

潘兴明 等著

移民问题国际 比较研究



上海人民出版社

潘兴明 等著

移民问题国际 比较研究



 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

移民问题国际比较研究/潘兴明等著. —上海:
上海人民出版社, 2011
ISBN 978-7-208-09710-0

I. ①移… II. ①潘… III. ①移民问题-对比研究-
世界 IV. ①D523.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 243509 号

责任编辑 任俊萍

封面装帧 甘晓培

移民问题国际比较研究

潘兴明 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 8.75 插页 4 字数 98,000

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09710-0/C·370

定价 20.00 元

序 言

在全球化背景下,国际移民的规模迅速扩大。在 1970—2000 年之间,国际移民的人数增加了一倍,由 0.82 亿人增加到 1.75 亿人。根据联合国的估计,2006 年国际移民的人数已经高达 2 亿人,超过了世界上绝大多数国家的人口数量¹。美国是接纳移民最多的国家,美国人口约占世界人口的 1/20,但接纳的移民约占世界移民总数的 1/5。以各大洲的情况来看,欧洲接纳的移民人数最多,其次为亚洲和北美洲。移民和外籍劳工在人口中构成比例最大的是亚洲的海湾国家,以下依次为大洋洲、北美洲和欧洲。

对于移民过程的专业研究始于近代,与同时期的大规模移民运动相适应。理论上的总结和突破则要晚得多。著名的“推—拉理论”(push-pull theory)产生于 19 世纪后期,该理论的创立者是美国学者埃内斯特·乔治·莱文斯坦(E. G. Ravenstein),他在 1889 年发表的《移民的规律》(*The Laws of Migration*)中精辟地提出移民的根本动因来自推力和拉力两大因素,前者是指驱使移民离开原居地(国)的因素,后者是指吸引移民前来移居地(国)的因素。移民或受推力之驱使,或受拉力之吸引,或在两者的共同作用下开启和完成移民过程。无论是推力还是拉力因素,都可分为自然和人为两大方面,如推力中就包含自然灾害造成的饥荒、疫病和战

争、迫害和失业等；拉力则包括土地等其他自然资源、较宽松的宗教和人文环境以及发展机会和条件等。

新古典经济均衡理论(neo-classical economic equilibrium theory),由推一拉理论发展而来,特别重视经济因素在移民运动中的作用。其中心观点是将国家之间工资上的差距作为移民产生的根源。波尔雅斯(G. J. Borjas)指出,新古典经济平衡理论特别强调“个人最大效用原则”在移民过程中的作用。斯塔克(Oded Stark)的“劳工移民的新经济学”(“new economics” of labour migration)对该理论作出重要修正,认为获得资金和就业机会,以及应对经济社会危机的需要也是导致移民的重要因素。

历史—结构主义理论(historical-structuralist theory)又称世界体系理论(world system theory),以沃勒斯坦(Immanuel Wallerstein)的世界体系理论为基础,认为正是核心国家对边缘国家的压榨,才导致了跨国移民现象。移民成为由此形成的核心国家为主导的世界体系的一部分。该理论的代表人物有波特斯(Alejandro Portes)和萨森(Saskia Sassen)等。

移民系统理论(migration systems theory)除了关注经济因素之外,还强调国际关系、政治社会、集体行为和制度因素对国际移民的影响。国际移民往往由两个或多个相互交换移民的国家组成,构成国际移民系统。所以,该理论重视对移民流两端的所有关系(比如国与国关系、文化联系以及家庭与社会网络)进行整体性和阶段性研究。主要代表人物包括波恩(W. R. B. Hning)等。

双重劳动市场理论(dual-labour market theory)又称劳动市场分割理论(segmented labor market theory)由迈克尔·皮奥里(Michael Piore)于1979年提出。该理论提出发达国家(移民目的国)的经济体系可划分为两个主要的层次,即资本密集的主要部门

和劳动力密集的次要部门,本地劳工集中在前者,而后者则需要劳工移民来填补。

因此,目前国际移民的主要走向仍然是发展中国家的人口移居和流动到发达国家。同时,发达国家之间和发展中国家之间的移民也形成一定的规模。在移民种类上,经济移民占据主流地位,金融危机对移民的影响就是明证。

金融危机造成了劳动力市场萎缩和失业率的上升,导致全球移民数量的减少。其中,合法移民与难民数量的变动不大,但非法移民和短期劳工则明显减少。同时,回流移民却不像以往金融危机时那么大量涌现,边界控制的加强是主要原因。而在英国的欧盟新成员国公民的大量回流是一个例外,也表明阻滞移民移动的主要因素来自人为障碍。移民接纳国政府纷纷出台“移民保护主义”政策,减少移民的输入和鼓励移民回国,但限于移民来源国的经济困难和接纳国的移民壁垒,自愿回国者只占很小的比例。此外,接纳国的种族主义势力抬头,针对移民的暴力袭击增多。

同时,由于人类活动造成的气候变化,已成为移民的一大推力和制约因素,越来越引起国际社会的关注。以目前的发展趋势来看,太平洋、印度洋中一些小岛国的举国搬迁正在成为一种现实,受影响的人口在未来几十年中将呈几何数增长,很可能成为国际移民增长的最主要原因之一。亚太地区的气候移民与中国直接相关。因此,我们应当未雨绸缪,提出预案和对策,把握移民事务的主动权。

欧洲一直是国际移民十分活跃的地区。历史上,在殖民化大潮中,欧洲是移民的主要输出地,数以千万计的欧盟各国移民离开母国,前往海外的“新世界”,创建出一批新国家、新社会和新文化,改变了世界的格局和面貌,将世界纳入以西方为中心的世界资本

主义体系。“二战”后,国际形势发生了重大变化,欧洲的殖民帝国在非殖民化中纷纷走向终结。这对国际移民运动的影响体现在欧洲在继续输出移民的同时,逐渐成为重要的移民输入地和目的地。欧洲为应对新的形势,特别是全球化的挑战,亦在移民方面作出了回应和调整。

2009年5月25日,欧盟理事会批准了以引进高层次人才为目标和内容的“蓝卡”(Blue Card)计划。目前,世界各国、各地区对高层次人才的争夺越来越激烈。为满足本国和地区经济发展与加强国际竞争力的需要,推出引进人才政策的国家正在增多,而且发达国家的重视程度较高。根据联合国的统计,在30个制定和实施了引进人才政策的国家中,发达国家占17个,发展中国家占13个。从全球来看,55%的高技术移民去了美国一个国家。

欧盟“蓝卡”计划就是最新的重大举措之一,欧盟的“蓝卡”计划与美国的“绿卡”制度在性质上都是吸引高层次人才的政策措施,但在具体举措上有差异。为此,中国在引进高层次人才方面应采取相应的对策。

地中海联盟国家的移民问题是地中海地区的一个重要议题,从地中海南岸和东岸流向地中海北岸欧盟国家的移民数量众多,且呈不断上升的态势。这些移民给欧盟国家的建设做出贡献的同时,也给移民接收国带来许多社会问题。为解决地中海地区移民问题,欧盟与地中海沿岸国家积极开展合作,形成欧盟、地区、国家多层次移民政策体系,包括多重政策框架和多种政策工具。

随着国际资本大量涌入,东欧国家在转轨过程中成为欧洲地区迅速发展的新兴经济体;同时,在环境和政策变化的影响下,该地区劳动力流动进入空前的活跃期,其对转轨国家经济发展的影响在20世纪90年代后期引起各国关注。在逐步融入欧盟劳动力

市场一体化的同时,东欧国家根据本国实际情况,对劳动力流动采取调控措施,发挥其在促进可持续发展和提高经济竞争力方面的积极作用,同时缓解过度流动对本国经济社会发展带来的不利影响。

俄罗斯移民在中俄关系中占有引人注目的地位。源自 20 世纪 90 年代的移民问题始终影响双边经贸合作的广度,成为困扰和影响进一步深化合作的障碍。俄罗斯政府近年来所进行的移民政策调整和劳动力市场整顿等措施,具有强制性、极端性和理想化等特点,对我国与俄民间贸易和对俄劳务输出产生影响。对此,中俄双方应当在新形势下深化双边经贸合作,推动中俄民间贸易转型,更进一步发展中俄双边经贸、人文交流。

本书的国际移民比较分为两个不同的层面和角度:类别和地区,既考察经济移民、气候移民和其他类别的移民,也研究亚洲、美洲、欧洲和其他地区的移民。为突出研究的咨询作用,我们提出了相应的对策,指出了相关的启示作用。

本书的研究和出版得到了国家开发银行的资助,著者均为国家开发银行、华东师范大学国际关系与地区发展研究院的研究人员和研究生。

注释

1. Phillipe Legrain, *Immigrants: Your Country Needs Them* (2006), pp. 53—54. 人口超过 2 亿的国家只有 4 个:中国、印度、美国、印度尼西亚。

潘兴明

2011 年 1 月

目 录

- 1 序言
- 1 金融危机背景下的国际移民/潘兴明
- 22 亚太地区的气候移民/孙子为
- 53 欧盟“蓝卡”计划与中国引进人才战略对策/潘兴明
- 70 区域移民及政策研究报告
——基于地中海联盟移民问题及政策的考察/臧术美 李姝姝
- 86 东欧国家转轨过程中劳动力流动对经济发展的影响/高晓川
- 113 俄罗斯移民政策对中国的影响及建议/赵 隆

金融危机背景下的国际移民

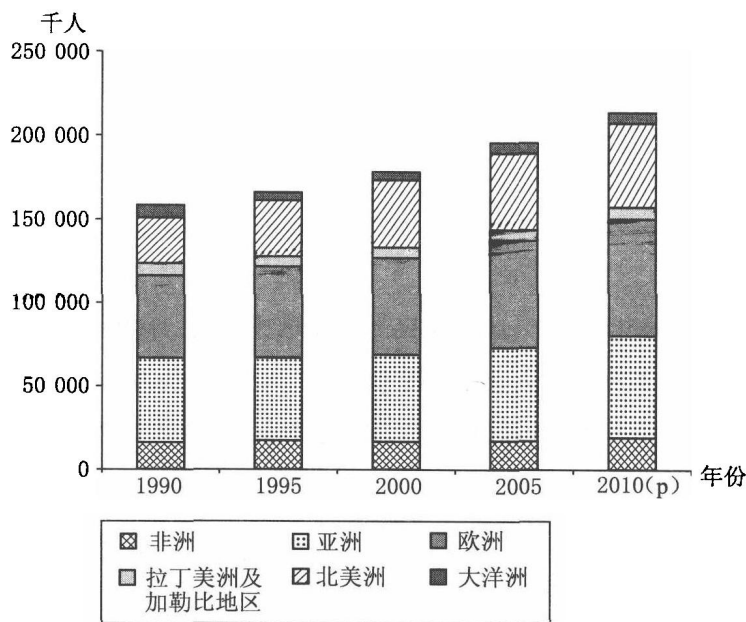
潘兴明*

在全球化背景下,国际移民的规模迅速扩大。移民中的劳动力(包括高技术专业人士和低技术体力工人)比例约占一半。在西方国家,移民(包括外国出生的公民)在劳动力中的比例约为10%,其中爱尔兰为15%、瑞士为25%、卢森堡高达约40%。¹约82%的移民来自发展中国家,其汇回本国的汇款在2008年约为3050亿美元,是这些国家重要的外汇来源和消除贫困的重要经济渠道之一。2007年,有12个国家收到的移民汇款占其国民生产总值的15%以上。²移民分为合法移民和非法移民,其中非法移民约占移民总数的10%—15%。据联合国2009年估计,世界范围内的非法移民约在2000万—3000万人之间。³美国的非法移民约为1100万—1200万人⁴,欧盟的非法移民人数在280万—600万人之间,比例为移民总数的11%—23%。⁵

2008年开始的金融危机对全球化形成了巨大的冲击,货物流动受到重创,国际贸易额大幅下降。那么,作为全球化的另一个重

* 潘兴明,国家开发银行、华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授,发展研究中心主任。

要组成部分的人员流动,即移民的情况亦需要密切关注。与进出口货物的单一经济属性不同,移民的属性既有经济的,也有社会的、文化的和政治的,其影响也是复杂和多方面的。



资料来源: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

图1 1990—2010 年国际移民情况表(含接纳大洲情况)

一般而言,金融危机及其引发的经济危机均会导致移民接纳国失业率的上升。移民运动受到推力和拉力的双重影响,在 19 世纪后期各移民接纳国对移民移入开始实施政策和法律控制以来,移民接纳国的拉力起到了主导作用。换言之,当今的移民运动并不在于移民来源国希望移出的移民意愿和规模如何,而在于移民接纳国同意接纳移民的限额高低。经合组织是所谓的“富国俱乐部”,其成员大多数是发达国家,也是主要的移民接纳国,受金融危

机的强烈冲击,各项经济指标下滑,接纳移民的能力和意愿随之下降。根据该组织的经济评估,金融危机造成的经济衰退达到了 60 年以来的最低点。⁶ 尽管德法等国在 2009 年下半年出现了经济复苏的迹象,但移民的失业问题很难在短时期内得到明显的扭转。经合组织预计到 2010 年底,该组织内的失业人数将达到 5 700 万,比 2008 年底的 3 720 万净增 53%,失业率将从 6.8% 增加到 9.9%,达到 20 世纪 70 年代以来的最高点。失业状况恶化对移民的影响最为明显。移民由于语言、技能和社会关系方面的弱点,在受到失业波及的劳动力大军中首当其冲,最早失去工作。同时,新移民移入的阻碍也明显加大。

一、金融危机对移民运动的整体影响

我们认为,这场金融危机对国际移民的影响已经有了实质性的显现:移民的正常流动受到了一定的遏制和阻滞,不发达国家移民前往发达国家的意愿减弱,发达国家的吸引力下降,甚至出现移民因失业回流现象;移民接纳国呈现收紧移民政策的态势,尤其是在打击非法移民和减少外籍劳工方面(将在下一部分专门论及);反移民和种族主义的势力加强,反移民的暴力袭击频发。具体的影响体现在以下方面:

(1) 移民人数下降。

移民目的国(地)的经济状况恶化,就业艰难,收入下降,引力作用减弱,移民的经济驱动力也随之减弱。不过,金融危机对不同类别移民的影响存在差异,对合法永久移民的影响相对较弱。由于政策影响的作用占据主导地位,移民政策的调整需要花费较长时间,因此目前永久移民的变化情况幅度有限。但在一段时间之

后会有所显现。据英国政府的估计,到 2015 年英国接纳移民的人数将净减 5 万人。⁷在美国,主要的合法永久移民类别是家庭团聚类别,工作签证类别永久移民只占 15%。家庭团聚类别移民均需要等待多年才能移居美国,所以很少会受到经济形势的影响。如美国公民 21 岁以上未婚子女的移民等待期为五年以上,21 岁以上已婚子女等待期为八年以上。因此,目前的这类移民情况稳定。工作签证类别移民受经济形势的影响较大。尽管此类移民的等待期较短,目前为四年以上,但已出现明显的下降势头。2007—2008 年间,此类移民申请提交数目减少了 50%以上,即由 235 000 人下降到 104 000 人。而在 2009 财政年度的前 8 个月,此类移民申请提交数目更是进一步减少到了 36 000 人。⁸

(2) 企业解雇外籍移民劳工,失业移民被迫离开移居国。

在日本,本田公司解雇了 3 100 名临时工,丰田公司解雇了 3 000 名临时工。这些临时工大多数是巴西籍日裔移民劳工。部分失业移民选择离开移居国,返回本国或前往其他国家。在英国,危机开始一年以来离开英国的外籍劳工增加了近 30%。来自波兰和东欧地区的移民劳工下降幅度尤为明显,与 2008 年同期相比,2009 年 1—3 月下降幅度为 50%。截至 2008 年的 12 个月里,从英国返回东欧国家的移民劳工翻了一番。⁹迪拜的情况相似,危机发生后,大量外籍劳工失业,导致该国消费急剧减少和大量房屋闲置。房地产价格在两三个月内狂跌三成,外籍移民劳工被迫离开。据当地报纸报道,迪拜劳工部每天撤销 1 500 个工作签证。¹⁰

不过,移民回流并不是普遍现象。美国的墨西哥移民(包括非法移民在内)大都留在美国等待或从事更低工资的临时性工作,没有选择返回墨西哥。原因是墨西哥的经济状况也很糟糕,工作前景并不乐观,回去之后同样找不到工作;美国加强边界管制和移民

限制,墨西哥移民回国容易,但再到美国就很困难,移民成本很高,甚至要付出生命的代价;美国经济在 2009 年下半年有企稳复苏的迹象,而就业需求回升的迹象尚不明显。

(3) 反移民和种族主义势力抬头。

在英国,右翼的英国民族党(British National Party)在英格兰北部地区欧洲议会议员选举中获得两个议席,得票率为 6.2%。该党领袖格里芬(Nick Griffin)公开宣称:“这是基督教国家,伊斯兰教不受欢迎。其原因在于伊斯兰教与基督教、伊斯兰教与民主、伊斯兰教与妇女权利不能相容”。¹¹ 其他国家的右翼政党和势力也取得了不同的进展:芬兰的真正芬兰人党(Nationalist True Finns)赢得第一个欧洲议会议席;荷兰自由党(Party for Freedom)反伊斯兰人物维尔德斯(Geert Wilders)当选欧洲议会议员;匈牙利的乔比克党(Jobbik Party)首次参加选举就获得了 14.74% 的选票,列第三位,赢得 3 个欧洲议会议席;保加利亚极右翼民族主义政党——阿塔卡党(即攻击党,Ataka party)获得了超过 10% 的选票。此外,比利时、罗马尼亚等国的右翼政党获得的选票也有增加的趋势。¹² 意大利出现了“意大利国民卫队”(Italian National Guard),成员身穿类似墨索里尼法西斯分子的服装,计划到街上巡逻,协助政府查验和打击非法移民。¹³

(4) 针对移民和外国人的暴力袭击频发。

2008 年起,在澳大利亚的印度学生频遭抢劫和暴力攻击,仅墨尔本就有至少 70 名印度人受到袭击,引发印度学生的大规模抗议示威。前往澳大利亚留学的印度学生人数减少将近一半。在北爱尔兰,当地的种族主义分子对吉普赛人发动袭击,迫使后者逃离住处,躲入教堂避难。这些种族主义分子多为年轻人,行纳粹式军礼,专门对其他种族的移民和外国人进行袭扰。¹⁴ 在意

大利南部,来自非洲的移民在从农场返回的路上遭到当地右翼青年的气枪射击,好几个人被击中受伤。移民被迫涌上街头抗议,高呼口号“本地的意大利人是法西斯”,焚烧汽车、砸毁商店橱窗,并与警察发生冲突。双方有多人在冲突中受伤,多名移民抗议者被捕。¹⁵

(5) 移民汇款出现波动。

移民汇款的流向是由在发达国家或产油国的移民汇给在发展中国家的家人,汇款数额在 2000—2008 年一直呈增长的态势。如图 2 所示:

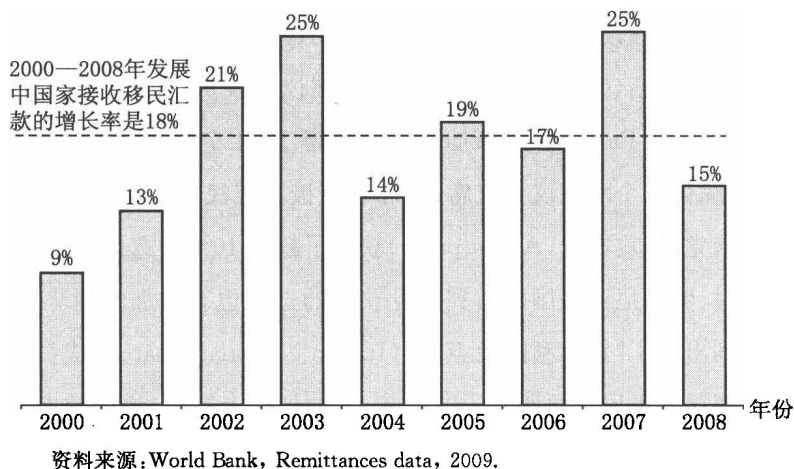


图 2 2000—2008 年发展中国家接收汇款的情况

移民汇款在一些国家十分重要,如 2007 年塔吉克斯坦的 GDP 中移民汇款占 35.5%,摩尔多瓦为 38.3%。因此,移民汇款的减少将对移民汇入国家造成严重的经济和社会影响。¹⁶ 2009 年的汇款额预计会下降到 2 800 亿美元,降幅约 8%。¹⁷ 同时,少数其他国家接受汇款的数额增加。

表 1 2009 年移民汇款情况变化表

汇款目的国家和地区	变化情况 (%)	汇款来源国家和地区
巴基斯坦	+23	印度、沙特阿拉伯
孟加拉国	+16	印度、沙特阿拉伯
佛得角	+6	葡萄牙、美国、法国、荷兰
菲律宾	+3	美国、沙特阿拉伯
约旦	-1	约旦河西岸和加沙地区、沙特阿拉伯
萨尔瓦多	-11	美国、加拿大
洪都拉斯	-11	美国、尼加拉瓜
肯尼亚	-11	美国、坦桑尼亚
墨西哥	-12	美国、加拿大
摩洛哥	-12	法国、西班牙
厄瓜多尔	-21	西班牙、美国
波兰	-27	英国、德国
摩尔多瓦	-37	俄罗斯、意大利
土耳其	-43	德国、法国

资料来源: World Bank, *Migration and Remittances Factbook* (Washington, DC: World Bank, 2009).

二、金融危机对不同类别移民的影响

金融危机对不同类别移民的影响不尽相同。其中受到影响最大的是非法移民和短期劳工,因为他们对经济形势的变化最为敏感。同时,合法移民和难民的情况相对稳定,对经济方面的反应并不十分敏感。此外,回流移民的情况却与以往不同,在不同国家和地区呈现出很大的差异。

(1) 非法移民。

非法移民在国际移民中占有可观的比例,大致上分为非法入境和逾期停留两种情况。这类移民的经济动机强烈,做工挣钱是

首要目的。因此,接纳国的经济状况及就业状况是他们密切关注的问题,也是作出移民决定的关键因素。美国的移民中,墨西哥移民人数最多,其中非法移民的比例高于合法移民的比例,约为 55%。墨西哥移民多从事建筑业、服务业和农业,其失业率在 2007—2009 年间由 4.7% 上升到 11.1%。同时,进入美国的墨西哥移民人数明显下降,美国的人口普查数据表明:墨西哥新移民的人数在 2007 年 3 月至 2008 年 3 月之间为 424 000 人,在 2008 年 3 月至 2009 年 3 月仅为 175 000 人,下降到了新世纪第一个十年的最低点。¹⁸ 美国经济和就业形势的恶化,使得墨西哥人选择留在本国,不愿冒险偷渡。美国边界巡逻局发现的墨西哥偷渡者大为减少。另据美国国土安全局 2010 年 2 月公布的一份报告,美国的非法移民在 2009 年减少了 100 万人,即由 2008 年的 1 160 万减少到 2009 年的 1 060 万,是三十年来最大的降幅,也是连续第二年下降。国土安全部将其原因归咎于经济危机和边界管理力度的加大。¹⁹

欧盟的情况与此类似,非法入境人数在 2009 年第一季度比 2008 年第四季度下降了 50% 以上。据西班牙内政部的报告,2009 年 4 月和 5 月,该国巡逻船在加纳利群岛海域没有发现和拦截任何运载非法移民的船只,这是多年来从未见到的现象。²⁰ 在希腊,非法入境的人数在 2009 年 1—7 月比上一年减少了 20%,即由 7 263 人减少到 5 767 人。²¹ 与美国的情况相似,欧盟成员国加强边界管制和打击非法移民的力度,也是造成非法移民减少的一个重要原因。

(2) 短期劳工。

短期劳工以季节性劳工和定期工程劳工为主,也以获取较高的劳动报酬为目的,通常持短期工作签证入境工作,在用工高潮季节结束或定期工程完工后返回本国。在金融危机的影响下,工程开工减少,雇主经济状况变差,导致雇主压缩工程项目和削减用工