

国际移民最新趋势和政策应对

吕利丹¹,王 涵²,段成荣¹

(1. 中国人民大学 人口与发展研究中心,北京 100872;

2. 萨斯喀彻温大学 社会学系,萨斯卡通 S7N 5A2)

【摘要】第七次全国人口普查结果表明近十年来我国外籍人口规模大幅度增加,其人口结构、分布和经济社会特征也发生了重大变化,这对我国的国际移民管理带来新的挑战。在此背景下,文章基于多来源数据对国际移民存量群体的规模、性别、年龄结构和经济社会特征进行研究,并从移民流量变化角度分析迁移流的来源地分布、回流情况以及迁移类型等最新变化趋势。文章进一步从移民准入和入境移民管理两个角度对世界主要移民国家的移民政策进行总结和分析,对主要移民国家的国际移民管理机构的设置和对应的主要职责进行整理。综合分析各国的移民政策和演进趋势,可以发现目前国际主要发达国家、地区的移民政策受到政党政治和经济社会条件的重要影响,普遍而言对于高人力资本移民的选择性越来越强。文章最后从理论角度剖析发达国家(地区)移民政策的现实基础、政策制定逻辑并对移民政策实施效果进行讨论,分析许多发达国家控制移民的政策频频失败的原因。当前我国的移民规模和发展处于快速变化时期,通过回顾国际移民趋势,总结世界主要移民国家(地区)移民管理的经验教训,有助于预测我国未来国际移民的发展趋势和挑战,为我国建立移民制度和相应的政策及机构部署提供支持和参考。

【关键词】国际移民趋势;移民管理;国际移民政策;移民政策理论

【中图分类号】C924.1

【文献标识码】A

doi:10.16405/j.cnki.1004-129X.2021.06.006

【文章编号】1004-129X(2021)06-0068-17

【收稿日期】2021-07-05

【基金项目】教育部人文社科重点研究基地重大项目:中国少数民族人口与边疆发展研究(18JJD840001)

【作者简介】吕利丹(1985-),女,四川眉山人,中国人民大学人口与发展研究中心副教授;

王 涵(1993-),男,山东泰安人,萨斯喀彻温大学社会学系博士研究生;

段成荣(1965-),男,重庆人,中国人民大学人口与发展研究中心教授。

一、引言

近几十年来,我国经济和社会持续平稳发展,国际影响力持续提升,良好的生产生活环境对国际移民的吸引力在持续加强。第七次全国人口普查(后文简称“七普”)结果显示:2020年居住在大陆的外籍人口达到85万人,在2010年基础上增加了25万人,增幅达42%。^[1-2]与2010年全国第六次人口普查结果相比,“七普”结果显示出外籍人口的构成和经济社会特征发生了重要变化,如稳定居



住的比例有所增加,女性人口比例也有所增加,地区分布发生了改变,就业和定居人口占比大幅度上升。

鉴于上述重大变化,我国的国际移民管理面临更复杂的局面和更为重大的挑战。就国内环境而言,我国正处于社会经济发展的关键时期,“人才强国战略”是我国全面建设小康社会的基本战略,习近平总书记在十九大报告中提出“聚天下英才而用之,加快建设人才强国。实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策”,“把党内和党外、国内和国外各方面优秀人才集聚到党和人民的伟大奋斗中来”。为顺应我国当前国际移民人口发展状况的客观需要,也为顺应我国当前国家战略的需要,2018年的十三届全国人大一次会议审议发布国务院改革方案,组建了国家移民管理局,负责我国的移民管理工作。此举是我国移民管理政策和机构演变的里程碑,因为过去很长一段时期,国际移民人口在我国常住人口中占比很小,没有形成专门的移民管理制度和体系。随着国际和国内环境的改变以及我国国际移民形势的变化,我国的国际移民管理面临许多挑战和困难,诸多重大政策议题亟须进行探讨和解决。

在发达国家和地区,国际移民深刻影响了其政治、经济、文化和社会的方方面面。一方面,移民的引进有利于维持国家人口规模和结构的平衡,推动当地经济的发展,维持社会生产生活的有序进行;但是另一方面,不同文化背景的移民聚集在一起也带来了冲突、社会矛盾、甚至动乱。因此,总结和梳理发达国家(地区)的经验和教训对于我国的移民管理具有重要的借鉴意义。本文通过总结国际移民发展的新形势和新变化,对主要移民国家的移民管理政策和相应的组织机构设计进行梳理和分析,并对发达国家(地区)的移民政策出台的现实基础和理论逻辑进行梳理和总结,以期对我国的移民研究和移民政策制定提供支持。

二、全球国际移民发展的最新形势

(一)国际移民的基本概念

在人口统计领域,界定“迁移”的口径和方法多样,比如可以根据出生地、公民身份、常住地以及居住时间等不同维度。就人口的国际迁移而言,在不同国家和地区的法律和政治体制下,国际移民的内涵有所不同,为了量化研究的可行性和可比性,学术界普遍参考联合国和国际移民组织等权威机构的相关定义及说明。1998年联合国经济社会事务统计局公布的《国际移民数据统计建议》对国际移民的定义被广泛采用,“国际移民是指任何一位改变了常住国的人,但因为娱乐、度假、商务、医疗或宗教等原因而短期出国者,不包括在内”。^[3]国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)也有类似的界定:“国际移民系离开本人祖籍国或此前的常住国,跨越国家边界,为了定居性目的而永久性地或在一定时期内生活于另一国家的人”。^[4]国际移民定义包含三个基本要点:跨越主权国家边界、在异国居住的连续性时间跨度以及迁移的目的性。^[5]

综合各方观点,本文认为国际移民的定义可以界定为:跨越主权国家边界,以非官方身份在非本人出生国居住达一年以上的人群。国际移民是一个跨越国界生存的特殊群体,他们可能在迁移后加入新国家的国籍;也可能仍然保持原来国家的国籍,仅持有效居住证件在异国居住;甚至可能同时持有多个国家的国籍。就迁移原因来看,全世界的国际移民主要由两种因素所驱动,一种是为了追求更好的生活和发展机会,二是为了逃离冲突、灾害、暴力和迫害等。

(二) 国际移民人口基本形势

1. 国际移民规模稳定增长, 2/3 集中居住在高收入国家

全球国际移民规模在 20 世纪的后半叶经历了快速增长。1970 年全球国际移民规模为 0.84 亿人, 1995 年达到 1.61 亿人, 增长了近一倍; 2000 年继续增长至 1.73 亿人(占世界人口 2.8%)。进入 21 世纪以后, 国际移民人口规模继续增长, 2020 年达到 2.81 亿人, 在世纪初基础上增加近 1 亿人, 已达世界人口 3.6%。^[6]

虽然与许多国家(地区)的境内人口迁移频率相比, 人口国际迁移的总体频率很低, 但国际移民的来源地和目的地高度集中, 2/3 生活在 20 个高收入国家。而且从趋势上看, 国际移民在接收国的集中程度越来越高, 2020 年高收入国家(地区)常住居民中国际移民已占到 15%, 而 2000 年这一比例仅为 10%。^[6]经济收入高、就业机会多、社会福利好的国家(地区)对于国际移民具有最强吸引力。

在主要的移民国家中, 美国接收了世界上最多的国际移民, 出生在海外、居住在美国境内的国际移民从 1970 年的 1 200 万人增加至 2019 年的 5 100 万人, 德国拥有全球第二大数量的国际移民(1 700 万), 紧随其后的为沙特阿拉伯(1 300 万)、俄罗斯联邦(1 200 万)和英国(900 万)。^[6]

2. 国际移民以劳动年龄人口为主, 前往发达国家(地区)的移民比发展中国家(地区)更“老”

从年龄结构来看, 劳动年龄人口始终是国际移民的主力军。2020 年国际移民中 20-64 岁人口占 74%(全球人口中这一比例仅为 57%)。^[6]如果单纯考察新增移民则更显“年轻”, 18-29 岁的青年劳动力是新增移民的主要组成部分。

相比于发展中国家(地区), 发达国家(地区)的国际移民更为老化: 2020 年发达国家(地区)的国际移民人口中 65 岁及以上占比为 10.2%, 而发展中国家(地区)对应的比例仅为 1.9%; 发达国家(地区)国际迁移人口的年龄中位数为 43.6, 而发展中国家(地区)仅为 34.1 岁。发达国家(地区)对高技能、高教育程度移民有较高选择性, 而发展中国家(地区)对体力劳动者、低技能劳动者有较高选择性, 此外, 发展中国家(地区)难民的比例也较高, 综合上述因素, 发达国家(地区)和发展中国家(地区)国际移民表现出来的年龄结构差异是不同类型的移民和不同人力资本禀赋特征的劳动者差异的体现。^[7]

3. 国际移民人口以男性为主, 发达国家(地区)移民有女性化趋势

传统上来看, 国际移民以承担家庭生计的男性为主。2020 年在国际移民人群中, 男性占 52%, 女性占 48%, 男性略多于女性。^[8]如果仅考察国际移民中的劳动年龄人口, 性别结构更为“男性化”: 根据国际劳工组织 2017 年的统计资料, 跨国迁移的劳动力中男性比例达到 58%, 男性比女性多 2 800 万人; 纵向比较来看, 跨国迁移的劳动力中“男性化”程度在加重, 2017 年全球跨国迁移劳动力男性比例比 2013 年提高了 2 个百分点。^[8]

发达国家(地区)与发展中国家(地区)的性别结构存在差异。总体而言, 在经济更发达的国家(地区), 国际移民的性别结构更平衡。2017 年中高收入国家(地区)的国际劳动力中女性占比为 43%, 如西欧、澳大利亚、加拿大、美国等国家女性劳动力比例都很高; 但在最低收入国家(地区)女性占比仅为 3.4%, 如西亚、非洲国家男性劳动力显著多于女性, 主要在于低收入国家对男性需求更多。

4. 国际迁移对人力资本有高度选择性, 以高技能人群为主

从迁移规律来看, 教育程度越高的人发生国际迁移的概率越高。与国内迁移相比, 实现国际迁



移面临更大挑战,语言障碍、文化差异和制度壁垒都明显高于国内迁移,克服以上问题更依赖于迁移者所拥有的人力资本禀赋和经济社会资源的支持,较高教育程度的国际移民能更好地应对国际迁移的挑战。

国际上对于高技能人才的竞争十分激烈,许多国家(地区)都颁发了具有吸引力的移民政策吸引“最好和最聪明”的人。根据联合国 2015 年的统计,172 个联合国成员国中有 44% 的国家明确有兴趣和意向吸引高技能国际移民。发达国家(地区)是高技能人才竞争的主要阵营,经济合作与发展组织(OECD,简称“经合组织国家”)国家中 2/3 已经颁布或正在颁布吸引高技能人才的移民政策。^[9]根据经合组织国家的人口统计资料,2000-2010 年期间具有大专以上学历的国际移民增加了 70%,达到 3 500 万人。^[10]

(三)国际移民流向新趋势

上文对于国际移民趋势的分析主要基于移民存量的统计和研究资料。与存量统计指标不同,迁移流的变化更能反映近期的动态,揭示国际人口迁移变化的新趋势。然而,迁移流数据收集的成本更高,即使在发达国家(地区)的移民统计体系中,也很少专门从迁移流的角度进行登记和发布相关报告,因此,更能反映移民新特征、新趋势的“移民流”资料相当缺乏。不过,人口的变动具有规律性,研究人口迁移的学者根据国际移民存量规模变动及其出生和死亡的变动情况,研究获得相对稳健的国际移民迁移流的估计结果。^[11]本文根据近年来国际移民迁移流的相关研究资料总结分析国际移民流向的新趋势。

1. 非洲区域内的跨国迁移已达到相当活跃的程度

自 20 世纪 90 年代以来,一些自然资源比较丰富、经济增长速度较快的发展中国家和地区成为国际移民的新选择,非洲、亚洲等处于快速发展的地区的国际人口迁移已经十分活跃。非洲地区传统上被认为是跨洲移民的输出区域,实际上非洲内部各国之间的移民交换更为活跃。近几十年来非洲人口自然增长迅速,但由于整体上非洲人口教育水平和健康水平较低,能实现跨越洲际迁移抵达欧洲、美洲地区发达国家的人口占比其实相对较小,大多在非洲区域以内进行跨国流动。2005-2010 年间东非国家之间的迁移人口达到 66.5 万人,西非达到 100 万人,在西非经济和货币联盟国家之间迁移流异常活跃。^[12]

非洲人口生育率较高,人口增长潜力大,可以预计未来随着非洲人口的教育和健康状况的持续提升,非洲人口实现更远距离迁移的能力会随之提升,未来从非洲迁移到其他洲的国际移民规模增长潜力很大。与非洲类似,亚洲移民的流向也十分多元,内部交换也很活跃,来自南亚和东南亚的国际移民倾向于迁往西亚、北美,较少迁往欧洲。

2. 国际移民回流趋势增强

受 2008 年金融危机影响,很多发达国家(地区)经济进入低迷期,工作机会减少,失业率上升。另一方面,许多发展中国家(地区)出于经济发展的需要出台了吸引国际人才的政策,过去从发展中国家(地区)迁移到发达国家(地区)的跨国移民越来越多地回流到来源国。Azose 和 Raftery 对近年来全球迁移流的研究发现有 1/4 的迁移人口属于回流,即回到自己的出生国,最大的回流迁移流为美国-墨西哥、阿联酋-印度、乌克兰-俄罗斯、印度-孟加拉。在未来几年,预计从美国回到中美洲和拉丁美洲以及海湾国家回到南亚的迁移流将增加。^[13]

对于回流趋势的关注具有重要的政策含义。发达国家(地区)移民政策的主要目的是弥补本国

劳动力人口的不足、缓解老龄化的压力,国际移民回流现象的强化可能会影响发达国家(地区)的劳动力市场平衡和经济增长。

3. 迁移方式多样化

21世纪全球化发展空前加速,现代信息与交通技术的发展为资金、商品、信息以及人口的跨国流动提供便利条件,由此激发了更多种多样的迁移动机和现象,临时性移民、往返性移民、季节性移民等多元化的移民形式增多。比如,海湾阿拉伯国家合作委员会(简称“海合会”)成立以后,成员国经济、政治、外交较快发展,丰富的就业机会吸引了大量国际劳工,海合会在国际劳动准入上相对较宽松,但对于永久居民身份的批准却异常严苛,为了应对这种具体的经济和体制环境,海合会成员国的国际劳工形成了一种循环性的劳工迁移模式,该迁移形式目前在海湾国家已经成为一种普遍的劳工迁移模式。^[14]

4. 国际移民数量受新冠疫情影响出现下降

2020年新冠疫情全球大流行严重扰乱了人口的日常空间活动,国际迁移人口规模也一改过去长期增长的趋势,出现了短暂下降。联合国初步估计2020年年中国际移民存量至少减少了200万人,与2019年年中相比下降了27%。与疫情大流行前相比,预计2021年从高收入国家(地区)向低收入和中等收入国家(地区)的国际汇款将下降14%。^[15]

三、主要移民国家的移民政策

国际移民对于接收国的人口结构、经济、文化和政治等都有重要的影响。对于老龄化程度较严重、本土劳动力较缺乏的发达国家(地区)而言,引进移民是维持人口规模和结构稳定最重要的途径。随着全球化的发展,国际移民的出现和增长成为一个自我持续的长期和复杂过程。移民管理和移民政策的制定是移民国家必须要面对和妥善处理的事宜。根据联合国经济与社会发展司和人口司2018年对全球111个国家政府的移民政策进行的问卷调查和分析,54%的国家政府支持制定有序、安全、正常和负责的移民政策(联合国千年发展目标指标10.7.2),^[16]但还有约一半的国家相关的政策规定尚不齐全。

从广义上来讲,一个国家的移民政策主要解决两个问题:一是针对境外公民入境进行控制的政策,即甄选和接纳外国公民的规则和相应的程序;二是针对境内常住的外国公民进行管理的政策,比如如何为外国公民提供居住、就业、教育等机会和相关的福利。^[17]

就入境的外国移民而言,国际移民政策主要包括五个方面的内容:制定允许外国人迁移入境(或过境)的基本条件;确认合法外国移民在本国生活工作的法律地位;确定外国移民入籍本国的基本条件;驱逐非法入境的外国人;当突发性战争或大规模自然灾害发生时,如何处置突然跨国涌入的大量难民的特殊问题等。国际移民政策的基本指向是国家的边境管理、签证发放、国籍获得及与之相关的外来移民在本国境内所应享有的公民权益。以社会进程为基准,政策可以分为以边境线为界的出入境控制以及移民入境后的社会管理阶段。^[5]下面,本文具体就发达国家(地区)移民准入管理、入境移民管理、移民机构设置等三个角度对其移民政策进行研究。

(一)移民准入管理

根据移民的迁入目的,可以分为经济类移民和非经济类移民。经济类移民一般可分为商业移民和独立移民,商业移民又可细分为投资移民、企业家移民和自雇移民,独立移民又称为技术移民。非



经济类移民包括家庭团聚和难民保护等。据此,移民的准入政策大致可以从经济类移民、家庭团聚类移民和难民等三个角度进行梳理。

1. 经济类移民

经济类移民可以说是目前世界上最重要的移民类型,主要移民国家从本国自身经济发展的需求出发,对经济类移民的政策规定比较灵活多样。但总结起来,他们的共同性主要体现如下:首先是对于移民申请者的甄别和筛选,避免将“麻烦”引入本国,选择符合本国需要的人员;其次是对人才引进的重视,各个国家(地区)都对于高技术、高知识含量的人才制定了引入计划。

美国的技术移民和投资移民占有很高的比重,随着时代的演变,美国的经济移民政策也在不断地变换和改革。美国参议院公布的移民改革法案近年来最大的修改是2013年奥巴马还在任的时期,设立了计分制“绿卡”,其分数根据学历、就业经验、居美时间、有无亲人在美国、英语流利程度等条件计算,这类移民签证的配额设在12万至25万人之间,并且每年会依照就业市场需求进行调整。该法案专门为从事农业工作的外国劳工设立了“蓝卡”,以解决美国低技术劳工短缺问题。而在特朗普总统上任后采取了紧缩的政策,就业方面强化维护美国及本国人员的利益,要求严格控制H1-B技术移民签证的签发,该签证要授予技术最优的人员。^[18]

英国则是将劳动力的需求和人才的层次结合起来,制定出一个五分制的积分体系,将希望通过经济移民到英国的外国居民划分为五个等级:具有特殊才能的人士,熟练工人,低技术工人,学生和临时工。^[19]后来卡梅伦政府宣布进一步压缩,取消了第三层级(技术工人的准入)。^[20]与英国类似,加拿大移民制度的目标是鼓励年轻、双语、高技能的移民,以便在加拿大老龄化的劳动力中补充人力资源,因此,加拿大针对经济类移民制定了某些教育和技能规定,重点吸引具有工作经验、高等教育学历、英法语言能力较强的移民。^[21]

法国是欧洲第二大移民接纳国,但是近20多年来,法国的经济类移民政策一直处于一种模棱两可的状态。受执政党影响比较显著,法国历届政府一方面不断强调严厉控制移民入境,另一方面却又一次批接纳合法与不合法的移民。因此,法国的经济移民政策致力于建立移民的甄别机制,只接收“需要的”申请者。其中影响比较大的是2007年时任总理弗朗索瓦·菲永推动的移民法改革和2016年的新移民法案。2007年法案的核心是实施“能力与才能卡”(CCT),通过放宽对高层职工的居留授权,设定具体的重点优先领域等措施来防止人才的流失。但是想获得这一签证的难度较大,通常要求申请人拥有硕士或以上学位,还需要考察申请人对法国的贡献。而2016年法案核心是实行“人才护照”计划,旨在放宽对外国人工作居留的限制,对某些高技能的外国人颁发“人才护照”,赋予持有人四年有效的新的居留许可。^[22]

日本是一个老龄化比较严重的国家,面临着劳动力短缺的问题。对于一般外国人,只有在日本生活10年且工作满5年,申请永住才有可能获批。2011年底日本政府面向有专业技术知识的外国人出台了“外国人高级人才积分制”的新政策,根据学历、职历以及年收入等进行评分,如果达到一定标准,被认定为“高级人才”,这些人将给予优惠待遇,其中包括放宽永住资格和配偶就业条件,父母永住申请等。2019年日本法务省放宽外国人永住的条件,改革的重点就放在“外国高级人才”领域,外国人才分数70分以上者只需在日本持续居留3年即可申请永住;而在80分以上的外国人才仅仅只需1年的居留即可申请永住。日本虽然相对放宽了移民政策,但对移民素质的要求从未降低,通过降低这类申请的门槛来吸引更多的外国高级人才。^[23]



我国香港特别行政区近些年来也意识到吸引人才的重要性,制定并实施了优秀人才入境计划,目的是为了吸引优秀外地人才来香港定居。该计划于2006年6月正式推出,2015年1月进行了调整和修改。这项计划分为“综合计分制”及“成就计分制”两种。“综合计分制”按照申请人的年龄、财政要求、良好品格、语文能力、基本学历五项条件打分,最高分为165分。“成就计分制”则是为“具备超凡才能或技术并拥有杰出成就的个别人士”提供的另一套申请定居香港的计分制度,该计分制以申请人的成就为评核基准,须符合以下两项要求中的一项:一是申请人曾获得杰出成就奖(例如,奥运奖牌、诺贝尔奖、国家/国际奖项);二是申请人可以证明其工作得到同业肯定,或对其界别的发展有重大贡献(例如,获业内颁发的终身成就奖)。^[24]

2. 家庭团聚移民

除了经济类移民这一大类外,家庭团聚/亲属移民也是世界上移民的一个非常重要的类型。

美国每年给美国公民及合法永久居民的亲属颁发家庭团聚签证,主要包括配偶和家庭成员两大类签证。对于美国公民的配偶来说,申请名额没有上限;而其他的人员在申请过程中要遵循基本的优先级,按照顺序来进行签证申请者的筛选。从历史的角度来看,美国的家庭团聚签证是呈现增长趋势的。^[25]

在英国,大多数情况下其英国公民的配偶和受抚养人将被允许留在英国。但英国的家庭团聚资格规定较为复杂,涉及申请者的婚姻状态、身份状态、来源国等多种因素。整体而言,英国的家庭团聚移民主要为难民和婚姻、家庭成员移民两类。受英国脱欧的影响,英国退出都柏林协定,因此,欧盟、瑞士、挪威和冰岛在英持有定居身份(Pre-settled status)的定居者,其家庭成员申请赴英国长期团聚也需要申请家庭团聚签证。

在加拿大,公民及永久居民可以申请配偶和子女到加拿大团聚。如果配偶和孩子已经在加拿大境内,则可以在加拿大境内申请永久居留;如果配偶和子女在海外原居住地,则需按海外申请的方式申请移民签证。此外,加拿大公民或永久居民假如符合一定的条件,可以担保其父母、祖父母或者领养子女移民加拿大。这一签证与配偶团聚移民和子女团聚移民的申请程序类似,但不同的是,担保父母、祖父母移民对担保人的经济担保能力要求高,需要有较高的家庭收入。^[26]

3. 难民保护

就难民的定义而言,联合国1952年《关于难民地位的公约》和1967年《难民地位议定书》规定了难民的定义和范畴:“包括因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因遭到迫害而留在其本国之外,并且由于此畏惧而不能或不愿返回或受该国保护的人”。后来难民的定义逐步被拓展为“因战争和内乱而产生的难民”,^[27]68%的难民来自叙利亚、委内瑞拉、阿富汗、南苏丹和缅甸五国。^[28]

就难民的分布而言,欧洲是主要目的地。作为西欧门户的德国,对难民的态度相对比较宽松,吸引了最多的难民。21世纪以来欧洲难民危机出现后,德国处于风口浪尖,针对难民的态度和政策在德国国内也引发激烈的争论。自欧债危机后,德国政府收紧了此前较为宽松的难民政策,尤其加强了因经济原因申请难民的限制,将配额向因战争原因倾斜。尽管德国政府在新世纪的难民问题遭受了危机,但总体上德国的避难体系没有根本改变,仍然有大批难民涌向德国。而德国为了消化大批涌入难民,也只能呼吁欧洲国家共同面对难民危机,寄望于将难民问题的解决转移到欧洲层面。^[28]



作为欧洲的强国,英国的难民政策也比较谨慎和保守。在英国脱欧前,欧盟公民有权在英国生活,欧盟公民在任何情况下可自由流动。但英国对于难民却并非一视同仁,除非特殊情况适用,欧盟公民的庇护证明在英国是无效的。移民申请者如果想作为难民留在英国,在抵达英国后须立即申请庇护。英国脱欧后,2020年底英国内政部长宣布对英国的庇护制度进行改革,主要是针对难民群体,其中包括以申请家庭团聚的赴英国的难民。改革的核心内容是对难民身份进行鉴别,打击非法移民和相关的犯罪活动。对于非法入境英国或持有无效证件入境英国的人员,英国将不承认其难民身份,按照新的规定对其申请进行驳回并遣返。

与德国的难民危机类似,对待难民态度较宽松的加拿大也陷入了难民问题的两难境地。自二战以来,加拿大已经接收了大量难民,目前加拿大已成为世界三大难民安置国家之一。^[29]2011-2016年加拿大共受理难民申请人数达49 480人,2017年以来伴随中东局势的恶化,加拿大难民申请数量激增,仅2018年就接收了多达29 440名难民。^[30]根据联合国难民署的相关统计,2019年加拿大也安置了超过1万名难民,远高于德国、澳大利亚等国接收的难民数量。^[31]

(二)入境移民的管理

大多数移民国家没有专门的移民管理制度,其策略重点在于移民准入上加大审查的力度。因此,移民国家普遍建立了十分严格和完善的签证审查制度。比如在美国,国内迁移没有任何限制,移民进入美国后可以在条件允许的情况下选择申请美国绿卡或加入美国国籍。与美国类似,英国也没有专门的移民管理制度。但是受恐怖主义的影响,从2005年开始,英国向所有移民推出“英国公民入籍考试”,考试名为“英国生活”,申请人需要回答一份全英文试卷,内容涵盖英国社会、传统和政府三大类问题,此举旨在加强对移民的筛选。

在入境移民的管理上,日本的外国人管理制度最为完善和全面,值得借鉴。日本的移民管理制度主要包含两个方面,一是外国人居留资格制度。日本政府把外国人在日本居留期间能够从事的活动或能够在日本居留的身份、地位按类型进行划分,将居留资格分为27个类型,便于进行移民人员身份的确认和安排。二是外国人登记制度。2012年前日本实行“外国人登记制度”。在日本居留超过90天以上的外国人(外交官、在日美军军人及其家属除外),必须在自登陆之日起90天之内亲自到居住地的市町村外国人登记处办理登记申请,进行登记,发放登录证明。2012年后外国人登记制度被废除,外国人登录证制度也被废除,改为外国人居留卡,便于数据进行更新。日本政府通过此举强化了对在日外国人的管理,减少了非法滞留人员。^[32]

(三)国际移民管理机构

移民国家(地区)为了更好地管理国际移民,会设立相应的移民管理机构。表1是本文查阅各国相关网站和资料,进行整理和总结的结果,展示了部分主要移民国家的国际移民管理机构设置及其主要职责。

总结来看,主要的移民国家以发达国家为主,由于国际移民的迁移历史比较长,基于现实的长期实践建立起了比较健全的移民管理体系,设立了专门的管理机构,一般是以“移民事务/管理局(部)”的形式成立专门的管理机构来进行专业化的管理,如美国、澳大利亚和日本。有些国家还设立有专门的移民法庭,用以处理涉及移民问题的法务事件,如加拿大、新西兰。此外,美国和加拿大还单独设立了机构用于边境移民管理。

表1 部分主要移民国家移民管理机构汇总

国家	主要机构	部门组织	职责
美国	国土安全部(USDHS)	美国海关与边境保护署(CBP);美国移民与海关执法署(ICE);美国公民与移民署(CIS)	职能上,CIS侧重处理移民和入籍申请、审批临时性非移民工作签证等,是服务机构而非执法机构 CBP和ICE是搜查、逮捕非法移民的主导机构。前者负责边境巡逻,后者负责境内控制
加拿大	加拿大移民、公民和难民局(IRCC);加拿大边境保护部(CBSA)	移民法庭(IRB)	IRCC主要负责移民和难民事务,为新移民提供相关服务以及推广多元文化主义;CBSA主要负责监管出入境的人员和货物,收取相关的出入境税费
澳大利亚	澳大利亚边境安全局(ABF)		负责签证、移民、海关以及边境安全事务
新西兰	新西兰移民局(INZ)	移民法庭(IPT);移民顾问局(IAA)	主要负责签证审批;移民资格、身份的审查和相关服务;难民问题
日本	法务省入国管理局(Immigration Bureau of Japan)	外务省、总务省、厚生劳动省、内阁府、警察厅、财务省、地方政府及教育机构	法务省主要负责出入国管理法律、法规的制定、外国人出入境居留管理等;外务省主要负责外国人入境签证事务;总务省主要负责外国侨民的户口登记、印章登陆证明等;厚生劳动省主要负责外国人的雇佣;内阁府主要负责相关政策的制定;警察厅主要负责治安;财务省主要负责外国人税金收缴等
英国	签证移民事务局(UKVIO)		全面负责签证、移民和难民问题

资料来源:作者根据各国移民相关官方网站和资料整理、分析和总结。

(四)世界主要国家移民管理政策总结和讨论

综合各国(地区)的移民政策和演进,可以发现目前国际主要发达国家(地区)的移民政策体现出以下四个特征:

1. 移民政策处于变化过程中,政策的选择性特征越来越突出。^[33]从二战以来,国际移民政策总体上趋于宽松。但Haas等人基于45个国家的移民政策演进趋势的分析结果表明二战以来移民政策的宽松化趋势大约在1989年开始放缓。具体而言,不同层面的移民政策变化有不同的体现,呈现出“外紧内松”的特征,一方面,边境的控制和出境政策变得愈发严厉,比如美国针对墨西哥边境的控制和欧盟针对非欧盟国家的边境控制都采用了越来越复杂的技术和管理系统,针对非常规的移民和家庭随迁移民的政策近年来也收紧了;另一方面,针对已经进入境内的国际移民,社会融入政策则趋于宽容,越来越强调平等、整合和人权保护。此外,国际移民整体上对于高技能移民的限制越来越少,对于低技能移民的限制越来越多。

2. 移民政策紧随各国(地区)社会经济条件的变化而改变。当一个国家(地区)经济运行好,市场处于扩张状态时,往往施行积极的移民政策。此外,每个国家(地区)不同的社会、历史渊源也有重要影响,这些背景因素与经济因素共同影响移民规模,还对移民类型的选择产生比较大的影响。在人



口密度较高的国家(地区),移民往往是暂时性的;而在一些地广人稀的国家(地区),如澳大利亚、加拿大等,永久移民的比例则相对较高。

3. 移民政策受到政党政治的强烈影响。如美国共和党和民主党在移民问题上的分歧,使得不同政党上台时采取的移民政策会出现比较大的反差。奥巴马政府采取的是积极的移民政策,在任期间的“梦想法案”为非法移民者也提供了合法化身份的机会;但是特朗普政府上台后采取了比较鲜明的限制甚至反对部分移民的态度,上任三个月就接连签署行政命令,限制部分国家和地区的移民。政党政治在移民政策的制定中发挥着极大的作用。

4. 人才政策处于发达国家(地区)移民政策中的核心和优先地位。未来大多数国家(地区)会延续选择性的移民政策,即选择对本国经济发展和社会稳定有积极和促进意义的外国公民。其中,特别是对于高端人才的争夺将是未来移民政策中值得分析的要点。本文提及的发达国家和地区中,无一例外的都对高技术、高知识的外国公民伸出了橄榄枝,提出优先入籍等政策,吸引国际“智慧流”,从而促进本国或本地区经济的发展。

四、国际移民政策的理论基础

在 19 世纪及以前,以美国的移民政策为典型代表,许多国家对于国际移民普遍持开放的态度,虽然有针对特定族裔的歧视性规定,但都比较短暂,移民管理的重点是防止携传染病和有犯罪记录的人入境。直到 20 世纪以后,随着福利制国家的兴起,区分本国公民和外国公民则成为一种必要,因为公民身份和一系列重要的社会权利和福利绑定在一起,因此现代护照制度应运而生。^[34]

然而,尽管发达国家(地区)强化了对移民准入的管制,但近几十年来的经验表明,一国国际移民形势很难被其政策所左右,移民政策往往难以实现其宣称的效果。实际上,国际移民的发展是一个复杂的过程,影响因素既涉及经济、社会、政治和外交等各个层面,也依赖于接收国和输出国的结构性因素,移民国家试图通过移民政策实现特定的目标,例如,控制非法移民、选择特定类型的移民是极其困难的。这也是为何在发达国家(地区)的国际移民管理历程中,许多移民政策最后都因为没有实现最初的政策目标而宣告失败。

下面,本文将从三个角度来论述国际移民政策的理论基础:首先梳理发达国家(地区)移民政策的现实基础,从理论角度阐述国际移民产生过程和特点;在此基础上,总结发达国家(地区)移民政策出台的影响因素;最后,对发达国家(地区)移民政策的效果进行总结和评估。

(一)发达国家(地区)移民政策制定的现实基础

1. 全球化与国际迁移的内在联系

当代的国际移民产生于全球化背景。全球化的发展必然伴随着国际移民的发展和壮大。所谓全球化,意味着资本、商品、思潮和人口的跨界综合交流,前两者被许多国家欢迎,但后两者却并不如此,尤其是人口的跨境流动,许多国家都持谨慎态度。一方面,经济全球化的结果会扩大发达国家(地区)与发展中国家(地区)的经济差距,进而进一步激发发展中国家(地区)向发达国家(地区)的迁移流。另一方面,全球化也会促进科技的进步和文化的交流,这进一步降低了人们国际迁移的成本,促进国际迁移的扩大。

全球化的发展还带来了国际移民迁入的新形式。^[35]传统上,移民要么选择做永久居留者逐步同

化到主流社会,要么选择做短暂的旅居者。现在出现了第三种选择——跨国界移民,即越来越多的人选择跨国界的生活方式。在移民国家形成了许多跨国界社区,即这个社区的人群的生活和活动的基地分布在两个或三个国家,各基地间有经济、政治、社会或文化上的联系。这样的移民方式可以帮助他们应对居住地国家设置的移民和社会福利障碍。

2. 国际迁移是一个自发的长期社会过程

根据新古典经济学理论,人们做出迁移行为时会理性进行成本和收益分析,其目的是为了增加个人收益。在此逻辑下,国际劳动力的迁移倾向于被认为是暂时性的,一旦成本-收益方程发生变化,人们可能就会停止迁移,回流到来源地。

然而,基于欧洲的移民经验研究发现,当初作为短期劳工被引进的移民,随着居住年限的增加逐步改变了其观念,倾向于向移民接收国的永久性居民转变。因此,经济因素以外的社会性因素开始被政策制定者和相关领域的学者所重视。比较典型的社会性因素有两个方面:一方面是社会网络的影响,移民的不断涌入会在接收国形成移民社区和移民网络,当迁入国移民社区与迁出国的社区产生联系后,移民网络成为一种重要社会资本,在就业、住房和社会适应方面为新移民提供重要帮助,因此移民网络会吸引源源不断的新移民。^[36]另一方面是家庭收入风险分摊机制的影响,根据劳动力迁移的新经济学理论,迁移并不是个体行为,而是一个家庭决策,家庭成员的国际迁移可以通过拓展收入来源实现家庭风险分摊,这在农业收入风险较高地区尤为重要。^[37]

迁出国对于劳工输出的依赖也会成为国际迁移自我持续机制的一部分。对于一些欠发达国家(地区)而言,劳务输出带来的汇款已经成为本国国民经济的重要构成,对于缓解本国失业、增加消费和促进国际投资都有积极的影响,有时甚至是重要的外交手段。因此,对劳务输出高度依赖的欠发达国家(地区)会在政策上鼓励劳务输出,在这些地方会逐渐形成一种迁移文化,激励人们持续不断地向外迁移。

与此同时,发达国家(地区)的经济和劳动力市场对于国际移民也存在系统性的依赖。二元市场理论认为尽管发达国家(地区)存在较高失业率,但仍然存在一些声望很低、本国居民不愿从事的职位,国际移民正好可以填补这些空缺,久而久之,发达国家(地区)一些特定的职位与移民(尤其是新移民)产生了密切的关联,形成劳动力市场分割和移民就业聚集。^[38]对于发达国家(地区)资方来说,雇佣新移民和非法移民更具有灵活性,在经济低迷的时候可以以更低的成本裁员,控制人力成本,保持资本收益。

(二) 移民政策应对移民挑战的理论基础

移民政策可以被定义为国家制定的规则(即法律、法规、措施和程序),其明确目标是影响迁移的数量、来源、方向和组成。^[39]移民政策通常是相互竞争的利益集团之间的妥协,这也解释了为什么他们的口号和实际目标通常是多重的,有时是内在矛盾的。^[33]此外,当我们从理论上总结国际移民发生的复杂过程,可以发现国际迁移过程的长期性和政策的短期性同样构成了移民政策无法调和的“矛盾点”。要理解这些“矛盾点”,我们需要厘清发达国家(地区)移民政策的产生机制。

现有的移民政策理论认为移民政策有四个主要决定因素:国内社会经济条件的作用,通过利益集团和公众舆论运作;外交政策和外交利益的重要性;国家机构的潜在利益冲突的作用;国际规范对国家决策的影响。



对移民政策的解释通常有三个基本的理论视角。古典政治经济学将国家视为一个被经济和社会利益所控制的中立舞台,其中以马克思主义学派为代表的学者认为移民政策是资本家竞相逐利的结果,因为对低技能工人和非法移民的需要符合雇主们的利益,因此他们热衷于增加外籍工人的数量。^[40]多元主义者的研究认为社会利益不是沿着阶级,而是沿着政党、利益集团和委托人(Client)的网络运行。Freeman认为自由民主国家的移民政策制定倾向于以委托人政治(Client politics)为特征,因为移民的成本是分散的,而其利益是集中的。^[41]

与政治经济学的分析相反,制度主义的解释与国家的政治社会学紧密相连。制度主义赋予国家(部分)独立于社会利益的自主权,并关注机构间的动态和国家利益的分化,强调国家不同机构之间的理解和博弈,对于移民政策的形成有着重要的影响。^[42]而第三种理论视角与前两者都不相同,它强调了移民政策制定的历史背景,并关注思想和制度在制约政策制定者方面的结构性影响。例如,民族认同的方法被广泛用于展示移民政策如何与一个国家的特定民族历史、认同或政治体制相联系。Brubaker将法国和德国的移民政策追溯到这些国家独特的民族历史上。^[43]此外,在全球化的背景下,移民政策制定的背景,同样被扩展到全球范围,国际间的制度规范和组织,同样会对一国的移民政策产生显著的影响。

例如,从古典政治经济学角度来看,在移民国家内部,不同利益集团对于国际移民的态度有所不同,比如在马来西亚1997年危机期间,农业生产协会、建筑行业和部分国家部门极力游说政府引进国际劳工,但这个提议遭到了工会部门抗议,因为会损害本国工人的工作机会和收入,同时华裔政治团体也担心印尼裔移民的过度引进会改变国内族裔平衡。^[44]因此,在多方利益影响下,政府通常很难下定决心制定一个具有明确主张的移民政策。因此,发达国家(地区)的移民政策常常是“明修栈道、暗度陈仓”,声称要严格控制移民的同时,实际上却为移民(含非法移民)提供了一定的生存空间,毕竟在政府的各种考量中,劳动力市场的平衡和经济增长的目标是十分重要的层面。

因此,要理解发达国家(地区)移民政策的出台过程,需要理解不同利益集团的移民态度。Berg从不同理论角度解释了人们对移民态度的由来。社会身份理论认为人们通常会将自己归类为某个社会团队成员,对群体内成员存有偏爱,对与自己不在一个群体的移民则存有偏见和负面的态度。发达国家(地区)的居民通常对移民持有消极态度,将移民视为就业机会和生活品质的威胁。群体利益视角对于人们的消极态度更具解释力,多数族裔通常具有优越感,享有更多的特权和优势,当他们发现少数族裔与其在有限资源方面产生竞争关系时,则会产生消极态度甚至敌意。象征性政见理论认为政党释放出的信号和政党精英持有的移民态度对于公众的移民态度具有显著影响,有研究发现在欧洲该影响尤其明显,由此导致的公众对移民不满情绪甚至比经济层面的原因更重要。接触理论认为随着本地不同群体与移民之间的社会交往增多,人们对于移民不理解和偏见会降低甚至消除。

[45]

在移民政策的制定过程中,人们所“理解的”移民影响和客观的移民影响具有不同的效果,前者对政策的制定和出台更为重要。客观来讲,移民在人口结构、经济与社会方面对于接收国具有积极和消极的不同层面影响。首先,移民的大量流入会改变接收国的人口结构,因为移民群体倾向于更年轻、有更高的生育率、受教育水平更低,不过一般经历2-3代移民融入以后,移民会与主流人群的人口特征趋于一致。第二,在经济层面移民的影响既有积极的也有消极的方面,移民的流入扩大了

接收国的劳动力供给,降低了劳动力成本,有利于其经济发展;也有研究发现移民社区比重的增大会加重当地政府的财政赤字压力,因为移民税收贡献较少,但公共服务资源占用较多,尤其是移民有较高的生育率,有更多的学龄儿童挤占昂贵的教育资源;此外,移民还有可能压低接收国的最低工资水平,对接收国的底层劳动者收入带来负面的影响。第三,移民对接收国的治安也带来了一定程度的影响,最初人们对于移民带来的安全忧患在于过量移民带来的社会融入承载压力,在美国的9·11恐怖袭击事件以后,政策制定者将移民个体视为一种安全威胁。尽管综合来看,移民对于接收国的人口、经济和社会安全带来的影响程度并不大,但许多接收国的公民对于移民在经济层面和社会层面的影响的认识仍然是负面的,促使他们更倾向于支持限制国际移民的政策。

在移民政策制定的问题上,国家不是一个统一的、理性的行为者,而是由分散的机构组成,可以追求多种可能相互矛盾的目标。^[42]因此,移民政策的出台本身是一个充满矛盾的过程,多元的群体和组织需求纵横交错,政治党派尽量避免在移民问题上有鲜明的立场,国家政府尽量在本国经济和社会利益方面取得平衡,最终结果导致隐藏在移民政策的背后目标与移民政策本身所宣称的目标在逻辑上存在矛盾之处。

(三)移民政策效果:控制型移民政策为何失败?

在富裕国家(地区),移民特别是低技术工人和寻求庇护者(难民),往往被视为需要控制的对象。一般来说,限制性政策通过边境监控、签证政策、打击制裁和驱逐出境的组合来针对不受欢迎的移民。尽管许多国家(地区)加强了边境线的控制,但非法移民的数量只增不减。遏制移民政策的频频失败使得移民政策的有效性一直受到高度争议。^[46]实际上,鉴于移民过程的复杂性和长期性以及政策出台过程的复杂权衡过程,一国政府很难单纯依靠移民政策实现对国际移民的有效控制,一些更为宏观的因素对于政策的实施效果会有重大影响。

首先,当我们评估移民政策效果时,也应该注意“非移民政策”在塑造国际迁移时所起的重要作用。比如发达国家(地区)对于欠发达国家(地区)的经济援助会促进信息和工作机会的交流,建立发达国家(地区)与发展中国家(地区)的链接,这在短期内可能会增加国际移民,但长远来看,发达国家(地区)通过增加国际直接投资(FDI)、将欠发达国家(地区)纳入世界贸易体系等途径鼓励和促进欠发达国家(地区)的经济发展,可以有效帮助这些国家的劳动力在本国实现更好的就业,从而减少国际移民的数量。同理,政治环境不稳定,面临政府腐败、战争威胁的国家会产生大量的难民,如果通过国际机构的支持和援助稳定局面,也可以将国外的难民吸引回来。^[47]

然而,在与欠发达国家(地区)的经济和政治交往中,发达国家(地区)的“非移民政策”对于国际移民的影响往往与其“移民政策”的目标背道而驰。其中一个重要因素来自发达国家(地区)的贸易保护政策,这对发展中国家(地区)带来的利益损失大于其提供的援助。以美国为例,其持续为本国的棉农提供政府补贴,压低世界棉花的价格,导致世界上许多棉农利益受损,尤其是非洲国家的棉农收入损失严重,从而刺激了从非洲迁出的国际移民迁移至欧洲国家。^[48]同理,在欧洲,公众一方面埋怨国家移民合法准入的管理制度失效,产生了“移民危机”;但另一方面,深受老龄化困扰的欧洲劳动力市场对于非法移民的限制却在不断放松,对国际劳动力产生了巨大的诱惑,因此,欧洲非法移民的增加实际上是对不同政策的一种综合间接回应。



福利国家的公民身份与一系列社会权益和福利绑定在一起,因此,这些国家公民通常倾向于支持严格限制外来者的政策。但实际上,往往福利制国家的移民却最难控制,因为导致福利制国家的因素,也通常是促使国家提倡对移民持接纳和包容态度的因素。根据福利制国家的逻辑,拒绝给特定群体提供福利和权益会导致社会分割,进而使得大部分人的权益受损。比如德国和日本,对于境内的移民都会提供教育、健康和就业等相应的社会服务。^[46]

五、总结

总的来说,当代的移民制度关注于选择而不是数量。移民政策涉及一系列复杂的政策和制度设计,通常会根据公民身份、年龄、性别、技能、工作机会和收入等标准,同时鼓励和阻止特定群体的迁徙。实证研究表明:基于积分的系统或职业短缺名单等的移民政策可以成功地影响技术移民的技能构成而不是数量。另外,技能选择性的政策并不能够吸引高技术的移民,但是在过滤或阻止低技能工人进入方面有着一定的作用。^[49]在确定哪些移民可以优先获得合法的移民和定居机会方面,政策越来越遵循经济上的功利性和基于阶层(教育、经济以及家庭背景)的逻辑。当代移民政策的目的是不是管制移民的数量,而是提高国家的能力,控制谁被允许移民。因此,移民制度往往作为“过滤器”而不是“水龙头”发挥作用。^[50]

与发达国家(地区)全球范围的大规模移民相比,我国的国际移民规模及发展处在快速变化时期,但在全球化进程的进一步推进和我国在新时代经济社会的快速发展的背景下,预计未来我国的国际移民规模在未来会继续大规模增长。我国从法律意义上来说是非移民国家,但是由于经济发展和社会交往的需求,大量的外国人将进入我国学习、工作、居住或生活。《“十四五”规划》中明确指出:“完善外籍高端人才和专业人才来华工作、科研、交流的停居留政策,完善外国人在华永久居留制度,探索建立技术移民制度。健全薪酬福利、子女教育、社会保障、税收优惠等制度,为海外科学家在华工作提供具有国际竞争力和吸引力的环境”。鉴于发达国家(地区)的经验,我们国家在制定相关的外国人入境、居留、工作和管理的相关法律、法规、条例时,需结合我国自身的真实需求,恰当地引入优秀的、对于我国社会经济良好运行有积极作用的外国公民。因此,一方面,加强对我国入境外国人员的筛查和筛选是必须的。同时,面对世界日益激烈的国际竞争,在人才政策上,应当采取更加积极和开放的政策,吸引更多的国外人才及华人华侨归国,投身到新时代中国特色社会主义现代化建设当中来。

【参考文献】

- [1] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第八号)[Z/OL]. (2021-05-11).[2021-09-04]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818827.htm.
- [2] 国家统计局. 2010年第六次全国人口普查接受普查登记的港澳台居民和外籍人员主要数据[Z/OL]. (2011-04-29).[2021-09-04]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110429_30329.html.
- [3] 联合国经济社会事务统计局. 国际移民数据统计建议[Z/OL]. (2011-08-18).[2021-09-04]. <https://unstats.un.org/unsd/iiss/Recommendations-on-Statistics-of-International-Migration-Revision-1.ashx>.
- [4] 国际移民组织. World Migration Report 2018[R/OL]. (2017-11-15).[2021-09-04]. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2018>.



- [5] 李明欢. 国际移民政策研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2011: 25.
- [6] 联合国经济社会事务统计局. World Migration Report 2020[R/OL]. (2019-11-15). [2021-09-04]. <https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/24142603>.
- [7] 经济合作与发展组织/国际劳工组织. How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies[Z/OL]. (2018-01-24). [2021-09-04]. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288737-en>.
- [8] 国际移民组织. World Migration Report 2020[R/OL]. (2019-11-05). [2021-09-04]. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf.
- [9] 联合国经济社会事务统计局. UN World Population Policies 2015[Z/OL]. [2021-09-04]. <http://esa.un.org/PopPolicy>.
- [10] Arslan, C, Dumont, J-C, Kone, Z, Moullan, Y, Parsons, Ç, Özden, C & Xenogiani, X. A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis[Z]. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.160, 2014.
- [11] Abel G J, Cohen J E. Bilateral International Migration Flow Estimates for 200 Countries[J]. Scientific Data, 2019, 6(1):1-13.
- [12] Abel G J, Sander N. Quantifying Global International Migration Flows[J]. Science, 2014, 343(6178): 1520-1522.
- [13] Azose J J, Raftery A E. Estimation of Emigration, Return Migration, and Transit Migration between All Pairs of Countries[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2019, 116(1): 116-122.
- [14] Valenta, Marko. Itinerant Labour: Conceptualising Circular, Serial and Stepwise Migrations to the Arab Gulf and Onwards[J]. Migration and Development, DOI: 10.1080/21632324.2020.1810897.
- [15] 联合国. 国际迁移 2020 重点介绍[Z/OL]. [2021-09-04]. <https://www.un.org/development/desa/pd/>.
- [16] 联合国经济社会事务统计局人口司和国际移民组织. Development, Validation and Testing of a Methodology for SDG Indicator 10.7.2 on Migration Policies[Z/OL]. [2021-09-04]. https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/Technical%20Paper_10.7.2.pdf.
- [17] Meyers E. Theories of International Immigration Policy—A Comparative Analysis[J]. International Migration Review, 2000, 34(4): 1245-1282.
- [18] Migration Policy Institute. Key Immigration Laws and Policy Developments since 1986[Z/OL]. [2021-09-04]. <http://www.migrationpolicy.org/research/timeline-1986>.
- [19] Meyers, Eytan. International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2004: 79.
- [20] 徐晓红. 英国移民多元文化主义政策述论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2018, 20(4): 14-20.
- [21] 梁茂信. 现代欧美移民与民族多元化研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 178.
- [22] Joao Carvalho. British and French Policies towards High-skilled Immigration during the 2000s: Policy Outplays Politics or Politics Trumps Policy?[J]. Ethnic and Racial Studies, 2014, 37(13): 2361-2378.
- [23] 日本法务省移民管理厅. 移民申请规定[EB/OL]. [2021-04-07]. <http://www.moj.go.jp/isa/index.html>.
- [24] 中华人民共和国香港特别行政区政府. 优秀人才入境计划[Z/OL]. [2021-03-31]. http://www.immd.gov.hk/hks/services/visas/quality_migrant_admission_scheme.html.
- [25] 施雪琴. 近年来美国移民政策的变化及其对华人的影响[J]. 南洋问题研究, 1998, (2): 68-72.
- [26] Migration Policy Institute. Canada's Immigration Policy: A Focus on Human Capital[Z/OL]. (2011-09-15). [2021-09-04]. <http://www.migrationpolicy.org/article/canadas-immigration-policy-focus-human-capital>.
- [27] 田小惠. 德国统一后的难民政策: 发展、调整及新动向[J]. 当代世界与社会主义, 2016, (1): 144-150.
- [28] 联合国难民署. What is a Refugee?[Z/OL]. [2021-03-31]. <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/>.



- [29] 加拿大移民律师事务所. How to Immigrate to Canada 2021 [Z/OL]. [2021-03-31]. <http://www.canadim.com/canada-immigration-changes-2017/>.
- [30] 加拿大政府网站. Asylum Claims by Year [EB/OL]. [2021-09-04]. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims.html>.
- [31] 联合国难民署. Dataset on Population Figures [Z/OL]. [2021-09-04]. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4>.
- [32] 刘宏斌. 国际移民概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 109.
- [33] De Haas H, Natter K, Vezzoli S. Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies [J]. *International Migration Review*, 2018, 52(2): 324-367.
- [34] Torpey, J. Passports and the Development of Immigration Controls in the North Atlantic during the Long Nineteenth Century [C]//A Fahrmeir, O Faron and P Weil. *Migration Control in the North Atlantic World*. New York and Oxford: Berghahn, 2003.
- [35] Faist T, Jürgen Gerdes, Rieple B. Dual Citizenship as a Path-Dependent Process [J]. *International Migration Review*, 2006, 38(3): 913-944.
- [36] Fawcett J T. Networks, Linkages, and Migration Systems [J]. *International Migration Review*, 1989, 23(3): 671-680.
- [37] Taylor J E, Rozelle S, Brauw A D. Migration and Incomes in Source Communities: A New Economics of Migration Perspective from China [J]. *Economic Development and Cultural Change*, 2003, 52(1): 75-101.
- [38] Portes, A. Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities [J]. *International Migration Review*, 1997, 31: 799-829.
- [39] Czaika M, De Haas H. The Effectiveness of Immigration Policies [J]. *Population and Development Review*, 2013, 39(3): 487-508.
- [40] Castles, S, Kosack, G. *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe (Second Edition)* [M]. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- [41] Freeman G P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States [J]. *Int Migr Rev*, 1995, 29(4): 881-902.
- [42] Natter K. Rethinking Immigration Policy Theory beyond “Western Liberal Democracies” [J]. *Comparative Migration Studies*, 2018, 6(1): 1-21.
- [43] Brubaker R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- [44] Pillai P. The Malaysian State’s Response to Migration [J]. *Sojourn Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 1999, 14(1): 178-197.
- [45] Berg J A. Explaining Attitudes toward Immigrants and Immigration Policy: A Review of the Theoretical Literature [J]. *Sociology Compass*, 2015, 9(1): 23-34.
- [46] Castles S. The Factors That Make and Unmake Migration Policies [J]. *International Migration Review*, 2006, 38(3): 852-884.
- [47] Cornelius W A, Rosenblum M R. Immigration and Politics [J]. *Annual Review of Political Science*, 2004, 8(1): 99-119.
- [48] Stiglitz, J E. *Globalization and Its Discontents* [M]. London: Penguin, 2002.
- [49] Czaika M, Parsons C R. The Gravity of High-skilled Migration Policies [J]. *Demography*, 2017, 54(2): 603-630.
- [50] Haas H D, Czaika M, Flahaux M, et al. International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects [J]. *Population and Development Review*, 2019, 45(4): 885-922.

[责任编辑 王晓璐]

Review of International Immigration Trends and Policies

LYU Lidan¹, WANG Han², DUAN Chengrong¹

(1. Center for Population and Development Studies, Renmin University of China, Beijing, 100872, China;

2. Department of Sociology, University of Saskatchewan, Saskatoon, S7N 5A2, Canada)

Abstract: The results of the Seventh National Census show that the size of foreigners in China has increased substantially during 2010–2020. And the demographic characteristics and distribution of foreign immigrants have undergone major changes, which has brought new challenges to China's immigration management. In this context, this article analyzes the size, age and sex structure, and socioeconomic characteristics of the immigration stock, also the latest development of origins and direction of the immigration flow. On this basis, it composes and summarizes the migration policies from two perspectives of immigration access and immigration management, also composes migration management institutions of major migration countries. By synthesizing the evolution of immigration policies, it can be found that the current immigration policies of major developed countries have been impacted by party politics and economic and social conditions and have become more selective for immigration with high human capital. Finally, the article analyzes the realistic basis of migration policies, policy formulation logic and policy implementation effects of developed countries from a theoretical perspective. By reviewing the empirical research conclusions of developed countries, assessing the effects of policy implementation, the article helps to predict the trends and challenges of immigration in China, provides supports for corresponding policy deployments, and potential suggestions to improve the national migration management system.

Key Words: International Migration Trends, Immigration Management Agencies, Immigration Policies, Immigration Policy Theory