

俄罗斯移民政策的调整

——《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》简评

强 晓 云

内容提要 2012年以来,随着《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》的批准和颁布,俄罗斯移民政策进入了“积极治理”的新阶段,出现了一系列新特点。政府对于国际迁移的管理思路更加明确:为了俄罗斯的大国复兴和经济社会发展,俄罗斯需要引进适应国情的国外移民。俄政府应为其急需的劳动移民、学者、投资者、企业家降低迁移的行政障碍,推进移民适应和融合进程,同时也将大力打击非法移民。然而,由于安全意识在俄移民政策中的特殊地位,“积极治理”理念的推行和落实仍有待观察。

关键词 俄罗斯 移民政策 积极治理 安全问题

在苏联解体、俄罗斯社会转型、全球一体化进程加快的背景下,移民已经成为俄罗斯社会中一个不容忽视、亟待解决的现实问题。经过二十多年的发展,俄罗斯普通民众和社会精英对外来移民的态度从抵触和抗拒逐渐趋于理性,俄罗斯的移民政策框架也经历了从无到有、逐步建立的过程。2012年6月13日,再次上任不久的普京总统就批准了《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》(下文简称《构想》),标志着俄罗斯对外来移民的调控进入了一个新的阶段。

一、俄罗斯积极治理移民政策基调的确立

按照时间跨度和工作重点的转变,可以把俄罗斯政府对移民的管理分为以下四个阶段。

第一阶段:20世纪90年代初期,俄罗斯调控移民的重心在于解决日益增多的难民问题。为了规范管理难民,1991年刚独立的俄罗斯便依照《世界人权宣言》(1948年)及其他相关国际公约颁布了《人和公民权利与自由宣言》。1992年,俄罗斯又加入了与调控难民和被迫移民法律地位相关的国际法机制中。同年,成立了俄罗斯联邦移民局(1993年才开始实际运行)以管理难民和被迫移民事务。1993年初,俄罗斯政府通过了《难民法》、《被迫移民法》以及《支持来自原苏联各加盟共和国难民和被迫移民的长期移民纲要》。1994年,俄罗斯政府又将包括其远东沿海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区和阿穆尔州在内的13个地区定为暂时接纳外来移民的主要地区。

第二阶段:伴随着20世纪90年代中期的第二次移民潮,俄政府移民工作的重点集中在管理外国劳务人员和打击非法移民方面。《俄罗斯联邦人口就业法》的第5条规定,国家支持就业的政策导向是发展劳动力资源、提高劳动力的流动性和保护国内劳动力市场。1998年,俄政府通过了《1998—2000年俄罗斯联邦移民纲要》,规定在外来劳务移民领域,国家首先保证本国公民在劳动力市场上的优先就业权,然后确定每年接收难民的限额,同时加强对迁入移民的监督。为了更好地管理外国劳务移民,2002年10月,俄政府批准了由劳动部起草的第782号法规《关于确定向外国人发放赴俄劳动签证配额的规定》。根据该法规,2002年11月29日,俄罗斯劳动部、内务部及经

济发展部共同制订并实施了《关于在各联邦行政主体分配外国人赴俄劳动签证定额的规定》。该法规制定了俄罗斯各州、共和国可以吸收外国劳动力的最大限额。尽管这些法规在一定程度上保护了俄国内的劳动力市场,但却制约了人力资源的流动性,对吸引外国劳动力也造成了一定的负面影响。

第三阶段:2006年通过、2007年1月生效的《俄罗斯联邦外国公民和无国籍人士移民登记法》、新版《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》,以及《俄罗斯联邦禁止外国人在售货摊位和市场从事零售工作的政府令》,标志着俄罗斯移民管理进入了一个可控式管理的阶段。^①新法规的出炉不仅大幅简化了接收外国人工作的手续,还简化了外国公民和无国籍人士在俄居住地和临时居留地办理注册和登记的手续,体现出俄政府试图积极管理移民的意志。但同时限制和控制外来移民的数量与活动,依然是当时俄罗斯政府管理移民的主导思想。

第四阶段:2012年6月,历时五年、几经修改的《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》终于出炉。尽管与之前的草案相比,公布的文本并未提及引起俄政界和学界激烈争论的、取消移民配额和临时居住许可制度的条款,但是,《构想》的出台仍然标志着俄政府调控外来移民的政策进入了新阶段,出现了新特点和新内涵。

其一,本次政策转变最大的特点是俄政府的移民政策理念和管理思维的转变。如果说以往移民政策出台都带有浓厚的限制色彩,那么在《构想》中则体现出俄政府主动吸引移民、积极治理移民的理念。在俄移民政策发展的前几个阶段,贯穿政策始终的一个中心理念是:俄政府将移民视为问题,认为移民和国际迁移只会给俄罗斯社会带来很多难以解决的问题。而在新出台的《构想》中,俄政府开始正面看待移民问题。《构想》充分肯定移民对俄罗斯经济社会发展的积极意义,强调:“移民进程在俄罗斯联邦的社会经济和人口发展中发挥着重大的作用”;同时,也指出以往移民管理工作的缺陷:“管理移民进程现行体系的不完善反映在非法移民的大量存在上……缺乏吸引在职业技能、教育、经济、人口、社会文化以及其他有助于成功适应并融入俄罗斯社会的特性方面符合要求的移民定居的规划”。因此,应采取积极治理的态度,即:“本构想的实现应推进解决那些阻碍有效管理移民的问题,并有助于降低与移民涌入相关的社会文化、经济和政治风险”。^②

其二,政策中明确指出引进移民与人口发展的相互关系。“最近二十年来,移民增长量在很大程度上补偿了一半以上的居民自然死亡率……移民向俄罗斯联邦永久居留地的迁移成为增加全国和各地区人口数量的来源之一。”^③从人口发展看,俄罗斯面临着巨大的人口数量下降的挑战,如果不引进人口,几乎难以完全解决。目前,俄罗斯人口总数为1.43亿,专家预计,如果不采取措施,到2050年,俄罗斯人口将减少34%,降至1.07亿。^④俄总统普京多次指出,人口状况是俄最尖锐的问题,“如果不实施大范围、长期的人口发展规划……我们将面临沦为‘真空区’的风险,把自身命运交由他人决定”。^⑤除鼓励生育、支持海外俄侨归国之外,引进移民是逆转俄罗斯人口下降趋势的一个重要途径。

其三,从政策角度阐述了移民与俄罗斯现代化发展不可分割的联系。《构想》指出,“按照与俄罗斯经济需求相符合的优先职业技能组别来吸引外国工人是俄今后可持续发展的必然”。^⑥俄罗斯要想实现经济现代化和发展创新经济,落实《俄罗斯2020年前经济社会长期发展战略》,没有作

① 因外国人特别是华商的大量撤出,严重影响了俄罗斯人的生活,这一政策实际上并未执行。这一政策的失效使俄政府后来重新审视其移民管理政策。

②③⑥ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 год. <http://президент.рф/acts/15635>.

④⑤ Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России//Комсомольская правда, 13 февраля, 2012.

为补充劳动力的移民,很难按时完成。在人口快速下降的情况下,经济不可能飞速发展。一方面,俄罗斯总人口尤其是劳动适龄人口的数量逐年下降。俄统计署的中期预测表明,人口数量的减少源于劳动适龄人口的减少,2010—2030年内将减少1100万人,人口压力系数至少增加30%。有专家预测,如果没有移民的补充,在未来的20年间,俄劳动适龄人口将减少1800万人,相当于时下总人口的23%。^①而现行的鼓励生育政策的效果要在25—30年后才能显现,吸引同胞自愿回迁计划效果也不理想——自2006年至今,仅有1.6万人迁回祖国。因此,移民成为短期内维持劳动适龄人口数量的重要因素。另一方面,俄罗斯学者还发现,要想使本国劳动生产率长期保持在一个较高水平的难度远大于吸引劳动移民的难度。根据高等经济学院和俄中小企业家支持机构“俄罗斯支柱”(Опоры России)的评估,若想实现2020年国内生产总值(GDP)翻一番的话,在时下劳动生产率年增幅为4%的条件下,2015年前俄需要600—700万移民,或2020年前需要2000万移民。而在劳动生产率增加6%时——需要1000万移民,如果生产率年增幅达到8%时(时下几乎难以实现)不需要移民。显然,俄罗斯国内的经济的发展离不开移民。^②

其四,强调提升移民吸引力既是移民治理的一个目标,更与国家竞争力相关。从提升国家竞争力看,移民政策的开放性成为全球化条件下衡量国家竞争力的重要因素。俄罗斯已经意识到,一国的投资吸引力与移民吸引力直接相关。《构想》指出,“当前,高技能工人的迁移是积累人力资源、保障经济增长及使接受国富足的重要源泉,吸引这些工人引发的竞争具有国际意义”。在俄高等教育和职业教育不能完全适应国内劳动力市场的需求时,投资决定就与国内劳动力市场的人才保障、能否实现投资项目所需的国外人才的无障碍迁移直接相关。普京总统在2012年底的国情咨文中强调,当今世界的发展态势是对资源的竞争日趋激烈,不仅是对石油、天然气、金属等自然资源的争夺,“更首先是对人力资源、知识的争夺”。^③

其五,强调移民和俄罗斯与其他独联体国家的外交相关。《构想》的制订与实现考虑了“在独联体成员国、海关联盟、统一经济空间境内所进行的一体化进程”。从周边外交的角度出发,移民已经成为调节地区内国家间关系的一个重要杠杆。俄罗斯与其他独联体国家间的人口流动形成了“欧亚移民体系”,构成了地区内国家移民的相互依赖性。对俄罗斯而言,地区内的迁移进程有助于俄实现在原苏联空间的地缘政治利益,维护了边境地区的稳定,扩大了俄的地区影响力。对其他独联体国家而言,国际劳动迁移机制成为提升国民经济水平、提高整个地区经济潜力(例如移民向母国的汇款等)、促进移民输出国社会稳定的重要因素。

二、俄罗斯积极治理移民政策的思路

新阶段俄罗斯政府强调吸引移民和管理移民,其前提是将移民管理提升到了战略的高度。《构想》是俄罗斯国家发展大战略的组成部分,与国家未来的发展息息相关,同时还顾及未来20年俄罗斯国内和周边的发展环境。正如《构想》总章中所提到的,构想是在《2025年前俄罗斯联邦人口构想》、《2020年前俄罗斯联邦社会经济长期发展构想》、《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》等战略规划文件的指导协调下制订的。与以往发布的移民政策相比较,《构想》具有更强的战略性,体现出俄政府希冀积极管理移民的清晰思路。

① Ивахнюк И. В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути. Москва: МАКС Пресс, 2011. С. 79—82.

② Правительство представит Совету Безопасности проект Концепции государственной миграционной политики до 2025 года. <http://www.apsc.ru/news/item/4903-201104292>.

③ Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря, 2012 года. <http://news.kremlin.ru/news/17118>.

首先,《构想》首次以官方文件的形式明确界定了不同迁移种类的概念,为今后实行有差别的引进移民政策奠定了基础。对俄罗斯而言,引进移民必不可少。然而,引进哪些类别的移民才能更好地促进国内发展、维护国家的安全值得慎重考虑。因此有必要对移民迁移的形式和种类进行细分。按照迁移的期限,《构想》将迁移区分为短期迁移(一年以内的迁移)、长期迁移(一年以上);临时迁移(不改变固定居住地的国内国际迁移)、永久居留迁移(更换永久居留地的国内国际迁移)。根据迁移的目的,《构想》将迁移划分为学术流动(学者和教师以从事学术交流、教学活动、研究成果展示以及其他职业目标为目的的国际迁移)、教育迁移(以获得教育或继续教育为目的的迁移)、劳动迁移(以就业并完成工作或提供服务为目的的临时迁移)、季节性劳动迁移(工作性质受季节限制只能在一年的某个期间内完成的迁移)。

其次,吸引国外高技术人才、企业家和投资者成为移民政策的优先方向。提高俄罗斯对这些移民的迁移吸引力是俄政府移民工作的重点。俄政府提出,未来应在评估俄经济发展前景和国内劳动力市场的基础上,对外国劳动力的需求量进行评估,并对外国劳动移民实行区别化的引进政策。《构想》指出,俄罗斯联邦国家移民政策应“支持技术熟练专家以及其他俄劳动力市场需要的外国工人以长期居留为目的的迁移,为企业家和投资者向俄罗斯联邦的迁移创造条件”,^①政府除要制定吸引高级技术专家、俄市场急需的技术熟练工人的规划外,还应简化带有商务目的的外国公民、参与投资和企业活动的外国公民、外国法人等的入境、出境、在俄罗斯联邦境内逗留的手续。

第三,在迁移吸引力尚未大幅提升的阶段,创造条件积极刺激海外同胞回迁俄罗斯、支持教育迁移和学术流动。由于教育移民懂俄语、了解当地社会,又具有俄罗斯需要的专业技术,因而“教育移民是国内有技术、可融合的外国公民的来源”。俄政府为此应“完善在俄罗斯各阶段教育机构学习的俄罗斯和外国学生(不限国籍和不限居住地)的受教育条件”;“增加在中等、高等职业教育机构的外国学生数额,优先考虑独联体成员国公民;完善外国学生在俄罗斯联邦的居留条件,完善他们的社会文化适应、医疗保险和安全保障;给予在俄联邦学习的外国学生与俄罗斯学生同等条件的、在求学期间从事劳动的权利;赋予外国公民在结束俄中等、高等职业机构学习后可直接在俄联邦按所学专业进行工作的条件”。^②而推进学术交流则反映出俄政府对技术创新、发展创新经济的重视。俄政府应“帮助教育机构和科学机构内从事教学、研究及分析工作的专家的流动;简化以在教育机构和学术机构从事教学、研究、专业分析工作为目的(包括参加学术会议和进修课程)的外国公民的入境、逗留的行政手续”。

第四,完善移民法律制度,保护移民的权利,促进移民融入当地社会是俄政府提升迁移吸引力的主要方式。《构想》强调移民适应和融合的重要性,认为“俄罗斯联邦国家移民政策的重要内容是:为移民的适应和融合、社会保障、权利和自由的保护创造条件。而获取俄联邦定居身份的非正常繁复手续、外国公民法律地位的失调为解决上述问题增加了难度。国家关于移民适应和融合规划缺失的直接后果是,把移民孤立于接收国社会之外,针对移民的负面情绪激增”。^③在促进移民的适应和融合方面,俄政府应“推进社会内部民族间、宗教间关系的发展,在移民和接收社会里形成文化间交流的习惯,反对排外主义、民族和种族间的不容忍情绪,为移民的适应和融入创造条件。这包括:在来源国以及俄联邦内移民最多的地区建立相应的基础设施,在移民来源国的文化适应中心让移民学习俄语、学习法律、向其提供有关文化传统和行为规范的信息;促进俄语和俄罗斯文化在国外的推广;反对移民的社会排斥、地域的种族隔离以及民族飞地的形成;在俄联邦级的国家权

①②③ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. <http://президент.рф/acts/15635>.

力机关、联邦主体级的国家权力机关、地方自治机关、公民社会机制以及企业等机构间相互协作的基础上,制定、贯彻、落实俄联邦境内的移民及其家庭成员的适应和融合计划”,等等。^①

第五,俄联邦政府已经意识到,国际迁移和移民本身都与迁移两端的国家间关系紧密相关,因此开展移民领域的国际合作对俄也必不可少。俄罗斯急需为移民的国际合作创建法律基础,并在国际组织的框架下进行有序合作。这些法律基础包括:协调和统一俄联邦内的移民法规;签订国际移民合作协议以交换移民信息;制定在国际组织框架下解决第三国公民遣返问题的统一方案;签订移民领域的、有助于吸引外资的国际协议;签订打击非法移民的国际协议;签订接收、中转、遣返非法在俄联邦境内滞留及非法在外国滞留人士的国际协议;签订国际协议以便有组织地吸引外国工人;签订相互承认医疗证书的国际协议,等等。

三、俄罗斯移民政策的升级困境

纵观《构想》全文,不难发现,俄政府在移民管理方面的理念的进步和更新,对企业家投资者和留学移民的重视,并提出了政策执行的三阶段规划,体现了自身的现实行动指导意义。然而,基于这些转折性的改变就将《构想》视为“开放式”移民政策的思想指南,可能还言之过早,因为以保护、保障为核心的安全意识仍然在俄罗斯移民政策中占据着十分特殊的地位。《构想》的原则中提到:保障俄罗斯联邦的国家安全、俄罗斯联邦居民最大程度的受保护度、舒适度和富足,保障公民与人的权利和自由,协调个体、社会和国家的利益,以及保护国内劳动力市场,依然是其移民政策的首要目标和基本原则。另外,引进移民的族群优先排序依然没有改变,虽然将吸引外国技术人才和投资者、企业家列为引进的重点,但吸引海外同胞回迁仍具有优先地位。尽管在《构想》中并未提出优先引进独联体国家的移民,然而,毗邻的地理位置、俄语作为大语种等有利条件使独联体国家移民无疑成为《构想》条款的首要受益者。《构想》颁布后,俄罗斯部分地区已经开展对外国劳动移民的俄语考试,独联体国家人员通过考试的几率远高于其他国家的移民。

安全意识在俄罗斯移民政策中一直具有相当重要的意义。俄政府将人口迁移、国际移民提升到国家安全的高度,保障国家安全历来是俄罗斯移民管理政策最根本的目标和基本原则。

首先,移民与俄罗斯以及具体接收地区的社会安全相关。大部分俄罗斯的精英和民众认为,外来移民与接收国和地区的犯罪率上升具有直接的联系,正是由于移民的增多,造成了当地社会治安状况的下降,而跨国犯罪集团的跨国犯罪活动则进一步恶化了接收国和地区的社会治安,给当地的社会安全带来威胁。非法移民问题又一直困扰着俄罗斯政府。另外,少数移民本身就是恐怖分子或宗教极端分子,极易成为事实上的和潜在的恐怖事件的参与者,将对接收地区的公共安全造成严重的威胁。打击非法移民、移民犯罪是俄政府在移民管理方面的重要措施。在2012年的国情咨文中,普京总统又再次重申:有必要加大对非法移民的处罚力度。

其次,移民与俄罗斯的国土安全相关。1999年爆发的科索沃战争使俄罗斯人重新审视移民与国土安全的关系。科索沃战争为那些“移民威胁论”的支持者们提供了一个“假设性启示”:当一个地区的外来移民(尤其是单一民族)数量超过当地居民时,外来移民有可能通过多种方式(全民公决甚至战争的方法)来获取该地区的独立。如果不对移民入籍加以严格控制的话,科索沃的例子可能会在远东、俄罗斯南部以及俄哈边境地带上演。尽管这种可能发生的概率极低,但一些俄罗斯民众对此仍深怀疑虑,俄政府对单个民族的移民流动也比较谨慎。俄罗斯总理梅德韦杰夫在政府

^① Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. <http://президент.рф/acts/15635>.

工作会议上指出,2025年前移民政策构想旨在改善移民进程的管理,“重要的是不应出现负面现象,包括形成外国公民的飞地”,“很遗憾,在远东居住的人不多,保护我国远东领土不受邻国剩余公民扩张的任务仍然存在”。^① 普京总统在2012年12月12日的国情咨文中也强调,俄罗斯不允许出现生活在法制和文化圈之外的单一民族聚居区,“我们应该把挑起种族间和民族间冲突的企图视为对国家统一的挑战,对我们每个人的威胁。我们不允许俄罗斯出现单一民族聚居区……(使他们)生活在国家统一法制和文化圈之外并强调藐视普世的标准、法律和规则”。^②

第三,移民与俄罗斯的经济安全相关。移民向迁出国的汇款造成俄罗斯资本流失,不利于国家经济的发展。外来移民的偷税漏税行为直接影响到俄罗斯的国库收入;移民参与影子经济不仅恶化竞争环境,对劳动力市场也会造成冲击;劳动移民的过量涌入或者具有一定专业技能的移民可能会恶化国家和地区的就业环境。因而,俄罗斯在管理移民时,既要迁入的外国劳动力设置配额,又要对移民进入某些经济领域加以限制,以提供更多的劳动机会给当地居民。

第四,移民与俄罗斯的文化安全相关。如果对移民数量和质量不加控制的话,会导致过多的移民涌入俄罗斯,可能会对当地原有的俄罗斯文化传统、道德价值观、宗教信仰造成冲击。基于此,在吸引外来移民方面,俄政府希望有更多的生活在俄境外的、同根同源的俄罗斯族人返回祖国。除了将俄罗斯族人作为首要选择外,俄罗斯还将吸引独联体国家的移民作为次要选择,因为来自那里的移民在文化、宗教、行为方式上与俄罗斯的认同感比来自于其他国家的移民要高。

第五,移民与卫生安全有关。不加控制的移民可能会带来一些危险疾病的爆发,恶化俄罗斯的医疗卫生环境。因此,外来移民必须具有健康证书,并在一定期限之内要向当地移民机构卫生部门申报健康状况。

第六,移民与俄罗斯的人口安全相关。俄罗斯人口形势十分严峻。自20世纪90年代以来,人口一直处于负增长状态,直到2012年俄才迎来了首个人口增长年,前9个月人口增长了20万人。^③ 但形势仍不容乐观。俄罗斯面临的另一个人口危机形势,是人口急剧老龄化和劳动力储备严重不足。20世纪80年代,老年人在俄罗斯总人口的比例接近19%,2006年老年人口占到17.3%。^④ 为了缓解人口安全的威胁,俄罗斯政府必须吸引外来移民。

四、结 语

综上所述,《2025年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》的批准和颁布,意味着俄罗斯移民政策从以往的严控正在向积极治理转变,出现了一系列新特点。俄罗斯开始客观认识国际迁移和移民本身对国家经济发展以及国际政治的意义,而不单单视移民为问题。应当讲,这在苏联解体以来的俄罗斯移民政策中是一个崭新的进步。《构想》强调移民对俄罗斯经济社会发展的积极意义:无论是应对人口下降的趋势,还是实现俄经济在2020年前的腾飞,引进移民都十分必要。俄政府也意识到,移民与国家间关系紧密相关,移民政策的开放性与国家的全球竞争力相关。

在此基础上,俄政府对于国内、国际迁移的管理思路更加明确,即为了俄罗斯的大国复兴和经济社会发展,俄罗斯需要引进适应国情的国外移民,俄政府不仅为急需的劳动移民、学者、投资者、企业家降低迁移的行政障碍,推进移民适应和融入进程,同时也将大力打击非法移民。所有这些都

① 《俄总理:俄罗斯需要彻底改变移民进程管理》,载 http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20120809/43522568.html.

②③ Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря, 2012 года. <http://news.kremlin.ru/news/17118>.

④ Официальная статистика Федеральной службы государственной статистики: Демография, численность и состав населения. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#.

凸显了俄政府要积极治理移民的决心。在《构想》颁布之后不到半年,2012年12月1日起俄罗斯开始实行劳动移民必须掌握俄语的法律,尽管目前这一要求只限于打算在居民服务、零售及公用事业领域从业的外国移民,但也显示出俄政府推进移民融入当地社会的意图。然而,还应看到,在思想转变的同时,国家安全意识在俄罗斯移民管理政策中依然占据着特殊重要的地位。保障国家安全依然是俄罗斯移民政策的最根本的目标和基本原则。从国家安全的角度出发,俄罗斯的移民政策正在努力解决三大问题:为什么引进移民?如何引进移民?引进哪些移民?分析其移民政策,不难看出:移民引进的目的是保障国家的人口安全和社会经济发展;对移民的数量和质量加以控制是管理移民的主要内容;引进移民首选是境外的俄罗斯族人,其次是独联体国家的移民,再次是有利于俄经济发展的投资者、企业家和技术工人。

正是出于根深蒂固的安全观念,使得俄罗斯民众对移民政策一直持谨慎态度。2013年7月全俄社会舆论调查中心的民调结果表明:超过1/3的俄罗斯人认为,“其他民族”的人涌入俄罗斯很可能对国家安全构成威胁,其程度甚至要高于恐怖主义或者环境灾难。^①该中心2013年8月的民调结果再次显示,大部分的俄罗斯人视大量外国人涌入俄为负面现象,53%的受访者认为,应当紧缩移民政策。^②而莫斯科、圣彼得堡等大城市的居民则将解决移民问题列为当地政府必须解决的首要问题。部分地方官员对引进移民也存在保守思想。时任莫斯科市长的谢尔盖·索比亚宁在2013年5月接受《莫斯科新闻报》采访时曾表示,他不欢迎来自中亚的劳工长期居住在首都,主张对移民的进入加以限制。他强调,莫斯科是俄罗斯城市,它应该这样保留下来,它不是中国的,不是塔吉克斯坦的,也不是乌兹别克斯坦的。^③

俄罗斯民众以及地方官员对移民和移民政策的谨慎保守态度,给已带有积极治理涵义的移民构想的推进蒙上了一层阴影。未来俄罗斯移民政策的推进和执行是否能够沿着积极治理的道路顺畅前行、是否会打破俄惯有的既需要移民又侧重安全的矛盾心态,是否如专家预期的那样能够改善远东地区的人口结构,在多大程度上影响到俄民族结构乃至民族理念,这些仍有待观察。

Abstract Since 2012, with the approval and promulgation of *The Russia Federation National Immigration Policy Ideas before 2025*, the Russian immigration policy has entered a new stage, which the author labels as “Positive Governance” featured with new characters compared with the past immigration policies. It reveals that the Russian government is more clear about its international migration management; for national revival and social economic developments, Russia needs foreign immigrants adapting to its national conditions. Apart from reducing administrative obstacles to facilitate those who are in urgent need to Moscow, such as immigrant labor, academics, investors, entrepreneurs, Russia will advance immigrants’ adaptation and integration process and fight against illegal immigration vigorously too. However, due to the unique status of security consciousness in the Russian immigration policy, the implementation of “positive governance” still remains to be seen.

(强晓云,副研究员,上海国际问题研究院全球治理研究所,上海,200233)

[责任编辑:吴家多]

① 《民调:外族人涌入可能是对俄罗斯国家安全的最大威胁》,载 http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_shehui/20130723/43820925.html.

② Пресс - выпуск №2366: “Добро пожаловать” - или “посторонним вход воспрещен”? <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114341>.

③ Собянин против постоянного проживания рабочих из Средней Азии в Москве. <http://ria.ru/moscow/20130530/940213124.html>.