

印度国际移民与侨务工作的历史与现状

丘立本

(中国社会科学院 世界历史研究所, 北京 100005)

[关键词] 华人研究; 移民研究; 国际移民; 海外印度人; 侨务工作

[摘要] 论文介绍了印度国际移民人口分布的历史根源、印度独立后长期忽视海外侨民工作的原因、后果以及面对经济全球化大潮的出现, 印度经济自由化与海外侨民政策的改变; 并根据印度政府发表的《海外印度人问题高级委员会报告》和海外印度人事务部从2006年至2011公布的历年《工作报告》等官方文献和新资料, 分析了海外印度人社会发生的深刻变化, 着重探讨了印度2004年建立海外印度人事务部以来, 在开展海外印度人社区服务、对外移民和劳工保护、引进海外印资、印智以及行政管理等方面工作的成就与不足, 以及对中印侨务政策的若干启示。

[中图分类号] D634.335.1 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2012)01-0024-12

History and Current Situation of Overseas Indians and Indian Government's Overseas Indian Policies

QIU Li-ben

(Institute of World History, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100005, China)

Key words: overseas Indian studies; migration studies; international migration; Ministry of Overseas Indian Affairs; High Level Committee on the Indian Diaspora; Overseas Citizenship of India

Abstract: Based on the *Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora* and annual reports of the Ministry of Overseas Indian Affairs, the author gives a summary account of the history and current situations of overseas Indians who, with a population of 25 million, now live in over 130 countries. The emphasis of this article has been put on the accomplishments done by the Ministry of Overseas Indian Affairs, which include hosting world-wide Indian Festivals, issuing Overseas Citizenship of India, establishing scholarships for overseas Indian youths, providing assistance to overseas Indian women and contracted Indian laborers, and setting up charitable India Development Foundation of Overseas Indians. With these efforts, the Indian government has built a good relationship with its overseas compatriots.

印度和中国不仅同为人口大国, 而且同样拥有庞大的海外移民及其后裔。与中国相比, 虽然印度的侨务工作起步晚, 但起点高, 有许多思路和做法值得中国侨务工作者深入研究和借鉴。本文在中外学者已有研究的基础上, 根据印度政府发表的《海外印度人问题高级委员会报告》和海外印度人事务部从2006年至2011公布的历年《工作报告》等官方文献和新资料, 简要介绍印度海外移民和侨务工作的历史, 着重分析印度2004年建立海外印度人事务部以来, 在开展海外

[收稿日期] 2011-11-20

[作者简介] 丘立本, 男, 中国社会科学院世界历史研究所研究员。

印度人社区服务，对外移民和劳工保护，引进海外印资、印智以及行政管理等项工作的成就与不足，并探讨其对中国侨务政策的若干启示。

一、印度国际移民人口分布的历史根源

印度是世界人口大国，也是世界移民大国。据印度官方的最新数据，目前生活在印度境外的“海外印度人”（包括印度侨民 Non-Resident Indians 和印度血统人 Persons of Indian Origin）已超过 2500 万人。

海外印度人分布在五大洲的 130 个国家，其中亚洲占 36%，海湾地区占 19%，北美占 14%，非洲占 12%，欧洲占 10%，加勒比地区占 6%，其余占 3%。就国家而言，印度人在 10 万人以上的有 48 个国家，50 万人以上的有 11 个国家，即缅甸 300 万、马来西亚 170 万、沙特阿拉伯 150 万、美国 168 万、英国 120 万、阿拉伯联合酋长国 100 万、南非 100 万、加拿大 85 万、毛里求斯 72 万、新加坡 70 万、特立尼达和多巴哥 50 万。在一些国家里，海外印度人的绝对人数虽然不多，但所占人口比例却很高。如毛里求斯高达 70.1%，斐济为 47.8%，苏里南为 35.9%，特立尼达和多巴哥为 35.3%，圭亚那为 30.3%，尼泊尔为 27.1%。^[1]

海外印度人的这一全球分布，是由英印殖民时期和印度独立后多次向外移民潮形成的。英印殖民时期的移民潮始于 19 世纪的三四十年代。1834 年后，英、法等国先后废除黑奴贸易，殖民地劳动力奇缺，英、荷、葡等殖民地政府便从印度输出大量劳力，以契约劳工（indentured labors）的形式运往毛里求斯、乌干达、特立尼达和多巴哥等殖民地以取代那里的黑奴。1852 年后，由印度人“工头（kangani）组织的劳务输出，又将大量劳工输往斯里兰卡、缅甸和马来亚等地的种植园。19 世纪末 20 世纪上半叶，又有一批印度小商贩、工匠、小业主、文教卫生人员和其他职业人士，以自由人身份前往缅甸、马来亚、东非和南非等英殖民地。有学者估计，1846—1932 年间，印度输出劳工多达 2800 万人。

印度独立后，大规模对外移民始于 20 世纪 60 年代，在 70 年代达到高潮。这一移民潮的主要目的地是海湾地区。这批移民和历史上的契约劳工不同，是当代流动性的劳工，以技术工人为主，往返于输出国与输入国之间。从 80 年代开始，印度大批留学生、各类专业人士和知识精英纷纷前往美英等发达国家升学就业，形成新的移民高潮。^[2]

总之，当今海外印度人在全球的人口分布是在重商主义、殖民主义和全球化的历史大背景下，经历多次不同形式的对外移民而形成的，因此，正如《海外印度人事务部 2007—2008 年报》所指出的，“海外印度人群体（diaspora）很难说是一个统一的印度人大群体，它实际上是由不同地区、不同语言、不同信仰的许多不同群体构成的，维系这些色彩斑斓的小群体的唯一纽带是对印度乡土的思念和固有的价值观。”^[3]

二、印度独立后长期忽视海外侨民工作的原因及其后果

海外印度人数量众多，分布极广，但长期以来，印度政府对他们的态度却相当冷漠，在印度独立后长达 50 年间，长期执政的国大党政府对独立前从印巴次大陆移居海外的人员，尤其是 19 世纪中叶移民的契约劳工后裔不予承认，不以任何官方的方式与他们建立联系和交往，就连 1964 年缅甸政府逼迫 30 万印度人离境和 1972 年乌干达阿明政府迫害亚裔居民，驱逐 5 万印度人出境的严重排印事件，印度政府也只是低调处理，消极应对。^[4]

印度政府长期忽视海外印度人，有历史与现实、政治与经济、内政与外交等多种原因。

从历史上看，英国人占领征服之前，印巴次大陆虽出现过较强大的孔雀王朝（公元前 324 年—公元前 187 年）和中亚穆斯林建立的莫卧儿帝国（1526—1856），但在现今印度的广大地域内，邦国林立，并没有形成统一国家，也没有形成统一的民族和文化。“印度”作为一个统一的

政治实体是大英帝国的殖民地，移居海外的次大陆居民特别是早期的契约劳工，并没有以“印度”为自己祖国的明确概念，也没有“印度民族”的概念，只有朴素的乡土观念和宗教认同，而其后代自然对印度更加陌生了。实际上，印度作为一个“民族”是次大陆居民在共同反抗英国殖民统治的过程中逐渐形成的，而印度作为一个独立的统一的“民族国家”则是在它摆脱英国殖民统治后才建立起来的。然而，就在它建国之时，印度次大陆又发生了印巴分治和由此而出现的次大陆内的人口大迁移，随后不久又有孟加拉国的独立，因此，独立前移居海外的次大陆居民，在国籍身份和民族认同上面临多重选择的巨大困惑。独立后的印度政府，对海外移民，特别是独立前离开印度现已加入当地国籍的次大陆移民，哪些人还认同于印度，哪些人认同于巴基斯坦，哪些人已认同于孟加拉，一时也难以识别。

从现实的政治上看，刚刚立国的印度，正需加强国人的凝聚力，印度领导人认为，为追求个人利益而离开印度甚至加入别国国籍，远非爱国行为，政府没有关心和保护这类移民的义务。

从外交上看，印度是和平共处五项原则的倡导者之一，是不结盟运动的领导人，而印度海外移民大都居住在第三世界，在印度领导人看来，过于关注那里印度移民的命运，出面支持和维护他们的利益，容易引起外交纠纷，损害印度的国际威信。

从经济上看，独立后的印度，长期实行半封闭的计划经济政策，缺乏积极引进外国资本与技术的内在动力和机制，自然对海外印度人的资源不予重视，何况当时海外印度人的实力也很有限。

由于上述诸多原因，在国大党执政时期，印度政府始终视海外印度人为负担，采取甩包袱的消极做法，因而失去了利用自身独有海外资源来发展经济、增强综合国力的机遇。印度的做法与新中国成立后，中国共产党积极开展侨务工作，团结广大华侨维护自己的正当权益，支援祖国建设，提高中国的国际地位的做法形成鲜明对照。^[5]

三、经济自由化与海外侨民政策的改变

当然，20世纪70年代后，面对经济全球化大潮的出现，国大党对海外印度人的政策，不可能丝毫不变。实际上，1974年以后，随着大量印度劳工前往中东和印度侨汇的大量增加，印度政府对劳工移民政策不得不做出若干调整。不过，印度对海外印度人政策的改变是在1977年人民党上台，尤其是1991年实行经济自由化改革后才有了某些实质性的变化。21世纪初，印度政府“海外印度人问题高级委员会”调查报告（2001年）的发表和“海外印度人事务部”的设立（2004年），标志着印度对海外印度人的政策进入了全新时期。

1977年3月，长期执政的国大党在独立后的大选中首次落选，人民党（后来的印度人民党）上台。人民党与印度教极端派别有着密切关系，而海外印度人中，印度教徒占86%，该党对海外印度人自然比国大党更为关心。当时出任人民党政府外长、后来担任总理的瓦杰帕伊竭力主张改变当时印度的侨民政策，大力推动国内外学术界开展印度侨民问题的研究。1997年，海德拉巴大学成立了首个“海外印度人研究中心”。推动印度政府改变侨民政策更为重要的动力，是1991年正式启动的经济自由化改革。在这个新时期里，为了吸引国际资本和引进科技人才，印度政府越发感到了解海外印度人的实际情况、加强联系和制定新侨民政策的必要性。

为此，2000年，瓦杰帕伊总理决定建立“海外印度人问题高级委员会”，对海外印度人的历史和现状、命运与诉求进行全面深入调查。该委员会在政府各部门、各相关学术团体和海外印度人的大力支持下，终于在2001年底完成了一份长达38章570页的详细报告，全面反映了世界各地区的印度人在政治、经济、文化、教育、医疗等领域的现状与诉求。^[6]

该调查报告表明，印度建国半个世纪以来，海外印度人社会发生了非常深刻的变化。

（一）海外印度人的整体经济地位显著上升

报告估计，全球海外印度人的总购买力在2001年已达3000亿美元。除个别国家外，世界各

地印度人的收入水平都有很大的提高，不少地方印度人的收入高于当地人的平均收入水平。^[7]这种现象在美、英等发达国家尤为突出。例如，英国印度人的人均收入多达 15 860 英镑，高于英国全国人均水平；美国人均收入为 38 885 美元而美国印度人人均收入则达 60 093 美元。之所以如此，主要原因是海外印度人教育水平明显提高，科技队伍迅速扩大，新兴企业空前发展。例如，移居美国的印度人，87% 为高中毕业，其中 62% 受过大专教育。在 25 岁以上的印度人中，多达 58% 持有大学或更高学历的文凭。因此，印度人就业率为美国印度人口的 72%，其中 43.6% 为管理和专业人员，33.2% 为科技、营销和行政人员，余下的 23.2% 从事操作业、制造业、精密工艺或一般劳动。目前，约有 5000 印裔美国人在美国高等教育机构执教，其中有两位教授获得诺贝尔奖；约有 30 万印度人在硅谷技术公司工作，其中约有三分之一的工程师是印度人，这些技术公司中，超过 15% 是印度人创的。硅谷地区印度人人均年收入为 20 万美元。全美印度人年购买力估计约为 200 亿美元。海外印度人经济实力的上升也明显表现在 IT 产业和其他新兴产业上。^[8]

（二）世界各地印度人的政治地位大为提高

近年来，在世界各地的海外印度人已先后产生过 3 位总统、3 位总理、68 位部长和 250 位议员。^[9]这些要员虽多出自发展中国家，但在英、美、加等发达国家，印度人的政治影响力也大为增强。在英国，有 4 位印裔人士被选为下院议员、11 位为上议院议员、3 位欧洲议会议员，而印裔人士多拉开爵士（Lord Dholakia）更当上了英国主流政界自由民主党的主席。在地方一级，有 250~300 位印裔人士当选为地方议员，十多位当选市长，其人员之多足以成立“英籍印度人地方议员协会”（British-Indian Councilors Association）。英国三个主要政党中，工党和自由民主党都在议会中组建“印度之友”小组，保守党也在筹建中。此外，还有一个超党派的“英籍印度人议会协会”（British-Indian Parliamentary Association，又称“咖喱俱乐部”），也定期讨论与印度相关的问题。印裔人士还在 BBC、《每日电讯》（The Daily Telegraph）和《金融时报》（The Financial Times）等英国主流媒体中占据重要地位。^[10]在加拿大，有 6 位印裔人士当选为国会议员，印裔加拿大人 Ujjal Dosanjh 则当选为不列颠哥伦比亚省省长。^[11]在美国，印裔美国人的政治组织在国会参众两院的议员中进行游说，他们在参议院 435 个立法议员中，争取到 118 位加入“印度问题核心小组”（India Caucus），成功地说服美国参众两院的议员在印巴冲突中支持印度；在印度核实验后，他们又向美国官方宣传印度政府的观点，取得美国官方的谅解和同情。显然，在各国政治舞台已崭露头角的海外印度人，不但在促进居住国和印度双边关系方面起着重要作用，而且在维护印度的利益方面也发挥了重大影响。^[12]

（三）海外印度人仍保持着印度固有的价值观和行为方式

该调查报告还表明，虽然海外印度人群体（diaspora）是由不同地区、不同语言、不同文化、不同信仰的许多不同群体在不同的历史背景下构成的，而且自印度独立以来，政府对他们的态度又十分冷淡，但散居在世界各地的印度人仍然深情地怀念着自己的故乡，保持着印度固有的价值观和行为方式，即所谓“印度本性”（Indianness），这是维系他们与印度之间最为宝贵的纽带。

调查报告指出，虽然海外印度人依靠自身的努力创造了辉煌业绩，并且至今仍保持着难得的“印度本性”，但印度公众对海外印度人的成就、情感和诉求却知之甚少。报告热切希望通过这一调研报告的公布能让印度公众认识到海外印度人是印度十分珍贵的资源，并且深切了解他们所面临的困难和对印度的期望和诉求。为此，报告全面如实反映世界各地印度人的各种不同的意见和要求，并向印度政府提出诸多对策建议，其中最为迫切的主要有三方面：一是关于制订和实施“印度血统的外籍人卡”的计划（PIO Card）；二是在圣雄甘地从南非返印领导独立运动日举办“海外印度人节”（Pravasi Bharatiya Divas）和开展颁发“海外印度人奖”（Pravas Bharatiya Samman Awards）的活动；三是对加入外国国籍的印度人给予印度国籍，实施“双重国籍”。此

外，报告还建议建立起强有力的国家机构以保证各项建议得以顺利实施。

四、“海外印度人事务部”的建立及其开展的工作

为了尽快落实报告提出的各项政策建议，2003年1月9—11日，印度外交部与印度工商联合会（CII）在新德里举办了首届“海外印度人节暨海外印度人奖颁奖大会”。这是全球印度人空前的一次盛会，参加这次节日活动的有多达61个国家的1904位国外代表和1200位国内代表。年会由印度总理瓦杰帕伊亲自主持，他宣布印度政府决定将授予外籍印度人双重国籍，并为10位有杰出贡献的海外印度人士颁奖。

为了更加有效地实现报告提出的各项政策，2004年5月，印度中央政府建立了“印度侨民事务部”（Ministry of Non-Resident Indians' Affairs）。同年12月，重新上台的国大党为表明其继承和发展此前的政策，将该部更名为“海外印度人事务部”（the Ministry of Overseas Indian Affairs，简称MOIA），明确其服务对象不仅是印度侨民（Non-Resident Indian NRI），还包括已加入外国籍的印度血统人（PIO）。“海外印度人事务部”成立后，印度政府迅速集中相关资源，先后将原外交部侨民司和劳动就业部海外移民司的业务归并到“海外印度人事务部”中，由一名内阁部长（Cabinet Minister）领导，下设4个司，即：（1）“海外印度人社区服务司”（Diaspora Services Division），负责海外印侨与外籍印度人的身份认同，印度人节与杰出人物奖励活动及其他文教计划的实施；（2）对外移民服务司（Emigration Services Division），负责海外移民政策的制定，移民制度改革，国际移民协定的签署，移民的保护与管理等事务；（3）经济服务司（Financial Services Division），负责筹建投资协助中心、基金会与网络，引进侨资、侨智等；（4）行政管理司（Management Services Division），主要负责人事与后勤，与国会、各个部、各邦的协调，官方语言的运用及其他行政事务，以保证该部工作的顺利进行。^[13]

从成立至2011年，“海外印度人事务部”做了许多工作，现举其大者如下。

首先，在为海外印度人社会服务方面，有如下举措。

1. 坚持和扩大“海外印度人节暨海外印度人奖”的活动与影响

举办“海外印度人节暨海外印度人奖”的活动是海外印度人事务部最核心的工作，它在组织和动员海外印度人投身于印度的发展事业中起了关键作用。在2003年以来的历届年会中，除前两届由当时的外交部负责外，其余各届均由该部负责。从2007年起，为满足各地不能亲自前往印度参加节庆盛会的海外印度人的要求，该部又陆续在印度侨民比较集中的地区举办小型的区域性的海外印度人日活动（mini PBD）。目前已举办过小型印度人节的有美国、新加坡、荷兰和南非。主办方均与当地印度人社团合作，邀请当地政府首脑参加，在团结海外印度人的同时，力图进一步扩大印度在当地的影响。^[14]“海外印度人节”中的“海外印度人奖”活动也持续进行。在第七届印度人节上，印度总统还提出单立奖项以奖励有杰出贡献的劳工。到2010为止，获此殊荣的有34个国家与地区的政治界、经济界、科学界和文化界的海外印度人士106人，在团结不同国籍、不同阶层的印度人方面产生了很好的效应。^[15]

2. 顺利实现“海外印度人公民身份证”发放计划

调查报告提出的关于减少印度血统的外籍人卡的费用（PIO Card）和实施双重国籍的两项建议，实际上都是为外籍印度人，尤其是定居在欧美的外籍印度人回国旅行、投资、创业等提供方便，也是为印度政府更便于引智和引资。印度政府几经周折，最后决定以发放“海外印度人公民身份证”的方式，将两个问题一并加以解决。为此，在2005年1月的海外印度人节上，印度总理辛格宣布除了巴基斯坦和孟加拉外，印度政府将授予世界各地的印度人“海外印度人公民身份”（Overseas Citizenship of India），只要居住国的法律在某种程度上允许“双重国籍”现象的存在。同年8月，印度议会就1955年的公民法令做了相应的修改，并于同年12月正式实施“海

外印度人公民身份”计划。当时，无论是官方文告还是媒体都将此一做法称为“实施双重国籍法”，并宣称印度已将其实施扩大到欧美等16国。但为时不久，印度政府便加以澄清，指出印度宪法不允许印度实行双重国籍，国会修改的只是1955年有关公民的法令，不可将实施“海外印度人公民身份”计划误解为实施“双重国籍”法，因为“海外印度人公民身份”持有者在印度没有选举权，也没有被选权，不能当选各级别议员，不得出任政府官员、最高法院、总统、副总统等职，但终生可随时根据自己的需要多次进入印度，且无居住期限，无需向外国人入境居留机关登记。此外，该身份持有者还可在经济上和教育上享受印度居民和侨民的一些权利，可从事多种职业，可在境内认领儿童，免费进入国家公园、自然保护区、历史古迹、博物馆、国家文物单位以及机场等。^[16]

3. 根据给予印侨选举权的承诺，完成印侨参选的主要法律程序

2010年，印度总理在第八届海外印度人节上宣布，准备授予海外约1000万印侨选举权，印度议会随后在2010年9月22日通过了1950年人民代表法修正案，授予印度护照持有者依据护照参与印度大选的权利。2011年2月3日，又公布了1960年选民登记条例修正法，允许海外选民根据护照上注明的选区进行登记，基本上完成了印侨参选的主要法律程序。^[17]

4. 设置海外印度人子弟奖学金，开办海外印度人大学，推行“认知印度”活动，开展“寻根”活动

为了加强印度与海外印度人的文化联系，争取海外印度人新生代对印度的认同，从2006年起，印度政府在印度人较集中的40个国家，为印度侨民和外籍印度人子女每年提供100个大学本科奖学金，任他们选修工程技术、人文地理、商业管理、新闻旅业、农牧养殖等课程，为海外印度人培养人才，已有378人获此奖学金。^[18]

遵照“海外印度人问题高级委员会”的建议，2008年，印度内阁通过决议，在班加罗尔筹建“海外印度人大学”，要求达到名牌大学水平。2009年，政府又准备在其他城市筹建4所同类的民办大学，已在国内各大报上招标。^[19]

从2006年起，海外印度人事务部与邦政府联合主办“认知印度”活动，组织海外印度人子弟回印度观光，向他们介绍印度的历史和现今印度在政治、经济、文化建设方面的成就。参加者由印度驻外使领馆推荐，年龄在18~26岁之间，到2010年底已组织了16批次。该部还设立“认知印度网站”，加强与海外印度人子弟的联系。^[20]

2008年10月，该部又开展了“寻根”的活动，帮助海外印度人回到印度寻找自己的“根”。有意回印寻根的外籍印度人只要到定居国的印度使领馆领取正式“寻根”表格，提供相关的文献资料和线索并交付若干费用，使领馆即将其送交给承包此业务的“Indiroots”公司办理，并在3周左右回复。在找到亲戚后，政府和承办单位即可安排前往访问，费用自付。^[21]

5. 合作开展国际移民趋势与印度侨民工作战略研究

2008年5月22日，海外印度人事务部与尼赫鲁大学社会科学院查吉尔胡赛因教育研究中心（Zakir Husain Centre for Educational Studies, ZHCES）签订5~10年的研究合同。委托该中心研究未来5~10年国际移民的发展趋势及其对印度的影响，以制订印度移民工作的战略。该部前5年，将为该项目提供4106万卢比的研究经费。^[22]

2010年2月16日，海外印度人事务部又与美国宾夕法尼亚大学艺术与科学学院高级印度研究所（CASI）签订了为期4~5年的研究合同，印方出资200万美元，利用该校的建筑和科研设备，聘请该所印裔所长Devesh Kapur主持海外印度社群（Indian Diaspora）的研究。^[23]

6. 加强对印度侨居海外妇女婚姻的救助

印度海外移民多坚守印度古老传统，不愿与外族通婚，所以每年有不少印度新娘嫁到海外，同时又有许多妇女因各种原因，在海外被人离弃，因此，涉外婚姻和保护印度侨居海外妇女的任

务就落到“海外印度人事务部”身上。几年来，海外印度人事务部采取了许多措施，如要求各邦立法，要求涉外婚姻进行登记以便加以监督，目前已有16个邦实施此项决定；与相关部门联合组建专门委员会共同寻找更加有效的救助办法；由驻外使馆通过民间组织在经济上对受害者给予帮助；对准备出嫁的新娘及其家属进行宣传教育，让他们了解其中的风险并学会维权。该部已用英语、印地语、旁遮普语方言出版涉外婚姻指导手册并通过电视等媒体广为宣传。^[24]

其次，在对外移民和劳工输出与保护方面，也采取了不少措施。

印度海外劳工约500万，约占海外印度人口的五分之一，主要输往中东和马来西亚等地，那里既不能携带家属，也不允许入籍，劳工在劳动合同期满后必须回国。为此，这些临时性的印度劳工，都将工资的相当部分汇回印度赡养家室，其数额约占印度侨汇总量的40%~45%，为印度赚取大量外汇做出重大贡献。对此，印度政府自然不能漠然视之。长期以来，印度劳工的输出和保护工作是由劳动就业部负责的，但近年来由于印度人口的快速增长和外来移民的急剧增加，解决印度国内就业问题的任务十分艰巨，该部不堪重负，印度政府遂将劳工的输出和海外就业的任务移交由海外印度人事务部管理。海外印度人事务部于2006年3月正式组建“对外移民事务司”后，立即制订了对外移民四项新原则，以应对全球劳动市场的新变化。即通过移民过程的简化和透明化，提高效率促进合法移民；联合邦政府严打无恶不作的中介商和人贩子，制止非法移民；推动移民全程所有利益相关者进行能力建设；主动寻求和加强劳务输出国与输入国双边与多边合作。根据上述四项新原则，该部对外移民服务司主要做了下列几方面工作。

1. 修改1983年移民法，改革移民体系，推行电子管理法

目的在于消除旧法的弊病和繁琐环节，使移民手续更为简单易行，公开透明，以利于劳动力合法地自由流动，提高印度在国际劳动力市场的竞争力。^[25]

2. 加强移民总监的监督工作，加强对劳工招募中介的管理

印度约有2000多家劳工输出中介商，主要分布在8个外出移民集中的邦，因此在移民总监之下这8个邦也设有邦移民监督。2007年5月，海外印度人事务部在新德里召开这8个邦的移民中介协会负责人会议，要求各邦中介机构自律，申明政府对守法的中介将予以鼓励，而对欺骗和盘剥劳工者则将严惩不怠。政府还开展宣传运动，向公众说明非法移民的危害，严厉打击人贩子和人口走私活动以制止非法移民的泛滥。^[26]

3. 设立印度促进海外就业委员会，摸清国际劳动市场的需求

在国际劳工市场竞争日益激烈的形势下，为了及时掌握市场动向，提高印度劳工的国际竞争力，2008年7月，“印度海外就业促进委员会”（the Indian Council for Promotion of Overseas Employment）宣告成立。该委员会是政府关于国际移民问题的“思想库”，由管理委员会和执行业务两部分组成。前者由海外印度人事务部秘书长、专家、邦政府和中央政府指派的代表组成，负责制订工作的总体规划和政策框架，保证该委员会的活动按照既定目标进行。后者由一局主持日常工作，贯彻执行管理委员会的决定。委员会设有新兴国家和地区海外就业特殊机遇资料库，摸清国际劳工市场需求与供应间的缺口以及填补缺口所需的技术，并与专业机构及私营企业联手提高印度劳工的技术水平。^[27]

4. 设立海外劳工资源中心，向印度公众公布海外劳工市场的行情

缺乏资讯，不了解国外的实际情况是外出劳工蒙受非法中介和人贩子之害的重要原因，因此，海外印度人事务部设立了海外劳工资源中心（Overseas Workers Resource Centre），及时向全国和各邦有意移居海外或出国就业者发布国际劳工市场的可靠信息，指导他们选择有利时机，通过合法的手续，顺利实现海外就业或移民，免受人贩子的欺骗和盘剥。^[28]

5. 建立海外劳工福利基金，为海外劳工救急之用

印度每年约有100万短期劳工到海外谋生，他们的生活环境恶劣，工资常被克扣，人身安全

缺乏保障。为了救助这些苦难的海外劳工，海外印度人事务部设立了劳工福利基金（Indian Community Welfare Fund），由印度海外使团支配，以备救急之需。目前海外印度人事务部已在 18 个印度劳工聚集的国家建立了此类劳工福利基金机构，对遭遇困难的海外印度劳工就地给予食宿和遣返方面的紧急救助。^[29]

6. 与劳工输入国签署劳务合作备忘录，保障海外劳工的权益

自 2004 年海外印度人事务部成立以来，印度已先后与阿拉伯联合酋长国、科威特、也门等中东国家和马来西亚签订双边劳务合作谅解备忘录（Bilateral Memoranda of understanding），以稳定供需关系并共同保障劳工福利与权益。^[30]

7. 与欧洲国家建立劳工流动伙伴关系与双边社会保障合作，确保劳务供需市场的稳定和双方职工的权益

目前，海外印度人事务部已和丹麦建立劳工流动伙伴关系（Labour Mobility Partnership and Bilateral Social Security Agreements），可望在短期内与波兰、捷克、挪威、瑞典、罗马尼亚和匈牙利等国建立伙伴关系。该部也已和比利时、法国和德国签订了双边社会保障合作协议，不久也将与荷兰、捷克、卢森堡等国签署此类协议。^[31]

8. 与国际移民组织签署亚欧劳务对话规划，开展移民管理能力建设

2007 年 7 月，海外印度人事务部与世界移民组织（IOM）签署了亚欧劳务对话规划（Asia-EU Project）。该规划的目的在于帮助印度提高管理对外移民的能力，制止非法移民进入欧洲，促进合法移民有序地进入欧盟，以满足欧盟对劳动力的需求。该规划已由双方在新德里设立联合小组（PIU）加以实施。^[32]

第三，在引进海外印度人资金和智力方面，有如下举措。

1. 设立海外印度人促进中心，促进海外印资的流入

海外印度人虽具有相当强的经济实力，年总收入相当于印度 GDP 的 30%，每十个印裔美国人中就有一个百万富豪，但海外印度人向印度的投资却不足外国直接投资的 5%。为了解决这个长期困扰印度的难题，吸引更多的海外印度人资本，海外印度人事务部和印度工商联合会（CII）联合组建了一站式的非赢利的“海外印度人促进中心”（Overseas Indian Facilitation Centre），为海外印度工商界提供精确可靠的资讯，提供业务咨询，并在国内外组织各种商务接洽活动以增加海外印度人资本在印度直接投资的比例。目前，该中心已出版《海外印度人手册》（Hand book for Overseas Indians）和《印度投资纲要》（Compendium on the Investment Opportunities in India），组织过 4 届大型的印商投资洽谈会。^[33]

2. 建立全球印度知识网络，引进科技

印度重视科技立国，2009 年，印度总理辛格在第七届印度人节上郑重宣告建立“全球印度人知识网络”（Global-Indian Network of Knowledge）。该网络系统将把世界各地不同行业公认的印度精英与印度本国全国性的和地方性的同行连接起来，使之成为高级知识平台，将相关知识从其策源地快速转移到印度国内极需的单位而无需等待海外专家的到来。不仅如此，这一“虚拟智库”还具有战略意义，其最终的目标在于萌生科学新观念，探求应对挑战的新思路，以创新和高科技手段寻求解决印度发展重大问题的途径，确定印度第 11 个五年计划（2007—2012）优先发展的领域和重点部门，推动印度社会的改革与创新。^[34]

3. 设立“海外印度人发展基金会”，加速慈善事业的发展

虽然有许多海外印度人团体和个人热心于家乡的慈善事业，慷慨捐献，但总的说来，海外印度人在印度国内的慈善事业还处于时断时续的无序状态。为了使海外印度人的捐献和慈善事业健康发展，更好地发挥其功能，2008 年 12 月，印度政府建立了非赢利的“海外印度人发展基金会”（India Development Foundation of Overseas Indians），由海外印度人事务部部长出任董事长，

12 位知名的海外印度人士、印度本地人士以及相关部门的代表为董事。基金会作为全国性的可依赖的捐献窗口，将把海外印度人捐献的慈善金集中起来，用于帮助印度的弱势群体，如对农村企业的小额贷款，帮助妇女自助团体增强经济实力，资助小学教育，等等。^[35]

4. 设立总理全球咨询委员会，作为高层直接掌握情况和决策的机构

为了直接倾听海外人士的意见，加强对海外印度人工作的指导，2008 年 1 月，印度总理在第六届海外印度人节上宣布设立“全球印度人咨询委员会”（Prime Minister's Global Advisory Council），作为海外印度人工作的最高咨询机构。该委员会由总理亲自担任主任，世界各地许多行业的知名印度人士为委员。委员会不仅是总理直接听取海外印度人意见和吸取他们经验和智慧的重要平台，也是政府和海外移民双向交流的内部议事机构，便于政府及时研究、吸收海外印度人的知识、技能和资本，同时也利于政府克服官僚主义作风，推动相关机构提高工作效率，及时满足海外印度人经济与社会需求。委员会实际上是印度总理侨务决策的重要思想库，它的建议成了政府制定重大政策和计划的重要依据。2010 年 1 月，印度总理在第八届印度人节前夕召开了该委员会的首次会议，指出该机构将为印度 20 年后的发展提供宝贵的建议。^[36]

5. 筹建海外印度人的交流基地，为海外印度人提供固定的日常经济文化交流场所

为了让印度公众更加了解世界各地印度人创业的艰辛，表彰海外印度人的辉煌业绩，增进他们之间的联系，海外印度人事务部决定在新德里建立一座“海外印度人肯德拉”（Prvasi Bharatiya Kender），即海外印度人交流基地，作为全球各地印度人进行社会、文化和经济交流活动的基地和海外印度人资料搜集、研究和展示中心。这座多功能的建筑，除设有图书馆、研究室、会议室、印度文化中心、科技演示厅和固定的展览馆外，还备有客房、商品销售处、餐厅、地下停车场以及自备电源等。该部已指定国家建筑公司（NBCC）负责设计、施工、装修和经营。此事已由印度总理在 2008 年 1 月第六届“海外印度人节”上正式对外公布，并于 2011 年 1 月由其主持奠基典礼。^[37]

第四，在管理服务方面，行政管理司不但在协调部内和部际关系、接受海外印度人的咨询、监察部内官员的行为、推广印地语以及后勤工作方面做了大量工作，而且开展了一项影响深远的举措，即设立海外印度人中心（Overseas Indian Centers），开展海外工作的分类指导。

印度人在世界各地的地位和处境既不相同，他们对母国的贡献和诉求也就各异。针对此种情况，海外印度人事务部决定在华盛顿、阿布扎比和吉隆坡三地印度使馆内设置“印度人社群事务参赞”职位，建立三个“海外印度人中心”，作为深入了解不同类型印度人社会的机构。政府决定，华盛顿印度人社群事务参赞主管美国和加拿大的印度人事务，阿布扎比使馆参赞主管整个海湾地区印度人的事务，而吉隆坡使馆的参赞则负责马来西亚、新加坡和文莱等地印度人的事务。海外印度人中心由若干专业人员协助，雇请当地人协助办理有关侨民的医疗、法律和经济事务。目前，上述三个中心已开始运作，政府正考虑在伦敦设立第四个中心以负责欧洲的印度人事务。^[38]

五、海外印度人事务部的主要成就与不足及其对我们的启示

在短短几年里，新成立的“海外印度人事务部”做了上述工作，归纳如下。

1. 印度公众对海外印度人的成就、情感和诉求有了更多了解，中央和地方政府各部门对海外印度人工作的重视程度有所提高。

2. 印度与海外印度人之间的交往空前密切，他们的关系发生了历史性的变化。全球印度人的民族凝聚力大大增强，对母国的向心力也大为增强。

3. 由于海外印度人事务部坚持修改移民法，改革移民制度和实施一系列保障海外劳工安全和权益的条例，2008 年，在国际劳工输出因国际金融危机而普遍缩减、国际侨汇大为减少的情

况下，印度劳工的输出却略有增加，由 2007 年的 809 万人增至 2008 年的 848 万人；印度的侨汇也由 2007 年的 308 亿美元增加到 2008 年的 435 亿美元，其中大约 40% 是由中东和马来西亚的劳工汇回的。^[39]

4. 由于发放“海外印度人公民身分证”计划的顺利实施，到 2011 年 1 月底，已有 75 万多海外印度人取得了“海外印度人公民证”，其中美国、加拿大、英国、澳大利亚等国的外籍印度人占了很大比例，为这些国家的印度裔科技人员，尤其是美国的印度裔 IT 产业人士，大开回印度创业之门。在此次国际金融危机中，IT 产业和生物医药产业是支撑印度经济保持较高增长率的重要生产部门，而这些部门在相当程度上得益于海外印度科技人士的支持。

5. 受印度经济高速增长的鼓舞，海外印度人媒体大量报导印度各方面的成就，提高了印度的国际形象。欧美国家印度裔人士的院外游说活动尤其活跃，例如，他们向美国国会宣传印度的政策，促使美国取消对印度因核试验而实施的所有制裁，与印度签订了《民用核协议》，使印度未在《不扩散核武器条约》上签字的情况下免受国际社会的制裁。而发展中国家的印度裔政界人士，也对印度外交与内政给予积极的配合。

6. 由于受到母国的充分肯定和嘉奖，同时又有了日渐强大的母国做靠山，海外印度人对印度传统文化的传承更加自觉，对印度民族的创新能力更加自信，他们更加自觉地组织起来，积极地参与当地政治活动，彰显印度人的能量，提高印度人的地位，争取自身的权益。

7. 印度文化产业也获得发展，软实力有所增长。充满儿女亲情和欢歌笑语的宝莱坞电影不但风靡海外印度人和南亚人社会，使印度文化得以在海外印度人中传承，而且在东亚、中东和非洲找到了广阔市场，甚至进入欧美主流社会，而印度的肥皂剧、音乐、舞蹈、印度的瑜伽和咖喱等也越来越受到世界各地民众的欢迎。

8. 外国直接投资（FDI）的不足，一直是制约印度经济发展的瓶颈。据印度官方的统计，2000—2009 的 10 年间，印度的外国直接投资只有 1600 多亿美元，平均每年不足 170 亿美元。海外印度人虽汇回大量侨汇并投资于有价证券，却很少直接投资于印度的工农业，海外印度人对印度的直接投资还不到外国直接投资的 5%。此中原因，据海外印度人服务中心（OIFC）专题研究报告的分析，虽与印度海外移民的结构有关，但更主要的是印度外国直接投资环境的严重缺失。报告将印度与中国引进外资和侨资的政策做了深入比较，向政府提出了改变外国直接投资环境缺失的状况，促进海外印资大量进入的十点建议。^[40]

印度侨务工作的成就和经验，对我们开展侨务工作有诸多启示。

1. 开阔视野，从全球化时代的特点考虑海外移民工作。印度侨务工作虽然起步较晚，但起点较高。印度政府“海外印度人问题高级委员会”除了考察全球各地印度人社会状况之外，还开辟专章从全球视野考察其他国家移民状况和政府的对策，分别对中国、希腊、意大利、日本、韩国、以色列、黎巴嫩、菲律宾、波兰和爱尔兰等国海外移民的历史与现状和侨民工作的方针政策、立法过程、机构设立以及实践经验做了介绍，并与印度的实际情况加以对照，分析哪些经验是印度可以吸取的。该报告在具体研究双重国籍和印度侨务机构的建制章节中又进一步考察了中国、加拿大、英国、法国、瑞士、德国、墨西哥、美国、新加坡、韩国、孟加拉、日本、菲律宾等国的经验。报告全文前后用了 60 多页的篇幅来讨论这方面的问题，足见印度对全球化时代世界各国移民工作的经验与教训十分重视。^[41]

2. 领导重视，把海外移民问题提高到国家发展战略高度来对待。也许是因为过去忽视海外移民工作的深刻教训，印度政府对海外移民工作相当重视，除设立部级机构专管海外印度人事务外，每届海外印度人年会，印度总理必亲自出席并发表主旨演说，宣示重大的决策；而印度总统也必赴会致闭幕词并向杰出的海外印度人颁奖；印度总理还亲自出任“全球印度人咨询委员会”主席，领导海外移民政策的制定和出台。印度领导人之所以如此重视海外移民及其后裔的工作，

是因为他们不仅从国家发展战略的高度关注印度眼前的利益，而且考虑到今后印度人在全球的长远利益。

3. 整合资源，统一政策，提高工作效率和社会效益。印度中央政府“海外印度人事务部”明确服务对象从印度侨民（NRI）扩大到外籍印度血统人（PIO）后，迅速把原外交部侨民司和劳动就业部海外移民司的业务归并到“海外印度人事务部”中，将资源加以整合，把移民的输出、海外移民利益与人身安全保护和侨汇、侨资、侨智的引进以及有关侨民的立法等，由该部统筹规划，并与相关部门按统一政策执行，减少机构重叠和部门间因利害关系而相互扯皮的现象，提高了工作效率和社会效益。

4. 精兵简政，明确定位，把研制政策作为中心任务。海外印度人的工作虽然意义重大，任务繁重且涉及到经济、文化、立法等许多方面的工作，但印度政府在设立该部时即明确规定该部只是一个集结海外印度人事务的部级单位（nodal ministry），由一位内阁部长和11个下属官员的小班子组成，精兵简政，深入实际，根据世界各地印度人的不同情况，制订不同对策，满足不同地区印度人的诉求，并且从战略的高度研究和制订侨民工作的中长期计划。政府还要求该部与其它部门和民营企业结成伙伴关系，不与他们争利。

5. 加强机构合作，发挥地方作用，借助民间力量，运用市场办法开展工作。机构小，任务重，如何完成任务？该部主要作法是加强与外交、内政、劳工、财政等部门的合作，发挥各邦政府的作用，借助工商、妇女、青年等民间团体，运用外包、代办等市场经营手段开展工作。例如，历届“海外印度人节”的活动均由海外印度人事务部和“印度工商联合会”（CII）这个有着悠久历史和广泛影响的全国性工商团体共同举办，并由地方政府承办；“海外印度人服务中心”和“全球印度知识网络”的活动也直接交给该团体管理；班加罗尔“海外印度人大学”和准备在其他城市筹建的四所同类大学是在国内各大报上公开招标的；“认知印度”和“寻根”活动也由邦政府承办并外包给民间公司经营。研究世界移民趋势与海外印度移民发展前景的工作，也承包给国内外名牌大学的专家去做。这样，该部便可免去许多迎来送往的繁文缛节，摆脱不少事务性工作而得以集中精力从事全局性、前瞻性和政策性的研究工作，从战略高度制订中长期行动计划，并动员各方力量予以实施。

以上五点对当前我国侨务工作的开展有所启示，值得我们进一步深入研究、探讨和借鉴。

[注释]

- [1] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 – 2009”, <http://www.moia.gov.in>; 参见“Estimated Size of Overseas Indian Community: Country-Wise”, Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora 2002, p. Xlvii.
- [2] 参见 K. Laxmi Narayan, “Indian Diaspora: A Demographic Perspective, 1994”, <http://www.uohyd.ernet.in/sss/cinddiaspora/occ3.html>; N. Jayaram, “The Study of India Diaspora: A Multidisciplinary Agenda, 1998”, <http://www.uohyd.ernet.in/sss/cinddiaspora/occ1.html>; C. S. Bhat, K. Laxmi Narayan and Sadananda Sahoo, “Indian Diaspora: A Brief Overview”, *Employment News*, Vol. XXVII, No. 38, 2002.
- [3] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2007 – 2008”, p. 2.
- [4] K. Laxmi Narayan, “Indian Diaspora: A Demographic Perspective, 1994”.
- [5] 参见张秀明《海外印度移民及印度政府的侨务政策》，《华侨华人历史研究》2005年第1期；贾海涛：《印度人移民海外的历史及相关问题》，《南亚研究》2009年第1期；贾海涛《印度政府海外印度人政策的演变》，《世界民族》2007年第2期；贾海涛、石沧金《海外印度人与海外华人国际影响力比较研究》，山东人民出版社，2007年。
- [6] [7] “Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora, 2002”, p. 377, p. 415.
- [8] “Indian Americans: A History of Achievement”, *Ibid*, pp. 417 – 418. 此文出自 <http://www.indianembassy>.

- org, 是印度驻美国使馆的文稿, 无作者名; Binod Khadria, “Case-Study of the Indian Scientific Diaspora”, in R Barre, V. Hernandez, Jean-Baptiste Meyer, eds., *Scientific Diasporas: How can developing countries benefit from their expatriate scientists and engineers?* published by Institut de Reserche pour le Developpment (IRD), Paris, 2003.
- [9] 参见 “List of Persons of Indian Origin Holding Positions of Head of State/Government, Ministers in Other Countries”; “PIOs Members of Parliament MPs/ Senators Origin in Other Countries”, [www. moia. gov. in/](http://www.moia.gov.in/).
- [10] [11] “Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora 2002”, p. xviii-xix, pp. 129, 188.
- [12] Ibid, pp. 174 - 175, [http://www. indianembassy. org/](http://www.indianembassy.org/); Binod Khadria, “Case-Study of the Indian Scientific Diaspora”.
- [13] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 8 - 10; Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2010 - 2011”, p. 14; 蔡东杰 《印度侨务组织与政策发展之分析》, 中兴大学国际政治学院学术研讨会论文, 台北, 2008 年。
- [14] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report, 2008 - 2009”, pp. 16 - 17.
- [15] Ibid, p. 17, 参见 “List of Previous Pravasi Bharyiya Samman Awardees”, [www. moia. gov. in.](http://www.moia.gov.in/)
- [16] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 14 - 15.
- [17] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2010 - 2011”, p. 11.
- [18] [19] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 15 - 16.
- [20] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2010 - 2011”, pp. 14 - 15.
- [21] Ibid; 参见 Guidelines for “Tracing the Roots” Programm.
- [22] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, p. 32.
- [23] “Diaspora in focus”, Pravasi Bharatiya, May 2010, pp. 6 - 7.
- [24] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 19 - 22; 参见 “Marriage to Overseas Indian: a guidance booklet 2007”, [www. moia. gov. in.](http://www.moia.gov.in/)
- [25] [26] [27] [28] [29] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008—2009”, pp. 32 - 40, p. 23, pp. 23 - 40, pp. 23 - 40.
- [30] Ibid, pp. 23 - 42; 参见高子平 《印度技术移民与劳务移民的比较研究》, 《四川大学学报》(哲学社会科学版) 2008 年 4 期。
- [31] [32] [33] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 23 - 42; 参见高子平 《印度技术移民与劳务移民的比较研究》。
- [34] [35] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 42 - 44.
- [36] [37] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2008 - 2009”, pp. 42 - 45 “Annual Report 2010 - 2011”, p. 37.
- [38] Ministry of Overseas Indian Affairs, “Annual Report 2010 - 2011”, p. 39.
- [39] “Overseas Indians and the Global Economic Crisis”, in Ministry of Overseas Indian Affairs, Annual Report 2008 - 2009, pp. 4 - 7.
- [40] Jayanta Roy, Pritam Banerjee, “Attrating FDI from the Indian Diaspora: The Way Forward”, Confederation of Indian Industry, 2007; “Promoting Investments from the Indian Diaspora: A New Beginning Special Report”, An OIFC Publication, 2009.
- [41] “Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora 2002”, pp. 301 - 356, 519 - 522, 544 - 547.
- [42] “Inaugural Address of Prime Minister Dr. Manmohan Singh at the P B D”, New Delhi, January, 8, 2008.
- [43] “Inaugural Address of Prime Minister Dr. Manmohan Singh at the P B D”, New Delhi, January, 7, 2007.