

哈萨克斯坦移民政策分析

——简评哈萨克斯坦独立建国至今的移民政策

阿依登

(新疆大学 马克思主义学院,新疆 乌鲁木齐 830046)

摘要:哈萨克斯坦独立建国以来,制定和颁布了一系列有关移民政策的法律、法规,显示出该国政府对于国际移民更为明确的管理思路。即为了国家复兴和经济社会发展,引进适应哈萨克斯坦国情的国外移民。对哈萨克斯坦的移民政策调整思路进行分析,以期对我国的移民管理提供一定的借鉴。

关键词:哈萨克斯坦;哈萨克族;移民政策;移民管理

中图分类号:D361.38 **文献标识码:**A **文章编号:**1009—1076(2014)04—0049—04

一、引言

当前全球性问题中,人口问题是仅次于维护世界和平与环保问题的第三大问题,引起世界各国和地区不同程度的重视。以哈萨克斯坦为例,此前纳扎尔巴耶夫总统发表《哈萨克斯坦—2050》曾指出,人口问题是21世纪影响哈萨克斯坦持续发展的十大要素和挑战之一^[1]。哈萨克斯坦独立后直至2002年,人口一直处于减少态势。哈萨克斯坦独立初期就提出诸多解决人口问题的策略,其中之一便是从国外移民,故移民政策应“时”、应“势”而出。经过二十多年的发展,哈萨克斯坦普通民众和社会精英对外来移民的态度从担忧、揣测和怀疑逐渐趋于理性,哈萨克斯坦的移民政策框架也经历了从无到有、逐渐稳定和渐趋完善的过程。

二、哈萨克斯坦移民政策的回顾及分析

哈萨克斯坦的移民体制建立于独立初期。议会是哈萨克斯坦的立法部门,故哈萨克斯坦移民政策法规的出台由议会负责。同时哈萨克斯坦是总统制共和国,政府部门以及总统发布、签署的纲领性文件、行政命令等也具有相应的法律效力。移民主管机关主要有外交部、内务部、劳动和居民社会保障部等。

哈萨克斯坦独立至今,由议会颁布的移民法主要有3个;由政府通过的移民政策有7个;由总统发布的事关移民的命令4个;哈萨克斯坦与周边独联体国家先后签署的移民协议有5个;哈萨克斯坦与中国共同签署的移民协议有2个。具体内容见下表:

制定部门	制定时间	名称
议会	1997年12月13日	《居民移民法》(也译作《人口迁移法》)
议会	2006年7月4日	《非法劳动移民合法化法》
议会	2011年5月19日	《移民迁移法》
哈萨克斯坦政府	1992年6月26日	《入境移民法》
哈萨克斯坦政府	1992年11月23日	《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》

收稿日期:2014-04-20

基金项目:国家社科基金资助项目(西部项目)《中国新疆哈萨克族移民哈萨克斯坦问题研究(1991—2011)》(12XMZ065)的阶段性成果之一;教育部重点人文社科基地项目《新疆新型民族关系构建与社会稳定研究》(13JJD850006)的阶段性成果之一。

作者简介:阿依登(1977—),女(哈萨克族),新疆阿勒泰人,新疆大学马克思主义学院讲师,硕士,研究方向:民族学。

制定部门	制定时间	名称
哈萨克斯坦政府	1993年	建立每年入境的哈萨克族人配额制度,从1994年起中国哈萨克族人被纳入此配额中。
哈萨克斯坦政府	1998年	《哈萨克人重返历史的祖国的构想》实施条例
哈萨克斯坦政府	2000年9月5日	《移民政策构想决议》
哈萨克斯坦政府	2001年10月29日	《2001—2010年移民政策纲领》
哈萨克斯坦政府	2003年3月15日	实行移民卡制度
总统	1996年12月13日	《关于支持境外同胞的国家纲要》总统令
总统	1997年3月19日	《关于2000年以前移民政策的基本方针》总统令
总统	2005年11月21日	《关于2005—2007年支持境外同胞的国家纲要》总统令
总统	2007年8月28日	《哈萨克斯坦2007—2015年移民政策构想》总统令
哈萨克斯坦及大部分独联体国家	1992年10月9日	签署各国公民在独联体范围内入境免签证协议
哈萨克斯坦与俄罗斯	1995年1月20日	签署《关于常住哈萨克斯坦的俄罗斯公民以及常住俄罗斯的哈萨克斯坦公民的法律地位条约》《关于简化申请到对方常住手续的协议》
哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯	2010年11月19日	三国在圣彼得堡签署《有关抵制来自第三国的非法劳务移民协议》《劳务移民法律地位的协议》
中国、哈萨克斯坦	1992年2月	《关于双方公民相互往来的协定》合作文件
中国、哈萨克斯坦	1993年10月	《关于公民的商务旅游协议》

按照时间跨度和工作重点的转变,可以把哈萨克斯坦政府对移民的管理分为以下几个阶段:

第一阶段:20世纪90年代初期(即1991—1995年),哈萨克斯坦处于经济萧条期。这一时期政府调控移民的重心在于解决出多进少的人口外流压力问题。

政府先后与周边国家签订公民往来协议的同时,重点出台了有利于提高其国内主体民族哈萨克族人口比例的法规条例。最有代表性的事例如:1992年10月,哈萨克斯坦举行了第一届世界哈萨克人大会,纳扎尔巴耶夫总统在大会上发表了《我们敞开热情的怀抱欢迎同胞们》的讲话,进一步阐释了哈萨克斯坦政府提高主体民族哈萨克族人口比例的移民的主张。

第二阶段:20世纪90年代中后期(即1996—2000年),哈萨克斯坦处于经济复苏期,随着国内经济恢复性增长,哈萨克斯坦出现第二次移民潮,哈萨克斯坦政府移民工作的重点集中在管理外国移民方面。

在修正和补充第一部移民法的基础上,哈萨克斯坦议会出台第二部移民法,以进一步解决人口负增长问题,继续提高主体民族哈萨克族人口比例,进一步细化国外哈萨克族移居本国的政策。

第三阶段:21世纪初期(2001—2010年),哈萨

克斯坦经济社会处于稳步发展期。这一时期,该国的人口由负增长转为正增长。旨在促进国内人口稳定和增长的移民方针、政策和措施得到调整和完善,整治非法移民的力度加大。哈萨克斯坦政府移民工作的重点集中在加强对移民政策进行战略性、长期性规划。一方面,这一阶段制定的移民文件基本都包含对前期相关文件制定并落实过程的经验总结。例如:根据哈萨克斯坦总统的指示,自2009年开始,每年国外哈萨克族人回迁的移民配额由1.5万个家庭提高至2万个^[2]。另一方面,移民文件比较注重体现长远性。例如:2007年8月28日发布的《哈萨克斯坦2007—2015年移民政策构想》总统令。此外,文件的相关规定更加细致,增强了现实操作性。同时,对于整治非法移民的问题也更加重视。

第四阶段:2011年至今,哈萨克斯坦的经济继续保持平稳向好的态势。这一时期移民工作的亮点是,加强国际合作并借鉴相关国际公约和国际法机制,旨在积极治理移民问题,重点是加强对移民(包括非法移民)的管理。当前,哈萨克斯坦政府正努力为其急需的劳务移民、学者、投资者、企业家降低迁移的行政障碍,推进移民适应和融合进程,同时大力打击非法移民。

哈萨克斯坦独立初期,曾出现过较大规模的人口外流。而今,该国的迁入人口已经超过迁出人口。

哈萨克斯坦目前已成为中亚地区最大的移民接收国和劳动力输入国。据估算,目前哈萨克斯坦境内约有100万非法移民。每年被哈萨克斯坦驱逐出境的非法外国移民约有1.8万—2万人。哈萨克斯坦仍是继俄罗斯之后接收中亚和南高加索国家移民的第二大国。这是国际劳工组织在阿斯塔纳召开的劳务移民管理问题研讨会上发布的调查报告中得出的结论^[9]。如何有效控制人口跨国流动,打击非法移民和贩卖人口,仍是中亚各国面临的问题。据哈萨克斯坦外交部部长伊德里索夫介绍,跨境移民和难民保护“运行机构”将在阿拉木图建立,专门负责协调本地区各国政府与国际组织,制定并实施边境管理、促进劳务移民就业以及社会保障等一系列具体项目^[4]。2011年5月19日,哈萨克斯坦议会举行了主题为“移民管理的法律机制——国际标准和本国法律”的圆桌会议,讨论并通过了新的《居民迁移法》,该法对移民政策和移民问题的管理办法进行了更新。新《居民迁移法》制定过程中借鉴了28个国家的经验。新《居民迁移法》的创新之处包括:确定移民的形式、类型和方式,建立对移民进程实施监控、分析、预测和计划的统一体系。

纵观哈萨克斯坦不同阶段的一系列移民政策法规、法令及与他国签署的协议文件,可见该国独立以来始终坚守不变的移民原则是积极鼓励境外哈萨克族侨民回哈萨克斯坦定居。其移民管理政策日趋成熟,且最根本的目标和基本的原则是保障国家的核心利益。

哈萨克斯坦日臻完善的移民政策是其国民经济摆脱独立初期的动荡不稳定进入快速发展和稳定状态的反映,也是哈萨克斯坦政治局势日趋稳定的写照。独立至今,移民政策给哈萨克斯坦带来的最大益处是,大幅度降低了独立前十年面临的人口流失(尤其专业人才流失)问题,以及主体民族人口比例较低的问题。当然伴随哈萨克斯坦社会的发展,还会出现新的问题,还需不断探索移民政策实施的效果。

三、中哈两国的移民协议及其对中国的影响

哈萨克斯坦在苏联解体、社会转型、全球一体化进程加快的背景下,移民已经成为其社会中一个不容忽视、亟待解决的实际问题。如何解决,不仅依靠自己国家的努力,还需要寻求国际合作。俗话说,远亲不如近邻,哈萨克斯坦一贯重视与自己的邻居搞好关系,哈中两国合作成果丰硕,中哈关系已突破双边关系的范畴,成为本地区睦邻友好、共同发展的典范^[9]。哈萨克斯坦于1991年12月16日宣布独立,

中国政府与哈萨克斯坦在1992年1月3日建交,足见中国对中哈关系的重视。哈萨克斯坦独立之前,关于两国公民相互往来的协议最早是1988年7月苏联政府与中国政府签署的。

两国签署的第一份有关“公民”往来的文件是1992年2月24—28日,哈萨克斯坦总理捷列先科访华。江泽民总书记和李鹏总理与其进行了会见和会谈。双方签署了两国政府关于公民相互往来协定文件。1993年10月18—21日,应江泽民主席邀请,哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫对中国进行正式访问。双方签署了《关于中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国友好关系基础的联合声明》,中哈两国政府代表签署了两国政府关于公民商务旅游的协定。

与哈萨克斯坦相对照,我国至今未出台一部移民法,对移民的管理主要是遵照1980年9月10日通过的《中华人民共和国国籍法》、1985年11月22日通过的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、1986年12月3日国务院批准的《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》、1996年1月22日劳动部、公安部、外交部、外经贸部联合发布的《外国人在中国就业管理规定》、2004年《外国人在华永久居留管理办法》、2007年1月1日颁布的《中华人民共和国护照法》、2012年6月30日由第十一届全国人大通过,并于2013年7月1日开始施行的《中华人民共和国出境入境管理法》。

中哈两国之间正式签署的移民协议数量不多,但最初双方的协定为后来两国人民的和平跨国移居奠定了重要基础。两国无论从国家角度还是普通民众角度,总体关系稳定。但不容忽视的是哈萨克斯坦独立至今,中国境内大量哈萨克族民众迁居哈萨克斯坦的事实,对我国的国家形象、劳动力流失、人才流失、边境稳定等都带来不同程度影响。根据笔者针对这一现象进行的实际调查,发现中国哈萨克族民众迁居的原因有很多,但就本文所涉及的“移民政策”这一主题而言,显然中国哈萨克族跨国移居的数量受哈萨克斯坦在不同时期颁布的移民政策的影响很大,加之《中华人民共和国出境入境管理法》本身还需不断完善。当然哈萨克斯坦长期坚持不懈的舆论宣传“欢迎全球哈萨克族回归历史祖国”,使我国国内部分哈萨克族的思想受到一定程度的震动,尤其对广大边境聚居区的农牧民的“安居”生活产生了一定影响。

四、结论和建议

哈萨克斯坦独立至今其移民法日趋完善,成败得失值得我国学习借鉴。我国立法部门应该结合我

国国情,创造性地实现中国出入境管理法跨越式发展,充分发挥作为移民法后发国家的优势。笔者认为,哈萨克斯坦移民政策调整对我国移民管理有以下几个方面的启示:

第一,移民的输入应以国家利益为重。哈萨克斯坦以国家利益为重,引进人才时优先考虑有利于国家发展的紧缺人才。从引入移民的国家看,鉴于国家历史、语言、文化、宗教、安全合作等诸多相似因素,哈萨克斯坦优先考虑接纳的是独联体成员国移民,这也有利于加快移民的融入进程。为此,建议中国吸纳国际移民时应坚持在以国家利益为重的前提下,优先吸纳与中国文化差异小且属于紧缺的人才,这有利于移民在国内的稳定。

第二,完善我国的移民立法。修改和完善现行的《中华人民共和国出境入境管理法》,如对公费出国进修人员出国回国的规定,由行政法规上升到法律层面,对我国的人才流失有一定的防护作用。

第三,改革执法机构。当前我国公安部门下属的出入境管理部门和边防部门共同肩负管好“国门”的任务,但移民管理的具体事务还会涉及到外事部门、公安户籍部门、民族与宗教事务管理部门等,尤其在按条件办理护照的几个边境管理地区,出入境手续办理依然繁琐,申办时间与效率远远低于申请人的期望。

总之,作为与哈萨克斯坦毗邻的友好国家,作为与哈萨克斯坦有众多同根同源跨民族的国家,中哈两国在保持自身强劲发展势头的同时,在有关移民及移民政策法规等方面的话题,还有许多需要相互商讨、学习和借鉴之处。

参考文献:

[1]驻哈萨克斯坦使馆经商参处.哈萨克斯坦国内人口状况 [EB/OL].[2014-03-03].<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201403/20140300504693.shtml>

[2]驻哈萨克斯坦使馆经商参处.哈萨克斯坦公布最新人口普查结果[EB/OL].[2010-02-05].<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/tjsj/zhengcfg/201002/20100206778911.shtml>

[3]哈萨克斯坦将出台新版《移民法》[EB/OL].讯译者,刘景信.[2011-04-07].亚心中亚网 www.xjjb.com.

[4]哈萨克斯坦应对移民问题着眼国际合作[N].人民日报,2013-06-08(11).

[5]周力.新的起点,新的机遇[N].新一代报(哈萨克斯坦报纸),2012-06-01.中国驻哈大使馆网站报道. <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceka/chn/sgxx/t937249.htm>

【责任编辑:曹丽虹】

Analysis on the Immigration Policy of Kazakhstan

——A review to the immigration policy of Kazakhstan since independence

Ayideng

(Marxism College, Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang 830046, China)

Abstract: Kazakhstan has formulated and promulgated a series of policies concerning immigration laws and regulations since independence, indicating the government has clearer management ideas to the international immigration. For national rejuvenation and economic development, Kazakhstan needs the introduction of foreign immigrants adapting to its conditions. The adjustment ideas of immigration policy in Kazakhstan have been analyzed, in order to obtain some immigration management references to China.

Key words: Kazakhstan; Kazakh; immigration policy; immigration management