

# 俄罗斯的人口问题和外来移民政策

戴 桂 菊

**【内容提要】** 近10余年来,人口危机始终是一个令俄罗斯朝野各界感到困惑的棘手问题。为了扭转人口负增长的局面,俄罗斯决策层首先从国内因素出发,采取了鼓励人口再生和减少人口损失的措施。然而,转轨时期的俄罗斯经济现状决定了上述政策难以在短期内根本奏效。俄政府逐渐重视解决人口问题的一种外部补偿性手段——吸引外来移民。实践证明,引进外来移民对于保持俄罗斯人力资源的动态平衡具有十分重要的意义。针对外来非法移民活动日渐增多的趋势,俄罗斯出台了一系列旨在加强外来移民管理的法规。随着外来移民法的不断完善,俄罗斯的外来移民活动将沿着更加健康的轨道发展,外来移民在俄罗斯经济建设中的作用将越来越明显。

**【关键词】** 俄罗斯 人口危机 人口政策 外来移民法

**【作者简介】** 戴桂菊,1965年生,北京外国语大学俄语学院教授。(北京100089)

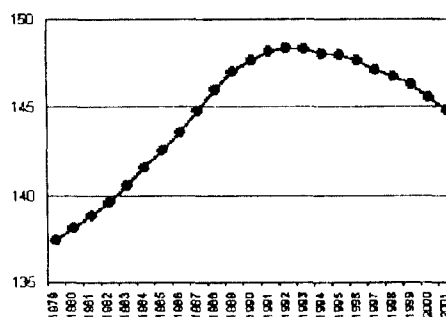
## 一 严峻的人口形势

苏联解体后,俄罗斯出现了严重的人口危机。自1992年起,国民总数开始呈负增长态势。最近一次(2002年10月)全俄人口普查结果显示,目前俄罗斯国民总数约为1.452亿人,与1989年全国普查结果相比,俄罗斯国民人数减少了180万(见图1)。按人口数量计算,俄罗斯在世界排名第七位,居中国、印度、美国、印度尼西亚、巴西和巴基斯坦之后。除了北高加索等15个少数民族地区外,俄罗斯其他联邦主体尤其是欧洲部分的人口数量均处于下降状态,其中以俄罗斯民族的人口减少幅度为最大。1989年,俄罗斯族占全国人口总数的81.5%<sup>①</sup>。而到2002年末,这一比例已经下降到80%<sup>②</sup>。

据俄罗斯国家统计局预测,21世纪上半叶,俄罗斯人口下降的趋势将会持续,俄罗斯国民总数将处于1.38亿到1.32亿之间。联合国人口组织推算的结果更不乐观:到2050年,俄罗斯人

口的数量将减少到1.21亿,俄罗斯在世界上的排名顺序将降至第14位<sup>③</sup>。

图1 1979~2001年俄罗斯联邦人口数量变化表  
(单位:百万人)



资料来源:《人口学晴雨表——俄罗斯人口数量》,《俄罗斯人口学》周刊,第11~12期,2001年3月12~25日。

① A. И. 阿列克谢耶夫,《俄罗斯地理》,莫斯科2002年版,第314页。

② 俄罗斯国家统计局新闻发布会中心2003年10月28日新闻:2002年全俄人口普查结果。见网页:<http://www.ofdp.ru/news/new291003at095415/full.shtml>。

③ 世界地理网站:<http://www.gis.ru/europe/rus.shtml>。

尤其令人担忧的是,在俄罗斯每年丧失的人口中,劳动适龄人口占据大多数。通常,国际上将15~64岁具有劳动能力的人口称作劳动力人口,它是一个国家重要的人力资源。俄罗斯女性的法定劳动力年龄为16~54岁,男性为16~59岁。目前,俄罗斯劳动适龄人口占国民总数的61%,其中有7000万人(占国民总数的48%)从业于国民经济的各个部门。几年来,俄罗斯每年约有50万劳动适龄人口死亡,对于一个国家来说,这无疑是一个巨大的损失。况且,在壮年(18~50岁)死亡者中,80%的为男性公民<sup>①</sup>。本来,俄罗斯国民的性别比差就比较大。2002年全俄罗斯人口普查统计结果显示,俄罗斯人口的男女比例为1000:1147。男性劳动力的过多损失使俄罗斯的人口问题雪上加霜。人口绝对数量减少的直接后果是人力资源的枯竭,这是一个直接威胁到俄罗斯现代化事业乃至国家命运的危险信号。

## 二 克服人口危机的内部途径

人口的负增长引起了俄罗斯朝野各界的普遍关注。2001年12月,俄罗斯政府出台了《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》。构想首先从国内因素出发,提出了扭转人口危机状态的具体措施。

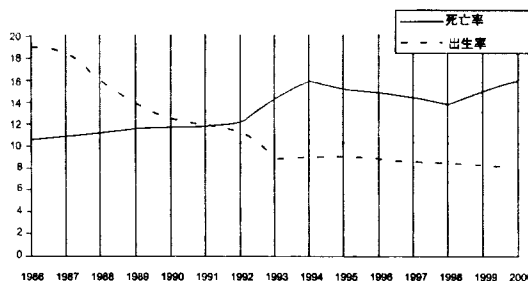
俄罗斯人口危机的主要原因之一是出生率过低。人口学中通常以妇女总和生育率来衡量一个国家的人口增长状况。2002年,俄罗斯妇女的总和生育率为1.2,而保证俄罗斯人口再生的总和生育率应为2.15<sup>②</sup>。目前,俄罗斯仍属于世界上生育率最低的国家之一<sup>③</sup>。在经济转轨时期,俄罗斯国民的生活水平明显下降。为了减轻经济负担,许多年轻夫妇推迟生育甚至干脆不生育。

针对这一情况,俄罗斯人口学家呼吁鼓励多生。俄罗斯政府也努力创造条件,保证多子女家庭的基本生活水准,使家庭规模由1~2个子女向3~4个子女过渡。具体办法是:依据妇女劳力和孕妇的需求,提供必要的物质保障,尤其“向孕妇提供增加热量和饮食营养的补助金、医疗服务费用和交通费用”。为改善贫困家庭的物质生活条件,“国家努力稳定劳动力市场,尽量降低失业率”。同时,“保证国民能够将完成社会生产任务同履行家庭义务有机地结合起来”,“完善多子女家庭的津

贴体制”,“向单身母亲的子女、紧急执行任务的服役人员子女按月提供补贴,扩大孤儿和残疾儿童的补贴规模”等<sup>④</sup>。俄罗斯东正教会也积极协助政府从基督教伦理道德的角度加强反堕胎宣传,呼吁政府采取行政手段提高生育率。东正教会还强调牢固的家庭对于儿童健康成长和社会稳定的重要意义,告诫缔结婚姻的双方要努力维护家庭的完整性。从2000年初到2003年末,国家通过一系列退休金改革措施,使俄罗斯人均退休金由620卢布增加到1900卢布,提高幅度达3.5倍;1999~2003年,国家对每个生孩子家庭的补贴由1252卢布增加到4500卢布,涨幅高达3倍多<sup>⑤</sup>。

俄罗斯人口的减少不仅表现为出生率的降低,而且包括死亡率的升高。如果说出生率低是当今欧美国家的普遍现象,那么死亡率高则是俄罗斯独有的现象。从1992年起,俄罗斯人口的死亡率就开始比出生率高(见图2)。

图2 1986~2000年俄罗斯人口减少动态(千分比)



资料来源:Л.利沃夫:《俄罗斯在世界发展过程的协调作用》,〔俄〕《自由思想》2002年第8期。

目前,俄罗斯人口的死亡率平均约超出欧洲和美国2倍<sup>⑥</sup>。低出生率和高死亡率综合作用,致使俄罗斯人口数量的减少在可预见的未来呈不可

① 《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》,见网页:<http://demography.narod.ru/poininons/gpp.html>。

② 同上。

③ 据联合国2001年公告,亚洲和非洲国家的生育指数最高。最高的国家为尼日利亚(8.00),平均每位妇女的生育总和为8。最低的国家为拉脱维亚、亚美尼亚、保加利亚、中国澳门、俄罗斯和乌克兰(总和生育率小于2)。

④ 《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》。

⑤ 谢·绍古:《克服贫困,人口就会增长》,〔俄〕《旗帜》2003年第49期。

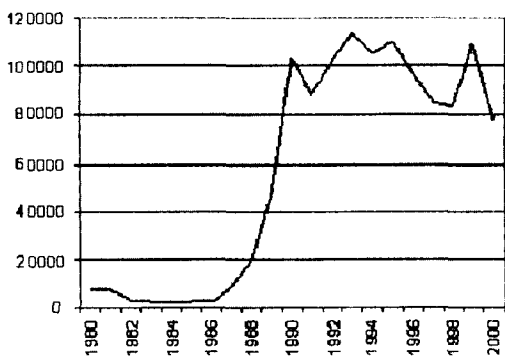
⑥ 《俄罗斯的人口状况》,见网站:<http://www.mediatext.ru/docs/2053?print#>。

逆转趋势。近半个世纪以来,俄罗斯人口平均寿命最长(70.13岁)的时期为1986~1987年。此后,人口平均寿命不断缩短。1992年,俄罗斯人口的平均寿命为68.8岁。到2002年末,已经降为65.3岁,其中男性平均寿命还不到59岁<sup>①</sup>。

世界卫生组织的专家研究表明,在影响人类寿命的诸多因素中,生活方式所占的比重高达50%~55%<sup>②</sup>。近十几年来,急剧的社会转型使俄罗斯部分国民尤其是男性公民对新环境感到一时难以适应。生活水平的下降和失业者的增多导致许多人生活方式发生改变,一些人甚至以酗酒和吸毒等有损于健康的方式打发时光。逐渐地,由心理疾病引发生理疾病,最终导致国民平均寿命的缩短。

国民向境外流失也是俄罗斯人口危机的原因之一。20世纪,俄罗斯经历了4次国民外移浪潮。前3次分别出现在俄国革命和两次世界大战爆发前夕。苏联末期,第四次移民潮兴起(见图3)。自1989年起,俄罗斯的少数民族,如德意志人、犹太人和希腊人等开始返回祖国或者定居西方。1993年,俄罗斯通过了《公民自由出入境法》,放松了对公民出国的各种限制。随后,俄罗斯出国学习和工作的人数骤然增多。1989~2003年,俄罗斯共向外移民500万人<sup>③</sup>。

图3 俄罗斯向外移民曲线图(单位:人)



资料来源:俄内务部关于俄罗斯向独联体以外国家移民的数据来自让·扎伊奥恩奇科夫斯卡娅的《俄罗斯向独联体国家以外的移民》,见网页:<http://www.polit.ru/documents/434151.html>。

国民外移,除了加剧俄罗斯人口负增长的程度,还造成严重的人才流失。从近十年来俄罗斯外

移国民的年龄来看,出国定居的绝大多数人属于劳动适龄者。俄罗斯移民的主要去向为德国、以色列、加拿大、美国、澳大利亚和荷兰等国家。由于多数发达国家对移民的修养和业务素质有明确的要求,因而俄罗斯人才流失现象比较严重。在俄罗斯移入澳大利亚、加拿大和美国的公民中,受过高等教育的分别占俄向相应国家移民总数的60%、59%和48%。在移入以色列和德国的俄罗斯国民中,有79.3%的人在科学和教育领域工作。据2003年10月俄罗斯内务部公布的数字,目前俄罗斯每年有近10万高级专业人员移居国外,其中学者型知识分子约有2000人<sup>④</sup>。

俄政府已经意识到,国民的外移正在削弱俄罗斯人口的科技、智力和创造潜力。为了制止人才流失,在《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》中,政府提出“创造条件尽力减少向外移民”。此外,政府还承诺采取优惠和倾斜措施,改善优秀人才的待遇和科研条件。即“制定相应政策,为刺激永久居住或按照劳动合同常住在国外的国民返回俄罗斯联邦尽可能地提供保障,首先吸引那些高技术专家和企业家,包括为他们提供安全、居住、工作地点等方面的优惠”<sup>⑤</sup>。1999~2003年,俄罗斯人的平均工资由1523卢布增加到5600卢布,国家对科研教育工作者的工资津贴额提高了3倍,大学生助学金平均增加了2倍<sup>⑥</sup>。

### 三 解决人口问题的外部补偿措施

毫无疑问,提高出生率和降低死亡率是解决俄罗斯人口问题的根本性手段。然而,从转轨时期的俄罗斯经济状况来看,它们都不是短期即可奏效的途径。因为人口的增长决不仅仅是一个简单的数学问题,它的成功与否归根到底取决于国民

① 《俄罗斯男性平均寿命为58岁11个月16天》,《俄罗斯新闻报》2002年12月7日。

② A. II. 阿列克谢耶夫:《俄罗斯地理》,莫斯科2002年版,第243页。

③ 俄通社2003年1月20日新闻:《移民能够帮助俄罗斯解决人口问题》。

④ 《俄罗斯的人才流失引起内务部关注》,《真理报》2003年12月22日。

⑤ 《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》,第七章,《人口流动和安置方面的优先政策》。

⑥ 谢·绍古:《克服贫困,人口就会增长》,《俄》《旗帜》2003年,第49期。

经济的发展水平。俄罗斯人口危机的深层根源在于居民生活贫困。苏联解体初期,俄罗斯人民的生活水平急剧下降,多数国民生活在贫困线以下。虽然近5年来俄罗斯经济出现了持续增长的良好势头,国民生活水平也有了一定的提高。但是,俄罗斯经济至今尚未恢复到苏联解体前夕的水平,人民的生活水平与1997年相当<sup>①</sup>,还有1/5以上(约3100万人)的国民生活在贫困线以下。按照俄罗斯政府对社会经济发展的预测,到2005年,在俄罗斯国内生产总值年增长率保持5.9%的情况下,国民平均寿命将延长1.6岁,出生率也会略有升高<sup>②</sup>。事实上,俄罗斯有关鼓励人口再生的措施大部分至今尚处于建构阶段。国家对退休人员、育龄妇女、儿童及多子女家庭的补贴标准还停留在苏联末期的水平上。在物价以千倍速度飞涨的今天,这些微薄的资金简直是杯水车薪。由于财力不足,国家人口政策的实施有相当大的困难。俄罗斯人口下降的状况依然很严重,至今仍没有发生根本性的好转。

同样,死亡率的居高不下和劳动力人口的寿命缩短等也是由贫困所致。此外,大量的人口流失也离不开物质方面的原因。最近,俄罗斯总统普京在莫斯科生物化学研究所举办的题为“俄罗斯人才流失”的高级学术研讨会上指出,在俄罗斯流往国外的移民中,有2%为高新专业技术人员。在俄罗斯国内科研工作人员中,明显地存在着年龄老化的现象。目前,俄罗斯科研人员的平均年龄为49岁,副博士平均年龄为53岁,博士平均年龄为61岁。普京认为,年轻人不是对科学事业不感兴趣,而是因为生计问题做不到潜心研究。他说,“干部首先是指人,而人都愿意到物质条件优厚和有利于个人发展的地方去工作”。总之,离开了坚实的物质基础,实现俄罗斯的人口增长将无异于纸上谈兵,而经济基础的建立又不是一朝一夕的事。因此,俄罗斯实现人口增长也是一个长期的工程。

相对而言,一种切实可行的补救办法就是吸收外国移民。自苏联解体至今,俄罗斯经历了两次较大规模的外来移民潮。第一次发生在1992~1994年。3年间,俄罗斯外来移民的总数分别增加了17.6万、43万和81万人。当时,外来移民多来自原苏联各加盟共和国,其中以境外俄罗斯人的回归为主。1994年末,境外俄罗斯人的回归告一

段落。1995~1999年为俄罗斯第二次外来移民潮时期。移民主要来自中亚、白俄罗斯和乌克兰等独联体国家、波罗的海沿岸地区以及亚洲各人口稠密的国家。4年间,外来移民数量分别增加了50.2万人、34.3万人、35.2万人和16.4万人<sup>③</sup>。按照俄罗斯联邦移民政策委员会主席弗·佐林提供的数字,1989~2003年间,俄罗斯共接纳各类移民1100万人<sup>④</sup>。如今,俄罗斯已经成为继美国和德国之后的第三大移民国。

按照俄罗斯联邦中央区全权代表维亚切斯拉夫·米哈伊洛夫公布的数据,到2016年,俄罗斯联邦的国民总数将减少7.5%,其中俄罗斯联邦中央区将减少12%<sup>⑤</sup>。俄罗斯科学院国民经济预测研究所移民中心的专家指出,俄罗斯每年需要接纳90万移民才能保证国民人口数量的基本平衡。然而,实际上每年接收的移民人数只有20万<sup>⑥</sup>,这个数字远远不能满足补偿人口损失的需要。当然,这里的移民数据不包括非法移民。目前,居住在俄罗斯境内的非法移民约达1200万<sup>⑦</sup>。每年来俄罗斯的外国人约2500万人,其中有600万在这里非法生活和工作。

面对严峻的人口形势,俄罗斯各界人士纷纷呼吁吸收外来移民以补偿人口损失。俄罗斯经济和人口学家A.维什涅夫斯基和E.安德烈耶夫联合撰文《新世纪上半叶的俄罗斯人口》指出,“如果俄罗斯的人口只是在自然再生产的基础上形成,那么人口数量将不断减少,人口将不断老化。只有引进外来移民,才能够或多或少地抵制这两种趋势”<sup>⑧</sup>。此外,人口老龄化趋势也不容忽视。俄罗斯国家统计局委员会及俄罗斯人口专家预测:2005

① 谢·绍古:《克服贫困,人口就会增长》,《俄》《旗帜》2003年第49期。

② 俄罗斯政府关于至2005年俄罗斯社会经济发展预测,见网页: <http://www.gazeta.ru>。

③ 《俄罗斯的人口》,自俄罗斯科学院国民经济预测研究所,1999年《年度人口报告》。

④ 《2004年能够进入俄罗斯联邦的外国工人将减少一半》,见网页: <http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/incidents/2003/11/06/06150025-bod.shtml>。

⑤ 俄通社2003年1月20日新闻《移民能够帮助俄罗斯解决人口问题》。

⑥ 同上。

⑦ 伊·普鲁加塔廖夫:《今天的非法移民将不是奴隶》,自《俄》《独立报》2002年4月4日。

⑧ A.维什涅夫斯基,E.安德烈耶夫:《俄罗斯新世纪上半叶的人口》,见网页: <http://www.inst-econ.org.ru/russian/j-econg/annot/1-2001/vish.htm>。

年以后,俄罗斯劳动适龄人口将出现负增长。与此同时,退休人员的比例将达到国民总数的1/4。因此,俄罗斯移民问题专家让·扎伊奥恩奇科夫斯卡娅认为,劳动力的短缺是未来几十年内俄罗斯发展的“主要制约性因素”<sup>①</sup>。俄罗斯联邦中央区全权代表维亚切斯拉夫·米哈伊洛夫呼吁:“国家应培养国民对其他民族的宽容意识,俄罗斯国家的新型发展道路应当建立在民族和谐的基础上”<sup>②</sup>。

近十年来,外国移民的引进在一定程度上弥补了俄罗斯本国人口的流失。大量青壮年劳动力的进入使俄罗斯基本保持了劳动力人口的动态平衡,在一定程度上减缓了人口的老齡化程度。实践证明,吸收外国移民是俄罗斯克服人口危机的一个有效应急措施。

#### 四 俄罗斯的外来移民政策及评价

独立伊始,新俄罗斯便依照世界人权宣言(1948年)及其他相关的国际公约颁布了《人和公民权利与自由宣言》。1992年,俄罗斯参照欧洲安全与合作委员会的人权规定明确了自己的义务。为了履行这些义务,俄罗斯加入了调节难民和被迫移民法律地位的国际法体系。1993年,俄罗斯加入联合国难民公约(1951年)和难民法律地位备忘录体系(1967年)。

还在苏联解体前夕,俄罗斯就出现了第一批被迫移民。俄罗斯联邦移民局成立于1992年,自1993年才实际发挥作用。当时,俄罗斯政府通过了支持来自原苏联各加盟共和国难民和被迫移民的第一个长期移民纲要。此外,还通过了《被迫移民法》。1994年,俄罗斯政府将包括远东滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区和阿穆尔州在内的13个地区确定为暂时接纳外来移民的中心地区。

苏联解体初期,各加盟共和国都在重新组建国家,生活在那里的俄罗斯人要求回归俄罗斯。为了便于境外俄罗斯人回归,同时考虑到与独联体其他国家间的传统往来,俄罗斯对原苏联多数加盟共和国公民实行免签入境制。很快,来自原苏联各加盟共和国的移民把新俄罗斯的第一次移民活动推向高潮。从来源上来,这些移民中既有因公民权益受到损害而被迫返回祖国的俄罗斯人,也有

为逃避战乱而寻求和平生活的各族难民。由于缺少必要的法律规范,进入俄罗斯的移民成分繁杂,非法移民大量存在,俄罗斯的社会治安和国民生活受到一定程度的影响。

面对蜂拥而至的非法移民,俄罗斯政府采取措施,实行规范化管理。不过,俄罗斯外来移民政策的出台总是比现实移民过程要滞后得多。比如,俄罗斯先后同塔吉克斯坦(1992年)、土库曼斯坦和拉脱维亚(1993年)、格鲁吉亚(1994年)、吉尔吉斯斯坦(1995年)签署了调节移民过程和保护移民权利的双边协议,而来自这些国家的难民和被迫移民早在1992年就已经达到了高峰<sup>③</sup>。此外,俄罗斯还分别同亚美尼亚、白俄罗斯、摩尔多瓦和乌克兰签订了双边劳动移民协议,但是成效并不显著,一些协议则根本没有得到履行。

1996年7月,在参照1993年公民出入境法的基础上,叶利钦总统颁布了新的《俄罗斯联邦出入境程序法》。该法对外国公民和无国籍人士出入俄罗斯国境的手续作了更加明确的规定。它强调外国公民和无国籍人士一律凭俄罗斯联邦承认的有效证件,在持有俄罗斯签证的情况下出入俄罗斯国境。在原苏联各加盟共和国范围内,只有与俄罗斯缔结免签证协议的国家公民,才有资格免签进入俄罗斯。目前,除格鲁吉亚和土库曼斯坦以外,俄罗斯与独联体其他国家间都签署了免签证出入境制。

在俄罗斯经济私有化的过程中,各类商贸公司和新兴产业不断出现,这就为社会提供了新的就业机会。于是,一批批经济移民涌入俄罗斯。在俄罗斯第二次外来移民潮中,来自乌克兰、白俄罗斯和波罗的海地区的讲俄语人口以及中亚、印度和中国等近邻国家的经济移民占绝大多数。同独联体其他国家相比,俄罗斯在生活条件和工资待遇方面都有明显的优势,而中亚、印度和中国等亚洲国家则拥有大量廉价的劳动力。因此,俄罗斯对上述国家的公民具有较强的吸引力。

<sup>①</sup> 维·格里布拉斯:《俄罗斯的中国现实》,莫斯科2001年版,第10页。

<sup>②</sup> 俄通社2003年1月20日新闻《移民能够帮助俄罗斯解决人口问题》。

<sup>③</sup> [俄]A. C. 瓦修克:《20世纪90年代俄罗斯的移民政策和远东政府机构参与调节移民过程的活动》,〔俄〕《俄罗斯和中国在远东地区接壤》第5卷,2003年布拉戈维申斯克版,第182页。

1997年,俄罗斯联邦通过了调节难民法律地位的《难民法》。1998年,又通过了1998~2000年俄罗斯联邦移民纲要。在照顾独联体各国和波罗的海地区经济发展利益、财政信贷关系和对外政策等因素的基础上,制定了一系列规范移民活动的法规政策。在外来劳动移民领域,国家首先保证本国公民在国内劳动市场上的就业优先权,然后确定每年接收难民的限额,同时加强对外来移民的监督。

普京上台后,出于维护国家安全、“打击三股势力”(恐怖主义、分立主义和极端主义)和遏制外来非法移民的需要,俄罗斯在移民政策方面采取了一系列实质性的步骤。2000年9月1日,俄罗斯联邦民族和移民政策事务部成立,它取代联邦移民局兼管移民事务。2001年10月17日,在国家行政改组的过程中,俄罗斯联邦民族和移民政策事务部被取消,移民事务转归内务部管理。针对严峻的人口形势,在2001年12月出台的《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》中,俄罗斯政府提出了“调节外来移民潮,建立俄罗斯人口损失的有效补偿机制”<sup>①</sup>等任务。具体设想是:“以选择移民政策为基础,吸收外来移民,首先吸收来自独联体国家的移民,通过实施相应的法律、组织和财政等机制,保证向俄罗斯移民的合法化”<sup>②</sup>。在2000~2005年俄罗斯联邦移民纲要中,政府强调“制定鼓励向俄罗斯联邦移民的一系列措施,发展统一的移民监督体系”<sup>③</sup>。

2002年7月,俄罗斯出台了《俄罗斯联邦国籍法》。法律对俄罗斯联邦国籍的原则、获得及取消俄罗斯国籍的理由、条件和程序都做了明确规定。同年11月1日,一部专门确定外国公民法律地位的俄罗斯联邦法——《外国公民在俄罗斯联邦的法律地位法》正式生效。此前,俄罗斯联邦一直遵守苏联时期制定的调节外国人行为的法规——《苏联的外国公民法律地位法》(1981年)。俄罗斯联邦《外国公民在俄罗斯联邦的法律地位法》将俄罗斯境内的外国公民分成3类(临时逗留、临时居住和常住),对他们权利和法律地位分别作了不同界定。同时,对外国公民统一采用入境卡管理体制。法律将临时来俄罗斯旅游、访友以及打工的外国公民称作临时逗留人员,他们在俄罗斯逗留的期限不得超过90天。况且,“当允许进入俄罗斯

联邦的环境不存在或者条件发生改变时,此类外国公民的逗留期限可能会被缩短”<sup>④</sup>;临时居住人员是指在俄罗斯联邦临时居住并等待定居的外国公民,他们需要办理期限为3年的居留证;常住外国公民是指在俄罗斯联邦境内不间断地居住期限超过5年的外国公民。他们的权利更加接近俄罗斯公民,俄罗斯允许他们自由出入其国境。要想在俄罗斯获得一份工作,临时逗留的外国公民必须经过俄内务部移民局许可,其他两类外国公民则不需要特别许可,常住外国公民还有权参加市级选举。

为了更好地落实《外国公民在俄罗斯联邦的法律地位法》,2002年11月11日,俄罗斯联邦内务部、外交部以及交通部等职能部门共同制定了外国公民和无国籍人士赴俄罗斯的入境卡实施细则。细则规定了颁发、填写和使用入境卡的基本程序。对于外国人来说,入境卡在一定程度上相当于护照,它包含了外国公民和无国籍人士在俄罗斯境内的全部信息,能够对他们在俄期间的行为进行监督。入境卡包括以下内容:姓、名、父称,出生年月日,性别,访问目的(公务、商务、学习、私访、旅游、工作、过境),在俄期间的住址和逗留期限。入境卡的背面留有临时逗留地注册登记的签章位置。除了外国国家元首和政府首脑、外国议会和政府代表团成员、应俄罗斯联邦国家和各主体权力机构邀请来访的国际组织领导人和家庭成员,经过允许的海军舰队和空军机组人员以外,其他外国公民及无国籍人士,只要在俄罗斯逗留期限超过3天,则一律需要用俄文或拉丁文填写入境卡。

2003年1月,俄罗斯总统普京签署了对《俄罗斯联邦出入境程序法的修改和增补法》。法律明确规定,“当外国公民和无国籍人士进入俄罗斯联邦国境时,必须领取和填写入境卡。当外国公民和无国籍人员离开俄罗斯联邦边境时,需将入境卡交回海关”<sup>⑤</sup>。否则,“他将被拒绝再次进入俄罗

① 《俄罗斯联邦至2015年人口政策构想》。

② 同上。

③ 同上。

④ 俄罗斯联邦《外国公民在俄罗斯联邦的法律地位法》第115-φ3号,第5条,第3款,见2002年7月1日《俄罗斯报》第140期。

⑤ 俄罗斯联邦《关于俄罗斯联邦出入境程序法的修改和补充法》,2003年1月,第4条,第259款。

斯”<sup>①</sup>。2003年2月14日,该法在俄罗斯正式生效。从此,进入俄罗斯的外国公民开始免费在边境海关领取和填写入境卡。对于那些已经在俄罗斯境内居住的外国公民,内务部要求他们统一到当地签证和登记处补办入境卡。此外,俄罗斯联邦内务部还组织专门人员,随时对其境内的外国公民进行入境卡检查。对那些没有入境卡的外国人,先提出警告,然后“依照相应的民法给予行政处罚,直到驱逐出境”<sup>②</sup>。2003年10月1日,俄罗斯联邦外国公民签证登记处宣布不再发放入境卡,外国公民和无国籍人士一律在入境海关办理入境卡<sup>③</sup>。据俄罗斯联邦移民局统计,到2003年年底,共有1100万名<sup>④</sup>在俄罗斯境内生活和工作的外国公民填写了入境卡。

综上所述,随着苏联的解体、俄罗斯社会的急剧转型以及全球人口流动大趋势的形成,外来移民活动已经成为当代俄罗斯社会中一个不可忽视的现实问题。经过十余年的发展,俄罗斯的外来移民政策框架已初步建立。各类移民的法律地位得到明确,外国公民和无国籍人士在俄罗斯境内的管理更趋规范化。近年出台的一系列外国公民管理法规对于打击非法劳动移民活动起到了积极的促进作用。俄罗斯政府所做的上述努力表明,俄罗斯在外来移民管理方面正在向法制化国家迈进。

当然,由于社会不断发展和变化,俄罗斯的外来移民政策也不可能一成不变,它需要及时调整和充实。近年来,保持同独联体其他国家的密切联系一直是俄罗斯对外政策的重中之重。然而,《俄罗斯国籍法》的实施却在某种程度上增加了原苏联公民获得俄罗斯国籍的复杂性,从而在社会上引起了强烈的反响。为了解决这一问题,前不久,俄罗斯总统普京签署了《俄罗斯国籍法修改和补充法》。法令简化了原苏联各加盟共和国公民获得俄罗斯国籍的手续,规定2002年7月1日以前在俄罗斯联邦正式注册的,或者获得了在俄罗斯联邦临时居住权的原苏联公民,能够按照简化程序加入俄罗斯国籍,“他们不再需要提供有关生活资金来源的信息,也不需要掌握俄语。只要声明加入俄罗斯联邦国籍的愿望,他们就不需要再为居留证问题而担心”<sup>⑤</sup>。此外,自普京总统执政以来,俄罗斯选择了一条务实的、依靠经济力量来重振国威的发展道路。在接收外来移民的标准上,俄罗斯

也开始从经济的角度考虑问题。2004年年初,俄罗斯联邦内务部长鲍·格雷兹洛夫在接受俄通社—塔斯社专访时指出,国家在审议赋予外来移民俄罗斯国籍时,“首先要考虑他们为俄罗斯经济发展做出贡献的可能性”<sup>⑥</sup>。同时,从美国和欧洲发达国家吸收外来移民的成功范例中,俄罗斯决策层也逐渐意识到提高外来移民质量的重要性。在《俄罗斯国籍法》修改草案的审议过程中,俄罗斯联邦移民政策委员会主席弗·佐林强调,“今天,俄罗斯最需要填充的是有技术专长的外国劳动力”<sup>⑦</sup>。在随后颁布的《俄罗斯国籍法修改和补充法》中,这一政策导向明显地得到体现。补充法专门为在俄罗斯联邦受过中等和高等教育的原苏联各加盟共和国公民申请俄罗斯国籍开了绿灯,规定获得俄罗斯国籍的简化程序对于这些具有技术特长的专家同样适用。

总之,面对严峻的人口现实,吸引外来移民在俄罗斯已经成为一种不可逆转的潮流。相信随着俄罗斯外来移民法的不断健全和完善,合法移民的正当权益将得到保护,非法移民活动将有效地得到遏制,俄罗斯有望在利用周边国家人口资源优势的基础上,加速实现经济腾飞。

(责任编辑 向祖文)

① 俄罗斯联邦《关于俄罗斯联邦出入境程序法的修改和补充法》,第5条,第26款。

② 《俄罗斯推行入境卡制度》,独立电视台新闻,2003年2月14日。

③ 《俄罗斯境内停止发放入境卡》,俄通社—塔斯社,2003年10月1日电。

④ 《到2003年底俄罗斯有1100万外国人获得了入境卡》,圣彼得堡“罗斯巴尔特”通讯社,2004年1月15日电。

⑤ 《普京总统批准了对俄罗斯国籍法的修改》,见俄罗斯政治网页,2003年11月13日。

⑥ 俄通社—塔斯社,2004年2月19日电。

⑦ 弗·佐林:《2004年能够进入俄罗斯联邦的外国工人将减少一半》,见网页: <http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/incidents/2003/11/06/06150025—bod.shtml>, 2003年11月10日。

## SUMMARY

**On the Basic Features of Russian Political Transition** With Russian political transition as an example, the article expounds the basic features of the transfer from the executive—legislative integrated Soviet System to constitutionalism characterized by the separation of legislative, executive and judicial powers. It makes an analysis of the angles of research and basic features as well as revelations from Russian political transition, regarding the establishment and evolution of Russian constitutionalism as the most scholarly and realistic angle for studying Russian political transition. Studies from this angle will reveal that Russian political transition is a complete process governed by laws and that each phase of development presents some core historical issue or other. Furthermore, it is an integrated and comprehensive development trend with one institution affecting another and the cause for one another's development. On the basis of such studies, the article outlines six basic features of Russian political transition, and summarizes three lessons from it. Finally, the article briefly analyzes the significance and revelations from the studies of Russian development road.

**Russia: Population Problem and Immigration Policy** During the past decade or so, population crisis has always been a tough issue perplexing all social circles in Russia, whether in power or not. To divert the population burden, Russian policymakers first adopted measures to encourage population regeneration and reduce population losses from domestic factors. But the status quo of Russian economy in the transitional period determined that such policies would hardly bring any radical improvements within a short period of time. Hence, the Russian government gradually introduced the policy of attracting immigrants from abroad as an external compensation means to settle the population problem. Practice shows that this policy is of great importance to keeping a dynamic human resource balance in Russia. Countering the increasing illegal immigration activities, Russia has introduced a series of laws and regulations aimed at tightening immigration control. With the improvement of these laws, the immigration program will embark on a healthier road of development and immigrants will play a more and more remarkable role in Russian economic construction.

**Analysis of Economic Orientation Public Poll since the Introduction of Russian Transition** Russian economy experienced a long—term transitional economic crisis since the introduction of its transition. In 1999, an economic resuscitation emerged along with restorative growth and the momentum has persisted until now. These economic changes are closely related to the process of policy game and public choice since the inauguration of Russian economic transition. First of all, public poll game made a fiasco of the Russian “shock therapy” and further fixed the institutional arrangements in an inefficient structure, which was an important cause for the deep and prolonged economic crisis in Russian transition. Secondly, Russian society has become stable since the year 2000, and the public poll procedure and mechanism have been developing along orderly and constructive lines. As well, the economic situation has turned for the better, and is likely to last for some time.

**A Preliminary Comment on Russian Planning System** The article discusses the evolution process of Russian planning system, the role it played in different historical periods of social and econom-