

20 世纪 70 年代以来澳大利亚技术移民政策的演变 及其对华人新移民的影响

张秋生 孙红雷

澳大利亚是一个移民国家,移民政策是澳大利亚的基本国策之一。它既是现代澳大利亚政治与法律体系的一个重要内容,也是其社会运行机制的重要组成部分,而技术移民在其移民法中占有重要地位。20 世纪 70 年代以来,澳大利亚的技术移民政策在不断调整并对华人新移民产生了深刻影响。本文拟对 30 多年来澳大利亚技术移民政策的发展演变及其对华人新移民的相关移民社会特征方面的影响作一研讨和分析,就教于学术界。

一、澳大利亚技术移民政策的历史演变

自澳大利亚联邦成立以来,政府的移民政策对本国人口增长和民族国家的形成发展产生了深远的影响。澳大利亚主要的移民选择标准包括:移民的劳动力、种族和性别等重要方面。在整个 20 世纪,澳大利亚政府一直在改变(或保持)着上述选择标准,使之能符合更广泛的国家利益目标。

就整个澳大利亚现代历史来看,其移民政策同国家政策相一致,并为之服务。移民的选择同政府的经济目标息息相关。二战后早期绝大部分移民是出于澳大利亚政府弥补本国劳动力短缺的需要、基于其劳动能力而被选择入境的。但是,最近 30 年多来,澳大利亚政府对移民政策和移民计划作了大幅度的修改,移民的技术因素从忽视到逐渐被强调,技术移民在其移民法中日益占有重要地位,移民的选择标准发生了重大而深刻的变化。

1. 战后的“非技术”移民政策

在战后早期,澳大利亚政府引进移民是出于国家建设的需要,其主要目标是为了抵御外敌入侵而增加人口。工业生产和建设对非技术劳动力的需求引发了澳大利亚战后第一次移民潮。政府实际上忽视了移民在海外取得的文凭和技能。考虑到澳大利亚经济发展对劳动力的需要,政府引进移民去充当非技术工人,而不考虑其以前的工作经验和技术。从 1947 年到 1952 年,来自难民营的移民,如果是男性,就被归为“工人”,如果是女性,则被视为“佣人”,而不考虑他们的职业背景。^[1]

在此期间,移民通常被分配从事制造、建筑、农业和采矿等工作,而且他们在澳大利亚的职业有严格的限定。战后澳大利亚的第一次移民潮就是由劳动协议而引发的一为了对澳大利亚政府允许移民自由入境做出回报,移民必须从事政府指定的工作满两年。这样,政府就可以使得移民从事国内优先需要发展的行业或向国内的雇主推荐优秀的移民工人,保证了新来的移民能够填补澳大利亚国内市场劳动的空白。

但是,值得注意的是,不管移民在低技术行业从事的职业如何,战后早期进入澳大利亚的移民通常却拥有较高水平的教育或职业认证。20 世纪 60 年代,澳大利亚政府引进非技术移民的政策遭到了某些批评。

到了 20 世纪 70 年代,澳大利亚面临的国际局势发生了巨大变化。所谓来自共产

主义的威胁已不再成为威胁,日本以及“亚洲四小龙”经济迅速崛起,经济全球化进程在加速发展,拥有高新技术的人才已成为参与国际竞争的重要方面,同时,澳大利亚国内经济的重建与发展已初具规模,原先为国内经济建设而引进劳动力移民的理由不再充分。与此同时,美国、加拿大等传统移民国家也将技术移民的选择作为移民政策的一个重要方面。上述原因促使 1972 年执政的惠特拉姆工党政府及后几届政府对原有的非技术移民政策及时作出了适应性调整。

2.20 世纪 70 年代:移民选择标准中技术因素的引进

自从 1972 年上台执政后,惠特拉姆政府开始引入这样一种理念,即入境的移民必须拥有澳大利亚所需要的某种技术。在结构化选择评估体制(Structured Selection Assessment System, SSAS)下,移民官员运用澳大利亚所需职业表对签证申请者进行评估。这张表把申请者的技术从“有利澳洲发展”到“不利澳洲发展”,共划分为五个等级。评估标准的其余部分对申请者的个人及社会因素进行评估,包括申请者的态度、生活方式以及外在表现等,同样分为五个等级。

1979 年,弗雷泽政府开始用一种更加细化的被称为量化多因素评估体制(Numerical Multi-factor Assessment System, NUMAS)的积分制取代结构化评估体制。该体制试图更多地强调移民的绝对技术水平。不过实际上,多因素评估体制也只是给予高技术和高学历以一部分积分。超过 100 分之后,只有 10 分是基于高学历而被授予申请者的。接受过大学教育的申请者能获得 10 分的积分,而参加过中学教育但没有毕业的申请者也能获得 5 分的积分。因此,申请者的技术和教育背景体现在积分上,其差别并不明显。^[2]

从总体上来看,上世纪 70 年代引进的积分制对于提高澳大利亚移民的技术水平

的效果并不显著。这部分是因为 70 年代的经济萧条减少了移民的入境数量。在 70 年代末期,技术移民仍只占澳大利亚所引进移民数量的很少一部分,而家庭团聚移民在澳大利亚外来移民中占有绝对优势。

3.20 世纪 80 年代:移民选择标准中的经济理性主义(Economic Rationalism)和人力资源因素

自从 20 世纪 80 年代以来,澳大利亚的移民政策一直鼓励具有专业技术的移民入境,现在的澳大利亚政府认为:“在这样一个时代中,高素质人才是国家成功的关键因素,技术移民对于提升澳大利亚经济的国际竞争力尤为重要。”^[3]

在 20 世纪 80 年代,家庭团聚移民仍然继续保持着数量上的优势。同时,以经济或技术背景入境的移民数量比重上升为整个移民数量的 20% - 40%。^[4]

1982 年,多因素评估体制被移民评估体制(Migrant Assessment System)所取代。这种体制给予申请者的技术以更多的积分,从而导致了大量的技术移民开始涌入澳大利亚。在 1984 - 1985 到 1988 - 1989 年这一段时间内,赴澳的技术移民和商业移民的数量分别增长了 6 倍和 10 倍,而同期赴澳的家庭团聚移民的数量只增长了 55%。^[5]

在霍克政府和基廷政府执政时期,澳大利亚的移民政策在总体上与澳大利亚国内出现的经济理性主义(Economic Rationalism)相一致。经济理性主义强调的是控制预算和经济效益。同时,经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)强调未来的劳动工人必须具有较高的教育背景,以求在后工业时代创造更高的经济价值。^[6]因此,澳大利亚开始加强移民选择中的技术和经济色彩。澳大利亚政府认为,只有高技术的、多文化的国民才能应对不断变化的国际经济形势。1988 年出台的费茨杰拉德报告(FitzGerald

Report)的实施,改变了澳大利亚的移民政策:开始强调具有高技术的“人力资本”(Human Capital),而不是把注意力放在制造工人上面;开始转向移民的“质量”,对于家庭团聚移民和难民的人道主义关注开始减弱。^[7]

1988年和1989年,著名的费茨杰拉德报告(FitzGerald Report)和加农特报告(Garnaut Report)相继出台,这很大程度上改变了澳大利亚技术移民政策的走向。费茨杰拉德报告建议政府应当将每年移民计划增加到150000名,移民选择的焦点应该转向“有专业技术的”年轻移民上来,移民选择的标准应该是技术因素而不是人道主义和家庭因素。^[8]1989年的加农特报告也持有类似的观点。该报告认真研究了20世纪80年代以来亚洲经济的发展对澳大利亚带来的影响,认为:“现在对于澳大利亚来说,从香港、台湾和韩国引进年轻的、受过良好教育的移民,是一个新的大好机会。……澳大利亚应当充分利用这次机会。”

根据费茨杰拉德报告的建议,澳大利亚的移民政策结构做了调整,以增强其对移民经济因素的关注意度。政府引进了两大新的移民类别:优先亲属移民(Preferred Family Migration)和以雇主提名(ENS)为代表的技术移民计划。费茨杰拉德报告的另一个作用是使得政府更多地关注技术移民和澳大利亚所需要的职业。积分测试做了修改,拥有所需职业的移民申请者可以得到10分的加分。^[9]

在上述因素的影响下,澳大利亚的移民计划尤其是独立技术移民的数量在20世纪80年代后期大大增加了。技术移民的选择标准包括移民的高等教育水平、工作经验、英语能力和年龄。实际上,引进移民的技术结构是由需求拉动的,只要移民符合上述标准就有可能被澳大利亚政府选择入境。自从移民的技术因素被政府强调以来,来自亚

洲的移民开始作为能够加强澳亚经济和贸易关系的纽带而受到澳大利亚政府的格外重视。加农特报告指出:“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。”^[10]20世纪80年代,来自东亚地区的技术移民开始涌向澳大利亚。

4. 20世纪90年代:目标更加明确的技术移民政策

1996年霍华德联合政府上台执政后,果断地将澳大利亚移民计划的天平偏向技术移民一端。政府将技术移民政策重新定位。在2001年联邦选举期间,自由党-国家党竞选联盟发表声明说:“澳大利亚的技术移民计划将适应国内劳动力市场和经济需要作为特定地目标。……在联合政府执政时期,进入澳大利亚的移民更年轻,拥有更好的技术,更容易就业。”^[11]在宣布2004-2005年的移民计划时,联邦政府宣称:“澳大利亚有史以来最大规模的技术移民正在以每年77000人的规模涌入澳大利亚。”^[12]

正如詹姆斯·朱普所言,到1999年,澳大利亚移民选择积分制中的非经济因素已经在很大程度上消失殆尽。^[13]技术移民所要达到的积分被政府抬高,以确保高技术移民入境。为了通过积分测试,申请者必须符合政府规定的“基本要求”:他们必须在45岁以下,精通英语,具有澳洲政府认可的、与其所从事职业相适合的高等教育文凭。此外,申请者还必须具有从事技术职业表中所列职业相关工作经验。技术移民和家庭团聚移民都被澳大利亚政府要求在入境后在经济上自给自足。^[14]

2002年,联邦政府注意到,近12个月以来,入境的独立技术移民具有如下的特征:^[15]

更年轻化:近63%的主要申请者的年龄在18-29岁之间,1994-1995年这一年

龄段移民的比重只有 51%；

具有更好的英语水平：近 90% 的主要申请者得到了英语水平的最高分，1994 - 1995 年这一比例约为 81%；

拥有澳大利亚紧缺的职业资格认证：40% 的移民的职业在国家紧缺职业表上：

有近一半的移民在澳大利亚教育机构获得了为政府所承认的资格认证。

上述政策的结果是，现在的移民同以前相比，具有更高的教育和技术背景，参见下表：

1996 年赴澳移民的技术及教育背景(部分)

Birchplace	% with post - secondary qualifications	% of those employed) in administrative, managerial or professional jobs
Australia	16.3	27.2
India	42.9	36.0
Malaysia	40.5	47.7
Philippines	38.3	17.4
Singapore	35.3	39.7
Sri Lanka	33.8	32.6
HongKong	32.0	39.3
China	31.0	22.5
Taiwan	24.3	41.5
Fiji	20.5	22.0

Source: James Jupp, *From White Australia to Woomera: the Story of Australian Immigration*, Cambridge University Press, 2002. p37.

二、澳大利亚技术移民政策调整对华人新移民的影响^[16]

与上述澳大利亚技术移民政策的调整相适应，近二十年以来，赴澳的华人(包括中国大陆、香港和台湾)新移民的特征发生了较大的变化。

1. 华人新移民的数量逐年增多

由于澳大利亚逐渐放宽技术移民政策，加之东亚经济的崛起，近二十多年以来，赴澳的华人新移民的数量呈快速增长之势。参见下表：

人 数 \ 时 间	1980 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2000
大陆、台湾赴澳华人新移民人数	8651	16000	16138	36228
香港赴澳华人新移民人数	8745	27453	40442	14834

此外,根据 2001 年初的澳大利亚人口普查数据显示,中国大陆出生者为 142720 人,中国香港出生者为 67080 人,中国台湾出生者为 22440 人,自 1996 年后的增长率分别是 29%、2% 和 15%。

2. 华人新移民的年龄结构向年轻化发展

从移民的年龄看,澳大利亚华人新移民的年龄多为 25 - 44 岁之间,反映出这一年龄段的移民类别最适宜留学生和技术移民。2001 年,中国大陆、中国香港和台湾该年龄段的新移民人数分别占各自总数的 42.5%、33.5% 和 30.2%。其结果导致在澳大利亚的华人新移民更加年轻化。参见下表:

人 数 \ 时 间	1981 年	1991 年	1996 年
在澳中国华人新移民平均年龄	45	39	40
在澳香港华人新移民平均年龄	27	28	31

3. 华人新移民的移民类别多以留学生和技术移民为主

从移民类别来看,除中国大陆华人移民外,其他基本属于投资移民和技术移民。他们大多来自中国香港、台湾。除了富豪巨商之外,中小企业主和大学刚毕业不久的技术人员也为数不少。1993 年到 1994 年,来自台湾的商业移民占申请赴澳商业移民的 12%。近年来,由于技术移民的花费不多,大学毕业并且拥有专长的港台青年成为移民澳洲的主要对象。中国大陆的新移民多为赴澳留学生。根据澳大利亚联邦统计局的有关数据,1994 年,赴澳的中国留学生的人数为 2500 人,到了 2000 年,这个数字更是增加到了 14000 人。近年来,由于中国大陆经济和科技的迅速发展,移居澳洲的中国大陆的移民结构有了很大变化。根据澳大利亚移民与多元文化事务部统计,2002 - 2003 年,在 6664 名入澳的中国大陆移民中,技术移民(3150 名)约为总数的 47%。

4. 华人新移民多居住在资源分布较好的地区

从在澳分布地来看,华人新移民主要集中在新南威尔士、维多利亚、西澳和昆士兰

等地的城市和郊区。中国大陆和香港的新移民超过半数居住在新南威尔士(主要集中于悉尼)。这反映出澳大利亚的经济较发达地区,对技术移民的需求和吸引力要明显高于其它地区。2001 年,新南威尔士的中国大陆和香港华人新移民人数分别为 85450 人和 37590 人,而在维多利亚和其他州的人数较少。来自台湾的华人新移民则比较偏爱昆士兰,2001 年,有 8440 名台湾华人新移民居住在昆士兰。这在一定程度上反映了澳大利亚的经济和教育资源的分布情况,从而形成了华人新移民在澳大利亚的聚居模式。

5. 家庭团聚方式发生变化

从家庭团聚的类型来看,因香港、台湾等地投资移民和技术移民较多,他们把妻儿首先送到澳洲定居,然后自己做“太空人”。中国大陆移居澳洲的多为留学生,他们出国多为没有家庭随行的男性,待取得了永久居留权后,才把自己的妻儿带到澳洲。因移民的类别不同,他们的家庭团聚方式呈现差异,然而这种团聚的方式,逐渐改变了澳洲华人男女的比例。

在澳华人移民性别比例的变化

性别比 \ 时 间	1981	1991	1996
中国华人新移民	100	113	93
香港华人新移民	107	96	96

6. 华人新移民的受教育水平较高,从事职业呈现差异性

从教育背景来看,2001 年,中国大陆、香港和台湾的新移民中,分别有 47.1%、48.1% 和 46.1% 的新移民拥有某种形式的教育或职业认证,分别有 33.7%、35.7% 和 34.7% 的新移民具有大学本科及以上学历。而同一时期,全体澳大利亚人拥有各项教育及资格证书的比例为 48.2%。

就华人从事的职业而言,近年,来自香港、台湾的华人,受过专业训练,英语流利,教育资格得到澳洲政府的承认,他们逐渐进入专业与白领职业范畴。而来自中国大陆及印支华人因相对英语较差,有些学历又得不到澳洲政府的承认,他们往往要重新获取学历,才进入高新技术行业,或从事技术性不强的职业。由于职业的差异,来源不同的华人新移民经济收入悬殊较大。

从上述分析可以看出,战后尤其是 20 世纪 70 年代以来,澳大利亚的技术移民政策经历了对移民的技术因素从忽视到逐渐强调的这样一个历史演变过程。这反映了澳大利亚作为一个传统的移民国家,移民对其国家利益和经济目标举足轻重的影响与作用,同时也反映了高新技术人才对增强国家竞争力的推动作用,技术移民在澳大利亚移民法中已占有重要地位。我们也应该看到,作为一个法律体系比较完备的国家,澳大利亚的移民法更加制度化,正式化。澳大利亚技术移民政策的调整对华人的移民倾向、移民类别、移民社会特征等方面,都产生了重要的影响。作为澳大利亚移民社会重

要组成部分并日益增加的华人移民,应当进一步了解澳大利亚的移民法,以维护自身的合法权益。同时也应该从技术、知识水平、文化修养等方面提高自己,融入当地主流文化,在 21 世纪日益繁荣的澳大利亚与中国和亚太地区的经济文化交流中发挥桥梁纽带作用。

注释:

[1] James Jupp, *From White Australia to Woomera: the Story of Australian Immigration*, Cambridge University Press, 2002, p17.

[2] James Jupp, *From White Australia to Woomera: the Story of Australian Immigration*, Cambridge University Press, 2002, p49.

[3] Department of Immigration and Multicultural Affairs of Australia: *Immigration: Federation to Century's End: 1901 - 2000*, p21.

[4] Katharine Batts, *Immigration Policy under the Howard Government in Australian Journal of Social Issues*, Vol. 38, May, 2003.

[5] Department of Immigration and Multicultural Affairs of Australia: *Immigration: Federation to Century's End: 1901 - 2000*, p13.

[6] [7] [8] James Jupp, *From White Australia to Woomera: the Story of Australian Immigration*, Cambridge University Press, 2002, p37, p48.

[9] Mary Crock, *Immigration and Refugee Law in Australia*, The Federation Press, 1998, p95.

[10] [11] [12] www.immi.gov.au

东南亚与中国

19世纪末中国《知新报》 有关菲律宾革命和抗美战争的报道

余定邦

《知新报》是维新派在澳门创办的一份报纸,在宣传维新思想方面起过重要作用。它于1897年2月创办,1901年1月出版最后一期。在这段时间内,正值1896—1898年菲律宾革命和菲律宾人民进行抗美救国斗争时期。菲律宾革命是亚洲最早爆发的一次资产阶级革命,它对亚洲、对中国都产生很大的影响。《知新报》对这一重大历史事件作过不少报道,向中国人民介绍菲律宾革命的情况。

一、关于马洛洛会议批准菲律宾独立的报道

1898年11月4日出版的《知新报》刊登香港《士蔑报》驻马尼拉记者于9月29日在孖罗士采访独立的菲律宾行开国大礼的一篇报道:“今日菲律宾群岛,传檄自称民主国。余偕别报访事人等,往观动静……车行沿路,频见有新立民主之旗号。而是日天时甚燥,车行不久,至孖罗士埠,即下车步行,至大礼堂。民主总统,就在此大礼拜堂中,行开国之大礼。当时人山人海,拥挤殊甚,加以天气炎热,汗气喷人。吾挨入礼拜堂内,见议院之领袖登台,以西班牙英语对

众宣讲,长篇大论。大意谓菲律宾群岛之民,近被西班牙朝廷之苛政所抑压,若在水火之中。幸美国仗义,代驱民贼,俾我万民,再睹天日,故宜乘时倡立民主之国,效美国之制度,俾同人再享升平。”

早在1896年6月12日,阿吉纳尔多就宣布菲律宾独立,并把6月12日定为独立日——菲律宾国庆日。而到1898年9月29日,为什么还要行开国之礼?有进一步说明的必要。

1898年8月13日,美军在菲律宾军队的大力支持下攻下了西班牙殖民军所盘踞的马尼拉城。美军入城后,竟对菲律宾军队关起城门,不让他们入城,引起菲律宾人民的强烈不满。菲律宾革命政府的首都原在甲米地海岸的巴科尔,因距美军占领的马尼拉太近,甚至还在美国舰队炮火的射程之内,后来阿吉纳尔多把革命政府的首都迁到了布拉干省的马洛洛镇。9月15日,菲律宾会议在马洛洛镇的巴拉索艾恩教堂召开会议,阿吉纳尔多在会上宣读咨文。9月16日,议会选举了正副议长。9月29日,批准1896年6月12日宣布的菲律宾独立。

[13] James Jupp, From White Australia to Woomera: the Story of Australian Immigration, Cambridge University Press, 2002, p37.

[14][15][16] www.immi.gov.au
(张秋生,徐州师范大学澳大利亚研究中心主任、教授;孙红雷,徐州师范大学硕士研究生)