

国际移民问题概况、影响及管理*

高祖贵 姚 琨**

当前,国际移民作为重要的全球性问题日益突出,对世界政治和安全的影响越来越大。在此背景下,联合国和国际社会开始重新审视国际移民问题,许多国家也纷纷调整本国移民政策。

一、国际移民问题的概况

(一)国际移民的规模与分类。国际移民指在原籍国以外的国家居住超过一年以上的人。近年来,全球移民的人数呈逐年增长的趋势。据联合国人口署统计,国际移民在1970年只有8200万人,2000年迅速增至1.75亿。1980—2000年,发达国家接纳的移民人数从4800万剧增至1.1亿,发展中国家接纳的移民人数也从5200万增至6500万。目前国际移民人口已接近2亿,约占全球人口总数的3%,大致相当于世界第五大国巴西的人口规模,而且这支队伍还在快速扩大。联合国2006年发布的《国际迁徙与发展》报告就此指出:“人类已经进入第二个迁徙时代。”

国际移民有四种分类方法。第一,分为自愿移民和被迫移民,前者或出于追求更好生活条件或与家庭团聚而移民,后者则指因人道主义灾难、种族清洗、战争等被迫离开家园。第二,分为经济移民和政治移民,前者因就业或追求更多经济利益移民,包括熟练工、非熟练工、临时工、客籍工等,后者则因逃避战争或政治迫害移民。第三,分为合法移民和非法移民,国际移民委员会(IOM)统计世界每年大约新增400万非法移民,占移民总数的30—50%,其中约半数的非法移民牵涉偷渡、人口走私等国际犯罪活动。第四,分为永久移民和短期移民,前者以永久居住为特点,后者包括客籍工、季度工等。

(二)当前国际移民的特点。首先,分布呈现不平衡态势。从移民去向看,2000年的数据显示,美

国是世界第一大移民定居国,共有3500万移民,约占当年世界移民总数的20%;俄罗斯次之,约有1300多万外来移民,占移民总数的7.6%;德国以730万移民名列第三,占移民总数的4.2%;乌克兰和印度分列第四和第五,各有690万、630万移民。从移民来源看,中国籍移民最多,约有3500万;印度和菲律宾分列二、三位,分别提供2000万和700万移民。

其次,难民、非法移民是数量庞大的特殊移民群体。目前,2亿的国际移民中包括生活在发展中国家的920万名难民,巴基斯坦的难民最多,人数超过100万。2000—2004年,世界难民人数增长了24%;仅2004年,寻求难民庇护者就达67.6万,比2003年剧增19%。此外,非法移民问题也愈演愈烈,成为令各国政府头疼的难题。非法移民又分两类,一是合法进入、非法居留,即持有短期签证合法进入,但逾期不归者;二是非法进入、非法居留,即经“蛇头”安排进入的非法入境者。在多数情况下,移民、“蛇头”、接应人、地下工厂等多个环节构成较为完整的“偷渡链”,这些“偷渡链”组成庞大的国际犯罪网。目前,美国现有非法移民约1000万,每年新增50万左右;欧洲的非非法移民超过500万,约占其

* 本文主要参考资料: *Global Commission on International Migration, Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, October 2005; *Report of the Secretary-General, International Migration and Development*, May 2006; Fiona B. Adanson, *Crossing Borders: International Migration and National Security*, *International Security*, 2006 Vol 31, pp. 165 - 199; Arthur Sweetman, *Immigration as a Labour Market Strategy - European and North American Perspectives*, June, 2005; Tamar Jacoby, *Immigration Nation*, *Foreign Affairs*, November/December, 2006, pp. 50 - 65; 塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》,北京新华出版社,2005年1月版。葛腾飞:“国家安全·社会认同·个人自由——‘9·11’事件后美国社会政治领域中的移民问题”,《国际政治研究》2006年第3期,第135页-147页;章念生等:“‘逆向殖民潮’冲击欧洲”,《环球时报》2006年6月13日。

** 作者单位:中国现代国际关系研究院(研究员、助理研究员)

移民总数(5600万)的10%。

再次,移民特别是非法移民自身人身安全和权利保护状况堪忧。第一,移民特别是非法移民的人身安全面临很大威胁。非法移民由于得不到法律承认,在非法穿越边界时面临被“蛇头”抛弃和遭到其他意外伤害的危险。据统计,每年从非洲途经地中海到达欧洲的移民中,约有2000人死亡。其次,移民的工资待遇和劳动条件得不到保障,被剥削和虐待情况时有发生。相较本地工人,移民劳工特别是非法劳工的工作条件普遍缺乏安全保障和医疗福利保障,超时工作屡见不鲜,经历工伤事故的几率很大;许多非法移民被走私者控制,无法自主地选择工作,甚至被强制或胁迫从事色情服务,其中妇女和儿童的境况尤其糟糕。在2000年香港移民中心对在港2538名移民劳工进行的一项调查中,超过23%的移民劳工称受到过语言侵犯,4.5%挨过打,2%遭受过性侵犯。第二,移民的社会地位仍然偏低。移民被看成是对所在国经济的临时补充力量。尽管在定居国居住多年并承担着很多公民的义务和责任(如按时向所在国纳税等),很多移民非但未获得公民权,也未获得和本地居民同等的法律地位。由于宗教、文化和价值观的差异,移民也容易在政治和文化上遭遇排斥和边缘化。如果一些当地团体刻意煽动对移民的歧视和仇恨,定居国社会对外来移民的恐惧和偏见情绪将更加强烈。

(三)产生国际移民的主要原因。世界政治、经济、社会发展的不平衡是产生大量国际移民的主要原因。这种不平衡主要表现在三个方面:第一,全球化使得发达国家和发展中国家之间的贫富差距不断拉大。据统计,1975年,世界上高收入国家的国民生产总值分别相当于中等收入国家的8倍和低收入国家的41倍;如今这两个数字分别攀升至14倍和66倍。目前,世界上约有5.5亿人的日平均收入在1美元以下,一些发展中国家的劳动力仍处于低工资和缺乏安全保障的工作环境中。而迁往发达国家的移民,往往可以取得相当于原籍国劳动力收入20—30倍的收入。第二,世界各国出生率存在差异。发达国家的出生率偏低,社会面临人口老龄化导致的劳动力不足等问题。发展中国家每年新增劳

动力则高达3800万,占全球新增劳动力的95%,却未能给持续增长的劳动力创造足够的就业机会。2004年的世界失业人口约达1.85亿。第三,世界各国民主政治的发展程度存在差异。许多人选择移居国外,是出于改善政治权利和谋求更加安全的经济社会环境的考虑。随着全球化效应的继续发酵,国家间发展水平、人口数量和民主政治程度的差异有可能进一步拉大,国际移民的规模和影响范围还将不断扩大。

二、国际移民对主权国家的影响

(一)合法的国际移民流动有助于人才、技术和资金在更为自由和广阔的范围内进行配置,进而推动各国经济、社会发展和文化交流。对原籍国而言,通过侨汇可以增加本国的外汇收入,同时学习和引进发达国家先进的科学技术。据世界银行统计,过去10年全世界的汇款增加了一倍以上,从1995年的1020亿美元增至2005年的约2320亿美元。目前,全球汇款总额已超过全球范围内国家资助的对外援助项目总额,成为促进世界经济增长的重要动力。此外,移民能部分缓解本国劳动力市场的就业压力,有些移民利用获得的资金、技术回到原籍国进行投资,也有助于原籍国的经济发展和技术创新。

移民对目的国的经济和社会的发展也发挥着重要作用。全球近2亿移民每年为其生活工作的国家和地区创造的产值超过2万亿美元。大多数移民工人从事的是所在国居民不愿意干的工作,这类工作或者不受社会尊重,或者报酬低,或者劳动条件恶劣;还有些工作需要较高的技能和专业知识,当地居民中缺乏胜任者,多由外来移民中的高级人才承担。此外,移民在防止发达国家城市人口减少、调整其住房市场方面也发挥了重要作用。在20世纪60、70年代,许多发达国家城市人口增长减慢,形成被称为“逆城市化”的潮流。但在80年代,逆城市化趋势止步,原因之一正是在大城市中心定居的国际移民者的不断增加。国际劳工组织专家预测,对于许多发达国家来说,要想在2000—2050年期间保有相当数量的高素质劳动力,必须借助国外移民的力量。

(二)国际移民进程深刻影响着主权国家的内

外安全环境。首先,大规模移民削弱了国家对领土和人口的控制能力,使得国家主权面临愈加严峻的挑战。冷战时期,每年有成千上万的东德人越过柏林墙进入西德,东德政府对本国人的控制能力每况愈下。流亡者和难民作为政治资源被利用,可能使得国内冲突问题国际化。根据世界银行的研究,拥有庞大流亡群体的国家再次发生国内冲突的几率是普通国家的6倍。难民还经常被当作政治运动的工具。动荡国家和地区引发的难民潮可能加剧对本已匮乏资源的争夺,激化种族、宗派间的冲突。政治难民一般都仇视母国政府,有些还会利用政治手段,通过演讲、示威、甚至歪曲事实等方法强调其反政府的立场。其次,跨国有组织犯罪利用移民牟取暴利,威胁社会稳定。移民特别是非法移民带来严重的全球走私与买卖人口等问题,不法分子每年通过拐卖人口获得的收入高达100亿美元。不仅非法移民本人在非法穿越边界时面临被“蛇头”抛弃和遭到其他意外伤害的危险,而且给当地社会带来很多不良后果,容易激发当地公众的仇外情绪,继而影响政府的移民和庇护政策。再次,国际恐怖主义的渗透和活动成为移民的副产品。“9·11”恐怖主义袭击以来,移民与恐怖主义的密切关系日益引起各国关注,恐怖组织想方设法安插恐怖分子进入目标国,或直接在移民定居者中培养、挑选人员实施恐怖活动。另外,非法移民屡禁不止,还可能与腐败、有组织犯罪等问题交织在一起,成为破坏社会稳定的因素。

(三)移民大量涌入改变接受国民族、种族结构,使国家认同问题凸现。由于发达国家的人口出生率低,新移民日益成为这些国家人口增长的主要来源。据统计,1990年至1995年,发达国家的人口增长有一半来自新移民,2000年至2005年竟然高达3/4。预计到2010年以后,发达国家的几乎所有人口增长都将来自新移民。新移民在语言、文化、宗教背景和生活习惯上对接受国主体文化形成的强大冲击引发政府和民众的强烈忧虑。出于民族主义,很多国家历史上都对移民进入实行过苛刻的选择政策,如美国19世纪末的种族歧视移民政策、澳大利亚“白色澳洲”同化政策等。但是全球化带来的种族平等和人权观念、民权运动和多元文化的盛行、经

济上的相互依赖使得国家不能继续固守陈旧的移民政策,由此引发出国内有关移民政策的激烈争论,甚至危及国内社会稳定。以美国为例,根据最新的人口普查统计,美国内拉美裔人口已超过4000万,占美国总人口的14%,他们在语言、文化、宗教背景和生活习惯上与来自欧洲等地的老移民截然不同,对白人主体文化形成强大的冲击。2006年美国移民法案引发的激烈国内争论和数百万人的抗议浪潮,显示拉美裔作为美国重要的新兴政治力量已经兴起,也反映出美国内因移民问题造成的社会裂痕正在扩大。移民政策的立法之争最终关系到国家身份的认定,这是一场有关“谁才是美国人”的争论,不仅凸现了参众两院内部的不同立场,更揭示了美国一般民众、社会精英、商业团体、甚至教会在利益和价值观上日益明显的裂痕。

三、各国对移民的管理

随着经济全球化的发展,人才国际化格局逐步形成,欧美传统发达国家的移民政策的内容和方式都发生了根本性的变化。西方传统工业国家为保持竞争力和优势地位,开始调整移民政策,加大打击非法移民力度,遏制难民潮,大幅度减少接纳经济难民数量,大大提高了移民申请的门槛;同时也把吸引国际人才作为一项长期战略,先后出台了各自的以“商务移民”、“高技术人才移民”等为内容的新移民政策和计划。特别是在“9·11”事件之后,发达国家为了防范国际恐怖主义带来的威胁,基于国家安全和利益的考虑,陆续修改和制订了一系列针对移民的专门法和立法修正案,对现行的移民管理体制产生了影响。

(一)与主要移民来源国签订劳工双边协议,协同管理。针对移民劳工在劳动力短缺时无组织地大量流入、在就业市场饱和后不能自动返回而引起的非法滞留问题,一些移民迁入国主动与劳工输出国签订双边协议,就市场需求、就业状况、人口流动趋势、人才培养等方面进行交流,充分发挥政府在人口流动中的协调功能,从被动控制移民入境向主动引导合法劳工流入转变。例如2001年以来,西班牙实施了规范和协调移民输入问题的“全面计划”,包括

五项措施:一是批准接纳移民的标准;二是评估国内对短期和长期工人的需求;三是确定谈判协议的国家;四是全面管理移民问题;五是建立遴选机制,必要时借助社会机构和非政府组织在移民输出国培训外国工人。至今,西班牙已与8个国家签署了双边协议。以西班牙和厄瓜多尔的协议为例,协议包括了整个劳工移民过程:工人的预选、提供岗位情况的通报制度、输出国对工人的选择和招聘、关于临时工人的特殊规定、旅行的组织工作、在流入国的劳动条件和权利的保证、家庭团聚的可能性以及劳工返回的规定等各个方面。

(二)实行移民准入条件和配额限制,并根据国内劳动市场需求及时进行调整。移民迁入国根据本国劳动市场需求,通过制定相应的政策和定期发布劳务需求信息,吸引本国需要的技术人才和特定职业的劳动力,避免流入劳动力过剩造成流动人口失业。法国政府2006年5月通过“有选择移民”新法案,宣布抛弃过去不加挑选地接纳移民的方式,将针对高学历、高技术移民发放有效期3至4年并可续延的长期居留许可证,对其他人群则增高移民门槛;英国针对大量东欧移民涌入的现状,称将对罗马尼亚、保加利亚两国劳工进入英国设限;荷兰政府计划放松对外国知识移民入境工作的限制,以提高移民素质;西班牙制定了在各经济领域分配名额接收移民的计划,以保证国内产业平衡发展;德国未来着重选留高科技人才特别是信息技术和科研领域的专业人才,同时制定了方便遣返非法移民的政策;加拿大宣布将大幅提高投资移民门槛,增加商业类移民配额,削减技术移民配额,从而达到控制技术移民总人数的目的。

(三)强化入境的安全制度建设,并实行不同形式的登记制度。以美国为例,受“9·11”恐怖袭击的影响,美政府拨巨款加强美与墨、加接壤的边界安

全,提高巡逻队伍的训练和装备水平,建立综合性的侦察和传感技术系统,并强化边境地区的基础设施建设。2004—2005年,美国国土安全部先后实施“美国之盾计划”、“安全边界计划”,一方面强化网络建设,通过监测设备、传感器、摄像机等高技术设备,将美边界打造成“虚拟的围墙”;另一方面增加人员巡逻,目前美边界巡逻员超过1万名,比“9·11”事件前增加15%。此外,完善的登记制度有利于政府把握人口流动现状和趋势,制定比较合理的人口流动管理和服务计划。“9·11”事件后,美先后实行了国家安全出入境登记制度、学生及交流访问信息系统、访问者及移民身份指征技术系统,加强出入境安全检查;强调通过技术的发展,以进入人员身份指征的采集为基础和依据,建立出入境人员的电子追踪系统。2005年5月,美国会通过《真实身份法案》,要求联邦政府不能接受未经认可的证件作为登记或是银行开户的证明文件,此法案将于2008年5月生效。

(四)促进移民与迁入地的社会和文化融合。面对不断增加的穆斯林人口和日趋复杂的穆斯林问题,欧盟各国普遍采取了加速同化的政策。法国政府强调法国奉行严格的政教分离原则,学校里不准进行宗教教育;要求移民掌握法语,学习并接受法国社会价值观;政府推动成立了各派伊斯兰组织的联合机构——穆斯林委员会,作为法国政府与穆斯林对话的代表机构,穆斯林委员会受政府委托要促进穆斯林融入法国社会。德国联邦政府为希望加入德国籍的外国人提供统一的入籍课程;希望入籍的外国人将有机会了解德国宪法、历史和价值观。欧盟委员会强调,要保持各个层面、各个部门在移民、融合和就业政策上的一致性,促进各国政府与研究机构、公共服务提供者和非政府组织的合作,解决移民融合的问题。