

# 发达国家人口流动现状与相关政策

中国社会科学院人口与劳动经济研究所\*

2005年2月16日

本报告主要考察了经济合作发展组织（OECD）中几个人口较多的成员国：英国、法国、德国、意大利、西班牙、美国、加拿大、澳大利亚和日本。这些国家除了经济比较发达之外，还有两个共同特点：（1）在人口结构方面，这些国家都已经是高度老龄化的社会，60岁以上的老年人口比例都在15%以上，有的甚至接近四分之一；（2）这些国家都存在结构性劳动力短缺。

这些国家对国内人口流动没有限制，但是由于普遍的人口老龄化日益严重，仅仅依靠国内人口流动无法满足经济发展和社会服务的需求，因此除了国内人口流动之外，跨境流动和迁移构成这些国家人口流动的主要部分。总的趋势是，从欠发达国家向发达国家的迁入移民在逐年增长，其中短期劳工占了相当大比例。

了解发达国家的人口流动与相关政策的演变与现状，有助于我们比较和借鉴，以便更好地把握当前国内人口流动状况，制定与我国人口、经济、社会发展相适应的流动人口管理制度。

## 一、有关移民政策及管理制度的演变及现状

近几十年来，发达国家除少数在个别时期之外，主要是国际移民的迁入国。这些国家接受的移民主要有两类，一类是出于人道主义考虑的实现家庭团聚和避难的移民，另一类是为了促进本国经济发展和繁荣的劳动人口移民。本报告关注的是有关劳动力移民的政策演变。

在有关外国移民政策和管理方面，每个国家各有特点。由于国际形势和国内经济发展的压力，除日本外，其他国家的移民政策在近几十年都有不同程度的调整。根据各国的历史、人口、社会和经济特点以及有关国际迁移的演变，这些国家可以分为几类：（1）英国、法国、德国等具有悠久历史传统的工业化国家，在20世纪60年代以前一直是移民输出国，在70年代以后经历了对新的国际迁入移民的不适应和管理经验的缺乏，逐渐形成了一定模式的管理策略；（2）西班牙和意大利虽然和英法德等国有相似的经历，但在变化发生的时间上要相对较晚；（3）美国、加拿大和澳大利亚等国家主要由移民组成，一直对迁入移民采取相对比较开放和宽松的政策，移民政策和相关的管理有较长的历史，比较成熟和稳定；（4）日本的国际迁移政策自80年代以来没有大的变动，对国际迁入的控制比较严格<sup>1</sup>。

在以上国家中，欧洲国家的移民政策变化比较具有代表性。自70年代欧洲移民政策的基本措施是限制新移民迁入和促进现有移民的社会融合，但事实证明

---

\* 报告撰写人：中国社会科学院人口与劳动经济研究所人口统计分析研究室郑真真、林宝、张妍、连鹏灵。有关日本的材料由北京大学人口研究所周云教授提供。本报告所采用的资料均来自已经公开发表的文件、法规、报告、以及研究论文。

<sup>1</sup> 日本在国内劳动力短缺的情况下选择了关门政策，通过各种政策手段促使日本公司采取劳动力节省型的生产工序，并尽可能利用直接对外投资将生产转移到低工资国家。

欧洲一向奉行的移民政策具有严重缺陷，而且已经不能适应迁移模式变化和国际社会对迁移态度的变化。20世纪80年代的经济衰退导致欧洲对外来劳工加以限制，但此后日益发展的全球化经济形势使得依靠政策控制劳动力流动的作法难以凑效。90年代以来，大量非“正规”行业的非技术新工作岗位不断产生，这些工作岗位因薪酬低而只有外来劳工愿意接受。因此，政府很难控制外来劳工的进入，由于有大量就业机会，如果合法途径受到限制，劳工就从非法途径进入，从而带来了更多的管理方面的问题，而非法就业也使劳工权益受到严重损害。

2004年1月联合国秘书长安南向欧盟议会发表演说，呼吁欧洲放宽迁移政策，向来自欠发达国家的迁入者敞开大门。演说中明确指出，欧洲需要移民，移民也需要欧洲，迁移会有助于发达国家的发展，也使贫穷国家的人民生活得到改善。据统计，2002年外出移民带给发展中国家的回流资金至少有88亿美元，比这些国家所接受的发展援助总额（57亿美元）多出54%。<sup>2</sup>国际组织把迁移视为脱贫的一条重要途径。与此同时，发达国家也认识到“关门政策”不仅没有解决现有问题，反而带来了更多的新问题。如非正规渠道的就业和非法迁入者的滞留问题难以解决，由此引发了一系列的社会问题。

近年来，不少发达国家在回顾和反思了以往的迁移政策之后，纷纷开始了对移民政策的调整。发达国家目前的一些共同特点是：（1）对国内的人口流动和迁移没有任何明文政策、规定和限制，但有不同形式的登记制度；（2）公共福利和社会服务能够覆盖现住居民；（3）对国际迁入有不同程度的松动（欧盟国家之间的跨国流动更为自由），但是有准入条件和配额限制，迁移政策随着国内的政治形势、经济衰退和复苏、经济结构调整、不同层次和职业的劳动力需求以及人口变动而调整劳动力移民政策，各国逐渐从被动地控制入境到主动地引导合法劳工的流入，并随时根据国内劳动力市场的需求吸引不同职业、技能和数量的人才；（4）重视对国际迁移劳工的管理制度和社会服务的逐步完善。

值得指出的是，近几年来迁移者的基本人权保障问题受到国际组织的高度重视，2004年的第92届国际劳工大会上特别呼吁“在全球化经济中为移民劳工谋求平等待遇”<sup>3</sup>，特别指出了移民工人的工作条件和待遇方面的严重问题，并对跨国移民的管理提出了一系列的建议。

## 二、发达国家人口流动管理策略

欧盟的资深顾问John Salt<sup>4</sup>在回顾和分析了欧洲移民发展趋势之后，建议将以下四项原则作为制定欧盟国家移民管理策略的基础：

- 条理性（orderliness） 制定一套措施能够有条理地管理迁移问题，其能够使迁移者个人和迁入社会的机会和利益最大化，并能限制非法跨境活动；
- 保护能力（protection） 应有相应的能力保护和处理无序或突发的流动；
- 整合（integration） 提供有助于移民与当地社会融合的环境，例如制定政策明确移民的权利及义务；

<sup>2</sup> Kofi Annan on an Immigration Strategy for Europe. Population and Development Review, 2004, 30(1): 188-189.

<sup>3</sup> 国际劳工组织. 在全球化经济中为移民劳工谋求平等待遇. 2004, 日内瓦.

<sup>4</sup> John Salt. Current Trends in International Migration in Europe. 2001. Council of Europe.

- 合作 (co-operation) 与移民迁出国建立对话与合作, 以便使对外政策和移民政策目标一致, 如制定发展援助政策以减轻对移民的推力。

此外, John Salt 还主张反思国际迁移的概念。有观点认为国际迁移是一项多元的国际商务, 融入大量资金, 为全球提供了成千上万的工作机会, 管理这项事务的一群个人和机构都在极力推动这项事业。为了解释人们为什么、到哪里、如何流动, 需要全面地了解这些个人和机构的兴趣所在。推而广之, 处理这项事务的政策和措施应当更为关注机构而不是迁移者个人。

对照 John Salt 提出的四项原则, 其实不同的发达国家都在进行各自的尝试, 其中不乏值得借鉴的经验, 也有失败的教训。例如:

- 针对移民劳工在劳动力短缺时无组织地大量流入, 在就业市场饱和后不能自动返回而引起的非法滞留问题, 一项比较有效的管理措施是和劳工输出过签订双边协议。目前经合组织国家与世界各地订有 173 份双边协议。以西班牙为例, 2001 年以来西班牙实施了规范和协调移民输入问题的“全面计划”, 包括 5 项措施: (1) 批准接纳移民的标准; (2) 估计国内对短期和长期工人的需求; (3) 确定谈判协议的国家; (4) 全面管理移民问题; (5) 建立遴选机制, 必要时借助社会机构和非政府组织在移民输出国培训外国工人。至今西班牙与 8 个国家签署了双边协议, 例如和厄瓜多尔的协议包括整个劳工移民过程: 工人的预选、提供岗位情况的通报制度、输出国对工人的选择和招聘、关于临时工人的特殊规定、旅行的组织工作、在流入国的劳动条件和权利的保证、家庭团聚的可能性以及劳工返回的规定。
- 各国对国际迁入移民都有准入条件和配额限制, 根据国内劳动市场需求调整移民政策的标准和配额。如澳大利亚在 80 年代末根据其他国家的经验, 引入了“分数考核”方法, 要求申请移民者的技术水平和语言能力达到一定的标准; 每年公布移民配额和分数标准 (即可以根据国内需求调整); 又如美国对待墨西哥非法移民的态度, 由堵截遣返改变为根据当前的就业状况予以默认。这些做法都是根据需求对限制的调整和变通。
- 虽然对国内人口流动的管理没有行政干预, 但有不同形式的登记制度, 如日本要求凡是跨越市区町村界限的人应该在迁动 14 天之内向迁入地政府有关部门登记。完善的登记制度有利于政府把握人口流动现状和趋势, 从而制定比较合理的人口流动管理和服务计划。
- 基本的公共服务是向所有现住居民提供的, 国内流动人口能够享受到与常住人口相同的基本待遇, 如儿童的义务教育、对贫困家庭的食物补贴、国家提供的医疗服务等。但是在某些方面分离短期性社会福利和长期性社会福利, 例如美国各州的公立大学对在本州居住两年以上的学生减收学费, 而刚从外州迁入的学生则无法享受这种待遇。
- 重视移民与迁入地的社会和文化融合, 组织移民学习迁入地的法律、语言、文化、历史等; 在移民的社会融合和培训方面, 社区和非政府组织发挥了主要的作用。

### 三、对我国人口流动管理的政策性建议

目前我国经济连年保持快速增长，一些地区相继发生产业结构的重大调整，对服务行业和非正规就业的需求在增长；同时大部分经济发达地区也是人口老龄化程度较高的地区，等等；很多特点与发达国家相似。尽管我们面对的主要是国内人口流动问题，而发达国家的相关政策都是针对跨国劳动力流动，但其政策的历史演变和经验教训对我们现在的政策制定依然有所启示。根据我们对发达国家相关文献资料的了解和分析，结合我国人口流动管理提出以下政策性建议。

- 人口流动的主要接受城市/地区对人口流动采取疏导和吸引的管理方式，通过制定相应的政策和定期发布劳务需求信息，吸引本地需要的技术人才和特定职业的劳动力，避免流入劳动力过剩造成流动人口失业。
- 流入地与流出地开展实质性的协同管理，两地政府相关部门建立联系制度，就市场需求、就业状况、人口流动趋势、人才培养等方面进行交流，充分发挥政府在人口流动中的协调功能；流入地政府应当能够及时就劳动力需求提供科学的估计和预测，流出地政府应当能够有计划地组织输出劳动力的培训。
- 保证迁入者享有基本的公共服务和社会保障，长期相对稳定的迁入者享有与当地居民同等的公共服务。各城市/地区可以根据本地的公共服务能力和流动人口情况，规定连续居住一段时期的流入人口即可享有与当地居民相同的待遇。
- 发挥社区和非政府组织的作用，注重流动人口与当地社会的融合与认同，以及当地社会对流动人口的接纳，减少由于流动人口在流入地社会中的边缘化引发的各种社会问题。

**附表： 报告涉及国家的相关人口与国际迁移数据**

	老年人口比例		总和 生育率 (2000-2005)	迁移量 (占总人口 的百分比)	净迁移率 (1995-2000 年均迁移率)	2001 迁入水平	
	60+ 2000	60+ 2005				观点	政策
澳大利亚	16.4	29.9	1.70	24.6	5.1	满意	保持
加拿大	16.7	32.2	1.48	18.9	4.8	满意	保持
美国	16.1	25.5	2.11	12.4	4.5	满意	保持
法国	20.5	32.3	1.89	10.6	0.7	太高	降低
德国	23.2	34.5	1.35	9.0	2.3	太高	降低
英国	20.7	29.6	1.60	6.8	1.6	太高	降低
西班牙	21.2	40.9	1.15	3.2	0.9	满意	保持
意大利	24.1	40.6	1.23	2.8	2.0	满意	保持
日本	23.3	42.4	1.32	1.3	0.4	满意	保持
中国	10.1	30.0	1.83	0	-0.3	满意	保持

资料来源：Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. (2003). World Population Prospects: The 2002 Revision. Highlights. New York: United Nations.