

从陆克文—吉拉德政府的移民政策改革 看澳大利亚未来移民政策走向

张秋生

(江苏师范大学 历史文化与旅游学院, 江苏 徐州 221116)

[关键词] 陆克文—吉拉德政府; 澳大利亚; 移民政策

[摘要] 移民政策是澳大利亚的一项基本国策,在国家事务中占有重要地位。20世纪70年代以来不同时期其移民政策虽有较大程度的调整,但并未发生根本性的变化。进入21世纪以来,从霍华德政府到陆克文—吉拉德政府,不断调整移民政策,其良性调整,促进了澳大利亚经济的进一步发展和社会的繁荣。陆克文—吉拉德政府将技术移民作为主要吸收的移民对象,根据国内政治经济环境和就业市场的实际需要,对技术移民、商业移民和短期类移民都作出全面而深入的改革和调整,同时对人道主义移民政策也作了相应修改。通过对陆克文—吉拉德政府时期移民政策的基本改革内容、特点和原因的分析,可以从政治、经济和外交三个基本方面分析和预测21世纪澳大利亚移民政策的走向及其对亚裔、华裔新移民的影响。

[中图分类号] D523.8 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5170(2014)01-0089-08

澳大利亚是一个传统的移民国家,在其建立和发展的历史进程中,移民起到了关键性的作用。澳大利亚移民的数量大约占每年人口增长数量的一半,历史上移民的高峰时期往往也是经济发展最快的时期。因此,移民政策是澳大利亚的一项基本国策,在其国家事务中一直占据着重要地位。澳大利亚种族主义在二战后逐渐衰落,随着“白澳政策”的废除,移民政策得到不断调整,逐步形成了当今澳大利亚开放、兼容、多元的社会形态,促进了澳大利亚经济的进一步发展和社会的繁荣。其移民政策的转变和移民与当地社会的融合,特别是澳洲人民对外来移民的接受和认同,是国际移民发展过程中值得借鉴的样例^[1]。

澳大利亚同美国、加拿大等传统移民国家相似,具有严密的计划和调控移民的模式与机制,而且有对移民问题进行密切关注的各种团体组织与社会网络。尽管自20世纪70年代初以来不同历史时期其移民政策有较大程度的调整,但并未发生剧烈震荡和根本性的变化,因此其移民政策带有扩张性,甚至工会组织也主张保护性的移民政

策,而不是严格限制,即允许外国人在澳工作,但对雇佣非法劳工的企业家则给予制裁。国家的移民政策是建立在各个阶层、各个团体达成妥协和协议的基础之上的,大多数民众也相信政府能够管理和控制移民^[2]。2007年11月,在野11年的工党重获执政机会,陆克文与吉拉德两位总理先后在霍华德政府移民政策的基础上进行了更具适应性的深入改革与调整,引起了国内外的关注。因此,解读陆克文—吉拉德政府时期移民政策的基本改革内容对于分析21世纪澳大利亚移民政策走向及其对亚裔、华裔新移民的影响是十分必要的。

(一) 陆克文—吉拉德政府的移民政策

从霍华德政府时期开始,澳大利亚移民计划的天平逐渐偏向技术移民,陆克文—吉拉德政府继续奉行这一移民政策,将技术移民作为主要的吸收移民对象。同时,根据国内政治经济环境和就业市场的实际需求,对技术移民、商业移民和短期类移民都作了全面而深入的改革或调整。此外,人道主义移民政策也是陆克文—吉拉德政府改革的内容之一。

1. 技术移民政策的变革

[收稿日期] 2013-08-10

[基金项目] 本文获国家社科基金项目(项目编号:11BRK002)和江苏省社科基金项目(项目编号:10LSB004)资助。

[作者简介] 张秋生,男,江苏南京人,江苏师范大学历史文化与旅游学院教授,历史学博士。

陆克文—吉拉德政府给予技术移民的配额呈先减后增趋势。因受 2008 年下半年爆发的全球金融危机的影响,陆克文政府开始收紧移民政策,将 2008—2009 年的技术移民配额由初定的 133,500 减至 115,000^[3]。2009—2010 年度又将技术移民配额减至 108,100。从 2010—2011 年(技术移民配额为 113,850)呈现回升趋势,2012—2013 年的技术移民配额为 129,250^[4]。纵观 21 世纪 10 余年来澳大利亚吸收的技术移民数量,呈现持续稳步增长的趋势,在移民项目总数中的比例保持在 60% 以上,高峰时达到 68%。如图 1 所示。

Figure 1: Migration program outcomes from 2001-02 to 2011-12

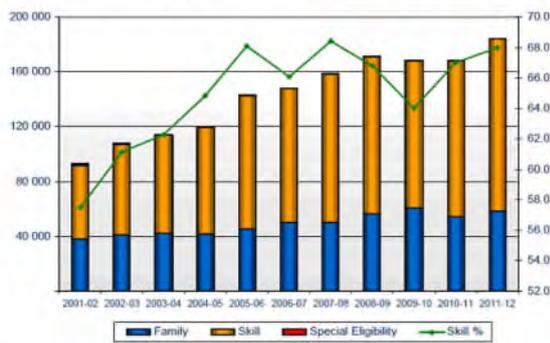


图 1

资料来源: DIAC, 2011—12 Migration Program Report, Program year to 30 June 2012, P4.

陆克文—吉拉德政府在努力增加技术移民配额的同时,对技术移民的选择标准也作了调整。为应对国内市场需求变化,陆克文政府将永久性技术移民政策由“供给—导向”型调整为“需求—驱动”型,以澳大利亚国内经济发展需求为导向吸收紧缺的技术人才。移民新政策首先将技术移民的重点由独立技术移民转向雇主担保类技术移民和州及领地政府担保类技术移民,大幅增加雇主担保技术移民的配额,提高各州和领地政府担保移民的权限,规定从 2009 年 1 月 1 日起这两类移民在申请签证时具有优先获批权,其中雇主担保类技术移民更受澳洲移民局的青睐^[5]。2011—2012 年有超过 60% 的技术移民配额给予雇主和州及政府担保类技术移民,以满足紧缺的技术需求^[6]。2012 年吉拉德政府又对雇主担保类技术移民进行了更大力度的改革,首先简化签证类别,将原来的六类合并成两类;取消在澳洲境内和境外申请的区别;将申请人的年龄上限由 45 岁提高到 50 岁,但同时也提高了语言能力;引入一个统一的担保类职业列表,代替原来的三个列表;为符合 457 签证的持有人提供申请永居的快

捷通道^[7]。

另外,在增加雇主担保类技术移民的同时,收紧独立技术移民,缩减紧缺职业列表,只有那些高级技工可以申请独立技术移民签证。2010 年 7 月 1 日,新的职业列表 SOL 正式实施,取代霍华德政府时期制定的 MODL 职业列表,CSL 职业清单作为金融危机时期的临时过度措施也逐步失效。新的职业列表删除了技术含量低的职业,集中在管理类、专业类、贸易类和技工类等具有潜在增值的高技术职业,并且每年进行一次审查,根据经济环境和市场需求随时更新,以满足澳大利亚中长期经济发展的需要。

2012 年,澳大利亚政府开始对技术移民的吸收模式进行改革,由原来的自由申请制变为选择邀请制。吉拉德政府引入了新的技术移民技术甄选系统“Skill Select”,从 2012 年 7 月 1 日开始,所有独立技术移民、州及政府担保技术移民、亲属担保技术移民,及部分商业移民的申请人都需要通过“Skill Select”技术甄选系统在线提交 EOI 即移民意向。系统根据申请人的年龄、英文水平、学历、工作经验等因素进行自动打分、排名,选出合适的申请者发出移民邀请,申请人只有在收到移民邀请后才能正式递交移民申请^[8]。“Skill Select”技术甄选系统打破了有史以来只要达到技术移民评分就可以移民的格局,起到一个“筛选”的作用,选择权完全掌握在澳洲移民局的手中,澳大利亚政府可以根据劳动力市场决定何种职业可以申请、什么时间申请及最多可以接受多少申请。这种新的移民挑选模式,既确保了澳大利亚获得最紧缺而且最具职业前景的高素质技术人才,还有助于解决边远地区劳动力紧缺的老问题。

2. 商业移民政策的加强

2010 年 4 月,陆克文政府开始对商业移民进行调整,增加了申请者的最低资产要求,将州及领地政府担保的和一般的临时商业技术移民的个人净资产分别由原来的 25 万和 50 万提高到 50 万和 80 万澳元。2012 年,吉拉德政府对商业移民进行了彻底的改革,新政策从 2012 年 7 月 1 日正式实行。新政推出商业创新和投资移民项目,取代原来的商业技术移民项目,并提出新的指导对商业移民的签证类别进行简化,将原有的 13 个签证类别减少到 3 个。分别为:商业人才签证(132 类)、临时商业创新与投资签证(188 类)和永久商业创新与投资签证(888 类),后两者属于原有类别合并之后产生的全新类别。新政策对个人净资

产的最低要求更高,以188类创新签证为例,新政要求申请人拥有80万澳元的净资产,生意营业额达到50万澳元;而188类商业投资签证,则要求净资产达到225万澳元以上,生意营业额则没有详细要求。除此以外,还创造了一个“重要投资人”类别,给那些至少投资500万的重要申请人提供一个快速的通道进入澳大利亚,没有年龄语言的要求。新政还将打分模式“Skill Select”甄选系统融入新的商业创新和投资移民申请中,使其在投资移民政策上向其他国家如英国、加拿大、新加坡和新西兰看齐,按照投资的比例和条件审理投资移民申请。移民局按照他们的年龄、英语流利程度、职业、从商投资经验、净资产、商业营业额和企业创新能力等项进行打分^[9]。

澳洲一直高度依赖外国投资来繁荣本国经济。改革后,资产要求更高,这是和澳大利亚企业所有人的资产水平中位数相当的。吉拉德政府的商业移民改革意图非常明显,即逐步关闭小额投资的移民大门,促使更多的经济实力雄厚、创新能力强的商人和企业到澳洲落户发展,以繁荣澳洲经济。

3. 临时移民政策的调整

从霍华德政府时期开始,临时移民就受到政府的高度重视,陆克文、吉拉德对此也不放松。以临时移民签证进入澳大利亚的包括游客、留学生以及其他在澳大利亚短期居住的其他人员(通常不超过一年,在绝大多数情况下,不超过3个月)。在临时移民政策方面,陆克文—吉拉德政府针对457签证进行了改革,457签证类别由霍华德政府创建,允许技能严重短缺的企业从海外招募长期(4年)临时性工人。自2009年9月中旬,实施以市场为基础的最低薪酬标准,确保海外技术工人不被剥削;提高457类签证申请的英语语言要求;加强对457类签证的监管力度。随着金融危机逐渐退去,澳大利亚对技术工人的需求也继续增加,至2011年5月,申请该签证全年的人数一共有42872人,比2009—2010年度总数高出4000人,达到金融危机以来的最高峰^[10]。澳大利亚移民局决定在布里斯班建立新的受理中心,以加快457签证的审理进程。

为应对国内劳动力市场尤其是能源部门劳动力短缺的问题,澳洲移民局在2011—2012年移民预算中,计划引入一种新的临时移民计划即企业移民协定,通过该协议,主要能源企业能够大批“进口”海外劳工,以填补澳洲市场短时期内无法

解决的劳动力短缺问题,并且新协定将大大简化申请步骤和缩短审理时间。值得注意的是,企业移民协定中的雇主只针对能源部门的大中型企业。而且企业移民协定将规定所需要的职业种类、资质要求、英语技能要求、工资标准和参加工程的海外劳工需满足的其他条件^[11]。

澳大利亚移民政策的多变,对国际留学生也造成了很大的影响,长期以来的“留学——移民”模式被分离开来。留学生在申请移民时的额外加分政策被取消,在澳洲完成的某些职业课程如果不在紧缺职业列表上或者没有找到雇主担保,仍然可以申请技术移民,但没有优先权。如果想获得优先权,毕业后他们可以申请时限18个月的485签证,在这期间,找到相应的工作,积累工作经验,提高英语语言能力,直到找到有雇主愿意担保其移民,从而获得优先权移民澳洲。技术移民政策的改革使留学生移民的难度增加了,作为移民跳板的“留学——移民”的途径被堵死。

4. 人道主义移民政策的变化

陆克文政府自上台后,对待偷渡移民采取了较为宽容的态度。然而这种难民宽容政策造成越来越多的难民偷渡来澳。2008年,前往澳大利亚的难民只有4750名,而2010年上半年就有3532名难民非法进入澳大利亚^[12],这引起了澳大利亚国民的不满。吉拉德上台后,对待难民采取强硬的态度。2010年4月,吉拉德政府宣布一项新移民政策,严格控制抵达澳大利亚的难民船只数量。另外,陆克文—吉拉德政府依然对难民采取霍华德时期制定的“境外关押”政策,但由于霍华德政府时期实行的“太平洋方案”使政府财政负担加重,工党政府实施了所谓的“印度洋方案”,将难民由太平洋集中地转移到印度洋上的圣诞岛。但是二者的实质是一样的,就是严格控制难民进入澳大利亚。

在上述一系列移民政策调整之中,尤应强调指出的是,陆克文—吉拉德政府时期对技术移民政策进行了较为彻底的重大改革,选择邀请式的移民模式有助于澳大利亚政府控制移民数量、移民人才的素质,有助于平衡国内劳动力市场及边远地区对紧缺的高技术人才的需求。移民政策改革还提高了对移民个人素质、年龄、语言能力、工作能力与经验等条件的要求,对商业移民提高了资产要求。陆克文—吉拉德政府时期的移民政策改革具有彻底性、完整性,改革的措施也更加适应国内市场紧缺技术人才需求,对未来几年澳大利

亚经济发展具有积极意义。下表可以看出陆克文—吉拉德政府下移民类型的数量。

Category	2002 -03	2003 -04	2004 -05	2005 -06	2006 -07	2007 -08	2008 -09	2009 -10	2010 -11	2011 -12	2011 - 12 % female
Family Stream	40 794	42 229	41 736	45 291	50 079	49 870	56 366	60 254	54 543	58 604	63.5
Partner ²	35 076	32 354	33 058	36 374	40 435	39 931	42 098	44 755	41 994	45 150	65.7
Parent	513	4 929	4 501	4 501	4 500	4 499	8 500	9 487	8 499	8 502	60.4
Child	2 681	2 662	2 491	2 547	3 008	3 062	3 238	3 544	3 300	3 700	47.4
Other Family	2 524	2 284	1 688	1 869	2 136	2 378	2 530	2 468	750	1 252	52.5
% of total program	37.7	36.9	34.8	31.7	33.8	31.4	32.9	35.7	32.3	31.7	n/a
% female	59.8	59.8	60.9	62.1	62.9	63.4	63.7	63.4	64.7	63.5	n/a
% dependents	12.6	14.6	15.3	14.7	14.6	14.3	15.7	15.8	14.6	15.1	56.7
Skill Stream	66 053	71 243	77 878	97 336	97 922	108 540	114 777	107 868	113 725	125 755	46.0
(Offshore component)	47 775	47 921	49 118	65 342	59 759	66 475	65 818	61 196	46 616	63 381	47.4
(Onshore component)	18 278	23 322	28 760	31 994	38 163	42 065	48 959	46 672	67 109	62 374	44.6
Employer Sponsored	9 741	10 398	13 024	15 226	16 585	23 762	38 026	40 987	44 345	46 554	46.6
Employer Nomination Scheme	6 787	7 077	8 414	9 693	10 058	15 482	27 150	30 268	33 062	29 604	47.6
Labour Agreement	1 216	1 138	1 444	2 079	2 743	3 218	2 065	506	163	479	46.2
Regional Sponsored Migration Scheme	1 738	2 183	3 166	3 454	3 784	5 062	8 811	10 213	11 120	16 471	45.0
Business Skills	6 738	5 670	4 821	5 060	5 836	6 565	7 397	6 789	7 796	7 202	48.9
General Skilled Migration	49 380	54 936	59 843	76 944	75 274	78 000	69 153	59 892	61 459	71 819	45.3
Independent	38 121	38 717	41 182	49 858	54 179	55 891	44 594	37 315	36 167	37 772	44.7
(Offshore component)	30 205	27 158	26 462	34 321	33 857	37 974	34 591	30 405	16 938	20 409	47.3
Family Sponsored	10 465	14 591	14 526	19 062	14 167	14 579	10 504	3 688	9 117	11 800	46.5
(Offshore component)	9 713	12 988	12 722	16 651	11 577	10 990	7 891	2 747	3 984	7 700	48.2
State/Territory Sponsored	794	1 628	4 135	8 024	6 928	7 530	14 055	18 889	16 175	22 247	45.8
(Offshore component)	794	1 628	4 021	7 694	6 591	7 070	11 334	16 211	12 817	19 393	47.1
Distinguished Talent	179	234	188	99	227	211	202	199	125	180	45.0
1 November Onshore	15	5	2	7	0	2	0	1	0	0	n/a
% of total program	61.1	62.3	64.9	68.1	66.1	68.4	67.0	64.0	67.4	68.0	n/a
% female	47.2	46.7	47.2	47.6	47.0	46.5	46.9	47.6	47.3	46.0	n/a
% dependents	53.1	50.4	49.4	51.7	50.0	51.7	55.8	56.9	50.6	52.5	59.1
Special Eligibility	1 225	890	450	306	199	220	175	501	417	639	52.7
% of total program	1.1	0.8	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.3	n/a
% female	48.6	48.0	48.7	45.8	53.3	45.0	49.1	48.1	50.4	52.7	n/a
% dependents	33.7	34.6	41.1	32.4	48.2	54.5	56.0	46.1	45.3	38.3	62.0
Total program	108 072	114 362	120 064	142 933	148 200	158 630	171 318	168 623	168 685	184 998	51.6
% female	52.0	51.5	52.0	52.2	52.4	51.8	52.4	53.3	53.0	51.6	n/a
% dependents	37.6	37.1	37.5	39.9	38.0	39.9	42.6	42.2	39.0	40.6	58.9

资料来源: 澳大利亚移民与公民事务部: <http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/australia-migration-trends-2011-12/>

二

自 2007 年陆克文—吉拉德政府执政以来, 澳大利亚的移民政策不断得以完善发展, 并使之符合澳大利亚的国家利益, 适应澳大利亚经济与社会发展的要求, 同时与澳大利亚的外交政策相一致, 在各个方面推动和促进了澳大利亚的发展。

工党政府从 2008 年起改革移民政策, 至 2012 年改革更为彻底, 新移民政策的实施, 吸引了更高素质人才的到来, 更为澳大利亚的发展进步作出了贡献。下面拟从政治、经济、外交等因素来预测澳大利亚移民政策的走向。

1. 从政治因素看移民政策的走向
移民政策作为澳大利亚的一项国家政策, 受

到其国内一系列政治力量的影响和制约。这些政治力量包括:移民部以及其他各部门、反对党、各种利益集团、公众舆论等。

澳大利亚移民部是移民计划的制定者和实施者。移民部设立了一系列的咨询和参考机构来协助其制定移民计划。行使参考咨询职权的机构主要是国家人口委员会(NPC)和移民研究局。它们的主要职责是“对于澳大利亚移民问题进行客观和专业的分析,从而为移民政策将来的走向提供一个合理的依据”^[13]。此外,其他涉及到移民在澳大利亚社会生活的有关部门,诸如社会安全部、卫生部以及教育、就业和培训部等也会对澳大利亚移民政策的制定产生直接或间接的影响。

移民问题也是澳大利亚两大政党和公众关注的焦点问题。如:在工党执政的13年里,出于党派政治斗争的需要,自由党屡次对工党的移民政策发表反对意见,对当时移民政策的发展走向产生了一定的影响。澳大利亚国家人口委员会曾发表报告,要求工党政府给予技术移民以更大的关注,减少没有英语语言能力的技术工人的入境。自由党领导人休森立即发表声明,支持这一报告。尽管遭到了批评,自由党的这一观点仍然对澳大利亚政府此后的移民政策产生了较大影响,1992-1993年的移民计划缩减了31000名,下降到80000名。其中,技术移民所占的比例由40%下降到30%。接着,1992年7月,澳大利亚政府在独立移民和让步移民类别的选择标准中增加了英语语言能力的积分测试^[14]。

此外,澳大利亚国内各种利益集团也对澳大利亚的移民政策的制定有着一定的影响。在澳大利亚最有影响的是经济利益集团,以工会为代表。以1992年的移民政策为例,在政策制定之前,工党移民部长格里·汉德(Gerry Hand)同近200个行业团体进行了磋商。在上述1992年移民政策中,对技术移民加强英语语言测试同样也是汉德听取了汽车制造业工会意见的部分结果。该组织将不再雇佣不会说英语的工人^[15]。

公共舆论也对澳大利亚移民政策有着重要的影响。一般来说,公共舆论不可能直接导致移民政策的产生。但是,任何一届政府要想继续执政或得到支持,就不能回避视听。上任工党政府大量地引进家庭移民,在很大程度上与公众舆论有关。当时,对于大多数澳大利亚人来说,支持移民特别是家庭移民大量进入澳大利亚,仿佛已经成为一种美德^[16]。

从各种政治因素可以看出,澳大利亚移民政策的制定依据移民部等国家部门的考察分析,在党派斗争中不断地完善,各种利益集团亦影响着移民政策,并且政策的制定要考虑到公众的要求。由于各种政治因素的制约,澳大利亚的移民政策首先要符合澳大利亚的国家利益,适应各个团体的要求,平稳地发展,不断地完善,更好地促进澳大利亚国家的进步繁荣。这里需要指出的是:利益导向的移民“客户政治”在澳大利亚移民政策的转变过程中起到了主导作用,而由于社会环境和政治结构的原因,“权利”和“国家角色”在澳大利亚移民政策制定和执行过程中不仅无法向其施压,反而为执政党实行紧缩的移民政策提供了条件。

20世纪70年代以来,澳大利亚的移民政治是以利益为导向的“客户政治”模式,在该政治模式下,澳大利亚移民政策成为各利益集团博弈的结果。但在1980年代末,由于移民问题的公开化,公众的反移民情绪被调动起来,从而使这一移民政治模式趋于瓦解,主要政党为了迎合选民需求开始实行紧缩的移民政策。同时,澳大利亚政治中衰微的“权利”因素和强势的“国家”角色也有利于执政党紧缩的移民政策的执行。

当前,澳大利亚的移民问题已经成为政治上的一个热门议题,并且“在政治家和民意测验之间关于意志的斗争中具有决定性的意义”。在2010年的大选中,从竞选的第一周(7月17日-23日)至最后一周(8月19-20日)“人口与移民问题”从未超出澳大利亚媒体所统计的“前十位”话题^[17]。1996年以后,民众的反移民情绪有所缓解,1997年民意调查显示,有46%的民众认为目前澳大利亚的移民数量“太多”,在2001和2002年这一数字下降到35%和41%^[18]。进入21世纪后,澳大利亚开始逐渐增加移民的数量,但以技术移民为主,在2010-2011年度的移民计划中,准备接收168,623名海外移民,其中家庭移民54,550名,技术移民113,850名,特殊资格类移民300名^[19]。但随着移民的增加,民众的态度也发生了变化。澳大利亚选举研究(Australian Election Study)的民意调查显示,2010年大选后,有53%的人认为现在澳大利亚允许移民进入的数量“太多”了,这高于2007年和2004年大选后的46%和30%。而在2009年和2010年,有44%-46%的民众认为澳大利亚政府当前的移民政策太“温和”了^[20]。面对近年来移民计划和民众意向的变

化,深入探讨以利益为导向的移民“客户政治”在20世纪90年代移民政策转变过程中的作用,对分析澳大利亚未来移民政策的走向无疑具有重要的借鉴意义^[21]。

2. 从经济因素看移民政策的走向

澳大利亚是一个幅员辽阔、地广人稀的国家。长期以来,为弥补国内劳动力的缺乏,吸收移民进入澳大利亚成为澳大利亚的一项基本国策。历史上,移民作为资本主义发展不可或缺的劳动力因素,为澳大利亚经济和社会的发展作出了重要贡献。移民带来的经济影响是澳大利亚政府制定移民计划不得不考虑的重要因素。墨尔本大学社会应用经济研究所副所长布赖恩·帕门特认为“移民带来的资本足以补偿澳大利亚经济上的不平衡”,并引证资料说,“仅1989年,移民就给澳大利亚带来了31.9亿美元的资本”^[22]。因此,澳大利亚支持技术移民及商业资本移民,扩大他们的移入数量,以促进澳大利亚经济的发展。

新移民政策下的教育出口也给澳洲带来巨大收益,1992年澳大利亚教育出口收入达7.5亿美元,差不多与小麦出口的收入持平。在2010年,澳大利亚有逾43万名外国留学生,每年为澳大利亚带来170亿澳元的收入,是国家三大外汇收入来源之一。澳大利亚人口不到世界人口的1%,却吸收了7.5%的留学生,他们所缴纳的学费约占澳洲大专院校财政收入的15%^[23]。

此外,澳大利亚国内出现的“经济理性主义”也对霍华德政府的移民政策产生了一定的影响。“经济理性主义”主张控制国家预算和提高经济效率,在移民政策上,则主张大量引进技术移民,强调移民应当对澳大利亚经济发展起积极作用。霍华德政府将“经济理性主义”渗透到移民政策中,提高了移民类型的经济标准,增加移民数量,但是减少了新进移民的社会福利开支,为国家节省了大量资金。而陆克文—吉拉德政府执政以来,高度依赖外国投资来繁荣本国经济的导向日益增强,商业移民申请者的最低资产要求创历史最高纪录。2012年11月24日,澳洲移民局正式宣布开始实施500万重要投资者签证。而该签证受到了中国投资人的青睐,目前已经有200多个来自中国的投资人递交了该签证的EOI意向,奥焯移民的第一批500万澳元重要投资客户早在去年年末就顺利获得了EOI邀请函,并递交了签证申请;福建何姓投资人在去年年末顺利获得了188c的重要投资者签证担保函^[24]。2012年澳大

利亚移民局的数据显示,近几年澳大利亚商业移民每年获签的人数达1000多人。按每位投资移民50万澳元的政策要求最低值来估算,中国投资移民一年贡献给澳大利亚的财富最少也达到32亿元人民币^[25]。

由于经济因素的影响,在引进移民特别是技术移民方面,澳大利亚国内一直存在着扩张主义和限制主义的争论。扩张主义者反对任何严格限制的移民计划。他们坚信移民能够促进澳大利亚国家经济的发展;限制主义者则认为移民是当地人工作机会的竞争者,无论移民的技术水平如何,都应对澳大利亚的失业率负有一定的责任。两者的争论对澳大利亚的移民政策均有一定程度的影响,因此澳大利亚虽一直在引进移民,但有时会削减移民的数额,出现摇摆。

不管怎样,如今澳大利亚以经济为立足点来考虑移民政策,理性对待移民问题,减少了家庭团聚移民的数量,增加技术移民和商业移民,以促进澳大利亚经济发展为准则。因此,从经济因素来看,澳大利亚移民政策将不会有显著激烈的变化,并将继续增加移民数量,以促进澳大利亚社会经济的发展。

3. 从外交因素看移民政策的走向

外交因素是影响澳大利亚制定移民政策的又一重要因素。历史上,澳大利亚民族是从英吉民族中派生出来的,因此,澳大利亚一直视英国为自己的“母国”,追随英国的外交政策,与欧美西方国家交好。在移民政策上,澳大利亚亦偏重于英国移民,欢迎北欧移民及其他白色人种国家的移民。但二战结束后,英国和其他欧洲国家因战争影响、劳动力因素等自身发展需要的原因,对移居澳大利亚兴趣不大,澳大利亚的欧洲移民逐渐减少,而澳大利亚自身的发展需要大量移民。

二战后世界格局的变化使澳大利亚认识到自身外交政策的偏失,加之战后亚洲经济的迅速发展,澳大利亚地处亚太地区,与亚洲国家的经济联系日益密切,不断加强的经贸关系使澳大利亚不得不改变其外交政策,改善与亚洲国家的关系,在外交上实行了从“亲近亚洲”到“面向亚洲”的政策,后来又提出“融入亚洲”,力求在文化上和经济上跟迅速发展的亚洲融为一体。与其外交政策的改变相适应,澳大利亚政府开始重视亚洲移民,放宽限制,增加移民数量。亚洲移民政策的调整可以说是澳大利亚“融入亚洲”政策的重要内容,来自亚洲的移民作为联系澳亚外交关系的纽带而

受到澳大利亚政府的格外重视。澳大利亚政府发表的加农特报告(Garnaut Report)曾指出“移民在帮助澳大利亚从经济飞速增长的东亚地区获得最大利益的过程中,具有关键性的作用。”^[26]而作为“中国通”的新一届政府总理陆克文自2007年上任起就十分注重澳大利亚与亚洲各国的关系。2009-2013年吉拉德执政期间,更加重视调整和发展与中国和亚洲的关系,2012年10月发布的《亚洲世纪中的澳大利亚》白皮书,提出了“一个宏伟的规划来确保澳大利亚抓住亚洲世纪提供的机遇”,因为“澳大利亚的未来将取决于澳大利亚人自己的选择以及澳大利亚如何融入其所在的地区”。澳大利亚将与亚洲地区主要国家“建立更加全面的外交关系”,白皮书号召“澳大利亚所有人发挥自己的作用,使澳大利亚成为一个更了解亚洲、更具亚洲能力的国家”^[27]。目前,在澳大利亚的移民中,1/4以上的移民出生于亚洲国家,近150万澳洲人会流利地说一种或多种亚洲语言。此外,在澳大利亚2011-2012年度移民计划的前10大来源国中,有7个国家在亚洲:印度、中国、菲律宾、斯里兰卡、马来西亚、韩国和越南^[28]。

2013年6月,陆克文再次就任工党领袖并出任总理,但澳大利亚的外交政策不会因“换人”而发生大的改变,其主要原因有三点:一是这次仅更换总理,并没有更换执政党,因此在外交政策上应该延续同一策略;二是中澳关系发展已十分紧密,两国在地理上更接近、经济上更加与亚洲融合;三是澳大利亚已成为世界华人的主要移民地,华人占当地人口的比重越来越大,这也会对其外交政策产生一定影响。因此中澳关系不会因政府更迭下台受到冲击。

从外交政策来看,澳大利亚重视与亚太国家日益广泛的经贸联系,加强与亚太国家的合作。其移民政策也会与外交政策一致,澳大利亚将会继续欢迎广大亚洲移民进入澳大利亚,特别是技术移民和商业移民。包括华人新移民在内的亚洲移民在澳大利亚会勤恳工作,支持多元文化主义,与各民族和睦相处,共同促进澳大利亚的繁荣昌盛。

通过以上分析,我们可以看出澳大利亚移民政策的基本走向:即澳大利亚的移民政策总是根

据其国内政治、经济因素和外交战略的变化,不断进行调整。具体呈现出如下特点:

首先,多元文化主义仍将是澳大利亚移民政策的基础和主流。澳大利亚政府将继续实行非歧视性的移民政策,会允许任何个人从任何国家向澳大利亚提出移民申请,而不考虑其民族来源、性别和宗教信仰如何。多元文化主义政策得到参政党、在野党、利益集团等各团体及广大公众的支持,已经深入人心,成为澳大利亚的基本政策,在将来的澳大利亚社会也依然会发挥其应有的作用,促进移民及各民族的团结与和谐共进。

其次,澳大利亚移民选择的标准日益强调移民的经济因素。正如詹姆斯·朱普所言,澳大利亚移民选择标准中的非经济因素已经在很大程度上消失殆尽。技术移民所要达到的积分正在被政府抬高,以确保高技术的移民入境。申请者须精通英语,具有澳洲政府认可的、与其所从事职业相适应的高等教育文凭;还必须具有在技术职业表中所列职业的相关工作经验。

从前面表中可以看出,家庭移民和技术移民仍然是澳大利亚的两大移民类别。其中技术移民的数量越来越大,尤其是担保类技术移民的数量增幅较大。政府仍将继续鼓励技术移民,技术移民政策在澳大利亚移民政策中会占有极其重要的地位,技术移民和家庭团聚移民在入境后都被澳大利亚政府削减了社会福利,并要求在经济上自给自足。澳大利亚将更加强调完全自费(旅行费用、签证申请、资格认证、体检和失业费用)的技术移民,将增加短期移民及外国留学生的数量。其移民政策不断走向务实,以适应澳大利亚对高技术人才的需求,顺应全球化背景下的国际人口迁移趋向。

第三,澳大利亚的移民政策将继续与其外交政策相适应,重视亚太地区,加强与亚洲各国的经济贸易联系,鼓励亚洲移民,包括华人新移民在内的亚洲移民数量将会继续有所增长。

第四,澳大利亚的移民法律体系将日趋完备,多元文化的移民政策已经从法律上固定下来,移民政策的制定过程中,人为主观因素将大大降低。澳大利亚将本着客观、认真、务实的态度不断完善其移民政策。

[参 考 文 献]

[1]侯松岭、喻慧《当代发达国家移民政策的特点》,《当代亚太》,2005年第1期。

[2]杨恕《西方国家移民政策的结构及其调整》,《国际论坛》,2002年第7期。

- [3] Government cuts migration program , media release , Canberra , 16 March 2009. <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2009/ce09030.htm>
- [4] 澳大利亚移民与公民事务部: <http://www.immi.gov.au>
- [5] Senator Chris Evans , Minister for Immigration and Citizenship , " Announcement of Changes to the 2008 - 09 Skilled Migration Program " , media release , Canberra , 17 December 2008. <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08123.htm>
- [6] Government delivers skilled migration on target , media release , Canberra , 19 July 2012. <http://www.minister.immi.gov.au/media/cb/2012/cb188303.htm>
- [7] 澳大利亚移民与公民事务部: <http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/permanent-employer-sponsored-visa-whats-new.htm>
- [8] 澳大利亚移民与公民事务部: <http://www.immi.gov.au/skills/skillselect/>
- [9] 澳大利亚移民与公民事务部: <http://www.immi.gov.au/skills/skillselect/index/visas/subclass-188/>
- [10] 《澳洲对技术工人需求增加 临时工签申请人数暴涨》, 中国新闻网, 2011年5月26日。 <http://www.chinanews.com/hr/2011/05-26/3068192.shtml>
- [11] Chris Bowen MP , Budget 2011 - 12: New Temporary Migration Agreements to Further Address Skills Demand , 10 May 2011. <http://www.minister.immi.gov.au/media/cb/2011/cb165283.htm>
- [12] 江亚平 《澳总理表示将严厉打击难民偷渡活动》, 新华网, 2010年7月6日。 http://news.xinhuanet.com/world/2010-07/06/c_12303983.htm
- [13] James Jupp and Marie Kabala (eds) , The Politics of Australian Immigration , AGPS , Canberra , 1993 , p1.
- [14] James Jupp and Marie Kabala (eds) , The Politics of Australian Immigration , AGPS , Canberra , 1993 , p157.
- [15] James Jupp and Marie Kabala (eds) , The Politics of Australian Immigration , AGPS , Canberra , 1993 , p134.
- [16] Katharine Betts , " Immigration Policy under the Howard Government " , Australian Journal of Social Issues , Vol 38 No. 2.
- [17] Murray Goot and Ian Watson , Population , Immigration and Asylum Seeker: Patterns in Australian Public Opinion , Parliamentary Library , Canberra , 2011 , p. 9.
- [18] Katharine Betts , Immigration and Public Opinion: Understanding the Shift , People and Place , Vol. 10 , No. 4 , p. 24.
- [19] Harriet Spinks , Australia's Migration Program , Parliamentary Library , Canberra , 2010.
- [20] Murray Goot and Ian Watson , Population , Immigration and Asylum Seeker: Patterns in Australian Public Opinion , Parliamentary Library , Canberra , 2011 , p. 33.
- [21] 张荣苏、张秋生 《“客户政治”与 20 世纪 90 年代澳大利亚移民政策的转变》, 《史学理论研究》2013 年第 3 期。
- [22] Khalid Koser , " The Global Financial Crisis and International Migration: Policy Implications for Australia " , Lowy Institute for International Policy , July 2009 , p. 3.
- [23] 《澳洲 500 万移民项目》专题 , 奥烨移民 , 2013 - 05 - 17 , <http://AU.aoye.com/aus500>
- [24] 中国新闻网 2012 年 08 月 02 日: <http://www.chinanews.com.cn>
- [25] Garnaut Report , AGPS , Canberra , 1989.
- [26] 《亚洲世纪中的澳大利亚》白皮书 , <http://assiancentury.dpnc.gov.au/>
- [27] Chris Bowen MP , " Attracting skilled migrants , tourists and students to Australia in the Asian Century " , media release , Canberra , 28 October 2012. <http://www.minister.immi.gov.au/media/cb/2012/cb191064.htm>

Analysis on the Trends of Australian Immigration Policy from the Immigration Policy Reform of Kevin Rudd-Gillard Period

ZHANG Qiu-sheng

(*The Historical Culture and Tourism College , Jiangsu Normal University , Xuzhou 221116 , China*)

Key Words: Kevin Rudd-Gillard government; Australia; immigration policy

Abstract: As a basic state policy , Australian immigration policy plays an important role in national affairs. Although the immigration policy has been a great adjustment in different periods since 1970s , there were no sharp fluctuations and fundamental changes. In the 21th century , both Howard and Kevin Rudd-Gillard governments continued to adjust the policy according to the circumstance , which contributed to the economic development and social prosperity. Especially in the Kevin Rudd-Gillard administration , the comprehensive reform involved the skilled , business immigrants and short-term migrants to meet the demand of domestic politics and job market. This paper analysis the main content , characteristics and reasons of immigration policy reform in this period , and on this basis we forecast the trends of Australian immigration policy in the 21th century and its impact on the new Asian immigrants.

[责任编辑: 魏善玲]