

CCG 研究报告

No.2. 6.2018

《中国国际移民 报告（2018）》

总报告



摘要

近年，国际移民发展趋势呈现出以下特点：国际移民数量增加，所在区域相对集中，但流动性下降；经济发展刺激短期迁徙；移民流动形式多元化，尤其在大规模移民流中，迁徙的动机具有很强的混合性；被迫流离失所者规模巨大，重新安置与返乡者的比例较低，但增幅开始出现放缓迹象。主要西方国家近年反映出的政策收紧趋势并不能反映政策变化的全貌，各国根据自身发展，在移民政策变革上各有侧重。劳务移民、就业与创新，一直处于移民政策争论的中心位置。美国与英国虽然不断加高投资移民的门槛，却特别制定了吸引企业家移民的政策与规则。在移民政策“收紧”之外，新加坡为增加人口规模相对放宽移民规划，加拿大结合国际教育战略增加了高素质移民的数量。虽然中国大陆地区国际移民占总人口比重仍是世界最低，但中国也在不断从国际移民来源国，成长为治理方式与机制不断进步的国际移民目的国，外国人“来华逐梦”也呈现上升趋势。“一带一路”沿线地区也成为中国规范移民的重要流向地区。

关键词：国际移民；移民政策；人口跨境流动；中国；

移民，从人类产生至今，一直是人类追求发展的一种既有行为模式。20世纪之后，国际移

民，则更是定义每一次科学技术革新、社会生产方式进步的特征之一。尤其在 21 世纪，全球化的步伐推动着商品、资本与人员的飞速跨境流动，加深了主权国家间、国家内部社会构成要素的交往方式的多元化。随之而来的，是个人、组织与国家这些全球化行为体间交往方式的转变，而这种转变势必带来交往规则的转变。尤其是以“人”为主体的跨境流动，体现了全球化中，人的生存与交往方式的变迁。规范与治理国际移民的规则，关乎促进与实现人类命运共同体整体福利的改进。

虽然国际移民的迁徙原因多种多样，但改善个体或是迁徙群体的生存状态，一直是人类迁徙的根本目的。移民不仅带来了经济社会方方面面

的发展影响，也将成为实现可持续发展目标的重要因素。移民来源国、目的国的不同机遇与挑战，都会不同程度地驱动人口迁徙。移民是减少贫困的强有力工具，人口迁徙的减贫效应，不止限于移民本身，还能为降低整个家庭和社区的贫困做出贡献。移民可以增加移民来源国的发展与投资，同时弥补东道国的劳动力缺口。移民将人口迁徙与关乎世界可持续发展的多个关键领域紧密地结合在一起，其中包括减少贫困、气候变化、健康、城市化、性别平等、社会保障、教育等。

国际移民对全球可持续发展的积极影响，总是受到媒体舆论、政治选举与各类极端思想的歪曲。因此，正确理解国际移民现象及其治理政策与机制，对全球化中人与社会的发展，至关重要。

一、国际移民现状与趋势

根据联合国经济社会事务部的数据以及国际移民组织对 45 个国家数据的估计,截至 2015 年,全球的国际移民已经达到 2.44 亿人,占全球人口的 3.3%。而在 2000 年和 2010 年国际移民的数量分别是 1.75 亿和 2.21 亿。以 2013 年的数据为基础,估计全球有劳务移民约 1.503 亿,75%的劳务移民在高收入国家,23%在中等收入国家。只有 2%在低收入国家。处于工作年龄的国际移民有 2.07 亿人,占国际移民数量的 70%以上。高收入国家有 1.123 亿的劳务移民,占全球总量的 75%;中等收入国家有 3440 万劳务移民,占 23%;目的国为低收入国家的劳务移民仅占 2%。

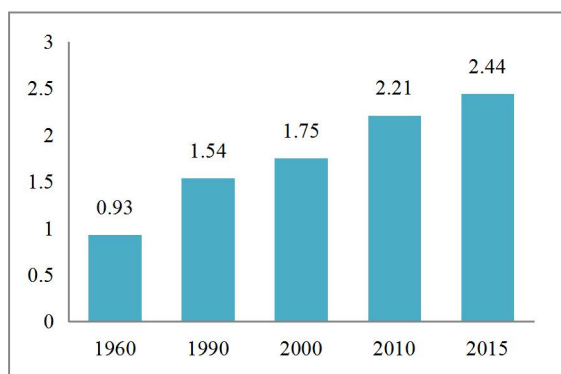


图 1: 全球生活在出生地之外的人口增长情况 (单位: 亿人)

数据来源: UNDESA, 2015a. Datasets for the 2015 Revision

(一) 国际移民的区域现状

1. 亚洲地区

亚洲有 44 亿人口,世界国际移民的 40%都来自于本地区,有 5900 万亚洲人生活在非出生

地的其他亚洲国家。2015 年亚洲出生的移民在北美地区增长到 1550 万人,在欧洲地区也增长到 2000 万人。同时,作为国际移民的目的区域,亚洲各国共有迁入移民 7508.11 万人。该地区非亚洲出生移民数量仍处于相对较低的水平,迁入亚洲的外来移民主要是欧洲人。

印度与中国两大人口大国,虽有大量移民生活在海外,但迁出移民占两国人口总量的比重仍然很小。印度是世界第一大国际移民来源国家,有超过 524 万印度出生人口居住在世界各地。根据联合国经济社会事务部的统计与估计,中国作为世界第四大移民来源国,在不包括港澳居民与台湾同胞的情况下,有 954.61 万名中国大陆的国际移民生活在世界各地。虽然东亚地区并非主要的传统国际移民流动区域,但随着人口结构变化与社会发展需求,包括老龄化与低生育率问题让中国、日本、韩国等国家重新审视迁入移民政策。

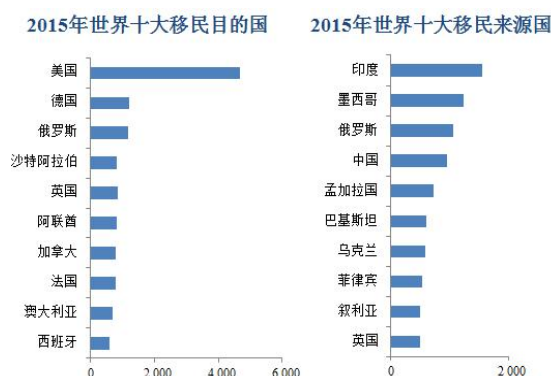


图 2: 世界十大国际移民目的国与来源国 (单位: 万人)

资料来源: UNDESA, 2015a. Datasets for the 2015 Revision

为求学而形成人口流动也是东亚地区凸显的特点之一。经济发展与劳动力市场的差异促进

东南亚次区域内的国际移民流动。在南亚与东南亚地区，人口贩运网络引发的非常规移民占国际移民的比重都很高，其中多为短期劳务移民，同时移民流中还混杂着因常年冲突与动荡局势、自然环境恶化而形成的流离失所者。

2. 欧洲地区

作为全球国际移民的主要目的地区域，到2015年，欧洲已经有7614.6万国际移民生活在该区域，过半移民（4000万）出生在本区域内，但生活于欧洲其他地区。欧洲人在本区域内的迁徙是世界第二大人口迁徙路径（第一大路径是拉丁美洲与加勒比海地区向北美地区的迁徙）。非欧洲出生的移民在本区域的迁徙也超过了3500万。1990-2010年，欧洲人生活于区域外的移民数量有所下降，随后5年中虽略有回升，但到2015年仍然低于2000万人，与1990年的水平相似。在亚洲与大洋洲生活的欧洲移民数在2010—2015年间有所增加，但欧洲出生者在本区域外生活的，主要集中于北美地区。欧洲的许多国家，例如俄罗斯、乌克兰、波兰与罗马尼亚都有大量迁出移民（超过1000万人）。

根据2015年的数据，在欧洲国家中，德国的外国出生人口最多，达1200万，其中主要来自波兰、土耳其、俄罗斯与哈萨克斯坦等国家。但德国的最新数据（截止2016年12月31日）显示了德国近年的巨大变化。

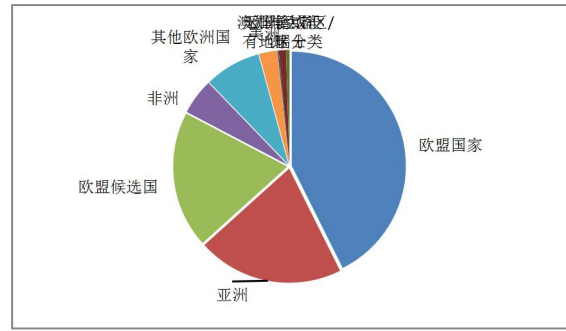


图3：在德国的外籍人士按国籍所在地区分布

数据来源：德国统计局。

德国外籍人口有1003.91万。其中，国籍为欧盟国家的共有427.98万人，占在德外籍人士的42.63%；国籍为亚洲地区国家的有207.73万人，占20.69%；国籍为欧盟候选国家的有194.41万，占19.37%。2016年，在德国的外国人中数量最多的是土耳其人，达149.26万，其次是波兰人（78.31万），第三是叙利亚人（63.78万）。在德外国人数量排行前十的非欧盟国家中，除欧盟候选成员国土耳其外，只有叙利亚与阿富汗，这与2015年德国大量接收叙利亚大规模的寻求庇护者有很大的关系。在德中国人占比也随之下降到2012年之前的水平。

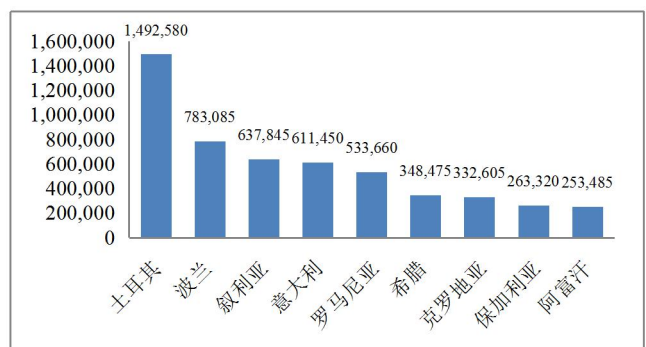


图4：十大德国外籍人士国籍（单位：人）

数据来源：德国统计局。

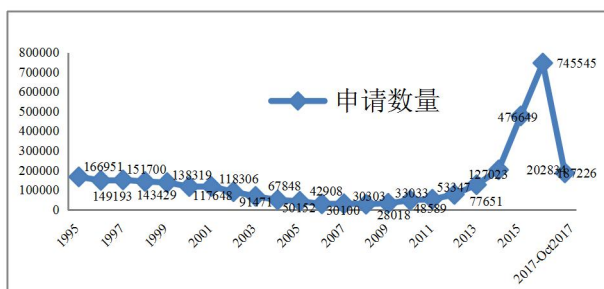


图 5：截止 2017 年 10 月德国的寻求庇护申请量（单位：份）

数据来源：德国统计局。

从英国内政部公布的各类签证签发数据看，2005-2016 年，东亚地区申请入境英国的数量在 2008 年的短期回落后，从 2009 年开始持续稳步增长，成为英国迁入移民增幅最大且最稳定的来源地区。南亚地区迁入英国的移民基数最大，但从 2006 年后一直持续回落，直到 2014 年后开始回升。东南亚地区的迁入移民虽然远低于南亚、撒哈拉以南非洲、和东亚地区，但也一直处于缓步增长状态。

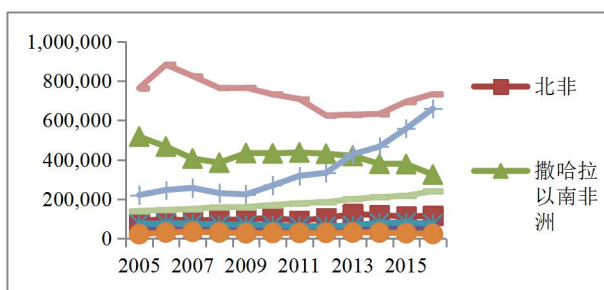


图 6：2005-2016 年世界各地入境英国的申请批准量（单位：份）

资料来源：根据英国内政部数据整理。

2016 年申请入境英国的签证申请量与批准量排行前十的国家分别是中国、印度、沙特阿拉伯、俄罗斯、土耳其、尼日利亚、巴基斯坦、南非、泰国和菲律宾。中国公民的申请量（62.07 万份）和批准量（58.19 万份）均排行首位，批准率为 94%。在这十大签证申请来源国中，来

自沙特阿拉伯和南非的申请批准率最高，为 98%。巴基斯坦和尼日利亚的批准率最低，均仅为 54%。签证批准率从一定程度上可以看出英国对移民来源地区的偏好与其他因素的考量。

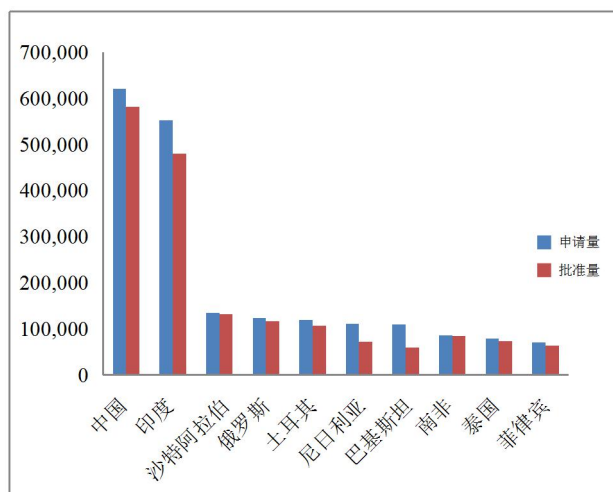


图 7：2016 年入境英国的签证申请与批准数量排行前十的国家

资料来源：根据英国内政部数据整理。

3. 美洲地区

2015 年，北美地区作为传统移民迁入地区，有超过 5100 万来自世界各地的移民生活于此。迁入移民来源最多的地区分别是拉丁美洲与加勒比海地区（2500 万人）、亚洲（1550 万人）以及欧洲（750 万人）。相比迁入移民，本区域出生者迁往其他区域生活的人相对较少。2015 年，居住于拉丁美洲与加勒比海地区的北美出生者有 130 万。美国是世界拥有外国出生人口最多的国家，加拿大的外国出生人口也居世界第七。北美地区的外国出生人口有 85% 生活在美国，占美国总人口的 14%，加拿大的外国出生人口占其总人口的 20%。

拉丁美洲与加勒比海地区 2015 年有近 2500 万移民生活于北美地区, 还有 460 万人生活于欧洲地区。其他区域迁入的移民存量相对稳定, 基本保持在 300 万人左右。墨西哥不但是本区域移民迁出最大国家, 也是世界第二大移民来源国, 2015 年, 有超过 1250 万出生于该国的人在海外生活。例如萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯这些中美洲国家, 以及哥伦比亚、厄瓜多尔、巴西和秘鲁这些南美国家, 都有大量移民迁往美国。国内安全局势、街区暴力与跨境犯罪等问题, 也导致大量本区域内国家间的人口迁徙, 例如, 将近 100 万哥伦比亚人生活在委内瑞拉。阿根廷接收的本区域外国出生人口超过 200 万, 数量最大, 这些迁入移民大多来自巴拉圭和玻利维亚。委内瑞拉、墨西哥和巴西的迁入移民数量分别位居本区域国家的第二、第三和第四。但哥斯达黎加的迁入移民占总人口的比重最大 (约 9%)。

4. 非洲地区

非洲有超过 1600 万本区域出生者居住在另外一个非洲国家, 还有另外 1600 万非洲人在其他地区生活, 在非洲区域内流动的人口与迁出非洲的人口比较对称。作为国际移民的目的地, 根据联合国经济与社会事务部 (UNDESA) 的数据, 2015 年非洲各国共有 2064.96 万迁入移民, 其中既包括在本区域内的国家迁往其他非洲国家的移民, 也包括非洲以外区域迁入本区域的移民。本区域内的移民从 2000 年后开始增加, 尤

其在 2010-2015 年间增速加快。除了人口较多的国家间人口流量增加之外, 国家间缔结的人口自由流动协议、破碎化的边界, 以及其他造成移民与流离失所现象的各种问题, 都是促成非洲人口流动加速的主要原因。非洲迁出移民最多的国家分别是埃及、摩洛哥、索马里、苏丹和阿尔及利亚。南非作为非洲最大的移民目的国, 有移民 310 万人, 占其总人口的 6%。移民占总人口比重最大的 5 个国家分别是加蓬 (16%), 吉布提 (13%), 利比亚 (12%), 科特迪瓦和冈比亚 (两国同为 10%)。

(二) 国际移民发展呈现新特征

1. 国际移民数量增加, 但区域相对集中, 流动性下降

绝大部分国际移民更倾向于在出生地大陆迁徙, 形成洲际地理区域划分上的相对稳定, 洲际流动性下降 (见图 8)。欧盟作为对移民最有吸引力的地区之一, 也呈现出欧盟国家内部的人口流动增长要快于非欧盟国家迁入欧盟的速度。国际移民的目的地也相对集中, 2015 年, 67% 的国际移民集中居住于 20 个国家。接收移民数量最大的国家为美国 (4700 万), 接收近世界移民人口总量的 1/5 (19%); 德国和俄罗斯为世界移民的第二大接收国 (1200 万); 第三位为沙特阿拉伯, 有 1000 万名迁入移民。

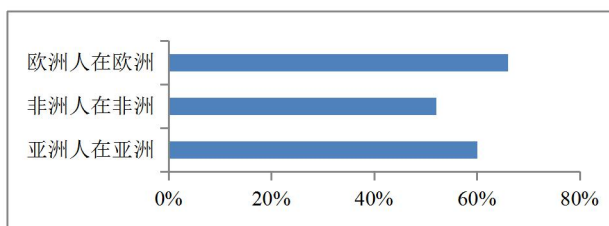


图 8：外国出生者仍居住于出生地所在大陆的占比（%）

数据来源：European Political Strategy Centre, “10 Trends Shaping

Migration,” P.3.

人口寿命的延长与移民返乡的减少，也在一定程度上促使国际移民的流动性下降。随着人类寿命的延长，迁入移民的寿命也和移民目的地的人口一样，寿命不断延长，体现在人口存量上就表现出移民人口数量的相对稳定或增长的趋势。例如 2000 年到 2015 年，移民人口的净增长对北美和大洋洲的人口增长贡献率分别为 42% 和 32%。返乡移民数量下降，常规移民和难民返回来源地的数量越来越少，使迁徙与返乡的环流迁徙趋势下降。这两种趋势都让目前国际移民的流动性逐渐降低。从数据上看，生活在非出生地的人口是按国际移民的存量来计算的（除非移民返回到自己的来源国家），这种统计方式不考虑移民是否想获得移民目的国国籍。

国际移民流动性下降的现象在 OECD 国家表现得比较明显。从 1995 到 2014 年，迁入 OECD 国家的永久性移民一直处于较为显著的增长态势，尤其是在 2008 年全球金融危机前，增长较快。金融危机后，虽然永久性迁入移民的数量有两年的短暂回落，但很快又恢复增长（见图 9）。

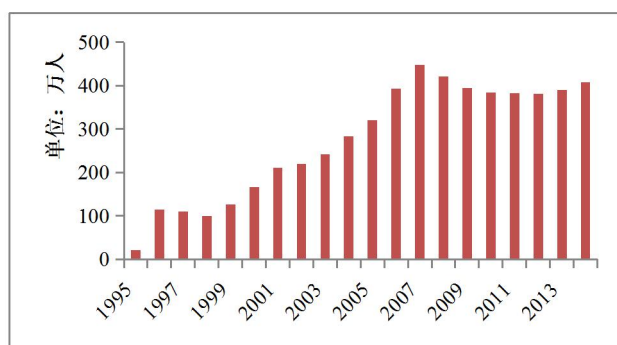


图 9：1995-2014 年迁入 OECD 国家的永久性移民数量（单位：万人）

数据来源：根据 OECD, Permanent Immigrant Inflows 数据整理。

2. 经济发展刺激短期迁徙，收入与迁徙意愿成驼峰曲线关系，恰当的外援或能降低中长期迁徙的预期

如果有机会，世界 16%（大概 7 亿）的成年人会选择去往另外一个国家。但真正成行的，只占有意向出国者的 1%（700-900 万人）。社会经济因素既会成为驱动人们去往海外寻求更好机会的动因，同时贫穷、不平等、缺乏基础设施和失业这些情况，也会成为限制迁徙的因素。因此，收入与迁徙之间会形成一种驼峰曲线关系，即极度穷困的人缺乏经济基础迁徙，但随着经济发展，年均收入大概进入 7000-10000 万美元的区间时，人们迁出原住地的能力与倾向开始增加。

经济发展状态良好的高收入国家，是侨汇的主要汇出地。由经济发展所决定的中短期工作机会，例如餐饮服务业、季节性农业工人激励着国际移民的短期迁徙。美国几十年来都是侨汇汇出金额最多的国家，2015 年汇出金额达 613.8 亿美元；沙特阿拉伯位的侨汇汇出金额为 387.9 亿美

元，位居第二；瑞士为 243.8 亿美元，位居第三；中国比较特殊，虽并非高收入国家，但已经以 204.2 亿美元的侨汇汇出量位居第四；第五大汇出国是俄罗斯（197 亿美元）。

侨汇，从一定程度上能反映侨汇汇出国对非永久性移民的吸引程度，当移民在海外安家后，会将侨汇汇入自己的原籍国，这些侨汇收入既是一国劳动者去往其他国家短期工作谋生的动力，同时还能够为改善家乡的生存环境贡献力量。因此，移民迁出本身会成为较贫困的国家，增加国家收入、支持经济发展的战略。官方的发展援助需要政府机构和政策制定者之间进行复杂的协调，而侨汇却可以便利、直接地到达需要的收款人手中。侨汇具有稳定性，而且已经证明其在经济下行时有助于经济复苏。随着居住在海外的人越来越多，侨汇汇入量也在增加，已经成为官方援助（ODA）金额的三倍。比较理想的状态是，如果官方的海外援助能使受援地区人民的收入达到收入与移民关系的分水岭，那么迁出的中长期移民有望降低，而转为选择短期迁徙。

3. 迁徙途径的多元化与混合迁徙动机的移民流

纵观世界移民史，从 20 世纪下半叶开始，国际移民的迁徙途径开始越来越具有全球性、流动性、连接性和长距离性，迁徙的方式与原由也变得更加复杂。这是移民目的国、来源国家、所在地区、种族和宗教背景、文化与语言、经济社

会发展特征多样化作用的结果。在国际移民潮中，不但有常规移民，还有难民与寻求庇护者等被迫迁徙者，甚至被贩运者。迁徙动机不仅限于获得工作机会、更好的社会福利和更优质的教育资源，还包括逃离危及生命的战争、暴力与自然灾害的侵害，进而影响移民在迁入国获得的法律身份与社会融入，还给移民与迁徙管理增添复杂性。例如当前混合迁徙现象显著的欧盟，能为经济移民提供的合法迁徙途径越来越受限制，但违规入境和居留的趋势却越来越高，以提交庇护申请来获得合法入境和居留身份者也越来越多。这使得欧盟花费大量精力去抑制非常规移民，而非加强、升级、发展、管理完善的合法移民渠道。

自然灾害所导致的人类生存环境的恶化也是导致人口境内迁徙，甚至国际迁徙的主要动因。海平面的上升、气候变暖、水循环的破坏形成的干旱与洪水越来越频繁，对粮食作物的毁坏直接导致了大量人口生存愈发艰难。2008-2016 年环境灾害每年导致 2530 万人流离失所。由于例如飓风、洪水、泥石流、森林火险以及干旱等极端天气一共造成 1.96 亿人逃离家园，这些数据虽然只涉及境内流离失所者，但因此导致的人口跨境流动仍在继续，数年前在撒哈拉南部非洲爆发的干旱就使上亿人跨境迁徙（见图 10）。



图 10: 2008-2016 年境内流离失所者形成数量 (单位: 万人)

数据来源: Internal Displacement Monitoring Centre.

4. 被迫流离失所者规模巨大, 但增幅放缓, 重新安置与返乡者比例较低

截至 2016 年底, 全球被迫流离失所者达到 6560 万人, 其中获得难民身份者 2250 万, 境内流离失所者 4030 万, 还有 1000 万无国籍或处于无国籍风险之中的人 (见图 11)。2016 年新增流离失所者 1030 万, 包括新增的境内流离失所者 690 万, 和 340 万新增难民与寻求庇护者。有 55.22 万难民在 2016 年返乡, 18.93 万难民得到重新安置, 分别仅占难民总量的 2.45% 与 0.84%, 仍然处于较低比例。截至 2016 年, 新增被迫流离失所者数量为 30 万人, 相比 2015 年增数量 580 万人、比 2014 年新增数量 830 万人, 增幅出现放缓。这与非洲地区重大自然灾害的缓解以及因叙利亚冲突造成的潜在危机迁徙者减少有关。

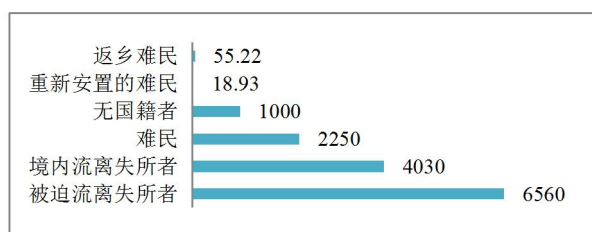


图 11: 2017 年全球流离失所者的数量 (单位: 万人)

数据来源: 根据 UNHCR: Global Trends: Forced Displacement In 2016.

2011 年叙利亚危机爆发, 随之产生的被迫迁徙潮对欧洲产生巨大影响, 之后的数年, 虽然欧洲的难民危机一直最受世界媒体的关注, 但实际上, 全球被迫迁徙的收容区域广, 欧洲收容的人数仅占全球被迫迁徙总人数的 17%。而仅中东与北非、非洲其他地区收容的被迫迁徙者就占 56%。被迫迁徙者仍然集中于发展中国家以及世界最欠发展地区 (见图 12)。2017 年, 世界前六大难民收容国均为发展中国家, 按收容人数依次是: 土耳其, 收容难民 290 万; 巴基斯坦 (140 万); 黎巴嫩 (100 万); 伊朗 (97.04 万); 乌干达 (94.08 万); 埃塞俄比亚 (79.16 万) (见图 13)。

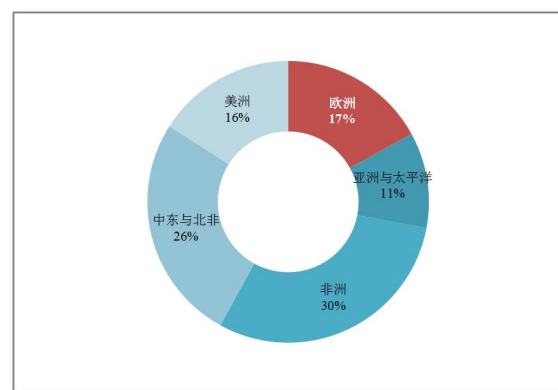


图 12: 2017 年全球被迫迁徙者的收容地区分布

数据来源: 根据 UNHCR: Global Trends: Forced Displacement In 2016.

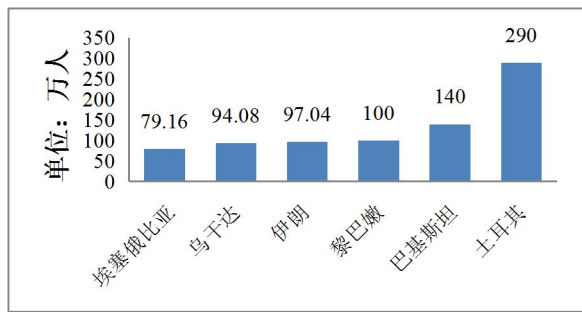


图 13：2017 年世界六大难民收容国与收容难民数量（单位：万人）

数据来源：UNHCR, Global Trends: Forced Displacement In 2016。

（三）国际移民全球治理新机制

1. 构建“全球移民契约”

2016 年 9 月 19 日，世界各地的领导人在纽约联合国会聚，讨论如何应对“大规模难民与移民流动”。峰会当天以联大决议的形式通过《关于难民和移民的纽约宣言》。根据宣言，国际社会将与联合国推动建立一个多方参与的难民问题全面响应框架，应对突发及长期存在的大规模被迫迁徙问题。其中包括保护移民和难民权利，向接收移民的国家提供支持，强调移民所做的积极贡献，改善人道主义救援等一系列承诺。按照宣言的要求，国际社会将启动政府间谈判进程，以期在 2018 年制定通过一个全球契约，寻求安全、有序和正常的迁徙。

全球移民契约的建构与发展是全球移民治理的分水岭，体现了国际社会对该议题做出关键性的努力。契约希望为成员国在人道主义、发展、和人权等相关维度，为国际移民的方方面面提供

一个共同的原则、承诺和理解。虽然国家仍然是基于主权来决定非本国国民能否进入本国领土，但要符合国际法的要求，在移民议题领域实现国际合作，国家与国际社会的其他治理行为体还有大可作为的空间。全球契约将会着眼于四个核心因素：（1）保护移民的权利；（2）为安全、有序和正常的迁徙提供便利；（3）降低被迫迁徙和非常规移民；（4）应对人口流动带来的自然和人为的疾病。除此之外，国际社会还要寻求将移民的发展潜力转化为现实的机会，寻求移民对家乡和东道国社会发展的积极贡献，全球契约还被寄予期望能给国家设立一个指导原则，有效地、彰显人道主义精神地治理人口迁徙。加强国际移民多维度的协调，成为应对移民、人口流动和所有类型的国际迁徙的国际合作模式。

全球移民契约将通过以下努力实现：（1）让国际社会充分意识到安全、有序和正常的国际移民对国家和移民本身的益处；（2）意识到安全、有序和正常的国际移民是基于国际规范、原则和标准；（3）全方面综合认识国际移民，需要国家和其他行为体的合作；（4）强调所有利益攸关方的责任意识、承诺和理解。

2. 欧盟针对迁徙问题的新举措

数年大规模难民移民涌入，在最近的安全和移民挑战的背景下，使欧盟不断进行内部政策协调，调整应对人口迁徙的政策，实施新举措。根据 2016 年 9 月 16 日欧盟 27 国达成的“布拉迪斯

拉发路线图”中关于控制非常规移民的数量、加强欧盟外部边界的管控,以及加强成员国间关于穿越欧盟边界的合作与安全服务信息的交换,欧盟开始建立了“出行信息与管制系统”。欧盟委员会还于 2017 年 12 月 12 日建议升级此项关乎欧盟的安全、边界和移民管理信息系统,以更加智能、更加有效地缩小信息差距。

新举措将有助于各成员国间、不同系统间的信息交流和数据共享,并确保边防警卫能够准确及时地获得正确的信息,并知晓他们在何时何地且如何履行职责,同时确保最高的数据保护标准和充分尊重基本权利,确保欧盟公民有范围更广的安全保障。

2017 年欧盟还延续了 2016 年的治理移民难民问题的战略,即加大对移民与难民来源地区援助力度,从来源上减轻涌入欧盟的被迫迁徙者带来的负担。除了持续援助土耳其之外,欧盟还将援助范围扩展到东南亚地区。欧盟为东南亚女性劳务移民的权利保护制定新计划。去年 9 月,欧盟与联合国联合发起了“聚光灯倡议”(Spotlight Initiative),斥资 5 亿欧元用以消除世界范围针对妇女与儿童的暴力。据联合国估计,全球移民中,有 2020 万是来自于东盟国家,其中 1000 万是妇女。为了执行该倡议,欧盟设立了专门项目,意在防止没有受到国际社会广泛关注地区的妇女儿童暴力问题。其中,欧盟与联合国妇女署、国际劳工组织合作在曼谷设立的“安全与公平”项目,在东盟区域内,将 2500 万欧元用作该项目来通过提高立法、政策和制度框架,确保女性

劳务移民的权利,减少对女性劳务移民的剥削、贩卖和虐待。

二、世界主要西方国家的移民政策趋向

(一) 美、英加高投资移民门槛,为经济发展定制企业家移民

虽然投资移民为目的国带来可观的经济收入,但容易集中于房屋财富。《2015 世界移民报告》显示,外来移民为房地产行业贡献了 3.7 万亿美元收入。因此,从 2015 年开始,美国开始了加高投资移民门槛的步伐:国务院签证办公室的官员先于当年 4 月宣布,“开始针对中国大陆出生的投资人实行两年排期。”6 月 4 日,参议院司法委员会宣布拟立法提高投资移民门槛,计划将金额从 50 万美元提至 80 万美元,并将“非目标就业区”的投资金额从 100 万美元提高至 120 万美元。2017 年 1 月,国土安全部宣布改革 EB-5 签证项目,欲将金额从 50 万美元提升为 135 万美元,非目标就业区域中心的项目由 100 万美元提至 180 万美元。但直到 2018 年 2 月,EB-5 的区域中心项目以及其他签证规则的变更问题,在国会与白宫之间陷入僵局。

相比通过投资移民增加房地产行业的收入,美国同英国等国家更重视创新。创新会带来企业的转型,这种转变会影响到世界的劳动。企业在参与国际贸易时影响了工作安排方式、竞争力、

创造就业岗位和工作品质等重要经济结果。创新与新技术内植于企业,既是企业竞争力的重要来源,也是可持续增长与发展的动力来源。全球就业大部分是通过私营企业实现的。2016年有2.8亿人受雇于私营企业,占总就业的87%,通过非市场性服务就业的仍占总就业的13%。虽然私营部门对就业的贡献不同国家之间存在差异,但强有力的私营部门是经济增长、创造就业和减少贫困的基础。这是“联合国2030年可持续发展议程与目标”的共识,议程与目标明确了创业以及建立和促进中小微企业(MSMEs)发展对于实现尊严劳动和经济发展的重要作用。由此奠定了企业家对于一国发展的重要性。

相应的,每个对于国家可持续发展有极大抱负的国家政府,都开始在国内通过各类政策手段营造创业环境、发展中小微企业。经验研究已经证实,国际移民在创业与创新方面活力要高于非移民人群。企业家移民比投资移民更能通过创造本地就业、贡献税收等方面,直接使移民所在社会受益。美国与英国虽然通过出台新规,加高之前广受欢迎的投资移民门槛,使投资移民批准数量陡降,但却全力吸引企业家移民来本国创业、拉动本国的就业与创新,成为美国与英国等发达国家有悖于呈现“反移民”政策倾向的趋势。

1. 美国推出企业家规则,促进创业移民进入美国进行创业

2016年8月26日,奥巴马政府推动美国国

土安全部提出“国际企业家规则”(International Entrepreneur Rule)。与“创业者”签证(Startup Visa)不同,国际企业家规则是总统的移民问责执行行动,移民局(USCIS)可以在不需要通过参众两院通过的情况下,使用现有的行政权力,准许外籍企业家更轻松地进入美国,停留更长的时间。2017年1月,国土安全部正式公布了这项规则,2017年12月14日,根据联邦法院令,美国移民局正式按照开始国际企业家规则接收申请,国土安全部一一审核案例。按照该项规则,符合要求的外国企业家可以获得短期(30个月)美国合法身份来建立与扩展他们的商业活动。企业家只需要满足下面的要求,就可以获得:第一,持有所创立公司至少15%所有权并在公司运营中积极地发挥核心地位;第二,公司是过去3年在美国创立的;第三,初创公司要实际或是能证明有潜力能快速增加就业。第三个条件需要提供证明:至少获得来自美国投资人34.5万美元的投资,或者必须是美国“受信机构”认定具有丰富成功投资经验的投资人(qualified U.S. investors with established records of successful investments)。

2. 英国加高投资移民门槛,但放松企业家签证要求

受保守党执政的影响,2012-2016年间,英国Tier 1签证政策发生了巨大的变化。曾占据Tier 1签证申请数量的首要份额的留学后毕业

生工作签 (Post Study) 于 2012 年向非欧盟国家留学生关闭。2014 年 10 月 16 日, 投资移民签证的最低投资金额也从 100 万英镑提升至 200 万英镑, 并取消投资房产部分计入投资金额。该政策直接导致投资移民数量发生断崖式的变化, 直至 2016 年底复苏也依然式微 (见图 14)。高技能人才 (General) 的申请渠道也于 2015 年 4 月 6 日关闭。与其收紧其他类型移民的政策不同, 卡梅伦政府鼓励企业家移民英国创业, 签证的语言要求于 2013 年有所降低, 年龄要求也以加入毕业生企业家类别的方式降低至 16 岁。但经过 2014 年两类企业家的申请批准量总和达到的峰值 (1262 份) 后, 企业家移民数量也开始呈下降趋势。在各类 Tier1 签证类型中, 杰出人才 (Exceptional Talent) 虽然占比不大, 但逐年稳步增长。

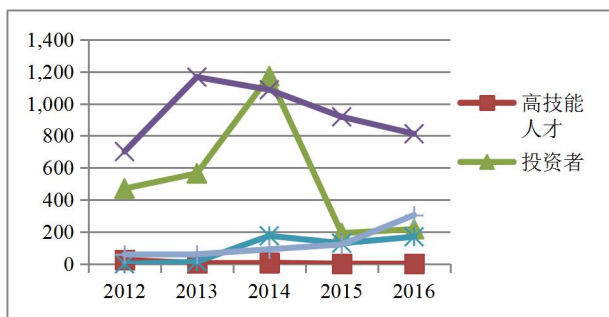


图 14: 2012-2016 年 Tier 1 签证申请批准量 (单位: 份)

资料来源: 英国内政部。

虽然英国试图通过有选择性的移民政策, 将国家所需的紧缺型人才从移民潮中甄选出, 但脱欧进程却使英国人才吸引力受到负面影响。从 2016 年到 2017 年 9 月, 约有 13 万欧盟移民离开英国, 创 2008 年以来新高。同期有 22 万欧盟移民来到英国, 较前一年减少 4.7 万人。2016

年欧盟成员国赴英国留学的数量减少 7%。伦敦以欧元计价的银行开始向欧洲转移业务, 而英国本土所需的金融界人才库也随之流失严重, 且流失现象很可能扩散到其他领域。

不可否认创业可以带来经济的快速增长, 尤其是初创企业在创业初始期对当地经济的显著贡献, 但不可忽视的是, 初创企业同样会带来就业波动, 当经济遇上巨大震动或是衰退期时, 就业形式也会变得更加复杂。

(二) 持续争论的劳务移民政策与变化的可能

1. 移民政策变化趋势中的劳务移民

劳务移民是以就业为目的, 从一个国家移动到其他国家, 或是在其居住的国家内的人口移动。大多数国家都通过移民法对劳务移民做出规定。除此之外, 一些国家还积极调控外向劳务移民, 并且为自己的国民寻找就业机会。尽管理性的经济分析都已经对低技术劳动者丧失劳动岗位的原因做了详尽分析, 技术创新对低技术劳动岗位的打击才是真正根源。但在西方国家政治选举、国内经济状况欠佳、或是遇到突发的社会安全事件时, 来源于国境之外的劳务移民, 总是成为其所在国失业率增加的替罪羊。

一直以来关于移民的争论都集中在移民是否为所在国和来源国做出经济贡献抑或产生负面影响上。如同每当经济不景气的时候, 各大移

民东道国的反移民情绪就会不同程度地抬头。特朗普竞选期间，就提倡打击非法移民，认为该群体直接同处于弱势的美国工作者形成竞争关系，呼吁首先应该将工作机会提供给美国工作者。”皮尤研究中心 2016 年 3 月的民意调查显示，竞选期间 57% 的选民认同移民通过辛勤工作贡献美国，而只有 20% 支持特朗普的选民认可该选项。所有选民的 35% 认同“移民通过找工作，住房和医疗保健给国家造成负担”，特朗普的支持者对该选项的认可度高达 69%。皮尤研究中心还在 2016 年 8 月份公布了一项调查结果，一半的特朗普支持者认为移民“比美国公民更有可能犯下严重罪行”。35% 的特朗普支持者认为移民从美国人那里得到工作，而在所有选民中只占 24%。特朗普就任后，开始对非法移民重拳出击，合规劳务移民的签证名额与社会融入的空间也不断受到挤压。

无独有偶，一直依赖于外国劳动力输入的海湾地区国家，也在经济疲软后，由政府开始施行劳务移民限制政策。加之该地区的工作条件恶劣，使得原本来自发展中国家的劳动者将他们的“迪拜梦”转向欧洲，尤其是孟加拉国人。2017 年，孟加拉国人突然成为通过危险旅程穿越地中海到达欧洲的最大迁徙人群之一。几十年来，孟加拉国人因为国内工作岗位与发展机会的缺乏而离家去往需要他们作为劳动力工作的国家。孟加拉国人去往的，基本是石油储量丰富的海湾地区国家。大部分人是通过利比亚采用非常规途径到

达意大利，来找一些临时工作，并非想要长期居留。此前，走这条迁徙路线的人主要是撒哈拉南部非洲的人，孟加拉人在 2017 年成为赴欧洲的劳务移民中一只新的队伍。2017 年 1-8 月，通过海路到达意大利的孟加拉国人达到 8700 人，约为所有通过海路到达者的 9%，仅次于尼日利亚和几内亚人。而欧洲，尤其欧盟地区浩浩荡荡持续多年打击非法移民的举措、恐怖主义频发、极右翼势力抬头而营造出的政治社会氛围，对于欧洲劳动力市场是否转化并接受这一类“非常规”途径进入欧洲的劳务移民，前景却从未乐观。

近几年，澳大利亚的劳务移民政策也在不断收紧。澳大利亚总理特恩布尔也提出将“澳大利亚人放置首位”。首先于 2017 年 4 月取消 457 临时工作签证，使原本向外籍人员开放的工作岗位由澳大利亚人优先就业。其次，加高其他类型的工作签证对于工作经验、语言能力和劳动力市场测试的门槛，意在具有针对性的引入高技能型劳动力。再次，对 186 签证和 187 签证（雇主担保永居签证）的申请条件做出修改，严格把控高技能人才的引进，加强对永久移民申请者的把关和制裁。在澳洲入境事务所公布的数据里，457 签证持有者中占很大比重的英国人与中国人都会受到波及。

2. 美国的 H-1B 签证以及其他劳务移民政策引发的争论

2018 年 1 月 31 日，美国总统特朗普发表了

他上任以来的第一份国情咨文。在国情咨文中，除了减税和降低失业率，对于美国绿卡政策的变化着墨颇多，即针对家庭链这一“拉”移民的强劲动力源，取消非直系亲属、成年子女等获得美国绿卡的途径。来自已经移民的家庭成员或朋友的社会支持，以及移民目的国对家庭团聚的移民许可，这类非经济因素，会对移民的迁入形成强有力的“拉”势。家庭亲属类、就业类、难民与政治庇护类和抽签，是外国人获得美国绿卡的四大类途径。根据美国 2016-2017 财年的数据显示，前三季度美国共签发了 84.49 万张永久居留证，即美国绿卡。其中美国公民直系亲属移民 (immediate relative)、家庭亲属移民 (family-sponsored preference) 占总签发量的 66.5%；就业为基础的移民 (employment-based preference) 占总签发量约 13%；抽签移民占签发量的 4.12%。对比 2009 年即奥巴马上任一年时美国绿卡获得方式，在特朗普执政的第一年，家庭亲属类移民方式从 2009 年的 67%，增加为 2017 年的 69%。通过难民与政治避难方式从 2009 年的 16%，下降为 2017 年的 13%；通过就业的移民从 13% 上升到 14%。

虽然特朗普在国情咨文中没有强调就业类别的绿卡获得途径以及“非移民”类型的临时性签证政策变化，但除了限制比重上升的家庭亲属类绿卡获得类别，同样类别比重上升的就业类别，也是特朗普政府限制的重点。与直接取消相关绿卡发放的类别不同，对就业获得绿卡途径的限制，是通过对其上游来源各类非移民类的劳务移民

签证进行重新限制。虽然这类劳务移民的签证类型与获得永久居留权或入籍相去甚远，但因为这些签证能为有移民倾向的外籍劳动者赢得在美国临时性的固定工作时间，也为其将来通过就业类别途径获得美国绿卡带来希望。因此，对劳务移民签证的限制，也会较大程度上限制非永久性工作者成为美国的永久居留者。

2017 年 12 月 30 日，媒体有消息透露，美国国土安全部将停止对有关 H-1B 的签证进行延期。2018 年 3 月 20 日，美国 USCIS 正式宣布从 2018 年 4 月 2 日开始，暂停 H-1B 签证的加急处理，暂停持续到 2018 年 9 月 10 日，H-1B 签证是针对临时性工作者，即受美国允许从事、服务于“具体职业”的外国人颁发的非移民类签证，是让雇佣者获得临时性工作者的一种手段。雇主可以为外国人提交一份 H-1B 申请，此外国人是服务于一个特定职业，或是服务于同国防部相关的合作研究、开发、合作项目这类特殊性质的项目，或是在时尚造型领域有卓越的能力。在雇佣 H-1B 工作者之前，雇主必须首先向劳工部提交一份劳工条件申请，并向美国公民身份与移民服务局 (USCIS) 提交 H-1B 申请。在劳工条件申请中明确工作、薪资、工作时长、就业的地理位置等信息。某些雇主 (“H-1B 依赖型”雇主以及“蓄意违规”的雇主) 在雇佣 H-1B 工作者前，必须首先招聘美国工作者。H-1B 所覆盖的职业可以包括但不限于：计算机系统分析师和程序员、医师、教授、工程师和会计师。外国人可以通过 H-1B 身份获得在美国不超过 6 年的工作

时间；然而，每次 H-1B 申请只可以申请不超过 3 年的时限。H-1B 可用于支持外国人获得 H-1B 的初始就业时限，或延长或更改此前美国允许授权外国人停留美国的 H-1B 身份或是其他非移民身份。

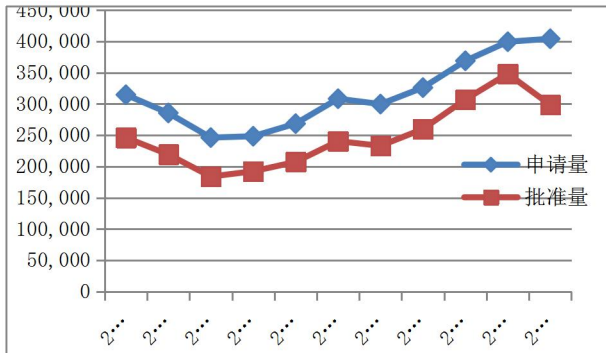


图 15: 2007-2017 美国 H-1B 的申请与批准量(单位: 份)

数据来源: 根据美国公民身份与移民统计数据 (Immigration and Citizenship Data) 整理。

多年以来，数十万的外国熟练技术工作者，甚至科技行业领军人物，都是通过 H-1B 签证留下，从而解决了美国技术工作者短缺的问题。尤其是获得此类签证的印度人和中国人位居前两位。H-1B 签证获得者中的大部分都成为了美国的永久居民或者公民，他们同其他的移民一起，为美国社会创造了源源不断的巨大价值。

停止 H-1B 签证延期的措施一旦出台，将会影响成千上万的外籍员工，他们在绿卡申请未获得批准时将无法保留原来的 H-1B 签证，从而被迫离开美国。首当其冲的是 H-1B 签证的两个最大申请群体（见图 16）：印度人（2017 年前三季度申请量为 30.23 万）和中国人（2017 年前三季度申请量为 4.15 万），对印度申请者的影响尤其

巨大。根据 H-1B 签证现行的相关法律，允许有效期为三年的 H-1B 签证延期三年。如果在这六年结束时能有一个特定的绿卡(永久居留)申请，那么 H-1B 签证几乎无限期地延长，申请人可以合法地留在美国工作生活，直到绿卡处理完成。

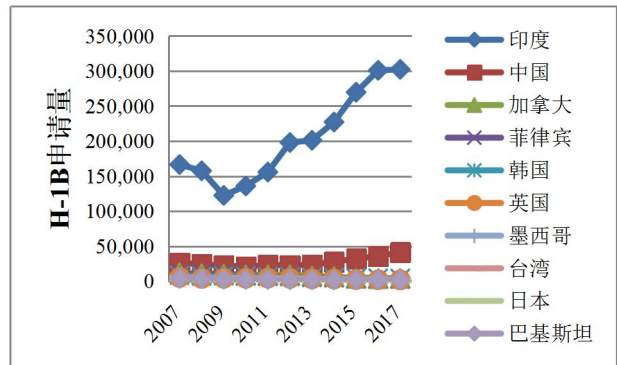


图 16: 2007-2017 年前三季度美国 H-1B 申请量 (受益人

排行前十出生国家/地区)

数据来源: 根据美国公民身份与移民服务数据 (Immigration and Citizenship Data) 整理。

美国之所以能够吸引大批移民，主要是世界首位的经济体地位、优质并兼顾多样化的教育体系，以及沿袭传统相对包容的移民氛围。人口的自由流动也同资本和商品的流动一样，是资源的合理配置方式之一，这些移民大多受经济因素的影响自发形成。即使特朗普政府的措施使美国公司聘请外国工作者的难度急剧加大，美国工业界依然申明其对 H-1B 工作者旺盛的需求，因为美国自身并没足够的符合业界需要的技能型 STEM 毕业生。美国国家科学院 (National Academy Of Sciences) 2016 年 9 月公布了一份汇聚人口学、经济学等学科学者的研究成果的报告。该报告为读者展示了移民对经济的积极影响。

报告指出,迁入的国际移民为美国的发展提供了取之不尽的人力和智力资源,作为一只更加灵活的劳动力大军,从美国各行各业为消费者提供着相对廉价的产品与服务,改善着美国社会福利。尤其最近几年大量迁入的高技能移民,包括科技人才,激励着创新,创造着就业机会,直接对美国技术领域与劳动者阶层做出重大贡献。正是这些处于人生最好年华的外国熟练技术工作者增加了美国政府的税收,提升了美国的经济。如果美国把这些能者排除在外,人才的回流会使人才来源国受益。而这种回流现象已经发生在中国。

不但限制技术性外国劳动者的政策受到美国国内的极大质疑,连限制低技能劳动者,甚至是打击非常规移民的政策,同样不受欢迎。因为在劳动力市场中,就业结构低端的廉价工作岗位,往往对劳动力需求很大,但美国人自己并不感兴趣。据皮尤的调查,如季节性农业工作、清洁、建筑业与餐饮服务业等 13 个行业中,移民的从业率要高于美国本土出生者。美国移民及海关执法局(USICE)于 2017 年 2 月全国范围内施行了为期一周的大范围搜捕无证移民的行动。该行动引发了声势浩大的“无移民日”活动。对移民依赖较大的多个城市,例如纽约、华盛顿等,来自餐饮、建筑等企业数以万计的移民员工,以罢工、罢课、拒绝购物等方式参与到抗议中。根据 CNN 的报道称,“无移民日”(Day Without Immigrants)的目的在于抗议特朗普的移民和旅行禁令,以及突出移民群体对美国经济建设中的重要地位,包括劳动和消费贡献。

3. 由东道国经济状况形成的劳务移民、就业岗位与创新的相互调试关系

牛津大学移民观测中心(The Migration Observatory)认为,评定劳务移民对东道国劳动力市场的影响,是由移民的技能、现有劳动者的技能,以及东道国经济特点决定的。当劳动力的供给需要根据经济与劳动力的需求进行调节时,这些对移民的评判会因为从短期看还是从长远衡量而存在很大差别。从短时期来看,评判移民对薪资和目前既有劳动者的影响,主要是看移民所具有的技能是否对现有劳动者有替代性。如果存在这种替代性,那么从短期上看,预测移民将加大劳动力市场的竞争、拉低薪资水平。技能的替代性越强,对薪资水平的负面影响越大。另一方面,如果移民的技能与现有劳动者技能形成互补,那么所有劳动者都会增加产出,于是移民将会被预测为增加现有劳动者的薪资水平。除了扩大劳动力供给之外,移民还扩大了对产品与服务的消费需求,从而扩大该经济体对劳动力的需求。从中长期看,移民可以带动更多的投资。无论是消费需求还是投资,都会拉动更大的劳动力需求,从而增加该经济体的薪资水平和就业。换句话说,工作岗位的数量并不是固定的,而是根据需求变化。

英国的实证研究证明,在迁入移民对英国劳动力市场的影响中,迁入移民对平均薪资影响相对来说很小,但对低、中、高收入劳动者薪资分配的影响非常大。Dustmann, Frattini 和 Preston

早在 2013 年的研究中就发现，迁入移民的数量每增加 1% 就会带来英国出生的劳动者平均薪资提高 0.1-0.3%。他们还发现移民占英国工作年龄段人口中的比重每提高 1%，就会带来最低薪酬劳动者（5%）的薪酬降低 0.6%，但同时提高更高薪酬的劳动者的薪资水平。研究还显示，受迁入移民的负面影响最大的劳动群体实际是已经在东道国工作居住的移民劳动者本身。因为新移民所具备的技术与已经被英国雇佣的移民所具有的技术有很强的替代性。

迁入的劳务移民会对现有工作岗位带来竞争力，但同样也会创造新的就业岗位。在经济疲软期，经济体对劳动力需求的反应会比经济增长时期缓慢。薪酬与就业的变化并不是经济体对移民迁入的唯一反应。经济体对移民迁入还有另外一种调解机制，即移民迁入可能会改变经济体生产的货物与服务的组合，从而使劳动力市场的职业与产业结构都发生变化。例如，迁入的技术型劳动者可以促进创新，并且可以适应技术密集型行业，从而再度促进劳动力需求。

因此，紧缩的政策并非一以贯之，市场、雇佣者与消费者从未间断过对熟练与技能型劳动者的渴望。限制性的移民政策虽然能够在一定时期内在一些移民国家中成为主导，但其并不能真实反映市场的需求。因此，在劳务移民所在国，围绕移民政策的争论与利益集团根据自身诉求所引发的政策争论并不会停止，在政策体系中形成调适作用，甚至让限制性的政策再度发生变化。

（三）“移民”收缩浪潮中的“另类”放宽选择

目前，并非所有的发达国家地区都认同“反移民”思路的政策。仍然有许多国家是根据国家自身人口结构与国内经济发展情况来理性地调整移民政策。例如北美地区的加拿大以及亚洲的新加坡和日本。经济发展逻辑和城市化逻辑是一致的，就是需要多层次、具备不同技能的人群。国际移民和本土工作者早已形成一种分工与互补的经济关系，这也是为何在反移民政策氛围中，依然有坚定支持移民的力量存在；在逆全球化声浪中，全球之中依然有出台政策吸引移民的国家存在的一个重要原因。被冠以“高端人口”和“低端人口”标签的群体，存在实质上的互补的关系。正如高新科技的产出不但取决于研发人员的能力，还取决于其他社会生产因素，尤其是餐饮与快递运输等工作生活服务。

1. 为增加人口规模，新加坡放宽移民政策

近年来，亚洲是最大的国际移民目的国之一，每年国际移民平均增长率为 4.2%。尤其是新加坡，与主要西方国家的整体移民准入收缩趋势不同，新加坡的国际移民总量增加，各类签证批准量同比都有增加，但其准入门槛也相应提高。其迁入移民由外籍专业人士、留学生和低技能外来劳动者组成。2017 年，新加坡移民政策有了新变化，政府将放宽移民政策，规划未来新加坡的

人口将从目前的 531 万增加到 600 万左右，到 2030 年人口规模将会达到 690 万。

新加坡移民政策的变化主要体现在三个方面：

第一，放宽国际移民政策，增加新加坡人口总量。根据 2017 年的新规划，新加坡每年将引进 15000 至 25000 个新移民，并将批准 3 万名外籍人士成为新加坡永久居民，在新加坡移民政策放宽同时引进优质移民。

第二，除计划为外籍人士增加永久居留身份外，各类移民准证签发数量增长。新加坡常住居民从 2016 年的 393 万人上升至 2017 年的 397 万。根据新加坡人力部的最新信息：就业准证（EP）的持有人数，从 2015 年的 187900 人，上升到了 2016 年的 192300 人，增长率为 2.3%，工作准证（SP）持有人数则从 178600，小幅上升到了 179700 人，这两个数字，同样是新加坡建国以来的新高。

第三，在增发各类准证签发数量的同时，提高各类迁入移民的质量，提高就业准证（EP）、家属准证（DP）与长期探访准证（LTVP）的门槛。2015 年 9 月 1 日起，工作准证（SP）和就业准证（EP）的薪水要超过 5000 新币才可以申请家属准证（DP），就业准证（EP）薪水超过 10000 新币才可以申请父母的长期探访准证（LTVP），而以前的门槛分别是 4000 新币和 8000 新币。从 2017 年 1 月 1 日起，就业准证（EP）的申请条件实施新规定，对申请人的最低月薪要求，从以前的 3300 新币上调至 3600 新币。

之所以新加坡的移民趋势开始与大多西方国家分道扬镳主要原因有两点：

第一、新加坡经济发展对外来移民的依赖性较高，促进移民政策向宽松调整。虽然移民大量涌入所引发新加坡房价高抬、交通拥堵、公民就业困难等一系列问题，也曾引发过民众的抗议。新加坡政府在 2009-2010 年间，也曾不断收缩了移民准入，2010 至 2017 年十年之间，新加坡的移民比例下降 0.7%。（见图 17）但诸如酒店、餐饮等服务行业，以及其他新加坡本土居民不愿从事的、劳动技能要求较低的岗位，大多依靠外来移民从事。不仅如此，新加坡的金融、科研等行业的高级岗位也对国际移民有很大需求。

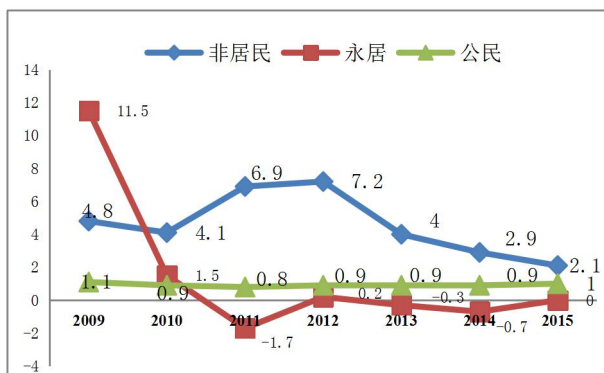


图 17：2009-2015 年新加坡非居民、永久居留者和公民人口的年均增长率 (%)

数据来源：根据新加坡统计局数据整理。

第二、新加坡人口总增长率放缓，从 2010 年人口增长率为 1.8%，到 2017 年已降至 0.1%。另外，新加坡人民的生活质量显著提高，优渥的生活和宜居的环境下，人均寿命越来越长，新加坡在 20 世纪 50 年代实施严格控制生育政策，尽管之后鼓励生育，但总体生育率依然不高，呈下降趋势（见图 18）。尤其是占总人口比重最大的

华人，生育率最低（见图 19）。2016 年华人在新加坡的出生率自 1998 年后持续走低，至 2016 年低至 1.07%。这使得新加坡的人口结构发生显著变化，人口老龄化趋势严重，引进移民成为缓解人口老龄化的应对措施之一。这就使新加坡政府一方面需要引入移民弥补劳动力不足、缓解老龄化趋势，改善人口结构，令新加坡保持有力的国际竞争，另一方面，不得不采取提高申请眷属准证的门槛，限制移民类型来保障移民质量与本国公民的权益。



图 18：新加坡总人口增长率 (%)

资料来源：新加坡数据统部

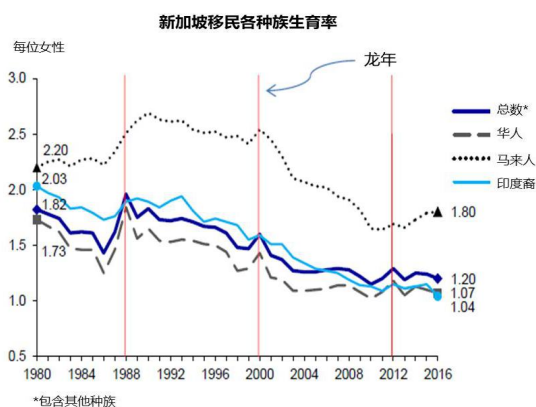


图 19：新加坡移民各种族生育率

资料来源：新加坡数据统部。

2. 扩大移民计划：加拿大的国际移民与国际教育战略的相互促进

2016-2017 年，迁入加拿大的移民主要以经济移民为主，其移民政策目标也是为了让更多符合加拿大可持续发展的移民前往该国的过程更加便利。2017 年 11 月 1 日，加拿大政府公布了未来三年吸收百万新移民的移民政策，其中，2018 年移民配额 31 万人，2019 年 33 万人，2020 年 34 万人。留学生最常申请的联邦经验类移民 (Canadian Experience Class) 类别，2018 年名额为 74900 名，2019 年增长至 81400 名，2020 年增长至 85800 名。拥有一年的加拿大工作经验的留学生即可申请。2011 年~2016 年，加拿大总共接收了 120 万新移民，其中 60.3% 被列为“经济”类移民，近一半人通过技术移民计划来到加拿大。与 2016 年相比，经济移民在整体移民中所占比例提高，2017 年总比例超过半数，为 57.5%，家庭移民占比为 28%（见表 1）。

表 1 2016、2017 年加拿大移民计划

	2017 年目标	2016 年目标	调整比例
经济移民	172500 (57.5%)	160600	+7.41%
家庭移民	84000 (28%)	80000	+5%
难民与人道主义支援移民	43500	59400	-26.77%
波动区间	28-32 万	28-30.5 万	+4.92%
目标人数	300000	300000	--

资料来源：根据加拿大签证中心数据整理。

从 2017 年 6 月 6 日起，加拿大移民部对快

速入境移民项目(Express Entry)实施三项重大调整举措：法语可以加分；兄弟姐妹定居加拿大可以加分；取消强制注册 Job Bank。2017 年 6 月 19 日，加拿大移民入籍新法案 C-6 法案正式实行。新法做了几个方面的调整：缩短入籍所需要的居住年限，在时间计算上更为灵活，减低高龄语言门槛，快速入境移民上升。2017 年将有多达 75300 名新移民通过快速入境中的项目来到加拿大，2016 年加拿大政府设定快速入境项目的人数上限为 59000 人。通过快速入境方式的人数明显上升，预计 2017 年通过快捷方式申请加拿大永久居留权的人数将大幅增加。并且自 2017 年 7 月 28 日起，给予部分永久居留申请者在申请过程中豁免年龄限制。

加拿大地广人稀，对国际移民十分依赖，国际移民政策较为宽松，移民方式多样化，并且呈现越来越宽松、多元的趋势。2010 年 2 月 14 日，加拿大通过了一项新法案，即魁北克经验类移民（简称 PEQ），它允许满足条件的国外人才或留学生快速获得永久居民身份，从而实现“进得来，留得住”的目标，使他们能够快速地融入当地社会，满足加拿大对技术人才的迫切需求，促进当地经济发展。申请者需要在魁北克省完成至少 1800 学时的学习，拿到政府认可的文凭（博士，硕士，本科，DEC，DVS/DEP 等），不需要工作经验，满足基本条件，就可以申请 PEQ 移民，提交申请后，一个月左右就可以获得魁北克省移民甄选证书（CSQ），相比联邦移民快速通道具有不可比拟的优势。加拿大移民快速通道系统是

将所有的申请人的资料放入一个“人才库”，由移民部自由挑选。在这个系统下，最容易移民的是那些加拿大劳动力市场最需要的人。所有在加拿大正规院校毕业的留学生在毕业后可申请最长三年的工作签证，之后可以选择申请移民留在加拿大，且毕业生得到的评分会更高，审理即通过快速通道系统。

加拿大移民方式主要有：快速移民通道(Express Entry)、魁北克技术移民(Quebec-selected skilled workers)、创业移民(Start-up visa)、投资移民(Immigrant Investors)、省提名移民(Provincial nominees)、自雇移民(Self-employed)、家庭团聚移民(Family sponsorship)、住家保姆移民(Caregivers)、难民(Refugees)九种方式。在众多加拿大移民种类中，与留学生相关最为密切的主要是两大类，即经验类移民(Candian Experience Class, CEC)、省提名移民(Provincial Nominee Program, PNP)。快速移民通道(Express Entry)对经验移民和技术移民有效。加拿大移民局不断扩大经验类移民的份额，自从 2008 年开始实施经验移民之后，加拿大吸纳的移民人数逐年递增。

加拿大是全球留学目的的大国之一，每年有众多各国留学生涌入，位列最受欢迎留学目的地第六位。2008~2015 年，加拿大的国际留学生数量增长了 92%。每年通过进入加拿大教育体系学习最终实现移民的数量巨大，到加拿大的留学生大多数都是潜在移民。加拿大联邦政府 2017 年计划招收 80000 名技术移民，通过快速入境移民

项目（Express Entry）将至少留住包括中国留学生在内的近一半国际留学生。

2014年，加拿大国际学生数量为163785人。到2016年，加拿大的国际学生达到268631名。截至2016年12月，加拿大学习许可证持有人总数为414946人，2015年为351330人，增长幅度为18%（见图20.）。在加拿大，国际学生每年的经济活动大约能产生80亿美元价值，成千上万的国际学生将永久留在加拿大，他们在加拿大接受教育、获得工作经验，为社会经济和就业增长作出贡献。

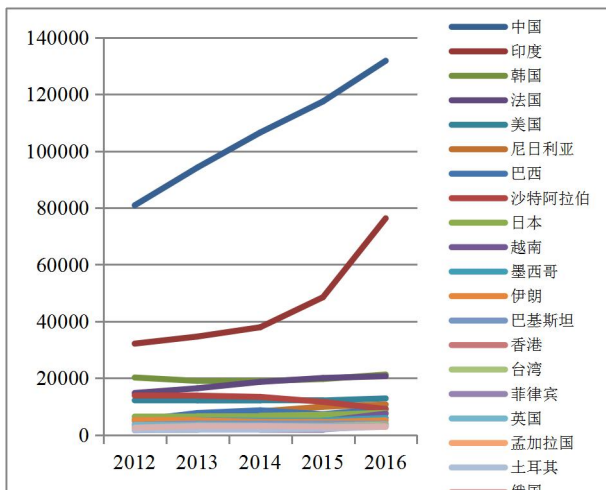


图 20：2012-2016 年加拿大的国际学生分布情况（单位：人）

资料来源：根据加拿大难民与移民局（IRCC）与加拿大政务公开资料整理。

显然，国际留学生作为移民的庞大群体，对于加拿大国际移民规模的影响不可小觑，移民政策在一定程度上鼓励留学生的发展，此外，职业教育、国际教育等方面的教育战略为国际移民提供了更多的选择以及更快速、便捷的通道。

国际学生在准备移民加拿大期间首要考虑两大因素：学历是否能够得到承认以及毕业后能否找到与所学及自身能力相关的工作。因此学历认证与职业教育发展水平是移民难易与否的两大核心要素，教育战略对促进移民迁入并相比其他国家保持对移民的宽松的政策环境有着举足轻重的作用。

加拿大的国际学生在创造就业机会、促进经济增长与长期繁荣过程中发挥着举足轻重的作用。2014年，加拿大政府颁布《加拿大国际教育战略》（International Education in Canada），旨在选择到加拿大留学的国际学生和科研人员。该战略计划财政投入161亿美元，在2022年接收450000名国际学生，并在173100个新增工作岗位总数中，为维持国际教育，至少创造86500个新的就业岗位。

为吸引与培养符合加拿大经济发展的国际移民，加拿大各省教育部实行有利的国际教育战略，吸引大量留学生，通过留学生毕业后一系列促进就业措施，将国际人才留在加拿大国内，从而增进国际移民。同时，加拿大公民与移民部（CIC）为解决国际学生流动问题，在2013年“经济计划行动（Economic Action Plan）”中两年之内投资了4200万美元，以增加临时居民签证项目的容量，满足国际学生日益增长的短期培训以及长期攻读学位的需要。

2018年，曼省针对毕业学生的第二季度国际教育类（International Education Stream，简称

IES) 新项目将上线, 该项目旨在吸引加拿大市场紧缺 STEM 专业人才, 过去三年中在曼省研究生或者博士毕业, 同时所学专业是科学类, 技术类, 工程类或者数学类 (Science, Technology, Engineering, and Mathematics, 简称 STEM), 可直接递交移民申请。同时强调对于政府认可的特殊专业培训也可提交申请。

职业教育对于国际移民有着巨大的吸引力。在加拿大, 高等教育体系实行“分流”制, 分为研究型大学和应用型学院, 包括社区学院、职业学院和技术学院, 统称职业教育。职业教育的学生就业率很高, 90%的毕业生通常能在六个月内找到工作。各省政府按学校招生人数拨款, 各大学在招生、专业与课程设置、人事分配制度等方面都有很大的自主权, 且教育更能贴近当地的劳动力市场需要。加拿大高等教育系统为移民奠定了一定的基础: 加拿大重视教育投入, 全国拥有 92 所公立大学, 留学成本较英美等其他国家要低。此外, 由于加拿大依赖北美大自由贸易协定, 高学历的人才不仅可以在加拿大的企业里工业, 也可在美国就业, 凡在加拿大取得政府认可的学历, 即可获得 1-3 年的毕业工签 (post-graduate work permit), 工作满一年就可通过省提名 (PNP) 或者快速通道 (EE) 申请移民加拿大。而加拿大政府建立经验类移民通道, 旨在真正吸引到最优秀、符合当地劳动市场需求的人才。经验类移民需要有两年学历教育和获得学位的要求。从教育移民的途径来看, 获得学历, 拥有工作经历是缺一不可的条件。学校与企业合作, 为学生就业

率提供保障, 是加拿大在促进国际移民和制定教育战略一贯以来的结合点。例如, 魁北克省 (Quebec) 实行国际学生职业教育培训项目, 在全球范围内招收符合标准的国际学生, 持学习签证到加拿大进行十八个月的职业技术培训, 所学课程均与市场需求紧密联系, 拿到省教育部颁发的文凭之后在当地就业, 同时可向加拿大移民局提交移民申请。

职业教育还为加拿大促进国际移民融入本地社会起到关键作用, 包括语言教育、专业培训和远程教育。2017 年 11 月 24 日, 加拿大和安大略省政府签署了加拿大-安省移民协议 (COIA), 在未来三年的培训搭桥项目中将最多投入 9100 万元美元的资金, 以帮助新移民的专业技术达到安省职业标准水平。

在加拿大之外接受的学历教育的人欲移民加拿大, 可通过学历认证的方式达到满足移民的标准。通过经验移民进入加拿大的前提需要进行一系列的学历认证。而每个省份拥有充分的自主权, 教育体制采取地方分权制, 实施教育自治。教育质量认证和评估机构尤为重要。为此, 加拿大政府于 2013 年 4 月分别成立比较教育服务-多伦多大学进修学院 (Comparative Education Service-University of Toronto School of Continuing Studies); 加拿大国际认证评估服务机构 (International Credential Assessment Service of Canada); 世界教育服务 (World Education Services); 于 2015 年 8 月分别成立国际资格评估服务 (International Qualifications Assessment Service); 国际认证评估服务机构

(International Credential Evaluation Service); 专业认证机构有: 加拿大医学委员会 (医生专业团体) (Medical Council of Canada (professional body for Doctors)); 加拿大药剂审查委员会 (药剂师专业团体) (Pharmacy Examining Board of Canada (professional body for Pharmacists)。如安大略省实施的资格框架 (Ontario Qualifications Framework, OQF), 认证范围涵盖所有安大略省颁发的非宗教性高等教育证书、文凭和学位。国际学生可以通过“2+3+1模式”实现加拿大移民, 即先在安省两年的学院学习, 拿到三年的工作签证, 随后到曼省工作一年, 申请曼省提名, 从而实现移民计划。

由此, 加拿大的移民政策与教育战略形成了无法割裂的关系:

第一, 加拿大移民政策与教育战略彼此助力。一方面, 宽松的移民环境吸引更多通过教育移民加拿大的国际学生。每年大量的移民人群中, 留学生人群无疑是最适合成为未来加拿大公民的群体。加拿大经验移民及快速移民计划为加拿大留学生提供便捷通道, 移民政策与教育战略相互配合, 既便于更多留学生移民加拿大, 同时促进加拿大国际教育发展。以加拿大安大略省为例, 该省移民政策具有多样性, 到该省留学的国际学生在各省份中人数最多, 达到 67215 人, 其次为魁北克省, 为 31713 人 (见图 21)。另一方面, 由于移民来自全球不同的国家, 有不同语言, 不同文化背景, 为加拿大带去文化多样性的同时, 会导致因差异产生的各种移民问题。语言和就业

问题成为主要因素, 缓和这两大因素方式在于制定合理的移民教育政策, 对移民进行语言培训以及提高教育程度, 加强移民融入度, 降低失业率。



图 21: 加拿大各省国际学生分布情况

资料来源: 加拿大统计局。

第二, 培养适应加拿大本国经济与社会可持续发展的应用型人才。2017 年, 加拿大将可能迎来多达 32 万的新移民。相较 2016 年加拿大政府提出的增加 30.5 万名新移民计划的数量而言, 这很可能反映了加拿大在未来几年为了应对劳动力短缺和人口挑战而增加移民的趋势, 其中计划将联邦技能工人类, 联邦技能贸易类, 有加拿大工作经验类的新到达者人数增加 23%。此举的部分原因是国内人口老龄化, 因此, 加拿大需要更多的年轻人来推动本国的经济发展。加拿大的国际教育战略为“全球市场行动计划” (Global Markets Action Plan) 的一个重要组成部分, “全球技能战略”吸引来自全球的高技能型人才, 在移民政策中对职业教育的开口比较大, 产生集聚效应, 为加拿大劳动力市场培养未来所需要的技能型应用型人才。

第三, 移民在教育中表现突出, 形成人才竞争良性循环。加拿大移民部的一份报告指出, 在加拿大各族裔当中, 中国及印度移民第二代的教

育最为出色，中国移民第二代的就业表现最好。该项报告结合了移民统计、加拿大统计局及税务局的收入统计，从移民子女的教育及经济表现，评价移民政策的长期效益。报告指出，来自不同国家移民子女的表现存在极大差异，当中以中国及印度移民子女的教育表现最为优越。移民子女上大学的可能性，与家庭收入并无明显相关，多数移民家庭虽然在经济上遇到困难，但并未影响子女上大学的机会。在加拿大，尽管移民只占人口的 1/5，但至少要有 35% 顶尖科研人才出生地为外国，移民能够获得更多的文学和艺术表演奖项。表现优越的移民在加拿大形成良好的氛围，形成良性的人才竞争环境，从而吸纳更多的移民进入加拿大。同时，入学机会平等，实现了相对的教育公平，为移民形成的多元文化的包容形成了法律与政策环境，从而能够吸纳更多的移民到此接受教育，推动高素质移民人口增长。

（四）争议与变革中的澳大利亚“离岸”政策

2017 年，澳大利亚是移民国家中移民政策与治理体系变革最突出的国家，澳大利亚于 2017 年 12 月 20 日成立了内务部 (Department of Home Affairs)，除了原先的移民与边境保护部的功能归入内务部之外，还将澳大利亚安全情报组织、联邦警察、边防等联邦机构归入新大部，重构了国家安全、执法、运输安全、紧急情况管理、网络安全等新部功能，商贸、多元文化事务也同

样归入其中。首位内务部部长仍由原移民与边境保护部部长彼得·都顿 (Peter Dutton) 担任。新内务部可以看做是英国的内政部和美国的国土安全部的澳大利亚版本。本次机构改革之所以重大，因为这是澳大利亚第一次专门设置高级内阁部长来完全专注于澳大利亚的优先事项——国家安全。

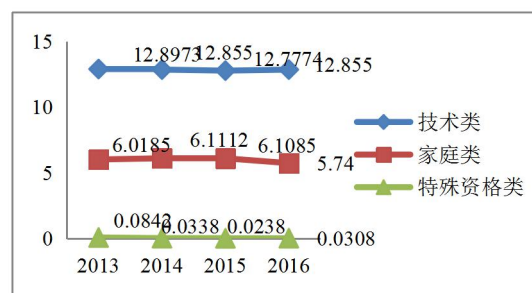


图 22：2013-2016 年澳大利亚永久移民项目引入的移民数量(单位：万人)

数据来源：通过澳大利亚内政部年度报告整理。

2013~2016 年，澳大利亚永久性移民引入的数量无明显变化 (见图 22)。在临时签证批准中，澳大利亚批准的学生签证和临时居留签证正逐年缓步增长，2016 年分别达到 31.08 万和 13.08 万份。2015 年增设的海员与过境签证 2016 年也有增长。但与工作相关的临时签证——工作假期计划和临时工作 (技术) 则逐年降低 (见图 23)。除了各类劳务移民数量的降低外，通过难民与人道主义项目获得签证入境澳大利亚的人继 2014 年大幅降低后，2016 年回升至 17555 人 (其中包括为叙利亚和伊拉克流离失所难民设置的 1.2 万个名额中的 3790 人)。这与 2015 年大规模寻求庇护者前往澳大利亚有关。

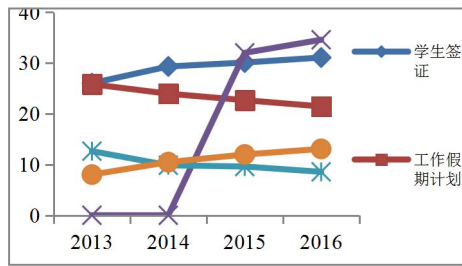


图 23：2013-2016 年澳大利亚临时性签证批准数量（单位：万份）

数据来源：通过澳大利亚内政部多份年度报告整理。

威胁澳大利亚的完整和安全的命题总是同来澳寻求庇护的人联系在一起。部长都顿的权力在新部的重组过程中得到扩大，这也从一定程度上反映出，其任移民与边境保护部部长期间组织和遣返来澳船只的成功。他认为，如果没有迁入移民系统与边境安全系统的整合，澳大利亚政府无法保证国家安全。当然这次新机构的成立也广受争议，因为澳大利亚政府在宣布新部门成立时并未提到寻求庇护者、难民这些最脆弱的群体，也回避了新部成立的战略对澳大利亚非人性化政策该承担的责任与影响。同时澳大利亚也是因为“离岸”处理寻求庇护者问题成为备受争议的国家。

事实上，从数年前开始，在前总理托尼·雅培（Tony Abbott）领导的澳大利亚政府就以驱赶难民船只、阻止登陆、遣送寻求庇护者去太平洋偏僻岛屿的拘留营这些严厉的措施，来试图终结不受需要的移民进入澳大利亚。这种已经频频受到国际社会指责的应对寻求庇护者的措施，就被称为离岸政策。澳大利亚海军并不评估海上到达的寻求庇护申请，而是将其船只拦截，将其拖回或者放入密封舱内送往印度尼西亚方向。到达

澳大利亚领土的人，则被送入位于瑙鲁或是马努斯岛的扣留营中。这些扣留营都是由澳大利亚政府出资，由私人承包方经营的。被扣留者可以在扣留营中申请庇护，但不能在澳大利亚，然而还是处于被限制人身自由的状态，以此阻止其他人通过相似的途径赴澳大利亚寻求庇护。

该政策的逻辑非常简单：送返船只、拒绝入境，建立国外难民营。武力与大量的财政支出是政策实施的基础。2013-2016 年澳大利亚为了拦截移民船共花费 96 亿澳元。并不是对移民的“管理”，而是让国家杜绝移民，不惜一切代价将不受欢迎者阻挡在海岸线之外。这种方式对杜绝澳大利亚本土的寻求庇护者作用立竿见影，但却引发了身处瑙鲁以及马努斯岛扣留营中严重的人道主义危机。还对其他国家地区应对大规模危机迁徙产生极为负面的影响。雅培的离岸方案还对欧洲极右翼势力产生极大的感召力，澳大利亚的移民政策正成为欧洲极右翼的效仿对象。

从法国到荷兰和丹麦，极右翼政治家指出澳大利亚 2015 年大规模难民涌入时采用的离岸外包的模式，是欧洲难民危机的解决办法。英国独立党（Ukip）领导人奈杰尔·法拉吉（Nigel Farage）宣布：“如果像澳大利亚人处理类似问题那样，原本是可以阻止溺水事件发生的。”独立党议会成员道格拉斯·卡斯维尔认为（Douglas Carswell）认为：“澳大利亚那里有可以学习的经验教训，它提出了有用的东西。”在法国，国民阵线党的（Front National）地方领导人法维尔（Yohann

Faviere)认为澳大利亚模式是唯一可行方式。“当他们在海上找到船只时，他们把移民送返。”他深受移民溺水问题的困扰，但坚决认为欧洲不应该成为救难者。在地中海发现的船只应该被送返回原地。荷兰中右翼 VVD 党的领导人 Frits Bolkestein，也同意澳大利亚的方式能够解决欧洲当前的问题。当被问到这种离岸方式是否真的能解决寻求庇护方式时，他也承认不可能。他说：“我们一直在西方接受的培训，是认为凡事都有解决办法，”他说。“没有解决办法，除非我们采取这些令人厌恶的措施。”

对于澳大利亚这类先进的西方民主国家，将处理安置寻求庇护者的工作外包给太平洋贫穷的岛国，虽然远离了本土安置可能带来的治理问题，却使得真正需要国际救助的危难者远离可能会对难民表示同情的媒体和民众，使处境不断恶化。而这些缺乏国际人道主义精神的方式，或许符合澳大利亚自身的法律，却伤及澳大利亚的国家形象。

三、中国国际移民的现状与特点

（一）作为世界第四大国际移民来源国的中国

1. “一带一路”沿线国家逐步成为中国移民的重要目的地

根据联合国经社部关于国际移民存量的数据显示，2015 年，不包括香港澳门居民在内，

世界各地有来自中国大陆的移民 954.61 万人（其中包括生活在香港的 230.78 万人，生活在澳门 28.16 万人），仅次于印度（1557.57 万）、墨西哥（1233.91 万）和俄罗斯（1057.68 万），成为世界上第四大移民来源地区。其中，作为中国移民目的地区域，亚洲有 544.17 万中国迁出移民，人数最多；北美洲有 328.41 万人；欧洲有 116.92 万人；大洋洲有 65.83 万人；拉丁美洲与加勒比海地区有 12.34 万人；非洲的中国移民有 5.1 万人。中国移民居住在世界发达地区的有 575.52 万人，发展中国家地区有 497.24 万人，两个区域的分布相对比较平衡。

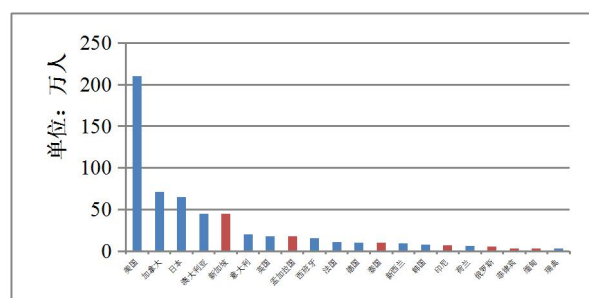


图 24：2015 年中国大陆地区移民的前 20 大目的国家（单位：万人）

数据来源：根据联合国经济社会事务部数据整理。

美国、加拿大、日本、澳大利亚、新加坡是中国大陆移民的五大目的国，分别有大陆移民 210.36 万人、71.12 万人、65.24 万人、45.11 万人、44.86 万人。同时，中国大陆移民的前 20 大目的国中有 7 个为“一带一路”沿线国家：新加坡（44.86 万）孟加拉国（17.78 万人）、泰国（10.03 万人）、印尼（7.03 万人）、俄罗斯（5.62 万人）、菲律宾（3.6 万人）、缅甸（3.37 万人）。

2. 获得美国永久居留身份、EB-5 签证的中国人数量出现下降趋势

近年，中国人获得主要移民目的国的永久居留以及公民身份数量连续下降。美国的 EB-5 投资移民签证在内的一些系列西方国家签证，中国人申请量占比也开始出现不同程度的降低。虽然这些特定签证的申请量与公民身份的的申请与获得并不能完全反映中国迁出移民的存量，但仍充分反映出中国移民迁出数量增速的放缓、收缩的大致趋势。

2017 财年，一共有 74194 名中国人获得美国合法永久居留资格，即绿卡，同比下降 9.26%。通过 2011-2017 财年中国人获得绿卡人数变化趋势可以看到，这一数量变化总体呈下降趋势（见图 25）。

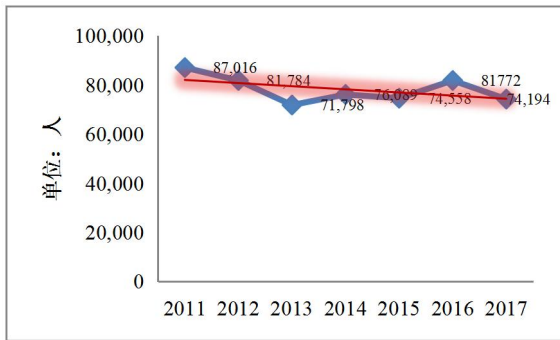


图 25：2011-2017 财年获得美国合法永久居留（绿卡）的中国人数量（单位：人）

数据来源：根据 DHS 发布 Yearbook of Immigration Statistics 整理。

根据美国国土安全部 2017 年 7 月的最新数据，主要依赖于中国人申请的 EB-5 签证，中国人申请占比也从 2014 年的峰值 85.37% 一直下滑至 2016 财年的 75.56%（见图 26）。



图 26：2007-2016 年美国 EB-5 签证签发对象为中国人的签发数量（单位：份）与占比（%）

数据来源：根据 Report of the Visa Office

2007/2008/2009/2010/2011/2012/2013/2014/2015/2016 发布数据整理。

中国人作为申请美国 H-1B 签证的第二大群体，2017 年共有 41475 份申请，虽然比起 2010 年的申请最低谷（21119 份）增长近一倍（见图 27），但数量仍然远低于第一大来源群体——印度人。印度人 2017 年共提交 H-1B 申请 302293 份，是中国人的 7.3 倍。

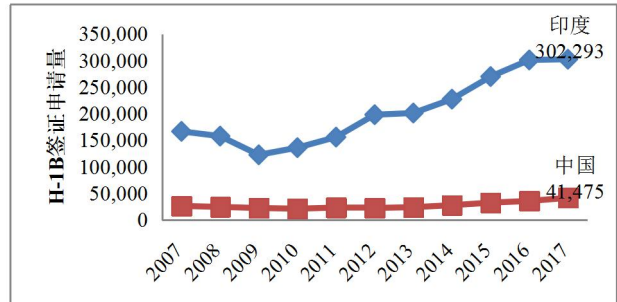


图 27：2007-2017 财年中国人与印度人申请美国 H-1B 签证的数量（单位：份）

来源：USCIS, Trend of H-1B Petitions FY 2007 Through 2017: Receipt Volume Overview

3. 申请英国公民身份的中国人数量连续四年下跌，获得加拿大国籍的华人数量也在减少，德国外籍人中中国人占比也在持续下降

2017年申请英国公民身份的中国人也达到2007年以来的新低，仅2271人申请。则是申请入籍英国的人数连续下跌的第四年（见图28）。

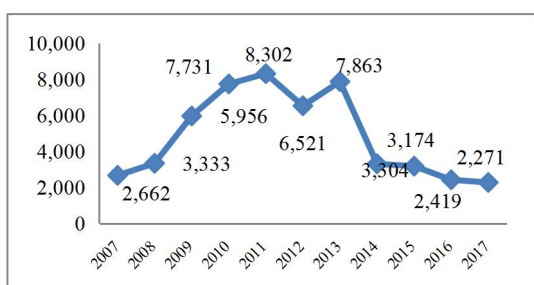


图 28：2007-2017 年中国人申请英国公民身份的数量（单位：人）

数据来源：Home Office, Immigration Statistics.

作为申请加拿大公民身份的主要来源群体，在2016年，原籍国为中国的人有10797人获得加拿大公民身份，不及原籍菲律宾的移民获得加籍人数的一半。原籍国为印度的人获得加籍的数量也比来自中国的人多1.54倍。且从2014年开始，获得加拿大公民身份的中国人迁出移民持续减少且降幅较大（见图29）。

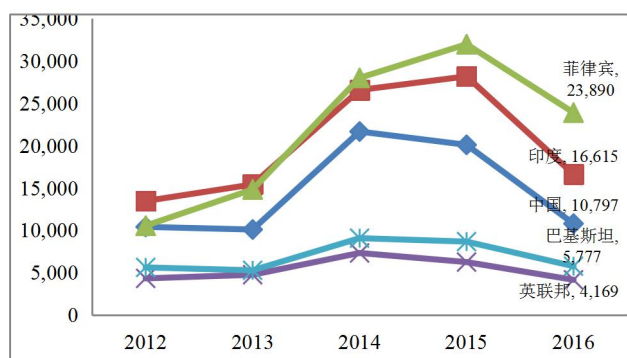


图 29：2012-2016 年按原籍国划分获得加拿大公民身份的数量（单位：人）

数据来源：根据加拿大政务公开网站数据整理。

虽然在德国的中国人人数从2009年到2016年都在缓步增长，但中国人在德国的外籍人士中占比也从2014年的峰值1.35%下降到2016年的1.29%。

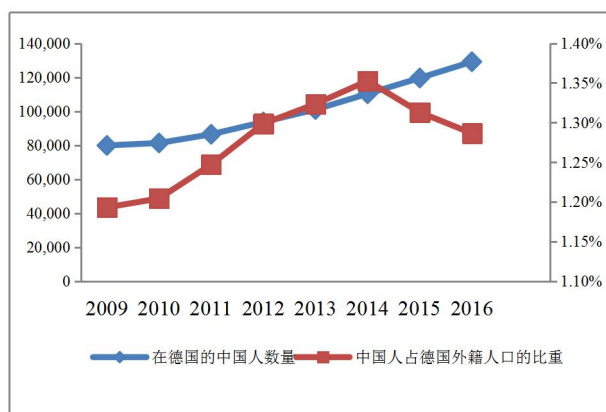


图 30：中国人在德国外籍人士中的占比（%）

数据来源：德国统计局

4. 中国是世界第二大侨汇汇入国，规范的中国劳务移民形成规模

中国的海外移民为中国国内经济发展贡献了可观的侨汇。根据世界银行去年11月的估计，2017年，海外的中国移民共汇入中国639.4亿美元，成为继印度（侨汇收入为689.1亿美元）之后，世界第二侨汇汇入国（见图31）。世界银行的侨汇数据可以从一定程度上反映从中国迁出的劳务移民对国内发展做出的贡献，尤其是以规范途径前往其他国家工作的劳动者。

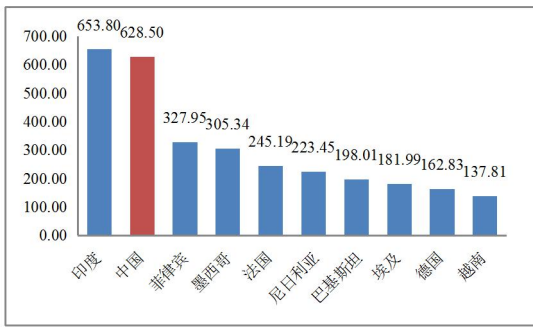


图 31：2017 年十大侨汇汇入国（单位：亿美元）

数据来源：World Bank, November 2017。

在以习近平总书记为核心的党中央领导下，现阶段的中国外交取得了巨大进展，政府的派出机构和人员随之增加。同时，随着中国在全球化进程中扮演着越来越重要的角色，中国走出去的企业与其他相关机构也在迅速增加。中国对外承包工程商会的数据显示，2016 年中国派驻海外的劳务移民约 200 万人，90%集中在亚洲和非洲国家，其中绝大部分是“一带一路”沿线国家。到 2015 年年末，中国有 26 万人在欧盟 28 国务工，其中 70%在意大利，23%在法国、德国、荷兰、西班牙和英国。2017 年上半年，投资超过 10 亿元的海外项目有 33 个，其中 85%集中在上述国家地区。从 2013 年起，仅安保企业德威就培训了总数达 9 万人次的海外派驻人员，绝大部分客户来自央企、其次是外派教师与公派留学生。

表 2: 2016 年中国各类项目派出劳务人员数量

2016 年派出各类劳务人员			2016 年 12 月末在外各类劳务人员		
国家/地区	人数 (人)	比重 (%)	国家/ 地区	人数 (人)	比重 (%)
中国澳门	69717	14.1	日本	146007	15.1
中国香港	40028	8.1	中国澳门	122636	12.7
新加坡	37724	7.6	新加坡	100612	10.4
日本	36577	7.4	阿尔及利亚	91596	9.5

阿尔及利亚	29931	6.1	中国香港	47825	4.9
沙特	29423	6	沙特	42069	4.3
巴拿马	18824	3.8	安哥拉	29428	3
马来西亚	12883	2.6	巴拿马	19662	2
伊拉克	12541	2.5	马来西亚	19197	2
巴基斯坦	11863	2.4	印尼	16435	1.7

数据来源：中国对外承包工程商会；文月：《2016 年中国对外劳务合作发展评述》，载于《国际工程与劳务杂志》2017 年第 3 期。

（二）作为国际移民目的国的中国

1. 中国大陆地区的国际移民占总人口比重世界最低

根据联合国 2017 年 7 月的估计，即使包括了出生于香港和澳门地区但在大陆生活的人的数量，在中国大陆地区也只有约 100 万境外迁入移民，迁入大陆的境外出生人口（包括港澳居民在内）仅占中国总人口的 0.07%（见图 32）。剔除港澳出生人口，中国大陆的外国出生人口占总人口仅约 0.05%。该数据虽然并未包括生活在广东的非非洲籍短期居住者，但仍然意味着，中国大陆是国内国际移民占比甚至低于越南、古巴、马达加斯加、印度尼西亚，以及缅甸和朝鲜，成为全球国际移民占比最低的国家。而外国出生人口占比最高的是沙特阿拉伯，外国出生人口占其总人口比重达 37%，美国的移民比重也有 15.5%。中国常规的非大陆出生人口有 60%都是来自于香港、韩国、巴西和菲律宾这四个主要地区。中国政府一直鼓励并推动海归回国发展，而这四个地区本身都有大量受过良好教育且愿意回国发

展的华人。

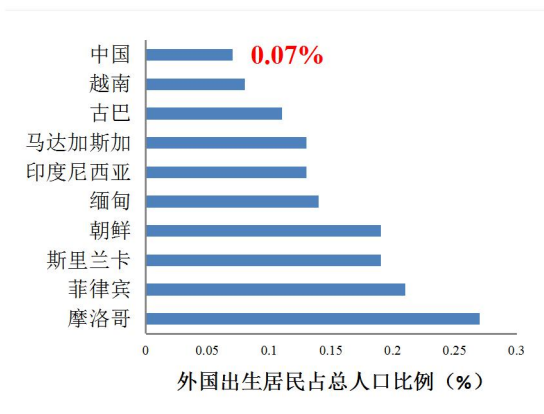


图 32：外国出生居民占总人口比重最低的十个国家
(单位：%)

数据来源：Dan Kopf, “In one metric of diversity, China comes in dead last,” *Quartz*, December 27

2015 年，根据联合国经济社会事务部的数据，韩国是中国大陆地区国际移民的最大来源国，有 18.68 万韩国人生活在中国大陆。第二大来源国是巴西（7.43 万人），第三大来源国是菲律宾（7.3 万人）、随后是印尼（4 万人）、越南（2.8 万人）。美国是第六大来源国，有 2.68 万美国人居住在中国大陆。（其它来源国见图 33）

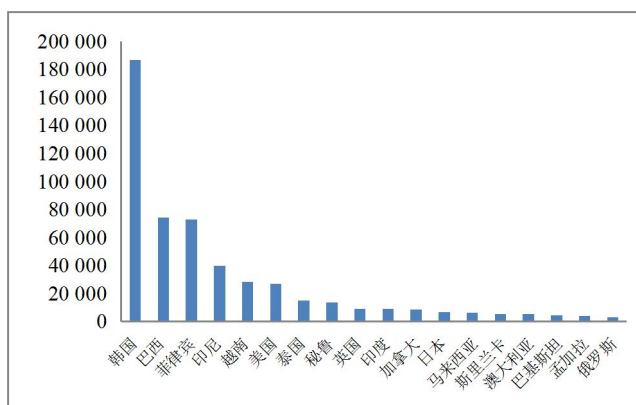


图 33：2015 年中国大陆地区国际移民的十八大来源国家
(单位：人)

数据来源：根据 UNDESA, 2015a. Datasets for the 2015 Revision 的数据整理。

2. 外国人“来华逐梦”前景向好

根据汇丰 10 月发布的 2017 年《移居国外工作者全球报告》(Expat Explorer: Broadening perspectives Global Report) 显示，中国作为世界经济强国，目前处于汇丰全球职业发展排行的世界第二，外国人移居到中国可以获得各类职业与收入上的优势。从就业前景认知与估计上看，外籍人士对中国内地的就业前景，远高于对全球、对东亚地区整体的估计。在 27500 名外籍受访者中，认为中国内地提供了强有力的就业前景的人达受访者的 70%，比去年的调查数据增加 16%，而认为全球提供强有力的就业前景者仅占 54%，认为东亚提供就业前景者仅占 48%。排行前三的就业行业是教育、服务和金融服务业，分别占就业市场的 31%、17%和 9%。服务行业包括医疗、出行、娱乐与旅游消费服务。从薪酬收入来看，高薪酬是中国吸引外籍人士的主要原因。根据报告亚洲是最受外籍人士欢迎的地区，居住于此区域的外籍人士年薪超过 25 万美元的比例几乎是在欧洲该比例的三倍。而中国是亚洲地区最受外籍人士青睐的国家，在中国的外籍人士年薪超过 25 万美元的概率是全球平均值的四倍以上。

根据世界银行 2017 年的最新数据(不完全)显示，中国 2016 年已经成为世界第五大侨汇汇出国，虽然相比 2015 年的第四名下降一名，但与排行前一位的德国差距很小，而且连续两年处于前五名，已经能说明中国不再只是国际移民的来源国，以及侨汇的汇入国，而是不断成为国际

移民的目的国。侨汇的汇出金额也能反映出外籍人士在中国的工作与发展情况。

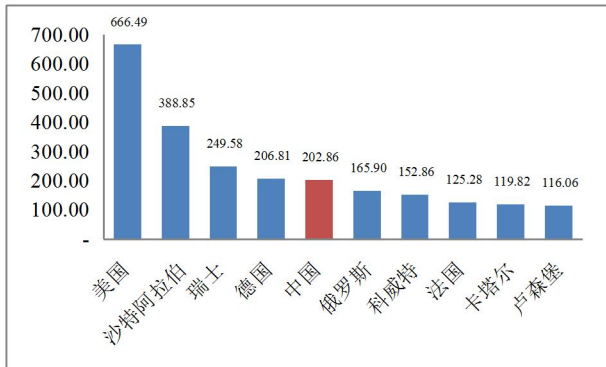


图 34： 2016 年世界十大侨汇汇出国（单位：亿美元）

数据来源：World Bank, April 2017。

3.多元国际专业人才或可填补国内人才与技能劳动者供给缺口

从 2008 年到 2017 年，我国 13 批次的“千人计划”，目前共引进人才 7 千余人。在“千人计划”的引领下，中国各地引进高层次人才、留学人才 5.39 万。尤其在中国的一线城市，聚集了大量的各领域专业型人才，例如 2013 年北京就有合同聘用境外专家 22604 人，持工作签证者 20869 人。上海合同聘用专家人数更多，达 51805 人，持就业签证者也达 58911 人。海外专家的进入，能为中国科技创新、教育文化、经济社会的长足发展做出巨大贡献。

除了海外高层次专家外，进入中国的专业型工作者也开始逐步多元化。除了边境地区传统制糖、玉器与木料加工的外籍（主要为缅甸、越南籍）手工业者之外，在中国尤为紧缺的家政服务业中，外籍专业从业者也开始成为中国家政服务

市场的受欢迎对象。国家发改委社会司副司长郝福庆曾形容中国的家政服务是“需求撒开腿，供给跟不上”。根据北京家政服务协会公布的数据显示，北京 600 多万个家庭中至少有 200 万户需要家政服务，而家政服务员缺口超过百万人。深圳也存在 20 万人次家政服务人员的缺口。近年来，据非官方数据来看，早前有近 10 万菲律宾家政服务人员（俗称“菲佣”）进入中国工作，2016 年 9 月的数字扩大到近 20 万人，也就是近 20 万人已经在中国近 20 万个家庭务工。然而这个数字还远远不能满足中国对专业家政服务人员的实际需求。外籍专业技能型劳动者的进入或能弥补这一缺口，也能从专业技能上带动行业规范的改善，提升整体服务供给水平。

4. 中国其他类型人口跨境流动：出入境旅游出现赤字，出国留学增速放缓，来华留学增长迅速

随着我国经济的发展和居民收入的增加，尤其是我国国际合作的广泛开展与中产阶级规模的逐步扩大，出国游成为越来越多游客的选择，且其热度也在不断上升，增长速度远高于入境游客的变化速度。根据全球化智库（CCG）2017 年的旅游报告显示，我国入境游客数量由 2005 年的 1.2 亿人次增长到 2015 年的 1.34 亿人次，11 年间增幅为 11.2%。与 2005-2015 年中国大陆居民出境人数 312.9% 的增幅相比，差距颇大。2017 年，剔除国内居民出境人数减去前往香港、

澳门和台湾的大陆游客访问量,我国国际游客赤字为3163.52万人次。除了形成国际旅客赤字外,我国入境游客数量虽有增加,但增速低于发达经济体(2005-2015年增长38.9%)和新兴经济体入境游客的增速(2005-2015年增长57.2%),同时低于亚太地区发展的整体水平(同期增长81.3%)。

教育部2018年全国教育工作会议上提到,中国已经与188个国家和地区建立教育合作交流关系,与46个重要国际组织开展教育交流,与47个国家和地区签署学历学位互认协议。习近平总书记对联合国教科文组织进行历史性访问,并成功加入《亚太地区承认高等教育资历公约》。在教育影响力深入及政策的推进下,外国来华留学生规模逐渐扩大,留学生就学层次日趋多元化。尽管2016年中国出国留学人员(54.45万人)的增速较2015年有所放缓(增速下降8.17%),但中国依然是美、加、澳、日、韩、英等国家的主要外国学生生源地。同时,随着中国教育水平的提高,以及中国教育部2010年出台的“留学中国计划”,以及预备将中国于2020年打造成为亚洲最大的留学目的国,来华留学外籍学生数量也不断增加。2016年,来华留学生数量就达到44.3万,较2015年增长11.3%,较2004年的数量(11.1万),增加了近3倍。

(三) 中国的移民新政与治理

1. 中国正式组建国家移民管理局

第十三届全国人民代表大会第一次会议审议并通过了《国务院机构改革方案》,其中包括全球化智库(CCG)长久以来倡导与推动的一一组建国家移民管理局。国家移民管理局的建立,标志着具有现代化治理水平的中国国际移民治理体系正式确立。由此,中国治理人口迁徙进入了全新时代。国家移民管理局的建立,整合了中国长久以来负责人口跨境迁徙管理工作的公安部出入境、边防检查等职责,更有利于治理体系的系统化与科学化。

移民的国家机构得以组建,是在党和国家领导人的领导、重视与支持下,治理人口流动问题的相关政府部门、研究机构、学者共同的努力成果。2010年,全球化智库(CCG)出版了《国家战略》,从国家战略的高度分析国际人才之于中国发展的重要性,提出专门成立移民/留学事务局的建议。2012年起,CCG连续发布的《中国国际移民报告》系列一直强调,移民潮带来的不是中国与世界其他国家的零和博弈,中国应该抓住国际人才流动的红利,尽快建立移民局,服务于中国的社会主义经济建设与社会进步。2016年,CCG的《关于成立国家移民局的建议》得到了习近平总书记、李克强总理、张高丽、王沪宁和栗战书等领导人的批示。2016年6月,CCG提出的《关于我国应尽快加入国际移民组织

《IOM)的建议》被中央政府采纳,国际移民组织2016年6月30日通过决议,通过决议批准中国政府和外交部的加入申请。同年9月,国家发改委社会司领导来CCG就建立国家移民局进行国际人才流动趋势调研。

正在组建的国家移民管理局被赋予的职责也几乎涵盖了全球先进国家的各类治理项目,包括出入境管理、口岸证件查验和边民往来等惯常类项目,还负责外国人在中国的停居留、永久居留这些具有追踪性治理性质的责任,尤其加入对中国参与全球治理具有划时代意义的难民与国籍管理。这些职责归属公安部统筹管理。公安部牵头,多部门协调合作的治理模式,未来也会是移民管理局的发展方向。例如涉及治理非法入境、非法居留、非法就业等问题,以及非法移民遣返的制度化与规范化。当然,除了外籍移民外,治理与便利中国公民的因私出国(境)也是国家移民管理局的服务项目。预示着中国对国际移民这一复杂却对新世纪社会经济发展起到至关重要的议题有了更系统、更深入的理解。中国的移民议题,不再仅是中国人的出国发展,而是涉及:中国公民、外籍公民跨越中国边境;迁入、迁出;逆流、环流;居留与社会融入,包括移民本身、迁徙行为、人类发展、治理机制的方方面面。

2. 中国国际人才战略背景下的出入境政策创新成果卓著

自改革开放以来,随着我国社会经济环境的

不断改善,尤其是我国人才强国战略的实施,各类吸引海外高层次人才的政策出台,对海外高层次人才回流或者来华效果明显。而对支持各类人才计划实施具有决定性意义的,是中国出入境制度的不断探索与创新。

首先,外国人永久居留制度的不断发展。

2004年8月,中国开始实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》,确立了外国人来华永久居留证制度。此前,1985到2004年之间,由于条件苛刻要求颇高,中国一共只授予了3000多名外国人在中国定居的权利,有90多人获得在华永久居留权。从2012年开始,中央政府联合25个部委共同发文,开始完善外国人永久居留证的相关待遇。2013年,公安部批准1402人获得“绿卡”,较同期增长16.6%。2015年,上海缩短了外国人办理签证的相关流程。2016年,北京建立了全新的外国人才评估标准,以及签证快速办理通道。由此,外国人永久居留制度进入了全面革新的进程。“从理顺机制体制、健全政策法规、优化申请材料、落实资格待遇等方面进行系统顶层设计,”使外国人永久居留管理工作更加科学合理、开放务实。据统计,2016年,公安部共批准1576名外国人在中国永久居留,较上一年度增长163%,累计共有过万名外籍人士获得永久居留证。中关村自2016年3月开设的外国人永久居留服务窗口,仅4-5个月,就已经有超过300人拿到了永居证,相当于永居制度改革前一整年的中国绿卡发放量。

表 3：中国 2010-2016 年外国人永久居留证（中国绿卡）的发放量（单位：张）

年份	永居证发放量(单位：张)
2010	564
2011	656
2012	1203
2013	1402
2014	-
2015	600
2016	1576

数据来源：根据公安部公布数据整理与推断。

第二，入境、过境制度的不断便利与完善。

2016 年上半年，中国公安部针对建设福建自贸区和广东自贸区出台了出入境便利政策措施，涉及签证、入境出境、停留居留等方面。2017 年实施效果较好的出入境政策推广到福建自贸区，广东珠三角、江苏苏南、浙江杭州国家自主创新示范区和吉林长春新区等区域。

根据 2013 年的《中华人民共和国出入境管理办法》与《中华人民共和国出境入境边防检查条例》“持联程客票搭乘国际航行的航空器、船舶、列车从中国过境前往第三国或者地区，在中国境内停留不超过 24 小时且不离开口岸的外国人，可以免办签证；停留不超过 24 小时需要离开口岸的外国人，应当向出入境边防检查机关申请办理临时入境许可。”在广州（2013 年 8 月实施）、桂林（2014 年 7 月实施）、重庆（2013 年 12 月实施）、成都（2013 年 9 月实施）、昆明（2014

年 10 月实施）、西安（2014 年 10 月实施）、厦门（2015 年 4 月实施）、武汉（2015 年 5 月实施）、哈尔滨（2015 年 8 月实施）、青岛（2015 年 11 月实施）、长沙（2016 年 1 月实施）等城市的 11 个航空口岸对 53 个国家人员实施 72 小时过境免签政策。2018 年 1 月，在上海市、江苏省和浙江省，北京市、天津市和河北省，以及辽宁省部分口岸对 53 个国家人员实施 144 小时过境免签政策。

实现了过境免签时限的延长与覆盖地区范围的扩展，可以极大拉动覆盖区域的国际人士入境旅游，便利教育文化交流，并对商贸往来起到积极作用。根据中国公安部出入境管理局的数据，2017 年全国出入境人员达 5.98 亿人次，较 2016 年增长 4.76%。

三是出入境人员统计门类的增加。近年，在中国公安部出入境管理局公布的出入境数据，出现了几个有意思的变化。第一，从 2016 年第四季度开始，以国籍划分的数据统计中，除惯常的中国公民与外国公民外，又加入了一个新门类——外国边民；同时在中国公民类别中，除惯常的内地居民、和港澳台居民之外，又加入内地边民。第二，从 2017 年第一季度开始，中国公民门类中又加入新门类——华侨。第三，之前出入境边防检查综合统计数据中，中国公民分为大陆居民、香港、澳门、台湾居民。从 2017 年第一季度开始，将“台湾居民”变更为“台湾同胞”。尤其是中国与外国“边民”门类的增加，开始凸显中国的出入境具有针对性分类管理的科学化，以及

对边境地区人员的跨境流动治理认识与管理方式的提升。

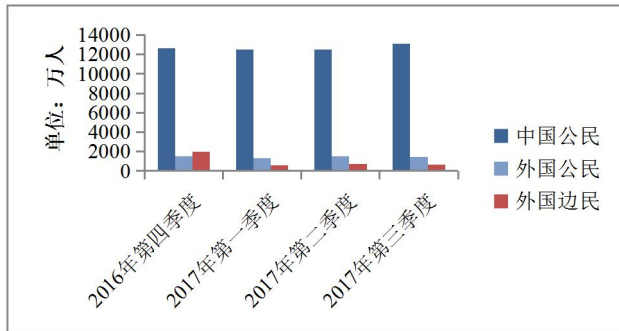


图 35: 中国公民、外国公民与外国边民出入境情况 (单位: 人次)

数据来源: 根据中国公安部出入境管理局公布的季度出入境边防检查综合统计数据整理。

3. 地方外籍人员管理与国际社区治理迈上新台阶

广州作为中国的一线城市, 其开放性与国际经济贸易的窗口功能, 以及邻近港澳的地理优势, 一直对外籍人员具有很强的吸引力, 但同时也存在“三非”人员从舆论与实际上的治理挑战。截止 2017 年 9 月末, 在广州合法居留的外国人总数为 7.566 万, 其中非洲人数量为 1.31 万, 占在穗外国人总数的 17%。“三非”人数虽然无法精确统计, 但是根据广东外语外贸大学国际移民研究中心调研组的调研结果根据 2015 年 1 月-2017 年 9 月约有 2 万人居留于广州, 其中 1.31 万属于合法居留, 约 0.69 万“三非”在穗非洲人。就是这 0.69 万人中, 有很大一部分“三非”在穗非洲人居住到房租相对便宜的佛山、清远等地。

来自非洲“三非”人员数量的降低, 除了

国际经济环境外, 还因为广州对治理能力的不断提升。2014 年, 为了更好的服务于所有迁入广州的流动人口, 广州专门成立了广州来穗人员服务管理局, 其中的重要功能就是治理在穗外国人。越秀区登峰街外国人综合服务中心于 2015 年成立, 标志着对外国人的治理开始扎根基层服务, 开始从外国人的社会融入着手, 进行有效治理。2016 年, 广州越秀区来穗人员服务管理局开始试水“广州市越秀区外国人社会工作专项服务采购项目”, 招募社工机构为区内外国人提供社工服务。社工可以协助将外国人领至公安机关登记居住资料, 而登记所在地还设有免费的外国人中文教学服务, 并配有英文、法文和豪萨语等语种的咨询服务。社工还为外国人提供政策法规宣传服务, 搭建社交平台、组建外籍人士志愿者团队服务外国人, 以促进其更好的融入中国社区。

作为世界小商品之都的义乌也是外籍人员流动的主要地区, 每年出入境的外商近 50 万人次, 有来自 100 多个国家的 1.3 万多名常驻外商。2012 年义乌成立了国际贸易服务中心为外籍人员提供包括政、商、生活咨询与服务在内的“一站式”服务。随着国际贸易量的不断增加, 存在于中外方交易中的语言沟通、合同订立、产品质量等纠纷也随之出现。2013 年, 义乌首创了涉外纠纷人民调解委员会, 所聘请的外籍义乌调解员来自世界 12 个国家和地区。随着外籍调解员参加了调解过程, 不仅突破了语言障碍, 也对被调解对象更有说服力。到 2015 年纠纷调解队成

功和解 90 多起纠纷。

4. 中国对全球治理中移民治理的重视程度开始提升

2016 年 9 月联合国召开了第 71 届联合国大会，主题为“可持续发展目标：共同努力改造我们的世界”，并召开了解决难民和移民大规模流动问题高级别会议，通过了《难民和移民问题的纽约宣言》，倡议国际社会加大应对难民移民问题的努力，以及建立全球全面的对应方案。李克强总理也在峰会上提出，中国在难民问题上会做到以下三点：在原有援助规模的基础上，向有关国家和国际组织提供 1 亿美元的人道主义援助；积极研究把中国-联合国和平与发展基金的部分资金用于支持发展中国家难民移民工作；积极探讨同有关国际机构和发展中国家开展三方合作。本次中国领导人在难民、移民问题上的发言具有划时代意义，表明中国将要做出的贡献，是基于中国倡导构建人类命运共同体、为世界和平与发展做出贡献的外交理念与目的，也代表着在新时期，中国对移民、难民问题与治理的重视程度开始提升。

四、总结与建议

（一）正确引导国内舆论、加深国际移民与人才认识，提升中国国际人才竞争力

在亚太地区范围内与其他国家相比，中国外国出生人口的比例最低。在 2015 年到 2016 年的国际人才竞争力报告指数中，中国的综合排名为 48 名，但依然不容乐观，这与我国经济总量第二的身份并不匹配。与欧美发达国家长期重视国际人才以及与移民国家相比，中国国际人才的竞争力总体水平不高，且存在两大挑战。首先，国际人才的引进水平处于世界最低水平；其次，人才流失情况比较严重。在国际人才规模上，与发达国家相比，中国明显落后。在国际知识和技能、国际人才发展方面，与其他中等收入国家相比，中国也低于平均水平。

并非从事科技研发的科研国际人员才是国际人才，来自全球的自然科学、社会科学的科研人员、商业精英、城市规划治理大师、艺术家，甚至是稀缺类的专业技术从业者等，各行各业能够促进与繁荣中国社会发展的专业人才，都应该可以是中国人才制度鼓励引进的，都应该是中国国际移民制度规范与治理的。中国的国际人才比例仍然偏低，对国际人才认识还比较狭隘。国内舆论对国际人才与移民的理解还不够充分，尤其网络舆论容易受狭隘的民族主义影响而忽略中

国对国际人才的巨大需求。因此，国内需要对国际移民有客观的舆论氛围，主流媒体应该起到正确引导国内舆论的功能，既要重视治理国际移民的难度，也要彰显中国的外交理念、国际责任与大国的包容度，同时更要充分意识中国社会经济可持续发展对各行业国际人才的渴求。

（二）完善国际移民数据统计、移民融入服务

真实有效的数据信息，是治理国际移民的根基。国际移民数据的科学化采、集与管理，决定了中国政府治理政策与手段的有效与否。逐步、适时地实施数据透明化与多部门数据共享，可以有效提升中国国际移民治理的效率。从外交部的签证发起始，到公安部出入境管理局的外国人出入境记录，再到外国专家局颁发的专家证与工作证，以及民政部社保及安置信息登记，基层与社区多方面的信息搜集核准，多部门间的信息共享，可以及时准确又便利地掌握国际移民流向，发掘国际人才岗位需求与劳动力市场缺口，从而更好地引进、疏导与治理有利于中国发展的人才。

国际移民能在中国较好地实现社会融入，单靠出色的以中央为主导、各级地方政府联动的各类引进人才计划，以及针对这些人才群体的居留与出入境权利的完善，还远远不够。无论是高端国际人才，还是普通移民，除了在中国实现基本生活与工作，还需要所在地营造包容多样性的

社会氛围，形成有效的人际交往关系、移民个体与组织的关系、移民群体与社会之间的良好关系，才能真正实现社会融入。对于刚刚进入中国居住的外籍人士，与当地建立有效的关系，首先建立在以语言为基础的有效沟通，以及移民所在地各类法律规范、社会福利与服务项目获得方式与途径等信息的有效提供。这需要基于构建完善的中国国际移民制度下，中国各级政府与社会的共同努力。

（三）加强非常规移民的治理能力，提升国际形象

除了常规国际移民与人才之外，作为全球性问题，治理非常规性移民同样也是中国努力的方向，尤其是针对管理与疏导逾期滞留、非常规入境现象，打击人口贩运，保护危机迁徙中的女性与无人陪伴儿童，应对大规模危机迁入者的人道主义应急预案。广东地区曾今的“三非”问题，也通过地方政府与社会共同的努力而初现治理效果，但积累的丰富治理经验，还尚未被充分借鉴到其他地区。虽然中国早在 1982 年就加入了 1956 年《关于难民地位的公约》，及其 1967 年的《关于难民地位的议定书》，且对难民的援助与安置也因为治理印支难民有了丰富的经验。但长期以来，在国内的法律制度框架下，仍然缺乏可操作的细则，以至于中国例如救助紧急入境的外国边民等很多符合国际人道主义精神的救助

做法，没有从救助被迫迁徙者角度得到良好的国际宣传，甚至遭到误解与指责。因此，在中国日益重视并不断重新认识国际移民与难民治理的关键时期，应对基于法治、善用科技手段（例如指纹、虹膜等生物样本采集等）、强调社会融入、体现人道主义精神的新时代常规移民、非常规移民的现代治理模式纳入到中国移民体系的建构上。

（四）关注全球移民难民议题，拓宽中国全球治理参与领域

近五年全球范围内因为各类冲突、自然灾害等危机造成了大规模人口跨境迁徙，同时又引发不同地区、不同国家的政治危机、安全危机和社会危机。跨越边境的个体人，是全球化中，各种社会、科技进步与变革的受益者与承载者，同时又是国际体系中不合理因素的感知者与受害者，以及全球治理手段与效果的见证者。以个人的迁徙所结成的跨国、跨社会、跨文化的网络，是资金、商品与技术之外，真正体现全球化本质的行为体，也应该是中国在全球治理领域长期受到忽略的核心对象。

党的十九大报告明确指出：“坚持推动构建人类命运共同体。中国人民的梦想同各国人民的梦想息息相通，实现中国梦离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序。”人口跨境流动形成的国际移民，正是人类命运共同体的一种直观表现形式。中国既是国际移民的最主要来源国，又已逐

步成为其目的国，因此，治理全球迁徙问题的全球移民契约，正是中国在“国际影响力、感召力、塑造力进一步提高，为世界和平与发展作出新的重大贡献”的良好契机，与国际社会共同促进以人为本的全球治理体系的重塑与变革。实现中国“始终不渝走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略……谋求开放创新、包容互惠的发展前景，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。”

（五）积极参与“全球移民、难民契约”的制定，以开放、包容的理念共同构建国际移民规范

中国应当在美国退出的情况下，同气候谈判一样，作为世界大国，更积极地参与全球移民契约的谈判进程，从中国与世界的可持续发展目标为导向构建新时代的国际移民治理机制。相比全球的气候治理、经济治理，如果在全球迁徙契约谈判进程中提出中国方案，将是践行中国参与制定国际制度、规则的最佳土壤，也是中国借此更深层理解跨境人口迁徙，促进中国国内移民体系进一步国际化、规范化，提升人口迁徙带来的风险防御、应对能力的契机。以促进中国与国际社会的可持续发展为立足点，以不断完善国内移民治理机制为基础，参与构建全球移民规范，以更有效的承诺促进国际移民与人才更加有序、安全

与自由地流动。同时，汲取国际社会先进的治理理念与治理方式，以对国际社会的责任为激励，进一步促进国内移民机制构建与革新。

（六）加深与拓展移民相关的专业国际组织合作，调试合作模式

联合国系统下同移民与发展相关的组织，如联合国难民署、国际移民组织、联合国开发署、联合国妇女署、联合国儿童基金会等，都在各自领域具有丰富的智力经验与专业知识。中国初涉全球移民、难民治理机制建构领域，仍然需要国际组织给予帮助与专业性的指导。国际移民、难民议题牵涉更多非传统安全议题，非单一组织或单一专业知识可以覆盖。中国应当整合前期与各相关国际组织的合作经验，并持续深入拓展与探

索新合作领域，适时调整合作模式。

（七）借力“一带一路”的发展布局，构建区域国际移民治理的合作机制

本区域内也存在大量跨境的非常规移民问题，例如人口贩运、海上船民、非法劳工、危机迁徙的边民，以及无国籍问题，任何国家凭一己努力都无法应对，需要本区域国家之间的共同努力与相互协作。中国除了可以通过吸引“一带一路”地区的留学生为本地区发展培养造就国际人才之外，还能与本区域国家一起，设立专门针对治理与援助本区域的非常规移民问题、共同规范与完善常规移民的基金与行动。由此，为“一带一路”地区的移民问题建构一个区域协调应对机制，分享治理经验。

主编简介

王辉耀 博士，教授，博士生导师，国务院参事，西南财经大学发展研究院院长，全球化智库（CCG）理事长兼主任，中国国际人才专业委员会会长，中国人才研究会副会长，欧美同学会/中国留学人员联谊会副会长，商务部中国国际经济合作学会副会长，九三学社中央经济委员会副主任，中国华侨历史学会副会长，中华海外联谊会常务理事，国务院侨办专家咨询委员会专家。担任过中央人才工作协调小组国际人才战略专题研究组组长，主持过国家多个部委课题研究。还担任北京市政府专家咨询委员会专家以及多家地方政府顾问，向中央和国家有关部委以及地方政府提交多项专题研究和政策性报告。此外，目前还担任联合国国际移民组织（IOM）国际顾问理事会理事，德国劳动力研究所（IZA）研究员、国际猎头协会（AESC）顾问、国际大都会组织（Metropolis）执委，美国耶鲁大学亚洲发展顾问委员会理事和加拿大西安大略大学毅伟商学院亚洲董事会董事等。

留学欧美，获得加拿大温莎大学工商管理硕士学位、在加拿大西安大略大学和英国曼彻斯特大学攻读博士研究生，获得国际管理博士（Ph.D）学位，并在美国哈佛大学肯尼迪政府学院担任高级研究员和在布鲁金斯学会担任访问研究员。曾先后兼任北京大学、西南财经大学、中国政法大学、中国农业大学、西安交通大学、广东外语外贸大学、哈尔滨工业大学、首都经济贸易大学、中国人事科学研究院和加拿大西安大略大学等多所大学及研究机构的兼职教授或博士生导师。

在人才战略、海归与留学生、华侨华人、国际移民和企业国际化以及智库发展等领域有大量著作和学术研究，在国内外出版相关中英文著作 50 多部，包括《中国海归发展报告》《中国留学发展报告》《中国国际移民报告》《海外华侨华人专业人士报告》《中国区域人才竞争力报告》和《中国企业国际化报告》等蓝皮书系列，以及《国际人才竞争战略》《国际人才战略文集》《国家战略》《海归时代》《当代中国海归》《人才战争》《移民潮》《哈佛肯尼迪政府学院精英课》《海归百年创新中国》《那三届》《大国智库》《全球化 VS 逆全球化》《大转向：谁将推动新一波全球化》和《国际猎头与人才战争》等一批有影响力的著作。

苗绿 博士，全球化智库（CCG）联合创始人、副主任兼秘书长，中国欧美同学会建言献策委员会秘书长，欧美同学会 2005 委员会理事，中国国际人才专业委员会秘书长，北京师范大学国际写作中心副总干事，南方国际人才研究院副院长。获得北京师范大学文学院当代中国研究博士学位，北京师范大学经济管理博士后，曾在美国纽约大学和哈佛大学做访问学者。曾参与多项国家部委和社科基金研究课题，发表学术论文和专业文章多篇及多部学术研究著作，合著有《中国留学发展报

告》《中国海归发展报告》《海外华人华侨专业人士报告》《中国国际移民报告》《中国企业国际化报告》《大国智库》《全球智库》《全球化 VS 逆全球化》《大转向：谁将推动新一波全球化》《International Migration of China: Status, Policy and Social Responses to the Globalization of Migration》《China Goes Global: The Impact of Chinese Overseas Investment on Transforming Business Enterprises》等，是中国社会智库的创办者和实践者，同时也是当代思想文化活动的研究者和组织者。

全球化智库（CCG）简介

全球化智库（Center for China and Globalization），简称 CCG，成立于 2008 年，总部位于北京，在国内外有近 10 个分支机构或海外代表处，目前拥有全职智库研究和专业人员近百人。秉承“以全球视野，为中国建言；以中国智慧，为全球献策”宗旨，CCG 致力于全球化、全球治理、国际关系、人才国际化和企业国际化等领域的研究，是中国最大的社会智库，也是中国领先的国际化智库。CCG 是中央人才工作协调小组全国人才理论研究基地，中联部“一带一路”智库联盟理事单位，并被国家授予博士后科研工作站资质。

CCG 成立十年来，已发展为中国推动全球化的标杆智库。在全球最具影响力的美国宾夕法尼亚大学《全球智库报告 2017》中，CCG 位列全球顶级智库百强榜 91 位，成为首个进入世界百强的中国社会智库，并在全球最佳社会智库榜单中被评为中国社会智库第一。同时，CCG 在国内多个智库排行榜也获高度认可，在南京大学与光明日报发布的《中国智库索引 CTTI2017 发展报告》中蝉联社会智库 Top10 榜首，并入选中国社会科学院《中国智库综合评价 AMI 研究报告(2017)》“核心智库榜单”。

西南财经大学发展研究院简介

西南财经大学发展研究院（Institute of Development）成立于2009年9月12日，是西南财经大学四个学术特区之一。发展研究院是一家以服务国家、行业和地方的发展需要为己任的财经智库机构，着力研究经济社会发展中具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实践问题，以不断增强西南财经大学服务社会的能力。发展研究院由国务院参事、欧美同学会副会长、全球化智库（CCG）主任王辉耀担任院长，第一任院长、著名经济学家李晓西教授现担任名誉院长，著名经济学家张卓元教授、刘诗白教授为学术委员会主席，著名经济学家厉以宁教授等知名专家为学术顾问，卢中原、刘伟等一批著名专家学者为学术委员。发展研究院与经济学院共同建设发展经济学博士点和硕士点，于2014年开始联合招生硕士生和博士生；设有研究机构“西南财经大学绿色经济与经济可持续发展研究基地”。

中国国际移民报告（2018）编委会

编 委（按姓氏笔画排序）

王通讯 王辉耀 毛中根 毛国民 方 涛 尹晓煌
史代敏 边慧敏 刘 宏 刘国福 李 丁 李卫锋
李晓西 肖慧琳 张振江 苗 绿 林宏宇 卓 志
周大鸣 郑金连 赵德武 胡建华 桂昭明 崔大伟
廖宏斌 薛 澜

参与专家及撰稿人（按姓氏笔画排序）

王辉耀 牛 冬 牛 骁 毛国民 田 浩 曲 梅
刘 宇 刘 畅 刘宗坤 李 庆 李卫峰 杨 薇
杨思思 杨靖旻 肖慧琳 宋名琪 张振江 陈肖肖
邵春芬 苗 绿 周大鸣 周爱华 郑金连 唐蓓洁
董庆前 蒋逸尘