

А.И. Харитонов

Миграционная политика КНР как инструмент «мягкого» влияния в мире

Экономическая модернизация Китая совпала с процессом глобализации, информационной революцией и растущим потоком международной миграции, тем самым предоставляя новые возможности и создавая новые проблемы для авторитарного правительства КНР. Устаревшая миграционная система страны стала препятствием на пути к распространению «мягкого» влияния за рубеж. На этой волне руководство КНР приняло решение реформировать миграционную систему с целью привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, противодействия нелегальной миграции и повышения эффективности своей «мягкой силы».

Ключевые слова: «мягкая сила», миграция, КНР, США, Коммунистическая партия Китая.

«Мягкая сила» представляет собой концептуальный подход к пониманию внешней политики государства, который был впервые озвучен американским политологом Джозефом Наем. Най полагал, что иммиграция является важным компонентом американской «мягкой силы»¹. Конструктивная миграционная политика, правовые рамки и административные структуры, позволяющие мигрантам чувствовать свободу и самореализовываться в принимающей стране, позволяют увеличивать сферы влияния «мягкой силы» государства и делать его все более привлекательным для людей по всему миру. Най заявлял, что правильная иммиграционная политика будет способствовать тому, что миллионы людей придут в США, интегрируются в американскую экономику, общество и политическое устройство, тем самым повысив привлекательность страны в глазах зарубежных граждан и увеличив сферу

влияния ее «мягкой силы». В статье «Иммиграция и американская власть» Най также отмечал, что «Америка – это магнит, и многие иностранцы могут представить себя гражданами нашей страны, так как она многонациональна»². Действительно, последовательная политика Вашингтона по поддержке академического и научного обмена между США и другими государствами усилила «мягкое» воздействие страны. Более того, Джозеф Най также утверждал, что недостаточно лишь заявлений о наличии «мягкой силы». Государства должны расширять свои возможности, принимая и успешно реализуя политические решения внутри страны, чтобы сделать ее более привлекательной³.

Преимущества американской миграционной политики в качестве орудия «мягкой силы» государства уже оказали влияние на представителей элиты КНР, чьи дети предпочитают получать образование и переезжать жить в США. Увеличение потока высококвалифицированных мигрантов из КНР и рост числа студентов по обмену, включающий в себя детей лидеров Китая⁴, стал примером использования миграционной политики в увеличении «мягкой силы» государства. К 2016 г. Америка лидирует по числу приема зарубежных студентов с показателем 1 044 000 человека в 2015/16 уч. г., который вырос на 7% по отношению к прошлому. На протяжении последних шести лет из КНР в США приезжает самое большое число учащихся. В 2015/16 уч. г. это число составило 31,5% от общего количества прибывающих студентов и превысило в два раза показатели прибывающих из второй по счету страны – Индии, с показателем 15,9%, и в пять раз из Кореи – 5,8%⁵. Граждане КНР, имеющие временные студенческие визы, получили 4983 из 54 070 докторских степеней, присвоенных американскими университетами в 2014 г., что вдвое больше, чем представители из Индии. Более 93% докторских степеней, присвоенных китайским гражданам, были в области науки и техники⁶. Примерно 93 % этих студентов после выпуска остаются в США. Не иммиграционные визы типа Н1-В, предоставляемые соискателям, специализирующимся в научно-технической области, часто используются работодателями для трудоустройства иностранных граждан. В 2014 г. было выдано 26 393 виз типа Н1-В сотрудникам китайского происхождения⁷. В 2013 г. 71 798 китайских граждан получили официальное разрешение на проживание в США, а 35 387 получили гражданство⁸.

В качестве ответа на успешную миграционную политику «мягкой силы» США китайское руководство прилагает усилия и создает конкурирующую программу по возвращению высокообра-

зованных китайских граждан на родину. В период с 1978 по 2007 г. более 1,21 млн китайцев уехали за рубеж получать образование и лишь четверть из них вернулась назад⁹. В 2013 г. миграционные статистические данные ООН показали, что из 231 522 215 мировых мигрантов 9 342 485 составили китайские граждане, проживающие за рубежом, а 848 511 – число иностранцев, проживающих в КНР больше года¹⁰, более чем в два раза превышающее показатель 1985 г. в 324 000 человек¹¹. Такой обширный процесс «утечки мозгов» подрывает усилия по модернизации китайских университетов, снижает потенциал технологических достижений, а также сказывается на уровне развития политической и экономической сфер государства. В работе “Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History” американский экономист Альберт Хиршман отметил: «...когда большое число граждан государства мигрирует, это подрывает преданность у тех, кто остается, и побуждает их озвучивать свои недовольства, в результате чего подрывается политическая стабильность режима»¹².

В 1960-х и 1970-х годах Мао представлял Китай в окружении «ревизионистских» (СССР) и «империалистических» (США) врагов и выступал против миграции и эмиграции. В период Anti-Rightist Campaign в 1957 г. и Культурной революции с 1966 по 1976 г., когда Китай погрузился в экономическую и политическую изоляцию, под угрозой находилось все население КНР, в особенности граждане с зарубежными связями¹³. Лица с международными контактами представлялись в качестве классовых врагов и агентов империализма, а вернувшиеся в тот период в страну подвергались преследованию.

По мере того как китайское правительство отказалось от идеологизированной политики под руководством Дэн Сяопина, было положено начало положительного отношения к согражданам, проживающим за границей, или «зарубежным талантам». Коммунистическая партия Китая (далее КПК) осознала, что китайские иммигранты могут предоставить прекрасные возможности для развития международных отношений КНР и ее экономического роста¹⁴. К 1993 г. поток иностранных инвестиций в Китай из Тайваня и Гонконга в три раза превысил суммы инвестиций всех остальных стран-инвесторов¹⁵. Существуют мнения о том, что большую часть этих инвестиций могли предоставить этнические китайцы из Юго-Восточной Азии, Японии, Америки и Австралии¹⁶. Как утверждает профессор Пекинского технологического университета Лиу Гофу, администрация Дэн Сяопина «разработала новую миграционную стратегию с четко определенным правом приезжать в страну и покидать ее», в целях

увеличения экономического роста и улучшения государственного имиджа в сфере защиты прав человека¹⁷. В начале 1980-х годов китайское руководство начало процесс реформирования миграционного законодательства и ослабления ограничений на въезд для одаренных иностранцев, в особенности для «одаренных иностранных граждан китайского происхождения»¹⁸. К примеру, 26 сентября 1983 г. Госсовет КНР обнародовал *Временный закон о въезде одаренных иностранных граждан*. Государственный совет Китая в 1984 г. обнародовал ряд законодательных актов, чтобы ослабить ограничения на выезд и въезд китайских граждан и иностранцев. Эти статуты заложили основу для комплексной реформы иммиграционного законодательства Китая. Наконец, в ноябре 1985 г. КПК приняла закон КНР о Контроле по въезду и выезду иностранных граждан. Он вступил в силу 1 февраля 1986 г.

С середины 1990-х годов китайское правительство запустило по крайней мере 12 подобных программ по привлечению высокообразованных китайских граждан на родину. Среди них программа «1000 талантов», обнародованная в 2008 г. и предоставляющая дополнительную помощь возвращающимся. Тем не менее данный проект не смог способствовать возвращению китайских граждан, в особенности для продолжительного периода пребывания в стране¹⁹. Китайский политолог Цун Цао объяснил, что существует несколько факторов, снижающих успешность подобного проекта. Среди них – отсутствие социальных и политических связей в китайских слоях общества (关系 *guanxi*, гуаньси), различные стандарты качества исследований и нерадушный прием со стороны директоров институтов и руководителей подразделений, опасющихся конкуренции со стороны возвращающихся²⁰. Более того, те, кто планируют вернуться, также опасаются возникновения новых проблем, таких как получение официального разрешения на работу в Китае, поиск рабочего места для супруга и учебного заведения, предоставляющего образование на двух языках для детей. В связи с этим высококвалифицированные китайские специалисты если и возвращаются, то не на постоянной основе, оставляя свою семью за рубежом. В свою очередь, другие выбирают не сталкиваться с подобными сложностями и предпочитают не возвращаться.

Таким образом, по причине отсутствия координации между указами КПК и государственными органами единый законодательный процесс по вопросам въезда и выезда не был осуществлен. Многочисленные указы, директивы и официальные документы никогда не были узаконены в единой нормативно-правовой базе. По мнению Лиу, такая малоэффективная модель может быть связана

с влиянием плановой экономики, в которой отдельные государственные органы отвечают за управление различными секциями национальной экономики и социального развития²¹. Вот почему реформы в 1980-х и 1990-х годов не смогли решить фундаментальных проблем миграционной сферы. Структурные недостатки иммиграционных законов страны особенно препятствовали развитию эффективной эмиграционной системы даже после вступления Китая в ВТО в 2001 г., когда государство уже было открыто миру. По мнению Лиу, иммиграционные реформы тех лет были слишком поверхностными, чтобы добиться соответствия системы международным стандартам, что требовало последующих правовых реформ и улучшения миграционного законодательства²². В данной ситуации политические лидеры страны с 2001 г. способствовали участию Китая в международном сотрудничестве по миграционным вопросам. Так, с июня 2001 г. Китай занимает место наблюдателя в Международной организации по миграции. В качестве члена Международной организации труда, Всемирной туристической организации, ВТО и ООН Китай все более активно участвует в их программах в области иммиграции.

В 2004 г. китайское правительство начало рассматривать проект миграционного закона с целью содействия возвращению квалифицированных китайских граждан и их потомков, а также позволяющего китайскому правительству эффективнее регулировать въезд и пребывание других квалифицированных иммигрантов, которые не являются этническими китайцами. К декабрю 2004 г. была создана рабочая группа по созданию проекта закона. В октябре 2007 г. Бюро по Законодательным вопросам Государственного совета направило проект закона провинциальным властям и центральным государственным органам для замечаний и предложений. Новый закон об иммиграции – Административный закон по въезду и выезду КНР (EEAL)²³ – был принят ВСНП 30 июня 2012 г. и вступил в силу 1 июля 2013 г.

После принятия нового нормативного акта китайское правительство сосредоточило силы на разработке новых административных правил в соответствии с ним. 3 мая 2013 г. Законодательное управление Государственного совета опубликовало *Положение КНР по администрированию въезда и выезда иностранцев* на собственном веб-сайте для того, чтобы узнать общественное мнение по пунктам документа²⁴. Положения проекта были существенно пересмотрены в соответствии с замечаниями общественности. 22 июля 2013 г. Государственный совет Китая обнародовал новые *Правила по администрированию въезда и выезда иностранцев*, которые

вступили в силу 1 сентября 2013 г. Кодекс охватил вопросы въезда, выезда, иностранных виз, регуляций временного пребывания и постоянного проживания, а также установил соответствующие штрафы и процедуру депортации. Эти усилия по реформированию иммиграционных законов Китая можно рассматривать в качестве углубленной и расширенной программы реформирования страны новым поколением коммунистических лидеров.

Новые иммиграционные законы и нормативные акты представляют собой важный шаг вперед на пути управления иммиграционными потоками страны. Однако Китаю потребуется время, прежде чем появится набор всеобъемлющих законов об иммиграции, которые будут эффективно выполнять регулирующие функции. Например, необходимо дальнейшее уточнение гражданских прав, экономических возможностей и социальных льгот, предоставляемых постоянным владельцам вида на жительство. Во время своей встречи с зарубежными экспертами в Пекине 30 сентября 2015 г. премьер Госсовета КНР Ли Кэцян пояснил, что китайское правительство должно активно совершенствовать такие сферы, как сохранение прав и законных интересов иностранцев, равнозначное отношение к китайским и иностранным специалистам и предоставление условий для развития их самостоятельной инновационной инициативы²⁵.

Кроме того, новые иммиграционные законы Китая и нормативные акты призваны облегчить въезд и выезд мигрантов, а также создать более комфортные условия для их пребывания в Китае. Тем не менее сами по себе эти изменения вряд ли позволят запустить процесс социальной и политической интеграции иностранцев и этнических китайцев, которые родились за границей или проживали за рубежом в течение многих десятилетий.

Наконец, иммиграционная реформа является лишь частью комплексной политической и социальной реформы. Без проведения необходимых политических реформ решение сложных экономических и социальных конфликтов, возникающих из-за увеличения иммиграционных потоков, вряд ли возможно. Только реальная политическая реформа может стать ответом на обостряющиеся экономические и социальные вызовы. Кроме того, без политического плюрализма и верховенства закона новые меры по «наступательному очарованию» Китая в аспекте привлечения иностранных талантов в конечном счете покажут ограниченные возможности «мягкой силы» страны. Китайскому правительству предстоит долгий процесс по осуществлению успешного управления миграцией и повышению эффективности в условиях глобальной конкуренции за талантливых и высококвалифицированных специалистов.

- ¹ *Nye J.S.* Immigration and American Power [Электронный ресурс] // Project Syndicate. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/obama-needs-immigration-reform-to-maintain-america-s-strength-by-joseph-s--nye?barrier=true> (дата обращения: 28.01.2017).
- ² Ibid.
- ³ *Nye J.S.* Soft Power: The means to Success in World Politics. N.Y.: Public Affairs, 2004. P. 55–57.
- ⁴ Children of the Revolution [Электронный ресурс] // The Wall Street Journal. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424053111904491704576572552793150470> (дата обращения: 28.01.2017).
- ⁵ Open Doors Report 2016 [Электронный ресурс] // Institute of International Education. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Open-Doors/Data/International-Students/Leading-Places-of-Origin> (дата обращения: 28.01.2017).
- ⁶ Doctorate Recipients from U.S. Universities: 2014 Data Tables [Электронный ресурс] // National Science Foundation. URL: <https://www.nsf.gov/statistics/2016/nsf16300/digest/nsf16300.pdf> (дата обращения: 28.01.2017).
- ⁷ Characteristics of H1B Specialty Occupation Workers, Fiscal Year 2014 Annual Report to Congress October 1, 2013 – September 30, 2014 [Электронный ресурс] // U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security. URL: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h-1B-characteristics-report-14.pdf> (дата обращения: 28.01.2017).
- ⁸ 2013 Yearbook of Immigration Statistics, tables 3 and 21 [Электронный ресурс] // Office of Immigration Statistics, U.S. Department of Homeland Security. URL: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2013_0.pdf (дата обращения: 28.01.2017).
- ⁹ *Cao C.* China's Brain Drain and Brain Gain: Why Government Policies Have Failed to Attract First-Rate Talent to Return? // Asian Population Studies. 2008. № 4. P. 331–345.
- ¹⁰ Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin [Электронный ресурс] // United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2013.pdf> (дата обращения: 28.01.2017).
- ¹¹ World Population Policies 2009 [Электронный ресурс] // United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. URL: http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2009/Publication_complete.pdf (дата обращения: 28.01.2017).
- ¹² *Hirschman A.O.* Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History // World Politics. 1993. № 45. P. 173–202.

- ¹³ *Brady A.M.* Making the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2003. P. 143–176.
- ¹⁴ *Chang C.Y.* Overseas Chinese in China's Policy // *The China Quarterly*. 1980. № 82. P. 281–303.
- ¹⁵ *Weidenbaum M., Hughes S.* The Bamboo Network: How Expatriate Chinese Entrepreneurs are Creating a New Economic Superpower in Asia. N.Y.: The Free Press, 1996.
- ¹⁶ *Shambaugh D.* Greater China: The Next Superpower? Oxford: Oxford Univ. Press, 1995. P. 278.
- ¹⁷ *Liu G.* The Right to Leave and Return and Chinese Migration Law. Leiden [The Netherlands]: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. P. 129.
- ¹⁸ *Liu G.* Chinese Immigration Law. Farnham [UK]: Ashgate, 2011. P. 9.
- ¹⁹ *Zweig D., Wang H.* Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China Search for Talent // *The China Quarterly*. 2013. № 215. P. 590–615.
- ²⁰ *Cao C.* Op. cit. P. 331–345.
- ²¹ *Liu G.* Chinese Immigration Law. P. 144.
- ²² *Liu G.* Changing Chinese Immigration Law: From Restriction to Relaxation // *International Migration and Integration*. 2009. P. 311–333.
- ²³ EEAL [Электронный ресурс] // International Labor Organization. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=92908&p_country=CHN&p_count=1160 (дата обращения: 28.01.2017).
- ²⁴ 国务院法制办公室关于“中华人民共和国外国人入境出境管理条例（征求意见稿）”公开征求意见的通知。[Электронный ресурс] // 国务院法制办公室。URL: <http://www.chinalaw.gov.cn/article/cazjgg/201305/20130500386562.shtml> (дата обращения: 28.01.2017).
- ²⁵ Chinese premier calls foreign talent to China [Электронный ресурс] // Xinhuanet. URL: http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/30/c_134676156.htm (дата обращения: 28.01.2017).