

# 论中国外籍移民福利的国民化问题

齐 鹏

(山东大学 哲学与社会发展学院, 山东 济南 250100)

**摘要:** 外籍移民福利国民化是当代全球化和国际竞争发展的必然要求, 它对中国科学发展具有重大意义。在把握当代外籍移民福利的异质性特征及国民化趋势的基础上, 构建外籍移民福利国民化的理论基础, 并在实践中制定相关政策, 已成为学界和政府不可回避的课题。

**关键词:** 外籍移民; 福利; 国民化; 对策

**中图分类号:** C912 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2013) 12-0238-03

全球化的加深和国际竞争的加剧使世界各国对外籍移民福利愈益重视。美国 2012 年增加了绿卡持有者的福利, 给予绿卡持有者失业救济、就业培训、奖学金、医疗及养老保险等福利待遇。另外, 英国、德国、韩国等也扩展了外籍移民的福利项目。随着改革开放的深入和经济实力的增长, 我国也正日益成为外籍移民青睐的目的国。据第六次人口普查统计, 我国的外籍人口已达 593 832 人, 截至 2011 年底, 持有外国人永久居留证的外国人已有 4752 人。他们的移入一方面给我国带来了人才和资金, 另一方面也为我国吸收异域文化养分创造了条件。因此, 正确认识和对待外籍移民福利问题已成为时代发展的必然要求。

## 外籍移民福利国民化具有重要的现实意义

### 1. 有利于吸引全球外资和技术

外籍移民对输入国的发展价值现已成为国际共识。1996 年以来, 希望减少本国外籍移民数量的国家减少了 1/2, 希望维持外籍移民水平的国家由原来的 30% 增加到 55%, 希望外籍移民数量增加的国家也在上升。<sup>①</sup> 2006 年联合国在《国际移民与发展报告》中指出, 外籍移民已成为国家联系的重要纽带, 不同国家在移民流动中实现了取长补短和同步良性发展。社会主义事业的发展, 需要科技创新能力的持续提升和高技术人才的不断聚集为支撑, 我国现有的科技实力和智力人才状况是难以满足这一要求的, 必须借助外籍移民的贡献。外籍移

民能够补充和调节任何国家在发展中所急需的技术人才、劳动力和资金。<sup>②</sup> 顺应形势, 确立适应经济社会发展的外籍移民福利政策, 发挥外籍移民在现代化建设中的最大作用已成为发展之必须。

### 2. 有利于建设和谐社会

社会和谐的关键是社会群体之权益的公正和均衡。全球化背景下外籍移民与异国发展在本质上的关联和融接受和谐社会构建必然包含外籍移民福利的保障。但现实中大多数外籍移民“和普通中国人一样, 朝九晚五, 辛勤工作……努力谋生”, 却缺乏所需的社会保障, 以至经常陷入生存困境。解决这种理想与现实矛盾的路径就是在国家层面上构建国民化的外籍移民福利制度, 以实现社会利益的整体性包容和均衡。福利制度对权益的重新分配能够化解生存风险和保持利益均衡。2011 年人力资源和社会保障部颁布了《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》, 这种举措已在外籍移民中产生了积极影响, 使他们与社会的融合更加紧密。

### 3. 有利于树立国际责任形象

塑造国际责任形象正成为全球化时代主权国家追求的政治目标。保障外籍移民福利是主权国家担当国际责任的重要表现, 它会影响主权国家参与国际事务的主动权和获取更多发展利益的能力和机会。作为发展中国家, 中国还有更多的发展利益和目标要通过国际融入和交流来实现, 没有良好的国际责任形象就没有过硬的国际话语权和号召力。中国承担更多的国际责任, 既是国际社

**作者简介:** 齐鹏, 中共滨州市委党校教师, 山东大学哲学与社会发展学院博士生, 研究方向: 人口与社会保障。

<sup>①</sup> 李明欢 《国际移民与发展: 相互依存三方共赢》, 《华侨华人历史研究》2006 年第 3 期。

<sup>②</sup> 钱波 《论国际移民与经济发展》, 《中南财经政法大学学报》2006 年第 3 期。

会的期待,也符合中国的利益。而外籍移民福利国民化既能体现我国担当人权保障的国际责任,也能彰显社会主义的国际道义精神,能更好地实现国家利益和提高我国的国际影响力及国际地位,从而树立良好的国际责任形象。

### 当前外籍移民福利的异质性特征及国民化趋势

#### 1. 主体选择性

从移民福利实践看,任何主权国家的外籍移民福利制度总是偏向优势能力人而排斥劣势能力人,即“社会权利只是有选择地被提供”给那些在市场和社會竞争中地位优先且有所贡献的外籍移民群体。如“所有其他提出移民要求的人——这样一些可能成为移民的人,他们在职业教育方面没有足够的‘良好表现’,又在某些服务方面缺乏足够的经验,而国家在这些服务方面恰恰缺乏本土专业人士——将被剥夺社会权利,并在适当的时候将他们全部驱逐出境”<sup>①</sup>。偏优排劣的选择根源于传统的保守民族利益观念和以“人权之主权性”理念表达的公民身份理论。这种观念和理论把外籍移民置于本国利益结构和社会结构之外,以此达到维护本民族利益之目的。全球性的利益共赢和权利均等之愿望要求打破以自我为中心的利己主义和主权性限制,重构外籍移民福利的国民化制度。

#### 2. 获得市场性

主体选择性表达的内涵与发挥的作用实际上是功利性选择和竞争性激励,这正是当今“市场社会”得以存在和发展的逻辑。主权国家把移民福利制度的理念、动机、标准甚至机制等都置于市场范畴,而社会仅是市场的例外之补充或辅助,民族利益和财富增长是其终极目标。如“移民可以来福利国家工作,缴纳税收和各种社会款项,享受该国的公共保障。他们也能得到福利国家所提供的以捐赠为主要来源的社会援助。但他们不能享受基于财政税收的社会福利”。“也可能临时有个别的例外,包括追加的社会援助、住房补贴或给予移民所在子女的家庭补贴。当然,各国应该根据自己的实际对这些例外进行适当的调整,以保证来自和给予移民的公共保障净成本为零”。<sup>②</sup> 市场是主权国家给予外籍移民福利的来源和限度。相反,市场仅是国民福利实现的辅助手段,社会公正和谐与公民权益的扩展和增长是其终极目标。由市场向社会的转变是外籍移民福利国民化的关键。

#### 3. 发展超主权性

从现代福利实践看,任何国家的福利制度都是基于自身所拥有的公民身份或资格这一人类通过不断斗争而获得的神圣不可侵犯的合法性基础,即福利本质上是从属于民族国家的而不是超越国家由市场主导的,基于这种传统是难以解决外籍移民福利的国民化问题的。但外籍移民在全球化发展中愈益突出的价值又使各国特别是西方发达国家基于这种传统来构建外籍移民福利制度。保守的民族利益观念是外籍移民获得有限福利的真实根据、标准和限度,公民身份只是民族利益的辩护者而已。但是,全球化使一切民族的、地方的或区域的发展和問題都必须归位在世界结构和框架内方能解决,这种框架结构正在重组和孕育,这包括外籍移民福利与国民福利的同质化问题。纯粹诉诸主权性的社会权利和国家干预主义,是无法解决由不断强化和转换形式的世界“市场社会机制”自由主导的全球外籍移民福利国民化问题的。我们必须在“建立起能够规范世界范围内的力量之运用的有效‘政治渠道’,即‘全球民主制’”<sup>③</sup>的基础上规划和重构全球福利制度,并以超越主权的思维和一套公正合理的国际政治经济制度来普遍解决全球外籍移民福利的国民化问题。

### 外籍移民福利国民化的理论基础

#### 1. 外籍移民自然权利社会化

自然权利是人的福利权益建构的原初性基础,无论是早期的民间福利行为还是现代福利制度都源于此。自然权利是自然状态下的人性之权利,是人生固有的权利,绝不能被剥夺或放弃,移民所居国有义务保障移民自然权利的实现。而人的福利权益正是自然权利的社会性表达和实在性体现,故外籍移民理应与主权国家的公民享有同质的福利权益。但正如英国政论家 M. 克兰斯顿所说“自然权利是一种道德权利,而且仅仅是一种道德权利,除非它由法律强制执行,只有在这种情况下,它才成为一种实在的权利。”<sup>④</sup> 与主权国家的公民相比,目前外籍移民的自然权利仅仅是异国社会之形式上的道德承诺而已,在实践中很难获得异国社会之实在的“正当性和合法性”,这使当代外籍移民福利在实践中普遍呈现“有限性和市场性”而不是国民福利的“无限性和社会性”。如罗伯逊(Robson William)所说,“公民的福利是

① 钟丽娟 《自然权利的性质探析》,《东岳论丛》2009年第9期。

② 张海斌 《从自然权利到基本权利》,《法学论坛》2004年第4期。

③ 钟丽娟 《自然权利的性质探析》,《东岳论丛》2009年第9期。

④ 龙建伟 《论“全球化”趋势下的移民控制》,《中国人民大学学报》2004年第3期。

没有限制范围的,它扩展到社会、经济、生活的各个方面。”这说明了国民福利刚性扩张的本质。外籍移民福利与国民福利异质的发展趋势源于主权性的公民身份理论和保守的民族利益观念对外籍移民之自然权利的排斥和限制,使他们难以融入异国政治社会,继而自身固有的自然权利也难以转化为社会权利并获得制度化的地位。但全球化的加深使尊重和保障外籍移民的自然权利的认识也愈益匀质化和趋同化,并形成国际必要共识,这使外籍移民的自然权利第一次超越主权的限制而“归根”于国际人权规范或国际法。而市场在全球发展中的至上主导地位又使主权国家的福利宪法规范必须参照国际人权规范或国际法,即外籍移民的自然权利进入主权国家的宪法成为未来必然。

## 2. 外籍移民社会权利制度化

国民凭借公民身份(citizenship)普遍获得了“一种通往真实收入的普遍性权利,这种收益与获益者的市场价值并不相符”<sup>①</sup>。普遍性权利即社会权利使公民在获得“市场收入(market's income)”的同时还可获得“公民收入(citizen's income)”即福利收入,而外籍移民因社会权利的排斥和限制只能获得有限的“市场收入”。全球化的利益共赢需求和人权均等化趋势,迫切要求解构以狭隘民族利益和主权性社会权利理论为基础而建构起来的移民福利制度。正如“虽然公民身份概念依然为捍卫福利国家提供了规范性基础,但是全球体系组织方式的某些重大变化使公民身份概念在某些方面显得多余和过时”<sup>②</sup>。传统福利制度存在的基础和应对的问题的“全球性”变化,要求必须在全球化的基础上重构新的外籍移民福利结构和机制。而社会权利的全球化趋向为外籍移民福利之超越主权的全球重构提供了理论建构契机和实践条件。正如龙建伟所说的,全球化下的公民权在空间上已超越了主权国家的疆界,在对象上已延伸到拥有公民身份之外的人,它越来越被看做一种“全球化的人权”。<sup>③</sup>联合国在《国际移民与发展报告》中也强调各国应制定合理政策来保障外籍移民的平等权益。卡伦斯也认为,在适当的条件下输入国应该把外籍移民接纳为公民,使他们享受公民权利。哈曼在谈到多重公民身份的人时也建议,输入国应给予“特权性非公民”(privi-

leged non-citizen)群体以居住、工作和社会救济权利,在某些情况下甚至可以参与投票。<sup>④</sup>全球市场化使社会中的人们对社会权利的认识和享有更加匀质化和趋同化,并逐步成为人类共同的追求。而发展的首要性和市场的至上性也使主权国家在移民全球化的状态中必须以非主权性的思维去应对社会权利的全球化,这要求我们必须打破传统主权性社会权利理论的基础上重构基于全球市场化和人性化发展的社会权利理论,并在实践中推动主权国家在“互惠对等”的基础上签署以各自宪法为证明的外籍移民福利之国际法或条约,使外籍移民更多的社会权利得到主权国家的法律制度保障。

## 3. 外籍移民福利共赢化

国家意义上的民族利益一直是主权国家治理实践的衡量标准和终极目标。因发展不平衡和民族特性多元化而致的民族利益的多元隔离和冲突,使主权国家在对待外籍移民福利时更是持排斥和歧视态度。如“当且仅当给予者断定给予这些社会权利将符合自己的利益时,就应该给予这些权利,而不是根据接受者的人性来判定是否应该给予”。又如移民在输入国所遭遇的社会歧视、就业不公平、子女教育、政治权利缺失及文化融合等问题,都是各国政府目前面临和亟待解决的重要问题。市场社会的“全球性”则要求削弱或废除这种保守民族利益观念,构建符合人性精神和市场需要的民族利益观念,进而实现福利由民族性向区域性乃至全球性转变,这既是市场社会的要求也是共赢发展的规律。而全球区域性经济社会组织的发展完善、公民民主权利的普遍扩张和全球性因素的加深为这种转变提供了组织民主基础和社会动力。这些必然引导国际社会制定基于民族利益共赢和外籍移民福利互惠对等的国际福利法或条约,从而在国际层面上为外籍移民福利提供制度和法律上的保障。美国学者 Philip L. Martin 认为,在全球化的条件下,实现民族利益共赢是制定可持续移民政策,有效解决移民福利问题的唯一途径。<sup>⑤</sup>尽管政治领导人反复强调他们能够采取解决问题的行动,但全球化将使这些行动失去意义。<sup>⑥</sup>发展和市场至上的主导性使民族利益的实现必须置于共赢和合作中,这是全球化的获益规律。

责任编辑:张利明

① Hans-Werner Sinn 《欧洲:让他们移民,但不给他们福利》,《商务周刊》2002年第23期。

② Hans-Werner Sinn 《欧洲:让他们移民,但不给他们福利》,《商务周刊》2002年第23期。

③ 徐崇温《人权问题》,重庆:重庆出版社,1993年,第21页。

④ 转引自 Hans-Werner Sinn 《欧洲:让他们移民,但不给他们福利》,《商务周刊》2002年第23期。

⑤ 转引自丘立本《国际移民的历史、现状与我国对策研究》,《华侨华人历史研究》2005年第1期。

⑥ 安东尼·吉登斯《全球时代的民族国家》,郭忠华编,南京:江苏人民出版社,2010年,第120页。