

俄罗斯人口问题及政策选择

高际香

【内容提要】 俄罗斯人口数量持续减少,性别结构失衡加剧,老龄化现象日益严重,地区分布严重不均衡,人口构成中信奉伊斯兰教人口占比增加。本文在对俄罗斯人口问题的产生原因及其对俄罗斯经济、社会、地缘安全观、民族关系、国际竞争力等所带来的影响进行深刻剖析的基础上,对俄罗斯人口政策及移民政策进行分析,并对其政策实施效果作出综合评价。

【关键词】 俄罗斯 人口问题 人口与移民政策选择

【作者简介】 中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员、法学博士。

对于国土广袤的俄罗斯来说,日益严峻的人口问题已经不仅是普通的社会问题,更是事关国家前途和民族命运的重大政治与经济问题。为此,本文在对俄罗斯人口状况与存在问题进行系统梳理的基础上,对俄罗斯人口问题产生的原因及其对经济社会带来的影响进行了深入分析,并且对俄罗斯人口政策选择及其效果作出了综合评价。

一 人口状况

从近两次人口普查结果看,俄罗斯人口状况整体呈现五个鲜明特征:数量持续缩减;性别结构失衡加剧;老龄化现象严重;地区分布严重不均衡;人口构成中信奉伊斯兰教人口所占比重增加。

(一)人口数量持续减少。苏联解体之初,即 1992 年俄罗斯人口总量为 1.487 亿,1995 年减至 1.476 亿,1998 年减至 1.463 亿,2002 年减至 1.45 亿。最新人口普查结果显示,截至 2010 年 10 月 14 日,俄罗斯常住人口为 1.429 亿,在世界排名第八位。与 2002 年相比,俄罗斯人口减少 230 万(其中城市

人口减少 110 万,农村人口减少 120 万)。2002 ~ 2010 年与 1989 ~ 2002 年相比,人口数量年均降幅显著,其中 1989 ~ 2002 年年均降幅为 0.09%,2002 ~ 2010 年年均降幅为 0.2%。具体到各联邦主体,则大多数联邦主体的人口均逐渐减少。2002 ~ 2010 年,共有 63 个联邦主体人口减少。人口减少最多的是马加丹州(降幅达 14%)、普斯科夫州和科米共和国(降幅均为 11.5%)、摩尔曼斯克州、基洛夫州、库尔干州(均减少 11%)。人口数量变化是人口自然变化与人口流动交互作用的结果,大多数地区人口减少是人口自然损失与人口净流出的双重作用所致。

(二) 性别结构失衡加剧。测度人口性别结构有两个指标,一是总人口的性别比例,二是各年龄段的性别比例。从总人口性别比例看,俄罗斯男性人口少于女性人口的问题日益严重,2002 年男女性别比例为 1 000:1 147,到 2010 年则为 1 000:1 163。从各年龄段的性别比例看,2002 年 33 岁以上女性人口超过男性人口,2010 年则为 30 岁以上女性人口超过男性人口。具体到各个联邦主体,截至 2010 年,诺夫哥罗德州、伊万诺沃州、图拉州、雅罗斯拉夫尔州、特维尔州、弗拉基米尔州、斯摩棱斯克州、下诺夫哥罗德州、圣彼得堡市的性别比例失衡严重,男女比例为 1 000:1 221 ~ 1 000:1 246。

(三) 人口老龄化现象日益严重。国际上对老龄化的界定标准是,当一个国家 60 岁以上的老年人口占总人口的 10%,或者 65 岁以上的老年人口占总人口的 7%,就意味着这个国家开始进入老龄化社会。苏联解体以后,俄罗斯人口老龄化速度明显加快。进入 21 世纪,俄罗斯人口老龄化问题进一步加剧。到 2010 年,60 岁以上人口占 22.2%,65 岁以上人口占 12.9%。从年龄中位数^①看,2010 年俄罗斯人口年龄中位数为 39 岁(2002 年为 37.7 岁),其中男性为 36.2 岁,女性为 41.2 岁。虽然俄人口老龄化程度尚不及大部分发达国家,但远远高于中等发达国家,并且俄罗斯欧洲部分各联邦主体人口老龄化问题更严重,如图拉州、梁赞州、坦波夫州、沃罗涅什州、普斯科夫州、特维尔州、奔萨州、圣彼得堡市、莫斯科市等,其人口平均年龄中位数为 41.1 ~ 42.2 岁,已经与西方发达国家十分接近。

(四) 人口地区分布严重不均衡。从各联邦区拥有的人口数量看,截至 2010 年年初,人口数量最多的是中央联邦区、伏尔加河沿岸联邦区和西伯利亚联邦区,这 3 个联邦区居住着全俄 61.3% 的人口。近 1/5 的俄居民和超过

^① 将全体人口按年龄大小排列,位于中间的那个人的年龄也称为中位年龄,可用来代表整个人口的年龄水平。

1/3 的城市人口聚集在莫斯科市、圣彼得堡市、新西伯利亚市、伏尔加格勒市等 13 座大城市。两个联邦直辖市——莫斯科市和圣彼得堡市集中了全俄 11.3% 的人口。从人口密度指标看,地区间人口分布不均衡的现象更为突出。一是东部和西部地区的人口密度差异较大,欧洲部分的人口密度为每平方公里 31 人,亚洲部分仅为每平方公里 3 人;二是南方与北方的人口密度差异较大,北方有很多无人区,而南方地区的人口较为密集;三是人口密度呈现中心—外围特点,各个地区的人口多集中在为数不多的中心城市、大城市及其城郊,外围地区的人口相对较少。

(五) 人口构成中,信奉伊斯兰教人口占比增加。从 2002 年和 2010 年人口统计结果比较看,俄罗斯人口的民族构成发生了较大变化:斯拉夫民族,如乌克兰族和白俄罗斯族在总人口中所占比重下降,高加索民族,如车臣人、印古什人和奥塞梯人所占比重增加。与之相应,信奉东正教的人口占比下降,信仰伊斯兰教人口占比增加。

二 人口问题成因

整体而言,俄罗斯人口规模下降,老龄化加剧,地区结构、性别结构不均衡,民族与文化异质性增强等特征产生的主要原因在于:

(一) 生育率整体下降的同时,民族地区生育率高于其他地区。近年来,俄罗斯总和生育率^①仍然呈持续下降的趋势。2002 年俄罗斯总和生育率为 1.513,2010 年为 1.469。一般而言,维持人口自然增长的总和生育率最低指标应为 2.1。目前发达国家中美国、法国、英国、挪威、瑞典等国家的总和生育率基本都在 2 以上。俄罗斯生育率低的深层次原因在经济、社会和文化层面。20 世纪 90 年代,苏联解体后出现的社会动荡、政局不稳和经济衰退使很多人陷入生存困境,加剧了对未来的担忧,从而导致生育率骤降,成为战后出生率最低的时期。婚姻家庭观念也是导致出生率较低的主要原因之一。多年来俄罗斯结婚率持续下降,离婚率节节攀升。婚姻家庭观念趋于淡薄势必对生育动机产生不良影响。生活方式也是影响生育率的因素之一。在不足 15 岁的俄罗斯青少年中,1/3 有过性体验。这对生殖健康产生了不良影响,导致 70% 的少女和 50% 的少男有生殖健康方面的问题。此外,国际经验表明,妇女文化程度越高,生育子女数量越少。截至 2010 年,俄罗斯女性中受

^① 一国或地区的育龄妇女人均生育子女的数量。

过高等教育者约占 1/3,女性就业人口中受过高等教育者占 40%。妇女受教育程度高对俄罗斯生育率的影响可见一斑。当然,民族地区保持了较高的生育率,如北高加索各共和国和西伯利亚南部地区。民族地区生育率受宗教影响较大。北高加索各共和国主要信奉伊斯兰教,伊斯兰教支持多子女大家庭,相比东正教,伊斯兰教对信众生活方式的影响更大^①。在达吉斯坦、印古什共和国,生育二胎和三甲的现象较为普遍,但是在俄罗斯族的主要聚居地区,和西欧国家一样,生育二胎和三甲的愿望不高^②。

(二)死亡率较高。从死亡率指标看,俄罗斯具有以下四个特点:一是整体死亡率较高,特别是核心地区的人口死亡率较高。2012 年俄罗斯死亡率居世界第 22 位,为 13.5‰。二是劳动年龄男性的死亡率较高。截至 2010 年,俄罗斯达到退休年龄的人口有 3 170 万,其中男性 890 万,女性 2 280 万,分别占 28.1% 和 71.9%。可见,约有一半以上的俄罗斯男性不能活到退休年龄。三是青少年意外死亡率高。主要原因是交通事故、自杀、他杀。四是边远地区新生儿死亡率较高。包括北高加索联邦区和西伯利亚南部欠发达的共和国,即气候条件相对恶劣的边远欠发达和就医困难的地区。

(三)预期寿命较短。2011 年,俄罗斯人口的预期寿命为 70.3 岁。其中男性为 64.3 岁,女性为 76.1 岁。与美国人相比,男性预期寿命低 16 岁,女性低 9 岁。在世界预期寿命排行榜中,俄罗斯仅相当于中等发达国家的水平。俄罗斯人口预期寿命在性别和地区之间也存在较大差异。从性别看,虽然世界大多数国家女性预期寿命超过男性,但俄罗斯高达约 12 岁的差距实属罕见^③。地区间预期寿命差距也较大。从联邦区视角看,北高加索联邦区人口预期寿命较长,南方联邦区次之,预期寿命最短的是远东联邦区和西伯利亚联邦区。从联邦主体视角看,2010 年印古什共和国人口预期寿命达 75 岁,紧随其后的是达吉斯坦共和国和莫斯科市,为 74 岁,最低的是北方各联邦主体,如楚科奇自治区、阿尔泰共和国、图瓦共和国、犹太自治州、堪察加边疆区、马加丹州、萨哈林州以及西北联邦区的卡累利阿共和国、诺夫哥罗德州和普斯科夫州,这些地区的人口预期寿命为 54 ~ 57 岁。俄罗斯地区间人口预期寿命之所以存在较大差距,主要取决于以下三个因素:一是自然气候条

① В. Пацюрковский. Сельско - городская Россия. М. : ИСЭПН РАН. 2010. С. 169.

② 同①,第 164 页。

③ Л. Ефимова. Продолжительность жизни в России: динамика и перспективы// Региональная экономика. 2012. №39.

件,受其影响,俄罗斯人口预期寿命的地区排名体现西南高、东北低的梯度特征。二是生活方式,北高加索联邦区各共和国居民普遍信仰伊斯兰教,很少酗酒,从而有着较高的预期寿命。三是收入水平、教育水平和经济发展水平,受其影响,莫斯科市男性人口的预期寿命比临近的中央联邦区各州高 5~8 岁。秋明州尽管气候条件恶劣,但居民的预期寿命比俄罗斯中部地区各州高 3~6 岁。世界卫生组织有关专家对预期寿命和经济状况相关性所做的研究表明,人均国民收入每增加 1 000 美元,平均预期寿命增加 0.5 岁。

(四) 对外移民。世界银行统计手册《移民与汇款》的数据显示,截至 2011 年,分布在世界各地的俄罗斯移民共有 1 105.5 万,占俄罗斯总人口的 7.9%,按移民占总人口比重,俄罗斯居世界第 81 位。俄罗斯移民进入的国家多为发达国家,如德国、以色列、加拿大、美国、澳大利亚和荷兰等对移民的素质和技能有明确要求的国家,其中到德国、以色列、美国和芬兰的移民占俄罗斯对外移民总数的 40%。俄罗斯对外移民的素质较高,且呈现年轻化趋势。2003~2008 年俄罗斯对外移民(包括永久移民、工作移民和教育移民)中受过高等教育的专家占 39%,移民的年龄多在 30~50 岁。

(五) 人口跨区域流动集中化趋势加剧。俄罗斯联邦成立后,人口地区间流动出现了流出区域扩大,流进区域缩小的趋势。2000 年之后,人口继续从东部和北方地区向中心地区流动。中央联邦区从其他各个联邦区吸纳人口,并且吸纳的人口大多集中在莫斯科市和莫斯科州。远东联邦区则向其他各联邦区输送人口。西伯利亚联邦区向西部所有联邦区输送人口,从远东联邦区吸纳的人口仅弥补其 6% 的人口流失,而来自西伯利亚、远东和伏尔加河沿岸联邦区的人口则弥补了乌拉尔联邦区 60% 的人口流失。伏尔加河沿岸联邦区向中央联邦区、西北联邦区和南方联邦区输送人口,吸纳来自西伯利亚联邦区和远东联邦区的人口;南方联邦区除向中央联邦区和西北联邦区输出人口外,还从其他联邦区输入人口;西北联邦区则主要向中央联邦区输出人口,从其他联邦区输入人口。对国内移民最具吸引力的是莫斯科和圣彼得堡城市圈。因莫斯科市和圣彼得堡市的住房价格较高,很多内部移民选择在莫斯科州和列宁格勒州定居,使这些地区成为吸纳内部移民的佼佼者。

三 人口问题给俄罗斯造成的影响

人口问题已经给俄罗斯经济社会发展带来了诸多困扰,除了对劳动力供给、预算支出和社会政策等造成直接影响以外,对地缘安全观和民族关系的

影响更为深远。

(一) 劳动力供给不足。俄罗斯劳动力整体不足的问题已经显现,特别是远东和西伯利亚地区。劳动力不足是远东开发中面临的最严峻问题之一。根据预测,到 2031 年远东地区人口在全俄人口中的比重将降至 4.1%,其中男性人口将减少 24 万。在劳动力资源持续减少,特别是男性青壮年劳动力不足的情况下,快速开发矿产资源并进行矿产资源深加工的战略可能会遭遇问题。

(二) 老龄化加剧使预算体系难堪重负。俄罗斯人口发展前景堪忧。联合国人口组织预测,到 2050 年俄罗斯人口数量将减至 1.21 亿,2050~2060 年适龄劳动人口将降至 6 400 万的最低值(2010 年是 8 800 万)^①。2011 年年初标准普尔对全球人口发展趋势的一份调查报告则显示,到 2050 年俄罗斯人口将从 2010 年的 1.4 亿降至 1.16 亿;65 岁以下的适龄劳动人口将从 2010 年的占 72% 降至占 60%。有的俄罗斯专家甚至作出了最糟糕的预测,到 2040 年俄罗斯人口将降至 1 亿^②。适龄劳动力数量下降意味着人口老龄化加剧。标准普尔预测,如果俄罗斯政府不采取有效的改革措施,老年抚养比^③将从 2010 年的 18% 增至 2050 年的 39%,与老年人口相关的预算支出占比将相应地从 12.5% 增至 25.5%,养老支出也将将从占 GDP 的 9.4% 增至占 GDP 的 18.8%,预算体系将难堪重负。

(三) 社会基本服务均等化目标难以实现。出生率下降导致儿童减少,对教育体系产生了负面影响。在人口稀少的东部和北方地区,农村居民点之间的距离较远,交通不便。如果在大多数农村居民点保留社会服务机构,如学校、医疗护理站或者小型医院等,则地区财政负担过重。2000 年之后,为减少财政压力,俄罗斯开始对农村的学校和初级医疗机构进行合并,并且通过为

① World Population Prospects, the 2010 Revision. UN. 2011. 转引自: А. Кудрин, Е. Гурвич. Старение населения и угроза бюджетного кризиса//Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 54.

② Д. Халтурина, Е. Юрьев. Доклад о вызовах и сценариях развития демографической политики РФ Института научно - общественной экспертизы в рамках Гайдаровских чтений, посвященных политической демографии и макросоциологической динамике. 13 декабря 2013.

③ 国际上一般将 60 岁或 65 岁以上老年人口与 15~59 岁或 15~64 岁适龄劳动人口之比称为老年抚养比。按照俄罗斯劳动法规,俄罗斯老年抚养比为男 60 岁、女 55 岁以上老年人口与男 16~59 岁和女 16~54 岁适龄劳动人口的比率。

学校和医疗机构配备现代化设施来进一步提高社会服务质量,但是偏远地区就学、就医难的问题却依旧较为严重。可见,人口减少和人口分布的极度不均衡在一定程度上已经成为制约俄罗斯社会服务均等化目标的主要障碍之一。

(四)对俄罗斯地缘安全观的影响。俄罗斯部分地区因人口减少,大量村庄变成“无人村”,田园荒芜,城市间距离越来越远。截至目前,西伯利亚地区城市间的平均距离在 200 公里以上,而欧洲部分城市间的平均距离为 45 ~ 75 公里。城市之间的区域是社会经济的荒漠地区,被有关专家称为“俄罗斯的黑洞”,边远地区尤甚。俄罗斯有些专家经常提到俄罗斯远东与中国接壤的边境地区的人口对比(仅相当于中国边境地区人口的 1/63),臆测中国强大后会利用人口优势谋求远东地区领土。这种安全担忧正是基于对人口不足与广袤国土之间深刻矛盾的忧虑,特别是对将来兵力不足,难以保卫辽阔疆域的担忧。

(五)对民族关系的影响。俄罗斯人口问题引起的安全忧虑还体现在对民族构成和民族关系的担忧上。俄罗斯族人的生育意愿和生育能力远远低于少数民族。信奉伊斯兰教的民族人口在俄罗斯总人口中所占比重的上升引起有关人口学家的担忧。俄罗斯个别地区出现的民族构成上的本地化和单一化、宗教信仰上的伊斯兰化、文化取向上的“去俄罗斯化”,更令某些人口学家忧心忡忡。他们认为,按照目前的人口发展趋势,俄罗斯民族有可能成为“少数民族”。为强调斯拉夫血统和东正教传统的正统性,对其他民族及文化传统的排斥极易引起民族矛盾和冲突。

(六)对俄罗斯国际竞争力的影响。大量对外移民加剧了俄罗斯人口负增长,特别是高素质人才的外流削弱了俄罗斯的科技实力,对俄罗斯的整体研发能力、技术进步和产品创新产生了一定影响。大量中产阶级外流在带走技术的同时,也带走了俄罗斯稀缺的资金。现今,俄罗斯居民的对外移民意愿依旧较为强烈。2012 年 12 月瓦尔代俱乐部的调查显示,收入超过社会平均水平的俄罗斯人中,70% 希望自己的孩子在国外工作和学习,1/3 以上希望孩子离开俄罗斯到国外定居^①。潜在移民的低龄化趋势对俄罗斯国际竞争力和其他领域发展产生的负面影响将较为深远。

四 人口与移民政策

在 20 世纪 90 年代,人口问题对俄罗斯经济社会和地缘安全等的影响一

^① В. Мау. Четыре долгосрочные проблемы развития//Ведомости. 20 февраля 2013 г.

直未能引起俄罗斯高层的重视。直到 2003 年,普京总统的国情咨文才第一次提到人口问题:“因出生率下降和死亡率提高而引发的人口减少问题是俄罗斯社会面临的最严峻问题之一”。自此,每年的国情咨文都离不开人口问题。2007 年 10 月,俄罗斯政府批准《2025 年前俄罗斯联邦人口政策构想》,以鼓励生育、降低死亡率和适当吸纳外来劳动移民为主要特点的人口政策全面铺开。为此采取的主要举措如下。

(一)用经济补偿方式引导和鼓励生育。除了发放一次性生育津贴、每月的育儿补贴(到婴儿 1 岁半)之外,还有其他比较有特色的措施。一是从社会福利基金中拿出部分资金用于发放“保育票证”。从 2006 年开始,在“健康”国家优先项目下,开始发放“保育票证”。妇女怀孕 30 周(多胎妊娠 28 周)起就可以领到“保育票证”。“保育票证”由 3 个票证组成:票证 1 价值 3 000 卢布,用于支付医疗机构的孕期检查费;票证 2 价值 6 000 卢布,用于支付产妇在生产住院期间的服务费;票证 3 价值 1 000 卢布,用于支付婴儿 1 周岁前的诊所检查费。二是设立“多子女鼓励基金”(也称“母亲基金”)。从 2007 年起为生育第二个孩子的家庭设立“多子女鼓励基金”。该基金可以用于改善居住条件(买房或者自建住房)、子女教育支出以及母亲的养老储蓄金积累,对于生活有困难的多子女家庭,还可以一次性支取 1.2 万卢布必要的日常开销。“多子女鼓励基金”根据每年的通胀水平实行指数化。三是地区政府各出奇招,旨在鼓励生育、支持年轻和多子女家庭。例如,奔萨州实施了 10 项规划;乌里扬诺夫斯克州设定了孕妇社会支持统一标准;奥伦州为每个新生儿设立了名义账户,由地区预算向这些账户拨款;摩尔多瓦共和国提供利率为 5% 的住房按揭贷款^①。从 2013 年起,大多数地区加大力度,鼓励生育,根据自身财力向生育第三胎或更多子女的家庭提供每月 0.5 万~1.1 万卢布(约合 1 041~2 300 元人民币)的资金支持。

(二)实施国内地区间移民计划并提出相应政策构想。内部人口迁移在俄罗斯原则上不受行政限制。公民的自由迁徙权受宪法和基础性法律,如《民法典》、《住宅法典》、《劳动法》等相关法律保护,有关人口内部流动的专门法有《俄罗斯联邦公民在俄罗斯境内自由迁徙、自由选择定居地权利法》(1993 年 6 月 25 日 №5242-1)。一直以来,俄罗斯主要通过地区经济政策以及对特定种类移民、个别地区和地方自治机构提供专项支持等措施,对地

^① В. Брендин. Кому – бесплатный проезд, а кому молоко с булочкой//Сельская жизнь. 2008. №13. С. 21 – 27.

区吸纳移民和移民融入当地社会等进行间接调控。可以说,从联邦国家层面上讲,俄罗斯一直以来并未考虑把内部人口流动纳入统一的国家直接调控范畴。2000 年之后,因为劳动力日渐短缺,来自独联体国家的讲俄语的移民越来越少,而俄罗斯本身又不愿意接纳文化差异较大国家的移民,内部人口流动问题开始进入政府视野,苏联时期优先向东部地区移民的思路又重新回归。面对民众集中流向个别地区而造成的人口分布更加不均衡,以及东部地区和北方地区人口日益减少的问题,2003 年俄联邦政府批准了《俄罗斯联邦移民进程调控构想》,其中提到了鼓励俄罗斯本国公民向东部和北方地区迁移。

从地区层面看,20 世纪 90 年代至今,俄罗斯实施了几项地区间移民计划。首先是北极地区人口迁出计划,目的是减少在市场经济条件下已显过剩的劳动力。其次是产业单一城市居民就业安置计划,具体是迁移陶里亚蒂的大量失业人口到列宁格勒州的季赫温市。再次是用无偿提供土地方式吸引人口到远东定居计划。最后是北高加索地区的失业安置计划,将失业人口安置到国家级或相当于国家级的大型建筑工程工地工作,为其提供年利率为 5%、贷款期限为 20~40 年的优惠购房贷款。

2012 年 6 月,俄罗斯总统普京批准了《2025 年前俄罗斯联邦国家移民政策构想》,其中有关国内地区间人口流动政策的思路是:简化俄联邦公民改变居住地登记手续,消除行政障碍;按实际居住地为公民提供应有的社会、医疗等服务;为居民提供异地就业信息;鼓励临时性异地就业;支持教育移民,其中包括为适应就业市场需要,以接受教育和提高职业技能为目的的移民;促进劳动力在地区中心城市、小城市和农村之间流动;在公私伙伴关系基础上为内部移民和教育移民提供基础居住条件;对采取积极措施吸纳内部移民的地区给予支持,包括联邦纲要框架内的支持;发展廉价住房租赁市场;促进国家就业中心与俄联邦居民就业问题私人机构在异地就业领域的合作;完善联邦和地区就业信息库,建立地区间的就业信息交换系统;设立基金,采取一系列措施鼓励公民移居到其他地区工作,其中包括移居远东地区;提高远东、西伯利亚、边境和战略地位重要地区的投资吸引力,为居民移居建立必要的社会服务和交通基础设施,降低这些地区与俄罗斯中心地区在交通上的隔离程度;发展地区间客运交通基础设施;为东部和西部地区之间的航空客运提供补贴^①。

(三) 外来移民政策侧重吸纳来自独联体国家居民以及高素质移民。从苏联解体至今,俄罗斯移民政策经过了 20 多年的调整,要点可以概括为三个

^① <http://www.kremlin.ru/news/15635>

方面。一是优先吸纳来自独联体国家的移民,并鼓励其定居到急需移民的地区。2006年6月,时任俄联邦总统普京签发第637号总统令,正式批准《同胞自愿移居俄罗斯国家纲要》(在2009年3月、6月和2010年1月陆续进行过修订)。该纲要将所有接收移民的地区分为三类。每类地区接纳的移民享有不同的待遇。A类地区主要是指对俄罗斯具有重要战略意义且人口数量正在下降的边疆地区。B类地区是正在实施大型投资项目且由于劳动力短缺而需大量吸引移民的地区。C类地区是社会经济状况稳定且在最近三年以上时间段内出现人口总量减少和(或)人口外流的地区^①。2011年新修订的第115号联邦法《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》规定,对上述纲要项下移居俄罗斯的永久移民及其家庭成员,个人所得税税率从30%降至13%。二是优先吸纳高素质移民。从2010年7月1日起,雇主引进高技能专家时无须取得引进和使用外国劳动力许可。高技能专家是指在特定领域具有工作经验、技能和取得相关成就的外国人。具体包括如下三类人员:首先是作为科学工作者或教师的高级专业人才,他们被邀请到俄罗斯的目的是从事科研或教学活动,并拥有国家高等教育机构、国家级科学院或其地区分院、国家科研机构或国家科学中心的相关认证,且年工资收入不低于100万卢布;其次是根据《斯科尔科沃创新中心联邦法》,参与实施斯科尔科沃项目的外国公民,年工资收入额度不限;最后是年工资收入不低于200万卢布的其他外国公民。三是不断提高外来移民的语言门槛。2013年俄罗斯公布了外国劳务移民俄语水平测试细则。根据规定,测试内容包括词汇和语法、阅读、听力、写作、口语等五个部分,外国劳务移民应至少掌握850个俄语单词。俄语基础水平证书有效期为5年,高级水平证书长期有效。从2015年开始,要求所有移民必须要用俄语通过俄罗斯法律和历史基础知识考试。

五 对俄罗斯人口和移民政策的评价

(一)鼓励生育政策产生了一定的效果,但对其长期效应不宜盲目乐观。鼓励生育政策的效果在某种程度上得以体现。2007~2009年生育率增长明显,主要原因是生育第二胎乃至三胎或者更多孩子的母亲增加。2009年针对30个联邦主体所做的“家庭与生育”抽样调查结果也证实了上述判断:2007~2009年生育第二胎的受访妇女中,有1/4表示鼓励生育的政策措施或

^① <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/>

多或少对她们的生育行为产生了影响。当然,各地区生育率对鼓励生育政策的敏感程度不一。从 2007 年的统计数据看,鼓励生育政策在农村地区的效应较明显,经济发展水平较低的西伯利亚南部地区和北高加索地区对政策敏感度较高,城市化水平较高和较发达地区对鼓励生育政策的敏感度较低。

当然,生育率受经济因素影响毋庸置疑,但更多的则是受综合因素的影响。从“多子女鼓励基金”的额度看,大体相当于 15~20 个月的平均工资,而父母养育一个孩子需要 15~20 年,因此其对生育率的长期支撑作用不应高估。而其他因素,诸如婚姻结构、妇女受教育水平等对生育率的影响不容忽视。

(二) 国内区际移民政策遭遇诸多尴尬。尽管俄罗斯采取了一定措施鼓励地区间人口流动,但俄罗斯人口跨区域流动不足的问题并没有改善。从纵向比较看,2010 年俄罗斯内部移民规模仅为 1991 年解体之初的约 2/5^①。从国际比较看,俄罗斯内部人口流动频次与发达国家相比也有较大的差距。美国居民一生平均有 13 次改变居住地,英国公民为 7 次,而俄罗斯公民仅为 1.5 次。可见,内部移民作为调节俄罗斯地区间劳动力市场重要工具的作用正在逐渐减弱,很难解决多数地区劳动力不足的问题。主要原因在于四个方面:第一是行政壁垒。虽然早在 1991 年俄罗斯宪法监察委员会就取消了通行证制度,实行居住登记制度,但是居住登记制度仍然较为苛刻死板。规定居住地登记必须与居所挂钩,而且必须获得居所房屋所有人的同意,但很多房屋出租人不乐意租户把居住地登记在自己的房屋名下^②。第二是住房市场不发达,特别是住房租赁市场不发达。全俄仅有 5% 的房屋用于出租(莫斯科市稍高,超过 15%),与发达国家存在较大的差距(西方国家用于出租的住房占住房总量的 55%~65%)。俄罗斯内部移民多迁往经济发达地区,这些地区的住房价格较高,立即购买住房的可能性不大,而租房又因住房租赁市场不发达而受到约束。第三是地区间就业信息渠道不畅,迁居后不能享受应有的社会服务。人口地区间移动的主要动因多出于就业的考虑,而俄罗斯人事和招聘中介机构发育不足,不能有效收集各地区劳动市场信息。此外,俄罗斯社会服务通常是按居住地原则设立,涉及医疗、养老服务、子女入园和入学等问题,如果未能进行居住登记,则在享受如上社会服务时会受到某种

① Л. Давыдов. Внутренняя миграция в России как путь к выравниванию уровней социально – экономического развития регионов//Профиль. 24 мая 2010 года.

② Ж. Зайончковская, Н. Мкртчян. Внутренняя миграция в России: правовая практика. Центр миграционных исследований института народнохозяйственного прогнозирования РАН. Москва. 2007.

程度的影响。第四是因可能遭受种族歧视等原因,很多居民比较排斥异地迁居。非斯拉夫民族姓氏以及与斯拉夫民族长相有差异的人,即使是俄罗斯公民,在找工作和租房等事情上难度也会大一些,从高加索地区来的移民经常遇到这样的尴尬。俄罗斯实施的几项区际移民计划虽然在经济上投入较多,但效果不够理想的原因就在于此。

(三)吸纳外来移民政策陷入多重困境。一是劳动力需求与外来移民政策趋紧之间的矛盾。俄罗斯适龄劳动力状况不容乐观,目前仅有北高加索和西伯利亚南部地区存在劳动力过剩问题,但过剩不是十分严重。依靠内部劳动力流动解决经济发展较快地区劳动力短缺问题不太现实。如果不吸收外来移民,俄罗斯将面临危机。仅在未来20年内为完全弥补劳动资源潜力的自然损失大概需要2500万以上的外来净移民,必须依靠外来移民弥补劳动力缺口已是不争的事实。斯科尔科沃莫斯科管理学校校长A.沙罗诺夫甚至认为,没有外来移民,莫斯科市乃至整个俄罗斯经济将会陷入停滞^①。但近年来俄罗斯外来劳动移民政策更加侧重与俄罗斯文化亲缘性强的独联体国家移民,显示出政策日益趋紧的趋势,与巨大的劳动力缺口相矛盾。二是外来移民理想需求与现实供给相脱节。注重移民质量的政策易于理解,但是在现实中,由于俄罗斯人不愿意从事诸如建筑业和农业等技术含量低的工作,这些行业往往需要引进大量外国移民。现在力推的对外来移民的语言考核、法律和历史基础知识考核对这些行业的外来劳动移民而言,显然是门槛过高。三是移民政策受排外心理、反移民思想和民族歧视思想的影响。2013年11月4日“民族团结日”当天,一些民族主义者在俄罗斯各地举行游行,高喊“俄罗斯是俄罗斯人的俄罗斯”等民族主义口号,这在一定程度上显露出俄罗斯对外来移民的排外心理之深。实际上,俄联邦移民署数据也证实,俄罗斯外来移民在总就业人口中所占的比重远远低于经合组织国家。如果加上非法移民(是正式登记移民数量的2~3倍),则外来移民仅占就业人口的7%~9%,低于欧洲的移民吸纳国(德国为9.4%,奥地利为13.1%,瑞士为21.3%)^②。

(责任编辑:农雪梅)

^① A. Шаронов. Без миграции экономика Москвы и РФ может начать стагнацию. <http://ria.ru/moscow/20131031/973807714.html>

^② E. Тюрюканова. Миграция – двусторонний процесс. <http://www.opes.ru/1323969.html>