

俄罗斯移民政策变迁： 安全与发展之间的选择

初冬梅

【内容提要】 从国内政治角度看,移民是俄罗斯重要的劳动力补充;从国际政治角度看,移民是俄罗斯保持对中亚国家影响力的重要手段,是欧亚一体化进程的重要因素。俄罗斯移民政策在实践中形成,政策优先方向也有调整。苏联解体以来,俄罗斯移民政策经历了自由主义政策、安全利益至上政策、移民服务于社会经济需求政策的转变。俄罗斯移民政策体现出国家安全、经济利益与人权之间的选择与平衡。可以用政治学的框架分析俄罗斯移民政策的变化。苏联解体至今,俄罗斯的后苏联空间一体化意愿和俄国内利益集团博弈对其移民政策选择产生重要影响。总而观之,俄罗斯的移民政策对俄社会经济发展发挥了积极作用,但也存在一定问题。

【关键词】 俄罗斯 移民 移民管理 欧亚一体化 周边关系

【基金项目】 中国社会科学院“登峰战略”重点学科项目“中国边疆安全学”(项目编号:DF2023ZD06)。

【作者简介】 初冬梅,中国社会科学院中国边疆研究所东北边疆研究室主任、研究员。

移民对俄罗斯具有至关重要的意义。从国际政治角度看,移民是俄罗斯保持对中亚国家影响力的重要手段,是欧亚一体化进程的重要因素。在欧亚经济联盟一体化框架内,移民是最重要也是进展最顺利的合作领域。从国内政治角度看,移民是俄罗斯重要的劳动力补充。自 2014 年乌克兰危机以来,俄罗斯在乌克兰东部地区发放俄罗斯护照,以移民管理为辅助手段尝试变更国家边界。同时,移民也可能成为俄罗斯社会与国家安全的潜在威胁。莫斯科郊区音乐城恐怖袭击事件让移民问题再次成为人们关注的焦点。在乌克兰危机、高加索冲突、中东局势升级背景下,移民因素对俄罗斯的影响凸显。

移民是观察俄罗斯国内政治进程及其主导的欧亚一体化进程的有益视角。对移民的管理是俄罗斯国家治理进程的一个具象体现,反映出俄罗斯国家治理效能,并展现出俄国内利益集团的博弈。俄罗斯移民形势变迁也从人文层面反映欧亚一体化的进展。本文尝试厘清苏联解体以来俄罗斯移民形势变迁及俄政府移民政策调整,从政治学视角对俄罗斯移民政策调整作出解读,评价俄罗斯移民政策的得失及启示,从而尝试以移民角度观察俄罗斯国家治理进程及其与后苏联国家间关系,特别是人文关系的变迁。本文的移民指的是俄文中的“国际移民”。本文使用的统计数据来自俄联邦国家统计局历年关于“国际移民”的统计^①。

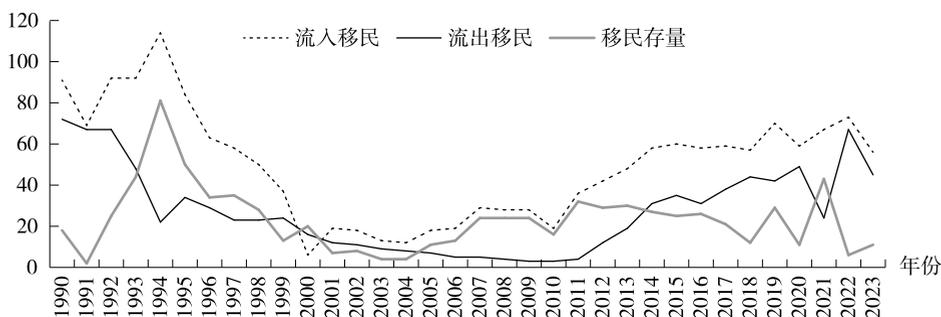


图1 1990~2023年俄罗斯国际移民趋势变化 (单位:万人)

资料来源:Россия 2024 статистический справочник. РОССТАТ. Москва. 2024; Российский статистический ежегодник 2023. РОССТАТ. Москва. 2023; Демографический ежегодник России 2023. РОССТАТ. Москва. 2023.

从图1可以看到,1990年以来,俄罗斯移民形势与移民管理大致可以划分为三个时期。第一个时期为1990~2000年,是俄罗斯接收移民数量最多的时期,移民管理政策特点可以概括为自由开放。第二个时期为2001~2010年,该时期流入俄罗斯的移民数量持续低迷,移民管理特点可以概括为安全利益至上。第三个时期从2011年至今,由于引入新的统计方法,该时期流入俄罗斯的移民数量比前10年有所增长。从统计数据看,俄罗斯接收移民人数总体呈上升趋势,移民管理特点可以概括为移民管理服务于国家发展需求。

^① 需要说明的是,本研究时间跨度30余年,其间俄联邦国家统计局对“国际移民”的统计方法发生了变化。2011年之前,仅对完成居住登记的移民进行统计。自2011年起,长期移民统计范围扩展至以下两类人群:完成临时停留登记且停留时间 ≥ 9 个月者;因停留期满而注销临时停留登记者。

一 俄罗斯移民管理的自由开放时期

20世纪80年代末到90年代末是俄罗斯大规模接收移民的时期。该时期俄罗斯接收的主要是被迫移民,大部分来自后苏联空间国家;移民管理的主要任务是解决被迫移民问题,移民管理政策具有应急性特点。

(一) 从苏联解体至20世纪90年代末的俄罗斯移民形势

苏联解体引发了后苏联空间的大规模移民进程,大批移民从新独立的中亚国家、外高加索、乌克兰和波罗的海国家迁入俄罗斯。其中,20世纪八九十年代之交发生的外高加索和中亚地区武装冲突造成了大量难民,这些难民涌入俄罗斯成为被迫移民。也有部分移民来自阿富汗、非洲等地区。为协调移民问题,独联体国家于1992年10月9日签署《独联体国家公民在独联体成员国范围内免签证通行的比什凯克协议》^①。来自原苏联加盟共和国的移民人数至1994年达到峰值,当年流入俄罗斯的移民数量为114万。1990~2000年,俄罗斯是当时世界上仅次于美国的第二大移民目标国^②。

20世纪90年代后半期,由于俄罗斯国内社会经济发展形势不佳,以及俄罗斯对来自独联体国家移民的安置条件变差,加上新独立国家的社会经济条件逐步改善,从原苏联加盟共和国迁入俄罗斯的移民数量开始下降。1995~1999年俄罗斯接收移民数量持续减少,2000年降至最低点。20世纪90年代,移民对改善俄罗斯人口形势发挥了重要作用。

(二) 自由开放时期的俄罗斯移民管理政策重点

在移民管理自由开放时期,俄罗斯移民政策重点关注被迫移民问题。在20世纪90年代上半期,人道主义关切和人权是俄罗斯移民政策的总体指导原则。俄罗斯政府于1992年5月18日颁布《俄联邦移民纲要》,规定了对移民的法律保护原则、就业保障原则,以及移民的分配去向问题和住房保障问题。1993年俄罗斯政府专门出台《难民法》和《被迫迁居者法》。该时期的移民政策具有应急和“救火”的特点,围绕突发、尖锐的移民问题展开,如1994年12月联邦移民局的主要工作就是围绕车臣移民问题展开。1994年以后,

^① 2000年9月2日俄罗斯退出该协议并立刻对格鲁吉亚实行签证制度,对来自格鲁吉亚的移民造成负面影响。

^② Население России 2001. Девятый ежегодный демографический доклад//Ред. А. Г. Вишневого. Москва. 2002. С. 129.

俄罗斯政府逐步完善移民政策,加大法律法规保障力度和资金保障力度,加强移民机构的活动力度,积极开展务实的国际移民合作。这一时期俄罗斯联邦移民局同联合国等国际机构建立合作机制,开启日内瓦进程,共同解决俄罗斯和独联体国家的移民问题,建立难民保护机制。为保障俄罗斯公民的自由与权利,捍卫宪法权威,俄罗斯政府相继制定并通过系列联邦法案,俄罗斯各地也相继出台移民管理地方性法案。然而,在叶利钦第二任期,由于国家杜马各党团意见严重分歧,一些至关重要的移民法案无法通过。1999年年底联邦移民局制订《俄联邦国家移民政策构想草案》,首次提出俄罗斯主动吸引移民的重要性问题,但该文件一直未能在国家杜马得到通过。由于官员频繁更换,俄联邦移民局并未发挥应有的职能和作用^①。

二 俄罗斯移民管理的安全利益至上时期

20世纪90年代末至21世纪前10年,俄罗斯接收的移民类型从被迫移民转为劳务移民,移民来源国主要是中亚的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦^②。该时期俄罗斯移民政策主要由内务部制定,打击非法移民是移民管理的工作重点。

(一) 安全利益至上时期的俄罗斯移民形势

从20世纪90年代末开始,迁入俄罗斯的被迫移民数量减少,俄罗斯接收的移民类型主要是劳务移民^③。根据俄联邦国家统计局数据,2002~2007年,移民数量持续增加,该趋势由于2008年国际金融危机中断。中亚国家仍然是最主要的移民来源国,其中以哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦为主。2010年,来自中亚地区的移民数量为9.3万,其中哈萨克斯坦2.8

^① Государственная миграционная политика Российской Федерации: учебник для бакалавриата/В. А. Волох, В. А. Суворова, Е. В. Афанасьева и др. М.: Институт мировых цивилизаций. 2019.

^② Н. В. Мкртчян. Влияние миграции на изменение этнического состава населения России и ее регионов: предварительная оценка итогов Переписи населения – 2002// Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии; Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2004/Под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. М.: УОП ИЭА РАН, 2005. С. 51 – 60.

^③ А. Н. Спиридонов, О. Д. Воробьев. Совершенствование миграционного законодательства – основа эффективной миграционной политики// Народонаселение. 2006. № 4. С. 61 – 63.

万,乌兹别克斯坦 2.4 万,吉尔吉斯斯坦 2.1 万^①。

该时期俄罗斯对独联体国家的移民吸引力持续下降,这主要是由于俄罗斯移民法律不完善,对移民的保障力度不够。尽管移民在俄罗斯工作生活多年,但他们之中的大部分很难在俄罗斯获得合法地位。俄罗斯相对缓慢的经济社会发展速度和严苛的移民政策降低了俄罗斯对移民的吸引力。从经济社会发展需求看,俄罗斯需要来自独联体其他国家的移民以补充劳动力不足问题,特别是熟练掌握俄语者以及接受过教育的移民。这一时期的留学移民处于边缘地位。苏联时期,吸引外国留学生是政府推行软实力的重要手段,国家大力调控和保障留学移民。苏联解体后,俄罗斯在国际教育市场中的竞争力大不如前。

与此同时,随着欧盟 2004 年和 2007 年的两轮东扩,向欧盟移民对独联体国家来说更有吸引力,因为欧盟地区劳动薪酬更高、劳动条件更好。乌克兰、摩尔多瓦以及外高加索的居民倾向于选择对移民更加友好、收入更高的欧盟成员国作为移民目标国。以乌克兰为例,苏联解体时,俄罗斯是乌克兰最大的移民目标国;之后,俄罗斯对乌克兰居民的吸引力逐渐下降,1989 ~ 2002 年,俄罗斯的乌克兰族居民数量从 400 万减至 300 万,至 2010 年进一步减至 200 万。从 2010 年开始,西方国家成为乌克兰的首选移民目的地;永久移民目标国是美国、加拿大、德国和以色列,临时务工则选择意大利、波兰、捷克、西班牙和葡萄牙^②。

(二) 安全利益至上时期的俄罗斯移民管理政策重点

该阶段俄罗斯移民政策重点是安全议题与打击非法移民,国家安全考量占上风。根据 2004 年 3 月 9 日第 314 号《关于联邦权力执行机构体系与结构总统令》,联邦移民局成为俄联邦内务部下设的权力执行机构。由此,作为强力部门的俄联邦内务部负责移民管理问题。但当时的俄联邦内务部既没有制定和实行移民政策的经验,也缺乏与移民和非政府组织打交道的经验,其工作重点是对移民流实施“硬”协调(特别是在劳务移民和被迫移民领域),以及加强对移民进程的控制,加强对移民体系的监督。这一阶段的移民政策具有转型特点,对移民流入采取一系列限制性措施。

与此相适应,俄罗斯有关移民管理的法律文件规定变得更加严苛。根据

① Российский статистический ежегодник. 2020: Стат. сб. / Росстат. М., 2020.

② О. Троицкая. Украинский кризис и миграция. <https://russian.council.ru/analytics-and-comments/analytics/ukrainskiy-krizis-i-migratsiya/>

2002年颁布的《俄联邦国籍法》,来自独联体国家的移民在俄罗斯不再享受获得住房和国籍的优惠条件。根据关于向外国公民和无国籍者办理工作许可证的规定,对于外来移民,特别是劳务移民,俄罗斯事实上已成为一个“封闭国家”。移民与俄罗斯公民有着千丝万缕的人文联系,俄罗斯社会对这种封闭式移民管理产生了尖锐的意见分歧。为此,2003年11月11日俄罗斯对国籍法进行了修改,但依然未能扭转业已形成的移民数量大幅下降的趋势。由于移民在俄罗斯很难获得合法地位和工作许可证等一系列因素,很多外国务工者利用非法渠道进入俄罗斯,其人权和安全得不到应有的保障^①。

三 俄罗斯移民管理服务于经济发展时期

21世纪前10年末期至今,俄罗斯接收的移民数量整体呈波动上升的趋势,劳务移民占主体,移民来源国主要是乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦。在俄国内经济精英与强力精英的博弈中,俄罗斯确定了移民管理服务于经济发展的总体方针,但在具体实施中时有反复。其中,吸引专业技术人才、熟练掌握俄语者和俄罗斯文化认同者,打击非法移民,规范与限制移民,帮助移民适应俄罗斯社会是俄罗斯移民政策的重点方向。

(一) 21世纪前10年末期至今的俄罗斯移民形势

2010年以来,由于俄联邦国家统计局采用了新的移民统计标准,迁入俄罗斯的移民数量比上一个10年有所增加,整体呈波动上升的趋势。根据内务部数据,大部分迁入俄罗斯的移民是劳务移民,且劳务移民占比持续上升,2021年登记来俄目的是工作的移民数量占比达73%^②。2014~2015年受美西方制裁影响,2020~2021年受新冠疫情影响,以及2022年俄乌冲突后受美西方制裁的影响,迁入俄罗斯的移民数量减少。移民主要来源国依然是后苏联空间国家。根据俄联邦国家统计局数据,2019~2020年,超过90%的移民来自独联体其他国家。乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌克兰是俄罗斯最重要的移民来源国。其中,85%~87%的劳务移民来自乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦,这主要是由于来自其他国家的移民数量

^① Государственная миграционная политика Российской Федерации: учебник для бакалавриата/В. А. Волох, В. А. Суворова, Е. В. Афанасьева и др. М.: Институт мировых цивилизаций. 2019.

^② В. И. Мукомель, М. Б. Денисенко. Иностранцы работники в России: мнения работодателей//Социологические исследования. 2023. № 1. С. 26 – 37.

减少。一半以上的劳务移民选择在莫斯科、圣彼得堡及其所在的州居住与工作^①。

(二) 21 世纪前 10 年末期至今的俄罗斯移民管理政策重点

该时期,俄罗斯移民管理政策重点除规范移民登记制度、打击非法移民外,还增加了新内容,主要是吸引专业技术人才以及熟练掌握俄语者和俄罗斯文化认同者移民俄罗斯。

1. 吸引专业技术人才

2008 年的国际金融危机对俄罗斯移民政策制定产生很大影响,俄罗斯开始反思移民政策的目标。2008 ~ 2013 年,俄罗斯政府提出移民政策应服务于国家社会经济发展,吸引劳务移民和规范移民登记制度是移民政策的优先方向,并出台政策以降低移民获得合法身份的门槛。俄罗斯移民政策中对移民的法律保障逐步得到改善,移民管理的行政壁垒大部分得以消除。事实上,行政壁垒是外国公民在俄罗斯非法务工的主要原因。鉴于国际社会越来越重视通过移民政策争夺世界各国的高技术专家,在劳动力赤字越来越严重的背景下,俄罗斯也参与到世界“聪明头脑”的竞争中。2010 年 7 月 1 日,《关于外国公民在俄罗斯法律地位的联邦法修正案》生效,该法案大幅简化了吸引高素质专家入俄从事劳务活动的手续;之后,俄总统普京相继批准了《2025 年俄联邦国家移民政策构想》和《俄联邦国家安全构想》,两份文件中均包含一项战略任务,即打击非法移民,加强对移民流的监控,提高移民的社会文化适应性,以及帮助移民融入俄罗斯社会^②;俄罗斯政府批准《2012 ~ 2015 年(第一阶段)国家移民政策构想的实施方案》;2012 年 6 月 13 日普京签署《2025 年俄联邦国家移民政策纲要》。由此,俄罗斯移民领域的法律得到切实的优化。

尽管如此,与其他移民大国相比,俄罗斯移民制度依然相对严苛。2013 年俄罗斯政府建立国家移民清算信息系统,设立外国公民黑名单,如果外国公民在俄罗斯有两项以上行政违法活动,将被禁止入境俄罗斯。此外,俄罗斯法律对在俄就业的独联体移民提出复杂的要求,如需要通过俄语考试、俄罗斯历史知识考试和俄罗斯法律知识考试。这些措施使获得工作许可的移

① Ю. Ф. Флоринская. Трудовая миграция в Россию: сокращение потоков на фоне мало меняющейся географии//Новая экономическая ассоциация. 2024. № 2(63).

② Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 02. 07. 2021 № 400. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

民数量减少,也意味着非法移民数量的增加。

2. 吸引熟练掌握俄语者和俄罗斯文化认同者

俄罗斯实行协助同胞从境外自愿移入俄罗斯的国家政策。21世纪初,俄罗斯人口问题严峻,威胁经济发展与国家安全。苏联解体之初,生活在独联体国家和波罗的海三国的熟练掌握俄语者与俄罗斯有着密切的亲缘关系,希望回归俄罗斯与亲人团聚,还有一些居民由于经济问题和生活困难等原因希望移民俄罗斯。俄罗斯政府欢迎熟练掌握俄语者移民俄罗斯,因为这些潜在移民使用俄语,接受俄罗斯文化传统,更适应俄罗斯社会文化环境,可以更快融入俄罗斯社群,缓解俄罗斯人口危机。普京于2006年6月22日签署第637号总统令,批准《协助居住在国外的同胞自愿迁居俄罗斯的国家纲要》。该文件在联邦中央和地方两个层面执行。2018年10月31日,俄出台新版《2019~2025年俄联邦国家移民政策构想》,积极号召海外同胞回到历史祖国,并为此加强了法律、社会和经济保障,简化了获得国籍手续。相比之下,乌克兰和哈萨克斯坦公民对俄罗斯这一国家计划更感兴趣。

俄罗斯各联邦主体制定和批准《协助居住在国外的同胞自愿迁居俄罗斯的国家纲要》地方协助计划,详细阐述地方在安置和为同胞提供社会帮助方面的能力、形式和资助渠道、工作条件。每个联邦主体根据地区的经济社会发展能力为同胞提供住房和住宅用地,安置子女接受教育,列出资助清单和帮助措施等。目前有80个联邦主体参与该计划。2007~2021年,俄罗斯通过该计划接收了100多万同胞及其家人。其中有吸引力的联邦主体有加里宁格勒州、卡卢加州、利佩茨克州和特维尔州。至于远东、后贝加尔和西伯利亚地区,接收移民的情况尚不乐观^①。

2014年乌克兰危机后,俄罗斯移民管理工作开始积极配合国内政策,以实现吸引熟练掌握俄语者移民俄罗斯的目标。在克里米亚,俄罗斯联邦移民局向当地居民颁发俄罗斯护照,并组织接待因乌克兰东部地区的冲突被迫离开家乡的乌克兰公民。2017~2018年俄罗斯积极推出吸引移民新举措,首先是简化获得俄罗斯国籍的相关手续。2018年10月25日,俄罗斯国家杜马一读通过了另一项简化获得俄罗斯国籍手续的法案,目标群体也是乌克兰公民。

^① К. И. Деев, О. Г. Сысолетина. Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. МВД. 2021. С. 472.

(三) 俄乌冲突以来俄罗斯移民形势及移民管理新举措

受俄乌冲突和美西方对俄制裁的影响,俄罗斯移民形势发生很大变化,俄罗斯接收来自乌克兰的难民和被迫移民数量增加。根据 2022 年的统计,俄罗斯对乌克兰发动特别军事行动以来,俄罗斯出现了自 20 世纪 70 年代以来第一次移民数量负平衡。部分俄罗斯公民由于对政府不满或者逃避动员令选择离开俄罗斯。2023 年,根据俄联邦国家统计局初步统计,俄罗斯移民数量减至 11.01 万^①。由于卢布汇率下跌,俄罗斯接收的劳务移民数量减少。并且,由于俄罗斯政治经济形势的不确定性,中亚国家加快了移民方向多元化进程。近年来,中亚国家同韩国、沙特阿拉伯、英国、土耳其、德国签署劳务移民协议。虽然目前中亚国家前往上述国家务工的移民人数不多,但增速很快。欧盟也为中亚移民提供政策保障,旨在吸引中亚移民到欧盟务工。2019 年颁布的《欧盟在中亚行动战略》提出,必须“增加移民领域合作”,为中亚劳务移民多样化创造条件。欧盟出台系列政策措施为中亚国家劳务移民安置工作^②。这些因素都将弱化俄罗斯作为中亚移民主要移民方向的地位,未来可能对俄罗斯劳动力市场造成冲击,甚至影响欧亚一体化进程。

为应对俄乌冲突以来俄罗斯移民形势面临的新挑战,2023 年 5 月,普京签署第 622 号《关于对 2018 年 10 月 31 日俄联邦总统令通过的〈2019~2025 年俄联邦国家移民政策构想〉进行修改的总统令》^③,对移民政策增加了以下几方面内容。

1. 遏制俄罗斯公民因俄乌冲突出现的外流趋势

2022 年,受俄乌冲突影响,俄罗斯居民移居国外的数量增加。在俄乌冲突初期,移民国外的俄罗斯居民中很多是高技术人才、IT 专家、知识分子、知名社会活动家等,也有逃避动员令的年轻人,这对俄罗斯社会造成了负面影响。为遏制俄罗斯人口外流现象,普京在 2023 年 5 月颁布总统令,提出建立

^① Российский статистический ежегодник 2023. <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>

^② И. Ивахнюк. Трудовая миграция в Россию: взгляд через призму политических, экономических и демографических тенденций. [https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/trudovaya-migratsiya-v-rossiyu-vzglyad-через-prizmu-politicheskikh-ekonomicheskikh-i-demografichesk/?ysclid=lvxlhrwwfv923751930](https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/trudovaya-migratsiya-v-rossiyu-vzglyad-cherез-prizmu-politicheskikh-ekonomicheskikh-i-demografichesk/?ysclid=lvxlhrwwfv923751930)

^③ Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2023 № 342 "О внесении изменений в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622". <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49202>

有吸引力的机制,减少人口流失。普京曾多次向俄乌冲突后离开该国的俄罗斯人发表声明,呼吁他们回国。在2023年9月东方经济论坛全体会议上,普京在谈到移民问题时说,俄罗斯欢迎一切有利于本国企业的做法。他强调,移民国外的许多人已经回国,因为他们意识到,即使在美西方制裁的背景下,俄罗斯国内的一切也在有条不紊地进行^①。随着俄罗斯经济形势逐步稳定以及西方社会因“厌俄症”而排斥来自俄罗斯的移民,俄罗斯人才外流现象已经逐步扭转。

2. 吸引外国公民赴俄罗斯务工

新版俄联邦国家移民政策构想提出保障外国人在俄罗斯的权利,有组织地吸引外国公民到俄罗斯工作,为他们留在俄罗斯提供机会。此外,合法居住在俄罗斯的外国公民应获得平等的国家和市政服务。该文件还提出,“只有在俄联邦境内合法居留的人才能参与俄罗斯联邦境内的民事和其他法律活动”。

3. 推广和普及俄语

首先在同俄罗斯签署相互免签协定的国家推广俄语及俄罗斯文化。提高外国年轻人对俄罗斯教育和俄语的兴趣,保障外国年轻人能够获得相应的教育服务。

4. 帮助移民适应俄罗斯社会

为减少移民对俄罗斯社会稳定造成的潜在负面影响,俄罗斯政府采取措施打击非法移民,对移民进行规范与限制,帮助他们适应俄罗斯社会。新版俄联邦国家移民政策构想的一项重要举措是补充了外国公民在俄罗斯的适应问题。该文件提出,为外国公民及其未成年子女适应俄罗斯社会创造条件,帮助其熟练掌握俄语,了解俄罗斯社会的行为规则,熟知俄罗斯法律,了解俄罗斯传统价值观。新条款指出,必须采取措施反对对外国公民任何形式的歧视,包括种族歧视、社会歧视、民族或者宗教歧视。此外,该文件还提出防止形成民族(多民族)飞地。

俄联邦内务部于2024年4月初宣布制定完成新的移民法律——《关于对俄联邦一些法案的修改》^②。根据新规定,外国人在俄罗斯的逗留时间将

^① Президент России Владимир Путин принял участие в пленарном заседании восьмого Восточного экономического форума. 12 сентября 2023 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72259>

^② Федеральный закон от 8 августа 2024 г. № 260 – ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51023>

缩短至 90 天,其间必须提交生物识别数据,俄罗斯政府将对其进行数字化管理。俄罗斯一些地区还限制外国人从事某些领域(如客运业、零售业等)的工作,如加里宁格勒州、卡卢加州、新西伯利亚州、马加丹州、萨哈(雅库特)共和国等已采取了此类措施。同时,停止无节制地发放俄罗斯护照。这主要是由于一些移民为了自己及亲属能够享受俄罗斯公民的社会保障、养老金等福利待遇申请俄罗斯公民身份,而在取得身份后回到自己的祖国生活,却从俄罗斯预算领取钱款^①。俄罗斯政府将采取措施填补此类政策漏洞。

四 俄罗斯移民管理的经验启示

苏联解体所伴生的移民问题是俄罗斯与中亚国家面临的紧迫问题。俄罗斯与中亚国家之间存在紧密的移民合作,并通过法律机制进行协调,总体和谐有序。总而观之,俄罗斯恰当的移民政策对国内经济社会发展发挥了积极作用。

(一) 过境免签制度有助于保持后苏联空间经济社会联系

俄罗斯与后苏联空间国家建立边界过境免签制度对保持后苏联空间经济社会联系具有重大战略意义,这体现了一种人文关怀,方便被国界分开的家庭、亲属和朋友之间的交往。免签制度是维持后苏联空间经济社会统一的一个重要因素,为该地区的经济社会发展甚至一体化提供了条件。例如,俄哈之间边界线漫长,口岸众多,人文交往密切,每年有数百万人可以免签往来过境。过境免签制度有助于苏联解体后俄罗斯与新独立国家之间的人员流动,有助于保持人文纽带,以及通过人的自由流动维系后苏联空间的经济社会联系。在推动欧亚一体化进程中,俄罗斯倡导建立的欧亚经济联盟通过法律性文件建立统一的劳动力市场,维系劳动力的自由迁徙。欧亚经济联盟还制定了大量双边文件,不允许单方面改变过境制度。2023年,俄罗斯对欧亚经济联盟成员国公民进一步放开移民准入条件。从2023年10月26日起,欧亚经济联盟国家的公民将有权在俄罗斯单独进行移民登记。

(二) 俄罗斯移民政策有助于吸引国际高素质专家型人才

在 21 世纪的人才争夺战中,俄罗斯政府采取一系列措施为高素质专家移民俄罗斯提供便利条件。为吸引原苏联国家的学生赴俄罗斯留学,成为俄

^① П. Котов. На Китай надейся, а сам не плошай. Как России решить проблемы с мигрантами. <https://ukraina.ru/20240409/1054398963.html>

罗斯潜在高素质移民,俄罗斯政府在移民政策中充分利用教育合作工具。俄罗斯教育系统积极进行国际化改革,旨在吸引外国学生。以哈萨克斯坦为例,俄罗斯对哈萨克斯坦实行积极的留学政策,把在俄就读的学生视作潜在公民。哈萨克斯坦留学生可以在俄罗斯多个城市参加升学考试,有机会获得预算内教育名额。俄罗斯还在哈萨克斯坦很多地区设有教育咨询中心,为当地学生留学俄罗斯提供咨询和服务。在哈萨克斯坦申请赴俄留学的学生中85%是俄罗斯族,其余是哈萨克族。俄罗斯对哈萨克斯坦留学生加入俄罗斯国籍简化手续。俄罗斯的教育移民主要来自哈萨克斯坦边疆地区^①。吸引哈萨克斯坦留学生的俄罗斯高校不仅在莫斯科和圣彼得堡,还分布在俄罗斯临近哈萨克斯坦的边疆地区大城市。

(三) 将劳务移民的管理职能移交地方

俄罗斯移民政策中具有战略意义的一项重要决定是把对来自独联体国家劳务移民的管理职能移交给地方,让地方有更多自主权,可以根据本地区需求调整和管理移民流入^②。此外,俄罗斯在信息、文化空间的主导地位和边疆城市体系布局也是其吸引移民的重要经济社会条件。

表 1 俄罗斯移民管理机构改革

1990年7月14日	俄罗斯政府建立劳动部
1992年1月	俄罗斯劳动与就业部下设移民事务委员会
1992年6月14日	颁布第626号《关于俄罗斯联邦移民局的总统令》,俄罗斯联邦移民局正式成立。1992年下半年,劳动者—移民事务局从劳动与就业部转交联邦移民局,联邦移民局下还设有外部移民局和国内移民监督局
1992~1993年	俄罗斯所有联邦主体设立联邦移民局的地区垂直分支机构
1997年3月13日	第232号《关于俄联邦公民护照总统令》生效;俄罗斯管理国内移民的组织机构建设不断完善,建立地方移民部门、临时安置中心网络、移民监测站,移民官员数量增至300人,联邦移民局在海外设立办事处

^① М. С. Карпенко, А. Б. Себенцов. Демографические и социокультурные вызовы приграничному сотрудничеству на российско – казахстанской границе. Вестник Санкт – Петербургского университета. Науки о Земле. 2022. Т. 67. № 3. С. 454 – 474.

^② И. В. Ивахнюк. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. Москва. РСМД, <https://www.csr.ru/upload/iblock/1dc/1dcc72a85ade745d88e727db92284966.pdf>

(续表 1)

2000 ~ 2002 年	移民管理部门不断重组;国家杜马对联邦移民局工作提交不满案;2000 年 5 月 17 日联邦移民局被解散;2002 年根据总统令重新成立联邦移民局,隶属内务部
2004 年	根据第 314 号总统令,合并联邦移民局与内务部护照签证处
2004 年 3 月 9 日	颁布第 314 号《关于联邦权力执行机构体系与结构总统令》,联邦移民局成为内务部下设执行权力机关
2012 年 5 月 21 日	颁布第 636 号《关于俄罗斯权力执行机关结构的总统令》,联邦移民局升格为联邦部级单位,由联邦政府直接领导。根据 2013 年 1 月 15 日第 30 号《关于俄联邦内务部和联邦移民局的一些问题的总统令》,联邦移民局领导由联邦部级领导担任
2016 年 4 月	根据《完善国家对于贩运毒品、精神药品和移民领域进行管理的总统令》,成立移民问题管理总局,隶属内务部

资料来源:作者自制。

当然,俄罗斯移民管理政策也存在一些问题。主要如下:第一,移民管理机构频繁变更,为移民管理工作带来负面影响。俄罗斯国家移民政策的形成与落实在很大程度上取决于相应的制度和机制。从表 1 可以看到,俄罗斯联邦移民部门经历了数次重组,这对移民管理造成消极影响。俄罗斯移民管理机构频繁变更的背后是经济精英与强力精英之间的博弈。第二,俄罗斯劳务移民的服务支撑体系有待完善,特别是吸引外国劳务者的信息咨询服务体系仍有待发展。第三,移民在俄罗斯社会的适应问题是俄罗斯当前移民政策的短板,特别是非俄罗斯族移民的适应问题。此外,俄罗斯的移民政策缺乏明晰的战略目标导向,更多具有应急特点,在一定程度上缺乏前瞻性的战略部署,这让俄罗斯在与欧盟的移民争夺战中处于下风。

结 论

苏联解体 30 余年来俄罗斯的移民形势变迁从人文层面体现着俄罗斯国内的发展进程,以及俄罗斯与后苏联空间国家间关系的变化。俄罗斯移民管理机制变革就是俄罗斯国家机器重构的缩影。俄罗斯对移民的态度体现着俄罗斯社会对异质文明载体的包容程度。俄罗斯与欧盟在后苏联空间的争夺体现在方方面面,其中包括对劳务移民和高技术人才的争夺。从移民数量和移民来源国的地理分布可以看到,俄罗斯对乌克兰、摩尔多瓦等国劳务移民的吸引力日渐式微。乌克兰危机以来,中亚国家加快了移民多元化进程。

俄乌冲突在一定程度上弱化了俄罗斯在中亚地区的软实力。

俄罗斯移民政策在实践中形成,政策优先方向也有调整。苏联解体以来,俄罗斯移民政策经历了自由主义政策、安全利益至上政策、移民服务于社会经济需求政策的转变。可以看到,俄罗斯移民政策体现国家安全、经济利益与人权之间的选择与平衡。可以用政治学的框架分析俄罗斯移民政策的变化。苏联解体至今,俄罗斯对后苏联空间的一体化意愿和俄国内利益集团博弈对俄罗斯移民政策选择产生重要影响。

表 2 俄罗斯移民政策的政治学分析框架

	国内政治 经济精英 vs 强力精英 经济精英略占上风	国内政治 经济精英 vs 强力精英 强力精英占上风
国际政治 对欧亚一体化的意愿增高	移民服务于社会经济需求 (2010 年至今)	安全利益至上政策 (21 世纪前 10 年)
国际政治 对欧亚一体化的意愿低	自由主义政策 (20 世纪 90 年代)	暂未出现

资料来源:作者自制。

本研究时间范围内俄罗斯移民政策的三个时期可以用上述框架作出解释。20 世纪 90 年代,俄罗斯对后苏联空间的一体化意愿低,俄罗斯寡头政治盛行,特别是叶利钦担任总统的第二任期,经济精英对国家决策发挥重要作用,在此条件下,俄罗斯移民政策总体呈现开放、自由的特点。20 世纪 90 年代末至 21 世纪前 10 年,随着俄罗斯国力的恢复,俄罗斯对后苏联空间推行一体化的意愿增强,普京总统整肃寡头干政现象,俄强力精英对国家决策的影响力上升,在此条件下,俄罗斯移民政策体现了安全利益至上的特点。从 2007 年以来,俄罗斯对欧亚一体化的意愿更加强烈,随着欧亚经济联盟的成立,俄罗斯主导的欧亚一体化进入新的发展阶段。在俄罗斯国内,经济集团和强力集团关于劳动力市场的开放程度和国籍获得条件展开激烈的博弈,导致俄罗斯移民法律空间不统一和政策多变。2010 年以后,两大利益集团围绕移民管理进入焦灼缠斗的阶段。俄罗斯虽然在战略上提出移民管理服务于国内社会经济需求,服务于俄罗斯人口形势、经济发展、远东地区开发等,但其移民政策重心依然会随着利益集团的博弈发生位移。

(责任编辑:农雪梅)