

欧盟的国际移民和社会整合政策

高鉴国

内容提要:国际移民是目前欧洲社会政治中最重要议题之一。第二次世界大战以后西欧国家在移民政策方面开始进行合作,欧共体的发展是西欧移民政策日益协调一致的主要动力。欧盟国家移民政策主要目标是减少和控制外来移民,形成一种外部严密控制而内部自由流通的“城堡欧洲”;逐步解决第三国公民问题,实现欧洲公民身份,加强欧盟国家社会一体化,并通过国际合作和经济文化援助解决发展中国家移民外流的根源。欧盟国家的移民政策和一体化进程将为国际社会未来发展提供宝贵的经验。

关键词 欧洲联盟 国际移民 社会整合 移民政策

分类号 D750 **文献标识码** A **文章编号** 1004-9789(2000)05-0041-48

20世纪80年代到90年代初,大部分西欧国家中外来移民数量增加,国际移民成为欧洲政治中最重要议题之一。东欧苏联政治变动、经济不发达国家人口外流造成的新移民压力,从客观上推动了西欧国家寻求更协调有效的移民政策,促进了发达国家社会政治的新发展。

移民趋势与经济整合

1990年,居住在欧共体国家的外国侨民约有1300万人,占欧共体国家总人口的4%,其中800万(2.4%)来自欧洲以外的国家和地区。从发展趋势看,欧盟和欧洲经济区内部的移民流动下降,来自第三世界发展中国家的移民增加,欧盟国家大约2/3的外侨来自非欧盟国家。1993年欧洲经济区国家的净外来移民人口不到总人口

的0.3%,实际移民数额是有限的。

1995年欧盟国家中接收外来移民最多的国家是德国(80万)、荷兰(9.6万)和法国(9.7万)。这一年度欧盟国家中外侨人口最多的为德国(717万)、法国(360万)、英国(206万)和意大利(99万)。外侨绝对人数多并不意味着在总人口中的比重高,欧盟国家中外侨比重最高的国家是卢森堡(33.4%),其次是比利时(9%)、奥地利(9%)和德国(8.8%);而法国(6.3%)和英国(3.4%)外侨占总人口的比重最低。自80年代以来,到芬兰、意大利和西班牙等“新兴移民接受国”的移民明显增加,但外侨比重仍然很低(不到2%)。

90年代中期以来,欧盟最发达国家中的外来移民数量基本保持稳定。移民来源地主要是:(1)地中海南岸和东岸地区;这个地区过去长期向西欧输出移民劳工,现

在大量移民则是家庭移民；(2) 中、东欧国家，原来集中控制的计划经济型国家开放后，大量人员流向或打算流向西欧高工资国家就业；(3) 发展中国家，其中包括相当数量的难民和非法移民。虽然移民的民族和国家来源日趋多样化，东欧和亚洲移民增多，移民流向仍体现传统模式，其中历史文化、殖民地联系以及地理相邻因素都起着重要作用。如瑞士的外来移民绝大多数来自南欧，法国的外来移民主要来自北非（马格里布），英国主要来自印度、巴基斯坦和孟加拉国。德国、奥地利和瑞典的外来移民呈“东 - 西流动”模式，德国外来移民主要来自波兰和罗马尼亚，奥地利和瑞典主要来自前南斯拉夫地区。大量移民先迁移南欧或东欧，再转迁到西北欧国家。

从 90 年代以来的情况看，欧盟国家外来移民主要集中在家庭团聚移民、劳工（及其家庭成员）和难民等类别中。每个国家不同年度的具体流入又有差异，但家庭团聚移民和劳工家庭成员占移民的主要部分。对于限制经济移民的国家来说，家庭移民已经成为外来移民的主要部分。德国、奥地利等国家劳工移民占外来移民的比重较高，而英国、瑞典等国的劳工移民比重相当低；瑞典在欧盟国家中每年接收难民的比率最高，难民比重在 1994 年达到创纪录的 60%。英国接收难民的比重相当低，主要移民类别是家庭团聚移民。从 1994 年以后，合法移民人数稳中有降，尤其是难民比重下降。但欧洲某些冲突地区（如前南斯拉夫地区）的危机局势时常带来不稳定的变化。1999 年科索沃战争期间，欧盟国家计划接收 10 万科索沃难民。

德国一直是欧洲国家中主要的移民接收国，1994 和 1995 年分别有 80 万进入德国，但其中大部分移民属于“客籍劳工”。1990 年德国实行新的客籍劳工政策，与东欧国家通过三种合同方式引入临时和轮换

劳工。第一种是工作期限 3 个月的季节工人，主要从事农业、旅馆、餐饮、娱乐和建筑业；第二种属于外方项目承包商自行组织的外籍劳工，大部分是技术工人，70% 从事建筑业，其中一半是波兰人；第三种为青壮年外籍劳工（40 岁以下）签订的客籍劳工合同。这种新的客籍劳工计划比 1973 年前的外籍劳工管理要严格得多，即可以满足国内对外籍劳工的需要，又控制或减少外来移民的压力。进入德国的合同劳工都有详细的登记手续，德国每年在进入外籍劳工的同时，也有大量外来劳工出境（1995 年德国外来移民出境人数为 56 万）。

在人口迁移理论中，众所周知的是“推拉模式”。另一个解释持续迁移的新理论模式是“网络迁移”，即认为现代社会组织系统和信息通讯网络大大降低了移民的费用和危险性，为移民提供了便捷可靠的条件。社会组织联系由于“三大革命”（即“通讯革命”、“交通革命”和“权利革命”）而得以进一步加强。通讯和交通发展，使世界各地居民了解外部信息和地理流动的能力大大增强。发达国家大都参与了相应的国际公约，保护人权，尤其是承担义务为逃避迫害者提供难民权。“权利革命”使工业化国家不容易驱逐已经抵达的外来移民。

各个因素在不同历史时间和对不同移民集体的重要性不同。总的来说，目前国际移民是以拉的因素和经济因素为主要动力，人口流向呈现“罗盘迁移”模式（东 - 西、南 - 北迁移），主要由经济不发达国家和地区向发达国家的迁移。从微观层次上看，导致个人和家庭进行国际迁移的因素不仅限于想获得更高收入的动机，还包括其他相关条件：如处在青年或中年年龄段，工作年限预期长，没有地方性投资负担，相对独立性强；具有相应的技术能力和在移民地区劳动力市场找到工作的可能性；容易获得相关信息，与预期移民目的地有一

定的文化、历史或语言联系;居住在欠发达国家中的迅速发展地区,经济条件既没有达到发达国家水平,又不象最落后地区缺乏必要的流动信息和手段。有以上社会背景的移民容易被主体社会整合吸收,也自然容易被移入国家或地区所接纳。因此有的欧洲移民问题学者认为:欠发达国家中具有一定受教育水平和经济实力的人比发达国家居民有更高倾向迁移到欧盟国家。

对于移民劳动力的素质特征,欧盟各国的情况有所差异,很难给予简单说明。从英国的情况(1992年数字)来看,虽然大部分移民来自发展中国家,但大约60%在移民前从事专业和管理工作,40%从事体力和普通职员工作,这反映了现代移民素质普遍提高的趋势。虽然相当多的第三世界移民在原籍国家从事技术和管理工作,由于上面谈到的原因,他们到居住国后却不容易找到合适的岗位,往往只能从事体力或服务行业非技术性工作。

外籍劳工或外国出生的移民的就业分布与本国劳工有所差异。在1994年,德国、卢森堡和法国的外来移民(劳工)在4个部门就业比率超过外籍劳工在总劳动力的平均比率,在英国、荷兰和比利时则有三个部门。如德国,外籍劳工最集中的部门是矿产采掘、制造装配业,法国和卢森堡是建筑业。在绝大多数国家,外籍劳工即使入籍后在政府公共部门就业的比率是在所有部门中最低的,这是由于政府公共部门的性质所决定的,政府部门通常只录用本国国民。在美国,外来劳工就业最为集中的部门是农业,欧盟绝大多数国家农业部门中外籍劳工从业率很低,其中英国、瑞典等国外籍劳工就业率最低的部门就是农业。在有些国家,大量移民(特别是非法移民)在“非正规”经济部门就业或自雇,从事商业零售、服装加工等活动,他们躲避于政府的统计、税务、社会保险管理体系之外。

对于外来移民是否是导致平均失业率上升或居高不下的重要因素,公众和学术界内部有不同意见。一般来说,公众对外来移民持普遍的抵制态度,认为加剧了就业竞争。而大多数研究者认为,目前实际情况并不能得出外籍劳工导致平均失业率增加的结论,欧盟国家外来劳工比率最高的卢森堡属于失业率最低的国家之一;而两个高失业率的国家西班牙和芬兰(1995年分别为23%和17%)却是外来劳工比重较低的国家,特别是西班牙的外来劳工占全国劳动力的比重不到1%。另外根据对不同时期外来移民入境数量与全国失业率指数的相关比较,也不能证明外来移民的增减必然伴随平均失业率的升降。在涉及失业变化的变量中其他因素比移民因素具有更大的决定性。

综上所述,西欧国家70年代以后逐渐减少了移民输入。由于政局变动,1989年到90年代前期西欧外来移民人数明显增长,外国侨民比重上升。德国仍然是欧洲接受外来移民最多的国家。移民来源进一步多样化,大量已经建立的移民社区,通过家庭团聚和人口再生产而得到加强。由于欧盟各国进一步加强入境限制,大量外来移民流向西欧的情况没有出现。欧盟只有不到5%的外侨人口,明显低于北美和大洋洲国家的外侨比重(1991年,美国、加拿大和澳大利亚外侨人口分别为7.9%、15.6%和22.3%)。但北美和大洋洲国家历史上是移民国家。考虑到不同的人口结构和历史传统,应当承认欧盟国家仍然是相对开放的移民国家或地区之一。

社会整合与民族性

欧盟各国的移民政策主要有两个部分:第一,对移民入境的限额控制;第二,对移民进入后的整合政策。成功的整合就是

实现移民对主体社会的政治经济和社会生活的平等和充分参与,因此整合即是移民未来发展的预期目标,也是主体社会的政策。在民族关系中,另外两个常用的对应概念是“同化”和“多元文化”。同化和多元文化即属于公共政策范畴,也体现为民族关系的特征,对此需要加以区别。现代欧美各国都放弃了历史上带有种族主义色彩的“同化”政策,但民族融合是移民社会特定的自然进程,不能否定“同化”是民族融合的特有形式之一;有些国家奉行多元文化政策,但族裔群体的文化特征不可能在新的主体社会中没有变异。

西欧主要国家用不同的词汇表示“移民群体”(包括出生或生长在居住国的第二、三代移民)。在英国通常称其为“族裔少数群体”(ethnic minorities);在德国称“外国人”(foreigner)或“外侨”(alien);在法国则称“移民”(immigrants)或“外来人口”(population of foreign origin)。这些不同的术语明显反映出移民群体在社会中的不同地位。目前欧盟国家均支持鼓励移民整合政策,但 70 年代以来的作法和政策语言各有不同。70 年代和 80 年代初的法国实行减少文化差异的“同化”政策;德国和 50、60 年代的法国采取“回避”态度,即对外来族裔文化没有直接或间接的国家政策;英国采取“容忍”姿态,即给予文化差异相对自由的空间,但一直没有一致和明确的国家政策支持或鼓励文化差异;而荷兰和瑞典则实行明确鼓励族裔文化的“多元文化”政策。这些不同的模式反映了外来移民的不同经历和各接收国家特殊的政治文化、社会结构的差异。

英国的政策有时被称为多元文化主义,因为它承认少数族裔的文化自主权,有些地方政府采取了比中央政府更为充分的多元文化措施(特别是在教育领域)。然而,英国并没有采取明确的多元文化政策,

没有给予族裔文化以特殊的鼓励。在荷兰和瑞典明确承诺和实行多元文化政策。在荷兰,多元文化政策与国家的多元传统有直接联系,政府承担责任帮助少数族裔群体保留和发展自己的文化认同,肯定这种强烈的群体认同有利于少数族裔成员克服自己社会经济的不利状况。在法国,最早采取放任自流的态度,认为社会、经济和文化整合不需要政府机构的参与便能自动发生,后来则实行积极鼓励移民同化的政策。然而在 80 年代末 90 年代初,法国政府认识到文化多样性的现实,转而实行更自由的政策,缓和法国社会族裔关系的紧张现象。德国长期坚持自己是一个“非移民国家”,认为移民(客籍)工人不断轮换和返回,不存在对其整合问题。近年来德国的政策发生变化,尤其是联邦政府更加重视第二代和第三代“外国人”整合,出台了一些政策改善移民的社会经济地位。

尽管西欧各国对移民的整合政策存在很大差异,但从总的趋势上是更加重视移民与主流社会的和谐关系,各自采取了一些积极的措施来改善移民的社会文化地位,促进移民与主流社会的整合。这些措施主要包括:(1)有针对性的进行教育培训,帮助新移民尽快适应社会生活。西欧各国首先注重提供本国语言教育和基础性职业训练,也不同程度地鼓励和开展了移民母语和多元文化教育。(2)扩大移民的社会和政治权利,尊重族裔文化传统。各国均制订法律反对族裔关系中的排外主义和种族歧视。1988 年欧共体委员会根据欧共体条约第 235 条向成员国提议给予欧共体成员国公民参与地方选举的权利。到 1990 年,瑞典、丹麦、芬兰和荷兰的外侨已经开始参与地方和地区选举。英国一直给予境内的爱尔兰公民各级选举权,后来又扩大到英联邦成员国移民。(3)规范和降低入籍限制,加快永久性移民的归化进程。

外侨获得寄住国公民身份是经济和社会整合进程中最重要的步骤,移民归化入籍是衡量整合程度的重要标志。欧盟各国均采取了积极措施,修改入籍法规,对某些疏松漏洞加以弥补,对某些过于严格的规定则加以放宽,尤其使移民第二、三代子女的归化入籍变得相对容易。

不同国家的主要归化群体呈现差异,反映了居住在不同国家主要移民集团来源的不同,也反映了不同的历史文化背景和双边关系协议。从1988~1991年,欧洲国家中最主要的归化群体是摩洛哥、南斯拉夫和土耳其人。在不同的国家,不同移民群体对归化的态度或积极性不同。如1991年居住在荷兰的合法越南人1/4加入荷兰籍,而印度、菲律宾人只有11%。相同的移民群体在不同国家有不同的归化率,反映了主流社会的态度差异。在瑞典,土耳其人1988年的归化率为5.2%,而这一年在德国居住时间达到10年以上的土耳其人仅有0.2%获得德国国籍,荷兰土耳其人的归化率也只有0.5%。目前欧盟国家归化入籍增长的主要原因是发展中国家移民的归化率上升,而发达国家公民的归化率普遍下降,欧盟国家公民申请入籍者的比率相当低,大部分归化入籍者是第三世界而不是欧盟国家的侨民。这反映了欧洲一体化的进程逐渐降低了拥有另一个欧共体国家国籍的优越性。

阶级地位是解释移民和族裔少数群体社会地位的中心因素。族裔少数群体通常在经济上处于劣势,其社会“边缘”地位意味着低下的阶级地位。对移民或族裔群体的整合,最重要的步骤是加强和改善其社会经济权利和机会,在就业、教育和住房领域采取切实行动,对移民及子女给予更大的保障。然而,即使在促进移民社会经济地位的政策下,不同移民和族裔少数群体的社会经济地位仍具有一定差异,存在明

显涉及移民“民族性”的问题。不同移民和族裔群体的种族、宗教、语言和认同方面的民族特征,也会引起主流社会的不同态度,影响到社会整合的类型与进程。一般认为,南斯拉夫移民容易在各方面发生“典型同化”;而土耳其人尽管也会发生明显的理念和语言同化,但对社会文化同化都有很强的抵制力,容易随族裔社区发展及与母国联系而形成独立的社会分层体制,即在主体国家中形成族裔下层阶级,导致低水平的地位同化。大部分移民或族裔成员的文化整合呈现多元化,少数族裔成员同时怀有母国文化认同(现代通讯交通手段使之容易保持与原籍国家的联系)、居住国主流文化认同和居住国族裔社区认同。出生在欧盟国家的族裔后代在法律上得到居住国国籍,但在生活习俗和文化心理上并没有主动获得社会或自我承认。对多元文化的状况是一种特殊整合形式还是一种“反整合趋势”,人们还有不同的认识。

西欧国家的移民和少数群体政策也经常面临许多障碍和问题。不少人对族裔文化与主流社会整合的可能表示怀疑:“目前的问题主要不是来自持续的移民,而是没能从过去40年的经历中得出移民对未来西欧社会有何种意义的明确认识,特别是社区认同的基础是否是国家认同或者是现在日益流行的‘欧洲认同’。”出于种种原因,不少国家的反移民情绪时而高涨(如90年代初的法国、比利时、奥地利等),也影响到主流政治。

欧盟移民政策的协调

基于劳动市场需要和人道主义因素,欧盟国家每年都接受一定数量的外来移民。但接纳国必须考虑自己对移民的吸收同化能力,考虑本国劳动市场和社会秩序的稳定,这意味着接纳国家需要制定自

己的移民政策,并与欧盟和其他国家进行密切的合作。欧盟国家在经济、国防、环境等领域已经实现了高度合作,但在移民和整合政策上的协调合作则起步不久。

欧共体的发展是西欧移民政策日益协调一致趋势的主要动力。1987年《欧洲单一法》除了建立单一的欧洲物品、服务和资本市场外,也规定促进欧共体公民的进一步自由流动,第一次提出扩大欧共体成员国与非成员国之间公民自由流动的原则性议题。从80年代中期欧共体成员国经过一系列磋商,尤其受到东欧苏联政治变动的推动,进一步加快了移民政策的协调。1985年《申根协定》的宗旨是取消协议国家的边界控制,建立共同的移民和难民政策,在治安和法律方面加强合作。虽然申根协定允许非欧共体国家公民在申根协定国家内部自由流动,但没有给予某个申根协定国家的非欧共体合法居民到其他申根协定地区居住的权利。英国和爱尔兰由于内政原因迄未加入申根协定。该协定已纳入欧盟1997年《阿姆斯特丹条约》。

《罗马条约》、《欧洲单一法》和《马斯特里赫特条约》(1991)规定了欧共体公民及其家庭在欧共体内自由流动的法律基础。虽然每一个成员国仍然负责其移民和难民政策,但《马斯特里赫特条约》制定了一个总的合作协议框架,在移民和难民合作事务上与各国政府和欧洲议会磋商。《马斯特里赫特条约》所规定的“欧洲公民”身份,赋予欧盟成员国国民具体的公民权利,包括自由流动、居住和就业权利;所居住的欧盟成员国地方选举中具有选举权和被选举权,以及相同的欧洲议会选举权;每个公民能直接向欧洲议会提出请求,解决涉及切身利益的事物;在非欧盟国家,“欧洲公民”享有当地所有欧盟成员国机构所代表的外交和领事保护;欧洲公民权与国家公民权并行,每个人仍可以保持自己的国籍

或国家认同。“欧洲公民”的提出是欧盟实现一体化的重要步骤。

1997年6月公布的《阿姆斯特丹条约》,对欧盟已有条约进行了修正,第二章提出了“逐步建立一个自由、安全和公正的区域”的新目标,并在《罗马条约》中增补了“人员自由流动、避难与移民”条款,将《马约》的第三支柱“民政与司法合作”(第六编)中与人员自由流动相关的民政与司法事务移植升格为共同体行动(但英国、爱尔兰与丹麦保留了自愿参与的权利)。

目前欧盟国家的移民政策的特点表现在:第一,主要目标是减少和控制外来移民,加强欧盟地区内部的社会一体化程度。其目标模式是造就一种“城堡欧洲”:有加以控制的“门户”、严密的边界“护墙”和充分自由的“内部通行”。所有欧盟成员国的对来自共同体之外的移民都加强了限制,包括健全难民申请程序。第二,强调国际合作和政策协调的重要性。在经济合作与发展组织的国际移民系列报告体系(SOPEMI)1989年度报告中,曾指出这个时期欧洲“国家层次的决策还明显优先于国家间的合作行动”。各国都认识到一个国家的政策的局限性,不仅在欧盟框架内统一移民政策,而且也试图建立一个超出申根协议、欧盟或欧洲自由贸易联盟(EFTA)的“欧洲政策机器”,如通过欧洲委员会或欧洲安全和合作委员会(CSCE)联合中东欧和前苏联国家,共同协调移民政策。第三,提出从基本根源上认识发展中国家移民原因,通过增加对发展中国家的援助减少其移民流出。欧盟国家已经认识到所采取的移民控制、难民程序和整合政策本身都不能减少外来移民,任何一种成功的措施将是把更严格的入境控制与双边、多边政策的协调结合起来,通过援助或贸易项目帮助移民国家找到人员外流的替代。

欧盟国家移民政策的主要内容涉及准

入政策的协调、非法移民治理、流动劳工政策、第三国公民和深层次移民根源问题。欧盟国家的国际人口流动,即包括发达国家自身人口流动,也涉及原籍不属于欧盟国家的“第三国侨民”(The third country nationals)和非国籍侨民(Non-nationals,如德国的土耳其人及其后代或失去原国籍的侨民)。后者(占侨民多数)之公民权和族裔文化权利往往得不到充分保障。目前欧盟内部实现充分自由流动的难点是第三国公民问题,至今各国没有取得共识,大量第三国侨民属于欧盟国家的合法居民,其自由流动权、政治参与权有待解决。有人提出解决第三国公民的方案是对来自共同体之外的移民实行不同的标准,即对其他欧洲国家和其他发达国家实行一种标准,而对发展中国家实行另外的标准。但这在政治和法律上具有极大的危险性。虽然《申根协定》对一个欧共体内部有关庇护、难民、签证和第三国公民居住资格做出统一规定。但有关这些事务的规定目前还不能以统一和平等的方式执行,因为缺少共同的机制解决成员国不同的解释。除了统一入境程序外,还需要在其他有关移民事务上有统一的政策。没有这样统一的协定,合法居住的第三国公民会考虑迁移到条件最优惠的地方。有些欧洲学者认为“目前还看不到任何迹象,有导致共同一致的可能”;“很值得怀疑能存在一种解决更广泛移民问题的‘欧洲方案’。”

80年代末以来,西欧国家更加愿意加强国际合作,形成全面有效的移民政策,包括解决外来移民的深层次根源、与中东欧移民国家进行广泛合作。西欧国家移民政策的重点是加强入境控制、严格难民申请程序。这也反映了西欧民众对外来移民压力的普遍关注。但也存在许多妨碍欧盟国家实现统一政策进程的现实因素:

第一,欧盟国家之间及国际组织和地

区之间的协调存在相当难度。长期以来,欧共体成员国在移民问题上一直是通过政府间的途径协商移民事务,主要由负责移民的部长和主要内务官员的组织——移民特别小组(建立于1986年)来处理。在80年代中期有5个多边国际组织涉及欧洲移民事务,现在多达15个。在欧盟国家中分化为申根协定和非申根协定国家。经济合作与发展组织现在将一些东欧国家纳入其“国际移民连续报告系统”(SOPEMI)体系。欧洲委员会包括所有的西欧国家,以及保加利亚、匈牙利、波兰。欧洲安全和合作委员会(CSCE)包括所有东欧、西欧和前苏联国家。这种情况下,新的统一欧洲移民政策机制的出现变得更为重要和迫切。其中突出的问题是欧盟与欧洲自由贸易联盟的新关系,特别是大部分欧洲自由贸易联盟国家已经或准备提出申请而成为欧盟成员国。欧盟国家与其他欧洲国家以及北美、亚洲、非洲国家都需要对移民事务进行协调,才能形成自身一体化的稳固基础。

第二,劳动力自由市场的“拉力”。尽管存在较高的失业率以及经济衰退,但西欧劳动力市场仍能吸收高技术和低层次两类劳工。高技术人员流动的增长是目前西欧移民趋势的一个重要特征,反映了新的国际劳动分工和公司经济以及人力资源的国际化。高技术劳工比较容易管理,接受国一般并不将其看作是社会问题(一般认为高技术人员的外流即“智力外流”给派出国带来不利影响)。由于外来劳工有利于一些经济部门维持运转和保持竞争性,特别是那些劳动性服务部门以及农业部门。非法移民通常也集中在这些行业。目前西欧存在着某些部门性或地区性劳工短缺问题,移民控制政策与西欧自身的劳动力市场需求存在矛盾,因而难以实行严厉的限制政策。相反,有的专家认为单纯的更严格控制手段可能会造成非法移民群体的增

长,因为“更加绝望的移民将竭力避开严格的进入控制程序。”

第三,外部和内部移民控制过程中的诸多财政困难与法律障碍。正常外部控制(如签证手续、文件检查等)不能代替边境管理。没有相当大的人力物力,很难对漫长边界和海岸线进行有效控制。除了外部控制和边界管理外,内部管理和控制也有许多困难,相当多的非法移民通过合法渠道进入(持短期签证,逾期滞留),对其进行清查和遣返并非易事。对内监督控制措施特别是一些随意的或歧视性手段(如随机检查)常常引起某些移民和族裔少数群体的强烈反应,加深社会不安定和分裂。许多人认为加强人身控制检查实际是侵害公民权利,为强化移民控制而扩大国家权力会损害社会民主自由的宪法基础。西欧社会的民主自由思潮也制约了国家采取强化内部控制体系的措施。

第四,移民政策“外延任务”的广泛性与艰巨性。欧盟移民政策涉及一系列国际事务。只有消除贫穷国家移民外流的根源,才能够最终消除发达国家的外来移民压力。发达国家通过对发展中国家的援助而减少其移民外流的政策只有在很长时间才能见效。由于地区收入平等化是最终减少移民压力的唯一可能方式,仍需要不断探讨实现这一目标的多种途径。另外随着不同国家与地区的社会经济发展,人口流动是否会更加频繁,民族和文化融合是否进一步加强,这是有待历史发展来加以验证的问题。

不难看出,移民问题是目前影响欧盟一体化的最为复杂和棘手的问题之一。然而欧盟国家一体化进程已经启航,它必将在重重矛盾中逐步寻求解决问题的最后方

案。1999 年 10 月的欧盟首脑会议要求各成员国采取共同的入境规定,打击有组织的跨国犯罪和非法移民,至 2004 年制订出欧盟统一的避难及移民政策。可以肯定欧盟国家的移民政策和一体化进程必将为国际社会的未来发展提供宝贵的经验。

参考文献:

- 1, Miroslav Macura and David Coleman. edited , *International Migration: Regional Processes and Responses*. United Nations, New York and Geneva, 1994.
- 2, Organization for Economic Cooperation and Development, *Trends in International Migration. Annual report 1996*. OECD, 1997.
- 3, John Salt, Ann Singleton, Jennifer Hogarth, *Europe's International Migrants: Data Sources, Patterns and Trends*, HMSO, 1994.
- 4, Dan Corry, ed. , *Economics and European Union Migration Policy*, London, Institute for Public Policy Research, 1996.
- 5, Sarah Collinson. , *Beyond borders : West European Migration Policy towards the 21st Century*. 1993.
- 6, Borchardt, Klaus - Dieter, *European Integration: The Origins and Growth of the European Union*, European Documentation, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

作者简介:高鉴国(1957 年—),男,山东大学社会学系副教授,博士

通讯地址:250100 济南山东大学(老校)社会学系

电子信箱:gaoj @public. sdu. edu. cn ;
mailto :gaoj @public. sdu. edu. cn

收稿日期:2000 - 05 - 10

责任编辑:沈雁南