

欧盟在移民政策上的两难处境及探索

张雪

山东大学移民研究所/山东大学哲学与社会发展学院 研究生

电子邮件: zxbs929@yahoo.com.cn

内容摘要: 在当代社会, 移民是不可避免的一个社会现象。而现如今的欧盟国家几乎都是移民输入国。大量涌入的移民, 使得欧盟的经济社会发生了一系列的变化, 带来了很多问题。但欧盟需要移民, 移民也同样需要欧盟。欧盟面对着两难处境, 进行了一系列有效的移民政策上的探索。

关键词: 欧盟; 移民; 移民政策; 拒绝与接收; 移民影响

移民是一个非常复杂的社会现象。实际上, “移民”一词具有两层含义: 一是指一种人或者人群, 一是指一种行为或者社会现象。前者是指参与迁移活动的人或人群, 是行为的主体; 后者则是指较大数量的人口从一个地区向另一个地区的迁移, 从而定居地发生变化的一种行动或社会现象, 是一种社会现象。而随着国际化和开放化趋势的增强, 国与国之间的交流越来越频繁, 国际移民已经成为全球普遍的现象。根据联合国人口署所作的最新估计, 全世界大约有 2 亿移民人口, 占全球总人口的 2.8%。2004 年年初, 当时欧盟 15 国总人口为 3.8 亿, 其中包括约 2000 万的外国人; 其 25 个成员国的外国人数已达到了 2300 万。¹如今的欧盟成员国几乎都是移民输入国。这些移民的到来, 给欧盟的社会发展带来了一系列的问题, 同时也促进欧盟移民政策上的丰富与发展。

一、欧盟在移民问题上的困境

1、拒绝与接收的矛盾

上世纪 20 世纪 90 年代以来, 欧盟各国面临着严重的经济发展问题, 经济增长疲软, 经济结构不适应发展要求, 失业率居高不下。2005 年, 根据欧盟委员会最新的测算, 欧元区 12 国、欧盟原 15 国和欧盟 25 国的国内生产总值增长分别为 1.3%、1.4%、1.5%, 比 2004 年低 0.8%、0.9%、0.9%, 此增长速度, 不及美国 (4.2%) 的一半, 更远低于世界经济的平

¹ 法国巴黎让居易工作室: 《欧洲移民问题特征》, 转自实用法国网, <http://www.franceutile.org/ReadNews.asp?NewsID=258>.

均值 3.8%。随着经济全球化的逐步深入,经济竞争加剧,这在很大程度上冲击了欧盟各国的高福利制度和经济结构。失业率居高不下成为欧盟经济的痼疾,上世纪 90 年代中曾一度高达 10.4% (欧盟 15 国)。2005 年失业率达 8.7%, 远高于美国的 5.1%。²1200 万左右的失业大军在欧盟内造成了巨大的经济、社会和心理压力。尽管欧盟各国存在着高失业率,但依然阻挡不住移民的大规模进入。目前,在欧盟各国,普通工薪阶层普遍认为“移民抢了我们的饭碗”。

一方面是经济的持续疲软与低迷,另一方面,欧盟人口老龄化的速度也加快了,“欧洲正经历人口萧条期,现在的欧洲是一个老龄化的欧洲”。1998 年,欧洲老年人口占总人口的 20%,世界上老年人口比例最大的国家有 5 个,意大利、希腊、日本、西班牙和德国,除日本外,其余 4 个都是欧盟成员国。英国家庭政策研究中心的一份题为《欧洲家庭演变 2008》的报告显示,在欧盟地区的人口中,2007 年出生的婴儿数量比 1980 年少了近 100 万,65 岁以上的人比 14 岁以下的人多出 600 万。³人口的老龄化将造成欧盟国家劳动力的严重短缺,这决定着欧盟将接受大量的移民来弥补劳动力的短缺,以维持社会经济的正常运行。法国国家统计局最新出版的《经济与统计》杂志报道说,法国每年要进入 10 万移民以缓解老龄化的压力。⁴欧盟面临着两难选择,经济的疲软,居高不下的失业率拒绝移民;老龄化趋势的加剧又说明需要接收移民。究竟是拒绝还是接收?这是欧盟政策需要平衡的问题。

2、排斥与容纳的矛盾

移民进入欧盟国家后,就存在着一个社会适应和融合的问题。近年来,欧盟各成员国都已经认识到移民与融合不可分割的联系在一起。欧盟不再忽视移民的存在,但欧盟各国也存在着矛盾心态。一方面,移民的到来给欧盟带来的种种好处,使得移民在欧盟有存在的必要。而另一方面,移民特别是非法移民带来的一系列的社会经济问题,使得欧盟一些人士极力反对、排斥移民,把经济衰退带来的一系列社会弊病归咎于移民,指责移民道德水平、文化水平不高,大众传媒也极力宣扬移民的社会犯罪,宣扬移民的到来对民族完整性的威胁。同时,这种矛盾也是文化多样性与一体化矛盾的体现。移民来自世界不同国家,带来了不同的生活方式、价值观念、宗教信仰,增强了欧盟各国文化的多样性。由于欧盟这些国家长期以来都是比较纯粹的民族国家,因此欧盟国家对与由于移民群体的异质性造成的威胁特别敏

² European Commission:Commission Communication:The EU Economy:2004 Review,COM(2004)723,26 October 2004.

³ 法国欧洲时报:《欧洲面临着人口的冬天,老龄化欧洲的到来》,转自山东大学移民研究所网站,<http://www.ims.sdu.edu.cn/cms/index.php?modules=show&id=278>

⁴ 法国欧洲时报:《法国人口老化问题严峻,每年进入 10 万外国移民》,转自山东大学移民研究所网站,<http://www.ims.sdu.edu.cn/cms/index.php?modules=show&id=764>

感。然而欧盟各国也深刻的认识到，移民不可能完全改变其生活方式、宗教信仰和价值观念，欧盟各国在历史上就以其自由、民主、平等的公民政治文化而自豪，排斥移民的做法显然不符合这样的价值观。

长期以来，欧盟各国对外来移民的政策也不尽相同。英国的移民政策被称为“多元主义”政策，承认外来移民的文化自主权，让移民保留自己的文化特色，扶持多元文化并存。德国强调民族的血统关系，对移民整合重要考虑的就是认同德国的主流文化。法国的“共和同化”模式，认为所有外来移民应当放弃自己原来的语言、文化，接受共和的同化，成为法国公民。荷兰和瑞典明确承诺实行多元文化政策。在瑞典，政府承担责任帮助外来移民保留和发展自己的文化，在社会生活的各个领域帮助外来移民，并支持移民组织的发展，扩大移民的政治权利。瑞典的移民政策沿着民族和文化多元化的方向发展。

尽管欧盟各国纷纷采取相应的政策措施来促进移民与主流社会的融合，但是，多元文化社会的构建并不是一件容易的事情。特别是2001年“911”事件发生后，欧盟各国都表现出强烈的排外情绪。是容纳还是排斥？这也是欧盟各国在今后调整移民政策不得不认真考虑的重大问题。

二、移民对欧盟的社会影响

澳大利亚社会学家斯蒂芬·卡斯尔斯教授曾说：“移民问题在当今绝大多数国家的社会转型过程中起着关键的作用，移民既是全球化的结果，同时也是移民输出国与接受国进一步变化的强大力量，不但在经济方面的影响立竿见影，而且还会影响到社会关系、文化、国家政治和国际关系。”外来移民的大量涌入，对欧盟的经济、政治、社会都产生了重要的影响，具体表现在以下几个方面。

1、在经济发展方面

在进入欧盟成员国的移民流中，根据移民的身份来划分，可以分为劳工移民、家庭团聚者、寻求避难者、难民、非法移民。二战后，西欧主要的工业国家都招募了大量的客籍工人，这些外国劳工对战后西欧经济社会的重建发挥了极大的推动作用。这些外国劳工在欧盟国家从事着许多接受国公民不愿干的工作，主要集中在建筑业、纺织业、食品加工业、采矿业等等。一些行业如纺织业和食品加工业，都是以通过延长工作时间、提高计件工作数量来大幅度提高劳动生产率。而在建筑业、采矿业等损害工人健康的一些行业中，劳工往往得不到有效的医疗救助。这些都大大节约了劳工接纳国的经济成本，促进了经济的发展。

同时，移民也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加强对边界的控制，加强和其他国家的合作，打击非法移民，这大大增加了欧盟国家的政策成本。其次，大量移民的进入，尤其是非法移民的存在，也给迫使欧盟国家不得不花费大量的金钱去安置这些移民或者使其身份合法化或者遣返。这也加重了欧盟各国的经济负担。最后，移民与各国民众的经济利益冲突加剧。近年来，欧盟各国经济低迷，失业率上升，福利也下降。当地人民认为都是因为外来移民抢走了他们的饭碗，非法移民更是成为当地人民的眼中钉。针对外国移民的暴力事件层出不穷，与移民的矛盾冲突加剧。

2、在民主政治方面

由于大量移民的存在，欧盟各国不得不正视这一问题。各政治力量也纷纷利用移民问题大做文章，以寻求公众的支持。移民对欧洲民主政治的发展既有积极的一面，也有消极的一面。

首先，欧盟各国政治力量不再忽视移民的存在，相继出台了一系列的法规和政策，尊重和保護移民与本国公民的平等关系，提升了欧洲的政治文明。瑞典长期以来被人们称为向世界开放、宽容外国人政策的成功典范之一。1974年，瑞典国家移民委员会提出了全新的移民政策，新政策内容集中体现在：平等，移民与瑞典人享有同样的社会和经济权利；自由选择，移民有机会在维护自己的文化认同和接受瑞典文化之间进行选择；合作，将移民看做是社会发展中的合作者，意味着移民和瑞典人民之间的相互宽容与团结。

其次，移民的大量涌入导致了一系列的问题，欧盟一些国家极右政党借机大肆渲染，宣扬极端狭隘的民族主义和排外思想。2002年春，勒庞领导的法国极右翼政党国民阵线在首轮总统大选中击败若斯潘，引起了欧洲政坛的“震动”。勒庞主张“移民滚出去，法国人第一”。德国人民联盟、德国共产党和德国国家民主党是德国三大极右翼政党，他们不仅提出要建设“德国人的德国”，而且公开支持新纳粹分子深夜袭击难民营和外国移民住宅。在丹麦、意大利、奥地利等国家，极右翼势力也极力宣扬“反移民”的口号。欧洲极右翼政治势力的崛起，对欧洲民主政治建设是极大的威胁和挑战。

3、在社会安全方面

随着移民，特别是非法移民的大量涌入，欧盟的社会秩序问题比以前显得更加突出。一些非法移民本人素质较差，缺乏必要的工作技能，他们很难找到工作。迫于生计和实现自己的发财梦，多数人会从事“打黑工”、偷税漏税的违法活动。据德国经济学教授弗里德里克·施耐德估计，2007年德国的黑工经济将近占德国国民生产总值的15%，等于国库减少了150亿至200亿欧元的收入。而打黑工或是为了赚外快的人大概在800万以上，其中96.1

万人是外国人。⁵外国人占了相当的比例。更甚至部分非法移民铤而走险，涉及到抢劫、敲诈、盗窃、吸毒等等犯罪活动，严重威胁当地的社会治安。例如在法国，来自非洲马格里布地区的穆斯林移民，由于他们缺乏基本的工作技能和素质，难以找到工作，很多人靠政府的救济金维持生计。并且，这些穆斯林移民大都信奉伊斯兰教，在价值观念、生活方式上和信奉天主教的法国人确实差距很大，他们难以实现与法国主流社会的融合，在教育、就业、语言等方面备受法国人的歧视，他们更容易走上犯罪的道路。据有关部门统计，由于生活贫困、缺乏教育和普遍的高失业率，穆斯林移民后裔中存在着更为严重的青少年犯罪和吸毒。1994年在法国犯罪的青少年中，有55%的属于北非裔，在吸毒的青少年中他们占了43%。⁶这也从侧面反映出除了社会犯罪外，不同的生活方式和价值观念也被接受国的不少人视为对社会秩序的危害。

三、欧盟移民政策的协调

尽管面临诸多问题，欧盟也在积极寻找解决困境的办法。随着欧盟一体化程度的加深，欧盟在移民政策上的合作和协调也取得了一定的成效。移民政策包括两个方面：一是移民的控制政策，包括移民的准入、定居等外部和内部控制；二是移民的融合政策，针对移民的直接或间接政策，目的在于实现移民和当地社会的融合。而所谓欧盟的移民政策，是在欧盟框架内形成的政策，其政策适用于欧盟各成员国。在欧盟移民政策一体化的进程中，3个超越国家层面的条约（《申根协定》、《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》）的制定和实施，将对欧盟产生深远的影响。

1985年6月，德国、比利时、荷兰、法国和卢森堡5个国家在卢森堡边境小镇申根签署了关于逐步取消了共同边界检查《申根协定》。自《申根协定》签署之后，欧洲其他国家纷纷要求加入《申根协定》，到2007年12月21日，《申根协定》的参与国扩大到24国。《申根协定》对其成员国具有政策约束力：为了建立一个具有共同外部边境而没有内部边境检查的区域，所有成员国必须执行同样的入境标准，这也意味着，所有申根国家必须就哪些第三国国民需要办理签证的问题，执行统一的规定。《申根协定》还包括一个非常重要的政治避难的条款，这是涉及国家主权的移民政策的重要内容。如果一个政治避难申请在一个申根国家被提交的话，那它首先会被检查，是否根据第三国的规定或者另外一个申根协定国的规定来处理这一政治避难请求。如果这个政治避难申请在一个国家被拒绝的话，那就是遭到了所

⁵ 法国欧洲时报：《德国加强取缔打黑工和雇佣黑工的措施》，转自山东大学移民研究所网站，<http://www.ims.sdu.edu.cn/cms/index.php?modules=show&id=823>

⁶ EU'committee.The EU Member States and Immigrayion in 1993/1995. Brussel:1996.p.37-38

有申根国家的一致拒绝。《申根协定》并不是欧洲共同体所集体决定的，而是欧洲几个国家发起的。但是《申根协定》被看做是实现欧洲移民政策一体化的重要步骤。该协定已纳入欧盟 1997 年的《阿姆斯特丹条约》。

1991 年 12 月，第 46 届欧洲共同体首脑在荷兰的马斯特里赫特通过并草签了《欧洲经济与货币联盟条约》和《政治联盟条约》，即《马斯特里赫特条约》，这一条约是对《罗马条约》的修订，是欧盟成立的基础。《马斯特里赫特条约》第一次将政治避难、外部边境控制、移民政策等在共同利益层面进行了解释，纳入了欧盟司法与内务合作的框架中，涉及避难政策、控制管理从第三国跨越外部边界入境的人；移民政策及对第三国民的政策；及在民事、刑事、海关上的司法合作等等九大领域。《马斯特里赫特条约》还规定了欧盟公民权，并赋予欧盟成员国国民具体的公民权利。条约规定，凡具有欧盟成员国国籍的人均为欧盟公民。欧盟公民享有在欧盟各成员国内自由流动、居住和就业的权利；在其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；在非欧盟国家，欧盟公民享有任何一个成员国的驻外机构所提供的外交和领事保护权。条约相应措施的实施，对于外国移民来说，无疑具有极大的吸引力。《马斯特里赫特条约》是欧盟集体决定的，它不同于以往政府间的合作。它将移民、外部边境控制正式纳入欧盟的框架内，为日后各成员就移民和避难事务的合作奠定了基础。

1997 年 6 月签署并于 1999 年 5 月正式生效的《阿姆斯特丹条约》，是在包括难民在内的移民政策领域一个根本性的一体化进步。条约强调自由、民主、尊重人权与基本自由、法治等原则为欧盟的基础，并将恪守这些原则做为加入欧盟的先决条件。条约第二章提出了“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》中增补了一篇“人员自由流动、避难与移民”，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）。另一个发展是通过增添一项议定书，将已有 13 个成员国（除英国与爱尔兰）签署加入的《申根协定》事务纳入了欧盟。《阿姆斯特丹条约》还明确规定，各成员国必须自觉遵守统一的一体化移民政策。各国的移民法不能限制成员国移民在欧盟内部国家的居住和自由迁徙，不能与欧盟的移民政策相抵触。如有内容冲突必须让欧盟委员会做出必要的解释说明。在移民政策领域，各成员国不能阻止欧盟委员会制定相关规定，只可保留与实施与《阿姆斯特丹条约》及其他公约相一致的国内规定。这些政策规定推动了移民领域的欧洲一体化进程，使各成员国在移民问题上达到了基本一致。

四、移民政策一体化进程中的阻碍因素

从《申根协定》最初的 5 国，一直到《阿姆斯特丹条约》的欧盟各成员国，欧盟在面对共同的移民问题，经历了一个从各国各自为政到相互协调，一直到把这一问题在欧盟层面上综合考虑的发展进程。但是移民问题是一个非常复杂的问题，它涉及到国家的政治、经济、文化等社会方方面面。而且各个成员国都有自己的现实情况和各自利益，很难形成统一的接纳标准。在现实中，欧盟还面临着不少阻碍移民政策一体化进程的因素，主要表现在以下几个方面：

第一，根据移民推拉理论和双重劳动力市场理论，欧盟国家始终存在着对移民的巨大吸引力。尽管近年来，欧盟经济出现了疲软和低迷，但总体上来说，欧盟国家对于非洲、亚洲、东欧的一些经济不发达国家的人们来说，是梦想中的天堂。欧盟国家的社会保障水平多年来堪称世界之冠，在瑞典，社会保障覆盖了在瑞典所有工作的人，不论是否具有瑞典国籍。虽然移民在现有的欧盟社会保障体系下享受到的权益有限，但和发展中国家比起来，仍有天壤之别，这也是欧盟对移民“拉”的重要因素之一。

西欧的劳动力市场一般分为两类，低收入的劳工和高收入的专业技术人员。外国移民，尤其是一些非法移民，他们由于自身素质的限制，往往从事的是本国国民不愿从事的低端经济行业。而发达国家的国民宁愿失业、领取社会救济金也不愿去从事这些低端的经济行业。而这些行业，例如，建筑业、环境清洁等等又是发达国家经济和社会生活所不可缺少的。从这个角度来说，欧洲需要移民。移民控制政策和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控制政策。

第二，欧盟一体化进程中现有移民政策的制定者都是欧盟各成员国，各国政府仍是主导力量，并不存在一个超国家的权力机构去制定并监督政策的实施。首先，由于移民政策涉及入境、国籍等关系国家主权的核​​心内容，因此，没有哪个欧盟国家会放弃本国的利益，将权力交付超国家的欧盟机构。其次，从政策的决策来看，根据《马斯特里赫特条约》及《阿姆斯特丹条约》的规定，在有关移民事务决策时，欧盟决策机构都是采用全体一致表决的方式，造成在欧洲议会中会多次出现表决瘫痪的现象。各成员国会根据本国的实际情况和本国的利益来决定是否通过每项决议，而各个国家的顾虑不尽相同，因此很难达到意见上的统一。今年 5 月 9 日，欧盟 27 国代表针对欧盟八百万非法移民的“非法移民遣返令”，存在着广泛的分歧，因为意大利、德国、法国等十国要求加入更严厉的条款，而这有悖于人道主义原则，

会遭到其他国家的反对。⁷最后，从政策的实施来看，欧盟的移民政策要求每一个成员国都无条件的遵守，但并没有强制性的措施保证这种无条件的遵循与实行。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，至少它有义务向欧盟其他成员国做出解释。2000年德国在计算机专业人才方面实施了主动的移民政策引进人才，这有悖于上述原则，但德国只是向欧盟做了简单的解释，并不承担任何的法律责任。⁸由此说明，欧盟一体化的移民政策框架，并不损伤欧盟各成员国所拥有的国家主权。

第三，欧盟用于移民领域共同利益事务的财力资源有限。正常的外部 and 内部移民控制需要相当大的财力，而且随着移民涉及的共同领域不断扩展，与原先相同的财力资源显然已不够分配，但是从各国的经济状况看，这种瓶颈又难以迅速缓解。在2001年2月斯德哥尔摩欧盟理事会上，就有成员国部长呼吁要提高运用有限资源的效率。

第四，移民现象它不仅涉及到移民的输入国，还涉及到移民的输出国。欧盟的移民政策并非欧盟内部事务，它涉及到一系列的国际事务，它需要进行广泛的国际合作。欧盟移民政策的注意力通常集中在如何构建“欧洲堡垒”，如何有效的防止移民尤其是非法移民的进入，而忽略了与移民输入国政策的相互协调和与移民输入国的相互沟通。建立在移民输入国与输出国相互协调基础上的移民政策，才能有效的起作用。另外，世界地区经济发展的不平衡性是移民现象存在的根源。只有实现贫穷国家人民的富裕，才能消除移民外流，才能减轻欧盟国家移民的压力。而欧盟国家通过对发展中国家援助而减少移民外流需要很长时间才能见效，短期内是不可能实现的。并且，随着全球化，不同国家地区经济发展的不平衡会出现新的贫困化，以及国际突发事件的发生，都会提高国际的合作难度。

综上所述，随着全球化的进一步深入，国际间的人员流动也越来越频繁和普遍，欧盟的经济社会发展需要移民，移民也同样需要一个自由平等民主的环境，他们两者是密不可分的。虽然欧盟面对其两难处境，正逐步采取一系列相关政策解决移民带来的一系列问题并取得了一定的成果，但在这个过程中，又会出现一些新的问题。欧盟移民政策的一体化还有很长的路要走。

参考文献：

- 1、宋全成：《欧洲移民研究》，山东大学出版社，2006年
- 2、宋全成、葛瑾雁：《移民政策中民族国家主权的部分让渡与欧洲一体化》，欧洲研究，2000

⁷ 欧浪网，《“非法移民遣返令”存在广泛分歧》，转自山东大学移民研究所网站，<http://www.ims.sdu.edu.cn/cms/index.php?modules=show&id=493>

⁸ 宋全成、葛瑾雁，《移民政策中的国家主权转让与欧洲一体化》，载《欧洲研究》2000年第5期。

年第 5 期

- 3、李明欢：《国家移民政策与中国新移民》厦门大学学报（哲学社会科学版），2001 年第 4 期
- 4、高鉴国：《的国际移民和社会整合政策》，欧洲，2000 年第 5 期
- 5、张智洲：《国际政治视角下的欧洲移民问题》，国际论坛，2007 年第 3 期
- 6、戴炳然：《在低处徘徊的欧盟经济：问题与原因》，世界经济研究，2006 年第 4 期
- 7、侯松岭、喻慧：《当代发达国家移民政策的特点》，当代亚太，2005 年第 1 期
- 8、陈菲：《欧盟的移民政策一体化进程》，国际资料信息，2005 年第 5 期