

(2000—2005 年)

国务院侨务办公室课题研究

优秀成果集粹

国务院侨务办公室政研司

前 言

2000—2005 年,我们组织了三届国务院侨办重点课题研究。课题立项 104 个,收到论文及研究报告 158 篇。为了提升国务院侨办课题研究质量,激励专家学者开展侨务理论研究,我们设立了国务院侨办课题研究成果优秀奖,成立了由资深专家学者和我办相关业务司负责同志组成的评审委员会,本着公开、公正的原则,对前三届课题论文进行了严格评选,评选出一等奖 2 篇,二等奖 5 篇,三等奖 8 篇,优秀奖 14 篇。为了集中展示研究优秀成果,现将获奖作品全部结集出版。

我们鼓励学者解放思想、锐意创新。本书收集的论文或研究报告均是研究者的“一家之言”,仅供内部研究参考,未经许可,不得公开转载。

国务院侨办政研司
二〇〇六年十二月

目 录

一等奖

1. 国际移民的历史、现状与我国对策研究 课题主持人:丘立本(1)
2. 海峡两岸侨务工作比较研究 课题主持人:庄国土(20)
 - 研究报告之一:1978 年以来中国对华侨华人态度和政策的变化 (20)
 - 研究报告之二:70 年代以来的华人新移民发展状况及我国的对策 (31)
 - 研究报告之三:近 20 年海外华资与中国大陆的经济合作 (40)
 - 研究报告之四:20 世纪 50 - 80 年代台湾当局引进侨资的措施和成效 (51)
 - 研究报告之五:20 世纪 80 年代后期以来台湾当局对海外华资的利用 (59)
 - 研究报告之六:台湾当局的华侨教育政策 (65)
 - 研究报告之七:海外台胞群体的崛起和 20 世纪 90 年代以来台湾侨务政策的变化 ... (71)
 - 附录:当前海外台胞分布及其科技、经济资源和组织 (80)

二等奖

1. 中国少数民族华侨华人研究 课题主持人:李安山(95)
2. 关于华侨在国内权益保护法规模拟的研究报告 课题主持人:桂世勳(124)
3. 海外华商投资动向与我国的对策 课题主持人:龙登高(136)
 - 研究报告之一:亚太地区华商对中国大陆投资的新趋势 (136)
 - 研究报告之二:吸引海外华商抢占先机,使西部成为投资热土 (145)
4. 东南亚华人企业集团的发展及其地位、作用研究 课题主持人:李国樑(150)
 - 研究报告之一:浅议东南亚华人企业集团的发展与研究 (150)
 - 研究报告之二:东南亚金融危机后华人企业集团的重组与调整 (162)
 - 研究报告之三:金融危机与印尼华人企业集团 (172)
 - 研究报告之四:金融危机后泰国华人商业银行的变革及评价 (178)

5. 新世纪海外华文传媒研究报告 课题主持人:夏春平(188)
 - 研究报告之一:海外华文传媒情况介绍 (188)
 - 研究报告之二:新世纪海外华文传媒基本特征 (204)
 - 研究报告之三:海外华文传媒的发展趋势 (210)
 - 研究报告之四:关于帮助海外华文传媒健康发展的建议 (214)

三等奖

1. 台湾侨务运行机制和侨务立法研究 课题主持人:李鸿阶(220)
2. 建国以来侨务政策的回顾与思考 课题主持人:赵红英(234)
3. 华侨在国内权益保护的诉讼机制研究 课题主持人:汤维建(282)
4. 印尼政局及对华政策与华人政策趋势的研究 课题主持人:温北炎(297)
5. 美国华人社团体系的结构与功能变化研究 课题主持人:高伟浓(315)
 - 总论 (315)
 - 研究报告之一:美国华人社团的发展及现状 (319)
 - 研究报告之二:美国传统华人社团管理体制、机构设置及运作模式 (331)
 - 研究报告之三:新型华人社团 (348)
 - 研究报告之四:美国华人基督教信仰团体的社会功能 (362)
 - 研究报告之五:美国华人社团的改革与整合 (370)
 - 研究报告之六:美国华人社团功能的变化 (378)
 - 结束语 (386)
6. 共和模式的困境自由民主的限度——法国移民政策研究
..... 课题主持人:李明欢(390)
7. 华文教育的学科建设研究 课题主持人:彭 俊(406)
 - 研究报告之一:华文教育概述 (406)
 - 研究报告之二:华文教育的学科性质和特点 (417)
 - 研究报告之三:华文教育的学科建设 (430)
 - 研究报告之四:华文教育中的语言教学 (447)
 - 研究报告之五:华文教育的文化教学 (461)
8. 华文教育中文化教学的理论与实践研究 课题主持人:李嘉郁(470)

优秀奖

1. 国际人口迁移与国际人才流动 课题主持人:骆新华(489)
2. 以色列与世界各地犹太人:法律、政策和联络工作研究
..... 课题主持人:潘 光(521)

3. 泰国华人第二、三代的政治认同、民族认同和文化认同及加强对他们工作的思考 课题主持人:曹云华(534)
4. 缅甸侨团基本情况及对缅甸侨团工作的思考 课题主持人:郭志宏(562)
5. 美国华侨华人如何在中美政经关系中发挥作用 课题主持人:庄礼伟(570)
 - 研究报告之一:美国政治环境与美国华裔:冲击与反应 (570)
 - 研究报告之二:美国华裔应在壮大自身的前提下关心和介入美中关系 (575)
 - 研究报告之三:案例分析:百人会与美中关系及华裔权益 (584)
6. 中国大陆与海外华人经贸合作模式演变及对策研究 ... 课题主持人:林 勇(591)
7. 华文教育与对外汉语教学的关系 课题主持人:周聿峨(627)
8. 印尼华人新生代的考察分析 课题主持人:杨启光(637)
9. 日本华侨华人二、三代与新华侨华人的发展趋势及我们的对策
 - 课题主持人:郭玉聪(652)
 - 研究报告之一:日本华侨华人与新华侨华人的数量和结构变化及其原因 (652)
 - 研究报告之二:日本华侨华人二、三代的民族认同管窥——以神户台湾同胞为例 ... (665)
 - 研究报告之三:日本华侨华人二、三代对中华传统文化的传承——以日本华商企业文化的特点为例 (670)
 - 研究报告之四:我们对日本华侨二、三代及新华侨华人应采取的对策 (675)
10. 华侨华人在沪投资经商权益保护政策的思考 上海市侨办(678)
11. 印尼华文教育未来发展对策研究 课题主持人:宗世海(693)
 - 研究报告之一:印尼华文教育政策的历史演变及其走向预测 (693)
 - 研究报告之二:当前印尼华文师资瓶颈问题解决对策 (703)
12. 印度侨民政策研究 课题主持人:张应龙(712)
13. 当代新加坡华人宗乡社团的现状与发展趋势 课题主持人:曾 玲(725)
14. 东南亚华文教育发展策略研究 课题主持人:陈荣岚(753)

国际移民的历史、现状与我国对策研究

中国社会科学院世界史研究所 丘立本

前 言

根据联合国人口署《2002 年国际移民报告》和国际移民组织(IOM)《2003 年世界移民报告》的最新统计,2000 年,全世界在出生国以外居住一年以上者,其人数已达到 1.75 亿人,约占世界总人口的 3%,比 1970 年移民人数增加了一倍多,其中女性移民占 48%。目前全世界移民的 60% 居住在较发达的区域,40% 居住在较不发达区域,其中欧洲外来移民 5 600 万,约占欧洲总人口的 7.7%,北美外来移民 4 100 万,约占北美总人口的 13%,澳洲外来移民占总人口的百分之 19.1%。亚洲外来移民 5000 万,但因亚洲人口众多,只占总人口约 1%。非洲的有关数字则为 2%,拉丁美洲为 1%。较发达地区每 10 人中将近 1 人为移民,发展中国家则每 70 人中近 1 人为移民。在全球化加速的今天,世界上绝大多数国家不是移民输出国就是输入国或过境国,一些国家三者兼而有之,完全与移民无关的国家几乎不存在了。由于人口国际迁移涉及错综复杂的政治、经济、社会、民族和国际关系问题,这个问题在许多国家国内和国际议程中日益占据重要地位。^[1]

国际移民问题已成为 21 世纪面临的全球性问题,为此,联合国的许多相关机构和欧美国家官方与民间组织的研究机构做了大量的实地调查工作,发表了大量研究成果。经合组织(OECD)每年都有详细的国际移民年报。^[2]美国情报部门还就 2000-2015 年国际移民的趋势及其对美国的影响做了预测。^[3]相比之下,我国对于国际移民问题的关注是太少了。我国有关人口问题的研究机构,主要研究中国人口问题,对国际移民问题几乎无暇顾及。近年来由于出国人数日增,研究中国新移民的文章有所增多,但有关其它国家国际移民的翻译资料和研究成果仍不多见。^[4]

有鉴于此,我们在课题立项时就意识到要从事这项研究工作,首先应对世界各地区和国家的国际移民情况有更多的了解,同时还必须对世界移民的历史和现状,各国的移民政策演变以及国外学术前沿的动态有所研究。考虑到经费有限、期限短促以及能力不足等实际情况,我们把研究工作首先放在了解客观情况上,特别是那些近期发生重大变化而我们又不熟悉的地方。为此,我们选择了印度和俄罗斯这两个近年来移民形势变化较大的国家作为国别的研究对象;^[5]选择了历史上曾是国际移民主要移出地而现在变成主要移入地的欧洲,和历史上主要是移入地,而今却成为国际移民移出地的拉丁美洲,以及华人比较集中的东南亚作为地区的研究对象;^[6]选择了国际侨汇的新动向作为了解国际移民与移民输出国经济发展关系的切入点;^[7]选择“脑力型移民”以了解人才国际流动的形势。^[8]此外,我们还研究了改革开放以来我

国新移民的若干特点和相关政策的变化,为研究对策提供必要的国内背景。^[9]

根据本课题立项时的计划,在国别、区域、专题外还须有一篇总论,分析世界移民历史与现状、理论与政策,并从战略角度研讨对策问题。本文即承担这项任务。

一、国际移民历史回顾

在分析世界移民现状、发展总趋势和研究对策之前,有必要简要地回顾一下世界移民的历史。

人类是一种不断流动和迁移的生物。人类自产生以来就因自然环境的变化,人口的增长,生产的发展,战乱的发生,国家和帝国的建立等等而不断地流动和迁移。不过,数以千万计的大规模远距离的人口迁移现象却是在中世纪之后才发生的。

现代国际移民的历史大体上可分为如下四个时期:

1. 原始积累时期的国际移民(1500—1800 年)

15 世纪末 16 世纪初,在资本原始积累的推动下,西班牙殖民者首先在“地理大发现”后,征服了美洲大陆大片土地,建立了世界近代史上第一个殖民大帝国。随后葡萄牙占领巴西全境,建立了面积等于其本土 93 倍的西半球殖民地。荷兰、法国也都先后在北美洲建立了新尼德兰,新法兰西殖民地。英国殖民者在 17 世纪也大批侵入北美洲,到 18 世纪 30 年代已在大西洋沿岸建立了 13 个殖民地。

为巩固和扩大其殖民地,掠夺当地资源,为欧洲日益增长的重商主义经济提供原材料及资金,欧洲殖民者除了派遣武装人员、行政官吏和传教士外还需要大量从事生产的劳动力。18 世纪上半叶,殖民地劳动力的主要来源是付不起路费,被迫卖身给殖民地商人或农场主的欧洲契约奴和罪犯。18 世纪中叶以前,白人契约奴约占北美殖民地移民的半数。到 18 世纪下半叶白奴才逐渐为非洲黑奴所取代。^[10]

这时期国际移民人数最多的是非洲的黑奴。欧洲殖民者对美洲原住民印地安人的大规模屠杀,导致印地安人人口锐减。为进一步开发美洲殖民地以适应欧洲对原料和市场的需求,殖民者便到非洲掠夺黑奴。据估计,到 1850 年为止,运往美洲的黑奴总数多达 1500 万,为欧洲白人移民的 4—5 倍。^[11]

这一时期国际移民的明显后果是欧洲人在非洲、亚洲尤其是美洲占据了许多地方,为进一步对外扩张打下基础,同时大大改变了美洲人口的结构和民族成分,加速了欧洲和美洲资本主义的发展。

这一时期正值中国明朝下半叶至清下半叶(明弘治十三年至清嘉庆五年)。一般认为,中国海外移民在明末清初约有 10 万,到清道光年间增至 100 万。对中国海外移民来说,这是个过渡时期。这一时期的前一阶段,中国海外移民主要还是中国封建社会内部商品经济发展的产物,是与朝贡贸易为中心的亚洲市场密切相联系的。但到后一阶段显然已受到西方殖民主义的影响。1511 年葡萄牙占领马六甲,1572 年西班牙将马尼拉作为西属菲律宾首府,1619 年荷兰在巴达维亚建立荷属东印度的统治中心,1819 年英国占有新加坡并在此设立自由港。欧洲殖民者以这些战略要地为据点招募和掠夺中国沿海的劳动力,大大加速了中国人口的外流。

2. 欧美工业化时期的国际移民(1800—1914 年)

这一时期是世界历史的大变革时期,工业化的进程从欧洲迅速扩展到欧洲人在美洲的殖民地;资本主义完成了从手工业阶段向大工业的过渡后,紧接着在十九世纪末由自由资本主义向垄断资本主义过渡。在这样的背景下,国际移民呈现出历史上的空前盛况。

最先向美洲新大陆大规模移民的是最早进入工业化高潮的英国。1800—1860 年间移居美国的移民有 66% 来自英国。19 世纪 40 年代末,200 多万爱尔兰人由于饥荒逃往美洲。紧随其后的是德国的移民潮。从 1870 年起,大量斯堪的纳维亚和北欧其他地区的移民也加入移民的队伍。1880 年,来自南欧和东欧的移民掀起更大的移民潮:先是意大利和奥匈帝国的移民,紧接着是波兰、俄罗斯、西班牙和葡萄牙的移民。这些“新移民”构成 19 世纪末 20 世纪初移民新高潮的主要成分。20 世纪初,欧洲向外移民年均 100 万,第一次世界大战前夕达到 150 万。

据美国社会学家 Massey 统计,1846—1924 年间,总共有 4800 万移民离开欧洲,约为欧洲 1900 年总人口的 12%,其中英国向外移民占 1900 年英国人口的 41%,其它欧洲国家依次是挪威 36%,葡萄牙 30%,意大利 29%,西班牙 23%,瑞典 22%,丹麦 14%,瑞士 13%,芬兰 13%,奥匈帝国 10%,德国 8%,比利时 3%,俄罗斯—波兰 2%,法国 1%。

在上述 15 个国家中移民人数超过其 1900 年人口 10% 的有 10 个。超过 20% 的有 6 个,最早工业化而处于最先进地位的英国向外移民的人数最多。这些数字清楚说明大规模向外移民是欧洲工业化时期的普遍现象。它源于经济的发展,而不是经济的停滞。^[12]

这一时期,欧洲移民的目的地非常集中,85% 前往阿根廷、澳大利亚、加拿大、新西兰和美国,其中单只美国就吸收了移民总数的 60%。^[13]

值得注意的是这一时期亚洲也出现大量人口国际迁移的现象。19 世纪中叶黑人奴隶制取消后,取而代之的是中国和印度的契约劳工制。这些契约劳工主要被输送到欧洲人的殖民地。根据 Potts 研究,各殖民强国在 40 个国家内推行过契约劳工制。这一制度从 1834 年开始到 1941 年最终在荷属殖民地废除为止,涉及人数多达 1200—3700 万。中国移民在 20 世纪前多为契约劳工,20 世纪后才为自由劳工所取代。^[14]

3. 两次世界大战期间及二战后的国际移民(1914—1960 年)

这一时期垄断资本之间的矛盾空前尖锐化,发生了 1914—1918 年的第一次世界大战,1930 年代的全球性经济危机和 1937—1945 年的第二次世界大战以及战后民族独立运动的高潮。

第一次大战使欧洲向外移民高潮中断。战后移民虽一度有所回升,但其规模只及战前的三分之一。1910—1914 年,前往美国的东南欧“新移民”占移民总数的五分之四,1921 年及 1924 年美国制定了限制移民入境的政策,将东南欧配额降至五分之一,移民人数因之大降。

这一时期,澳大利亚也采取限制移民的措施,致使入境人数降到 1891 年的水平。只有在第一次世界大战中人口损失惨重的法国(法国在一战中死伤 290 万)才在 1920—1930 年间从国外吸收移民。1931 年流入法国的外国移民总数已达 270 万,占法国总人口的 6.6%。不过 1930 年的全球性经济危机使得国际移民的人数大大减少了,连法国也对外国移民加以排挤。美国则在其国内加速人口流动,美国历史上从南部招募黑人到北部工业区的所谓“great migration”就是发生在这一时期。1937 年第二次世界大战的爆发,使得国际间的移民几乎无法进行了。

当然,这里主要指的是正常的经济移民停止了,至于政治性移民却是空前增加了。第一次

世界大战时德国就曾限制波兰工人离开德国并以武力征集比利时和俄国占领区的大量劳工。法国、英国也从欧洲和他们的殖民地以及中国征集了近 50 万劳工为其军事后援,其中中国劳工就有 10 万。此外,交战双方都强迫战俘从事劳动。第二次世界大战过程中法西斯德国从其占领的国家强行征集了 750 万外国劳工,其中 180 万为战俘。1944 年德国法西斯垮台前夕,德国工业制成品的四分之一是由外国劳工生产的。

第二次世界大战结束初期,政治性人口迁移主要有:

(1) 270 万(欧洲 150 万,亚洲 120 万)在战争期间被德、意、日强行迁移的苦役劳工返回祖国。

(2) 680 万日本士兵和平民被遣返回日本;1200 万德国士兵和平民被遣返回德国。

(3) 1945—1948 年估计约 150 万波兰人和犹太人因重新划定国界而迁至苏联,同时又有 50 万人从苏联迁到波兰。

(4) 1951 年印度与巴基斯坦分治后,印巴双方各有 720 万人口交换,造成 1440 万人口的国际移民。1951—1956 年又有 150 万印人从巴迁回印度,同时又有 115 万巴人从印度迁回巴基斯坦。

(5) 50 年代后随着殖民体系的瓦解,许多西方殖民者被迫回国,其人数约有 100 万。

(6) 战后初期,从 1947—1951 年国际组织安置无家可归者约 100 万人。^[15]

由此可见,这一时期的特点是:经济性质的移民大大减少了,而政治原因造成的人口流动却空前地增加了。

4. 工业化时期的国际移民(1960—2004 年)

第二次世界大战结束以来尤其是 60 年代以来,国际移民发生深刻变化。

国际移民再也不像工业化时期那样由少数欧洲国家流向少数欧洲人建立的定居地,而是真正具有全球的规模。移民输出国和移民输入国的数量和种类也增多了,全球移民的供应地也从欧洲转移到第三世界的发展中国家。在工业化时代,国际移民是将人们从人口稠密而工业化进程迅速的国家带到人口稀少而迅速工业化的国家,如今后工业时代的移民却是将人们从人口稠密而处于工业化初期的国家引到人口稠密的后工业化社会。

自 60 年代以来,欧洲向外移民在世界移民中所占份额越来越小,而亚洲、拉丁美洲和非洲在向外移民中的份额却显著增加。同时,移民目的国的数量和种类也增多了。除了美洲和大洋洲等传统的移民接受国外,整个欧洲现在都在吸收大量的外来移民,尤其是德国、法国、比利时、瑞士、瑞典和荷兰。这些国家在战后初期从南欧招聘劳工,后来转而主动从中东和北非大量招募“客籍劳工”。

70 年代后随着经济的发展,那些长期输出劳工的南欧国家如意大利、西班牙和葡萄牙等也已不再大量输出口,开始吸收大量外来移民。

1973 年随着石油价格的迅速增长,波斯湾许多产油国由于石油收入大增,加之劳工短缺,也开始吸收外来劳工而成为新的移民目的地。

到了 80 年代,除日本之外,东亚新兴工业化国家和地区如韩国、台湾、香港、新加坡、马来西亚和泰国等也开始大量吸收外来劳工移民。

这一时期,传统移民接纳国的移民模式也经历了深刻的变化。不仅入境移民急剧增加而且主要来自劳动力丰富而资金短缺的国家,而且接受国大都采取限制政策,导致非法移民的数

量日益增多。

总之,与工业化时期国际移民的状况相比,后工业时期国际移民有三点值得人们注意:

一是当代大部分移民来自资本少,劳力多,就业率低的发展中国家。这些国家人口与经济的失衡现象远比欧洲工业化时期移民输出国要严重得多,因此向外移民的压力也大得多;

二是当代移民接纳国大都是资本和技术密集而土地短缺的发达国家。这些国家由于资本的集中和科技的进步已把许多本地劳动力排除在制造业之外,造成严重的失业问题。虽然这些国家由于出生率低和老龄化现象严重,仍需大量外来移民作为补充,但对于当代发达国家来说,外来移民在经济中地位的作用已大不如前了。在工业化时期,外来移民是被视为发展制造业和建立民族国家所必需的重要力量,在后工业化时期,外来移民除了少数高级人才外一般只能从事三低工作,受到多方的限制;

三是移民输出国和输入国之间的在财富、收入、实力、发展和文化等的差距远比工业化时期大。因为当代移民输出国大都是发展中国家,而工业化时期移民输出地欧洲国家却比移民输入地要先进。^[16]

二、21 世纪国际移民的特点与发展趋势

国际人口的流动是特定经济、政治、文化的历史产物,它与商品、资金、信息在特定地域的流动有着密切的联系,因此,它的流动有着明显的地域特征,形成若干相对独立的“国际移民体系”。(International migration System)^[17]在观察 21 世纪国际移民特点和发展趋势时,必须首先注意这一结构性的特点。

(一)五大国际移民体系的形成

美国社会家 Massey 认为,到 21 世纪初,国际人口迁移已明显形成五大体系即北美体系、欧洲体系、波斯湾体系、亚太体系和美洲南角体系。

1. 北美移民体系 这是最古老的也是至今仍大量吸收移民的体系。在这个体系中美国吸收的外来人口的数量为加拿大的 5-6 倍,虽然按移民与移民输入国人口比,加拿大由于本国人口稀少其相对值比美国大。美国加利福尼亚一个州所吸收的永久性移民就比世界上任何一个国家多。2000 年美国外来移民已接近 3000 万,约占美国总人口的 11%。过去这个体系的移民主要来自欧洲,现在,拉丁美洲的加勒比地区移民约占 45%,亚洲移民占 36%,欧洲移民已降至 13%,非洲、中东和大洋洲移民为数甚少。

2. 欧洲移民体系 欧洲原是移民主要输出地,其移民输入体系是在 20 世纪下半叶才形成的。1970 年前主要是洲内人口流动即从南欧向西欧流动。70 年代后南欧各国也成为移民输入国。这个体系目前大部分的移民来自中东和非洲。其中 1/3 来自中东,主要来自土耳其和黎巴嫩;30% 来自非洲,主要来自北非马格里布国家:阿尔及利亚、突尼斯和摩洛哥等国;18% 来自东欧:波兰、俄罗斯和前苏联的其它国家;来自亚洲的移民较少,只有 10% 左右,来自美洲的则更少。

欧洲移民体系的形成是国际移民史上的新现象,即首次大规模移民从人口相对稀少的地区向人口稠密地区迁移,而这种迁移还出自欧洲主动招募“客工”。欧洲人原本希望“客工”完

成任务后,依约返回原籍,但事与愿违,移民反客为主,遂使人口稠密的欧洲成了多元民族和多元文化的社会。

3. 波斯湾移民体系 这个体系是在20世纪70年代石油危机后才形成的。由于石油美元的大量流入和当地劳工严重短缺,中东成了吸收移民的一大新的中心。开始时主要招募中东周边国家的劳工,80年代转而招募巴基斯坦、印度和孟加拉等亚洲国家的穆斯林,随后又招募越南、韩国、菲律宾等国的非穆斯林劳工。由于输入国不愿外来移民成为永久居民,更不愿意同族、同文、同教的移民介入当地的政治,所以目前这个体系的移民多为临时工,其中80%以上来自亚洲,只有13%来自中东各国。

4. 亚太移民体系 这个体系的特点是多中心。目前已形成澳大利亚、日本、东亚和东南亚新兴工业国与地区四个移民接纳中心。其中澳大利亚的移民也同北美一样,过去以欧洲白人为主而现在则以亚太移民为主。日本从70年代起开始在吸收亚洲移民的同时也大量接纳美洲日裔劳工。80—90年代亚洲东部的韩国、台湾、东南部的新加坡、泰国和马来西亚也随着亚洲经济“奇迹”的出现先后由移民输出地变成成为移民输入地。就亚太整个体系而言,来自亚洲的移民占81%,来自美洲和大洋洲的约占7%,来自中东的只占4%。

5. 拉美南角移民体系 这个体系中阿根廷巴西和乌拉圭是古老的移民接纳国,主要接纳来自意大利、西班牙、葡萄牙的移民。1800—1970年间进入拉丁美洲的1380万移民中,大约3/4定居于巴西和阿根廷。二战后来自欧洲的移民锐减。目前以阿根廷为中心的拉美南角移民体系的特点是:移民流量少,洲际移民不多,主要来自阿根廷周围国家。据统计87%的移民来自拉美,6%来自欧洲,7%来自亚洲。^[18]

除了以上五大移民体系外,Massey认为,值得注意的还有南非移民体系。本文作者认为,由于政治经济文化与历史因素,以俄罗斯为中心的独联体移民体系也是不可忽视的。我国国际移民广泛分布在上述五大移民体系之中。二战前的老移民主要分布在亚洲,尤其是东南亚,而改革开放后的新移民则多前往北美、欧洲和澳洲。在研究移民问题时,我们不仅需要注意发达国家与发展中国家移民政策的不同,也需要了解同属发达国家的北美和欧洲移民政策的差异,因为两者属于不同移民体系,对待外来移民的态度和政策是极不相同的。有学者认为,中国在经济高速发展地同时实施严厉的计划生育政策,未来可能会因人口老龄化和生育率下降而不得不输入劳动力,形成新的移民体系。这虽是本世纪下半叶的事情,但也值得认真考虑。^[19]

(二) 移民模式复杂化与界线的模糊,流动方式多样化与跨国社群的形成

现代国际人口迁移既是全球化的要素也是其历史进程的产物。在全球化的不同历史阶段,国际人口迁移自然显现出其时代特点。

英国学者斯蒂芬·卡斯尔斯(Stephen Castles)认为,21世纪是全球化进程空前加速的时代,新的交通工具和通讯技术飞速发展使得资金、商品、信息、文化产物以及人员有可能通过政府间的官方网络、跨国公司、各种非政府民间跨国机构甚至跨国犯罪集团频繁流动。在这一背景下,新世纪国际人口流动过程中最带有时代特色并对今后发展具有重大影响的有两点:

一是移民模式的多样化与不同类别移民间的界线的日趋模糊。政府虽极力鼓励某种移民入境同时限制某种移民入境,但发现很难加以区别,无法实施其政策;

二是现代信息与交通技术快速发展,人口跨国流动日趋经常化。临时性移民(temporary

migration)、往返性移民和巡回性移民(repeated and circulatory migration)日益增多。越来越多的移民通过各种网络,生活于两个或两个以上的社会,形成跨国社会(transnational community),并产生强烈的跨国主义意识(transnationism)。过去,国际人口迁移是在两国之间进行的,他们或者成为永久居民,逐步汇入主流社会或者只是暂时的劳工和侨民与母国保持密切联系。在这两种情况下,国家的主权和权力都没有受到怀疑。但在全球化加速的今天,随着跨国社会的普遍出现和跨国主义意识的增强,多重认同(multiple identities)、多层公民权(multi-layered citizenship)及双重国籍(dual nationality)等新问题应运而生,使国家主权问题受到严峻的挑战。

国际人口迁移模式的复杂化与类别的模糊化,人口流动方式的经常化多样化和跨国社会普遍化以及对国家主权构成严峻挑战是新世纪移民重要的特点也是今后发展的重要趋势。一些从全球化发展逻辑出发考察国际移民问题,并把迁移模式与定居模式统一起来思考的学者特别指出这一趋势的意义。但目前学术界和政府官员中的大部分人对当代国际移民的发展趋势的分析与判断仍主要放在移民数量的增长和非法移民的问题上。

(三) 国际移民数量的增长与非法移民问题的日趋严重

国际移民组织(IOM)的资料指出,近40年来国际移民的数量有了很大的增长。1965年全球国际移民只有7500万,而2000年已增至1亿7500万,约为世界总人口的3%。全球每35人中有1人为跨国移民。虽然国际移民在全球总人口中所占比例很小,但其增长速度却比全球总人口的增长速度快。预计到2050年可达到2亿3000万人。但也有学者认为,如果国际移民以1985-1990年的速度即年均2.59%的速度增长,那么2050年其数量很可达到5亿3900万,为现在的3倍以上。^[21]

国际移民人数将大为增长,其原因是多方面的。

全球化拉大了发达国家和欠发达国家之间的差距,加深了南北之间的鸿沟。2000年全球GDP为30万亿美元(\$30 trillion)。按总人口60亿算,人均收入为5000美元,但实际上高收入国家与低收入国家人均收入相差甚大。瑞士人均收入38000美元,而埃塞俄比亚才100美元。1975年,高收入国家人均收入是中等收入国家的8倍,低收入国家的41倍;而到了2000年,高收入国家人均收入是中等收入国家的16倍,低收入国家的66倍。许多贫困国家人民为了逃避贫困、自然灾害和战乱,寻求个人的安全和出路,必然要千方百计向发达国家移民。^[22]

经济发达国家生育率大幅下降,人口负增长和老龄化日趋严重,劳动力极度缺乏;而发展中国家人口正处于高增长期,劳动力大量过剩。现在,全球每年人口增加8300万,其中8200万是在发展中国家出生的。每年大约230万移民到达西方国家,占西方国家人口增长的2/3。有学者指出:1800年欧洲人口占全球人口的20%而非洲人口占全球人口的8%,现在欧洲和非洲人口大体相当,但到2050年,欧洲人口在全球人口中的比例将降到7%而非洲的比例则将升至20%,高出生率必然带来移民的压力。^[23]

交通与信息业的革命为跨国移民提供了愈来愈便利的条件。不但来往增多而且运费便宜。现在合法移民只要花上2500美元便可到达世界各地,非法移民也只要花1-2万美元便可达到目的地。^[24]

全球化过程中,各种官方与民间网络的发展也为人口跨国迁移提供了渠道和机制。移民网络的形成扩大了移民信息来源,降低了移居成本和风险,使整个移民的过程获得内在的动

力。而移民产业的兴起更促进了移民数量的增加。^[25]

随着移民的增加,越来越多的国家加强边界管制并对外来移民加以限制。25年前只有6%的国家制定限制移民的政策,如今这类国家已增至40%。现在只有5-6个国家采取鼓励永久性移民的政策(美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、以色列和英国),而这些国家对外来移民接纳也是有所选择的。他们极力吸收高科技专业人才和熟练劳动力而严格限制非熟练劳动力、难民和寻求避难者的进入。各国加强对边境的控制和对移民的限制,导致非法移民的日趋增多。据欧盟估计,1990年欧洲非法移民约200万,2001年增至300万,现在每年以50万的速度增长。美国情报部门预测,2000-2015年间发展中国家每年将有4500万人进入劳动市场,其中将有不少人因无法在国内就业而流向国外,在各类国际移民中增加最快的将是非法移民。该预测指出,20年前进入发达国家的非法移民只占移民总数的20%,如今已占了新移民的1/3至1/2。现在美国每年在美国和墨西哥边界逮捕的非法入境者多达150万。2000年滞留美国的非法移民总数已多达900万至1100万,几乎是原先估计的两倍。^[26]如何应对非法移民日益增长的问题成了国际性的难题。

三、国际移民理论与移民政策的变化

(一) 国际移民理论发展的轨迹

国际移民,作为全球化要素和产物,经历了不同发展阶段,显示出不同时代特点和趋势。反映这一客观进程的国际移民的理论,以及受到这些理论影响的移民政策又发生了那些深刻变化?这也是研究对策时不能不了解的事情。

现代移民研究的奠基人英国地理学家莱文斯坦(E. G. Ravenstein)虽在1885-1889年间发表的《移民的规律》(The Laws of Migration)中提出了移民的十一条“规律”。这些“规律”,实际上只是对19世纪欧洲移民状况的描述和梳理,尚未达到理论的高度。真正称得上移民理论的是二战后出现的“新古典主义学派”研究成果。^[27]

新古典主义学派移民理论(Neoclassical Economics Migration Theory)此论直接脱胎于W. 阿瑟·刘易斯“双重经济”和“均衡模型”。此论认为国际移民是个人追求利益最大化的一种选择,是人力资本的投资行为,其根源在于国家间的工资差距,而人口流动可以消除这种差距并最终促使移民现象消失。此派理论所依据的是人们所熟悉的一些概念如“合理选择”、“预期净收益”、“工资差”等,其理论模型简明,精当,易为人们所接受,1975年前在学术界占居支配地位。70年代中期后,全球化进程加速,国际移民出现许多新模式和新特点,新古典主义学派的理论已无法加以解释,受到多方面的挑战。新经济学移民理论就是来自其内部的批评和修补。^[28]

新经济学移民理论(New Economics of Migration Theory)代表人物奥德·斯塔克(Oded Stark)认为,移民的主体不是个人而是家庭,移民的目的也不全在于高工资,更重要的是为了降低风险,寻求多种生财之道。这也就是说,决定移民的不单只劳动力市场,还有保险市场、资本市场等,所以存在国家间的工资差距,移民未必发生,没有工资差距,移民未必不发生。

新经济学移民理论只从移民输出国一方说明移民的原因,输入国的情况如何并未加以说

明,因此出现了输入国“劳工市场分割”的理论。^[29]

劳工市场分割论(Segmented Labor Market Theory)也称双重劳动市场论。该学派代表迈克尔·皮奥里(Michael Piore)认为,随着工业化的进展,发达国家出现了资本密集型的高效高收入部门和劳动力密集型的低效低收入部门,导致双重劳动市场的出现。由于当地居民不愿进入低效低收入劳动市场因而不得不靠外来移民填补空缺。外来移民已成为发达国家社会经济的结构性需求。^[30]

世界体系理论(World Systems Theory)认为,国际移民的产生不仅是发达国家内部的需要,也是不发达国家被迫卷入资本主义世界市场的结果。资本主义对外扩张促成商品、资本、信息以及劳动力的全球流动,不平等的国际关系使不发达国家的劳动力成为发达国家的掠夺对象。^[31]世界体系理论为人们提供了一个从全球范围研究移民问题的宏观框架,但它未能解释在同一框架下各国移民状况何以差别甚大。网络说和累积效应说力图填补这一空白。

网络说(Migration Network)与累积效应说(Cumulative Causation)认为,网络是实现移民的重要中介,也是一种社会资本,能大大降低移民的成本和风险。移民网络的存在与否对各国人口国际迁移的状况影响甚大。移民网络一旦形成便具有“乘法效应”,并使移民过程获得自行发展的内在机制,像滚雪球一样越滚越大。^[32]

移民系统理论(Migration Systems Theory)认为国际人口流动不仅是特定经济关系的产物,也是特定政治、文化和历史的产物。它的流动有着明显的地域特征,在全球化的背景下形成若干相对独立的“国际移民体系”。必须研究移民输出国与输入国两端间此前复杂的各种关系才能深入揭示移民的具体原因与特点。例如牙买加移民多到英国,马提尼克岛移民到法国,苏里南移民则到荷兰,阿尔及利亚移民到法国等等都与此前殖民统治所形成的政治、经济与文化关系紧密关联。^[33]

除了以上这些理论外,还有力图将人口变化的规律和现代化进程联系起来观察国际移民的“转型论”(Transition Theory)和“后现代观”(Postmodernist View)等。^[34]

上述移民理论大体上可以归纳为三种范式即:新古典主义的经济“均衡”范式、历史结构主义范式和自主实践范式。三种范式的发展轨迹表明,随着二战后,特别是上世纪70年代中期以后全球化进程的加速和国际移民数量、模式和性质的急剧变化,移民理论也经历了深刻的变化。人们观察移民问题的视角已从个体扩大到家庭、社区,从输入国、输出国扩展到全球;研究问题的层面也从经济基础到政治、文化等上层建筑,从微观、宏观发展到作为两者中介的中观;而研究方法也从原来的单学科如地理学、经济学发展到多学科如政治经济学、历史学、社会学、人口学等多学科和跨学科研究。虽然上述各种移民理论还不能单独圆满说明国际移民产生和持续等问题,但若把三种范式结合起来考虑,人们对移民这一复杂社会现象的认识无疑是比过去深刻得多了。当前,国际移民理论总的说来虽还很不完善,许多重大问题还有待于进一步深入探讨,但我们在研究国际移民问题时,若不追踪这一理论演进的轨迹,不了解近三十年来理论界所取得的进展和成就,还在重复三十多年前一度盛行而现在早已过时的“推拉论”,恐怕是难以取得科学的成果的。^[35]

(二) 国际移民政策的检讨

移民理论学者在研究复杂的移民问题时通常容易忽视政治因素的影响。^[36]新古典主义学派甚至认为国家的干预只能扭曲“移民市场”,带来消极的后果。其实,完全离开国家的控制,

纯粹由市场决定的移民是不存在的。重商主义时期欧洲的君主们视人口为其财富,禁止人民随意离开国土,19世纪20年代工业化时期的英国,在大量输出剩余劳动力的同时也严禁法国、俄罗斯、德国和美国的业主招募其技术工人,而美洲黑奴的使用以及其后的契约劳工制的推广更是借助于殖民主义政权的力量。欧洲移民大潮涌向新大陆时,美国也不是毫无选择的加以接受的。1880年,美国政府就公然立法限制亚裔入境,随后加拿大,澳大利亚等相继效仿。第二次世界大战后,美、加、澳等传统移民输入国政策的变化对国际移民的影响也是显而易见的。当今跨国主义的出现固然是对主权国家的挑战,但跨国主义本身是以主权国家的存在为其前提的,所以忽视政治因素是无法解释国际移民的历史和现实情况的。

与学术界的情况相反,移民政策制定者和执行官员多迷信政策的力量而轻视人口国际迁移的客观规律。他们以为对待移民可以像摆弄水龙头开关一样随意开关国门。许多发达国家都是根据自己的利益来制定移民政策的,完全不顾移民和移民输出国的利益。不过这些政策并非都能如愿以偿。例如澳大利亚立国后推行“白澳政策”,二战后又竭力鼓吹同化政策。但70年代后由于欧洲移民锐减,亚裔增多,“白澳政策”和同化政策均告破产,从1973年起不得不实行多元文化政策(Multiculturalism)。又如战后德国,为恢复和发展经济,从南欧和土耳其输入一千多万“客籍移民”,规定这些移民不得携带家属入境,须在合同期满后回国,但1973年石油危机后,政府却无法将大部分期满的移民遣送回去。如今德国不得不承认这些移民的居住权和少数民族的地位,并于1999年通过新国籍法,放弃血统主义原则。2004年7月,德国又通过首部移民法,承认德国为移民国家。美国战后移民政策的后果也是制定者始料不及的。美国1965年新移民法原本期望能吸引较多的欧洲移民来抵御非白人移民的“威胁”,但结果适得其反,亚裔和拉丁裔移民占了80%以上,给了美国社会巨大的冲击。“大熔炉”的政策推行不下去了,只得实行文化多元主义(Cultural Pluralism)。从上世纪70年代中期起,欧洲移民政策发生重大变化,从鼓励劳工进口转为限制移民进口,推行所谓“堡垒政策”,严堵非法移民入境。美国也从大量吸收永久性移民转为重点对付非法移民。但是欧美国家这些政策并未获得预期的效果,非法移民越来越多就是证明。^[37]为此,不少学者从不同角度对现行移民政策进行反思和检讨。

英国学者 Stephen Castles 认为,欧美国家在制定移民政策和预测其政策前景上的失败,不是因为国力不强,政策推行不下去,而是因为政策制定者忽视了千百万移民及其家庭为改善自身处境的自主力量(Migrant Agency),不懂得国际移民有其自身内在的机制和动力,经历长期的演进过程。他们只顾短期效应,缺乏长远的目光。^[37]

美国学者 Douglas Massey 认为,国际移民的原因是多方面的,绝不仅仅是由于国家间工资的差别引起的。事实上它是在多种市场的作用下,回应工业化社会内在结构性的需求,并在世界体系框架内利用网络所提供的社会资本运作的。发达国家的政府官员和一般民众,深受新古典主义移民理论的影响,不了解新经济学移民论、劳工市场分割论、世界体系论和社会资本论等新的研究成果,不懂得问题的复杂性,企图用堵的办法来对付移民,以为只要采取严厉的办法打击非法移民,使其得不偿失,无利可图,就能解决问题。这是移民政策失败的主要原因。

Massey 认为,移民的政策制定者必须明白下列基本事实才能避免重大失误:(1)国际移民不是由于经济不发展造成的,它是经济发展自身的产物;(2)国际移民是社会政治经济跨越国境广泛整合过程的结果,不是移民个人随意的行为。(3)移民进入发达国家是回应了后工业

化国家结构性强烈持续的需求;(4)移民初到发达国家时为的是解决自己家庭的经济问题并无久留之意;(5)移民出国在很大程度上受到其他市场因素影响,不只是劳工市场的影响;(6)移民在国外取得经验后,其动机会发生变化,通常先要求延长居留时间,随后才决定定居;(7)随着时间的推移,移民会在居留地建立起自己的网络和维持生存的社会基础设施,从而获得了发展的内在动力;(8)移民潮不是永无止境的,它的生命周期可长可短,经过一个“移民峰”后便会逐渐消失。^[38]

美国学者 Philip L. Martin 认为,在全球化的条件下各国只有通过积极的国际合作与协商才能制定出有效的可持续的移民政策,而要做到这一点必须照顾移民与顾主的利益,移民输出国和输入国的利益,以及一切有关国家的利益。做到利益共享才可能达到目的。^[39]

学者们对移民政策的反思与检讨,发人深省。它提醒我们,导致国际移民的原因是多方面的,问题十分复杂,制定国际移民政策时,必须花大力气,深入调研,吸收国际最新科研成果,努力掌握移民活动规律,尊重移民自主精神,并从长远看问题。

四、对策研究

关于对策研究,单就我国国际移民某一具体问题的对策研究,如对外劳务输出的对策研究、留学生与人才对策研究、华人经济、教育的对策研究等较为多见,而就中国国际移民的总体对策研究却难得一见。我们感到战略上思路不清,具体对策难以兑现,多项政策配套的问题更不易落实。因此我们想就战略性问题提点看法,欢迎批评指正。

(一)从时代的高度认识国际移民的问题

上面我们已从历史与现实,理论与实践简要介绍了国际移民的基本情况。从国际移民的客观历史进程和人们对这一进程的主观认识可以清楚地看出两点:其一是现代国际移民和古代移民有着根本的不同,正如马克思所指出的,古代的移民是“因为这些国家完全不知道在物质生产方面运用科学”,“生产力不够发展”所致,而现代的移民则完全相反,是生产力增长的结果。^[40]现代国际移民从根本上说是经济全球化的产物,同时也是经济全球化的要素;其二是我们今天所处的时代是全球化进程空前迅猛发展的时代,也是国际移民发展全新的时代。我们必须从全球化的视角来观察国际移民问题,从新时代高度认识国际移民问题。

请看下列统计数字:2000 年全球货物贸易额达到 13 万亿美元(\$ 13 trillion),比 1950 增长了 17 倍,相当于全球 GDP 的 40%。^[41]国际金融交易的扩张速度远远超过贸易的发展速度,2000 年资本交易总值达到 83 万亿美元,比 1980 年增加 15.6 倍。2000 年全球资本市场流量达到 43240 亿美元比 1991 年增长 4.4 倍。2000 年外国直接投资(FDI)达到 11180 亿美元,而 1991 年为 1600 亿美元。同期,全球净私人直接投资年率已经超过全球 GDP 和国际贸易的年增长率。^[42]

全球经济如此高速发展,必然促进了政治、文化等领域交流与合作的不断深入,进一步带动了移民人数的增长和移民模式、流向、性质的深刻的变化,给人类提供前所未有的发展机遇,同时也带来空前严峻的挑战。我们清醒地看到,不公正、不合理的国际政治和经济秩序并没有根本改变,南北贫富差距继续扩大,全球范围内偷渡和贩卖人口等跨国犯罪的非法移民问题日益凸出,给各国经济发展、社会安定和国家关系带来严重的后果,因而引起了国际社会严重的

关注。如何有效把握全球化迅猛发展所提供的机遇,同时解决移民中存在的种种难题,趋利避害,已成为时代发展的要求和人类面临的艰巨任务。我们必须知难而进,迎接挑战,努力完成这一历史任务。

(二)从国家发展战略层面处理国际移民问题

我国是一个拥有 13 亿人口的大国,正处在工业化与现代化的进程之中。据官方刊物报导,由于计划生育政策的实施,30 多年来中国已少生了 3 亿人口。2001 年中国人口自然增长率已降到千分之 6.95,育龄妇女的总和生育率仅为 1.22,不但大大低于 2.1 的人口更替水平,也低于日本和韩国。虽然如此,由于人口的基数大,中国人口仍在增长,每年新生儿 1700 多万,估计要到本世纪 30 年代中期才停止,峰值达到 14.5 亿左右,也有人估计将达到 16 亿。2001 年底,中国城乡就业人员 7.3 亿,比发达国家就业人口 4.3 亿还多出 3 亿。现在每年净增劳动力近千万,农村剩余劳动力 2 亿多。中国劳动力总供给大大超过总需求,就业形势十分严峻。^[43]

世界历史告诉我们,人口稠密的国家,在工业化初期和中期,城市尚无能力吸收大量离开土地的农民,都出现人口大量外流现象。待到工业化进程基本完成,国内就业机会增加,生活条件逐步改善之后,这种现象才逐渐消失。

1846-1924 年间,欧洲在工业化进程中就曾向外输出 4800 万移民,约为欧洲 1900 年总人口的 12%。欧洲移民潮由低到高再转低的过程,即所谓“移民峰”(migration hump)的时间,大约持续了 80-90 年,战后的韩国则用了 40 年。^[44]据 Henrik Olesen 等人对战后国际移民的研究,“移民峰”的起点约在人均收入 1500 美元左右,而终点则约为 8000 美元。人均收入 1500 美元以下的穷国,由于太穷,支付不了出国费用,多为难民,甚少自由移民;人均 1500 美元至 8000 美元之间的中等收入国家,经济条件较好,出现大量自由移民;人均收入超过 8000 美元以上的富裕国家,因为太富,已没有向外移民的必要。^[45]

我国全国人均收入刚刚达到 1000 美元,但沿海许多省市人均收入已超过 1500 美元,那里已开始出国热。从 Henrik Olesen 等人的研究看,中国在今后相当一段时间内难免要出现国际移民大潮,我们必须有足够的思想准备。至于“移民峰”有多长,现在还很难说。有学者认为,由于中国实行计划生育,育龄妇女的生育已大大低于人口更替水平,再加上已进入老龄化社会,中国的“移民峰”不会太长,用不了几十年就会由移民输出国变为输入国。^[46]

中国国际移民潮的出现,不仅对移民本身实现自由择业,改善家庭经济状况颇有好处,而且对于缓解国内就业的紧张形势,发挥人力资源丰富的比较优势,参与人力资源的全球配置,增加侨汇收入,吸收国外先进的科学技术,提高人才素质,壮大华侨队伍,拓展华人经济网络,促进中外贸易的发展和东西文化的交流也都很有好处。因此,我们不能把它作为移民个人的私事来对待,而应当作为国家的大事来考虑。

中国人口大量外流,正如世界各国一样,是现代化进程发展到一定阶段必然产生的一种客观趋势。堵是堵不住的,只能顺应这种历史趋势,趋利避害,加以引导。大家知道,欧洲的工业化是在许多人口只有数千万的国家中进行的,这些国家的外流人口与本国人口的比例虽然不小,但绝对数额并不大。中国的工业化是在一个 13 亿人口的国家中进行的,中国人口中 1% 的人向外移民就是 1300 万,10% 就是 1 亿 3000 万。不难想象,如果中国也像欧洲国家当时那样,推行“自由主义”的移民政策,听任人口外流,会给世界何等巨大的冲击?由此而引发的族