

### 三、中國大陸加入「國際移民組織」之觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 中國大陸加入「國際移民組織」目的：借鑒國際社會移民事務管理經驗；增加對國際移民事務的參與；引進現代國際移民制度，吸引外國專業人士定居。
- 針對國際移民問題，北京提出「三項堅持」：堅持以開放、包容、公正的態度看待移民問題；堅持相互尊重、平等互利、責任共擔的原則；堅持綜合施策，努力減少被動移民的產生。
- 中國大陸對接納國際難民抱持保守態度，強調接收難民並非「強制性義務」。

「國際移民組織」(International Organization of Migration, IOM)是處理國際移民事務的政府間組織，成立於1951年，目的在協助管理移民流動問題、促進國際移民合作。中國大陸在2001年成為「國際移民組織」的觀察員，直到2016年6月13日才正式向該組織提出加入申請。2016年6月30日，「國際移民組織」舉行特別理事會，通過中國大陸、索羅門群島、吐瓦魯等國家的加入申請案，成員國總數達到165個。有關中國大陸為何決定在此時申請加入「國際移民組織」，及加入該組織後對處理國際和境內移民政策上的可能變化等問題，提出觀察如下：

#### (一) 借鑒國際社會移民事務管理經驗

根據聯合國公布資料顯示，目前全世界共有2.32億國際移民和7.4億境內移民。近年來，中國大陸不論海外移民或境內移民的數量，均呈現持續增加的趨勢。在海外移民方面，從2000年至2013年，中國大陸海外移民數量成長超過50%，至2013年為止，中國大陸海外移民人數已達933萬4千人，成為全球第4大移民輸出國。在境內移民方面，2010年中國大陸境內移民人數超過2.2億人，導致中國大陸面臨越來越嚴重的內部人

口流動問題，特別是3億多農民工所引發的遷移、安置、戶籍管理、城市發展等問題，亟待北京當局妥善處理。

過去中國大陸並未建立一套完善的移民法律及管理制度，在加入「國際移民組織」後，北京將有機會和國際社會交流相關經驗，引進更成熟的境內、海外移民管理體系。2016年6月30日，中國大陸常駐聯合國日內瓦辦事處代表馬朝旭在「國際移民組織」特別理事會上指出，移民問題已成為全球性重要議題，隨著中國大陸經濟社會快速發展，和世界各國的人員交流日益頻繁，「中」方願意加強和「國際移民組織」在邊境管理、移民融合、打擊人口販運、防災減災、人道救援等領域的合作。

中國大陸官方解釋為何加入「國際移民組織」的主要理由，在於學習國際社會管理移民事務的經驗。7月1日，中國大陸外交部發言人洪磊在例行記者會上重申，中國大陸加入「國際移民組織」，可借鑒國際社會在移民事務管理方面的先進經驗，增強移民管理能力和領事保護能力，同時推動中國大陸的經濟社會發展。

## （二）提升對國際移民事務的參與

中國大陸加入「國際移民組織」的另一目的，在於擴大對全球治理機制的參與，同時提升北京對國際重要議題的話語權。過去中國大陸只是「國際移民組織」的觀察員國，無法針對移民領域的全球治理方式表達看法。在正式加入「國際移民組織」後，北京將有機會就國際移民相關議題發表意見，提升中國大陸的大國形象。

在「國際移民組織」通過中國大陸加入申請案後，馬朝旭隨即代表中國大陸官方針對國際移民問題，提出所謂「三項堅持」：1.堅持以開放、包容、公正的態度看待移民問題；2.堅持相互尊重、平等互利、責任共擔的原則；3.堅持綜合施策，努力減少被動移民的產生。中國大陸對國際移民問題提出基本立場，以防止相關議題的話語權遭西方國家完全主導。

另外，根據「人民日報」的報導，目前中國大陸流動人口約占7.3億城市人口的1/3，為了處理境內移民問題，中國大陸正著手推動農村減貧及城鎮化發展。在中國大陸加入「國際移民組織」後，未來將有機會和國

際社會分享境內移民及城鎮化建設等領域的經驗。

### （三）吸引外國專業人士永久居留

加入「國際移民組織」還可讓中國大陸學習國際社會經驗，發展更具國際化的移民制度，吸引外籍專業人才前往中國大陸工作或永久居留。目前中國大陸正處於推動經濟轉型的過程中，亟需引進各個不同領域的專業人士，帶動經濟的發展與創新。

但是海外移民想在中國大陸申請永久居留並不容易，中國大陸在 2004 年開始實施「綠卡」制度，至 2013 年為止，居住在中國大陸 84.8 萬名外籍人士中，只有 7,356 人取得「綠卡」，平均每年僅發出數百張「綠卡」，人數比例相當低。

2015 年 9 月 15 日，習近平主持「中央全面深化改革領導小組」第 16 次會議，通過 8 項文件，其中一項便是「關於加強外國人永久居留服務管理的意見」，強調「要實行更加積極有效的外國人永久居留服務管理政策，進一步理順體制機制，健全政策法規，優化申請條件，簡化工作流程，落實資格待遇，加強日常管理，構建更為科學合理、開放務實的外國人永久居留管理服務工作格局」。

2016 年 1 月，中國大陸公安部提出 20 項出入境便利措施，希望增加外國人簽證、入出境、停留居留的便利性。另外，中國大陸也計劃成立新的移民局，協助處理外國人前往中國大陸永久居留問題。然而，由於中國大陸的國籍法並不承認或默許雙重國籍，未來海外華人或外國專業人士申請永久居留中國大陸的人數，是否因為新的移民制度及法規的公布而能有所增加，還有待觀察。

### （四）接收國際難民遙遙無期

「國際移民組織」的重要功能之一，在於處理難民遷移及接收問題。新華社在 2016 年 7 月 1 日針對加入「國際移民組織」是否導致大量難民湧入中國大陸一事提出說明，認為答案將是「否定的」，強調接收難民並非一種「強制性的義務」。

根據聯合國難民署的統計，截至 2014 年 8 月為止，中國大陸總計接收過大約 31 萬名難民，其中絕大多數為 1970 年代末及 1980 年代初接收來自越南、柬埔寨及寮國的難民。基本上，中國大陸並不歡迎國際難民，以 2015 年為例（截至 11 月為止），中國大陸僅接收 154 名難民，相較之下，美國在同一年安置高達 6.9 萬名難民。相關數字顯示，中國大陸受限於傳統觀念，對接收國際難民抱持相對保守的態度，此一態度可能不會因為加入「國際移民組織」有所改變。