

# 当代发达国家移民政策的特点

侯松岭\* 喻 慧\*\*

**【内容提要】** 国际移民呈现出移民类型多样化、移民方向多元化、移民结构多层次化等特点,其影响从经济领域向政治、文化、社会等领域多层次、多方位扩散,并直接影响到移民迁入国的民族组成和治国理念。本文对主要发达国家应对移民与本民族融合的问题进行了探讨。

\*\*\* 国际移民是伴随着国家的出现而产生的社会现象。根据联合国研究机构的定义,移民是指在其出生国或国籍所在国以外的国家居住时间超过 12 个月的人。总部设在日内瓦的国际移民组织 2003 年 6 月 10 日发布的《2003 年全球移民报告》指出,全球国际移民人数目前已超过 1.75 亿,约占全球总人口的 3%,其中 48% 是女性。报告说,最近 35 年来,国际移民人数增加了一倍。这些移民包括难民和申请庇护者、外国留学生、各种长期访客、非法留居者,以及澳大利亚、加拿大、美国等国批准获得国籍的外国出生国民。

## 国际移民的新趋势

(一) 迁入国在劳动力移民迁入的基础上要求高技术、高学历的专业人才。劳动力移民曾经是经济发展迅速、出生率低的西方国家接受移民的主要部分,本国人不愿干的肮脏、危险、困难的工作造成整个国家劳动力结构性缺失,这种缺失成为移民迁入的重要原因和空间。但随着移民多年的大量涌入,这一部

分劳动力已经达到饱和。同时相对低素质的劳动力涌入所带来的社会问题使这些国家不断提高接受移民的标准,投资移民和技术移民的比例越来越高。

(二) 出现了不以民族国家为背景的人口迁移,即被称为“专业过客”的那部分国际移民,他们属于各种跨国公司、非政府组织各部门驻外机构及合资企业的管理和专业人员。20 世纪 80 年代以来,这部分高技术移民剧增并大多是短期性的,它一方面造成了西欧、北美、日本等经济发达国家间人员的交流,另一方面也给投资迁入国带来了经济生机和多元文化价值,促进了双向流动。

移民类型的多样化、移民方向的多元化、移民结构的多层次化使国际移民所造成的影响从最初主要的经济领域向政治领域、文化领域、社会领域多层次、多方位扩散,移民还造成迁入国人口组成日趋多样化、复杂化,尤

\* 暨南大学东南亚研究所副教授

\*\* 暨南大学东南亚研究所硕士研究生  
人民网 2003 年 6 月 11 日。

其是对迁入国的国家民族性产生了诸多影响。

### 发达国家的移民政策分析

在人口曲线呈下降趋势的情况下,西欧、美国、日本等发达国家和地区吸收外来移民满足经济发展对劳动力需求的同时,却不愿意接纳外来移民成为本国公民,因为授予外来移民公民权就意味着让他们分享本国公民的政治经济利益和参与就业的权利。国家主体民族甚至执政者对此有着本能的排斥。移民浪潮的出现往往与工业化高潮同步到来,伴随着工业化而来的城市贫困人口增加、政治腐败和阶级冲突更加剧了主流社会对外来移民的疑虑,造成外来移民与主流社会之间的紧张,并最终因民族冲突为依托爆发,移民问题逐渐引起政府和学界的关注。

笔者将主要发达国家分为三类,通过对它们的分析可以了解外来移民对移民迁入国民族性不同程度的冲击和各国面对民族多元化问题所持的不同态度和应对措施,从而更全面地了解移民问题。

#### (一) 传统移民迁入国

在西方国家自启蒙运动以来就具有的优越感基础上,这类移民迁入国制定了一系列以征服和同化为目的的移民政策,它们自信其高度发展的经济和优势文化可以融化其他民族的民族特性。其代表为美国和法国。

美国从建国始就是个由移民组成的国家,土著居民所占的人口比例很小,因此美国早期的移民政策和移民法均以鼓励外籍移民入境定居为其特征,这也是它与欧亚各国移民法规的显著区别。然而进入20世纪后,面临持续不断的移民潮,美国国会于1921年讨论通过了带有强烈种族歧视色彩的《移民配额法案》,“熔炉论”、“归同论”、“多元论”等移民理论也在美国相继出现。“熔炉论”认为

一切人类文化都可以汇入美国文化这个大熔炉中,进入美国社会的不同民族的人都需要向居于核心地位的美国新教文化看齐。它虽然提出各种文化与美国文化在同一个“改型炉”中相熔以形成一种新的文化,但其理论所希望熔掉的是其他民族的文化而不是使美国文化受其影响。“归同论”更是要求移入美国的外来移民彻底放弃自己原来民族的传统文化和思维范式,无条件服从美国式的盎格鲁—撒克逊种族的社会规范和价值观念,是一种同化和强制理论。而“多元化”理论虽然承认了其他民族文化的存在,但仍认为各种移民的文化是一种“小文化”,仍然是“趋向于适应美国文化模式的大潮同步前进的”,并不认为各民族交往中会产生整体的内聚倾向。20世纪60年代后,一些美国学者,如约翰·海厄姆又提出了“多元一体说”,即捍卫共同文化的正当性,同时也维护少数集团保持和提高自身完整的努力,一切民族分界皆被认为是可渗透的。移民理论的演变过程与美国移民政策的改进是密切相连的,受“多元一体说”的影响,1965年《移民和国籍法》获得通过。这是美国移民政策史上一个重要的转折——该法案废除了以民族来源制为基础的移民限额制,制定了以国籍为基础的全球限额制,打破了以民族来源为基础的移民模式,而且把西半球移民纳入全球限额制,在法理上承认了各族移民的平等地位,承认了各族移民在美国发展史上的作用。该法案通过后,来自拉美和亚洲的移民大量增加,美国社会的种族结构变化巨大。此后,1986年《移民改革与管理法案》和1990年《美国移民法和国籍法》相继出台,美国的移民理论也渐渐转向了对美国现实移民政策的评论与批判。美国

杨国美、黄兆群:《美国学术界关于移民、民族和种族问题的研究》,载《世界民族》1997年第3期。

开始以现实主义的态度规范和接纳移民,形成了世界上最完善的移民制度体系。

法国是一个接纳移民历史较长、移民人口较多的国家,移民与法国工业化进程密切相关。战后,法国仍然奉行长期以来引以为豪的“共和模式”,但 20 世纪 60 年代后,北非移民取代南欧移民成为法国最大的移民群,这一信仰伊斯兰教的阿拉伯族群与法国社会文化传统之间有着不可逾越的鸿沟。北非马格里布三国(阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯)作为前法国殖民地在战后初期居民有自由进入前宗主国的便利,因此,当南欧移民无法满足法国企业界需求时,大批马格里布人涌入法国。1946 年,法国的外国移民中欧洲人占 88.7%,两万余马格里布人仅占移民总人数的 2.3%。到 20 世纪末,以马格里布人为主的非洲国家移民已占法国移民总数的 50.5%。他们在长期的殖民统治中形成了执着的宗教信仰和族群认同,这在移居法国之后成为互帮互助、异域谋生的天然纽带。“共和模式”对他们的同化阻力重重。此后,法国也逐渐采取承认多元文化为基础的移民政策,放弃了同化其他民族的思想,寻求多民族和谐共存的局面。

20 世纪 60 年代到 21 世纪初,西方传统的移民迁入大国基本上都经历了移民来源的转变与劳动力需求平衡后移民的持续涌入,移民与当地社会的融合成为政府不可避免和急待解决的大问题。目前各国的政策仍然是以肯定外来移民的经济贡献为主,更多的是侧重于移民的基本劳动保障,而在政治权利与社会福利等方面所做的让步与准入幅度却不大。20 世纪 90 年代后奉行“新民族主义”的极右翼政党势力在法国、德国等国再度崛起的现象值得关注。特别是九一一事件之后,在“国家安全至上”、“国家利益至上”的大旗下,外来移民成为主体社会关注的一大焦点。

移民尤其是具有某种宗教背景的移民受到了排斥。“零移民政策”、“捍卫传统价值”成为右翼党派甚至执政党的宣传口号,一些极右翼分子甚至鼓吹“种族一致”原则,更令人忧心的是“移民抢了我们的饭碗”的思想在普通工薪阶层中得到了认同,这必然会造成主体民族与外来移民之间关系的进一步紧张甚至使部分国家业已形成的民族融合发生倒退。

## (二) 种族意识浓厚的国家

此类型国家的典型代表是澳大利亚。

从历史上看,澳大利亚民族是一个从英吉利民族中派生出来的、身处有色人种的“包围”和以白种人为主体的新民族,具有明显的种族单一性特征和英国化特色。“把澳大利亚建成一个白人社会”为内容的“白澳”意识是推动其民族形成和民族国家建立的精神力量。这使得澳大利亚民族和国家带有浓厚的民族偏见与种族主义色彩。二战后初期的移民政策偏重于向北欧移民尤其是英国移民来澳大利亚提供种种优惠和便利。但由于英国人和北欧人对移居澳大利亚兴趣不大,其他地区却因政治动荡或经济发展相对缓慢而形成移民大量外流,这使澳大利亚不得不逐步消除了移民政策中的种族主义色彩。

随着大量非英籍移民的进入和各民族之间的交融,澳大利亚社会经济发展和民族与文化的多元化的演进开始持续进行。20 世纪 60 年代以来,澳大利亚政府在对待种族问题上,公开摒弃了“白澳政策”,努力实现种族平等。从 60 年代初到 70 年代初,政府对亚洲移民政策进行了一系列重大改变,放宽了移民入境条件,修改乃至终止了对澳洲土著的同化政策,提倡与土著人平等共处,在往后的 10 年时间里,政府明确表示不能允许种族歧视

转引自孙恪勤:《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》,载《现代国际关系》2001 年第 3 期。

的现象存在于澳洲社会。进入90年代后,强调各族人民的权利平等与各族之间的平等共处成为政府的重要政策。1997年,澳大利亚议会通过了反对种族主义的法案,正式将种族歧视列为非法行为,倡导多元文化发展的观念取代了原先力主各民族应“与统一的澳大利亚生活方式相统一”的概念。

澳大利亚种族主义的逐渐消散,本土人民和外来移民的良好融合局面出现的另一重要动因是澳大利亚向亚洲的回归。澳大利亚种族主义的源流是其作为英国殖民地的这一段历史,它使得澳大利亚不仅在种族上基本是单一的英吉利民族,而且它的国家发展也始终依赖于英国,“白澳”意识给澳大利亚人带来安全感和优越感。二战后,英国自顾不暇,国力每况愈下,澳大利亚的独立发展已成大势所趋。而种族主义严重阻碍了澳大利亚同亚洲、非洲和大洋洲各国的正常往来,因此,在20世纪70年代,澳大利亚正式宣布放弃“白澳中心主义”,开始推行“面向亚洲”的政策,除保持与美日的传统关系外,开始积极寻求与东北亚和东南亚国家进行友好合作。1973年,时任澳大利亚移民部长的拉格斯访问加拿大时,引进了“多元文化主义”概念,并于当年正式宣布推行多元文化主义政策。这不仅肯定了所有澳大利亚人都不受种族、民族、宗教和文化因素影响的歧视,还承认了所有澳大利亚人享有平等分享政府资源和社会参与的权利,将“多元文化”的概念落实到了国家政策上。在这种制度保障下,澳大利亚各民族已经形成了良好的融合,新的移民政策更多考虑的已经不再是严格限制移民,而是如何将外来移民分散到澳大利亚地广人稀的非中心地区,以形成更合理的移民分布。

澳大利亚种族主义在二战后的逐渐衰落,形成了澳大利亚现在开放、兼容、多元的

社会形态,促进了澳大利亚经济的进一步发展和社会繁荣。虽然澳大利亚与西欧特别是英国仍有着根深蒂固的联系,种族主义仍有生存空间,但相对来说,其移民政策的转变和移民与当地社会的融合,特别是澳洲人民对外来移民的接受和认同,是国际移民发展过程中值得借鉴的案例。

### (三) 严格限制移民的国家

日本是这一类型中最典型的国家。

日本处于20世纪50年代到70年代中期经济高速增长阶段时,工业化发展所需要的劳动力主要是通过农业劳动力转移来实现的。然而,80年代以后,由于日本农业劳动力比重已经下降到很低的水平,无法继续向第二、三产业提供充足的劳动力,使劳动力短缺问题日益突出。与此同时,日本经济高速增长,对劳动力的需求不断增加,形成了80年代以后劳动力短缺的局面。另外,日本劳动力在选择就业岗位时,不愿从事社会和家庭服务,不愿到建筑业和肮脏、危险、困难的行业工作,造成这些行业劳动力更加短缺。

近代以来日本的移民政策经历了四个阶段:(1)1853~1945年开放的移民政策,这一阶段进入日本的多为殖民式移民;(2)1945~1981年的严格控制移民政策,即使在50至80年代经济飞速发展时期,日本也不愿意接受外来民族而宁愿靠延长工作时间和雇佣年长者和学生从事兼职工作来解决劳动力短缺问题;(3)1981~1990年,仍然严格控制移民,但开始接受难民,外国侨民的权利、地位有所提高;(4)1990年至今,日本移民政策相对宽松。大量因战争生活在海外,特别是韩国的日本侨民可通过侨民遣返政策回到日本,

王宇博:《澳大利亚——在移植中再造》,四川人民出版社2000年版。

王胜今、于潇:《日本劳动力移民政策走向及非法移民问题》,载《人口学刊》1999年第6期。

而外国非技术劳工,也可以通过劳动合同、短期培训等渠道进入日本,前往日本的留学生也开始大幅增加。

日本在吸收国外移民问题上一直持非常谨慎的态度。日本列岛地域狭小及其与世隔绝的地理位置,形成了日本文化结构的同一性和民族结构的单一性。这一特点使日本的移民政策与西欧国家截然不同。从以上分析的日本移民政策的四个阶段可以看出,除了短暂的海外扩张时期日本接受了大量殖民移民外,在近代以来的大部分时期,为了维护文化的完整统一性,日本一直把限制外国移民作为一项基本原则,并且严格限制非技术移民,堵塞了通过利用外国劳动力平衡劳动力市场的渠道,也使得劳动力供给与需求的矛盾越来越突出。直至 80 年代以后,日本各界特别是工商界要求开放劳动力市场的呼声越来越高,移民政策才逐渐松动。1982 年,日本《移民控制法》增设了“培训人员”(Trainees)身份,允许其在日本以实习身份工作一段时间,他们有一定的报酬,但不属于日本有关劳动法规保护的范畴。1989 年,日本修订了移民法,并于 1990 年起实施《移民控制和难民识别法》,该法案重申了严格控制非法移民,但同时放松了专业技术人才来日本工作的限制。新移民法案使技术移民进入日本更加容易,增加了几种允许外国技术劳动力就业的

类别,而对于非技术移民仍然持“关门”政策。2000 年,日本法务省颁布了《移民控制第二基本法案》,该法案为移民控制和外国劳工的准入问题提供了新的方向,增加了引进工业移民的国际合作计划,加入这一计划的国际公司和组织将优先获得他们所需的熟练技术移民人员,日本政府也将根据他们的需要来培训技术移民。但是新移民法仍然是以严格控制移民为主的,并没有从根本上解决日本的劳动力需求问题。

另一方面,因为日本与亚洲其他国家经济发展水平差异较大,巨大的收入差距极大地刺激了低收入国家劳动力向日本流动,使日本非法移民问题越来越严重,并进一步导致了日本外来移民问题的恶化。严格限制移民的制度增加了雇主和外来劳动力双方滞留的愿望,同样产生了非法移民和非法雇工的问题,因此,在日本超期滞留的非法移民越来越多,这也是非法移民问题不能得到根本解决的一个重要因素。

日本的岛国属性导致其民族有着强烈的自我保护和忧患意识,对外来民族的接受能力本来就极差,因此外来移民与本土民族的融合过程仍将是曲折和漫长的。

---

Atsushi Kondo, "The Development of Immigration Policy in Japan", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol 11, No. 4, 2002