

英国脱欧后移民政策的变革： 新古典现实主义的阐释

王晨^a, 周明^b

中国人民公安大学 a. 研究生院; b. 涉外警务学院, 北京 100038

摘要:英国脱欧是21世纪以来最大的政治事件之一,也是欧洲一体化进程中发生的重要事件。脱欧后,在全球人才流动背景下,英国根据国家利益制定一系列新移民政策,在吸引高技术移民的同时严格限制低技能移民与非法移民。总体而言,英国脱欧后移民政策不断朝向更加严格的方向发展,特别是《2023年非法移民法》的出台更是使国际社会对其人道性产生质疑。英国移民政策的变化受国内外政治、经济、对外关系等多方面影响。新古典现实主义为英国移民政策的解读提供一个视角,从体系层面和单元层面探讨英国在外部环境变量以及自身内部变量作用下的政策响应机制,具有一定的借鉴意义。

关键词:移民政策;英国;脱欧;新古典现实主义;变革

中图分类号:D815.6

文献标志码:A

文章编号:2097-0900(2026)04-0077-09

一、引言

2016年6月23日,英国进行了脱欧公投,这场超过72.2%人口参与的投票最终以52%比48%的微弱优势宣告了脱欧派的胜利^[1-2]。脱欧后,英国在经济和政策上的优先事项发生显著变化,特蕾莎·梅和鲍里斯·约翰逊在脱欧协议谈判和实施过程中经历多次内部争斗,保守党内部和政府决策过程也面临重重挑战。脱欧不仅造成英国政治内部分裂,也对整个欧盟和全球政治产生深远影响。法国国民阵线领导人玛丽娜·勒庞曾将脱欧比作1989年柏林墙的倒塌,认为这是欧洲历史上的重大转折点,并使得反

欧盟情绪在整个欧洲蔓延^[3]。经过漫长的谈判与商议,英国于2020年1月31日正式脱离欧盟。

关于英国脱欧的动因,学界已有广泛讨论。刘益梅认为,难民危机所造成的精英层与民众的离心倾向、政党之间的分裂、带有“疑欧情结”的英国右翼媒体对移民和难民问题大肆渲染所引发的民粹主义深刻影响英国脱欧进程^[4]。瑞安·伯恩在其文章《英国为什么要脱欧?这对古典自由主义者意味着什么?》中指出,英国脱欧是由四种长期结构性原因导致的,即英国在欧盟的地位、主权、移民以及价值观^[5]。不可否认的是,英国脱欧与移民因素密切相关。英国脱欧前的多项民调显示,移民问题的关注

收稿日期:2025-01-30

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“《国籍法》中‘定居’概念的辨析与明确研究”(2022JKF02047)阶段性成果

作者简介:王晨(2001—),男,山东济南人,在读硕士研究生;周明(1985—),男,山东临沂人,副教授,博士。

度已经超过教育、医疗、经济等,成为英国民众最为关切的问题之一。东梅斯·皮纳尔和亚历克斯·萨顿在《英国移民政策、非政治化和英国脱欧》一文中认为,移民政策已被保守党和工党政府用作管理通货膨胀和劳动力的手段,历届政府都试图借助外部力量使移民政策去政治化,而这种去政治化战略最终失败,使英国与欧盟的关系政治化,为英国退出欧盟创造条件^[6]。

英国脱欧后重新掌握了对移民的控制权,其背后更深层次动因是什么?英国移民政策又将如何发展?新古典现实主义为我们提供了一个解释路径。笔者以新古典现实主义为视角,将国际层面的体系变量、国内层面的单位变量同时作为自变量,对英国脱欧后移民政策变化的决策过程以及国际影响作出解释,并预测未来英国移民政策的发展趋势。

二、新古典现实主义分析框架

新古典现实主义作为现实主义的一个重要分支,最早由吉登·罗斯在其1988年发表的书评文章《新古典现实主义和外交政策理论》中作出定义。新古典现实主义同样以国际体系作为理论起点,继承结构现实主义的“无政府状态”假定,承认国家之间力量分布的结构性因素对国家政策和行为的解释作用^[7]。同时,融合古典现实主义的国内政治和个人要素与新现实主义的系统要素,将国内变量与体系变量整合到同一因果机制中来解释国家的国际行为^[8]。这一分析框架跨越国际和国内两个层次,多层次解释国际政治现象,其中系统变量作为自变量,影响但不决定国家行为。国内变量则作为干预变量,既传导又调整系统变量对国家行为的影响。基于此,新古典现实主义重点阐释自变量如何通过中介变量的作用最终影响和决定因变量即国家对外政策、国家行为和国际后果。

结构现实主义将国际体系中的国家实力分布与权力趋势作为唯一解释变量,对于国家行为与决策的解释具有模糊性。而新古典现实主义认为,国际体系是晦涩不明的,在“无政府状态下”,国家对安全是否充足难以作出准确判断,只能通过先验判断反映国际政治形势,因此结构性压力必须通过单位层次的干预变量对因变量产生影响^[9]。格伦·斯奈德引入清晰度(clarity)和国际环境的约束性作为补充。清晰度是指国际体系向各国呈现信号和信息的清晰程度,具体包括:对机遇和威胁的明确程度;机遇和

威胁的时间范围;不同应对政策的优劣程度^[10]。国际环境则包括约束性和包容性两种性质。国家面临的威胁或者机遇越急迫,威胁越严重或机遇越诱人,国际环境越具有约束性,反之则越具有包容性。

新古典现实主义通常强调体系因素在国家行为中的主导作用,将单元层面的变量视为衔接体系因素与国家行为的中介因素。然而,并非所有国家对外行为都由体系因素起主导作用。伊里亚斯·戈茨将国内因素的作用分为三种模式:作为调节因素,干预国际压力与国家行为之间因果关系的强度;作为补充因素,帮助解释国际体系压力难以完全覆盖的国家行为;作为主导因素,在特定体系条件下直接驱动国家行为^[11]。本文借鉴其第三种模式,将国内单元层面的因素作为主要原因变量,认为英国脱欧后移民政策调整是体系因素和国内因素的共同作用结果。鉴于影响国家决策的国内变量较为繁杂,如国家意识形态、领导人的认知与政策偏好、国家—社会关系、公众舆论等,本文将影响英国移民政策的国内变量划分为形势认知、利益考量以及战略文化,按体系变量、国内变量—政策反应—政策影响的分析框架,将各自变量带入考察英国移民政策变化的动因。

三、英国移民政策的发展历史

(一)20世纪移民政策

第二次世界大战后,随着英国殖民地体系的瓦解,英国政府在维持英联邦团结、国家经济重建以及巩固英国作为全球大国地位的多重战略需求下,颁布《1948年英国国籍法》。该法案赋予所有英联邦公民英国国籍,允许其不受限制地迁入英国,并享有与英国公民同等的政治权利。然而,这一宽松的移民政策也引发社会层面的广泛忧虑。大量有色人种移民涌入英国,部分政府官员及社会人士对大量移民可能引发的社会紧张和文化冲突表示担忧,认为不被限制的移民数量将引发严重的社会问题。

随着种族问题和社会矛盾的加剧,《1962年英联邦移民法》出台,这标志着二战后英国移民政策的第一次重大收紧。该法案明确限制来自英联邦国家的移民,设立技术专长、学历要求以及移民定额等条件,以控制移民的数量和质量。尽管该法案表面上并未直接涉及种族问题,但由于许多来自前殖民地的移民在学历和专业技能上处于不利地位,实际上使大多数有色人种移民成为政策限制的主要对象。尽管这一政策引发国内的政治争论,民意调查结果

却显示,政府的移民限制措施得到广泛的民众支持。

20世纪60年代以来,随着经济增长放缓以及国内种族矛盾加剧,英国政府进一步强化对移民的控制。《1971年移民法》规定,只有至少一位父母或祖父母出生在英国的移民才享有入境和居住权,并引入居留权的概念。《1971年移民法》在《1962年英联邦移民法》基础上对移民的限制进一步规范化和精细化,表现出英国抛弃借助英联邦提高国际地位的幻想,而转向融入欧洲的理性选择。但此过程中也显现出种族歧视的特点,激化了国内种族矛盾^[12]。1980年新移民条例引入“首要意图原则”^①以及投靠人的登记义务。《1981年英国国籍法》通过对“公民权”作出更为狭窄的界定,缩小享有英国公民权的覆盖范围。另外,该法取代由《1948年英国国籍法》所确立的复合性公民权,标志着英国政府已经同等对待来自英联邦的移民与其他外国移民,从而阶段性地解决来自英联邦的大量有色人种移民入境问题^[13]。

20世纪80至90年代,由于苏联及东欧地区的政治动荡与局部冲突,西欧迎来大规模的移民潮。在此背景下,英国积极响应欧共体关于遏制非法移民的相关措施,同时通过向北非移民提供援助以减少移民输出,从源头上缓解移民压力。与此同时,英国政府不断完善移民立法,并加大对非法移民的查处力度。总体而言,20世纪英国移民政策经历从“自由进入”向“限制移民”的深刻转变,逐步由为满足战后经济重建需求而放宽移民政策,转向对移民流动进行更为严格管控,呈现出政策趋紧的发展趋势。

(二)21世纪初英国移民政策

21世纪以来,受经济全球化、恐怖主义威胁以及国内社会政治因素的共同影响,英国移民政策经历重要转型。在托尼·布莱尔时期,英国移民政策呈现出双重特征:一方面,政府鼓励劳工移民;另一方面,强化对难民的限制。2003年,英国推出高技术移民计划(HSMP),通过积分制度来筛选符合条件的海外高技能人才。在立法方面,英国政府先后颁布《2002年国籍、移民和庇护法》《2004年底护和移民(申请人

处理等)法》《2006年移民、庇护和国籍法》,不断完善移民入籍居留与难民庇护政策,其总体基调在吸引外来人才的同时保护国家安全和经济利益。

随着全球经济形势变化,尤其是2008年全球金融危机爆发,戈登·布朗政府在移民政策上进一步收紧。在此背景下,英国政府在HSMP基础上提出计点积分制,提出更加细化的移民分类,并根据技能水平对移民进行筛选。此外,布朗政府还加大打击非法移民的力度,颁布《2009年边境、公民和移民法》以加强边境管控,通过成立移民小组,加强执法协作,打击区域性的非法移民行为^[14]。

戴维·卡梅伦将政府的移民政策目标描述为“良好的移民,而不是大规模移民”^[15]。在经济危机后的移民问题上,政府面临来自民众和政党内部的压力,要求对移民进行更严格的管控。卡梅伦政府对普通工作签证设置数量限制,关闭高技能人才签证通道,限制学生移民并收紧家庭团聚政策。同时,卡梅伦政府颁布《2014年移民法》,通过创造“敌对环境”来打击非法移民,进一步强化对移民的边境管控^[16]。《2016年移民法》的出台则进一步加大对非法移民的刑事打击力度,包括对雇佣非法移民和提供住宿的个人实施刑事处罚。

总体来说,21世纪初期,英国移民政策呈现出从吸引高技术劳工移民到严格限制非法移民的转变,反映了国内经济状况和社会矛盾变化以及英国对全球化挑战、恐怖主义威胁及国内治安问题的回应。面对新挑战,英国移民政策越来越侧重于对国家安全和稳定的考量。

(三)脱欧后英国移民政策

英国脱欧后收回对移民的控制权。2019年,英国政府推出欧盟永居方案(EU Settlement Scheme),以保障在英国的欧盟公民及其家庭成员能够继续合法居住,并享有与此前相同的福利待遇^[17]。该方案设定三类符合条件的欧盟公民:一是连续在英国居住五年及以上的欧盟公民;二是计划继续在英国居住但未满五年的欧盟公民可获得“预先定居身份”;三是符合条件的海外亲属^②。然而,该方案也带来潜

① 该原则规定非英国公民作为配偶的一方必须能够表明这个婚姻的首要意图不是为了定居英国,否则将禁止订婚者或者配偶进入。

② 截至2020年12月31日,在英国连续居住5年的欧盟公民及其家庭成员将有资格获得“定居身份”。在2020年12月31日前抵达英国,但计划在英国继续居住的欧盟公民及其家庭成员将有资格获得“预先定居身份”,使他们能够一直在英国停留至达到5年的门槛,然后申请定居身份。在实施期结束后,如果在海外居住的近亲属与该公民在2020年12月31日之前就存在亲属关系,并且该关系在亲属希望来英国时继续存在,那么居住在海外的近亲属(配偶、民事伴侣、持久伴侣、受抚养的子女或孙子女、受赡养的父母或祖父母)及其未来的子女也可以获得在英国居留的权利。

在的非法移民问题,尤其是在低技能移民领域。由于英国新政策不再向低技能移民颁发签证,部分欧盟公民可能会通过入境后隐瞒工作意图、寻找工作机会,或者通过家庭团聚等途径滞留英国^[18]。

2023年,英国出台《2023年非法移民法》,旨在“防范和制止非法移民,特别是通过不安全和非法路线的迁移的人,并要求将违反移民管制入境的人驱逐出英国”。该法案赋予内政大臣广泛的权限,包括驱逐非法移民、拒绝庇护申请,并通过“先遣送,后上诉”机制,限制非法移民返回英国^[19]。这一政策剥夺了非法入境者的居留和国籍申请权,并通过设立“安全的第三国”名单,推动将寻求庇护者转移至“第三国”,如卢旺达等。该法案的通过对英国移民政策和对外政策产生深远影响。一方面,该法案为英国政府打击非法移民提供了明确的法律依据,赋予政府在拘留与遣返非法移民方面的合法权限,有效增强英国的边境管控能力。另一方面,该法案似乎打破了维护国家主权和安全与保障人权之间的张力平衡,由于可能违反国际法和违背人权而饱受质疑与批评。由于该法案拒绝为其适用范围内的所有人提供难民保护,包括无人陪伴和失散的儿童,英国国内外不少人士批评此法案“不人道”且“无效”。联合国难民事务高级专员格兰迪表示:“这项新立法严重削弱保护难民的 legal 框架。”

在合法移民方面,英国政府引入更加严格的移民规则,力求减少净移民人数。2023年,英国政府公布“五点计划”,响应近期净移民数据的激增。该计划包括提高技术工人签证门槛,取消对短缺职业岗位的工资折扣等一系列措施。2024年4月,英国政府将技术工人的一般工资门槛从26 200英镑提高到38 700英镑,家庭团聚申请最低收入要求从18 600英镑提高到29 000英镑。同年7月,工党执政后表示,将继续实施保守党“五点计划”大部分内容,以减少净移民。

四、新古典现实主义理论视角下英国移民政策变化分析

(一)体系层次动因分析

1. 欧盟内部实力分布对比

脱欧之前,英国是欧盟的第三大经济体,仅次于德国和法国。有关数据显示,在2010至2016年间,德国的年度GDP总量一直领先于英国和法国,英国与法国的GDP总量相差不大。英国的GDP占欧盟

总GDP的比例在14%到18%之间,而德法两国的占比达到约35%。在欧盟的政治框架中,德法轴心对欧盟政策的制定起到核心作用。英国虽然也是一个有影响力的成员国,但在某些关键问题上与德法存在分歧,有时甚至处于边缘位置。德法在推动欧盟深度一体化进程中具有决定性的影响力,而英国则更倾向于保持一定的国家主权和灵活性。总体来看,虽然英国与德国和法国之间的相对实力差距并不显著,但由于德法两国作为欧洲大陆国家在欧盟中居于主导地位,其总体权力资源明显超过英国。因此,英国在实际合作中面临被德法两国制衡的局面,这种权力上的不利和被动状态是英国脱欧的体系层面变量之一。

2. 国际环境的清晰度与战略性质

国际环境的战略性质有包容性与约束性之分。在英国脱欧前后的欧盟次国际体系内,虽然英国在权利分布上受到德法两国制约,但并没有形成针对英国的约束性力量,没有受到来自国际以及次国际体系层面紧迫而强烈的威胁,国际环境的战略性质总体上是包容性的。国际体系的清晰度包括:对机遇和威胁的明确程度;机遇和威胁的时间范围;不同应对政策的优劣程度。在英国脱欧前,欧盟作为一个次国际体系环境,带给英国的机遇包括欧盟单一市场带来的经济利益、科研和技术方面的合作以及在欧盟政策制定中的发言权;威胁则包括欧盟的广泛法律和政策约束对于英国政策自主性的限制,以及根据欧盟劳动力自由流动政策对于边境控制权的让步。在此意义上,英国对于欧盟次国际体系下的威胁与机遇认知是清晰的。机遇与威胁的时间范围相对难以判断,在此借助英国政策制定过程中的连贯性和稳定性予以侧面反映。以移民政策为例:脱欧前,除欧盟劳动力的自由流动外,英国对移民和难民的态度相对严格;脱欧后,英国结束了对欧盟国家的自由移动权,实施基于积分的新移民系统。这个系统增加对移民的工资和技能要求,从而限制低技能劳动力流入。这些变化体现英国政策在强化边界控制和减少低技能移民方面的连续性。也就是说,欧盟给英国带来的机遇与威胁在相对长一段时间内具有可预见性,因此时间范围也是清晰的。在清晰度影响决策过程中,决策者根据战略需求对未来潜在成本与收益进行评估,最终理性选择相对收益最大的政策。通过政策评估,可以预见英国脱欧将使其恢复法律、边界和经济政策的完全控制权,同时遭

受潜在的经济利益损失。英国在综合权衡后认为留欧的成本大于收益,从而作出脱欧的理性选择。

3. 结构性调节因素

全球化进程极大促进劳动力、技能和人才的全球流动。在经济全球化背景下,跨国公司和国际组织对高技能劳动力的需求不断增加,促进世界范围内的人才流动。根据联合国的数据,国际移民人数从2000年的1.73亿增加到2020年的2.81亿^①。新一轮科技革命在全球化背景下应运而生。数字化和信息技术的快速发展,对全球劳动力市场和移民政策产生深远影响。技术进步促使需求向高技能和高教育水平的劳动力倾斜,这种需求变化使得各国积极调整其移民政策以吸引和保留国际人才,不断强化国际竞争力。英国在脱欧后结束与欧盟的自由流动条约,预期大幅减少移民总量,并根据新的移民积分系统和“全球人才移民”政策,进一步限制低技能移民,吸引全球人才。因此,英国移民政策的保守化趋势在全球化与技术革命两个调节因素作用下得到较好解释。

国际难民与非法移民问题也极大干预英国移民的政策决策。据英国国家数据办估算,截至2019年9月,英国约有24万净移民,其中移入64.2万人,移出40.2万人。根据英国内政部统计数据,2001年英国非法移民数量大约为43万人,2007年为53.3万人。这些非法移民主要是英国采取限制性移民政策造成的结果。根据欧盟统计局数据,在英国发现的非法居留者数量2013年至2015年呈现不断增长趋势,从2013年的57145人增长到2015年的70020人^②。这主要由自2010年“阿拉伯之春”后中东和北非局部动荡所致。2016年至2019年,在英国被发现的非法居留者数量出现大幅下降。2014年,欧盟27国在英国获得庇护的人数共计785人,这一数量约占同年欧盟接收难民总量的11%。由此可见,英国是非法移民的重要目的地国。非法移民问题使英国在经济社会福利与公共安全方面受到剧烈冲击,这对《2023年非法移民法》出台具有较强的原因力作用。

(二)单位层次因素分析

1. 形势认知

在国际环境呈现高清晰度以及包容性条件下,

全球化与技术革命为英国决策者提供了清晰的形势认知。正如英国内政大臣普丽蒂·帕特尔(Priti Patel)表示:“英国将结束欧盟的自由流动权,重新控制国境,并通过新的移民积分系统来实现人民的优先事项,即降低整体移民数量。这一新系统旨在吸引全球最聪明、最优秀的人才,以此来促进经济和社会的振兴,并释放国家的全部潜力。”这反映了英国在移民问题上的新认知:一方面,减少对低技能移民的依赖,鼓励本地劳动力市场的发展和技术投资;另一方面,通过吸引高技能劳动力,增强国家的创新能力和国际竞争力^[20]。英国国内民众对新移民政策的认知期望是同向的,偏好强调对移民的控制和质量。根据Hesketh的调查,在探讨英国脱欧后的移民原则时,英国的受访者表示他们确实希望政府利用英国脱欧作为减少欧盟移民数量的机会,但更重要的是应当实现对移民的控制目标,因为这会对移民索取福利和实施犯罪的愿景给予负向激励。脱欧后,虽然英国民众对移民的排斥态度有所缓和,但受访者对高技能移民的偏好普遍高于低技能移民,其中88%的人表示高技能移民对英国经济更有利^[21]。总体而言,脱欧前后英国对移民的整体策略和态度发生明显改变,由相对开放的政策转向更加具有选择性和限制性的移民控制,这在一定程度上反映国内对移民影响的重新评估和对未来经济社会发展需求的形势预期。

2. 利益考量

经济利益考量是决定英国移民政策的重要因素。通常来说,在经济恢复以及快速发展的繁荣时期,市场对劳动力的需求较大,政府就会采取更为宽松的移民政策以填补劳动力空缺;相反,在经济萧条以及经济危机时期,为应对高失业率和福利减少,政府就会收紧移民政策。经济考量使英国更倾向于吸引高技能移民。根据*International Tax and Public Finance*杂志上的一项关于欧盟国家中本地居民和移民对政府预算净财政贡献的研究,高技能移民通常凭借高薪职位产生更高的税收,同时由于他们较少依赖公共福利,因此总体上是公共财政的净贡献者^[22]。虽然Costas-Fernández(2018)的研究发现,从事高技能和低技能职业的移民都较在英国出生的工人生产力更高,但综合来看,移民的影响不仅仅是经

① 数据来源:联合国经济和社会事务部, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migration>。

② 数据来源:欧盟统计局, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eipre/default/table?lang=en。

济上的,其经济利益常常被其他因素所抵消^[23]。在国家政治利益层面,英国脱欧是对增强国家主权的直接响应。脱欧过程中,“夺回控制”的口号反映了公众对于收回边境权的强烈需求。这种公众情绪促使保守党将结束自由流动作为竞选策略的核心部分,并一以贯之地采取更严格的移民政策。在社会利益方面,特蕾莎·梅声称,“当移民人数过多,变化速度过快时,就不可能建立一个有凝聚力的社会”^[24]。

此外,在与欧盟互动过程中,英国表现出明显的“趋利避害”倾向。这集中体现在英国政府2016年2月颁布的政策文件《两全其美:英国在改革后的欧盟中的特殊地位》中所提出的“两全其美”的形象塑造上^①,即英国处于独特位置,可以挑选其想要参与的一体化进程中对其有利的那些方面,在移民方面亦是如此。戴维·卡梅伦在其移民政策文件中明确指出:“对欧盟移民进入我们的福利系统将实施严格的新限制,以便来到我国的人在获得福利前必须有所贡献。”同样的“两全其美”的形象也曾被托尼·布莱尔用来确保英国选择性加入欧盟庇护和移民政策系统,使英国只挑选对其有利的方面,同时尽可能控制来自国外的移民流。

3. 战略文化

在国家层面,国家地位寻求导致国家角色构建,进而导致国家对外政策变化,从而影响移民政策制定^[25]。脱欧之后,英国不满足于做一个区域性大国,而谋求在世界范围内的地位,因而扮演着美国忠实盟友、欧盟区域伙伴、全球贸易大国、“盎格鲁圈”(Anglosphere)协调者、英联邦领导者、民主价值观维护者等角色,以满足其追求全球性大国地位的需要。为塑造其全球贸易大国的角色,英国需要在移民方面发挥人才市场作用,引入高端人才提升其市场竞争力。在此背景下,英国通过引入移民积分系统与推出“全球人才移民”政策,优先吸引能够对经济产生显著正面影响的高技能劳动力,确保移民能够促进英国的长远发展和国际竞争力提升。

在社会层面,英国例外主义欧洲观、疑欧主义传统和民粹主义对移民政策产生显著影响。英国例外主义欧洲观根植于其身处岛国的特殊地理位置及全球殖民帝国的历史,这种背景促使英国民众形成一种强烈的民族认同感和自豪感,以及相较于其他欧

洲国家更强的独立意识和自主意识。英国不仅在政治话语上,而且在媒体、艺术和流行文化等方面都不同程度受到英国与“欧洲”之间本质差异概念的渗透,这种差异往往以前者在道德和政治上优于后者的隐含假设为前提。英国将自己定位于超越欧盟的世界大国角色,将欧盟视为消极的、危险的存在,因为一体化通常被视为对国家自主性和独立性的让步。英国例外主义欧洲观的发展和延伸使得疑欧主义逐渐成为其战略文化。根据保守党民意调查者Lord Ashcroft在脱欧当天对12 369名投票者的调查:近一半(49%)支持脱欧的受访者表示,想要离开欧盟的最主要原因是“有关英国的决定应该在英国作出的原则”;约三分之一(33%)的受访者表示,脱欧的主要原因是能够“为英国重新控制移民和边境提供最佳机会”;超过八分之一(13%)的受访者表示,留欧意味着“英国未来对欧盟扩张及其权力增长丧失话语权”^[26]。

此外,英国的民粹主义兴起在脱欧进程中尤为明显。英国独立党(UKIP)等民粹主义政党和政治人物通过媒体发表移民问题的负面报道,利用公众对移民和欧盟的担忧来推动脱欧议程。英国脱欧前的多项民调显示,移民问题的关注度已经超过教育、医疗、经济等,成为英国民众最为关切的问题之一,这也成为影响英国脱欧及移民政策走向的重要因素。

(三)政策变革影响评估

1. 政策的正向成效:政策自主权与人才竞争力

英国脱欧后,其移民政策制定与实施从欧盟的法律框架中解脱出来,不再受欧盟自由流动条约的约束,从而能够完全控制进入国境的移民类别、数量和条件。英国移民政策的自主性得到显著提升,使得国家在全球移民治理框架中能够根据本国经济、社会和安全需求更加灵活地塑造和调整自身的移民接纳标准与优先方向。如,英国通过引入移民积分系统,将移民资格与技术、学历、语言能力等标准挂钩,从而有效排除低技能劳动力的无序流入。这种自主性赋予英国更多空间来优先满足国家利益,筛选出能为英国作出更大贡献的移民,并在政策制定过程中充分回应本国居民的诉求与关切。

英国脱欧后的移民政策重点转向全球化背景下的高技能人才竞争,通过改革技术工人签证制度,试

① 参见:2016年卡梅伦保守党政府发布的政府文件 *The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union*。

图吸引更多具有高附加值的移民以推动经济创新和社会发展。针对科技、文化等领域,英国政府于2020年2月推出全球人才签证,取代之前的Tier 1(特级人才)签证,为在英国从事科学、艺术和文化领域职业有才华的个人提供便利。自2021年1月起,英国引入新的移民积分系统,该系统平等适用于所有非欧盟和欧盟国家的高技能移民,要求申请人有工作邀请、具备一定的英语语言能力以及达到最低薪资门槛,以确保引入的移民对英国经济有积极贡献。此外,英国推出“全球人才移民”政策,允许在科技、研究、数字技术及艺术文化领域表现卓越的个人无需工作邀请即可申请。通过一系列政策调整,英国向全球人才释放友好信号,以规范化和透明化的政策体系,不断增强对全球顶尖人才的吸引力。高度针对性的移民政策体现了英国移民管理从被动到主动的战略调整,不仅为相关行业的革新注入活力,也在一定程度上缓解特定领域的人才短缺问题,为英国在经济全球化进程中增强自身竞争力提供有力支持。

2. 负面效应与挑战:劳动力短缺与人道性危机

尽管英国脱欧后的移民政策显著增强对高技能人才的吸引力,但与此同时也对一些依赖低技能劳动力行业产生冲击。在低技能移民方面,自由流动政策的终止意味着来自欧盟的低技能移民不再享有自由进入英国工作的权利。这一政策转变直接导致部分低技能行业面临劳动力短缺问题。2021年8月,食品和农业部门职位空缺数量估计为500 000个^①。截至2022年6月,英国劳动力市场中存在约33万名工人的短缺。这些缺口主要集中在低技能行业,如运输、仓储、批发零售和住宿餐饮业等^[27]。英国政府对于低技能移民的态度犹豫不决,既希望通过投资自动化和提高生产力来减少对低技能移民的依赖,又急切想要降低劳动力短缺的影响。目前,英国政府重新引入并扩大季节性工人签证,放宽对外国护理工作者的移民规定,但除此之外没有广泛适用于低技能工作的移民签证渠道,大多数低技能移民仍然没有合法途径进入英国。从长远来看,其移民政策对于低技能劳工在较长一段时间内仍是限制性的。英国政府希望通过技术发展来填补低技能岗位的空缺,实现结构性重塑,但无法避免部分行业在短期内遭受阵痛。

此外,英国移民政策在社会与人道层面面临的挑战亦不容忽视。长期以来,英国一直标榜其人道主义传统,承诺为需要保护的人提供安全、合法的途径。然而,英国对于非法移民和难民的态度被一些国际组织和人权机构批评为过于严苛,某些政策被认为可能违反国际法和人权法。特别是《2023年非法移民法》的出台,剥夺了非法移民申请庇护的权利,更是破坏了英国“引以为豪”的人道主义传统。非法移民政策已经成为英国控制难民数量的工具,将许多可能符合条件的申请庇护者拒之门外。英国内政大臣苏拉·布雷弗曼承认这项有关非法移民的法案违反人权法律的可能性“超过50%”。联合国难民署表示对英国这项法案的条款“深表关切”,称这将是“明显违反《关于难民地位的公约》的行为”。英国红十字会难民支援部门负责人弗雷泽称,法案成为法律的那天将是“黑暗的一天”,“这将使来自苏丹、叙利亚等地的许多难民陷入被拘留、贫困的永久困境中”。虽然英国推出非法移民政策的初衷是控制移民流动并确保国家安全,但这一过程中的伦理和人道主义挑战也可能在短期内带来负面后果,影响英国的国际形象与社会稳定。

五、结论与展望

在全球范围内,移民问题一直备受争议。移民政策影响着英国社会的方方面面。20世纪中叶,英国凭借其优质的劳动力市场和社会福利吸引大量来自全世界的移民,加之英国政府实行不加限制的移民政策以寻求“英联邦领导者”的地位,大量有色人种移民进入英国。移民的涌入在为英国提供经济增长和人口红利的同时,也给社会增添诸多不稳定因素,愈发激起民众对于移民问题的担忧。1958年的种族骚乱后,英国政府开始重视移民问题,其移民政策也不断转向限制性。进入21世纪,经济全球化趋势不断加强,和平与发展成为时代主题,但局部热点不断,恐怖主义成为各国移民政策调整的重要考量因素。2010年“阿拉伯之春”后,大量来自中东和北非的难民涌入欧洲,引发英国民众对移民问题的再次担忧。在英国媒体对移民大量负面煽动报道下,英国最终通过脱欧公投,收回对边境的控制权。

脱欧之后,英国不再满足于仅仅作为一个欧洲大国,而是寻求全球性大国地位。新时期的国际竞

① 数据来源:Labour shortages in the food and farming sector, <https://committees.parliament.uk/publications/9580/documents/162177/default/>。

争主要体现为人才竞争,英国积极调整移民政策,实施“全球人才移民”政策,旨在引进高端人才,同时把低技术、低素质移民排除在外,以适应其面向全球的劳动力市场。人才引进是一个开放边境的过程,此过程往往与非法移民的治理密切相关。英国为实现其移民目标,实施极为严苛的难民和非法移民政策。一方面,加大对“人才”的甄别;另一方面,严防死守防止非法移民借助船只偷渡进入英国,并通过政策调整消除非法移民和难民通过欧盟“曲线”进入英国的可能性。总之,英国在移民问题上的利益考量是国内政治、经济、社会等因素共同作用的结果。经济因素的推力以及政治、社会因素的拉力,使得减少移民总量并筛选具有更高经济边际效益的高技能移民成为英国移民政策的变化方向。

在战略文化层面,英国移民政策的重塑不仅反映对经济需求的响应,也体现对社会凝聚力的重视。英国的新移民政策重视移民对社会关系、社区融合以及社会凝聚力的影响。虽然移民与社会凝聚力之间缺乏健全的实证证据,但有迹象表明,临时或过渡性的移民不利于社会凝聚力的形成。随着自由流动义务的终结,英国政府的新移民体系旨在优先考虑高技能移民,对低技能移民设置更高门槛,导致低薪行业劳动力短缺。英国移民政策注重移民的长期社会融入,而非仅仅短期的经济贡献,对于是否放宽临时移民的态度犹豫不决。

新古典现实主义为我们提供了一个视角,从体系层面和国内层面考察英国脱欧后移民政策的转变动因,从而揭示英国对国家利益的高度敏感和对国际环境变化的适应。作为一个移民发达国家,英国在移民引入与融合政策方面有许多经验教训可供我国借鉴。我国在制定相关移民政策时,要在经济利益、国家安全与国际责任之间寻求平衡,从实际情况出发,以国家利益为重,坚决维护国家主权、安全和发展利益。

参考文献:

[1] 支文明. 英国脱欧公投结果能否推翻? 你需要了解的一切 [EB/OL]. (2016-06-28) [2024-05-15]. <https://finance.sina.com.cn/money/forex/forexroll/2016-06-28/doc-ifxtmwri4787709.shtml>.

[2] HAYES A. Brexit meaning and impact: the truth about the UK leaving the EU [EB/OL]. (2020-01-31) [2024-05-14]. <https://www.investopedia.com/terms/b/brexit.asp>.

[3] GRANT C. The impact of Brexit on the EU [EB/OL]. (2016-06-24) [2024-05-14]. <https://www.cer.eu/insights/impact-brexit-eu>.

[4] 刘益梅. 难民危机与欧洲民粹主义崛起探析[J]. 学海, 2016(4):42-48.

[5] BOURNE R. Why did the British Brexit? and what are the implications for classical liberals? [J]. *Economic affairs*, 2016, 36(3): 356-363.

[6] DONMEZ P E, SUTTON A. British immigration policy, depoliticisation and Brexit [J]. *Comparative European politics*, 2020, 18(1): 659-688.

[7] GIDEON R. Neoclassical realism and theories of foreign policy[J]. *World politics*, 1998, 51(1): 144-172.

[8] 崔向平, 王生. 新古典现实主义理论评析[J]. *社会科学战线*, 2020(5):271-275.

[9] KITCHEN N. Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of rand strategy formation [J]. *Review of international studies*, 2010, 36(1): 117-143.

[10] RIPSAN N M, TALIAFERRO J W, LOBELL S E. Neoclassical realist theory of international politics [M/OL]. Oxford University Press, 2016: 40-46.

[11] GTZ E. Neoclassical realist theories, intervening variables, and paradigmatic boundaries [J]. *Foreign policy analysis*, 2021, 17(2): 1-13.

[12] 鞠长猛. 论英国《1971年移民法》颁布的背景、内容及其影响[J]. *前沿*, 2013(17):193-195.

[13] 周渊钧. 《1981年英国国籍法》研究及对我国的启示 [J]. *武警学院学报*, 2021, 37(3):18-22.

[14] 姚婷. 英国现行移民政策研究[D]. 济南: 山东大学, 2013.

[15] GOWER M, HAWKINS O. Immigration and asylum: changes made by the coalition government 2010-2015 [EB/OL]. [2024-05-22]. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05829>.

[16] TAYLOR R. Impact of “Hostile Environment” policy [EB/OL]. (2018-06-11) [2024-05-22]. <https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2018-0064>.

[17] Home Office. EU settlement scheme statement of intent [EB/OL]. (2018-06-21) [2024-05-22]. <https://www.gov.uk/government/publications/eu-settlement-scheme-statement-of-intent>.

[18] 曾范敬. 英国移民现状及脱欧后移民政策的新变化 [J]. *世界民族*, 2021(4):37-52.

[19] DONALD A, GROGAN J. Explainer: the illegal migration act 2023 [EB/OL]. (2023-08-15) [2024-05-06]. <https://ukandeu.ac.uk/explainers/illegal-migration-act-2023/>.

- [20] MENON A. Immigration after Brexit: where are we going? [EB/OL]. [2024-03-24]. <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2023/03/Immigration-after-Brexit-UKICE-and-MigObs-2023.pdf>.
- [21] HESKETH R, KLEINMAN M, LEWIS A. Temporary migration routes, integration, and social cohesion: an assessment of the evidence [R]. London: The Policy Institute - King's College, 2021.
- [22] BLAU F D, MACKIE C. The economic and fiscal consequences of immigration [M]. Washington, D. C.: National Academies Press, 2017.
- [23] PORTES J. New evidence on the economics of immigration to the UK [EB/OL]. (2018-10-04) [2024-05-22]. <https://cepr.org/voxeu/columns/new-evidence-economics-immigration-uk>.
- [24] STONE J. What Theresa May said about immigration in her infamous speech to Tory conference [EB/OL]. [2024-05-22]. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-immigration-policies-speech-conference-2015-tory-conservative-party-views-a7209931.html>.
- [25] 孙志强,张蕴岭. 地位寻求、角色构建与英国脱欧后的对外政策调整[J]. 欧洲研究,2022,40(4):106-134.
- [26] ASHCROFT L. How the United Kingdom voted on Thursday and why [EB/OL]. (2016-06-24) [2024-05-28]. <https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why>.
- [27] SPRINGFORD J, PORTES J. Early impacts of the post-Brexit immigration system on the UK labour market [EB/OL]. (2023-01-17) [2024-05-15]. <https://www.cer.org.uk/insights/post-brexit-immigration-uk-labour-market>.

Changes in Britain's Post-Brexit Immigration Policy: a Neoclassical Realist Interpretation

WANG Chen^a, ZHOU Ming^b

a. Graduate School; b. School of International Police Studies, People's Public Security University of China, Beijing 100038, China

Abstract: The Brexit is one of the biggest political events since the beginning of 21st century and an important incident in the process of European integration. After Brexit, in the context of the global mobility of talent, the UK has formulated a series of new immigration policies in line with its national interests, attracting high-skilled immigrants while strictly restricting low-skilled immigrants and illegal immigrants. Overall, the UK's post-Brexit immigration policy has continued to evolve in a strict direction, especially its *Illegal Immigration Act 2023*, which has caused the international community to question its humanity. These changes in British immigration policy have been influenced by domestic and international politics, economy, foreign relations. This paper applies the neoclassical realism to interpret the UK's immigration policy, and discusses the policy response mechanisms of the UK under the influence of both external environmental variables and internal domestic factors at the systemic and unit levels, offering insights for reference.

Key words: immigration policy; UK; Brexit; neoclassical realism; reform

(责任编辑 刘彦超)