

欧盟国家的移民问题及其 移民政策的构建

[内容提要] 二战结束后,欧洲由传统的移民迁出地渐渐转变为移民迁入地,欧盟成为大批永久性移民的目的地之一。大量移民的涌入,对欧洲各国的政治、经济、社会、文化产生了深远的影响,移民问题成为困扰欧盟各国一大难题。欧盟国家对移民的接收与拒绝、容纳与排斥的矛盾心态构成了其移民政策的基础。

[关键词] 欧盟 移民 移民政策

中图分类号:D814·1 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-1369(2006)2--0097--09

20世纪五六十年代,大量移民进入欧洲,特别是欧盟国家(本文专指前欧盟15国)。据不完全统计,2003年,在欧盟国家3.3亿居住人口中,有2000万是非欧盟国家公民,占5%,而这其中10%~15%是非法移民。^[1]外来移民的大量涌入和存在,引发了一系列移民问题。欧盟国家在移民问题上的矛盾心态构成了其移民政策的基础。

欧盟国家外来移民概述

1. 欧盟国家外来移民的历史进程

历史上,从17世纪到20世纪中叶的100多年中,欧洲一直是国际移民的主要迁出地,是国际迁移最活跃的地区。从某种程度上说,欧洲文明正是通过跨越国界的移民浪潮得以广泛传播的。据估计,1800—1960年间,欧洲共向外移民6100万~7000万人。在世界移民总量中占2/3以上。^[2]

此后不久,20世纪五六十年代,经过战后恢复,尤其是欧洲共同市场(欧共体)的成立与扩大,欧洲经济开始持续发展,生产能力突飞猛进,而其人口再生产形势却明显地不相适应,因战争等因素影响使青壮年劳动力供应紧缺,再加上战后欧洲政治地图的剧变,均使得欧洲这个长期以来世界上国际移民的主要源头迅速枯竭,欧共体国家进而开始寻求外部劳动力,它们与其他国家签订了一系列双边或多边协定,鼓励劳动力流动,对外来移民都持欢迎态度。不过,这些国家并不希望这些劳动力在其国家长期居住。在招徕劳工政策的作用下,60—70年代,外来劳动力大量流向西欧和北欧。欧盟主要国家的人口外流开始逆转,德国、奥地利、比利时、法国和英国成为欧洲最早的移民迁入国。然而,欧洲也有一些不发达国家如意大利、西班牙、葡萄牙、希腊等国在20世纪70—80年代仍然是移民迁出国家,只是在90年代以后才进入移民迁入国行列。因此,欧盟国家从迁出国转变为迁入国时间并不长。

1973年石油危机发生,使得欧洲各国经济增长速度放慢,失业率上升,致使迁移格局发生了改变。欧盟许多国家不再招募外籍劳工,欧洲各移

收稿日期:2006.03.30

作者简介:傅义强,南方医科大学人文社科学院副教授,暨南大学华侨华人研究所博士研究生,510515。

民接收国对外来移民的态度发生了根本的改变：从积极鼓励、接收外来移民变成限制移民。20世纪70—80年代，外籍劳工虽然得到抑制，然而，早前进入欧盟国家的外籍劳工，并没有被打发回国，反而在欧盟国家长期滞留，使他们变成了事实上的永久性移民，而且他们的亲属因为欧盟国家的家庭团聚政策的允许像潮水一样涌入欧盟。

20世纪80年代末、90年代初，冷战结束。随着东欧巨变、苏联的解体，大批难民涌入欧盟各国。这是冷战时期处于西方阵营的欧盟国家出于政治的考虑，实行打击社会主义国家的难民政策的结果。然而，随着难民问题的意识形态色彩的下降，过去“英雄般”的难民被视为与非法移民一样会给欧盟各国就业和福利带来负担，于是，欧盟国家进一步严格移民政策，修改难民法规，减少对难民的接纳。

20世纪90年代后期，随着欧盟的扩大，经济的全球化和欧盟国家的人口变动，新一轮的向欧盟的国际迁移又出现了。

总之，20世纪60—70年代，欧盟各国逐渐由移民迁出国转变为迁入国。六七十年代的外籍劳工转化为永久性移民以及随后的家属团聚，80年代末90年代初的国际难民与非法移民的大量涌入，欧洲有记录的移民在1992—1993年期间达到高峰。^[3]据联合国的估计，1990年末，居住在西欧、南欧和北欧的合法外籍人口已达1600万人。^[4]尽管占总人口不到5%，明显低于北美和大洋洲国家的比例（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%），^[5]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。

2. 欧盟国家外来移民的构成

欧盟成立后，1995年欧盟国家扩展到15个成员国。据有关数据统计，1995年，德国一年接纳长住国际移民为109.6万，英国为24.5万，荷兰为9.6万，法国是5.03万。^[6]1996年，欧盟15国的国际移民达到1800多万，占其总人口的4.8%。^[7]（见表1）

表1 1996年欧盟国家的国际移民数量

单位：千人

国家	外籍人口 (千人)	占总人 口比例 (%)	外籍劳 工数量 (千人)	占外籍 人口比 例(%)
德 国	7 314.0	8.9	2077.7	28.4
法 国	3 607.6	6.3	1604.7	44.5
英 国	1 983.0	3.4	878.0	44.3
意大利	1 095.6	1.9	474.6	43.3
比利时	911.9	8.9	343.8	37.7
奥地利	728.0	9.0	319.7	43.9
荷 兰	679.9	4.3	218.0	32.1
西班牙	539.0	1.4	161.9	30.0
瑞 典	526.6	5.9	218.0	41.4
丹 麦	237.7	4.5	83.8	35.3
葡萄牙	168.3	1.7	86.8	51.6
希 腊	155.0	1.5	25.0	16.1
卢森堡	138.1	33.4	117.8	85.3
爱尔兰	117.8	3.2	43.4	36.8
芬 兰	73.8	1.4	26.9	36.4
总 计	18 276.3	—	6 680.1	—

注：法国的外籍人口数据来自1990年的人口普查。

资料来源：Eurostat, 1997; OECD, 1998. 转引自约翰·索尔特、詹姆斯·克拉克著，UNECE地区的国际移民：模式、趋势与政策，黄仕琦译，国际社会科学杂志（中文版），2001（3）

在欧盟国家的国际移民中，来自欧洲地区的占67%（其中欧盟国家内部移民占33%），来自非洲的占17%，亚洲占11%，美洲占5%。^[8]欧盟国家内部移民主要是来自地中海南岸和东岸地区国家，如意大利、希腊等国，他们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；其他来自欧洲地区的移民则主要来自中东欧国家，东欧国家的剧变以及计划经济的崩溃，大量人员流向西欧寻找生存和发展的机会；来自非洲与亚洲的移民主要是一些发展中国家的劳工移民，还有相当数量的难民和非法移民。可以看出，移民流向呈现“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,但是这中间历史文化、殖民地联系以及地理相邻因素都起着重要作用,因此欧盟各国的移民来源也有所不同,如在德国的移民中,土耳其人占28%,前南地区移民占18%,两者相加接近50%;^[9]同德国一样,奥地利和瑞典的移民主要来自前南斯拉夫地区;法国的移民主要来自北非地区(马格里布);英国移民主要来自印度、巴基斯坦和孟加拉国;荷兰的移民也有相当一部分来自东南亚国家。可见,欧盟国家的国际移民是全球化的产物,综合反映了各国之间历史、地理、政治、经济关系。从发展趋势看,欧盟国家大约2/3的移民来自非欧盟国家,欧盟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,尤其是亚洲国家,大量移民先迁移至南欧或东欧,再转迁到西北欧国家,移民的来源和流动日趋多样化。

从欧盟国家的移民构成来看,主要是劳工移民、家庭团聚移民和难民,此外还有大量非法移民。每个国家不同年度的具体流入又有差异,但劳工移民和家庭团聚移民占移民的主要部分。劳工移民的出现,主要是由于二战后西欧国家“客工政策”的实行。这种政策是一种招募临时性外国工人的应急措施,它的中心特点是轮换观念,即认为把外国劳动力带入本国劳动力市场是一种契约性短期行为,期满后就把他们送回原国,劳动力的空缺再由所需要的新工人来替代。因此这一政策也叫“轮换工政策”,瑞士、德国、法国、英国、荷兰、瑞典、比利时等国都实行了这一政策,据统计,20世纪60—70年代,这些国家的外籍工人从600万狂增到1300万。1973年石油危机后,绝大多数的外籍劳工,特别是来自南欧的西班牙、葡萄牙、意大利和希腊的劳工都回到了自己的国家,但仍有相当数量的劳工滞留下来,主要是来自非欧盟国家的劳工。1996年,欧盟15国仍然有外籍劳工668万。

欧盟大多数国家从尊重人权的角度出发,依据欧洲人权公约的相关规定,原则上都承认取得合法身份的劳工享有和家庭成员团聚的权利。随着移民工人家庭团聚,女性移民数量的增加,移民

的目的也由原来的暂时谋生和打工挣钱转向在当地国立地生根和世代繁衍。80年代中期以后,家庭团聚移民成了移民的主要形式,瑞典有4/5、法国有3/4、丹麦和英国将近1/2的国际移民是家庭团聚移民。^[9]劳工移民的妻子和儿女文化素质一般较低,有的还存在语言上的障碍,就业比较困难,给欧洲国家的社会福利政策造成了较大的压力。于是在1994年以后,多数欧盟国家开始控制家庭移民,然而由于这违反了欧洲人权公约,并与欧盟所奉行的自由民主价值观相违背而遭到了较多批评,因此,家庭团聚移民仍在持续。

20世纪80年代末,世界格局发生突变,苏联解体、东欧剧变和波黑冲突,带有政治色彩的难民和申请避难者成了移民的主流。1985年欧盟五个主要国家接受的难民总数不到13万人,然而在1990年增至33万多人,1992年比1990年翻了近1倍,达60万人。1994年以后,难民数有所下降,然而,近些年来,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,大量难民逃往西方,欧盟国家是这些难民的主要接受国。与此同时,申请避难者人数近年来也大大增加。

欧盟国家对劳工移民、家庭团聚移民以及寻求避难者准入的严格控制已经减少了合法进入欧盟国家移民的数量,但在另一方面却迫使一些人采取非正规渠道进入欧盟国家,他们有些是通过非法的渠道进入(偷渡),有些则是短期签证到期而不归,还有便是申请避难而被拒后不按规定离开申请国。据欧盟和国际移民组织估计,1990年欧洲有非法移民200万,2001年上升到300万,而且还在以每年50万的速度增长着。^[10]国际移民政策发展中心(ICMPD)也估计,1993年非法进入西欧的移民约为35万。^[11]这些非法移民通过种种途径入境后,往往想通过申请难民资格获得居留权。因此,从上述各国申请难民的人数变化上可以看出非法移民的动态变化。需要指出的是,有些非法移民因担心被遣返等各种原因未申请难民身份,一般估计有数百万之多。^[9]可见,非法移民也成为近年来欧盟国家国际移民的一个重要组

成部分。导致非法移民增多的原因很多,主要有:一是欧盟国家因为普遍实行高福利政策,许多低层次工作即使在高失业率的情况下也找到人,因此存在着巨大的雇用外来移民的非法劳务市场;二是欧盟国家之间已基本打破国界,使得人口迁移流动非常方便;三是从事中介的偷渡组织通过输送非法移民能够赚得高额利润,据英国移民当局估计,俗称“蛇头”的偷渡集团每年可从中获利45亿美元;^[2]四是欧盟国家对非法移民,尤其是对操纵非法移民的犯罪集团打击不力,很少强制遣返超期滞留者,有的国家还有以“人权”为标榜的政治避难政策,实际上是在鼓励非法移民。在欧盟国家中,意大利、西班牙是非法移民最高的国家,非法移民占其移民总数的2/3和1/2强。大多数非法移民主要来自亚非发展中国家,他们的处境十分艰难,给欧盟各国带来了很多问题,成为困扰欧盟的一大难题。

欧盟国家的移民问题及其表现

外来移民大量涌入,对欧盟各成员国的就业、社会福利政策、社会稳定、宗教文化、甚至国家主权提出了严峻的挑战,引起了欧盟各国政府和欧盟层面上的广泛关注。能否解决好移民问题,已经成为欧盟各国政府所面临的重要问题,也是欧洲一体化能否健康发展的关键问题之一。其表现主要有以下几个方面:

1. 移民给欧盟造成了较大的经济压力

首先,为了控制移民的进入,尤其是非法移民,欧盟国家不得不动用较多的资源对边界线严防死守,这大大增加了欧盟国家的政策成本。各国在欧盟层面上的合作也同样增加了各成员国的负担,比如成立统一的边防警察部队加强对偷渡移民的打击,建立临时难民营;为了统一避难申请政策,欧盟国家建立了避难申请者数据库,甚至准备启用指纹认证系统等等,这些都无疑增加了欧盟各国的财政负担。其次,移民已经成为欧盟各国通货膨胀的原因之一。大量移民的进入,给欧盟各国带来了极困难的安置问题。各国必须给难

民提供伙食、住处和必要的费用,因此政府经费开支增多。移民人数的增长,导致国内需求的激增,例如住房供应不足导致房租上涨,并造成其他经济连锁反应,随着经济周期的循环,通货膨胀在加剧。第三,移民与各国民众的经济利益冲突加剧。20世纪90年代以来,欧盟国家经济波动,福利水平下降,失业率上升,欧盟各国民众普遍认为是移民抢走了他们的工作,享受了他们的高福利制度并且威胁着他们的生活方式,因此与移民的矛盾冲突加剧。尽管这些说法在理论上得到一定的批驳,然而移民的确进一步加剧了就业市场的困境,在一定程度上分享了他们的福利,增加了欧盟国家的社会福利负担。

2. 移民在欧盟国家引发了严重的社会问题与文化冲突

首先,移民的生育率远远高于欧盟国家的出生率,近些年,欧盟国家的生育率一直徘徊在1.5%以下,有些国家出生率甚至小于死亡率。如此长期以往下去,移民人口的增长将改变当地国人口比例和结构。其次,由于移民,特别是非法移民生活普遍比较穷困,缺乏教育,受到当地民众的歧视,很容易引发社会冲突。2005年9月底法国巴黎郊区的骚乱事件就是北非裔移民与当地社会矛盾激化的结果。在移民中间往往存在各种犯罪团伙,这些团伙内部结构复杂,与国外势力有千丝万缕的联系,他们往往从事走私、贩毒、偷渡等活动,并为自己的利益互相争斗,导致移民犯罪率不断上升,尤其是非法移民、难民的犯罪率更高,严重威胁到社会稳定。第三,作为基本是单一民族国家的欧盟,一向趋于保守,具有较强的民族认同感,对外来文化总是保持一定的排斥和戒备心理。形形色色的移民涌入欧盟国家,不可避免地带来了各种不同的语言、风俗习惯、宗教信仰和价值观念,这必然会与欧盟各国文化产生种种误会、隔阂和磨擦,从而可能加深相互之间的文化冲突。所以说,移民问题还是基于真正的文化冲突和对丧失民族特性的担忧。随着经济利益冲突的加剧,文化上的碰撞与冲突使得移民问题更趋复杂化更加难以解决,甚至引发了种族主义和暴力排外事

件。

3. 移民进一步引发了欧盟国家的政治问题

种族主义和排外浪潮的兴起,使欧盟各国极右翼势力死灰复燃,他们借移民问题大做文章,并借机攻击政府,图谋攫取政权,引发了欧盟政坛多次政治地震。近些年,以标榜维护民族利益,排斥外来移民为特征的右翼政党,在一些欧盟国家的议会大选中,得到了部分选民的有力支持,使不少传统左翼政党受到威胁。典型例子如,2000年奥地利右翼政党——以海德尔为主席的自由党在议会大选中取得了决定性的胜利;2002年5月,在法国总统选举的第一轮投票中,法国极端民族主义组织“民族阵线”主席勒庞获得了仅次于现任总统希拉克的选票进入第二轮选举,尽管在第二轮中被淘汰,但他的初选获胜给国际社会和法国政坛带来了极大的震撼。诸如此类右翼政党的发展,对欧盟国家传统和现行的民主政治体制,构成了严峻的挑战。

移民问题还使欧盟国家安全受到威胁,这至少表现在三个方面:一是欧盟国家边境安全压力增大,防止偷渡已成为欧盟国家安全合作的重要内容之一。二是自美国“9·11”事件以来,恐怖主义对欧盟的危险一直存在,主要原因在于欧盟与中东地区有着很密切的地缘政治和社会关系,伊斯兰极端主义在欧盟的活动很频繁,这使得欧盟国家对外来移民尤其是中东移民保持着高度的戒心,而且对他们进行重点监控和防范。近年来,欧盟国家发生多起由外来移民实施的恐怖事件,如2005年英国伦敦地铁连环爆炸案就是一例,这严重威胁着欧盟各国的安全。三是移民影响欧盟国家与移民来源国之间的关系。移民所在国政府一旦损害了某些国家的移民利益,往往会导致这些国家政府的介入,如希腊和阿尔巴尼亚就曾因移民问题发生过激烈争吵,这也有损欧盟各国的外交关系。

此外,移民问题还殃及到欧洲一体化进程。欧洲一体化的进程必然要求欧盟各国在超国家层面上对移民问题有一个共同的标准。如果每一个国家,都实行自己独特的、完全不同于其他国家的

移民政策,那么,政治、经济和文化的一体化进程,便是无法想象的。目前,欧盟各国在边境控制、避难和签证等问题上都达成了一致。然而,在移民问题上,民族国家仍然发挥着关键性的作用。例如,共同移民政策的制定者不是欧盟的超国家的政治机构,而是欧盟成员国的各国政府,这表明代表民族国家主权的各国政府在欧盟移民问题上仍然是主导力量。而且各成员国还有权依据本国的实际情况,制定特殊的移民政策,甚至这种移民政策与欧盟的共同移民政策框架相悖。例如,欧盟主张各成员国不实施主动的移民政策,如果违背了这一原则,那么,至少它有义务对此向欧盟伙伴作出解释。然而德国在计算机专业人才方面,实施了主动的移民政策,它只是向欧盟伙伴作了简单的解释和说明,并不承担法律责任。这充分地说明,在移民问题上,欧盟各国仍拥有充分的国家主权,较少受到限制。而且欧盟各国此起彼伏的种族主义、反移民浪潮,也不同程度的影响了欧洲一体化进程。2005年,欧盟统一宪法在法国、荷兰等国遭到阻力,以致无限期推后,移民问题也是因素之一,这使得欧洲一体化正经受着严峻的考验。

欧盟在移民问题上的矛盾心态 及其移民政策的构建

上述移民问题,对欧盟的经济、政治、社会、文化都产生了一定的消极影响,已成为困扰欧盟各国最主要的问题之一。然而,欧盟各国出于自身发展的需要,又在很大程度上要依赖移民,因此,欧盟在对待移民上往往存在着矛盾心态,在移民的准入以及进入后的融合方面,始终交织着接收与拒绝、容纳与排斥的矛盾。这些矛盾构成了欧盟移民政策之基础,又在很大程度上制约了欧盟移民政策的改进和实施。

1. 接收与拒绝的矛盾

目前,欧盟国家由于实行高福利政策,人口出生率很低,人口老龄化严重。从表2中可以看出,在老年(60岁以上)人口比例最高的前20个国家

中,除了日本、美国和澳洲,其他 17 个都在欧洲,其中为欧盟成员国的有 13 国,瑞典是老龄化最严重的国家。据经合组织(OECD)一些研究机构最近的预测,照目前人口出生率计算,到 2050 年,欧盟国家人口中,59 岁以下者仅占总人口的 11%,而退休者占 47%。人口的老龄化将造成欧盟国家劳动力的严重短缺,这就决定着欧盟国家需要接收移民和外来劳动力来弥补。2000 年 3 月,联合国人口委员会公布一项调查报告指出,如果欧盟要在今后 50 年中保持劳动人口和退休者之间 4:1 的比例,就必须引进 7 亿人口才能解决劳动力匮乏的问题。^[9]因此,移民对欧盟国家的经济发展起着重要的作用。大量廉价劳动力移民的进入,无疑降低了欧盟劳动力成本,他们干着许多接受国公民不愿干或者说已经干不了的工作,并且开发了一些移民产业,重新振作了一些传统产业。

的人才空缺达 2 200 万人,导致欧洲经济增长率降低 2.5%~3%。^[12]因此,为了加强在世界经济中的竞争力,欧盟一些国家开始在人才培训和有序引进移民方面制定更有力的政策,与一些发达国家展开人才争夺战,以便能把外部高水平的技术人员吸引进来。可见,欧盟社会对移民劳动力需求是旺盛的,尤其是专业技术人员的需求,因此,一些人士公开呼吁政府开放移民劳动力市场,关紧移民大门只会影响欧盟自身经济利益。

此外,还有一个现象值得注意,就是欧盟在接收移民问题上常与政治挂钩。在冷战时期,处于西方阵营的欧盟基于意识形态的要求,鼓吹西方的“自由”、“民主”、“人权”等价值观念,出台难民政策或是避难政策,直接与间接地鼓励东欧各国的政治难民,导致了出于各种巨的的东欧移民大量进入欧盟国家。东欧各国剧变时期,欧盟国家也曾一度打开大门接收大量移民,如西德对东德移民的接收。冷战结束后,中东局势混乱,局部战争不断爆发,出现大批难民,出于人道主义考虑,欧盟国家也对难民进行了接收与安置。最近,随着欧洲一体化的加强与欧盟的东扩,欧盟国家不可避免地要接纳来自中东欧的移民。

欧盟国家出于经济、政治的考量需要接收外来移民,但也遭到欧盟国家内部各种势力和利益集团的极力反对。其理由无非就是前面提到的移民特别是非法移民所产生的经济、政治、社会和文化问题,给欧盟带来的一系列负面影响。移民所带来的压力以及排外情绪的高涨,迫使欧盟各国不再主张开放边界,而是强调控制移民和拒绝接受“没有充分理由”的避难要求。

因此,欧盟国家对于移民的准入始终存在着接收与拒绝的矛盾。一方面因经济、政治发展需要,要大量接收外来移民,尤其是精英和技术移民;但另一方面又必须严格限制外来移民的进入,并采取严厉措施打击非法移民。这就构成了欧盟国家准入移民政策的基本内容,即限制性移民政策。对精英和技术移民用一些优惠政策和条款吸引他们,同时又采取不少措施禁止和打击非法移民。然而,这一政策的执行并不理想,精英和技术

表 2 老年人口比例最高的前 20 名国家

国家	60 岁以上人口占总人口的比例 (%)	国家	60 岁以上人口占总人口的比例 (%)
1. 瑞典	22.0	11. 法国	19.3
2. 挪威	20.9	12. 卢森堡	19.2
3. 比利时	20.8	13. 保加利亚	19.1
4. 意大利	20.8	14. 匈牙利	19.0
5. 英国	20.7	15. 西班牙	18.7
6. 德国	20.6	16. 芬兰	18.5
7. 澳洲	20.5	17. 葡萄牙	18.5
8. 希腊	20.5	18. 荷兰	17.6
9. 丹麦	19.7	19. 日本	17.2
10. 瑞士	19.4	20. 美国	16.9

资料来源: Global Aging, Comparative Indicator and Future Trends, by the U.S. Department of Commerce, Washington: U.S. Government Printing Office, 1991

近年来,欧洲许多国家在经济发展中出现技术人才的严重不足,尤其是信息技术、电信和电子商务领域的专门人才尤其短缺,至 2003 年该领域

移民对自己的流动有了更多的选择机会和能力,他们可以根据各国的经济发展水平和机会以及自身的需求作出移民目的地的选择,有不少精英移民现在不把自己局限于欧盟国家,而是成为世界公民了,没有固定的居住地,没有国界限制,流出流入频繁。而对于非精英移民来说,受到的限制较多,于是很多人就通过非法的渠道进入欧盟国家,成为非法移民。因此,严厉的限制移民政策非但不能杜绝非法移民,反而使更多的非精英移民转化为非法移民。而且欧盟范围的扩大,又给非法移民提供了更多的机会和条件,使得非法移民出现愈演愈烈的趋势,这就需要欧盟各国政府尽快拿出行之有效的办法来解决。然而,开放与限制、接收与拒绝的矛盾却制约着欧盟移民政策的改进与实施。

2. 容纳与排斥的矛盾

移民进入欧盟国家后,就存在一个社会适应问题。这与欧盟国家能否容纳他们定居、生活下来,有很大的关系。对此,欧盟国家也存在着矛盾心态。一方面正如上面谈过的,一系列移民问题所产生的负面影响,使得欧盟国家一些人士极力排斥移民,要求移民“滚出去”;另一方面对于移民给欧盟带来的好处,却又允许他们存在。可见,这种矛盾心态是对移民准入方面开放接收还是限制拒绝矛盾心态的延伸。同时,这种矛盾也是文化多样性与一体化之间的矛盾。移民带来了不同的生活方式、价值观念、宗教信仰,增加了欧盟各国文化的多样性。然而正如前面所说,对于绝大多数是同一文化民族的欧盟国家来说,它们对于移民群体的文化异质性特别敏感,因此对已进入欧盟国家的外来移民的排斥更多的是一种文化排斥。然而,欧盟国家也认识到,像德国、法国、英国,历史上都或多或少存在移民,种族、文化、生活的多样性是很明显的,移民不可能完全改变其生活方式和价值观念,而且文化的多样性可以提高社会和文化活力,成为接受国的社会和文化财富。欧盟各国以拥有人人平等、以人为本的人权价值观而自豪,排斥移民的做法又显然不符合这样的价值观。因此,在移民融入欧盟国家的过程中,始

终交织着容纳与排斥、多样性与一体化之间的矛盾。

这一矛盾可以在“同化理论”和“多元文化论”中得到进一步的阐释。同化理论实际是一种文化排斥理论,在它看来,移民必须抛弃移民原先的社会文化传统和习惯,完全认同迁入国社会的生活方式和价值观念,褪尽“异性”而被主流族群接纳为“自己人”,这样才能全面融入到迁入国社会中去,才不会危害社会秩序,移民也才能获得成功。而那些没办法被同化的移民往往是失败者,他们在空间上被孤立、分割,社会地位边缘化,是问题最多的一群人,对社会秩序和发展都没有良好的作用,会激化矛盾冲突。因此,解决问题的最好办法就是同化他们。但是事实上,不少移民没有办法达到同化理论的要求,移民文化不是想怎么改变就能改变的,同化反而会出现对移民的歧视,进一步遭到移民的抵制,加剧矛盾冲突,从而带来许多负面影响。而且那些没有被同化的移民,在他们的聚居区里,不但构建了一定的社会关系网络,而且也形成了一定的产业链和内部市场,获得了生存与发展的机会,并没有像同化理论所认为的那样,移民聚居区因富裕起来的移民外迁而衰退,反而有许多移民聚居区变得生机勃勃,富有竞争力和活力。所以,同化理论遭到猛烈的抨击,多元文化论便应运而生。

多元文化论是一种文化融合的理论,它承认并允许各种不同质的文化的存在,在它看来,由于移民带来了多元文化,丰富了迁入国的文化,促进了这些国家的开放,增强了国家的活力。而且多元文化有助于形成宽容、理解“异”文化的社会氛围,有利于不同民族和睦相处,这样诸多民族、种族、宗教等矛盾都可迎刃而解。现实中,一些欧盟国家如英国、法国、荷兰相继在不同程度上实施了允许外来移民保持其文化的“多元文化政策”,允许开设移民文化学校,有的国家还为移民设立其传统节日,并举办各种传统活动,如华人的春节等。然而,多元文化并没有消除对外来移民的排斥,反而在保护弱势族群的漂亮口号下经常发生多个对立族群的纷争与冲突。一些学者批评多元

文化论是一种静止的文化观,它强调一个人的种族或民族属性与生俱来,不可改变,它左右着一个人的认同、思维与价值观。这实际上是,这是将民族隔阂固定化、合法化,实际上无异于在不同种族之间构筑起不可跨越的鸿沟。有不少学者指出,“传统”并非一成不变,文化是生生不息的绵延过程,任何一个民族的文化都伴随着历史的发展而不断吐故纳新,并与其他文化相互交流、相互渗透。因此,不同文化背景、不同的社会经历和价值观念结合在一起,彼此充分尊重,建立良好的交流机制,就可以整合为一种汲取不同文化优点的新文化,建构出一些新的社会和经济秩序,激化社会活力。

可见,在移民融入过程中,欧盟国家充满着文化排斥、同化与多元文化并存之间的矛盾,这也构成了它们移民融合政策的主要内容。卡斯塔斯(Castles)和密勒(Miller)在1993年出版的《迁移的时代》一书中,把不同国家对待由国际迁移引发的种族-文化差异时采取的政策分为三种模式。一种是排斥模式(the exclusion model),一种是共和模式(the republican model),一种是多元文化模式(the multicultural model)。在欧盟国家中,德国采取的主要是排斥模式;法国是共和模式的典型,英国基本上也属于这一模式;多元文化模式的主要代表是瑞典,另外还有荷兰、芬兰。

严格来说,排斥模式并不准确,卡斯塔斯后来用差异排斥模式(the model of differential exclusion)来代替。简单使用排斥一词会给人造成一种印象,好像实行这一模式的国家要不惜一切代价把生活在其境内的移民赶出去。实际上,这些国家在接受移民进入时主要出于经济原因,移民的合法地位是受到承认的,但地位低于本国公民。这一模式的特征是,在接纳移民的归化方面有十分严格的要求,移民入籍率较低。这一模式坚持“我们并不是一个移民国家”的说法,它以血统主义为原则,即儿童国籍取决于父母的国籍。对具有同样血统的移民及其后代,在归化方面实行优惠政策,而其他血统移民及其后代则很难入籍并享有充分的公民权利,他们与当地社区之间的正式与

非正式的文化接触都是不公正和疏远的。这种融合带有很强的选择性,并通过有针对性的选择以实现某些移民群体的差异排斥。在广义上讲,该模式是一种种族国家模式,公民身份是由种族和语言状况决定的,这样其价值观、文化特性就会保持不变,实际上这种融合一开始就存在限制多样性,容易导致对移民文化的忽视和排斥。

共和模式将公民资格与居住地联系在一起,而不是种族和血缘,儿童国籍取决于出生地。在原则上,所有被允许进入这些国家疆土的人或在其疆土上长久居住的人,都属于这个国家。与排斥模式相比,移民能够更容易地转变为公民,并且相应获得与当地国公民一样的权利。然而,这一模式实际上也有其问题。在这一模式背后隐含着一种不言而喻的东道国文化的优越感,以致优等民族意识的弘扬。它对人权的维护及异质文化的包容有个前提,就是必须接受这个国家的主流文化,这多少有着同化论的影子。法国在战后的一段时间里,曾一度实行减少文化差异的“同化”政策,只是到了20世纪80年代末90年代初,法国政府认识到文化多样性的现实,转而实行较为包容的共和模式,对异族文化予以认同和接受。然而这一认同还暗含一层目的,就是遣返移民。法国移民劳工部的马丁·沙因(Martin Schain)曾指出:“非欧洲移民保持自身文化的权利可被看作是为他们离开法国作准备,这样比让他们融入法国社会后再离开要容易得多。”^[13]这无疑也是对移民的排斥。所以,共和模式是一极为复杂的模式,充斥着容纳与排斥的矛盾,有着同化论与多元文化论的双重影响。

多元文化模式是一种包容的吸收模式,与共和模式根本不同的是,它不要求移民在文化上的同化,而是容忍甚至鼓励文化的差异。移民在居住一定时期后,转变成公民是有保证的,社会成员的身份认同是多元的或者是混合的,移民文化作为非主流文化得到实际的支持。瑞典是实行这一模式的典范,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。在瑞典,各民族文化相互理解和信任,虽然特性不同,但社会地位都是平等的。尽管这一模式遭到排外和极右势力的反对,但是多元文化融合的口号一直为政府和社会公众倡导,体现着社会民主的原则。正如戴维·赫尔德所言:“在瑞典,针对移民的宽松的入籍规定以及福利政策体现了官方多元文化主义。提供第二种语言的学校教育以及慷慨的社会安全措施根植于瑞典社会民主中具有包容性的普遍之中。”^[14]可见,这一模式已突破多元文化论的静止的文化观,而强调各种文化的共生共存和共同发展的可能和重要性,开始了一种新的文化构建。可以预见,这也是欧盟移民政策的改进方向。

上述这三种移民政策模式反映了欧盟国家特殊的政治文化、社会结构的差异。这些模式不是凝固不变的,也处于动态发展之中。从发展方向来看,欧盟各国都逐渐放弃了历史上带有种族主义色彩的“排斥”或“同化”政策,采取更加开放的态度和做法。进入20世纪90年代后期,欧盟的一些国家开始将移民政策的重要目标从适应(adaptation)改为整合(integration),适应具有被动的意思,也就是说移民只能适应移入国的社会经济和文化,才能融入到主流社会中去,而整合则具有主动的建构含义,也就是说,移民不是被动地去适应移入国的环境,而是可以积极地用自己的文化和其他优势,与移入国进行积极的互动,建构新的文化和生活方式。当然,在具体的移民政策规定中,欧盟各国也存在着不少自相矛盾和难以克服的困境,特别是2001年“9·11”发生以后,欧盟也出现更强烈的排外倾向,所以,在对待移民文化上也存在难以确定的做法和政策,这一点可能将是欧盟今后在调整移民政策时必须要认真考虑和对待的重大问题。

综上所述,欧盟在移民问题上的接收与拒绝、容纳与排斥的矛盾心态构成了欧盟移民政策的基础。在吸纳移民上,欧盟移民政策会采用两方面的做法:一方面吸引急需的高科技人才和精英移民,另一方面会进一步限制和打击非法移民和非

精英移民。在移民融合上,欧盟移民政策趋于更平等地对待移民文化和生活方式,挖掘移民文化和生活方式对欧盟各国发展的重要意义。

注释:

[1] Theo Veenkamp, Tom Bentley and Alessandra Buonfino. *People Flow: Managing Migration in a New European Commonwealth*. <http://www.tilburguniversity.nl/globus/activities/con-25112003/briefing.pdf>

[2] 张善余,陈瞳.当代国际人口迁移的新形势.世界地理研究,2000(4)

[3] 约翰·索尔特,詹姆斯·克拉克. UNECE地区的国际移民:模式、趋势与政策. 黄仕琦译. 国际社会科学杂志(中文版),2001(3)

[4] 陈勇. 当今永久性国际人口迁移现状及其特点. 人口与经济,2000(2)

[5] 高鉴国. 欧盟的国际移民和社会整合政策. 欧洲,2000(5)

[6] United Nations. *Demographic Yearbook*. 1996. New York, 1998:1076-1093

[7] Steffen Angenendt. *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Europa Union Verlag, 1999:6

[8] 欧洲是否存在难民与移民问题?. 欧盟出版社,2000(波恩版):14;孙恪勤. 欧盟国家安全的新隐忧——移民问题. 现代国际关系,2001(3)

[9] 孙恪勤. 欧盟国家安全的新隐忧——移民问题. 现代国际关系,2001(3)

[10] 金喜在,孔德威. 全球化时代欧洲各国移民政策的调整. 社会科学战线,2004(2)

[11] J. Widgren, *Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migration and the Role of International Organizations*, 11th IOM Seminar on Migration, Geneva: October, 1994

[12] 覃明贵. 移民:一种被争夺的财富. 国际人才交流,2001(5)

[13] Martin Schain. *The Politics of Immigration in Western Europe*, Cambridge University Press, 1992:128

[14] 戴维·赫尔德等. 全球大变革. 杨雪冬等译. 社会科学文献出版社,2001:441

(责任编辑:张业亮)