

全球化时代的中国国际移民问题

□李怡然

(加拿大圣玛丽大学 文学院,加拿大 哈利法克斯)

【内容摘要】在全球化的大背景下,人口的跨国迁移越来越成为一种不可逆转的趋势。近年来,有不少的中国人选择移居国外,但随着经济实力和科技能力飞速发展,国际地位日益提高,中国也吸引了众多的国际移民。随着国际移民的规模越来越大,成分越来越多样化,中国面临着很多有关国际移民的新问题。在新形势下,我国应制定更多切实有效的政策、法律法规去解决这些移民问题。

【关键词】移民;中国;政策;法律法规。

【作者简介】李怡然,就读于加拿大圣玛丽大学文学院,研究方向:全球发展。

DOI:10.14185/j.cnki.issn1008-2026.2018.04.025

随着全球化时代的到来,国际范围内的移民已经成为21世纪的一种趋势。国际移民是指离开本人祖籍国或常住国,跨越国家边界,迁徙到另一国家的人。既包括主动延揽的世界优秀人才、技能人员和劳工,也包括被动接受的难民和其他非常规移民^[1]。本文将两个方面分析人们选择移民的原因。

一、移民原因的分析

1. 国际移民的成因。

在国际社会中,选择移民的人往往是出于以下目的:(1)为了逃避过去或未来基于种族、宗教、民族或者国籍,从属于某一特定的社会团体,或持有不同政治观点的迫害。(2)为了逃避冲突或暴力。在当今世界的各个角落,仍然存在着战乱、恐怖主义等造成社会不安定的因素。这些国家和地区的人们往往会遭到不同程度的迫害,从而成为难民。为了自保和生存,他们只能背井离乡,

被迫移民到其他国家。(3)由于生态环境因素而流离失所后避难。自然灾害、水土流失和因气候变化引发的环境因素严重威胁着生活在贫困地区的人类。他们也是另一种难民,需要移民到其他国家以维持生存。(4)寻求更好的医疗保健。如果一个人被严重的健康问题困扰,却生活在一个只提供有限医疗保健服务的国家,他将会失去更好的维持健康的外部条件。人们为了更好的医疗保健选择移民也是很重要的一个原因。(5)为了摆脱贫困,这也许是最常见的移民原因。不过,许多移民因为没有一技之长,只能从事薪资最低的工作,或许他们的生活同母国相比有一定改善,但坠入贫穷的机率仍较高。(6)给孩子创造更多机会。发达国家的教育水平要普遍高于大部分国家的教育水平,而就业环境也会更好,所以一些父母会为了孩子的教育和未来的就业而选择移民。(7)家庭团聚。在部分发达国家有一些人只身在海外打拼并且成功移民,他们的家庭成员会为了和

家人团聚受到移民法的照顾。(8)就业和商业机会。不少人看重发达国家良好的就业环境和商业机遇,因此选择移民以求更好地发展。(9)婚姻。在当今全球化的世界中,长途约会风靡一时。但如果两个人想继续发展,漂洋过海聚到一起是显而易见的选择。就算同性之间这一方式也是可行的。我曾经看到过一则新闻:美国驻上海总领事史墨客与中国一名男子吕英宗在美结婚了。对此,史墨客表示:“同性恋婚姻合法化是美国多样化的体现。美国正在努力加强它的多样性。我很自豪,可以通过自己的方式与上海分享这种多样性。”

2. 近年来中国人选择移民的具体原因。

(1)中国同发达国家在经济和生活水平上存在较大差异。近年来,虽然中国经济高速发展,但背后也存在很多隐忧:环境污染问题和食品安全问题让人觉得健康没有保障,竞争的激烈、工作的忙碌以及高通胀、高物价又让人的精神压力倍增,加之社会保障体系的不健全、社会公共服务的不足让很多新富阶层国内生活质量不高,缺失幸福感。相比之下,发达国家在生活成本、医疗保障、生活环境、生活节奏、人均财富等方面显示出更好的生活水准,对中国人很有吸引力。(2)中国的工作创新环境与发达国家存在较大的差距。中国的科技发展水平较低,只有去发达国家才能接触到最先进的科学技术;中国缺乏鼓励创新的体制和机制,高校普遍存在行政干预学术和学术造假的现象;在中国,中小企业创业环境艰苦,缺少金融支持,缺少人才支撑。这样的工作环境,无法留住有理想、有抱负的科技人才、优秀

学者和企业家。投资多元化和保障财富安全是投资移民考虑的第二大因素。目前国内投资渠道比较单一,房地产增速放缓,投资低迷,通过投资移民海外可以使财产保值或增值。面对国内的投资机会减少以及资本市场的管制较严局面,将资本进行境外投资也是许多国家企业家经常性的行为。(3)中国的教育体制僵化落后,发达国家的教育资源丰富,教育体制更加富于人性化,所以一些家长为了让孩子接受更好的教育从而选择移民。子女教育问题是很多人移民的主要动因之一。“牺牲我一个,幸福后来人”几乎是中国很多海外移民的共同心理。即使相当一部分技术移民在新的国家不能很快找到与自己之前专业完全相符的工作,要适应谋生的艰辛与社会地位的落差,但他们情愿褪去在国内“成功人士”的光环,为子女谋求更好的未来。教育质量的差距是中国教育表面上的硬伤,管理行政化、缺乏竞争机制、缺乏创新人才的培育机制等等,则是更深层次的问题。技术移民的高学历背景意味着一条漫长而艰辛的求学之路,他们深知国内教育体制的种种弊端,所以不愿再让子女承受沉重的课业负担与高考的压力。(4)有一小部分人是为了投资选择移民。中国人这几十年发展积累了财富,有一些人财富积累得比较快,资金是一定要流动的,不流动就无法增值。(5)中国的旅行证件极不方便也是很多人移民的原因。中国公民目前出国的旅行证件免签国家太少,虽然申请护照已经与国际接轨,成为基本的人权,任何人都可以申请,但是持中国护照能够免签去的国家极少,中国公民出行耗费大量时间和精力和金钱申请

签证,只有一二十个发展中国家可以免签,发达国家一个也没有,和中国作为世界第二大经济大国的身份极不相称,这可以说也是造成移民现象增加的重要原因,需要中国有关部门更好的为国民出行着想,从实际国民利益出发,开发出更多的中国公民出国免签待遇的国家。目前中国台湾和香港地区的旅行证件都可以到上百个国家和地区享受免签证待遇,为何中国不能?因此很多人移民海外只是为了谋求一个国际身份和国际旅行的方便,特别是在国际经济,贸易、文化和教育等人员交往大幅增加的情况下。(6)中国缺乏稳定、公正的司法体系。除了这些,还有许多其他的原因,比如“空气质量的差距”“贪官把国外当作政治避难所”等等。但是有一些中国人是因为“跟风”而选择移民。我认为这种做法是欠妥当的,移民不能盲目跟风,要理性,更不能因为有钱就移民,不是所有事情都能用钱去解决。

3. 中国移民面临的生存困境。

大部分热门的移民国家都属于高福利国家,如加拿大、澳洲、美国等,居民可以享受免费的医疗服务,并且社会福利和养老保险都有足够保障,可以获得国际化自由身份。中国护照在当前还不能通行世界,如果换取了移民国护照,那么移民者就可以在世界上大部分国家随意出入。即使是还没有入籍的中国居民,也会被允许持有多个外国永居身份,自由出行世界各地,非常便利。享受优质清洁的生活环境、优秀的教育环境。获得移民身份后,孩子可接受海外免费的中小学教育,可享受高等教育和申请奖学金,更可以在大学阶段选择只对当地学生开放的热门专业。

但是,关于移民海外,人们同样也会有各种各样的担心,因为移民的弊端也是来自各个方面的,主要分为以下几点:

(1)移民面临高失业率。美国、加拿大、澳大利亚等发达国家是中国国际移民的主要目的地。近几年来,发达国家的经济虽然相继复苏,但失业问题依然严峻。每次失业风波来袭之时,外来移民尤其是新移民往往首当其冲^[2]。(2)不充分就业问题严重。即使在就业的移民之中,也有不少人处于不充分就业状态,即专业技能高于工作实际需求、工作与所学专业技能不匹配等。其中一些人原本在祖籍国属于知识技术专业人才,但在移民后找不到合适的、能够充分发挥其才能的工作,这在一定程度上造成了人才的浪费。例如,在发达国家,一名拥有博士学位的中国新移民当上了出租车司机,或在中餐馆里打工等情况屡见不鲜。尽管他们属于就业者,但实际才能和工作经验都未能得到充分发挥^[3]。(3)家庭是影响移民生活质量的重要因素。全家移民是指配偶和子女随行,父母只能在后期通过家庭团聚等方式移居。因此而造成的与家人的分离、在新的国家缺乏社会支持网络等通常是影响移民生活质量的重要因素。这不仅对于身处异乡的移民者本人来说,对其留守家庭也会造成极大影响^[4]。(5)社会地位和社会关系难以确立和构建。对于移民来说,通过个人奋斗达到经济目标或许不难,但想要在移居的国家获得一定的社会地位并非容易。移民生活质量低于本地出生人口的一个重要原因是,移民在发达国家的社会地位往往比不上其在祖籍国的地位。一些在移民前具有良好教育资历

和职业成就的人不一定会在移居的国家获得认可。此外,语言障碍和文化、宗教习俗上的冲突更是给移民的个人发展和生活状况带来很大的消极影响。外来的移民或多或少在发达国家会受到一些歧视。尽管现在各个国家都出台了反歧视的法案,这些不良的社会现象依然存在并对人们造成了一定的伤害^[5]。(5)移民他国意味着一切要从头开始。移民后在国内积累的所有的资源,包括人际关系等都会归零,一切都要从头开始。要适应新环境,学习新语言,寻找新工作,交往新朋友,这对于一名成年人来说不是件容易的事情,可以说是困难重重。

二、中国已成为人口输入国

目前来看,大多数的国际移民主要是由发展中国家向发达国家迁移,而随着全球化趋势的加强,一些发展中国家的经济能力和科技实力大幅度增强,因此也吸引了众多移民。如中国1996年外国人入境人数是674.43万人,到2013年就增长为2629.02万人,平

均增幅10.2%^[6](图1)。不难看出,中国在近年来从一个人口输出国变成了一个人口输出和输入并存的国际移民国家。大批的移民会造成很多前所未有的社会问题,在此情况下,中国需要规划好一系列的移民政策来解决这些移民问题。

中国成为了国际移民输入国的成因。中国的国际移民分为两大类:一种是输入移民;另一种是输出移民。我们首先要了解一下中国大量的输入移民和输出移民选择迁移的原因,才能对症下药,完善和制定相应的政策来解决移民问题。

在上文中已经详细分析了中国人选择移居海外的原因。而在全球化的影响下,中国也逐渐成为了国际移民的热门输入国。这个转变也有很多原因:其一,中国经济的快速增长以及较低的生活成本吸引着众多的国际移民;其二,随着中国经济的快速发展和快速国际化,很多跨国公司和走向海外的中国国企都有使用外籍员工的机会。其三,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青睐的国家。

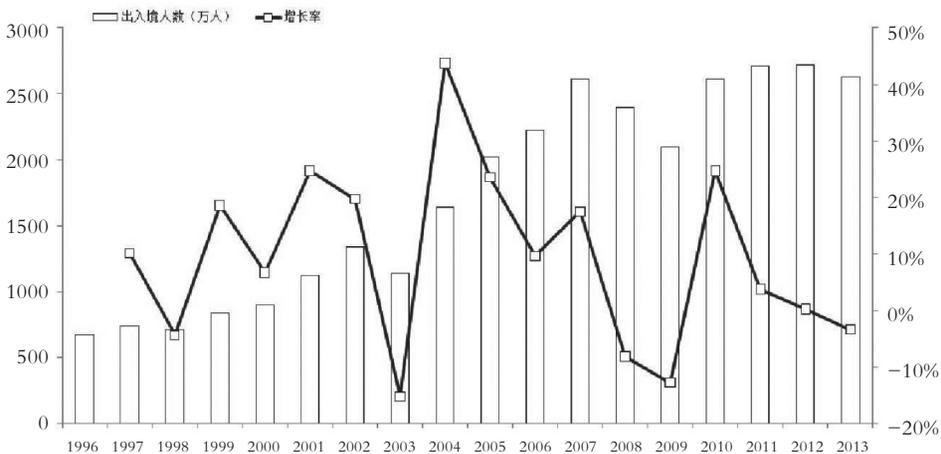


图1 1996—2013年外国人入境人次及增长率

数据来源:中国外国人出入境统计(1996—2012年)

移民人口的增加同样会给一个国家带来利与弊。好处是可以一定程度上增加经济的活力,缓解劳动力短缺,优秀人才的迁入还会提高国家的整体实力。弊端是会占据一定的资源和空间,挤占国内的就业市场和社会福利,抬高物价,这种弊端在经济形势好的时候不明显,经济形势一旦不好,地区保护就会抬头,排外思潮就会出现。

三、中国的移民政策与法律建设

活跃的人口迁移给中国的移民政策带来新的要求,即需要同时考虑留住本土人才及吸引跨国人才的双重挑战。中国在国际产业升级、国内即将进入老龄化社会、资源环

境压力渐增的背景下,不可能继续走以廉价劳动力、低价商品为主的产业道路,必须实现经济转轨和社会转型,从“中国制造”走向“中国创造”^[7]。

移民政策是以本国利益为主导,对人口跨境迁移进行全面选择、有效管理的制度性建构,主要包括对非本国国民的出入境权利、工作权利、福利权益等进行规范管理的相关政策。我国自建国以来的移民政策大致可分为三个阶段:第一阶段是1949—1977年,严密管控并驱挤外国人的阶段;第二阶段是1978—2003年,减少外国人在留限制,大力引入外国专家的阶段;第三阶段是2004年至今,发展永久居留制度,推动“千人计划”阶段^[8]。

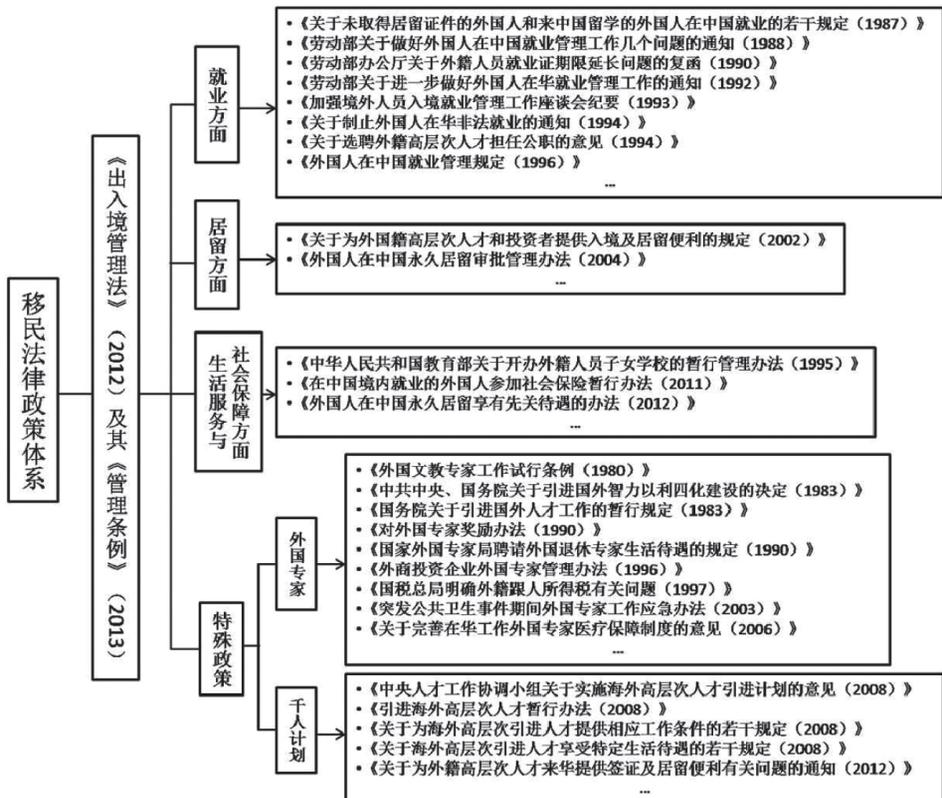


图2 中国现行移民法律政策体系

从这几次移民政策的变革中来看,中国的移民政策从碎片化逐渐向系统化、规范化转变,从严密控制逐步向管理与服务并重发展,取得了不小的进步。然而,目前政策体系总体上仍以管控为主要基调,这给现实中移民管理与服务带来一系列困扰。世界移民研究专家哈马尔认为,移民政策可分为两类,第一类针对移民过程,包括移民及外国人准入和居留的控制;第二类针对移民者,包括移民的社会融合及入籍问题^[9]。

比较中国现行移民法律政策体系(图2),可以发现,自建国以来中国移民法律政策虽不断发展,但与其他发达国家相比,中国移民法律政策仍然系统性、规范性、前瞻性不强^[10]。

针对中国移民政策的种种不足,我们应该制定更加合理的政策去解决现存的移民问题。

1. 首先要规划国际移民事业。国际移民事业是党和国家坚持和扩大对外开放、吸引人才和资金、增进国际流动人员融合、保障国际流动人员合法权益的一项综合事业。奉行开放政策和希望融入国际社会的国家都需要规划和发展国际移民事业,中国也不例外。当国际移民活动成为国家的一项事业以后,便需要有完善的组织机构、完善的法律规章、明确的部门和人员责任等^[11]。

2. 制定准入政策,提高可操作性。就目前看,我国在制定准入政策和相关法律,提高可操作性等方面尚有许多工作要做,还有就是应当为合法移民提供生活服务与社会保障,加强移民管理机构建设和移民主管部门的信息交流,实现部门信息共享。除了这些具体的措施,作为政治经济大国,中国有

义务和有能力在非法移民和难民事务上有更大的责任和担当^[12]。

制定国际移民政策法律和建立完善国际移民制度,是解决国际移民事业发展过程面临的重要问题,应当尽快制定国际移民政策法律和建立完善国际移民制度。除此之外,是如何树立起对中国道路成功和中国文化海纳百川的自信,对把握和遵循国际移民规律的自信,对洞悉和运用国际移民制度的自信^[13]。相信在不久之后,中国的移民政策将更加完善,移民中存在的问题将逐步解决,对我国的发展建设起到更大的帮助。

国际移民事业发展过程中会出现了一些新问题和新的挑战,引发观念变革、制度调整、利益划分的阵痛。解决这些问题,需要尊重国际移民规律,更好发挥政府作用,需要突破国际移民观念障碍和利益固化藩篱,以最深层次的改革、最广领域的开放,谋求更大范围的国际移民事业发展空间^[14]。//

注释:

[1][11][12][13][14] 刘国福:《中国国际移民的新形势、新挑战和新探索》,载《山东大学学报》2015年第1期。

[2][3][4][5] 王辉耀:《国际人才蓝皮书——中国国际移民报告(2015)》,据:[EB/OL].http://www.360doc.com/content/15/0607/09/14253823_476245598.shtml

[6]《出入境人员和交通运输工具数量统计(1996—2012)》,据公安部出入境管理局网站:http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84196/index_9.html。(2015-02-05)

[7]王辉耀:《中国海外国际移民新特点与大趋势》第47页,[北京]社会科学文献出版社2014年版。高子平:《我国外籍人才引进与技术移民制度研究》第82页,[上海]上海社会科学院出版社2012年版。

[8][10] 刘云刚、陈跃:《全球化背景下的中国移民政策:评述与展望》,载《世界地理研究》2015年第24期。

[9] Tomas Hammer. *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and citizens in a World of International Migration*. Avebury: Aldershot. 1990: 226-227.