



北京大学港澳研究丛书

总主编：饶戈平

(2007—2008)

Investigation
and Policy Research on New
Immigrants in Macao

澳门

新移民调查及
政策研究

(2007—2008)

程惕洁 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京大学港澳研究丛书

总主编：饶戈平

(2007—2008)

Investigation
and Policy Research on New
Immigrants in Macao

澳门

新移民调查及政策研究

(2007—2008)

程惕洁 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

澳门新移民调查及政策研究:2007~2008/程惕洁编著. —北京:北京大学出版社,2011.1

(北京大学港澳研究丛书)

ISBN 978-7-301-18024-2

I. ①澳… II. ①程… III. ①移民-研究-澳门-2007~2008
IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 214968 号

书 名: 澳门新移民调查及政策研究(2007—2008)

著作责任者: 程惕洁 编著

责任编辑: 胡利国

标准书号: ISBN 978-7-301-18024-2/C·0622

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016
出版部 62754962

电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

印刷者: 世界知识印刷厂

经销者: 新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 18.5 印张 250 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

内 容 提 要

本书是对 2007—2008 年澳门新移民跟进调查报告的改写与发挥。内容包括前言、中英文摘要、正文十章 40 节,外加参考书目和三个附录,篇幅 270 多页,字数约二十五万,就澳门回归十年来的移民状况和政策研究来说,应该算一部比较系统完整的专著。

第一章介绍该项调研的任务、目的、方法及过程;第二章介绍与本调研密切相关,并联系澳门实际情况的一些常用移民知识和基本理论;第三章通过澳门移民历史的追踪,详细介绍了在澳门常常听到并需要认真剖析的某些移民观念,比如“新移民”和“老移民”,“合法”与“非法”,“目的地”与“中转站”等等,通过澳门移民历史的一些具体例证,把它们和“长计划”与“短安排”联系起来分析,以便为特区政府未来的移民政策改革,引申出某些带有规律性的东西,从而避免葡澳政府在 20 世纪 80 年代曾经出现过的某些历史教训。

从第四章到第八章,用五章 21 节的篇幅,着重介绍和分析通过 2008 年重点访谈而回收的 640 份调查提纲,用统计图表和文字说明,即质和量并重的研究方法,探讨澳门不同新移民阶层的各方面情况。比如第四章,主要分析各类新移民的来源、途径及主要构成情况,包括年龄、性别、前居地、文化教育背景、移民前后的职业变动等等;第五章分析新移民在澳门的融入状况和生活质量;第六章则讨论他们对移民生活的满意度和适应力评估;第七章讨论对澳门移民政策的总体评价和对单项移民政策的意见与建议;第八章讨论焦点访谈中的某些个案,一是生动活泼,有具体事例,二有相当大的代表性,因此拿出来做重点剖析;第九章是全报告的结论部分,简短扼要回顾本研究的主要发现,同时结合历史与现实情况,提炼出对未来移民政策改革的“稳、准、快”三原则。最后,第十章,提出我

们对澳门移民政策改革的思考方向:一是把现有的四种移民类别(即亲属移民、投资移民、技术移民、宗教特殊移民)扩展为六种(增加专业移民和创业移民两个类别);二是组建统管移民的最权威机构:移民事务局。鉴于2009年是双选举年,特区行政长官和立法会都面临换届,因此顺便谈谈政府换届、权力交接和移民政策改革之间的关系问题。

本书的主要结论是:澳门近十年来的移民数量增加,主要原因是通过购买不动产途径来澳的数量较多,他们虽然被计算为投资移民,但对于带动澳门经济发展,增加就业机会来说,并没有明显作用,因此,特区政府决定停止此种移民管道,无疑有其合理性。我们的研究发现,绝大多数新移民,甚至包括购房移民自己,都认为这条管道不合理。多数人主张,要鼓励真正有资本投入和创业能力的投资移民,才有利于澳门的可持续发展。第二个人数比较多的移民群体,是亲属移民。这一群体最为迫切的要求,是尽快解决他们的一两万亲属来澳团聚的问题,这个问题属于历史遗留问题,但久拖不决,会影响到澳门的社会和谐与稳定。对于技术移民,大多数人都主张继续扩大,但要参考香港和新加坡等地经验,依照国际惯例,按照专业分类,实行打分制度,以便确定技术移民的优先级别。

澳门作为一个传统移民社会,在经济全球化和区域发展一体化的大潮流中,吸引新移民的各种因素还会继续增长,新移民的陆续到来是可以预期的。只要特区政府抓紧移民政策和其他配套政策的改革,各界民众端正对新移民的态度与认识,澳门的经济发展会稳定持续,社会关系会更趋和谐。

总之,我们相信,作为移民一贯向往的目的地之一,澳门的明天会更好。

Abstract

This book is a summary and development of our continuing research project conducted in 2007—2008 on Macao's new immigrants, which includes preface, abstract both in Chinese and English, 10 chapters with forty sections in the main body, plus bibliography and 3 appendixes, about 290 pages and 25 thousand Chinese characters. As a monograph on the the immigrants' condition and policy in Macao as a mini society since its returning back to China's sovereignty in 1999, it should be a pretty large project.

Chapter 1 introduces the task, purpose, methodology and processes of the research; Chapter 2 introduces some basic knowledge and theories in immigration studies that are often used in analyzing Macao cases; Chapter 3 discusses some often heard and yet need deeper analyzed concepts in immigrant studies, such as “new” and “old”, “legal” and “illegal” migrants, “final” or “transitional” destinations for immigrants, etc. And finally, we try to combine all those concepts with “long-term” vs. “short term” arrangements for coming up with new ideas that might have regularities, in order for Macao SAR government to avoid those historical lessons that have been experienced by the previous Macao Portuguese authorities in the 1980s.

From Chapter 4 to 8, I use 5 chapters (21 sections) to introduce and analyze various conditions of Macao's new immigrants who have arrived after the establishment of the Macao SAR, mainly through the data deprived from the 640 copies of interview outline that have been collected from our field study in 2008. We try to combine quantitative with qualitative research by using statistical figures and charters with descriptive analysis. For instance, Chapter 4 is

mainly to analyze the source of origin and the ways and means of Macao's new immigrants, including their major components in age, gender, education background, and occupation before and after immigration etc. Chapter 5 is to analyze the integration and living conditions of the new immigrants in Macao. Chapter 6 is to discuss their satisfaction, or dissatisfaction, and their own capability of integration with the Macao society. Chapter 7 is to discuss the general evaluation and comments of the new immigrants toward Macao's immigration policy as a whole, and also their ideas and suggestions on each policy toward different immigration categories. Chapter 8 is to focus on some case studies, because they are not only fresh and specific, but also representative, therefore being picked up as examples for analysis. Chapter 9, as the conclusive part of the book, is to briefly review the major findings in our research and, based on the historical lessons and the current situation we have explored in this report, to summarize three principles for Macao's future immigration policy reform: "steadiness, accuracy, and rapidity".

Finally, in Chapter 10, we provide with two suggestions for further reforming Macao's immigration policy: one is to divide the current 4 immigrant categories into 6, namely from the categories of family reunion, investment, technical talent, and religion etc., to adding two more categories: professional talent and entrepreneur talent. Another is to establish "Immigration Service" as the most comprehensive and authoritative agency for handling all immigration affairs. Since 2009 is the election year for both the Chief Executive and the Legislation in Macao, we also try to mention the relationship between government transition and the immigration policy reform.

Our major conclusion is that, the majority of the new immigrants coming to Macao in recent 7—10 years are those through purchasing real estates. Although they have been categorized as "immigrants of investment", but having contributed little for stimulating Macao's economy and increasing employment opportunity, therefore, it is rational for the SAR government to stop it. My re-

search has discovered that most new immigrants, including the housing purchasers themselves, think this immigration policy is no good. They all agree that, Macao should encourage real investment new immigrants who have both capital and experience of doing business. The second largest new immigrant group is those through family reunion. The most anxious request of this group is to approve their qualified family members coming into Macao. As a historical issue, it will threat Macao's social harmony and stability if SAR government cannot reach a solution quickly. For the category of technical immigrant, most interviewees suggest to continue and develop, but should consider to learn from Hong Kong and Singapore, to classify different professions for different categories according to Macao's socio-economic priorities, for determining which one should be the first on waiting list.

As one of the traditional immigrant societies, Macao's attractiveness to new immigrants will continue to grow with the tide of globalization and regional integration, more new immigrants will be expected to arrive in Macao in the near future. As long as the SAR government can take the chance to realize its immigration policy reform, and the Macao society can rationalize its recognition and attitudes toward new immigrants, there is no doubt for Macao's more harmonious social relations.

In one word, as one of the most attractive destinations for immigrants as it used to be, we believe that Macao has a greater future in the years to come.

目 录

第一章 研究任务、目的、方法及过程	1
第一节 任务的由来	1
第二节 调研目标和方案的确定	4
第三节 研究方法说明	7
第四节 调研过程简介	14
第二章 常用移民知识及理论	17
第一节 移民基本知识	17
第二节 中国古代移民思想和西方移民理论	21
第三节 灵活运用,发展创新	28
第三章 澳门移民史概述	33
第一节 澳门移民史略	33
第二节 “老移民”与“新移民”问题	36
第三节 “合法”与“非法”问题	38
第四节 “目的地”与“中转站”问题	39
第五节 “长计划”与“短安排”问题	42
第四章 新移民概况:来源及构成	48
第一节 澳门人口增长概况	48
第二节 移民来澳的不同途径	51

第三节	新移民构成概况	54
第四节	简短结语	71
第五章	新移民状况及生活质量	73
第一节	工作、休息与收入状况	73
第二节	家庭开支状况	81
第三节	物业产权和住房状况	89
第四节	子女教育与家庭医疗	95
第五节	简短结语	99
第六章	满意度与适应力评估	101
第一节	对澳门社会服务的评价	102
第二节	对澳门社会的整体评价	112
第三节	对自身适应力的评估	119
第四节	简短结语	124
第七章	受访者的具体意见和建议	127
第一节	针对社会服务的意见和建议	127
第二节	针对服务机构的意见和建议	134
第三节	针对移民政策的意见和建议	140
第四节	简短结语	146
第八章	焦点访谈与个案分析	148
第一节	投资移民及政策调整	148
第二节	亲属移民的家庭团聚	154
第三节	技术移民的改革方向	161
第四节	简短结语	169
第九章	研究结论	172
第一节	回顾本研究的主要发现	172
第二节	移民政策改革的“稳、准、快”原则	183
第三节	移民改革需要借鉴外地经验	187

第十章 主要政策建议	191
第一节 为移民改革清除历史遗留障碍	192
第二节 重划移民类别,组建移民局	195
第三节 改革留学生就业和外劳政策	203
第四节 结束语:澳门未来会更好	207
参考文献	209
附录 1 调查提纲	214
附录 2 访谈摘录	225
附录 3 新移民建议摘录	248

第一章

研究任务、目的、方法及过程

本书的构思框架,是按照专著格式搭建,希望它能成为一本专门研究澳门移民状况与政策改革的有用参考书。我们上次进行的 2002 年新移民调研,由澳门研究中心出版之后,反映比较好,还获了奖。可惜是繁体字印刷,发行范围仅限于海外,在内地不易买到。因此,希望本次由北大出版社出版的该书,能对关注澳门移民问题的内地学术机构和个人,提供更多的有用信息。

本书第一章,先介绍基本情况,包括调研任务的缘起、目的、研究方法和过程这些基本问题。

第一节 任务的由来

澳门有史以来就是个移民社会。远自明、清两朝,近自民国抗战,各地移民纷纷迁来,内地移民来自广东、福建诸省,外来移民则从亚太地区和欧洲的葡萄牙等地漂洋过海,来此定居。据我和黄汉强先生 2003 年主持的调查数据显示,来澳定居不足 7 年的新移民,约占澳门人口总数一半左右。因此,新移民群体的生活质量和人口素质,自然构成澳门社会整体生

活质量和人口素质的很大比重。

本书前言曾提及,本课题乃是接受可持续发展策略研究中心委托之后,讨论并起草了研究计划,目的是对澳门新移民的现状与未来发展趋势,进行全面深入的调查研究。在调研基础上,对澳门现行的移民政策进行评估,为未来移民政策的调整与改革提供参考意见。

本课题的性质,属于“跟踪性深度调研”,即在原有研究基础上,做更深入细致的全面追踪调查访问,一来弥补原有研究的不足,二来发现和研究新情况新问题,三是根据澳门经济社会结构的快速变动,探讨未来澳门移民的数量和结构变化趋势,具体目标和方法包括下列五个方面。

一、跟进上次调研

上次移民研究(即《新来澳定居之内地移民论析》,黄汉强和程惕洁合著)是接受社会工作局委托,比较偏重内地新移民(特别是农村背景的弱势群体)的适应状况和要求,因而具有明确的政策针对性。相对而言,没有对其他移民阶层(例如投资移民和技术移民)给予足够重视。而这次进行的移民调研,则具有比较普遍和长期的性质。原因有两方面:一是可持续发展策略研究中心根据上次新移民调研的情况,对本次调研提出了明确的指导思想,那就是以实际资料来检验最近几年新移民政策的实施情况。二是赌博专营权开放之后,澳门的经济社会状况出现快速变化:一方面是经济的快速增长,连续几年保持双位数的高速度,工资收入的中位数有明显体高,令澳门人均 GDP 超越香港,跃居亚洲最富裕的地区之一,实现了澳门人多年的梦想;但另一方面,博彩业的爆炸式成长,加重了单一化的产业结构,也触发了另外一些新的经济和社会问题,特别是房地产价格上涨、外地劳工和投资移民涌入、人力资源出现结构性短缺与失衡等情况,引起民众的不满和政府的关注,故有必要对移民政策做全面的检讨与评估。尽管半年前发生的全球金融海啸,给澳门经济带来明显的负面后果,客观上缓解了人力资源短缺的严重程度,然而,澳门的失业率并没有显著上升,因此,我们对澳门经济社会状况的基本估计,仍然符合实

际情况,和发展大趋势基本一致。^①

二、扩大关注范围

上次2002—2003年的研究,比较偏重定量分析,相对欠缺定性分析。^② 本次调研,采用定量与定性相结合的方法。在过去做过的亲属移民研究上,再多做些定性分析,争取通过较多个案例证,从中找出带有规律性的普遍问题,特别是对澳门长期可持续发展影响较大的问题。而在对投资和技术移民的研究方面,因为是新鲜课题,属于特区政府成立以来的首次,因此需要定量与定性兼顾,为此,我们设计、派发并成功回收了600多份访谈提纲,并根据回收资料,制作了若干统计图表,撰写了比较详细的文字分析(具体过程,下文详述)。

在定性研究方面,通过与政府相关机构(例如出入境事务厅、社会工局【简称社工局】、身份证明局、贸易投资促进局【简称贸促局】等)和民间社团的合作,我们组织了多次座谈会和家庭走访,通过重点访谈、电话询问、提纲回收等多种手段,获取了更多一手资料,收集各类新移民本人和家庭成员对我们前项研究成果的评价与回馈,对澳门现行移民政策的意见和建议,对未来政策改革的具体要求等等。

三、突出研究重点

为了维护社会和谐和坚持可持续发展的思路,我们特别关注了以下两点:一是从新移民的利益和亲情角度,我们研究了未团聚家庭等候来澳年期过长问题,探讨可能的解决途径,让那些合乎条件的合法移民人口,能早日来澳和家人团聚,既舒缓部分家属的不满情绪以及潜在的社会抗争行动,也缓解澳门人力资源的短缺状况;二是我们也试图从可持续发展

^① 对澳门人力资源发展趋势的详细分析,请参阅程惕洁主编的《澳门人力资源的短缺、失衡与开发》(研究报告【内部稿】)。该报告的正式稿,已由社会科学文献出版社于2009年夏季出版,书名《澳门人力资源调查》,第二部分:“综合报告”。

^② 关于这一缺点的反省,请参阅黄汉强、程惕洁合著:《新来澳定居之内地移民论析》,澳门大学澳门研究中心出版,2005年4月,第181页。

的长远目标出发,探讨新移民素质提高的途径问题,或者说减少新移民弱势群体对澳门环境的适应困难,以延缓澳门人口老龄化的速度,提高澳门人力资源的综合素质,促进社会和谐和可持续发展。

在探讨澳门移民政策的深化改革方面,我们也参考了某些人均 GDP 相近的中等发达国家或地区(例如新加坡和香港)如何规划它们的移民政策。正所谓“它山之石,可以攻玉”,经过对比分析,我们对未来澳门的移民发展趋势,数量和结构变化,可能的正负面影响等,进行预测估计,并对政府应该采取的相应对策,提出比较负责任的科学建言。

第二节 调研目标和方案的确定

让我们先讨论一下对新移民称谓的问题。一般说来,“移民”(immigrants)这个词,无论新旧,均属中性,并不含褒贬成分。但在澳门,由于历史原因,事实上存在歧视现象,新移民成了某种贬义称谓。移民们自己宁可使用“新来澳人士”五个字,或者“新来澳定居人士”七个字,也不愿意用“新移民”三个字。为了尊重他们的意愿,我们在调查提纲中全部使用“新来澳人士”五个字。但是,不得不承认,在不了解澳门内情的读者看来,“新来澳人士”这个词,更容易产生误解,甚至有可能把外劳和游客也包括在内,因为你很难说他们不是新来澳人士。因此,为了避免歧义,也为了符合国际学术规范,更为了扭转不应有的歧视行为(语言和称谓的歧视,也属于歧视行为),让澳门居民习惯使用移民这个中性词汇,我们在撰写报告和书稿的时候,仍然恢复和沿用“移民”或者“新移民”的标准说法,希望相关人士谅解。至于语义上的歧视来自何处,我们将在第三章“澳门移民历史追踪”中寻求答案。

那么,何谓新移民?澳门的新移民是如何界定的?《澳门基本法》第三章第二十四条对澳门特别行政区居民作了如下规定:

第二十四条 澳门特别行政区居民,简称澳门居民,包括永久性居民和非永久性居民。

澳门特别行政区永久性居民为：

(一) 在澳门特别行政区成立以前或以后在澳门出生的中国公民及其在澳门以外所生的中国籍子女；

(二) 在澳门特别行政区成立以前或以后在澳门通常居住连续七年以上中国公民及在其成为永久性居民后在澳门以外所生的中国籍子女；

(三) 在澳门特别行政区成立以前或以后在澳门出生并以澳门为永久居住地的葡萄牙人；

(四) 在澳门特别行政区成立以前或以后在澳门通常居住连续七年以上并以澳门为永久居住地的葡萄牙人；

(五) 在澳门特别行政区成立以前或以后在澳门通常居住连续七年以上的并以澳门为永久居住地的其他人；

(六) 第(五)项所列永久性居民在澳门特别行政区成立以前或以后在澳门出生的未满十八周岁的子女。

以上居民在澳门特别行政区享有居留权并有资格领取澳门特别行政区之永久性居民身份证。

澳门特别行政区非永久性居民为：有资格依照澳门特别行政区法律领取澳门居民身份证，但没有居留权的人。^①

按照这项规定，澳门居民中凡是合法来澳定居通常居住连续未满七年的中国公民、葡萄牙人及其他人，都可以界定为新移民。

然而，2002年社工局委托我们进行“新来澳定居人士之生活状况和需求调查”时，调查对象并没有涵盖所有来澳定居的新移民，主要是来自中国内地的新移民。当时之所以如此，是由于下列两个原因：

第一，内地移民在澳门所有移民的原居地类别中，所占比例最大（具体比例下文详谈）。为了执行《基本法》第二十四条第一款及第二款的规定，经公安部出入境管理局与澳门特区政府磋商，决定从2000年5月起，

① 转引自吴志良、杨允中主编：《澳门百科全书》，澳门基金会出版，1999年，第679—680页。

受理中国公民中澳门永久性居民在内地所生中国籍子女有序地赴澳门定居的申请,每月名额为 420 名,分四年共安排约两万名合格人士赴澳定居。加上依法申请批准来澳定居的其他内地人士,总数必然超过两万,属于一个庞大群体。

第二,内地新移民虽然人数众多,但拥有的文化资本^①相对较少,适应新环境的能力相对较差。倘处理得当,使他们尽快适应生活,融入澳门社会,则许多人能发挥生力军作用;否则,将会超越澳门现有接待能力的限度,对澳门服务体系造成冲击,影响社会稳定和经济发展。

为此,社工局和我们共同商定 2002 年的研究目的:(1) 了解内地新移民在澳门的生活状况及遇到的困难,特别是他们在澳门生活的适应能力及对各项社会服务的需求程度;(2) 将他们的需求同本澳门相关服务状况进行整体评估,提出改进建议,以帮助内地新移民尽快适应新环境,融入澳门社会。为此,该研究从澳门有关政府机构和社团提供的内地新移民资料中随机抽样,成功访问了 2,078 人,还举行了若干次新移民调查会做重点访谈。^②

到五年之后的 2007 年,在接受可持续发展策略研究中心委托的调研任务时,双方特别商定,要弥补上次调研的不足之处,就是在继续关注内地亲属移民的同时,也要适当关注投资移民和技术移民的情况。于是,我们在选择重点访谈对象时,把 600 户采访重点按照 3:2:1 的比例划分,即亲属移民 300 户(占 50%),投资移民 200 户(占 33%),技术移民 100 户(占 17%)。这样划分的原因在于:亲属移民占澳门新移民的绝大多数,应该继续作为调查重点;投资移民的比例较小,但因为以前对他们的状况未做过调查,故给予中等比例;而技术移民所占比例最小,以常识判断,他

① 文化资本(cultural capital)是讨论社会流动性时常用的一个社会学概念。它相对于人类资本而言。按照资格获取理论,所谓人类资本(human capital),是指一个人所拥有的全部先天素质和后天努力的总和,是决定一个人社会地位的重要因素。但是,除人类资本之外,还有所谓文化资本,即家庭条件、人际关系、种族、性别、年龄等个人所无法选择的客观条件。它们对决定一个人的社会流动性(social mobility)也常常发挥重要作用。参见恩内斯特·艾利克斯(Ernest K. Alix):《社会学:日程生活的推理》(英文版),美国西方出版公司 1995 年版,第 165—166 页。

② 有关 2002—2003 年移民调查的详细情况,请参阅黄汉强、程惕洁合著:《新来澳定居内地移民论析》,澳门大学澳门研究中心出版 2005 年版。