

二战后英国移民政策的历史演进(1945—2010)

□ 徐业城

(中国人民警察大学, 河北 廊坊 065000)

摘要:本文的研究对象是二战后(1945—2010)英国移民政策的历史演进。英国移民政策深受文化多元主义的影响,不仅促进了各群体间的和谐共存、融合发展,而且较好地保持了各族群的独特性,体现出开放性与包容性,成为世界民族融合的典范。二战后(1945—2010)英国移民政策共经历了四个时期:自由与鼓励的移民政策(1945—1961)、限制与控制的移民政策(1962—1997)、开放与包容的移民政策(1997—2007)、继承与转变的移民政策(2007—2010),移民政策属于一个国家的国内政策,体现了该国政府和执政党的执政理念和行动指南,更是一个国家的移民形势在政治层面的反映。

关键词:二战后(1945—2010);英国;移民政策;历史演进

中图分类号:D871.2

文献标识码:A

文章编号:1004-0714(2024)06-0141-04

The Historical Evolution of British Immigration Policy After World War II (1945—2010)

XU Yecheng

(China People's Police University, 065000, Langfang, Hebei, China)

Abstract:The research object of this paper is the historical evolution of British immigration policy after World War II (1945—2010). Deeply influenced by cultural pluralism, British immigration policy not only promotes harmonious coexistence and integrated development among various groups, but also better maintains the uniqueness of ethnic groups, reflects openness and inclusiveness, and becomes a model of ethnic integration in the world. After World War II (1945—2010), British immigration policy experienced four periods: Free and encouraging immigration policy (1945—1961), restricted and controlled immigration policy (1962—1997), open and inclusive immigration policy (1997—2007), inheritance and transformation immigration policy (2007—2010), immigration policy belongs to a country's domestic policy, It reflects the ruling philosophy and action guidelines of the government and the ruling party of the country, and it is also a reflection of the immigration situation of a country at the political level.

Keywords:After World War II (1945—2010);United Kingdom;Immigration Policy;Historical Evolution

一、英国移民政策的文化渊源和历史背景

1. 文化多元主义

安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)在其大作《社会学》^①中指出,现代多民族国家中,同化(assimilation)、民族熔炉(melting pot of nations)和多元化(pluralism)是少数群体与主流群体之间交往融合的三大方式,这三种方式是层层递进的。文化多元论(cultural pluralism)作为最终形式,是一种理想状态,即社会接纳少数群体自身独特的价值观和行为规范。而多元文化主义(multiculturalism)认为,各种不同的文化群体应当独立、平等地存在于社会中。

英国,作为一个多民族国家,经过长期历史试验,逐步形成了以多元文化主义为主导的移民思路。事实上,英格兰、苏格兰、北爱尔兰及威尔士四部分原本就存在一定程度的文化差异,

或因为历史文化因素,或因为外来移民因素。因此,多元文化主义是大英帝国维护社会稳定进步的必然选择^②。上世纪60年代可以被视为英国走多元文化主义道路的开始,先后于1968年、1976年出台的《种族关系法》就是这一思想的重要产物。

如今,英国的多元文化主义历经数十载的发展和革新,已经具有了极为丰富的内涵,包括政治、文化、宗教等方面。例如,英国居民可以持双国籍,英国少数民族可以使用独特的语言,少数群体信仰自由等。英国的多元文化主义带来的积极影响是巨大的,不仅能促进各群体间的和谐共存、融合发展,而且能够较好地保持各族群的独特性,体现出开放性与包容性,成为世界民族融合的典范。

2. 英国移民政策的历史背景

从历史因素上看,英国政府始终奉行政府间主义,异常珍惜

国家主权,故不愿意接纳超国家主义,更不可能考虑把事关国家安全、象征国家主权的移民事务管理权移交给欧盟。欧盟移民政策的缓慢进展也证明了移民事务的高度敏感性。此外,英国是欧洲一体化的后来参与者,长期存在的大国斗争现实使得英国执政政府坚信国家主权的必要性。因此,英国长期保持着处理移民事务的独立性,不愿和布鲁塞尔分享制定移民政策的权力。

从政治因素上看,二战后,由于英国的政党制度是两党制,工党和保守党轮番执政、难分伯仲。因此,两个政党为实现各自政党的利益,夺取执政权力,往往在政策的制定上相互打击、各不相让,试图赢得更多选民的支持。两大政党在选举阶段时常制定一些难以兑现的政策,这些政策之间缺少连续性与稳定性,导致更加难以落实。移民政策长期以来作为热点问题,即是鲜明的体现。

从经济因素上看,2008年金融危机以来,高额赤字、经济增长乏力、较高失业率以及右翼独立党的崛起迫使英国的联合政府不得不出台限制移民及其福利的政策并坚持实施年净移民数量控制在10万人以下的目标,这也使英国与欧盟内部成员国人员自由流动的原则产生矛盾并与相关成员国产生冲突。另外,英国经济的发展需要欧盟成员国,尤其是来自东欧与南欧国家的更多质优价廉的劳动力(包括大学毕业生)。2009年2月英国失业人数达到200万,失业率接近7%,创1997年以来的最高纪录。时间长而且影响面大的金融危机已经逐步演变成社会危机^[1]。

从社会因素上看,语言是寻求庇护者选择移民国家和地区时的关键因素。首先,由于英国曾经拥有世界第一的殖民地,英语的传播和使用范围也最广,所以英国自然被印度、巴基斯坦等英国前殖民地国家的避难申请者视为优选的移民或避难目的地。其次,同样是因为殖民原因,许多国家或地区在英国都已建立了一定的本族人社区,如穆斯林社区等。而移民或避难者考虑到自身的生存与发展,一般偏向于选择有移民链,即有亲友关系或者有本族人社区的地方。

二、二战后英国移民政策的历史演进

从人类历史来看,迁徙是一种非常古老的运动,富有强大冒险精神的迁徙行为塑造出了当今世界的地理版图。民族国家兴起后,随着主权思想不断深入人心,对人类自由流动的管理也逐渐得到重视。现如今,国家边界意识和公民身份概念显著增强,这也促生了大量移民政策和移民法的产生,间接也促进了全球人口的自由流动。

众所周知,第二次世界大战给包括英国在内的整个西欧带去了毁灭性打击。二战后,百废待兴的英国急需补充劳动力以促进经济发展和社会复苏,于是吸收了大量来自原殖民地的难民和移民^[2]。从二战后到上世纪60年代,由于时代背景和社会需要,以及当时各国对待移民的管理经验不足,所以英国政府始终抱着开放的态度接受移民。但是事物总是在发展变化的,随着大量其他民族移民的到来,英国国内社会开始出现一些种族问

题,使得国内民众意见纷纷。因此,英国自上世纪60年代起陆续出台控制移民数量的政策,并且控制力度逐步提升,这种政策一直延续到20世纪末。

20年代末期,随着英国深入参与到欧洲一体化进程中,布莱尔领导的工党政府实施开放与包容的移民政策,在大量接纳外来移民的同时加大对移民融入英国国内社会的重视。但长此以往,过多移民进入英国对英国社会造成了严重的经济负担和社会负担,布朗上台后,尤其是2008年金融危机后,英国又开始转向限制性移民政策。

1. 自由与鼓励的移民政策:(1945—1961)

二战后,由于英国数百年来建立起的殖民帝国彻底土崩瓦解,原殖民地国家如印度等陆续颁布国籍法,于是在1948年,英国历史上首部界定公民身份的法案正式出台并生效,即《1948年国籍法》。该法案将大英帝国公民分为两种,一是英国本土和殖民地地区公民,二是英联邦国家的公民。这两种公民不分种族和民族,均可随意进出并在英国长期居留,同时还能享受到与英国当地居民无差别的福利、拥有相同的政治地位^[3]。尽管大多英国人心中有着传统的等级制观念,但该法案仍体现出了英国的开放与包容。

由于第二次世界大战之后,大英帝国余晖不再,战争带来的巨大创伤短时间难以修复。在这种时代背景下,英国政府的首要任务是尽快补充因战争而造成的人员缺口以发展经济生产。为了尽快实现复苏,英国同样走上了引进外来移民的道路。政府首先把眼光放在了距离最近的欧洲大陆,自1945年起开始实施的“欧洲自愿劳工法案”(European voluntary workers scheme),就是要从欧洲大陆大量引进那些希望进入英国工作的劳动力。随后,英国同各老牌强国一样开始引进来自原殖民地国家和地区的移民。由于英国国内巨大的劳工市场和《1948年国籍法》的出台对外来移民的吸引力巨大,故英国迎来了大规模移民潮,低廉的外来劳动力是其经济复苏并实现快速发展的重要推动力。

这个法令的颁布虽然为英国发展注入了新鲜的血液,但也造成了另外一个问题,即大量英联邦国家人口的涌入,特别是非白种人口的涌入为英国社会带来了前所未有的碰撞和危机。在二战前,英国移民主要呈现流出的趋势,移民主要由英国本土流向澳大利亚、新西兰、加拿大、南非等英联邦国家。1945年之前,英国本土的英联邦移民还不足3万人,这个数量规模的人口不足以对英国的人口结构造成实质的影响。但在战后,随着英国本土局势的稳定与经济的复苏,外来人口、特别是非白种人口的外来移民呈现出激增的态势。随着1948年6月22日492名牙买加移民来到英国,非白种人口开始大量涌入,一开始以孟加拉人居多,到了50年代印度、巴基斯坦的居民开始陆续进入英国。1952年,随着《麦卡伦—沃尔特移民法案》的颁布,孟加拉人进入美国的途径被严重收缩。因此,许多孟加拉人将移民目的地转向了英国。据统计,1956—1962年间移入英国的非白种人口有372950人。其中235100来自孟加拉国,72450人来自印度,65400人来自巴基斯坦。大量的非白种人口的涌入给战后的英

国社会带来了一些问题,如犯罪率上升、族群之间矛盾冲突日益尖锐。同时英帝国的解体与英联邦对英国作用的降低也促使英国最终放弃了自由移民政策^[5]。事实上,虽然从上世纪60年代伊始英国已经开始逐步收缩其移民政策,但这种大规模引进外来移民的状态仍持续多年,直到上世纪70年代西方国家经济出现滞胀时才得以真正改变。

2. 限制与控制的移民政策:(1962—1997)

《1962年英联邦移民法》作为英国历史上首部限制性移民法,是二战后英国移民政策制定过程中的里程碑,标志着英国移民政策的转向,并由此开创了英国移民新时代。该法案扭转了《1948年国籍法》开创的自由移民局面,不再允许英联邦国家的公民随意出入英国。之后,在1968年和1971年英国政府分别出台了两个新移民法案,战后英国限制性移民政策模式也得以基本确立下来^[6]。

1962年的移民法案针对的是当时外来移民中的有非白色人种群体,这个群体数量巨大,并且大多属于社会中下阶层的低技能水平的劳工移民。他们进入英国后,由于受教育程度低,只能从事深受当地居民歧视的简单工作。同时,这部分移民的收入水平很低,生活水平和环境都难以得到改善,所以自身也存在很多不满和怨言。再加上生活习惯和宗教信仰也有所差异,族群矛盾便日复一日地积累起来。

在《1962年英联邦移民法》出台之前,有两件事情对英国政府和国内民众影响很大,可以视为该法案出台的內部原因和外部原因。前者是1958年8月,在许多外来非白种人口聚居的城市,如诺丁山,出现了规模浩大、影响恶劣的种族骚乱事件。这场骚乱让移民问题再次成为英国政治和社会舆论的重要议题,反移民思想逐渐成为主流,种族偏见的思想自此在政治上层人物的认识中占据一定地位。而后者则是1956年闻名世界的苏伊士运河危机。这次危机使英国饱受国际责难,是不折不扣的外交失利。而英联邦国家全程作为旁观者与英国划清界限,丝毫没有在军事上或外交上支持英国,甚至还跟随国际舆论一起批评英国的做法^[7]。这件事使英国政府深受打击,开始反省丘吉尔时代的“三环外交”策略以及在英国与英联邦国家之间充当桥梁作用的《1948年国籍法》。种种迹象表明,移民政策已经到了需要改变的時刻。

在这种时代背景下,《1962年英联邦移民法》顺理成章地形成并生效。作为一部备受期待、广受支持的移民法,该法案不仅对推动民族平等、种族融合毫无关注,而且还有意识地对来自英联邦国家的劳工移民进行限制。从此以后,英国政府拿起政策干预的武器对待外来移民,尤其是非白种人口,这些不公平、不合理的政策也逐渐开始受到其他国家的效仿。

1970年,由爱德华·希思率领的保守党在大选中“意外”赢得选举。此后,英国进一步限制外来移民的流入。而在这段时期英国控制外来移民的原因则显得更加复杂,一方面,保守党向来有控制外来移民的惯例;另一方面,20世纪70年代,包括英国在内的西方各国发生了周期性经济衰退,经济萧条使得各国国内

就业压力不断上升,在本国居民就业形势不容乐观的情况下更无暇顾及外来移民^[8]。由于此前英国等西方国家经济飞速增长,许多移民千方百计加入了英国。尽管1962年出台的移民法使劳工移民英国成为泡影,但家庭团聚政策却成为了新时期外来移民进入到英国的“新途径”,这就使得英国在上世纪60年代的移民总数并没有下降。希思上台之后,开始着手解决此类问题。他上台第二年便出台了新的移民法,并提出了“零移民”的极端口号。《1971年移民法》将移民标准落实到居住权概念上,而且没有工作技能或具体工作的外来移民将无法获得工作凭证。

一直到1981年,新的国籍法才重新定义公民身份的概念,自此以后,自二战后历经30多年的英联邦国家移民英国的法理依据被取消,昔日的大英帝国在国籍和公民身份问题上与英联邦国家断了联系。

上世纪90年代,英国的移民又出现了新问题,外来移民群体中的寻求庇护者(asylum-seekers)^[9]陡然增加。这是因为在冷战大环境下,寻求庇护者通过政治难民的身份移居英国较为容易,尤其是在80年代末东欧剧变后,寻求庇护者人数陡增,甚至有人以非法移民的方式进入英国后再申请难民身份。

在时任首相撒切尔和梅杰的领导下,几任保守党政府也认清了英国庇护政策的不合理之处。大量外来移民觊觎英国优厚的社会福利和物质资源,有意识地“塑造”自己政治难民的形象,占用了大量名额。于是,英国政府分别在1993年、1996年出台了新的移民法案,两个法案均试图改变备受质疑的庇护政策,庇护申请程序由此进行了较大的变革,一方面,更加重视对移民承运人的惩处,另一方面,也适度限制提供给寻求庇护者的社会福利待遇。新的移民政策效果显著、深受好评。据此,英国进一步限制了外来移民数量。

3. 开放与包容的移民政策:(1997—2007)

布莱尔执政时期,英国移民政策逐步形成了一个“欧洲化”体系,较好地实现了以移民来带动经济发展与社会进步的目标。

由于英国对欧洲一体化一直缺乏热情,故在1997年签订《阿姆斯特丹条约》之前从未深入参与欧洲共同体制定的移民政策,而英国又是毗邻欧洲大陆的一个重要国家,因此在一定程度上延缓了欧洲共同移民政策的发展和形成。但是,欧盟共同移民政策的日渐深化与时任首相布莱尔“欧洲化”政策的结合导致英国在对欧态度上展现出比过去更多的积极性,进而对欧盟共同移民政策的参与和贡献也逐渐增多。布莱尔政府移民政策的主要贡献在于:构建起一个较为灵活的积分制度以便帮助英国补充劳动力;调整庇护政策以维护庇护政策的科学性;在《1981年国籍法》基础上加大力度促进移民融合,尤其是种族融合^[9]。

布莱尔执政时期对英国移民政策做出了大幅度调整,不再把尽可能减少移民作为移民政策的出发点和落脚点,而是强调移民管理模式,加强对移民的管理,帮助外来移民更好地融入英国社会,同时加强国内居民和外来移民之间的交流与联系,使英国公民真正接纳外来移民。在布莱尔的领导下,对英国移民的管理和约束为英国做出了巨大的贡献。通过吸引一些欧盟和东

欧国家的技术移民,以及海外留学生进入英国,实现了劳动力和经济的双增长,移民不仅实现了数量的稳步上升,同时保证了移民的综合素质。英国净移民人数在布莱尔执政时期实现了激增,并在2004年达到了峰值,净移民人数超过了20万,并长期保持高位。

布莱尔执政逾十年,其在移民问题上日积月累,逐步建立起了较为全面系统的政策体系,不仅有效提高了英国在移民问题上的法制化程度,还为解决好移民问题制定了一系列政策办法。同时,布莱尔政府表现出亲欧态度,积极主动参与欧洲共同移民政策的制定,使这一时期英国的移民政策带有更鲜明的欧洲化特点,但布莱尔政府的移民政策在实施过程中仍出现了很多问题。大量移民的涌入给医疗保健、教育和住房在内的社会服务带来了沉重的负担,在这一阶段,与移民相关的社会融合成为一门显学,足以看出移民带来的社会撕裂。

在国际方面,布莱尔政府不断与欧盟加强合作,试图融合共生,无形中使得英国在与欧盟的合作过程中增添了许多沟通成本;国内方面,移民融合无法取得实质性效果,非法移民数量无法有效控制等。

4. 继承与转变的移民政策:(2007—2010)

布朗政府时期英国的移民政策既有继承又有变化,由于与布莱尔来自同一个政党,在重大问题上,布朗与布莱尔有相似的认识。布朗总体上基本延续了布莱尔政府的移民政策,但2008年的金融危机是一个重要转折点,威力巨大的金融危机使得英国国内失业率突增,外来移民成为造成国内公民失业的替罪羊和各方面指责的对象。面对民意的不断上升,布朗政府开始调整在移民事务上的观念和方针,重新走上了一条限制外来移民的道路。边界控制等限制性移民政策应运而生,在这一时期,通过技术手段严格控制非法出入境开始逐步推广^[10]。计点积分制度也变相成为控制移民数量的“法宝”。但值得一提的是,推动移民融合也是布朗执政时期在移民事务上的重头戏,这一方针一定程度上缓和了与外来移民有关的社会冲突。例如,2008年颁布的《刑事司法和移民法》中,对于英国的移民系统进行了小幅度的更改,比较重要的内容是划定了几类恐怖主义犯罪和严重暴力犯罪,将这几类犯罪的罪犯划入“特殊人群”,限制其获得出入境和居留许可。类似于这种的细节性规定,极大丰富了英国移民系统的完整性,面对更为复杂的移民问题也能做到有的放矢^[11]。

此外,布朗政府在移民政策方面仍留下了一些政治遗产。例如,联合政府的移民政策在布朗政府计点积分制的框架下制定,尽管其修改了移民法案,但在实施移民政策的过程中仍做出了一定让步。布朗政府通过制定主体法案对英国的移民体系做出了重大变革。同时,不能否认的是在布朗政府时期所延续的扩张性移民政策的影响下,大批移民涌入英国,英国民众的反移民情绪不断上升。

三、总结

随着全球化和科学技术的双轨并进,世界范围内的移民活

动与日俱增,许多新的情况正在悄然发生。尽管移民现象可以推动文化传播及各种文化间的交流与融合,从而有助于世界各民族间的交往与共同发展,但是,大多数移民接收国却因为源源不断的移民流入而产生了一系列难以解决的问题。研究二战后(1945—2010)英国移民政策的历史演进,首先,必须努力实现完整地、精准地描绘出移民政策的相关要求;其次,必须深入分析相关政策制定的历史传统、时代背景、现实环境等诸多客观作用因素;最后,还要透过现象看本质,看到每个时期的移民政策所反映出的政治立场和价值观以及其对当时甚至未来更长一段时间的深远意义。☉

注释:

① A. Giddens, *Sociology*, Macmillan Polity Press, 1993.

② 寻求庇护者(Asylum-seekers)指自为难民(refugee),但是其难民资格尚未得到国家明确认可的移民,而只有难民才能获得国际法的保护。

参考文献:

- [1] 李明欢. 20世纪西方国际移民理论[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2000(04):12-18.
- [2] 陈湘满. 英国移民政策下移民态势及经济影响[J]. 湘潭大学学报, 2006, 30(02):48-51.
- [3] 傅义强. 西欧主要国家移民政策的发展与演变——以德、法、英三国为例[J]. 上海商学院学报, 2009, 10(03):1-5.
- [4] 耿喜波. 二战后英国移民政策的演变[J]. 广西社会科学, 2004(05):144-146.
- [5] 金喜在, 孔德威. 全球化时代欧洲各国移民政策的调整[J]. 社会科学战线, 2004(02):159-162.
- [6] 王云会. 战后英国移民政策中的种族因素透析[J]. 理论界, 2008(07):221-223.
- [7] 傅义强. 欧盟移民政策与中国大陆移民[D]. 暨南大学, 2006.
- [8] 张宇静. 试论战后英国移民政策的变迁(1945-1962)[D]. 北京大学, 2003.
- [9] 李霞. 二战后英国移民生活状态探析[J]. 北华大学学报(社会科学版), 2012, 13(06):64-67.
- [10] 高鉴国. 欧盟的国际移民和社会整合政策[J]. 世界民族, 2008(01):41-48.
- [11] 金旭. 欧盟移民政策探析:管理、政治和法律途径的多元分析[J]. 中国行政管理, 2006(08):86-89.

作者简介:徐业城(1998-),男,汉族,山东淄博人,硕士在读。研究方向:边防管理学。

收稿日期:2024-02-22