



智利首都圣地亚哥

智利移民政策的历史和现状

□文/唐勇

智利共和国，简称智利，是位于南美洲的国家。智利与中国是全面战略伙伴关系，也是中国在拉丁美洲最重要的伙伴。1970年，智利成为第一个同新中国建交的拉美大陆国家。1999年，智利第一个就中国加入世界贸易组织的拉美国家。2004年，智利第一个宣布承认中国完全市场经济地位的拉美国家。2005年，智利是拉美地区第一个同中国签署双边自贸协定的国家。

一、智利的移民概况

移民已成为当今国际社会重要的关注主题之一。在智利，外籍移民人口始终伴随着当时的地缘政治背景和自身的政治经济而变化。当前，智利是南美洲经济较为发达的国家之一，也是南半球主要的移民目的地国家。在过去的40年里，智利外籍移民人口占全国总人口的百分比增加了7倍，从1982年占全国总人口的0.7%上升到2020年占全国总人口的7.5%。

在19世纪和20世纪初，来自欧洲的移民大量涌入智利。如在1865年至1920年间，平均而言，居住在智利的所有外国人总数中，有52.5%以上是欧洲人。随着国内与国际形势的变化，从20世纪90年代至21世纪中期，该国外籍移民来源国主要是秘鲁、阿根廷等周边国家。2020年，永久居留于智利的外国人口约为146万人。2021年，永久居留于智利的外国人口约为148万人，且大多来自委内瑞拉、秘鲁、海地、哥伦比亚和玻利维亚等国。

外籍移民的涌入，给智利带来较为明显的变化就是该国人口的增长，在1990年至2000年期间，外籍移民对智利人口增长贡献了1.1%，而在2000年至2010年期间，这一比例上升至8.7%，在2010年至2020年期间，则飙升至35.2%。

二、智利移民政策的演变

智利自1818年宣告独立以来，其移民政策先后



经历了有选择性鼓励移民时期、适度限制移民时期、严格限制移民时期、适度放宽移民时期、限制移民时期五个阶段。

（一）有选择性鼓励移民时期（1818年—1918年）

1818年建国后，智利花了大约一个世纪的时间鼓励来自欧洲的移民移居该国。1824年，智利出台了一项移民相关的法律，该法律鼓励来自欧洲的移民（主要是来自英国、德国和瑞士的移民）到智利城市的中心开办工厂，以及到人烟稀少的南部地区定居。1854年，智利人口普查显示该国大约有2万名外籍移民，其中大部分是德国人。1882年，智利在欧洲建立移民总局，通过向移民智利的家庭提供该国未开垦地区的土地，从而进一步吸引欧洲移民。1883年至1895年间，有超过3.1万名北欧人定居于智利人烟稀少的南部地区。基于选择性鼓励移民政策，在1865年至1920年的绝大多数时间里，智利有一半以上的外籍移民是欧洲移民。

（二）适度限制移民时期（1918年—1973年）

受1914—1918年第一次世界大战的影响，智利结束了有选择性鼓励移民的政策，转向适度限制外国人入境的政策，第二次世界大战的到来更是加强了智利在适度限制移民方面的政策。1953年，在关于从欧洲重新安置二战后难民的讨论中，智利出台了一项移民法即第69号法令，旨在建立移民的法律制度。在这一时期，智利政府要求所有进入该国的外国人都要有足够的资金，以确保自己可以在该国生活6个月以上。同时，外籍移民对象主要针对那些在该国至少居住两年的外国人的直系亲属。基于适度限制移民政策，在二战结束后的几十年里，智利外籍移民人口占全国总人口的百分比呈现不断下降的趋势。

（三）严格限制移民时期（1973年—1990年）

1973年，智利军政府成立。在这一时期，智利采取了更加严格的限制移民政策，并有针对性地鼓励投资移民。1975年，智利从国家安全视角出发，基于防止“危险分子”或“恐怖分子”进入该国，制定了《外国人法》。该法规定了管理外国人入境、居住、驱逐等部门的职能以及签证的类别——旅游签证、居民签证、永久签证等内容。在“居民”签证类别中，《外国人法》规定了5种不同的签证：合同签证、学生签证、临时签证、官方签证、难民签证或避难者签证。持有合同签证的外国人必须由智利雇主担保，而临时签证则是给那些被认为对智利发展有益的人，如科学家、商人等。基于严格限制移民政策以及国内外局势的影响，1982年，在智利出生的外籍移民人数达到了历史最低点，仅占该国总人口的0.75%。

（四）适度放宽移民时期（1990年—2017年）

1990年，随着智利军政府的统治结束，智利移民政策也随之改变，开始吸引移民和难民。在20世纪90年代初期，智利通过设置临时性的国家回归办公室、免除政治流亡者的关税以及验证在国外获得的大学学位等措施，吸引在军政府统治期间离开智利的人返回。与此同时，智利也积极参与执行联合国难民署关于来自前南斯拉夫等国家或地区的难民安置计划。随着经济和社会持续发展，智利逐渐成为拉美地区热门的移民目的地国。1992年至2017年间，来自秘鲁、哥伦比亚、委内瑞拉、海地等国的移民占据智利外籍移民的82%。

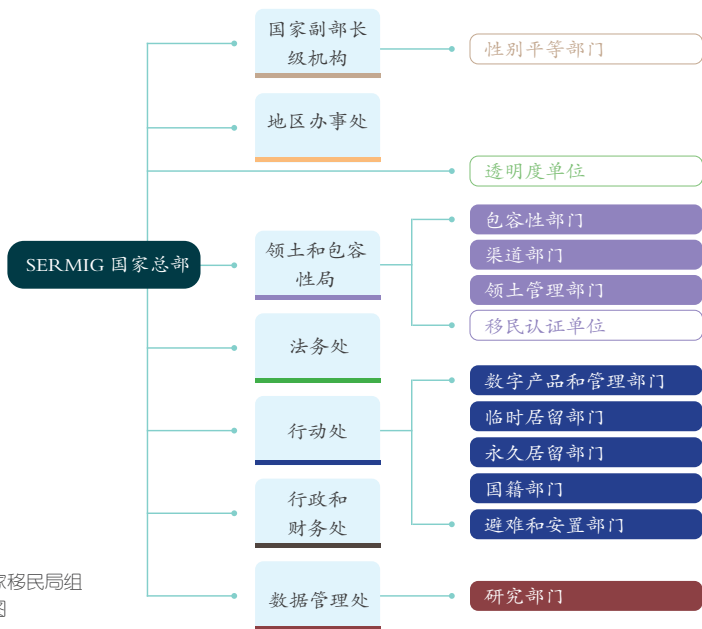
（五）限制移民时期（2018年至今）

2018年以来，智利的移民形势持续发生显著的变化，移民问题已成为智利公众和媒体关注的重要话题。拉美其他国家社会政治经济危机等因素作为推力，智利社会政治经济稳定向前等因素作为吸力，使

智利城市瓦尔帕莱索全景



智利国家移民局组织结构图



得来自海地、委内瑞拉等国家的大量移民涌入智利，给该国带来不小的挑战。为此，智利政府采取限制移民的举措，如提高签证要求、实施人道主义有序回归计划等。旧的移民法律体系逐渐无法有效回应智利当前所面临的移民问题。为此，智利国会于2020年12月批准了一项新的移民法——《移民和外国人法》，以取代1975年《外国人法》，这是智利移民政策史上一个重要的里程碑。在移民管理机构设置方面，该法规定建立国家移民局以取代原来隶属于内政部的外国人和移民局。新成立的国家移民局拥有独立的法人资格和资产，通过内部和公共安全部接受该国总统的监督，其职责主要包括：一是审批临时居留、永久居留、归化入籍等申请；二是促进移民融合，增进国民与外国人之间的凝聚力；三是推动智利移民管理现代化。在移民政策审查、制定方面，该法设立了一个由内政和公共安全部、对外关系部、财政部、司法和人权部、社会发展和家庭部、社会保障部等部门的部长组成的移民政策委员会。该委员会每4年审查一次国家移民政策，并与共和国总统一起批准国家移民政策。该委员会是智利审查、制定移民政策的一个重要平台，可以有效地回应流动移民人口的需求，合理地提出国家在一段时间或特定区域内发放的移民配额和居留许可类型。在签证方面，该法规定禁止外国人从旅游许可调整为临时居留，且以临时身份进入该

国的外国人很难从临时身份转变为永久身份。该法律为2020年3月之前合法进入该国的非法移民提供了申请合法身份的途径，而那些通过非常规方式进入该国的非法移民则被告知需要离开智利，向智利驻外领事馆申请签证。

三、智利现行的移民政策

随着《移民和外国人法》、第296号法令（移民方面的行政法规）等法律法规的出台，智利移民治理法治化、现代化进程不断加快。当前，智利现行的移民政策主要包括家庭团聚类移民政策、季节性外籍劳务移民政策、难民政策等。

（一）家庭团聚类移民政策

在智利，公民或永久居民可以向相关部门申请与其配偶或事实婚姻关系的人、父母、18周岁以下的儿童、残疾儿童、24周岁以下未婚在读子女、未满18周岁且由其照顾或监护的人到智利团聚。

（二）投资和技术移民政策

根据智利《移民和外国人法》第79条规定，对智利进行投资或证明在智利有有效运营公司或对该国文化、艺术、科学、体育等领域作出贡献的外国人，在申请该国永久居留权方面具有较大优势。在智利，临时居留许可证可以颁发给寻求在该国投资金额等于或超过50万美元或等值的其他货币的外国人，且此类投资必须以生产货物或提供服务为目的。对于有意定居智利并在该国认可的教育机构学习的外国人也可以申请临时居留许可证。

（三）季节性外籍劳务移民政策

在智利，存在着大量季节性外籍劳务移民（打算进入智利从事特定季节性工作的外国人）。以农业领域为例，2020—2021年农业季节第九次农业和林业普查的初步数据显示：大约120万名农业工人中，有58.1%是季节性工人；大约94万名男性农业工人中，49.2%是季节性工人；大约25万名女性农业工人中，90.6%是季节性工人。大量季节性外籍劳务移民的存在，促使智利出台相关法律法规（如2020年颁布的《移民和外国人法》界定了季节性工人，2022年颁布的第177号法令规定了申请季节性工人许可证的条件等内容）来规范此类移民的入境、工作、出境等活动。



（四）难民政策

2010年，智利出台专门难民保护的律法即《关于保护难民的规定》（第20430号法律），这项法律的颁布使智利在难民保护方面处于耀眼的国际地位。该法规定了四项核心原则，以确保对难民的保护：一是不推回原则，保证当事人不被推回原籍地；二是不惩罚原则，适用于当事人秘密入境或处于非正常的情形；三是保密原则，保护当事人隐私权；四是不歧视和家庭团聚原则。该法还规定了难民认定的机构——难民认定委员会，该委员会由内政部代表、外交部代表等人员组成，负责向内政部提供咨询以及必要的信息，便于内政部做出给予、拒绝、停止、取消或撤销难民地位的决定。该委员会享有的职权主要包括以下几项：一是提出接受或拒绝被认可难民的家庭团聚申请；二是提出接受或拒绝移民安置申请；三是向相关公共机构索取其认为适合完成其咨询任务的信息；四是协助寻找和实施持久的难民解决方案。

（五）移民承诺政策

移民承诺是智利政府通过国家移民局和劳工局联合给予那些在包容性、跨文化和非歧视方面表现突出的机构、公司和工会的认可。移民承诺的总体目标是通过在全国各地的机构、公司和工会中推广智利人和外籍移民工作的良好做法，为建设一个包容、跨文化和非歧视的智利做出贡献。在智利，遵守移民承诺的组织主要从以下方面开展相关工作：一是拥有负责协调促进包容性、跨文化和非歧视行动的内部机构；二是为员工制定相关培训和意识计划；三是制定促进包容性、跨文化和非歧视等内部政策以确保良好的劳工实践；四是促进外籍移民参与内部机构。

（六）文化移民倡议政策

文化移民倡议是智利根据《移民和外国人法》制定的，该法规定了国家将寻求外国人以多种文化表现形式融入智利社会。智利通过促进跨文化主义，促进外国人和谐融入和参与该国文化生活，承认和尊重不同的文化、语言、传统、信仰和宗教来实现上述倡议。具体来看，该倡议旨在促进国内或国外艺术家创作的具有跨文化移民方式的艺术或遗产作品在该国范围内流通。在该倡议下，相关部门制定年度议程，以加强自我管理和与公私机构的合作，从而增强外籍移民和智利人之间的包容性和凝聚力。在该倡议的具

体载体中有节日、艺术展览、文化调解活动、社会历史研究及出版物等。

（七）移民印章政策

移民印章是智利政府通过国家移民局给予那些根据一定的质量标准并重点关注采取积极行动措施以包容移民和难民的城市的认可。移民印章的目标是建立或加强必要的市政机构，以执行旨在照顾和包容移民和难民人口的计划、方案或项目。在移民印章政策下，符合要求、希望获得或重新验证其移民印章认证的市政当局，必须提交一份报告，由国家移民局技术团队进行评估。各级市政当局获得并保留国家移民局颁发的移民印章需要签署承诺书，遵守以下承诺：一是建立解决移民现实问题的制度框架；二是实施该领域市政人员培训计划；三是实施包容性和非歧视性的地方公共政策；四是制定鼓励合法移民的计划；五是支持移民社区在公共场合的交往和参与。

四、结束语

当前，移民人数的不断增加，考验着智利移民方面的相关公共政策。对于智利来说，移民领域的改革是一个巨大的挑战和机遇，如何在移民治理和经济社会发展之间寻找合适的突破点，是一个值得深入思考的命题。

移民政策并非一座孤岛，而是要与当前政治、经济社会发展相契合，决定于、服务于政治、经济社会发展。在一个社会迅速变迁的时代，移民政策的稳定性会很容易被打破，出现变动不居的现象，这就需要科学、合理进行调整，以适应快速变迁的社会。

（作者系中国人民警察大学警察法学研究中心研究员）

智利康塞普西翁湾

