

英国新移民政策下移民态势及经济影响^{*}

陈湘满

(湘潭大学 商学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要: 1997 年工党政府执政后, 英国移民政策发生了显著变化, 尤其在劳动力迁移政策方面, 出台一系列放宽原有限制移民的政策, 人口流入量显著增大。新的移民政策对英国经济、社会产生很大影响: 增加财政收入和人均 GDP, 提供便利的劳动力供应、改善人口年龄结构等。

关键词: 新移民政策; 移民态势; 经济影响

中图分类号: F13/17 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2006)02-0048-04

自 1997 年开始, 英国新移民政策已经取代了先前最小化移民定居的政策目标。现在官方认为, 大规模移民对英国经济繁荣是必要的, 对社会也是有益的。政府采取了许多措施以增加移民, 尤其是技术移民。新的移民政策对经济产生很大影响, 有利的方面包括增加财政收入和人均 GDP, 提供便利的劳动力供应、改善年龄结构等。但同时也担心大规模移民会损害本土非技术工人的利益。

一、英国移民政策的转变

1950 年代后期, 英国限制性移民政策已经演变为限制来自新英联邦国家的移民, 其目标是维持来英国永久居住人数的最低额度。保守党政府的 1962 年和 1971 年移民法案进一步增加新的条款, 将始于 1920 年针对外国公民的移民控制扩大到英联邦公民。尽管起初工党反对, 但接下来的 1964-1970 1974-1979 工党政府仍然保留了这部法律并于 1965 和 1968 年使之得以强化, 虽然移民规则在 1974-1979 的实施过程中大大地加以软化。

1997 年以后, 英国移民政策发生了转向, 工党政府决定突破原有的移民政策。标志着一个新起点的移民信号是移民部长 Barbara Roche 在 2000 年的一次重要演讲中发出的, 她提倡作为经济、社会、文化和人口资产的人口迁移, 积极推动而不是限制人口迁移。认为“迁移在经济中发挥积极作用”、“移

民对国家的贡献是明显的”、“人口迁移能减轻人口老龄化带来的经济影响”^[1]。内务部对人口迁移及其后果评价的白皮书完成了向新政策的转型。当提及需要调控和关注移民人权状况时, 其政策建议有新的突破, 出台一系列放宽原有限制移民的政策。放弃了这种基于利益考虑, 人口迁移能够或应当受到严格控制的观念后, 采取了有管理的人口迁移新政策。

工党政府在劳动力迁移政策方面有了显著变化。尽管移民部长 Barbara Roche 在 2000 年 9 月才正式宣布, 但是限制雇佣海外技术工人的规定在之前已悄然放宽。她承认移民将日益成为世界经济的重要特征并带来可观的经济效益, 这标志着移民控制向移民管理的转变, 开启了英国更加连续、积极、全面的人口迁移政策新纪元。

二、近年来英国移民态势

调查显示, 2003 年英国净流入非英公民 236 200 人。相对于 1970、1980 年代和 1990 年代早期, 增幅非常显著。自 1997 年开始, 流入英国人数迅速上升, 每年流入的非英公民超过 300 000 人; 尽管流出的非英公民数也很大, 但流出量远小于流入量 (见表 1)。

* 收稿日期: 2005-10-02

作者简介: 陈湘满 (1965-), 男, 湖南新宁人, 湘潭大学商学院教授、博士, 中南财经政法大学理论经济学博士后。

表 1 1995-2003 英国迁入迁出人口数 (单位:千人)

	1995	1997	1999	2001	2003
流入总数	311.9	326.1	453.8	479.6	512.6
其中:非英公民	228.0	237.2	337.4	373.3	406.8
流出总数	236.5	279.2	290.8	307.7	361.5
其中:非英公民	101.0	130.6	151.8	148.5	170.6
净流入总数	+75.4	+46.8	+163.0	+171.8	+151.0
其中:非英公民	+127.0	+106.6	+185.8	+224.8	+236.2

资料来源: Findlay, A. M. The UK experience of attracting and supporting foreign skilled migrants Paper presented to the Singapore Conference on Competing for Global Talent, 13-14th January, 2005.

2003年英国人口净流入量 151,000人,约为1995年(75,000人)的2倍。这些数据表明,通过人口迁移,英国与全球经济联系比过去任何时候更紧密,相比1970年代至1990年代中期的人口迁移政策下的情形,净迁入人口达到新的更高水平。

技术移民的重要性是显而易见的。表2显示,受雇于专业管理岗位的非英公民的技术性移民数增加。1990年代是国际技术移民变得日益重要的时期,数量从1992年的33,000人增加到1998年的76,000人再到2002年的103,000人。1998-2002年非英公民专业管理人员的流出量远小于流入量。1999-2002年净流入技术人员总数超过200,000人,而1991-1994年间只有60,000人。这些统计数据似乎证实,英国正在从1990年代早期智力交换转变到现在实质性的智力获得。

表 2 1992-2002年迁入迁出英国非英公民专业管理人员数 (单位:千人)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
流入	33.1	44.1	52.4	76.4	108.6	103.0
流出	25.6	18.0	22.6	30.3	52.8	46.0
净流动	+7.5	+26.0	+29.7	+46.1	+55.8	+57.0

资料来源:同表1。

比较1990年代非英公民专业管理人员的净流入量与英国公民专业管理人员流动格局,可以确认英国在全球技术劳动力市场的有利区位。1991和1992年,英国公民中专业管理人员净流出量超过同类非英公民的净流入量,这表示英国同世界知识经济之间的某种平衡交换。相比较,从1995年特别是1998年以后,每年英国公民中专业管理人员净流出量小于非英公民的净流入量。

三、移民的经济影响

随着新移民政策的实施,移民规模不断扩大,移民对英国的经济、社会的影响也更为深远。

1 移民与 GDP 增长

通过选择性的扩大工作年龄人口的迁入量,移

民促进了 GDP 的增长。这种主张通常建立在两个假设前提之下:一是移民相对比较年轻,因而迁移增加了总人口中工作人口的比例;二是起因于移民的工作年龄人口的增加,导致 GDP 总量自动的等量增加。第一个假设通常是正确的,而后者在以目前的人口大量迁入的情形下常常是不正确的,因为它假定工作年龄的移民会像在原籍国一样从事相同的职业,假定移民所填补的岗位是附加在本国公民目前岗位之外的,假定移民不取代本国工人。

2004年4月英国首相托尼·布莱尔在一次演讲中论及移民问题。他认为,如果人口净迁入停止,经济增长将会减缓0.5%—实际上是0.4%左右。这一数据基于财政部门的估计,国民经济增长趋势是2.5%,其中2.0%来自生产力水平的提高,0.5%来自工作年龄人口的增加,而在2001-2002年,其中三分之二来自移民。

2 移民对英国财政的影响

在推进英国新移民政策中,倡导者特别强调移民能带来25亿英镑的财政收益和移民对劳动力的贡献^[2]。这些被描绘成除其它有利条件外对国家经济繁荣最真实、最本质的东西。

财政统计有两种主要方法:静态和动态。静态方法选择特定的移民组,计算他们一年缴纳的税款及其消耗的公共支出数量,两者差额即为他们的净财政贡献。动态方法是一个替换过程,即考虑与移民及其后代关联的未来税收和支出的整个流程,税收和支出折合为基年数值并计算其净现值。这个总值就是移民作为资本的净财政贡献。尽管动态方法在概念上更完备,但在实践中很难应用,因为在未来的生育、就业、生产力、税率和政府支出水平等方面需要不一样的假设条件,而这些方面对贴现率的选择也是很敏感的。

不管选择哪种方法,动态的还是静态的,必须根据政府在商品和服务方面的支出做出可靠的结论。这种支出与某一类人口数量成比例关系,它们在一个简单比例基础上进行分配。然而有些支出不属于这一类型,如,移民导致的冲突和拥堵,进而引起警察管治和城市基础设施方面公共支出增加。相反,像国防等其它类型的支出与人口规模没有紧密联系,移民以固定成本扩大纳税人数量而获得经济收益。

这里也有政府偿付能力的问题。为了解决暂时的预算约束,贴现财税数额减去公共支出应当等于零。在动态方法里,假设现在和未来税率会调整,以

确保这一条件得到满足。静态方法里类似的程序是对当前税率做名义上的调整以避免任何预算赤字或盈余。有些静态估计不能做出这一调整,因而对移民的财政贡献给出有偏差的估计。

教育程度较高的技术移民,通常会有正面的财政贡献,他们所缴纳的税款会多于所消耗政府支出。只要他们找到工作又不取代当地工人,只要他们及其亲属不对福利补贴和公共支出产生大的需求,甚至非技术移民也会做出有益的财政贡献。但另一个极端是移民接受了公共资助却不纳税,因为他们没有工作收入。许多难民、配偶,尤其是来自发展中国家的,就属于这一类型,儿童和上了年纪的移民家属亦在此行列。

在测算移民的财政影响中,常常忽视了迁出移民的影响。如果迁入和迁出移民不相关,那么这种测算就是正确的。然而,事实并非总是这样。许多高级管理人员、艺术家和其他专业人员在进行国际性流动,如跨国公司会在国家之间轮换其管理人员,即所谓公司内部交换,很多高水平人力资源流入、流出英国即属这一类型^[3]。2003年在英国的外国工人37%从事迁移前同样的职业,很可能是“公司轮换人员”。这一数据与1985-2002年间几乎相同。这种内部转化有助于提高全球生产力,但它对两国政府财政的直接影响较小。一个外国管理者会替代一个本国管理者,但他们在纳税和消耗公共支出方面非常相似。然而通常账户上显示两国政府都实质上获得收益,在每个国家,账户上包括高工资外国管理者巨大的财政贡献,但它忽视了本国管理者离开所造成的财政损失。这只是其中一个例子,技术工人迁入和迁出是有因果联系的,账户通常因为忽视这些联系而夸大了财政收益。

在那些长期发生大规模移民的国家,移民及其后代的储备包含许多不同类型和年龄组别。这可以解释为什么对迁移人口整体财政贡献的估算相当小,一些移民的正的财政贡献大部分或全部被另一些移民的负的财政贡献所抵消。对过去移民的净财政贡献的估计正常幅度是GDP的1%^[4]。

研究估计,移民纳税312亿英镑,政府支出288亿,净财政贡献约25亿。计算过程涉及了移民对财政平衡的直接影响,而忽略了移民对国内居民就业和收入的间接影响。如果因移民竞争导致当地非技术工人失业或降低工资,税收就会减少,额外福利开支就会增加。而且,非技术工人迁入与更多的福利开支并导致高税款和更多的政府官僚相联系,二者

扭曲国民经济的运行,对其他居民强加了隐性成本。相反,技术工人或企业家的迁入会给当地工人创造新的、更好的就业岗位,增加他们的纳税能力,减少他们对政府福利的依赖。

这些观察表明,要准确体现移民怎样影响政府财政是困难的。如果我们忽略难以正确估计的一般均衡影响,那么迁移人口的财政贡献净值估计位于-4亿与26亿英镑之间。后面这个数字似乎很大,但应被看成远景值。这一数值少于GDP的0.3%、个人消费的0.4%。与整个国民经济比较,迁移人口的财政贡献是小的。总之,过去迁入英国的移民既没有对社会其他成员造成显著的财政负担,也没有产生显著的赢余。在这方面英国与其他发达的经济体是相似的。

3 移民对就业和工资的影响

不断增加的移民是满足基本的劳动力市场需求而不是影响英国工人的利益。达斯特曼等人(Dustmann, F., F. Fabbri and J. Wadsworth)2003年提交给内务部的报告常常被引证为移民不会伤害当地工人的依据^[5]。事实上,这一报告的结果不能使人信服。依靠过去使用的模型,以目前的速度,每增加10%的迁移人口就会增加2%-6%的失业。同时他们还发现移民会导致本地工人的高货币工资。然而,相对于较大的误差范围,这些估计都是主观的,不具有统计意义。

达斯特曼和他的同事们引用大量的研究结论,迁入其他国家的移民对当地劳动力只有很小的负面影响。随后的证据表明,这一影响实际上相当大。鲍杰斯(Borjas, G. J)最近研究认为,1980-2000年间美国移民已经造成中学辍学者失业,减少约8.9%的收入,这些结果实质上是由于大量的低技能的墨西哥移民所致^[6]。而且,对本土出生的黑人和西班牙裔工人的负面影响明显大于非西班牙裔白人,因为相当部分少数民族直接同移民竞争。不管移民是合法还是非法、永久的还是临时的,都会出现收入减少。

鲍杰斯还发现,美国移民降低了本国工人的就业率。卡德(Card, D)以不同的方法发现,美国的一些门户城市,比如洛杉矶,1985-1990年间大规模移民明显减少了青年人和受教育程度低的本国工人的就业率。知道这些城市的种族构成,我们就能推断,受移民影响的许多当地人是黑人^[7]。

从以上文献我们可以得出结论,非技术移民可能在很大程度上伤害了与之竞争的本地工人。而

且,受伤害的工人或许是该国其他地方的人。例如,居住在苏格兰或英格兰北部的非技术工人不会南移找工作,因为别的地方的工作已经被移民占去或者住房费用被移民抬高(或工资下降)。哈顿和塔尼(Hatton T. and M. Tani)最近研究发现,外国移民进入一个地区导致国内净迁移进入该地区的人数明显减少^[8]。

人们常认为,需要移民去做那些本地人不愿意做的工作。这在几个案例里或许是真的,但就总体而言这是不真实的。英国大部分地区非技术性移民相对比较少,正是这些当地人从事想象中英国工人不愿意做的工作。正如 OECD 提到的重视护理工作:“问题并非如此缺乏护士,而是缺乏提供给她们愿意工作的条件”^[9]。当英格兰南部的雇主们说他们不能找到工人去干卑微的工作时,他们所指的常常是英国当地工人不愿接受他们提供的工资和工作条件。在这一案例中,问题并不是劳动力的绝对短缺,而是廉价劳动力的缺乏。提高廉价工人工资最有效的途径是维持人为的劳动力短缺以致雇主们别无选择,只好支付更多工资以吸引外地工人,或通过提高生产效率减少对劳力的需求,但这一政策与大量引进国外廉价劳动力不相符。不论以何种形式,临时的还是永久的,合法的还是非法的,大量引进非技术性工人会伤害与之竞争的本国工人。这些本国工人不同程度地来自某些少数民族,正是他们承受移民所带来的最大损失。技术性工人或有才干的雇主移民对当地非技术性工人是有利的,因为能刺激劳动力需求。然而,这种移民具有潜在的严重下降趋势,使人们对国内人口教育投资丧失信心。在医学界已经发生了这种事情,由于从其他国家大量引

进医生,因而长期忽视对医生的培养。现在英国正面临这一后果,若干年后医疗培训的扩大才开始有所收获。因此,以国家长期利益看,过分依赖国外技术人才是不可取的。

此外,移民对促进人口增长、防止人口老龄化、填充底层工种、扩大劳动力供应等方面产生了重要影响。

参考文献:

- [1] Roche B. 2000. Speech on Migration to Institute of Public Policy Research[R]. London IPPR.
- [2] Gott C. and K. Johnson, 2002. The migrant population in the UK: fiscal effects[J]. Home office research, development and statistics directorate occasional paper No 77. London: Home Office.
- [3] Salt J. 1997. international movements of highly skilled, international migration unit occasional papers No 3[R]. Paris: OECD.
- [4] Coleman, D. The economic effects of immigration into the United Kingdom[J]. population and development review 30(4), 2004.
- [5] Dustmann F., F. Fabbri and J. Wadsworth. 2003. The local labour market effects of immigration in the UK, Home Office Online Report 06/03 [R/OL]. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/>
- [6] Borjas G. J., 2003. The labor demand curve is downward sloping: Re-examining the impact of immigration on the labor market[J]. Quarterly Journal of Economics (November).
- [7] Card D., 2001. Immigration inflows, native outflows, and the local labor market in parts of higher immigration[J]. Journal of Labor Economics 19(1): 22-64.
- [8] Hatton T. and M. Tani, 2003. Immigration and Inter-regional Mobility in the UK, 1982-2000[R]. CEPR Working Paper.
- [9] OECD, 2003. Trends in International Migration, SOPEMI 2002 [R]. Paris: OECD.

责任编辑:陈桂香

Immigration Trends and Economic Impacts of New Immigration Policy of United Kingdom

CHEN Xiang-man

(Business School, Xiangtan University, Xiangtan, Hunan 411105 China)

Abstract UK immigration policy has been turned around since 1997, when the incoming labour government began to make a decision break with previous policies and attitudes toward immigration. In the inflow of labour force, the main thrust is to welcome and promote immigration, not to limit it. So migration inflows increase obviously. The new immigration policy makes a strong impact on economy and society. It includes increasing fiscal contribution and GDP, providing convenient labour force and improving age-structure of population.

Keywords new immigration policy; immigration trend; economic impact