

俄罗斯外来移民与移民政策选择

高 际 香

基于历史和政治原因以及语言和文化等方面的联系,独联体国家民众一直将俄罗斯作为最重要的移民目的地,进而使得俄罗斯成为当今世界最大的移民目的地之一。本文试图从俄罗斯外来移民的现状分析入手,通过系统回顾俄罗斯移民政策的变迁历程,对俄罗斯移民政策未来方向的选择做出大体的判断。

一 俄罗斯外来移民的现状

按照俄罗斯联邦移民局的界定,外来移民是对在俄罗斯境内外国人的统称。外来劳动移民是指为实施劳动而迁移的人口,即适龄劳动人口为获得劳动机会、就业安置和个人发展而进行的迁移。

(一) 外来移民的规模

按照世界银行公布的数据,截至2010年年初,俄罗斯吸纳的外来移民人数约为1 230万,仅次于美国(4 280万)^①。根据俄联邦移民局的数据,截至2011年10月,约有1 000万外国公民在俄罗斯境内工作和生活,其中约有一半是劳动移民,在劳动移民中又有80%是非法劳动移民^②。虽然两者的数据有一定出入,但1 000万以上的外来移民规模无疑使俄罗斯成为世界最大的移民目的地之一。

(二) 外来移民的国别与民族结构

俄罗斯吸纳的外来移民来自120个国家^③,但主要来自与俄罗斯建立免签证制度的独联体国家(格鲁吉亚和土库曼斯坦除外)。近年来,自独联体国家的移民所占比重逐年增

加,如2006年自乌克兰、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、摩尔多瓦、吉尔吉斯斯坦、亚美尼亚和阿塞拜疆等7个独联体国家的移民在俄罗斯外来移民中占52%,到2009年已增至74%。与此同时,在独联体国家内部,自塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的移民在俄罗斯外来移民中的比重逐年增加,而自乌克兰、白俄罗斯和摩尔多瓦的移民比重逐渐下降,如自塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的移民在2006年仅占20%,而到2009年已占近一半。从民族结构看,首先是外来移民中俄罗斯族所占比重在下降,如1990~1995年俄罗斯族在外来移民中约占60%^④,而到2008年,根据移民研究中心的调查,仅有40%的外来移民把俄语作为主要的交际语言;其次是自伊斯兰国家、信奉伊斯兰教的移民数量明显增加,到2010年,已占到外来劳动移民

作者系中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

① Масштабы нелегальной иммиграции, http://www.rusrand.ru/ac/cifra_356.html

② А. Башкатова, Российские гастарбайтеры вырвались в лидеры, http://www.ng.ru/economics/2010-11-10/4_gastarbaiter.html

③ Билет в город, по материалам национального доклада к 15-й Европейской Конференции Министров, ответственных за региональное пространственное планирование (СЕМАТ), 8-9 июля 2010 года, Москва, <http://www.opes.ru/1298772.html>

④ Л. Л. Рыбаковский, Миграционный обмен и его влияние на демографическую динамику, М., 1996.

的将近一半^①。

(三) 外来移民的区域分布

经对外来移民最具吸引力的是俄罗斯中心地区。俄中心地区吸纳了40%的合法外来劳动移民,其中莫斯科市因劳动力市场规模大,且市场细分状况良好,吸纳了约1/3,莫斯科州吸纳了约6%。对外来移民吸引力居第二位的是乌拉尔地区,这里集中了1/6的外来移民,其中石油产区亚马尔—涅涅茨自治区和汉特—曼西自治区对外来移民具有较强的吸引力。居第三位的是远东联邦区,吸纳了1/10的外来移民,其中多集中在滨海边疆区,哈巴罗夫斯克边疆区和阿穆尔州的外来移民相对较少。

(四) 外来移民的收入水平

外来移民的平均收入水平普遍低于俄罗斯本国居民,而且来自不同国家移民的收入水平也存在较大差距。以莫斯科市为例,2010年莫斯科市外来移民的平均月工资为2.8321万卢布,远低于莫斯科市平均月工资3.9万卢布的水平。在外来移民中,收入最高的是日本人,平均月工资超过9.6万卢布,收入最低的是塔吉克斯坦人和吉尔吉斯斯坦人,平均月工资均为1.6万卢布。莫斯科市外来移民最高收入水平和最低收入水平相差6倍。

(五) 外来移民受教育程度和所从事职业

2008年俄外来移民中仅有一半受过高等、不完全高等和中等职业教育,在受教育程度上与俄罗斯国民相比逊色很多。2008年合法外来劳动移民多从事建筑业(42%)、贸易(17%)、加工工业(10%)、农业(7%)、住房公用事业(4%)、交通(4%)和采矿业(2%)等。这些行业对劳动力素质要求不高,工作条件差,吸引了大量低素质的外国劳动力,他们能够接受较低的工资报酬,不计较社会保障水平。

(六) 外来移民的移民动因

2010年11月,盖洛普公司按照移民吸引力指数^②,对有关国家进行排名。吸纳移民数量居前的国家,其移民吸引力指数的排名都比较靠前,俄罗斯则是例外。俄罗斯虽然在吸纳移民数量上排名第二位,但是其移民吸引力指

数仅排在第42位,而且得分为负。其主要原因是俄罗斯的外来移民大多数是劳动移民。调查显示,40%的移民希望在俄罗斯工作和生活几年后回国;30%的移民仅把俄罗斯当做周期性或短期工作和快速挣钱的平台;仅有1/4的移民打算在俄罗斯长期定居^③。

二 俄罗斯移民政策的变迁

(一) 20世纪90年代的移民政策

20世纪90年代前半期,俄罗斯在国际公约框架内侧重接纳被迫移民。苏联解体之初,俄移民政策的重点是吸纳被迫移民。1992年俄罗斯加入联合国《1951年难民地位公约》和《1967年议定书》,并于当年夏季成立了联邦移民局,负责移民的接收安置等事宜。1993年俄罗斯通过《被迫移民法》和《难民法》,并确定了国家对这些移民的义务。按照俄罗斯的概念界定,被迫移民主要来自独联体国家和波罗的海国家,而难民则来自独联体和波罗的海以外的国家。1993年是俄罗斯接纳被迫移民的高峰期,当年登记的被迫移民达32.3万。1994年是吸收移民的最高峰,共接纳119.14万外来移民^④,其中多数是被迫移民。与此同时,面对纷至沓来的独联体国家的非法移民,俄罗斯采取与其他独联体国家签署双边协议的方式对移民进行规范化管理。1992~1995年,俄罗斯先后与塔吉克斯坦、土库曼斯坦、格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦签署了移民过程调控和保护移

① 根据俄罗斯联邦移民局的估算, Масабы нелегальной иммиграции, http://www.rusrand.ru/ac/cifra_356.html

② 移民吸引力指数根据外国公民希望移民到某国的数量和该国希望出国的居民数量之差计算得出。

③ Е. Тюрюканова, Миграция – двухсторонний процесс, доклад на юбилейной конференции АНЦЭА от 1 октября 2010г.

④ Моциальное и демографическое развитие России: Каирская программа действий: 15 лет спустя, Москва, 2010.

民权力的双边协议,分别同亚美尼亚、白俄罗斯、摩尔多瓦和乌克兰签署了双边劳动移民协议。由于独联体国家间素有“有约不履”的通病,俄罗斯对移民实行规范化管理的目标并没有实现^①。

20世纪90年代后半期,俄罗斯移民政策有所调整。首先是1997推出新难民法,开始对《1951年难民地位公约》义务有所保留,特别是在涉及难民安置问题上。难民身份认定依据和程序更加复杂,给予的难民地位数量骤减,从1997年的5751人降至1998年的510人。针对外国人和无国籍人士的临时避难所制度也推进乏力。其次开始规范出入境管理。1996年7月,俄颁布新的《俄罗斯联邦出入境程序法》,对外国公民和无国籍人士进出俄罗斯国境做了更加明确的规定:外国公民和无国籍人士一律凭俄联邦承认的有效证件,在持有俄罗斯签证的情况下进出俄罗斯国境;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国家的公民,才有资格免签进入俄罗斯。

(二)2000年之后移民政策的调整

1. 移民入籍政策更加严格。2002年出台《俄罗斯联邦国籍法》。规定希望加入俄罗斯国籍的外国人必须掌握俄语,有合法的收入来源,且在获得居留权后至少须在俄罗斯连续生活5年,而按照之前的国籍法,外国人只要在俄罗斯连续生活3年就可以申请俄罗斯国籍。

2. 加强出入境管理。2003年2月,时任总统普京签署的《俄罗斯联邦出入境程序法的修改和增补法》生效,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,须领取和填写入境卡。当外国公民和无国籍人士离开俄罗斯联邦国境时,需将入境卡交回海关”。

3. 优先吸引来自独联体国家的移民。2001年12月出台的《2015年前俄罗斯联邦人口政策构想》提出:“实行选择性的移民政策,首先吸引来自独联体国家的移民……”。2006年11月,普京签署总统令,修改2002年的《俄罗斯联邦国籍法》,简化了原苏联各加盟共和国公民获得俄罗斯国籍的程序,规定2002年7月

1日以前在俄联邦正式注册的,或者获得了在俄联邦临时居留权的原苏联公民,可以按照简化程序加入俄罗斯国籍,不再需要提供有关生活来源的信息,也不需要掌握俄语。

4. 鼓励侨民返回俄罗斯并定居到急需劳动人口的地区。2006年6月,普京签发第637号总统令,正式批准《同胞自愿移居俄罗斯国家纲要》,该纲要经过多轮修订后规定,自愿移民俄罗斯的同胞可以享受以下待遇:联邦预算负担补偿迁往未来定居地的路费、运费以及在俄联邦境内办理身份证明所缴纳的国家规费;联邦预算出资提供一次性安置补贴;在获得俄联邦国籍前,如果没有来自劳务、经营等渠道的收入,每月可以获得由联邦预算资金支付的补贴,补贴额度参照相应联邦主体的最低生活水平标准确定,期限不超过6个月;享受无限期的教育、就业和保健等一揽子社会福利,开支由相应的地区预算出资。此外,该纲要将所有接收外来移民的地区分为三类,每类地区接纳的外来移民享有不同的待遇。

5. 本着优先解决本国居民就业的原则,对外来劳动移民实行配额和劳动许可证管理。俄联邦政府每年公布各地区下一年度引进外国劳动力的配额。计划下一年度雇用外国公民^②的雇主,应于当年5月1日前向联邦移民局提交引进外国劳动力的申请。提交申请前的一个月,该雇主应在就业中心公示现有职位空缺信息。如果就业中心推荐俄罗斯公民应聘,雇主应与被推荐的公民面谈。收到雇主提交的申请后,联邦移民局向就业中心提出质询,就业中心在收到质询之日起10个工作日内签发关于引进外国员工合理性的结论。自收到雇主提交的所有必需文件之日起30个日历日内,联邦移民局签发引进和使用外国劳动力许可。

6. 加大打击非法移民的力度。在对移民管

^① 戴桂菊:《俄罗斯的人口问题和外来移民政策》,《俄罗斯中亚东欧研究》2004年第3期。

^② 俄罗斯与引进外国公民所在国建立了免签证制度以及外国公民是高科技专家的情况除外。

理法规作进一步修订及完善的基础上,俄罗斯加大了打击非法移民的力度。从2007年4月1日起,禁止外来移民从事零售业。还规定,对于违反移民登记规定的外国公民,将处以2 000~5 000卢布的罚款,情节严重者将移交法院判决并予以遣返;非法滞留俄境内的外国公民将被限期离境,并在一定年限内拒绝再次入境;对于在俄境内因违反移民法规被处罚超过两次以上的外国公民,将拒发签证和居住手续;对非法雇用外国移民的负责人处以2.5万~5万卢布的罚款,对法人处以25万~80万卢布的行政罚款或者勒令停业90天以下。

7. 对可能产生非法劳动移民的领域进行规范化管理。2010年5月,俄实行有偿劳动执照制度。对于自独联体国家的移民,即与俄罗斯签订了免签证协议国家的公民,如其从事家政服务,诸如保姆、家庭教师、保安和园艺工人等,可申请价值为1 000卢布(约合30美元)的有偿劳动执照,执照有效期为1~3个月,在一年内可多次续签。实际上,1 000卢布只是象征性收费,目的是对可能产生非法劳动移民的领域进行劳动移民规范化管理。

8. 配合创新发展战略,注重外来移民质量。从2010年7月1日起,雇主引进高技能专家无须取得引进和使用外国劳动力许可。高技能专家是指在特定活动领域具有工作经验、技能和取得相关成就的外国人。具体包括三类人员:一是作为科学工作者或教师的高级专业人才,其年工资收入不低于100万卢布;二是根据《斯科尔科沃创新中心联邦法》,参与实施斯科尔科沃项目的外国公民,年工资额度不限;三是年工资收入不低于200万卢布的其他外国公民。2011年8月签署的第654号联邦政府令,对《俄罗斯联邦外国公民和无国籍人士移民登记实施办法》进行修订。其中规定,高技能外国专家在俄罗斯境内工作不超过3个月时,无须登记,其随任家属也可获得3年居留权。

(三) 目前移民政策调整新动向

1. 尝试提高语言门槛。2008年,俄罗斯联

邦委员会提议在劳动移民中推广俄语合格证制度。该制度规定,如果劳动移民顺利通过俄语考试,其在俄罗斯获得工作许可的有效期可以从一年延长至两年;移民在申请临时居留证和外国人永久居留证时,应提交本人具有初级以上俄语水平的证明文件。目前,外国公民俄语水平统一测试系统已建立。在俄联邦移民局的力推下,对外国人的俄语考试规则 and 标准正逐步纳入法律程序。2011年11月底,国家杜马一读通过的《外国公民法律地位法》修正案规定,在住房公用服务行业、贸易和生活服务领域工作的外国公民,必须通过俄语测试。

2. 试图将外来劳动移民纳入俄罗斯养老体系。2009年年初,国家杜马开始讨论将为外来劳动移民提供保险,由过去的要求用人单位在保险公司办理改为强制险。2011年11月,国家杜马批准《2012~2013年向预算外基金的缴费法案》,规定从2012年开始,劳动合同期限6个月以上的外国人和无国籍人士,其雇主必须按雇用俄罗斯籍员工的标准向养老基金缴费,但高技术移民,即年工资收入超过200万卢布的高级经理人和年工资收入超过100万卢布的科研人员和教师,不在缴费之列。与俄罗斯公民的劳动退休金由基本养老金、养老保险金和养老储蓄金三部分构成不一样的是,外来劳动移民的养老金账户中仅有养老保险金一项,对于申请俄罗斯国籍或者永久居留权的外国员工,其养老金账户余额的核算,是在其成为俄罗斯公民或获得永久居留权之后,而对于工作结束后回国的外国员工,俄罗斯养老保险基金将通过与其派出国签订双边协议的方式解决^①。

3. 外国劳动力配额制度有可能取消。外国劳动力配额制度存在三大问题:一是不能反映对技能水平较低劳动力的需求;二是缺乏对所需劳动力的筛选机制;三是缺乏灵活性,由于

^① И. Невинная, Маткапитал с видом на пенсию: Какие изменения произойдут в пенсионной системе, Российская газета, 24. 11. 2011, <http://www.rg.ru/tema/obshestvo/index-str5.html>

要求雇主确切知道9个月后自己需要多少工人,因此,不能满足雇主的用工需求,特别是中小企业的灵活用工需求。该政策目前有所松动,如2011年2月,俄联邦卫生和社会发展部批准了2011年不受劳动力配额限制的外国专家职务清单,共计32种职务。2011年4月,联邦移民局在《2012~2015年俄联邦移民政策纲要》中提出拟完全取消外国劳动力配额制度。

4. 移民政策还可能在如下方面做出微调。一是有可能给予外国大学生与俄罗斯大学生一样的工作权利,为其提供毕业后在俄罗斯工作的机会;二是拓宽吸纳低技术人员的渠道,有可能在部分移民输出国建立外国员工筛选机制;三是有可能在俄、白、哈关税同盟框架内建立统一的移民空间;四是对蓄意违反俄罗斯移民法并依法院裁决被驱逐出境者,将禁止其在5~10年内再次入境。

三 对俄罗斯移民政策的评价

经过20年的调整与演变,俄移民政策正趋向合理,其政策路径大体呈现五大特点:一是移民规范化管理从20世纪90年代的双边协议框架向统一政策管理过渡,从侧重“堵”到“堵疏”并举过渡;二是永久移民政策趋严,2005年之后重在吸收临时劳动移民;三是对移民素质的要求越来越高;四是优先吸纳自独联体国家的移民,特别强调从面向所有独联体国家向侧重与俄罗斯文化更具亲缘性的国家倾斜;五是帮助外来移民融入俄罗斯社会的思路初现。

然而,从具体调整和实施情况来看,俄罗斯移民政策还存在诸多使人困惑的问题。

(一) 俄罗斯是否真的需要外来劳动移民

俄罗斯适龄劳动力状况不容乐观,到2015年,俄罗斯适龄劳动人口将减少500多万,到2030年,将减少约1100万。优先解决本国居民就业的移民政策方向无可厚非,但依靠内部劳动力流动解决经济发展较快地区劳动力短缺问题不太现实。目前,仅有北高加索和西伯利亚南部地区存在劳动力过剩问题,但过剩不

是十分严重。不仅如此,俄罗斯对外移民数量庞大,据列瓦达中心的社会学家估计,俄罗斯每年对外移民人数达10万~12万,西方的数据则显示每年有15万以上^①。必须依靠外来移民来弥补劳动力缺口,这已是不争的事实。有关专家预测,在未来20年内为完全弥补劳动力资源的自然损失,俄罗斯约需要2500万以上的外来净移民。但从具体移民政策来看,外国劳动力配额制度设置了较高的行政门槛,移民局建议取消该制度的提议至今未得到批复。俄罗斯是否需要外来劳动移民让人疑惑。

(二) 移民是“匆匆过客”抑或是俄罗斯社会的一部分

时至今日,俄移民政策仍主要定位于吸纳临时劳动移民。大多数移民仅把俄罗斯当做临时挣钱的场所。一些有识之士早就意识到问题的严重所在:“外国人不仅仅是劳动力,而是从长远看是我们社会的一部分,是俄罗斯人的永久邻居”^②。但是这些观点并没对俄移民政策定位产生实质性影响,俄移民地位正常化尚需时日。把外国劳动移民纳入养老体系的政策,表面上似乎是促使移民融入当地社会,但仔细分析不难看出,该政策的意图不仅声东击西,甚至一石三鸟。一是变相提高外来劳动移民进入门槛。由于养老保险缴费由雇主承担,该政策的出台实际上对雇主雇用外来劳动移民产生反向激励。二是用外来劳动移民养老金缴费填补养老基金的不足,向外来劳动移民征缴的养老保险费,将来由于移民回国而可能大多不用给付。三是为非法移民合法化加码,等于又增加一条促使移民合法化的渠道。

(三) 移民理想需求与现实供给的脱节

俄罗斯希望配合创新发展战略,吸引高素质移民,特别希望侨民能够返回俄罗斯,并补

^① Андрей Козенко, Гостеприимный покой, http://sia.ru/?section=410&action=show_news&id=235003

^② Е. Тюрюканова, Миграция – двухсторонний процесс, доклад на юбилейной конференции АНЦЭА от 1 октября 2010г.

充到远东等地区,以防止邻近国家移民涌入,实现维护国家安全的战略。但在现实中,俄罗斯人不愿从事的诸如建筑业和农业等技术含量低的工作,往往需要引进大量外国移民。俄罗斯联邦卫生和社会发展部于2011年11月公布的决议草案显示,2012年俄罗斯对非技术外来劳动移民的需求量相对较大,特别是对建筑安装、修理建造和矿山基建工人的需求最大。可见,一味强调移民质量,显然与现实需求相脱节。现在力推的对劳动移民实行语言考核的制度,对于想要获得俄罗斯临时居住证、外国人永久居留证和俄罗斯国籍的人,当然需要具备一定的俄语水平,但是对于建筑工人、清洁工来讲,严格要求具有一定的俄语水平或许没有现实意义。此外,鼓励侨民返俄定居计划也过分理想,首先是有意返俄的侨民潜力已不足。截至1989年,生活在原苏联其他共和国的俄罗斯族人有2530万。苏联解体之后,约550万人选择离开,其中400万人回到俄罗斯^①。余下的俄罗斯族人口中,根据大多数专家估计,有移民愿望的不超过400万,而且未必全部希望“返回”俄罗斯。其次是没有充分考虑移民的经济诉求,且把安置这些移民的主要责任(如解决住房问题)推给了当地政府,政策目标难以实现。按计划,2012年之前将吸纳44.32万俄侨归国。但从2006年夏天执行至今共迁回同胞6.1万,其中仅有1/10定居远东地区,大部分则选择俄中部地区。

(四)在非法移民治理上治标不治本

在治理非法移民问题上,侧重行政处罚,不从源头找原因。俄非法移民产生的根源首先是过度的行政管控。申请外来劳动力配额和劳动许可证要经过冗长繁杂的行政程序,加剧了非法移民的产生。其次是在“灰色经济”普遍存在的情况下,有关利益方是否真想根除非法移民值得商榷。现实中,非法移民是块“肥肉”。从雇主方来看,非法移民没有注册也无工作许可,一旦离开雇主,等待他们的将是无休止的罚款和盘剥,甚至是拘留,非法移民没有跟雇主谈判的任何权利和理由,他们接受

任何条件的工作,任由雇主压榨。虽然对聘用非法移民的雇主有行政处罚的规定,但是雇主大多拥有广泛的关系网,在腐败问题较为严重的俄罗斯社会,法律制裁对他们形同虚设。从中介方来看,非法移民也是他们盘剥的主要对象。因为非法移民难以找到工作和住处,不得不求助于中介。有关资料披露,给非法移民介绍工作和寻找住处的黑中介每年收入约200亿卢布^②。从官方来看,联邦移民局每年对违反移民法的罚款收入高达8000亿卢布,数目之大让人迷惑:根除非法移民到底会动了谁的奶酪?

(五)难以走出排外、反移民和民族歧视的思想藩篱

源于俄罗斯民族固有的思维方式以及媒体的推波助澜,俄罗斯民众反移民和民族歧视思想较为严重。2008年11月,俄罗斯高等经济学校对俄居民经济和健康状况的追踪调查中,有两个有关对待移民态度的问题。第一个问题是,俄罗斯需要什么样的移民?回答需要永久移民的占被调查对象的15.4%,需要劳动移民的占16%,两种移民都需要的高达14.4%,两种移民都不需要的高达37.5%。第二个问题是,如果你的邻居是一个普通的移民家庭,而且来自下列国家,你的态度是?调查结果显示,被调查者对同属斯拉夫兄弟的乌克兰移民比较有好感,对自中亚的移民较容易接受,对自高加索地区的移民较为排斥,而对自东南亚国家的移民则较为反感。2011年11月,自由民主党主席将一项议案提交杜马审议,建议对居留期满3个月后拒绝离境的外国公民和无国籍人士处以最高20万卢布的罚款,或两年以下有期徒刑;对居留期满1年后,以贪图钱财或犯罪为目的而隐瞒或损坏身份证件拒绝离境的外国公民和无国籍人士,处以3年以下有期徒刑

① Социальное и демографическое развитие России. Каирская программа действий:15 лет спустя, Москва,2010.

② В. И. Мукомель, Рынок труда, профессиональное образование, миграционная политика, Доклад на Заседание экспертной группы от 27 июня 2011 года.

刑和 50 万卢布以上的罚款。虽然俄罗斯国家杜马立法委员会第一副主席纳扎罗夫已表示国家杜马不会支持该议案,但这在一定程度上反映出俄罗斯对外来移民的排斥心理之深。对移民的歧视和社会排斥会推动移民的族群认同,造成外来移民的自我隔离,形成移民亚文化圈,会对俄罗斯社会经济和政治稳定构成威胁。此外,有些人把非法移民当做政治炒作的工具,很多本来是当地人从事的违法活动被强加到非法移民头上。实际上,与当地居民相比,移民违法情况并不多,根据俄罗斯内务部的数据,犯罪事件中仅有 3%~4% 是移民所为^①。种族主义和排外心理使针对移民的犯罪大增。2005 年被杀的移民有 49 人,2008 年增至 109 人,其中 57 人来自中亚,25 人来自高加索。被打伤的移民 2005 年有 419 人,2007 年增至 618 人,2008 年为 475 人^②。

(六)“单赢”思想的制约

俄联邦移民局数据显示,自独联体国家的移民每年绕过国家监管体系汇回本国的款项超过 100 亿美元。联邦税务局表示,非法移民逃税给俄罗斯带来的经济损失每年超过 80 亿美元。这些数据一经媒体渲染,俄罗斯人对移民的负面印象更加强烈,认为移民给俄罗斯带来的是经济损失。俄吸引外来移民政策中优先解决本国居民就业的政策导向,更给公众造成外来移民会抢夺俄罗斯人就业机会的印象。事实上,这种推断并不成立,相反,外来移民创造了新的就业岗位,如莫斯科市虽然接纳了大批移民,但外来移民从事的是莫斯科人不能或不愿从事的工作,特别是工资水平较低的工作,莫斯科民众从中获取了较大的利益,因为低工资不仅促进了经营者业务的发展,而且可以使消费者享受到价格较为低廉的家政等服务。总体来看,俄罗斯的外来移民在就业人口中的比重并不高。2009 年正式登记的移民数量仅占俄就业人口的 3.1%,远低于经济合作与发展组织(OECD)国家,如果加上非法移民,则外来移民也仅占就业人口的 7%~9%,低于欧洲的移民吸纳国。所以说,对移民为俄经济

社会发展做出的贡献视而不见,希望移民“不吃草而挤出的是奶”,至今仍是很多狭隘人士的思维。

(七)移民政策被注入更多外交政策内涵

利用移民问题为外交政策服务一直是俄罗斯的习惯做法。第三世界国家目前都存在巨大的人口压力,对外移民的需求较为强烈,特别是独联体国家中的阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦等国,其国民收入在很大程度上依赖在俄罗斯工作的劳动移民的汇款,如 2009 年来自国外的汇款占塔吉克斯坦 GDP 的 35%,占摩尔多瓦 GDP 的 23%,其中大部分汇款自俄罗斯汇出。利用移民选择权,即俄罗斯拥有与某国签订劳动移民协定的话语权,来为外交政策目标服务,在某种程度上就成为顺理成章的事情。从 2010 年开始,这种做法有所拓展,不仅限于独联体国家。例如,2010 年 11 月,俄罗斯与韩国签署了双边劳动移民协议。该协议不仅大大简化了韩国劳动移民及其家属的居留和工作手续,而且对劳动移民的社保、医保、征税和出入境等问题做了规定,韩国员工的人身权利、人身自由和人身安全受到了法律保护。又如,2011 年 11 月,俄罗斯联邦移民局宣布驱逐 297 名塔吉克斯坦非法移民,作为对塔吉克斯坦判处一名俄罗斯飞行员 8 年半监禁事件的回应。同样是在 2011 年 11 月,科索沃塞族人向俄驻贝尔格莱德大使馆递交了加入俄罗斯国籍的申请和签名册,俄外交部部长拉夫罗夫随即称,俄罗斯正在研究科索沃塞族人申请俄罗斯国籍的问题,以此作为对塞族民众与科索沃维和部队爆发冲突的声援。移民政策为外交政策服务本无可厚非,但这是一把双刃剑,在广度和深度的掌控上需要更多的技巧。

(责任编辑:李丹琳)

^① К. Ромодановский, Там, где есть ограничения, там – коррупция и обмен людей, <http://www.novayagazeta.ru/duta/2009/093/14.html>

^② <http://www.sova-center.ru>