



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beyond friends and foes: immigration policymaking in contemporary China

Speelman, J.T.

Citation

Speelman, J. T. (2023, September 19). *Beyond friends and foes: immigration policymaking in contemporary China*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3641093>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3641093>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

Deze dissertatie gaat over China's immigratiepolitiek in de 21ste eeuw. In deze periode intensiverde de herintegratie van China met de rest van de wereld die begonnen was als deel van de hervormingen in het land sinds de jaren '80. De hoeveelheid transnationale interacties en uitwisselingen, inclusief reizen en migratie van en naar China, bereikte recordhoogtes. Tegelijk is China's Communistische Partij altijd behoedzaam gebleven op het gebied van internationalisering, vanwege hun focus op het controleren van de Chinese maatschappij. Dit project onderzoekt deze spanning in China's hervormingen door te focussen op China's immigratiebeleid, een onderwerp met zowel binnenlandse als buitenlandse relevantie. Een groeiende literatuur heeft de opkomst van China als een bestemming voor buitenlandse migranten gedocumenteerd. Deze literatuur laat zien dat het gaat om een zeer diverse populatie, anders dan voor de hervormingen, toen er veel minder buitenlanders waren, die veelal werden gepolitiseerd als 'vrienden' of 'vijanden' van het regime. Maar de factoren die de houding van de Chinese staat rond immigratie en relevante beleidsvorming bepalen, begrijpen we nog onvoldoende. Deze dissertatie vraagt daarom: Wat kan China's immigratiebeleid ons vertellen over de transformatie van de Chinese staat als wereldmacht?

Dit onderzoek is gebaseerd op meer dan honderd interviews verzameld in China (2018-2020), aangevuld met opinieonderzoek, beleids- en media-analyse. Het bestudeert vijf strategisch geselecteerde casussen, die inzoomen op immigratiehervormingen op landelijk niveau, op lokaal niveau, en op de rol van de maatschappij in de formulering van Chinees immigratiebeleid. Het eerste hoofdstuk na de inleiding (hoofdstuk 2) kijkt naar de drijvende krachten en obstakels rond de oprichting van China's National Immigration Administration (NIA) in 2018 (Hoofdstuk 2), een belangrijke landelijke hervorming van China's jonge immigratiesysteem, waarin de mogelijkheden voor buitenlanders om een permanente verblijfsstatus te verkrijgen erg beperkt zijn. Ik laat zien hoe de oprichting van de NIA een groeiende ambitie van de Chinese staat op het gebied van migratiebeleid belichaamt, maar ook hoe de agenda van het nieuwe bureau moeilijk in de praktijk te brengen is. Daarna bespreek ik twee casussen van lokale beleidsexperimentatie op het gebied van economische migratie, het hart van China's immigratiesysteem: de hervormingen op het gebied van professionele migranten in de metropool Shanghai (Hoofdstuk 3), en die rond arbeidsmigratie in de zuidwestelijke regio Guangxi, aan de grens met Vietnam (Hoofdstuk 4). China's steden en grensregio's trekken de meerderheid van immigranten in China en zijn de belangrijkste locaties voor het experimenteren met nieuw immigratiebeleid. Toch ontdekte ik dat zowel in Shanghai als in Guangxi het nieuwe beleid slechts selectief werd geïmplementeerd. Dit komt onder andere door tegenstrijdige ambities binnen de bureaucratie, waarbij veiligheidsoverwegingen het steeds vaker winnen van economische doelstellingen, en groeiende zorg over de publieke opinie rond immigratie. Tot slot breng ik de

maatschappelijke houdingen ten opzichte van migratie in kaart (Hoofdstuk 5), en bespreek ik de interacties tussen de beleidselite en het Chinese publiek tijdens een controverse rond de hervormingen van China's permanente verblijfsvergunning voor buitenlanders (Hoofdstuk 6). Ik laat zien dat de Chinese publieke opinie op het gebied van immigratie diverser en gematigder is dan meestal wordt aangenomen, en beargumenteer dat het publieke debat, en dan vooral de meningen van 'ultranationalistische' online commentatoren, een belangrijke rol speelt in China's immigratiebeleid.

Samen bieden deze casussen nieuw empirisch materiaal en nieuwe inzichten in hoe Chinees immigratiebeleid wordt gevormd, en in de dynamiek rond de opkomende (her) politisering ervan. Ze breiden onze kennis op het gebied van Chinese immigratiepolitiek, en geven tegelijk inzicht in bredere trends in de transformatie van de Chinese staat, met een focus op drie onderwerpen die door de dissertatie heenlopen: 1) de factoren die verandering en continuïteit in China's immigratiebeleid bepalen, 2) de manieren waarop overheidsactoren omgaan met de spanning tussen een pragmatische houding gericht op economische groei en de groeiende focus op bestuur en nationale veiligheid, en 3) de rol die publieke opinie al dan niet speelt in de beleidsvorming. Daarnaast plaatst elk hoofdstuk China's immigratiebeleid ook in vergelijkend perspectief, door te kijken hoe de situatie in China zich verhoudt tot regionale en wereldwijde trends op het gebied van immigratiebeleid in landen waar inkomende migratie een relatief recent fenomeen is. Als een voorbeeld van een autoritaire staat die een modern en competitief immigratiesysteem wil bouwen, is China ook een belangrijke casus voor de literatuur op het gebied van immigratiepolitiek buiten Westerse, democratie of hoge-inkomenslanden.

De dissertatie laat zien dat de manier waarop de Chinese staat reageert op de groeiende aantallen buitenlandse migranten in het land vooral wordt bepaald door een mix van binnenlandse bureaucratische politiek en van overwegingen op het gebied van nationale identiteit. Hoewel de staatsambitie op het gebied van immigratie groeit, maken deze beperkende factoren het implementeren van de geplande beleidshervormingen moeilijk. Nu de focus op economische groei en ontwikkeling van de vroege hervormingsperiode wordt vervangen door een bredere focus op bestuur en veiligheid, zie je ook binnen Chinees migratiemanagement een verschuiving van het (informeel) accommoderen van economische migratie, zeker op lokaal niveau, naar een steeds strakkere implementatie van de migratiewetten, en top-down hervormingen. Deze hervormingen landen echter in het bestaande gefragmenteerde bestuursstelsel, en worden daarnaast steeds meer gepolitiseerd door een ideologische nadruk op nationalisme en nationale veiligheid. In deze context ervaren beleidsmakers immigratie opnieuw als een politiek 'gevoelig' onderwerp. Dit activeert een conservatieve inslag die hervormingen op het gebied van veiligheid de prioriteit geeft en het moeilijker maakt om de meer liberaliserende maatregelen in te voeren.

De beleidsvorming rond China's diverse buitenlandse populatie, een resultaat van decennia aan snelle internationalisering, biedt inzicht in bredere interne spanningen in

China's bestuursstrategie. Maar de Chinese immigratiepolitiek is tegelijk geen uniek geval: de prioriteiten en beperkingen van Chinese beleidsmakers hebben veel te maken met wereldwijde politieke trends op het gebied van migratie. Net als in andere delen van de wereld is immigratiebeleid een thema in een breder politiek debat over de effecten van ongebalanceerde ontwikkeling en globalisering.

In de conclusie bespreekt de dissertatie de implicaties van dit onderzoek voor het bestuderen van Chinese migratie en internationalisering, Chinese beleidsvorming, en wereldwijde migratiepolitiek. Zo is het belangrijk om China's immigratie- en diasporabeleid samen te bekijken, om de overlap in politieke overwegingen beter te begrijpen, en zou onderzoek naar China's internationalisering zich bewust moeten zijn van het brede spectrum aan maatschappelijke opinies die veel verder gaat dan een tweedeling tussen nationalist en liberalen. Onderzoek naar Chinese politiek in het Xi Jinping-tijdperk kan zich verder richten op de rol van publieke opinie in beleidsvorming, en de impact van centralisering op beleidsinnovatie. Verder vragen de overeenkomsten tussen China's immigratiepolitiek en dat in andere delen van de wereld – meer dan je misschien zou verwachten op basis van bestaande kennis omtrent regime en ontwikkelingsstatus - om verder onderzoek. Tot slot kijken we naar de links tussen dit onderzoek en maatschappelijk en beleidsdebat rond een opkomend China, van de positie van buitenlanders in de groeiende VS-China rivaliteit, en de impact van de Covid-19 pandemie op China's immigratiemanagement, tot de vraag of buitenlandse migranten in China altijd tijdelijke 'reizigers' moeten blijven – en de rol van immigratiehervormingen in dat proces.