

中国
社科

大学经典文库

河北省社会科学基金项目

后危机时代 外国移民政策比较研究



张媛等 / 著

中国
社科

大学经典文库

河北省社会科学基金项目

后危机时代 外国移民政策比较研究



张 媛 刘肖岩 吴松芝 范海虹 冯艳萍 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

后危机时代外国移民政策比较研究 / 张媛等著.

—北京: 经济日报出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 80257 - 969 - 9

I. ①后… II. ①张… III. ①移民—政策—对比研究
—世界 IV. ①D523. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 136502 号

后危机时代外国移民政策比较研究

作 者	张媛等
责任编辑	高 云
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567691 (编辑部) 63538621 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京天正元印务有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	15. 5
字 数	278 千字
版 次	2016 年 6 月第一版
印 次	2016 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 969 - 9
定 价	68. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

作者简介

张 媛 1984年毕业于河北师范大学外语系，中国人民武装警察部队学院教授，河北省高等学校外语教学指导委员会委员。主要从事英语教学与科研工作，出版过《边防英语读写教程》、《边防专业英语》和译著《消防安全与应急救援》。

前 言

从2008年下半年开始,受国际金融危机的影响,世界各国的经济都受到严重冲击,失业率走高,各国政府纷纷出台经济刺激政策,其中包括移民政策的调整。到2009年第二季度金融市场逐步恢复正常,全球经济渐渐渡过金融危机而进入“后危机时代”。然而经济危机对移民领域的影响是持续的,针对移民领域出现的各种状况和危机,各国政府正采取不同的应对措施。

本书研究的是在移民领域受经济危机影响较大的国家,各国国情不同,应对危机的移民管控措施也各有特色。苏联解体后,俄罗斯人口连年负增长,要保证经济的增长就需要劳务移民,但随着大量移民的到来,移民与当地居民的矛盾越来越多,这首先是因为移民争夺了当地居民的就业机会,其次是移民普遍素质不高,很多前苏联国家的年轻移民不会说俄语,与本地人交流有障碍,在大城市移民犯罪率比较高,造成社会整体对移民的排斥,更有甚者俄罗斯形成不少带有民族主义色彩的党派和团体,比如“自由民主党”、“光头党”等。俄罗斯经济发展对移民的需求与当地居民对移民的排斥构成一对矛盾,如何解决这一矛盾是国家制定移民政策需要平衡的问题;日本为了应对少子化、老龄化,增强社会活力,保证经济和社会的可持续发展,政府把从国外积极吸纳外国人劳动力和高技术人才作为移民政策的重中之重。2012年日本针对移民问题实施了以下对策:引入新在留管理制度;针对外国高级人才实施积分制;实施严格的入境审查;强化对国内非法滞留、假滞留者的措施;适当推进留学生的接纳等。2008年的经济危机也使欧盟各国失业人数剧增,尤其是年轻人,社会上的排移民情绪高涨。研究这些国家的移民环境、移民管理、移民政策的变化及其原因对于解决我国日益增多的非法移民问题也不无裨益。“他山之石,可以攻玉”,这正是本书编写的目的

所在。但因作者学识和水平有限,不妥之处,恳请读者指正。

本书为河北省社科基金项目的成果。在该项目的研究和本书的撰写过程中,得到了武警学院科研部的大力支持和和科研基金资助出版,在此我代表课题组向他们表示衷心的感谢!

课题组负责人:张媛

2016年5月1日

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一章 金融危机与澳大利亚移民政策调整	1
第一节 金融危机对澳大利亚经济的影响	1
第二节 澳大利亚移民法及签证制度	8
第三节 金融危机后澳大利亚移民政策调整	13
第四节 难民及非法移民问题	36
第五节 澳大利亚移民政策未来的发展趋势	43
第二章 俄罗斯的移民现状及政策调整	52
第一节 经济危机对俄罗斯移民领域的影响	52
第二节 俄罗斯社会对劳务移民的态度	58
第三节 俄罗斯对非法移民的治理措施	68
第四节 俄罗斯的移民政策调整	80
第三章 后危机时代日本的移民政策	93
第一节 日本移民的历史沿革	93
第二节 后危机时代在留外国人状况	98
第三节 围绕外国劳动力问题引发的讨论	114
第四节 日本的外国人政策	121
第五节 后危机时代日本外国人政策存在的问题及展望	137

第四章 欧盟国家移民问题与移民政策	144
第一节 二战后欧盟外来移民概述	144
第二节 从后经济危机角度解读欧盟移民问题	150
第三节 欧盟移民政策面临的困境	157
第四节 欧盟应对移民问题的举措	159
第五节 欧盟移民政策展望	170
附录1 俄罗斯边防机关行政驱逐外国公民或无国籍人的活动组织细则	173
附录2 俄联邦境内外国公民法律地位法	179
参考文献	233
后 记	237

第一章

金融危机与澳大利亚移民政策调整

第一节 金融危机对澳大利亚经济的影响

澳大利亚是当今世界为数不多的仍然支持广泛移民的发达国家之一,其移民政策早已由原来的单纯性地为解决人口不足问题而吸引移民转向根据国家经济发展需要而引进人才了。这是因为澳大利亚地广而人稀,经济发展需要不断引进人才,并且人力资源的内部流动会周期性地引起不同地区经常出现“用人荒”,得通过引入移民来缓解这一问题。所以,澳大利亚移民政策会随着国家经济状况及对人才的需求度而出现变化。近年来,影响其移民政策的莫过于 2008 年发生的世界金融危机了。

一、经济危机爆发后,澳大利亚经济出现衰退

2008 年发生的世界经济危机影响范围非常广泛,它波及全球各地,包括地球上最不引人注意的地方,澳洲也未幸免。从以下几点可以看出金融危机对澳大利亚经济的影响:

首先,澳元贬值。2008 年 7 月,全球金融危机波及到澳大利亚,在澳大利亚国民银行抵押贷款 4 亿澳磅,交易减少了三分之二后,悉尼股市指数暴跌,该国银行交易所牌价下跌到近 17 年来的最低水平。^① 5.5 亿存款中的 90% 被美国抵押贷款债务冲销掉了,结果,3A 级别的有价证券实际上一文不值。澳大利亚和新西兰元汇率在几天内暴跌。^② 2008 年 9、10 月澳元贬值了 23%,2008 年 11 月 16 日,与

① Финансовый кризис в Австралии может оказаться сильнее, чем в США, <http://www.rb.ru/article/finansovyy-krizis-v-avstralii-mojet-okazatsya-silnee-chem-v-ssha/5361987.html>

② Финансовый кризис в Австралии может оказаться сильнее, чем в США, <http://www.rb.ru/article/finansovyy-krizis-v-avstralii-mojet-okazatsya-silnee-chem-v-ssha/5361987.html>

美元 USD 相比,澳大利亚货币 AUD 跌至 2003 年 4 月的水平。^①

其次,原材料出口减少。澳大利亚虽是一个发达国家,工业产品比例在增长,但在澳大利亚出口结构中占主导的仍是原材料。这对于一个发达工业国家来说十分异常。当然,出口多元化正在进行,但成效有限。澳大利亚仍然是主要原材料出口国。2007 年,原材料产品占出口总额的 60% 以上。^② 除了原料及原材料产品它很少有什么可出口的。但在金融危机发生后,由于中国对原材料的需求大大降低,加上由于国内市场上外国竞争激烈,汽车和船舶生产减少,澳大利亚进口和出口也急剧减少。出口下降了 5%,进口下降 7%,这是 17 年来的最低指标。2008 年第 4 季度澳大利亚 GDP 下降 0.5%。^③

第三,就业方面,失业率上升。中国对原材料的需求大大降低,原材料全球价格下跌,这对澳大利亚的开采业带来不良影响。2008 年底,澳大利亚失业率增长了 4.5%^④。同期房价大幅下降,从而导致了建筑业工程减少。澳大利亚房主总债务达到澳大利亚 GDP 的 177%。^⑤ 同年发生的一些澳大利亚公司的股票价格下跌,从而导致养老基金大幅亏损。许多澳大利亚公司在危机期间濒临经济崩溃。世界最大矿业公司之一的 BHP Billiton Ltd 宣布裁员 800 名职员和曾在许多矿床成功运作的数千承包商。2008 年 12 月 1 日,与 2007 年同期相比,3 个月内澳大利亚军队递交申请参军的数量增加约 20%。^⑥

二、澳大利亚经济复苏

与欧美等其他发达国家经济在危机爆发后长时间处于低迷状态不同的是,澳大利亚的经济在 2009 年很快就摆脱了衰退。危机中的 2009 年澳大利亚成为唯一经济增长的发达国家(经济增长率为 1.3%)^⑦。澳大利亚 2009 年一季度 GDP 增

① Экономический кризис в Австралии, http://www.livecrisis.ru/world_crisis/list_item_page_344.aspx

② Австралия: станет ли Россия хранить в ней свои валютные резервы? <http://de.exruss.eu/object-id4f8c60386ccc19e720000023>

③ Экономический кризис в Австралии, http://www.livecrisis.ru/world_crisis/list_item_page_344.aspx

④ Экономический кризис в Австралии, http://www.livecrisis.ru/world_crisis/list_item_page_344.aspx

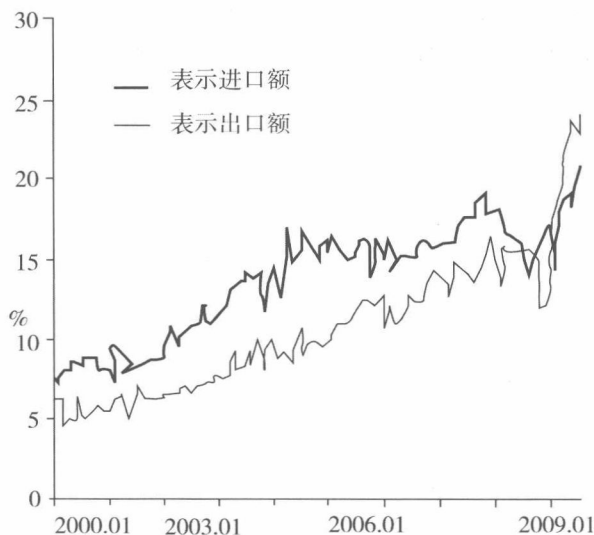
⑤ Экономический кризис в Австралии, http://www.livecrisis.ru/world_crisis/list_item_page_344.aspx

⑥ Экономический кризис в Австралии, http://www.livecrisis.ru/world_crisis/list_item_page_344.aspx

⑦ Австралия: станет ли Россия хранить в ней свои валютные резервы? <http://de.exruss.eu/object-id4f8c60386ccc19e720000023>

长率为 0.4%，而二季度增长率为 0.6%^①，这说明澳大利亚经济已度过最艰难的时刻。之后越来越多的信息表明澳大利亚确实已经摆脱了经济衰退。而且其失业率并没有上升到极高的水平，相反，直到 2009 年年末失业率仍保持在约 6% 的低水平上。^② 2009 年 4 月国际公司进行的调查显示，在国际经济风暴期间澳大利亚是一个安宁的小岛。在对 20 多个国家 7500 人进行的调查显示，五分之一的商人认为澳大利亚是经济衰退最少的国家，而澳大利亚商人看起来是最不受金融危机影响的。结果，澳大利亚名列前茅，中国第二，印度和新加坡并列第三。^③ 2011 年，澳大利亚房地产市场被确认为世界上最好的。房价上涨了将近 12%。^④ 截至 2012 年 3 月，澳大利亚经济的年增长率跃升至 4.3%，是自全球金融危机爆发以来增长速度最快的国家，而截至 2012 年 12 月份的经济年增长率为 3.0%。^⑤

澳大利亚经济很快复苏的原因：



数据来源：澳大利亚统计局

图 1 对中国贸易额占澳对外总贸易额的比重

① 2009 年澳大利亚经济回顾：复苏之路，孙党华、谢琪译，经济资料译丛 2010 年第 2 期，p35

② 2009 年澳大利亚经济回顾：复苏之路，孙党华、谢琪译，经济资料译丛 2010 年第 2 期，p35

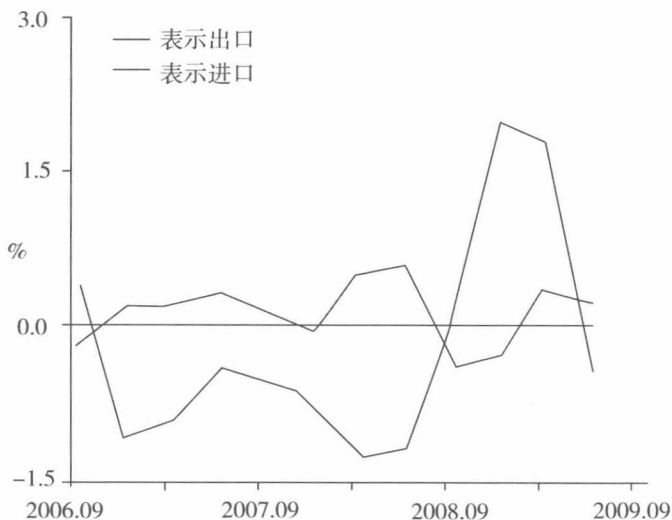
③ Современное положение Австралии в мировой экономике <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=460799>

④ Австралия: станет ли Россия хранить в ней свои валютные резервы? <http://de.exrus.eu/object-id4f8c60386ccc19e720000023>

⑤ 时化雨，金融危机中的澳大利亚，中国总会计师，2013（1），p52

首先,是因为中国经济增长。作为澳大利亚最重要的贸易伙伴,中国的经济增长削弱了金融危机对澳大利亚的不利冲击。尽管在2009年7月到9月间,澳大利亚商品出口总额减少了,但对中国的出口却增加了(这部分反映了中国庞大的基础设施建设对澳大利亚资源的需求)。图1反映对中国贸易额占澳对外总贸易额的比重,从图中可以看到,2008年前对中国的贸易额占澳对外总贸易额的比重总体上处于稳步上升的状态,2008年出现了下降趋势,但2009年1月后,对中贸易额占的比重出现了急剧上升的态势,对中国的商品出口占到了澳大利亚商品出口额的近25%,进口比重也达到了20%。^①

进口的大幅下降可能有利于本国经济的恢复。这是因为进口会减少本国的投资。2009年第一季度进口下降了7.6%,相应地,GDP增速提高1.8%,如图2所示,2008年10月前,出口对GDP的贡献整体为正,但随后变为负,说明出口下降了;2008年10月前,进口对GDP的贡献基本为负数,但10月之后进口对GDP的贡献由负转正,且在2009年3月达到顶峰,达到1.8%。^②



来源: 澳大利亚统计局

图2 进出口对GDP增长的贡献

其次,是财政刺激和鼓励创新。澳大利亚政府制定一系列应对危机的措施,

① 2009年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛2010年第2期,p35

② 2009年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛2010年第2期,p37

包括各种鼓励投资计划和给民众发放现金,以遏制经济衰退、刺激投资和消费。政府早在2008年10月14日就出台了一项总额为104亿澳元经济刺激计划。这104亿澳元(约合73亿美元)中几乎一半用于帮助退休人员。退休人员得到48亿澳元。中、低收入家庭得到39亿澳元。还花费15亿澳元用于实施首次购买住房的澳大利亚人援助计划。^①最后,澳大利亚政府花费18700万澳元用于人才培养。^②2009年2月3日联邦政府又公布了一项数额高达420亿澳元的经济刺激计划。^③

刺激计划除了注重消费外,更多是着眼于投资,其中有294亿澳元用于那些能迅速开工的中等规模基础设施。澳大利亚储备银行还采取降低再融资利率。2008年至2010年危机期间,共向澳大利亚经济投资了350亿美元。^④

2009年,澳大利亚政府制定了为期十年的鼓励创新策略。按照国家预算,始自2009年7月1日的新财政年度将从国库中另拨31亿澳元用于创新和研发活动。国家该年度此项的投资总额为86亿澳元。^⑤

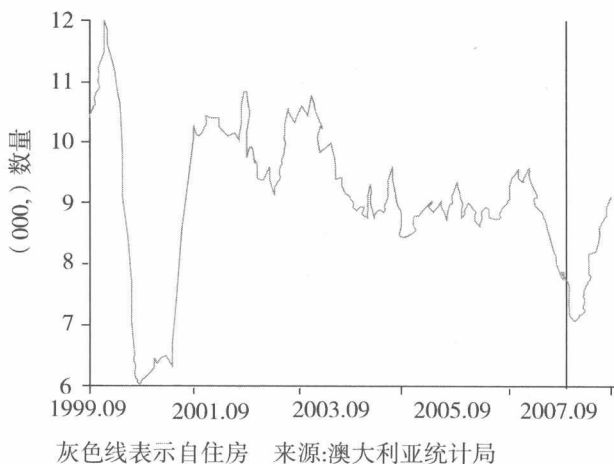


图3 住宅建筑和自住房

① 2009年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛2010年第2期,p37

② Современное положение Австралии в мировой экономике <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=460799>

③ 2009年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛2010年第2期,p37

④ Экономический кризис в Австралии, http://www.livecrisis.ru/world_crisis/list_item_page_344.aspx

⑤ Современное положение Австралии в мировой экономике <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=460799>

第三,住房建设急速增加。经济刺激计划中有 150 亿澳元用于住房建设,政府希望通过发展建筑业来刺激经济,由图 3 可看到,在刺激计划推出后住房建设的数量在逐步回升。刺激计划加快了经济复苏步伐。

第四,澳大利亚财政自动稳定器的作用。在经济减速阶段,澳大利亚政府的支出会自动增加,这有助于减轻经济增速放缓对总需求的不利冲击。经济增速恢复的越快,自动稳定器的成效便会越明显。澳大利亚财政自动稳定器在 2009 年经济减速阶段运行得更有效。

第五,宽松适度的货币政策。2008 年 9 月公布的通胀率是 5%。然而,仅仅在 12 个月,通胀率便下降到了 1.5%,这是 1999 年来的最低水平。这主要是因为 2008 年石油价格明显下跌,全球原油价格从 2008 年第三季度的每桶 118 美元猛跌至第四季度每桶 58 美元,这种暴跌直接促使澳大利亚消费者的机车燃料价格下跌 18.2%。再有,2008 年下半年,信用风险达到了顶峰,同年 10 月联邦政府承诺将动用银行存款准备金建立可提供低息贷款的信用合作社。在那些有现金持续注入的担保品中,澳大利亚统计局发现其资金和租赁设备的使用成本在 2009 年第一季度下跌了 14.1%。价格下行的压力加上工人对薪水要求的减少(由于总需求下降,雇主随时有裁员的压力,这必然会导致工人为保饭碗而降低工资要求),这些有利于抑制潜在成本上升和价格上涨。澳大利亚在 2008 年第四季度和 2009 年第一季度实施适度宽松的货币政策。澳大利亚银行的同业拆借利率在 2008 年底时达到了顶峰,但到 2009 年初便迅速回落,由于利率下降了 375 个基点,货币政策利率由 7% 的紧缩型过渡到了 3.25% 的扩张型。^①

第六,全职转向兼职。2009 年澳大利亚的劳动力市场萎缩,但不像大部分经济学家预测的那么糟。同年 5 月澳大利亚财政部在联邦预算案中预计 2009 年的失业率将达到 8.25%,而当时舆论的预测值主要分布在 5.7% - 6.4% 之间。虽然 2009 年经济形势稍微有所好转,但是经济增速变缓以及失业率从 2008 年 2 月 3.8% 的低水平上升到 2009 年 8 月的 5.8%,这意味着 168700 人因此而失业了。而 2009 年 10 月官方公布失业率却已由 8 月的 5.8% 下降到了 9 月的 5.7%。^②

经济增速变缓,各行业的就业率不大一样。2008 年 9 月和 2009 年 9 月间,19 个行业中有 11 个行业的就业人数萎缩了,表 1 反映了各行业就业人数的变化。其中,零售业的失业率最高,为 4.3%,相当于失去了 52000 个工作岗位;其次是制造业,约为 2.8%,相当于丢失了 29000 个岗位。医疗保健部门似乎对周期性的经

① 2009 年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛 2010 年第 2 期, p39

② 2009 年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛 2010 年第 2 期, p39

济减速具有免疫力,因为保健行业的就业增长令人惊讶,全职和兼职岗位新增了115000人。^①此外,制造业和建筑业的全职岗位减少了,而兼职岗位增加了;食宿和食品服务业新增的兼职岗位要远大于失去的全职岗位。

表1 2008年8月到2009年8月各行业就业人数的变化,以千位为单位

行业	全职	兼职	总量
农、林、渔业	4.8	2.9	7.7
采矿业	-8.3	-1.4	-9.6
制造业	-43.3	-14.2	-29.1
水、电、气、废弃处理	4.5	-0.5	4.0
建筑业	-49.2	34.1	-15.1
批发业	-1.6	-5.9	-7.5
零售业	-36.5	-15.2	-51.7
饮食住宿	-20.3	43.4	23.2
交通运输、邮政服务、仓储	-9.4	15.5	6.2
传媒、电信	-17.6	5.5	-12.1
金融、保险	-11.3	-6.3	-17.6
房屋出租、房产服务	-16.5	-0.3	-16.8
职业选手、科教服务	1.9	8.7	10.6
行政、支援服务	8.9	2.0	10.9
公共管理、安全教育、培训	-7.9	-5.9	-13.8
教育培训	-3.1	-11.3	-14.4
保健业、社会服务	37.2	77.9	115.2
艺术、娱乐业	-10.3	16.0	5.7
其他服务业	-33.9	8.7	-25.2

来源:澳大利亚统计局,季度劳动力统计明细。

失业率没有急剧上升的原因之一是劳动力由全职转向兼职。图4为兼职和全职的就业增长率,从图中可以看到兼职就业率在经济增速的放缓期升高了,而全职的就业率却降低了。2008年9月和2009年9月间,有151300人退出了全职工作,而同期有162300人找到了兼职,有11000人是净增加额。当劳动参与率相

① 2009年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛2010年第2期,p40

对稳定时,这种情况就会发生。同时,性别平衡也发生了变化,2009 年有 40600 女性失去了全职工作,同时有 76400 妇女找到了兼职,妇女工作岗位净增 35800 个,男性工作岗位净失 24800 个。^①

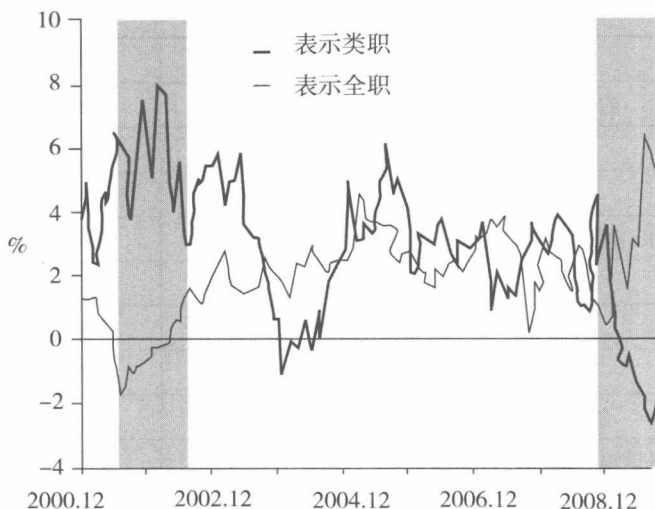


图4 兼职和全职的就业增长率

注释:阴影区表示经济增速减缓期间 来源:澳大利亚统计局

第七,在移民政策方面的抗危机措施。由于全球金融危机对澳大利亚经济的影响,澳大利亚政府开始调整其移民政策,以减少经济危机的影响(详见下一节)。

但自2013年起澳大利亚经济增速开始放缓。尤其是2015年,越来越多的迹象表明澳大利亚经济陷入疲软状态。

第二节 澳大利亚移民法及签证制度

一、澳大利亚移民法

澳大利亚移民政策的法律基础是1984年颁布的《外国人法》,1984年颁布的《澳大利亚国籍法》,1958年颁布的《移民法》及1997年颁布的《签证调整法》,这

^① 2009年澳大利亚经济回顾:复苏之路,孙党华、谢琪译,经济资料译丛2010年第2期,p40

几部法律后续都有修订。1958 年澳大利亚移民法和 1994 年的澳大利亚移民条例是澳大利亚移民政策一直以来所依据的两部主要移民法。随着社会的不断发展变化,这两份法律文件的时间局限性也在不断凸显,但历届澳大利亚政府都并未对其进行废止。为了使其能够符合本国经济发展,适应不断变化的社会需要,符合澳大利亚的长远利益和总体战略目标,历届澳大利亚政府都对其进行过这样或那样的修改。经济危机爆发后,又通过了一些移民法修正案,对其移民法规进行了补充和完善。

1. 1958 年移民法

1958 年移民法是现行的移民法。不同时期通过的修正案(例如 1992 年修正案)对其进行了补充、改良和完善,以适应社会的进步和发展。该移民法内容主要包括:规定对非国民进入及停留的控制,概述了合法与非法移民的定义,以及取消某人签证对其移民身份的影响。规定了移民部门获取及保留非法移民信息、文件以及处理结果的权力;规定非国民签证的众多签证类型和相关条款,并划分为众多子科目。介绍了一些特殊类型的签证及相关条件。介绍如何申请签证,以及法定前提条件。规定了移民部门考虑签证申请(包括要求和获取信息),和与申请者进行沟通的程序。阐述做出授予或拒绝签证决定及告知申请人的流程;论述临时性签证的合法性及法条依据;阐述适用于一般技术移民签证的计分考查制度,以及对及格分和待定分的设定;签证撤销:基于错误信息的签证可能会被取消,强制要求申请者在申请表格及过境卡片上提供真实信息,并规定了撤销基于错误获取的信息或申请人提供的错误信息而发出的签证的程序。签证可以基于特定事由撤销。规定澳大利亚境内、外撤销签证的程序,包括对告知其将被撤销签证的人的答复期限做出限制。要求持有商务签证者提供其在澳大利亚从事商务活动的确实信息,为将来因为特定情势而撤销签证做好准备,以及提供诉至行政申诉法庭的途径。阐述其他关于撤销签证的条款,包括因其他有联系的人持有签证而导致的撤销。

1958 年移民法废除了移民必须进行某种欧洲语言掌握情况的书面考试。该法没提种族问题,当时的移民部长认为,可接收“卓越的和高技能的亚洲人”移民澳洲。自此,这标志着澳大利亚开始向亚洲国家移民敞开大门。澳大利亚来自亚洲国家的外来移民的稳定增长长期始于 1966 年。当时政府将此类移民取得澳洲国籍的期限从 15 年减少到 5 年,与欧洲人期限相同。同时,“杰出和高技能”亚洲移民选择标准被替换成技术移民。亚洲移民数量从 1966 年的 750 人增长至 1971 年