

# 自由流动： 移民与欧洲

选自英国《今日世界》2004年8/9月号  
卡罗·德·贝内代蒂(Carlo de Benedetti)  
周 寒/译

**欧洲的移民政策需要有很大的改变。应该更快地让新成员国人民能够完全自由地在欧洲内部迁移,而且欧洲应该采用一个统一的政策来代替目前采用的关门策略。强调通过控制国界来打击非法移民似乎有些不妥,只有采取泛欧政策才有胜利的机会。**

## 近

来英国关于政策的争论焦点是移民法规及政策。这不应让人吃惊,它也不仅是签证丑闻的结果。移民问题将是21世纪最具争议的几大问题之一。

移民问题是一个跨学科的事情,它牵涉到经济学、政治学、道德及宗教价值观和国际关系。这个特

性在目前的国际气候下尤为明显。尽管该问题牵涉到好多学科,我仍然坚持用比较原理来看待它。在这个问题上,比较可以从两个角度出发:经济学和欧洲。作为一个欧洲企业家,我往往会从跨国的欧洲视角看问题;而作为一个实业家,我又明显地从商业和经济学角度出发看问题。

## 巨大的变化

随着10个新成员国正式加入欧盟,欧洲正经历着它短暂历史上最巨大的变化之一。这些国家在经济能力上是弱小的,它们的人均收入比其他15个成员国要低得多,但是在人口数量上,它们要大得多。以接纳保加利亚和罗马尼亚为顶峰的两次欧盟东扩带来了10亿

引起丑闻。但也有一两次例外。印度传媒没有报道这次事件。发生在3月的这个故事与印度“感觉良好”的经济将如何把贾格莫汉及其同僚带入第二个完整的任期有关。

因此得出印度不存在尽责的公职人员(或者印度经济的一些重要组成部分的发展并不迅速)的印象将是错误的。作为领导过数十个部门的前公务员,总理辛格比几乎任何人更清楚地了解印度的政府系统,他也没有从诊断问题中退缩。可是,与他在20世纪90年代达到的高峰相比——当时他摧毁了印度的“许可证统治”的统制经济,并帮助使经济增长提高到每年6%——他的下一个挑战好比喜马拉雅

拉雅山。

在20世纪90年代,辛格赢得了印度长期受到过分监管的私营部门的赞扬。这一次,他需要使诸如卡通、普拉卡什和维贾伊库马尔等民众满意。在西方国家,穷人的投票比例通常低于中产阶级,而在印度,穷人的投票人数证明更高得多。

印度的政治精英花了很长时间才领会这一点。可是,这个信息正在深入人心。“印度穷人在其他方面可能是无力的,但在选举日他们开始无情地利用自己仅剩的一点东西,”艾亚尔说道,他的把更多的权力和资金分配给村委会的计划是新政府议事日程的一个重要

组成部分。可是,即使分散权力和资金是一种正确的战略,显示结果将需要时间——无疑比正常的选举周期更长久。

我们的交谈是短暂的,但我不能不思考卡通这个半文盲的女人。她没有住房,也没有财产,生活(和政府)以可能是最恶劣的方式对待她。“自从我们搬到这儿以后,我们没有见过一个市政官员——一个也没有,”她说道。她的同样是困难重重的邻居们的情绪感染了她。卡通所发泄的是一种具有传染性的愤怒。她的前景是阴沉的。然而,从她身上看不出消极认命的迹象。卡通知道自己的权利。错过一线希望是很难的。■



多的人口。

共同市场的一个主要特征就是人的自由流动。这是一个潜力巨大的移民潮。确实,从长远来看,那10亿多人将在一个自由经济区内进行竞争。但是为什么要从长远来看才是如此呢?

原因就在于欧盟欢迎这些新成员国公民的方式就是向他们关上大门。事实上它做得更糟。因为它没有就7年过渡期间如何对待这些新公民达成一致认同的规则,每个老成员国都决定不与其他国家协调而独自采取措施。一般来讲,这些国家严格控制人口迁徙或者为新来者设置了另外的规定。

奥地利和德国是4/5的东欧移民所向往的目的地,但这两国今年早些时候宣布它们会在7年的过渡期里一直限制来自新成员国的移民。法国和比利时决定至少在开始的两年内维持目前对新成员国移民的限制。

芬兰一开始被认为可能会采

取一种自由的姿态,却也推迟至少两年才打算开放它的边境,并且还还对移民取得福利加强了限制。瑞典总理提议采取同样的措施,但是幸运的是遭到议会的否决。希腊和意大利则像对待来自欧盟外的移民一样来对待新加入国的子民。

因此,所有与新成员国相邻的国家实际上都对来自“新欧洲”的工人关上了大门。虽然新欧洲的子民在英国不能享受大部分的社会福利,但是它采取了不太严格的限制。即使这样温和的限制也是有争议的,也是毫无成效的。

#### 经济上是错误的

从政治经济的角度来看,公众对移民问题越来越关心,而加强限制明显地是对这种关心的一个反应。据2002年一份欧盟民调显示,欧盟有1/2的人相信不管来自哪里的移民都已经对福利状况造成了伤害,2/3的人认为欧盟只应该

向生活水平具有可比性的国家开放。

向新的成员关上大门从经济上讲是错误的,原因有二:首先,这种严厉的政策会有损欧盟的发展;其次,强化限制解决不了福利问题,甚至反而会让问题恶化。

从资源分配的角度来看,新的限制会改变移民的地理流向,阻碍新成员国的人们走向最能发挥他们生产力的地方。在劳工市场缺乏流动性的中欧和南欧,移民在提高平均生产力方面担当了重要的角色,不仅有助于经济更强劲的增长,也有助于提高收入。

因为扭曲的工资模式——工资常在不顾及当地劳动生产力的情况下设定——移民甚至能通过降低求职者最多的地方的收入来减少失业率。但是发展问题主要是南欧和欧洲大陆要考虑的问题,幸运地是英国不需过多关心这个问题。

### 鼓励了非法移民

我们来考虑一下限制移民享受福利所带来的后果。这里存在的问题是限制合法移民只会鼓励更多的非法移民,而后者从提高政府收入的立场来讲则更糟。与合法移民不同,非法工人不能给福利状况提供帮助。因为这些移民年轻且工作时间最多,故流失的收入是可观的。

非法移民往往不如合法移民工作熟练。当他们被合法化以后,如果没有对移民的种种限制,非法移民会更愿意迁徙。通常来自新成员国的移民比一般的欧盟工人受过更好的教育,不用说来自其他国的移民更是如此。而英国当局似乎很关心非法移民问题,因为近来他们经常要求警察在车站检查乘客的证件。

### 谋取福利

解决这个欧洲问题也应该从全欧的角度出发来寻求答案。对付移民问题的较好方式应该是欧盟在过渡期采取统一限额。该限额在经济高速增长的情况下至少允许改善部分福利待遇,同时这个限额也应参照移民带来的压力状况而定。这个限额可以参照过去的移民水平,也许可以按照每年流入大约40万移民的数额而定。

尽管过渡期有限制移民的政策,但还应该进行改革来应对将来福利制度的可行性问题。7年以后,当过渡期结束,老成员国和新成员国之间的收入差距仍然存在,可能仍然相当大。在未来的20年里,乐观地估计,如果新的成员国能增长5%,他们仍然不能赶上欧盟的平均收入,而只是勉强与欧盟最穷国的收入相等。经济水平要达到彼此相当仍然是一个长期的问题。

### 流动性更大

我们需要改革欧盟的再分配政策来帮助缓解移民压力,这也能促使那些来自最贫穷国家的人不再为追逐福利而迁移。有证据表明,非欧盟国家的移民从比例上来讲比当地人更乐于迁徙,虽然原因大部分要归因于移民的婚姻状况和需要抚养的子女数。这表明即使追逐福利的情况存在,这也只是一小部分人的做法。

即便如此,公众的观念也可能导致政府减弱对欧盟内部迁徙工人的保护。这对欧洲是有害的,因为欧洲人不像美国人那样热衷迁移:欧洲劳工一年内改变居住地的不到0.5%,相比之下,美国人在各州间的迁移人数比例达到2.5%。事实上,欧洲需要更加灵活的劳动力来纠正其劳工市场的不平衡。

决策者们面临的严峻挑战是,他们要协调各种政策,既要提高流动性,又要满足人们不爱迁移的特性。一个解决办法就是协调开展欧盟层面的项目,即由政府资助的项目——比如社会救助。应该采用一个通用的标准,限制最低收入保障计划,保护他们免受国家间竞争的压力,也免得他们在福利待遇中滑到底端。

应鼓励所有国家,包括新成员国,调整它们的社会救助计划以满足基本收入要求。成员国之间的合作应逐步进行,其目的是建立一个作为欧盟支柱机构的泛欧安全网。

### 难以巡查

另一个难题是边境控制,欧盟成员一旦达到27个,东边将会有10个国家的边境,从立陶宛到保加利亚,这给非法移民提供了可供穿越的几千公里边境。在这样范围大且不同的地区不断巡查是很难做到的,原因有两个:第一,边境控

制需要欧盟成员国之间的协调,这不可避免地要求彼此就监管进行更密切的咨询;第二,大部分非法移民很可能试图从东面边境进入欧盟,而目的是西行。很多人最后会想在富裕的西欧国家定居下来,比如法国和德国。

当非法移民的最终目的地是其他地方的时候,中欧和东欧的警方还会有充足的理由去阻拦这些人的暂时进入吗?也许没有。确实,美国也存在类似的跨州边界控制问题,他们的选择是把这个问题交给联邦官方去处理。但是在欧洲,现在还没有一个联合的警方,而且在未来也很难说。

严格地按照移民法进行国内控制,从潜在的可能性上来看是处理非法入境的较有效方式,可是从策略上来讲是不可行的,因为要考虑到影子经济下的就业容量。这意味着欧洲不能模仿美国的政策,而应该找寻适合自己的解决办法。跨国的机构应该在加强工厂监管和限制非法雇用外国劳工方面发挥重要作用。

与将来可能成为非法移民输出国的国家进行密切合作可能很有意义。在拥有27个成员的欧盟里,非法移民输出国可能会是传统的北非阿拉伯国家、阿尔巴尼亚和收入最低的前苏联国家,比如阿塞拜疆、塔吉克斯坦和乌克兰。不幸的是,这些国家与欧盟的联系有限,因此有必要建立一种长期的密切合作。

不管采取这种或那种方式,都有必要鼓励这些国家加强边境监控并控制非法移民的流动。鼓励的机制包括最惠贸易协定和具体的支援政策,这对欧盟的决策者来讲是一个巨大挑战。

就如常常出现的情形那样,欧盟在错误的事情上做得很多,而在正确的事情上做得很少。在移民问题上,似乎从欧洲这个层面出发所作的努力明显太少。■