社　会

俄罗斯移民政策弊端解析

于晓丽

【内容提要】俄罗斯还不是真正意义上的移民国家，其接收各类外来移民（定居移民、劳务移民和留学移民等）的历史并不长。从国民性格角度看，俄罗斯社会缺乏安全感，在制定移民政策时，总是将安全考量放在第一位。俄移民领域的管理因而具有浓重的“强力”色彩，“经济”和“融合”的成分则相对不足。当前俄移民政策领域存在诸多弊端，如融合政策缺失，腐败问题严重，统计工作不到位，移民政策缺乏系统性和连贯性等。为构建具有吸引力的移民政策，俄罗斯学界提出很多建设性主张，如必须为引进和利用外国劳动力制定简单透明的规则和程序；必须使移民政策的实施由单独的联邦非强力部门主管；必须要有保障移民融合的基础设施，维护移民的权利，反对影子就业和社会隔离；公开承认移民对于国家经济的作用，对居民解释实行移民政策的各种动机，创造出移民和社会可以有效协作的氛围。这些主张能否得以落实，还有待进一步观察。

【关　键　词】俄罗斯　移民政策　融合政策　移民统计

【中图分类号】D73/77.512.38　【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094（2021）01-0098-0016

【作者简介】于晓丽，黑龙江大学俄罗斯语言文学与文化研究中心、中俄全面战略协作省部共建协同创新中心副研究员。

【基金项目】国家社科基金项目《普京新任期供给端经济政策对中俄经贸分工格局影响研究》（项目批准号：18BGJ009）阶段性成果。

从 20 世纪 90 年代初算起，俄罗斯的移民政策至今已历经整 30 年的发展变化。总体来看，俄在该领域的政策还很不完善，存在诸多弊端，负面影响严重。造成这种情况的原因有很多，如管理经验不足、制定政策的出发点存在矛盾性等。尤为重要的是，俄在制定移民政策时，始终将安全考量放在第一位，这使得其移民管理具有浓重的“强力”色彩。值得关注的是，俄罗斯战略研究领域的学者对此有着清醒认识，他们提出许多建设性意见，旨在提高俄移民政策的吸引力[①]。

一、俄移民政策存在的弊端

（一）融合政策缺失

融合政策是移民政策的重要组成部分，其目的是使移民融入到接收社会中，了解其语言、文化、传统和法律。如果融合政策缺失，就容易出现一系列问题，如种族隔离、丧失统一的价值观和准则、出现移民飞地、民族间发生冲突，等等。俄罗斯移民领域的研究者普遍认为，俄在国家层面对移民融合政策一直缺乏理解和关注，忽略了对移民的融合。常被诟病的是，俄在移民融合领域理论与实践严重脱节。

2012 年 6 月，俄出台《2025 年前国家移民政策构想》，其中列入了旨在促进移民适应和融合的条款，例如，要为移民的适应和融合创造条件，教授移民学习俄语、法律知识、有关文化传统和行为规范等。2014 年 4 月，俄增补移民法，规定从 2015 年 1 月 1 日起，每一个在俄申领暂居证、居留证、工作许可证、劳务特许证或者打算加入俄罗斯国籍的外国公民（除了高技能专家），必须参加俄语、俄罗斯历史和法律三科考试，以考试合格证明自己掌握俄语并了解俄罗斯历史和法律。此外，还规定在 2015 年 1 月 1 日前拿到居留证和工作许可证的外国公民，在申请证件延期时也必须参加这三科考试。要求外国公民通过三科考试的理由正是“为移民的适应和融合创造条件”。

俄移民领域的研究者们中肯地指出，“考试”和“为学习创造条件”是内容不同的概念[②]；三科考试在很大程度上是种“亵渎”，因为“几乎没有提供培训，

① 在我国，国家移民管理局是 2018 年 4 月 2 日成立的，《中华人民共和国外国人永久居留管理条例（征求意见稿）》是 2020 年 2 月 27 日发布的。由此可见，在移民领域，俄罗斯的立法与实践都走在了我国前面，因此，其在该领域的经验和教训值得我们借鉴和吸取，这是本文写作的出发点和意义之所在。

② Денисенко М.，Чудиновских О. Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0753/analit01.php

只是考查知识，而且是在极低的水平上”[①]；让那些“不与俄联邦居民一起工作和在生活中不与俄联邦居民接触的劳务移民”也参加考试，显然是不合理的；对于打算获得居留证或者国籍的人来说，考试无疑是必须的，但对于劳务移民来说，这项考试“不仅不会为其适应和融合创造条件，而且相反，会促使他们进入非法就业领域”；这一措施证明，俄当局是在“简单地单方面地理解融合的实质，将融合的责任都推到了移民身上”[②]。

总而言之，研究者们认为，在移民融合领域，俄暂时尚未采取任何有效措施，也不了解融合政策应当视移民类别之不同（定居移民、有家庭长期相伴的高技能专家、季节性移民和临时移民等）分而治之；低估了保障移民的劳动和社会权利作为对其融合的工具具有的意义，忽略了针对移民构建友好氛围具有的重要性。

值得关注的是，俄罗斯学界已经充分注意到了融合政策缺失的弊端并提出如下主张[③]：

第一，俄罗斯必须要有保障移民融合的基础设施，若不采取相应政策，在不久的将来会导致来自“外人”的“威胁感”上升，并出现族际矛盾。移民的孩子（即所谓的第二代移民）在长大，缺少面向他们的社会融合政策会造成一代“外人”。那样就可能加大恐怖主义威胁，强化针对俄罗斯各民族成员（不只是移民）的排外情绪。

第二，融合政策应当是双向的过程，一方面将移民纳入接收社会的社会经济和社会文化之中，另一方面接收社会要适应由于移民的到来社会客观上变得更加多样的事实。但在现实中有时不只是移民不想融入社会，社会也不想接纳移民。融合政策应致力于克服社会上的排外情绪和种族主义，既面向移民，也面向教育、文化、媒体和能促成宽容性生活的其他领域。

第三，应借鉴其他移民国家实施融合政策的两种新趋势。一是将融合政策的实施职能转交给市政机构，因为每个地区和每座城市情况各不相同，所以在地区一级制定政策将更有效一些；二是不只注重融合过程的文化构成，也开始注重移民的劳务构成。国家不再呼吁移民群体要有集体认同，而是关注劳务移民的独特

① Деминцева Е. Б.，Мкртчян Н. В.，Флоринская Ю. Ф. Миграционная политика：диагностика，вызовы，предложения. https://www. hse. ru/mirror/pubs/share/218427665

② Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035г. М.，Центр стратегических разработок，2017. https://russiancouncil. ru/papers/Migration-Strategy-RU. pdf

③ Деминцева Е. Б.，Мкртчян Н. В.，Флоринская Ю. Ф. Миграционная политика:диагностика，вызовы，предложения.

个性。融合政策的切入点正在变成对劳务移民的培训和参与劳务市场的管理，为移民融入接收社会打下基础。

第四，为移民融合创造条件的首先应当是接收移民的国家和社会。只有在接收国采取实际步骤，保障移民的权利，反对影子就业和社会隔离，公开承认移民对于国家经济的作用，对居民解释实行移民政策的各种动机，才能创造出移民和社会有效协作的氛围。

笔者认为以上主张皆为有的放矢的真知灼见，如果能被俄罗斯当局采纳，将会收到良好效果。事实上，俄移民当局也曾在关键时刻采用公开承认移民作用的方式成功打压了反移民情绪：2008 年秋季，正当被危机激发的反移民情绪高涨之时，俄联邦移民局领导人首次指出外来移民对俄罗斯经济做出的贡献。他宣称，在俄罗斯工作的来自独联体国家的劳务移民创造了俄国内生产总值的 6%—8%；他证实，“外劳每挣得 1 美元，俄罗斯预算会增收 6 美元”。联邦移民局的这一立场曾使得俄政界和媒体反移民腔调明显降低[①]。

（二）腐败问题严重

俄移民领域的研究者断言，该领域已变成俄罗斯最腐败的领域之一：几乎所有的移民工具，起初是致力于整顿移民流和对其进行监管的，如登记、证明、合格证、特许证，甚至新近实行的电子标签，后来都变成了买卖和造假的对象，而对外国移民违规就业的查处，常常成为检察机关获取收入的手段。甚至在国籍发放领域，也存在严重的腐败。

2006 年俄罗斯出台《促进侨胞自愿移居俄罗斯联邦国家纲要》（以下简称《侨胞纲要》），旨在吸引后苏联国家的俄罗斯族人和讲俄语的居民赴俄定居。后苏联国家居民参与《侨胞纲要》的主要动机就是可以借此获得俄罗斯国籍。对这个问题的大量调查研究表明，为侨胞发放国籍的问题，自 2006 年出台《侨胞纲要》以来，一直解决得不好。原因在于负责国籍发放的公职人员高度腐败。如果支付一笔数额不菲的资金，那么手续的办理会简单、快速，甚至是那些没有资格通过简化程序办理手续的人。而对于许多有资格利用简便程序的人来说，获得国籍的问题常年得不到解决。统计资料表明，绝大多数定居移民（90% 以上）是通过简便程序获得俄联邦国籍的。虽然仅有 1/5 的申请者符合法律规定可以通过简便程

① Ивахнюк И. В. Миграционный аспект глобального кризиса 2008 года. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnyy-aspekt-globalnogo-krizisa-2008-goda/

序获得国籍的条件[①]。这种不一致是这一领域存在大量腐败性违规行为的明显标志。简言之，大部分人的国籍是花钱买的，而为这种交易支付的钱款都进了某些有权势者的腰包。

最常与外来移民打交道的“管理者”是各类警察，俄罗斯警察对外国人尤其是在俄务工、经商的华人强行索贿和敲诈的现象相当普遍。警察最常用的索贿手法是以检查身份为由找茬罚款。还有一种，就是专门在外国人居住的区域收“保护费”，这样外来人员才能正常居住。最令外来移民胆寒的是被称作“阿蒙”（OMOH）的特警。他们通常会以有不安全因素为由对移民的住所或工作场所进行搜查，他们走后，移民会发现自己的钱和贵重物品都被拿走了[②]。总之，学会与俄罗斯警察“周旋”和“交朋友”，已成为在俄谋生的外来移民的必修课。

（三）统计工作不到位

俄移民领域的统计工作很粗糙，质量不高。这一点体现在以下几个方面。

第一，在统计中没有合理的时间标准，因此难以对永久移民和临时移民进行区分。如俄联邦移民局 2011 年出台的关于将赴俄外国公民算作长期移民的时间从 12 个月以上改为 9 个月以上的决定，使大量临时劳务移民被算作永久移民，于是永久移民的真实情况被扭曲了[③]。

第二，对于临时劳务移民的统计只是基于每年发放的在俄联邦境内从事劳务活动的许可证的数量。同时并不区分首次给外国公民发放的许可和重复发放的许可，这必然会导致重复计算。此外，关于在俄务工的外国公民的数量、务工的范围、受教育程度、技能水平、性别结构和在俄逗留期限等信息，无论在全俄，还是在地方一级，都不存在。

第三，对于获得了国籍、居留证和暂居证者的统计，都只按照来源国进行，与此同时，关于这类移民的性别、年龄结构和社会经济特征的资料是缺失的。

第四，以俄现有的统计方法，无法获得季节性移民的相关资料。此外，也不清楚持有劳务特许证的外来人员在自然人雇主和法人雇主那里的分配比例。同样不清楚的是，在办理劳务特许证时被拒者的规模和被拒绝的原因（健康状况、考

① Денисенко М.，Чудиновских О. Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

② 参见于涛《华商淘金莫斯科——一个迁移群体的跨国生存行动》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 151—158 页。

③ Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г.

试准备得不好等等）[①]。

第五，对在俄务工的欧亚经济联盟成员国[②]的公民暂时没进行任何统计观察，因此不能对其规模和就业领域进行准确评估。

第六，相当一部分劳务移民没有进行税务登记。俄罗斯从 2014 年起开始对劳务移民进行税务登记，即要求在俄联邦境内从事劳务活动的外国公民办理个人税号。但是，这一规则实行第一年的情况表明，多数外来人员都是到中介办理劳务特许证，而后者对依法办理个人税号没有兴趣。结果造成仅有 60%—70% 的外来劳务移民在办理特许证的同时办理了个人税号。外来劳务移民之所以利用中介的服务办理特许证，是因为办理特许证手续的官方机构——俄罗斯联邦移民局的地方机构办事效率低，办理特许证的期限常常被拖延。法律规定在 10 天之内办理完毕，实际上办理期限长达 1 个月以上。这种情况下“滋生”出大量中介公司，它们为外国人提供办理特许证的服务，额外收取一定的费用。它们在组织特许证办理过程中的作用多半是积极的，不然法律规定的期限就有可能被延长更久。但进行体检和获得个人税号等手续通常都被这些中介公司忽略了[③]。

总而言之，利用联邦移民局已有的资料，只可以评估合法入境者的人数、进行了居住登记者的人数、获得了工作许可者的人数和办理了劳务特许证者的人数。根据这些资料，无法了解赴俄外来移民的真实规模、结构及在俄罗斯经济中所处的地位，无法在移民领域进行严谨的经济研究，也无法跟踪移民法增补案的效果。那些正在进行的研究，主要依赖与实际情况不符的官方统计资料确定一些规律性，构建一些发展方案。在这种情况下，不能期待俄罗斯移民领域的政策是根据充分且考虑周详的。缺少描述俄罗斯移民情况动态变化的可靠资料，也导致对移民领域改革的效果无从考察。俄移民领域新法规出台后，总有很多增补案和修订案，间接地证明了这一点[④]。

（四）移民政策缺乏系统性

总的来看，俄罗斯移民领域的政策只集中在几个“点”上，没有系统性可言。

① Воробьева О. Д. , Рыбаковский Л. Л. , Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России: история и современность. М. :Изд-во "Экон-Информ", 2016. С. 150.

② 欧亚经济联盟于 2015 年 1 月 1 日正式启动运行，其前身为俄白哈关税同盟，成员国包括俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和亚美尼亚；其他成员国公民赴俄务工不用办理许可手续。

③ Воробьева О. Д. , Рыбаковский Л. Л. , Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России: история и современность. С. 147-149.

④ Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г.

在定居移民领域，注意力只放在对《侨胞纲要》《国籍法》的实施和修订上。其他问题，如完善暂居证和居留证的发放、对定居移民建立打分筛选机制等，几乎没有进展。2012 年出台的《2025 年前国家移民政策构想》[①] 在定居移民领域布置的任务，到 2017 年大部分都没有完成。在劳务移民领域，俄移民立法的注意力主要集中在改变临时和短期居留的条件和规则上，建立了对外国人在俄临时居留做出限制的财政机制和行政机制。

评价劳动力整体需求机制及评价对外劳务需求机制在俄罗斯始终没有建立起来。这使得建立短期劳务移民纲要、长期劳务移民纲要、按照俄劳务市场的需要和稀缺的职业引进高技能专家和熟练工作人员的纲要也无从谈起，因为后者要以前者为依据。

（五）移民政策自相矛盾，缺少连贯性

首先来看定居移民领域的政策。2006 年俄出台《侨胞纲要》，起初是为了召集境外的俄罗斯族人和讲俄语的居民赴俄定居以解决人口问题。但是随着时间的推移，该纲要的性质发生了变化，实质上成了侨胞回迁纲要与经济移民纲要的混合体，因为具有工作技能和工作经验是潜在移民被视作侨胞的条件之一。这就产生了如下矛盾：一方面，不能使其他国家讲俄语和亲近俄罗斯文化的居民在《侨胞纲要》的框架下迁居俄罗斯，如果他们不具备所需职业技能或者不符合年龄要求；另一方面，在存在其他移民渠道的情况下，经济移民本身应当能够保障自己的迁移，但现在不得不挤进《侨胞纲要》的狭窄框架，而俄罗斯作为接收方又要承担不菲开支用以履行实施纲要的义务。

俄罗斯在定居移民领域的政策工具主要有暂居证、居留证和简化入籍等制度。暂居证（即临时居留许可）制度是 2003 年开始实行的。当时规定，获得居留证（即绿卡，俗称 5 年长居）之前，先要获得暂居证。其一次发放期限为 3 年（俗称 3 年暂居），获得此证 1 年后有权申请办理居留证。不过，2003 年俄又出台了国籍法修正案，规定持有暂居证的人有权通过简便程序获得俄联邦国籍。这立刻促使人们热衷于办理暂居证而对居留证“失去了兴趣”。2011 年 10 月 19 日，俄又发布总统令，规定为获得俄联邦国籍，必须预先取得居留证，而持有暂居证是办理

① 《2025 年前国家移民政策构想》是俄在移民政策领域出台的重要文件，其由专家群体制定，与俄罗斯多部门协商过，得到过国际劳工组织、国际移民组织和世界银行的认可。该构想中载有 2025 年前俄罗斯移民政策的战略目标、原则、任务和主要方向，其出台曾被看作俄移民政策领域划时代的事件。

居留证的必要条件[①]。于是办理居留证的人又开始增多。

暂居证的发放是受配额限制的，大部分暂居证是在配额框架下发放的，也有相当一部分申请者（如近几年来自乌克兰的被迫移民）是在配额之外获得暂居证的。但暂居证配额的发放过程是不清晰、不透明的，能否列入配额没有与在俄联邦逗留的期限、目的以及职业技能特征和人口特征联系在一起。因此，在俄罗斯长期生活的外国公民，由于难以获得配额，无法取得暂居证，就成为常见现象。甚至存在这样的情况：移民家庭的部分成员获得了办理暂居证的配额，而另一些成员被拒，有时甚至是直系亲属。

对于赴西方国家定居的移民来说，理想的移民身份是长期居留证（即绿卡），其能为外国人提供所有基本权利，并为加入该国国籍提供机会，而赴俄定居移民则倾向于通过简便程序加入俄罗斯国籍，而不是长期持有居留证。俄移民领域的研究者指出[②]，这是因为在俄罗斯作为外国人是不方便的，即使持有居留证也不能享有与本地居民相同的权利，仍会遇到大量问题和麻烦，既有制度上的，也有经济上和日常生活中的。这是外来定居移民几乎都想获得俄罗斯国籍的主要推动力。

在这种情况下，俄移民当局本应着手完善暂居证和居留证的发放机制，但实际上却把主要注意力放在了对国籍法的改变上。俄在发放国籍领域出台了一系列增补案，根据这些增补案，俄罗斯国籍可以通过简便程序发放给讲俄语的外来移民、外来企业家和投资者以及俄罗斯高校毕业的留学生。统计资料表明[③]，这些增补案很低效，它们或者导致获得俄罗斯国籍的过程复杂化，例如，规定留学生毕业后需要工作 3 年才能获权申请入籍；或者完全没有体现企业家中潜在申请者的需求。其实，几乎没有外来企业家申请加入俄罗斯国籍，这一方面是因为投资等门槛过高，另一方面，来自西方国家的真正的投资者似乎也不需要俄罗斯国籍。对于他们来说，通过简化程序获得居留证或许更理想一些。

其次来看劳务移民领域的政策。俄罗斯需要劳务移民来弥补劳动力的缺口，解决人手不足的问题，这一点已是不争的事实。俄罗斯有劳动能力的人口目前存在数量下降和结构老化的问题。具体来看，从 2012 年起，俄罗斯处于 20—64 岁

① Денисенко М., Чудиновских О. Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

② Там же.

③ Там же.

年龄段的人口开始不断减少。据预测，到2030年初，总体下降幅度（2012—2030年）将达 1 000 万—1 200 万人。同时，该年龄段中的低龄组人口（20—39 岁）比例也在下降，到 2032 年将从 48%（2012 年）降至 39%。俄移民领域的学者普遍认为，即使能成功大幅提高劳动生产率，增加 55 岁以上工作人员的就业率，用机器人代替一系列常规职业，在 2030 年前也不能弥补 1 000 多万劳动适龄人口的缺口。事实上，自 2010 年以来，俄引进的外国工作人员也明显增多。根据俄联邦移民局的资料，2012—2014 年，俄引进的外国工作人员的数量增长了 45%。同时，引进外劳最大的雇主是国家。一些大型国家工程，如亚太经合组织领导人非正式会议、索契冬奥会、大型油气管道建设、2018 年世界杯赛项目建设，都是依靠大量引进外来劳务移民实施的[①]。

然而在实践中，俄移民当局却总是用过于严厉的手段来管控外来劳务移民的居留。禁止入境政策的实施就鲜明地体现了这一点。2012 年 12 月 30 日，俄出台 321 号联邦法律，规定在上一个停留期没有在期满 36 个昼夜之后离境的外国公民和无国籍人员，要被禁止入境 3 年。这项法律的出台，有突然袭击的味道，因为未以任何形式对移民做出告知，后者也没有可能获知这样的规定。因此，许多外国公民甚至不知道已经被禁止入境并继续留在俄罗斯境内，成了非法移民中的一员，而之后要面临更大的行政处罚。2013 年因此项法令被禁止入境的移民多达 45 万人[②]。

2013 年 7 月，俄罗斯对出入境法规进行增补，规定从 2014 年初开始，外国公民在俄有两次及以上行政违法行为，便将面临罚款和驱逐出境。简言之，如果外国人在俄被发现有了两次违规行为，例如，违反了道路交通规则、逗留（居住）规则（没有进行登记、超期不归等），或者违反了实施劳务活动的相关规定（没有工作许可证、逃税、漏税等），那么其将被罚款和被驱逐出境，并被禁止再次入境。首次驱逐将被禁止入境 3 年，再次驱逐将被禁止入境 5 年，第三次驱逐将被禁止入境 10 年[③]。

总的来看，在2012—2015年期间，俄罗斯就移民领域总共出台了50多项法案，其中半数致力于打击移民领域的犯罪。到 2016 年年中，已有 200 多万名移民被

① Воробьева О. Д.，Рыбаковский Л. Л.，Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России: история и современность. С. 120.

② Там же. С. 156.

③ 于晓丽：《近几年俄罗斯移民政策的新变化》，载《世界民族》2017 年第 6 期。

禁止入俄。这些移民大多来自于俄罗斯最主要的两大移民伙伴国——乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦。被禁入者几乎占这两国劳动适龄人口中男性居民的15%。应该说，禁止入境是把双刃剑，因为这些被禁入者通常是劳务移民中适应能力最强、工作技能最高的一部分人，而他们被禁止入境通常是因为超期不归（违反逗留期限规定），这又通常与忙于工作有关。失去这部分劳动力对俄罗斯经济的发展无疑是不利的。

最后来看留学移民领域的政策。在俄罗斯高校毕业的留学生，虽然是外国人，但获得了俄罗斯的教育，在学习期间已经融入俄罗斯社会，而且拥有技能，不需要重新培训，本应被看作能留俄定居最理想的一类移民。但事实上，留学生虽然有在俄临时居留的身份，但却无法持有暂居证和居留证，俄一些部门反对给留学生发放暂居证，这使得留学生毕业后就失去了在俄长期居留的身份。

在移民政策自相矛盾的同时，俄罗斯移民法规更改频繁，缺少连贯性。以《俄联邦外国公民法律地位法》为例，该法是 2002 年 7 月 25 日出台的，是基础性法令，是移民法的核心。但该法自出台以来已经历了 60 多次修订。结果前后矛盾，缺少系统性、准确性和逻辑性。俄罗斯学者于是主张编撰俄移民领域所有现存法律法规，制定移民法典，希望借此调整好所有法律基础，彻底修订其个别元素，以保证其一致性和紧凑性[①]。

二、俄罗斯移民政策存在弊端的原因

（一）俄罗斯还不是真正意义上的移民国家

正如俄罗斯学者所总结的那样，大规模接收国际移民对于俄罗斯来说，还是“新的暂时尚未被充分理解”的现象。在苏联时期，俄罗斯加盟共和国长时间多半是移民流出国，在与其他加盟共和国的移民交换中，移民净值为负。20 世纪 70 年代中期，情况开始改变，流入俄联邦的人数开始多于流出的人数。在 1975—1990 年的 16 年间，俄罗斯人口的移民净增长（约 270 万人）与过去 20 年间（1955—1974 年）的移民损失大体相当[②]。这时的移民流主要由“回迁”移民构成，即之前离开的俄罗斯人及其后代，只有少部分是各加盟共和国的土著居民。

① Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г.

② Демографические вызовы россии. Экспертно-аналитический доклад. М. , Центр стратегических разработок，2017. https://www. proaist. ru/articles/ekspertno-analiticheskiy-doklad-demograficheskie-vyzovy-rossii/

苏联解体后，“回迁”移民急剧增加，并构成了 20 世纪 90 年代赴俄定居移民的主流。这一点从这一时期赴俄定居移民的民族结构中可以得到证实。1992—2007 年[①]，80% 以上的移民净增长是由俄罗斯族人和俄罗斯其他民族的人以及乌克兰人和白俄罗斯人构成的[②]。

目前，赴俄定居移民和劳务移民的主流仍是后苏联国家的居民，其中仍有相当大的一部分人属于俄罗斯族和俄罗斯境内其他主体民族。换言之，现阶段俄罗斯接收的绝大部分移民，都不是“外人”。上述情况可以归纳为两点：一是俄罗斯接收外来移民的历史并不长，从 1991 年算起，到目前也仅有 30 年；二是接收的移民绝大部分是在民族、语言乃至文化上与俄亲近的移民，彼此熟悉，并不陌生。这种情况在某种程度上可以解释融合政策缺失的问题（因为必要性似乎不大）、统计观察工作不到位的问题和移民政策缺乏系统性的问题（因为经验不足）。

（二）俄制定移民政策的依据是矛盾的

俄移民当局制定移民政策的依据有三，一是经济考量，二是地缘政治考量，三是安全考量。基于经济考量，应将重点放在从国际移民那里获得眼下的经济红利上。其逻辑是，利用移民资源的主要受益者应当是俄罗斯经济，所以国家层面的所有努力都应当集中在保障从移民那里获得最大经济收益上。基于地缘政治考量，俄应将重点放在地区各国经济、政治一体化上，促进地区各国的稳定发展，需将保障各国的共同利益放在第一位。基于安全考量，应以减少非法移民为宗旨，收严移民政策，无论针对永久移民，还是临时移民。

这三种考量显然是互相矛盾的。若从经济考量出发，对于《侨胞纲要》的参与者，应按照年龄和技能特征进行筛选，只让年纪轻且有技能的人赴俄定居，不过这种做法与《侨胞纲要》“召回同胞”的理念相悖。俄罗斯高校的外国毕业生绝大部分是后苏联国家的公民，如果从经济考量出发，他们会被看作填补俄罗斯劳务市场的理想资源，应为他们取得居留证和俄罗斯国籍提供特惠。但问题在于，后苏联国家既是俄罗斯外来移民的主要输出者，同时也是地区一体化的地缘政治盟友和伙伴。如果俄罗斯从这些国家吸引受过良好教育的有技能的公民，会使其经济“失血”，固化其落后状态，进而加大地区各国社会经济发展水平的差距。这种情况无疑会妨碍地区政治、经济一体化进程。若将各国的共同利益放在第一

① 2007 年后，俄对外来定居移民的民族构成不再进行统计。

② Демографические вызовы России. Экспертно-аналитический доклад.

位，则俄罗斯的关切在于，不使劳务移民赴俄务工削弱独联体国家的经济，而是相反，成为其进一步发展的资源：一方面，移民寄回国内的侨汇可维持这些国家居民的生活水平，另一方面，移民在俄工作期间获得的新技能和职业经验也能提高其回国后的“经济潜力”。

若单纯出于经济考量，应当默许移民非登记就业广泛存在，因为对于俄罗斯企业来说，通过雇佣非正式移民节省成本是重要的竞争优势，可以使其在经济危机的情况下维持存活。但非法劳务移民的大量存在，又会给国家的长远发展造成种种危害，如企业主利用非法劳务移民这样的廉价劳动力，比投资创新项目更有利可图，因此对采用节省人力的新技术兴趣不大，长此以往，必然会导致固定资产磨损，生产技术落后的局面。如果单纯出于安全考量，应当收严移民政策，加大打击非法移民的力度，将其驱逐出境并禁止入境。但这又会使俄罗斯劳务市场人手不足，企业竞争力下降，经济发展水平放缓，工作人口负担加重，养老金无以为继，退休金额度下降，退休年龄延长。此外，移民在俄罗斯就业机会受限，还会导致俄罗斯主要移民伙伴国因失去大量移民汇款而经济、社会失稳。

于是，我们看到，在 2008 年底和 2009 年初，正当被全球经济危机激发的反移民情绪高涨之时，俄当局并没有采取任何旨在将外来劳务移民从俄罗斯劳务市场排挤出去的行动。因为只有这样，才能让劳务移民有机会在俄罗斯熬过危机并用侨汇（哪怕不多）支撑自己国内的家庭。如果劳务移民大量回国，后苏联国家的社会稳定会遭受严重考验。试图以强硬方式摆脱在俄谋生的劳务移民，意味着对地缘政治伙伴的背叛，会在地区国际政治领域对俄产生极其不利的影响。我们还看到，《侨胞纲要》在 2012 年重新修订后放弃了按照年龄和技能水平筛选侨胞的做法，强化了召回侨胞的功能，允许整个大家庭一起迁居俄罗斯。而对于在高校毕业的留学生，先是为其留俄定居提供便利，后又出台新规加以限制。正因为以上种种，俄罗斯移民法才具有了复杂性、混乱性、多变性和不连贯性。

（三）俄移民管理部门自身有缺陷

1992 年 6 月，俄联邦总统下令组建联邦移民局，在此后的 10 多年间，该部门成为俄移民领域的主管部门。令人瞩目的是，从 1992 年到 2016 年的 14 年间，联邦移民局领导人更换了 8 次。任期较长的是第一任局长（1992 年 6 月至 1999 年 4 月）和最后一任局长（2005 年 7 月至 2016 年 4 月），其他局长普遍任期 1 年，最短的 3 个月。此外，从 1999 年起，联邦移民局几次更改自己的隶属关系。起

初被纳入地区与民族政策事务部，2002 年被并入内务部；2011 年 6 月又再次成为独立的非强力机构；2016 年 6 月，又完全并入内务部，成为其一个分支机构——移民问题管理总局[①]。

移民管理机构如此频繁地重组和更换领导人，毫无疑问会对移民政策的连贯性产生不利影响。此外，将移民问题的管理转交给内务部门产生了以下不良后果：一是移民领域的腐败程度空前，因为移民管理部门的活动失去了透明性，它对于维权组织和学术界变得更加封闭，难以接触。二是移民的适应和融合政策完全处于移民管理部门视野之外，因为开展此类活动所需的经验和能力，该部门过去和现在都不具备。三是在社会意识中，移民与警察乃至犯罪密切相关的烙印十分深刻。将移民管理机构纳入内务部在一定程度上强化了社会将移民看作导致俄罗斯发展遇困的因素之一的看法或者是认识。

（四）移民政策始终将安全考量放在第一位

如果仔细回顾俄罗斯移民政策的演进脉络，就会发现，俄当局在制定和执行移民政策的过程中始终将安全考量放在第一位。具体表现如下：

第一，在 2012 年 5 月出台的《2025 年前国家移民政策构想》（以下简称《构想》）中，“保障俄联邦的国家安全”被作为首要目的，而“稳定和提高国家常住居民的数量”以及“保障经济对劳动力的需求”等，都排在“保障国家安全”的后面。而“保障国家安全”实际上被理解为限制移民的到来。结果，为实施《构想》出台的法规事实上与《构想》中宣布的目的和原则是相悖的。于是我们看到，《构想》中阐明俄罗斯对引进定居移民、劳务移民和留学移民感兴趣，而实际上却出台了驱逐出境和禁止入境等严厉措施来管控移民。

第二，移民领域的管理带有浓重的“强力”色彩，“经济”和“融合”的成分则微乎其微。一方面，移民主管部门远离经济和市场；另一方面，劳动部和经济部却在事实上放弃了与引进和利用外来劳务移民相关的职责，或者其活动只面向保留监督职能。例如，劳动部多年来一直坚持必须对发放工作许可证保留配额机制，虽然该机制存在许多弊端。

第三，在俄罗斯社会的政治话语中，总是强调与大规模外来移民相关的风险，如社会紧张情绪和冲突，破坏当地居民的文化认同，等等。尽管俄人口不足和劳

① Воробьева О. Д. , Рыбаковский Л. Л. , Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России: история и современность. С. 139-143.

动力短缺的问题渐趋严重，但在国家层面，对于接收定居移民和劳务移民的态度仍是矛盾的。相当一部分社会大众只从负面角度看待移民进程。对于俄罗斯应不应当吸引移民来解决其人口和经济问题或者该不该对外来移民的到来做出严格限制，政界和社会舆论的观点呈现极端化。各种利益群体各执己见，有的游说引进移民的宽松模式，有的则主张收严移民政策。社会舆论调查结果显示：严厉立场的拥护者比例在增长；支持“俄罗斯是俄罗斯族人的俄罗斯”这一民族主义思想的占 1/2；3/4 的居民主张实行严厉的移民政策[①]。对于俄罗斯需要什么样的移民，移民对于俄罗斯未来发展到底有什么样的作用，“始终没有形成有说服力的在官方层面被认可的观念”。这种情形导致俄移民政策观念不清晰，方向不明确，因而呈现出矛盾性和不连贯性。

通观全局，不难发现，安全意识过于强烈是俄罗斯移民政策存在弊端的思想根源。这种强烈的安全意识与俄罗斯缺乏安全感的国民性格密切相关[②]。显而易见，在这种背景下，构建旨在提高俄罗斯移民吸引力的移民政策，是很难完成的任务。俄罗斯学者对此有着清醒认识，他们提出的如下主张，笔者深以为然。

首先，应在官方层面清楚地理解和承认移民对于俄罗斯进一步发展的积极作用。其次，必须使移民政策的实施问题由单独的联邦非强力部门执行，这有利于对移民政策形成一致的和理念清晰的观点，能保证其系统性、内部的逻辑性和与国家其他方向政策的一致性，还可以促进移民政策的重点从护法方向转向社会经济方向。再次，为引进和利用外国劳动力规定简单透明的规则和程序。最后，广泛打击影子经济，让建筑、服务、公用事业部门脱离影子也就等于让移民摆脱了影子就业，因为他们主要集中在这些部门[③]。俄移民当局能否采纳学者的主张，消除移民政策的诸多弊端，尚有待进一步观察。

（责任编辑　李淑华　刘阳）

① Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г.

② 缺乏安全感是俄罗斯国民性格的底色与内核，这一点可以说是学界的共识；促使其形成的因素存在于多个层面，主要包括地理因素（地势平坦，无险可依）和历史因素（曾多次被外敌入侵）等。

③ Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г.

Анализ недостатков миграционной политики РФ

Юй Сяоли

【**Аннотация**】Россия еще не является миграционной страной в полном смысле этого слова, история принятия ею разных видов мигрантов (оседлые мигранты, трудовые мигранты, учащиеся-мигранты и др.) недолгая. С точки зрения национального характера, российское общество испытывает недостаток чувства безопасности, поэтому при формировании миграционной политики на первом месте всегда стоит безопасность. В связи с этим регулирование миграции в России носит ярко выраженную "силовую" окраску, а таких составляющих как "экономика" и "интеграция" недостаточно. В существующей миграционной политике России имеется много недостатков, это слабая интеграционная политика, высокий уровень коррупции, некачественная статистика, а также отсутствие системности и последовательности. Российским научным сообществом было выдвинуто много конструктивных предложений по созданию привлекательной миграционной политики: необходимо разработать простые и прозрачные правила и процедуры для привлечения и использования иностранной рабочей силы; реализацию миграционной политики должен контролировать отдельное федеральное ведомство несилового блока; необходимо наличие инфраструктуры для обеспечения интеграции мигрантов, обеспечить защиту прав мигрантов и противодействовать теневой занятости и социальной изоляции; открыто признать роль мигрантов в национальной экономике, объяснить гражданам различные мотивы реализации миграционной политики и создать атмосферу, в которой мигранты и общество могут эффективно сотрудничать. Предстоит дальнейшее наблюдение за тем, будут ли реализованы данные предложения.

【**Ключевые слова**】Россия; миграционная политика; интеграционная политика; статистика миграции

Analysis on the Shortcomings of Russia's Immigration Policy

Yu Xiaoli

Abstract: In a real sense, Russia is not a country of immigrants and its history of accepting all kinds of immigrants (settled immigrants, migrant workers and overseas students, etc.) is not long. From the perspective of national character, the Russian society lacks a sense of security, which makes security the first consideration when formulating immigration policies. Accordingly, the management of immigration issues in Russia has a strong "power" color wheres the elements of "economy" and "integration" are insufficient. Currently, there are many shortcomings in Russia's immigration policy, such as lack of integration policy, serious corruption, inadequate statistics, and lack of systemicity and consistency. In order to build an attractive immigration policy, Russian scholars have put forward many constructive proposals, including formulating simple and transparent rules and procedures to attract foreign labor, making the implementation of immigration policies be supervised by an independent federal department, improving infrastructure to guarantee the integration of immigrants, safeguarding the rights of immigrants, opposing shadow employment and social isolation, publicly recognizing the role of immigrants in the economy, fully explaining the reasons for implementing immigration policies to residents, and creating an atmosphere that the local society and immigrants can effectively cooperate. But in a sense, whether these proposals can be implemented remains to be observed.

Keywords: Russia; immigration policy; integration policy; immigration statistics