印度海外移民治理的内在逻辑与理论启示

——以印度“海外公民计划”的整合性分析为中心

文/孙亚赛

回溯印度海外移民政策的发展历程，20 世纪 80 年代前，印度对海外移民持放任态度；90 年代经济自由化后，政府政策转向积极吸纳移民资源；21 世纪初，则将海外印度人纳入国家发展战略核心，形成系统性的海外移民治理框架。从 1999 年印度裔外国人卡（Persons of Indian Origin Card，简称 PIO 卡）的试行，到 2003 年双重国籍修宪的失败，再到 2006 年印度海外公民卡（Overseas Citizen of India Card，简称 OCI 卡）的启动，最终在 2015 年完成印度裔外国人卡与印度海外公民卡的制度合并，印度构建了一套独特的跨国公民身份体系。这套体系的核心矛盾在于：如何在宪法禁止双重国籍的刚性约束下，满足海外印裔对母国身份认同与权利保障的双重诉求。这对同为发展中国家、不承认双重国籍且拥有庞大的华侨华人群体的中国来说，具有借鉴意义。本文采用政策文本分析、比较研究、法律阐释等方法，系统分析印度“海外公民计划”的制度创新与理论价值，旨在探索印度如何通过法律规避实现制度创新，以期为我国的侨务政策和侨务工作提供借鉴。

一、理论梳理与文献回顾

跨国移民治理经历了从古典理论—结构主义—跨国主义—多层级治理范式的发展历程（见表 1）。其演进脉络显示，跨国移民治理已从简单的线性管控走向复杂的适应性系统，强调多元主体参与、多层次制度互动，并在全球化与地方化张力中寻求权利保障与发展效益之间的动态平衡。其中，多层级治理强调移民治理涉及全球、区域、国家、地方等多个层级，非国家行为体，如国际组织、非政府组织、城市网络等作用日益提升，国家作为协同者通过制度创新与技术手段提升治理效率与包容性。

从现有的研究看，涉及印度海外移民治理的学术论文数量并不多，现有研究多从历史脉络的梳理、政策现象或制度设计的描述等方面展开。

对于印度的海外移民治理政策，核心分歧在于民族认同的建构困境。制度创新派认为，“海外公民计划”建立“弹性公民身份”，是宪法约束下的智慧突破；“寻根计划”强化了文化纽带和新生代认同；政府机构改革保障了政策的执行。后殖民批判派则认为，“想象共同体”缺乏历史根基；地缘排斥制造“侨民等级制”，激化侨民冲突；政党轮替导致政策反复。基于此，本文尝试阐释的议题主要有：一是印度海外移民治理的伦理框架。应平衡工具理性与价值理性，前者体现为侨汇、技术等，后者体现为公平、文化多样性等。例如，印度忽视对海湾劳工的权利，对欧美精英则采取倾斜政策，暴露其政策的伦理缺陷。二是制度适配原则。需明确印度经济文化权开放成功而政治权开放失败的

维度	古典理论	解构主义	跨国主义	多层级治理
时间	19世纪末至20世纪60年代	20世纪七八十年代	20世纪90年代至21世纪	2000年至今
分析单位	个体	经济系统	社会网络	全球—地方联动
国家角色	缺席	压迫者	管理者	协同者
核心驱动力	经济理性	资本扩张	社会资本	技术 / 制度创新
治理目标	控制流动	维持剥削结构	管理跨国联系	优化流动效益
代表理论 / 学者	推拉理论（Lee）	历史—结构主义（Sassen）	跨国社会空间（Faist）	多层级治理（Hooghes & Marks）
治理工具	边境管控、签证进度	劳工配额、临时工制度	双重国籍、侨民政策	数字治理、区域合作机制

表1：跨国移民治理理论的比较
资料来源：作者自制。

原因。同时，需警惕制度弹性阈值，即当政策触及主权核心时会导致反弹加剧。

二、政策演进与内在动力

从地域分布和数量来看，海外印度人人数在 100 万以上的国家有 8 个（见表 2），其中美国的印度人最多，人数达 541 万人左右。截至 2023 年，有超过 290 万印度移民居住在美国。自 1960 年以来，美国的印度裔人口持续且大幅增长，其中 2000—2023 年期间的移民数量最多。美国也成为继阿联酋之后印度人青睐的第二大全球移民目的地。印度人是美国第二大外国出生群体，仅次于墨西哥。整体而言，美国的印度移民普遍具有高技能和高收入，绝大多数拥有学士学位或者更高学历，而且他们成为美国公民的可能性也更高。这种状况与一个世纪以前的情况形成鲜明对比，当时美国的印度移民人数较少且多为低技能工人。

这些分布特征并非自然形成的结果，而是与印度政府长期以来的海外移民治理政策导向密切相关。本文将进一步梳理印度海外移民治理体系的阶段性变迁，从而揭示其政策设计如何逐步回应并塑造海外印度人的结构、流向与影响力。

（一）政策演进的阶段性特征

印度作为最大移民来源国，其海外移民政策经历

国家	美国	阿联酋	马来西亚	加拿大	沙特阿拉伯	缅甸	南非	斯里兰卡
人数/万人	541	357	291	288	246	200	170	160

表2：2025年海外印度人人数超过100万人的国家
资料来源：Ministry of External Affairs，Government of India：“Population of Overseas Indians”，https://www.mea.gov.in/population-of-overseas-indians.htm，2025年4月14日浏览。

了引入、过渡和定型的发展阶段，并呈现典型的阶段性特征。

1. 引入阶段（1947—1998 年）：计划经济下的单向利用

由于历史、政治、经济、外交等多方面原因，印度独立初期政府对海外印度人采取“不干涉”政策。印度的计划经济体制决定了其缺乏动员和利用海外印度人的经济动力。1955 年颁布的《国籍法》明确禁止双重国籍，割断了与海外印度裔的法律纽带。印度沿袭英国殖民时期的《移民法》，视移民为劳动力输出渠道，未建立专门管理机构。1983 年，印度颁布了《移民法案》，重在规范海外雇佣征募制度，维护海外印度劳工的基本权益。

直至 20 世纪 90 年代，印度的移民回流政策几乎处于停滞状态。政策工具主要有：1958 年的高级研究协会项目、1980 年的海外侨民回国传授技术计划、1990 年的海外印裔科技专家联络计划、1997 年的拉马努金奖金计划。此阶段移民回流政策的特点体现在以下几方面：一是对象选择性。政策仅面向高技能人才，即科学家等知识精英，且申请需经严格审核。二是机构和政策碎片化。侨务职能分散于多个机构，缺乏统筹部门，政策之间也没有承接关系。三是成效局限性。政策以经济手段为主，缺乏相应制度配套，导致海外印度人回流成本高、意愿度低。此阶段的政策本质上是对人才流失的被动应对，反映了印度官方的“划清界限”思想，即“入籍外国者应融入当地社会”。

2. 过渡探索阶段（1999—2014 年）：法律规避术的制度创新

瓦杰帕伊政府为修宪做准备，于 1999 年 3 月公布实施印度裔外国人卡，为印度裔移民提供出入境、居住、工作等便利。该卡于 2002 年降低申请门槛，2014 年申请费用从 1000 美元降至 245 美元（1.5 万卢比），18 岁以下儿童减半，这是吸引普通印度裔群体的重要转折。印度裔外国人卡也存在一定缺陷，体现在两方面：一是身份排斥性，其出于地缘安全考虑，将巴基斯坦等 7 国印度裔排除在外；二是成本门槛高，初始收费 1000 美元，费用较高导致申请率偏低。

2003 年，印度议会通过宪法修正案，允许 18 个国家的印度裔持有双重国籍。此举因两大矛盾而流产：一是法律平等性遭质疑，该政策仅惠及欧美发达国家的移民，被斥为“势利歧视”；二是政党更迭，2004 年国大党上台后立即废止该计划，暴露了政策缺乏跨党派共识。此阶段的核心矛盾在于国大党与印人党的理念冲突。但党派博弈催生了制度妥协，国大党否决印人党的双重国籍政策后，出台了“海外公民计划”，构建“双轨制”过渡方案。“海外公民计划”成为党派博弈下兼顾民族主义和实用主义的折中方案。“海外公民计划”在 2006 年海外印度人大会上启动，回应了

来自北美和其他发达国家的海外印度侨民关于双重国籍的长期诉求，也兼顾了政府对实现海外印度人愿望和期望的承诺。但“海外公民计划”不应被误解为双重国籍政策，因为它并不授予政治权利。

3. 定型发展阶段（2015 年至今）：弹性公民权体系的成熟与发展

2015 年，莫迪政府拓展为统一方案，即合并印度裔外国人卡和印度海外公民卡，标志着印度海外移民治理制度的定型。印度海外移民治理体系的创新性在于：第一，构建法律虚体，通过“海外公民”等非标准法律身份，在主权框架内创设弹性空间；第二，权利模块化设计，将公民权解构为政治、经济、文化模块，针对侨民需求精准配置；第三，程序合法，印度海外公民卡绑定外国护照使用，确保法律形式合规；第四，终身权利保障，印度海外公民卡突破印度裔外国人卡的 15 年期限，享有永久居留权，免签证出入境；第五，代际包容扩展，海外公民范围覆盖 1947 年印度独立前后移民的四代后裔。

从权利角度来看，印度侨务政策构建了一个“伞状权利包”：“伞面”代表文化认同，通过海外印度人节、全球印度知识网络项目、了解印度计划、高级研究教师交流计划等加强海外印度人的文化认同。“伞骨”代表经济、文化、社会等权利，赋予海外印度人终身免签、无期限居留、投资国民待遇、教育权等。“伞柄”缺失，代表政治权利被排除，例如明确排除选举权、公职权等以保障国家安全。“伞轴”代表程序保障，印度海外公民卡可以终身免签且配套外国护照使用，确保程序合法。从实际成效来看，2011—2020 年，具有美国永久居留权的印度籍移民回国人数从 4113 人上升至 14184 人。截至 2022 年 1 月 31 日，印度政府已发放 406.8 万张印度海外公民卡。

（二）内在动力

印度海外移民的治理是一个系统性工程，包含经济、政治、文化等全方位、多层次的动能激活，是国家发展战略层面系统性重构的成功范例。

1. 经济环境改善提供基础拉力

印度国内经济条件的改善和发展潜力提升是海外印度人回流的物质基础和经济动因。推动印度海外移民治理政策发生实质变化的是 1991 年正式启动的经济自由化改革。此后，印度的经济增速明显加快，尤其是 IT 业持续扩张。1990—2003 年，印度 IT 产业年均增速达 40%，这与海外印度人的推动密不可分。2000—2004 年，仅回流印度的 IT 专业人才就达 2.5 万人，且大多集中在班加罗尔的科技园区。

2. 宪法框架下的制度创新

印度海外公民卡并非一个简单的签证优惠政策，而是一场深思熟虑的宪法框架下的制度创新。它通过“概念置换、实质赋权、程序合法”这三重精巧的法律技术，在宪法的刚性约束下，成功地构建了一个富有弹性的、功能性的“准公民权”体系。其一是概念置换，将“公民权”（Citizenship）替换为“海外公民权”（Overseas Citizenship），后者实为“终身签证特权”，回避与宪法双重国籍规定的冲突。其二是实质赋权，持卡人享有 90% 国民待遇，即剥离政治权利，保留经济、文化、社会等权利，不是国籍却实现了国籍的大部分功能。其三是程序合法，印度海外公民卡须与外国护照绑定使用，印度使领馆仅在护照签注，确保法律形式合规。印度海外公民卡实现了情感认同、利益吸引与法律合规的三者统一，其设计和实践对全球移民治理和公民权理论的发展都具有重要的参考价值。

3. 政策制定遵循需求导向原则

在全面了解海外印度人需求的基础上，印度政府海外移民政策坚持需求导向、靶向发力，取得了较好的效果。一方面，根据移民时间，印度政府将海外印度人分为老移民和新移民。前者主要指 19 世纪契约劳工移民的后裔，其中部分人已经拥有较高的社会地位和领域影响力，特别是某些国家的印度裔官员，可以推动印度的对外合作与发展，是印度可以依赖的重要

战略资源。后者则主要是指 20 世纪后的移民，尤其是高技术移民，其中一些人已经成为居住国的科学家、技术人才、企业家。针对这一群体，印度政府则重在获取他们的知识、技能、资源和市场，进而推动印度的发展。另一方面，根据不同类型的诉求调整移民政策。例如，印度与海湾国家、马来西亚签订劳工福利保障协定，与欧洲国家签订双边社会保障协定、人力资源流动合作协定等。

4. 机构职能整合，形成综合治理体系

2000 年，印度建立海外印度人高级委员会，负责统筹制定政策，直接对总理负责。2004 年，“海外印度人事务部”（Ministry of Overseas India Affairs，简称 MOIA）全面负责海外印度人事务，标志着政策全面升级，形成涵盖法律、行政、经济、文化的综合治理体系。2015 年，印度实施“最小化政府”改革，该机构并入外交部。海外印度人事务部统筹原属外交、劳工、财政等部门的移民事务，有效改善了过去政出多头的局面，有助于移民管理工作的集中有效开展。此外，印度政府还注重与工商、妇女、青年等民间团体、国内外高校的合作，注重运用外包、代办等市场经营手段开展工作。基于此，MOIA 可以更加专注于全局性、前瞻性和政策性的研究工作。

5.“大印度”民族观的意识形态构建

印度“海外公民计划”的深层动力源于印度独特的民族建构理念。一是文明共同体想象。前总理瓦杰帕伊宣称每个海外印度裔都代表印度文明，学者帕朗嘉毗提出“超越国界的大印度”。二是殖民遗产的再利用。英属印度统一管理的历史，使印度自视为“南亚文明唯一继承者”。三是去领土化认同。政府将海外印度裔统称为“印度母亲的儿女”，弱化其出生地政治属性。值得注意的是，印度这种激进民族主义并未引发国际抵制，具有一定的特殊性，原因在于：第一，目标群体特性。海外印度裔大多居留欧美发达国家，母国政策易获接纳。第二，权利实质有限。海外公民身份未赋予政治权利，不挑战居住国主权。第三，后殖民话语优势。国际社会对前殖民地国家的文化寻根持宽容态度。

三、理论启示：全球化时代海外移民治理的新范式

（一）三类国家政策范式对比

全球化时代，跨国移民治理面临的核心矛盾是主权国家刚性法律框架与侨民柔性身份诉求的张力。各国的发展目标和历史文化背景不同，其海外移民政策也相应分化。美国等发达国家重在发挥海外移民的杠杆作用，以增强其全球经济、政治和文化影响力；以色列作为次发达国家，其政策路径经历了从单向索取到双向互惠的演变；而印度等发展中国家，则主要借助海外移民服务于国内的经济建设目标。

（二）印度范式的启示

印度海外移民治理通过制度重构将离散的移民资源转化为国家发展的系统化支撑。印度海外公民卡的本质是后殖民国家利用文明话语权，在宪法刚性约束下构建弹性公民权体系的成功实验。对中国而言，印度的发展模式既有特殊性也有普遍性，其启示不在于模仿机制，而在于思考如何构建适合中国国情、兼具文化包容性与法律安全性的侨务政策框架。

比如，在实现文化认同的有效转化方面。文化理解包含了文化认同和跨文化能力。实现文化认同的有效转化与深化建构，是拓展海外侨务工作、涵养侨务资源的重要路径。与法律身份这一刚性纽带相比，文化认同具备更强的情感渗透力、社群凝聚力和代际延续性。因此，应以开放姿态推动跨文化、深层次的中外文明对话与互鉴，系统构建具有包容性和吸引力的中华文化认同体系。

此外，数字侨务不仅是服务手段的升级，更是服务理念的现代化转型，已成为全球移民治理的主流趋势。中国可积极构建面向海外移民的数字化服务平台体系，推动侨务工作从传统线下模式向线上线下融合模式转变。

（作者孙亚赛系中国华侨华人研究所助理研究员）