

试析俄人力资源引入机制及俄东部地区 中国移民的影响*

于小琴

俄联邦2007年推出的新移民法简化了移民登记手续,加强了雇主的责任,主要目的在于肃清非法移民,减少“影子经济”的活动空间,以规范外来移民的活动。新移民法对劳动力配额制增补了新内容,确定了近邻国家移民的优先方向,推出了吸引近邻国家同胞归国的诸项规划。但一直以来,新移民法的实施效果不佳。俄经济面临快速发展与劳动力资源短缺的困境,体现尤其明显的是俄东部地区。俄学界一些资深人士指出,外来劳动力对地区发展的影响有正负两方面的效应,就俄东部地区的中国劳动力而言,其所带来的经济收益远大于不利因素,如何协调外来移民,最大化地发挥其效用,是俄当局面临的主要任务。

当前,俄罗斯劳动力市场正在发生重大变化。首先,近年来,经济增长决定了劳动力需求的扩大;第二,2006年以来,俄劳动年龄人口数量不可避免地减少;第三,就业领域劳动力分配有一定的偏差;第四,在工资差异巨大的情况下,经济中形成了不高的平均工资水平,影响着完全的劳动力再生产。劳动工资的现有差异并未缩小,反而增大了,劳动力资源的质量明显下降。逐年减少的劳动力供应与不断增长的劳动力需求使劳动力市场形势越来越紧迫。因此,未来俄罗斯地区经济部门将面临主要生产要素——劳动力的短缺。缺乏技术熟练人员和吸引劳动移民的主要原因:一是俄工人因劳动报酬低、劳动条件危险、职业病风险率高、体力劳动繁重或技术含量低等因素不愿意在低质岗位中就业;二是劳动力市场和

教育服务体系契合度低,造成缺少必要的技术熟练人员,劳动力职业和地区流动性差。

2008年的国际金融危机重创了以出口导向型见长的俄罗斯经济,经济疲软直接带来劳动力需求的下降。为了减少社会压力,促进本国公民就业,俄政府削减了引进外来劳动移民的配额,中国赴俄劳动力大幅减少。2010年俄经济开始好转。由于经济的恢复与劳动力需求存在一定的时滞,俄当局进一步削减外来劳动力的使用配额,以首先满足本国劳动力的就业需求。而俄东部的远东与外贝加尔地区,中国劳动力在外来移民中仍占重要地位。

一 俄联邦新移民法的变更及成效

1991年的俄罗斯移民管理及立法出现了一系列变化,主要是简化了外国公民在居住地登记和劳动就业方面的登记手续。过去,外国公民为取得在俄罗斯的居留权,必须在3日内在居住地办理移民登记,称之为“落地签”。“落地签”由警察局受理,在护照上盖章登记。登记手续需要责任方、移民、居住地房主及所

作者单位:黑龙江大学俄罗斯研究院。

* 本文为国家社科基金项目《后国际金融危机时代转轨国家创新发展道路研究——以国家创新体系为视角》(项目批准号:10bgj 015)、2010年黑龙江省社科基金专项项目《中俄经济安全合作对策研究》(项目批准号:10D033)和黑龙江大学2010年度高层次人才(创新团队)支持计划《俄罗斯经济与社会问题研究》(编号:hdt 2010-33)的阶段性研究成果。

居住的所有成员向警察局提交申请。办理手续的繁杂以及办理机关的官僚主义使多数移民感到在俄罗斯合法居留有困难,由此滋生出售居住地址等犯罪活动。2006年夏推出的立法从根本上改变了俄罗斯移民制度。先是通过了《外国公民法律地位法》,外国公民的法律地位发生了重大变化,又通过了俄联邦《外国公民及无国籍人士移民统计法》,这两部法律于2007年1月15日生效。新的立法简化了临时移民居住地登记手续,以通知受理机关方式,移民接纳方的法人或法人代表按规定形式递交申请,移民逗留地可以是居住地,也可以是工作地或中介公司,申请人可以向警察局递交申请,也可以通过邮箱向地方移民管理部门发送邮件,已受理的加盖公章的票据就是移民合法居留凭证。办理移民登记手续所需材料已减到最少,仅需要护照和移民卡即可。新的移民登记制度保留了护照体系,简化了申请手续,收回了警察局许可移民居留的权限;临时移民办理登记不需要在护照上盖章,半年内可两次延长临时居住期至1年。在移民劳动就业方面,过去将雇佣外国劳动力的许可下发给雇主,引发许多非法奴役用工、虚假登记等违法活动。而现在是向移民本人下发劳动卡形式的工作许可,移民有权自由选择工作,而雇主可以自由雇佣有工作许可的外国公民,肃清了工人依附于雇主而产生的一系列违法活动,为外国劳动力在劳动力市场上自由流动创造了条件。颁发工作许可的配额制保留下来,但配额要求根据移民职业、专业、技能、来源国以及俄罗斯各地区现状确定指标,配额需求明显扩大。2007年规定了两类配额,对独联体国家受理了600万份配额许可,对于有签证国家的劳务移民配额为30.88万份。2007年对免签国家的高配额使独联体国家非法移民手续得以合法化,对手续过期及遗失移民卡的移民一次性下发副本。

新的移民立法取得的效果是值得肯定的。首先,通过新的移民登记获取了可靠的移民数据,包括劳动移民数量。据统计,2007年俄罗斯有800万临时移民,共下发180万份劳动许

可。其次,提高了临时劳动移民的合法化程度,保护了人权和劳动法的实施,扭转了非法移民居俄的不利形势,如果过去近半数移民(46%)未登记,那么现在这类移民仅占15%。最后,随着税基增加以及移民劳动、生活条件和权利的改善,俄罗斯境内的合法移民数量显著增加。据统计,过去仅有15%~25%劳动移民合法工作,而新立法实施后,3/4的劳动移民有了工作许可,外国劳务税基增加1倍。

但新的移民立法也产生了新问题。首先,根据新的立法,接纳外国劳动力的雇主有义务向就业部门通报,而40%的雇主为了避税没有这样做,劳动许可自身保证不了合法就业。其次,由于国内移民基础设施不完善及移民法律手续办理的各环节不协调,使移民基本医疗难以保障。最后,俄相关部门对移民政策的自由化方针缺少准备,如政策宣传、人员培训等,尤其是对雇主和移民的宣传力度不够。

俄罗斯对近邻国家移民的友好、开放性立场,将减少民族主义情绪、降低奴役用工、克服劳动力短缺、促进国内经济增长,为俄罗斯稳固在独联体国家中的地位创造条件。

二 俄劳动力配额制及近邻国家移民储备

根据先前有关劳动力配额制的法律,近邻国家赴俄的外国公民在俄联邦移民局办理工作许可,不限工作许可的颁发数量。新移民法对所有外国公民都实行劳动力配额制,还规定了各领域雇主使用外国劳动力的最大比重。2006年12月22日,俄联邦政府第783号决议规定在确定劳动力需求方面联邦、地区权力机关与雇主三方相互协作的程序^①。

^① Международная Организация Труда, Анализ подходов к проблеме оценке потребностей в трудящихся – мигрантах и планирование миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт, Москва, 2009г. С. 8 – 10.

俄联邦新移民法主要包括以下几方面:其一,外国劳动力配额的确定由俄联邦权力机关根据地区需求协调做出;其二,重点方向之一是吸引具有熟练技术的近邻国家移民;其三,根据地区特点确定移民需求。

根据俄卫生和社会发展部2007年3月26日颁布的第188号令,雇主在配额申请中需要填报的信息包括:所吸引劳动力的受教育状况、工作经验;给外国劳动力提供的工作条件,包括工资、医保、住处、培训等;吸引外国劳动力的原因包括发展新技术、建立合资企业、地区发展奇缺的人力资源等。当前的申请表增列信息更注重从职业方面考察所吸引劳动力的技能。

在2007年使用的劳动力配额制中,劳动力配额的形成沿袭了先前的双层模式。地区权力机关在雇主提出申请的基础上确定吸引外国劳动力需求。地区权力机关与联邦驻地区权力机构——移民局和劳动监督局,协同社会伙伴向俄卫生和社会发展部提出吸引外国劳动力配额的建议。联邦层面由相应权力机关审议地区所提出的配额建议。具体操作如下。

俄卫生和社会发展部的系列文件经联邦政府批准后,在一个月内确定吸引外国劳动力的地区、职业及移民的国别构成。俄地区层面对外国劳动力的配额数量享有30%的浮动权,在下发的工作许可中未包括的优先吸引外国公民的职业清单由俄卫生和社会发展部协同俄经济发展部共同审定,配额外所吸引的外国劳动力只针对近邻国家。根据2007年12月俄联邦政府第984号决议,优先吸引外国公民的职业为建筑装修工人、司机和操作工人、高级管理人才以及农业技术人才等。

2007年俄罗斯政府出台了《吸引国外同胞归俄纲要》,将吸引独联体和波罗的海国家俄罗斯族和讲俄语人口列为吸引移民的优先方向。这主要是出于历史原因,近邻国家俄罗斯族和讲俄语人口与当地人在语言和文化方面不存在障碍,较易融入俄社会环境。从中也不难看出,俄政府在制定政策时对来自远邻国家移民具备防范意识。

新移民法在很大程度上发挥了地区权力执行机关的能动性,移民领域变得透明,非法移民减少20%~30%。新移民法也存在很多问题,如多数地位合法化的移民不能被妥善安置等。据2007年统计数据,工作许可下发65万份,但只有20.7万人被正式录用。与吸引百万专家归俄的预期计划相反,从近两年的《吸引国外同胞归俄纲要》实施结果来看,近邻国家赴俄移民仅有1万人左右,其中4700人去了加里宁格勒州^①。该纲要实施效果不佳的原因是多方面的,但主要原因在于俄移民潜力国家也面临着与俄同样的人口问题。据俄专家估计,在独联体内,俄罗斯的移民储备大约为1800万~1900万。然而,乌克兰、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦等俄移民潜力国家都存在高级技工短缺的问题,这使俄《吸引国外同胞归俄纲要》的实施效果大打折扣。

三 俄东部地区中国移民的影响

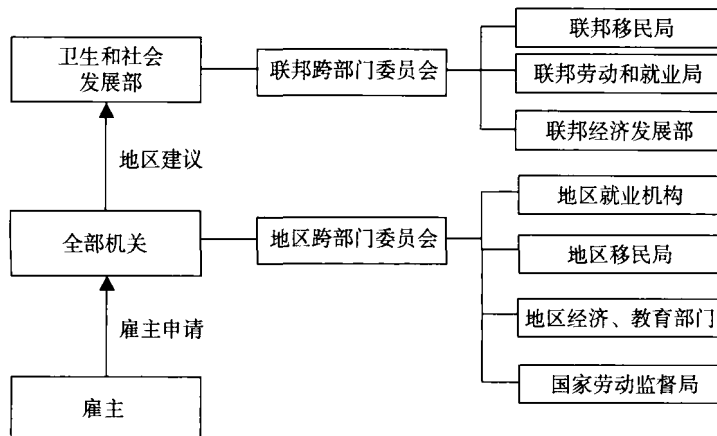
吸引外国劳动力缓解了俄罗斯国内人力资源短缺的现状,不仅来自近邻国家移民大幅增长,由于地区发展需求,远邻国家劳动移民配额也快速增长。尽管俄当局并不把远邻国家视为移民优先方向,但某些领域,如建筑业、木材采伐与加工和农业等,使用的主要是来自远邻国家的劳动移民,其中中国移民数量居首位,尤其在与中国邻近的俄东部地区。

在建筑领域,外国劳动力的使用,尤其是中国劳动力的使用,极大地缓解了俄劳动力市场人力不足的紧张局势^②。在俄远东联邦区邻

① Измененная программа по переселению соотечественников в Россию рассчитана на привлечение 25 тыс. человек в год, <http://www.regnum.ru/news/1138244.html>

② С. А. Власов, Трудовые ресурсы в стройиндустрии российского Дальнего Востока: рабочие из Китая в конце XX – начале XXI века // Вестник Челябинского государственного университета, 2009. №10. С. 120 – 131.

俄联邦和地区权力机构形成配额系统图



资料来源: Международная Организация Труда, Анализ подходов к проблеме оценке потребностей в трудящихся – мигрантах и планирование миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт, Москва, 2009г. С. 6.

近中国的边境地区,中国建筑工人为当地住房建设起了很大的推动作用。此外,俄边境地区的建材厂大多使用中国劳动力。据俄联邦移民局统计,2000 年年初俄颁发的 2 万份工作许可中,48% 为独联体国家公民,38% 为中国公民,多数外国劳动力集中在建筑领域。实践证明,使用中国劳动力比使用中亚和高加索地区劳动力的经济收益更高,因为中国劳动力纪律性更强、更守法。2006 年滨海边疆区吸引的 2.27 万外来劳动力中,其中 80.2% 的行政违规者是独联体国家公民,仅有 8.6% 是中国公民。

不少俄学者认为,俄东部地区不能没有外国劳动力,尤其是中国劳动力,因为他们填补了那些劳动条件差的工作岗位,发展了服务业。以外贝加尔边疆区为例,2007 年外贝加尔边疆区的中国劳动力在外国劳动力构成中占 70%。据外贝加尔边疆区人口就业办领导 Л. 阿泽耶娃介绍,该边疆区企业面临严峻的熟练劳动力短缺和技术熟练的劳动适龄人口严重外流的局面,因此,外贝加尔边疆区不得不依靠吸引外来劳动力来补充职业空缺。外国劳动力主要分布在建筑业、贸易和林业。其中建筑业占 57.7%、贸易和社会餐饮占 18.4%、林业占 17.1%、地质和矿石开采占 1.8%、交通运输业占 1.6%、日常服务占 0.9%、农业占

1.1%、加工业占 0.7%。远东联邦区中滨海边疆区吸引外国劳动力最多,该地区吸引外国劳动力人数占俄联邦外国劳动力总数的 3.7%,占远东联邦区的 33%。其外国劳动力的主要构成是中国和朝鲜等远邻国家公民。据俄联邦移民局统计,1998 ~ 2007 年滨海边疆区共吸引 18.73 万名外国劳动力和专家,其中远邻国家 17.03 万(90.9%),近邻国家 1.47 万(9.1%)。

非法移民是俄政府面临的主要问题。俄非法移民流主要是来自独联体国家的劳动移民,远邻国家劳动移民占 15% ~ 20%。据俄学者 А. 拉林指出,俄学界对俄境内中国移民的可靠估计是 20 万 ~ 40 万,最多不超过 50 万。俄总统办公厅副主任 С. 普里霍季科确定,2004 年中国移民的数量为 15 万 ~ 20 万。2006 年在俄中国合法劳动移民的数量为 20.183 5 万,中国移民数量占移民局登记的外国劳动力总数的 20%,2007 年这一比重降到 15.5%。因此,中国劳动移民的总体数量应在 33.1 万左右^①。

对于俄境内中国公民的“非法性”问题,А. 拉林将非法中国移民分为 3 类:第一类是非法

① А. Ларин, Жизнь в России глазами китайских мигрантов, <http://demoscope.ru/weekly/2008/0347/tema01.php>

吸引外国劳动力对俄罗斯的影响

正面影响	负面影响
在地区劳动力市场上,补充劳动力资源	资本流失
填补俄罗斯人不愿从事的低收入岗位	劳动力、服务和消费市场倾销
使劳动年龄人口在人口结构中年轻化	加强劳动力、住宅和消费商品市场的自发性
对俄罗斯人而言,形成额外的劳动岗位	由于移民的封闭性,与接纳国的社会文化融入度较低
促进文化价值观、民族传统、职业经验交流	经济方面的违法,如逃税、走私、非法金融活动、外贸活动中欺骗性的易货贸易体系——“星期”公司等
保障低收入人口的商品预算	加剧了官员腐败
补充地区预算	

资料来源:С. В. Соболева, положение мигрантов на сибирском рынке труда: оценка экспертов. Миграция и опыт взаимодействия регионов по усилению этнополитической стабильности в Евразии. Новосибирск, Издательство ИЭПП СО РАН, С. 47.

跨越国境的中国移民(未经护照检查、持假证件等);第二类是不具有应有的手续(签证过期、未在居住地登记等);第三类是从事与逗留目的不符的活动。А. 拉林认为,第三类中国移民实质上并不应列入非法移民之列。首先,他们在俄境内的居留是合法的,仅是其从事活动非法;其次,如果严格地追究,中国境内许多俄罗斯人也是非法的,也有许多俄罗斯人持旅游签证入境,而后经商、搞教学或从事其他活动。因此,俄境内中国移民中有近半数非法移民,其中包括不太有害的第三类,如市场赚外快的大学生及不以旅游为目的、而以出售中国货为目的的中国移民。他们的非法居住并未对俄构成威胁。他指出,引起俄罗斯人忧虑的许多问题不是中国移民本身,而应是俄的腐败问题。尽管中国移民确实存在与签证目的不符的不合法活动,但总体上,中国人是守法的民族,倒是那些贸易、海关及护法机关的受贿者违法操作,危害性更大^①。俄学者 В. 格尔勃拉斯也坦言,俄罗斯从来就不是移民国家,因而民众对外来移民存在着很深的忧虑。俄境内存在中国百万移民的说法乃是以讹传讹,实际人数少得多,并不对俄构成威胁,真正对俄构成威胁的是边境的走私活动^②。

А. 拉林强调,与一个经济快速发展、且具

有上亿人口的大国为邻,这是一个现实,持担忧或试图避免与近邻交往的态度在现代社会中是行不通的,而换一种角度看问题,利用中国因素,包括中国的投资、经济发展经验及劳动力资源,解决本国亟需发展的任务,首先是东部地区的发展问题则很关键。

经济发展全球化的今天,采取完全封闭的“关门”禁入政策在当前人口危机形势下显然存在着深重的社会后果,采取相反道路——吸引远邻国家移民则使国家领土完整和移民归化面临挑战。从国家利益角度出发俄当局选择了中间道路——最大化吸引近邻国家移民,根据劳动力市场需求有选择性地吸引远邻国家移民。但这一移民战略必须在专项纲要的框架内,以经济杠杆驱动,用立法形式加以强化才会取得预期效果,否则在不久的将来,俄罗斯必将面临劳动力资源的极大短缺。

(责任编辑:李丹琳)

① А. Ларин, Китайские мигранты в России: история и современность// Восточная книга. 2010. С. 512.

② В. Гельбрас, Скептик об отношениях с Пекином, http://www.russ.ru/Mirovaya_-_povestka/Skeptik_-_ob_-_otnosheniyah_-_s_-_Pekinom