

当前中国四大移民潮: 问题与对策

宋林飞^{1 2}

(1. 常州大学苏南现代化协同创新中心, 江苏常州 213164; 2. 江苏省社会科学院区域现代化研究院, 江苏南京 210008)

摘要: 我国现阶段已经形成四大移民潮。改革开放以来, 从农村向城镇转移的农民工总量增长出现减速趋势, 拖欠工资、不依法签订劳动合同、缺少同城待遇等问题仍然存在。扶贫、生态、避灾搬迁与水库移民的规模不断扩大, 资金、后续扶持、城镇化等困难必须重视。自费留学生、富人已经成为从国内向国外移民的主要成分, 应采取全面改善大中学校教育、切实保护私有财产等应对之策。我国正在成为越来越具有吸引力的移民目的国, 从国外向国内的务工移民、专家移民总量持续增长, “黑户籍”人士明显增多。建议研究制定移民法与相关政策, 吸引人才与资金, 规范与推进各种移民问题的解决。

关键词: 移民潮; 移民趋势; 移民问题; 移民政策; 移民法

中图分类号: D632.4; C924.712 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-4970(2018)01-0001-07

当前, 我国已经形成从农村向城镇、从不宜居向宜居、从国内向国外、从国外向国内的四大移民潮。总的来看, 这些移民潮符合人口流动规律, 但也存在一些值得关注的问题, 需要加强研究与治理。这是新时代中国特色社会主义现代化建设进程中一项十分重要的任务。

一、从农村向城镇的移民潮

20 世纪 80 年代初期, 笔者在一个农业大县调查中发现, 农村存在 56.8% 的剩余劳动力。实行家庭生产承包制以后, 农民有了支配自己劳动力的自由, 劳动生产率提高, 农村剩余劳动力进一步增加。应支持他们向非农业、工业、城镇转移^[1]。90 年代初期, 农村外出务工人员越来越多, 春节集中返乡与回城高峰, 凸显出蔚为壮观的民工潮。当时笔者就把民工称之为“新市民”“移民”, 建议借鉴国外移民政策、改革创新户籍制度^[2]。此后 20 多年来, 规模巨大的城乡移民潮成为我国城镇化加速的重要动力。

1. 农民工总量增长出现减速趋势

目前, 我国城镇化继续处于快速发展阶段, 农民工总量仍在增长。2016 年, 全年农民工总量 28 171 万人, 比上年增加 424 万人; 其中外出农民工 16 934 万人, 比

上年增加 50 万人^[3]。2017 年, 全国农民工总量比上年增加 501 万人, 其中外出农民工比上年增加 211 万人。

同时, 全国农民工总量增长速度呈下降趋势。2011—2016 年, 全国农民工总量增速分别为 4.4%、3.9%、2.4%、1.9%、1.3% 和 1.5%。其中, 外出农民工总量增速逐步回落, 分别为 3.4%、3%、1.7%、1.3%、0.4% 和 0.3%; 外出农民工占比由 2011 年的 62.8% 下降到 2016 年的 60.1%, 也逐步回落。这表明, 我国城镇化与城乡移民现象正在进入新的阶段。

东部地区仍然是农民工的主要输入地, 但农民工总量出现负增长。2016 年, 在东部地区务工农民工 15 960 万人, 占农民工总量的 56.7%; 比上年减少 48 万人, 下降 0.3%。在中部地区务工农民工 5 746 万人, 占农民工总量的 20.4%; 比上年增加 147 万人, 增长 2.6%。在西部地区务工农民工 5 484 万人, 占农民工总量的 19.5%; 比上年增加 275 万人, 增长 5.3%。在东北地区务工农民工 904 万人, 占农民工总量的 3.2%; 比上年增加 45 万人, 增长 5.2%。

随着中西部地区经济的发展, 本地农民工数量增加, 跨省流动农民工数量继续减少。2016 年, 东

收稿日期: 2018-01-26

作者简介: 宋林飞(1948—), 男, 江苏南通人, 教授, 常州大学苏南现代化协同创新中心首席专家, 江苏省社会科学院区域现代化研究院首席专家, 从事社会学研究。

部地区跨省流动的农民工占 17.8% ,比上年提高 0.4% ;中部地区跨省流动的农民工占 62% ,比上年降低 0.5% ;西部地区跨省流动的农民工占 52.2% ,比上年降低 1.3% ;东北地区跨省流动的农民工占 22.9% ,比上年降低 2.3% 。

农民劳动力就地转移的趋势增强。本地农民工增长数量与速度均快于外出农民工。2016 年 ,全国外出农民工增长 0.3% ,本地农民工增长 3.4% 。农村劳动力就地就近转移成为新增长点 ,有利于缓解留守老人、留守妇女和留守儿童的关爱缺失问题。

2. “刘易斯拐点”正在逼近

近几年来 ,东部地区出现“用工荒”是否是“刘易斯拐点”到来的标志? 农业部门大量劳动力涌出 ,为工业部门的扩张提供无限的劳动力供给 ;在实际工资不变的情况下工业部门将所获得利润转化为再投资 ,直到将农村剩余劳动力全部吸收完 ;这时工资便出现了由水平运动到陡峭上升的转变 ,经济学上称之为“刘易斯拐点”。

“刘易斯拐点”对应的是“人口红利” ,首先要看农村劳动力供给情况。2016 年 ,我国城镇化率为 57.35% ,显然仍处于快速城镇化时期 ,农村劳动力总体上依然供大于求。按照世界城镇化的规律 ,一个国家或地区的城镇化率为 30%~70% 是城镇化快速发展阶段。我国是地少人多的国家 ,城镇化到了较高水平才能完成。在世界城镇化水平较高的国家中 ,目前美国城镇化率达到 82% 以上 ,英国、日本城镇化率超过 90% 。广东、江苏、浙江城镇化率接近 70% ,北京、上海、广州、苏南的城镇化率已达到 80% 左右 ,但都没有完成城镇化。全国人口城镇化水平达到 85% 左右 ,中国才会基本完成城镇化 ,从农村向城镇的大规模移民潮才会趋于结束。

其次 ,要看劳动力供给的结构性失衡。我国东部“民工荒”与中西部大量农村劳动力剩余现象并存 ,东中西部发展不平衡带来了初级劳动力“人口红利”梯度减少直至消失的不同时序。目前农村潜在剩余劳动力数量规模比较大 ,仍然是我国经济发展的一种比较优势。我国依靠“人口红利”带动经济增长的时代进入后期 ,但还没有结束。

第三 ,再看最能体现“人口红利”的企业劳动力成本。30 多年来 ,我国农民工工资有了较大幅度的提高。2016 年 ,我国东部地区农民工月均收入 3454 元 ,比上年增加 238 元 ,增长 7.4% ;中部地区农民工月均收入 3132 元 ,比上年增加 224 元 ,增长 7.7% ;西部地区农民工月均收入 3117 元 ,比上年增加 153 元 ,增长 5.2% ;东北地区农民工月均收入 3063 元 ,比上年减少 42 元 ,下降 1.4% 。在中部地区务工的农民

工月均收入增速分别比在东部、西部和东北地区务工的农民工高 0.3%、2.5% 和 9.1% 。在美国政府大力激励制造业投资的背景下 ,一些工厂要从中国搬到美国去。美国工人平均年薪在 4 万美元以上 ,相当于中国工人全年工资的 6 倍以上。虽然美国企业劳动力成本比较高 ,但政府有减税措施 ,以增强对企业的吸引力。

从这些角度来看 ,我国“人口红利”带动经济增长的时代尚未结束 ,但“刘易斯拐点”正在逼近。制造业竞争优势与对外资的吸引力 ,已经不能再仅仅依靠低成本劳动力资源了。应把降低企业税负、提高自主创新能力作为提高市场竞争力的支柱。

3. 现阶段突出的农民工问题

我国社会二元结构导致的农民工不完全市民化是个老问题。目前 ,尤其需要关注 3 个突出的问题:

一是非法用工现象。一些企业贯彻《中华人民共和国劳动法》的缺乏自觉性 ,使用员工不全部依法签订劳动合同。2016 年 ,与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比例为 35.1% ,比上年下降 1.1% 。其中 ,外出农民工与雇主或单位签订劳动合同的比例为 38.2% ,比上年下降 1.5% ;本地农民工与雇主或单位签订劳动合同的比例为 31.4% ,比上年下降 0.3% 。如此低的比例 ,竟然还在下降 ,不能不引起我们的高度重视。与雇主或单位不签订劳动合同 ,农民工应有的权益往往就得不到保障。不签订劳动合同 ,对于雇主或单位来说 ,就是非法用工 ;对于农民工来说 ,就是打黑工。为了保障农民工的合法权益 ,必须综合采用督查、处罚等措施 ,大幅提高劳动合同签订率。

二是拖欠农民工工资现象。近年来 ,全国被拖欠工资的农民工比例下降 ,但仍然存在。2013—2016 年 ,被拖欠工资的农民工比例分别为 1%、0.76%、0.99% 和 0.84% 。2016 年 ,全国被拖欠工资的农民工人数为 236.9 万人 ,被拖欠的工资总额为 270.9 亿元 ;被拖欠工资的农民工人均拖欠 11433 元 ,其中被拖欠工资的外出农民工人均拖欠 11941 元 ,被拖欠工资的本地农民工人均拖欠 10518 元。应加大劳动监察力度、对企业使用信用黑名单等措施 ,最大限度消除拖欠农民工工资的现象。

三是家庭不完全转移现象。2016 年 ,全国农民工中男性占 65.5% ,女性占 34.5% 。其中 ,外出农民工中男性占 68.3% ,女性占 31.7% ;本地农民工中男性占 62.8% ,女性占 37.2% 。这表明 ,大量留守妇女和留守儿童是城乡移民最牵挂的群体 ,同时也需要全社会的关爱。

二、从不宜居地向宜居地的移民潮

自2001年起,我国开始实施易地扶贫搬迁移民工程。同时,水库建设等重大工程开发性移民规模不断扩大,形成了前所未有从不宜居地向宜居地的移民潮。

1. 易地扶贫搬迁移民

易地搬迁是精准扶贫的重要形式,在全面建成小康社会进程中具有重要作用。“十二五”期间,通过中央财政和地方政府支持,1171万人通过易地搬迁而改善了生活条件。

分布广泛的易地扶贫搬迁,解决居住在“一方水土养不起一方人”地区贫困人口的脱贫问题。根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》,2016—2020年要完成981万建档立卡贫困人口搬迁任务,迁出区域范围涉及22个省约1400个县,包括4类地区:一是深山石山、边远高寒、荒漠化和水土流失严重,以及水土、光热条件难以满足日常生活生产需要,不具备基本发展条件的地区,需要搬迁的建档立卡贫困人口316万人,占建档立卡搬迁总人口的32.2%。二是禁止开发区或限制开发区,需要搬迁的建档立卡贫困人口157万人,占建档立卡搬迁总人口的16%;三是交通、水利、电力、通信等基础设施,以及教育、医疗卫生等基本公共服务设施十分薄弱,工程措施解决难度大、建设和运行成本高的地区,需要搬迁的建档立卡贫困人口340万人,占建档立卡搬迁总人口的34.7%。四是地方病严重、地质灾害频发的地区,需要搬迁的建档立卡贫困人口114万人,占建档立卡搬迁总人口的11.6%。还有地方病高发区建档立卡贫困人口8万人、其他地区建档立卡贫困人口54万人。

同时,由于自然环境和条件具有同质性,还有部分生活在同一迁出地的非建档立卡人口也需要实施同步搬迁。“十三五”期间,各地自行筹资同步搬迁约647万人,加上建档立卡人口,需要搬迁人口达到1628万人。从区域来看,西部地区建档立卡搬迁人口约664万人,占建档立卡搬迁总人口的67.7%,计划同步搬迁约423万人;中部地区省建档立卡搬迁人口296万人,占建档立卡搬迁总人口的30.2%,计划同步搬迁约144万人;东部地区建档立卡搬迁人口约21万人,占建档立卡搬迁总人口的2.1%,计划同步搬迁约80万人。

2016年,全国建档立卡的249万人易地扶贫搬迁任务如期完成。2017年,建档立卡的340万人易地扶贫搬迁任务也如期完成,迎来了搬迁安置的第一个高峰年,形成了一股强劲的移民潮。搬迁对象

主要集中在国家扶贫开发重点地区。其中,集中连片特殊困难地区县和国家扶贫开发工作重点县内的扶贫搬迁农村人口占72%;省级扶贫开发工作重点县内的扶贫搬迁农村人口占12%;其他地区占16%。

2016年8月22—23日,习近平总书记在青海省考察时指出:“一定要把易地移民搬迁工程建设好,保质保量让村民们搬入新居。大家生活安顿下来后,各项脱贫措施要跟上,把生产搞上去。”^[4]2017年9月16—17日,全国易地扶贫搬迁现场会在四川召开。各地按照党中央、国务院决策部署,在规划建设、搬迁安置、就业安排、后续发展等方面做了大量工作,已完成一半以上搬迁建设任务,成绩显著。

易地搬迁移民是政府主导下的非自愿移民,政府应为搬迁移民提供产业支撑,“确保搬迁一户、稳定脱贫一户”。在过去的30多年中,外出打工成为农民脱贫的主要手段。许多农民将易地搬迁与外出打工结合起来,希望搬迁到距离城市更近、非农就业更容易的地方。为此,有两种政策选择:一是建设新型移民村,大力发展规模农业、高效农业和非农产业,吸纳部分搬迁移民就业,提高他们的收入而脱贫,并且有效防止移民村逐步空心化。二是减少在农业区域建设移民新村,将移民搬迁与城镇化结合起来,在城镇安置搬迁移民或者在城镇周边建立移民新村,逐步将易地移民搬迁工程纳入城镇化轨道。

2. 开发性移民

开发性移民主要是指水库移民。目前,我国为了改变能源结构,大力发展水力发电,带来了较大规模的库区移民。三峡水电站建成以后,淹没了270个乡镇,移民129.64万人。移民安置主要使用就地后靠、就近搬迁的方式,为农村人口添加了一种移民方式,即由政府安排14万名库区移民外迁到10多个东中部省份居住。这样的移民规模与移民方式,在世界水库工程史上均无先例。

中国的水力资源世界第一,四川的水力资源居全国之首。目前,金沙江下游正在建设世界级的水电站集群,其中乌东德水电站移民2.34万人,白鹤滩水电站移民11.03万人,溪洛渡水电站移民6.2万人,向家坝水电站移民8.98万人,涉及四川、云南两省。2017年8月,我与河海大学施国庆教授乘车沿着山道将4个水电站都走了一遍,对库区经济落后与移民困难印象颇深。

现阶段库区农村移民仍然不能完全离开大农业安置,但在我国城镇社会来临之际,水库移民安置“以大农业生产安置为主”的方式需要转变。现阶段各地库区都处于城镇化加速时期,城镇化安置既

能改善移民的生活条件与环境,又符合城镇化发展趋势。

城镇化安置方式有利于化解土地资源紧缺与分配纠纷问题,也能满足大多数农村移民特别是新生代农民的进城愿望。目前,水电移民城镇化安置方式呈多样化方式发展。这些安置方式破解了传统的安置土地方式的困难,促进了城镇化的发展,改善了移民的住房、教育、医疗卫生、交通出行等生活条件,为水电移民安置开辟了一条崭新的途径。

应切实维护水库移民的合法权益。据笔者的调查,水电站建设也带来一些移民个人或集体信访,涉及个人家庭安置补偿、集体财产分配、统一建设安置房质量、基层干部权力寻租等问题。对此,应建立与完善评价指标与评价方法,避免人为因素的干扰,使移民淹没损失的评估客观化、科学化和合理化。同时,要建立公平、有效、严格的监督机制,预防与处罚基层干部贪占移民专项资金。应加快实施库区和安置区基础设施建设,逐步解决遗留问题,增强移民自我发展能力。“以补代安”、自找出路,往往造成二次安置的压力,应慎重选择或避免。

建立移民分享发展成果的机制。开发性移民观是我国水库移民理论的创新,主张对移民不仅仅进行安置补偿,而要遵循市场经济规律,实现移民补偿与库区开发的平衡和协调,促进库区经济社会的可持续发展。后期扶持基金使移民的生产生活条件有所改善,但各地现行后期扶持政策不一致、标准不统一、扶持资金不足。为此,应加大投资方对于移民区产业扶持力度,建立水库移民后续发展专项基金,开展移民职业技能培训,拓宽移民经营性、财产性收入渠道,探索以部分淹没补偿和移民安置补偿费作为投资的“入股分红”安置方式,共享库区发展成果。

建立水库移民融入搬迁地的社会机制。水利水电工程的建设对移民的就业与生计模式、社会关系网络、社会交往与社会心理等都会产生重要影响。应促进移民社会系统的恢复与重建,对移民实施外援和内源干预,提供就业服务和能力再造,加强资源倾斜与整合力度,共同促进移民社会系统的重建^[5]。

三、中国向外国的移民潮

中国的海外移民总量不断上升。1990—2000年,我国大陆海外移民平均每年增加14万人,年均增长3.0%;2000—2010年,每年增加32.7万人,年均增长4.8%;2010—2013年,每年增加19.3万人,年均增长2.2%;2010—2013年,我国海外移民数量共58万人,平均每年约19万人。我国大陆海外移

民总量1990年为409万人,2000年为549万人,2010年为876万人,2013年为930万人,排在印度、墨西哥、俄罗斯之后,成为全球第四大移民输出国。

联合国指出,“移民”就是“所有在非本人出生国以外的国家定居1年以上的人。”按照这个定义,中国向外国的移民主要群体是海外留学人员、海外务工人员、海外投资移民和海外亲属移民。

1. 海外留学人员

全球国际留学生数量持续上升。目前,全球500万以上学生在其祖国以外的国家接受教育,比10年前增长了67%。传统留学目的国学生到其他国家留学的反向留学潮兴起,一个重要的原因是全球化深入发展,新兴市场的不断拓展,在欧美等传统留学目的国中,选择出国留学的学生数量远低于外国留学生数量。于是,这些国家的政府与高校等为本国学生提供更多的留学选择和更好的服务吸引学生,并且通过奖学金和更加灵活的资助转移政策减轻学生出国留学的成本。在2013—2014学年,欧盟共有272000名学生和超过57000名教职员工参与Erasmus交流项目^[6]。

我国出国留学规模稳步扩大,已成为世界最大的留学生输出国。2015年度,中国在海外留学的学生有126万人,约占世界国际留学生总数的25%。同时,已形成自费留学为主体的留学格局。2012年以来,自费留学的比重持续保持在92%左右。2016年,中国出国留学人员总量上升为54.45万人,其中,自费留学共49.82万人,占出国留学总人数的91.49%;国家公派3万人,单位公派1.63万人。

目前,美国仍然是中国留学生首选目的地,但增长率收缩至个位数。中国留学生在美国国际学生中占比持续上升,连续6年成为美国第一大国际学生来源国。同时,中国仍为英国国际学生第一大来源国,主要分布在英格兰。中国在英高等教育阶段留学生增长率大幅下降,进入平台期。中国学生出国留学总人数增速放缓,增幅回落至个位数^[7]。

我国留学人员回国人数持续增长。2001年,我国留学回国人员为1.2万人,2005年为3.5万人,2009年为10.8万人,2013年增加到35.35万人。2016年我国出国留学人员总数为54.45万人,留学回国人员总数为43.25万人。1978年—2012年底,我国共有109.12万留学生回国发展,占出国留学人数的72.38%。出国留学与留学回国人数比例从2012年的1.46:1下降到2016年的1.26:1。从而,我国留学回国人数与出国人数的“逆差”逐渐缩小。留学人员大多数学成后选择回国工作,而且留学回国人员学历程度高,九成以上具有硕士以上学

历。这种主流是值得肯定的。

中国海外留学人员低龄化趋势加剧,出国读中学人数增长率超过本科。美国《门户开放报告2015》显示,2014—2015 学年,在美中国留学生中,本科生为 124552 人,首次超过同期在美研究生。根据 2015 年美国国土安全部发布的数据,近 5 年在美国就读初中的中国留学生数量增长近 3 倍,幼儿园至高中阶段留美中国学生数从 8857 人增加到 34578 人,增长 290%,总人数约占在美留学外籍中小学生的数的一半。

当前我国中学生出国留学热的兴起,既有收入水平提高以后更多家庭重视人力资本投资的原因,也有对我国现行教育制度、人才培养方式等不够满意的原因。家长大多肯定我国基础教育对孩子基础知识的培养,但认为目前的考试选拔制度、较为枯燥的教育教学方式,单一的评价方式影响了孩子创造力和兴趣的培养。这对我国中学教育甚至小学教育提出了警示。应对中学生出国留学予以主动、正确的引导,改革高考制度,提高教育质量,以满足人们对于子女接受世界一流教育的向往与需求。同时,建设国际一流大学,培养各类优秀人才。

中国海外留学人员毕业后部分选择留在国外工作,成为智力移民。2014 年,在 5000 万华侨华人中专业人士约有 400 万人,主要集中在美欧发达国家以及日本、新加坡等国。中国与全球化智库(CCG)和社会科学文献出版社共同发布《国际人才蓝皮书(2014)》指出,海外华人移民专业人士结构是:新一代电子、信息技术(32%),新生物工程、新医药(17%),文化创意产业(11%),高端装备制造(9%),新能源(7%),节能环保(5%)等。应采取有效政策措施,吸引海外华人移民中更多的专业人才回归祖国发展。

2. 海外务工人员

我国海外务工人员是仅次于海外留学人员的群体。2013 年,我国海外留学人员为 114 万人,海外务工人员为 85 万人。发展我国外派劳务有助于增加百姓收入和就业,提高劳动人员的技能和收入,鼓励劳务人员自主创业。2017 年 7 月,商务部发布的数据显示,中国在外各类劳务人员近 93 万人,其中对外工程承包项下约有 37 万人,对外劳务合作项下近 56 万人。截至 2017 年 5 月底,外派劳务累计派出各类人员超过 868 万人次。

中国海外务工人员首要目的国是发达国家,这是世界出国务工的普遍趋势。据一份全球报告显示,2016 年,在富裕国家工作的打工人员往家乡汇款近 5000 亿美元,通过提供金融稳定、教育机会、

住房和医疗保健等来帮助家庭摆脱贫困。其中,也有一部分来自中国海外务工人员。

随着“一带一路”倡议和国际产能合作的深入推进,越来越多的中国企业赴国外开展投资合作,带动了越来越多的国内居民赴国外工作。需要关注的是,在外派劳务过程中存在一些违法违规现象,主要是非法外派劳务组织即“黑中介”问题,一些外派劳务企业拖欠员工工资问题,国外雇主侵犯我劳务人员合法权益问题等^[8]。

为维护和保障国民赴国外劳务人员的合法权益,应加强排查对外承包工程和对外劳务合作的企业违法违规行为;加强行业组织自律,加大力度维护行业经营秩序;进一步净化外派劳务市场环境,加强对外派劳务人员合法权益的保护,形成对外承包工程和对外劳务合作健康有序发展的新局面。

对于海外务工人员来说,必须通过合法的外派劳务企业和对外承包工程企业办理相关手续,或在政府对外劳务合作服务平台报名并由其协助与国外雇主签订劳务合作合同。要警惕境外劳务广告夸大劳务项目的收益,在签订合同时一定要将有关承诺写入用工合同中。签订合同一定要找具有外派劳务经营资格或境外就业服务经营资格的企业,否则就可能受骗。发生损害事件,首先是突破境外雇主的隔离,与我国驻外使领馆联系,取得领事保护。

3. 海外投资移民

改革开放以来,中国逐步出现了一个不断壮大的富人群体。招商银行与贝恩管理顾问公司联合发布《2015 中国私人财富报告》指出,中国个人可投资资产 1000 万元以上的高净值人群规模已超过 100 万人,比 2012 年增长了 33 万人,而相较 2010 年年底已经翻番^[9]。

日益增多的中国富人具有移民倾向,应予以关注。中国银行联合胡润研究院发布的《2011 年中国私人财富管理白皮书》显示,通过对全国 18 个重点城市千万级别以上富人 980 份有效问卷调查,60% 的富人有移民意向或已申请移民,其中我国东部地区和南部地区有移民意向的超过七成,亿万财富人群的海外投资比例已经超过 50%。

富人移民是世界性的现象。2012 年,全球有逾 6.4 亿人有意向移民,大约占到世界各国成年人的 13%。在这些人中,约有 1.5 亿人表示想要移民美国,中国有 2200 万人想要移民到美国,居全世界之首^[10]。2016 年,全球共有 8.2 万名百万富翁进行移民,其中移民到澳大利亚、美国、加拿大和新西兰的百万富翁人数分别为 1.1 万人、1 万人、8000 人和 4000 人^[11]。

中国出国投资移民人数不断攀升。以美国为例:2010年中国获得投资移民美国EB-5有条件绿卡的有772人,2011年递增至2408人。在2011年申请美国EB-5签证总申请人数中,中国人占75%。2012年中国获得美国EB-5有条件绿卡的人数为6124人,是2011年的2.5倍,是2010年的7.9倍。2013年美国颁发的投资移民签证中,中国有6895人获签证,是2010年772人的8.9倍,占总数四分之三以上。2016财年中国内地投资人获得美国的EB-5签证相比2015年下降了8%,比2014年下滑近10%。在财产超过1亿元人民币的中国富人中,想要移民到美国的人最多(40%)^[12]。2012年,中国出国投资移民约1.3万人,高于2011年的1.2万人和2010年的8000人;以人均投资150万美元计,2012年输出资金近200亿美元。

中国富人外流现象令人关注。有报告指出,2017年全球百万富翁流出量最多的5个国家依次为:法国(1.2万人)、中国(9000人)、巴西(8000人)、印度(6000人)、土耳其(6000人)。该报告认为,促使法国富人移民的原因是税负过高,日渐紧张的宗教关系和恐怖主义袭击;而子女教育和环境问题,则是推动中国富人移民的主要因素^[13]。为此,切实改善教学方式、提高教育质量、降低企业税负、改善生态环境、保护私有财产等,是留住富人的应对之策。

4. 海外亲属移民

中国留学生毕业后留在美国工作,成为智力移民,加上一些投资移民,他们通过亲属移民配额逐步将配偶、子女、父母、亲兄弟姐妹移民美国。相当多的中国人是通过亲属移民配额移居国外的,但这条渠道正在趋窄。2018年1月10日,美国国会众议院司法委员会主席鲍勃·吉德拉特提交了一份题为《捍卫美国未来》的移民改革法案,提出取消以下每年亲属移民配额:美国公民的成年未婚孩子(22万);绿卡的配偶、孩子以及成年孩子(12万);美国公民的成年已婚孩子(5万);美国公民的亲兄弟姐妹(6.7万);美国公民的父母(17万)。同时,将基于工作移民的人数从原来的13.7万增加到19.5万。这个法案通过可能不会太顺利,但我们必须明白,这种严厉的移民限制,是美国近年来不断加剧的“美国优先”思潮的表现,而这种民族保护主义正是特朗普上台的重要基础。

四、从外国向中国的移民潮

中国已经成为新的国际移民热点国家。从外国向中国的移民,主要是来华留学人员、来华务工移民、来华专家移民。

1. 来华留学人员

近年来,中国教育的国际影响力正不断加强,已经成为亚洲最大的留学目的国。2016年,205个国家和地区的来华留学生在31个省、自治区、直辖市的829所高等学校、科研院所和其他教学机构中学习,为44.27733万人,比2015年增长11.35%,是世纪之初的8倍多(以上数据不包括港、澳、台地区)。2016年来华留学生中接受学历教育的占47.42%,硕士和博士研究生占14.42%^[14]。

进一步发展来华外国留学生教育,已成为我国政府教育部门与高校的共识和行动。应以更多渠道、更新方式介绍中国大学发展与留学条件,扩大留学生奖学金的覆盖面;加强与国外机构、高校、民间组织的合作,进行多种形式的联合办学;扩大办学规模和提高办学层次,改善留学生住宿与生活条件;完善来华留学生管理制度,建立非营利性的服务机构,维护来华留学生合法权益。

2. 来华专家移民

中国经济持续快速增长、城乡面貌变化与较低的生活成本,对国外专业人士来华工作越来越具有吸引力。据英国汇丰集团2014年10月公布的《外派人员调查报告2014》显示,“最吸引外籍人士居住的国家或地区”排名为,瑞士、新加坡、中国。中国总体排名位列第三,超过了美国、日本、法国和英国等发达国家。从薪酬收入来看,亚洲是最受外籍人士欢迎的地区,而中国是亚洲地区最受外籍人士向往的国家。中国的外籍人士年薪超过25万美元的几率为29%,是全球平均值7%的4倍多。汇丰集团的在华外籍人士调查样本中,年薪超过30万美元的接近四分之一,还有其他中高端职位的人才。

来华专家移民的人数呈现增长趋势。国家外国专家局管理的在华工作的外国人,2014年为61万人^[16]。这些来华工作的专业人士主要分布在东部沿海地区。《2017中国区域国际人才竞争力报告》指出,中国区域国际人才竞争力排序如下:上海、北京、广东、江苏,为第一梯队。实际引进外国专家最多的省份,排序是:广东、上海、江苏、北京,浙江位列第五,与前四名差距显著。

3. 来华务工移民

2014年,登记在册的在华就业外国人总数为24.4万人。目前,在中国居住的外籍人士比例仍然很低。中国与全球化智库发布了《中国国际移民报告(2015)》,指出中国是世界第三具有吸引力的移民目的国,居住在中国的外籍人员占中国人口的比例很低,仅为0.06%,远低于发达国家10.8%的平均水平,也低于世界平均水平的3.2%,甚至低于印度

的0.4%。但这些数据不包括在深圳、广州和上海等地的相当数量来自外国的“黑户籍”务工人员,尤其是常年留居中国的外国非法务工人员。2012年以来,某市共查处外国人非法就业案件186起。

4. 制定国际移民法

国际社会对于移民的态度已经发生变化,过去的移民被认为是跨国追求更美好生活的穷人;20世纪80年代以后,出现了从发达国家移民到发展中国家,包括中国等国家的新趋势。

中国应加快制定一部与国际移民有关的法规,以接受更多发达国家与发展中国家的专业人士来华发展。吸引人才和资金,是所有国家制定移民法的最主要的目的。当代世界,越来越多的国家加入到了争夺技术移民和投资移民的竞争中。中国的国际人才竞争力要进一步提高。中国不缺人,但是缺少人才特别是高层次人才。中国不缺资金,但是缺少产业链价值链高端的投资,缺少高技术领域的投资。兼顾这些因素,借鉴发达国家的经验与教训,制定合理、具有竞争力的中国移民法规与政策。

中国应实施有选择地开放专业人士移民的法规与政策。中国的国际移民政策的重点,应是吸引国外高层次人才。实行国外高新技术领域的专门人才优先原则,有选择有重点的放开某些领域对外国专业人士的限制。允许国外技术人员来华发展。允许在中国境内高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外国留学生,以及在境外知名高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外籍毕业生在华就业与创业发展。

欢迎投资移民。我国已经有相关法规规定,在中国直接投资、连续3年投资情况稳定且纳税记录良好的外国人,可以申请永久居留。持有中国“绿卡”的外籍人员除政治权利和法律法规规定不可享有的特定权利和义务外,原则上和中国公民享有相同权利,承担相同义务。接着我们要做的是,提供更多更优的公共服务,为投资移民营造世界一流的发展与生活环境。

同时,严格限制来华非法移民。非法移民在国外也称之为“无证件移民”(undocumented migrant)。我国逐渐成为非法移民的目的国,导致在华外国非法移民数量不断增加,东部沿海地区一些城市已经出现非法入境、非法滞留、非法务工的“三无人员”聚集点甚至聚集区。应开展专项治理行动,对非法移民的雇主与单位处以罚款直至上“黑名单”,对来华非法务工人员采取辞退、离境等措施。我国是人

口大国,必须控制初级劳动力市场的移民,不能放任非法移民现象泛滥,维护正常的出入境管理秩序、社会稳定和国家安全。

参考文献:

- [1] 宋林飞.农村劳动力的剩余及其出路[J].中国社会科学,1982(5):121-133.
- [2] 宋林飞.“民工潮”的形成、趋势与对策[J].中国社会科学,1995(4):78-91.
- [3] 国家统计局.2016年农民工监测调查报告[R/OL]. [2017-04-28]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html.
- [4] 史俊宏.易地扶贫搬迁要实现可持续发展[N].内蒙古日报(汉),2017-07-17(009).
- [5] 施国庆,严登才,孙中良.水利水电工程建设对移民社会系统的影响与重建[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2015,17(1):36-41.
- [6] 王辉耀,苗绿.中国留学发展报告(2016)[M].北京:社会科学文献出版社,2016.
- [7] 中国教育在线.2017中国出国留学发展趋势报告[R/OL]. [2018-01-17]. <http://www.eol.cn/html/lx/report2017/>.
- [8] 商务部.中国在外各类劳务人员将近93万人[DB/OL]. [2017-07-06]. <http://www.chinanews.com/cj/2017/07-06/8270518.shtml>.
- [9] 新华财经.招商银行与贝恩管理顾问公司联合发布《2015中国私人财富报告》[DB/OL]. [2015-05-26]. http://www.xinhuanet.com/fortune/2015-05/26/c_127843450.htm.
- [10] 国际在线.调查称2200万中国人欲移民美国居全球之首[DB/OL]. [2012-04-23]. <http://news.cri.cn/gb/27824/2012/04/23/5411s3654047.htm>.
- [11] 证券时报网.2016年中国百万富翁移民人数全球第二[DB/OL]. [2017-02-22]. <http://kuaixun.stcn.com/2017/0222/13062570.shtml>.
- [12] 环球网.投资移民美国者超七成是中国人4年来申请人数增长10倍[DB/OL]. [2011-11-14]. <http://finance.huanqiu.com/roll/2011-11/2168631.html>.
- [13] 中财网.报告显示:去年中国百万富翁移民人数全球第二[DB/OL]. [2017-02-22]. <http://www.cfi.cn/p20170222000779.html>.
- [14] 王萌.越来越多人选择来中国留学(从大国到强国)[DB/OL]. [2017-02-22]. <http://edu.people.com.cn/n1/2018/0112/c1053-29761060.html>.
- [15] 国际在线.中国国际移民报告:中国成有吸引力移民目的国[DB/OL]. [2015-03-19]. <http://www.ccg.org.cn/Event/View.aspx?Id=1847>.

(责任编辑:吴玲)