

# 东南亚移民危机与移民治理： 从“安全化”到“区域化”<sup>\*</sup>

吴 琳

【摘 要】继欧洲难民潮和北美非法移民引发国际社会广泛关注后，东南亚也爆发了严重的移民危机。东南亚国家普遍采取的将移民视为威胁的“安全化”行动不仅无助于移民危机的消解，反而加速了危机的升级，成为对地区稳定和东盟共同体建设的重大挑战。认识到移民政策“安全化”所带来的严重后果，东南亚各国开始寻求加快推进移民的区域治理，由此产生了地区国家“安全化”行动与“区域化”进程两者并存的发展态势。然而，在区域化进程中，东南亚诸国面临治理维度发展失衡，政策行动上存在共识缺乏和能力制约等挑战。为此，东盟需要突破当前东南亚地区国家的“安全化”反应模式，实现均衡治理和统一行动。作为东盟的重要邻国，中国应积极研究对策，加强多边合作与协调，维护地区稳定与国家安全。

【关键词】移民危机；移民治理；安全化；区域化；东南亚

【中图分类号】D733.37      【文献标识码】A

【文章编号】1008-6099(2017)05-0001-20

移民通常是社会中最具活力和商业精神的一类群体。国际移民作为人类历史上持续发展而影响深远的迁徙活动主体，在全球经济发展、国家社会进化和文明

---

【作者简介】吴琳，博士，外交学院亚洲研究所助理研究员。

【基金项目】中国—东盟区域发展协同创新中心科研专项和教育部长江学者和创新团队发展计划联合资助（CWZ201504）。

\* 感谢《东南亚研究》杂志匿名评审专家对本文提出的修改意见和建议，文责自负。

演进的进程中发挥了重要作用<sup>①</sup>。在很多发展中国家,移民向原籍国的跨国汇款甚至比官方发展援助 (ODA) 或外国直接投资 (FDI) 的总量都要高<sup>②</sup>。随着全球化的深入发展,国际移民已不仅仅是一个人口迁徙、经济发展和社会融合的问题,还牵涉族群、认同、公民权、领土边界、共同体、全球治理等诸多方面,并日渐与拓展和延伸中的安全概念密切联系在一起<sup>③</sup>。为适应国际移民的变化和挑战,移民治理应运而生,成为国际社会共同应对移民问题的优先选择之一。

东南亚地区是最具活力的国际移民地区之一。然而,移民问题长期以来并未得到东盟和东南亚国家应有的重视和关注。2015 年 5 月底,至少 5000 名来自缅甸和孟加拉国的难民和移民被事先承诺将其运至马来西亚的人蛇集团抛弃在孟加拉湾和安达曼海上,他们随后又遭到泰国、印尼、马来西亚等东南亚国家的驱赶,导致大批罗兴亚人 (Rohingya) 葬身大海,震惊全球<sup>④</sup>。东南亚移民危机并非首次出现,但升级为区域性的人道主义灾难是前所未有的。危机之后,东南亚国家就如何预防和遏制危机发生,推动有效的移民治理展开热烈讨论,移民和难民治理正式被提上区域合作的议事日程,由此产生了东南亚地区国家“安全化”行动与“区域化”进程两者并存的发展态势。但围绕这一系列发展态势的很多问题仍值得深思:如何评价移民和难民危机发生过程中东南亚国家政府的“安全化”行为?在“安全化”与“区域化”之间选择“安全化”而非诉诸区域组织和多边合作,其背后的全球和地区背景是什么?与“安全化”相对的,东南亚各国在移民治理的“区域化”上有哪些进展?未来突破“安全化”模式,迈向“区域化”的道路上将遇到哪些障碍和困境?这些对中国又有何影响和启示?上述问题是本文试图分析和解答的。

① See Hain De Hass, “Migration and Development: A Theoretical Perspective”, *International Migration Review*, Vol. 44, No. 1, 2010, pp. 227–264; Orbeta Jr. Aniceto and Kathrina Gonzales, *Managing International Labour Migration in ASEAN: Themes from a Six-Country Study*, Draft paper prepared for the UNRISD Conference Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes, 14–15 January 2013, Geneva, Switzerland, [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/22788DE1584F00BEC1257D42002A5935/\\$file/Orbeta\\_Managing%20International%20Labour%20Migration%20in%20ASEAN.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/22788DE1584F00BEC1257D42002A5935/$file/Orbeta_Managing%20International%20Labour%20Migration%20in%20ASEAN.pdf), pp. 1–4, 15 August 2016.

② Global Commission on International Migration (GCIM), “Report of the Global Commission on International Migration”, *Population and Development Review*, Vol. 31, No. 4, Dec., 2005, p. 788.

③ See Michael W. Doyle, “The Challenge of Worldwide Migration”, *Journal of International Affairs*, Vol. 57, No. 2, Land: Borders, Identity, Rights, Spring 2004, pp. 1–5.

④ United Nations High Commissioner for Refugees, “Abandoned at Sea”, <http://unhcr.org/au/news/a-bandoned-at-sea/>, 2017–01–04.

## 一 移民问题的“安全化”与“区域化”

当前，国际移民治理的基本态势是国家的“安全化”行动与“区域化”进程并存。进入新世纪以后，各国政府越来越多地将移民视为安全威胁。2001年“9·11”恐怖袭击、2004年马德里爆炸、2005年伦敦爆炸等各种恐怖事件后，穆斯林极端分子是民主社会的重大威胁似乎已经成为共识。在此认知下，各国政府不约而同地收紧移民政策，国际移民治理的“安全化”行动步伐显著加快<sup>①</sup>。相比之下，“区域化”发展呈现出多样化但极不均衡的态势。随着欧洲难民危机的加剧，移民和难民治理的“区域化”发展举步维艰。那么，移民“安全化”带来了哪些后果呢？“区域化”是否是一个更优的选择呢？笔者将首先解读这两个概念，然后，通过考察东南亚历史上的三次移民和难民危机，对移民“安全化”行动所造成的危机升级及其危机之后的“区域化”趋势进行深入分析。

### （一）“安全化”与“区域化”视角下的移民问题

“安全化”这一概念是哥本哈根学派在重新界定安全概念和扩大安全议程的基础上提出来的。其代表人物巴里·布赞和奥利·维夫在《新安全论》一书中对“安全化”理论进行了重点阐述。布赞等认为“安全化”是指政府部门通过“言语行为”（speech act）将某个传统安全界限以外的问题转化为“存在性威胁”，并采取超越常规政治程序的紧急措施和特殊手段的过程<sup>②</sup>。在这一过程中，政府发挥了主导性作用，一是通过话语建构，将某个公共问题塑造为安全威胁；二是将安全化议题从常规的政治领域（大致包括政治精英之间及政治精英与指涉对象或国内受众之间的政策辩论，以及在国际安全问题中的外交行为）中区别出来，采取“极端政治化”或非常规手段阻止安全威胁的发展。然而，议题是否最终被安全化还取决于受众的接受程度<sup>③</sup>。

移民问题的“安全化”是这样一个过程：移民问题从普通的公共领域纳入到威胁与防御的话语中，并通过政府部门的话语构建，成为公众普遍认知的“存在性威胁”；基于社会共同的威胁认知，政府部门采取非常规、极端的紧急措施

① Stephen Castles, “International Migration at a Crossroads”, *Citizenship Studies*, Vol. 18, No. 2, 2014, p. 191.

② 〈英〉巴里·布赞等著，朱宁译《新安全论》，浙江人民出版社，2003年，第32-37页。

③ Barry Buzan, Ole Wever, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 23-24. 转引自约瑟夫·庆永·廖《马来西亚处理印尼劳工的方法：安全化、政治化，还是宣泄？》，载梅利·卡拉贝若—安东尼·拉尔夫·埃莫斯、阿米塔夫·阿查亚编著，段青编译《安全化困境：亚洲的视角》，浙江大学出版社，2010年，第150页。

以应对移民威胁。移民问题之所以会被安全化，主要是由于跨境人口流动尤其是因极端贫困、政治危机或军事冲突产生的非法无序的人口流动给国内及国际边界的和平稳定、经济发展和社会秩序带来不稳定影响。莱因哈德·罗曼（Reinhard Lohrmann）将这一影响分为三个层次，包括对接收国和中转国的国家安全的影响、对国家间关系的影响以及对个人安全、权利和尊严产生的影响<sup>①</sup>。很显然，移民的“安全化”是基于国家立场所做出的理性选择，属于国家主导下的移民治理。但正因为此，移民“安全化”在治理过程中存在诸多弊端：第一，地区各国对安全指涉对象和安全化主体的认定不同是国际移民政策协调和统一行动的首要障碍。“安全化”是基于安全指涉对象开展的有针对性的行动，但移民输出国、接收国和中转国因立场和关注点不同，导致安全指涉对象的认定存在差异，由此制定的安全化政策不仅不利于移民治理，还有可能引发冲突和对立。第二，非法移民和难民问题日渐成为很多国家面临的主要的安全威胁，但为打击非法移民所做出的“安全化”行动是否能够有效遏制难民危机正遭到质疑。第三，“安全化”重话语建构和单边非常规措施而轻机制规范和多边政策协调，与国际移民治理的基本方向背道而驰。事实证明，“安全化”的话语建构和政策行动为政府采取更加严格的移民政策、侵犯公民自由提供了合法性<sup>②</sup>。结果是，移民危机并未被消解，反而加速了危机向更大范围、更多人群扩散，与多种威胁交叉影响的发展趋势。

与国家主导的“安全化”行动并行存在和发展的另一种态势是移民治理的“区域化”进程。作为一个涉及空间和时间的现象，当前大多数国际移民发生在区域层面，因此，在“安全化”行动存在诸多弊端，全球治理面临“赤字”问题<sup>③</sup>的背景下，区域治理正成为一个重要的治理单元。除欧盟以外，大部分区域性移民框架发展于 20 世纪 90 年代，主要表现为两种形式：一是正式的区域一体化制度框架，如西非国家经济共同体、南方共同市场或北美自贸协定等。它们将实现域内人员流动（部分）自由化作为市场机制建设的重要组成部分，并在一定程度上关照了移民权益。二是“区域协商进程”（RCP），主要包括游离于区

① Reinhard Lohrmann, “Migrants, Refugees and Insecurity: Current Threats to Peace?”, *International Migration*, Vol. 38, No. 4, pp. 3–22.

② Stephen Castles, “International Migration at a Crossroads”, *Citizenship Studies*, Vol. 18, No. 2, 2014, p. 191.

③ 尽管国际劳工组织（ILO）、国际移民组织（IMO）、联合国难民署（UNCHR）等专业性组织在全球规范建设和议题引领中扮演了重要角色，但由于缺少一个类似世界贸易组织、国际货币基金组织这样的强有力的全球性组织，全球治理难以开展和推进。

域一体化机制之外的非正式政府间网络<sup>①</sup>。相对于促进经济流动性，区域协商进程更关注与移民相关的安全问题，尤其是对域外移民潮的管控。欧盟在区域移民治理上选择的是实质性和正式化的治理方式<sup>②</sup>，不仅通过构建申根体系实现了成员国公民之间的自由流动，而且建立起针对欧盟以外国家流亡者和劳工的共同移民政策。拉美则在全球治理与区域治理良性互动、国际标准嵌入地区规范方面进展显著，2014 年末“卡特赫纳 + 30”地区进程被成功打造成国际公认的人道主义规范，并通过了具有里程碑意义的《巴西宣言与行动计划》<sup>③</sup>。同为发展中地区的东南亚在难民问题上显得束手无措，与东盟的低水平介入形成鲜明对比的是，“巴厘进程”等区域协商进程、联合国难民署等国际组织在其中发挥了更为积极的作用。

## （二）“安全化”趋势与东南亚国家移民和难民危机的升级

2001 年以后，在东南亚移民治理的“区域化”进程处于严重滞后且发展缓慢的同时，移民和难民问题的安全维度被强化，“安全化”趋势日渐明显。这一发展态势直接导致移民和难民危机的扩大与升级。

自二战结束以来，东南亚主要经历了三次影响较为深远的移民和难民危机。第一次发生在 20 世纪 70 年代末，越南当局开始从越南、柬埔寨和老挝输出大量难民，超过 300 万难民逃往东南亚其他国家和中国，其中数万人在逃离过程中死亡，造成严重的人道主义危机。自那之后，难民安置和社会融合问题对本就脆弱的东南亚国家提出了严峻挑战。第二次是 2001 年底发生在马来西亚与印尼之间的移民争端。由于印尼移民频繁犯罪，马来西亚制定了更严格的法律以惩罚非法移民，宣布针对印尼劳工的雇佣禁令，对外籍劳工（大多数是印尼人）进行大规模驱赶，甚至警告其公民避免前往印尼，并加强了边境巡逻。印尼政府对于马来西亚移民政策的剧变表示强烈不满，两国政治和外交关系受到严重影响。马来西亚对待印尼劳工的“安全化”行动清晰地表明，东南亚国家的移民“安全化”趋势正在加强。

2015 年的罗兴亚难民危机与东南亚的前两次移民危机相比，无论是从波及

<sup>①</sup> Sandra Lavenex, Flavia Jurje, Terri E. Givens, and Ross Buchanan, “Regional Migration Governance”, in Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 457–485.

<sup>②</sup> See Hélène Pellerin, “Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America Compared”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, New Regionalisms in the New Millennium, Oct., 1999, pp. 995–1011.

<sup>③</sup> 参见杨靖皎《全球难民现状与治理（2014—2015）》，载李慎明、张宇燕主编《全球政治与安全报告（2016）》，社会科学文献出版社，2015 年。

范围还是从安全行动强度来看，都呈现出明显的危机扩大和升级态势。危机波及湄公河次区域走廊和东盟群岛走廊两条移民走廊，并且，泰国、马来西亚、印尼等多个国家对罗兴亚难民实施了极端的“安全化”行动。缅甸当局自 20 世纪 70 年代末起就开始对若开族实行种族歧视政策，导致上万名罗兴亚人外逃。此次危机中，大规模来自缅甸和孟加拉国的罗兴亚人乘船逃往马来西亚、印尼、菲律宾、泰国等东南亚其他国家，但由于这些国家拒绝接纳难民入境，甚至采取极端措施驱赶难民，导致大量难民在孟加拉湾与安达曼海上漂流。据联合国难民署估计，在 2015 年 1-3 月约 25000 人被带到船上，部分船民获救或到岸，但更多人生死未卜<sup>①</sup>。此次危机最终酿成严重的人道主义灾难，其影响范围几乎覆盖整个东南亚地区，甚至波及南亚和大洋洲的部分国家。短时间内产生的难民规模和巨大的死亡人数，极大地威胁了地区安全与稳定。

值得一提的是，泰国国内打击非法移民的“安全化”行动也是间接导致罗兴亚难民陷入人道主义危机的一个重要因素。2015 年 5 月初，泰国警方在南部宋卡府沙道地区一座与马来西亚交界的深山中发现犯罪集团贩卖人口的中转站，以及数十座缅甸罗兴亚人的乱坟堆。在泰国政府加大非法移民打击力度、铲除人口贩卖组织的行动开始后，一时间人蛇集团头目躲避风头，运载难民的船只也不敢靠岸，转而涌向印尼和马来西亚，却再次遭遇驱赶和打击，只能漂流海上等待救援或葬生大海，使得难民危机急剧升级。这一事件至少给我们提出了两个重要问题：一是打击非法移民是否能有效遏制难民危机？二是国家主导的“安全化”行动是否已经难以有效因应日趋复杂化的移民挑战？很显然，东南亚国家的移民“安全化”行动不仅无助于危机解除，反而加剧了地区移民态势的复杂化。移民和难民问题需要以更加系统、规范、协调的方式治理。

## 二 东南亚移民危机升级的全球和地区背景

显然，罗兴亚难民危机的升级与地区国家的“安全化”政策和行动有着密切联系，同时也与东南亚发展滞后、作用受限的“区域化”移民治理有关。事实上，不止是东南亚，放眼全球，欧洲和北美在应对难民潮和非法移民的时候也同样面临“安全化”与“区域化”的两难选择。在这两种思潮和政策相互角力的背后，有其深刻的全球和地区背景，具体体现为国际移民的发展和变化、东南

<sup>①</sup> UNHCR, “UNHCR Report Shows Sharp Increase in Sea Crossings in Bay of Bengal”, <http://www.unhcr.org/554c8adf.html>, 2017-07-20.

亚内部移民流动的新态势，以及移民治理在全球范围的多样化和碎片化趋势。

### （一）国际移民的发展和变化

新世纪以来，国际移民出现了新的发展和变化，主要表现为：新的移民形式的出现和移民与其他全球议程关联程度的加深。这两大变化对现有的移民政策和治理模式提出了挑战，也为移民“安全化”和“区域化”的并行发展提供了条件。

一直以来，澳大利亚、加拿大、美国等传统的移民接收国采取的是赋予公民权的永久性移民政策。然而，新世纪以来，国际移民的发展现实与以往大不相同，例如临时性和循环性移民潮大量涌现，女性移民和非经济型移民所占的比重大幅上升<sup>①</sup>，导致各国的移民政策也随之发生调整。这一发展态势对于传统和新兴的移民国家而言，无疑产生了巨大的冲击和挑战。首先，临时性和循环性移民的爆炸性增长，这一趋势不仅体现在欧洲、美国等发达的移民地区，在韩国、马来西亚等新兴的工业化国家和地区中也越来越普遍。这导致大部分移民接收国加强了灵活的临时性和循环性移民计划和政策安排。其次，女性移民在移民总量中所占的比重不断增大。尽管女性一直以来就在国际移民中扮演重要角色，但近年来其数量快速增长，并且越来越多的女性以独立的身份而非男性移民的配偶身份出现在移民潮中。亚洲国家对女性外来劳工的需求始于20世纪90年代，菲律宾女性移民在移民劳工总量中所占比重从1992年的50%上升到2006年的72%<sup>②</sup>。其中大部分从事的是低技术职业和女性职业，收入、生活条件和地位都相对较差。女性移民中还有一种快速增长的形式是婚姻移民。这类新兴移民群体是亚洲为数不多的永久性移民的合法化形式，但常常被视为国家认同的威胁，受到严重的社会孤立<sup>③</sup>。再次，难民和被迫性移民持续增长。据联合国难民署统计，2009年全球共有433万人被迫迁徙，其中大部分出于逃离国内战乱和非人道迫害的需要。亚洲在国际难民的全球分布中所占比重最大，2008年全球1/4难民来自阿富汗，巴基斯坦国内的难民数量最大，其次是叙利亚和伊朗。发展中国家接收了80%的难民<sup>④</sup>。冲突和被迫性移民数量的增长很大程度上源于南北国家分化和差距拉大，同时也反映出国际社会特别是发达国家和政府间组织在防止被迫

① Stephen Castles "International Migration at a Crossroads", *Citizenship Studies*, Vol. 18, No. 2, 2014, p. 193.

② See International Labour Organization, *Labour and Social Trends in ASEAN 2007*, Bangkok: International Labour Office Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

③ Stephen Castles "International Migration at a Crossroads", p. 195.

④ See UNHCR, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Geneva: UNHCR, <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>, 5 September 2016.

性移民增长问题上的含糊其辞<sup>①</sup>。最后，灵活、多样性的移民流动形式不断涌现，主要包括出于教育、生活方式、养老、气候变化等目的的移民群体。

另外一个变化和挑战是，移民与发展、人权、安全等多个全球关切领域相互关联和交叉且复杂化程度加深，导致单个国家、孤立地看待和处理移民问题已不能达到有效治理的目标<sup>②</sup>。移民与发展、人权的关系紧密，近年来越来越多的研究指出，移民对于其原籍国减贫和可持续发展具有重要贡献，而推动发展和保障人权与国际移民的善治之间是不可分割的，国际社会必须采取一种系统化的路径对移民问题进行综合治理。移民与安全的相互关联则显得更为突出，引起各个区域国家的广泛关切，包括国际移民与国际恐怖主义、非正常/非法移民对国家主权和安全的威胁、移民接收国对于陌生文化的恐惧和担忧等等，都切实地表明移民与安全日益紧密关联并呈现复杂化的状态。对于区域移民治理而言，综合评估地区移民发展态势、根源及其议题联系，进而制定出系统化的应对策略和合作行动，已是大势所趋。

## （二）东南亚内部移民流动的新态势

二战以来，东南亚成为全球移民最具活力的地区之一，包括外来移民、向地区外迁徙的移民以及地区内部移民。其中，地区内部移民始于 20 世纪 70 年代，初期带有显著的难民潮特征。因越南、柬埔寨、老挝和缅甸的国内战乱导致了大批难民外逃，泰国成为地区内的首要避难国。进入 80 年代，地区主要冲突结束，新兴工业国家如新加坡、马来西亚和泰国实行出口导向发展战略，引发了地区内部移民的加速发展，经济移民（劳工移民）取代难民成为移民主导模式<sup>③</sup>。自 20 世纪 90 年代初以来，东盟内部移民实现了快速增长。地区内部移民总量从 1990 年的 150 万增长为 2013 年的 650 万，在东盟移民总量中所占的百分比也由 47.8% 上升到 68.6%<sup>④</sup>。所有东盟成员国不同程度受到内部移民潮的影响，并在其中扮演着不同的角色。文莱、新加坡是净移民接收国，缅甸、柬埔寨、印尼、老挝、菲律宾、越南主要是作为输出国，马来西亚和泰国既是接收国也是输出国，但两国接收的移民远远多于输出的移民。地区内部的移民流向基本是从欠发达国家流向发达国家，形成了两条主要的移民走廊。一条是湄公河流域走廊，泰

① Stephen Castles, "International Migration at a Crossroads", p. 195.

② GCIM, "Report of the Global Commission on International Migration", *Population and Development Review*, Vol. 31, No. 4, Dec., 2005, p. 791.

③ 陈松涛 《东盟一体化背景下的内部移民问题》，《学术探索》2015 年第 9 期。

④ UN, "International Migration 2013: Migrants by Origin and Destination", *Population Facts*, No. 2013/3, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts\\_2013-3Rev1\\_new.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2013-3Rev1_new.pdf), 13 September 2016.

国是首要的接收国，移民主要来自缅甸、老挝、柬埔寨和越南。另一条是马来次区域走廊，新加坡、文莱和马来西亚主要接收来自印尼和菲律宾的劳工移民。

作为区域经济和社会结构的一部分，东南亚国家的移民流向和发展进程正日益与地区经济发展、社会安全和国家关系密切相连，而本地区日益突出的技术移民、劳工移民、女性移民和非法移民现象，又在民族国家和地区发展两个层面上互为作用，相互影响，从而构成全球化时代地区移民问题的新视点<sup>①</sup>。劳工移民是东南亚地区移民的主体，包括技术移民和非技术/低技术移民。尽管技术移民的数量在增长，但规模相对很小，主要从事建筑、农业等工作的非技术/低技术劳工的比例较高<sup>②</sup>。女性在移民群体中所占的比例不断增加，她们更易成为人口贩卖、偷渡、非法移民等安全威胁的目标。自20世纪80年代末期以来，东盟的非法移民问题逐渐呈现不可遏制的态势<sup>③</sup>。

### （三）移民治理的多样化和碎片化趋势

国际移民在全球和地区层面的变化和挑战既是移民危机发生的重要背景，也是推动国际社会加强合作、寻求移民问题有效治理的关键动力。东南亚移民危机升级的第三个重要背景是，日趋多样化、不均衡发展的区域治理所导致的移民治理碎片化和分散化问题，以及国际社会对于如何凝聚各地区治理经验，加强与全球治理的协作和统一的激烈争论<sup>④</sup>。

多样化、不均衡发展的移民治理正成为国际社会应对国际移民变化和挑战的优先选择，但由此带来的治理碎片化、分散化和低效化的问题，一定程度上制约了国际社会预防和应对移民危机的能力和效果。有关这一问题的严肃讨论始于1994年人口与发展国际会议。2001年瑞士政府提出开展磋商进程——“伯尔尼倡议”，旨在推动实现区域和全球层面的国际合作和移民治理<sup>⑤</sup>。2003年12月，在时任联合国秘书长安南的直接倡导与推动下，一个受命于联合国，但又具有相对独立职权的委员会——“国际移民全球委员会”（Global Commission on Interna-

① 吴前进 《东南亚地区的移民流动——以1990年之后的东南亚五国移民为例》，《社会科学》2005年第12期。

② Gloria O. Pasadilla, *Social Security and Labor Migration in ASEAN*, ADB Institute Research Policy Brief 34, 2011, p. 4.

③ Graziano Battistella, “Migration in Asia: In Search of a Theoretical Framework”, in Graziano Battistella, ed., *Global and Asian Perspective on International Migration*, Springer International Publishing, 2014, pp. 11–18.

④ See Kathleen Newland, “The Governance of International Migration: Mechanisms, Processed, and Institutions”, *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, International Migration, July–Sept. 2010, pp. 331–343; Christophe Bertossi and Ashley Milkop, “The Regulation of Migration: A Global Challenge”, *Politique étrangère*, Vol. 73, Special Issue: World Policy Conference 2008, Autumn 2008, pp. 189–202.

⑤ Susan Martin, “An Overview of International Cooperation over Migration”, *Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), Vol. 101, 28–31 March, 2007, pp. 307–308.

tional Migration , GCIM) 在日内瓦正式成立。2005 年 10 月, 该委员会向联合国秘书长提交报告《互相关联的世界中的移民: 新的行动方向》( *Migration in an Interconnected World: A New Directions for Action* ), 承认国际移民在不同区域和次区域存在着明显的差异, 而这种差异性一定程度上制约了国际移民政策的形成<sup>①</sup>。为解决移民治理碎片化所带来的治理有效性问题, 报告提出通过建立一个由 6 项行动原则和 33 条相关建议组成的全球行动框架, 在国家、区域和全球层次上增强凝聚力、深化合作和提高治理能力, 但考虑到移民治理的多样性和国际社会的认知不足, 当前首要任务是成立高层次、跨部门的全球移民基金, 从制度层面更有效地应对国际移民的挑战, 而不盲目寻求在国家和其他利益相关方之间建立一个类似世界贸易组织、在联合国系统下治理国际移民的国际组织<sup>②</sup>。这一结论引起了国际社会的批评和争论, 可见在如何在全球层面开展有效的移民治理这一问题上, 国际社会远未达成共识, 未来争论仍将继续, 而移民治理在“区域化”方向发展的趋势在短期内也难以改变。

### 三 东南亚移民治理的“区域化”

东南亚移民治理的“区域化”进程始于 20 世纪 90 年代。罗兴亚难民危机的升级和当事国的“安全化”行动所造成的严重人道主义灾难, 促使东南亚各国开始真正认识到解决区域移民和难民治理“赤字”的重要性和紧迫性, 加快了以政策协调和统一行动为主要内容的“区域化”进程。

2015 年 5 月和 12 月, 东南亚各国召开了两次印度洋非法移民的特别会议。2016 年 2 月, 在泰国也举行了专门会议。2015 年 7 月东盟围绕东南亚地区的人口非法迁徙召开了部长级紧急会议。同年 11 月, 雅加达宣言圆桌会议也就解决非法人口流动的根源问题进行了深入讨论。通过各个层面的密集商讨, 东盟各国凝聚了政治共识, 承诺“秉着合作和责任共担的精神, 广泛、持续地应对来自非正常/非法移民特别是人口贩卖和偷渡的威胁”。在具体行动方面, 东盟也取得了积极进展。东盟成员国领导人在 2015 年 11 月举行的第 27 届东盟峰会上, 共同签署了《东盟打击贩卖人口特别是妇女和儿童公约》( ACTIP ), 这是东南亚地区

<sup>①</sup> GCIM, “Report of the Global Commission on International Migration”, *Population and Development Review*, Vol. 31, No. 4, Dec., 2005, pp. 790-791.

<sup>②</sup> UN, “Summary of the Report of the Global Commission on International Migration”, Fourth Coordination Meeting on International Migration, New York, 26-27 October 2005, pp. 2-3.

第一部打击人口贩卖的公约<sup>①</sup>。公约在构建区域法律框架方面制定了行动计划，为未来的区域化合作打下了基础。东盟还专门设立信托基金用于资助受到非法移民严重影响的国家，并成立新机制以推动受非法移民严重影响的国家与利益攸关方的政策协调。2016 年“巴厘进程”继续就人口贩卖、非法移民等重要问题开展合作，并建议成立特别工作组，以应对东南亚人口非法迁徙所导致的危机和紧急情况的发生。东南亚国家还积极与国际组织开展合作，比如印尼政府与联合国难民署合作，在难民身份确认标准的指导下对其国内的流亡者身份进行了判定。

东南亚对罗兴亚难民危机的反应，反映出东南亚移民治理的“区域化”正逐步由经济维度向安全维度、权利维度和法律维度外溢扩展<sup>②</sup>。经济维度是国际移民治理中最为重要的组成部分，因为大多数国际移民从根本上是基于经济诉求的迁徙活动。而在国家主权、人的安全、法律规范等日益成为国际关系主流观念的趋势下，仅仅从经济维度治理移民问题显然是不够的，强调移民控制和打击非法迁徙的安全维度，关注人权的权利维度，以及实现移民合法化的法律维度，正深刻地影响区域移民治理的模式和进程。欧洲学者桑德拉·拉文奈克斯在对不同区域治理实践进行横向比较的基础上，对区域移民治理的四个维度进行了划分（见表 1），并指出，经济、安全和权利是区域移民治理的核心维度，法律规范是嵌入其中的制度结构；不同区域在上述这四个维度上开展移民治理，表现出多样性的发展特点。东南亚区域移民治理在这四个维度上出现了明显失衡和部分缺失，一定程度上影响了治理的有效性。

表 1 区域移民机制的治理维度

|    | 流动自由化（经济）             | 安全控制（安全）                             | 权利保护（权利）                         | 合法化（法律）                |
|----|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| 很强 | 对所有公民实行完全的市场准入和无限限制停留 | 通行统一的入境手续，开展针对外部边界的联合管理，互派联络官，开放重新接纳 | 超越联合国《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，达成统一 | 签署超国家协定，开展独立监测和超国家司法审查 |

① ASEAN, “ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children”, Kuala Lumpur, Malaysia, 2015, <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/actip/AC-Tip.PDF>, 13 September 2016.

② 移民具有性别、种族、阶层等多个维度，与区域移民治理的维度是有所区别的。See Ronaldo Munck, “Globalization, Governance and Migration: An Introduction”, *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 7, Globalisation and Migration: New Issues, New Politics? 2008, pp. 1227 – 1246.

(续表)

|    | 流动自由化 (经济)           | 安全控制 (安全)               | 权利保护 (权利)                          | 合法化 (法律)             |
|----|----------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------------|
| 强  | 对所有公民实行市场准入和有限停留     | 制定入境手续和边境管理的共同规则,开展具体合作 | 在联合国《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的基础上达成统一 | 签署国际法律协定,建立司法和政治审查机制 |
| 一般 | 对选择性劳工实行选择性市场准入和有限停留 | 制定入境手续和边境管理的共同规则        | 制定劳工社会和经济权利的共同规则                   | 签署国际法律协定,无监测和审查机制    |
| 弱  | 提供便利入境手续,无市场准入       | 就移民控制体系开展经验交流           | 就移民权利保护开展经验交流                      | 软性法律协调,有/无监测         |

资料来源: Sandra Lavenex , Flavia Jurje , Terri E. Givens & Ross Buchanan , “Regional Migration Governance” , in Tanja A. Borzel & Thomas Risse eds. , *Oxford Handbook of Comparative Regionalism* , Oxford: Oxford University Press , 2016.

(一) “有选择性”的经济治理

与欧盟选择广泛的自由流动模式不同,东盟采取的是一种更具选择性、以促进高技术移民的流动而非完全的自由流动为优先目标的治理模式。东盟成立之初,区域性劳工自由流动是与贸易自由化的目标割裂开来的。直至进入 20 世纪 90 年代,以 1995 年签订的《东盟服务框架协议》(ASEAN Framework Agreement on Services, AFAS) 为标志,保障商业人员、专业技术人员和劳工的自由流动才逐渐成为区域经济一体化的重要议题。东盟成员国一致同意“在区域国家间推动资本、技术劳工和专业人员的更为自由的迁徙和流动”<sup>①</sup>。2000 年,东盟启动了劳工部长 (ALM) 工作计划,并确定了创造就业、劳工市场监测、劳工流动、社会保障、三方合作等五个优先领域。2006 年,东盟劳工部长签署联合声明,将职业安全健康作为第六个优先领域也纳入到工作计划中<sup>②</sup>。2007 年,东盟成员国批准通过《东盟经济共同体蓝图》,提出加强成员国之间的政策协调和规则统一

① ASEAN, “ASEAN Framework Agreement on Services” , 15 December 1995 , Bangkok , Thailand , [http: // investasean. asean. org/files/upload/Doc 08 - AFAS. pdf](http://investasean.asean.org/files/upload/Doc 08 - AFAS. pdf) , 31 August 2016.

② ASEAN, “ASEAN Labor Ministers Meeting” , [http: // www. asean. org/asean - socio - cultural/asean - labour - ministers - meeting - almm/](http://www.asean.org/asean-socio-cultural/asean-labour-ministers-meeting-alm/) , 2016 - 05 - 20.

对于实现东盟经济共同体可持续发展至关重要<sup>①</sup>。为此，东盟在成员国的国家资历架构（NQFs）和相互承认安排（MRA）的基础上建立了东盟资历参考架构（AQRF），从工程学、会计、建筑设计、勘测、护理、牙医和医疗、旅游等MRAs七个专业服务领域开始，逐渐拓展至在所有领域建立统一标准<sup>②</sup>。2012年，东盟成员国签署《自然人流动协议》（MNP），提出将AFAS对技术移民的政治承诺逐步扩大至东盟范围内的所有公民。尽管东盟认识到实现技术移民的区域自由流动是远远不够的，加强占经济型移民较大比例的非技术/低技术移民的自由流动对于深化区域经济一体化和推动东盟经济共同体建设更为紧迫，但很显然，在政策协调、机制建设、规则统一等方面，东盟仍将很长一段时间停留在“有选择性”的区域治理阶段。

## （二）“巴厘进程”：区域移民治理的主渠道

作为移民领域重要的区域协商进程，“巴厘进程”已成为东盟开展区域移民治理的最主要的制度框架。为有效应对东南亚国家普遍面临的偷渡、人口贩卖及相关的跨国犯罪问题，2002年，由印尼和澳大利亚共同主办，涵盖了东盟十国、联合国难民署、国际移民组织、联合国毒品犯罪机构等48个成员方，以及27个观察员国和国际机构的“巴厘进程”正式启动，其主要形式是政策对话、信息共享和务实合作。在部长级会议、高官会、特别小组等多个机制的运作下，东盟国家加强了域内协调，与美国、中国、日本、韩国等域外国家和专业性国际组织也建立起密切的合作关系。然而，随着区域移民形势的日趋复杂化，各方认识到“偷渡和人口贩卖只是区域移民治理中的一个方面，与之相关的非法移民问题理应被置于移民和发展的更大视野中去考察。因此，‘巴厘进程’应在原有合作基础上更进一步”<sup>③</sup>。2011年，“巴厘进程”各方提出共同建立开放、非强制性的“区域合作框架”（Regional Cooperation Framework, RCF），将其视为合作减少区域非法移民的一条更为有效的途径。具体措施包括：将非法移民问题作为一个重要议题，纳入到进程的讨论和合作中；专门设立区域支持机构（RSO），保障RCF的具体落实；确定RCF的三个重点功能领域，包括进程和案例管理、重新

① International Labor Organization and Asian Development Bank, “ASEAN Community 2015: Managing Integration for Better Jobs and Shared Prosperity”, Bangkok, Thailand, 2014, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/42818/asean-community-2015-managing-integration.pdf>, p. 99, 19 May 2016.

② ASEAN, “ASEAN Qualifications Reference Framework: Referencing Guidelines”, October 2015 (2<sup>nd</sup> draft), <http://kkni-kemenristekdikti.org/asset/pdf/2-AQRF-Referencing-Guidelines-revised.pdf>, p. 4, 19 May 2016.

③ Bali Process, “Co-Chairs’ Statement”, The Third Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Indonesia, 14–15 April 2009, <http://www.baliprocess.net/>, 3 September 2016.

安置和责任共担以及移民者重返原籍国，为加强特制小组机制下的对话和研究、推动 RCF 的务实合作奠定有利基础，等等<sup>①</sup>。在 2016 年 3 月召开的第六次“巴厘进程”部长级会议上，部长们批准通过了《关于偷渡、人口贩卖和相关跨国犯罪的巴厘进程宣言》，重申了“巴厘进程”的核心目标，承认区域内外非正常/非法移民规模正不断上升，形势日趋复杂化，并表示将采取有效措施，制定着眼于广泛而长远利益的合作战略，共同应对和解决偷渡、人口贩卖所引发的犯罪活动，并通过扩大安全、合法且价格合理的移民通道减少移民剥削<sup>②</sup>。从机制的成熟度、相关国家与国际组织的粘合度、合作战略的确立和实现等多个方面看，“巴厘进程”的确在东南亚区域移民治理中发挥了极为重要且不可替代的作用，一定程度上推动了区域移民治理的经验交流和务实合作。但由于东盟十国是以国家身份参与其中的，且“巴厘进程”本质上是一个亚太区域移民治理机制，东盟并没有作为一个区域性国际组织参与进来，其本身也没有在移民安全治理方面发挥应有的作用，从而制约了其在东南亚区域移民治理方面的发展。

### （三）加强移民权利保护

从区域治理的权利维度看，移民保护已成为东盟社会文化共同体建设的重要目标之一<sup>③</sup>。由于短期之内难以改变移民流动中的经济和人口不平衡，各国政府也乐见全球化背景下国际移民所带来的好处，因此，移民在区域内持续流动的动力仍在。为系统地解决移民所带来的政治、经济、安全和社会问题，对移民权利和尊严的制度保护是重要的一环<sup>④</sup>。2004 年，东盟通过了《社会文化共同体行动计划》和《打击贩卖人口特别是妇女和儿童宣言》。2007 年，东盟领导人共同签署的《关于保护和促进移民者权利的宣言》（ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, ACMW），作为东盟应对劳工移民问题的重要成果，对于东南亚区域移民治理和东盟社会文化共同体发展均具有里程碑意义。宣言确定了移民保护的基本原则，承认劳工移民在其原籍国和接收国的重要贡献，强调必须切实保护移民者及其家庭的基本人权，保障其人的尊严，

① Bali Process, “Steering Group Note on the Operationalisation on the Regional Cooperation Framework in the Asia Pacific Region”, Sydney, Australia, 12 October, 2011, <http://www.baliprocess.net/>, 3 September 2016.

② Bali Process, “Bali Declaration on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime”, The Sixth Ministerial Conference of Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Indonesia, 23 March 2016, <http://www.baliprocess.net/>, 3 September 2016.

③ Jenina Joy Chavez, “Social Policy in ASEAN”, *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3, 2007, p. 359.

④ Vannarith Chheang, “Migrant Workers in a People-Centered ASEAN Community and ASEAN-Japan Cooperation”, in *Beyond 2015: ASEAN-Japan Strategic Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity in Southeast Asia*, Japan Center for International Exchange, 2013, p. 285; Jenina Joy Chavez, “Social Policy in ASEAN”, *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3, 2007, p. 359.

并呼吁相关国家对劳工移民在工资收入、生活条件等社会福利方面实行应有的保护，加强在打击人口贩卖领域的政策协调。为确保宣言的有效落实和执行，推动东盟移民保护机制的建立和完善，东盟于2008年9月成立落实ACMW宣言委员会，并批准通过了涵盖四个基本合作领域的工作计划，其中提到“通过加强东盟成员国间的劳工移民治理，保护和提高劳工移民的权利”，建议组织成立“东盟劳工移民论坛”<sup>①</sup>。2009年3月，第十届东盟领导人峰会通过了《东盟社会文化共同体蓝图》，强调以保护和提高劳工移民权利作为战略目标之一，“以东盟劳工移民论坛作为制度化对话平台，在ACMW宣言框架下就劳工移民问题开展广泛讨论”<sup>②</sup>。在东盟框架以外的双边层次上，东盟成员国之间也签订了一些双边谅解备忘录，具体涵盖了劳工移民境外停留、语言要求、移民程序等相关规定。综上所述，东南亚区域移民治理在移民权利保护方面取得了一些进展，尤其是在机制的搭建和原则的确立上，在政策协调方面也有所加强，但目前的议程设置基本上是围绕劳工移民特别是技术劳工进行的，对非正常/非法移民包括经非正规渠道进入的劳工、难民、流离失所者等群体的权利保护仍然属于空白。而这些移民群体恰恰是与人口贩卖、偷渡、跨国犯罪等安全威胁关联最为紧密的。从这个角度说，尽快填补对非正常/非法移民权利保护的空白对于实现区域移民的有效治理具有重要意义。

#### （四）规范嵌入的不均衡发展

东南亚区域移民治理在经济、安全、权利这三个维度上的规范嵌入程度是不均衡的，与其他发展中地区如拉丁美洲相比，东南亚地区认识和内化移民治理国际规范的能力较弱，缺乏关于移民流动和权利保护的规范管理和法律框架。如前所述，区域移民治理规范主要源于全球治理规范的扩散和内化，因此，全球治理规范的碎片化必然影响到区域治理规范的产生和发展。有意思的是，全球治理规范在不同维度的合法化程度与东南亚区域治理规范的发展出现了错位，显示出东南亚地区在移民问题上的独特性。我们知道，全球治理规范在难民问题上的法律化程度最高，其基石是联合国难民署负责落实的《关于难民地位公约》。作为一个已经制度化的国际行为规则，对难民的援助与接收是每一个公约缔约国的责任与义务。然而，东南亚地区在对难民的法律保护方面基本空白，作为唯一的《关

① ASEAN, “ASEAN Labor Ministers Meeting”, <http://www.asean.org/asean-socio-cultural/asean-labour-ministers-meeting-almml/>, 20 May 2016.

② International Labour Organization, “ASEAN Forum on Migrant Labour”, [http://www.ilo.org/asia/WCMS\\_214213/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/WCMS_214213/lang-en/index.htm), 19 May 2016.

于难民地位公约》缔约国的菲律宾似乎未能展现其应有的能力<sup>①</sup>；尽管东盟通过了 ACMW 宣言并成立委员会推动其落实，但要在区域层面建立起统一的法律规范且内化为成员国的国内法律并予以执行还需很长时间。与权利维度的合法化发展滞后相比，东南亚在经济维度的规范治理是最为显著和富有成效的，表现为“有选择性”地对技术移民流动建立统一的区域标准，但与此同时也暴露出地区国家将区域规范转化为国家法律和政策行动的短板。从技术移民的流动来看，东盟建立的资历参考架构为这些专业领域的劳工移民确立起自由化流动的区域统一标准，对技术移民市场的管理起到了重要的规范性作用。但同时，尽管《东盟服务框架协议》中对于技术移民的政治承诺是有约束力的，但由于缺乏一个独立实体来负责监控《东盟服务框架协议》的实施和运行情况，导致东盟在区域层面达成的政治共识和法律规范难以贯彻和落实于国家政策和区域行动中，使得区域移民治理的效果大打折扣<sup>②</sup>。而在安全维度下，为应对非正常/非法移民问题所开展的规范化努力似乎在全球与东南亚都受到了来自国家层面的掣肘：国家在其中扮演单边行动的角色，或是更愿意以双边的形式处理相关问题，导致全球和区域层面的治理规范发展缓慢。

#### 四 政策行动困境：缺乏共识与能力不足

就现实情况而言，断定东南亚国家已经摒弃国家主导下的“安全化”危机应对模式，进入“区域化”的移民治理阶段还为时尚早。从当前的“区域化”进展就可窥见一二。尽管《东盟打击贩卖人口特别是妇女和儿童公约》在区域法律框架的构建上实现了突破，但在关键性条款上仍体现出对国家主权的保护，成员国国内对于公约的批准也存在很大争议。公约的第四条写道“各方将基于主权平等、国家领土主权和不干涉他国内政等原则在公约框架下承担责任”，“不得在他国国内法律之上行使司法管辖权”<sup>③</sup>。公约的生效需要得到缔约国的国内批准，但截至目前，仅有柬埔寨和新加坡在 2016 年 1 月通过国内程序正式批

① 参见杨靖皎《全球难民现状与治理（2014—2015）》，载李慎明、张宇燕主编《全球政治与安全报告（2016）》，社会科学文献出版社，2015 年。

② Flavia Jurje and Sandra Lavenex, “ASEAN Economic Community: What Model for Labor Mobility?”, NC-CR Trade Regulation Working Paper, January 2015. [http://www.nccr-trade.org/fileadmin/user\\_upload/nccr-trade.ch/wp4/NCCR\\_working\\_Paper\\_ASEAN\\_Jurje\\_Lavenex\\_.pdf](http://www.nccr-trade.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp4/NCCR_working_Paper_ASEAN_Jurje_Lavenex_.pdf), 1 September 2016.

③ ASEAN, “ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children”, Kuala Lumpur, Malaysia, 2015, <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/actip/AC-Tip.PDF>, 13 September 2016.

准通过了该公约。可见，东南亚区域移民治理仍然面临着来自国家内部强大的阻力。另外，尽管罗兴亚难民危机引起了东南亚国家的重视，但在难民和被迫移民问题上，相关的区域性合作仍处于空白，被寄予厚望的“巴厘进程”也没有对难民保护或庇护给予足够的重视。其原因不仅来自面临治理维度发展失衡的结构性挑战，还源于因缺乏共识和能力不足所导致的政策行动困境。对于区域移民治理的重要性，东南亚各国已经通过政治承诺得以确认和强化，但是将承诺落实到具体行动，还需要增进共识和提高能力，而这正是东南亚移民治理突破“安全化”模式、加快“区域化”发展的困境所在。当前，实现区域统一安排和行动主要受到以下四个因素的阻碍。

#### （一）对边缘移民缺乏承认和保护

东南亚国家和东盟组织缺乏对全部移民的承认，大规模存在的低技术劳工群体和被迫迁徙者（包括难民、流亡者）并未在移民机制和改革议程中得到应有的重视和实质性保护。导致这一状况的原因有很多，最为重要的一点是东南亚还没有形成对人的权利和安全进行制度和规范保护的地区文化。尽管东盟一体化进程发展多年，人权机制业已建立，但还没有真正在国家和社会层面得到重视。东南亚地区法治水平的落后和机制能力的不足也从另一个层面制约了人权保护文化的进步。因此，低技术劳工和被迫迁徙者作为边缘化的移民群体，无论是在经济、安全维度，还是权利、法律维度，都处于被忽视和遗忘的地位。基于对国家和地方的本位主义保护，东南亚移民接收国大多选择了高技术劳工优先的移民政策。而在对待低技术劳工和被迫迁徙者时，何种移民是具有合法身份的，很大程度上是由移民接收国的国内法律和政策所界定的，因此，各国在移民合法化问题上的不同界定导致了它们之间在移民身份认知上的根本分歧。

#### （二）移民接收国的政策与需求背离

对于发展中国家来说，往往是移民接收国的态度和利益决定了区域移民治理机制的发展方向<sup>①</sup>，但东南亚移民接收国出于本国政治利益考虑，出现了政策与需求的明显背离，加上移民接收国与输出国和中转国之间缺乏政策沟通，输出国和中转国的政策和立场被边缘化，导致移民接收国单边的“安全化”行动后果放大至区域层面，严重制约了区域移民治理的发展。尽管这些接收国需要并依赖低技术移民，但在政策上却不愿承认其对本国经济发展做出的贡献，出于国家安

<sup>①</sup> Sandra Lavenex, Flavia Jurje, Terri E. Givens and Ross Buchanan, “Regional Migration Governance”, in Tanja A. Borzel and Thomas Risse eds., *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

全、社会认同等考虑,限制、阻止这些群体的流动,不仅导致移民采取非正规渠道迁徙而引发严重的非法移民问题,而且由于缺乏对他们的权利保护,给人权危机和社会动荡埋下了隐患。马来西亚是东南亚主要的移民接收国,长期以来其国内经济发展对印尼劳工特别是低技术劳工的依赖度高,在劳动力密集型行业中,印尼劳工扮演着不可或缺的重要角色。之所以会有如此之高的依赖度,与马来西亚此前的移民政策密切相关。为了平衡其国内华人族群的比例,减少华人在经济生活中的控制力,马来西亚政府加大了文化上相近的印尼移民的输入,导致印尼劳工在马比例持续上升。但随着对印尼劳工依赖度的提高,马来西亚国内民众怨声四起,与之相关的犯罪活动也造成了民众的反感,减少雇佣印尼劳工的呼声不断高涨。出于迎合民众和积累政治资本的需要,马来西亚政府改变了之前的移民政策,转而限制印尼劳工的进入。可见,在移民的流动上,移民接收国扮演了决定性角色,而根据本国的政治利益和种族平衡制定的移民政策,对移民输出国和移民本身的利益来说都是受损的。因此,只有改变移民接收国主导移民流动的固有模式,才有可能实现真正意义上的区域移民治理。而在现有的条件下,政策协调机制的不完善、法律规范的不统一等因素都是制约模式转变的障碍。

### (三) 对难民治理的认知存在鸿沟

罗兴亚难民危机导致了严重的人道主义危机后果,不仅沉重打击了东盟的国际形象,也给东盟国家敲响了警钟。难民问题不再仅仅是社会问题,而是上升为区域安全威胁,如果处理不当,有可能导致社会动荡和国际冲突,并对东盟一体化进程和共同体建设产生负面影响。然而,由于该问题牵涉缅甸内部由来已久的种族矛盾,泰国、马来西亚等国日趋严重的非法移民和人口贩卖问题,以及各国对于国内社会稳定和难民融合的担忧等多方面复杂因素,要想处理好该问题实属不易。尤其是缅甸本身就是难民主要来源国,为东南亚凝聚政治共识增添了挑战。东盟因为增加在缅甸投资,倾向于在难民问题上推行“沉默外交”。将难民问题的责任完全归结于难民来源国不利于找到应对危机的可行办法,而且将整个区域以负面的形式紧密联系在一起。因此对东南亚地区而言,区域协调、责任共担刻不容缓。当前,从各方在不同场合所表达出的观点和立场来看,东盟国家在难民身份、人权保护、分担机制等具体细节、应对方式和程序上还存在巨大的认知差异。

在难民身份的界定方面,各方甚至对“罗兴亚人”的名称都存在争议。缅甸不承认罗兴亚人是该国合法的少数族裔,而是将他们视为历史上迁徙至缅甸北方的孟加拉穆斯林,是暂居者而非缅甸的永久居住族群,因此,缅甸倾向于在官

方场合和文件中将这个群体称为“孟加拉人”(Bengali)<sup>①</sup>，各方在“罗兴亚人”名称上的分歧直接导致了难民身份界定的不统一。在人权保护的安排方面，东盟虽然是区域一体化的成型机制，但作为被迫迁徙高发区，难民问题并未被纳入东盟一体化进程。除了联合国难民署和其他国际组织在该区域发挥的治理作用外，面对难民问题时各国各自为政，导致国内法与国际法缺乏对接渠道，国际惯例无法顺利地被采用。难民目的地国、中转国与难民原籍国也缺乏有效的沟通机制，在难民治理问题上屡遭诟病。区域难民治理的责任基本落在联合国难民署以及国际移民组织等专业组织肩上。联合国难民署在缅甸援助了超过 81 万无国籍者。自 1984 年以来，为避免冲突和人权迫害，缅甸难民不断逃至泰国。时至今日，约有 15 万缅甸难民分布在泰缅边境的 9 个难民营中，这些难民营均由泰国政府管理，非政府组织与泰国合作为缅甸难民提供职业培训。在缅甸的东南部，难民署支持当地社区收容了约 23 万境内流离失所者。难民署办事处还准备接收可能从泰国临时安置点返回的缅甸难民，这类难民大致有 12 万。尽管缅甸现实条件并不足以支持任何有组织的自愿返乡行为，但 2015 年难民署还是计划支持约 2 万潜在返乡难民。在东盟及东盟成员国难民治理制度缺位的情形下，联合国难民署与其他国际组织在东南亚地区的努力显得形单影只<sup>②</sup>。在责任分担机制方面，东盟已经开始着手借鉴欧盟的经验，对难民的接收、安置和救援开展区域治理模式的探索。然而，东盟在难民治理中的缺位，直接影响了区域应对危机的规划力、执行力和筹款能力。

#### (四) “东盟方式”面临新的挑战

难民危机给“东盟方式”的有效性也带来了新的挑战。“东盟方式”一直以来是东盟区域一体化发展的基石和动力所在，在此基础上发展起来的东亚区域合作也受益于“东盟方式”的独特作用。然而，随着一体化程度的提高，国内、国际和地区问题的界限越来越模糊，难民问题根源于一国国内，但其影响却波及多国甚至整个地区。因此，作为“东盟方式”重要原则之一的“不干涉他国内政”原则陷入了两难境地。未来应采用何种各方都认可的基本原则对难民进行合理的接收、安置和救援，仍是个未知数。但可以预见的是，由于难民问题涉及族

<sup>①</sup> See Derek Tonkin, “‘Rohingya’ versus ‘Bengali’”, <http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF15/Rohingya-versus-Bengali.pdf>, 5 September 2016; Sithu Aung Myint, “What’s in the name: Rohingya or Bengali?”, <http://www.mmtimes.com/index.php/opinion/12452-rohingya-or-bengali.html>, 5 September 2016; Discussion on the Network of East Asian Think Tanks (NEAT) Working Group Meeting on Migration in Bangkok, Thailand, 10 June, 2016.

<sup>②</sup> 参见杨靖皎《全球难民现状与治理(2014—2015)》，载李慎明、张宇燕主编《全球政治与安全报告(2016)》，社会科学文献出版社，2015年。

群、主权、公民权等敏感议题，对于主权和人权的争论还将继续。

## 结 论

“9·11”以来国际社会普遍将移民视为威胁的“安全化”思维和行动不仅无助于危机的消解，反而加速了危机向更大范围、更多人群扩散并与多种威胁交叉影响。这一趋势与国际移民本身的发展和变化相结合，导致移民治理面临着前所未有的挑战。

认识到移民政策“安全化”所带来的复杂后果，东南亚各国开始寻求移民治理的“区域化”。然而，在区域治理中，东南亚面临两个重大挑战：一是治理维度的发展失衡，二是政策行动上共识和能力的双重制约。克服这两大挑战，突破当前地区国家“安全化”反应模式，关键在于实现均衡治理和统一行动。为实现这两个目标，东盟的作用应加以强化，为区域移民治理提供制度和规范基础；加强各国移民政策和法律体系的协调和对接；拓宽国家与公民社会行为体的对话平台；深化地区规制、全球性机制以及与域外对话伙伴国的合作等；推动移民治理的去安全化，即将移民问题从威胁防御的话语中移出并纳入普通的公共领域<sup>①</sup>。

近年来，随着中国—东盟合作的快速发展，往来于东南亚和中国之间的日趋增长的劳工移民、女性移民、非法移民、难民等各种形式的人员迁徙正成为影响中国—东盟关系发展的重要因素。在东南亚国家移民治理“安全化”趋势上升、“区域化”治理条件尚不成熟、多种非国家行为体尝试介入并发挥更大作用的背景下，如何确保中国的利益和安全不受损害，促进和维护地区和平与稳定，是当前中国需重点考虑的。从 2005 年罗兴亚难民危机升级、东南亚国家对中国派遣劳工数量的担忧，到近年缅北战事重起导致的大批难民涌向中国云南边境的发展态势来看，东南亚移民和难民问题已不仅仅是域内国家需要共同思考和亟需解决的重要议题，也给作为邻国的中国带来了必须正视和面对的现实挑战。面对挑战，我国需提高对移民和难民问题的认识，加强与东盟国家、国际机构在移民治理领域的联合研究和多边协调。

【责任编辑：陈若华】

---

<sup>①</sup> Barry Buzan & Ole Wever, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 26.

## Abstracts

### **Migration Crisis in Southeast Asia and Migration Governance: From Securitization to Regionalization**

WU Lin

【Abstract】 After comprehensive concerns in international society stemmed from refugee flows in Europe and illegal migrants in North America , a serious migration crisis also broke out in Southeast Asia. The threat perception to migration and securitization actions taken by Southeast Asian countries didn't help to remove the crisis , but accelerated it rising into a big challenge to regional stability and ASEAN community building. Realizing the serious outcomes brought by securitization , Southeast Asian countries started to accelerate migration governance in the region , and led to the dynamics of securitization and regionalization co-existence. However , in the process of regionalization , the region is facing two aspects of dilemmas , which are an imbalance of governance and double constraints of locking in consensus and limited capabilities in political actions. The key to getting rid of response model of securitization is to realize balanced governance and consolidated action. As an important neighbor of ASEAN , China should response actively and strengthen multilateral cooperation and coordination to maintain regional stability and national security.

【Keywords】 Migration Crisis; Migration Governance; Securitization; Regionalization; Southeast Asia

【Author】 WU Lin , Assistant Research Fellow , Institute of Asian Studies , China Foreign Affairs University , Beijing , China

### **The Collisions of the Tributary System , Mandala System and Colonial System—A Study of the Kingdom of Siam in the Pre-1909**

LV Zhengang

【Abstract】 From the long 19th to the early 20th century , there are three typical region-