

■ 俄罗斯必须调整外来移民结构，实行排斥低端非法移民、增加高端合法移民的“腾笼换鸟”策略。 ■

俄罗斯为何整顿非法移民

文 / 程春华

10月14日，俄罗斯警方以“核实是否涉嫌违法行为”为由在莫斯科抓捕了超过1600名外来移民。这是继莫斯科南部13日发生大规模排外骚乱、约380人被捕后，俄警方实施的又一次大规模抓捕行动。

10月10日晚，25岁的莫斯科青年谢尔巴科夫在回家途中遭遇暴徒袭击身亡。监控录像显示，凶手很可能来自中亚或高加索地区。13日下午，一些莫斯科市民在案发地点集会，抗议当局缉凶不力。随后，和平集会演变为骚乱，集会者与警方发生肢体冲突，打砸路边商店等雇用外来移民的场所。

联合国经济和社会事务部人口司9月发布的一份报告显示，目前俄罗斯外来移民总量已位居世界第二，其中相当一部分为非法移民。非法移民也带来犯罪率提升等负面影响。在这样的背景下，俄罗斯的极端民族主义思潮有所抬头。

打击非法移民的背景

在俄罗斯，凡是置身其境的外国人，无论其居留时间长短通常被称为“移民”。俄罗斯的非法移民大多来自独联体国家和其他发展中国家。据俄罗斯移民局统计数据显示，截至2013年年初，俄罗斯外来劳务移民达1020万人，其中约330万人为非法移民。来自乌兹别克斯坦的非法移民最多，约90万人左右，其次为乌克兰（50万人）和塔吉克斯坦（40万人）。莫斯科州境内共有110万移民，其中非法移民约为30

万人，主要来自乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、摩尔多瓦、乌克兰、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、白俄罗斯、越南、中国等国。

赴俄移民大多层次比较低端，很难满足成为俄罗斯合法移民的条件。大部分劳务移民不懂俄语，无教育和专业背景。来自中亚地区的主要是低技能工人，来自中国和乌克兰的主要是中级技术工人。由于移民自身条件不高，俄罗斯移民管理体制不完善，因此大部分移民只能“打黑工”。

移民为俄罗斯及其母国经济发展做出了巨大贡献。外来移民每年创造俄罗斯GDP的6%~8%，是俄罗斯经济发展的生力军。由于移民一般来自经济欠发达的国家和地区，往家乡的汇款对其母国的经济发展非常重要。2012年，俄罗斯劳务移民向独联体国家汇款达到历史最高，为182亿美元，占俄罗斯GDP总值的0.93%。其中，塔吉克斯坦GDP的一半来自旅俄移民汇款，吉尔吉斯斯坦为30%，摩尔多瓦为15%。

然而，在俄部分非法移民的违法等消极行为产生了诸多负面影响。2013年1月~5月发生移民违法案件17382起，遣返非法务工的外籍人员1078人，查处雇主违法案件61起。部分非法移民违法事件经媒体炒作，往往激起“非法移民威胁论”等民族主义性质的排外思潮。2013年8月，据全俄民意研究中心的调查显示，74%的俄罗斯人反对来自他国的移民，53%的俄罗斯人要求移民法更严厉些，10%的俄罗斯人认为应停止接

纳移民。

诸多因素助推高层决心对非法移民开展严打。2012年1月23日，普京发表竞选纲领《俄罗斯的民族问题》，建议从2013年开始收紧外国劳务准入限制，将外来劳务人员的俄语水平、国情了解等基本素质提高到法律高度进行规范。2012年12月12日，普京的国情咨文提出加大打击非法移民的力度：“对非法移民和违反移民登记规定行为加大处罚力度是必须的，也是有根据的。”

2013年8月，俄罗斯移民局加大对莫斯科市、圣彼得堡市、莫斯科州和列宁格勒州违法移民的处罚力度，在上述地区违反俄罗斯出入境管理、注册登记和居留规定的外国移民将被处以7000卢布罚款并驱逐出境。

“腾笼换鸟”招“凤凰”

2012年6月13日普京批准的《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》指出，俄罗斯移民政策的性质和宗旨是保障国家安全，充分吸引、有效利用国外人才资源，最大限度地保障本国人的富足安康，保障经济发展对劳动力的需求，促进现代化和创新发展。打击非法



图片来源: Imaginexchina



10月13日，莫斯科上千人参与了骚乱事件，警方以破坏公共秩序罪名拘捕了约380人。

移民是维护移民政策宗旨的重要手段。

为促进经济转型升级，俄罗斯必须调整外来移民结构，实行排斥低端非法移民、增加高端合法移民的“腾笼换鸟”策略。俄罗斯多次强调要摆脱过于依赖原材料出口的畸形经济发展模式，积极发展创新产业。《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》指出，预计2025年前移民涌入是俄罗斯人口数量提高的来源之一，今后人口的稳定增长需要引进俄罗斯经济发展优先需求工种的外国劳动移民。俄罗斯式的“腾笼换鸟”是要减少非法移民等“偷食麻雀”，腾出空间引进更多的高端人才等“凤凰”。

世界经济疲软增加了俄罗斯的就业压力，促使俄奉行优先照顾本国就业、限制外来移民就业的经济民族主义政策。2013年一季度俄罗斯失业率为5.8%，大学毕业生等青年群体就业困难重重。俄罗斯劳动与社会保障部的2013年外来劳务配额仅为41万，比2012年减少近五万。莫斯科州政府也计划大幅缩减2014年外来劳务配额。

打击非法移民也是出于加强社会管理、维护社会稳定和国家安全的考虑。2013年7月，俄罗斯舆论研究中心的民调显示，35%的受访者认为国家安全的

最现实威胁来自外来移民。普京指出：“我们不允许俄罗斯出现单一民族聚居区。”作为出身于国家安全部门的总统，普京将打击非法移民当作防范“单一民族聚居区”形成的重要举措。

打击非法移民也是开展“移民外交”、提高俄国际影响力的需要。普京指出，移民政策是加强独联体国家间团结的一个强有力杠杆；对来自独联体国家的移民进行合法安置并使其过上正常生活，是加强俄罗斯与伙伴国间联系的一个重要因素。同样，俄罗斯也可以通过收紧移民政策来打压对俄罗斯有离心倾向的国家。操控独联体国家对俄罗斯劳动力市场的需求和依赖，是俄罗斯加强对独联体国家影响力、促进地区一体化并构建“欧亚联盟”的举措之一。

移民管理体系的来龙去脉

非法移民问题折射出俄罗斯移民管理体系的缺失，如何对待非法移民成为考验俄罗斯政府的一大难题。

俄罗斯联邦内务部及其下属的移民局和分支机构、卫生与社会发展部下属的联邦劳动就业局是移民管理的主体，往往与总检察院、联邦调查委员会等强

力部门共同处理移民案件。

俄罗斯出台了一系列打击非法移民、规范移民管理的法律法规。2006年开始对移民管理法规进行完善和修订，《俄联邦外国公民及无国籍人移民登记法》、新版《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》、《俄罗斯联邦禁止外国人在售货摊位和市场从事零售工作的政府令》、《关于2007年俄罗斯联邦境内从事零售贸易经营主体内部使用外国劳务人员的许可比例》、《俄罗斯联邦零售贸易和劳动法典修改意见》、《关于向外国公民发放临时性劳动许可证的管理办法》、《关于2007年向外国公民发放劳务许可邀请配额指标》等法律法规成为调控外国劳务人员和打击非法移民的依据。

《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》提出，俄罗斯移民政策的重要任务是创造条件和机制，长期吸引经济发展所需要的高级和中级专业人才、企业家和投资者；充分利用国外的俄侨资源和外国人才资源；提高普通移民门槛，加强对非法移民的打击力度。

从2010年7月1日开始，俄罗斯移民局对外来劳工发放一种特殊劳务证件，对无证人员实施2000~5000卢布直至强制遣返的处罚，同时对雇主施以2000~5000卢布的罚款。2012年12月1日起，俄罗斯开始实施新的劳务移民法规，规定凡是在俄从事零售和公共服务行业的外国劳务移民最低应掌握850个俄语单词，必须获取俄语水平测试证书。2013年7月，俄联邦移民局与工商会签订一项协议，简化劳务配额办理手续，方便雇主雇用各类劳务人员。

总之，打击非法移民可谓一石多鸟。既是对经济结构进行转型升级、“凤凰涅槃”的要求，又是改善社会环境、“筑巢引凤”的要求，更是增加政权威望、“百鸟朝凤”的要求，也是增加独联体地区凝聚力、“有凤来仪”的要求。■