

人口研究

人口老龄化对国际移民政策的影响

姜海珊

(中国社会科学院 研究生院,北京 100102)

[摘要] 以日本和欧洲发达国家为例,阐述人口老龄化对国际移民政策的影响。人口老龄化不仅带来劳动力的短缺,还带来老年护理需求的增加。中国的老龄化速度很快,政府应该提前考虑移民的相关问题,并加强对国际移民问题的研究。

[关键词] 人口老龄化;国际移民;政策;中国

[中图分类号] C924.24

[文献标识码] A

[文章编号] 1007-032X(2009)02-0027-04

Abstract: Taking Japan and European developed countries as examples, the paper expounds the impact of population aging on international migration policy. It also points out population aging may not only lead to the shortage of workforce but also result in increasing demand for geriatric nursing. As the aging speeds up in China, the government should take into account such relating issue as e/immigration in advance, and make a careful research review on the international migration.

Key words: Population Aging; E/Immigration; Policy; China

当今世界上许多工业化国家正在经历着快速的老龄化过程,同时,一些发展中国家老年人口的比重也开始有所上升。联合国《世界人口老龄化:1950—2050》报告指出,全球60岁以上老年人口以每年2%的速度增长,到2050年将占全球人口的21%,在数量上将超过15岁以下的年轻人^[1]。很多率先进入老龄化的发达国家,如德国、法国、澳大利亚等,为了应对人口老龄化带来的劳动力短缺等问题,从上世纪末开始逐渐放宽对移民的限制,对国际移民政策进行了相关调整。老龄化和移民问题日益受到全球的关注,在2005年的G-20财长和央行行长会议上,老龄化和移民问题就是其中的一个主要议题。

目前,我国对老龄化与国际移民的研究十分缺乏,应对老龄化问题的研究主要集中于完善养老保障制度、延迟退休年龄以及完善老年人权益法规体系等方面^[2],基本没有涉及老龄化与移民的关系问题。而对于移民问题,主要是讨论国内城乡区域间的人口流动,也基本没有涉及国际移民方面问题。本文将从人口老龄化的角度来研究国际移民政策问题,通过分析发达国家对移民政策的调整来进一步认识老龄化对移民的影响,进而结合中国的情况进行前瞻性研究。

一、人口老龄化与国际移民

国际移民现象在人类活动的早期就已经存在,自20世纪90年代以来,随着经济全球化的深入发展,国际移民的数量不断增多。根据国际移民组织的定义,国际移民是指以在其他国家定居为目的而跨越国境流动的人群,包括暂时性居住在内,通常不包括游客和短期商务考察者。联合国《1997国际移民统计建议》中将任何改变常住国的人都视为国际移民,并将其划分为长期移民和短期移民。本文所讲的国际移民主要是指长期移民,即在原常住国以外居住时间超过12个月的跨越国界的人口流动。

导致国际移民的原因是多方面的,涉及政治、经济、文化和社会等各方面的关系和利益,是一个非常复杂的现象。有很多理论来解释国际移民的动因,新古典主义移民理论认为国家间的工资差异是移民产生的根源,对于个人来说则是通过成本—收益比较之后做出决定。新经济移民理论认为,做出移民决定的不

[收稿日期] 2008-09-01; **[修订日期]** 2009-02-27

[作者简介] 姜海珊(1976-),女,山东莱州人,北京工业大学讲师,中国社会科学院博士研究生,研究方向:人口与劳动经济学。

是个人而是家庭,同时移民的目的是降低家庭收入风险。此外还有双重劳动力市场理论、世界体系理论、网络说和移民系统理论等,都从不同角度提出移民产生的原因。从当代国际移民的实践来看,人口老龄化是影响发达国家国际移民的一个重要因素。

老龄化带来劳动年龄人口减少,从而产生劳动力的短缺。劳动力是社会经济可持续发展的重要条件,尤其是青年劳动力更是一个国家财富的主要创造者。近一个世纪以来,欧洲由于出生率持续下降,劳动年龄人口数量急剧减少,在世界经济中的地位呈下降趋势,占全球 GNP总量的比重已由 1900 年的 42.4% 降至 1965 年的 30.3% 和 2000 年的 25.5%^{[3]102}。为解决老龄化所带来的劳动力短缺问题,近年来许多发达国家在移民政策上作了调整,逐渐开始放宽移民输入的条件,对技术移民和知识移民大开方便之门。1998—2003 年,英国输入受教育程度较高的移民劳动力平均每年增加 35%,比一般外来移民的增长速度快了近 10 倍^[4]。2008 年初法国政府推出新的移民政策,希望在今后的二三年内将外来移民中专业人才的比例由目前的 7% 提高至 50%^[5]。

老龄化除了带来劳动力的短缺以外,老年人的护理和保健需求也日益增加。美国、英国、加拿大等人口老龄化现象严重的发达国家,为了吸引高级的专业护理人才,出台了很多优惠政策,如新西兰政府推出了老年护理培训项目。近年来许多发展中国家的保健专业人员和护理人员迁移到发达国家,以满足发达国家的这种需求。

二、发达国家国际移民政策的调整

一个国家移民政策的确定取决于有利益关系的社会阶层和团体的实力对比及其利益平衡,不同国家的移民政策由于其文化、政治、经济等方面的因素,各有不同的特点。从各国的移民政策取向来分,可以把发达国家分为三类:第一类是传统的移民输入国,如美国、加拿大和澳大利亚,这些国家由于历史原因,加上人口老龄化的影响,推出了鼓励永久移民的政策;第二类是欧洲各国,历史上是移民的输出地,20 世纪 70 年代以后随着老龄化程度的加深,逐渐成为移民输入地;第三类是日本,日本由于受其地理位置和文化的影响,对吸收外来移民一直非常谨慎,但是近些年来由于老龄化导致的劳动力短缺使得政策制定者不得不考虑放宽移民限制。根据 1999 年联合国人口机构对世界各国老龄化程度的排名,除日本排第 4 位以外,占据前 31 位的全为欧洲国家,其中意大利、希腊、德国居前 3 位^{[3]197}。

1. 日本人口老龄化状况与移民政策

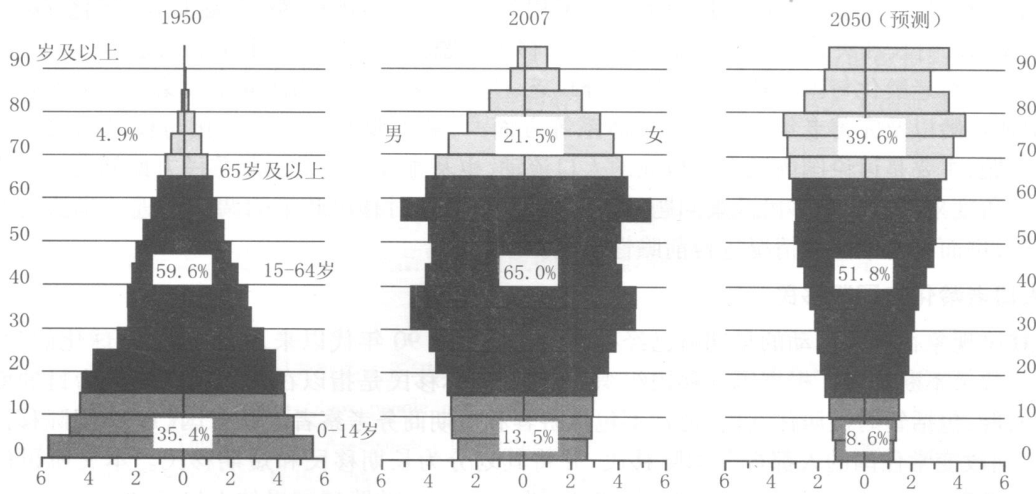


图 1 日本的人口金字塔 (单位:百万)

资料来源: Statistics Bureau, Japan Statistical Handbook of Japan 2008.

日本是工业化国家中老年人口数量最多、老龄化速度最快的一个国家,1970 年日本 65 岁以上老年人口占总人口数的比例为 7.07%,到 1995 年,仅用了 25 年时间就增长到了 14.54%^[6]。而意大利用了 61 年才完成这一过程,瑞典用了 85 年,法国用了 115 年。从人口结构来看,1950 年日本的人口金字塔还是标准的金字塔形,但是,随着出生率和死亡率的下降,人口金字塔的形状发生了巨大的改变(见图 1)。从 1997 年开始,65 岁以上老年人口的数量就超过了 14 岁以下人口的数量,老少供养比(elder-child ratio)超

过了 100%。到 2007 年,65 岁以上老年人口达到 2 746 万,占总人口的 21.5%;14 岁以下人口有 1 729 万,占人口总数的 13.5%,达到了历史最低水平。据预测,到 2050 年日本人口结构将呈现“倒金字塔”型,老年人口占总人口的比例将接近 40%^[7]。

日本历来对外来移民相当排斥,1990 年之前严格限制移民,即便在二战后经济快速发展、劳动力极度缺乏时期,宁愿通过延长工作时间和雇佣年老者和学生从事兼职工作,也不愿接受外来移民。但是由于人口老龄化带来的劳动力短缺情况日趋严重,从 1990 年起时放松了对技术移民的限制,到 2005 年,日本接纳了大约 120 万外来移民,目前移民总数已达到创纪录的 200 万人。而在 2006 年之前的 10 年内,受过高等教育的移民数量保持在 33 万人,占 24 岁以上移民数量的约 1/3^[8]。

尽管日本主要由于政治、文化等原因不愿意较多地引进外籍劳工,长期以来一直实行严格限制外来移民的政策,但是低生育率和老龄化的现实使得劳动力严重不足,劳动力市场供求的不平衡使得灰色劳务市场有了发展空间,日本非法移民从 1990 年的 11 万人激增至 2000 年的 50 万人^[8]。这使日本政府认识到,治理非法移民最好的办法是开拓合法移民的渠道,近些年来日本政府也开始酝酿调整移民政策。据了解,2008 年日本已经开始讨论制定推进外国人定居的基本法,并且准备设置移民厅,负责外国移民的接受与管理。

2 欧洲移民政策的调整

欧洲是世界上最早开始人口老龄化的地区,1871 年法国 65 岁及以上老年人口所占比重达到 7.4%^[9],成为世界上第一个进入老龄化的国家,此后瑞典、挪威先后于 1890 年和 1891 年进入了老龄化社会。到 20 世纪 40 年代,欧洲陆续有英国、德国等十几个国家进入了老龄化社会。1950 年,欧洲 65 岁及以上老年人口所占比重达到了 8.7%,之后,由于总和生育率的不断下降和死亡率的降低,人口老龄化的程度不断加深。为了弥补人口老龄化带来的劳动力不足,欧盟各国开始吸收外籍劳动力。

进入 21 世纪以后,欧洲的老龄化继续加剧,劳动力的短缺更加明显,Dale Lovell 认为,如果没有移民的加入,在 2015 年到 2050 年英国的劳动年龄人口(15~64 岁)将会减少 4 300 万^[10]。从 20 世纪末开始,许多欧洲国家政府逐渐改变了原先为限制非法移民所奉行的控制移民的做法,将吸纳移民作为欧洲解决劳动力短缺的一个长期策略。英国、法国、奥地利、芬兰等国家采用了多种多样的方便入境与就业的“绿卡工程”来吸引外国劳动力。

近些年来,为了在全球化过程中提升人力资本,应对专业人才缺口所导致的国际竞争力下降问题,一些欧洲国家出台并不断放宽技术移民政策。德国在 2001 年 7 月出台了新移民政策,根据该政策德国每年将容纳 5 万外国移民,其中科技人员占输入移民总数的比例超过 60%^[11]。2005 年初,德国又颁布实施了《新移民法》,采取了更加有利于高技术移民的措施,包括允许留学生毕业后可延长 1 年居留期等。2008 年底欧盟议会批准通过“蓝卡”计划,在限制非法移民、控制普通移民的同时,吸引和鼓励高智商和高知识结构的人才到欧盟就业,努力改变欧盟就业人员的知识结构。根据“蓝卡”计划,在未来 20 年内要吸引至少 2 000 万来自亚洲、非洲和拉丁美洲的技术人才到欧盟国家就业,以促进欧洲经济社会发展。

三、中国人口老龄化与国际移民政策

按照联合国老龄化社会的标准,2000 年中国 65 岁以上老人的比重接近 7%,开始进入老龄化社会,而且与世界其他国家相比,速度快且规模大。从目前来看,中国还属于移民输出大国,那么,随着中国老龄化程度的不断加深,面对发达国家不断放宽的移民政策,中国应该如何应对,未雨绸缪呢?

1. 中国老龄化与移民政策

张车伟等人根据 2000 年“五普”结果进行的预测表明,如果总和生育率维持在 1.8 左右,我国劳动力的增长趋势还会维持 10 年左右的时间,也就是说,到 2015 年之后,虽然劳动年龄人口总量增加,但新增劳动人口呈减少的趋势^[12]。劳动力充足的人口红利期很快就会过去,随着人口老龄化的不断加速,劳动年龄人口将会不断减少,中国将会出现劳动力的短缺。

随着我国计划生育工作的深入开展,出生率的持续降低,家庭规模变小,“4-2-1”型家庭和“空巢家庭”普遍存在,今后能够留在家里护理老人的人数也日益减少,特别是在农村,年轻的劳动力外出工作,无法照顾家里的老人。因此中国传统的家庭保障功能削弱,对老年人长期护理和社会护理的需求日益增加。

目前,我国劳动力市场上有大量劳动力处于未充分就业状态,失业率较高,所以 10 年之后劳动力数量

的下降还不会产生太大的影响。但是随着劳动力数量的进一步减少,在维持现有人口政策的前提下,经济的快速发展必将受到影响。从人口转变的趋势来看,中国在30年后很有可能也会像现在的欧洲国家一样需要外国移民来填补劳动力的不足。从人口输出大国转变为人口输入国。

2 国际移民政策对中国劳动人口的影响

为应对老龄化所带来的劳动力短缺,发达国家不断放宽的国际移民政策,尤其对高技术人才降低了门槛,吸引了大量的国外高科技人才。从1996年起美国多次修改移民法,提高HB-1签证限额,以获取更多的高科技人才。为了与美国进行人才竞争,加拿大也不断放宽技术移民政策,自1998年起,中国大陆的移民及技术移民输出是各国移民中最多的,2001年中国大陆的移民输出总量达到38 848人,占加拿大总移民人数的18%,其中大多数为技术移民^[13]。

中国社会科学院的一项调查表明,1978~2006年,有106万中国学生留学海外,却只有27.5万人回国,有大约70%的留学生定居国外^[14],智力外流现象十分严重。大量的高科技人才流往国外,造成中国经济发展许多重要领域的专业人才供给严重短缺,带来科学技术进步和社会经济发展过程中人力资本的缺失。

但是,高技术人才国际移民对输出国带来负面效应的同时也会有一些正面效应,如移居海外的高技术人才与本国相关领域仍保持联系,有助于形成国际知识的交流与合作;此外如果高技术人员国际移民若干年后能够回国,则输出国可以通过知识的流动而获益。近些年来,中国由于快速发展的经济以及对海外人才回国的激励措施,科技人才回国人数不断增多,回国留学生人数增长率每年都在13%以上。留学回国人员掌握世界科技发展前沿动态,促进了中国科技事业的发展。据统计,目前中国已经建立了60多个留学人员创业园,创办企业5 000多家,年产值逾100亿元^[15]。

3 对策建议

针对中国不断加快的人口老龄化问题,面对国际高科技人才的竞争,我们必须未雨绸缪,现在就需要国家更多地从政策层面来考虑国际移民问题,为此笔者提出几点政策建议。

第一,积极吸引出国人才回国。有西方移民理论指出,移民对输出地发展的影响取决于输出地整个发展的大背景,如果整个发展的大背景是非常良好的,如良好的基础设施、对政府的充分信任、有效运转的司法系统、完善的法律体系等,就能够吸引移民回国创业,移民就会对当地的经济发展带来促进作用。目前中国具有海外人才所向往的创业空间和发展平台,从人口迁移的角度出发,我们应该把吸引留学人才回国作为弥补劳动力短缺,尤其是高技术人才短缺的首选方法。

吸引留学人才回国并留住人才主要应该从政策和环境两方面入手。在政策上,通过政策引导海外留学人才流向国家最需要的行业、地区和单位,比如中央财政设专款支持留学人才在国家需要扶持的地区和行业进行经营和开发等等。还要为回国人才提供便利的发展渠道,如简化政府的审批程序,建设透明高效的政府;完善各项法律法规,逐步建立一个法制化社会等。在环境上,主要是指创造有利于人才发展的软环境,为回国创业人员架设事业的平台,创设良好的投资环境;解决海外人才回国后生活上的后顾之忧;在工作条件、科研经费等方面给予支持,使人才能够最大限度地发挥作用。

第二,适度引进国家发展所需要的国外高技术移民。面对几十年后劳动力数量的绝对短缺,从国家发展战略及提高国家综合竞争力的角度考虑,对国外高级科技人才可以放宽政策,适度引进国家发展所急需的人才。2004年颁布实施的《外国人在中国永久居留审批管理办法》,开始对外籍高层次人才和对中国有特殊贡献的人才发放“绿卡”,即让他们享有在中国永久居留资格。截至2005年9月30日,共有来自美国、加拿大、日本、澳大利亚等33个国家的649人取得外国人永久居留证^[16]。

在引进国外人才时可以借鉴美国、澳大利亚等发达国家的一些经验,在移民的条件上应该体现科技性、年轻化和专业化,从技术级别、年龄、工作经验和语言水平等多方面进行评估。尤其是为了应对人口老龄化,在引进国外人才时应该向年轻人才倾斜,对于不同年龄段的申请者给予不同的评分标准。

第三,严厉打击非法移民。非法移民问题是国际移民过程中一个不可避免的问题。非法移民给移民接受国带来很多社会经济问题,影响了社会治安,加大了国家的政策成本。在中国,尽管非法入境者暂时还不被称为“非法移民”,但数字却呈逐年上升的趋势。根据公安部发布的信息,1995—2005年,中国公安

(下转第59页)

予费用减免等照顾。

最后,应建立对独生子女伤残或死亡家庭父母的精神抚慰机制。对独生子女伤残或死亡的家庭,政府除应积极帮助有收养孩子意愿的父母重整家庭结构外,还应建立健全独生子女伤残或死亡家庭父母精神抚慰机制,及时帮助悲痛欲绝的独生子女父母进行心理调适,走出精神困境。在迎接人口老龄化的挑战过程中,各级政府尤其要将因独生子女死亡而导致的“空巢”家庭的精神关怀需求放在重要位置。为此,要加强社区服务网络建设,充分发

挥社会工作人员的作用,形成专门工作机制,切实加大对这一人群的亲情关怀力度。

[参考文献]

- [1] 费孝通. 乡土中国和生育制度 [M]. 天津:天津人民出版社, 1989: 29.
- [2] 陈科文. 独生子女与非独生子女行为特点和家庭教育的比较研究 [J]. 社会调查与研究, 1985 (6): 42 - 45.
- [3] 徐继敏. 成年独生子女死残的困境与政府责任 [J]. 重庆行政, 2007 (3): 60 - 61.

[责任编辑:孟丹青]

(上接第 30 页)

机关共遣送非法入境、非法居留、非法就业的外国人 6.3 万人次^[17]。

中国坚决反对并严厉打击非法移民活动,制定、完善了有关法律法规,并且已经与包括欧盟在内的 40 多个国家开展了打击非法出入境活动的合作。今后随着外国人出入境人数的不断增多,中国应该继续完善有关法律,加强对在华外国人的登记与管理,在与其他国家的合作中重视对非法移民问题的治理,尽可能降低非法移民对中国社会经济发展的负面影响。

[参考文献]

- [1] Population Division. Department of Economic and Social Affairs United Nations. World Population Ageing: 1950 - 2050 [R/OL]. [2009 - 2 - 24]. <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>.
- [2] 郭敏. 浅析我国人口老龄化问题的对策 [J]. 人口与经济, 2007 (S1): 112 - 113.
- [3] 张善余, 彭际作, 等. 总量开始减少的欧洲人口形势分析 [J]. 欧洲研究, 2005 (2).
- [4] 国际劳工组织. 在全球经济中为移民工人谋求公平待遇 [R]. 国际劳工大会第 92 届会议, 2004: 9.
- [5] 黄秀娟. 法国要在二三年内大幅吸收专才移民 [N/OL]. 新加坡联合早报, [2008 - 10 - 15]. <http://www.ins.sdu.edu.cn/ans/index.php?modules=show&id=2702>
- [6] 尹豪. 日本人口老龄化与老龄化对策 [J]. 人口学刊, 1999 (6): 17 - 21.
- [7] Statistics Bureau, Japan. Statistical Handbook of Japan 2008 [R/OL]. [2009 - 04 - 03]. <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/c02cont.pdf>: 10 - 11.
- [8] Economic and Social Council of the United Nations. World population monitoring, focusing on international migration and development [R/OL]. Commission on Population and Development Thirty - ninth session [2006 - 01 - 25]. http://portal.unesco.org/shs/en/files/9521/11456318701Migration_and_Development_report_2006_Commission_on_Population_and_Development.pdf: 6, 27.
- [9] 李仲生. 欧盟人口老龄化与劳动力不足 [J]. 西北人口, 2008 (5): 5 - 7.
- [10] Dale Lovell. The problem of Europe's aging population [J]. Contemporary Review, 2004 (5).
- [11] 林珊珊. 国际移民的走势比较与动因分析 [J]. 亚太经济, 2003 (5): 76 - 78.
- [12] 张车伟, 吴要武. 城镇劳动供求形势与趋势分析 [J]. 中国人口科学, 2005 (5): 12 - 20.
- [13] 李其荣. 发达国家技术移民政策及其影响——以美国和加拿大为例 [J]. 史学集刊, 2007 (2): 65 - 74.
- [14] 李小丽. 中国海外移民情况述评 [M] / 李慎明. 国际形势黄皮书——2007 年: 全球政治与安全报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 195 - 213.
- [15] 林坚. 二十世纪中国留学生与科技发展 [J]. 山西师大学报: 社会科学版, 2004 (2): 73 - 77.
- [16] 改革的脚步——出入境管理“两法”颁布实施以来推出的主要改革举措和便民措施一览 [EB/OL]. [2005 - 11 - 21]. <http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/120018.html>
- [17] 翟惠敏, 邓克珠. 1995 - 2005 年中国遣送非法入境外国人 6.3 万人次 [N]. 法制日报, 2005 - 11 - 23 (1).

[责任编辑:缪小绚]