

论国际移民与经济全球化的异质性

夏凤珍(浙江工商大学公共管理学院 杭州 310035)

摘要: 随着经济全球化浪潮的扑面而来,国际移民大潮包括偷渡在内的非法移民再次高涨。为应对这个大潮,许多国家本着“国家利益至上”的原则,大多采取堵截为主的政策,成效并不明显。本文认为,欲破解国际移民活动中产生的系列问题,首先必须正视国际移民再次成潮的大背景——经济全球化,客观分析各类移民再次成潮的原因,树立以导代堵,以疏代塞新理念,协调“国家利益”与“全球利益”,扩大移民空间,特别是扩大疏导移民渠道,积极引导移民通过合法途径实现移居,从根本上解决偷渡等非法移民问题。

关键词: 全球化;国际移民;疏导

中图分类号: F114 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-854X(2006)09-0034-03

据联合国人口基金会2004年报告:国际移民人数从1990年的1.54亿上升到2000年年中的约1.75亿,相当于世界人口的3%。所有国际移民中48%为女性。这佐证了世界移民潮正以前所未有的速度在发展。

一、国际移民再度成潮追源

1. 国际移民再度成潮的主要背景和重要原因:世界经济全球化

全球化主要是指世界经济一体化的进程加速发展,贸易、金融、投资等经济要素在全球范围内不断流动,日益融合;企业、制造业、商业等跨国区域发展扩展之势锐不可挡;市场经济成为全世界通用的经济模式,市场、资本、技术甚至消费行为的一体化已经和正在出现;预示着已经到来和即将到来的世界是大同的世界,大同的世界是人人向往的世界。特别是冷战结束后,“全球化”的口号风靡世界,成为一种超意识形态。尽管国际社会、各国政府背景不同,却骤然间有了共同语言,许多人都相信“全球化”时代已经来临。与此同时,以互联网为特征的信息技术冲破传统的国界障碍,正以前所未有的速度和频率不受任何限制地向全世界提供“数字化”信息,创造出一种通用的“全球化”语言,也创造了一种受这种语言支配的“全球化”思维方式。

正是全球化带来世界大变动的背景,使一些经济滞后国家和地区,无论是否愿意,是主动还是被动,都以不同方式和速度被裹挟进这一大潮中。信息、科技,高科技人才、劳动力资源等生产要素重新配置再所难免。如中国改革开放后,为加速经济建设,吸纳境外庞大的资金,“三资”企业纷纷建立起来;同时也把广大乡村,尤其是山区的富余劳动力纷纷吸引了出来,形成国内劳动力资源配置大规模调整。各国为着本国经济的发展,从中国吸引务工人员的过程也在加速、加大。在发达国家务工可以获取比国内更高的收入,这就产生流水效应,吸引着中国国内劳动力资源向往移民,特别是东南沿海

地区农村劳动力沿袭传统渠道和历史惯性(在此姑且称之为“侨乡效应”)自发地进入国际劳动力市场。因而,中国劳动者自然地、合乎情势地参与全国、全球劳动力资源大调整。早在一个半世纪前,约一千万中国劳动者(占那个时期世界移民的1/10)以贩卖方式被西方工业化国家的公司企业转移到东南亚、北美、拉美、澳洲等世界各地,为那一轮的全球开发和近代文明做出了重大牺牲和贡献。当今的中国劳动者迎着新潮流,走出国门,投入到新一轮的全球事业中,其贡献意义将随着时间的推移不断显示出来。而急速膨胀的人口资源,又为这种劳动力资源全球化提供了坚实的基础。

2. 国际移民再度成潮的基础:人口增长显著

当今世界的人们,不得不承认两个事实:第一,世界人口正以空前的速度在增长。这一星球上,急速增长的人口,正改变着人们的生活,也改变着自然环境。联合国经济社会事务部人口司司长约瑟夫·沙米曾说:“在过去100年里,世界总人口翻了将近两番,从16亿增长到了61亿,而这一增长的绝大部分发生在最近50年。另外,20世纪预期寿命、生育率、人口老龄化 and 大规模迁移都出现了革命性的变化”。这就表明,在已经来临的21世纪,世界人口将会继续保持增长。第二,人口分布不均匀。国际移民组织(IOM)2003年报告说:“全球人口每年增长8300万,当中有8200万是来自发展中国家。”发展中国家的人口增长率是发达国家年增长数100万的82倍。发展中国家人口快速增长导致大批移民涌向发达国家。因此,约瑟夫·沙米同时说:“在21世纪,国际迁移将会有增无减。在未来半个世纪,发达地区仍将是国际迁移的净流入地方,年均至少流入200万人口。迁移到欧洲的绝大多数人来自非洲和亚洲;迁移到北美的绝大多数人来自中美洲和南美洲”。

3. 国际移民再度成潮的根源:经济发展不平衡

人口增长与经济发展状况密不可分,从两者的关系分析,往往呈现这样的规律:人口增长过快,经济发展

水平却低：经济发展水平高，人口增长缓慢，以至负增长。而经济全球化更是一把双刃剑，它带来一个严酷的现实：发达国家与发展中国家的贫富差距日益加大，富国更富，穷国更穷。最新信息显示，我们这个60多亿人口的星球里，有28亿人每天的收入不到2美元，10亿人每天收入不到1美元，他们绝大部分生活在经济欠发达的地区和国家。另有10亿人口拥有全球的国内生产总值的80%，他们大多数分布在发达国家里。按世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森的说法，“这是一个不平衡的世界”。即使是经济已驶入快速发展轨道、人均收入明显提高的发展中国家内部，地区之间、行业之间、部门之间及个人能力差异、境遇差异等因素导致的贫富不均现象也是俯手可拾。有一定数量的人口处于经济社会的底层和贫困线之下，他们与社会的另一部分人分处于社会经济平台的上、下两极。这两部分人之间生活境遇差距极大，社会地位悬殊，对自己、对国家、对世界的认同距离截然不同，成为社会不平等、不安定的根源之一，直接间接地与各种社会矛盾冲突交织相联，促使人口流动并成为国际移民的源泉。只要经济发展的不平衡性全球化，不同区域、不同国家的发展水平和人们经济收入的严重失衡、两极分化就难以消除，上述庞大的贫困群体将是今后国际移民的主体。

二、经济全球化下国际移民再度成潮的另类——非法移民产生根源

如果上述只是国际移民大幅产生的一般的普遍的源由，那么国际移民中令国际社会、各国政府最感棘手的问题是包括偷渡在内的非法移民暗潮涌动。据2004年7月15日联合国开发署发表《2004人类发展报告》：在目前跨国移民1.75亿的总数中，大约1600万人属于难民，3000亿人属于非法移民。非法移民之所以产生，除了前述的理由外，另有三大不可忽视的因素。

1. “大赦”引发大偷渡

当今一些发达国家的移民政策令人看不懂，最典型的就是所谓的“大赦”游戏：当非法移民进来有了一定数量，或经过若干年，就宣布对他们实行“大赦”，赐给定居权，颁给居留证，发给临时工作证。这些举措在美国、西欧几个大国都有推行。如美国在1993年“黄金冒险号”发生之前，极少将在美拘捕的中国偷渡客遣送回中国。这种颇具人性化的游戏，真该为那些身受“大赦”之利的人庆幸！但是，“大赦”传递了一种错误的信息，使那些不能合法进入的人得到鼓舞，具备了偷渡的勇气，认为只要偷渡成功，早晚会得到合法身份，所以偷渡者便不惧千辛万苦，不怕走千山万水，不畏艰难险阻，冒险闯关。殊不知有多少人梦碎偷渡路。

2. 移民团聚难圆诱使非法移民

按人之常理，大凡有家人移民别国，就会有团聚问题；留在家乡的后代经若干年后也需要前往海外接办事业、继承财产、敬养老人等；在家乡的老者，失去生活能力，或因亲情，都渴望与海外子女团聚，以度晚年。

所以，这种本着叙天伦、聚血亲的移民，具有极强的人性化，被称为人道移民。但是，这些人往往被移入国当局视为“负担”。这些国家对一般的移民管理极严，设卡闭关。对投资移民和技术移民则欢迎倍至。这使有移民欲想却不得的人，会铤而走险。香港《文汇报》曾指出：“重重设卡，家庭团聚往往十年八年批不下来，结果亦令不少人面对移民无路、偷渡有门的情况，间接造就不法分子非法组织偷渡。”事实上，在中国沿海某些有偷渡活动的地区，民间已形成这样的共识：孩子这么大还不认识父亲，报了多次批不准，只好“买出去”。所谓“买出去”，就是付巨款给偷渡集团实施偷渡出境。

3. 政治偏见鼓励非法移民

移民需要一定的条件，但是，有一些人根本不具备移民条件，对某些异国的政治用意却能揣度几分，于是在“气候”合适时就冒险偷渡进入这类国家或地区，这类国家和地区的边防、移民当局，凭这些非法移民捏造的所谓“政治避难”理由给予“保护”、居留。如中国、古巴等国的一些非法移民都曾搞过这种“政治偷渡”。这类“成功人士”的范例，无疑是偷渡者前赴后继的最好榜样。对于劳动力紧缺的台湾而言，许多雇主乐于雇佣廉价的大陆劳工，这是偷渡到台湾难以根绝的主因。当然中国大陆向台湾偷渡移居不应列入国际移民，但经过偷渡台湾转道海外国家“避难”，却屡屡“成功”。政治偏见与偷渡结合，成为非法移民一大源流，也严重扰乱了正常合法的移民。

三、国际移民宜导代堵，宜疏代塞

移民在国与国之间流动，自然关系到当事国的利益。针对国际间潮起云涌的移民流，各移出国和移入国，权衡着本国的利益采取相应的立场和政策，这就是迄今为止世界各国移民政策的本质。欲更好地解决这一问题，特别是非法移民问题，简单地堵截、防范，不能彻底解决问题，而应代之以疏导的政策与措施。

1. 树一个理念：扩大国际移民是时代的要求

只要国家间的疆界还存在，一国的移民政策首先须以国家利益为宗旨为准则。但是，任何事物总是随时代的进步而得到发展，一国的政策同样要跟随时代的发展而发展。因此，各国在制定国内移民政策时，须顺应时代需要，反对歧视性政策，树立扩大国际移民意识。而目前国际社会对待移民潮积极性不够。迄今全球称得上“移民国家”的为数甚少，基本是5+1，这也就是IOM报告所说的：“全球只有五个国家制定鼓励永久性移民的官方政策，这些国家包括美国、加拿大、澳大利亚、新西兰及以色列。英国政府最近拟定出鼓励移民措施，希望每年能吸纳15万永久性移民。”最近几年，这六国每年吸收移民约100-200万人。另一方面，“面对移民数目不断上升的局面，愈来愈多国家采取了闭门政策。25年前，只有6%国家实施遏制移民的政策：目前，实施有关政策的国家达40%。”其余约有超过50%的国家，对于移民也没有十分明确的闭门或者吸纳政策，处于含混的、

“中性”的、或即时应对的状态。这类国家以不同的姿态、形式和途径，接纳和吸收着为数不等的外来移民，如俄罗斯、意大利、法国、德国、西班牙、荷兰等欧洲国家分别有数十万、几百万移民暂居、定居。此外，南美洲的阿根廷、巴西等发展中国家也有一定数量的移民进入。

各国允许人口流动，允许国际之间的移民，是全球化发展的要求，也是历史延续下来的必由之路。各国应该抓住全球化赋予的机遇，把国门敞得大一些，路子拓得宽一些，扩大人口进出流量，这在总体上符合大多数国家利益，或利大弊小。可以说是一项双赢之策，国际社会应该推动国际移民的发展和扩大。

2. 建一个空间：拓展移民渠道

那么少的国家“开门”，那么多的国家“闭门”，还有那么多的国家不太敢“开门”，这种局面的存在，使国际移民处于无序进行中，受影响的恰恰是那些坚持“闭门”、不敢“开门”的国家自身的根本利益。许多国家有着容纳外来移民的潜力，空间、物质都有挪“腾”的余地；而外来移民的潜力，极大增强了移入国“国家利益”的后发力。

纵观近一百多年因有移民力量而得到迅速发展崛起的美、加、澳等国的历史，更证明了这一论断。就拿加拿大来说，这个开放移民的国家，从移民方面的直接获利颇丰：资金携入、科技人才进入、消费市场扩大、税收增加和对人口下降的遏制等等诸多方面。其实凡鼓励移民的国家都一样获得了巨大利益，英国跟进的原因也在于此。至于接收国的潜力，只要政策确定不变，将被进一步地“发现”和挖掘出来。又如加、澳两国都曾提出扩大容纳移民的空间，加拿大在2001年就已提出给移民以优惠扶助，推动他们前往乡村落户。加拿大移民部长于该年6月表示，希望至2011年有100万新移民能到人口较少的地区发展，主要是前往临大西洋的省份和草原省份，以及安大略省、魁北克省和卑诗省等偏远地区。所以，IOM政策及研究总监阿佩维指出：“人口迁移已是事实，当前的问题是如何令新移民及接受国的人民均从中得益。”

3. 改一项政策措施：国际移民以疏导代替堵塞

大禹治水的成功经验，可以为今天应对国际移民萌生诸多启示，改堵为导，变塞为疏，拓宽多种渠道，把各类移民引导到法定轨道。将蓄之待发、潜力巨大的移民潮拢入有吸纳能力的区域内，使之转变为生产资源和社会财富。这种本着“开明渠，堵暗道”的原则，拓宽了合法渠道，引导移民合法、有序流动，让正常移民能融入当地经济和社会当中，更是最大限度地抵制偷渡、遏制非法移民活动的最治本最有效的办法。

4. 寻求一种共识：加强协调制止非法移民

虽说偷渡不绝，非法移民治理效果不理想的原因是复杂而多样的，但是措置失当的堵截应是主要原因之一。正常合理合法、本该准入的移民申请因有关当局的人为障碍、渠道不畅，造成国际蛇头集团、黑社会势力乘机

而入，引诱和组织有移民要求的人进入非法出入境的黑道。政策的失当或错误也促使偷渡的发展。而一些国家出于政治偏见或一国私利，实施周期性“大赦”，何不将国门开得大点，走法定程序，严格审批，多放些该放的人进来呢？偷渡集团还能使其伎俩、“开涮”偷渡客、扰乱移民秩序吗？把这方面的讲人道、倡人权落实好，就会取得反偷渡的实际进展。

关键是对偷渡等形式的非法移民问题，各当事国能否本着诚意，放远目光、客观公正，寻得共识，协调步子。当然还需警惕国际恐怖势力介入或插手国际非法移民活动。实际上很多国际恐怖分子本身的跨国活动就是偷渡进入肇事地的，偷渡集团一旦被恐怖分子操纵利用，其危害将会更加严重。因此，国际社会应在“国际团结、责任共担、相互尊重、平等互利”的基础上加强国际合作，把制止非法移民提到防范国际恐怖势力的高度，让广大移民不受恐怖势力左右而站到反恐阵营一边来。再说，即便是非法移民，他们中的大多数都不是主观犯罪分子，他们的违法也不贯穿全过程。如中国沿海地区的偷渡客，极大多数是憨厚的农民，他们没有犯罪故意，只是对生活有期待并缺乏判断能力而被诱骗上了“贼船”；他们一般都具有申请移民的条件，领取了护照，是持护照走出家门（有些人的护照在偷渡路上被蛇头收走、毁掉）；他们偷渡到达目的地后，除极个别人外，都不会从事犯罪活动，而凭出卖自己的劳动力求生存。据此，必须把他们与偷渡的策划者、组织者严格区别开来。创造条件、拓宽渠道，把符合移民条件的人吸引到合法轨道上来，以击破偷渡组织的阴谋，防范恐怖势力的插手。鉴于此，亟需建立管理国际移民的中介机构，制裁非法迁移的组织者，根据国际形势的发展和变化，加强国际移民管理机构的建设，进一步修正或制定它的工作规则，以更好发挥其职能；在联合国由秘书长或安理会主持，制定治理非法移民的法规，内容包括：对国际移民当事国（含移出和移入双方）政府的制约性规定（旨在疏导和管理正常移民，消除和治理非法移民）；界定非法移民的定义、分类；对非法移民活动的策划者、组织者实施打击的制裁规则，确定对非法移民人员（即“人蛇”）的处置办法等等。只要国际社会共同努力，共识优于单边意识，合力强于一国的孤力。国际移民这一大问题，会沿着人们理想的轨道而加以解决。

注释：

王志理、高明静摘译《从泰国的华人说起》，泰国《民族报》2004年9月21日。

《21世纪移民潮》，《华侨华人资料》2003年第5辑。

《世界银行行长说贫富论》，《钱江晚报》2004年7月6日。

《联合国发布 2004年人类发展报告》，《钱江晚报》2004年7月17日。

《多佛港58死举世震惊》，《文汇报》2003年7月26日。

（责任编辑 陈孝兵）