

Секция «Мировой опыт государственного строительства: вызовы и угрозы XXI века»

Миграционная политика: Китайский опыт

Научный руководитель – Цыгаков Павел Афанасьевич

Юань Сюнь

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет политологии, Кафедра сравнительной политологии, Москва, Россия

E-mail: qggw1989@163.com

Во избежание неясности и путаницы необходимо пояснить термин «миграционная политика». Китайский специалист Ли Минхуань выделяет его узкое значение — «институциональный строй, соответствующий интересам государства, направленный на регулирование процессов переселения, перемещения и размещения иностранных лиц на территории государства и (или) в отдельных его регионах, и содержащий нормативную регламентацию прав въезда и выезда из страны, разрешения на работу, обеспечения человеческих прав и благосостояния мигрантов» [1, 23].

В миграционной политике Китая после 1949 г. можно выделить три периода:

1. Политика «закрывания дверей» (1949-1977)

После образования КНР в 1949 г. страна столкнулась с блокадой и санкциями западных стран, поэтому главным направлением международной политики стала «защита государственной безопасности от врагов и шпионов». Этот период характеризуется незначительным числом пересекавших границу лиц по причине ограничений, введенных «Временно действующими правилами контроля за въездом в страну и выездом из страны, также проживанием в стране иностранцев-резидентов» (1951), «Временными мерами по управлению въездом в страну и выездом из страны иностранцев-резидентов» (1954) и т.д. Эти законодательные нормы послужили основой китайской политики в сфере управления иммиграцией. Они существенно ограничивали возможности иностранцев на получение разрешения для въезда в Китай. Те, кто все-таки получал разрешение и въезжал на территорию КНР, всегда был под строгими надзором и контролем [3].

2. Ослабление ограничений в эпоху «реформ и открытости» (1978-2004)

Принятая в 1978 г. программа экономических реформ способствовала расширению деловых связей с иностранцами, привлечению из-за рубежа высококвалифицированных специалистов и инвестиций, что прямо и косвенно оказало влияние на миграционную политику КНР. Цель Китая заключалась в том, чтобы, с одной стороны, снизить ограничения для въезда иностранцев в Китай и выезда из него, а с другой — ослабить контроль за их действиями на территории страны.

3. Стратегия привлечения специалистов и борьбы с нелегальной миграцией (с 2004 г. по настоящее время)

В целях облегчения процедуры получения вида на жительство в Китае было принято Положение «О регулировании выдачи иностранным лицам вида на жительство в Китае» (2004), предоставившее право постоянного проживания в КНР высококвалифицированным специалистам, работающим на совместных с Китаем предприятиях; крупным зарубежным инвесторам; лицам, внесшим большой вклад в развитие Китая; членам воссоединяющихся семей (при этом, право распространяется как на супругов и детей, так и на дальних родственников) [2].

Для борьбы с нелегальной миграцией, в Законе «О контроле за въездом в страну и выездом из страны иностранцев», вступившим в силу с 1 июля 2013 г., усилена административная ответственность лиц, нарушающих пограничный режим и режим пребывания на территории Китая.

Проблемы и пути их решения

Можно выделить ряд проблем миграционной политики Китая. Во-первых, в Китае отсутствуют официальное определение термина «мигрант» и классификация мигрантов, поэтому вместо этого термина в официальных материалах и нормативно-правовых актах употребляется много слов с расплывчатыми значениями: «иностранец», «гражданин другой страны» и др. Из-за отсутствия точной классификации мигрантов существуют затруднения как при их учете, так и для проведения научных исследований. Таким образом, на базе изучения опыта других стран мира необходимо ввести в законодательные акты нормативное толкование термина «мигрант» и классификацию мигрантов, отвечающую реальной миграционной ситуации КНР.

Во-вторых, в настоящий момент, в Китае нет специального органа, занимающегося исключительно проблемой миграции. Эти функции в основном выполняют три органа власти: Министерство общественной безопасности отвечает за регулирование въезда в страну и выезда из нее иностранцев; Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения — за управление социальным обеспечением и трудоустройство иностранцев; Бюро по делам иностранных специалистов — за привлечение экспертов в Китай. Кроме того, в регулировании миграции участвуют и другие органы власти: Канцелярия Госсовета по делам китайцев, проживающих за границей, Министерство коммерции, Министерство иностранных дел, Государственный комитет по развитию и реформам, Министерство образования, Министерство науки и техники, Министерство промышленности и информационных технологий, Министерство финансов и т.д. Хотя налажено взаимодействие этих государственных органов, но нередко возникает или дублирование административных функций, или их невыполнение — в том случае, если органы сваливают свою ответственность друг на друга. Все это снижает эффективность реализации миграционной политики в Китае. Опыт других стран (России, США, Австралии и т.д.) убеждает в необходимости создать специальный государственный орган, реализующий государственную политику в сфере миграции и осуществляющий правоприменительные функции, функции контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере миграции.

В-третьих, в настоящее время в Китае отсутствует единый закон, регулирующий все вопросы миграции и определяющий вектор развития миграционной политики КНР. В действующем законодательстве существует много недоработок и ограничений, препятствующих осуществлению эффективной миграционной политики в Китае. Главный недостаток законодательной базы в том, что она абстрагирована от проблем экономического развития страны. Как мы уже упоминали в Китае наблюдается серьезный дефицит высококвалифицированных специалистов, и для их привлечения принят ряд поправок в предшествующие законодательные акты, предоставлявшие иностранным специалистам «вид на жительство» и льготы в социальных обеспечениях. Но процедура ее оформления столь сложна, что закон стал настоящим шлагбаумом на пути иммиграции в Китай. В конце 2011 г. лишь 4752 иностранцев получили вид на жительство, среди которых научно-технические кадры составили только 1735 чел. В том же году численность специалистов, получивших постоянный вид на жительство в США и Австралии и Великобритании, составила более 120 тыс., 100 тыс. и 30 тыс. соответственно. Из этого следует что для привлечения большего числа специалистов необходимо совершенствовать миграционную политику и законодательные акты в целях упрощения административной процедуры оформления разрешения на работу и проживание для иностранцев, введения современной системы отбора иммигрантов, улучшения социального обеспечения иностранцев и условия адаптации иммигрантов в Китае.

Источники и литература

- 1) Li Minghuan. Study of the International Migration Policy. Xiamen [U+FF0C] University of Xiamen Press. 2011.
- 2) Exit & Entry Administration Department of the Ministry of Public Security, P.R. China. : <http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84181/1043045.html>.
- 3) Uschinapress.com.: <http://news.uschinapress.com/2017/0303/1097100.shtml>