



菲律宾的移民管理和移民政策

□文/王康 唐勇

2023年伊始，我国迎来首位外国元首来访。1月3日至5日，菲律宾共和国总统费迪南德·罗慕尔德兹·马科斯对中国进行国事访问。

马科斯此次访华创下3个纪录——他是中方2023年接待的首位外国元首，此访是马科斯任内首次访华，也是首次正式访问东盟以外国家。

新时代的中菲关系让世界瞩目。让我们走进菲律宾，了解一下菲律宾的移民管理和移民政策。

菲律宾是一个多岛屿的国家，岛屿上居住着众多民族，同时菲律宾在很大程度上是移民输出国。其移民输出的文化加上被殖民统治的历史以及自身的地理环境等因素，使得菲律宾劳务移民（国际移民组织认为，劳务移民〔Labour Migration〕是指以就业为目的，从一国进入另一国或从其经常居住地向外地方进行迁徙活动的人群的总称）独具特色。在国内政治、人口结构、经济发展、移民文化等诸多因素的推动下，菲律宾劳务移民政策不断成熟完善。菲律宾在长期劳务移民政策下，一方面解决了本国劳动力就业问题，另一方面也给本国带来了巨额外汇收入，同时，也给本国带来了人才流失等诸多问题。



左：移民官员为旅客提供服务

右：移民官员采集旅客信息

一、菲律宾的移民概况

菲律宾是一个多民族的国家，有超过 175 个民族语言群体。与新加坡不同，菲律宾不是传统的移民目的地国家。在菲律宾，移民至国外工作、生活的文化是一种普遍被人们接受的概念。几十年来，相当多的菲律宾人离开自己的家园，在国外寻找永久定居点或临时工作。以菲律宾人在国外寻求工作为例，在 2020 年 4 月至 2020 年 9 月期间，在国外工作的菲律宾籍工人约为 177 万。菲律宾人口在居民信息上分为菲律宾公民、永久居民和非居民外国人，其中菲律宾公民是指拥有菲律宾国籍的居民；永久居民是指获得永久居留资格的外国人；非居民外国人是指长期居住菲律宾，且尚未成为该国公民的外国人。截至 2010 年 5 月，菲律宾总人口 9233.7852 万，其中永久居民和非居民外国人 17.7365 万。

二、菲律宾的移民管理机构

(一) 劳动就业部。菲律宾劳动就业部作为负责制定、实施劳动和就业领域的政策、计划的部门，其下辖国际劳工事务局等在内的 5 个局、海外菲律宾工人国家重返社会中心、16 个区域办事处、菲律宾海外劳工管理局等在内的 11 个附属机构以及菲律宾海外劳工办事处。其中与在非外国人工作密切相关的是国家就业局，国家就业局主要负责制定人力资源开发、配置等方面的政策、建立和维护外国人工作登记和工作许可制度，规范外国人就业等职责。国际劳工事务局（2022 年 2 月，菲律宾成立移民工人部，合并了包括国际劳工事务局在内的 7 个机构，以更好服

务海外菲律宾籍工人）主要服务海外菲律宾籍工人，其职能主要包括：负责制定与国际劳工和就业问题相关的政策、规划等，并监督相关国家遵守和履行国际组织规定的有关涉及国际劳工方面的规定，并为部长提供咨询服务，监督和汇报菲律宾海外劳工管理局等机构在世界不同地区的运行和活动情况。

(二) 海外菲律宾人委员会。海外菲律宾人委员会是菲律宾总统府下属的菲律宾政府机构。海外菲律宾人委员会由 9 人组成，设置主席一名由海外菲律宾人委员会秘书担任，副主席一名由外交部长担任，其成员包括贸易工业部部长、劳动就业部部长、教育部长、司法部长、旅游部长等。该机构主要负责促进和维护菲律宾移民以及在其他国家的菲律宾籍永久居民的利益。其具体职责为，一是协助菲律宾总统和菲律宾国会制定有关或影响海外菲律宾人的政策和措施；二是制定和实施促进海外菲律宾人的利益和福祉的计划；三是作为维护和加强海外菲律宾人与菲律宾社会、经济和文化联系的枢纽等职责。

(三) 移民局。菲律宾移民局是菲律宾司法部和总统的重要执法机构，设置局长一名，副局长两名，其中局长享有指导、监督移民局的所有官员、职员与雇员以及发布指令等职责。由局长、副局长组成的局长委员会行使部分行政和准司法权力。菲律宾移民局有情报处、法律政策处、外国人登记处、移民管理处、财务管理处、信息技术处等九个成员单位。值得关注的是，特别调查委员会作为局长委员会的附属机构，主要享有对决定寻求进入菲律宾的外国人进行调查，确定是否存在被允许进入菲律宾或其他情况的权力。



左：口岸自助入境通道

右：信息技术手段在移民管理中的应用

此外，特别调查委员会还享有对菲律宾移民法第 29 条规定的所有案件做出调查结果和建议的权力。作为菲律宾司法部和总统的重要执法机构，菲律宾移民局的主要职责为：一是确保菲律宾领土管辖范围内的所有外国人遵守菲律宾现行法律；二是协助国内和国际执法机构确保菲律宾国家的安全稳定；三是签证、外国人出入境管理、移民管理等。具体而言，菲律宾移民局通过局长委员会行使下列行政和准司法权力：一是管理外国人在本国的入境、出境、停留事务；二是依照菲律宾法律对本国公民出入境进行管理；三是签发非移民、特殊非移民、移民的签证及相关身份证明；四是签发和执行移民法有关的特别许可（例如特别工作许可〔SWP〕、临时工作许可〔PPW〕、特别学习许可〔SSP〕等）；五是公民身份及相关信息的行政确认；六是对涉及外国人遣返、驱逐出境等案件进行调查、听证、决定，执行有关外国人遣返、驱逐出境的命令；七是对违反移民法规和其他菲律宾法律的外国人进行调查、逮捕和拘留等权力。

三、菲律宾移民政策的演变

菲律宾移民政策可以分为针对外国人移民本国的移民政策和针对本国移民外国的移民政策（主要为劳务移民政策）。根据不同时期针对外国人移民本国的移民政策的价值取向进行分析，外国人移民本国的移民政策的演变历程可以分为：开放移民时期和适度限制移民时期；菲律宾劳务移民可分为自由劳务移民时期、计划劳务移民时期、适度限制劳务移民时期。

（一）开放移民时期（1898—1940 年）。与劳务移民这一印象相反，菲律宾有接收难民这一历史传统。1898 年经过美西战争，菲律宾成为美国的殖民地，菲律宾当时的政府更注重货物的入境，而不是监控外国人入境；更感兴趣的是从船舶货物中征收关税，而不是控制和规范外国人的到达和停留等事务。基于菲律宾开放移民的政策，因逃避战争等而前往菲律宾的世界各地人数剧增，同时不满政府开放移民政策的人不断地提出批评，这使得当时的执政领导人不得不发布解释性公告，驳斥了对其开放移民政策的批评，并呼吁所有菲律宾人欢迎难民，并指示政府协助他们。

（二）适度限制移民时期（1940 至今）。随着开放移民政策的问题不断凸显，1940 年菲律宾立法机构颁布了 1940 年菲律宾移民法案，该法将每年移民到该国的人数限制在 50 人以内。1950 年为加强对外国人管理，菲律宾出台 1950 年外国人登记法。为加强外国人在菲律宾的社会融合，菲律宾制定 1995 年外国人社会融合法案，立法者希望在一定条件下，通过在菲律宾的社会融合计划授予外国人合法居留权。菲律宾政府在适度限制移民的同时，为了更好回应越来越多的海外菲律宾人的身份保留和重新获得呼声，菲律宾于 2003 年出台了公民保留和重新获得法案，允许双重国籍公民的存在。

虽然菲律宾对于外国人移民本国制定了诸多措施，但不可否认的是该国的大部分注意力和政策都集中在本国移民至国外上，尤其是在劳务移民方面。受国际局势、国内政治、人口结构、经济发展及本国



移民文化等因素的影响,根据不同时期本国人移民外国的移民政策的价值取向进行分析,本国人移民外国的移民政策的演变历程可分为自由劳务移民时期、计划劳务移民时期、适度限制劳务移民时期。

(一)自由劳务移民时期(1898—1970年)。菲律宾自1898年成为美国殖民地,在20世纪大部分时间里菲律宾人劳务移民的目的国一直是美国。从第一批菲律宾工人于1906年12月20日抵达夏威夷从事农业工作开始,陆陆续续的菲律宾人离开自己的家园前往美国各地从事农业、工业等工作。虽然这一期间受到国际战争、美国移民政策等因素的影响使得菲律宾人劳务移民至美国受阻,但并不影响这一时期自由劳务移民的特征。20世纪六七十年代,随着加拿大、澳大利亚、新西兰移民政策的调整,使得菲律宾逐渐成为这些国家最重要的劳务移民来源国之一。

(二)计划劳务移民时期(1970—2010年)。20世纪70年代,受制于国内经济发展、人口的增长、国际经济形式的影响(1973年石油危机)、海湾石油国家基建劳工的需求等因素的影响,菲律宾政府开始了长期的劳务移民政策。1974年,菲律宾劳动法确立了政府海外就业的框架。随着越来越多的菲律宾劳务移民走向世界各地,为了保护菲律宾劳工的权益,菲律宾政府也制定了诸多法案、政策,如1995年,菲律宾制定的移民工人和海外菲律宾人法案,旨在保护海外菲律宾工人出国工作前后的权益。菲律宾政府在制定诸多保护海外菲律宾工人权益的法案、政策的同时,也成立了诸多保护和服务海外菲律宾工人的机构,如1982年成立了旨在维护海外菲律宾工人的权益和管理海外菲律宾工人的海外就业管理局,1977年成立了为移民及其家人提供支持和帮助的海外工人福利管理局。21世纪初,菲律宾政府制定了宏伟地向海外部署劳务移民目标。这一目标的标志体现在2004—2010年菲律宾中期发展计划,在该计划中菲律宾政府设定了每年向海外派遣100万工人的目标。

(三)适度限制劳务移民时期(2010年至今)。随着有计划的劳务移民政策的实施,反对该计划的呼声也越来越高,批评者认为该项计划将人民当作一个出口商品和外汇的工具。为此,2010年菲律宾放弃这一计划,并采取了相应立法措施(如修订1995年

移民工人和海外菲律宾人法案)及相关配套措施,以期望在国内创造更多的就业机会,使菲律宾人民出国工作成为一种选择而不是必须。与此同时,越来越多的跨国婚姻移民,引起了菲律宾人对嫁给外国人的女性权益的担忧。为此,2016年菲律宾废除了1990年反邮购新娘法案,并出台反邮购配偶法,通过系列立法和行政措施,以加强对非法婚姻移民的打击,更好地维护菲律宾人在婚姻移民中的权益。2016年菲律宾新一届执政团队提出了“打击人口贩运和非法招募,为移民提供强制性金融教育以及成立一个专门负责海外菲律宾人的部门”的目标。为了实现上述目标,新一届政府采取了诸多行动,如2017年,新一届政府批准了2012—2022年菲律宾发展计划,新一届政府希望通过该项发展计划创造更多的就业机会,使更多人留在国内工作,同时该项计划也关注到海外菲律宾人的权利与福祉,促进他们参与国家发展等;2022年,为了更好保护海外菲律宾人的权利和福祉,促进菲律宾工人的海外就业和重返菲律宾社会,菲律宾成立移民工人部。2020年以来,在复杂的国际形势、新冠肺炎疫情大流行的背景下,菲律宾实现上述目标虽受到一定程度的阻碍,但并不影响其发展本国经济、创造更多就业机会、使菲律宾人民出国工作成为一种选择而不是必须这一愿景。©

移民官员押解非法移民者

