



Distr.: General  
17 January 2013  
Chinese  
Original: Russian

第六十七届会议

议程项目 22(b)

全球化与相互依存：国际移徙与发展

2013 年 1 月 15 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信

谨转递俄罗斯联邦总统普京于 2012 年 6 月 13 日批准的俄罗斯联邦至 2025 年期间移民政策概念框架(见附件)。

请将本信及其附件作为大会议程项目 22(b) 下的文件分发为荷。

丘尔金(签名)



2013年1月15日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信的附件

## 俄罗斯联邦至2025年期间移民政策概念框架

(2012年6月13日经俄罗斯联邦总统批准)

### 一. 一般规定

1. 本概念框架提出了俄罗斯联邦移民问题上的行动的内容、原则和主要方向的系统方法。
2. 本概念框架确立了执行俄罗斯联邦国家移民政策的目标、原则、目标、主要方向和机制。
3. 本概念框架是根据《俄罗斯联邦宪法》、联邦宪法法规、联邦法律和俄罗斯联邦其他规范性法律，并根据普遍公认的国际法原则和准则、俄罗斯联邦根据国际移民协定承担的义务，结合俄罗斯联邦国家政策概念框架、俄罗斯联邦至2025年期间的人口政策概念框架、俄罗斯联邦至2020年期间长期社会经济发展概念框架、俄罗斯联邦至2020年期间国家安全战略和其他战略规划文件制定的。
4. 本概念框架考虑到移徙进程管理方面的国际国内经验，其出台时正需要确定反映俄罗斯联邦经济、社会和人口发展预测、俄罗斯联邦外交政策、独立国家联合体、关税同盟和单一经济区参加国一体化进程以及全球化所带来的全球趋势的移民政策战略方向。概念框架的实施旨在帮助克服妨碍有效监管移徙活动和减少与移民流动有关的社会文化、经济和政治风险的障碍。
5. 本概念框架中使用了以下基本术语：
  - (a) 学术流动：科学家和教师出于教育和科研目的或为了交流经验、介绍研究成果而进行的国际流动或出于其他专业目的的国际流动；
  - (b) 临时移徙：一段确定期间的国际或国内移徙，不改变永久居住地，其目的包括工作(临时劳动力迁移)和学习(与教育有关的移徙)；
  - (c) 长期移徙：持续一段时间(不短于一年)的国际或国内移徙；
  - (d) 受配额限制的接纳外籍工人：调节在俄罗斯联邦境内获准就业的外籍工人数量；
  - (e) 短期移徙：短期(不超过一年)的国际或国内移徙；不包括以娱乐、医疗保健或短期公务为目的的旅行；
  - (f) 永久居住地的迁移：改变永久居住地的国际或国内移徙；

(g) 非法移民：外国人以违反俄罗斯的入境和居留和/或外国人在俄罗斯境内就业方面的法律的方式进入俄罗斯联邦境内；

(h) 与教育(学习)有关的移徙：出于接受或继续教育的目的的移徙；

(i) 有组织地接纳外籍劳工(外籍工人)：由国家或经适当授权的非政府机构采取行动安排外籍工人前来俄罗斯联邦，包括在其原籍国有组织地选择所需工人、这些工人出发前的准备、接收和在预先选定的岗位上合法就业；

(j) 季节性劳动力迁移：依季节而定、只在一年当中部分时间发生的外籍劳工为某种形式的就业而进行的迁移；

(k) 劳动力迁移：为就业和执行工作(或提供服务)进行的临时移徙。

## 二. 俄罗斯联邦国家移民政策的制定和实施

6. 移民在俄罗斯联邦社会经济和人口发展中起着重要作用。在过去二十年中，移民的增长在很大程度上抵消了一半以上的人口自然下降。联邦国家统计局到2030年期间的人口预测(较高预测和中等预测)考虑到全俄人口注册情况和最近的人口趋势，估计到2025年初全国人口在1.428亿到1.456亿之间。

7. 进入俄罗斯联邦并永久居留的移民是俄罗斯联邦总体人口增长和各地区人口增长的来源之一。接纳具有俄罗斯经济大量需要的专业和技能的外籍工人对于保持经济的稳步发展必不可少。

8. 在当前环境下，高技能移民的流动有助于建立人力资本，促进所在国的经济增长和福利。对这种劳动力的竞争已进入国际化，这并非巧合。摆在我们面前的一个战略性挑战是要找到方法和机制，以满足经济在招聘各领域的熟练和高技能专家以及吸引企业家和投资者(最好是长期性质)方面的需要。

9. 目前，与其他东道国相比，俄罗斯联邦对于移民的吸引力较弱，所吸引的主要是独立国家联合体成员国国民。同时，俄罗斯联邦的迁出移民仍在继续。与他们的先辈相比，从独立国家联合体其他成员国来到俄罗斯联邦的新一代移民教育程度较低，俄语较差，职业培训也较少。

10. 内部移徙呈下降趋势。俄罗斯联邦的人口流动性比其他国家小，即使在地方一级也是这样。其原因包括流动面临重大障碍，交通网络欠发达，物业租赁市场受到限制，食宿费和房租较高，大多数人口收入较低。各地区之间的内部移徙仍然较为集中，人们从东部前往莫斯科和莫斯科地区，加剧了俄罗斯联邦人口数量和分布的不平衡。

11. 俄罗斯联邦的移民法没有完全跟上目前和未来的经济、社会和人口发展需要，也不符合雇主或俄罗斯全社会的利益。这些法律主要关注接纳临时外籍工人，没有便利更改永久居留或帮助移民适应和融入社会的规定。

12. 非法移民越来越多就是现行移民管理制度存在不足的明证。在俄罗斯联邦，每年有 300 万和 500 万未获正式许可的外国人在打工。非法移民为影子经济提供劳动，是俄罗斯联邦部分人反移民敌对情绪的一个重要原因。

13. 除了国家协助国外侨胞自愿重返俄罗斯联邦定居方案，没有其他鼓励具有国家所需的专业和技能或教育、经济、人口、社会文化或其他专业背景的移民、帮助他们适应和顺利融入俄罗斯社会并在俄罗斯联邦永久定居的方案。大多数合法移民很难获得公民身份，因为难以获得临时逗留及居留许可。

14. 需要改进接纳临时移徙工人和确定外劳需求的制度。外籍工人的劳工合同，不论属于何种活动，均为期一年。根据俄罗斯雇主对专业和技能的需求而有所区别的外籍工人的选择机制久拖不决，影响了外籍劳工的引进。唯一的例外是高级专门人才这一较小类别。没有特别的假期或季节性迁移方案。现行配额制度是不完善的，雇主的申请的待处理时间过长，妨碍了按照雇主的需要接纳外籍工人。

15. 应为自然人招收外籍工人，在获得工作许可证的情况下从事个人、家庭和其他工作提供更完善的安排。

16. 俄罗斯教育系统的移民潜力开发不足。与教育相关的(学习类)移民是有资格移民并能够融入俄罗斯的外国人的一个来源。学习期间和之后的就业方面法律限制降低了俄罗斯联邦教育对外国学生的吸引力。

17. 帮助移民适应和融入社会，捍卫自己的权利和自由，并提供社会保障，这都是俄罗斯联邦国家移民政策的重要内容。由于在俄罗斯联邦取得永久居民身份方面不合理的困难以及有关外国人的法律不健全的状况，这些需要难以满足。没有国家适应和融合方案的一个直接后果是，移民在东道国社会被孤立，对他们的敌意日益增加。必须充分利用媒体的潜力，鼓励有关各方(移民原籍国政府、移民自己、企业和非政府组织)建立这类方案。

18. 此外，还需要出于人道主义考虑，为流离失所者提供住宿援助，并完善给予难民地位和临时庇护的程序。在 1990 年代，约 150 万人在俄罗斯联邦获得难民和流离失所者身份，但法律所规定的社会对他们的承诺却从来没有完全兑现。

19. 具有积极的移民政策的国家的经验表明，移徙加速社会经济发展，并增加了民众的福祉。要利用移民潮的积极潜力，就必须将有关这种流动的整个监管制度加以现代化。

20. 在审查吸引移民以抵消人口减少、提供劳务并开拓创新潜力的任务时，我们必须考虑到，从独立国家联合体成员国向俄罗斯联邦的移民流注定要下降。

### 三. 俄罗斯联邦国家移民政策的宗旨、原则、目标和主要方向

21. 俄罗斯联邦国家移民政策的宗旨：

(a) 确保俄罗斯联邦的国家安全，并确保为民众提供最好的保护、舒适度和福祉；

(b) 稳定和增加俄罗斯联邦的永久居民数量；

(c) 帮助满足俄罗斯联邦经济对劳动力、现代化、创新发展和提高竞争力的需求。

22. 俄罗斯联邦国家移民政策的原则：

(a) 坚持人权和公民权利；

(b) 禁止任何形式的歧视；

(c) 遵守国内和国际法律；

(d) 协调个人、社会和国家利益；

(e) 确保联邦当局、俄罗斯联邦各主体当局和地方当局之间的合作，建立社会伙伴关系和民间社会机构；

(f) 保护本国劳动力市场；

(g) 根据移民的逗留目的和时间长短以及社会人口和技能或资格状况，对移民流动采取区别对待的做法；

(h) 考虑到区域发展的具体情况；

(i) 提高移民程序信息和为执行俄罗斯联邦国家移民政策而通过的各项决定的透明度，方便民众查阅；

(j) 为所通过的各项决定提供科学依据。

23. 俄罗斯联邦国家移民政策的目标：

(a) 制定海外侨胞、迁出移民和特定类别的外国人在俄罗斯联邦长期居留的条件和激励机制；

(b) 制定招聘、选择和利用外劳的差异化安排；

(c) 协助内部迁徙的发展；

(d) 协助与教育有关的迁徙并支持学术性流动；

(e) 履行对流离失所者的人道主义义务；

(f) 帮助移民适应和融入社会，并在移民和当地社区之间建立建设性互动；

(g) 打击非法移民活动。

24. 俄罗斯联邦国家移民政策的主要方向：

(a) 采取行动制定海外侨胞、迁出移民和特定类别的外国人在俄罗斯联邦长期居留的条件：

协助海外侨胞和回返的迁出移民自愿重返俄罗斯联邦定居；

执行国家协助海外侨胞自愿重返俄罗斯联邦定居方案，对其加以现代化并无限期延长；

协助俄罗斯劳动力市场需要的符合条件的专家和其他外籍工人获得永久居留权；

制定适用于企业家和投资者的迁移到俄罗斯联邦的条件；

协助接纳外国人为家庭团聚目的前往俄罗斯联邦定居；

鼓励俄罗斯联邦劳动力市场上特别需要的具有专长和专业知识的年轻人向俄罗斯联邦移民，包括给获得俄罗斯联邦劳动力市场所需的资质或专长的俄罗斯职业培训机构的外国毕业生发放居留证；

将临时居留授权和发放居留证的安排加以现代化；

建立计分制，以确定申请移民者的居留证资格；

实行快速(简易)程序，帮助作为企业家或投资者或符合条件的专家或这类人员的家庭成员，或俄罗斯职业培训机构的毕业生的居留证持有者，获得俄罗斯联邦公民身份；

(b) 采取行动，制定差异化安排来招聘、选择和利用俄罗斯劳动力市场所需的外籍工人：

建立有效的机制，以评估对外籍工人的需求，同时考虑到经济发展和国家劳动力市场预测；

改进输入外劳的配额制和其他措施；

制定短期和长期劳动力迁移的差异化方案，提供多种选择、入境、居留和就业机制，包括：

吸引高素质专家和具有劳动力市场短缺或需要的专业资质的工人来俄罗斯联邦的方案；

有组织的招收外籍工人措施方案；季节性移徙工人和节日期间的外国学生迁移方案；

依靠国家、私人和非盈利实体之间的合作发展劳动力流动基础设施；

建立机制，以鼓励俄罗斯劳动力市场需要的外籍工人签订长期工作合同，并获得俄罗斯联邦永久居民身份；

简化外国人因公在俄罗斯联邦入境和逗留规则；

简化只有长期工作合同的外国人的家庭成员的入境管理，并消除妨碍其获得工作和学习机会的障碍；

建立一个机制，以吸引外籍工人从事俄罗斯工人无法填补的工作；

改进外国人有工作许可的就业安排；

简化外国投资者和企业家在俄罗斯联邦的出入境和逗留安排；

简化在根据俄罗斯法律在俄罗斯联邦注册的外国法人经正式授权的代表处工作的外国人在俄罗斯联邦的出入境和逗留安排；

简化工作许可证发放制度；

建立可设在国外的若干中心，以协助向俄罗斯联邦的迁移和对移民的体检；

(c) 采取行动，协助发展俄罗斯联邦公民的内部移徙；

简化俄罗斯联邦公民的登记程序，以消除妨碍更改逗留地或居住地的行政障碍；

为公民提供在其实际居住地获取社会、医疗和其他服务的计划；

向民众告知涉及地域搬迁的就业机会；

发展各种形式的就业性临时地域流动，包括扩大实行轮换工作、灵活就业人员和灵活工作时间；

支持俄罗斯公民在教育(学习)方面的迁移，包括在劳动力市场需要的领域接受教育或继续教育；

方便主要在区域中心、小城镇和农村居民点之间进行的地方内部移徙；

利用公私部门伙伴关系为从事工作或学习的内部移民建立住宿设施；

支持各地区采取行动，通过包括参与联邦方案的方法吸引内部移徙者；

扩大住房市场中的廉租房；

在国家就业中心和私人机构之间开展合作，帮助俄罗斯公民寻找永久居住地以外地点的工作；

完善联邦和地区职位空缺数据以及区域和区域间就业机会信息交换系统，以提高公众对就业机会和就业条件的了解；

提供资助，鼓励个人搬迁到其他地区，包括俄罗斯远东地区就业；

增加远东、西伯利亚地区、边疆地区和具有重要战略意义的地区的投资吸引力，为它们提供搬迁所需的交通和社会基础设施，减轻这些地区与俄罗斯内地的隔绝；

发展运输基础设施以及内部和区域间的旅客运输；

补贴俄罗斯中西部之间的旅客空运；

(d) 采取行动，协助向俄罗斯联邦的教育(学习)方面迁移，并支持学术性流动；

改善为俄罗斯和外国学生在俄罗斯教育机构从事各级学习的条件，而不论其国籍或居住地；

增加提供高中等职业教育的教育机构中的外国学生，主要是来自独立国家联合体成员国的外国学生；

完善俄罗斯联邦境内外国学生的逗留安排，帮助他们适应社会和文化并获取医疗保险，确保他们的安全；

向俄罗斯联邦的迁入移民的最大来源国输出俄罗斯教育服务；

提高在教育和科研机构从事教育、研究和专家分析的专家的流动性；

提供后勤、信息及金融援助，使教育和科研机构能够实施国际学术流动方案，以吸引外国科学家签订长期工作合同；

为在俄罗斯联邦学习的外国留学生提供学习期间与俄罗斯学生的同等就业权利；

允许外国人一完成其在提供高中等职业教育的俄罗斯教育机构的学业，就能够在俄罗斯联邦从事其有资质的领域的工作；

在迁移率最高的国家，在提供初级职业培训的教育机构建立若干中心，以提供高等教育预科培训和俄语课程；

简化在教育和科研机构从事教学、科研和专家分析，包括参加会议和研讨会的外国人在俄罗斯联邦出入境的行政程序；

简化授予进入俄罗斯联邦境内在教育和科研机构从事教学、研究和专家分析的外国人及其家庭成员永久居民身份的程序；

简化在教育和科研机构从事教学、研究和专家分析的外国人的家庭成员的入境程序，消除妨碍他们从事工作或学习的障碍；

建立补助金制度，以协助在国外从事职业学习的俄罗斯国民回国；

协助海外侨胞及其子女在俄罗斯联邦境内接受教育；



建立在俄罗斯联邦教育机构学习的外国人所需医疗保险最低服务需求清单；

(e) 采取行动，履行对流离失所者的人道主义义务：

为流离失所者的社会经济和社会文化融合以及遵守宪法规定的人权和公民权利及自由建立一个有利的环境；

履行国家收容流离失所者的义务；

改进给予庇护的安排；

建立区域和区域间帮助流离失所者行动的信息交换系统；

协助难民、被给予庇护的个人以及申请庇护者自愿返回原居住国或迁往第三国；

为自愿回返的流离失所者提供关于其原居住国或地区的局势和安全情况的全面、客观的信息；

支持收容流离失所者的基础设施；

(f) 采取行动，帮助移民适应和融入社会，并建立移民与当地社区之间的建设性互动：

鼓励社会发展种族间和宗教间和睦相处的文化，鼓励移民与东道国社会之间的一种本能的跨文化交流，制止仇外心理以及族裔和种族上不容异己；

通过在移民的原籍国和俄罗斯联邦移民流量最大的地区建立必要的基础设施，包括积极利用媒体和移民原籍国的文化适应中心的潜力，建立一种便利移民适应和融入社会的环境，包括学习俄语和获得关于文化传统和行为标准的法律意识和信息的机会，

根据其法律地位，为外国人及其家庭成员提供社会、医疗和教育服务；

帮助在国外传播俄罗斯语言和文化知识；

制止对移民的社会排斥、实际隔离和建立少数族裔聚居地；

通过联邦当局、俄罗斯联邦各主体当局和地方当局以及民间社会和企业之间的合作，开发、推出和实施便于移民及其家庭适应和融入俄罗斯联邦的方案；

建立帮助适应和融入社会的基础设施，包括为移民提供信息和法律支持以及俄罗斯联邦的语言、历史和文化课程的中心，并创造特殊渠道和一系列方案来指导移民的社会文化和语言适应；

建立移民和东道国社会之间开展建设性互动的方案；

改进帮助移民适应和融入社会的联邦当局、俄罗斯联邦各主体当局和地方当局以及民间社会和组织之间的合作；

(g) 采取行动，打击非法移民活动：

完善打击非法移民的法律依据；

加强对违反俄罗斯联邦移民法的问责制度；

建立和完善出入境管制安排，将这一概念纳入俄罗斯联邦的法律体系，指定负责部门，并授予相应的权力；

完善国家控制外国人在俄罗斯联邦入境和逗留的安排；

制止建立非法移民渠道，包括加强护照、签证和其他个人身份证件的安全性；

建立重新接纳的基础设施，确保俄罗斯联邦各主体当局设有可对外国人和无国籍人予以行政驱逐出境或递解出境的特别机构；

加强各部门之间的合作，包括国家内部信息交流，并与外国主管当局合作打击非法移民活动；

制定和通过打击非法移民活动方案，并开展国际联合行动和预防演习；

加强对公众和雇主的信息和调查措施，以防止违反俄罗斯联邦移民法。

#### 四. 国际合作

25. 俄罗斯联邦在移民领域的国际合作的基本方向如下：

(a) 在移民问题上扩大和利用与国际组织的互动的潜力；

(b) 根据国际协定，制定个人自由流动和就业的条件；

(c) 协调和统一俄罗斯联邦移民法，在国际组织的框架内利用移民方面的信息技术；

(d) 建立与外国合作的法律基础，以交换共同关心的移民问题信息；

(e) 在国际组织的框架内制定统一的重新接纳第三国国民办法，包括各方的财政义务；

(f) 在国际组织的框架内开展移民问题双边和多边合作；

(g) 缔结国际移民协定，以促进对俄罗斯联邦的外国投资流动；

(h) 与世界各国主管部门缔结打击非法移民活动国际合作协定；

(i) 缔结关于俄罗斯联邦境内和外国境内(重新接纳)非法居留的个人的准予入境、回返和过境旅行的国际协定；

(j) 缔结关于有组织招募外籍工人的国际协定；

(k) 缔结关于相互承认医疗文件的国际协定。

## 五. 俄罗斯联邦国家移民政策的实施的事实依据和分析依据

26. 俄罗斯联邦国家移民政策的实施的事实依据和分析依据规定：

(a) 改进国家服务的提供和移民领域国家职能的行使，包括利用信息技术（为提供在线国家和市政服务的信息技术系统提供上网接口的基础设施）；

(b) 为包括维护法律和秩序的目的，加强对外国人指纹信息的收集、建库、储存和使用，供后续主管部门使用；

(c) 扩大利用信息技术来分析移民活动和实施俄罗斯联邦国家移民政策，包括：在行政人口登记系统和一些关于国内外移徙的研究系统的基础上建立统计监测系统；

开发收集、储存、处理和传播移民信息的系统；

为各类移民方案提供信息支持并监测其有效性；

(d) 进行研究和分析，以研究和预测移徙活动，监测评估各种移民方案的有效性；

(e) 为修改俄罗斯联邦国家移民政策的构成文书和机制提供科学支持。

## 六. 俄罗斯联邦国家移民政策实施的基本机制

27. 本概念框架提供了俄罗斯联邦国家移民政策实施的如下基本机制：

(a) 在考虑到国际法的情况下进一步完善俄罗斯联邦移民法；

(b) 发展俄罗斯联邦在移民领域的合作，统一俄罗斯联邦移民法，在国际组织的框架内统一移民问题统计核算；

(c) 将与实施俄罗斯联邦国家移民政策有关的目标和措施纳入各项国家、联邦和地区方案；

(d) 在编制联邦和区域预算时考虑到俄罗斯联邦国家移民政策的目标，将财力和物力资源集中用于俄罗斯联邦国家移民政策的优先活动和目标的实施上；

(e) 考虑到当时的移徙情况，确定俄罗斯联邦国家移民政策在各地区的优先活动；

(f) 改进联邦当局、俄罗斯联邦各主体当局和地方当局以及移民领域民间社会组织之间的合作；

(g) 长期监测和分析俄罗斯联邦境内的移徙情况及其在社会经济、人口和俄罗斯发展的其他方面的影响，进而修正俄罗斯联邦国家移民政策的具体方面；

(h) 移民领域的研究发展。

## 七. 俄罗斯联邦国家移民政策的实施阶段

28. 第一阶段(2012-2015年):

(a) 制定和通过俄罗斯联邦的规范性立法,以便实现俄罗斯联邦国家移民政策的宗旨、目标和主要方向;

(b) 制定和批准俄罗斯联邦国家移民政策主要方向的实施方案;

(c) 在俄罗斯联邦建立移民援助中心,建立移民体检中心,包括设在国外的体检中心;

(d) 利用公私伙伴关系建立供移徙工人住宿的基础设施;

(e) 建立基础设施,帮助移徙工人适应和融入社会,包括提供信息和法律支持以及俄罗斯联邦的语言、历史和文化课程的中心;

(f) 一些关于国内和国际移徙等问题的研究。

29. 第二阶段(2016-2020年):

(a) 通过俄罗斯联邦国家移民政策主要方向的实施方案;

(b) 实施和监测为实施俄罗斯联邦国家移民政策主要方向而通过的方案;

(c) 传播和分析为执行俄罗斯联邦国家移民政策的宗旨、目标和主要方向而通过的法律的执法实践;

(d) 扩大利用信息技术来分析移徙活动,以便执行俄罗斯联邦国家移民政策,包括完善国际国内移徙问题统计和分析活动方案;

30. 在第二阶段实施后,预计到2021年,将能遏止西伯利亚和远东地区的人口流出。

31. 第三阶段(2021-2025年):

(a) 评估为实施俄罗斯联邦国家移民政策主要方向而通过的方案的有效性;

(b) 调整实施俄罗斯联邦国家移民政策的基本战略方向、优先事项和主要方向,并修正有关方案。

32. 在第三阶段实施后,预计到2026年,西伯利亚和远东地区将出现人口流入。