以免藉端生事”。[①]又为确保省垣安全起见，拟将省会娼妓全部禁绝，先从胥门外各花烟间着手，严令阊区署长转饬所书巡官，勒令各妓馆主于三日内一律迁移，并函知工巡捐局及市公所停收妓捐。[②]惟对于存废问题，影响市面繁荣甚大，故有与各方商讨之必要。[③]

但商会却给予妓业支持，函复警厅称：“维商等在商言商，窃有不能已于言者，伏思该项妓院与当地市面实有连带关系，妓院停歇，则市面衰落，此必然之势也。况若吾辈妓女虽未必生成，若性然一旦骤令改图，是不啻驱狗耕田，其势必有所不能。恐操之过急，行将趋于散作私娼，迁避日界之一途。在私娼，犹为警力所能及，设入租界，将奈之何，岂非徒损我胥门马路市面，而成效仍等于零。”[④]而在地方花报中，亦有许多反对声音。“如果能够禁绝，果然很好。要是不能禁绝，或则表面上禁绝，暗地里仍然私卖，反而使工巡捐局少去了一笔妓捐的进款”，“上海禁娼之后，私娼增多，有多数人持着不满谕词。这回勒闭花烟间，我觉得危险愈多，方法不太妥善”，最好改禁止为取缔，禁止烟妓、沿途拉妓等坏习惯。如此办法，“市面仍可维持，风化亦已整顿，并且工巡捐局的花捐收入，也不致无端损失”。[⑤]警厅不惜牺牲捐款，下令禁绝，是为社会除害，但不料 1926 年工巡捐局捐务股长谢序卿以捐款收入计，以三所经费为要挟，准许下等妓院恢复营业，仍纳妓捐。[⑥]恢复妓捐可能是市民借由工巡捐局反映的民意，也可能是谢序卿急于填补捐款亏空。

工巡捐局收归市办后，董事长蒋炳章遂利用此情形营私，“任用私人，虚糜公款，违背宪章，恶栈专政”，以致巷衢工程废弛。[⑦]而该局对警察附属之教练、习艺、济良三所经费，“每多欠款，迄今积数颇巨”，三所因费绌而停办，[⑧]其行政饱受苏州

① 《请转官厅一律取缔下等妓院，勒停营业，以免藉端生事》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0597-078。

② 《苏绅宴赵警厅长》，《申报》1924 年 11 月 7 日。

③ 《为确保省会治安，拟将省会娼妓全部禁绝，定于二十日下午二时举行会商，希出席致吴县商会》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-003-0269-120。

④ 《函商会为警方将取缔该地下妓院事》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-002-0103 -047。

⑤ 参见《禁绝烟妓》，《中报》1924 年 11 月 23 日；《小题大做》，《吴语》1924 年 11 月 4 日；《禁妓的感慨语》，《中报》1924 年 12 月 4 日。

⑥ 《下等妓院之为害社会》，《苏州明报》1926 年 5 月 20 日。

⑦ 《工巡捐局内容腐败，请求派员彻查，并令县迅速照章改选》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0413-009。

⑧ 《函催工巡捐局解欠费》，《苏州明报》1925 年 11 月 24 日。

官民诟病。直至 1926 年 3 月，省委来苏查办工巡捐局，要求调取各项收支总账册，该局竟谓“向无总账，请求暂缓”。[①]后经省委屡次催送，查得捐务主任谢序卿亏欠该局公款一万八千元，欠解各机关之款，共计三万元之巨，而谢序卿已潜逃至沪，一时舆论大哗。各报对其冷嘲热讽，谓“谢某仅一捐务主任，竟亏至如此之巨。以商民血汗之资，岂容任意串吞，该局董试问何以自解。且事前商民等略有所闻，屡进忠告，当局均置不理，致酿成如此不可收拾之局，其中黑幕，殊难索解。”[②]此时，工巡捐局的文卷簿据已交至县署，市议会陈公孟随即召集各方代表讨论解决办法，各公法团体领袖以此案有关自治，竭力反对省委接收工巡捐局，一面请蒋炳章向谢序卿严追公款，一面“先行措交积欠警厅捐款，俾得整理公益各要政”。[③]

4 月 26 日，吴县知事奉令接收工巡捐局，后与各绅士讨论，共同议决两种办法，公决“由县署商会会同，暂行接收”，而该局一切银钱业卷宗，须由商会保管，确保负责。[④]此举不仅可保持地方自治之主权，又可暂免觊觎工巡捐局董事者之纷争。惟商会提出，如何订立章程和划分权限，“须即禀商道尹，邀集地方士绅及各合法团秉公妥议”，然后再订接收日期，[⑤]待总商会接管后，再行继续收取捐款。5 月 29 日，县署召开联席会议，讨论修改章程问题，徐浩然等市民代表主张将董事易为监察，“或于路政上，可取严格主义”，但各方对此争执良久，结果不成问题，议决“本局之组织，分评议（包监察在内）、董事二部，城内由市议会选出评议六人，城外由商场（特捐纳税商民）选出评议六人，但被选举人不以居住城内外为限，并由评议十二人选出监察二人。董事部设正董一人，副董二人，正副董事由市议会暨城外商场互选正董一人，副董二人，由县知事照前条聘定”。[⑥]根据这一方案，城内外评议名额各居其半，而选举办法照城内外分别办理，且不以居住城内外为限，从而使城内外市民公社保持平行的合作关系。至此，工巡捐局正式进入改组阶段。苏州市议会选定张一麐为正董，张一鹏、宋铭勋为副董，然城外纳税商人则公选张一鹏为正董，徐浩然、方雅南为副董。

---

① 《于省委调阅工巡捐局账册》，《苏州明报》1926 年 3 月 21 日。

② 《工巡捐局积欠警厅捐款，应即先行措交，俾得整理公益各要政》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0414-005。

③ 《省委接受工巡捐局之反响》，《苏州明报》1926 年 4 月 20 日。

④ 《商会经各会董集议，一致通过由县署商会同暂行接管工巡捐局》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0414-003。

⑤ 《遵省长训令，定于本月三十日在署开会议订工巡捐局章程，划分权限》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0414-015。

⑥ 《催选工巡捐局董事》，《苏州明报》1926 年 7 月 15 日。

双方随后同意以城外商人推选的三人为正副董事。报纸称“城外纳税商人以市议会之副董而举为正董，可见张氏之声誉足孚众望”。[①]

8 月 27 日，工巡捐局新董定期就职，工巡捐局评议员亦被选出。现在既有正式董事及评议员，商会“亟应定期移交，以专责成而资进行”。[②]苏州工巡捐局的改组工作至此告一段落。此后在张一鹏的主持下，苏州工巡捐局步入正轨。首先严厉禁绝野鸡包车以整顿车捐。[③]其次择定要先行修筑之城内外道路，从速整顿，以壮观瞻而利交通。虽先改筑城外马路，但工巡捐局亦声明，“城内外商民捐款义务，既属相同，对于工程上，不能不一律待遇”，“凡住居或营业于马路界内，不问何国人民，均有缴纳此项捐款之义务，诚以界内市民，无不享有使用道路桥梁之权利”。[④]又有苏常道尹公署为剔除积弊所见，特饬令苏州警察厅长，“嗣后各妓院如有新来娼妓所捐，务必询问底细，详报所馆警察，仍照旧章填给捐照，并派警押赴工巡捐局领取牌子，然后方准悬牌应客”，此令实是针对苏州城厢内外各旅馆客栈的官私娼妓。[⑤]此时，诸如车捐妓捐等商民捐款不再作为商埠与城厢的区别，而是地方自治之基础与市民公共之规约，与全体市民均有直接或间接关系。市政建设的有序进行，实则是市民利益统一于工巡捐局的体现，但不久之后，苏州工巡捐局便由交通局接收，所有各项捐款，统归其征收。[⑥]工巡捐局这一地方自治的优渥成果再度被官权独揽。

## 四、结语

“国家之对于地方，以官吏直接行政谓之官治行政，国家于官治行政之外，复以一部分行政之权委之公共团体俾自为处理谓之自治行政”，二者之区别，乃是行政方法之区别。[⑦]20 世纪 20 年代苏州工巡捐局的改组即是在生成官治和自治并举、以自治辅助官治的权力格局。但自治作为制度化的体制，在进入地方的权力生态时，必然融入了各种利益关系与权力结构的矛盾与交织。在省令将妓捐等捐务改归地方自收自办前，苏州“自前清开埠建筑马路，即专设商务局和马路工程局专理其事，其各项特

① 《工巡捐局之董事问题》，《苏州明报》1926 年 7 月 29 日。
② 《正式董事於八月二十七日接收任事》，《吴县市乡公会文牍季刊》1926 年第 3 期，第 34 页。
③ 《工巡局之整顿捐款》，《苏州明报》1926 年 9 月 5 日。
④ 《工巡捐局近事纪》，《苏州明报》1926 年 9 月 11 日。
⑤ 《妓女报捐须仍照旧章》，《苏州明报》1926 年 6 月 5 日。
⑥ 《交通局开始收捐》，《吴语》1927 年 4 月 5 日。
⑦ 《地方自治谭》，《广益丛报》第 184 期，第 1-2 页。

捐岁收五万余元，本为修建路程工整理市场之用。迨移解于警厅，又益以城市诸项杂捐万余元，岁计共六万余元，出自马路共十之八九，则其他各机关多以此款为挹注。每月开支以外，实用于马路者，不及十分之一，坐失路政也”。[①]所以，工巡捐局在改组中每每遭遇来自官权的掣肘，而行政力量自始至终都在建构工巡捐局的权力空间，恰如妓捐在澈收上一直需要警厅分别妓院之等级，使各妓院“无论上中下三等，均须一律悬牌”。[②]

苏州市民的政治参与是地方自治的较好例证。市民公社在与官方博弈中，为反对局董，或停纳捐款、或妥商协议、或求助省署，而官方亦作出适度妥协与让步，以免过度压制可能造成的激烈抵抗，却也因此滞缓了工巡捐局的改组进程，拖垮了市政建设的进度。从这点来看，改组作为一种制度化的协调机制，尽可能地在分配各方权势在市政空间的权利，即如“民治”辅助“官治”之局面形成，又如分配评议名额，使选举公允，便是在化解节城内外市民公社之间的分歧。苏州自晚清开埠，又在妓业等新兴娱乐业的进入下，城市商业形态与区域利益结构最终在进入民国前初步形成，而工巡捐局的设立旨在厘清商埠与城厢的收支系统，故更大的矛盾体现在城市区域的利益关系上，有城内外市民公社围绕着工巡捐局的评议名额争执不休，以此争夺在市政空间中的政治经济权利。

透过捐款之改革来考察苏州工巡捐局的改组动态，可以发现，妓捐亦经过改良以符合全体市民的公共利益，主要体现在妓捐已由商埠特捐转变为统一的市政经费。而综合工巡捐局的改组动态来看，妓捐或许呈现出一种趋势，那便是寓改革于统一的财政系统中。

① 《援引上海之县例，请求设马路工巡捐局以维商市》，苏州市档案馆藏苏州商会档案，档号：I14-001-0412-050。
② 《分别妓院等级之规定》，《苏州明报》1926 年 5 月 5 日。

# 投资移民法律制度的监管漏洞对反腐败国际追逃追赃的影响及对策建议 *

杨 超 *

**摘要：** 投资移民是当今财富在全球流动的一种重要方式，投资移民也成为高净值人群财产配置及保障的方法之一。由于不少国家竞相出台投资移民政策以吸引更多的外国投资者前来，导致投资移民制度中适用宽松的监管标准及便捷的程序规定，留下不少监管漏洞，更使得贪腐人员得以利用投资移民政策转换身份转移非法资产。本文通过对代表性投资移民法律制度的分析，从反腐败国际追逃追赃的角度分析如何依靠国际刑事司法合作对利用投资移民转换身份的贪腐人员实现追逃与追赃。

**关键词：** 投资移民 监管漏洞 反腐败 国际刑事司法合作

# The Supervision loopholes of Investment Immigration System with the effects on International Cooperation Regarding Persons Sought for Corruption and Assets Recovery and Suggestions

**Yang Chao**

(Research Center on International Cooperation Regarding Persons Sought for Corruption and Assets Recovery in G20 Members States, College for Criminal law Science, Beijing Normal University, Beijing)

**Abstract:** Investment immigration is an important way that represents the flood of wealthy in global, which is also one of the means that the High-Net Wealthy people could arrange the assets and keep safety insurances. Due to many countries race up to carry out the policy of investment immigration in order to attract more and more foreign investors, the loose supervision criteria and fast process made many loopholes in the investment immigration policy, including the corruptive officers took advantage of these loopholes to change the identity and transferred illegal assets. Consider these problems, this paper by analyzing the typical law system of investment immigration, research on, how to strengthen the international juridical cooperation in criminal matters so as to fugitive sought and recovery the assets.

**Key words:** Investment Immigration; Loophole of Supervision; Anti-Corruption; International Juridical Cooperation in Criminal Matters

• 文为北京师范大学青年基金“投资移民与反腐败防逃机制建设研究”（项目编号：310422109）和国家社会科学基金重大项目“构建中国特色境外追逃追赃国际合作法律机制研究”（项目编号：17ZDA137）及其子课题“腐败犯罪防逃机制的构建与完善”的阶段性研究成果。

• 作者简介：杨超，G20 反腐败追逃追赃研究中心助理研究员，北京师范大学刑事法律科学研究院讲师。

## 引 言

投资移民作为移民的一种，在全球范围内的正常流动，在一定程度上能够表现为社会开放，全球化融合的一个层面。引入投资移民对目的国而言是十分重要的，通过商业人才的引入，一方面在当地经商管理，通过商业运作推动当地经济发展，另一方面，随着投资者本人带来一定数额的投资资金直接注入目的国，提高了一国外国投资资金的总额，对接收国的经济推动力更是无法忽视。而对投资移民的母国而言，投资移民的流出并不完全是负面的影响，许多投资移民者虽然通过移民获得了接收国的身份，但是其经商活动往往仍然保留在原籍国，移民不移居的现象较为普遍，与原籍国仍然保留一定的联系。

然而，在近些年，不少贪腐人员对投资移民产生了极大的兴趣，试图以投资移民方式外逃至其他国家并转化身份，并通过洗钱将投资移民的相关资产进行漂白。贪腐人员一旦通过投资移民渠道获得了外国身份，并将随同转移的资产在他国进行挥霍，容易使普通百姓产生错觉，造成腐败能够逃脱法网的假象，贪腐人员只要逃出境内，就如进入法外之地，能够“享受人生”。同时，贪腐人员利用投资移民方式外逃不仅仅对原籍国的正常法律、金融秩序造成负面影响，同样会给移民流入国带来诸多的不利影响，特别是通过投资移民渠道外逃的贪腐人员，由于本身并不具备投资经商的能力，用于投资移民的资产也是非法所得，在获得投资移民身份，到达目的国之后，也将继续一系列的违法行为，如洗钱等，这对移民接收国的正常社会秩序和法律制度也将带来不良影响。

事实上，放眼全球，利用投资移民渠道外逃并向外转移非法资产的案例并不罕见，例如美国 FBI 在 2017 年 4 月破获一起虚假投资移民案，涉及中国外逃的贪腐人员，韩国被判贪污罪前总统的家人都利用 EB–5 投资移民签证获得了美国永久居民身份绿卡。又如因加勒比岛国投资移民获得护照项目缺乏透明度和有力的监管措施，美国政府专门成立了国际行动组，专门调查持有加勒比岛地区国家护照相关的个人和经济活动。再如 2014 年 10 月，葡萄牙移民及边境局负责人 Manuel Palos 因涉嫌在“黄金居留”签证发放中贪污受贿，被葡萄牙警方逮捕。警方同时宣布，葡萄牙各地移民局中的数十名官员因涉嫌接受外国投资移民申请者的贿赂，影响力非法交易行为以及洗钱行为被逮捕。从全球角度看，通过投资方式获得他国永久居民和公民身份的贪腐官员也不是个案，如葡萄牙的“黄金居留”，涉及了大面积腐败官员，同时也牵涉到了葡萄牙

移民局内部的腐败。腐败犯罪与投资移民的联系，可以说是双向性的，双向性体现在，一方面，许多国家出台了十分宽松的投资移民政策，只希望能够短时间引入大量的外来资金，使得贪腐人员能够十分轻易地利用投资移民渠道出逃境外。另一方面，贪腐人员或是有组织犯罪等其他涉及违法犯罪的人员和资金希望能够通过投资移民渠道进行洗钱，“洗白身份”，更是不择手段，有更多的可能性对目的国移民官员或是相关公职人员实施贿赂，使得行贿贪污等违法犯罪行为在投资移民的接收国蔓延。

就我国目前的情况而言，通过投资移民渠道外逃的贪腐人员更是不在少数，通过网络资料的搜索能发现，获得美国投资移民身份的有徐进、刘芳、乔建军、贺业军，获得中国澳门投资移民居留身份的有吴权深，获得圣基茨和尼维斯护照的是任标，获得加拿大投资移民永久居民身份的是储士林和蒋强，而李华波则是通过投资移民获得新加坡护照。

贪腐人员利用投资移民外逃无论对于母国还是目的国而言，都会对一国正常的社会、法律、金融制度造成不小的负面影响。因此，加强对投资移民法律制度的研究并不仅仅是对投资移民政策的研究，作者期望能够通过对投资移民法律政策的研究与分析，找到贪腐人员利用投资移民渠道外逃的联系，提出预防与遏制投资移民被腐败犯罪所利用的建议，一方面构建起防止我国贪腐人员外逃的日常化机制，另一方面，也通过对外国投资移民政策的深入研究，有利于我国在国际追逃追赃中建立国际合作关系。

## 一、投资移民基本概念及主要特征

### （一）基本概念

投资移民是指具有一定资产，并且符合其他一些限制性条件的投资者将资金投资到目标国政府批准的投资基金或合适的商业项目的一种行为，投资移民也被称为“经济型公民”（Economic Citizenship，Citizenship Investment Program）。有学者认为，在目的国投入了该国移民法所规定的一定数额的资金；或者，在该国创业并为当地人提供了规定数额的工作机会，从而获准移民该国的外国人，即为“投资移民”[①]。美国《移民和国籍法案》第 203（b）（5）条规定，美国政府提供投资移民签证颁发给希望通

① 李明欢：《国际移民的定义与类别——兼论中国移民问题》，载《华侨华人历史研究》，2009 年 6 月第 2 期，第 6 页。

过投资美国企业来获得在美永久居留权的合格人士。澳大利亚贸促会在解释澳大利亚政府 2015 年推出的投资移民新政时指出，澳大利亚希望能够接收推动澳大利亚经济发展的投资移民[①]。从投资移民的设置目的来看，投资移民是通过经济渠道进行移民的一类群体，强调对目的国经济发展的带动能力，创造能力，体现在母国积累了一定财富的商业人士为寻求更好的发展机会和生活环境前往移民国。在这种流动中发达国家凭借良好的社会环境，经济优势吸引了源源不断的移民前来，同时也依靠移民红利，获得经济发展的加速动力。

投资移民政策是投资政策和移民政策的结合，其目的是通过提供永居权或护照吸引外籍富人进行实质性投资以创造就业机会、促进经济发展，以及通过强迫新到本国的移民富人在本地投资中保留当地资产，防止资产外流。投资移民强调的是移民的投资行为，移民申请人应达到移民国要求的投资行为。投资移民相比较于其他移民类型，一般而言对申请人的学历、语言等对申请人自身方面的要求较低，通过一名主申请人进行投资移民，即能将配偶、虽已成年但符合一定条件的孩子作为附属人员一同获得移民身份。因此，这种凭借经济实力进行移民在近年来成为颇受欢迎的移民方式，这其中的原因，有生活质量方面的因素，如希望能够通过移民获得更好的生活环境，也有合理配置财产的考虑，如利用第二或第三个护照转移、分散财产。

从世界发展的角度来看，现在全球许多国家都开放了投资移民政策，试图通过投资移民吸引更多的高净值人士、高端商务人士或是资金流入本国。各个国家对投资行为设置了不同的要求和特征，这种投资要求的制定也是与一国的经济状况、法律制度息息相关。

投资移民对当前世界经济发展的重要性是不可忽视的，如《英中时报》报道，每七家英国企业中就有一家属于移民企业家。来自 155 个国家的海外移民在英国创办了企业，创业者人数接近 50 万[②]。事实上，投资移民的影响力对于一些小国的经济发展，更是不容小觑，如大力推行投资移民政策的加勒比地区国家而言，投资移民更是决定本国经济指数的一个重要因素，依靠投资移民带来的资金流对当地房地产业及相关产业的影响都起到了决定性的作用。但是，由于一些国家在出台投资移民政策时只强调

① https://wenku.baidu.com/view/3c82608879563c1ec5da71b9.html。

② http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2015-04/08/nw.D110000gmrb_20150408_1-16.htm。

资金的唯一性和重要性，对申请人自身基本没有专业性和技能性的要求，使得加勒比地区许多国家的投资移民项目也被调侃为“护照商店”，其视为只要移民申请人支付一定价格的费用，就能够获得移民目的国的护照或是永久居留身份。

从中国国内的角度来看，投资移民在当今已经成为我国社会一个不可忽视的问题。近年来，随着投资移民受关注度逐渐升温，这一原先只限于“高净值”人群所关注的投资移民逐步走进了社会生活的各个层面，更多的中产阶层选择或是考虑选择投资移民，越来越的人群接触到投资移民，这已经成为社会生活中人们所考虑的一种选择方式。

### （二）类型划分

投资移民项目根据不同标准可以作不同类别的划分，以投资行为为标准，可分为以下四大类。（1）金融投资移民，这种类型的投资移民往往对投资行为要求较低，一般表现都现金捐赠或者购买国家债券的形式，并没有对投资或是经商行为作出实质性的要求。主要针对投资资金设定要求，主要符合投资资金的门槛要求，申请人往往较为容易就能够获得投资移民身份，申请人只需将一定数额的资金汇入移民接收国，在银行定期储蓄或购买金融资产，申请人就能获得居留权或护照。英国、匈牙利、安提瓜和巴布达、圣基茨和尼维斯及其他加勒比沿岸国家设有此类别。（2）不动产投资移民，这种类型的投资移民以南欧地区为典型代表，如希腊、西班牙、葡萄牙都推出了类似政策的投资移民项目，希腊是首个推出以购买房产获取居留权形式的国家，并命名为“黄金居留签证”，由于南欧地区相似的经济形势，又同属欧盟区，拥有同样便利的跨境往来自由，许多南欧地区国家都出台了类似的政策，并延用了“黄金居留签证”的命名。不动产投资移民是指申请人需要在移民接收国购买一定价值的不动产，该不动产不得在一定期限内转让。通过购买房产，移民申请者能够获得一定期限的居留权或是直接获得公民身份。（3）创业者移民，申请人通过创立或者购买了一个各项指标满足要求的生意，并直接参与了该生意的经营管理。美国、德国、澳大利亚、新西兰等设有此类别。（4）高级管理人员及企业主投资移民，申请人须证明自己已经在一定规模的企业中担任最高级管理职位之一满一定年限，承诺在获得永久签证后，积极地以主要股东的身份，参与一个移民接收国生意的管理，或者本人是一个成功的企业主，拥有一定净资产和一定年限的经营管理经营，承诺在获得永久签证后，将持有一个移民接收国生意的实质性股权。加拿大、澳大利亚设有此类别。

通过上文，能够看出一些传统的投资移民国家，即经济相对发达国家，在出台投资移民政策时会遵循相对谨慎的态度。这些国家对投资移民申请者本人、投资经商行为都规定了更为严苛的标准和要求，体现出移民目的国希望能够通过投资移民标准的筛选，甄别出更为优秀的移民者，以期在将来的移民生活中，能够实际推动本国经济的增长。如上文所述的第三类——创业者移民，第四类——高级管理人及企业主投资移民，都对投资移民的实际经商活动提出了明确要求，体现了对投资移民申请者商业技能的要求，投资移民应当是具备一定商业素质的人员。事实上，只有明确设定一定标准投资经商行为的投资移民政策才符合投资移民的核心目的。投资移民项目以是否能够直接获得护照和永久居留权为标准，可划分为两大类，第一，投资移民申请者投资了一定金额，能够直接获得护照或永久公民身份的项目，这种投资移民项目以加勒比沿岸国家为典型代表，如安提瓜和巴布达、格林纳达等国。只要投资移民申请者符合投资资金要求，政府就直接发放护照，申请者得以依靠投资移民渠道十分快速的获得第二或第三个身份。这种投资移民项目注重资金金额要求，一般不对申请者自身和经商活动作出要求。第二，投资移民申请者通过投资移民项目并不能直接获得目的国的公民身份或永久居留权，而是需要符合一定标准的投资或经商行为，才能够申请永久居留权或公民身份。这一类型的投资移民签证根据不同的投资标准又能划分为两类，（1）要求投资移民申请者必须先进行一定期限的投资经商活动，在此期限内，投资移民申请者获得的是附条件的居留身份。期满后，由主管机关对投资移民的经商活动进行的审核，符合标准的，才予发放永久居民身份。这种投资移民方式以美国的EB–5 签证为代表。（2）投资移民申请者向目的国政府递交投资移民的经商计划，通过审核的，直接发放永久居民身份进行投资经商活动。这一投资移民方式以经济发达的北欧地区国家为代表，因为这些国家处于经济发达阶段，对投资移民的要求较高，投资移民计划需要进行十分严格的审查，只有被政府认为投资移民申请者所提交的经济计划确实能推动本国经济发展的，才予以批准。因此，虽然投资移民申请计划通过后，申请者能直接获得永久居民身份，但一般而言，能够通过审核，获得投资移民签证的难度较大。并且，这一类国家对投资移民签证一般都设定了一年的签证总量限制，达到限制后即使符合标准，即不再接收新的申请或批准正在进行审核的申请。

### （三）主要特征

投资移民的政策特征可以从以下几方面体现，首先以本国经济情况的发展为标准。经济较发达国家一般对投资移民要求较高，有对经商活动的要求、申请者本人素质的

要求，当然包括投资资金的要求，而经济次发达国家更多的则是将投资资金要求放在首位，之后再考虑投资者本人素质，以及是否列出经商活动的要求。其次，在全球众多国家都推出投资移民政策的情形下，不少国家都在抢占投资移民市场。因此，经济状况、社会制度相近国家之间的投资移民政策也会互相影响，以求能够吸引更多更为优质的投资移民前来，比如希腊饱受欧洲经济危机困扰，为复苏国内经济，刺激本地房地产业发展，成为首个推出购买房产获得居留权的欧洲国家，在推出这一投资移民政策并将投资移民签证命名为“黄金居留”后，同样受欧洲经济危机影响，经济处于谷底的一众南欧国家纷纷效仿，并沿用了“黄金居留”这一名称，推出了各自的投资移民购房项目。“黄金居留”给南欧国家带来的资金和影响不容忽视，特别是伊比利亚半岛的两个国家，葡萄牙和西班牙凭借优越的气候条件，相对完善的社会制度和房产价格，成为了“黄金居留”最受欢迎的国家，“黄金居留”所带来的大量资金是本国经济复苏的重要推动力。如葡萄牙通过“黄金居留签证”在 2014 年获得的资金占据当年外国直接投资额的 13%。2017 年，葡萄牙的房地产销售量上涨 25%–30%。葡萄牙专业经纪人协会主席 Lu í s Lima 认为，这波上涨主要得益于外国投资者[①]。放眼国际社会，相近国家间出台同类投资移民政策的情况还包括加勒比沿岸国家。加勒比沿岸国家投资移民的政策本身就十分类似，例如依靠现金捐赠、购买房产等方式就能够直接获得护照，在 2017 年随着投资移民市场在全球的升温，投资移民政策在加勒比国家得到了进一步放开，安提瓜和巴布达、格林纳达等国纷纷推出了投资移民优惠政策。具体表现在降低投资移民资金门槛，扩大家庭附属成员的年龄范围，试图以更为快捷的方式吸引投资移民资金，推动本国 GDP 的提升。再次，投资移民的审核标准和谨慎监管是投资移民政策落实的核心因素，投资移民是否能够确实发挥推动移民目的国经济，依靠合理科学的审核标准以及执行谨慎监管态度是关键。在贪腐人员利用投资移民渠道外逃，转移非法资产的案例中，也正是因为缺乏科学审核标准和谨慎监管。

## 二、投资移民法律制度中存在的监管漏洞

### （一）投资资金来源合法性说明的要求

资金来源合法性说明是指投资移民申请者在提交申请材料时，应对投资资金的来源作出明确清晰，符合证明要求的说明，一般可通过税单，工资收入证明，银行对账

① https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616012482732459601&wfr=spider&for=pc。

单等一系列材料进行证明。但目前，并不是所有实行投资移民政策的国家都将资金来源合法性作为一项强制性说明要求纳入投资移民审查的范围，导致对资金来源的监管漏洞。并且，在对资金来源合法性作出要求的国家中，也并不是所有的国家都明确了对资金来源合法性的证明标准，没有将民事证明标准运用于投资资金的证明当中，使得证明力要求过低。

值得注意的是，有些国家对资金来源合法性作出了强制性要求，但没有对具体证明方式和证明力作出明确规定，同样无法避免巨大的监管漏洞。2014 年，英国政府对投资移民法案进行修改，目的是为了能够吸引更多的投资者，特别是高额投资者前来。因此，2014 年的投资内容上对高额投资者作出了一定的便利条件，对申请人本人条件要求较低，没有设定申请人的年龄上限及学历，经商经验的要求，包括能够在更短的时间获得英国永久居民身份，这体现出英国政府在吸引投资移民时，对资金的重视度较高。对投资资金来源合法性的证明。相比于美国，澳大利亚的法律规定，英国只要求提供一个大概说明资产来源的证明，对于所申报的资产可通过继承、赠与、证券投资、期货买卖、生意经营等任何一种形式获得，资产证明要求低。法律并没有对证明方式作出明确的限定，没有要求达到民事证据证明力标准。这种证明方式十分容易形成，在没有需要提供税单，且没有与金融系统相关信息匹配的情形中，有很高的可能性可以通过虚假材料形成说明。英国上议院议员，自由民主党的 Wallace 勋爵认为，“英国现行的投资移民政策与那些避税岛国的政策无异，允许有钱人用金钱获得护照，并且这当中的一部分人很有可能并不是属于受欢迎的移民，只是希望逃离原来的国家。[①]”。更为可怕的是，这些用于申请投资移民的资金极有可能是非法所得，不需要经过必要的安全审查英国就给予放行。根据英国 Nick Maxwell 的估计，来自中国和俄罗斯，大约有价值 1.88 亿英镑通过投资移民渠道进入英国，对这些资金都缺乏适当的反洗钱调查与监控。英国开放投资移民政策，使得很大程度上不是吸引了高净值人群前来投资经商，而是吸引了“腐败高净值”人群，通过投资移民进行洗钱。

### （二）申请者身份背景核查

经商专业背景或资历是指投资移民申请者在提出投资移民申请时，应当具备专业、

① https://euanticorruption.com/2018/10/12/the-extraordinary-cases-of-the-hajiyev-and-ablyazov-families-shine-a-light-on-the-massive-scale-of-money-laundering-in-the-uk/。

成功的经商经历、高级管理者的资历，并提供相应的证明文件。对于投资移民申请，专业背景显得尤为重要，不少国家对在投资移民签证设定时，就将其列入技术类移民，因此对申请者的经商经历和背景有所要求，如一定年限的成功经商或管理经历，一定职位的管理经验。但是，专业经商背景的要求却不是每个设有投资移民签证国家都强制性要求，这就导致了投资移民在申请时可能会混入了大量并不具有真实经商和管理能力的申请者。

### （三）长效监管的缺失

对投资移民目的国而言，实现对投资移民的长效监管是重点但同时，也是难点。事实上，通过前文对各国投资移民法律制度及政策的介绍与分析，能够看出，大多数的国家对投资移民的监管着重于签证审核阶段，不少国家的尤其只将监管重点放在了投资移民资金的流入及到位情况，而对投资移民申请者本人及入境后的资金和投资行为并没有投入非常多的重视。这就造成了不少投资移民者移民不移居，或是并没有真实融入当地社会，促进当地经济发展，更有移民身份欺诈者更是在获得身份后，通过洗钱的方式，再次将投资资金转移出境或进行违法犯罪的活动。

如澳大利亚在近些年对投资移民政策作出的修订变化主要体现在通过宽松的条件吸引高额或超高额投资者前来，SIV 和 PIV 作为重大和卓越投资者项目，设立目的显然是为了推动澳大利亚经济的发展。但是，由于这两项签证都不需要像其他签证要求，达到签证计分系统一定分数才可获签，使得对签证申请人的审核力度受到一定影响，甚至对签证申请者都没有设定最低的英语水平和居住时间的要求。对此，有澳大利亚政府官员表示，这些投资移民项目未能达到其目的，并没有给澳大利亚地区的经济带来良好的影响，而是很大的可能被沦为洗钱工具[①]。澳大利亚政府经济委员会（Productivity Commission）表示，对投资移民带来的经济效益，其中 70% 的投资移民在获得签证后的确在澳大利亚经商投资，而剩余的 30% 则无法得知[②]。

## 三、 投资移民法律制度的评价标准

① https://www.thesaturdaypaper.com.au/news/immigration/2016/09/24/department-immigration-and-border-protections-lack-preparedness。

② https://www.thesaturdaypaper.com.au/news/immigration/2016/09/24/department-immigration-and-border-protections-lack-preparedness。

通过对各国投资移民法律制度及移民法律体系的研究和分析，能够看出投资移民是全球经济发展所需的，通过财富在世界范围中的合理流动，能够更好地起到平衡经济差距，促进经济发展的目的。投资移民制度本身也并不是一项不合理或违法的因素，对投资移民制度开展研究是为了能够更好地完善改进这一制度，实现投资移民制度的可持续发展，落实投资移民对资产的合法转移，推动投资移民对经济的发展力，并且，这一经济推动力不仅仅是对移民目的国的经济发展，还同时可能对移民移出国有一定的推动力。

因此，结合各国投资移民法律制度及相关国际组织对的投资移民项目的关注与评价，笔者认为，评断一国投资移民制度是否合理与完善，需要从下述几方面进行考虑。

### （一）与投资资金相关的法定审查

1. 投资移民项目是否将投资资金来源合法性作为强制性要求。投资移民的基础正是投资资金的投入。实践中，不少国家都出现了投资移民资金涉嫌腐败或其他犯罪活动来源的案例，而出现这些案件的主要原因正是由于，主管当局未将投资移民资金来源合法性作为强制性说明的要求，如塞浦路斯、马耳他、德国。包括有些国家尽管对投资资金来源合法性说明作出了强制性要求，却仍然出现了不少投资移民项目被犯罪人员所利用的案例，如美国的 EB–5 投资移民签证。

根据公开资料，至少 3 名“百名红通人员”都是通过 EB–5 投资移民签证获得美国绿卡。当然，在国际组织的监督与推动下，包括各国国内政党与社会公众的督促与关注中，越来越多国家的政府也意识到对投资移民资金来源合法性作出强制性规定的重要性，不断对投资移民政策作出调整。如加拿大联邦政府因还未寻求到对投资移民进行良好审核与监管手段，暂停了联邦投资移民项目，格林纳达政府提高对投资移民项目资金的审核力度。需要注意的是，将投资资金来源合作性要求作为法律强制性要求只是一个基础性的要求，更为关键的是，需要在实践中落实对来源的审核，对证明材料的审查需要通过专业化人员的介入，而不能仅仅依靠普通签证官员对投资资金来源合法性作出判定。

2. 对转款途径与方式作出明确的法定要求。对投资移民资金转账方式的审核是一项重要内容，“百名红通”中的乔建军就是通过地下钱庄对冲转账的方式，将大量资产转移出境，在多个设立有投资移民政策的国家购置房产。从这一点能够看出，很多

国家对投资移民资金转账要求仅限于资金的有效汇入及资金汇入的金融机构符合本国法律规定，而缺失了应符合转出国法律的相关规定。对此，新西兰的投资移民法律规定是一个较为成熟的体系，新西兰法律明确要求了转账的途径与方式，只能接受直接汇款，并且汇款应当同时符合汇出国与汇入国双方的法律规定。对此，笔者建议对资金转账方式应作出法律明确规定，第一，确认移民申请人本人是资金的合法所有者，实现对身份的识别。第二，投资移民资金应当通过直接转款方式，特别是应当排除例如通过刷取信用卡的方式进行转账。

3. 投资移民项目是否具有进行避税的高度可能性。OECD 对投资移民项目的评价表示，国际社会对居民税收的认定是以 90 天居住时间为标准，正是由于通过投资移民发放护照，使得申请者成为表面程度的居民[①]，实施变相逃税。这些申请人根本没有在移民目的国居住满 183 天，但是却能够获得永久居留权或是国籍，从而向其母国或原国籍国隐瞒了真实税收来源。并且，这些申请者往往利用了投资移民发放护照国家又是离岸金融地的特征，普遍实施银行保密制度，最终达到隐匿其真实财富的目的。对此，投资移民项目应保证申请人对当地经济的实际推动力，却有措施能够保证申请人能够在当地实施商业活动，达到一定的居住时间，真实成为移民目的国的居民，而不是依靠投资移民政策进行逃税。

### （二）与申请人身份信息相关法定审查

1. 是否有对申请人背景身份的强制性要求，特别是具备成功经商背景的要求。有些国家如日本，将投资移民的签证与技术性移民归为同一类别移民，说明了对投资移民申请者技能的要求。事实上，投资移民很大程度上，也是需要投资者通过发挥自己经商才能够实现对经济发展的推动。因此，投资移民制度中应强调对申请人背景的审核，将其作为一项基础性的强制要求，以排除贪腐人员及其他犯罪人员试图通过投资移民的资金掩盖了缺乏商业技能的情形。

对申请人背景身份所指不仅仅是包括对申请人商业背景的要求，还应当对申请人背景进行全面的尽职调查。例如，印度尼西亚政府倾向于在一定情形下不仅仅依靠投资移民申请人的签证材料对申请人进行审核，还考虑对申请社交媒体进行查阅，从而能够更为全面的对申请人进行审查。澳大利亚政府尽管有移民计分系统，但是对于持

① http://oecsbusinessfocus.com/21-countries-with-golden-passport-schemes-blacklisted-by-oecd/。

有高额投资资金的移民者，如重大和卓越投资者，不要求通过计分系统的核查。加勒比地区国家的投资移民普遍是依靠政府通过将申请人材料通过国际组织，如国际刑警组织数据库进行对比，以排除申请人是否有犯罪记录，除此之外，政府没有再组织专业人员参与对申请人的背景调查，从现有案例来看，这种调查只能够体现出申请人是否有过刑事犯罪的记录，无从对申请人真实背景进行有效鉴别。当然，这种调查方式与加勒比地区投资移民政策也有很大关系，加勒比地区基本通过购买房产和现金捐赠就可以实现投资移民，申请人的经商能力反而没有设定为一个必要要求。显然，加勒比地区这种投资移民制度是有所缺失的，其在实践中受到了很大的冲击。美国政府认为圣基茨投资移民项目受金融犯罪组织所利用，对此成立专门工作组开展调查；中国“百名红通”人员中也有依靠购买房产获得了圣基茨的护照。

因此，加强对申请人的背景身份调查核实具有重要意义。政府应当发挥有效的能动性，第一，应当设定一定的硬性要求，申请人应拥有一定时间段成功的、具体的经商经历。第二，应当排除投资移民作为背景调查例外性规定的情形，这也能从另一个角度加强对投资资金来源合法性的证明。第三，对投资移民申请者身份背景调查，还应作出一项强制性要求，即申请人必须通过移民目的国主管机构的面谈与面签，而不能仅仅依靠提交材料就获得投资移民签证或身份居留，甚至是护照。第四，移民接收国在对投资移民申请者进行背景身份调查时，发现申请者可能涉嫌移民欺诈，或提交虚假的身份材料时，移民接收国在发出拒绝签证或对通过对申请人进行面谈，进一步核实身份材料真实性的同时，还应对移民来源国进行通报。

### （三）投资移民项目的审核机制构建

1. 对投资移民审核是否建立专业化审核制度与监管体系。对投资移民商业活动的有效监督，应当建立对投资移民商业活动的有效评价机制。但是，建立长效考核机制并不是容易，澳大利亚政府认为就曾表示，对投资移民的长期监管十分困难，因为政府发现一定时期之后，难以识别部分投资资金的真实去向[①]。因此，笔者的建议是，投资移民应当严格与有期限的居留权相挂钩，只有投资移民申请者实施了有效的商业活动，才能予以合法居住，除非投资移民申请者通过移民法律转化了移民身份，否则，不应允许投资移民申请获得永久居留或是公民护照。

---

① https://www.thesaturdaypaper.com.au/news/immigration/2016/09/24/department-immigration-and-border-protections-lack-preparedness。

2. 投资移民项目的透明指数。透明指数是指政府应当公开投资移民审核程序及相关的数据，包括申请人的身份信息，以防止不正当影响力交易参与其中。在葡萄牙“黄金居留”投资移民签证、匈牙利国债投资移民、英国 Tier–1 投资移民签证中，审核程序不够透明、对申请人身份信息没有及时向社会公众公开，导致了国内政府的腐败行为或是腐败等其他犯罪流入其中。由此，政府应当通过立法，明确规定公开投资移民的审核程序与相关信息。通过定期公开投资移民相关数据与信息，以接受社会监督，同时也有利于移民移出国及时掌握相关信息。

3. 衡量一国投资移民政策的合理与透明程度，还需要考虑对投资移民的审核是否能够实现独立客观，而不受政治因素的影响。这就意味着，对投资移民签证的审核与发放应当是有独立的、专业的机构参与其中，避免不当政治因素的干扰。如新加坡政府在 2014 年对投资移民政策修订中，引入专业化机构对经营投资移民项目的公司进行评级，保证评价的客观性与专业性，防止因政府不当的介入，导致评级无法有效反映客观性。

4. 主管机构是否建立了合作协同的监管机制。投资移民涉及多方面信息，需要各个部门共同合作，才能及时有效对投资者的经商活动进行反馈。如巴西、俄罗斯在对投资移民的审核中都依靠多个政府主管部门，如国税局、移民局、国家安全部门等，协调整合资源对投资移民进行管理与审核，以预防性措施为主防止涉腐败及犯罪资产通过投资移民的方式流入境内。积极对移民的金融信息、交易信息进行有效采集与保存，在政府各部门之间建立了畅通的合作机制与信息共享平台，从源头上降低投资移民被犯罪活动利用的可能性。

### （四）对投资移民的移民管理制度建设

1. 通过投资移民是否能够直接获得永久居留和护照。事实上，投资移民的目的是为了能够推动国家与地区的经济发展。2018 年奥地利政府出台的投资移民政策受到欧盟的点名批评，其中之一的原因也在于奥地利政府允许通过投资移民发放永久居民身份，欧盟认为在没有配套严格监管措施的情形下，就对投资移民申请者直接颁发永久居民身份，鉴于欧盟内部的高度流动自由行，可能会给整个欧盟地区都带来不良影响。投资移民应当注重投资行为的实效性，在没有进行有效考核就发放永久居民身份或护照的情形下，快速入籍的方式显然是有负面影响。并且，投资移民制度中还应当对申

请人在移民目的国的实际居住时间作出明确规定，以保证申请人有足够的时间在目的国开展商业活动。对此，笔者的建议是在程序上进行优化，突出政府的有效管理，投资移民应当至少应当是经过一个较长时间的商业活动，并且是一直保证在移民目的国境内的有效商业活动，将有效商业活动与居留身份完全挂钩。

2. 考察投资移民的与本国移民与其他法律制度的衔接程度，是否处在监管真空地带。事实上，尽管美国的法律制度相对完善，但 EB–5 投资移民中的“区域中心”项目正处于一个相对监管空白的尴尬状态，一方面，美国国内的一些不法人员利用了移民信息的不对称，在美国海外进行EB–5“区域中心”项目的虚假宣传，以骗取投资资金。另一方面，不法人员也是看到了美国政府对区域中心监管的相对放松，利用监管漏洞移民欺诈。在这类案件中，移民申请者既扮演了受害者的角色又构成了犯罪者的行为，有些申请者与美国国内的中介实施共谋欺诈，以获得绿卡，而有些受害者则处在完全不知情的状况下，最终面临的则是损失了资金又未能获得美国居留权的结局。因此，考察投资移民制度，需要对是否存在有完整有效的整套监管体制作出判断，投资移民的每一个环节与阶段，每一个配套项目是否都建立有完善的监管制度。

3. 一国基本法治环境也是衡量投资移民政策的重要参考因素，包括反洗钱指数、反腐败指数、银行信息公开、税收信息协议的签订状况。对向外投资移民的监管，如阿根廷的房产交易仍常常通过现金交易形式完成。由于一国本身法治环境与政府清廉度都不算很高，因此投资移民项目有着很大的可能性被洗钱所利用。对此，应考虑加强向投资移民的监管可考虑对整体法治较落后国家，清廉指数较低的国家进行标注。通过建立动态名单体系，对标注的国家应予特别关注。针对投资移民人数、规定的变化，及时更新名单。对各国投资移民及发展作出有区分的一般关注与重点关注。

4. 是否承认双重国籍。尽管双重国籍并不是一个单纯的投资移民问题，但是，由于不少国家专门通过投资移民渠道建立能够快速获取国籍的方式，现实中，不少犯罪分子正是利用了投资移民能够快速双重国籍的便利性，利用多重身份实施犯罪并实现跨境流动，给追踪与抓捕工作带来一定难度性。因此，针对承认双重国籍的国家，考虑通过建立相应的信息沟通机制与平台，及时实现信息互通。

5. 投资移民制度是否对本国可持续经济发展的推动力。投资移民制度只有与本国经济长期实现良性互动才能够有可持续性的发展。国际货币基金组织通过对投资移民

项目的考查认为，投资移民资金流流入对房地产业发展的带动力最强，如加勒比地区的圣基茨，2013 年投资移民收入占到 GDP 的 13%，房地产业从四年的衰退期中复苏[①]。根据反洗钱金融行动特别工作组（FATF）的统计，2011 年至 2013 年期间，全球被没收的犯罪资产中有 30% 为房地产。海外高端房产很可能已经沦为部分人的洗钱工具。对于这些经济总量本身较小的国家而言，依靠投资移民资金带来的经济繁荣同时包含着诸多问题，如果对投资移民外来资金过度依靠，一旦投资移民政策发现变化，或其他国家投资移民政策或法律制度出现变化，会面临资金突然断流的局面，使得经济结构变得非常脆弱，对经济发展反而会带来严重的负面影响。因此，投资移民政策应与国家经济发展的长期经济效果相结合，而不能只是注重短期内资金的流入。

6. 对投资移民欺诈的处罚。对于通过虚假或不真实申请材料获得投资移民身份的移民者，应有明确的法律规定，对移民欺诈者实施吊销移民身份的处罚。

## 四、反腐败国际追逃追赃的对策

### （一）追逃

#### 1. 建立对投资移民对专业身份的要求

一个成熟的移民法律制度，应当能够对不同类型的移民作出不同的评价和筛选体系，在投资移民中，作为投资者的技术技能其实是非常重要的，也只有具备一定的投资技能的投资移民申请者才能够融入当地社会并实现推动当地经济发展的目的。

但从当前实施投资移民政策的国家来看，不少国家都持有或曾经认可，引入投资移民，最为重要的是能够获得大量的外来资金，而疏于对投资移民人才的界定与甄别，使得不少并不具有投资与经商能力的人员借投资移民获得第二个身份，例如英国投资移民的立法正欠缺对申请人背景的审核和监管，没有人对申请者商业背景的法律规定，这就使得不具有商业能力的申请人可以通过投资移民身份获得英国签证和护照。

2017 年，一名持英国投资移民签证的哈萨克斯坦青年，Madiyar Ablyazov 所卷入的国际诈骗案曝光，这起案件涉及数百万美元，数百家公司，包括数家离岸公司。案件曝光后，加强对投资移民签证安全审核的呼声重新引发英国国内的关注。Madiyar1992 年出生在哈萨克斯坦，10 岁起就持 Tier–2 签证定居伦敦，住在伦敦北，富人区的一栋豪宅内。他在 2008 年 1 月申请的投资移民签证，他的家人通过瑞士银

行账户将 1 百万英镑打入他的账户内，在办理投资移民签证期间，他的家人给英国移民局提供了一份文件，名为“礼物的备忘录”，其中有 Madiyar 和他父亲的签名，文件写到“Madiyar 被赠与 1 百万英镑。他是这 1 百万英镑的接受者，Mukhtar（Madiyar 的父亲）是他的捐赠人。”这份文件于 2009 年 3 月完成，2 个月后，Madiyar 就获得了的投资移民类别的签证。与此同时，Mukhtar 来到伦敦，他自 2005 年起所承担董事长的 BTA 银行被发现其 20% 的借贷证券都处于“无法清偿”的状况。哈萨克高等法院作出判决认为，“BTA 银行之前的管理层，特别是 Mukhtar 在职期间进行了巨大且系统性的欺诈，通过借贷或其他方式转账，将资金转移给没有任何资产的离岸公司。”之后，BTA 银行在英国对 Mukhtar 提起诉讼，要求法院公开 Mukhtar 家族在全球的资产，并采取冻结措施。2016 年 12 月，BTA 银行通过法院判决，获得 4.9 亿英镑的赔偿。但 Madiyar 却通过英国投资移民签证获得了在英国的永久居留权[①]。

这一投资移民案例充分暴露了现阶段英国投资移民政策中存在的监管漏洞，由于对资金审核的疏忽，对投资申请者没有建立专业化的要求，使得涉及腐败或犯罪资产作为投资移民资金流入的可能性大大增加。英国投资政策于 2008 年启动，投资移民申请者从 2009 年的 153 名，到 2014 年上升至 1172 名，在这期间，至少 3.15 亿英镑的财产通过投资移民政策流入英国。截止 2015 年底，英国共发出 3048 份投资移民签证，其中 60% 的签证发放给来自于中国和俄罗斯的申请者。2008 年至 2015 年 4 月，这一阶段被称为英国投资移民签证史上的“致命黑暗阶段”，这一命名的由来是因为在此期间，政府对申请英国投资移民资产的审核完全处在空白状态，既没有英国银行履行相关职责也没有要求来源国的银行提供证明。可以说，这 3 千多名投资移民的资金来源没有任何的证明材料。英国移民局承认从未对这 3 千多名申请者进行过识别与核查，以辨别他们是否属于“政治敏感人物——具有高风险的外国官员[②]。根据英国透明国际组织的数据显示，截止 2015 年 4 月，大约有 82 亿英镑涉及腐败的资产通过洗钱流出中国，并且预计每年有高达 31 亿英镑的非法资产流出俄罗斯[③]。

① https://www.en.neweurasia.info/corruption1/1761-the-unexplained-wealth-order-legislation-and-london-s-financial-aristocracy。

② https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/04/golden-visa-immigration-deal-british-citizenship-home-office。

③ https://www.transparency.org.uk/a-golden-opportunity-to-tackle-corruption-through-the-tier-1-investment-visa-scheme/。

2018 年 12 月，英国政府宣布自 12 月 7 日起暂停投资移民 TIER–1 签证申请，预计将在 2019 年重新公布新的规则，暂停的原因也正是由于投资移民与腐败犯罪的牵连性过高。在投资移民新政策中，将会删除通过购买国债进行投资移民的方式，取代以申请人应在英国境内进行实际的经商活动，同时申请人将被要求提供详尽的会计、税单报告已证明投资移民的资金是在过去 2 年中合法获得的收入[①]。从最新的修订能够看出，英国已经重视到投资移民被利用的风险，为能够实现对投资移民的真实鉴别，申请者的要求将逐步转向具体的经商能力，以及对资金来源的强制性审查。

### 2. 投资移民项目的透明度保证

投资移民项目的透明度管理是指投资移民政策中，主管机构应当向社会公众定期公布投资移民的相关信息，最为基本的信息包括申请者相关身份信息、资金信息，对资金的开支信息，投资状况、包括在购买债券、基金进行投资移民的政策中，还应公开发行基金及证券公司的基本资料。社会公众能够通过对投资移民项目及申请者相关信息的了解，一方面，能够监督移民国主管机构，没有滥用或挪用投资资金的情况，另一方面，对投资移民申请者相关信息的了解，也能起到公众监督的作用，发现是否有可能涉及外国违法犯罪的人员通过投资移民转换了身份，在政府的背景调查和资金来源核查没有做出强制性规定或未能实现有效监管的时候，发挥社会公众的监督效用。

但在目前，投资移民项目的透明度相比于对资金来源合法性强制性规定，对申请者背景身份调查的规定，显得更为弱化。这主要涉及到对移民目的国政府出于对投资移民申请身份信息有效隐匿的考虑，事实上，除去违法犯罪人员利用投资移民，不少高净值人员申请投资移民，也是出于安置财富，转移财富的考虑，因此，对身份信息的隐匿也有一定的要求。正如当年瑞士银行业闻名世界的保密规定，正是由于美国政府意识到了大量高净值、超高净值人员利用银行保密业转移财富，逃避国内纳税义务，于是通过一系列协议最终撬开的瑞士银行的引以为豪保密制度之口。同样，放在今天的投资移民制度中，尽管一些国家，如塞浦路斯政府公开宣布不会透露任何投资移民申请者的身份信息，以让投资者确信投资或转移财富至塞浦路斯是一种非常“安全”的行为，但正是因为这种保密制度给不少非法犯罪人员留下了转换身份的空间，因此，强调对投资移民政策的透明度管理也是十分重要的。

---

① https://citizenshipbyinvestment.ch/index.php/2018/12/06/tier1-uk-investor-visas-suspended-from-dec-7-to-reopen-with-new-rules-in-2019/。

在投资移民项目透明度管理方面，美国政府在每个财政年度都会公布包括投资移民在内的相关移民数据，涉及申请数量，发放签证、永久居留及护照数量，投资移民申请者来源地，同时还会公布批准新建的“区域中心”项目名单。实现了基础性的投资移民透明度，但是，公开内容没有涉及申请者的身份信息，并不能认为达到了完全的透明化管理。

### 3. 对可疑（违法）人员的信息通报与共享

当投资移民目的国主管机构发现了身份可疑或是通过身份欺诈获得投资移民身份的申请人时，在确定申请人是通过身份欺诈获得身份的情形下，应通过移民法的遣返措施，剥夺身份并驱逐出境，如有其它违法犯罪行为，还应根据当地法律规定进行审判处罚。而对于可疑的投资移民身份者，由于其身份可疑还是处于一种未能确定的状况之下，例如通过企业家移民获得奥地利护照，奥地利政府并不会与原国籍国进行信息沟通与互换，申请者也没有义务对之前的国籍作出声明，因此申请者在理论上能够同时持有两个国家的护照。这种不透明的身份信息会给有效国际合作造成一定障碍。这一现象在加勒比地区更是普遍存在，在此地区中多个国家都允许公民同时持有两个以上护照，同时并不要求移民在获得护照后，向原国籍国作出声明。如圣基茨、圣卢西亚、多米尼克都允许申请者同时拥有两个以上的护照。并且，这些国家都不要求申请者将获得新国籍的情形及时告知原国籍国，不向申请者来源国公布信息申请者信息，也没有与来源国主管机构进行及时沟通，因此，在国际合作中，会造成信息沟通障碍。

另外，还有一点需要注意的是，相对于其他地区投资移民的，加勒比地区的投资移民政策中，能够通过家庭成员附属身份获得投资移民人员的范围要宽泛的多，例如格林纳达家庭申请方式包括以下家庭成员；（1）主申请人的配偶。（2）主申请人或其配偶的未满 18 岁的子女，“子女”为主申请人或其配偶亲生或合法领养的子女。（3）主申请人或其配偶年满 18 岁和小于 26 岁的子女，在认可的高等学府全职学习，并由主申请人全权资助。（4）主申请人或其配偶年满 18 岁身体上或精神上的不健全的子女，并与主申请人一同居住和由主申请人全权抚养。（5）主申请人或其配偶 65 岁以上的父母或祖父母，并与主申请人一同居住和由主申请人全权赡养。

多米尼克家庭申请方式包括以下家庭成员：（1）主申请人的配偶；（2）主申请人或其配偶的未满 18 岁的子女，“子女”定义为主申请人或其配偶亲生或合法领养

的子女；（3）主申请人或其配偶年满 18 岁和小于 28 岁的子女，在认可的高等学府全职学习，并由主申请人全权资助；（4）主申请人或其配偶年满 18 岁身体上或精神上的不健全的子女，并与主申请人一同居住和由主申请人全权抚养（5）主申请人或其配偶 65 岁以上的父母或祖父母，并与主申请人一同居住和由主申请人全权赡养。

加勒比地区国家投资移民的法律与政策基本相似，投资移民政策较为开放，力图通过投资移民吸引大量的投资移民，相比于传统的投资移民国家，加勒比沿岸国家对于投资移民的资金要求普遍较低，投资移民的方式主要为购买房地产和现金捐赠两种方式。通过投资移民，申请人基本能够直接获得护照，且申请时间很快，加勒比地区国家法律基本允许双重国籍，申请人获得移民国国籍后并不需要通知原国籍国，这些因素都给拒绝腐败人员入境的国际合作会带来负面影响。同时，需要注意的是，加勒比地区国家以家庭方式申请移民，家庭成员的范围相比于其他国家也更广泛，如子女年龄上限提高，允许携带超龄但没有经济独立的子女。这种扩大化的家庭成员，包括附属人员都应值得重视，因为在已有案例中，腐败人员的外逃往往也是依靠其配偶或家庭成员获得的投资移民身份，从而以附属人员同样取得居留身份或公民身份，因此，对申请人背景核实调查尤为重要，在此当中，应考虑建立区域性的信息沟通平台，实现信息共享。就程序而言，在普遍情形下，加勒比国家投资移民不需要申请人本人入境申请国，就能够直接获得护照，这种没有对人员进行面谈的方式不仅会大大降低对申请人的了解程序，无疑也是给犯罪人员更多的利用空间。

总言之，建立对身份可疑人员的信息通报机制及其他相关制度是非常重要的。相对于上述从反洗钱、居住时间等层面进行预防性的规定，对身份可疑人员通报机制是作为弥补性措施，在发现了可能有违法犯罪人员利用投资移民政策转换身份时，应能够及时与来源国进行沟通，实现拒绝贪腐人员入境，断绝恐怖主义人员外逃，避免其他违法犯罪人员滥用投资移民渠道的目的。因此，建立身份可疑人员信息通报机制可考虑从以下几方面着手，第一，可疑标准的划定。移民目的国的官员如何认定移民申请者可能具有可疑身份，应对移民申请材料进行细致审查，在有些签证材料中，虚假信息是有迹可循的，如多名申请者使用同一居住地址[①]，这种情形显然涉及有可疑信息。为能够更好地收集信息，发现可疑，移民主管机构应加强对移民者身份信息的采集，

① https://helloca.net/ 爱德华王子岛 - 华人 - 移民欺诈 / 最后访问日期：2019 年 5 月 5 日。

通过移民身份信息数据库的建立，与本国金融监管、国际刑事组织等数据库进行常态性交叉检索，更好地掌握投资移民在入境时和入境后的动态与投资活动。

第二，在移民官员对投资移民申请者的身份信息产生疑问的情形时，应启动面谈，告知申请者必须在一定时期内前往移民目的国的使领馆或入境，由移民官员与投资移民申请者进行面谈，以排除可疑的情形，或确认可疑信息时，应通过信息通报机制及时告知来源国主管机构。

第三，通过移民主管机构或中央机关及时与身份可疑人员的来源国进行通报，上文提及的，应对欧盟内部交通往来自由情形，欧盟成员国提出重新加强边境检查的要求。加强边境检查是区域性合作的体现。这种区域性合作是非常重要的，能够形成并加强区域内各国执法机关的联动性。同时，通过加强区域数据库的建设，并进一步实现与其他司法管辖区主管机构的数据共享。针对移民来源国特别集中，移民主要来源国的国家，移民目的国应与主要来源通过协议或备忘录形式达成一致，实现定期通报机制，向主要来源国交换移民申请的相关信息。

第四，各国应当建立一个具有高风险的投资移民“黑名单”。这一“黑名单”是专门针对贪腐和恐怖主义犯罪所制定，包括国外政治敏感人员，曾经担任过重要职位的公职人员，可能与恐怖主义组织有牵连的人员，都属于名单范围。名单的设定可以不一一列举具体的人员，而是考虑划定一定的职位标准。符合“黑名单”上的人员在进行投资移民申请时，应当首先与来源国主管机构进行沟通，并启动强化型的调查程序，以对身份和资金来源都进行核查，预防贪腐人员进行预防。

### （二）追赃

#### 1. 资金来源合法性强制性要求及证明标准

对投资资金来源合法性的强制性规定，应当成为投资移民政策中最为基础性的要求，只有首先确保了用于投资的资金是合法正当的，才能避免犯罪人员利用投资移民渠道。中国“百名红通”人员之一，李华波正是通过投资移民项目，获得了新加坡护照。

因此，加强对投资移民资金来源合法性的说明，应当首先确保形成投资移民制度中投资资金与反洗钱的监管衔接，笔者认为，应从以下几点进行完善，减少监控空白空间。第一，实现对投资资金的全程监管，移民明目国对投资资金的监管决不能仅限

于资金入境和资金到位的情况，而应当扩展至全过程。在入境前，即对资金来源合法性的强制性规定，对资金来源合法性的证明标准应当与本国法律对相关来源性证明标准相一致；入境时，对资金来源是否按照投资移民的资金要求按时数额要求打入专门的资金管理账户；入境后，在投资移民申请者达到移民目的国之后，应当同样适用本国的反洗钱法律监管，对整个投资过程，即上文所建议的，至少是一个长时期，如 10 年内的资金交易进行监管，以防止资金并没有实际用于投资、经商行为，甚至是进行违法金融交易。

第二，鉴于不少国家都颁布有通过购买房产获得居留权的投资移民方式，而不动产交易又是可能涉及洗钱犯罪的高风险领域。因此，在投资移民涉及不动产交易时，移民目的国应当通过建立一个中介白名单，只有指定的中介机构，即经过目的国主管机构认可的中介机构才能够进行涉及投资移民的房产交易。这就需要移民目的国的主管机构从中介行业的监管入手，要求中介行业的从业人员应当能够履行相关的审查和报告义务，在出现可疑交易时，及时向主管机构或执法机关进行报告。

第三，从移民主管人员的反洗钱专业能力入手，提高专业化的审查和管理能力。提高移民主管人员的反洗钱监管能力，一方面可以考虑在移民主管机构中加入反洗钱的专业人员，另一方面，也可以考虑加强对移民主管人员的反洗钱培训，通过定期或阶段性的培训，加强移民主管人员对资金来源和流动的审查能力。

第四，形成移民主管部门与金融机构及其他相关执法部门的合作机制，参考加拿大的金融情报中心与警方、税务部门、安全情报局及公民和移民部之间的常态化联系机制，通过主管过各部门之间的合作机制形成立体化的监管，减少移民与国内反洗钱法律的监管空白点。

### 2. 金融信息共享

目前，我国已经与 53 个国家签订了金融情报交换（FIU）协议，在一定程度实现对海外金融信息的掌握与了解。为能够搭建对跨境金融信息的全面监管，应进一步扩大对跨境交易及海外金融信息的掌握，建立双边、多边的金融信息共享机制，笔者应从以下几点着手，第一，我国应进一步加大签订金融情报交换协议，特别结合我国向外投资移民发展趋势，针对投资移民主要流向地，加强金融情报的交换，包括可疑交易记录、跨国现金交易，以及赌场、宝石和金属现金交易记录等，可用于分析并揪出

洗钱和恐怖分子活动融资行为。第二，加大区域合作力度。利用区域合作平台，我国应配合“一带一路”倡议，做好与周边国家（地区）的反洗钱交流与合作。第三，拓展反洗钱情报渠道，将与涉税信息情报相结合，形成对跨境金融及涉税信息的全面掌握。

### 3. 犯罪资产分享

涉及腐败财产的分享，是开展国际刑事司法合作一个不可忽视的问题，特别是涉及贪腐类犯罪，由于贪腐人员转移大量非法资产至移民目的国，是否进行资产分享，就多少比例进行犯罪资产分享，对成功调动被请求国进行刑事司法合作的积极性也有着一定的影响。《我国《国际刑事司法协助法》的第 49 条和第 54 条针对我国分别作为请求国和被请求国的情形，对犯罪资产分享作出了一个原则性的规定，即由对外联系机关与主管机关与外国协商确定。可见，我国确认了在国际刑事司法合作中对犯罪资产进行分享的原则，但具体分享的比例和数额则应根据具体案件及外国机关所起到的作用再具体分享。

事实上，涉及贪腐类犯罪资产分享始终是国际刑事司法合作中的一个争议焦点。在《联合国反腐败公约》相关条款的通过上，我国主张：对于来源于贪腐等腐败罪行的资产，无论采用何种方式追缴，均应全部返还给财产受害人，不适用分享[①]。《联合国反腐败公约》第 57 条第 3 款作出了规定，对于贪污公共资金等犯罪行为，被请求国应当将没收的财产返还给请求缔约国。但同时第 57 条第 5 款规定，在双方国家同意且商定的情形下，留予犯罪资产分享的操作空间，作为一个特殊事项的安排。笔者认为，实现对外逃贪腐人员“人赃并获”是十分重要的，但不意味着绝对排斥对涉及贪腐犯罪的资产进行分享，这在我国《国际刑事司法协助法》相关条款的规定中也能找到依据。具体对涉贪腐类犯罪资产的分享操作，应当实现更为细化的程序规定。首先，确立对资产分享的原则性规定，即双方平等协商，在达成一致后进行分享。其次，对资产范围的确定，在转移出境的资产出现升值的情形，即犯罪收益有利益收益时，应将增长利益部分同样纳入分享范围，确定增值数额，对资产采取相关的保全措施。再次，对资产分享主管机关的认定，在《监察法》中，已明确了国家监察委在国际合作中作为打击腐败案件的主管部门，那么国家监察委应作为我国对外与外国主管机关进行资产分享的机构。但在国内，国家监察委应与其他主管机关，包括最高院、最高检、司法部、公安部及人民银行共同商定可能进行资产分享数额与比例范围。

① 黄风著：《国际刑事司法合作的规则与实践》，北京大学出版社 2008 年版，第 258 页。

当前，我国反腐败工作已取得压倒性胜利，但面对复杂的反腐败形式，加大对腐败犯罪的打击力度仍是重中之重。针对贪腐人员利用投资移民转移资产并外逃的案例，我们应当做到既熟悉外国投资移民法、移民法及司法制度，又不断完善我国的相关法律监管制度，实现“里外配合”。在国内，通过防逃机制的建立，阻断贪腐人员的外逃之路。在国际合作中，不断推动国际追逃追赃的法律框架的构建，在反腐败的国际治理中发出“中国声音”，实现将外逃人员与赃款追缴回国，破灭贪腐人员妄图移民他国，“安享余生”的幻想。

# 外国人停留居留管理制度综述

**许鹏飞 ***

**摘要：** 总结国内关于外国人停留居留管理制度的研究现状，发现不足并提出未来研究方向，以期为进一步研究奠定基础。以中国知网收录的有关外国人停留居留管理的文献为基础，运用文献统计分析方法和社会网络分析方法，利用 CiteSpace 软件对文献内容展开研究。外国人停留、居留管理是国家移民管理工作的重要内容，我国外国人停留、居留管理的相关研究起步较晚，目前尚处于发展阶段，存在研究层次不够深入、研究合作体系不健全等问题，社区警务和非法移民治理将是外国人停留、居留管理研究中未来的发展趋势。

**关键词：** 外国人 管理 热点 趋势

## 引 言

随着改革开放的不断深入，来到中国的外国人数量迅速增长，且来华目的从原本的以旅游、探亲为目的的短暂停留，增加了就业、留学、经商为目的地长期居留，外国人开始与中国社会全面融合，在华居住和活动日益复杂、多样，随之出现了外国人聚居社区，“三非”外国人的治理也成为了目前外国人停留、居留管理中无法忽略的

• 作者简介：许鹏飞，中国人民警察大学在读研究生。

问题。本文以中国知网收录的有关外国人停留、居留管理的文献为基础，运用文献统计分析方法和社会网络分析方法，利用 CiteSpace 软件对文献内容展开研究，总结国内关于外国人停留、居留管理制度的研究现状，发现不足并提出未来研究方向，以期为进一步研究奠定基础。

## 1. 数据来源和研究方法

### 1.1 数据来源

中国知网（CNKI）相较其他中文数据库文献时间跨度大、数量多、质量高、覆盖面广，可以为可视化分析提供可靠的数据来源。本文数据来源于中国知网（CNKI）数据库，具体检索词主题 =“外国人”并含“停留”、“外国人”并含“居留”、“外国人”并含“管理”，三种方式，进行精准匹配检索，发表时间不作约束，检索日期为 2019 年 4 月 18 日，共得到 536 篇检索结果。通过对检索结果进行整理，删除不符合主题、新闻报道、会议目录的文献，最终得到 246 篇相关文献。

### 1.2 研究方法

CiteSpace 是美国德雷塞尔大学陈超美团队开发的基于 Java 平台，它能够通过数据挖掘、处理、计量和绘制等步骤，将研究作者、研究机构、关键词等用可视化图形展现呈现出来，展现学科前沿和演化过程，确定该领域的研究热点和趋势，已成为信息分析领域中影响力较大的可视化软件[①]。

本文利用可视化分析软件 CiteSpace 绘制外国人管理的知识图谱，通过作者和研究机构的合作网络分析、关键词的聚类分析以及文献的共被引分析，以把握外国人停留、居留管理的研究现状、研究热点以及发展趋势。

## 2. 结果分析

### 2.1 研究论文年度发文量分析

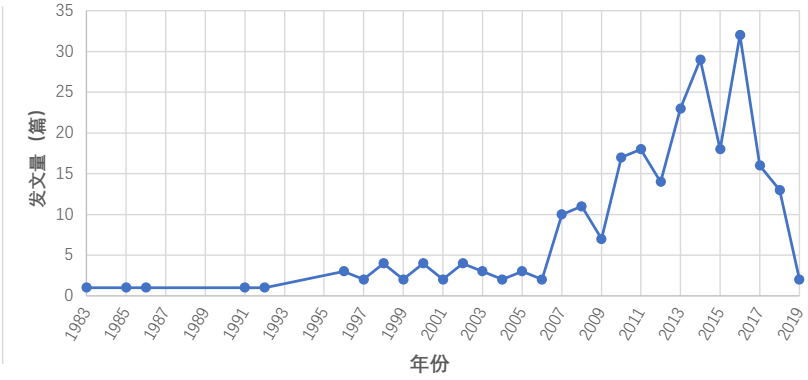
文献论文的数量变化是衡量某一领域的研究水平、研究层次和未来发展趋势的重要指标[②]，对样本文献的发表时间进行统计，得出 1983 年以来关于外国人停留、居留

① 陈悦、陈超美、刘则渊等，CiteSpace 知识图谱的方法论功能 J，科学研究，2015, 33(02): 242-53。

② 刘国福，国际移民与现代化：以中国为例 J，理论与现代化，2010, 06)：21-6。

管理的文献年度分布（如图 1）。从图 1 中各年份发表的数量来看，在 1983–2009 年，外国人停留、居留管理的文献数量总体上较为平缓，从 2010 年开始，论文数量大幅增加，表明外国人停留、居留管理的研究热度有所增加，但总体上看，发文量最高的年份仅有 32 篇文章，说明外国人管理问题没有引起国内学者的广泛关注。

图1 我国外国人停留、居留管理的文献年度分布




根据文献数量的发表时间和数量特征，可以大致将我国外国人停留、居留管理分为四个阶段。第一个阶段为潜伏期（2006 年之前），此阶段我国外国人停留、居留管理处于发展缓慢的酝酿阶段。潜伏期文献数量非常少，表明 2006 年以前外国人管理问题并未在我国社会产生较大影响，对我国社会的影响相对较小，其中最早的文献是床井茂的《出入国管理法案的意义与课题》一文，对侨居日本的中国侨民情况作了一定探索。第二个阶段为起步期（2006—2012 年），此阶段我国外国人停留、居留管理处于萌芽状态。随着我国改革开放的不断深入，进入中国的外国人逐渐增多，国内学者开始对相关问题进行研究，文献数量超过年平均发文量 8 篇。第三个阶段为爆发期（2012 年之后），此阶段我国颁布实施了《中华人民共和国出境入境管理法》，入境停留、居留的外国人快速增长，且有进一步增长趋势，外国人停留、居留管理机关对相关内容进行了深入研究，学术界也对相关领域增加了关注度。综合看来，我国学者对外国人停留、居留管理的研究受政策影响较大，处于增长阶段，随着我国出入境人数的不断增长和国家机构改革的深入推进，未来相当长一段时间外国人停留、居留的管理将会受到广泛关注。

### 2.2 研究力量分析

对作者和研究机构的分析能够了解某领域研究合作情况和研究力量分布情况。通过分析可知，此次收集文献中发文量最多的作者是刘国福，共发文 10 篇。根据普赖斯定律，核心作者的发文数量下限 $N \approx 0.74\sqrt{Nmax}$，Nmax 为发文量最大的作者发表的论文数量，因此从样本数据可知，发文数量在 2 篇以上的作者可以称为核心作者，表 1 为发文量超过 2 篇的核心作者及其所属机构和研究方向。由此可知，北京理工大学的刘国福教授发文量最高，主要在国际移民法学和人才引进两个领域具有深入的研究成果，对我国移民领域的法律政策作出了敏锐的分析[2]，并对技术移民政策的法律构想进行了探索[①]；山东大学的宋全成教授对欧洲的移民和难民问题进行了研究，拓宽了我国学者在外国人管理领域的研究思路[②]；此外，可以看到发文量较高的作者有 5 名来自公安院校，有 3 名来自上海公安局和上海出入境边防检查总站，说明公安机关是外国人管理研究的主阵地，对外国人停留、居留管理关注度较高。

**表 1 核心作者、研究方向及所属机构**

| 序号 | 作者 | 发文量 | 研究方向 | 所属机构 | 序号 | 作者 | 发文量 | 研究方向 | 所属机构 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 刘国福 | 10 | 移民法、人才引进 | 北京理工大学 | 7 | 林艺聪 | 2 | 行政法 | 浙江警察学院 |
| 2 | 宋全成 | 4 | 欧洲移民、难民政策 | 山东大学 | 8 | 熊晓玲 | 2 | 边防检查 | 上海出入境边防检查总站 |
| 3 | 武广震 | 3 | 外国人非法居留、国际警务合作 | 中国刑事警察学院 | 9 | 郭建新 | 2 | “三非”案件 | 上海公安局 |
| 4 | 张杰 | 2 | 外国人非法就业 | 中国人民公安大学 | 10 | 陆晶 | 2 | 涉外警务、外国人管理 | 中国人民公安大学 |
| 5 | 慕宝玲 | 2 | 外国人居留管理 | 河南理工大学 | 11 | 高长富 | 2 | 外国人刑事犯罪 | 吉首大学 |
| 6 | 李丽 | 2 | 边境地区的“三非”外国人 | 云南士官学院 | 12 | 黄一辰 | 2 | 外国人管理 | 上海公安局 |

### 2.3 研究热点分析

关键词指从文献的题目、正文或摘要中抽出的能表征文献主体内容的具有实质意义的语词[①]，通过对关键词的分析，可以在一定程度上反映外国人停留、居留管理领域研究的热点和发展趋势。利用 CiteSpace V 关键词计算方法，将节点类型选择

① 刘国福，中国技术移民政策构想 J，理论与改革，2011，02)：72-6。

② 宋全成，欧洲与中国：非法移民及其社会控制政策之比较 J，山东社会科学，2011，08): 23-7。

“Keyword”，样本数据时间切片设置为 1，生成关键词共现知识图谱，将 1983—2019 年关键词中的同义词语进行合并，得到外国人停留、居留管理领域研究的关键词共现聚类视图（如图 2），共有 58 个节点，137 个网络连接，Q=0.5917 说明社团结构显著，S=0.5424 说明聚类合理，对同义词进行合并，分别以词频降序和中心性降序的方式进行排列，可以得到表 2，可以发现外国人停留、居留管理的研究热点。可以看到，无论从频次还是中心性上看，非法就业、非法居留、非法移民等“三非”外国人问题都是该领域的研究热点，出入境管理和永久居留制度是该领域关注度较高的另外两个关键词，由此可知，外国人管理领域的研究主要集中在非法移民（包括“三非”外国人）的治理、出入境管理和永久居留制度构建三个方面。

图 2 外国人停留、居留管理领域的关键词共现图谱

表 2 外国人停留、居留管理的关键词排名

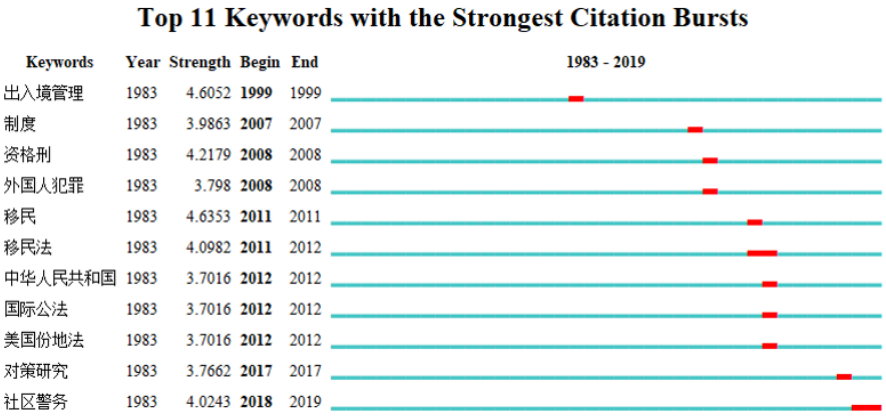
| 序号 | 关键词 | 频次 | 中心性 | 序号 | 关键词 | 中心性 | 频次 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 外国人管理 | 27 | 0.22 | 1 | 非法移民 | 0.24 | 11 |
| 2 | 非法就业 | 17 | 0.15 | 2 | 外国人管理 | 0.22 | 27 |
| 3 | 非法居留 | 13 | 0 | 3 | 非法就业 | 0.15 | 17 |
| 4 | 出入境管理 | 12 | 0.05 | 4 | 出入境管理 | 0.05 | 12 |
| 5 | 非法移民 | 11 | 0.24 | 5 | “三非”外国人 | 0.05 | 4 |
| 6 | 永久居留 | 8 | 0.02 | 6 | 外国人犯罪 | 0.05 | 4 |
| 7 | 制度 | 5 | 0.02 | 7 | 永久居留 | 0.02 | 8 |

① 侯剑华，陈悦 . 战略管理学前沿演进可视化研究 J. 科学学研究，2007, S1): 15-21。

### 2.4 研究前沿分析

通过 Citespace 控制面板界面选择“Burstness”生成关键词突现图谱（如图 3），分析此图谱可以发现某一时间段内突然大量出现的词汇，从而展示出该领域研究的发展趋势和研究前沿，此探测技术比单独研究关键词词频高低确定研究热点和前沿更具可靠性 。从图 3 可以看到，最早出现的是 1999 年的“出入境管理”一词，表明 20 世纪末随着我国改革开放政策的深入，出入境流量开始增大，我国学者对“出入境管理”中出现的偷渡现象以及外国人来华检查产生了兴趣；之后关于外国人管理制度的研究引起了国内学者的关注，不同学者从社会学、法学、人口学等学科角度对外国人管理进行了研究，至今仍是该领域的研究重点；此外，对美国、德国、法国等传统移民国家的移民法律政策研究是我国学术界在外国人管理领域研究的另一个研究前沿，大量学者对域外国家对外国人的管理模式进行了探索，并提出了我国外国人管理的对策建议，从图中还可以看到，通过借鉴社区警务模式对外国人聚集社区进行管理以及促进移民融入成为了最新的研究热点。

图 3 外国人停留、居留管理领域的突显词




## 3. 未来展望

本文通过文献计量分析、社会网络分析的方法，总结了我国外国人停留、居留管理的总体情况，通过系统分析，我们发现国内外国人停留、居留管理取得了很大的进展，但尚有不少空白领域等待学者深入研究。检视本文形成的表格和图谱，笔者认为一方

面国内有越来越多的专家学者参与到外国人停留、居留管理领域的研究；另一方面近年来来对于外国人停留、居留管理的研究，无论是在深度还是广度上都较前几年有了极大提高。随着研究的不断深入，国内外国人停留、居留管理领域必将取得更加可喜的研究成果和有着美好的前景。

**未来应着重加强以下三方面的研究：**

第一，研究范围和内容应进一步扩大。我国目前外国人停留、居留管理的研究成果多以定性分析为主，从文科角度出发进行探讨，当前正是大数据技术进入外国人停留、居留管理领域的初期阶段，未来还需抓住这一机遇，进一步扩大外国人停留、居留管理的范围和内容，充实外国人停留、居留管理主题，形成一个稳固的发展体系。

第二，研究应深入到实务一线。通过分析现有文献发现，我国外国人停留、居留管理成果多以理论建构层面为主，未来还需加强实践应用层面的研究，相关学者应深入到外国人社区，开展实地调研，听取一线实务部门的实际需要，以理论研究为基础，切实提供更多成果，从而发挥外国人停留、居留管理在移民管理工作中的最大效益。

第三，研究应加强作者间、机构间的合作。近年来，我国外国人停留、居留管理领域研究成果虽然大幅增长，但大都各自为营、各自为战，作者间、机构间的合作较少，有影响力的团队也屈指可数，难以形成合力。来来应培养一批学术造诣深的专家学者，确立一批有影响力的学术团队，形成我国外国人停留、居留管理领域主流研究方向，提高作者和科研机构、院校之间的研究关联度，建立稳固长效的合作机制，提升我国外国人停留、居留管理的影响力。

# 我国移民管理中外国人才引进制度浅析

付小康 *

**摘要：** 摘 要：人才资源是第一资源，在综合国力竞争中具有决定性作用。当今世界各国纷纷调整移民政策，吸引本国所需人才。与一般外国人相比，外国人才是一类较为特殊的群体，既需要对其实施基本的外国人来华管理，也需要为其提供有别于一般外国人的服务和优待。本文从当前我国所需要的外国人才类型出发，分析我国外国人才引进制度的现状与不足，借鉴当前国际上通用的外国人才引进模式，为我国外国人才引进制度的完善提出一些建议和思考。

**关键词：** 移民管理 人才引进 制度

人才流动是全球化的大势所趋。自 21 世纪以来，经济全球化所带来的资本与货物的流动早已不能满足各个国家的发展需要，高端人才逐渐成为各国不断争抢的新资源。我国自改革开放以来，就十分重视人才的培养。2002 年中共中央、国务院下发《2002–2005 年全国人才队伍建设规划纲要》，首次提出“实施人才强国战略”，2007 年的《政府工作报告》中明确提出“进一步做好吸引、聘用境外高级专门人才工作”的要求。大力引进外国人才，是我国用较短时间拥有一批世界一流人才的重要途径，是进一步扩大对外开放、提高国际竞争力的迫切需要，也是深入贯彻落实科学发展观、建设创新型国家、实现全面建设小康社会奋斗目标的重大举措。

## 一、我国所需外国人才类型

汇丰银行 2017 年《移居国外工作者全球报告》显示，中国作为世界经济强国，目前处于汇丰全球职业发展排行的世界第二 。近年来，我国经济社会飞速发展，不断完善的社会福利和逐步提高的薪酬吸引了不少希望来华工作的外国人。据国家统计局数据显示，2018 年中国总人口为 13.95 亿，居世界第一，该年的人口自然增长率为 0.381%，老龄人口数量（65 岁以上）为 1.66 亿。虽然按照世界标准，我国属于老龄

• 作者简介：付小康，中国人民警察大学在读硕士研究生。

① 王辉耀 . 组建国家移民局与参与国际人才竞争 J. 紫光阁，2018（4）.

化社会，但是国内劳动力群体仍然庞大。我国迫切需要的不是一般的劳工，而是能够站在行业、领域前沿，为本行业做出过突出贡献或具备相应潜力的人才。

**表 1.1 来华工作外国人才分类标准**

| 类别 | 能力条件 | 优待 |
| --- | --- | --- |
| 外国高端人才（A 类） | 入选国内人才引进计划的 | 1、可申请人才签证<br>2、实行“绿色通道”和“容缺受理”服务 |
| | 符合国际公认的专业成就认定标准的 | |
| | 符合市场导向的鼓励类岗位需求的外国人才 | |
| | 创新创业人才 | |
| | 优秀青年人才 | |
| | 计点积分在 85 以上的 | |
| 外国专业人才（B 类） | 符合一定要求的具有学士及以上学位和两年以上相关工作经历的外国专业人才 | —— |
| | 在中国境内高校取得硕士及以上学位的优秀毕业生 | |
| | 在国（境）外排名前 100 名的高校取得硕士及以上学位的毕业生 | |
| | 满足一定条件的外国语言教学人员 | |
| | 计点积分在 60 以上的专业人才 | |
| 外国普通人员（C 类） | 按国家配额管理执行 | —— |

**表 1.2 “千人计划”项目类别及要求**

| 项目类别 | 能力条件 | 优待 |
| --- | --- | --- |
| 创新人才长期（短期）项目 | 一般为博士学位，在国外著名高校、科研机构担任相当于教授职务或者在国际知名企业、金融机构担任高级职务的专业技术人才和经营管理人才 | 1、等同国家奖金的经费补助<br>2、科研经费补助 |
| 外国专家项目 | | |
| 创业人才项目 | 拥有国际领先技术成果，或者能够填补国内空白，产业化开发潜力大。具有海外创业经验或者曾任国际知名企业中高层管理职位，有较强的经营管理能力。 | |
| 青年项目 | 本领域内具有同行专家认可的科研成果或业绩突出，具有成为所在领域领军人才的发展潜力 | |
| 顶尖人才与创新团队项目 | 自然科学或工程技术领域内国际顶尖专家 | |
| 新疆西藏项目 | 自然科学或工程技术领域取得硕士学位且有同行专家认可的科研成果，同时具有成为领军人物潜力者 | |
| 文化艺术人才项目 | 符合一定标准 | |

我国需要引进的外国人才主要是表 1.1 中“外国高端人才（A 类）”所包含的人才类型。对于 “外国高端人才（A 类）”还可以分为三种：一、入选国家人才引进计划的，如表 1.2 所示；二、各专业领域内的顶尖人才；三、创业型人才。我国急需第一种类型的外国人才，永远欢迎第二种、第三种人才来华工作发展。

## 二、我国外国人才引进制度的现状及存在的问题

### （一）我国外国人才引进制度的现状

2013 年的《中华人民共和国出境入境管理法》中增加了“人才签证”（R 签），自此我国的外国人才引进制度正式建立。

目前，我国主要采取雇主担保制、计分评估制等方式，筛选我国需要的外籍人才。属于我国所需“高精尖缺”的外国人才，可以通过申请“人才签证”，走“绿色通道”来华工作发展，享受特殊的待遇，如表 2.1 所示。

表 2.1 外国人才来华工作手续办理流程

| 阶段 | 相关证件 | 优待 |
| --- | --- | --- |
| 入境前 | 《外国高端人才确认函》 | 1、在线办理，无需纸质材料；<br>2、免费申请签证；<br>3、优先办理签证；<br>4、签证 5 至 10 年内多次入、出境有效，每次可停留时间不超过 180 天 |
| | 人才签证 | |
| | 外国人工作许可通知 | |
| 入境、出境 | 护照或等效证件 | 可经“特别通道”办理入境、出境手续 |
| | 人才签证 | |
| 居留停留 | 外国人居留证 | 可申请工作类外国人居留许可，有效期 2 至 5 年 |
| | 外国人工作许可 | |

### （二）我国外国人才引进制度存在的问题

#### 1. 雇主担保制限制人才签证作用

目前，我国对于外国劳工采取的仍然是雇主担保制的引进模式。不管是普通劳工还是优秀的外国人才，都需要先找好雇主才能来华发展。雇主担保制是基于市场调查确定某岗位在本国内招不到员工之后，才能引进外国劳工的方式。这种方式充分保护了本国的劳动力市场，同时，也能满足本国经济社会发展的需求，是被世界大部分国家所采用的职业移民模式。

但是对于可以申请人才签证的外国人才来说，这种制度就存在很大的局限性和排斥性。2017年国家外国专家局发布的《外国人来华工作许可服务指南（暂行）》中明确提到，对于外国高端人才的引进数量是不受限制的。世界上任何一个国家，都希望能够引进更多的顶尖人才。人才签证“无数量限制”与雇主担保制的“筛选功能”明显有了冲突，因此将人才签证的申请放在雇主担保制的模式内，会阻碍人才签证发挥作用。

2. 外国人才“留华渠道”不健全

我国2002年就提出了“人才强国战略”，2008年开展“海外高层次人才引进计划”，2013年增设了“人才签证”，这些都是我国吸引外国人才入境所做出的努力，也取得了巨大的成效。截止2018年，我国累计发放外国人才工作许可证已达33.6万份。对比来看，我国2004年发布《外国人在中国永久居留审批管理办法》（以下称《管理办法》），建立起外国人永久居留制度。然而截止到2016年，公安部审批的《外国人永久居留证》只有10269张。外国人才“留华渠道”远不及“来华渠道”完善。

“人才签证”制度为外国人才来华打开了“绿色通道”，但是却没有建立起留下这些人才的有效机制。2004年的《管理办法》中并没有对外国人才申请“永居”做出额外的规定。2014年6月，中央组织部表示有关部门正积极研究修改审批管理办法，其门槛将降低，设置更加灵活务实的申请条件，加大吸引海外人才的力度。但是到目前为止，我国对于外国人申请永久居留的主要依据仍然是2004年的《管理办法》，外国人才的“留华渠道”仍有待健全。

## 三、我国外国人才引进制度完善途径

国际人才竞争日趋激烈，世界各国在“斗志斗勇”的同时也形成了不少成熟的人才引进制度。虽然在这方面的建设，我国要晚于其他发达国家，但是这些已经成熟的人才引进制度和经验也将为我国人才引进制度的建立和完善提供参考和借鉴，促进有中国特色外国人才引进制度的形成。

### （一）明确海外华人为引才重心

海外华人与中国内地有着千丝万缕的联系。相比较其他非华裔外国人来说，吸引这些华人群体中人才回国更容易也更具成效。2015年，上海市引进中央“千人计划”

专家 626 人，其中外籍华人 616 人，占 98.4%[①]。由于历史因素的影响，我国具有世界上最庞大的海外华人华侨群体，“故土”、“思乡”情节是吸引这些华人回国的重要因素。此外，海外华人或多或少与国内的亲友、宗族的存在一定联系，便于他们适应国内社会和生活环境。

海外华人中的高端人才是我国实施外国人才引进工作的重中之重，也是其他国家吸引外籍人才所不具有的优势。对于这些人才，我们应该区别与其他的外国人才，在申请签证以及永久居留的时候应该给予特别的待遇。在保障人才质量的同时，一定程度上降低签证、永久居留的申请门槛，解决回国的后顾之忧，吸引更多海外华人回国发展。

### （二）健全“人才签证”制度

“人才签证”是对外国高端劳动力的一种认可，是区别与其他普通劳动力的标志。当前，我们对于所有申请“人才签证”的外国人才都是一样的要求。但是对于能够申请“人才签证”的外国人，我们不能一概而论，而是要根据不同的类别采取不同的管理方式。

如表 3.1 所示，我们对待不同类型的申请者应该采取不同的管理模式。对于入选国内引才计划的外国人才，是属于国家“千人计划”项目所需的人才，国家将给予这类人才优渥的待遇和福利，对等的也需要其在相关领域做出一定贡献。因此，对于这类人才实施雇主担保制，可以满足国家的需求，也提供外国人才更多的便利，例如，对于无犯罪证明、学历证明等可采取承诺制，入境后再核查即可。

表 3.1 “人才签证”申请类别

| 申请类别 | 雇佣模式 | 条件要求 |
| --- | --- | --- |
| 入选国内人才引进计划者 | 雇主担保制 | 满足入选项目要求即可 |
| 本领域内“高精尖”人才 | —— | 满足外国高端人才（A 类）的要求，且能够出具证明及行业认可 |
| 创业型人才 | —— | 满足外国高端人才（A 类）的要求，证明创业能力 |

① 刘国福 . 引进外国人才政策 : 严峻形势、重大挑战和未来发展 J. 国家行政学院学报，2018(4).

对于专业领域内的“高精尖”外国人才或创业型人才，我们签发“人才签证”的时候就应该同时要求其提交无犯罪证明、学历证明、研究成果证明或创业能力证明等，确保其属于某专业领域内的“高精尖”人才或创业型人才。同时对于这类人才，我们应取消雇主的限制，允许其来自由的来华。

在美国现有移民法下，人才移民的两种主要方式是“特殊人才”和“国家利益豁免”，这两种方式都不需要申请人在美国有工作或者有雇主的支持[①]。这两种人才引进模式正不断地为美国构建顶尖人才群体。我国的“人才签证”制度也应借鉴这种人才引进思想，构建更加完善的外国人才引进制度。

### （三）建立国内外联动的移民服务中介制度

建立国内外联动的移民服务中介制度可以拓宽外国人才了解我国相关政策的渠道，也能为其来华事宜提供有效帮助。2018 年 11 月，公安部发布《公安部关于废止 < 因私出入境中介活动管理办法 > 的决定（公安部令第 152 号）》，废除因私出入境中介机构申办行政许可的要求，如雨后春笋般发展起来的移民服务中介为我国公民留学、旅游等活动提供了极大的便利。

根据有关组织对海外高层次人才的调查发现，大部分外国人才通过项目合租、亲友介绍等渠道了解我国的人才政策，如图 3.1。

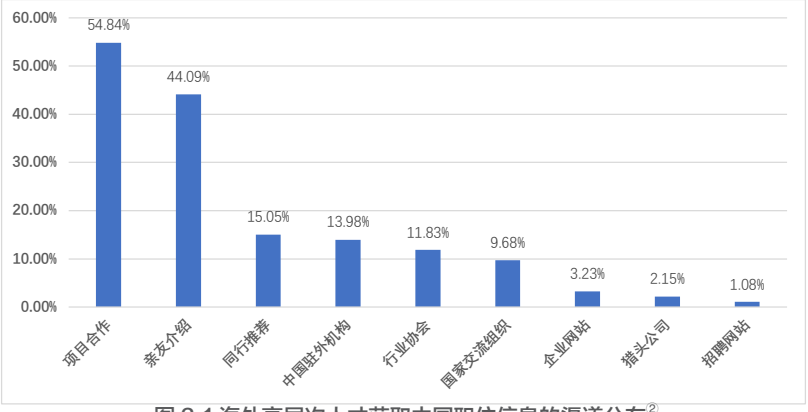



图 3.1 海外高层次人才获取中国职位信息的渠道分布[②]

① 刘宗坤，郑金连 . 全球人才竞争与美国人才移民政策的新趋势 C. 王辉耀，苗绿 . 中国国际移民报告 . 北京：社会科学文献出版社，2018：272.

② 李晨曦 . 海外高层次人才引进制度研究 D. 首都经济贸易大学，2014.

美国很早就建立了猎头公司。二战后期，美国动用精锐的军事搜索队，从战败国掠夺了一大批世界顶尖人才，这些人才成为美国战后国力兴盛的核心推动力量，随着美国人才战略的大力发展，这种战争猎头逐步演变为商业猎头，使得如今的美国拥有世界上最领先的国际猎头机构，并在政府的资助，从事全球高端人才的搜募和猎取[4]。

短期内，我国没办法像美国那要建立起有效运转的猎头公司，但是我们可以用好移民服务中介组织，借鉴美国猎头公司的经验，建立国内外联动的移民服务中介制度，国外以使、领馆为中心，国内以移民管理机构为中心，形成系统性的人才招募渠道。通过国外的移民服务中介组织向外宣传我国的政策，发掘潜在人才；再通过国内外联动的方式，为外国人才来华提供全程的服务与帮助。

### （四）完善外籍高校毕业生留用制度

青年人才是保障国家人才队伍不断壮大的重要组成部分。外国人才引进不仅要重视成熟的高端人才，也要重视留学生等“储备型”人才。2017 年发布《关于允许优秀外籍高校毕业生在华就业有关事项的通知》（以下简称《通知》）指出 ’我国对于外籍高校毕业生[①]配额制，给予毕业生一年的实习时间，继续聘用的基础标准与薪酬、个人所得税挂钩。

目前，我国对于外籍高校毕业生打开了来华工作的大门，却没有建立有效的筛选机制。根据《通知》，我国对毕业生首次来华或在华提出了要求，但是在实习期满后的继续录用问题上却没有明确的规定，仅仅设置了一条基本的薪酬线并用配额制进行管理。

外籍高校毕业生，尤其是留学生，具有更加良好的适应性以及更加旺盛的精力和活力。对于来华或在华工作的外籍毕业生，我们应该仿照《外国人来华工作标准（试行）》，建立更加详细、操作性更高的积分评价制度，并建立专家评审机制，筛选发展潜力较大的毕业生，并对不同能力程度的毕业生提供不同的优待。例如，对于发展潜力巨大的学生可以不受配额制限制申请外国人工作许可等。同时建立工作表现评分机制，除了薪资外，要将留华毕业生的实际贡献和研究成果等纳入考察范围，筛选出真正符合我国需要“高精尖缺”人才。当然也要为外籍高校毕业生的评价体系与《外国人来华

① 外籍高校毕业生是指在中国境内高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外国留学生，以及在境外知名高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外籍毕业生。

工作标准（试行）》之间建立转化机制，对于有能力达到要求的留学生可以按照同等标准提供相应优待，方便将优秀留学生直接留在国内，继续为国家发展做出贡献。

### （五）建立外国退休学者客座教授制度

退休学者的经验和阅历也是不可多得的财富，建立外国退休学者客座教授制度，吸引高端的退休学者来华交流也应属于外国人才引进对象之一。西班牙政府曾在地中海的阳光海岸修建一座一名村，欢迎日本退休老人去居住，以特聘教授的形式在所开设的训练学校中任教，为当地培训人才[①]。

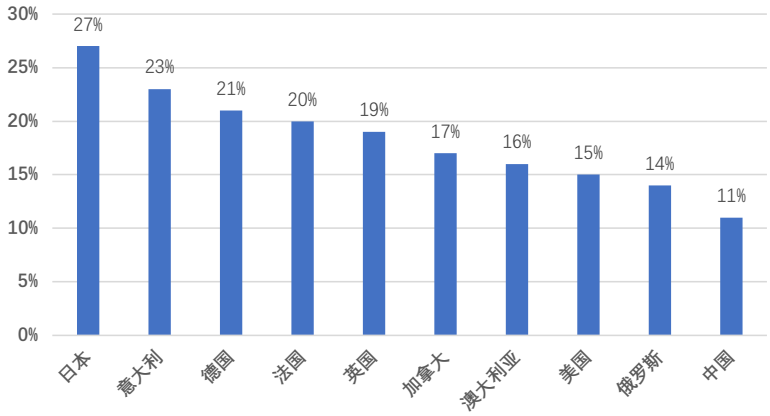



图 3.2 2019 年全球老龄化比例前十国家（65 岁以上为标准）

根据世界银行数据显示，2019 年全球老龄化国家排行榜的前十的国家中，有一半是发达国家。这些国家的高端人才退休后，其所拥有的知识储备和经验教训对于任何一个国家来说都是不可多得的财富。我国可以尝试在北上广等人才力量相对集中的地区开办培训机构，以客座教授的名义向世界范围内满足一定年龄、职位、贡献、身体状况等条件的外国专家发出邀请，以 5 年居留、养老保障、津贴待遇等福利吸引外国退休专家来华讲学或提供指导意见，将国外相关领域的成熟思想或经验教训引入中国，为中国各领域的创新发展提供指导。

① 良雨 . 国外人才引进的趋势与模式 J. 杭州科技双月刊，1997（3）.

## 四、结语

综上所述，我国外国人才引进制度的飞速发展主要集中在 2017 年之后。不管是美国这种传统移民国家还是日本这种非传统移民国家，对于外国人才引进制度的研究都远在我们之前。“人才竞争”势不可挡，我国外国人才引进制度要在借鉴其他各国经验的基础上，把握我国特有的优势，形成具有本国特色的外国人才引进制度，为赢得这场“人才竞争”助力。

# 移民数据的法律规制

祁 勇 *
（中国人民警察大学 研究生部，河北廊坊 065000）

**摘要：** 大数据背景下的移民管理发展可谓日新月异，在移民数据给工作、生活等方面带来便利的同时，产生了一系列的安全问题。本文从移民数据的特点出发，讨论不同层面的移民数据法律规制，对改进的方法提出一些初步思考，一管之见，旨在为移民管理工作现代化助力。

**关键词：** 移民数据 法律规制 移民数据的法律规制

“得数据者得天下”。纵观发达国家，已经把大数据提升到国家安全的战略高度，大数据的重要性不言而喻。移民管理作为国家安全的重要组成部分，它产生的数据涉及政治、经济和社会的方方面面。在信息技术发展日新月异的同时，移民数据的安全和管理面临着愈发严峻的挑战。从国际环境看，“棱镜门”事件就暴露出美国利用数据霸权收集、窃取公民乃至国家元首的身份信息、出入境记录、行动轨迹等，对别国进行数据监控；从国内环境看，侵犯移民数据隐私的活动日益猖獗，护照、签证等信息泄露事件屡见不鲜。在新的产业革命推动着大数据不断发展的同时，要使移民数据得到健康的成长环境，移民数据价值能够被充分挖掘，稳定的数据法制基础是不可或缺的。对移民数据进行有效的法律规制，既可以保障国家安全，也可以规范移民行业，

• 作者简介：祁勇，江苏出入境边防检查总站。
① 维克托·迈尔 - 舍恩伯格，大数据时代 M，杭州：浙江人民出版社，2013：294。

还可以加速产业发展。大数据时代背景下如何应对移民数据进行法律规制，已经成为当前亟需解决的创新难题。

## 一、移民数据的特点

移民数据产生于移民管理活动，经历了从采集、储存到使用、保护等一系列过程，存在于超大容量的数字化存储和频繁的网络交互。巨大的信息含量蕴藏着潜在的巨大价值，它的具体效用可以体现在：核查移民身份，保障国家安全；开放政府数据，提升社会监督；方便记录查询，服务保障移民等方面。面对日益庞杂的移民数据，法律该如何进行规制使其效用得到充分发挥呢？首先，我们需要从移民数据的特点开始谈起。

### （一）主权性与涉外性

移民管理是一国主权行使的体现，它包含了对领土、领海、领空的管辖。由移民管理活动产生的移民数据，显然承继了这一主权特性。奥巴马认为，数据主权将是继陆权、海权、空权之后的又一新的主权空间[①]。移民数据作为数据体系中的一种，其主权特性也可以得到印证。移民数据的涉外性具体体现在它涉及国家的外交活动、社会的外事活动和个人的出入境活动等。近些年来，职务犯罪的涉外追逃和跨境恐怖主义活动的查控，也与移民数据密切相关。

### （二）管理性与服务性

移民数据本身就具有管理特征和服务特征，它记录了移民人的信息和移民活动的信息，既可以通过数据本身体现管理分类的价值，也可以通过数据本身体现服务查询的功能。更重要的是移民数据对国家行政部门或社会移民机构产生的作用，国家行政部门或社会移民机构可以通过采集获得的移民数据对现实中的移民事物进行管理活动和提供移民服务。具体可以体现在对出入境人员身份进行核验和向社会公开政府信息等方面。

### （三）私密性与安全性

随着互联网、智能手机、自助通道等新设备在移民领域的不断应用，越来越多的移民数据被采集和存储，移民数据网络化和公开化已经势不可挡。在大数据时代，移

① 李江静，大数据对国家治理能力现代化的作用及其提升路径 [J]，中共中央党校学报，2015（4）：44。

民数据的价值更多地源自于其二次利用或再次利用。当载有个人隐私的移民数据广泛地存在于政府机关、技术公司、社交媒体等众多平台的时候，移民人和移民活动无时无刻不被“记录”和“监视”着。当这些移民数据被技术整合后，如果被恶意挪作他用，将会对人身利益和社会安全造成严重侵害。

## 二、移民数据法律规制的层面

当大数据移民的发展掀起新一轮管理效率提高和服务质量提升的同时，随之而来的是对移民数据安全的挑战。目前我国在重视移民管理信息化发展，大力推行数据工程建设等方面卓有成效，但在科技应用飞跃的对比下，对移民数据的法制管理鲜有耳闻。对此，笔者认为应充分借鉴发达国家的发展经验，并结合我国移民数据的特点，从国家层面上的数据主权、行政层面上的移民数据使用和个人层面上的移民数据隐私对移民数据进行法律规制，避免移民信息化发展陷入囹圄，为移民管理事业保驾护航。

### （一）国家层面上的移民数据主权

移民数据主权是指国家对其政权管辖范围内的移民数据享有采集、储存、管理、使用和保护的权力。移民数据主权应当具备具体的内涵，而不能让问题简单停留在概念界定的层面。本文认为移民数据主权应当包含移民数据控制权和移民数据立法权两个方面的内容。

国际上已经对数据控制权问题进行过一定的探讨，比如哈佛法律博士蒂莫西·S.吴就曾提出过，应当从数据是否存在控制权、由谁控制来探讨法律对数据的规制。结合移民数据的特点来看。首先，对我国的移民数据控制是必须存在的。移民大数据必然以海量的移民数据为根本内容，因此对移民数据主张控制实质上就是对移民大数据主张控制。控制移民数据是实现大数据移民的基础，没有对移民数据的控制就不存在对大数据移民价值利用；其次，移民数据应为国家所控制。这是由移民数据主权性和涉外性直接决定的，倘若移民数据非国家控制，对国家安全将造成危害，外事活动开展也将寸步难行。

移民数据主权还应包含移民数据立法权。移民数据主权还应包含移民数据立法权。移民数据的法治需求决定了国家应通过立法为移民数据控制和移民数据发展提供立法。只有强制性法律才能保障国家的安全和利益，因此，国家移民数据的主权必须反

映在立法层面。移民数据的立法权力内容应包括两个方面：首先，国家应通过立法的途径消除对其他国家权力的干预和滥用，从而实现国家在移民数据和产业发展控制方面的独立性；其次，国家应对在本国范围内产生的移民数据拥有合法的专有权，并能够独立确定数据的使用和处置，然后实现移民数据资源的战略规划和利用。

### （二）行政层面上的移民数据使用

法律对移民数据使用的规制主要涉及国家行政部门或社会移民机构的权利和义务关系调整，主要是规范移民数据管理和移民数据公示等关系平衡。

移民数据的管理应该贯穿整个数据生命周期。要制定具体的移民数据管理标准，以保证移民数据的规范，数据采集的准确性、内容完整可信度并及时更新，可持续再用。要制定移民数据在使用过程中的责任划分，具体的操作人员需要具有上岗资质，使用流程、具体操作需要符合规范。要制定移民数据质量审计流程，防止错误数据或滞后数据的出现。倡导可持续的移民数据平台和架构标准，以便于数据的采集、储存、管理、使用和保护，在平台和实际操作中的法律可行性，推进协作和移民数据的再利用。倡导移民数据共享和互操作的机制，鼓励跨部门的数据共享，促进数据资源的充分利用。

对移民数据的公示，是指国家行政部门或社会移民机构对公共移民数据的公开与利用。行政法机制调整移民数据公示的目的是规范政府披露移民数据信息的程序，范围和期限，确保公众知情权的实现。从而实现逐步加强对政府工作的监督，限制政府权力，促进移民数据自由，保护数据的获取和传播。放眼当今世界，我们已进入网络交互和大数据时代。当前移民数据大多掌握在政府手中，政府控制的数据对大众开放已成为历史发展的必然。通过公众对移民数据的使用，不仅可以充分发挥数据的价值，而且能够促进移民产业的发展，促进新的移民研究成果形成。移民数据流通的良性循环还有助于促进国民经济的增长，加强内外交流，增强国家的整体实力。除了法律明确规定且不应公开的移民数据外，政府移民数据应基于开放原则，但涉及国家秘密的除外，涉及商业秘密和个人隐私的附条件开放。

### （三）个人层面上的移民数据隐私

个人层面上的移民数据隐私权可以包括移民数据决定权、移民数据保密权、移民数据查询权、移民数据更正权、移民数据拦截权和移民数据删除权等。

移民数据决定权是指移民管理领域中的行政相对人以确定其个人数据是否允许被采集、处理，以何种方式、目的被使用，以及对使用范围的确认与否。移民数据保密权是要求移民数据行政管理主体保密其个人移民数据的机密性。移民数据查询权指移民管理事务中，行政相对人可以查询、收集、处理和使用个人移民数据的权利。移民数据更正权是要求移民数据行政管理主体纠正错误或过时的移民数据并补充必要的正确数据。移民数据拦截权意味着移民数据行政管理主体要在出现违反法律约定或威胁国家安全等事件时以某种手段暂时停止处理和使用特定的个人移民数据。移民数据删除权意味着移民数据管理行政相对人可以在法律或商定理由出现时请求移民数据行政管理主体删除其个人数据。为保障广大移民对自身数据的合法权益，有必要严格规定政府、企业和其他组织采集、传递和使用个人移民数据。个人移民数据的收集和处理必须遵循使用目的明确的原则，数据提供者知情同意的原则，禁止非法泄漏传播的原则，否则须承担相应的法律责任。

## 三、移民数据法律规制的思考

### （一）思想重视是前提

思想是行动的先导，重视是工作的动力。大数据战争已然打响，放眼发达国家，已经把大数据提升到国家战略的前提下，潜心研究数据法制建设，成果初显。我国在学界各领域研究热火朝天的同时，部分移民学者认为大数据与具体学科的结合仅是被炒烂的概念，现在提移民数据法制建设更显得不合时宜。笔者认为，这样的观点存在一定的偏颇。回顾过往的三次产业革命，落后的中国所经历的惨痛教训犹历历在目，每次产业革命的先行者，最终都成为了新的世界霸主。所以，我们要把移民数据法制建设当作重要的研究课题。

### （二）立法保障是根本

没有规矩，不成方圆。2012 年的出入境管理法对于移民管理的进步有着举足轻重的作用，但是随着时代的发展，科学技术的革新与应用，法律天然的产生了滞后性。在将来移民法的立法工作中，移民数据的法律规制将是不可或缺的重要组成部分。因此，笔者建议应当明确地将“维护移民数据国家主权”纳入总则；在分则部分强调移民数据使用的法定主体权利和义务；在附则部分解释移民数据国家主权的具体含义。

### （三）依法行政是关键

仅有思想和制度的确立是远远不够的，就好比一个想要造车的人仅造了车身，想要移民数据顺利行驶在法律的快车道上，就需要“俱乐部”派出合格的“赛车手”。这里的“俱乐部”就是专门的依法行政部门设置，它的好处就是有专门的体系架构，有专门的职责制度，能有效保证人才集中、突出重点和技术支持等。“赛车手”的要求主要体现在执法资质的要求上，它主要包含技术准入和法律门槛两方面的要求。

### （四）司法救济是手段

神仙也有打盹儿的时候，理论上再完善的法律规制在实务中也有不规范的地方，当移民数据或涉及的主体受到不法侵害时，就需要通过一定的手段去补救。行政复议和司法诉讼就是移民数据或涉及的主体受到不法侵害时，有效的救济途径。鉴于移民事务的专业性和重要性，可以像海事法院和铁路运输法院一样，设立专门的移民法院。这方面的经验可以向美国的移民法院学习。

## 四、结语

放眼科技发展，大数据在现代社会中对移民领域产生的影响已经较为广泛，并且会在将来信息化的过程中不断深入。移民数据作为一项重要的政治资源、经济资源和社会资源，为国家、社会和个人创造了许多便利。但是，由于法律规制的滞后性，引发了一系列的社会问题，甚至影响国家安全。西方国家在数据法治上已经开始行动起来，譬如美国 2012 年对《网络情报共享与保护法令》范围的扩大和“斯诺登事件”后欧盟对《数据保护法》的修改。正因如此，我国才更应该正视大数据给移民管理带来的机遇与挑战，认真思考和应对移民数据法治化这一创新难题。如此才能实现权利与义务的平衡，使得科学发展和移民管理相得益彰。

# 移民与出入境治理的法治化：回顾与展望

张保平 *

**摘要：** 新中国成立以来，我国移民与出入境治理的法治化进程经历了服务于安全管控的出入境法制建设的开启并在波折中前行，遵行依法管理理念开展出入境法制建设，以法治思维推进出入境法治建设等三个阶段。伴随着社会主义建设事业进入新时代，移民与出入境法治建设正在迎来新的发展阶段。在新的历史时期，需要加强顶层设计和整体谋划，完善移民与出入境管理法律体系，建构新时代中国特色移民与出入境管理法律规范运行体系。

**关键词：** 移民与出入境 治理法治化 回顾 展望

之所以讨论移民与出入境治理的法治化，当然是因为国家移民管理局成立以后，移民法治建设特别是移民法律体系建设需要尽快纳入议事日程，也是因为我国迄今并没有严格意义的移民法，几乎在任何严格意义的法律文件中，都没有“移民”这样的语词和表述，更不用说相关制度规范，与移民相关的事务，如国籍管理、外国人停留居留就业、签证、证件查验也是有法律规范的，不过，长期以来与移民相关的法律规范是作为边防出入境法律规范体系的组成部分发挥作用。因此，本文将移民与出入境治理的法治化放在一起进行讨论。上篇重点是回顾，下篇重点是展望。

## 上篇 移民与出入境治理法治化进程的回顾

我们从新中国的成立开始算起，简单回顾一下移民与出入境管理法治化的进程。总体来说，可以分为三个阶段，现在正在迈进第四个阶段。

### （一）服务于安全管控的出入境法制的开启并在波折中前行

建国初期到改革开放初期，出入境管理服务于国家安全，对出入境活动进行限制和管控是这一阶段的主要政策导向，反映在法制建设上也是体现这一理念和政策导向。

在外国人入出境管理方面，新中国人民政府建立了严格的外国人管理制度。1949年9月29日，中国人民政治协商会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》，其

• 作者简介：张保平，中国人民警察大学教授

中第 59 条规定：“中华人民共和国政府保护守法的外国侨民”。第 60 条规定：“中华人民共和国对于外国人民因拥护人民利益参加和平民主斗争受其本国政府压迫而避难于中国境内者，应予以居留权。”从法律上明确了外国人的受保护权、避难权以及避难者的居留权。在具体管理制度方面，遵循了严格限控的指导思想。在新中国建立前夕的 1949 年春天，毛主席提出“打扫干净屋子再请客”的方针。1951 年 11 月，政务院公布《外国侨民出入及居留暂行规则》，1954 年 8 月 10 日，公安部公布了一系列规范性文件，对外国人在华居留、旅行等活动进行严格限制性管理。1955 年以后这种对外国人的管理一度有所放宽，但在 1964 年以后又严格起来，反映在 1964 年 4 月 13 日，国务院公布实施《外国人入境出境过境居留旅行暂行管理条例》，规定外国人入境、出境、过境、居留、旅行，应当经中国政府主管机关许可，外国人入境、出境、过境应当申请办理签证，公安机关在必要地点设立外国人检查站。在外国人管理机构设置方面，建国初期的外国人管理主要有两种情况，一种是临时来华外国人的签证工作由外交部负责，另一种是对外国的常住侨民的登记和居留、旅行以及对大量外国侨民的遣返工作主要由公安部负责，各地公安机关的管理机构称为“外侨管理科”，1959 年 6 月 10 日，统一改外“外国人事务管理科”，简称“外事科”。在“文革”时期，出台的制度性规定不多。总的来说，在改革开放以前，外国人入出境数量较少，外国人入出境管理没有走向正规，这种情况一直持续到改革开放初期。

在中国公民出入境管理方面，在建国初期，为了适应广大爱国华侨纷纷回国的实际情况，1951 年 8 月，经政务院批准，公安部公布《华侨出入国境暂行办法》，对华侨出入国问题做了规范。1958 年 6 月 3 日，公安部发布《中华人民共和国公民因私事出入国管理工作的规定》，初步建立了我国公民因私出国的管理制度。新中国成立以后直到改革开放初，中国公民出入境管理处于严格管控状态，中国公民出入境管理的实践基本见于因公务活动而产生的出入境行为，因私出入境管理除少量涉侨出入境活动以外，数量极少。

在出入境检查方面，在新中国刚刚成立的 1949 年 10 月，天津等口岸组建了新中国第一批边防检查机构，称边防检查站，承担这些重要海陆口岸的出入境边防检查任务。1950 年 11 月到 1952 年，政务院或公安部陆续公布《进出口船舶、船员、旅客、行李检查暂行通则》《进出口列车、车员、旅客、行李检查暂行通则》《进出口飞机、

机员、旅客、行李检查暂行通则》《出入国境治安检查暂行条例》。1965 年，国务院发布施行《边防检查条例》，对出入境边防检查进行了系统规范。

在“文革”时期，在极左思潮影响下，出入境管理受到极大影响，很多方面立法进程停滞，限控措施更加严格。因此，在新中国成立以后到改革开放前的近30年时间里，其实还可以分为“文革”前和“文革”两个时期。两个时期在出入境管理的理念、基本制度和主要方法方面并无大的区别，都是以限制、管控为主要特征，在出入境法制建设方面，文革时期也没有什么进展，因此，也可以将其作为一个阶段看待。

### （二）遵行依法管理理念开展出入境法制建设

改革开放以后到世纪之交，出入境管理服务于国家改革开放，与国家推进社会主义法制建设的进程基本一致，出入境管理奉行依法管理理念，出入境法制建设迎来较快发展时期。

在外国人入出境管理方面，改革开放以后，基于简化和规范外国人入出境管理手续，主管部门改进工作，陆续出台了一些规范性文件。随着外国人入出境数量的增多和法制建设的推进，经过改革开放以后数年的摸索和积累，1985 年 11 月 22 日，《中华人民共和国外国人入境出境管理法》经第六届全国人大常委会第十三次会议通过，1986 年 2 月 1 日起实施。1986 年 12 月 3 日，国务院批准《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》。在此后的 10 多年时间里，国务院及主管部门较频密地颁布了若干外国人管理的法规和规章，包括《外国商会管理暂行规定》《外国记者和外国常驻新闻机构管理条例》《外国人来华登山管理办法》《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》《外国人在中国就业管理规定》《中小学接受外国学生管理暂行办法》等。这些法律、法规和规章，使得外国人入出境管理和入境后的活动无法可依的问题基本得到解决。总的看，这一时期的外国人管理逐步规范的同时，在程序方面也呈现逐步简化的过程。

在中国公民出入境管理方面，改革开放以后，很快形成一股出国（境）热，急需规范管理。同时，在过去形成的一些不合时宜的规定和做法也需要加以改进。1985 年 11 月 22 日，第六届全国人大常委会第十三次会议通过《中华人民共和国公民出境入境管理法》，1986 年 2 月 1 日起实施。1986 年 12 月 26 日，国务院批准《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》。此后 10 多年时间，国务院及有关部门陆续

发布《中国公民因私事往来香港和澳门地区的暂行管理办法》《中国公民往来台湾地区管理办法》《办理外派劳务人员出国手续的暂行规定》《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》《自费出国留学中介服务管理规定》等。在本阶段，中国公民出入境管理法律规范体系基本形成。

在出入境边防检查方面，1995 年 3 月，国务院颁布施行《国际航行船舶进程中华人民共和国口岸检查办法》，1995 年 7 月颁布施行《中华人民共和国出境入境边防检查条例》，加上《中国公民出入境管理法》和《外国人入出境管理法》及其实施细则中与边防检查相关的规范，构成了较为完整的边防检查法规体系。

需要指出，这一阶段的出入境管理既是完善法制的过程，也是管理理念逐步调整开放、管理程序逐步简化、管理方法逐步多样的过程。1985 年“两法”的颁布，不仅取消了出境签证的制度，而且以法的形式对出入境管理活动加以规范，充分反映了改革开放后出入境往来增多急需对出入境管理法制化、规范化的要求。这两部法律及其实施细则是中国出入境管理发展历程中的标志性事件，是出入境管理从无序走向有序，从不规范走向规范，从以限制管控为中心走向以规范管理为中心的标志。

20 世纪 90 年代以降，出入境法律制度得到逐步完善。完善的标志之一是初步形成了中国特色的出入境法规体系。这一法规体系也就是由“两法”及其实施细则、行政法规、部门规章、地方法规和地方规章，以及有关条约等各个层次的出入境法律规范所构成的整体。除“两法”外，全国人大还颁布了《中华人民共和国护照法》，国务院制定了《中华人民共和国出境入境边防检查条例》、《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》等行政法规，一些沿边省、自治区颁布了关于边民出入境的地方法规和规章，如云南省人民政府发布的《云南省中缅边境地区境外边民入境出境管理规定》等，作为主管部门的公安部和其他部门发布了一些关于出入境管理的部门规章，如公安部和工商行政管理总局联合发布《因私出入境中介活动管理办法》。为了与有关国家增进友好往来，我国在平等互利的基础上，与有关国家签订了双边或多边协议，对一定范围内的护照种类实施互免签证，或者相互给予方便。截止 2008 年 3 月，我国已经与 66 个国家签订了互免签证协议 2。这些条约、协定也构成了我国出入境法规体系的重要组成部分。

标志之二是以法律规范构建了中国特色的出入境制度。以《中国公民出入境管理

法》为主体的法律法规建立了中国公民出入境制度，以《外国人入出境管理法》、《外国人在中国永久居留审批管理办法》为主体的法律法规建立了外国人入出境和居留制度，以《中华人民共和国护照法》为主体的法律法规建立了出入境证件制度，以“两法”及其实施细则和《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》、《中华人民共和国出境入境边防检查条例》为主体的法律法规建立了出入境边防检查制度，以我国与邻国签订的边界制度条约协定为主体建立了边民出入境制度，以《中国公民往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》和《中国公民往来台湾地区管理办法》为主体的法规建立了往来内地与港澳、大陆与台湾的出入国内不同法域制度，以《因私出入境中介活动管理办法》等法规为主体建立了出入境中介制度。

标志之三是通过具体制度建构与法律形式的变化，实现了出入境管控模式由控制型向管理型的转变。建国之初，中国奉行一边倒的外交政策，加之毛泽东同志提出“打扫干净房子再请客”的政策理念，所以，建国后相当长的一段时间，公民或外国人的出入境活动成为受到严格控制的领域，体现这种严格控制的一项重要制度就是出境签证制度 3；十年“文革”时期，极左思潮泛滥，国家安全形势严峻，反映在出入境领域，控制强度有增无减，这个时期，“海外关系”成了一个体现政治反动的词汇，“下海外逃”的提法也盛行一时，这反映出出入境控制程度的加剧。改革开放前 30 年里，在这种严格控制下，出入境人员的数量非常少，1949 年到 1978 年期间，中国每年批准的因私出国人数只有 7000 人 4。改革开放以后，很快迎来一浪高过一浪的出国热，外国人来华的数量也逐年增加。客观环境的变化，国家政策的调整，要求在出入境领域改变严格控制的模式，出入境活动由控制型向管理型转变。其中的一个重要标志就是“两法”及其实施细则的出台。伴随着“两法”及其实施细则的出台，建国后实行的我国公民出国需办理出境签证的规定最终落幕。为进一步加强规范化管理，“两法”及其实施细则出台以后，又陆续出台了一系列法律、法规和规章。这些规范性文件对于出入境管理的规范化起到了重要的作用。随着出入境人员和交通工具的数量的增加，出入境管理在国家社会、经济发展中的作用越来越得到重视，出入境管理如何为国家改革开放服务，为经济建设服务提到了议事日程，但这种“服务”仍然是管控中心的产物。但不管怎样，出入境管控模式由控制型向管理型的转变都是一个重大变革。近年来，在边防检查领域，提出了服务中心的理念，开始强调为相对人提供优质高效的服务。这表明出入境管控模式的变革没有止步，正在向另一个高度迈进。

### （三）以法治思维推进出入境法治建设阶段

1999 年九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”将其作为宪法的第五条第一款。这由社会主义法制建设向建设社会主义法治国家转变是中国国家和社会治理方式在法治领域的重大转变。如果说法制建设重在为依法管理提供充分的法律依据，则法治建设还包含了对公权力的约束，对私权利的保护，重视了程序正义。与国家治国方略的转变相适应，出入境法制建设也悄然出现了向出入境法治的转变。其突出表现是在出入境领域，在工作指导、立法理念、管理执法等方面都有所体现。

在边防检查领域推进提升服务质量的活动，实质上对于限制出入境管理中的公权力，加强公民和外国人在出入境活动中的权益保护起到了重大作用。从 1990 年代中期以后，随着外国人入出境数量大增，出入境管理部门努力摸索适应新的形势的管理制度和管理方法，改进外国人服务管理。为外国人前往深圳、珠海、厦门经济特区签发“特区旅游签证”，在北京、天津、上海等城市设立口岸签证点，对部分国家公民在规定时间内到国内部分地区实施免签证政策。2004 年 8 月，我国颁布实施了《外国人在中国永久居留审批管理办法》，正式实施中国绿卡制度。2013 年 7 月 12 日，《中华人民共和国外国人入出境管理条例》颁布。

在中国公民出入境管理方面，逐步放宽出国限制，减化审批手续。从 2002 年开始，有计划、有步骤地在全国大中城市实行公民按须申领护照。2003 年 7 月开始，经国务院批准，陆续在广东、北京、上海等 11 个省、直辖市、部分城市开办公民个人赴港澳地区的旅游。在边防检查现场，设立中国公民绿色通道。

出入境边防检查方面，边防检查服务理论与实践取得重要成果。2007 年 2 月，公安部部署在全国开展提高边检服务水平工作。经过数年的努力，服务理念更新，通关速度提升，服务质量改善，出入境人员满意度提高，初步形成“中国边检 阳光国门”服务品牌。在边防检查实务方面，简化验证程序，加大信息化应用，2006 年开始，全国各边防检查站陆续部署使用梅沙系统，结束了出入境证件人工验放的历史。2008 年颁布实施《国际航班载运人员信息预报实施办法》。

在出入境证件方面，采用国际标准，使用生物技术，从 2012 年 5 月 15 日起，开始使用中国电子普通护照。2006 年 4 月 29 日，第十届全国人大常委会第二十一次会议通过《中华人民共和国护照法》。

在出入境管理法制建设方面，加快了出入境法律规范的统合的进程。2012 年 6 月 30 日，第十一届全国人大常委会第二十七次会议通过《中华人民共和国出境入境管理法》，并于 2013 年 7 月 1 日实施。它不仅是中国出入境法律制度法典化进程中的标志性事件，也标志着世纪之交以来在出入境管理领域所进行的一些摸索得到法律的确认，如该法强调履行出境入境管理职责的部门和机构应当切实采取措施提高服务水平；国家建立统一的出境入境管理信息平台，实现有关管理部门信息共享；建立外国人永久居留制度；规范外国人就业管理等无不体现这种与时俱进。“提升服务和管理水平”成为法律语汇，标志着出入境管理从理念到制度设计都对服务管理给予了法律确认。同时，这部法律贯彻法治的理念，体现法治的思维，对出入境管理中的调查、遣返的程序事项作了规定，与此前的相关法律文件相比，出入境管理机关的权力得到限定和规范，出入境人员的权益保障得到了加强，尽管并不是所有人满意，其进步还是应该给予肯定。

在 2012 年下半年，出入境管理法颁布时间不长，笔者在一次移民法论坛上致词时对即将实施的出境入境管理法进行评论，当时讲了四点：一是出境入境管理法的产生是与时俱进的产物，二是这部出境入境管理法总体上而言是一部适合中国国情和当前出入境管理需要的法，三是这部出境入境管理法还有它的局限性，四是这部出境入境管理法还将继续与时俱进的发展和完善。现在看这四点也还是有意义的。

## 下篇 移民与出入境治理法治化进程的展望

### （一）移民与出入境治理法治化进程正在进入新的历史阶段

随着中国特色社会主义建设进入新时代，发展不平衡不充分的矛盾在移民出入境法治领域也得到充分体现，我国移民与出入境治理法治化进程也进入新的时代。

如果对进入新时代的移民与出入境法治建设的现状做一评价的话，可以得出两点基本认识，一是成果丰硕，出入境管理是新中国成立之初较早启动，改革开放后优先发展的重点立法领域。应该说我国已初步建立起了移民与出入境管理所需要的法律规范体系。2012 年《出境入境管理法》在我国出入境管理法制建设进程中具有里程碑意义，它将出入境管理领域的主要法律规则整合到一部法律中，使它们的法理基础、制度设计等都在同一概念体系和法律平台上，开启了出入境管理法律依据系统化的

进程，出入境管理法不仅对出入境活动和管理活动进行规范，也对移民相关事务进行规范。——尽管这部法并没有出现“移民”语词。初步形成的出入境法律规范体系在法律形式上是包括了法律、行政法规、部门规章和特定地方性法规，以及国际协议在内的集合法；从调整的社会关系来看，重点是出入境法律关系，移民事务多糅杂于出入境法律规范中，有的则体现于部门规章和我国参加的国际条约中。

二是不能充分适应新时代要求。面对新时代的新要求，现行移民出入境管理法律体系呈现出许多不适应，集中体现在四个方面：其一是不能满足国家移民出入境管理体制重大变革的需要，国家移民管理局成立以后，原来承担移民出入境管理事权的部门机构进行了重构，法律主体资格发生变化，现行移民出入境法律体系显然无法适应这一变化；其二是与中国特色社会主义法律体系化要求相距较远，现行法律体系缺乏科学规划和顶层设计，结构松散失衡，法律体系内部存在内容不协调、配套不全面等问题，移民服务管理所涉及的法律规范和制度设计明显不足，“以人民为中心”思想体现不够充分，部门立法色彩仍很浓厚，民主立法原则贯彻不充分，法律文本尚未实现精细化；其三是滞后于移民与出入境管理实践与创新的需求，滞后于移民出入境社会关系调整的进程，进入新时代以后的出入境人员的规模、结构都发生了变化，中国正在由单一的移民流出国向移民流出国、过境国、流入国多处角色转变，中国的社会经济发展对有专业技能的外国人的需求增加，对移民出入境政策在社会经济发展中的调节作用的需求增加，现行移民出入境法对此难以回应；其四是不能为新时代移民事务国际治理贡献中国智慧提供有力支撑，中国缺乏参与移民事务国际治理的经验，也缺乏相应的法律和制度的支持，中国参与移民事务国际治理是中国走向世界舞台的表现和需要，也是国际社会的期待，现行移民出入境法无法对此给予支持和保障。

新的历史阶段将是比较漫长的一个调整发展的时期。在移民与出入境法治化进程的新的历史阶段，需要加强顶层设计和整体谋划。针对移民与出入境管理法律体系建设中的薄弱环节，需要以新时代中国特色社会主义法治建设理论为指引，参考借鉴域外移民与出入境法律体系建设的有益经验，加强顶层设计和整体谋划，梳理、构建新时代移民与出入境法律体系。新时代中国特色移民与出入境管理法律体系建设应当坚持传承、借鉴与发展相结合的原则，一部法律调整一种法律关系的原则，与国家立法体系相统一兼顾本领域特殊性的原则。通过立法落实体制改革的成果，体现移民管理部门职能定位；贯彻总体国家安全观，要坚持“以人民为中心”的发展思想。

建构和优化移民与出入境管理法律规范体系的结构，需要明确移民与出入境管理法律规范在中国特色社会主义法律体系中的地位，正确区分法律边界，理顺与其他法律规范之间的衔接关系。同时，按照一定逻辑规则系统构建移民与出入境管理法律规范体系的结构层次。新时代中国特色移民与出入境法律规范体系建设，在理念上应从管理向治理转变，法律规范内容的设置从偏重行政职权的配置、规范向行政职权与移民与出入境行政相对人权益并重转变；体制上对移民与出入境行政职权的配置，从部门分管、密切合作调整为国家移民管理局牵头协调、有关部门按照分工密切合作；路径上根据新时代治理理念、移民管理与出入国（境）服务管理之间新关系、移民与出入境管理体制改革精神系统修订，对法律依据欠充分的领域加快立法进程，优先确立国家移民管理部门执法主体地位；运行上，以命运共同体和全球治理观为指引，提高新时代中国特色移民与出入境管理法律规范及运行过程的开放度。

### （二）完善移民与出入境管理法律体系

完善移民与出入境管理法律体系是移民出入境法治化进程的必然要求。在法律层面，要加强立改废，制定和修订移民与出入境管理领域基本法律和专门法律，尽快形成移民与出入境管理法律体系的基本框架。这一法律体系的基本法律框架由《国籍法》《护照法》《出境入境管理法》《移民法》构成。

适时修改 1980 年《国籍法》，增强可执行性。以全球治理视野思考调整范围，将外国人入籍纳入调整范围，为新时代中国特色移民制度的构建提供基础的法律支撑。以治理现代化为指引调整指导思想，体现维护国家主权、安全、发展利益，充分保障公民国籍利益，尊重个人在国籍选择方面的意思自治权利等价值。调整法律文本结构，细化法律文本内容，明确国籍申请的实体条件、程序。注意与相关法律规范的衔接，从立法层面消除事实双重国籍存在的空间。

适时修订 2006 年《护照法》。拓宽护照法调整范围，将其定位为调整中国公民出入境证件管理行政关系的基本法律。完善法律文本结构，使之涵盖中国公民申领、持有、废止护照及代用证件的全过程。以中国公民因私出入国境的服务管理需求为主线、其他出入境的服务管理需求为特殊与例外，充实法律文本内容，一般法律原则和规则精细化，特殊规则简明化，明确所需配套法规及制定主体。

适应体制改革需要，对 2012 年《出境入境管理法》进行结构性修改。《出境入

境管理法》可改造为专门调整出入境法律关系的单行法律，使其成为出入境过程管理的基本法律依据。立法指导思想上统筹国境安全与口岸快捷通行需要，将法律目的定位为：维护国境安全，规范出入境服务管理，提高口岸通行效能，促进对外交往和对外开放；调整范围为出入境过程服务管理特别是出入境检查和国境安全管理；法律文本结构作适当调整优化；注意与相关法律的衔接。

顺应新时代入境外国人管理服务的发展需要，创制《移民法》。以移民治理体系和治理能力现代化为目标，从国家安全战略层面和改革开放全局定位移民法。以维护国家主权、安全和发展利益与保护移民合法权益的平衡为指导思想，将移民法的目的确立为：促进国家发展利益，维护国家主权、安全，保护移民合法权益，促进移民融入。遵循移民跨境流动规律和全过程，系统构建移民法律文本的体例结构。移民法律文本内容采取精细化与明确授权制定配套法律规范相结合的原则。遵循中国特色社会主义法律体系理念，处理好与体系内外相关法律的对接，避免冲突和重复。

完善移民与出入境管理领域行政法规。以提高配套率为目标，调整和推进现行移民与出入境管理行政法规的立改废工作。根据《关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》，国家移民管理局在规划移民与出入境管理法律规范的制修订工作时，不应再局限于 2012 年《出境入境管理法》的执行需要，应根据新时代移民与出入境管理法律体系建设规划，对其内容进行结构性调整，为相关法律的修订和创制奠定基础。在体制改革背景下，对于已经纳入修订议程的《出境入境边防检查条例》和《外国人在中国境内工作管理办法》，适当调整修订进程和规范内容。加紧研究新的行政立法需求，积极推动《中华人民共和国签证条例》《移民及出入境管理信息管理条例》《国籍管理条例》《中国公民领事保护条例》，以及《难民法》行政立法等。

配套移民与出入境管理领域部门规章。充分使用“部门规章”这种法律形式，将“协调拟定移民政策并组织实施”等职责法制化，提升移民与出入境管理的法治化水平。国家移民管理局作为公安部管理的国家局不具有规章制定和发布权，但要履行好移民与出入境事务的协调统筹和领导管理职能，需要积极介入相关立法进程主动向公安部提出规章建议和草案，主动促请公安部提出法律和行政法规立法建议，主动协调相关部门与公安部联署发布相关规章。

指导经授权的地方性法规和规章的制定。移民与出入境管理事务总体属于中央事权，但是，移民与出入境管理特别是移民事务管理离不开地方的配合，有的需要授权或者委托地方立法实施管理。除了边民出入境管理可授权地方立法以外，如外国人特定工作领域就业的管理、外国人的社区服务管理、外国人及出入境服务中介管理等均可在中央明确政策后由地方立法实施管理。

积极参与移民与出入境领域国际协议的制定。积极参与移民与出入境领域国际协议的制定，开展国际合作，参与国际治理。积极支持联合国、国际移民组织、国际劳工组织等相关国际组织的活动，参与移民与出入境领域全球多边国际协议和规则的制定、修改和运行机制的建立。主动服务“一带一路”建设，促进移民与出入境区域性国际协议的制定。积极推动国内法律规范与国际法律规范的衔接，促进国际移民协议的国内法化。加强与外国移民来源国和我国公民出境目的国合作协议的谈判和落实，共同应对“三非”问题，保护我国公民出入境及出境后的合法权益。

### （三）建构新时代中国特色移民与出入境管理法律规范运行体系

法治的要义不仅在完善立法，还在于法的运行，因此，建构新时代中国特色移民与出入境管理法律规范运行体系是移民出入境法治化进程的必然要求。要完善移民与出入境执法制度体系，全面践行严格公正文明执法。全面贯彻落实严格公正文明执法要求，科学设置执法制度和程序，确保移民与出入境执法工作始终在法治轨道和制度框架内运行。完善移民与出入境执法的外部协作机制，提升执法合力。健全与相关业务主管部门的协作机制，促进移民与出入境管理法律规范运行效率的整体提高。积极发挥牵头协调职能，尽快与相关部门建立工作协调机制，顺畅相关法律制度和规则的执行。健全与司法机关的衔接机制，提高移民与出入境管理领域执法办案的效率和质量。完善移民与出入境领域的执法监督体系，促进执法质量的持续提高。健全移民与出入境法律规范运行的评估体系，促进执法质量和效能的持续提升。

# 包容性法治理念的法理解读

张保平 *

**摘要：** 包容性法治理念的前提假定是任何一种法治模式与法治改革都会使部分社会群体的合理利益受到损害，从而宏观层面的平等与公正不可能实现，法治宏观层面的价值追求并非平等与公正而是社会总体利益与未来收益的最大化。包容性法治理念致力于减少社会排斥，要求社会主体具备社会情怀与社会责任感，其价值追求是社会总体法治环境建设与法治的长远发展。包容性法治理念应为法治的主导理念，其核心要素可界定为以社会角色因素为重点的机会分配、以社会利益为基点的广义产权构建、以减少社会排斥为核心的公共资源配置以及以社会帮扶为第一要义的法治文化建设，前两者是立法层面的核心要素，后两者是法律实施层面的核心要素。包容性法治理念一方面可以对法治国家、法治政府与法治社会协同建设该总体布局进行指导，另一方面启发我们促进法治与政策治理、法治与社会自治这三种调整方式协同整合。

**关键词：** 包容性法治理念 理念辨析 主导理念 核心要素 实践逻辑

## 一、包容性法治理念的提出

市场经济已成为世界的主流经济发展模式，在市场经济的高速发展中出现了一系列的社会问题，这些社会问题在经济上表现为法治缺失、产权界定狭隘、存在进入壁垒、规制环境阻碍市场作用发挥、存在竞争排斥等问题，在政治上表现为权力集中、缺少制衡与约束等问题。一些学者认为上述问题分别体现的是汲取性经济制度与汲取性政治制度的残余，为了解决这些问题，他们提出了一种新的发展理念——包容性理念。《国家为什么会失败》的作者在分析了上百年的历史资料后得出结论：任何地区只要采取包容性制度，经济都得以可持续发展，公民普遍获得了生活水平的持续提高，任何地区只要建立汲取性制度，经济无法实现可持续发展，抑或长期普遍陷入贫困落后的状态；袁达松教授认为，新加坡、韩国、加拿大等国成为国家成功的典型，包容性的政治经济制度是关键因素；[①]而今，国际复兴开发银行、亚洲开发银行等以国际减贫为宗旨的国际机构均采纳包容性发展的指导思想。[②]包容性理念近来受到愈加广泛的关注，2007 年，亚洲开发银行提出“包容性增长”的概念，此后被多国政要引用，“包

① 袁达松：《包容性法治论》，北京：中国法制出版社，2017 年，第 7 页。
② 杜志雄、肖卫东、詹琳：《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》，《中国农村经济》2010 年第 11 期。

容性理念”在经济学界和政治学界成为广泛研究的命题。

成果共享、机会平等与可持续发展被很多专家学者认为是包容性理念的关键要素，[①]学界普遍认为下述四个方面是包容性发展的应有之义：（1）提升社会各阶层参与社会事务的能力；（2）平衡社会各阶层获得发展的机会；（3）改善发展成果分配中对弱势群体的排斥状态；（4）改善收入分配不平衡状态。[②]包容性理念，在经济层面强调自由进入和竞争，社会主体参与经济活动时没有明显排斥的现象，经济活动参与者都至少可以获得绝大部分生产性收益，都具有很高的生产性激励；在政治层面强调公民都具有广泛的政治权利，能够普遍并实质地参与政治活动，领导人不是选民的统治者而是代理者。[③]

包容性法治理念的提出主要有两方面的原因。首先，包容性理念亟需在法学领域赋予其内涵。任何一种社会理念的实现都需要其在各种制度中贯彻落实，包容性理念也不例外。尽管国内对包容性政治理念与经济理念有较为广泛的研究，但对包容性法治理念的深入研究却尚未展开，法学界对包容性法治理念的研究基本停留在论证包容性法治理念贯彻落实的可行性，抑或设计与包容性政治制度和经济制度相配套的法律制度，对包容性法治理念本身以及如何贯彻落实的论述却很少。其次，新型法律的出台要求论证其合法性。随着市场经济的高速发展，我国出现了一系列社会问题，政府相应出台了大量考量全局因素的政策并通过立法机关法律化。这些政策性法律着重关注的是社会总体法治环境的建设与法治的长远发展，而非个体权益的大小得失，这并不符合以往以平等公正理念为主导的法治的要求，因此有的甚至在社会中引发了不小的争议。为了改善这一现状，亟需在传统法治中加入一种新的理念来论证上述政策性法律出台的合法性，其实这种新理念就是包容性法治理念。

包容性法治理念的前提假定是任何一种法治模式与法治改革都会使部分社会群体的合理利益受到损害，原因在于长期以来利益最大化是人类追求的目标，势必有一部分社会成员的合理权益在法治的范畴内难以得到充分保护，[④]从而宏观层面的平等与公正不可能实现，法治宏观层面的价值追求并非平等与公正而是社会总体利益与未来收益的最大化。包容性法治理念致力于减少社会排斥，要求社会主体具备社会情怀与社会责任感，其价值追求是促进社会总体法治环境建设与法治的长远发展。

① 向德平：《包容性发展理念对中国社会政策建构的启示》，《社会科学》2012 年第 1 期。
② 叶初升、张凤华：《发展经济学视野中的包容性发展》，《光明日报》2011 年 3 月 18 日，第 011 版。
③ 美阿西莫格鲁、罗宾逊：《国家为什么会失败》，李增刚译，湖南：湖南科学技术出版，2016 年，第 5 页。
④ 杜芳：《宪政体制下群体性事件的根源治理——以市民社会的建立为视角》，《学海》2010 年第 3 期。

在所有法治理念中，平等公正法治理念与包容性法治理念最为相似，二者易于混淆，且大多数学者都认为平等公正是包容性理念的应有之义，但包容性法治理念与平等公正法治理念有实质区别，因此需要对二者加以区别。此外，平等公正理念在法治理念中的地位十分重要，通过将包容性法治理念与平等公正法治理念加以比较，包容性法治理念在法治理念中的地位就可以初步确立起来。

## 二、包容性法治理念与平等公正法治理念

之所以选择平等公正法治理念作为包容性法治理念的比较对象，一方面是因为二者最为近似，很容易混为一谈，且几乎所有的以包容性理念为主题的文献都将平等公正理念归入包容性理念的内涵之中，但其实包容性法治理念与平等公正法治理念是同位概念，二者有本质上的区别。另一方面是因为平等公正理念在法治理念中的地位举足轻重，江平教授认为，平等是市场法治的核心；[①]何延军教授认为，公平正义是法律追求的最高价值目标，也是社会主义法治的价值追求，公平正义理念处于社会主义法治理念中的核心地位，[②]徐显明教授认为，对于社会发展而言，虽然必须具备秩序、利益、效率、自由这些价值观念，但它们都无法成为社会的核心价值准则，因为它们必须经受公平正义这一价值准则的检验，它们都无法超越公平正义价值观念的地位，[③]公平正义理念既是其它理念的前提和基础，又是其它理念的体现和保障，[④]可以说，目前社会主义法治的主导理念是平等公正理念，通过比较平等公正法治理念与包容性法治理念，可以初步确立包容性理念在社会主义法治理念中的地位。

### （一）逻辑起点

平等公正法治理念实际上包含平等、公平与正义三种法治理念，中外法学界对这三种理念有很深入的研究。“平等”理念一方面要求个体在权利上得到公平分配，另一方面要求个体在人格尊严上得到同等对待，[⑤]西方学界对平等概念有很多不同的解释，主要有两种类别：本质上的平等与分配平等，“本质上的平等”的含义是个体间虽有差异，但人类个体的生命具有同等价值，“分配平等”的含义是应较为平

① 江平：《平等是市场法治的核心》，《中国民营科技与经济》2012 年第 Z2 期。
② 何延军：《公平正义的社会主义法治理念价值解读》，《法学杂志》2007 年第 4 期。
③ 徐显明：《公平正义：当代中国社会主义法治的价值追求》，《法学家》2006 年第 5 期。
④ 中共中央政法委编：《社会主义法治理念教育读本》，长安：中国长安出版社，2006 年，第 5 页。
⑤ 王家福：《中国人权百科全书》，北京：中国大百科全书出版社，1998 年，第 435 页。

等地在个体间分配政治权利、社会机会、财产等资源，分配平等观的代表人物罗尔斯在其著作《正义论》中阐明了他对平等的认识，他认为应在个体间平等地分配所有的社会基本善如尊严、财产与社会机会，除非不平等分配有利于最不利者。[①]可见无论是本质层面的平等理念抑或分配层面的平等理念都将着眼点置于人类个体的权益大小，注重对个体权益的维护。对于“公平”的含义，何延军教授认为公平主要包括人类个体间的权利公平、机会公平、过程公平和结果公平，[②]周雪峰博士认为，公平实质上是利益分配层面上探讨的问题，在立法层面上便是在个体、群体间合理分配权利与义务。[③]不难看出公平理念的关注点也是个体间各方面的权益差距。关于“正义”的内涵，西方法学界在不同时期有不同的认识，在此主要阐述西方近代与现代的理论成果。近代功利主义法学兴起，功利主义法学派认为能使大多数人获得更大幸福的行为是符合正义要求的，功利主义法学派宣扬个体主义，强调追求个人利益，而人们在追求个人利益的同时往往会侵害他人权益，因此功利主义法学派认为需要制定强制性规范来合理地限制个人行为，以保障每个个体的合理权益，[④]卢梭、洛克、霍布斯是近代功利主义法学派的代表人物，他们认为正义是指个体权益能够通过合理的方式实现，他们构想通过理性原则建构国家与政府来保护个体权益并对个体权益进行合理限制；到了现代，社会制度也成为正义理念研究的关注点，美国著名政治哲学家罗尔斯认为，正义体现在社会对自由和权利的分配和保护，正义可分为个人正义与社会正义，个人正义原则适用的对象是个体行为，社会正义原则适用的对象是社会制度，保障个体合理权益得以充分实现是确立社会正义原则的基本目的，同为现代西方哲学大家的诺齐克认为正义就是人权神圣不可侵犯，[⑤]他由个体权利出发试图建立“最弱意义的国家”理论，诺齐克认为，充分保障个体合理权益就需要严格限制国家权力的范围。不难发现，在近代与现代西方法学界的主流认识中，正义理念的出发点或落脚点也是保障个体合理权益得以充分实现。综上所述，平等公正法治理念的关注点实质上在于个体权益而非社会利益。其实，在事实上“也许人们无法对平等应当是如何一种状态作出明确的论定，但对不平等的现实感知却

① 段立新：《西方不同时期平等理念评析》，《内蒙古民族大学学报（社会科学学报）》2006 年第 3 期。
② 何延军：《公平正义的社会主义法治理念价值解读》
③ 周雪峰：《社会主义法治理念的公平正义观》，《武汉科技大学学报（社会科学版）》2010 年第 3 期。
④ 刘舒怡：《西方正义理念的演变》，《学理论》2017 年第 4 期。
⑤ 余晓菊：《西方正义理念的历史回眸》，《伦理学研究》2003 年第 2 期。

似乎是比较明确的”，[①]平等公正法治理念重点关注的是“不平等”、“不公正”问题，为了解决这些问题也需要侧重关注个体权益的大小得失，强调“维权”。

反观包容性法治理念，其强调的是减少社会排斥，体现出社会主体的社会情怀与社会责任感，侧重关注的是社会总体的法治环境与法治的长远发展。其中减少社会排斥不同于维护个体的合理权益，一方面二者考量的基点不同，前者是基于追求社会总体利益与未来收益的考量，后者是基于保障个体权益的考量；另一方面二者均衡各方权益的程度不同，前者旨在消除对社会发展来说各方间不合理的权益差距，但承认于社会发展而言合理的“不平等”与“不公正”现状；后者则旨在消除各方间任何不合理的权益差距。

### （二）公民社会建构

公民社会指称的是这样一种状态：在一个社会中，各种社会组织作为公民自发的结社形式能较为容易地获取合法性地位，它们都能够发展得很充分，各社会群体在社会组织中能使用多种方式进行对话与博弈。[②]公民社会的自治是上下互动的，它主要通过确立共同目标、协商、合作等方式来管理公共事务。[③]一方面由于各利益集团心中的平等观与公正观不一致，人们或多或少都认为自己遭受了不平等或不公正的待遇，另一方面由于平等公正法治理念着重关注个体权益的大小得失，在这种法治理念的主导下，各利益集团间充满敌视与争执，交流与合作很少，这不利于公民社会的建立。而包容性法治理念着重关注的是社会总体的法治环境与法治的长远发展，在这种法治理念的主导下，各利益集团会暂时放下各自的成见，增强交流与合作，寻求社会总体可以接受的法治解决方案，这就很有利于公民社会的建构。

而今公民社会发展的重要趋势就是把契约文化贯穿到相关的功能、关系与结构中，[④]通过社会契约，各社会成员共同置于公意的最高指导之下，且每个成员都被接纳为全体不可分割的一部分，[⑤]契约精神最重要的表现是让各社会成员用协议的方法来为自己创设社会地位。[⑥]包容性法治理念减少社会排斥的内在要求及体现出来的社

① 英欧克肖特：《政治中的理性主义》，张汝伦译，上海：上海译文出版社，2005 年，第 98-102 页。
② 王名：《走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势》，《吉林大学社会科学学报》2009 年第 3 期。
③ 李建华：《论中国市民社会的建立及其伦理变革》，《浙江社会科学》2001 年第 5 期。
④ 伍俊斌：《公民社会的契约文化》，《学习时报》2006 年 5 月 22 日，第 006 版。
⑤ 法卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆出版社，1980 年，第 24 页。
⑥ 英梅因：《古代法》，沈景一译，北京：商务印书馆出版社，1959 年，第 172 页。

会情怀与社会责任感都符合契约精神的要求，包容性法治理念可以有力地促成社会成员的契约精神，从而更有利于公民社会的建构。理念为主导的反垄断法律主要致力于规制垄断结构，这样虽然能防止垄断结构产生的规模效应对其他竞争者产生不利影响，保障其他竞争者的经济权益，但是无法产生垄断结构带来的规模效应，进而无法大幅提高经济效率，此外不允许垄断经营者获取由于规模效应产生的额外收益，损害了垄断经营者的生产积极性，从而加剧垄断经营者对其他竞争者的不满与敌视；而今以包容性法治理念为主导的反垄断法律主要致力于规制垄断行为而非垄断结构，这样一方面在防止垄断行为对其他竞争者产生不利影响的同时，也允许垄断经营者获取由于规模效应产生的额外收益，减少社会对垄断经营者的排斥，另一方面既能产生一定规模垄断带来的规模效应，进而大大提高经济效率，又能通过允许垄断经营者获取规模效应产生的额外收益在社会范围内产生“努力就会有回报”的正向激励，从而有利于社会的长远发展。

其实，平等公正法治理念与包容性法治理念之所以存在这些差异是因为二者的前提假定不同。平等公正法治理念的前提假定是法治能够实现某方面的平等与公正或者法治能够削弱某方面的不平等与不公正问题，而包容性法治理念的前提假定是任何一种法治模式与法治改革都会使部分社会群体的合理利益受到损害，原因在于长期以来利益最大化是人类追求的目标，势必有一部分社会成员的合理权益在法治的范畴内难以得到充分保护，法治宏观层面的价值追求并非平等与公正而是社会总体利益与未来收益的最大化。平等公正法治理念的前提假定强调的是法治微观层面的价值追求包括平等与公正，包容性法治理念的前提假定是强调法治宏观层面的价值追求是社会总体利益与未来收益的最大化，因此平等公正法治理念只能指导微观层面的法治，着力于保障个体合法权益并实现局部的平等与公正，而宏观层面的法治需要包容性法治理念指导，其致力于减少社会排斥，实现社会总体利益与未来收益的最大化，法治的主导理念应由平等公正理念替换为包容性理念。

## 三、包容性法治理念的核心要素

包容性法治理念的价值追求是促进社会总体法治环境建设与法治的长远发展，这就要求在立法层面与法律实施层面都要进行理念设计。在立法层面，最重要的是要对各社会群体参与社会关系的机会以及产权制度进行包容性法治理念设计，原因

在于社会关系是法调整的对象，法调整社会关系的制度包括社会关系参与的机会设计以及法律关系内部机制的设计，而一方面由于包容性法治理念着重考量全局因素，因此应对各社会群体参与社会关系的机会进行包容性法治理念设计；另一方面由于“经济基础决定上层建筑”，在所有法律关系中，民事法律关系权利与义务的界定与资源总体的分配规则关系十分密切，而不仅仅是局部机制的内在运作，而其他法律关系权利与义务的界定则往往体现为局部机制的内在运作，因此应在民事法律关系方面进行理念设计，民事法律关系的内容是民事权利与民事义务，当今越来越多的学者都认为法应以权利为本位，即在法律权利与法律义务之间，权利是决定性的，起主导作用的，因此应在民事权利方面进行重点设计，而产权概念实质上是对民事权利的泛指，[①]但产权理论强调的是资源配置过程中的人际关系，[②]因此可将“民事权利”替换成“产权”进行表述，以此凸显包容性法治理念以全局为视角的特点，因此应对产权制度进行包容性法治理念设计。在法律实施层面，最重要的是要对公共资源的配置规则与法治文化建设进行包容性法治理念设计，原因在于二者都对促进社会总体法治环境建设与法治的长远发展有举足轻重的作用，且前者是立法贯彻落实的保障，后者则为立法贯彻落实的依托，二者共同组成法律实施环节的核心。综上，包容性法治理念要求在立法层面对各社会群体参与社会关系的机会以及产权制度进行理念设计，在法律实施层面对公共资源的分配规则与法治文化建设进行理念设计。

包容性法治理念与包容性理念的内涵近似，在归纳包容性法治理念的核心要素时可以参照包容性理念的要素。张幼文专家认为，包容性理念强调发展成果的共享性、发展机制的兼容性与发展条件的可持续性；[③]唐钧教授认为，“共享”与“参与”即为包容性发展的内涵；[④]朱玲研究员认为，包容性发展的理念包括社会融合凝聚、经济增长共享以及资源节约和生态保护。[⑤]张幼文专家观点中的“发展机制的兼容性”强调各社会群体参与发展的兼容性，可对应以社会角色因素为重点的机会分配的立法理念；“发展成果的共享性”强调产权制度设计与公共资源配置应符合社会的整

① 田洪鋆：《科斯定理中产权概念的法学解析》，《东北师大学报（哲学社会科学版）》2011 年第 2 期。
② 刘金花、杨建慧：《浅谈科斯定理》，《商场现代化》2007 年第 12 期。
③ 张幼文：《包容性发展：世界共享繁荣之道》，《求是》2011 年第 11 期。
④ 唐钧：《参与和共享的发展才有意义》，《人民日报》2010 年 10 月 14 日，第 006 版。
⑤ 朱玲、魏众主编：《包容性发展与社会公平政策的选择》，北京：经济管理出版社，2013 年，第 41 页。

体利益与长远利益，可对应以社会利益为基点的产权构建的立法理念以及以减少社会排斥为核心的公共资源配置的法律实施理念；法治要想可持续发展，关键在于法治文化的建设，因此“发展条件的可持续性”可对应法治文化建设方面的法律实施理念。朱玲、魏众研究员观点中的“生态平衡和资源节约”可通过以社会利益为基点的广义产权构建的立法理念来实现，广义产权构建与时下流行的着眼于保障个体权益的狭义产权论不同，其着眼于社会总体法治环境建设与法治的长远发展；“经济增长分享”可通过以社会利益为基点的广义产权构建的立法理念以及以减少社会排斥为核心的公共资源配置的法律实施理念来实现，其中以减少社会排斥为核心的公共资源配置是基于社会总体建设考量，而非基于保障群体利益的平等公正法治理念考量；“社会融合凝聚”一方面强调各社会群体参与发展的兼容性，另一方面强调社会帮扶的重要性，因此可通过以社会角色因素为重点的机会分配的立法理念与以社会帮扶为第一要义的法治文化建设的法律实施理念来实现，其中以社会角色因素为重点的机会分配不同于同一类社会主体参与社会关系机会平等的平等公正法治理念，而以社会帮扶为第一要义的法治文化建设不同于以依法维权为第一要义的法治文化建设的平等公正法治理念，二者都基于减少社会排斥，促进社会总体法治环境建设与法治的长远发展的考量。

综上，包容性法治理念的核心要素可以界定为以社会角色因素为重点的机会分配、以社会利益为基点的广义产权构建、以减少社会排斥为核心的公共资源配置以及以社会帮扶为第一要义的法治文化建设，其中“以社会角色因素为重点的机会分配”与“以社会利益为基点的广义产权构建”是立法层面的核心要素，“以减少社会排斥为核心的公共资源配置”与“以社会帮扶为第一要义的法治文化建设”是法律实施层面的核心要素。

### （一）以社会角色因素为重点的机会分配

机会均等的本质要求所强调的是：克服明显人为的制度歧视和区别对待，使得才能成为决定一个人机会和前程的最主要因素。[①]“机会均等”这一体现平等公正的社会学理念可以转化为包容性法治理念的一个核心要素，即“以社会角色因素为重点的机会分配”，其法学含义是克服法律制度歧视，让才能、所扮演的角色成为决

① 朱玲、魏众主编：《包容性发展与社会公平政策的选择》，第 16-17 页。

定社会群体参与社会关系机会最主要的因素。不同于“机会均等”，“以社会角色因素为重点的机会分配”首先将机会视为一种需要分配的社会资源而非个人与生俱来的权利，其次将机会赋予的对象由简单的个人抽象为各个社会群体，从而更具实践意义，最后将“所扮演的社会角色”纳入机会赋予的主要考量因素中，这三方面的区别决定了“以社会角色因素为重点的机会分配”的考量基点是社会总体法治环境建设与法治的长远发展而非保障个体权益。

在实际操作中，以社会角色因素为重点的机会分配意味着针对不同类型的社会角色需要制定不同的行为规范。强势群体与弱势群体是两类典型的社会角色，在以社会角色因素为重点分配各社会群体参与社会关系的机会中，关键是一方面要规范并限制强势群体的行为，另一方面要提升弱势群体参与社会事务的能力，如此才能极大地促进社会整体发展。当前学术界对强势群体与弱势群体的界定标准不一，本文认为，强势群体指由于掌握较多政治或经济资源，其利益诉求总能得到反映与重视的群体，主要包括国家公权力机关与强势的经济竞争者，前者的类型主要是立法机关、行政机关、司法机关与监察机关，后者的类型主要是垄断经济集团、其他有明显经济优势的竞争者以及为了自己的经济利益能对法律制度的决策者进行大量游说的群体；弱势群体指由于缺乏政治或经济资源，其利益要求很难得到重视与满足的群体，主要包括我国目前不发达的基层自治群体与经济上处于受制于人地位的群体，后者的类型有受制于雇主的劳动者、受制于经营者的消费者以及受制面较广的贫困者。

**规范并限制强势群体的行为**

**（1）减少行政权力不必要的外部干预**

在所有公权力中，行政权力的外部事务不必要干预比重最大，问题也最突出。长期以来，我国一直致力于建设服务型政府，强调“简政放权”，但在经济干预与行政体制两方面还有待进一步法制化改革。首先，政府部门仍然设置过高的市场准入门槛，且不愿合理地缩小投资项目审批权限，从而大量地干预市场经营活动，金融危机后更加严重，[①]这抑制了市场主体的内在活力，不利于激发市场经济发展的内生动力。对此，应当一方面不断完善政府“权力清单”制度与“责任清单”制度，明晰政府的市场监管职能，另一方面改革行政审批法律制度，减少不必要的行政审

① 常修泽：《改革大局与政府职能转变》，《宏观经济管理》2012 年第 5 期。

批项目，进一步规范行政审批流程，从而有力地克服行政权力滥用和腐败问题。其次，应当通过修改行政体制法律法规推进政府机构改革，逐渐解决层次过多的问题，推动社会管理重心向基层转移，激发公民、社会组织等社会主体参与管理的活力，强化基层自治的功能，从而极大地提高管理效率与质量。具体而言，一个城市可以仅设置一级政府，政府的下一级区划是功能区而非行政区，功能区的下一级区划是社区。[①]现在深圳已开始进行精简行政层级改革的试点，有的功能区取消了政治协商会议系统和人民代表大会系统，功能区下一级区划是社区，社区的下一级区划是小区。

### （2）完善公权力内部的分权与制衡机制

在遏制公权力滥用与越权行使的手段中，完善公权力内部的分权与制衡机制十分重要。长期以来，新加坡与我国香港特区在全球清廉指数排名中一直位居前列，它们是“咨询型法治”建设的范例，“咨询型法治”的支柱由五大系统构成，即司法系统、反贪系统、公务员系统、新闻出版系统与民意咨询系统。[②]“咨询型法治”模式中公权力内部的分权与制衡机制与我国改革方向十分相似，值得我国借鉴。一方面，“咨询型法治”要求司法独立，我国近年来也进行司法独立改革，主要是强调“内部独立”与“外部独立”，但司法要想真正独立，就必须充分重视司法处理意见的权威性，法律优越原则必须确立起来，其内涵是一方面司法解释效力高于行政解释效力，另一方面法院在处理具体案件时具有决定性权力。[③]另一方面，“咨询型法治”还要求建立独立的反贪系统，我国也在尝试建立独立的公权力监察系统，今年修宪后正式确立了监察委员会制度，监察委员会行使监察权，不受个人、社会团体和行政机关的干涉，主要处理职务违法犯罪案件。进行权力监督的目的是确保公权力的规范行使，其实，除了赋予监察委现有的侦办个案的职能，还应当尝试赋予其对公共决策咨询与建议的职能，从而起到提高公权力机关执法水平的实效。

### （3）规范并限制强势经济竞争者的行为

此处的“强势经济竞争者”主要指垄断经济集团、其他有明显经济优势的竞争者以及为了自己的经济利益能对法律制度的决策者进行大量游说的群体，对这些群

① 常修泽：《包容性改革论——中国新阶段全面改革的新思维》，北京：经济科学出版社，2013 年，第 132-133 页。
② 袁达松：《包容性法治论》，第 208 页。
③ 季卫东：《建设法治国家的路线图和时间表》，《中国改革》2012 年第 10 期。

体的行为进行规范与限制对社会总体法治环境建设大有裨益。首先，经济集团的垄断行为一方面破坏了市场公平竞争的秩序，对其他竞争者形成排斥，另一方面不利于经济效率的总体提升，因此必须加以规制。我国反垄断法对垄断的规制主要体现在反经营者垄断行为与反行政垄断行为两个方面，但对自然垄断领域的关注不多。某些原本具有自然垄断性质的行业，随着市场容量的增长与技术的创新，其进入壁垒被逐渐克服，可以引入市场竞争机制，此类过时的自然垄断行业应被着重考察。其次，在对不充分竞争的行业进行立法时，为了尽快改变不对等竞争的局面，使市场在充分竞争中迸发活力，立法者应当针对强势竞争者与弱势竞争者制定不对称的监管法律制度，待该行业竞争充分后，再取消不对称的监管法律制度。最后，立法者在宏观经济立法时必须侧重考量经济的总体环境而非既得经济利益者的权益得失，防止发生国外常见的经济集团对立法者进行“规制蛊惑”的现象。

### 提升弱势群体参与社会事务的能力

#### （1）加强基层民主法治建设

一直以来，我国的公民利益表达协调机制并不完善，各利益群体“对抗”多于“对话”，为了改善这一现状，应从基层民主法治建设着手。目前我国基层民主法治建设并不成熟，主要体现为社会组织作为基层自治的主体基本成为政府在基层的行政代理人，并未实现其自治功能，如基层群众自治组织以代行政府的社会管理职能为主要工作，基本成为了政府管理基层的工具，[①]而妇联、工会、青协等传统社团组织的主要工作也是完成政府下达的的社会管理任务，可以说基层社会自治仍然是国家权力框架下的自治。[②]近来，我国强调基层应建立矛盾纠纷化解制度，完善与其他矛盾调处方式的联动衔接机制，这固然扩大了基层组织的权限，但这是“维稳”的管理思维而非自治思维的体现，对提升基层自治能力并无太大的裨益。对此，首先应当培育社区服务组织、经济合作组织和公益慈善组织等各类基层社会组织，以此提高公民的组织化程度；[③]其次，作为基层自治的主体，基层社会组织应致力于实现其自治功能，着力构建各利益群体的交流合作平台，鼓励公民尤其是边缘群体积极主动地参与进来，处理社会问题时寻求总体可以接受的解决方案，引导公民采取法律途径解决严重争端，逐渐用“对话”替代“对抗”。

---

① 周庆智：《乡村治理转型：问题及其他》，《江西师范大学学报》2015 年第 6 期。
② 周庆智：《基层社会自治与社会治理现代转型》，《政治学研究》2016 年第 4 期。
③ 李占宾：《基层治理的现实困境及法治化路径》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2016 年第 1 期。

### （2）倾斜保护弱势群体

法学已经从对人抽象把握的时代转变为根据职业差异与经济地位对人具体把握的时代，而今，法学坦率地承认人在各方面事实上的强弱有别。[①]为了减少社会对弱势群体的排斥，降低其维权成本，立法者对弱势群体采用倾斜保护的方针。“倾斜保护”有两层含义，一方面倾斜保护仅限于立法层面上，以此保护与社会利益相一致的个人利益，[②]另一方面向弱势群体倾斜分配立法利益之余，仍然允许当事人意思自治。[③]我国已将倾斜保护弱势群体作为保护劳动者和消费者的一项重要原则，主要表现在立法规定劳动者和消费者相比雇主和经营者享有更多的权利，加重雇主和经营者的侵权责任以及不对称分配举证责任。倾斜保护弱势群体应在更多的立法领域作为一项重要原则加以确立，具体而言，第一，该原则可扩展到对重大公益受害的救济中，我国公益诉讼的兴起已证明这一点的合理性与可行性；第二，对诉讼中弱势群体的立法应确立该原则，该原则在诉讼费用减免制度与法律援助制度中已有体现；第三，在法律解释领域也应落实，事实上，民法对格式条款解释的规定中已有该原则的贯彻。

## （二）以社会利益为基点的广义产权构建

经济学学者常修泽教授曾将美国与中国的透支情况作对比研究，发现美国是高消费、低储蓄、多借贷的发展模式，美国透支的只是家庭资产，但中国透支的是“国民资源”，包括自然资源、人力资源与环境资源。[④]国家如若透支资产则当前受困，但如果透支资源则危及长远发展，为实现我国的可持续发展，常修泽教授提出了广义产权的构想，广义产权具体包括资源产权、环境产权以及人力产权。其中人力产权是指自然人自由支配其人身资源的专有财产权利，[⑤]具体包括管理产权、劳动力产权和技术产权三类，人力产权制度的建立会激励自然人努力增加个人的人力资源储量，从而达到将人力资源转化为人才资源的功效。对于资源产权与人力产权我国立法都有相应的规定，但环境产权却没有立法的规定。但环境领域也可引入产权制度，因为环境问题是外部效应问题的典型表现之一，而产权理论研究则为应对外部效应问题的重要方式。[⑥]许多市场理性学者认为产权制度可以解决所有的环境外部性问题，代表人物有史密斯、利尔、古帕塔和安德森。

---

① 日星野英一：《私法中的人》，王闯译，北京：中国法制出版社，2004 年，第 70-71 页。
② 美庞德：《通过法律的社会控制、法律的任务》，雷沛鸿译，北京：商务印书馆出版社，1984 年，第 10 页。
③ 穆随心：《我国劳动法“倾斜保护原则”：辨识、内涵及理据》，《学术界》2012 年第 12 期。
④ 常修泽：《包容性改革论——中国新阶段全面改革的新思维》，第 116 页。
⑤ 张文楚、何丹、戴晶：《建立人力产权法律制度的构想》，《法学评论》2004 年第 3 期。
⑥ 郝俊英、黄桐城：《环境资源产权理论综述》，《经济问题》2004 年第 6 期。

法学界时下流行的产权论是狭义产权论，其研究范围主要包括人力产权及资源产权，其中资源产权的研究十分不足，狭义产权论侧重于保护个体权益，体现的是平等公正理念，与之相对应的广义产权论则致力于激励人们保护环境、重视资源与珍视人力，促进社会总体建设与社会长远发展。广义产权的构想若能应用于法学研究中，将极有利于促进社会总体法治环境建设与法治的长远发展，因此应当将“以社会利益为基点的广义产权构建”作为包容性法治理念的一个核心要素，但需结合法学实际对常修泽教授的广义产权构想作主要研究方向上的调整。具体而言，环境产权可作为环境法学的一个新兴方向进行研究；资源产权民法上已作相应界定，但其制度仍需完善，可对此进行研究；人力产权包括劳动力产权、管理产权与技术产权，其中劳动力产权劳动法学界已作广泛研究，技术产权在知识产权学界也有充分研究，管理产权则与知识产权的“保护表达而非思想”理念不符，可暂不对其进行研究。鉴于此，下面从“环境产权的界定与保护”和“资源产权的制度完善”两方面进行阐述。

**环境产权的界定与保护**

环境产权中的“环境”，既包括天然的自然环境，也包括人工治理后的次生环境。长期以来，由于“产权实物观”根深蒂固，环境资源往往被认为是可以无偿利用的，于是享受环境资源的受益者不必支付费用，而环境资源提供者的权益则受到损害，这一方面不利于人们保护环境意识的形成，另一方面抑制了人们改善环境的积极性。我国环境领域在实务界没有提出过产权关系问题，但已有中外实践与理论基础。我国发改委制定碳减排指标，将指标分派给各省，各省再分派给各地，这样碳排放量就变成了稀缺资源，从而为环境产权制度的建立提供了有利条件。此外美国、德国、澳大利亚、英国等国家已建立较为完善的排污权交易制度，[①]我国也已开展了排污权交易的试点。

环境保护具备很强的正外部性，在环境产权制度缺失的情况下大多数社会主体基于个人利益的衡量不会主动保护环境。而外部性的存在反映出了个人理性和集体理性，个人最优与社会最优的不一致，克服外部性的办法只能为让个人与社会的利益诉求趋同，因此环境产权制度必须要起到促使社会主体基于个人利益考量主动保护环境的功效，这就需要在原有的行政管理机制外引入市场机制。事实上，很多学者都支持通过市场机制保护环境，潘家华教授认为，环境改善可以通过市场机制来实现，这是一种

① 常修泽：《包容性改革论——中国新阶段全面改革的新思维》，第 331 页。

保护环境的新思路；[①]徐嵩龄研究员认为，在保护环境方面，环境资源的市场运营模式甚至可以有效替代环境领域的行政管理机制；[②]刘钟龄教授认为，未来市场模式在环境保护方面的应用会有长足的发展。[③]环境产权制度中的市场机制可以生态补偿体系为框架进行建构，即通过改变环境利益关系使得环境外部效应内部化，从而一方面有效地减少了生态破坏行径，另一方面起到鼓励社会主体进行环境建设的功效。[④]以生态补偿体系为框架的环境产权市场机制首先除了需要界定环境产权破坏者与受损者以及贡献者与受益者，还需要界定他们涉及的相关权益，其次需要构建环境产权利益补偿机制与保护机制，环境产权利益补偿机制是要求环境产权受益者向贡献者进行补偿，具体包括环境产权受益者与贡献者间直接的补偿机制和以国家为中介的间接补偿机制，环境产权直接补偿机制是指在双方所涉权益较为明确的情形下，由环境产权受益者直接向贡献者进行补偿，而环境产权间接补偿机制是指在双方所涉权益较为模糊的情形下，由政府机关通过征收税费的形式向环境产权受益者筹取补偿金，然后将补偿金支付给环境产权贡献者，[⑤]环境产权保护机制是要求环境产权破坏者向受损者进行赔偿，具体运行模式可参照环境产权利益补偿机制。

资源产权的制度完善

资源产权中的“资源”，指自然形成、可被开发利用并具有稀缺性的实物资源统称，具体包括土地资源、矿产资源、水资源、森林资源等资源。环境产权与资源产权的客体有重合之处，但前者关注的是抽象的环境利益，后者关注的是具体的资源本身。资源产权制度设计的目的应为使得自然资源有效地满足国家可持续发展的需求，[⑥]我国资源产权的类型民法已作相应界定，但资源产权制度并不完善，还存在很多问题。首先，我国的资源产权制度包括集体所有制和国有制两种形式，而政府事实上具有国家行政管理者和所有者的双重身份，使得国有资源的经营权与所有权相混淆，同时，层层代理的管理机制使国有资源的所有者往往转变为地方部门，从而使国有资源的产权虚置，

① 美泰瑞 • 安德森、堂纳德 • 利尔：《从相克到相生——经济与环保的共生策略》，肖代基译，北京：改革出版社，1997 年，第 3 页。
② 徐嵩龄：《产权化是环境管理网链中的重要环节，但不是万能的、自发的、独立的》，《河北经贸大学学报》1999 年第 2 期。
③ 滕有正、刘钟龄等：《环境经济探索：机制与政策》，内蒙古：内蒙古大学出版社，2001 年，第 47 页。
④ 唐克勇、杨怀宇、杨正勇：《环境产权视角下的生态补偿机制研究》，《环境污染与防治》2011 年第 12 期。
⑤ 常修泽：《包容性改革论——中国新阶段全面改革的新思维》，第 250-251 页。
⑥ 肖国兴：《论中国资源环境产权制度的架构》，《环境保护》2000 年第 11 期。

而各级政府往往会为了眼前的利益不惜牺牲长远利益，如掠夺性开发资源，对此，可以尝试以立法形式将部分普通资源归于私有，对于重要资源则应将其所有权、使用权、处分权和收益权等进行合理划分，从而使资源产权不再弱化或虚置，资源产权制度的价值得以真正实现。其次，一方面资源产权有偿取得成本很低，很多资源产权都是以廉价或无偿的方式取得的，如有相当一部分的矿业权是通过行政划拨的无偿方式取得的，造就了很多牟取暴利的“煤老板”，这就极大地损害了公共利益，另一方面很多资源开采者未投入环境治理成本和生态恢复成本，如矿区的环境治理资金与闭坑后的生态恢复资金未被很多矿企计入生产成本，这样非但资源所在地的环境产权遭受侵害，而且给资源所在地造成资源枯竭的后果，使该地区处于被其他地区人群排斥的不利状态，为此应当通过立法形式一方面扩大资源产权有偿取得的范围并适当提高收费标准，另一方面责令资源开采者划拨资金治理环境和进行生态恢复工作。

### （三）以减少社会排斥为核心的公共资源配置

法律制度不仅调整各社会群体参与社会关系的机会并处理权利与义务的关系，而且参与对公共资源的分配工作，前者是立法层面的作用，后者则为法律实施层面的功用。公共资源是指属于人类社会公有、公用的自然与社会资源，任何领域的立法的贯彻落实都需要对相应公共资源进行合理分配。市场机制可以自发对公共资源进行配置，但这种自发配置往往只能保证社会效率的实现，却对弱势群体产生严重的排斥，因为市场是根据生产要素的稀缺程度、数量及其产生的社会效率支付给生产者酬劳的。[①]为了改善社会总体环境并实现社会的长远发展，就需要引入以减少社会排斥为核心的公共资源配置机制，该机制的设计是基于社会总体建设的考量，而非基于保障群体利益的平等公正法治理念考量，因此符合包容性法治理念的要求。

在公共资源配置中，要想达到减少社会排斥的功效关键是要克服市场配置中形成社会排斥的因素。在归纳市场配置中形成社会排斥的因素时，Birdsall 认为有两大因素，并对二者进行了简要阐述。（1）地理位置。许多穷人住在偏远地区，这些地区很少受到公共政策的关注，基础设施和服务水平都非常落后，因此这些穷人很难获得增长机会，且由于运营成本较高，金融机构在此很少设立分支机构，形成了比较突出的金融排斥。（2）人力资本。对人力资本（包括技能和创业培训）的有限投资制约

① 陈庆云：《公共政策十大理论问题再思考》，《中国行政管理》1999 年第 12 期。

了穷人参与劳动力市场、金融市场和产品市场的深度和广度；[①]Leyshon 经调研发现，金融机构会自发撤出偏远地区，同时将信贷服务的目标从贫困群体向富裕群体转移；[②]阿马蒂亚·森教授认为，人力资本的差距是造成社会排斥的原因之一，它导致贫困群体难以享受到公共资源。[③]可见地理位置因素造成了偏远地区成为公共资源市场配置中社会排斥的对象，人力资本因素造成了贫困群体为公共资源市场配置中社会排斥的对象，地理位置与人力资本是形成公共资源市场配置中社会排斥的两大因素，在贯彻落实以减少社会排斥为核心的公共资源配置理念中，关键是要克服二者的不利影响。

**克服地理位置因素的不利影响**

长期以来，我国中西部地区由于经济不发达，法制建设方面的财政拨款很少，公共资源很匮乏，也很难吸引到优质人才前来服务，致使这些地区成为了公共资源排斥的对象。改革开放以来，我国为克服因地理位置因素造成的公共资源不合理分配问题，先后制定并落实“对口援建”“西部大开发”等一系列战略规划，取得了很大的成效，但主要关注的领域限于经济、医疗和教育，对法律领域则关注不多。近年来，我国逐渐重视因地理位置因素造成的公共法律资源不合理分配问题，社会不断宣扬法律人的社会情怀与社会责任感，鼓励法律人前往中西部地区与偏远地区进行法律援助，截至 2017 年 12 月，全国有 87% 的地级市，73% 的县、县级市和市辖区，62% 的乡镇已建立公共法律服务实体平台，[④]2017 年司法部出台《司法部关于推进公共法律服务平台建设的意见》，[⑤]规定应在县（市、区）和乡镇（街道）普遍建成公共法律服务实体平台，建成全国统一的网络平台和电话热线，到 2018 年底前在全国范围内基本实现村（居）法律顾问全覆盖，到 2020 年总体形成覆盖城乡的公共法律服务网络体系。

尽管我国公共法律资源的地域分配已更加合理，但资金支持不力与人才支援缺失依然是两大阻碍公共法律资源地域合理分配的难题。首先，目前很多公共法律服务资金一方面来自专向拨款，另一方面来自相关部门的工作经费，这些资金具有应急性、临时性的特点，[⑥]中西部地区由于政府部门工作经费较为缺乏，这种现象尤其严重，

① Birdsall, N., 2007. “Reflections on the Macro Foundations of the Middle Class in the Developing World”, Working Paper, no. 130, Centre for Global Development, Washington, D.C.
② Leyshon A, Thrift N. Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. Transactions of the Institute of British Geographers, 1995, pp:312 - 341.
③ 英阿马蒂亚·森：《论社会排斥》，王燕燕译，《经济社会体制比较》2005 年第 3 期。
④ 刘子阳：《让公共法律服务落到群众最需要之处》，《法制日报》2018 年 3 月 20 日，第 005 版。
⑤ 司法部：《关于推进公共法律服务平台建设的意见》，《中国司法》2017 年第 10 期。
⑥ 刘亚：《皮剑龙委员：公共法律服务要让百姓“看得见用得到”》，《检察日报》2018 年 3 月 7 日，第 006 版。

要改变这种状况，就需要各级政府尤其是中西部政府在财政预算中增加公共法律服务科目，使之向制度化与规范化。其次，西部法律人才流失的现象十分严重，以广西贺州市八步区人民法院为例，该院从 2002 年至 2013 年共计 44 人流出，其中获得法官任职资格后流失的人才占流出总数的 61%，[①]这就需要中央政府与地方政府都出台优惠政策留住并吸引优质法律人才前来中西部地区服务，让法律人才经过利益衡量后认为中西部是值得扎根的地区。

**克服人力资本因素的不利影响**

此处的“人力资本”主要指技能培训，普及技能培训对消除社会排斥的作用主要体现在三个方面：一是提高培训对象的受教育程度，进而减少其用工排斥；二是提高培训对象的社会地位，从而避免其边缘化；三是提高培训对象的收入水平并增加其社会人脉资源。[②]一直以来，我国技能培训的人力与财力投入是不够的，技能培训大多限于普适性技能培训，面向特定社会群体的专业技能培训则很少，且有较高的经济门槛限制，导致贫困社会群体成了公共资源排斥的对象，从而易于激化社会矛盾。我国近年来开始重视面向特定社会群体的专业技能培训，逐渐降低其经济门槛，着力推广“精准培训”，2014 年以来，广西、宁夏、河南、甘肃等地明确提出开展“精准培训”，甘肃等地对精准培训对象着力施行定单、定向、定岗培训。[③]其实，普及面向特定社会群体的专业技能培训不仅需要人力资源部门的人力与财力介入，更重要的是要激发广大专业人士的社会责任感，将专向技能培训确立为专业人士观念上的一项社会义务，只有这样才能从根本上克服人力资本因素的不利影响。

### （四）以社会帮扶为第一要义的法治文化建设

任何一种法治理念的贯彻落实都一方面需要立法的具体规定，另一方面需要相应的法治文化建设，前者是立法层面的举措，后者则为法律实施层面的关键因素，是立法贯彻落实的依托。包容性法治理念要求法治文化建设须以社会帮扶为第一要义，社会帮扶工作本意是动员全社会关心、支持、参与扶贫开发，在当前语境中指动员社会

① 曾华丽、胡雨：《论西部基层法院人才流失问题——以广西贺州市八步区人民法院为样本》，http://gxfy.chinacourt.org/article/detail/2014/11/id/2474908.shtml，2019 年 2 月 21 日。

② 曹艳春、王建云、戴建兵：《社会排斥视角下的农民工教育培训分析》，《江苏大学学报（社会科学版）》2013 年第 5 期。

③ 张笑倩：《精准劳动力培训为我市扶贫攻坚提供有力支持》，《定西日报》2015 年 8 月 13 日，第 003 版。

力量关心并帮助合法权益被侵害的个体。以社会帮扶为第一要义的法治文化建设不同于以依法维权为第一要义的法治文化建设，前者体现的是减少社会排斥、促进社会总体法治环境建设的包容性法治理念，后者体现的是维护个体权益的平等公正法治理念。“以减少社会排斥为核心的公共资源配置”与“以社会帮扶为第一要义的法治文化建设”共同构成法律实施层面的包容性法治理念，前者是立法贯彻落实的保障，后者则为立法贯彻落实的依托。

以社会帮扶为第一要义的法治文化建设一方面要求广泛地动员专业的法律人士对合法权益被侵害的个体施以援手。如基层工作单位应定期组织有较高法学学术水平与有丰富法律实务经验的志愿者进行普法宣讲并搭建法律咨询服务平台，尤其要重视对合法权益面临严重侵害群体的法律援助。法律人士也应自发地进行社会帮扶，践行社会责任，如扬州大学法学院教授孟咸美三十年来坚持义务普法，根据不同社会群体的需求制定相应的普法方案，还自编多本普法读本。通过广泛地动员专业的法律人士对合法权益被侵害的个体施以援手，就能在基层形成互相帮扶的法治氛围，进而加强大众建设法治社会的使命感与责任感。以社会帮扶为第一要义的法治文化建设另一方面要求各社会群体在协商问题的解决方案时要着重关注合法权益被严重侵害的群体的诉求，必要时其它群体应当对这部分群体作出适当的让步，这样就能在法治领域大力弘扬公益精神，践行人们的社会责任，同时通过协商的形式解决问题可以发掘出各社会群体的共同利益与共同需求，以此增强群体间的凝聚力，最终形成对以社会帮扶为第一要义的法治文化的认同感。

## 四、包容性法治理念的实践逻辑

包容性法治理念一方面应当替代平等公正法治理念成为法治的主导理念，另一方面其价值追求是促进社会总体法治环境建设与法治的长远发展，以此为主导理念设计出的法律制度着重考量的是全局因素，因此包容性法治理念可以对法治建设进行总体布局的指导。此外包容性法治理念本身还启发我们促进社会关系调整方式协同整合，原因在于法治与政策治理和社会自治两种社会关系调整方式具有很多相似之处，长期以来，法治与政策治理、法治与社会自治的关系方面虽然有一些研究，但一直不是学界的研究热点，包容性法治理念本身体现出法治与政策治理、法治与社会自治的关系十分密切，若包容性法治理念成为法治的主导理念，则法治与政策治理、法治与社会

自治的关系必然会成为学界的研究热点，法政策学与法社会学同样会得到足够的重视并取得长足的发展。

### （一）法治国家、法治政府与法治社会协同建设

包容性法治理念可以对法治建设进行总体布局的指导，一方面包容性法治理念强调国家公权力机关在宏观层面的立法与法律实施中要着重考量全局因素，法治的长远发展是其价值追求，因此该总体布局需要对国家公权力机关进行重点建设；另一方面包容性法治理念要求社会主体具有社会情怀与社会责任感，其致力于减少社会排斥，促进社会总体的法治环境建设也是其价值追求，因此该总体布局需要对社会进行重点建设，综上，以包容性理念为主导的法治需要国家公权力机关建设与社会建设齐头并进。其中政府建设是国家公权力机关建设中非常重要的一环，一方面很多考量全局因素的法律都由政策通过立法机关法律化而来，而这些政策大多数由政府出台，另一方面政府是国家机关中职权最为广泛、规模最大的机关，因此法治政府最好应单独列出进行重点建设。由此以包容性理念为主导的法治的总体布局可以设计为法治国家、法治政府与法治社会协同建设，这与《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第九条“推进法治中国建设”中强调的“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”可以说是不谋而合。

#### 推进以包容性改革为重心的国家建设

此处的“国家”应作限制解释，其含义为整个国家公权力机关，包括立法机关、司法机关、行政机关、监察机关等公权力机关。在包容性理念的主导下，在国家公权力内部建设中，应借鉴“咨询型法治”模式中公权力内部的分权与制衡机制，使得我国司法机关能够更好地独立于行政机关，监察机关能够更好地独立于司法机关与行政机关。在国家公权力机关外部事务的处理中，为使才能、所扮演的角色成为决定社会群体参与社会关系机会最主要的因素，一方面应规范并限制强势经济竞争者的行为，另一方面应倾斜保护弱势群体。前者在立法时应着重考察过时的自然垄断业务，此外，在对不充分竞争的行业进行立法时，为了尽快改变不对等竞争的局面，立法者应当针对强势竞争者与弱势竞争者制定不对称的监管法律制度，最后，在宏观经济立法时各机关必须侧重考量经济的总体环境而非既得经济利益者的权益得失，防止发生经济利益集团对立法者进行“规制蛊惑”的现象；对于后者而言，应扩大倾斜保护弱势群体

的对象范围，倾斜保护弱势群体应在更多的立法领域作为一项重要原则加以确立，包括对重大公益损害的救济领域、对诉讼中弱势群体的保护领域与法律解释领域。在广义产权制度建设中，各机关应相互配合，在建立环境产权制度中，各机关应协同构建环境产权界定机制、环境产权利益补偿机制与环境产权保护机制；在完善资源产权制度中，一方面应扩大资源产权有偿取得的范围并适当提高收费标准，另一方面应责令资源开采者划拨资金治理环境和进行生态恢复工作。在处理具体的法律事务中，应提高社会参与的程度并广泛接受群众监督。

**推行以简政放权为重点的政府改革**

法治政府建设要求行政机关行使行政权时应法治化。在包容性法治理念的主导下，行政机关应减少对市场和基层自治不必要的外部干预，使政府职能真正转到公共服务、社会管理、市场监管与经济调节上来，实现政府主导型经济向市场主导型经济的转变以及权力导向型社会向规则导向型社会的转变。[①]此外政府各部门应以减少社会排斥为核心进行公共资源的配置，一方面要克服地理位置因素的不利影响，继续在各领域合理分配公共资源，尤其要重视法律领域的公共资源合理分配问题，仅仅依靠地方财政支持是很难解决中西部地区公共法律公共资源匮乏的问题，中央财政也应当划拨专项资金给予帮助，此外中央政府与地方政府都应当出台优惠政策吸引优质法律人才前来中西部地区服务；另一方面要克服人力资本因素的不利影响，更加重视面向特定社会群体的专业技能培训，逐渐降低其经济门槛，着力推广“精准培训”。

**推进以社会帮扶为核心的社会自治**

制度性决策中社会参与程度低以及社会组织欠发达是我国社会发展中的两大缺陷。[②]因此亟需进行法治社会建设，在建设中应将公民、社会组织和政党团体等社会主体吸纳进来。在包容性法治理念的主导下，应当提高法治建设决策中公民尤其是边缘群体参与程度，使得决策时能克服“信息不对称”问题，真正贯彻宏观法治建设决策着重考量全局因素的理念，起到减少社会排斥的实效。就法治社会本身的建设而言，一方面应当健全各利益群体的利益表达与协调机制，有关社会组织及政党团体应着力构建各利益群体的交流合作平台，积极寻求总体可以接受的问题解决方案，引导公民

① 袁达松：《包容性法治论》，第 81 页。
② 朱玲、魏众主编：《包容性发展与社会公平政策的选择》，第 44 页。

采取法律途径解决严重争端；另一方面应当宣扬法律人的社会情怀与社会责任感，使之投身法治文化建设，积极开展法律援助，引导基层形成互相帮扶的包容性法治氛围，加强大众建设以包容性理念为主导的法治社会的使命感与责任感。

### （二）社会关系调整方式协同整合

除了可以对法治国家、法治政府与法治社会协同建设该总体布局进行指导，包容性法治理念还启发我们促进社会关系调整方式协同整合，此处“社会关系调整方式”指的是法治、政策治理与社会自治。

#### 法治与政策治理

在包容性法治理念的主导下，立法者在制定法律时着重考量的是全局因素，而很多考量全局因素的法律都由政策通过立法机关法律化而来，因此需要注重协调法与政策间的关系。政策是指在一定的历史时期，为调整特定的社会关系和实现特定的任务而规定的路线、方针、规范和措施等行动准则的统称。[①]法相比政策具有权利义务规定明确具体、稳定性强、制定程序严格等特点，而政策在一定程度上能弥补立法的滞后性，等到时机成熟，政策就会通过立法机关法律化。史际春教授认为，在未来会出现法的政策化与政策法治化两大趋势，[②]实质上政策与法趋同且密不可分。[③]政策法治化就是将政策的制定和实施纳入法治轨道，通过立法明确限定政策的制定主体、范围和程序，在政策的实施中实行问责制，以防政策的制定者与执行者缺乏必要的约束，而法的政策化就是法要更加具备灵活性与概括性，立法需要有更多全局因素的考量，以此应对日新月异的社会问题。而包容性法治理念本身体现出法的政策化趋势和政策与法密不可分的特点，这有力地佐证了上述观点。

#### 法治与社会自治

以包容性理念为主导的法治强调减少社会排斥，体现出社会主体的社会情怀与社会责任感，这就要求激发公民的主体意识，发挥社会主体的主观能动性，积极开展社会自治，因此需要正确处理社会自治与法治间的关系。社会自治是指市民社会中的成

① 张文显：《法理学》，北京：高等教育出版社、北京大学出版社，2011 年，第 296 页。
② 史际春：《转变经济发展方式的法治保障》，《社会科学家》2011 年第 8 期。
③ 史际春：《法的政策化与政策法治化》，《经济法论丛》2018 年第 1 期。

员通过约定的程序自主管理共同事务的一种治理方式，以团体自治、行业自治、业主自治等为表现形式。法治社会要给社会自治预留足够的空间，其原因在于一方面法律不是万能的，其无法对社会的每个方面予以规定，另一方面每个人都是自我事务的最佳判断者，而社会自治事务往往涉及自治主体的私人领域。[①]一方面社会自治受制于立法，其具体内容、自治程序、效力来源都要受到法律的约束和调整，若法律未明文规定，社会自治规则不得违反法律的基本精神，因此“减少社会排斥、加强社会主体的社会责任感”应为与以包容性理念为主导的法治相匹配的社会自治规则的应有之义，另一方面社会自治规则是社会风俗习惯、历史传统、社会意识的综合反映，而国家针对某个领域的社会问题制定法律时需要考虑该领域的社会意识与传统习俗，[②]社会自治本身强调增强各社会群体间的合作与交流，解决社会问题时应寻求社会总体可以接受的方案，这有利于促进社会总体建设与长远发展，符合包容性法治理念的价值追求，为以包容性理念为主导的法治的实现奠定了良好的社会基础。

## 五、结语

包容性法治理念的前提假定是任何一种法治模式与法治改革都会使部分社会群体的合理利益受到损害，从而宏观层面的平等与公正不可能实现，法治宏观层面的价值追求并非平等与公正而是社会总体利益与未来收益的最大化。包容性法治理念致力于减少社会排斥，要求社会主体具备社会情怀与社会责任感，其价值追求是社会总体法治环境建设与法治的长远发展。包容性法治理念与平等公正法治理念相比前者更能体现出社会主体的社会情怀与责任感，以前者为主导设计出的法律制度着重考量全局因素。相比以往以平等公正理念为主导的法治，以包容理念为主导的法治一方面更能促进各利益集团的交流与合作，有利于公民社会的构建，另一方面更有利于社会总体法治环境建设与法治的长远发展，包容性法治理念与平等公正法治理念的前提假定不同决定了法治的主导理念是包容性理念，而平等公正理念只能指导微观层面的法治。包容性法治理念的核心要素可界定为以社会角色因素为重点的机会分配、以社会利益为基点的广义产权构建、以减少社会排斥为核心的公共资源配置以及以社会帮扶为第一

① 王利明：《人民的福祉是最高的法律》，北京：北京大学出版社，2013 年，第 117 页。
② 薛刚凌、王文英：《社会自治规则探讨——兼论社会自治规则与国家法律的关系》，《行政法学研究》2006 年第 1 期。

要义的法治文化建设，前两者是立法层面的核心要素，后两者是法律实施层面的核心要素。包容性法治理念一方面可以对法治国家、法治政府与法治社会协同建设该总体布局进行指导，另一方面启发我们促进法治与政策治理、法治与社会自治这三种调整方式协同整合。

对包容性法治理念进行法理阐释仅仅是一个起点，有关包容性法治理念的前提假定以及如何解释包容性法治理念与其他领域包容性理念的差异，还需要我们进一步加以深入研究。

# Chapter 6

# Papers Written In English

# Global Governance of Migration: The Case of Yiwu's Solution

**Yingliang Zhang**[①]*

**Abstract:** Migrants are often accused of causing social unrest and the decline of the economy in many developed countries. Therefore, many politicians win the votes in the elections through securitized the issue of migration, such as presidential elections in America, Austria and Italy. By contrast, global south countries are looking for another solution to encounter the issue of global transnational mobility, through improving the service of local governments and authorities. This paper takes the case study of a county-level city in China, Yiwu, to demonstrate that, migration is not a threat to the society, but rather a human capital resource, which is likely depending on the capacity of governance and management.

**Keywords:** Global Governance, Migration, Yiwu, China, South-South Cooperation

## INTRODUCTION

The issue of migration has been receiving increasing attention from society. It is not only an issue of cross-border mobility of people, but it has also become a security issue. Since the events of 9/11, immigrants to the United States has gone from being considered a proud reminder of the American ideal of the shared pursuit of happiness for all to being considered a security threat and entry point for terrorists. Also, the migration issue has become a top security issue in many European countries. Following the wars in Iraq, Syria and Libya, many migrants from the Middle East and Northern Africa have fled to Europe for safety reasons. However, they have been often accusing of causing social unrest and unsafety, and their presence is seen as a challenge to the national identity of the host countries.

On the other hand, the increase of population movement is a manifestation of globalization: intensified international division of labor and increased

* ① Corresponding Author: Yingliang Zhang, PhD Candidate, Faculty of Philosophy and Cultural Studies, University of Vienna, Austria. Email: zhangy18@univie.ac.at.

interdependency, which is the key to the countries' prosperity and wealth nowadays. According to liberal theorist Richard Rosecrance (1986, 1995, 1999), The characters and the foundation of the economic production have changed: the occupation of the land and natural resources is replaced by the qualified labor, information and financial capitals. Therefore, migration, as an important human capital resource, is an essential element for countries' economic production. The capacity of a country to attracting immigrants probably is a barometer of its economy: If plenty of immigrants prefer to go one country, it indicates the economy there is prosperity and hopeful; By contrast, if a country is unlikely to attract many immigrants, it means lives and economy there is tough.

Today, there are many countries such as the United States or, Austria which are tending to hold very conservative opinions towards migrants, especially for those from developing countries. They are worried that the large flow of migrants will threaten the identity and culture of their own country, and escalate the burden of their economy. Typically, but not exclusively, these immigrants have no cultural and economic values. These contentions might be interpreted by Post-Colonial Theories. According to the Post-Colonial Theorist Said (1978), Spivak (1988) and Doty (1996), it seems the relations between the West and the Orient is hierarchical. In other words, these Western Countries perceive their relations with the Oriental Countries are not equal: The West is representing "civilization, liberty, enlightenment, and progress. The latter (the Orient) is uncivilized, primitive, backward" (Doty 1996:340) Thus, migrants from the Orient have no value for the society of the Western countries. However, as China and countries like Nigeria, Yemen and Palestine are all developing countries from the "Orient". When people from the "Orient" migrate to China, the hierarchical relations from the history of colonialism probably does not exist. Therefore, it appears that China adopting a more friendly and equal attitude towards immigrants from the third countries.

Yiwu, is a county-level city located in the central Zhejiang Province, China. The city is famous for its small commodities trade, and it has the world's biggest wholesale market for daily commodities, which attracts traders around the world to do the business there. According to the population data of 2018, the number of residents is 818,362 (Yiwu Municipality Website 2019). The number of people from outside of Yiwu is 1.43 million (Jin&Bao, 2019), nearly doubled of the indigenous population. According to official statistics, the population of foreign immigrants is 14,000, most of whom are Arabs (Sha, 2019; Marsden 2018). These migrants come

to Yiwu for doing business, such as international trade, running restaurants and procurement etc. They come from diverse cultural backgrounds and have different religious beliefs.

There has been an increased number of people coming to Yiwu since 9/11 September attacks, especially Arab merchants from the Middle East. The restriction on American visa forced them to find a new place to do their business (Shaery 2014). However, a large amount of the population coming to Yiwu does not hinder the economic development of this small city. In 2018, Yiwu's GDP has reached RMB 124.8 billion (USD 17.8 billion) (Yiwu Municipality Website 2019), and its GDP has been ranking under the top of 100 county-level cities in China. What's more, Yiwu is a safe place to work and live. The flow of immigrants seems does not have much negative impact on the local society. More than one hundred thousand migrations are coming to Yiwu to work and stay every year and they bring diverse culture. According to the official data, 94.3% of people living in Yiwu are satisfied with the security of the environment, and the crime rate is the lower compared with other cities in the Zhejiang Province (Wen 2006: 44).

Therefore, not only in China but worldwide, Yiwu is a unique county-level city, that attracts people of different nationalities and ethnicities to work and live together in harmony. However, it does not mean that there are no disputes in Yiwu. Instead of rejecting the number of people coming in Yiwu, the local authorities and organization take some actions to resolve the disputes, which might prove that migration is not a threat for the society but an opportunity for the local authorities to improve their ability of social service. It probably should abandon the stereotype that migrants from the Orient are not uncivilized, primitive, backward, and government from the "Orient" is always corruptive and waiting for foreign aid. Instead, developing countries could come up with good solutions towards the global issues of migration and displacement, contributing the intelligence of the global governance capacity.

To provide better service and management towards foreigners in Yiwu, there are several actions in different dimensions: People's Mediation Committee for Foreign-Related Disputes Convenient Visa Service, Language and Legal Training, Encouraging Foreigners joining in the politics and social management. In this paper, I will focus on how does Yiwu authority confronts illegal migration.

Normally, the initial task for the police to face illegal migration is to combat their

crime and send them back to their home country. However, to adjust the development of the economy and the market, Yiwu police have given more attention to providing better service for those who come to Yiwu to do business and work. For instance, Yiwu Public Security Bureau was granted the privilege of providing visa and resident permit for foreigners, therefore, Yiwu is the only county-level city in China that has granted that privilege. Therefore, it is very convenient for migrants who need to deal with visa issues (Xu, 2018).

Secondly, Yiwu Public Security Bureau also developed a "Early Warning System for Illegal Residence" ( 境外人员非法居留预警系统 )(Wen 2006:44)aimed to prevent people from overstay on their visa and thus becoming illegal migrants. The system would inform people in advance to leave the country on time or extend their visa. This action shapes the management of migrants into the more humanitarian approach.

Thirdly, Yiwu Government also bought in services from NGOs and the third parties to provide free language and legal course to migrants, especially in communities where many foreign migrants are living. In addition, migrants also are invited to join in the management of the community (Xu, 2018).

## CONCLUSION

In conclusion, the case of Yiwu demonstrates the liberal's perspectives towards the increased interdependency of the world, including the movement of the population, are important factors for the prosperity of a society. The case of Yiwu shows migration is not a threat to society. Instead, as long as the local authority could change their attitude and created a fair and stable environment, migration can be seen as an important human resource to keep the market alive and to create the economic miracle for a developing area.

Secondly, the case of Yiwu also shows that the oriental countries could provide a sustainable good solution to global issues. For instance, the issue of migration and poverty reduction. The authority of Yiwu has created an efficient way to manage and serve migration, which deserves to get attention from the rest of the world. It proves demonstrates the post-colonist theory that the Orient is not uncivilized and backward, but can provide intelligent solutions on migration issues through humanitarian approach, instead of building walls.

## References


[1] Doty, R. L. (1996). Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

[2] [Jin Z.&Bao H. (2019) Interpretation of population big data. Retrieved from https://zj.zjol.com.cn/news/1132100.html

[3] Marsden, M. (2018). "Islamic Cosmopolitanism out of Muslim Asia: Hindu-Muslim Business Co-operation Between Odessa and Yiwu." History and Anthropology 29 (1): 121–139

[4] Rosecrance, R. (1986). The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. New York: Basic Books.

i. —— (1995). 'The Obsolescence of Territory', New Perspectives Quarterly, 12/1: 44–50.

ii. —— (1999). The Rise of the Virtual State. New York: Basic Books.

[5] Said, E. (1978). Orientalism. New York: Vintage Books.

[6] Shaery, R. (2014). Arabs in Yiwu, Confucius in East Beirut. Middle East Report, (270), 33-34.

[7] Spivak, G. (1988). Can the subaltern speak?. Basingstoke: Macmillan

[8] Sha, H. (2019). Transnational Mmarriage in Y yiwu, Cchina: Ttrade, Ssettlement and Mmobility. Journal of Ethnic and Migration Studies(6), 1-20.

[9] Wen, L. (2006).Retaining immigrants to live and work in peace is an important symbol of a harmonious city, Journal of Zhejiang Police College, 98, 42-53

[10] Xu, T (2018). Innovation and Practice of Foreigner Management——Based on Yiwu's Experience. Journal of Zhejiang Normal University (Social Science Edition), v.43; No.217(04), 39-46.

[11] Yiwu Municipality Website (2019). Statistical Communique of National Economic and Social Development of Yiwu City in 2018. Retrieved from:

[12] http://www.yw.gov.cn/11330782002609848G/a/07/02/201905/t20190510_3924609_2.html

# Political Regime Type and Immigration

**Yiyuan Qi***

**Abstract:** The growing number of international movements is a result of globalization. However, it should be admitted that migration studies are not as completed as trade and capital investment. While democracies are often be praised as a regime with more political freedom, in migration, they are more restricted with policies due to economic, political and cultural reasons. This article will try to illustrate why democratic countries accommodate fewer immigrants by taking a comparative analysis on how Turkey and Germany responded differently to the Syrian Crisis.

**Keywords:** Immigration, Political Regime, Germany, Turkey

## INTRODUCTION

With the development of globalization, international migration has become one of the most important topics related to international relations. Led by the two world wars in the 20th century, the structure of the world's population changed significantly. Besides conflicts, migration can also be caused by other factors. For example, in the 1960s-70s, a large number of "guest workers" flowed in Europe to fill the demand for cheap labors in a booming post-war economy; after the Cold War, many people escaped from the East to the West for better living conditions.

Under the burden of demographic issues, the movement of humans can have direct effects on national securities and economies. According to James Hollifield (1998), migration is the political mirror of trade and finance. Just as trade and capital flow, migration is a global phenomenon with political causes and effects. However, compared with trade and foreign direct investment (FDI), there is less research about

* Yiyuan Qi, Postgraduate of Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

migration. Moreover, the existing data for that field is not as reliable as others. Most understandings are based on journalism and sociological studies, which mainly focus on domestic migration of population and comparative analysis between countries with net emigrants and net immigrants. The Economist (2008) summarized the global movement in the 21st century as a slowing trend to Europe and the United States, while "many places including Australia, the Persian Gulf, parts of Asia and much of Africa will no doubt see migration continue apace for some time yet". Since the 1980s, as trade and capital mobility have moved toward a more open level, the migratory policy has tended to be more conservative especially in the prosperous democracies. While most literature concentrates on rich, democratic countries, today's migration studies should not ignore the other countries. Since political regimes can make a difference in regulating migration flows after the First World War, it is necessary to take it into account.

This article will focus on how a country's political regime affects its immigration policy from economic, political and cultural aspects. We will select Germany and Turkey as two samples to compare and illustrate why autocratic systems accommodate fewer migrants than democratic systems and provide some recommendations for the international institution, the UN Refugee Agency (UNHCR), on how to cooperate with them.

## ECONOMIC GROWTH

From the economic perspective, a high number of past researches[①] have shown that economic prosperity is the most critical factor deciding a migrant's destination. To be more specific, these economic factors may include wage promotions, capital investments, labor markets, education opportunities and costs on transportation and accommodation. People are likely to think that autocracies are more attractive mainly due to their economic prosperity. Even for refugees, according to UNHCR (2018), the top five refugee-hosting countries are Islamic Republic of Iran, Lebanon,

① George J. Borjas, Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy (New York: Basic Books, 1990), p. 288; Douglas Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo and Ali Kouaouci, Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium (Oxford: Oxford University Press, 2005); John R. Harris and Michael P. Todaro, 'Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis', American Economic Review, 60 (1970), 126–42; Massey, 'International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century', pp. 308–9; Timothy J. Hatton and Jeffrey G. Williamson, The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Pakistan, Uganda, and Turkey. It is not hard to understand because compared with the high costs of the long journey, most refugees would rather flee to neighboring countries to save money. In addition to individuals' preference for economic concerns, most of the hosing countries with more economic opportunities are also tended to be those non-democratic but emerging countries. The incredible economic growth in the developing countries has attracted both capital inflows and human inflows.

Since migrants are more willing to non-democracies for better economic development, and non-democracies with high economic growth also need labor forces, we then need to analyze whether countries with different regimes welcome immigrants or not.

## LEADERSHIP

Political leaders can also influence the volume of immigration. Autocratic countries are more positive towards immigration because they are able to provide limited political and economic rights to immigrants so that they can benefit more from the low-cost labor resources.

According to Mirilovic (2010), to make more profits from immigration, leaders want to ensure that immigrants pay more in taxes than they gain in jobs. Most autocratic nations are implementing limited entitlements, which permits them to get rid of these immigrants once domestic conditions change. On the contrary, in the democratic states, leaders need to follow international and domestic norms on political and civil rights. Moreover, since most leaders are selected by citizens within their counties, they should also take domestic demand for anti-immigration policies into consideration. This constraint limits their ability to admit immigrants.

## CULTURAL COMPATIBILITY

Cultural compatibility is another factor that affects immigration, considering the phenomenon of forced migration stemming from civil wars. And countries that have common religions or a prior colonial relationship have a higher volume of bilateral migration than counties without. While the threat of terrorism is always associated with Muslims, and most of the attacks happened in democratic countries, it is quite difficult for democracies to receive a larger number of Muslim immigrants.

According to research done by the Pew Research Center (2015-2017), most European countries, which are regarded as democratic countries, are not willing to accept Muslims as members of their family. Besides, compared with Western Europeans, most of which are more democratic, Central and Eastern Europeans are more negative towards Muslims. They believe that Muslim immigrants are more likely to break the law and threaten domestic stability. They do not want to share their overburden emergency rooms and public schools with these immigrants.

To sum up, autocracies receive more immigrants than democracies since they have more advantages on economic growth, leadership, and religion.

## MIGRATION POLICIES IN TURKEY AND GERMANY

In the context of the Syrian Crisis in 2015, both Turkey and Germany had quickly responded to the massive flow of refugees and asylum seekers. This section will further analyze how different regime types react differently to the same migration crisis as well as the reasons.

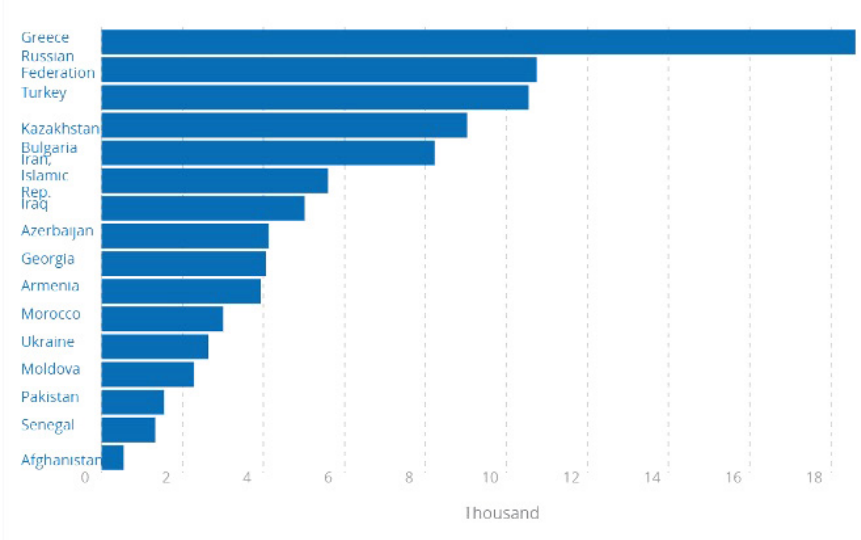
### TURKEY

Immigration has long been regarded as an essential element for Turkey since the Ottoman times. In the second half of the 19th century, the arrival of Polish, Spanish, Jewish migrants from bordering countries constituted the immigrant nation-state. During the establishment of the Republic of Turkey in the first half of the 20th century, there was an extensive population exchange between Turkey and Greece. In the 1980s-90s, most ethnic Turks and Muslims from Bosnia, Bulgaria, and Kosovo moved to Turkey and Iraq and finally Syria (Düvell, 2014). Today, Turkey is the destination to many refugees from its neighboring countries. It hosts the largest number of registered Syrian refugees, which is currently 3.3 million. The new law on Foreigners and International Protection passed in 2013 to address the migration issues, regulate visa and build up legal frameworks for stateless persons, irregular migrants and asylum seekers (OECD, 2015). The new law defines a refugee as a person coming from a European country, who faces dangers such as ethnic, religious persecutions. A conditional refugee is defined as a person seeking asylum due to activities in non-EU countries. Even for those not falling into these two categories, if they are in dangerous conditions, subsidiary protection is granted to protect them (Law on Foreigners and International Protection, 2014). The reform in legislation in

2013 indicates that Turkey will keep its image as a migrant destination.

In addition to the friendly migration policy, Turkey is also a destination for immigrants based on its better economy than its neighbors and some relevant sending countries. In Figure 1, only Greece and Russia have higher GDP per capita, whereas other countries are significantly lower than Turkey.

Figure 1: GDP per capita in $, Turkey compared with some relevant sending countries




Source: World Bank, World Development Indicators, 2017, accessed 20 April 2019

When discussing the migration to Turkey, geographical location is one element that should not be ignored. Turkey is located in a region crowded with conflicts: constant wars in Iraq and Afghanistan, the civil war in Syria, radical Sunni forces, instability in Ukraine, the continuous crisis in Libya. (see Figure 2 below). Whether short-term or long-term, these crises have displaced people to seek protection in any one of the safer countries in the region, such as Turkey.

Figure 2: Conflicts across the globe

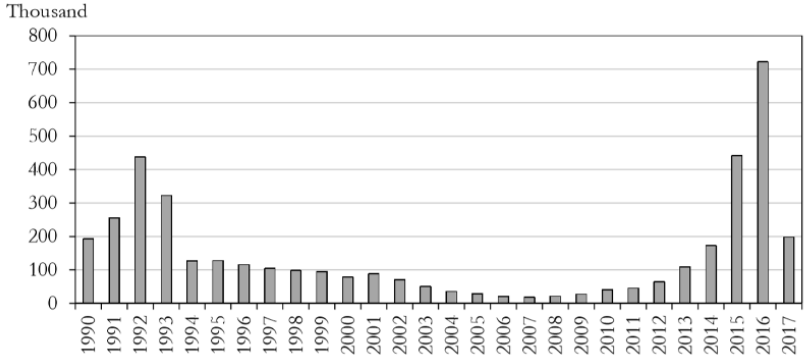
Source: https://www.express.co.uk/news/world/879652/world-war-3-conflict-map-safe-travel

As we have already illustrated in the first part, immigrants decide their destination based on a cost/benefit analysis concerning expected returns. Since Turkey has better economic opportunities and more open border policies than the most of the other countries in the region, it seems that from both macro- and micro-levels, Turkey should be the best choice for immigrants.

## GERMANY

As early as the early 1990s, there was an extraordinarily large number of asylum applications to Germany due to the Balkan wars and the disintegration of Yugoslavia. In 1992, Germany restricted the migration policy, which resulted in a rapid drop to 100,000 applications until the early 2000s. It was not until 2013 that Germany started to receive a large number of asylum applications (See Figure 3).

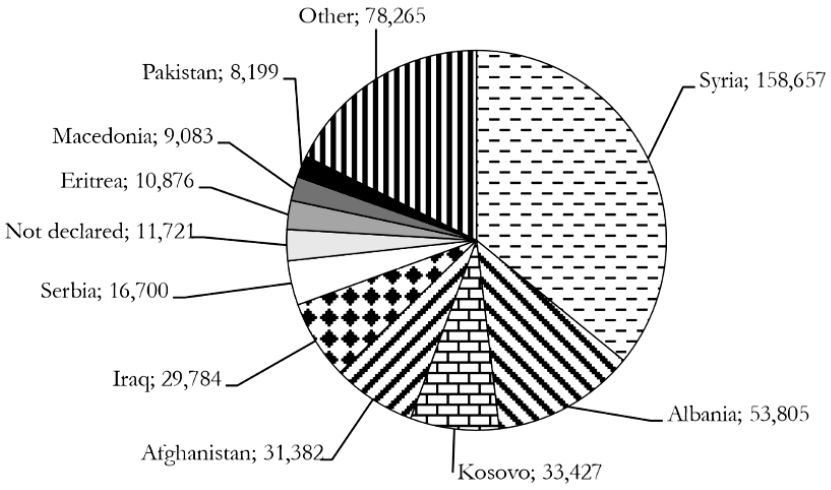
Figure 3: The number of asylum applications in Germany




Source: Data of the Federal Office for Migration and Refugees (Germany)

If looking into the country of origins for these asylum seekers in 2015 (see Figure 4), the first sending country was Syria, with more than one-third of the total, followed by Albania (12.2%) and Kosovo (7.6%). In 2015, Germany announced Albania, Kosovo, and Montenegro as safe countries of origin and constrained the border control along the Balkan route; In 2016, it cooperated with Turkey to keep irregular migration from Turkey into the European Union, all of which lead to a decline in the asylum applications in 2017.

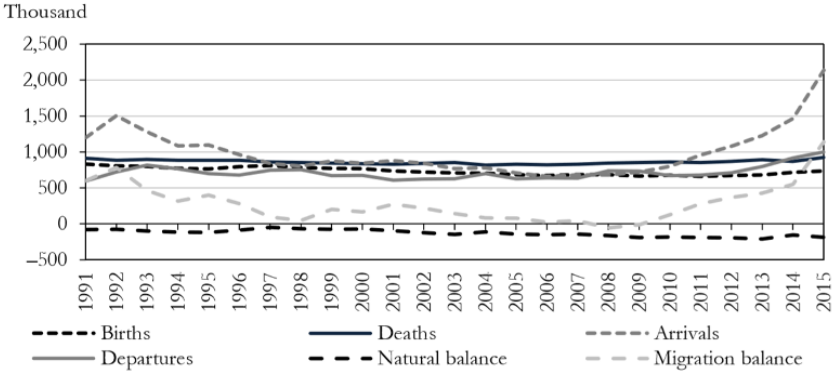
Figure 4: Country of Origins for Asylum Seekers




Source: Data of the Federal Office for Migration and Refugees (Germany).t

As a developed country, like many other European societies, Germany is under the threat of an aging population. As it is shown in Figure 5, since 1990, migration is the most significant contributor to German population development. Declining birth rates and rising death rates result in population deficits for years. However, the positive migration balance eased the demographic crisis and led to sustainable population development. Since the first minimum of 47,098 migration balance in 1998, net gains had ranged between 150,000 and 200,000 until the steady decrease from 2003 to 2008. However, from 2010, the migration balance has been increasing and reached a peak of 1.1 million. While there were around 2 million people moved to Germany, 1 million of whom were asylum seekers. The stability of the German population depends on a constant positive migration balance between 100,000 to 200,000 persons per year, holding the assumption of continued low fertility levels and high longevity (Statistisches Bundesamt 2015). Even though Germany relies heavily on immigrants, it needs to restrict the quantity and quality of migratory streams.

Figure 5: Population development in Germany—births, deaths, immigration, and emigration



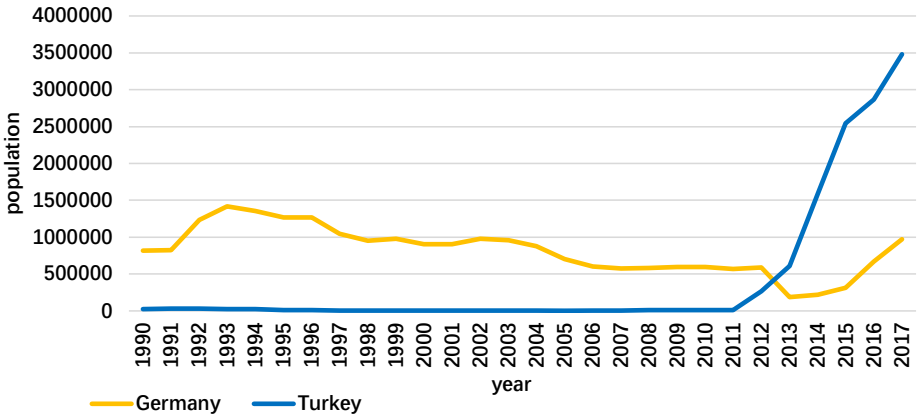

Source: Data of the Statistical Office of the Federal Republic of Germany

## THE SYRIAN REFUGEE CRISIS

Started from April 2011, Turkey has been receiving refugees from Syria. As can be seen in Figure 6, at the end of 2017, Turkey has resettled around 3.5 million Syrian

refugees, which ranks 1st comparing with the rest of the world. Besides Turkey's open border policy, as Kirisci argued (2014), Syrians are allowed to enter Turkey by just presenting their passports. Even Turkish authorities accepted in DGMM 2016 Turkey Migration Report that it has transferred from an emigration country to an immigration country. On the contrary, Germany accommodated even fewer Syrians in 2013. Even though the Syrian refugee population has increased slightly from the end of 2013. In 2017, Germany hosted about two-thirds less Syrian refugees than Turkey.

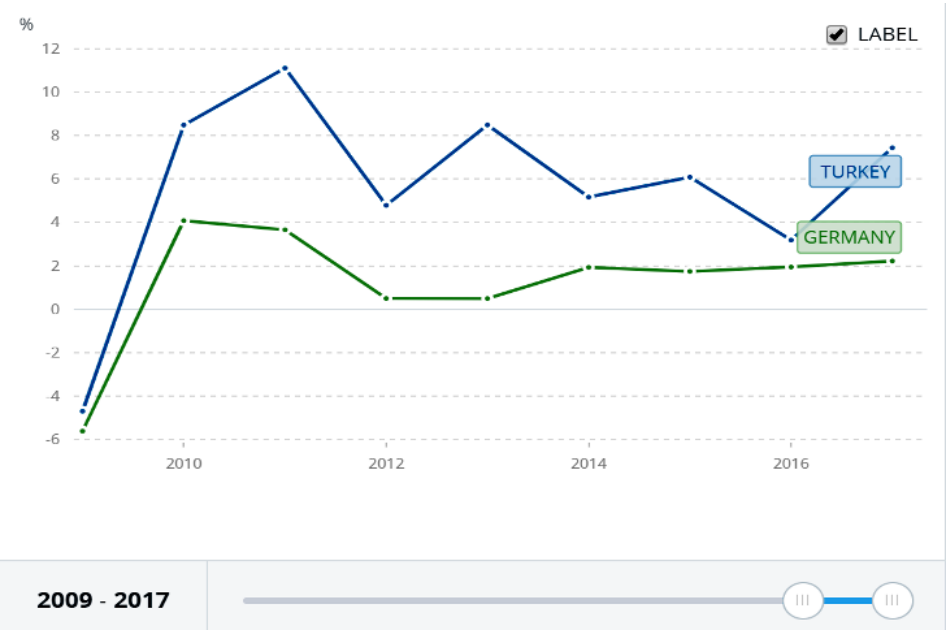
Figure 6: Syrian Refugee population by country of asylum (1990–2017)




Source: World Bank, World Development Indicators, 2017, accessed 20 April 2019

In the economic aspect, although Germany is more developed than Turkey, its economic growth is not as high as that of Turkey (see Figure 7). The emerging economy in Turkey can generate more employment opportunities (see Figure 8), which also becomes an indicator of immigration. Moreover, considering most countries of origin are in the Middle East, the large consumption of time and money due to the long distance can also discourage asylum seekers from going to Germany.

Figure 7: GDP growth in Turkey and Germany (annual %)

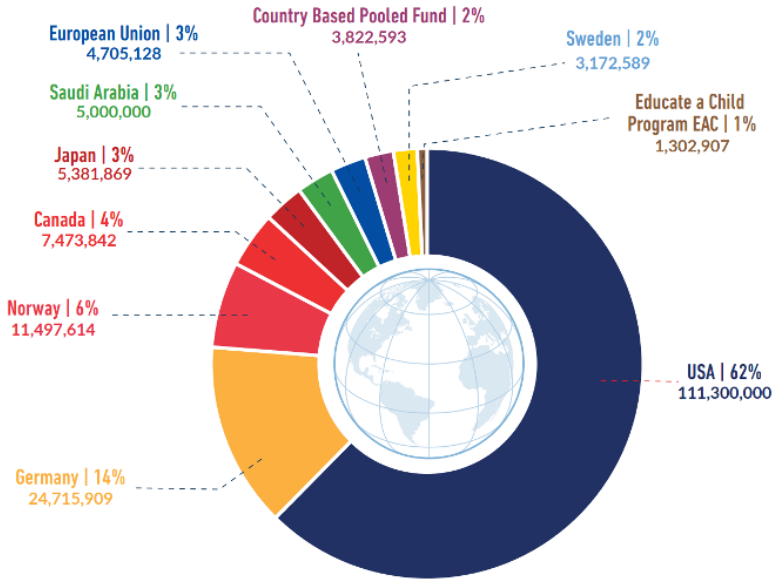



Source: World Bank, World Development Indicators, accessed 20 April 2019

From the political perspective, on the one hand, Turkey, as a non-democratic country, is willing to receive so many immigrants not just for charity or taking international responsibility. In fact, not as restricted by the international norms as democracies like Germany, it can benefit a lot from immigration. Although most Syrians fleeing to Turkey are able to make a basic living in the territory, due to Turkey's upholding of the geographical limitation clause in the 1951 Refugee Convention, they are not considered as "refugees". These asylum seekers only have temporary residence permits, which indicates the automatic leaders' unwillingness to integrate them into their society. At the same time, Turkey has been adjusting laws to allow foreigners to work in the domestic sectors. In 2003, Turkey addressed the growing number of irregular and circular economic migrants working in the informal sector.

On the other hand, Germany, as a democratic nation, is strongly restricted with the international norms and public opinions. The German government, like most democratic authorities, have been trying hard to introduce more restrictions on immigration. However, since it is one of the signatories of the 1951 Refugee Convention, the government attempts to donate large sums of money to the global South to fulfill its responsibilities as well as curbing flows of people before entering their territories. As can be seen in Figure 9, Germany now is the second largest donor for the Syrian Crisis.

Figure 9: Top ten donors for Syri

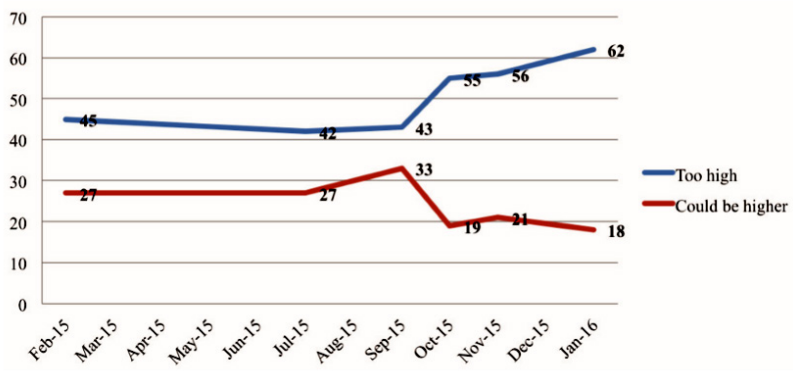



Source: UNHCR Syria 2018 End of Year Report

Moreover, from Figure 10, we can see the changing attitudes towards immigration in Germany, which indicates the large cultural gap between Germans and asylum seekers. Before Chancellor Angela Merkel decided to open Germany's border in September 2015, public opinions seemed to be relatively balanced. However, after September, the numbers started to move far away from each other. According to Blumen (2016), in November 2015, more than half of Germans were

frightened by refugees and did not think that refugees could enrich Germany. One month later, about 85 percent of Germans supported more restricted border policies. Under the burden of public opinions, Merkel has made several reverse decisions to tighten border controls.

Figure 10: Public opinion on the number of asylum seekers in Germany




Source: Matulovic 2016, 35

In March 2016, Merkel led the push for an EU agreement with Turkey that attempted to slam the doors shut, which encouraged Turkey to accept more Syrian asylum seekers and cut down the common channel used by Syrians to enter Germany. In the statement, Turkey agreed to accommodate the return of those Syrian asylum seekers who had crossed from Turkey to the EU. In return, the EU would provide financial support to build refugee camps and gave some priorities on the visa for Turkish citizens (Tunaboylu and Alpes, 2017).

While the EU-Turkey Statement is quite controversial, and both Germany and Turkey have their concerns on immigration, the intervention of the international organization is becoming much more crucial.

## RECOMMENDATIONS FOR THE INTERNATIONAL ORGANIZATION

When discussing migration policy related to refugees, it is crucial to bear in mind that refugees are not natural migrants: most of them are forced to leave home due to national or regional conflicts. The hosting country acts more like a "rest stop"

rather than a "final destination". For either Germany or Turkey, adequate assistance and development opportunities are what refugees need instead of permanent migration. While different regime types have different stances on refugee policy, international organizations, such as UNHCR, need to coordinate and cooperate.

The Global Compact on Refugees is a framework led by UNHCR from the end of 2018. It has four key objectives including ease the pressures on host countries; enhance refugee self-reliance; expand access to third-country solutions, and support conditions in countries of origin for return in safety and dignity. To reach these goals, UNHCR needs to make good use of different characteristics of different regime types and work with them closely to encourage more contributions.

For Germany, its legal obligations on the international norm require participation in humanitarian aid. Besides financial assistance, UNHCR can also work with Germany to train refugees with knowledge and skills to achieve a sustainable solution to refugee situations. For example, in 2016, the EU and the World Bank offered trade concessions and funding respectively to Jordan, which stimulated the government to authorize refugees right to work. Apart from the government, UNHCR may focus on the private sectors in Germany as well. Private sponsorship plays a vital role in organized resettlement. For instance, since the 1970s, Canada has made good use of private aid which enabling communities with progressive values to integrate refugees in need.

While Turkey's friendly immigration policy has been universally praised, it also needs to adjust to avoid administrative drawbacks. UNHCR needs to coordinate more closely with the Turkish government on prioritizing integration policies. With the continuity of the Syria Crisis, the anti-migrant sentiment is gradually growing in Turkey, especially in regions accommodating a large number of refugees. UNHCR can help setting up socio-cultural and labor market integration policies to mitigate hostility. Moreover, based on Turkey's unique location, Turkey should collaborate with UNCHR to better prepare for future refugee flows.

Last but not least, given the large Syrian refugee population in Turkey, it is vulnerable and dangerous to rely too much on Turkey to accommodate more refugees. The Syrian Crisis is a global issue which the international community should work together to share the responsibilities. It is vital for UNHCR to advocate for more involvements from countries all over the world.

## IMPLICATIONS AND CONCLUSION

Different from the early stages of globalization, regime types have substantial effects on immigration. And in turn, immigration conditions also influence heavily on national security and domestic economy. This paper illustrates why autocratic countries are more proactive in accommodating immigrants than democratic countries. At the economic level, immigrants are mostly attracted by better economic conditions rather than more political freedoms. Besides, although democratic countries need to follow the international norm, they also need to limit entry to meet the demand of local citizens. On the contrary, autocratic states are more open for immigrants because they can benefit more from immigrants through restrictions on legal status. Moreover, most democracies have hostility towards some religious immigrants, especially Muslims, which also discourages immigrants from a cultural aspect.

While many scholars emphasize a lot on trade and capital mobility, migration is becoming a more and more important topic in the international political economy. The economic incentives in immigration are often contradicted with political and social interests. Although the market under economic globalization asks for more mobility and openness, the characteristics of democracy require stability and closure. As a result, concerning immigration policies, democracies are more conservative than autocracies.

## References

[1] Akçapar, Ş. K. (2017). International migration and diplomacy: Challenges and opportunities in the 21st century. Perceptions, 22(4), 1-34.

[2] Akin, Ş., & Akin, H. B. (2017). The Syrian refugee crisis and Turkey-EU relations: Responses in politics. Sosyal Ve Ekonomik Arastırmalar Dergisi, 19(32), 141-150.

[3] Baubock, R. (2003). Towards a political theory of migrant transnationalism. The International Migration Review, 37(3), 700-723.

[4] Düvell, F. (2014). Turkey's transition to an immigration country: A paradigm shift. Insight Turkey, 16(4), 87-103.

[5] Fouse, M. J. (2005). The politics of European Union immigration and asylum policy cooperation (Order No. 3169797). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global. (305386571).

[6] Howard, D. M. (2017). Analyzing the causes of statelessness in Syrian refugee children. Texas International Law Journal, 52(2), 281-312.

[7] Kuramochi, A. (2003). Does immigration policy matter? A comparative study of immigration policies of Germany and Japan (Order No. 1414361).

[8] Lyons, E. M. (2018). The evolution of German asylum policy: Balancing humanitarian obligations with domestic pressures (Order No. 10790718).

[9] Mirilovic, N. (2010). The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense. Comparative Politics, 42(3), 273-292.

[10] Newsham, N., & Rowe, F. (2019). Projecting the demographic impact of Syrian migration in a rapidly aging society, Germany. Journal of Geographical Systems, 1-31.

[11] Ostrand, N. (2015). The Syrian refugee crisis: A comparison of responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States. Journal on Migration and Human Security, 3(3), 255-279.

[12] Portes, A., Escobar, C., & Alexandria, W. R. (2007). Immigrant transnational organizations and development: A comparative Study1. The International Migration Review, 41(1), 242-281.

[13] Siciliano, A. L. (2012). THE ROLE OF THE UNIVERSALIZATION OF HUMAN RIGHTS AND MIGRATION IN THE FORMATION OF A NEW GLOBAL GOVERNANCE. Sur International Journal on Human Rights, 9(16), 109-125,108.

[14] Stokes, L. (2019). The permanent refugee crisis in the Federal Republic of Germany, 1949—. Central European History, 52(1), 19-44.

# A Comparative Study of Pension Culture in Sino-American Cross-cultural Context

**Liu Jianan*  Yang Mi***

**Abstract:** China is currently in an aging society. Influenced by family planning, growing population life expectancy and dynamic age cumulative effects of population, from 2015 to 2060, China's population age structure will show a rapid expansion of the elderly population and a sustained proportion of the elderly population. The improvement and aging rate is significantly higher than other countries and other significant features. The United States, also a big country, the problem of aging in the United States is more prominent. The innovation of the paper lies in the use of factual data and social practice survey reports to fill the gaps in the existing journals in the gap between Chinese and American pensions. Secondly, with the perspective of novel cultural differences, it can help readers to understand the reasons for the differences between the two countries in dealing with the two ageing problems from the shallower to the deeper, which has great practical significance. Finally, through comparative analysis of the concept of old-age care in both countries, and corresponding recommendations, to help solve the more fundamental problem of aging in China's current real society.

**Keywords:** Sino-US differences, pension culture, cross-cultural comparison

## I.INTRODUCTION

Then why should we choose the analysis of Chinese and American pension culture in the cross-cultural perspective? There are two main innovation factors here.

### I. This project is a brand new study that will serve to develop research in the field of cultural comparison and pension analysis.

Whether it is searching in SSCI or domestic top journals, there are still a handful of cross-cultural analysis of the differences between Chinese and American pension concepts, that is, the lack of comprehensive analysis between different disciplines in China. Take China Knowledge Network as an example. On April 7, 2019, the author searched for "cross-cultural pensions" and found that two articles in 2009 and 2012 were involved. In 2016, there was just one article.

**Research on the Moral Culture and Model of English and German from the Perspective of Intercultural Communication**

The journal is on display. It can be observed that the cross-cultural analysis of old age care is very rare, especially the comparison between China and other countries that is concerned about the development of China's society.

The factors that cause the status qua of China's aging research come from both the artistic level and the discipline setting. Of course, the latter is also impacted on some extent by the former. Culturally speaking, traditionally, Chinese society turns to the issue of the elderly and the elderly as family issues and ethical issues, rather than social and institutional issues. Understanding and addressing the problems of the elderly and the elderly from the perspective of family and ethics is not only a tradition of Chinese culture. And for quite a long time it is regarded as the superiority of China relative to the West in addressing the problem of old age care. In terms of subject setting, there is no gerontology in the western sense in China, and some are only related to the study of aging. In the United States, for example, gerontology is an interdisciplinary, independent discipline that integrates researchers from the fields of biology, medicine, sociology, psychology, social policy, social work, and anthropology. In China, some of the disciplines related to the aging problem exist in geriatrics, mainly focusing on the research and treatment of aging diseases. Some of them exist in the sociology of the elderly in one of the branches of sociology, concentrating on the study of the living conditions of the elderly. At present, it seems that these two parts still lack effective communication and collaboration.

On the whole, China's aging research is built on incomplete knowledge of the aging of Chinese society, and thus has not yet formed a systematic whole. Different research orientation is divided and isolated in diverse disciplines, and it is difficult to form synergy.

Although we are students, we also want to make our own efforts to solve the more serious problems of raising old-age in China through the specialized knowledge we have learned.

## 2.In the perspective of cultural differences, whether innovatively solve the more fundamental problem of aging in China's current society has a greater practical significance?

In the study of pensions in China, we selected two provinces, Yunnan and Zhejiang, to conduct collective practice and questionnaire surveys. For the study of American pension culture, we mainly rely on the collection of relevant literature

information and the tutors who have visited the Harvard University. Under the guidance of analysis and comparison, the information channels of this paper mainly include: (1) Scientific literature, including journal articles, dissertations, patent documents, books, etc.; (2) Information exchange, including academic conferences, reports, conversations, etc.; (3) Network The timely and authoritative coverage of the media, including various websites, news, and broadcasts. By comparing information brought about by academically high research literature and time-sensitive electronic media, we can more clearly carry out pertinent comparative analysis.

Analysis of marital pension concepts: (1) According to the research objectives, we need to select the necessary analytical methods to analyze the significance of the differences between Chinese and American pensions. Field investigation and analysis are indispensable; we conducted field research and questionnaire surveys in Hangzhou, Zhejiang and Shaoxing respectively. About 130 elderly residents who have chosen three old age care institutions have conducted surveys on their children's willingness to deal with the elderly and their willingness to care for the individual. Approximately 78 valid questionnaires were collected and three interviews were recorded. At the same time, we have also conducted research in Yuxi City, Yunnan Province, relative to coastal developed cities. We visited five urban care institutions in the municipal area of Kunming and the suburbs of Yuxi. Although we were interviewed by four users of the old age care institutions and collected image and audio-visual materials due to local cognition and textual restrictions, we wrote The field research report, these have helped us to understand the vast urban and rural areas of China and the concept of old age care in the western part of the country.

(2) Based on the characteristics of the raw data collected, we have chosen a reasonable analytic method. As a folk concept, the concept of old age care is controlled by multiple factors. Therefore, we use multi-factor analysis of variance to fully exploit the information set out in the data. For example, by comparing the traditional Chinese concept of old age care in the literature with the two main concepts of old age care in China's modern society, we are surprised to find that the concept of “mainly providing for the elderly and raising children to protect the elderly” has not changed dramatically in the past millennium. Of course, there are also many original concepts of old age care, such as community pensions, and pensions for old age institutions as subcultures are produced in the younger generation. In addition, we use the combination of survey reports and charts to analyze and interpret the data.

## II. CHINA'S TRADITIONAL CONCEPT OF OLD AGE CARE

To compare the preconditions of the concept of pension in China and the United States, we must first understand the traditional concept of old-age care in China. Traditional s such as “nurturing children and preventing old age” can be divided into the following points:

### 2.1 The Traditional Concept Of "Nurturing Children And Preventing Old Age"

Child-rearing is a traditional concept of old-age care for raising children's economy and life by relying on their children. In China, the tradition of thousands of years is tantamount to raising children and prevent old age. The concept of “but to save the land, to keep the children” is an objective reflection of the economic backwardness and patriarchal attitudes for thousands of years. At the same time, due to the small scope of social security for the elderly in rural China (according to the “China Agricultural Development Report 2005” released by the Ministry of Agriculture, the total population of China in 2003 was 1.25227 billion, of which the rural population was 937.51 million, generally referred to as 9 Billion farmers. However, according to the White Paper on China's Social Security Status and Policies issued in 2004, as of the end of 2003, only 1,870 counties (cities, districts) in China have carried out rural social endowment insurance work to varying degrees, a total of 5,428. 10,000 people participate in insurance. ), and the level is small. (From the beginning of 2003, the central government has allocated special subsidies to farmers in the central and western regions who participate in different types of cooperative medical care, except for urban areas, with an annual subsidy of 10 yuan per capita. The subsidy for participating farmers is not less than 10 yuan per capita per year.) The elderly are mainly supported by children in the family, so the concept of raising children and preventing old age is very common in rural areas.

In fact, this concept is no longer suitable for today's society. The family of the only child after the 80s is often a "four-two-one" family structure. Pension is already a very heavy burden, and some families even live for. Children are a luxury, not to mention the implementation of the "second child policy", which is very unfavorable for China's population restructuring. However, children're support for the elderly and their children's income are mutually exclusive. Especially in rural areas, most of the children work in the second and third tier cities, and it is obviously unrealistic to

ask them to bring the elderly around. Then, can we start from changing the concept of the social pension and cultivate the independent old age habits of the elderly?

In recent years, the academic concept of the old-age care for the elderly has generally been operated from the dependence and independence of the old-age security, which means the elderly's understanding of their own old-age security and the dependence and independence of the elderly. From the point of view of the issue of old-age security, it can be specifically classified as relying on the society for the elderly, relying on the children and supporting the elderly on their own.

Experts compared the willingness of parents of urban and rural single-child parents to find that the willingness to support the elderly is largely affected by the family's economic situation. Parents of the individual child in rural areas are more inclined to sustain their children. The traditional culture between China and other countries is quite different. Whether it is moral or legal, it is an unshakable responsibility for children to sustain their children. In Europe and the United States, societal security is more comprehensive. More elderly people rely mainly on social pensions and do not need to rely too much on their children.

## 2.2 Emerging "To Raise A House With A House, To Support The Elderly"

Housing for the elderly is based on the resources, the difference between the housing life cycle and the survival of the elderly, the huge real estate resources for the elderly, especially the value of the housing after the death of people, through certain financial or non-financial mechanisms The integration will be realized in advance. Realizing the flow of value, for the aging to establish a long-term, sustained, stable and even life-long cash inflow during the rest of their lives.

In layman's terms, the old man mortgages the property under his name to the insurance company. In the case, that the property rights and use rights of the house are still owned by the elderly, the insurance company pays the pension to the elderly on a monthly basis depending on the value of the property until the elderly Death. After the death of the elderly, the insurance company obtains the right to dispose of the mortgaged property, and the proceeds will be used to pay the pension-related expenses.

In fact, as early as 2013, the State Council proposed encouraging the implementation of the reverse mortgage insurance for the elderly housing pilots. In 2014 and 2016, two batches were piloted in some cities across the country. From the

pilot situation, business development is not ideal. As of the end of June 2018, only two insurance companies in the country had undertaken in related business, and 139 elderly people in 98 households completed the underwriting procedures.

Why is it difficult to implement? Real estate concept, and the relocation of land

Property is the largest pension asset with limited income. Due to the influence of traditional ideas, it is widely accepted that the previous generation's "unlimited" dedication to the next generation is justified. Even if the older parents have not passed away, the children will begin to discuss how to transfer the property rights of the old parents and how to distribute the "heritage" (including property and deposits) of the aged parents. Obviously, in the eyes of many Chinese grandchildren, the property and deposits of parents and grandparents should be limited to future generations, especially if the property must be reserved for future generations, and old people should never sell or transfer others. Therefore, such a customary concept will surely severely constrain or obstruct the normal promotion of the Chinese insurance version of the "house-to-house" market.

The basic reason is that the reform and improvement of the social security system remain on the road. The elderly are not economically neutral and independent.

Therefore, this concept of old age care that is being vigorously promoted cannot fundamentally change the status qua of our country, because not all people can support high mortgage expenses, so an effective way of providing for the elderly is worthy of us. Think about it.

The folk roots of the above-mentioned ideas stem from the traditional Chinese old-age pension culture and spread to the entire Confucian cultural circle.

Respecting the old and respecting the old age as China's excellent traditional culture originated from the Spring and Autumn Period, and it has penetrated into all aspects of social life through the development of various generations and has become an important ideological foundation for traditional social pension. The concept of respecting the old and respecting the elderly stems from family ethics and has a very close relationship with filial piety. It refers to how to treat the elderly in the traditional Chinese culture, to respect the elderly, to maintain harmony, participation and care for the whole life and the family society. The theory of due diligence. This is about to be a "filial piety" as the way to govern the country, with the theory of

"filial piety." Respecting the old and the elderly are not just an important part of the traditional Chinese Confucian ritual system, but also the traditional virtue of the Chinese nation, which has been reflected in all ages in China. For example, during the Spring and Autumn Period and the Warring States Period, Confucius, the founder of Confucianism and the great thinker of China, attached profound importance to filial piety. When answering the question of filial piety, Confucius said: "The filial piety of today is supposed to be raised. As for the dog and horse, they can all raise, disrespect, why not." ("The Analects of Confucius"), he believes that pension is not only necessary To meet the low-level needs of the elderly, such as food and clothing, we must also meet their spiritual needs and make them happy; the Han Dynasty "treat the world with filial piety" and regard filial piety as the theoretical basis for governing the country, and in our words today, it has the status of "national policy". It not only makes the theory of filial piety common, but also praises the filial piety, the filial piety, and the filial piety; the concept of filial piety that respects the old age permeates all aspects of social life in the Song Dynasty, and even has the meaning of "one-vote veto" in measuring one's social morality.

Respecting the old and respecting the elderly is a unique product under the impact of Chinese Confucian culture. Respecting the reflection of morality and wisdom, adhering to the principle of humanity, the concept of respect for the elderly contains the traditional virtues of harmony and the concept of gratitude. In prehistoric time, the concept of respect for the elderly made the elderly rely on the natural age advantage. Through traditional experience and words and deeds, traditional agricultural production techniques were passed down from generation to generation, maintaining China's agricultural production and safeguarding the people's food and clothing sources. In modern times, the principle of humanity in respecting the concept of respect for the elderly is found in the old-age security system and the "five guarantees" policy of contemporary society in China. The concept of respecting the elderly regulates family relations and handles social contradictions at the level of morality and social opinion, and it is of enormous help to resolve the problem of raising the country.

## III. ANALYSIS OF AMERICAN PENSION CONCEPT

As a case of early progress and more successful industrialization, American pension is what is its mainstream pension concept. What can be drawn from China’s hidden ageing crisis?

## 3.1"Reluctant Welfare State" – Yanjin's Pension Assistance Review And Modest Assistance

The United States adopts a unified and strict pension assistance review. In the 1980s, when President Reagan was located in office, he had reformed the eligibility for pensions in the United States. He stipulated that all applicants for pension assistance must go through a rigorous household survey to investigate the aggregate assets and labor income of the applicant. Applicant's cash, savings, checks, pensions, and some physical things such as food, shelter, etc. Only those who have passed the household survey to meet the application requirements are eligible for some pension relief policies.

Compared with China's tendency to support the elderly under the socialist system with Chinese characteristics, the government has lowered or even no threshold to provide old-age assistance. As well as the high pension benefits provided by Western countries such as the Greek public pension policy, the United States strictly examines the applicant's total assets and labor income, such as the applicant's cash, savings, checks, pensions and some Physical objects such as food, shelter, etc. Only those who have passed the household survey to meet the application requirements are eligible for some pension relief policies. On the whole, the US federal government's pension support is very limited.

At the same time, the old-age assistance in the United States is rational and modest. US food stamps (food stamps). In order to help the poor to buy food, the US federal government issued a food stamp in 1964, which is a "food stamp" with a face value in the United States. According to the federal government's latest revision of the food stamp program, each social bottom citizen can become a beneficiary group as long as it conforms to the requirements. A family can receive a $200 coupon each month. The US food stamp program is actually part of the federal government's social assistance program. According to the regulations, food stamps can be employed to other purposes or sold. It can be used in government-designated stores to purchase designated food, which is food that maintains a basic standard of living.

The beneficiaries of the food stamp program are low-income people, which have certain qualification restrictions for beneficiaries. The food stamp program ensures the ability of low-income families to obtain food and improve their living standards and nutrition through food and nutrition assistance. The level provides the basic guarantee for food security. The subsequent phase of food vouchers is mainly food and table staples, which is conducive to enhance effective consumption

of agricultural products. According to the Food Voucher Act of 1964, its legislative purpose is to increase the agricultural economy and improve the nutritional level of low-income families. The goal of “strengthening the agrarian economy” indicates that the food voucher project itself is a policy of strong farmers and benefit farmers. In addition, the implementation of the food stamp program has reduced the food expenses of the beneficiary households, which is equivalent to increasing the income of these households, enhancing their ability to consume surplus commodities, and expanding the function of domestic demand.

The US pension security review system fully reflects the spirit of equality and independence emphasized by American culture. Standardize standards, strictly implement audits, and provide assistance on an equal basis. In comparison, it can be seen that the American concept of pensioning advocates the independence of the elderly and pursues fairness and justice among people of different incomes.

### 3.2 Individualism And The Admiration Of Private Property: The Self-Reliance And Self-Reliance Of The American Anti-Poverty Trend

Since the founding of the People's Republic, the United States has always adopted an ethical and punitive rescue policy for the elderly (low-income people), advocated individual social responsibility and the limited responsibility of the government, and thus the poverty alleviation policy has not made great progress. The social welfare and pension security system in the United States have improved slowly.

Until the economic crisis of 1929, after President Roosevelt took office, he promulgated the "Social Security Law" in 1935, and gradually adopted a number of policy projects aimed at poverty alleviation. By the 1960s, he had basically built a relatively healthy " Social safety net mechanism; but unlike Europe. The United States has a strong paternalistic cultural outlook, and this is an important consideration in determining the direction of welfare policy. In the 1970s and 1980s, due to the economic downturn and the conservative shift of politics, society and culture, the US anti-poverty policy began to enter the stage of adjustment and reform, gradually moving from "rights welfare" to "work welfare", and anti-poverty policy design has been working hard. Seek a balance between “alleviating poverty” and “promoting work”.

The United States tends to reduce its budget for social welfare, decrease pension expenses and encourage work, focus on increasing employment. In 1980, Republican

Reagan took office, reformed the original communal welfare system, cut the federal social welfare plan to cut social welfare expenditures, and transferred the federal government's responsibility for collective security to state and local governments to promote private and community welfare. Development of. In terms of societal assistance, the measures taken are to reduce assistance and encourage work.

Tracing back to the folk origins of America's unique concept of old-age care, we must talk about the individualistic liberal social Darwinism in American culture and their cultural source - transcendentalism.

The concept of individualism has roughly three characteristics: focus on the spirit, emphasize individuality and promote self-reliance. As a source of individualism, the core view of Transcendentalism holds that individuals have the ability to transcend feelings and reason and directly understand the truth. Under the guidance of this kind of thinking, transcendentalists concentrate on the importance of the individual.

As one of the cores of the American spirit, liberalism also affects all aspects of contemporary life. The "modern" liberals were separated from the original classical liberalism, arguing that the government should use tax collection to provide the minimum amount of material welfare. Under the influence of transcendentalism, liberalism attaches importance to the spirit, emphasizes the sacredness of personality and human spirit, and also advocates the self-reliance of individuals and nations. Emphasis on the concept of individual and personal values, to promote people's attention to the spirit, to think independently, not to succumb to the opinions of the majority. The Transcendentalism Movement is a very weighty ideological movement in the history of the United States. It can be said to be the first truly ideological revolutionary movement in American history.

Social Darwinism is a social theory that applies the idea of natural selection in Darwin's theory of evolution to human society. Dickens separated social Darwinism into three factions: the first is tantamount to regarding human social organization as an organism. Like other biological organisms, it seems to undergo development and change. The second meaning is built on human biological inheritance. Regularity, formulate corresponding eugenics and prenatal education policies, such as eugenics proposed by Pearson; the third meaning is "negative social Darwinism." This division points out the correct aspects of social Darwinism and thus has significant

academic significance. This is a successful defense of social Darwinism in the worldwide scholarly community.

Just as Newton ruled the science of the 17th century of discovering the laws governing objects in the universe, Charles Darwin ruled the science of the 19th century by discovering the laws governing the evolution of mankind itself. Darwinism's emphasis on the survival and survival of the best fits perfectly with the tendencies of the time. Politically, this period is the moment when Bismarck's "iron" unified Germany. Nationalist critics of diverse countries believe that Darwinism has given their support and justification. They believe that in political activities, as in nature, the strongest is the winner, and the quality of belligerence determines who will win in the international "survival struggle." At this time in China, it is precisely because of the fall of the home country that it has gradually set in the "savings and saves" activities. In economic life, this is a time of honest business and vulgar individualism. The comfortable, contented upper and middle classes strongly oppose any intervention by the state to promote greater social equality. They argue that they deserve happiness and success because they have proved that they are more "fit" than the incompetent poor.

The reason why Darwin's doctrine was prevalent on the social scene was simple. They appeared to be providing scientific support for materialism prevailing throughout Europe. In short, Darwinism fits well with Kipling's famous saying that those who have the authority should gain something, and those who can get it should keep it.

The values promoted by the above-mentioned cultural traditions have had a profound impact on the political, economic and cultural life of the United States, especially in the early colonial period, and its influence was more prominent. At the time, Americans believed that generous relief to the poor would make them lazy; crowded psychiatric institutions and prisons would only cause more harm to others; a substantial increase in the minimum wage would only make some low-wage employees a temporary dismissal. By. Americans place more emphasis on equal opportunities. Jefferson believes that by giving land and education to all American citizens, the danger in class society can be eliminated. Some people likened it to a race. When people were given a specified land and education, they were on the same starting line, the so-called "equal opportunity", so people can completely succeed through their own efforts. Realize your own ideals. Therefore, the concept

of old-age care in the United States is heavily influenced by the values embedded in the hearts of Americans.

## IV. CONCLUSION

It is worth warning that since the founding of the United States, the government has been adopting moral and punitive assistance policies for the elderly and low-income groups, so the social welfare and old-age security system has been developing slowly. In 1980, republican Ronald Reagan took office and reformed the social welfare system, transferring federal responsibility for social security to state and local governments, and encouraging and supporting the development of private and community welfare. In terms of social assistance, the measures taken by the us government are to reduce assistance and encourage work. From the perspective of culture, it is mainly influenced by American individualism and social Darwinism, emphasizing the self-reliance of the elderly. Therefore, the American concept of old-age care comes from the deeply rooted values in the hearts of Americans.

This paper studies the world outlook after the huge pension difference between China and the United States. However, as a subjective cognition and psychological tendency, "pension concept" still needs to be built on the specific political and economic basis. Therefore, this paper will objectively draw several inspirations from the differences between Chinese and American pension concepts:

First, on the basis of vigorously carrying forward the culture of respecting and respecting the aged, we should encourage the concept of independent support for the aged. China should advocate respecting the old and providing for the aged on the basis of individual independence, equality of human rights and mutual respect, and build the concept of providing for the aged suitable for the new era.

Second, we need to build a diversified old-age security system while understanding the differences between China and the United States in social systems and specific national conditions. Drawing lessons from the detours the United States has taken in providing for the aged, we clearly realize that the American concept of providing for the aged is not necessarily the most advanced and most suitable for us. On this basis, the world's leading "diversified" pension security system can only be established by establishing a scientific pension review, assistance and social pension insurance system and encouraging independent pension.

## References

[1] Ma Shujuan. Housing pension insurance: cold or successful

[2] Ningbo Economic (Financial Economic Perspective), 2018 (11): 42-43.

[3] Wang Wen, Ning Xin. To support the elderly, it is easy to say [J]. Financial Expo (Fortune), 2018 (10): 63-65.

[4] Yue Weiwei. Research on Greek public pension reform from the perspective of debt crisis [D]. Shanghai Jiaotong University, 2012.

[5] Wang Zhengyou, Zhao Wei. The US food stamp project and its enlightenment, China Food Economy, 2013 (06): 28-30.

[6] Liu Cui. On the evolution of the US anti-poverty policy since the mid-1930s [D]. Beijing University of Chemical Technology, 201

[7] Ma Yang. The inheritance and chance of ancient Chinese pension culture and its modern value research [D]. Ocean University of China, 2015.

[8] Wang Shusheng. The relationship between the culture of respecting the elderly and the active aging in China [A]. The Committee on the Development of the Elderly of the Chinese Gerontology Society, the Research Center for Gerontology of Tsinghua University. The Academic Research Discussion on the Development of the Resources of the Elderly[C]. Chinese Gerontology Society for the Development of Senior Citizens, Tsinghua University Gerontology Research Center: China Association of Old Scientists and Technicians, 2003: 1.

[9] Lu Li. Social Darwinism and Existence of Human Nature as the Foundation and Development of Modern Western Economics [J]. Modern Business, 2018 (07): 171-172.

[10] Zhang Wei. Policy Analysis of Population Aging in European and American Countries[J]. China Social Work, 2016(17) :40-41.

[11] 李俊 , 王红漫 . 美国老年人口结构变化及健康养老制度演进对中国的启示 [J]. 中国老年学杂志，2018,38(17):4346–4349.

[12] 焦津强 . 浅谈儒家思想对中国养老观念的影响 [A].《决策与信息》杂志社、北京大学经济管理学院 . “决策论坛——地方公共决策镜鉴学术研讨会”论文集( 下 ) [C].《决策与信息》杂志社、北京大学经济管理学院 :《科技与企业》编辑部，2016:2.

[13] 张鑫 . 论美国养老保障制度改革的核心理念——兼论对我国的启示 [J]. 技术经济与管理研究 ,2015(10):100–103.

# “Bourdieu’s Talk: An Analysis of High-Education-Low-Income Issue among Recent Chinese Professional Immigrants in Canada”

**Xiaowei Yu***

**Abstract:** In this study, an attempt of positioning, describing, explaining and analyzing high-education-low-income issue among recent Chinese professional immigrants in Canada was conducted by using Bourdieu’s concepts of habitus, field and capital stemmed from his social theoretical framework. It is concluded that the issue is largely caused by habitus conflicts and transitions happened short after the recent Chinese professional immigrants arrived in Canada as well as devalued cultural capital and lost of social capital that they ever had in China before. Meanwhile the study indicated that high-education-low-income issue is not unique only for recent Chinese professional immigrants but universally exists among recent immigrants from various ethnic groups in Canada currently. Immigration, in Bourdieu’s terms, was a course of devaluation and reproduction of capital that immigrants ever held before and will hold in the future. Potential success in immigration exists in sufficient preparation both psychological and physical for their habitus transition in advance and positively possible capital conversion both material and non-material following their arrival of the new country.

**Keywords:** High-Education-Low-Income Issue, Bourdieu, Capital, Field, and Habitus

* Xiaowei Yu, Assistant Professor at Northeast Normal University.

## HIGH-EDUCATION-LOW-INCOME ISSUE

Canada is a typical immigration country with more than 6.1 million foreign-born populations, which is almost 20.6% of the total population of the country. ① Recent immigrants made up 17.2% of the foreign-born population and 3.5% the total population in Canada between 2006 and 2011. ② It is obvious that Canada needs immigrants to stop a decline of population. Given Canada's multiculturalism policy, it legally recognizes and encourages immigrants with different background come into the country. As a result, immigrants from all over the world not only augment Canada's population, but also strengthen its economy and enrich its multi-cultural characteristics as well thereby maintaining the energy and vigorousness of the country.

Meanwhile, it needs to be pointed out that the proportion of recent immigrants' origin is significantly changing. Recent immigrants born in Asia (including the Middle East) made up the largest proportion of newcomers to Canada in the new century (56.9%). ③ In contrast, more than three decades ago in 1971, only 12.1% of recent immigrants were born in Asia (including Middle East). ④ On the other hand, newcomers born in Europe made up 16.1% of recent immigrants in 2006, while it used to be the main source region of immigrants, accounted for 61.6% of newcomers to Canada in 1971. ⑤ Moreover, the most common European country of origin for newcomers in 2006 was Romania (2.5%), a Eastern European country, which was also different from the facts three decades before during which most European newcomers came from the United Kingdom, Italy, Germany, the Netherlands and Portugal. ⑥ This significant change saw the high proportion of newcomers belong to visible minorities, namely, in 2006, 75% of recent immigrants who arrived since 2001 were visible minorities, which caused to a dramatic growth in the visible minority population in Canada recently. ⑦ Between 2001 and 2006, Canada's visible minority population increased by 27.2%, which was five times faster than the 5.4%

---

① Statistics Canada, "Immigration in Ethnocultural Diversity in Canada," http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm, retrieved on May 17, 2017.
② Ibid.
③ Ibid.
④ Statistics Canada, "Immigration in Canada: A Portrait of the Foreign-born Population, 2006 Census." (Catalogue no. 97-557-XIE, 2006), p. 10.
⑤ Ibid.
⑥ Ibid.
⑦ Statistics Canada, "Canada' s Ethnocultural Mosaic, 2006 Census." (Catalogue no. 97-562-X, 2006), p. 5.

growth rate of the total population. [①] Unlike their counterparts from European countries, recent immigrants belonging to visible minorities do not have similar cultural and traditional background with native Canadians who shared the similar cultures, ideologies, religions, personal values, languages, and social norms with those in Europe, especially in the western European countries. Differences in language communication, social norms and manners, in some particular cases, the immigrants' homeland values and Canadian values conflict for each other, lead to more serious challenges for those recent immigrants than that for the Canada-born population when settling in the country in the first several years.

In recent years, Canada has gradually enhanced its requirements for the applicants for skilled workers and professional immigration both in language (English or French) proficiency and educational credentials. As a result, to meet the criteria of Immigration and Citizenship of Canada, recent immigrants usually have a post secondary degree and have to pass language proficiency test either in English or French, such as TOFEL and IELTS. According to Statistics Canada, compared to that 12.3% of total Canada-born population who had bachelor's degree or higher in 1993, 14.8% of the total recent immigrant population had the equivalent educational credentials at the same period. [②] In 1996, the difference appeared. The percentage of recent immigrants who held university degrees or higher was 21.2% at the time, while the Canada-born population almost kept the same, which was 12.2%. Ten years later, the percentage of highly educated immigrants further increased. According to Census Canada 2006, 58% of recent male immigrants and 49% of recent female immigrants had at least a bachelor's degree, while around 28% of native-born [③] Canadians, both for men and women, held the equivalent educational credentials. [④]

However, high educational credentials recent immigrants achieved before they came to this new country did not bring them good career development here when comparing to their Canada-born counterparts. According to Statistics Canada, in 2005, for those who had university degrees, recent immigrants' average annual

---

① Ibid.

② Palameta, Boris, "Low Income among Immigrants and Visible Minorities." Statistics Canada, (Catalogue no. 75-001-XIE, 2004), p. 13.

③ Statistics Canada, "Immigrants in Canada." (Catalogue no. 85F0033MIE, 2001), p. 9.

④ Diane Galarneau and Rene Morissette, "Immigrants' Education and Required Job Skills." Statistics Canada, (Catalogue no. 75-001-X, 2008), p. 6.

income was $30,332, while Canada-born earners' was $62,566. [①] The average annual income of recent immigrants who had university degrees was even lower than that of those Canada-born earners who did not have university degrees, which was $40,035. [②] Based on another investigation regarding the living condition and career development of immigrants in Canada conducted by Federation of Canadian Municipalities in 2009, the gap of income between recent immigrants and their Canada-born counterparts became wider during the last five years. [③] Whereas average income for recent immigrants were under 60% of non-immigrant income in 2001, this number had fallen to 51% by 2006, which indicated that recent immigrants were earning incomes no greater than half the size of non-immigrants. [④] This phenomenon generally existed for either those who held university degrees or those who did not. Moreover, unemployment among well-educated recent immigrants remains consistently high. [⑤] While the proportion of recent immigrants with university degrees was twice as high as that of non-immigrants, the unemployment rate among university-educated recent immigrants was four times greater than that of non-immigrants. [⑥] Generally, recent immigrants were largely in low-paying service industry and general labour occupations and seldom in better-paying management positions. Therefore, high-education-low-income issue has become a universal social challenge faced by most of recent immigrants in Canada.

The recent Chinese professional immigrants group, as one of the significantly increasing visible minority groups, is inevitably facing the exactly same issue after they arrived in this new country. With over one million people, the Chinese community has become one of the biggest non-European ethnic groups in Canada. The majority of Chinese immigrants arrived in Canada relatively recently. In 2001, 52% of ethnic Chinese immigrants had arrived in previous decade and another 25% had arrived between 1981 and 1990. In contrast, only 5% had arrived in the 1960s, and just 2% came to Canada before 1961 due to the Canadian government's Chinese Exclusion Act and its racialism and discrimination policies to the Chinese

① Based on the Table of Median earnings, in 2005 constant dollars, of male and female recent immigrants earners and Canadian-born earners aged 25 to 54, with or without a university degree, Canada, 1980 to 2005, Statistics Canada, http://www12.statcan.gc.ca/english/census06/analysis/income/tables/table8.htm
② Ibid.
③ Federation of Canadian Municipalities, "Immigration and Diversity in Canadian Cities and Communities." (March, 2009), p. 41.
④ Ibid.
⑤ Ibid., pp. 19-21.
⑥ Ibid.

immigrants. [①] Among this group, according to Census Canada 2001, 72% of Canadians of Chinese origin were born outside of Canada, compared with 18% of all Canadians. [②] Close to 45% of foreign born Canadians of Chinese origin were born in the People's Republic of China, while approximately 30% were born in Hong Kong and almost 10% were from Taiwan. [③] The educational level of this group is significantly higher than the Canada's average level. According to Statistics Canada, in 2001, 27.1% of Chinese immigrants aged 15 and over had either a bachelor's or post-graduate degree, compared with 15.4% of the overall adult population in Canada. [④] Further, Chinese immigrants are particularly likely to have a post-graduate degree. In 2001, adult of Chinese origin made up 3% of the Canadian population, but represented 9% of all those with a Doctorate and 7% of those with a Master's degree. [⑤]

However, like recent immigrants from other ethnic groups, relatively high educational level, which almost double the rate of the average of the general population, did not convert to an advantage and immediately facilitate and promote recent Chinese professional immigrants in job market in Canada. On the contrary, recent Chinese immigrants experienced difficulties when entering job market. According to Statistics Canada, in 2001, prime working-age Chinese immigrants had an employment rate of 61%, which was lower than the level of 80% for the total population. [⑥] Moreover, their unemployment rate was higher than that of the total population. In 2001, 8.4% of Chinese immigrant labour force was unemployed, compared with 7.4% of those in the overall population. [⑦] Consequentially, the income the recent Chinese immigrants received was inevitably lower than that of non-immigrants. The data from Statistics Canada indicated that in 2000, the average income from all sources for Canadian of Chinese origin aged 15 and over was about $25,000, compared to almost $30,000 for all Canadian adults. [⑧] The data also

---

① Colin Lindsay, "Profiles of Ethnic Communities in Canada: The Chinese Community in Canada." Statistics Canada, (Catalogue no. 89-621-XIE -- No. 001, 2007), p. 10.
② Ibid., p. 7.
③ Ibid., p. 10.
④ Ibid., p. 13.
⑤ Ibid., p. 14.
⑥ Tina Chui, Kelly Tran, and John Flanders, "Chinese Canadians: Enriching the Cultural Mosaic." Statistics Canada, (Catalogue no. 11-008, 2005), p. 28.
⑦ Colin Lindsay, "Profiles of Ethnic Communities in Canada: The Chinese Community in Canada." Statistics Canada, (Catalogue no. 89-621-XIE -- No. 001, 2007), p. 15.
⑧ Ibid., p. 16.

showed that over a quarter of all Canadian of Chinese origin have incomes that fall below Statistics Canada's low-income cut-offs, compared with 16% of the overall population. [①] As a summary, the population group of Chinese immigrants has higher educational level (27.1% of those with university degrees) than the average of total Canadian population (15.4%) and lower level of incomes (percentage of low income was 25.9%) than the average of total Canadian population (16.2%). [②]

Based on the aforementioned statistical data, it is quite obvious that recent Chinese professional immigrants are currently facing this "high-education-low-income" issue, and it will become significant and urgent when more Chinese immigrants come in the closing future. How to properly solve this issue has become one of the most critical tasks not only for recent Chinese immigrants, but also for the Canadian government and relevant departments who carry out and implement national immigration policy for maximizing state's interests. Before solving the issue, the question why the issue exists among the recent Chinese professional immigrants as well as other ethnic groups in Canada should be responded first. This is also the research question in this paper, followed by an attempt to discuss how the recent Chinese professional immigrants try to resolve this issue by themselves when they try to settle in this country, which is another research question of this paper. A practical theoretical means is applied to assist the analysis here, which is the concept of habitus, field and capital from Bourdieu's social theory framework. In the next section, these concepts from Bourdieu will be introduced and discussed.

## UNDERSTANDING BOURDIEU: A REVIEW

Pierre Bourdieu, a French intellectual, because of his influential theoretical contributions in social science, is largely considered by scholars as one of the most important sociologists in the world during the twentieth century. His significant works embrace and cross multi-disciplines, such as philosophical, sociological, anthropological, and ethnographical domains. Bourdieu's theories focus on our social world and emphasized empirical practices and by doing that he established a relational framework among social agents and social structures to help us to understand our social positions, social inequalities, classes, and the struggles both among different classes and inside one class. In his relational theoretical framework,

① Ibid., p. 17.
② Ibid., p. 18.

Bourdieu broke up with dualism that was widely applied in Sociological domain. He challenged the ideas of either subjectivism or objectivism by offering a middle course to make attempt to associate the two and to find and interpret the relations between the two; also, he tried to conceptualize the relation between social agents' mental world and a material world surrounded, namely, how social agents' subjective attitudes, opinions, personality, dispositions and behaviours impact and transform objective world, how an objective material world shape, cultivate, determine and constrain social agents' mental world, and how the two interact with each other. Therefore, to some degree, Bourdieu did not deny either subjectivism or objectivism or any types of dichotomy. Rather, he made great effort to add a relational connection between the opposite two.

Meanwhile, although deeply influenced by Karl Marx's political and economic theories, Bourdieu rejected Marx's idea regarding considering economy as infrastructure as well as politics and culture as superstructure, which is also stemmed from dualism. Rather, Bourdieu broadened Marx idea regarding economic capital by introducing the concept of capital, which Marx only used in material world, into non-material world. ① As a result, economy and culture, for Bourdieu, are not put into an antinomy structure, namely, infra- or super- structure, but endowed the same meanings, capital, with which social agents can achieve various powers (economic, political, cultural, or symbolic) by owning which they will enhance their social mobility to some extent. Thus, Bourdieu's theories can be also considered as theories of social practices with which various social powers that social agents in different social classes constantly struggle for can be produced and reproduced as well as transformed from one state to another. Associated with his relational thinking mode, Bourdieu interpreted the construction of his theory of practice as a condition of the construction of an experimental science of the dialectic of internality and externality, namely, of the internalization of externality and of the externalization of internality. ②

As a theory of practices, Bourdieu's theory not only describes and explains social issues, conflicts and various phenomenons to us, but also provides researchers with practical thinking and studying tools to support and guide them to examine and analyze social agents and structure, which are two vital elements in Bourdieu's theoretical framework. Because Bourdieu's entire theoretical system will be too

① Pierre Bourdieu, "Three Forms of Theoretical Knowledge," Social Science Information 1 (1973), p. 63.
② David Swartz, Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), pp. 66-67.

complicated and tremendous to be discussed in this issue analysis here, only some major concepts of his theory that is relevant and quite instrumental for the analysis are introduced and discussed as follow briefly. There are three concepts, Habitus, Field, and Capital, from which this analysis will be extended and by which three inquiries will be clarified. Habitus helps and guides us to clarify WHO they are. Field can tell us WHERE they are. And Capital can answer the question WHAT they have. Based on the clarification of these inquiries, such research question like why the issue exists and how it will be solved can be answered when we place them back into the Bourdieu's relational framework.

Habitus, simply defined as a system of disposition by Bourdieu, expresses the result of an organizing action, having a meaning that is very close to such a word as structure, and further designates a manner of being, a habitual state, a predisposition, a tendency, a propensity or an inclination. ① According to Bourdieu, habitus is structured structures that predispose to function as structuring structures and is the principle of the generation and structuration of practices and representations; consequently, the principle can be objectively regulated and adapted to its purposes without presupposing any consciousness, which means that habitus generates a sequence of actions that are objectively organized as strategies without in any way being the product of a true strategic intention. ② Jenkins further paraphrased the definition of Bourdieu's concept of habitus. Jenkins states that habitus refers to a habitual or typical condition, state or appearance, particularly of the body of social agents, which is an acquired system of generative schemes objectively adjusted to particular condition in which it is constituted. ③ Moreover, Wacquant states that habitus designates the system of durable and transposable dispositions through which we perceive, judge and act the social world. ④

Thus, Habitus firstly is an adapted system of acquired disposition stemmed from both social agents' upbringing and education as well as their past experiences and the environment in which they live; and secondly it functions on the practical level in agents' social life as an organizing principle of their actions. Although Bourdieu used the term "strategy" to describe habitus, undoubtedly, habitus is

① Pierre Bourdieu, "Three Forms of Theoretical Knowledge," Social Science Information 1 (1973), pp. 63-64.
② Ibid.
③ Richard Jenkins, Pierre Bourdieu. (London, UK: Routledge, 1992): p. 74.
④ Loïc Wacquant, "Pierre Boudieu." In Key Sociological Thinkers (second edition), edited by Rob Stones, 261-277. (London and New York: Macmillan, 2006), p. 267.

unconscious and potentially and exert subconsciously a subtle influence on and direct social agents' manner of talking, communicating with other agents, dealing with things, handling situations, or whatever. Habitus never cheat. Social agents could pretend to do something, but this "something" is not habitus because it is in a context of conscious level. Rather, the "pretend" per se can be considered as part of social agents' habitus. Thus, emphatically habitus is neither an abstract or idealist concept nor a manifest in social agents' actions, it is both an internalized part of external environment in which social agents live embodied in every single agents and an externalized expression of subjective world of the agents. [①] Also according to Wacquant, the unconscious schemata or so-called habitus are acquired through lasting exposure to particular social conditions and conditionings, via the internalization of external constraints and possibilities to the social agents within a similar group, which means that habitus is shared by those social agents who are subjected to similar experiences even as each individual has a unique variant of the common matrix that explains that individuals with the same nationality, class, ethnicity and so on spontaneously feel "at home" with each other. [②]

Based on the discussion above, we can acquire a rough idea regarding what habitus is and how it evolves and affect agents' social actions. Moreover, we can also understand that by analyzing habitus of any given social agent or social agents group, the identities of them, namely, who they are, can be examined and understood. Analysis of habitus provides researchers with a possible way to know social agents' background of their history and social class, namely, both diachronic and synchronic context of any given social agent and social agents group. As Bourdieu's works always focus on the issues of social agents in a specific social domain rather than in undifferentiated social space, thus, following understanding habitus, the concept of field should be introduced to help us clarify in what area or social domain the issues exist.

Bourdieu gave the term "field" to various spheres of social life, such as the economy, education, science and technology, religion and so on, which with their own authority, administration, rules and regularities. [③] In analytic terms, Bourdieu defined field as a network, or a configuration, of objective relations between

① Richard Jenkins, Pierre Bourdieu. (London, UK: Routledge, 1992): p. 74.
② Loïc Wacquant, "Pierre Boudieu." In Key Sociological Thinkers (second edition), edited by Rob Stones, 261-277. (London and New York: Macmillan, 2006), p. 267.
③ Ibid., p. 268.

positions, which are objectively defined by their present and potential situation in the structure of the distribution of species of power whose possession commands access to the specific profit that are at stake in the field, as well as by their objective relation to other position. [①] In differentiated society, there exist numerous fields that are relatively autonomous (semi-autonomous) and full of various resources and powers. They are different from each other and follow specific logics. With an apparent comparison, Bourdieu saw field as a game, which has its own rules and has exclusive characteristics from other games. [②] However, one of the obvious differences between the two is that in any given field defined by Bourdieu, social agents are grouped or classified depending on how much of resources or powers they actually have. As a result, the agents in field who are stratified into dominant group own more resources and powers in hand than those who are classified into subordinate group. Those who occupy the dominant positions in a field hold powers so that they can determine strategies of distribution of powers, while those relegated to subordinate positions are more liable to deploy strategies of subversion. [③] Consequentially, dominant group always tend to maintain and preserve the existed order, namely, resources and powers that they have already owned, to keep their superior positions, while subordinated group always tend to challenge them.

However, the classification in any given field is not fixed but dynamic, because all the social agents in the field, dominant or subordinate group, try to obtain as much as possible resources and powers to enhance their positions in the field. Further, the struggles or competitions not only happen between dominant and dominated group, but also exist in the same group in a field. For Bourdieu, the struggles among social agents in a field are constant, therefore, field is a social arena within which struggles always exist for controlling over resources and powers, which is also struggle for social distinction that is fundamental dimension of social agents. [④] Thus, the pursuit for powers is the original and primary motive of social agents' actions or practices in a field. For Bourdieu, habitus defines social agents' identity with their historical, familial and social class background, field defines the

---

① Pierre Bourdieu, and Loïc Wacquant, An Invitation to Reflexive Sociology. (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1992), p. 97.

② Ibid., p. 98.

③ Loïc Wacquant, "Pierre Boudieu." In Key Sociological Thinkers (second edition), edited by Rob Stones, 261-277. (London and New York: Macmillan, 2006), p. 269.

④ David Swartz, Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), p. 122.

place where the agents execute their practices, and then he used the term "capital" to define what social agents have and constantly chase for as the original motive of their entire social practices.

The concept of capital originated from Marx's economic and political theories, whereas Marx only utilized the term "capital" in material domain, namely, Marx's capital only designated economic capital such as money, assets and material goods. Bourdieu extended Marx's idea by introducing the concept of capital into non-material domain, mainly including cultural, social, and symbolic capital on which the social agents depend as particular endowment to achieve higher positions in a field as well as in entire social space. According to Bourdieu, capital is accumulated labor both in its materialized form and embodied form that enable them to appropriate social energy in the form of reified or living labor when appropriated on a private or exclusive basis by agents or groups of agents. ① First, any given resource, or power become capital only when its value is generally recognized by most of social agents in a specific field or even in entire social space. Second, no matter what forms of capital, objectified, that is, materialized, or embodied, they all need to take time to accumulate by agents without exception. Third, capital has potential capacity to produce profits directly or indirectly and to reproduce itself in identical or expanded form. ② Fourth, for Bourdieu, each of capitals, economic, cultural, social, or symbolic, can be transformed into another by agents' different social actions. Given the concept of economic capital from Bourdieu is the same as the one from Marx that is broadly accepted and applied in our social world for long time, the other three types of capitals from Bourdieu are briefly introduced as follow.

One of the most important capitals in Bourdieu's social theory is cultural capital. Bourdieu's idea regarding cultural capital originally stemmed from his notion that educational credentials and familiarity with bourgeois culture became a major determinant of life opportunities and the name of personal talent and academic nobility, its unequal distribution helped conserve and maintain social hierarchies. ③ Bourdieu initially proposed this concept in his research to explain unequal scholastic achievement of children growing up from families with different education level

---

① Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital." In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, edited by J. G. Richardson, 241-258. (New York: Greenwood, 1986), p. 241.
② Ibid.
③ Pierre Bourdieu, The Logic of Practice. The Preface, (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990), p. 4.

but similar origins. [①] Bourdieu stated that school success could be better explained by the amount and type of cultural capital inherited from the family background than by measures of individual talent or achievement. [②] For Bourdieu, cultural capital, which is vital for agents' social mobility, covers an extensive variety of social resources such as language, general culture awareness, aesthetic preferences, information about education system, and educational credentials. [③] Cultural capital is so significant in Bourdieu's theoretical framework that the production and reproduction of it becomes one of the ultimate goals of family strategy and how much of it held by social agents becomes one of the most important criteria to evaluate their success in a highly differentiated society. [④]

Bourdieu also defined three states of cultural capital. The first one is in the embodied state, which is in the form of long-lasting cultivated dispositions of mind and body that are internalized by agents through socialization and that constitute schemes of appreciation and understanding. [⑤] Cultural capital in embodied state must be achieved by agents themselves during a relatively long period (usually begin at agents' childhood). By a conversion from external wealth to an integral part of an agent, or his or her habitus, embodied cultural capital cannot be transmitted instantaneously by gift or bequest, purchase or exchange like the transition between economic capital. [⑥] The second one is in the objectified state, which designates cultural goods or objects such as books, pictures, works of art, dictionaries, scientific instruments or machines, that require specialized cultural capacities to use. [⑦] Cultural capital in objectified state can be appropriated both materially and symbolically. For example, to possess a piano, agent only needs money (economic capital) to purchase it; to play this piano, this agent must grasp

---

① David Swartz, Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), p. 75.
② Ibid., pp. 75-76.
③ Ibid., p. 75.
④ Pierre Bourdieu, Practical Reason: On the Theory of Action. (Stanford, CA: Stanford University Press, 1998), pp. 19-26.
⑤ Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital." In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, edited by J. G. Richardson, 241-258. (New York: Greenwood, 1986), p. 243; David Swartz, Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), p. 76.
⑥ Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital." In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, edited by J. G. Richardson, 241-258. (New York: Greenwood, 1986), p. 245.
⑦ Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital." In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, edited by J. G. Richardson, 241-258. (New York: Greenwood, 1986), pp. 243-247; David Swartz, Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), p. 76.

certain skills (embodied cultural capital). The third one is the institutionalized state, for Bourdieu, which means the educational credential system or a form of academic qualifications. ① This form of cultural capital shows its value by academic degree social agents achieve as well as educational institution the degree comes from. Thus, school and educational system play an important role in the production and reproduction of cultural capital and consequentially in the social distribution and classification.

In addition, Bourdieu defined social capital as the total of actual resources that are connected to possession of a long-lasting network of relationships of mutual acquaintance and recognition. ② This form of capital depends on practical social relations social agents actually hold such as kinships that is in realistic state. Since social capital depends on the network of agents' social relations, the volume of social capital possessed by agents thus depends on the size of the network of these relations agents can effectively mobilize and on the volume of the capitals (material and non-material) possessed by each of those to whom agents are connected. ③ Therefore, the profits of social capital usually accumulate with the association and exchange with other material and non-material capitals, which, to some degree, is similar to, for Bourdieu, symbolic capital. According to Wacquant, symbolic capital designates the effects of any form of capital when people do not perceive them as such. ④ Bourdieu further explained it as a form of power that was not perceived as power by social agents but as legitimate demands for recognition, deference, obedience, or services of others. ⑤ The key characteristics of symbolic capital is legitimation. Dominant class maintains and preserves its various forms of capitals by legitimating their actions thereby denying the idea that their actions is either to maintain their dominant position or to maximize the capitals they are chasing for. Thus, to some degree, symbolic capital is deception, because it disguises the original motives of agents' social practices, namely, to pursue maximum social resources and powers. Moreover, symbolic capital is also the top state among any other three

① Ibid.
② Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital." In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, edited by J. G. Richardson, 241-258. (New York: Greenwood, 1986), p. 248.
③ Ibid., p. 249.
④ Loïc Wacquant, "Pierre Boudieu." In Key Sociological Thinkers (second edition), edited by Rob Stones, 261-277. (London and New York: Macmillan, 2006), p. 268.
⑤ David Swartz, Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), p. 90.

capitals, thus, it can be only obtained from successful use of other three capitals because it suggests a state of legitimation of other forms of capital, as if other capitals obtain a special symbolic effect when they gain a symbolic recognition that masks their material and interested basis. ①

One of the most critical contributions in Bourdieu's social theory is to introduce a relational mode of thought into social science by breaking with substantialism mode of thought, which leads people to characterize each element by the relationships which unite it with all the others in a system (field) and from which it derives its meaning and function. ② Bourdieu tried to use this relational method to reify attributes of individuals and groups by relating them together in their social and historical contexts. ③ Any given agent or individual remains meaningless until put into a whole structure in which the relationships between different agents, different groups and various parts of the structure will define and demonstrate the meanings of each agent or group. For Bourdieu, a relational method is a basic tool to impose necessary epistemological breaks with both subjectivist and objectivist. ④ This is simply because these relationships either between agents, between groups, or between agents and structures, are not fixed but dynamic. These transitions come from both the agents, the subjective changes, and the structure in which the agents exist, the objective changes. With the changing of these relationships, the meaning of agents as well as structure in which agents act and interact will constantly transform from one state to another. Thus, when we try to understand and grasp the meanings, positions or states of any given agents in any given field, we must consider the relations not only from a subjective point of view, but also from an objective, longitudinal and relational point of view. In a word, whatever the relation might be, opposite or uniform, conflict or consistent, it is a key to analyze the issue by using this relational mode of Bourdieu's theories.

## ANALYSIS AND DISCUSSION

As just-landed immigrants coming from the third world countries, they face lots of problems, such as where they can settle down for a new home, where can find more information regarding initiating new career, how to enter the job market, how

① Ibid., p. 92.
② Ibid., p. 142.
③ Ibid., p. 61.
④ Ibid., p. 62.

to find new friends and create new social network, and how to improve language capability and understand its culture and values in Canada. These are typical recent Chinese professional immigrants facing short after they arrived. Following a period of practices, they realize that it is not that easy to accomplish these tasks in a relatively short period. For example, a Chinese chemistry professor with PhD degree and five-year teaching experiences in China might not continue teaching and researching in Canadian institutions simply because of either lack of language proficiency or different academic and research system in here. Thus, this professor has to make certain changes to adapt this situation. He or she may do some other jobs that require low language capability for make a living temporarily, go to school to improve their language and achieve certification that is required for resuming the career, or change the career into a totally new area. As a result, whatever the choice is, within a short term, this professor cannot gain the income that he or she is supposed to have based on educational level and previous working experiences. This is not a special case but commonly exists among recent Chinese professional immigrants who usually have high educational degrees but relatively low income and are not engaging in their original professional career. Apparently, there are various factors and reasons that cause this realistic result. The major factors can be concluded as lack of language skills, lack of cultural background, lack of social network, the habit and behaviour difference between westerners and easterners, and financial issues. Behind these issues, the core reason can be discovered and analyzed by using Bourdieu's theoretical concepts, which indicates that this case includes many transitions; in Bourdieu's term, this social agent is experiencing transformation either with habitus or capitals in an overlapping section of multi-fields.

Here, one assumption and one delimitation are defined. The assumption is that racial discrimination is not a major effect on their social activities and professional career development in Canada. Although the racial issues currently still exist, by enacting anti-racialism laws and policies based on Canada's multiculturalism principle as a national policy, it is undoubtedly that racial discrimination has been eliminated to a relatively low level in Canadian society especially in education system and professional job market for now. Thus, the effect from racialism will be neglected during the analysis. The delimitation is about the focusing group in this study, namely, only recent immigrants from Mainland China will be focused

in this analysis. Given the historical reasons, the other two main sources of Chinese immigrants, Hong Kong and Taiwan, have the distinguished cultural and traditional background from Mainland China. People from these three regions have significantly different habitus and linguistic capitals; thus mixing them together may cause confusion thereby reducing validity of the analysis.

According to Bourdieu, the analysis must relate a particular field of practices to broader field of power, which illustrates the commanding place that stratification and power have in Bourdieu's sociology. In this particular case, there are three fields involved throughout the analysis, the field of recent Chinese professional immigration, the field of Canada's labour market, and the field of Canada's education. The focus of this analysis is an overlapped segment of the three fields, that is, the field of recent Chinese professional immigrants' employment and career development overlaps, embeds and is subject to the field of Canada's labour market, meanwhile, the field of immigrants' continuing education is embedded into the field of Canada's education system. As a particular group of social agents, recent Chinese professional immigrants are struggling within these two fields in which their various capitals convert from one to another, which makes their positions change constantly in these fields. Second, the analysis should identify the structure of objective relations between the opposing positions occupied by individuals or groups as they compete in a specific field. Moreover, the forms of economic and cultural capital that relate to the field the agents hold should be identified. The transformation of capitals both among agents and among various capitals should also be analyzed. Third, the research must analyze the habitus brought by agents that directly and indirectly affect their positions and social trajectory they pursue within the field. ①

As being said, there are three fields involving in this issue, the immigration field, the education field, and the job market field in Canada. The overlapped section of these three fields will be the analytical focus of this issue. The immigration field is authorized by Citizenship and Immigration Canada, which is responsible for evaluating the qualification of each applicant. The aspects evaluated include professional work experiences and educational level of applicants, which means that the university degree and professional experience that the applicants had in

① Loïc Wacquant, "Pierre Boudieu." In Key Sociological Thinkers (second edition), edited by Rob Stones, 261-277. (London and New York: Macmillan, 2006), p. 262.

China will be recognized by this authority if the applicants pass the evaluation. However, the criterion in this field is not consistent with the one in the job market field in which the educational credentials and previous work experiences recent Chinese immigrants achieved in China are seldom recognized or underestimated. The authorities of job market field are multiple, which include certain governmental department and ministry such as Industry Canada, Human Resource Canada, Business Canada, as well as various provincial and municipal authorities for job and employment administration. They have more practical criteria and standards for this market instead of considering whether the job applicants are immigrants or not. The inconsistency between these two fields partly causes that recent Chinese professional immigrants cannot easily fit in similar careers using their previous working experiences in a relatively short term. The third field is Canada's post-secondary education system. The authority in this field is the Ministry of Training, College and University. Normally, when recent immigrants decide to go back to school to improve their localized education as a cultural capital, they always choose post-secondary institutions rather than Canada's high school system. The standard and criteria between job market field and education field is quite consistent, which means the people largely can find relevant job with educational credentials achieved from Canadian academic institutions. Therefore, recent immigrants always struggle among these three fields during their first several years in Canada.

To be qualified during the procedure of immigration evaluation, each applicant has to enhance their own ability in all aspects related to be more competitive than other applicants. Following they get approval and arrive here they also need to compete with established immigrants who came here early and settled down and developed their career early. Thus, in the field of immigration, competitions exist not only between established immigrants and recent ones, but also among these recent ones. Similarly, this competition also exist in the other two fields, the only difference is, in the other two, the competitions are more serious and tougher, because, besides competitions from immigrants, more competitive challenges come from non-immigrants, those native-born Canadians. In job market, Canada-born competitors have more advantages such as English (French) language as mother tongue, local work experience and education background as cultural capitals, which recent immigrants need to take time to obtain. These advantages of non-immigrants are also available in the education field in which English or French as native language

can facilitate and help Canada-born students grasp and comprehend academic material quicker than their immigrant counterparts, especially non-English speaking ones. However, recent immigrants also have advantage in their school learning in Canada. Many immigrants learned the similar courses or programs in China before, thus they can use their previous knowledge and studying method to make up the lack of language proficiency. Apparently in all three fields, as newcomers, recent Chinese immigrants play the role as subordinate ones. They are not the holders of resources and powers in these fields and have to consume time and wealth to catch up their non-immigrant and established immigrant counterparts.

In terms of the reason why recent Chinese immigrants are classified into the subordinate group in all three fields discussed above, aside from the lack of language proficiency, analyzing from the perspective of habitus might help people understand more. The significantly changing social environment and ideology as well as long-lasting traditions in China cause to totally different habitus of recent Chinese immigrants from those growing up in Canada. From the east to the west, from a developing country to a developed country, from an autocratic country to a democratic one, from a so called socialist country to a capitalist country, and from a country with 1.5 billion population to the one with just 33 million, it can be imagined how significant and tremendous the transformation would be inside recent Chinese professional immigrants. These changes regarding social surroundings undoubtedly influence the social agents, who are encircled by it, sequentially, transform social agents' habitus in an unconscious and potential but dramatic way. The transformation of habitus in such a rapid way is not an easy and relaxed thing. The habitus that has made them comfortable in China now obviously cannot fit in this new country. They will experience uncomfortable change in which new habitus will evolve or convert either unconsciously or consciously when they touch in this totally new social space where people use different ways handling things around. For example, when they were in China, they did not need to use cover letter when applying for jobs and thanks letter after their interview, while in here they have to learn to do that. Thus, they have to learn how to write an impressive cover letter to attract potential employers and a polite thanks letter to express their true desire for the job. In China, they usually put their own pictures on the resume, but here they should not do that. Everything they deal with here is dealt in different ways. They need to change their usual ways, which they have already been comfortable with in

China. To fit in the new environment in Canada, their habitus forces them to change from who they were before to who they are now, this new guy should be similar to the ones who has been living here for longtime. However, this change always need time to be accomplished, which, to some degree, explains that when recent immigrants become established immigrants in several years, the social pressure they face will reduce thereby solving the low income issue automatically. Therefore, time consuming, in this particular case, is absolutely necessary.

According to Bourdieu, habitus is shaped by both agents' historical background and their current social actions, namely, the longitudinal aspect and cross-sectional aspect. In this particular case, the latter will influence more in a new social environment, although it might be harder and stiffer to be transformed, whereas the former is easier to be followed with. Therefore, recent Chinese immigrants are facing the choices. On one hand, they feel comfortable when they live and communicate with those who also come from the identical origin. They would like to live with Chinese people, go to Chinatown as well as other Chinese mart to go shopping, play and have party with their Chinese friends, read Chinese newspaper and watch Chinese TV programs. For example, in Toronto, besides Chinatown in Spadina/Dundas region as old Chinese community, new Chinese communities have appeared in North York, Scarborough and Richmond Hill area, where are outskirt area of the city. In these Chinese communities, recent Chinese immigrants can find more identities and obtain more supports and assists with Chinese services, which is considered more easily than those with English services. Also in Toronto, there are more than fifteen Chinese newspapers issued either daily or weekly, which provide recent Chinese immigrants with information they need with language and expressions they are familiar with. On the other hand, they have to contact and communicate with new groups and people who will bring new opportunities even though doing this could make them uncomfortable, since they have to use English as official language to communicate with people from other groups. However, this is a must if they are trying to initiate their new life in Canada. They have to use English communicating with people, handle thing using Canadian ways, solve the conflicts between their traditions and western life style, accept and understand the culture shock as soon as possible. During this process, they are reshaping their habitus and convert it to a practical state with which they can successfully settle down and pursue for better life in this new country.

During the first several years, when recent Chinese immigrants experience

the procedure of reshaping habitus, they also undergo a process of devaluation and reproduction of their capitals. The fact that habitus conflict might negatively influence the result when they develop their career in Canada's job market can also be explained by Bourdieu's capital concepts. Immigration from China to Canada is a transition of various capitals of immigrants, during which capitals change its values and convert from one form to another. When recent Chinese professional immigrants make attempt to enter their previous-familiar career field in Canada, they realize that their institutionalized cultural capital, namely, educational credentials, and embodied cultural capital, namely, their previous working experiences, became devalued in Canada's job market. Unlike Citizenship and Immigration Canada, employers here largely do not recognize the university degrees or certifications the recent Chinese immigrants ever achieved in China. And they also doubt about their previous working experiences in China and prefer to local Canadian experiences, which is almost impossible for most of recent immigrants at the beginning. Moreover, like a disconnection, the traditions, customs and manners in working field are different from China, which further devalue their previous working experiences as an embodied cultural capital. In addition, language proficiency, as a significant symbol of cultural capital, also influences recent immigrants' career development at the beginning. The lack of official language capability adversely affects the success of their job finding when potential employers either evaluate their resume or have job interviews with them. Thus, fluent official language can help them increase capitals directly and indirectly; otherwise, lack of it can devalue the cultural capital they hold.

Immigration is often traumatic because people give up everything that is familiar to them- home, friends, landscapes, and ways of doing things. [①] In this totally new environment, the social connection they had before dysfunction in here, meanwhile, they have little Canadian social network that will be helpful to develop their career. The social capital, based on recent Chinese immigrants' social network in China, almost completely loses in Canada. They have seldom friends and relatives here, which means there will be no social connection that can reach in upper social positions thereby mobilizing them into relatively high place in their career field. As a result, recent immigrants have to produce their social capital from the beginning in Canada. To some degree, the procedure of their settlement in this new country is

① Paul Yee, Struggle and Hope: The Stories of Chinese Canadians. (Toronto: Umbrella Press, 1996), p. 64.

also the course of the building up of their own new social capital. Therefore, the lack of social capital is one of the most significant reasons that caused high-education-low-income issue among recent Chinese professional immigrants during their first several years in Canada.

Facing this issue, different immigrants choose different solutions to find their way out of the plight. Concerning their economic capital whether to be sufficient to support the whole family, some of recent Chinese immigrants have to low their expected social status to do some general labor works without their educational background (institutionalized cultural capital) and pre-working experiences (embodied cultural capital) after failed to enter their original professional career field. After all, economic capital is the primary one among other capitals. People cannot produce or reproduce other forms of capitals until they or their family have already owned a certain amount of economic capital. However, in this way, their cultural capital cannot convert into economic capital; in turn, the economic capital they produced through their general labor work hardly transform into cultural capital and social capital neither. As a result, although doing this can resolve financial problem temporarily by aggregating economic capital slowly, they will hardly enhance their social capital and take relatively long time to solve the issue or even cannot solve it eventually.

On the other hand, some recent Chinese immigrants go to school again when they realize that for them only recognized educational credentials are those from local academic institutions. There are several ways for those who go back to school. First, based on their educational background in China, they go to universities to achieve either a second bachelor degree, a master degree, or a PhD degree in their original working field. Second, they go to universities to learn a totally new program without their previous background. Third, they go to colleges to achieve diploma in some specific field such as accountant either with or without their previous background, with which they can quickly enter into local job market. Forth, they go to certain certification training schools for some specific job such as electrician and truck driver. Fifth, they go to some Chinese training schools or workshops with relatively low language requirement, from which they also can get certain certificates or information regarding how to quickly enter into local job market. No matter what ways they choose and what schools they go to, the goal is the same, that is, by school training and degrees or certificates achievement, they will increase their

cultural capital thereby converting it into economic capital in job market and social capital when they enhance their social mobility; and undoubtedly, for accomplishing this goal, they all need to consume time and wealth during the first several years after they arrive.

## CONCLUSION

Here, an attempt of explaining and analyzing high-education-low income issue was conducted by using Bourdieu's concept of habitus, field and capital stemmed from his social theories framework. With Bourdieu's terms, it is concluded that the issue is largely caused by habitus conflict and transition happened short after recent Chinese professional immigrants arrived in Canada as well as devalued cultural capital and lost of social capital that they had in China. As being mentioned before, high-education-low-income issue is not unique only for recent Chinese professional immigrants but universally exists among recent immigrants from various ethnic groups in Canada currently. Immigration, to some degree, in Bourdieu's term, was a course of devaluation and reproduction of capital that immigrants hold and will hold. Potential success in immigration exists in sufficient preparation both psychological and physical for their habitus transition in advance and positively possible capital conversion both material and non-material following their arrival of the new country.

### Bibliography

[1] Bourdieu, Pierre. "Three Forms of Theoretical Knowledge." Social Science Information 1 (1973): 53-80.

[2] Bourdieu, Pierre. "The Forms of Capital." In Handbook of Theory and Research for the

[3] Sociology of Education, edited by J. G. Richardson, 241-258. New York: Greenwood, 1986.

[4] Bourdieu, Pierre. The Logic of Practice. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

[5] Bourdieu, Pierre, and Loïc Wacquant. An Invitation to Reflexive Sociology. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1992.

[6] Bourdieu, Pierre. Practical Reason: On the Theory of Action. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.

[7] Chui, Tina, Kelly Tran, and John Flanders. "Chinese Canadians: Enriching the Cultural Mosaic."

[8] Statistics Canada, Catalogue no. 11-008, 2005.

[9] Federation of Canadian Municipalities. "Immigration and Diversity in Canadian Cities and Communities." March, 2009.

[10] Galarneau, Diane, and Rene Morissette. "Immigrants' Education and Required Job Skills."

[11] Statistics Canada, Catalogue no. 75-001-X, 2008.

[12] Jenkins, Richard. Pierre Bourdieu. London, UK: Routledge, 1992.

[13] Lindsay, Colin. "Profiles of Ethnic Communities in Canada: The Chinese Community in Canada." Statistics Canada, Catalogue no. 89-621-XIE -- No. 001, 2007.

[14] Palameta, Boris. "Low Income among Immigrants and Visible Minorities." Statistics Canada, Catalogue no. 75-001-XIE, 2004.

[15] Statistics Canada. "Immigrants in Canada." Catalogue no. 85F0033MIE, 2001.

[16] Statistics Canada. "Canada's Ethnocultural Mosaic, 2006 Census." Catalogue no. 97-562-X, 2006.

[17] Statistics Canada. "Immigration in Canada: A Portrait of the Foreign-born Population, 2006 Census." Catalogue no. 97-557-XIE, 2006.

[18] Swartz, David. Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

[19] Tan, Jin, and Patricia E. Roy. The Chinese in Canada. Canadian Historical Association, 1985.

[20] Wacquant, Loïc. "Pierre Boudieu." In Key Sociological Thinkers (second edition), edited by Rob Stones, 261-277. London and New York: Macmillan, 2006.

[21] Yee, Paul. Struggle and Hope: The Stories of Chinese Canadians. Toronto: Umbrella Press, 1996.

# Caught between two identities: the mobility and immobility of Vietnamese refugee-returnees in China's State-owned Farms

**Xinrong Ma***

**Abstract:** This article investigates the complex interaction between the lived experience of refugee resettlement and the agency of citizenship claiming in an understudied country of destination. On the contrary to the existing refugee studies literature criticizing China's passive engagement in the international refugee protection, China actually accepted and resettled as many as three million refugees of Chinese descent in the wake of Vietnam War in state-owned farms in Southern China, an often-overlooked contribution to the re-stabilization of this war-torn region. By looking at Vietnamese refugees in a state-owned farm in Leizhou, Guangdong province, this study finds two main identities in relation to this groups of refugees, namely, their refugee status due to the wars and their ethnic Chinese returnee-ness to home country. This study reveals the dynamics between the policy change of Chinese government, and the social changes of China' reform and open era during the last four decades. While showing how the social transformation of Chinese society has been shaping the lives of these Vietnamese refugee-returnees in China over the past four decades, this study demonstrates the agency of Vietnamese refugees in relation to, the desire for mobility and immobility in three stages. In doing so, this article will expand the scope of literature on migration and refugee studies to an understudied but emerging country of destination, China, and help us better understand the complexity of refugees in China within a broader social economic and politico-institutional changes.

**Keywords:** refugee-returnees, Vietnamese, refugee resettlement policy, home-making, mobility, immobility

* Xinrong Ma is a postdoc researcher at the school of government, Sun Yet-sen University. She received her Ph.D. from the institute of Area Studies, Leiden University, the Netherlands. Her interest includes internal and international migration, labor, gender, ethnicity, citizenship and Chinese politics. Her article on the interaction of ethnic Yi labor migrants and Chinese local state appears in China information.

On the contrary to the existing refugee studies literature criticizing China's passive engagement in the international refugee protection, China actually accepted and resettled as many as three million refugees from Southeast Asia countries. By 1979, China has received about 250, 000 refugees and this number reached more than 30, 000 by 2017. According to the statistics from UNHCR, among the total 322, 439 refugees in China, about 321,502 of the whole population are Vietnamese refugees who largely returned back to China during the Sino-Vietnam war in 1978 and 1979 (see the website of UNHCR). Among them, the most significant population are Chinese descendants expelled to China during the Vietnamese war. They were resettled in the state-owned farms in the southern China, including Hainan, Guangxi, Yunan, Guangzhou, Fujian and Zhenjiang provinces.

Overseas Chinese diasporas (huaqiao) have been long regarded as part of the China's national strategy to maintain overseas connections and facilitate nation-state building. However, overseas Chinese returnees, especially those who returned from Vietnam during the Vietnam War and from Indonesia during the period of Chinese exclusion received little study. Entitled privileges by the Chinese state and sponsored by the UN refugee settlement scheme, these refugee-returnees were resettled in state-owned farms and became "refugee-turned plantation labor". A substantial part of them turn out to be the most disenfranchised laborer in the resent years. This study focuses on a group of war-refugees who returned to China forty years ago during the Sino- Vietnamese war, living in a production team in a state-owned plantation in the most tropical part of continental China. Based on interviews and participant observation in a production term in a state-owned farm, this paper focuses on the mobility and immobility of these refugee-returnees in the past four decades, and tried to untangle the hope, belonging, nostalgia of Vietnamese refugee-returnees.

More specifically, this paper is organized as followings. First, I will review the literature on Chinese refugees and Huaqiao and outline the methodology. Second, I will demonstrate the background: the arrangement of the state-owned farms during the cold world war and the preferential policies towards refugee-returnees. Third, based on the empirical data that I collected during fieldwork, I will view from the perspective of refugee-returnees to explore the desire for mobility, the immobility constrained by policies and the ambiguous identities formed in the state-owned farm in various stages. In conclusion, this article suggests a dynamic understanding of homemaking of nanqiao and a more fluid understanding of refugee resettlement in China.

# LITERATURE REVIEW
# REFUGEE STUDIES IN GENERAL

Within the literature of international migration, the refugees, asylum seekers and the forced migrants has been an increasingly important topic. Among the burgeoning work of refugees, considerable attention has been paid to "protracted refugee situation" (See Loescher et al. 2018; Miner and Loescher 2011; UNHCR 2006, 2008). The term is often associated with the situation that people spend years, possible decades in encampments and detention center. It emphasizes the vulnerable legal position and precarious socio-economic and pollical circumstances of forced migrants in protracted situations. As Hyndman and Giles point out, refugees and forced migrants find themselves in a long-lasting and intractable state of limbo (Hyndman and Giles, 2011). These people' lives may not be at risk, but their basic rights and essential economic, social and psychological needs remain unfulfilled after years in exile.

However, the concept of protracted displacement is associated with the status of waiting in limbo. It presents a static status and points to the immobility of forced migrants, which is seen as problematic (Carling, 2002; Conlon, 2011). Another group of scholars provide an alternative illustration to the notion of this concept by providing cases of reflecting some of the heterogeneity while discussing homemaking. Among them, Brun and Fabos's study is representative. They find that after many years of displacement, neither place of origin nor location of displacement may qualify fully as home (Brun and Fabos, 2015, 8). They argue that "the extended temporariness of home for forced migrants in protracted situations may be understood not as limbo, but as a form of liminality- a concept help theorize the place of refugees and forced migrants" (Brun and Fabos, 2015, 10). Bringing the idea of active waiting, they find that "even in waiting, people continue to challenge static arrangement, long for and imagine a home located somewhere else, and make home in exile" (Brun and Fabos, 2015, 10).

The case of Vietnamese refugees in China, however, provides an alternative to the understanding of protracted displacement. Refugees in China' state-owned farms were not only provided basic rights, entitled legal status (citizenship), and essential economic, social and psychological needs, but also provided privileges in a certain period of time. The state-owned farms, established in a short period of

time, are far more fixed than the temporary refugee camps. Of cause, fixing people in a certain place reduce the threat of people's temporary status represent on the one hand, it also increases the segregation of these refugees in the mainstream society.

## REFUGEE STUDY WITH REGARDS TO CHINA

In the context of China, the resettlement of ethnic Chinese refugee-returnees is less concerned as an issue of refugee or forced migration than Chinese diaspora returnees. This is on the one hand related to the special refugee polices in China: except a small number of Pakistani refugees officially accepted by Chinese government, China has been rarely accepted refugees who d which claims China does not accept refugees; In other words, the refugees that Chinese government accepted usually have another identity – as overseas Chinese diasporas. In fact, the emphasis of Chinese diasporas returnees by nature assumes the connections of culture and identity between diaspora and their homeland China. It may ignore other factors, for instances, these people's life experience as forced migrants and refugees.

In Elanie Lynn-Ee Ho' study on "refugee or returnees? the Ethnic geopolitics of diasporic resettlement in China and intergenerational change", she critically points out problem of intentionally choosing the category of the returnees rather than refugees, as the former one is "China' political and policy choice – the category of returnees enables the Chinese state to use extraterritorial claims of ethnic kinship to justify its protector role during the Chinese forced migration" (Ho, 2012, 608). In her opinion, an overemphasizing of the ethnic privilege fails to show the completive picture, especially the socio-spatial exclusion because of cultural distinctiveness that people experienced (Ho, 2012). In addition, viewing from a top-down perspective, Ho points out that the fact that China resettled the expelled diasporic descendants is given the wider geopolitical considerations during the era of cold-war. As she noted, "emigrant Chinese and those born in Southeast Asia were part of decolonization histories in the region, but the Chinese state appropriated historical narratives to suit its need at that time. Its version of linear history portrayed the anti-Chinese climate of decolonization and assimilation pressure in those countries as a threat to the safety of the Chinese aboard and to China's own nation building and extraterritorial reach" (Ho, 2018, 20).

As the discourse of Chinese diasporas (qiao) has long been the center of overseas Chinese and returnees in Chinese written literature (Li Minghua, 1993; Yao Junying, 2009; Kong Jiequn, 2010, 2012; Liu Zhaohui, 2013; Li Xiangyi, 2015, Hu Xiulei, 2017). Surrounding their social integration (Li Xiangyi, 2015), identity (Liu Zhaohui, 2013) and collective memory of Chinese diasporas (Hu Xiulei, 2017), some empirical studies with regarding both nanqiao and guiqiao have been written in Chinese. For instance, Li Minghuan and her students did ethnographic research in an Indonesian-Chinese diasporas farm and finds that people there are still practicing their cultural and identities with Indonesian characteristics (Li, Liu, 2013). Li Xiangyi compares the different status of two groups of returnees – Indonesian and Vietnamese- in the same Chinese diasporas farm, and finds that the reason why the second-generation of Vietnamese refugees are vulnerable is due to the low social capital to support their upward mobility (Li, 2015). Coincidently, these studies are mostly empirical studies that have been overwhelmingly focusing one specific overseas Chinese diaspora farm (huaqiao nongchang), while the other form- farms in state-owned land reclamation cooperation (guoying nongken jituan)- are largely ignored. As I will noted in the background and empirical sections, the different regimes of refugee resettlement in different types of farms significantly affect refugee-returnees' lives in the past decades.

## COMMENTS AND CONTRIBUTION OF THIS PAPER

As I have demonstrated, scholars of the three fields share a common concern over Chinese returnees though with a focus on different dimensions, however, these scholarship of refugee studies, Chinese diaspora, migration are not always in dialogues with regarding to refugee-returnees in China. In addition, as I have pointed out, considerable attention has been paid to the "overseas Chinese farms" as illustrated as the major form of resettlement in China. Much less attention, however, has been given to situation of those work in other state-owned farms. Moreover, a lack of studying the mobility and immobility and the aspiration, hope, belonging of refugee-returnees.

It often covers the situation that displacement means "a status of in-betweenness"

– temporal and spatial – between different places, and more importantly,

between different times (Brun, 2015). Being Chinese descent living overseas for generations does not by nature means that people can adjust to the life of home countries well. In this paper, I use the term of caused in-between, which does not refer to the legal status of being noncitizens or semi-citizen, rather, it refers to the ambiguous status that refugee-returnees experienced -a social their social condition of neither fully excluded nor fully integrated; a status between agential power and vulnerability.

Throughout this study, my aim is to explore the fluid and episodic nature of refugee resettlement and protracted displacement. Inspired by Brun and Fabos's study on making home in limbo, this study adds a time dimension to theorizing the experience of mobility and immobility of refugee-returnees in China. While acknowledging the more traditional emphasis in Chinese studies on "qiao"(Chinese diaspora), this paper responds to these studies of homemaking and mobility/ immobility and challenges the fixed, static and through linear time analysis. It aims at demonstrating the dynamics of the life course choices of refugee-returnees in China. This paper finds that although people are fixed in certain places by ethno-national policies and legal status that prevent movement, they also demonstrate the agency against the constraint from the structure and institution. In the following sections, I will view from the perspective of refugee- returnees, explore their desire for mobility and the homemaking practices in different stages.

## BACKGROUND AND STATE AGENCIES OVER RESETTLEMENT

To understand the situation of Vietnamese refugees in China, we need to locate our discussions within the specific historical and geopolitical context back to the late 1970s. The backdrop of the cold-world war and China' nation-state building after 1949 connects those overseas Chinese to the unique feature of the plantation employment in some areas of China back to the late 1970s.

As it happened in most Southeastern Asian countries during the Cold War struggles, Vietnam witnessed its anti-Chinese movement. During the Sino-Vietnam war when the once friendly neighbors soured, in 1978 and 1979, ethnic Chinese in Vietnam faced persecution and were forced to displace and largely exodus to other countries. One of the most significant destination is China, the homeland of their ancestors. During that time, over 300, 000 Vietnamese fled back to China. These who

re-emigrated to China were categorized into two groups: "guiqiao" and "nanqiao". Guiqiao refers to those who returned voluntarily to work and stay in China; while nanqiao refers to those who were forced to come to China to seek sanctuary/ asylum due to war or other anti-ethnic Chinese movements in their home country, hence they are called refugee-returnees. Called upon to contribute to the economic development of China, these refugee- returnees were given Chinese citizenship, registered and assisted by the government in a state-owned plantation system.

In addition, the resettlement of refugees matters with state's opportunistically and political purpose of the state strategic plans. A large socialism is still under-construction by then, those strategic resources, including sugar, rubber, sisal hemp etc. are in greatly need. The returning oversea Chinese from South Eastern countries were not only familiar with the temperature and environment, but also some of them are familiar with the skills and techniques of growing these plants. According to Ho, "the Chinese state's narrative structures framed Chinese emigrants and diasporic descendants as an extension of the nation abroad both spatially and temporally. Such expressions of solidarity enable the state to legitimize their return and convince domestic publics of its repatriation and resettlement policies" (Ho, 2018, 20). Moreover, from the late 1970s on, the whole settlement scheme, as part of the UNHCR refugee resettlement program was sponsored by the UN. The refugee resentment accelerated the process of China's signing the Refugee Convention in 1982. Three years prior to China's signing the International Refugee Convention, the UNHCR set up an office in Beijing to deal with the issues regarding Viennese refugees in China.

In contract to the situations in many other countries where refugees have to spend years or decades in temporary camps, as scholars describe them as "waiting in limbo". China soon established state-owned farms which aimed at providing workers with a geographical space to work and live. In fact, during 1978 and 1979, refugee-returnees

were collectively assigned in state-owned farms under the principle of "collective resettlement as the major means, and assisted by dispersal resettlement "( 集中安置为主， 分散安置为辅 ). Specifically, there are two types of state-owned farms. One form is the farm belonging to the state-owned land reclamation cooperation( 国营农垦集团 ),

Established around 1960s. Prior refugee-returnees arrived, there were already people working in the farms. Another is called overseas Chinese farm (华侨农场), that were particularly established to resettle overseas Chinese diaspora returnees. By the middle of 1980s, there were hundreds of 84 overseas Chinese farms in total. The state-owned plantation was used in Maoist era as a unit for planning economic activities such as food and other daily necessities, and continually become a positioning effect of dividing the rural population from the urban population According to the "history of China's Overseas Chinese farms", by 2010, all the 84 overseas Chinese farms have experienced marketization reform and have localization to the administration of the local government. Whereas, those returning refugees who work in other state-owned land reclamation cooperation were not included in the transformation.

Chinese state treats these Chinese diasporic descendants with special preferences in terms of education opportunities, employment and others. Nevertheless, by the end of 1990s, the situation of being privileged returnees in state-owned farms is changed. As I will show in the empirical evidences, this largely matters with the national wide marketization reforms which aimed to turn the state owed farm into liberal market economy.

## FIELD SITE AND METHODOLOGY

This research is conducted in a state-owned farm in Zhenjiang, a coastal city in the southern part of Guangdong providence of China. Unlike other overseas Chinese farms that have been successfully transferred to market economy in the 1990s, the farm I explore in this study is among these state-owned farms that continue planned economy until the present days. The plantation system of the state-owned farm, differs from the common rural – urban dualism, and ties workers' social and economic rights to their resident and working places - the plantation. Owing to the attachment with the plantation, people identify themselves as workers although they conduct the farming work as other villagers. The reason why I choose to study a state-owned farm instead of the localized private farm is because it is less concerned in the existing studies, however, it is representative among those farms that have not been privatized. A study of this type of state-owned farms can reflect the general situation of refugee-returnees in the past forty decades.

The fieldwork site is the first production team of happiness farm. Most of my

informants were ethnic Chinese farmers in Vietnam, living in Chinese villagers or towns, speaking Cantonese or Hakka. Only a small number of them had the opportunity of going to schools or studying Vietnamese language. Coming from a similar communist political regime, they were familiar with the type of governance, the team (liandui) work as well as the similar farming labor as it was Vietnam. The low literary constrained them from getting other better opportunities apart from working in their assigned state-owned farms. I conducted interviews with seventeen people from the production team one and four from production team nineteen. After I left the farm, I keep good communication with them via Wechat and chat with some of the informants a few times to confirm the information and receive some supplement date. In the following empirical section, I will focus on how refugee-returnees demonstrate their agencies in relation to mobility while encounter immobility constrained by various of factors during the different stages of displacement.

## EMPIRICAL STUDY

### "CHINA AS THE FIRST BUT NOT THE ONLY DESTINATION"

It stands to reason that as Chinese diasporas living abroad, China is the first choice for Vietnam-Chinese refugees as it is the homeland of their ancestors upon several generations. Especially for those living in the border area of the north part of Vietnam, they naturally hope to come to China while they were persecuted as ethnic Chinese in Vietnam. However, even so, many of them arrived at China without a clear idea of where their specific destination would be and what kind of life on forwards waiting for them. All the informants mentioned Dongxing, the border region that they have crossed in the a few nights of 1978 or 1979, mostly by boat, and a few by foot. Crossing Haifangcheng, they stated for a few days or months and then was assigned to specific state-owned farms, some of which belong to the agriculture and reclamation entrepreneurs, and other affiliate with the later called rent Huaqiao farms. In an interview with Uncle Wu, 70 years old, I was told his deep memory of the days that he came to China crossing the border region.

"People from the same village or township squeezed into a boat, bringing some rice, picked a few clothes, taking some valuable staff such as bicycle, radio,

motorbikes, watches if they have. One boat can be filled with more than 30 people. Nobody have an idea of what kind of life was waiting for us, neither knowing what China, Hongkong or other places looked like".

As for my informants, the decision of coming to Happiness farm is largely decided by the arrangement of the Chinese state at that time, but these refugees-returnees were not completely compulsory. If there are relatives in other places of China, they can also to go the farms where their relatives stayed. Despite these choices, very few people have the sense of which farm would be a better place among others to go. They estimate according to the landform, distances and temperature. "At that time, our parents feel Leizhou peninsula is a good place to stay as it is plain and easy for plantation. Moreover, the name of the farm-Happiness has a good moral". After the twists and turns during the Exodus, people were longing for a happy and peace life away from political turmoil.

Nobody could expect that some places future inland – the other state-owned farms in other places- such as Guangzhou, the capital, and Shenzhen, the later special economy zone and metropolis – experienced larger transformation, which also benefit those refugee-returnees arriving there. Even refugees-returnees in the previous less developed provinces – Hainan realized the localization of state-owned farms, and Guangxi, turn in less rent to state-owned farms compared to those living in Leizhou Peninsula.

When returning diasporas came to the farms in the Leizhou peninsula by the end of the Cultural Revolution, they were warmly welcomed and hosted by an environment

compounded by different ethnic groups, including the young intellectuals who went to the countryside ( 下乡知识青年 ), local carders, and 'advanced' local youth, with whom they conducted the socialist production collectively for the first a few years. In my

informants' reminiscence, the general environment by that time was rather hospitable and relatively equal despite the difference places that people came from. "the workers at that time were very hard working. They started to work from six am until six pm without rest at noon. People eat collectively and work together. Life is easy and equal if people do not have the sense of comparation". Said by Jiushu, a 56 years old refugee returnee.

However, such diversity did not last long. After two years, except the few who married local people and voluntarily chose to stay in the state-owned farms, the vast majority of these young intellectuals went back to the cities they came from. It left the returning refugees from Vietnam as the major labor of the state-owned farms until now.

## DESIRE AND HOPE FOR LEAVING IN THE SECOND STAGE

In spite of being Chinese descendent and have some culture connections with China, China, in particular, these state-owned farms are never the only and last destination for these refugee-returnees. People have hoped to move on. During the early 1980s when people came for a few years, most refugees have tried to escape this temporary destination to go to another country through the international transformation port, Hongkong, Macao or going to China directly to Austrian. Sneaking out to another country was not regarded as anything disgraceful as most people have tried to do so or at least have this idea in their minds. However, 90% of such attempt, according to these elders, failed. These refugees consequently still stay in the state-owned farm.

There are several factors that cause the stowaway of these refugee-returnees. Being governed in the communist regime, returnees were not unfamiliar with the planned economy in the state-owned farm and they received warm welcomed as Qiao (Chinese diasporas returning to home country). However, the family planning policy in full swing in China during the late 1970s and early 1980s was the most unacceptable issue for them. The birth control to more than one child raised conflicts between refugee-returnees and the local cadres in farms. Returnees were not willing to be subjected to the birth-control policy, therefore were provoked strong resistances. A number of families try to escape to other countries where this too-rapid transformation did not happen to their relatives who fled there.

There were several ways to escape to a second state of immobility. One option is only available for those who have relatives aboard.

Liu Zhouqiang recorded the ways through which his two little brothers went to Britain and Canada in the early 1980s. Back to that period of time, an anti-Vietnamese event happened in Beihai, Hainan province. It was triggered by the fact

that some refugees found themselves could not adapt the lives in the farms that accumulated them assigned by the local state, they moved out of the farms and lived near the coastal area of Beihai. A number of refugees believed that as the Chinese government did not allow them to stay outside the plantation, their temporary houses got on fire, which made these refugees homeless again. While they called help from abroad, relatives from Vietnam started to "rescue" them by boats. Passing Beihai, the ship could also come to the port of Leizhou peninsula.

Huang Zhouqiang remembered the days when his family members run to the ship of their relatives from Vietnam. "By the center of the square of Happiness farm there was the only telephone in our production team, which is important for us to communicate with our relatives in other parts of the worlds. My brothers heard from an uncle in Vietnam that he would take a ship to Beihai and pause at the port of Leizhou peninsula to take other family members to Australia on its way. Literately, the refugees accepted by Australian government are from Vietnam, but as it is unlikely to tell where they are from if they denied that they have been resettled by Chinese government, which means that some people in mainland China can become free riderer. Hearing this news, my brother and sister were very exciting. I clearly remembered that they just run to the port, dozens of kilometers away from our farm. They waited there every early morning in case of missing the only ship passing during that two or three days. Luckily they caught our uncle's ship and all went aboard".

Another way of escaping China is through seeking for family reunion according to the policies of another country. This case took place in Heige' family. While Heige' eldest brother went to Canada, their family are forced to escape Vietnam in 1978. His little brother, aging 17, firstly followed his parents to China, and after three years he went to Canada seeking for reunion with his brother. Canada's family reunion policy towards refugees was pretty open but was not unconditional by that time. These who are not get married are eligible to apply family reunion through their relatives there. As Heige and Huang Zhouqiang have already got marriage then, the marriage status prohibited them from migrating to Canada as their unmarried brothers. In fact, according to Huang Zhouqiang, while Huang's little sister went to Canada with another brother's help, she already got married for a few months, but as she has not got official marriage certification from Chinese government yet, this allowed her to migrate to Canada as single and brought her husband there after a

few months.

This option is available only to refugees who have personal network, relatives abroad or have the information of the possible opportunities in other countries. For the majority of these refugees who have been resettled in China, their attempt of re- immigrating to other countries are mostly unsuccessful. Shuige and Heige respectively have escaped to Hongkong and Macao twice in the early 1980s. Shuige clearly remembered his experience of the escaping to Macao on July 1th of 1981.

"The information at that time was quite inaccessible. Nanqiao were not like these smugglers from other migrating villages in Guangdong and Fujian province who have been very familiar with these processes in spite of the illegality. People only know that there were ways of going to other countries and then tried one after another. In fact, for us nanqiao, we have more legality than them- as refugees who initially came from Vietnam, the farms we stay were not yet regarded as the home."

"On the 1th of July, 1986, I departed from Sanshui, a state-owned farm in Foshan city, where we have some relatives who knew the channels of going to Macao. I arrived there and took a small wooden boat, which was one meter wide and about twelve meters long, contained 30-40 people. On the boat, we stayed for five days above the sea. We ate, drank, showered, peed using the same uncirculated water! That was very disguising. Within less than a week, we were so longing to go ashore. I remembered that after five days, we came to a place accumulating refugees, sleeping on a sixty centimeter-long, double-deck bed for another two months. It was only a bit better than the wooden boat. Only after two months, we were moved to the refugee building which is more livable.

Macao and mainland China are so close that policemen on both sides could shout to each other. people would be questioned, took a record and check our identity cards. Usually, after staying in Macao for at most three months, those from mainland China would be taken back to their farms by local cadres. For us, when we find it hopeless to be accepted by other countries, we will come back (to our farm) autonomously. The Macao policemen certainly knew which boats came from mainland China and which from other countries, but the pioneers from mainland seemed to be possible to pass the police check in the first a few weeks. As we came, the checking became striker and most people were eventually returned. If there were some exceptions, I guess it were the few who bided the policemen. I saw on

my own that a person gave a few grams gold to a policeman, but we, at time did not understand that deal. Otherwise, the whole boat of people should have prepared some money to buy off them and leave!"

To Heige and his peers, the fate of leaving or staying in China was so random at that period of time that they cannot determine where they would eventually end up to be. This confirms Brun's argument that "agency-in-waiting contributes to an understanding of how people are able to move on during a situation of protracted uncertainty, but it also shows that there is a limit to the ability of IDPs to challenge their status and control their future" (Brun, 2015, 33).

In fact, according to them, whether people can be successfully accepted by a second country is determined by where their boats came from, and whether they would admit that they have been resettled in China. Put is another way, the failure of migrating to another country greatly matters with the refugee polices of UNHCR. According to the refugee resettlement policies of the UNHCR which has been implemented until nowadays, refugees cannot change their living countries randomly according to their wills once they are accepted by one specific country. Under this principle, despite the fact that there are a few exceptional cases, such as, pioneer migrants successfully transferred from Hongkong and Macao and were accepted by other western countries, most other followers were repatriated to their assigned farms after staying in the temporary refugee camps for a few months. Police took record of their personal information, including the specific farm they came from and, after connecting the farms to confirm their information, local cadres from their farms came to bring them back.

It is worth noting that refugee-returnees do not regard being a stowaway as a shame. This is not only because that is a common thing during that time, but also because they did not establish the sense of belonging with these assigned state-owned farms at that time. The state-owned farm is a temporary courier station for these homeless people, rather than a permanent home. The strong identity as forced migrants (refugees) take over the identity of Chinese decedents that is recognized by the Chinese state, and endowed them the agency to adopt a range of strategies to defy the resettlement policies set on the scheme of global refugee resettlement and Chinese nation-state building. Whereas, as I have showed, refugee-returnees' desire for mobility to other parts of the world is strictly constrained by the refugee resettlement scheme world widely.

The fate of these communal refugees with related to the social transformation

While the route of a second attempt of mobility was blocked up, refugee-returnees gradually accepted the fate of working in the state-owned farms. For about forty years, their life courses are closely tied to the production in the farms. At the same time, the living and working experience in the state-owned farm form their attachment and sense of belonging with the state-owned farms. Before discussion workers' home- making in the state-owned farm after the early 1980s, I will firstly introduce the special Chinese characteristic of the state-owned farms as a unit danwei in which nanqiao are endowed working status as well as preferential treatments.

As noted before, Chinese government provided preferential treatment towards guiqiao and nanqiao according to the returning diaspora polices of the National United Frontier Work, although there are some differences between guiqiao and nanqiao. As Sherry Chan wrote in her book "Diaspora' Homeland: Modern China in the Age of Global Migration", during the 1960s and 1970s, "guiqiao were to receive privileged treatment in housing and job assignments and be kept from class struggle, a centralized campaign to abolish class oppression and build an equal society" (Sherry Chan, 147). This seems did not apply to the group of nanqiao. As most of them are low-literacy, came from rural areas of Vietnam, and could not be assigned to jobs in offices, therefore they continued to labor in farms. During my interviews, my informants told me that from their hearsay, they were supposed to receive special treatment in farms and even the housing-building fund allocated by UNHCR, but this fee was not implemented, nor could change their lives as it supposed to be.

Even so, naoqiao clearly differentiate themselves from villagers nearby. To refugee-returnees working in state-owned farms, their identities are workers ( 职工 ) instead of farmers, as they clearly state to me. They have experienced the superiority

compared with farmers in the nearby villages during the 1980s and 1990s. Economically, workers in state-owned farms have stable salary (about 29 RMB per month in the early 1980s), which was much higher than the incomes of villages. Socioeconomically, working in a state-owned unit (danwei) means that they are enjoying better social welfare than those who do not have danwei in the divided system between farmers and workers. Such superiority over villagers have attracted

girls in the nearby villagers to marry men in state-owned farms, although nanqiao from Vietnam barely married local Chinese ladies due to their ethnic and cultural differences and their sense of superiority.

However, such sense of supervisory that naoqiao and other workers in factories have faded since the late 1990s when the marketization reform swept across China. Nowadays, the state-owned farm is left back in the process of national marketization, workers in farms continue to work as the planned economy – paying rent to the farm and plan the unprofitable plants according to the top-down. Nanqiao, thereby, is left to be the vulnerable group who experienced greater dispossession.

The dispossession and exploitation these refugee-returnees have been experiencing is related to the following factors. Firstly, the poor income in the state-owned farm makes refugees find themselves even more vulnerable compared with local villagers who was endowed agricultural tax-free policies, poverty alleviation polices and agricultural allowance over the past decade. More specifically, workers in state-owned farms find themselves not only lack the benefits that villagers have, but also were strictly restrained on a few most significant facts that matters with people' lives, such as the types of plants that they can grow, and the rent that they are required to submit to the collective farm. Workers in farms are only allowed to grow sugarcane according to the plan of their farms, and the rent that they submit to farms increased year by year, which even beyond their capability of afford. Besides that, the rigid regime of the state- owned farms as well as the inefficiency and nonfeasance of the bureaucracy disappointed workers. In this situation, these state-owned farms turn out to be the most disenfranchised laborers who in many ways live in a condition much worse than their neighboring local Chinese villagers.

The conflict between villagers and nanqiao surrounding land reveals the spirit of collectivity that workers formed in the farms on the one hand, and the disappointment towards the rigid and inefficient collective regime on the other hand. Land is by nature the most important resource valued by people working in farms. In the 1960s, the state marked out some barren lands to state-owned farms in rural areas of Southern, Northeastern as well as Northwestern China, the Leizhou peninsula included. However, with increasing number of population in villages in recent years, farmers in the nearby villages are in great need of more lands to improve their livelihood and thereby claim to get the occupied land back from the

hand of state-owned farms. They were saw pull up the sugarcane that nanqiao planed and slashed the rubber tree that have grew for years in the land of the state-owned farms.

Surrounding protecting their land, rivalry between nanqiao and local villagers occurred a few times in the past decade. Naoqiao do not own the poverty of the land, however, they demonstrate great collective spirit to protect the state' land over this issue. The former team leader Li told me indignantly, "we organize to fight with the local villagers, as the land belong to the state. Not a single person should encroach the land of the state"! Taking their axe and hoe as well, they organized both male and females to confront with villagers at the borderline of their lands. During the confrontation, nanqiao brought out their status as "oversea Chinese returnees" which is officially protected by the Chinese state to threaten their opponents. For many times, their braveness threatened villagers from steeling their lands in a certain period of time, however, after a short while, the villagers still come to encroach their lands.

It soon became clear that neither the authorities of farms nor the oversea Chinese office that are responsible to refugee-returnees were ineffective in protecting the land. There is a wide gap between the nanqiao's expectations and the management of the state-owned farms- Naoqiao was positioned in a disadvantaged socioeconomic status by the low-incomes while the rent system and the rigid system of the planned economy of the state-owned plantation exacerbate the dissatisfaction and frustration of nanqiao. As the decreasing of the incomes and increasing of rent of lands, workers' dissatisfaction and frustration accumulated. A few choose to leave the farm following their children, but the majority unretired workers still work in farms. According to them, the only reason that make workers hesitate to leave their farms is the fear that they will lose their status of being workers in the state-owned farm, which means to give them relatively decent welfare after retired- that could not be gained as villagers or migrant workers. Moreover, although the state—owned farm is not their original homeplace, but it is the only place that they feel like home after staying for about 40 years.

The sense of belonging to a state-owned farm is not established by nature. Rather, it is formed over the causes of their lives in the past forty years. However, the ambivalent nature of home – the state-owned farms, where refugee-returnees live is in- making. Even complaining of being trapped in the state-owned farm,

this state-owned farm, in particular, the production team is only home-like place for refugee-returnees. While other Han Chinese diasporas send remittance back to their hometown to build houses or temples in their home countries, the relatives of refugee-returnees rarely do so. As one of them said, "as nobody regard the farm as our permanent home. It is only a long-term living place for us, nanqiao".

## CONCLUSION

In this paper, I explore the "caught-in-between" status of refugee-returnees in China's state-owned farms. Viewing from the perspective of refugee-returnees, this study has focused on their desire for mobility and the homemaking practices in different stages, this paper finds that although people are fixed in certain places by ethno-national policies and legal status that prevent movement, they do not completely demonstrate significant agency against the constrain from the structure and institution.

This study shows that naoqiao is far from being a homogeneous group, in spite of being lumped together in state-owned farms for relocation by the Chinese state. As Chinese diaspora (qiao), the belonging to China is not a static status, rather it is dynamic over the life course of refugee-returnees. They have experienced several stages of mobility and immobility from the late 1970s on. Refugee-returnees have developed their own strategies to attempt to move to other places or countries, however, the desire of mobilizing to other destinations are restrained by refugee resettlement policies. Owing to the low literary, most of these first-generation refugees do not have the opportunities to move forward nor upward to improve their social status.

State apparatus, in particular the unit (dawei) system has been applied to monitor refugee-returnees and makes the refugee-returnees more vulnerable to the new situation. While constrained in the state-owned farms, the sense of belong to danwei has been established throughout the process of production in farms. They could neither give up their plantations nor could they gain the rights of owning the land as their own property as other farmers in villages do. As a consequence, those refugee-returnees were incorporated by the state-owned apparatus, but are disabled by the institutions.

As conclusion, by bringing the case of Chinese refugee into refugee/citizenship

studies; this study contributes to our understanding of refugees in general and in China in particular. It suggests a dynamic understanding of homemaking of refugee-returnees and provides a more fluid understanding of refugee resettlement in China.

## MAIN REFERENCE

Bakewell, Oliver. "Research beyond the Categories: the Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration," Journal of Refugee Studies 21, no. 4 (2008): 432–53. Brun Cathrine. "Active Waiting and Changing Hopes: Toward a Time Perspective on Protracted Displacement," in "Conflict, Mobility and Uncertainty," ed. C. Horst and K. Grabska, special issue, Social Analysis 59, no. 1 (2015): 19–37.

Brun Cathrine and Anita Fabos. "Making Homes in Limbo? A conceptual Framework," Refuge 31, no.1 (2015): 5-17.

Carling, Jorgen. "Migration in the age of involuntary immobility: theoretical reflections and Cape Verdean experiences," Journal of Ethnic and Migration Studies, 28, no.1 (2002): 5–42.

Conlon, Deirdre. "Waiting: Feminist Perspectives on the Spacings/Timings of Migrant (Im)Mobility," Gender, Place and Culture 18, no. 3 (2011): 353–60.

Hyndman, Jennifer and Wenona Giles. "Waiting for What? the Feminization of Asylum in Protracted Situations," Gender, Place and Culture 18, no. 3 (2011): 361–79.

Milner, James, and Gil Loescher. 2011. "Responding to Protracted Refugee Situations: Lessons from a Decade of Discussion." Forced Migration Policy Briefing No. 6, Refugee Studies Centre, University of Oxford.

Song Lili. "China and International Refugee Protection Regime: Past, Present, and Potentials," Refugee Survey Quarterly 37 (2018): 139-61.

Ho Elaine Lynn-Ee. "'refugee' or 'returnee'?" the Ethnic Geopolitics of Diasporic Resettlement in China and Intergenerational Change," Transaction. doi: 10.1111/j.1475-5661.2012.00548.x (2012):600-611.

Ho Elaine Lynn-Ee. Citizens in Motion: Emigration, Immigration and Re-migration Across China's Borders. 2019. Stanford University Press. Stanford, California.

董中原，《中国华侨农场史》，中国社会科学出版社，2017 年 10 月

胡修雷，《从“印尼村”现象看华侨农场归难侨的文化再适应》，《世界民族》，2017 年第 2 期，95–82 页

李明欢，《群体象征与个体选择：华侨农场的改革历程与归侨职工的诉求》，贺美德、鲁纳编：《“自我”中国：现代中国社会中个体的崛起》，上海译文出版社，2011 年 9 月

黎相宜，《国家需求、治理逻辑与绩效——归难侨安置制度与华侨农场政策研究》，《华人华侨历史研究》，2017 年第 1 期，50–58 页

黎相宜，《制度型族群聚集与多项分层融入——基于广州南涌华侨农场管理两个归难侨群体的比较研究》，《广西民族大学学报》，2015 年第 37 卷第 1 期，56–65 页

刘朝晖，《社会记忆与认同构建：松坪归侨社会地域认同的实证剖析》，《华人华侨历史研究》，2003 年第 2 期，11–18 页

姚俊英，《越界：广州 H 华侨农场越南归侨跨国流动研究》，《广西民族大学学报》，2009 年第 31 卷第 3 期，57–59 页

CCG | 全球化智库
CENTER FOR CHINA & GLOBALIZATION