

# 哈萨克斯坦的境外哈萨克人移民政策\*

张宏莉, 杜翠琴

(兰州大学 西北少数民族研究中心, 甘肃 兰州 730000)

**摘要:** 为了解决人口危机, 并且复兴哈萨克民族, 哈政府制定了外来移民政策, 重点吸引境外的哈萨克人。《人口迁移法》是最主要和最基本的法律, 然而在实施移民政策的过程出现了一些诸如加入国籍难、就业难、语言障碍等问题, 造成这些问题的主要原因是现行法律不健全、社会——经济政策不成熟、管理落后、官员腐败及忽视移民文化。通过对其移民政策的分析指出, 要想进一步贯彻移民计划, 哈政府首先要发展本国经济, 其次要健全法律法规, 第三要与相关国家协商解决移民问题, 第四要重视移民社会文化的研究。

**关键词:** 哈萨克斯坦; 哈萨克人; 移民; 政策

**中图分类号:** D73/77

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-2820(2005)04-0089-07

哈萨克斯坦共和国已经走过了13年的主权独立道路。在此期间, 哈国的政治、经济和社会生活发生了根本的变化。伴随着社会——经济危机, 哈政府还面临着一个最严峻、最迫切和最棘手的问题即人口危机。由于苏联解体, 原来居住在哈国的斯拉夫人和日耳曼人大量迁出, 1999年的人口总数为14 953 126人, 比1989年减少了1 246 028人(7%)。哈萨克斯坦人口下降的主要原因就是人口迁移的负增长, 人口的自然增长完全被汹涌的移民浪潮吞没了。对于领土辽阔(272 49万平方公里)、人口稀少(每平方公里5.5人)的哈萨克斯坦来说, 人口不足无疑是一个影响社会发展的重要因素。面对严峻的人口形势, 哈国政府采取了对内鼓励生育、对外吸引移民的双重措施。然而, 由于国内的人口形势不容乐观, 引进外来人口尤其是境外哈萨克人今后仍将是哈国人口政策的重要内容。本文重点讨论哈国制定境外哈萨克人移民政策的原因、政策的内容、政策实施过程中存在的问题及形成的原因, 并对移民政策进行简要的评述。

## 一、制定外来移民政策的原因

### (一) 国内人口形势严峻

#### 1. 迁出人口远远多于迁入人口

哈萨克斯坦独立后, 随着民主制和改革的推进, 政治因素对哈国人口发展和移民形势产生了极大影响。国家领导人签署的国际协议、边境开放和自由出入等政策都为相当一部分人迁回各自的“历史祖国”创造了条件。哈萨克斯坦由此而引发了一场空前的移民潮流。称其“空前”, 是因为在短短的几年间, 哈

国流失了数百万的人口。1993-2001年, 共迁出235.9万人, 在迁出者中, 以迁往独联体国家为主(占70%~75%), 尤其是俄罗斯联邦(占独联体国家的90%~92%)。而在迁往距离较远国家的人中, 迁入德国的占98%。除此之外, 还有迁往以色列、美国、加拿大等国的。从迁出地区看, 大部分是从库斯塔奈州、卡拉干达州和巴甫洛达尔州迁出的。从迁出者的民族属性来看, 哈萨克人占38%, 东斯拉夫人占65.5%(其中: 俄罗斯人55.9%, 乌克兰人81%, 白俄罗斯人16%), 日耳曼人占21.3%, 突厥人占33%(其中: 乌兹别克人2.0%, 维吾尔人0.1%, 阿塞拜疆人0.3%, 鞑靼人2.2%), 其他民族占5.9%。

在人口迁出的同时, 从乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、蒙古、中国、伊朗等哈萨克人较多的国家还迁来许多哈萨克人。1993-2001年共迁入50.5万人, 其中哈萨克人占31%, 俄罗斯人占43.7%, 乌克兰人占6%, 白俄罗斯人占1%, 日耳曼人占3.7%, 突厥人占5.4%(其中: 乌兹别克人1.4%, 维吾尔人0.3%, 阿塞拜疆人0.8%, 鞑靼人2%), 其他民族占10.2%。虽然从90年代末起, 向境外的移民风潮日渐平息, 最近2~3年迁往境外的形势趋于稳定, 移民的负增长逐渐降低。但是, 每年的迁出人口仍然高于迁入人口(见图1)。2001年的迁出者14.36万人, 而迁入者只有4.93万人。<sup>[1]</sup>

#### 2. 国内人口自然增长率不稳定, 且有下降趋势

对于哈萨克斯坦而言, 自然增长一直是人口增加的主要来源。我们知道, 人口自然增长率的高低主要取决于年出生率和死亡率之差。20世纪80年代, 哈萨克斯坦的人口出生率不断增长, 而独立后, 人口

\* 收稿日期: 2000-03-14

作者简介: 张宏莉(1966-), 女, 甘肃靖远县人, 兰州大学西北少数民族研究中心博士生, 从事中亚民族文化研究。

出生率却持续下降。1990年出生36.3万人,而1999年只有21.2万人。1987年出生率为25.7‰,1995年17.5‰,1996年16.3‰,1997年15.2‰,1998年14.8‰,1999年14.2‰。20世纪90年代上半期,在出生率下降的同时出现了死亡率上升的现象。1990年哈萨克斯坦的死亡率为7.7‰,而1995年却上升为10.7‰,随后的几年死亡率有所下降,1996年10.7‰,1997年10.4‰,1998年10.2‰,1999年

9.8‰。即1987年的自然增长率为18.1‰,1995年则为6.8‰,1996年5.6‰,1997年4.8‰,1999年为4.4‰。<sup>[2]</sup>进入21世纪后,哈国出生率提高,并进入一个生育高峰。2004年夏初,随着第1500万个哈萨克斯坦公民的出生,哈国出现一种说法,即2015年前哈国人口将达到2000万,2030年将达到2500万。但是近日联合国人口基金会发布另一种预测,至2050年哈国人口只有1390万。<sup>[3]</sup>

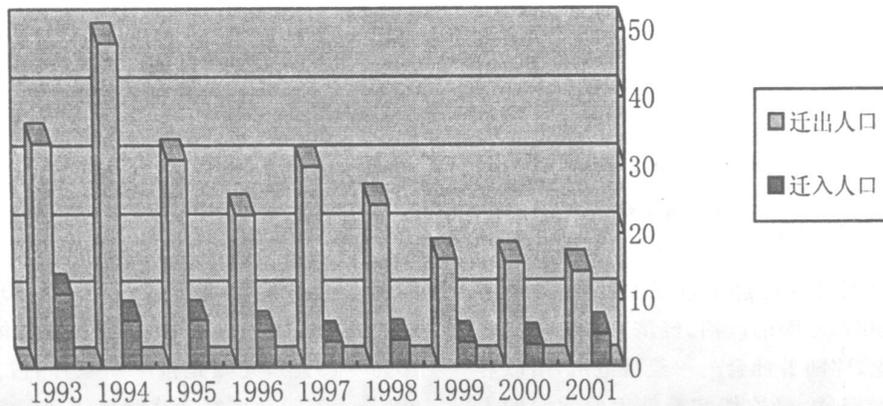


图1 1993-2001年哈萨克斯坦迁出人口与迁入人口对比<sup>[1]</sup>

就各民族的出生率情况来看,居住在哈萨克斯坦的各民族的自然增长率差距很大。表1显示,乌孜别克人和哈萨克人的自然增长率高,而俄罗斯人和乌克兰人却是负增长,即死亡率高于出生率。哈萨克人1989年自然增长16.2万人(占全哈自然增长人口的63.5%),1991年增长15.8万人(72.4%),1993年增长14.5万人(88.2%),1995年增长12.2万人(88.0%)。也就是说,哈萨克斯坦的人口自然增长主要取决于哈萨克人。乌孜别克人的增长率虽然最高,但由于其人口基数小(只有37万人),对哈人口增长的作用还不能与哈萨克人相比。

坦现代民族格局的形成却始于19世纪末。沙俄殖民时期和苏联集权时期,受各种主、客观因素的影响,土著民族哈萨克人的人口比例从1897年的81.8%降到了1959年的30%。1916年的哈萨克民族解放起义、1918-1920年的国内战争、1929-1932年的集体化和大饥荒,以及沙俄和苏联时期有明确目的的移民政策(如:将成千上万的东斯拉夫人迁入哈萨克斯坦,1937-1938年把库尔德人、朝鲜人,1941年把伏尔加河的日耳曼人,1944年的将大量高加索和克里木地区的民族强制迁移到哈萨克斯坦)都严重影响了哈萨克斯坦的人口数量和结构。至苏联解体前的1989年也只占39.7%,仅比俄罗斯人高出1.9个百分点,这也是自1939年以来第一次在人口数量上超过了俄罗斯人。在哈萨克斯坦的历史上,曾在1897年、1920年、1923年、1926年、1937年、1939年、1959年、1970年、1979年、1989年、1999年进行过人口普查。透过一次次的人口普查资料,哈萨克人看到的是本民族的社会地位问题。随着哈萨克人受教育水平的提高,他们的民族自我意识不断增强,提高人口数量已成为民族复兴的重要因素。于是,哈萨克人与俄罗斯人在政治、人口、文化领域展开了一场竞赛。从20世纪60年代起,哈萨克人的数量逐渐增加,但人数仍然低于俄罗斯人。直至1989年,哈萨克人才以微弱优势占据全国人口数量的首位。1999年的人口统计数据表明,哈萨克人已成为哈萨克斯坦

表1 1996年哈萨克斯坦各民族出生率、死亡率和自然增长率(‰)<sup>[4]</sup>

	出生总系数	死亡总系数	自然增长率
所有人口	15.9	10.4	5.5
哈萨克人	20.4	6.9	13.5
俄罗斯人	9.4	14.3	-4.9
乌克兰人	9.4	18.1	-8.6
乌孜别克人	28.6	6.6	22.0
鞑靼人	10.3	14.2	-3.9
日耳曼人	17.7	14.7	3.0

(二) 哈萨克民族复兴思想

哈萨克斯坦是一个多民族国家,在这块土地上自古以来就生活着各种不同的民族。然而,哈萨克斯

人口的绝对多数(见表2)。哈萨克人在倍感人口胜利带来的喜悦之时也清楚地认识到, 哈萨克人口比例的大幅度提高不是人口绝对数量的激增, 而是俄

罗斯人等非哈萨克民族人数的迅速减少, 哈萨克人作为哈萨克斯坦的主体民族, 其人口数量及比例还需进一步提高。

表2 1897-1999年哈萨克斯坦主要民族人口数量及比例

年份	全国人口		哈萨克人		俄罗斯人		乌克兰人		日耳曼人		其他民族	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
1897	4147.7	100	3392.8	81.8	454.4	11	79.6	1.9	2.6	0.1	218.3	5.2
1926	6198.5	100	3627.6	58.5	1275.1	20.6	860.2	13.9	51.1	0.8	384.5	6.2
1937	5126.7	100	2181.5	42.6	1917.7	37.4	549.9	10.7	80.6	1.6	397	7.7
1939	6093.5	100	2313.7	38.0	2449.1	40.2	656.7	10.8	92.4	1.5	581.6	9.5
1959	9294.7	100	2787.3	30.0	3972.0	42.7	761.4	8.2	658.7	7.1	1115.3	12
1970	13008.7	100	4234.2	32.5	5521.9	42.4	933.5	7.2	858.1	6.6	1461	11.5
1979	14683.3	100	5289.3	36.0	5991.2	40.8	898.0	6.1	900.2	6.1	1604.6	11
1989	16464.5	100	6534.6	39.7	6227.5	37.8	896.2	5.4	957.5	5.8	1848.7	11.3
1999	14953.1	100	7985.0	53.4	4479.6	30.0	547.1	3.7	353.4	2.4	1588	10.5

鼓励境外哈萨克人返回“历史祖国”是哈萨克人民族复兴思想的另一种表现。哈萨克斯坦政府和一些知名历史学家、人口学家都认为, 所有哈境外的哈萨克人都是同胞, 哈萨克侨民是整个哈萨克民族的一部分, 他们具有相同的历史和文化根源。<sup>[5]</sup>

1992年10月召开的世界哈萨克人大会上的材料就是针对哈萨克同胞最基本的文件。哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在会上发言, 并就独立国家对境外同胞的态度提出几个主要原则。第一, 世界哈萨克人大会的意义和目的, 是交流内心深处对流散在世界各地哈萨克人未来的思考。这是独立主权国家对境外同胞的态度。第二, 境外哈萨克人是统一的哈萨克民族的一员。第三, 境外哈萨克人对待民族传统的态度令人感动、令人称道。第四, 哈萨克斯坦作为一个得到国际社会承认、奉行独立政策的文明国家, 正在努力与同胞的居住国达成协议的基础上满足同胞的各种需求。第五, 哈萨克斯坦将全面考虑境外同胞的利益, 创造条件使每一个哈萨克人感受到自己是本民族享有充分权利的代表。1992年颁布的《移民法》第一章就明确规定: “居住在国外的哈萨克人有权自由返回历史祖国。”

据哈萨克斯坦移民与人口局资料, 全世界共有1300万哈萨克人, 遍布于40多个国家, 近1/3的哈萨克人由于各种原因生活在哈萨克斯坦境外, 其中有近200万人准备移民到自己的“历史祖国”。哈萨克人数量最多的国家是中国——1258500人, 乌兹别克斯坦967200人, 俄罗斯687800人, 土库曼斯坦87000人, 蒙古83000人, 吉尔吉斯斯坦42600人, 土耳其20000人, 乌克兰10500人, 塔吉克斯坦10000人。<sup>[6]</sup>

提高哈萨克斯坦人口总数中哈萨克人比例, 遏制因非哈萨克居民大量迁出导致全国人口大幅下降的趋势, 比较有效的途径是直接居住在国外的哈萨克人请回来。所以, 哈政府确立的外来移民政策主

要是针对境外哈萨克人的, 同时也希望迁出哈萨克斯坦的原哈公民能返回。从哈萨克斯坦独立10余年来的做法来看, 哈政府显然把动员和鼓励国外哈萨克人回归作为复兴哈萨克民族的重要工作之一。

## 二、境外哈萨克人移民政策的制定

哈萨克斯坦获得独立和主权后, 哈政府正式颁布了有关哈萨克人返回历史祖国的政策, 签发了一系列关于移民的文件。《哈萨克斯坦国籍法》《人口迁移法》则从法律高度强化了这一政策, 并在以后的几年对上述法律进行了多次修改和补充。这些政策和文件的制定可以分为两个阶段:

(一) 第一阶段——制定必要的法律基础, 克服主观和客观困难(1997年12月以前)

哈萨克斯坦独立初期, 有关人口迁移的法律几乎是空白。涉及境外哈萨克人的一些刻不容缓的问题, 只能暂时用总统命令和政府指令来调整 and 解决。这些法律和法规主要有以下几个:

——1992年5月26日由哈萨克斯坦共和国最高苏维埃通过的第1437号《哈萨克斯坦移民法》(《 》)(从1992年12月1日起施行), 可以说是第一部有关移民的法律。它虽然具有临时性质, 许多法律条文还不完善, 但在当时却起了主导作用。

——1992年11月23日发布的第791号《关于境外哈萨克流亡人员居留哈萨克斯坦的社会——经济保障的部长会议决议》, 该决议对移居哈萨克斯坦各地移民的经济、社会、精神生活的安置产生了实质性的影响。

——1996年12月13日发布的第3308号《关于支持境外同胞的国家纲要总统令》。国家纲要包括对一系列迫切的社会——经济、政治、文化——日常生活问题的研究, 以及境外哈萨克人未来发展前景等方面措施的确定。

——1997年3月19日发布的第3419号《关于2000年以前移民政策的基本方针的总统令》,主要解决哈萨克人移民历史祖国的问题和新民族环境下的迁移问题。

尽管上述文件不完整,还需要各方面的适应和调整,但按照这些文件解决了许多与移民生活相关的刻不容缓的问题:大部分人获得了住房和社会抚恤金形式的物质帮助,未成年人得到了居住地的免费医疗和免费教育。由于缺乏成套的法律条文,移民过程中产生了许多消极因素。“无国籍人员”的身份使外来移民丧失了参加私有化的机会。这种情况从1992年起进一步加剧。当时,由于上述大部分命令、决议和各种临时规定实际上都失去了法律效力,许多移民处于无法律保障的地位。

## (二) 第二阶段——颁布并实施《人口迁移法》

1997年12月13日,哈议会通过了解决移民问题的专门法规《人口迁移法》(《

》)。与1992年的《移民法》相比,《人口迁移法》向前迈进了一步,得到了境外哈萨克人和哈社会的广泛肯定和理解。该法律及其主要内容符合国际移民法的基本要求,规定了自愿或被迫移民的法律地位,明确了促进移民适应新的政治、社会、职业、语言和文化环境的方法和途径。其中的第29条规定了一系列给外来移民的优惠政策:集中居住者可获得一块土地,修建私人住房可获得长期贷款,提供经费支持和特惠条件、免费教育和医疗帮助。与此同时,外来移民在哈国境内可自由选择居住地和职业形式,也有权作为法人发生财产关系。第五章(30~32条)为迁出移民,规定了移民的办理程序及拒绝迁出哈萨克斯坦的依据。第六章涉及移民过程的管理,明确了授权机关制订国家移民政策和经费来源的地位和法律依据。

然而,由于哈国财政——经济困难,中央和地方管理机关的违法行为,对法律的个别条款缺少政府的补充规定和执法当局没有补充的实施措施,甚至出现了一些未预测到的困难,有关移民法律的基本规定的完成情况明显不足,许多问题得不到解决或无法解决。因此,哈政府又分别在2001年3月1日、2001年11月10日、2001年12月24日、2002年3月27日对《人口迁移法》进行了大幅度的修订和补充,其中有6条被彻底删除。

移民配额计划( )是在《人口迁移法》的框架内对境外哈萨克人和境内无国籍的哈萨克人制定的优先移民计划,重点解决移民的接待、安置问题,并为那些无力迁移的人给予财政支持。据哈媒体称,从2000年起,境外哈萨克人特别是乌兹别克斯坦、俄罗斯、中国和土库曼斯坦的哈萨克人的移民意向呈增长态势。2002年9月16日,

哈总统纳扎尔巴耶夫下令2002年计划移民2655户家庭,2003年为5000户,2004年1万户。移民配额数字具体到哈各州、市和各移民国家。如2004年给各地区的分配计划如下:阿斯塔纳60户、阿拉木图55户、阿克莫林州810户、阿克纠宾州660户、阿拉木图州330户、东哈萨克斯坦州470户、阿特劳州380户、扎布里州600户、西哈萨克斯坦州700户、卡拉干达州682户、克孜勒奥尔达州400户、库斯塔奈州700户、曼格斯套州1050户、巴甫洛达尔州750户、北哈萨克斯坦州750户、南哈萨克斯坦州1258户。从迁移国家来看,伊朗40户、巴基斯坦20户、阿富汗50户、中国666户、蒙古620户、土耳其50户、俄罗斯1445户、乌兹别克斯坦6216户、土库曼斯坦781户、吉尔吉斯斯坦78户、其它独联体国家34户。<sup>[7]</sup>政府将为每个移民在银行立户头,给每个人划拨住房补助91900坚戈和一次性现金补助:户主13785坚戈(约合100美元),其他家庭成员每人9190坚戈,还有一些交通和海关补助。

但是,从实际情况来看,移民计划并没有如期、如数地实现。按规定,所有计划内移民都将得到住房,然而,2003年国家财政划拨的住房建设款只解决了60%的移民住房问题。

## 三、移民政策实施过程中存在的问题及其形成原因

根据哈国学者的调查,哈国主要媒体如《哈萨克斯坦真理报》《全景报》《商队报》等俄、哈语报纸1998-1999年的新闻报道,以及对移民代表的访问,外来哈萨克移民在迁移过程中存在的最大问题是<sup>[8]</sup>:

### (一) 国籍问题

在《哈萨克斯坦共和国国籍法》的第三章和《人口迁移法》的第二十七章都讲到“大力协助哈萨克移民加入哈萨克斯坦国籍”。在《人口迁移法》的第16条中还规定,“确定自愿或被迫返迁者、迁居者、回国侨民和难民的地位,并给每个人签发地位证明”。然而,自愿或被迫返迁者的地位并没有得到确认,身份证明也未得到签发。由于缺乏应有的法律保障,一些规定只停留在法律层面上,2000年以前迁入哈国的外来移民,只有9%~10%获准了哈国国籍。<sup>[9]</sup>由于没有国籍,移民面临许多切身问题:

1. 无选举权。无国籍移民无选举和被选举入地方自治国家机关的权力,也无参加共和国全民公决的权力(《哈萨克斯坦宪法》第33条第2款规定),比如,从蒙古国迁来的6万哈萨克人中的成年人已有10年未参加哈萨克斯坦大选。

2. 无权在国家机关和地方自治机关工作。根据《哈萨克斯坦宪法》第33条第4款和《国家机关职务

法》,目前没有一个移民在国家机关工作,也没有一个移民被选举进国家机关和地方自治机关。

3 无财产权。无国籍的移民不能成为土地和其它财产法律关系的主体,他们的子女没有国籍,也不能在国外读书。

2002年5月17日,哈政府颁布《哈萨克斯坦国籍法修改和补充法案》。该法案简化了加入国籍手续,无需脱离他国国籍就可获得哈萨克斯坦国籍。根据这一规定,至2003年1月1日,有155 009人得到了哈国国籍。<sup>[10]</sup>

## (二) 公开失业和隐形失业问题

《人口迁移法》第4条明确写到:“(政府)将为他们(外来哈萨克人)在就业、技术提高、新职业开发等方面提供帮助,如果失业,可到劳动事务所登记,并可按政府规定领取失业救济金。”然而事实并非如此,这一法律要素还未成为现实。按照哈萨克斯坦政府规定,外国公民无权在劳动事务所登记。大多数移民实际上失去了宪法所规定的“每个人享有劳动自由和自由选择劳动类型和职业的权利”(《哈萨克斯坦宪法》第24条第1款)。1994年迁居哈国的蒙古国前副总理扎尔登汗·吉纳亚特(

)认为,蒙古移民的最大问题是失业。从中国移民来的杜肯·玛西穆汗认为,从中国迁来的人有1 000人,只有1%有工作,其余人虽然受过高等教育,但不得不做生意。

造成移民失业率高的原因,如果不考虑哈国的经济状况,那么,首先就与国籍有关。正如上文所述,没有国籍就不能进入国家机关工作。没有国籍者一般被视为外国人,而外国人是无权在劳动事务所登记的。第二个原因是语言有障碍。从非独联体国家移民来的哈萨克人普遍存在语言障碍问题。哈国独立初期,几乎所有的国家机关文件都要求用俄语填写。由于不懂俄语,移民无法正确表达自己的意愿,同时也使地方政府对移民的劳动潜力产生了错误评价。

毫无疑问,哈政府迫切希望从境外移民(以哈萨克人为主),但是,由于种种主观意识和客观存在的原因,造成了许多始料不及的问题。我们认为,造成这些问题的原因有以下几方面:

### 1. 现行法律不完整和相互矛盾

在确立赴哈移民法律地位、公民权利和处理国籍、居住形式时机械死板、手续繁杂(据移民和人口协会统计,至2000年初仅有859人获得国籍)。需要指出的是,哈萨克斯坦的移民法在很大程度上不符合国际法规范和标准;涉及移民过程的《人口迁移法》与其它的法律规范不配套。在1998年4月15日通过的《哈萨克斯坦国籍法》的修正和补充条例的第5条中从法律上规定了这一权利,它规定:“外国

自然人和法人以及无国籍人均享有与哈萨克斯坦公民和法人相同的权利和履行法律规定的义务。”然而,这种特殊的地位在哈国的法律中并没有体现。由于大部分移民没有国籍,他们不能成为国家为他们提供的住房的所有者,他们不能享受《人口迁移法》第29条中的优惠条件。《人口迁移法》第29条为移民制定了14项其它法律没有的优惠条件。如:根据1995年12月22日哈总统通过并具有法律效力的1号令15条,无哈国籍的移民不能成为土地法律关系的主体。不久前媒体上公布的新法案再次重申了这一条规定。

### 2 社会——经济政策不成熟

因为国家财力有限,给移民许诺的经济资助不能按时足额发放。2002年移民限额为2 655户家庭,2003年为5 000户家庭,按照移民法,所有配额计划内移民都能得到住房,然而,政府拨付的财政经费只能安置60%的移民。由于经费不足,2 000多个移民配额只迁来了1 700户家庭。2004年需要经费90亿坚戈,但预算只有一半(47.13亿)。另外,由于不重视民法,大多数移民不能加入国籍,从而导致无权参加私有化,没有住房;区域经济危机是高失业率的原因;不能贷款也是由于没有国籍。

### 3 忽视影响外来移民过程的社会文化因素

哈政府在吸引外来移民时首先忽视了语言问题。从非独联体国家(主要是中国、伊朗、阿富汗)迁来的移民不懂俄语,使他们失去了对哈萨克斯坦国家和社会全面认识的手段;移民对哈萨克斯坦的哈萨克书面语和哈语中大量的俄语借词感到难以适从,这是因为目前世界上的哈萨克语有三种文字书写方式,哈萨克斯坦的哈萨克人用基里尔字母,中国的哈萨克人用阿拉伯组合字,而土耳其哈萨克人用拉丁字母;其次忽视了对移民心理适应和同一民族不同文化背景的问题。哈境内外的哈萨克人虽然同属一个大的民族,具有共同的心理认同,但由于长期居住在不同的国家,除语言之外,他们的文化和生活方式也存在一定的差异。如外来哈萨克人更多地保留了原来的文化、习俗和传统,他们对当地某些哈萨克人不履行宗教义务、不懂本民族语言等心存芥蒂。与此同时,当地哈萨克人轻视移民,他们对移民的体质特征、受教育水平,甚至穿着打扮等也颇有微词。这种群体间的社会差别是影响哈萨克族群认同的关键因素。

### 4 管理体制不健全、官员腐败

政府相关部门在解决移民问题时做法专横,官方权力代表与非官方组织缺少建设性对话,所以,有关移民的基本管理原则和方法都是按行政-指挥体制的思想制定的。此外,国家管理体制中的干部任用政策不完善;部分官员侵占资金使政策失去了连贯

性和有效性。

5 哈萨克斯坦与相关国家政府未就劳务移民和移居哈萨克斯坦达成协议

根据1994年12月2日哈萨克斯坦与蒙古国签署的《关于协调自愿移居和按照劳务合同来哈人员的国籍问题的协议》(哈方1995年4月21日批准)。当时,该协议的第4条规定,自哈方主管部门收到蒙方有关按照劳务合同前来哈国者书面表示脱离蒙古国籍的证明之日起,就可使其加入哈国国籍。但是,他们在蒙古的国籍问题却成为他们加入哈国国籍的重要障碍。由于蒙古国的法律对脱离国籍预先规定了复杂而漫长的手续,加之办理加入哈国籍手续的时间也很漫长,要解决这个问题还需要几十年的时间。

#### 四、对移民政策的评价

人口自然增长不足、人口迁出和迁入使独立后的哈萨克斯坦经受了严峻的经济、社会和人口等方面的考验。从近年来哈萨克斯坦的人口形势看,哈政府施行的对内鼓励生育、对外吸引移民的政策,确实对抑制国内人口下降起了经济作用。

为了进一步推动移民计划的实施,2000年2月哈政府组建了“移民政策制定和实施部门协调工作小组”,并确定了与国际移民组织的优先合作范围,其范围包括统计境内移民和向境外移民的数量、登记外国公民、使哈萨克人一体化、边境检查、警告非法移民、违法入境及其经营者。此外,还制订了2001-2010年政府行为计划,其中包括优先解决哪些人口和移民问题,以及中期计划(2001-2005年)和长期(2005-2010年)计划的实施细则。2004年6月7日,哈萨克斯坦移民与人口协会主席阿尔腾沙什·扎卡诺娃( )在阿斯塔纳记者招待会上说,从1991年至2004年4月,哈国共迁来83 936户或322 432名哈萨克人。大部分移民来自蒙古、土耳其、中国、俄罗斯、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦。截止4月1日,已有235 325人获得国籍。她还说,2005年的移民配额为15 000个家庭,同时配额外移民的数量也将加大。

随着哈萨克斯坦社会的转型以及受全球人口流动大趋势的影响,外来移民活动已成为哈萨克斯坦社会中一个不可忽视的现实问题。当代国际人口迁移是一个影响社会发展各个层面的复杂现象,对人口迁移过程的调整是一个国家社会政策的特殊领域,政策的制定要依靠行政法规、有组织的经济活动和快捷的信息等手段。经过十余年的发展,哈萨克斯

坦的外来移民政策框架已初步建立,但还存在许多诸如法制不健全、政策不符合现实条件、官员腐败、管理落后等问题。我们可以把这些问题分为两类,一类是内部问题,即哈萨克斯坦政府能够解决的问题;另一类是外部问题,即不在哈萨克斯坦管辖范围的问题。申办哈萨克斯坦国籍难的问题是最主要的内部问题,由于没有国籍,移民就不可能有财产权,在哈生活就无前景可言。内部问题还包括贫困、高失业率、移民局的低效工作、甚至不顾气候条件和职业特点而盲目安置居住地等。外部问题包括两个方面,一是相关国家的移民政策不能满足哈的要求;二是境外哈萨克人移民的社会——人口和职业、文化特点等。这些问题严重影响了外来人口政策的实施。

移民的失业问题、安置问题、补助金发放问题及回迁问题等等实质上反映了哈萨克斯坦的经济发展水平。近年来迁入哈萨克斯坦的哈萨克人数减少的原因主要就是经济上的问题,政府拿不出更多的资金来安置更多的移民。而已经移居哈萨克斯坦的哈萨克人的生活状况也使不少国外计划移民的哈萨克人改变了打算,甚至还有一些已经迁移来的哈萨克人又返回了原居住地。在这方面比较典型的例子是来自蒙古国的哈萨克移民。

蒙古国的哈萨克人主要居住在巴彦乌勒盖省、科布多省、巴嘎诺尔等地,其中巴彦乌勒盖省现有人口9 41万,哈萨克族占90%以上。该省1990年有9 92万人,因大量哈萨克族居民迁居哈萨克斯坦,到1992年时人口降到9 3万,1993年更下降到7.5万。在1990年9月至1992年8月间,全蒙共有4 1万人迁移到哈萨克斯坦。1994年和1995年没有出现大的迁移活动。1996年有48户人迁出,1997年有68户迁出。<sup>[1]</sup>已经迁移到哈萨克斯坦的移民中有相当一部分人长时间没有找到合适的工作,生活无着落,又受到当地居民的歧视和排挤。在这种情况下,不少人又陆续返回了蒙古。他们的返回使很多原来想移民哈萨克斯坦的人放弃了移民计划,于是在以后几年中从蒙古国迁往哈萨克斯坦的哈萨克人有了明显下降。到1997年,巴彦乌勒盖省的人口已经恢复到9 41万人。

我们认为,对移民文化的研究往往是移民国家最容易忽视的问题,但它却是影响移民是否长期移居的重要因素。当移民得到移民的首要预期收益——经济利益之后,肯定会追求精神——文化享受。一个国家制定移民政策的目的是调整移民的社会关系、建立移民过程的法律、经济和社会基础,以及为移民提供必要的生活条件。但是,在制定政策的同时

2002年11月哈萨克斯坦人口总数为1482570人,2002年1月至11月共增加4800人,这是从1992年以来第一次出现的人口正增长。

参见:



还应该重视一个问题, 即移民文化问题。移民是社会群体的成员, 是复杂社会结构中的行动者, 其迁移活动可能会引起各种冲突和融合。人口迁移引发的冲突主要源于资源的有限性。当移民迁入威胁到当地人(即便是同一民族)的利益时, 由经济冲突、文化冲突为形式的各种冲突将在所难免。一个国家或地区失业率上升时, 人们自觉或不自觉地把焦点集中于移民或流动人口上。近几年哈萨克斯坦的经济恢复速度较快, 经济潜力巨大, 但不可否认的是, 哈国内的失业人口并未减少。据哈官方统计, 1995年的失业人数为80.8万, 1996年为97万, 1997年为96.8万, 1998年为92.5万, 1999年为95万。在这些失业者中, 接近退休年龄和退休者仅占1.45%。<sup>[12]</sup>难怪在阿拉木图街头经常可见到成群无所事事的外来移民。而这些外来移民不论是就业还是失业都会成为社会冲突的潜在因素。尽管哈政府现在已经有一些限制移民的措施, 但从这几年制定的移民配额计划看, 显然还带有盲目性和主观性, 对愿意移民的境外哈萨克人的数量估计也过于乐观和不切实际, 对移民文化还未给予应有的重视。

因此, 要想吸引更多的境外哈萨克人移居哈萨克斯坦, 哈政府的当务之急是发展本国经济, 调整产业结构, 尽快地完成向市场经济的转型, 为包括移民在内的人提供更多的就业机会。其次要健全法律法规, 依法办事, 杜绝官员腐败, 全额发放移民补助金。第三要加大与相关国家就移民问题的谈判与合作力度。第四要认真研究移民的社会——人口与职业背景和特点, 并在调查和研究哈国实际需求移民数量和政府能够为移民提供的就业岗位、居住条件、移民子女的成长和受教育条件等基础上, 实事求是地计算出国家的承载力。第五要研究移民的文化特点, 寻

找消除语言障碍和移民与当地人心理沟通的最佳途径, 以便缩短移民的调适过程, 并减少移民可能引起的文化冲突。

#### [参 考 文 献]

- [1] .. [J] , 2003, 3 . 59
- [2] .. [M ] : , 2001, 112. . 33.
- [3] . , “ [M ] 6- 14 , 2004, .
- [4] . . . . ( 80- 90- ) - , 2000, -102. . 52
- [5] . . [M ] , 1997, . 242
- [6] [Z] 26 , 2000
- [7] [M ] : , 2004, 160 . . 92
- [8] [M ] , 2002, 71.
- [9] [M ] , 2002, . 9
- [10] .. [J] , 2003, 11, C. 59
- [11] 图门其其格, 恩和 蒙古国的民族问题与民族政策[J] 西北民族研究, 1999, (2).
- [12] . . . . : , 2001, - 112 . . 73

[责任编辑: 龚玉钦]

## The Kazak Immigration Policy of Kazakhstan

ZHANG Hong-li, Du Cui-qin

(Center of North western Nationality Studies, Lanzhou University, Gansu, Lanzhou, 730000)

**Abstract** Since its independence, Kazakhstan has been confronted with social, economic and population crises. To overcome population crisis and revive its nation, the Kazakhstan Government worked out its immigration policy, aiming to attract Kazaks abroad. "The Law of Immigration" is the primary and fundamental one. In implementing the Law, however, problems arose such as the difficulty in naturalization, employment and language obstacles, which resulted chiefly from the current imperfect laws, immature policies for society and economy, backward management, official corruption, and neglect of immigrant culture. This paper points out that the Kazak Government, to further enforce its immigration policy, has to develop its economy, perfect its laws, negotiate with countries concerned about immigration issues, and pay special attention to the socio-cultural research in immigration.

**Key Words:** Kazakhstan; Kazaks; immigration; policy