

# 粤港澳大湾区国际移民服务与管理政策比较研究

李俊良

(广东省民族宗教研究院,广东 广州 510180)

**摘要:**国际移民的大规模频繁流动对粤港澳大湾区经济社会发展提出新挑战。粤港澳三地国际移民服务与管理政策的比较发现,内地可根据实际,选择性借鉴港澳在移民服务与管理方面的有益经验。出入境和实有人口管理政策方面可做适度调整,使用更开放的政策立场和管理模式。在非政府主导的国际移民服务和社区工作方面内地也可以学习港澳经验且不断探索创新,推动各类国际人才自由便利在湾区流动。

**关键词:**国际移民;粤港澳大湾区;少数民族裔;外国人

**中图分类号:**C95 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-5681(2022)04-0158-08

## Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area International Immigration Services A Comparative Study with Management Policy

Li Jun-liang

**Abstract:**The large-scale and frequent flow of international migrants poses new challenges to the economic and social development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. A comparison of international migration services and management policies in Guangdong, Hong Kong and Macao shows that China's mainland can selectively learn from the useful experience of Hong Kong and Macao in migration services and management according to its actual situation. The entry-exit and population management policies can be moderately adjusted to use more open policy positions and management models. In terms of non-government-led international migration services and community work, the Mainland can also learn from Hong Kong and Macao's experience and continuously explore innovations to promote the free and convenient flow of various international talents in the Bay Area.

**Key words:**International migration;Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Ethnic minorities; Foreigner

随着中国经济的快速发展及全球化的日益深入,出入我国国境,同时在我国长期居留和定居的跨国流动人口越来越多。在一些沿海和经济发达城市,出现了规模大小不等的国际流动人口聚居社区。跨国流动人口的快速增长对城市治理提出了新挑战,也成为了人类学、社会学、公共管理等学科的研究热点。近年随着中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》出台,围绕破解大湾区内人流、物流、资金流、信息流的流通障碍,作出了一系列制度安排。面对跨国流动人口在湾区内更大规模、更频繁的流动,如何对不同种族、宗教信仰的跨国流动人口进行有效的社会治理显得尤为重要。由于香港、澳门地区的跨国流动人口管理起步较早且与国际接轨,因而借鉴港澳两地在跨国流动人口服务与管理方面的有益经验,对更深入探讨我国跨国流动人口治理问题有重要启示意义。

近年,学术界和国际组织讨论跨国流动人口问题时,一般用“国际移民”(International Migrant)的概

念来表述。国内有的人类学、社会学研究也经常会用“外国人”“外国移民”“跨国流动人口”,或者直接用某一族群:如“韩国人”“越南人”“非洲人”等进行表述。但实际上,这些研究对象都是“国际移民”。一般来讲,研究跨国流动人口用“国际”并无争议,但在一段时间里,国内学术界对跨国流动人口的主体——移民(Migrant),一直没有统一和权威的定义。而我国已经加入的国际移民组织(IOM)对“移民”的定义是:“正在迁移或已经跨越国际边界或在其居住地以外的国家内迁移的任何人,不论该人的身份是否合法、该迁移是自愿的还是非自愿的、迁移的原因是什么或逗留的时间长短。”<sup>[1]</sup>这定义在一定程度上成为通说,被广泛采用。此外,在2018年4月我国正式成立国家移民管理局,“移民”的概念有了国内正式的官方背景。<sup>[2]</sup>为此,国内一般围绕“国际移民”这一概念研究跨国人口流动所产生的各种问题。

学术界对国际移民中的社会网络、群体特性、社会融入、聚居区的社会空间以及社会综合治理等

本文系国家社科基金项目“粤港澳大湾区外国移民聚居社区治理的比较视野与本土构建研究”(批准号:19BMZ098)阶段性成果。

收稿日期:2022-06-13

作者简介:李俊良(1978—),男,广东广州人,广东省民族宗教研究院副研究员,主要从事国际移民、民族宗教理论政策、宪法学与行政法学研究。

问题进行了深入的调查分析。总体来看,这些关于国际移民的研究包括但不限于以下几方面:一是以移民聚居社区进行的研究。如有学者通过对移民聚居社区的研究发现,移民在异国的创业发展不仅促进聚居区族裔经济发展,更重要的是能提高一个族裔社区的“组织完整性”,最终取得向上社会流动的成功。<sup>[9]</sup>二是以文化适应为切入点的研究。此类研究从人类学的角度,引用心理学中跨文化适应的理论范式,考察移民在国内的文化适应状况;有的学者们还对移民的不同阶层进行分析,如对非洲人中的导购中介商群体的研究等。<sup>[4]</sup>三是以人文地理规划为视角的研究。例如分析广州小北路黑人聚居区社会空间,从人文地理的视域研究广州非洲人的生存发展。<sup>[9]</sup>四是以移民的社会治理为切入点作研究。研究者对移民治理相关的出入境政策、国籍确认、非法移民遣返等问题展开探讨。<sup>[6]</sup>认为须加大国际移民方面的公共服务投入和体系建设,建立长效化、全覆盖和新科技的国际移民服务网络平台,并将国际移民管理纳入网格化管理和志愿者服务体系。<sup>[7]</sup>梳理上述研究脉络可见,现有文献多侧重于聚居社区、特定族群等方面的研究,而从国家治理和国家政策立场出发的比较研究相对较少,以粤港澳三地国际移民服务与管理政策为对象进行全面的比较研究和探讨则更少。笔者围绕国际移民的相关问题,从港澳人口构成、三地出入境政策与实有人口管理、社区公共服务等方面加以讨论。

## 一、港澳人口的多元结构

对港澳国际移民服务与管理政策进行比较研

究,须先从港澳的人口基本构成作为切入点。研究发现,港澳地区人口服务管理政策有其特殊性,表现为特殊政策之下的多元结构。如香港作为实施“一国两制”的国际城市,主要采用“居民”而非“公民”对人口进行管理。根据《香港基本法》第24条和第26条,“香港居民”以“居留权”将人口划分为“永久性”和“非永久性”两大类。在香港和澳门,对于非祖居本地的非华人族群一般称呼其为:少数族裔人士。<sup>[8]</sup>在港澳地区,针对国际移民的服务管理体系,都建基于当地的少数族裔政策体系并进行社会制度的构建。

### (一)香港人口构成

香港曾经是英国殖民地,英国人的到来使它成为一个中西文化交汇的多种族地区。早期香港的少数族裔以英国人、葡萄牙人为主。当英国人来到香港时,他们在香港雇用了许多来自英国南亚殖民地的助手,如印度、巴基斯坦和尼泊尔人,所以香港有很多南亚人。但是到20世纪70年代,来自中国大陆的家庭佣工的数量减少,促使香港人雇佣来自菲律宾、泰国、印尼等地的家庭佣工。所以现今东南亚人口已成为香港的主要少数族裔。2021年的人口普查,近年来香港人口与种族情况见表1。<sup>[9]</sup>

现今除华人以外,香港的其他少数族裔主要包括菲律宾人、印尼人、南亚人和泰国人。其一,菲律宾人和印尼人,他们主要到香港做一些家庭佣工工作。其二,南亚裔的印度人、巴基斯坦人和尼泊尔人。南亚族群中,最早出现在香港的是印度人。早期的香港社会秩序混乱、贪污严重,英国政府从印度旁遮普邦征调了锡克教徒加入香港警队,<sup>[10]</sup>后来一

表1 近年香港人口与种族情况

(“数目”单位:人)

种族	2011年		2016年		2021年	
	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
华人	6620393	93.6	6752202	92.0	6793502	91.6
菲律宾人	133018	1.9	184081	2.5	201291	2.7
印尼人	133377	1.9	153299	2.1	142065	1.9
南亚裔人士	65521	0.9	84875	1.2	101969	1.4
印度人	28616	0.4	36462	0.5	42569	0.6
尼泊尔人	16518	0.2	25472	0.3	29701	0.4
巴基斯坦人	18042	0.3	18094	0.2	24385	0.3
其他南亚裔人	2345	0.0	4847	0.1	5314	0.1
泰国人	11213	0.2	10215	0.1	12972	0.2
日本人	12580	0.2	9976	0.1	10291	0.1
韩国人	5209	0.1	6309	0.1	8700	0.1
其他亚洲人	4693	0.1	8433	0.1	10574	0.1
白人	55236	0.8	58209	0.8	61582	0.8
其他	30336	0.4	68986	0.9	70124	0.9
总计	7071576	100.0	7336585	100.0	7413070	100.0

部分巴基斯坦人也加入,他们为维持当年的社会秩序作出了贡献。殖民时代,香港有很多英军雇佣的尼泊尔军人,他们被称为“啞喀兵”(Gurkhas),现今香港的尼泊尔人大部分是他们的后裔。其三,越南裔香港人。1961年爆发越南战争,许多越南人以难民身份逃到香港。2000年后香港政府给予这些难民居留权。因此这部分人及其后裔也在香港受教育且定居下来。其四,韩国人和日本人。他们大多是韩国、日本公司及其香港分支机构员工的家属。其五,欧美人群体。他们是在英国殖民地期间在香港工作和定居的欧美人和家属,通常是企业或者是殖民地时期的香港公务员、教师。

部分族群的特征。如部分香港本地印度裔、巴基斯坦裔人早期一般是香港纪律部队的成员。由于香港本地很多人均无法分辨是印度裔还是巴基斯坦裔,他们被本地华裔统称为印度人。香港本地的巴基斯坦裔普遍对社会的看法均属正面,他们在香港面临较少歧视,虽然融入程度各异,但他们融入本地华

裔社区较为容易。然而,大部分香港本地的尼泊尔裔人士以前为英军士兵,他们在1997年香港回归中国后留在香港。由于受军队规条所限,他们过去与本地华裔的互动有限,大众的关系较为疏离。其家人大多居住于靠近殖民地政府时期的军营附近的社区。虽然他们已驻香港有三代之久,但其中很多人也是在1997年后才开始与本地华裔互动,才开始融入社区。总体来看,香港的少数族裔普遍有较强的凝聚力,倾向于向少数族裔朋友求助,并认为向政府求助是违背他们的文化。如香港本地尼泊尔裔是颇有组织的,在香港大约有24个本地尼泊尔社区。<sup>[11]</sup>

除种族和族群较为多元以外,由于香港在回归祖国之后,实施一国两制制度,因此人口中的国籍情况也相对复杂。根据香港统计部门2021年的人口普查,香港人的国籍情况见表2。<sup>[12]</sup>

#### (二)澳门人口构成

澳门是一座移民城市,本地居民较能接纳海内外移民。1980年初,大量中国内地移民移居澳门,增

表2 香港人口国籍分类情况表

(“数目”单位:人)

国籍		2011年		2016年		2021年	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
中国	永久居留地是香港	6489492	91.8	6646415	90.6	6736852	90.9
	永久居留地不是香港	97084	1.4	121775	1.7	82838	1.1
	菲律宾	135081	1.9	186869	2.5	203359	2.7
	印尼	137403	1.9	159901	2.2	145754	2.0
	英国	33733	0.5	35069	0.5	37243	0.5
	印度	26650	0.4	28777	0.4	32796	0.4
	尼泊尔	15943	0.2	22679	0.3	26779	0.4
	巴基斯坦	17253	0.2	15234	0.2	18178	0.2
	美国	16742	0.2	14749	0.2	14043	0.2
	泰国	14211	0.2	11493	0.2	13838	0.2
	澳洲	15949	0.2	14669	0.2	11773	0.2
	日本	13858	0.2	10678	0.1	11486	0.2
	其他	58177	0.8	68277	0.9	78131	1.1
	总计	7071576	100.0	7336585	100.0	7413070	100.0

加了澳门的多元文化性,亦提供了不少廉价劳动力。自此,澳门的劳动力市场融入不少本地和非本地居民,当中包括来自东南亚、非洲、欧洲等地的新移民,移民人口是澳门人口多元化的重要组成部分。总体而言,澳门人口构成主要可以分成以下几类:一是“土生葡人”。土生葡人是澳门社会的一大特色。二是广东族群。广东族群是澳门人口构成的主体,主要是来自珠江三角洲地区的移民,是澳门文化的主要载体。三是福建族群。福建人是较早的移民,除了拥有独特的方言外,福建人在职业上以经商为主,居住也相对集中。四是其他国籍的人形成的族群。如菲律宾人、泰国人等。<sup>[13]</sup>据2015年澳门统计暨普查局的数据,非澳门出生的人口占总人口

约60%,其中在中国内地出生的约占46.2%。如果以国籍区分,中国籍人口约51万人,为总人口的92.3%(其中96.4为华裔);葡籍人口只占约0.9%,而菲律宾籍人口约为15000人,约占总人口2.7%。

“土生葡人”在澳门是比较特殊的群体。葡萄牙殖民地时代,由于15世纪以来的葡萄牙政府不允许女性随船出行,因此当葡萄牙海员到达海外领土及殖民地时只能与当地女性结婚。当年到达澳门的葡萄牙船员到达澳门之后与澳门本地华人通婚繁衍的后代,澳门本地居民称其为“土生葡人”。澳门“土生葡人”见证了不同种族通婚在澳门的普遍性,是澳门奉行多元文化相互融合传统的例证。根据澳门统计部门2016年的人口中期核查,澳门的人口

与种族情况见表 3。<sup>[14]</sup>

## 二、出入境政策与实有人口管理

社会治理作为国际移民研究的重要主题,对出

入境、国籍管理、非法移民遣返、移民领域国际合作等政策都产生重要影响。在实践中,国际移民的管理分工明确,出入境部门负责签证审批,地方治安部门负责实有人口管理。内地移民普遍反映签证

表 3 澳门人口与种族情况表

(单位:人)

性别	总数	华裔	葡萄牙裔	华裔和葡萄牙裔	华裔和非葡萄牙裔	葡萄牙裔及其他族裔	其他
合计	650834	577107	6853	3889	2014	973	59998
男性	314018	284343	3517	2079	987	381	22711
女性	336816	292764	3336	1810	1027	592	37287

难、续签难,中国“绿卡”很难获得,由此在社区管理和提供服务过程中,往往会发现一些“三非”<sup>①</sup>群体。为此,围绕港澳和内地的出入境政策、实有人口管理、国籍确认和遣返机制等方面问题进行分析。

### (一) 出入境管理

#### 1. 广东出入境管理特点

其一,签证管理制度。因为国内的出入境、移民事务均属于中央事权。所以外国人的出入境签证、不准入境、过境许可、出入境的逐级申报和审批等制度广东与全国的没有太大差异。其二,居留管理制度。与居留管理相关的制度包括外国人的出入境证件签发和查验,入境后临时的住宿登记,外国人就业制度等。在外国人临时住宿登记方面,广东在实践中一般对跨国流动人口实行入境 24 小时内的住宿登记。公安部门对外国人的居留管理由出入境部门负责签证审批,治安部门负责实有人口管理。通过各种信息系统,如街道出租屋管理系统,计划生育与流动人口管理系统,还有一些地方公安部门专门研发的“时租日租信息管理信息系统”等专门针对公寓、民宿对流动人口进行登记管理。然而,由于国家法律和政策对跨国流动人口居住管理的滞后,在管理上存在漏洞,有待完善。多年前,广东省人大代表提交了“关于完善外国人就业管理法规体系”的议案,提出制定《外国人就业管理法》和《外国人在中国就业许可办法》,改变目前对跨国流动人口的合法就业管理没有法律规定的现状。预计将设立相应的管理机构,落实管理人员,开展用工管理,打击非法用工。<sup>[15]</sup>但是这些设想到现今为止还处于探索阶段。其三,“三非”预防与查处制度。“三非”查处主要依靠地方公安治安管理部门,查处的方式包括:一是通过临时住宿登记、盘查等方式进行查处。在城镇各个居住小区由社区居委会、社区代表、街道办事处、城管部门和民警,实施群众性防治方案,开展统一清查作业。二是在社会上广泛宣传有关就业的法律法规,督促用人单位及时为相关人员办理法定审批用工手续。三是内地外国人永久居留“绿卡”制度要与国际接轨。目前,中国尚未出台与国际接轨的《移民法》。现行制度与国际居留权制度也存在一定差距。

国外比较多使用的移民配额制度、移民保证制度、难民永久居留制度等等在中国都没有推行,因此需要国家层面配套出台政策。2017 年左右,公安部会同 20 个部委开展外国人永久居留问题专题研究,率先推进证件便利化改版,强化永久居留证件

身份证明功能。但是由于产生了一定争议所以暂时搁置,相关政策还在讨论酝酿之中。<sup>[16]</sup>

#### 2. 港澳出入境管理特点

港澳出入境政策则与内地有很大差异。主要表现为吸引劳工入境工作,入境政策较为宽松。特别是为吸引高素质外国人入境定居,适应地区经济需求,出入境政策对这部分人的管制更加宽松,因而港澳出入境管理呈现以下特点:一是出入境制度方面。例如香港一般情况下约有 170 个国家和地区的公民可以获得免签证进入香港停留,时间约为 7 天至 6 个月不等。相对内地而言,外国人具有自由出入的便利条件。而澳门的出入境制度也相对宽松,对需要签证的出入境人员采取落地签证制度。二是居留管理制度方面。香港入境处根据入境者的身份,赋予其不同的居留权,且出入境制度中有健全的投诉处理机制。此外,香港对“三非”人员的处罚非常严厉,一般情况下,发现“三非”人员都会进行强制拘留后送往香港特别设立的羁留中心接受检查,检查后遣送出境。根据香港法律,任何非法进入香港的人,包括国际港口的船长和船员,将被判处 500 万元人民币或终身监禁。对于雇佣非法劳工的行为,被认定为严重犯罪,即使初犯也会被立即判处监禁。在澳门,如果停留时间超过居留许可的有效期限,而在居留许可被吊销后,在规定的期限内未离开澳门,将被视为非法停留。违反禁入令的非法滞留和非法入境,最高可处 1 年以下有期徒刑。此外,澳门还有非常完善的不准入境制度,明令拒绝六类非澳门居民进入澳门等制度。<sup>②</sup>

#### (二) 实有人口管理

三地相关部门对出入境与实有人口管理方面分工明确,如上所述对出入境进行管理之外,地方治安部门负责国际移民的实有人口管理。治安部门在管理的过程中往往会遇到人口登记不全,实有人口国籍需要确认并有秩序遣返等问题。

##### 1. 国籍确认

一般而言,双重国籍是经常遇到的问题,主要包括两种情况:一是中国身份的双重国籍,二是外国人通过双重国籍变换身份从而非法入境我国的问题。其一,中国人双重身份。在实践中,由于户籍和国籍在管理上缺乏有效的实施方法和手段,一些在国外定居的中国人仍然有意无意地保留自己的中国户口、身份证和出入境证件。有些人即使在加入外国国籍后也没有注销自己的国内身份信息;或者

一些常年旅居海外的中国人在取得外国公民身份后没有及时返回中国注销出入境证件,仍继续使用之前的出入境证件出入他国。这些因素都会造成双重国籍的问题,此问题严重影响出入境管理工作,给中国出入境管理部门的管控执法工作带来了极大挑战。其二,外国人的双重国籍。有很多外国人以双重国籍进入中国。一些外国人因“三非”问题被中国边检机关驱逐出境,一至五年内不准入境。但是,由于很多国家承认双重国籍,这些被禁止入境的外国人在双重国籍的情况下,会想办法用另一个国家的护照身份信息继续入境。<sup>[17]</sup>其三,部分中国港澳永久性居民的国籍问题。一般而言,中国香港、澳门应该和内地一样都使用相同的国籍制度,但在实践中,香港、澳门地区在事实上实行着特殊的国籍和出入境政策。<sup>③</sup>原则上我国并不承认中国香港、澳门永久性居民具有双重国籍,仅认定为旅行证件,《香港国籍问题解释》和《澳门国籍问题解释》还特地在法条中强调了持有外国护照等有效身份证件在香港和澳门居民不能据此享有外国领事保护权<sup>④</sup>因而,对于这些情况国内地方治安部门都要分情况分类进行重新识别。

## 2. 遣返机制

一个外国人持有签证那一刻开始,出入境部门即推进有义务应当知晓自己签证的有效期。如果签证过期,对相关人员进行确定国籍后实施遣返。这是全球通行做法,不论是内地还是港澳地区都如此。近年来,内地移民部门也在不断研究西方国家的一些有益经验,如英联邦国家和地区的移民担保制度等等。而近年来,非政府组织和国际组织也部分介入一些人道主义的遣返机制构建。如国际移民组织(IOM)计划与国内合作的“协助自愿返回项目”“重新融入计划”以及组织建立的“反拐卖妇女的人道主义项目”等。推行一些自愿遣返的活动项目,通过第三方组织的介入,使得遣返对象能够更加顺利返回祖籍国。但是,此类第三方协同的自愿遣返方式没有完全推行,属于探索性的人道主义援助方式。

## 三、面向国际移民的主要公共服务

党的二十大报告中指出:“实施科教兴国战略,强化现代化建设人才支撑。加快建设世界重要人才中心和创新高地,着力形成人才国际竞争的比较优势,把各方面优秀人才集聚到党和人民事业中来”。作为国家战略的粤港澳大湾区建设,其重点即在湾区打造国际科技创新中心。近年,立足于吸引全球资金和人才,促进经济发展和科技创新,广东部分城市分别出台了构建“国际化街区”实施方案和行动计划。如深圳市出台了《关于推进国际化街区建设提升城市国际化水平的实施意见》,并计划到2035年形成38个“国际化街区”。广州市也在“十四五”期间选定10至15个街区进行国际化社区试点,尝试透过国际化社区建设为全球各类人才提供良好的社区生活和创业环境。为做好此项工作政策引导尤其重要,粤港澳三地国际移民提供的公共服务及其在政策上各自具有什么特点成为研究的重要内容。

## (一)内地提供的主要公共服务:以德深为例

### 1. 构筑协作联动工作机制

广东很多街道根据社区治理以及外管工作的需要,创新社区工作模式,建立了相关的协作联动工作机制,为外管工作的顺利开展提供组织保障。如广州市越秀区登峰街道成立由街道党工委书记为组长的领导小组,统筹协调全街涉外管理工作,定期召开联席会议,沟通、会商、研讨外管工作。此外,还成立了管委办,形成以街道办事处牵头,以公安派出所为主导,社区居委会和政府其他部门参与的重点涉外区域“一元化”服务管理体制。<sup>[18]</sup>新冠疫情防控期间,作为涉外工作专门机构的广州市越秀区外办,启动实施广州市外国人管理服务提档升级综合项目。社工深入管控社区一线,为管控区的外国人宣传中外“一视同仁”政策,解释管控防疫政策;通知外籍人士定时定点做核酸检测,跟进其健康状况;开通了紧急求助和心理危机干预热线,外事和来穗部门与社工联动,为管控区内外籍人士提供紧急就医、心理支持和心理疏导等服务。及时沟通公安、卫健、政数等部门,解决签证、就医、饮食、购物、核酸检测等方面的困难。<sup>[19]</sup>

### 2. 提供专业社工和志愿者服务

广东的国际移民聚居社区以创建外国人志愿服务品牌为目标,丰富多元化的外国人服务载体,精心打造专业社工与志愿者服务队伍。一是专业的社工队伍。如广州“开心社工工作发展中心”,依托广州大学,秉承专业为本,用心服务、链接资源,服务社群的理念,为服务对象提供专业的社会工作服务。“开心社工工作发展中心”是广东运营得最成功的外国人社会工作服务专项。从2018年开始该项目在不同的评估中,都获得了第三方评估的优秀等级。服务专项包含常规咨询、政策法规宣传、指引外国人办理政务手续;通过链接政府资源,为外国人进行法律、签证、住房等相关政策的讲座;链接社会医疗机构,为外籍人士提供免费医疗咨询、免费体检、医疗卫生知识讲座等社区活动;绘制社区资源地图,制作社区资源小册子,供外来新居民了解社区资源等。<sup>[20]</sup>社工的专业性不体现在服务专项方面,还体现在决策咨询方面。每年专业社工队伍除了为社区国际移民提供服务之外,还为政府相关部门撰写决策咨询报告,将“国际移民”的相关需求上报,由此不断提升社区外管工作的质量和水平。二是志愿者服务队伍。如广州越秀区登峰街积极探索来穗国际移民融入社区的新路子,发动和鼓励来穗外来人员工作之余参加社区志愿服务。目前登峰街辖内约有二十多名有汉语交流能力的外国人志愿者活跃在社区,他们当中有学生、有教师、有商人,为推动实现多元流动人口之间的自我管理、自我服务、尽快融入广州本地生活发挥了重要作用。此外,深圳的外国志愿者融入项目为移民的主动融入创造了条件。深圳外国志愿者服务的口号是:“赠人玫瑰,手有余香。”外国志愿者服务不仅为服务本地居民,也利用外国人的专业知识,语言优势服务深圳。新冠疫情期间,深圳及时发布多语言核酸检测通知

迅速开通 24 小时的外籍居民的服务电话,提供外籍居民的个性化服务,让外籍居民的问题第一时间得到妥善解决。

### 3. 搭建社区融入服务平台

一是打造面向外国人的综合服务平台。在涉外服务方面,一些地区在总结涉外服务管理工作站经验的基础上,专门建设涉外综合服务中心。如广州登封街道外国人综合服务中心、深圳蛇口街道境外人员管理服务中心等最具有代表性。有效提升了所述辖区内的外管工作水平。涉外管理方面,不论是广东的外国人服务工作站还是境外人员管理服务中心,都承担公安部门下放的境外人员临时住宿登记、房屋租赁、法律咨询、生活资讯、长途电话、外币兑换等各类“一门式”政务服务,实现对外服务管理“零距离”。二是搭建专业服务平台。广州市越秀区登峰街道成立了以家庭综合服务中心为主体的专业服务团队。专业化融入服务平台则以以“中文学堂”等语言培训服务为平台,结合政府引导、法律宣传、政策咨询、社会支持、文化交流等服务,帮助国际移民了解中国法律法规、社会文化、风俗习惯,提高外国人在广州的适应能力、守法意识和社区公众参与意识。<sup>[2]</sup>除此之外,深圳蛇口境外人员管理服务中心也搭建了专业化的融入服务平台。定期发布微信信息,制作运营微信官方账号和微信公众号。三是搭建中外文化交流平台,开展文化体验活动。广州市登峰街道组织开展形式多样的文化艺术体育和社区教育活动,帮助外国人了解中国历史文化和文化遗产,学习文明礼仪,促进中外文化交流。带外籍服务对象走出社区,参观体验广州特色景点民俗,倡导传递“我爱广州”的理念。组织外国人参加“广府庙会”“广府文化旅游嘉年华”“二沙岛音乐季”“广州爵士音乐节”等活动。建立社区人际支持网络。如促进“中外邻里”互动互助,营造和谐社区氛围。开展“专业社工+志愿者+大学生外籍人士社区服务活动”。定期举办邻里节、社区文化节、中外美食分享、中外足球友谊赛等文化活动。这些活动进一步促进了中外民族的融合,也有效调动了国际移民直接参与社区管理的积极性。策划跨文化共融活动。如深圳蛇口街道境外人员管理服务中心,致力于建设和谐宜居的国际化街区,宣传和普及中国法律法规,为辖区内外籍居民提供贴心便利服务。为加深中外居民的交流和沟通,举办多元文化交流活动,丰富外籍居民的社区生活,促进外籍居民融入社区。这些社区活动主要包括:文化碰撞,法律论坛,专题聚焦,初识深圳,语言交流。向辖区外籍居民宣传中国传统文化习俗,同时也向本地居民宣传介绍外国特色文化,促进不同群体文化共融,让社区居民学会尊重包容不同文化。

#### (二) 港澳地区提供的主要公共服务:以香港为例

如前文所述,在港澳地区针对国际移民的服务管理体系,都建基于当地的少数族裔政策体系。以香港为例,在政策制定与统筹机构的指导下,社会对国际移民的公共服务分政府主导与非政府支援两方面。

#### 1. 政策制定与统筹机构

政制及内地事务局。是香港对少数族裔政策制定统筹的最重要机构,在政策制定与统筹方面提出政策指引,为所有政府政策局、部门及其他相关机构提供指导。据《香港基本法》和《香港人权法案条例》等法律的规定,特区政府有责任禁止歧视,包括基于种族的歧视。首先,《香港特别行政区基本法》第 25 条规定:“香港居民在法律面前一律平等”。《香港人权法案》第 1 条订明:“人人得享受人权法案所确认之权利,无分种族”;第 22 条规定:“人人在法律上一律平等,且应受法律平等保护,无所歧视”及“法律应禁止任何歧视,并保证人人享受平等而有效之保护,以防因种族……而生之歧视”等等。这些条款及其衍生的规范为香港特别行政区政府制定少数族裔政策提供依据。其次,香港法院拥有司法审查权,香港公共主管当局作出违反《基本法》或《香港人权法案条例》的种族歧视行为,可能会在法院遭到挑战。为避免出现有违《基本法》或《香港人权法案条例》的行为,政制及内地事务局负责协调及审视政府推行指引的整体情况,包括监察指引的推行、协调资料收集工作及向公众公布有关资料。公共主管当局则负责在其政策及工作范畴内推行指引,包括收集不同种族人士使用服务的资料和统计数字、公布为不同种族人士所提供的支援服务,以及指导和安排属下人员接受培训,提高他们的文化及语言能力。<sup>[3]</sup>为推动种族融合,“种族关系组”在 2002 年成立,起初隶属香港民政事务局,其后于 2007 年及 2011 年分别转为隶属于政制及内地事务局及民政事务总署。

民政事务总署。在香港特区政府中,民政事务总署是致力少数族裔工作的重要部门。考虑到在香港不能以中文或英文有效沟通的少数族裔在使用公共服务时或会遇到困难,为确保不同种族的服务使用者皆享有平等机会获得公共服务并从中受惠,有关方面为有需要的人提供适当的语言服务。“融汇——少数族裔人士支持服务中心”(CHEER)就是其中最具有代表性的由香港特别行政区政府民政事务总署资助的少数族裔人士支持服务中心。该中心的目标是协助少数族裔人士认识及使用社会服务及资源。包括:提高少数族裔人士运用中、英文的能力;提高少数族裔人士解决问题和适应在港生活的能力;推动社会不同族裔人士融和共处。

平等机会委员会。平等机会委员会(简称平机会)是香港最具特色的机构之一,平机会是执行《种族歧视条例》的机构。根据香港 2008 年通过的《种族歧视条例》,作为执行反歧视条例的法定机构,平机会多年来一直致力消除种族歧视和争取种族平等,尤其着重在雇佣范畴推动种族多元文化。平机会于 2018 年推出《种族多元共融僱主约章》,约章得到众多机构的支持,包括跨国企业、本地财团、中小企、体育机构、教育团体、非政府组织等,现在在香港已经有 200 间机构签署了《约章》,承诺支持推动种族多元化。《约章》促进与不同行业的沟通,透过政策建议和推介,为不同族裔僱员和求职者在他

佣层面缔造平等机会。

## 2. 公共服务机构

语言及沟通是香港少数族裔使用公共服务的障碍。除语言障碍外,认知度偏低也成为香港少数族裔较少使用政府所提供公共服务的另一个原因。为此香港政府透过各种渠道向少数族裔推广其服务。总体而言,这些公共服务都颇具特色,特别是非政府支援的公共服务较内地更为完善。

### (1) 政府主导的服务机构

民政事务总署。民政事务总署委托非政府机构举办少数族裔支援服务中心,提供学习班、融和活动等。除了少数族裔中心以外,民政事务总署亦推行其他计划,包括社区支援小组、大使计划、地区为本融入社区计划、融和奖学金等,协助少数族裔尽早融入社区。融合活动包括,透过资讯科技课程,提升服务用户的基本信息科技知识,帮助其日常生活、就业及学习范畴。透过社交及文化活动,增加服务用户对本地文化、政策及社会资源的知识。文化交流活动,促进不同文化背景人士之间的互动。透过义工活动及小组,鼓励服务用户关心社区及运用其潜能贡献社区。透过课后支持活动,为小学生和初中学生提供功课支持,及为幼稚园学生举办提升其学习中文兴趣之班组。透过就业支持服务,提供就业信息及面试技巧训练。透过青少年专责小组,开展青少年工作坊、青年阁等形式的活动,配合注册社工提供的辅导、指导和转介服务,协助少数族裔人士尽快适应在香港的生活。<sup>[23]</sup>

劳工处、雇员再培训局。劳工处透过下属的就业中心,为少数族裔提供多元化及免费的就业服务。此外,劳工处举办大型及地区性招聘会,协助少数族裔更快找到工作。雇员再培训局透过委任培训机构,为少数族裔提供培训课程及服务。获委任的培训机构很多是非政府机构,这些非政府机构大部份积极主动接触少数族裔并为其提供再培训服务。<sup>[24]</sup>

医管局、政府委托宗教团体机构。医院管理局下辖的公立医院及诊所主要透过服务承办商:香港圣公会麦理浩夫人中心、兼职法庭传译员及有关领事馆为有需要的少数族裔提供一共18种少数族裔语言的传译服务。<sup>[25]</sup>如现时香港圣公会麦理浩夫人中心聘有超过100名传译员,他们都接受了有关医疗知识及沟通技巧的培训。中心透过24小时服务热线联络服务承办商,按个别个案的需要或病人的要求安排即场或电话传译服务。在预约服务方面,病人可预先要求医院、诊所安排传译服务。至于非预约服务,例如病人因急症入院等情况,医院员工会实时安排电话传译,或尽快安排即场传译服务。此外,香港政府委托了三个宗教团体机构包括伊斯兰教机构为少数族裔提供翻译服务。

### (2) 非政府组织的服务机构

香港服务少数族裔的非政府组织非常多,涵盖各种类别。以国别来分的话,可以分成总类和非总类服务。总类服务所有少数族裔人士共有39个,而以国别分的非总类包含:印尼2个、斯里兰卡2个、孟加拉1个、尼泊尔5个、泰国2个、菲律宾3个、

尼日利亚1个,印度5个,巴基斯坦8个。这些非政府组织由商会和各种组织构成,其中部分机构的服务颇具特色。<sup>[26]</sup>

如基督教联合那打素社康服务中心(United Christian Nethersole Community Health Service),为部分香港少数族裔提供预防医学及医疗服务。<sup>[27]</sup>该机构依靠香港公益金的赞助,开展了香港南亚裔人士健康支持计划,为南亚裔人士举办不同类型的健康促进活动,如健康讲座、身体检查和社区健康教育活动等,让他们不会因语言及文化等因素,影响其获得健康资讯及使用医疗服务的机会。此外,为推动香港的无烟文化,香港卫生署从2013年起资助该中心,推行少数族裔及新移民戒烟计划,透过诊所或外展模式,以服务对象的母语提供一站式戒烟服务及健康咨询,又培训其中的少数族裔人士成为戒烟大使,协助推行外展和健康教育活动,该服务团队成员来自尼泊尔、印度、巴基斯坦、菲律宾及印尼等地,并拥有当地医护资历组成,以便接触和联系香港各少数族裔人士及团体。

## 四、结 语

综上所述,透过对港澳人口结构、出入境政策与实有人口管理、公共服务等方面的政策比较,可初步归纳出三地在国际移民服务与管理政策方面的一些基本特征。

首先,出入境与实有人口管理方面。有的学者认为粤港澳出入境管理模式可分为宽松、管理和控制三种类型。从各国移民法的实践来看,目前宽松的移民管理模式是非常罕见的。管理的主要特点是通过移民管理政策调整劳动力市场的供需平衡,缓解人口与管理的矛盾。它表现在鼓励本国公民移居国外,或放宽入境政策以吸引工人入境。香港和澳门的出入境管理政策与上述的特征比较一致,总体来看是介乎于宽松型与管理型之间的出入境管理模式。<sup>[28]</sup>一是签证管理制度,如香港的外国人出境管理相对比较宽松,一般情况下约有170个国家和地区的公民可以获得免签证进入香港停留,时间约为7天至6个月不等。二是港澳与内地都同样有较为严格的“三非”预防与查处制度,而与内地的区别在于港澳的申诉制度更为完善。三是居留管理制度。广东拥有全国统一的入境签证制度、过境许可制度、不入境制度、外国人逐级申请审批制度等制度设计,属于管制型的管理模式。相较而言内地国际移民的永久居留权“绿卡”制度有待与国际接轨。港澳在这方面的政策尺度较为宽松,更有利于吸引人才,在某些方面值得广东借鉴学习。长远来看,在粤港澳大湾区打造能对标世界的科技创新中心必须要对广东原有的出入境管理模式做出适度调整,在国际移民流动方面出台创新政策,允许人才在湾区内地更便捷流动。

其次,社区融入与公共服务政策方面。三地的差异在于内地在社会融入与公共服务的投入方面以政府投入为主,即使是第三方参与,也大多借助政府购买服务的方式搭建社会融入与公共服务平

台。而港澳的情况则有所不同,如香港虽然没有类似内地的移民社区融合项目,但基于回归前就建立起来的少数族裔政策,加上较为便利的出入境制度,其国际移民的管理政策非常具有开放性。一方面政府对国际移民的投入较多,在政府的各个机构都有专门的预算提供服务,政府的服务体系完整完善。此外,非政府主导的服务机构也非常多,各个不同族裔都有自己的组织团体,这在很大程度上减轻了政府负担。澳门和香港一样都是一个中西交融的社会,由于世居“土生葡人”等族群的存在,更加深刻地影响澳门的国际移民服务与管理政策,政府也投入了大量的资源为移民提供社会服务。由此,国内在很多方面都可借鉴港澳的有益经验,特别是在非政府组织的服务机构方面,在学习借鉴的基础上可以不断创新和探索。

最后,在国际移民服务与管理政策的价值取向方面。港澳两地国际移民政策呈现出与内地的不同价值取向和特征。以香港为例,香港的国际移民服务管理政策背后彰显的价值差异在于,对移民管理政策是“出入境自由”和“个人权利”优先的价值取向。香港没有单独的国际移民服务管理制度,其制度是融入到香港社会的少数族裔服务管理体系中。这说明在香港,不论是社会持份者的永久性居民还是社会非持份者的新移民都同样享有各种权利。此外,香港人新的国际移民接受程度很高。在香港更多的是强调“居民”,而不是带有部分权利义务属性的“公民”概念和身份制度。为此,国内在对跨国流动人口的探讨和研究的过程中应该有选择地吸收和借鉴。

#### 注释:

- ①“三非”指非法拘留、非法入境、非法就业。  
 ②参见《澳门特别行政区出入境管控、逗留及居留许可的法律制度》,明确规定拒绝6类非澳门居民进入澳门。  
 ③参见《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国国籍法〉在香港特别行政区实施的几个问题的解释》、《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国国籍法〉在澳门特别行政区实施的几个问题的解释》。  
 ④参见《香港国籍问题解释》第2、3、4条,《澳门国籍问题解释》第2、3条。

#### 参考文献:

- [1][2]张惠德,杨春霞.移民概念的辨析及在我国移民管理中的适用建议[J].政法学刊,2022,(3).  
 [3]周敏,王大磊.国际移民创业与族裔社区建设——以美国洛杉矶华裔和韩裔经济为例[J].华侨华人历史研究,2021,(2).  
 [4]周大鸣,许多天.结构洞视角下在穗非洲导购中介商社会网络研究[J].民族研究,2017,(3).  
 [5]李志刚,杜枫.“跨国商贸主义”下的城市新社会空间生产——对广州非裔经济区的实证[J].城市规划,2012,(8).  
 [6]叶氢,胡善斌.我国出入境人员国籍的确认与解决路径[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2020,(1).  
 [7]刘国福.中国国际移民的新形势、新挑战和新探索[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2015,(1).  
 [8][24]GOVHK. Hong Kong Poverty Situation Report on

Ethnic Minorities [R].2016:1.77—80.

- [9][12]香港2021年人口普查—简要报告[EB/OL].https://www.censtatd.gov.hk/sc/EIndexbySubject.html pcode=B1120106&scode=600.20,22—11—29.  
 [10]陈瑞端.香港南亚族群的语言使用状况[M].北京:商务印书馆,2019:265—272.  
 [11][23]HKU Centre for Civil Society and Governance. A Study on EMs' Awareness and Satisfaction towards Selected Public Services Report[R]. 2018:4—13.11—28.  
 [13]周大鸣.澳门的族群[J].中国社会科学,1997,(5).  
 [14]澳门统计暨普查局.2016年人口中期统计[EB/OL].https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=104.2022—11—29.  
 [15]叶氢.走向有序统一:三非外国人治理研究[J].政法学刊,2011,(2).  
 [16]张洋.新版中国“绿卡”年内将启用[N].人民日报,2017—02—06.  
 [17]赵正丹.出入境管理法律制度存在的问题及完善对策[D].广东财经大学硕士学位论文,2019.  
 [18][21]李俊良.多元流动人口城市聚居社区治理模式新探——以广州市登峰街“宝汉社区”为例[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2018,(4).  
 [19][20]王海戈.开心社工:探索外国人社区融入发展之路[J].大社会,2019,(Z1).  
 [22]香港政制及内地事务局.促进种族平等行政指引[EB/OL].https://www.cmab.gov.hk/gb/issues/equal\_admin\_guide-line.htm,2022—11—29.  
 [25]香港聖公會參理浩夫人中心,少数族裔服務部[EB/OL].http://www.skhlmc-em.org/,2022—11—29.  
 [26]香港民政事務總署.种族关系组统计[EB/OL].https://www.had.gov.hk/rru/tc\_chi/info/useful\_links.htm,2022—11—29.  
 [27]United Christian Nethersole Community Health Service[EB/OL].https://www.ucn.org.hk/zh-hant/,2022—11—29.  
 [28]叶氢.粤港澳出入境管理制度之比较[J].政法学刊,2009,(3).

[责任编辑 王玘]

[责任校对 李明娟]