

# 欧盟国家的移民问题与移民政策

傅义强

**内容提要** 二战结束以来,欧洲由传统的移民迁出地逐渐转变为移民迁入地,尤其是欧盟国家成为大批永久性移民的目的地之一。大量外来移民的涌入,对欧盟国家的政治、经济、社会、文化产生了深远的影响,致使移民问题成为困扰欧盟国家的一大难题。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** 欧盟国家 移民问题 移民政策

20世纪50、60年代,大量移民涌入欧洲,特别是欧盟国家(本文专指欧盟成立初期的15个国家)。1997年7月30日,欧盟委员会负责司法和内政事务的委员格拉丁在记者招待会上指出,当时每年有100多万外国人进入欧盟国家。据不完全统计,2003年,在欧盟国家3.8亿居住人口中约有5%(2000万)的人是非欧盟国家的公民,其中10%—15%的人是非法移民。外来移民的大量涌入和存在,引发了一系列的移民问题。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。

## 一、欧盟国家外来移民概述

### (一) 欧盟国家外来移民的历史概况

历史上,从17世纪到20世纪中叶,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。据统计,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。布林利·托马斯(Brinley Thomas)认为,二战后的1945—1952年间,移民主要是从欧洲外流(移民总数为630万人,其中450万人从欧洲迁出),英国、意大利、荷兰、西班牙和葡萄牙都是移民输出大国。

20世纪50、60年代,经过二战后的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,其生产力突飞猛进,但其人口再生产的形势却与此明显不相适应,因战争等因素的影响使青壮年劳动力供应紧缺,再加上二战后欧洲政治版图的变更,使欧洲这个长期以来国际移民的主要源头迅速“枯竭”。欧共体国家开始寻求外部劳动力,它们与其他国家

参见池正杰:《欧盟与德国的外国人政策——现状、异同及变化趋势》,载《德国研究》,1997年第4期,第13页。

参见张善余、陈暄:《当代国际人口迁移的新形势》,载《世界地理研究》,2000年第4期,第33页。

参见 Brinley Thomas, "International Migration and Development", in *Population and Culture*, Paris, UNESCO, 1961.

签订了一系列双边或多边协定,鼓励劳动力流动,对外来移民持欢迎态度,但它们并不希望外来移民在其国内长期居住。在招募劳工政策的作用下,20世纪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,欧盟国家中一些发展相对滞后的国家如意大利、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,只是到了90年代以后才进入移民迁入国行列。由此可见,欧盟国家从移民迁出国转变为移民迁入国的时间并不长。

1973年发生的石油危机使欧洲各国经济增长速度放慢,失业率普遍上升,这直接导致了移民迁移格局的改变。欧盟许多国家不再招募外籍劳工,对外来移民的态度发生了根本性的改变:从积极鼓励、接收外来移民变成限制移民迁入。1974年后欧盟主要国家纷纷开始制定明确的限制外来移民的政策。20世纪70—80年代,外籍劳工的迁入虽然得到了抑制,但早前进入欧盟国家的外籍劳工并没有回迁,而是长期滞留在欧盟国家,变成了事实上的永久性移民,并且因为家庭团聚政策的允许,他们的亲属像潮水一样涌入欧盟国家。

20世纪80年代末、90年代初,冷战结束。随着东欧剧变、苏联解体,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上的考虑,实行打击社会主义国家的难民政策的结果。然而,随着难民问题上的意识形态色彩的减弱,过去“英雄般”的难民被视为与非法移民一样,会给欧盟各国的就业和福利带来负担。于是,欧盟国家进一步严格移民政策,修改有关难民的法规,减少了对难民的接纳。但出人意料的是,严格移民政策反而促使非法移民活动频繁发生。据统计,20世纪90年代,每年有30万—50万名非法移民涌入欧洲。人们普遍认为,非法移民将继续增加。

20世纪90年代后期,随着经济全球化的发展、欧盟成员国的扩大及人口的变动,出现了新一轮向欧盟国家的国际移民。1995年前后,鉴于欧洲人口的负自然增长和老龄化的加速,欧盟国家认识到,要想维持社会、经济的可持续发展,必须更多地依赖于外来移民。近年来,欧盟的一些国家有放宽移民及侨民入籍的倾向,并且出台政策吸纳高科技的移民精英。根据联合国人口专家的预计,从2000年到2025年,欧洲若要维持1995年就业人口的总量,就要输入2400万名外来劳动力;若要保持就业人口与退休人口之间4:1的正常比例,则需要接纳1.59亿名外来移民,其中法国需要2300万人、意大利需要2600万人、德国需要4400万人。尽管有不少欧洲人斥之为“天方夜谭”,然而全欧洲1995—2000年间年均出生人口数比死亡人口数少75万人,下一个5年间年均相应少105万人,再下一个5年间将年均相应少120万人,这一严酷现实无疑将会使欧盟国家在应对移民问题时变得更加理智一些。

总之,20世纪60—70年代,欧盟国家逐渐由移民迁出国转变为移民迁入国。伴随着60、70年代的外籍劳工转化为永久性移民以及随后的家属团聚,以及80年代末、90年代初国际难民与非法移民的大量涌入,欧洲有记录的外来移民在1992—1993年期间达到高峰。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。可以说,尽管20世纪末外来移民在欧盟国家总人口中所占的比例还不到5%,明显低于北美和大洋洲国

参见张善余、陈暄:《当代国际人口迁移的新形势》,载《世界地理研究》,2000年第4期,第34页。

同上。

参见(英)约翰·索尔特、詹姆斯·克拉克著,黄仕琦译:《UNECE地区的国际移民:模式、趋势与政策》,载《国际社会科学杂志》(中文版),2001年第3期,第63页。

参见陈勇:《当今永久性国际人口迁移现状及其特点》,载《人口与经济》,2000年第2期,第48页。

家的相应比例(1991年,美国、加拿大和澳大利亚的外侨人口所占比例分别为7.9%、15.6%和22.3%),但考虑到北美和大洋洲国家在历史上就是移民国家及其与欧盟国家不同的人口结构等因素,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。

## (二)欧盟国家外来移民的构成

欧盟自1993年正式成立至1995年,其成员国已扩展为15个。据有关数据统计,在1995年一年内,德国接纳长住国际移民109.6万人;英国、荷兰、法国分别接纳24.5万人、9.6万人、5.03万人。1996年,欧盟15国的国际移民总数达到了1800多万人,占其总人口的4.8%。

从表1中可见,欧盟国家中国际移民的分布并不均衡,德国、法国、英国是接纳国际移民数量最多的三个国家。德国境内的国际移民约为731万人,约占欧盟国家中国际移民总数的40%,是欧盟各国中迁入国际移民最多的国家。不过,国际移民的人数多并不意味着其在居住国人口中的比例高,卢森堡境内国际移民的人数不算多,但占该国人口总数的1/3以上,是国际移民所占比例最高的国家;其次是奥地利、德国和比利时,比例均约为9%,亦属于高比例国家;法国、瑞典、丹麦、荷兰、英国和爱尔兰为中等比例国家;而“新兴移民迁入国”的意大利、西班牙、葡萄牙,尽管其境内国际移民的总数较多,但移民所占比例很低(均不到2%)。近年来,比利时、荷兰和瑞典境内移民所占比例有所下降,导致这一人口比例下降的原因很多,其中包括外籍人口取得所在国公民资格的比例上升和统计资料的更新。

表1 1996年欧盟国家的国际移民数量

国家	外籍人口(千人)	占总人口的比例	外籍劳工数量(千人)	占外籍人口的比例
德国	7314.0	8.9%	2077.7	28.4%
法国	3607.6	6.3%	1604.7	44.5%
英国	1983.0	3.4%	878.0	44.3%
意大利	1095.6	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	18276.3		6680.1	

资料来源: [英] 约翰·索尔特、詹姆斯·克拉克著,黄仕琦译:《UNECE地区的国际移民:模式、趋势与政策》,载《国际社会科学杂志》(中文版),2001年第3期;法国的外籍人口数据来自该国1990年的人口普查。

在欧盟国家的国际移民中,来自欧洲地区的人占67%(其中来自欧盟国家间的内部移民

参见高鉴国:《欧盟的国际移民和社会整合政策》,载《欧洲》,2000年第5期,第43页。

参见 United Nations, *Demographic Yearbook, 1996*, New York, 1998, pp. 1076 - 1093.

参见 Steffen Angenendt(ed), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Europa Union Verlag, 1999, p. 6.

占 33%) ,来自非洲的人占 17% ,来自亚洲的人占 11% ,来自美洲的人占 5%。 欧盟国家间的内部移民主要来自地中海南岸和东岸地区 ,如意大利、希腊等国 ,这些国家过去长期向西欧国家输出劳工移民 , 20 世纪末以来的大量移民则是家庭移民 ; 其他来自欧洲地区的移民主要来自中、东欧国家 ,东欧国家的剧变以及计划经济的崩溃致使大量人员流向西欧寻找生存和发展的机会。来自非洲与亚洲发展中国家的移民主要是劳工移民 ,还有相当大数量的难民和非法移民。可以看到 ,欧洲国家间内部移民的流向呈现“由东向西”和“由南向北”并存的特点 ,主要表现为由经济发展相对滞后的国家向发达国家的人口迁移。当然 ,欧洲国家间的历史、文化以及地理上相邻等因素也起着重要的作用 ,因此欧盟各国境内的移民来源也有所不同 ,如在德国境内的外来移民中 ,土耳其人占 28% ,来自前南地区的移民占 18% , 两者相加接近其境内外来移民总数的 4% ;奥地利和瑞典境内的移民主要来自前南斯拉夫地区 ;法国境内的移民主要来自北非地区 (马格里布) ;英国境内的移民主要来自印度、巴基斯坦和孟加拉国 ;荷兰境内的移民中有相当大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 ,它综合反映了各国之间历史、地理、政治、经济上的关系。从发展趋势看 ,今后欧盟国家的绝大部分国际移民将来自非欧盟国家 ,欧盟国家间的内部移民会减少 ,来自第三世界发展中国家的移民将增加 ,尤其是来自亚洲国家的大量移民 ,他们首先移民到南欧或东欧国家 ,然后再转迁到西、北欧国家。这将使欧盟国家的移民来源和流动日趋多样化。

就移民类型而言 ,欧盟国家中的外来移民主要包括劳工移民、家庭团聚移民和难民 ,此外 ,还有大量非法移民。在欧盟国家的各类外来移民中 ,劳工移民和家庭团聚移民是主要部分。劳工移民的出现 ,主要是由于二战后西欧国家“客籍劳工政策”的实行。该政策是一种招募临时性外国工人的应急措施 ,其主导思想是实行轮换制 ,即认为把外国劳动力带入本国劳动力市场是一种契约性的短期行为 ,待期满后就把他们送回原国 ,劳动力的空缺再由新劳工来补充。因此 ,这一政策也被称为“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 ,这些国家的外籍劳工从原来的 600 万人狂增到 1300 万人。 1973 年石油危机后 ,西欧国家的绝大多数外籍劳工 ,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 ,但仍有相当多的劳工滞留下来 ,他们主要是来自非欧盟国家的劳工。从表 1 中可以看出 ,到 1996 年 ,欧盟 15 国仍有外籍劳工 668 万人。德国、法国、英国、意大利是当时欧盟国家中外来移民最多的前四个国家。卢森堡是外籍劳工移民在各类外来移民中所占比例最高的国家 ;法国、英国、意大利、奥地利、瑞典的相应比例也较高 ,均占 40% 以上 ;而德国的相应比例则较低 ,这是由于德国 1990 年实行新的客籍劳工政策 ,对外籍劳工的管理要比 1973 年前严格得多 ,这样既可满足国内对外籍劳工的需要 ,又能控制或减少外来移民带来的压力。

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。随着移民工人家庭的团聚 ,女性移民数量增加 ,移民的目的也由原来的暂时谋生和打工挣钱转向在当地落地生根。 20 世纪 80 年代中期以后 ,家庭团聚移民成了欧盟国家的主要移民形式 ,瑞典有 4/5、法国有 3/4、丹麦和英国

---

参见孙恪勤：《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》，载《现代国际关系》，2001年第3期，第35页。  
同上，第35页。

有将近 1/2 的国际移民是家庭团聚移民。劳工移民的妻子和子女的文化素质一般较低,有的还存在语言上的障碍,就业比较困难,给欧盟国家的社会福利政策造成了较大的压力。于是,在 1994 年以后,欧盟的多数成员国开始控制家庭团聚移民。但由于这种做法违反了《欧洲人权公约》,并与欧盟所奉行的自由、民主的价值观相违背,因而遭到了较多的批评。在这种背景下,欧盟国家的家庭团聚移民仍在持续。

20 世纪 80 年代末,世界格局发生了突变,苏联解体、东欧剧变和波黑冲突,使带有政治色彩的难民和申请避难者成了移民的主体。从表 2 中可以看出,1985 年欧盟五个主要国家接纳的难民总数不到 13 万人,然而到 1990 年增至 33 万多人,到 1992 年时更是比 1990 年翻了近 1 倍(60 万人)。德国接纳难民的数量在欧盟国家中一直居于首位,瑞典在欧盟国家中每年接收难民的比例最高,1994 年瑞典接纳的难民占其境内外来移民总数的比例达到了创纪录的 60%。相对而言,英国接纳难民的比例较低。

1994 年以后,欧盟国家接纳的难民数量有所下降。但好景不长,随着前南斯拉夫地区的局势动荡,特别是 1999 年科索沃战争的爆发,致使大量难民外逃,欧盟国家是这些难民的主要接纳国。与此同时,申请避难者也大量增加。据统计,1999 年向欧盟国家提出避难申请的人数分别是:德国为 95113 人,瑞典为 11231 人,英国为 71320 人,法国为 30072 人,荷兰为 39299 人,比利时为 35778 人,奥地利为 20129 人,丹麦为 6467 人,西班牙为 8405 人,芬兰为 2835 人,意大利为 8371 人,希腊为 1528 人,葡萄牙为 310 人,卢森堡为 2930 人,爱尔兰为 7727 人。在这些难民中,来自前南地区的占 15.3%,来自伊拉克的占 14.5%,来自土耳其的占 11.3%,来自阿富汗的占 6.4%,来自伊朗的占 6.1%,来自俄罗斯的占 3.5%,来自叙利亚的占 3.3%,来自中国的占 2.8%,来自越南的占 2.8%,余者来自其他国家或地区。无疑,世界上许多国家或地区的局势动荡不安乃至爆发战争等是造成申请避难者人数增加的主要原因,但不可否认,其中也有相当多的申请避难者是出于经济目的而在钻移民法避难条款的空子。因此,欧盟国家对待申请避难者的态度越来越谨慎。

欧盟国家对劳工移民、家庭团聚移民以及申请避难者准入的严格控制减少了合法进入欧盟国家的移民数量。但另一方面,严格控制移民迁入也迫使一些人通过非正规渠道进入欧盟国家,有些人采取签证到期而不归的办法,还有些人在申请避难被拒后仍不按规定离开申请国。“国际移民政策发展中心”(ICMPD)估

表 2 欧盟主要国家接受政治难民数量 单位:人

年份 国家	1985 年	1990 年	1992 年	1995 年
德 国	73800	193100	438200	127900
法 国	28800	54800	28900	20400
英 国	6200	38200	32300	55000
荷 兰	5600	21200	20300	29300
瑞 典	14500	29400	84000	9000
合 计	128900	336700	603700	241600

资料来源: Trends in International Migration, OECD, 1996。

计,1993 年非法进入西欧的移民约为 35 万人。而据欧盟和国际移民组织的估计,1990 年欧

参见孙恪勤:《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》,载《现代国际关系》,2001 年第 3 期,第 36 页。

参见高鉴国:《欧盟的国际移民和社会整合政策》,载《欧洲》,2000 年第 5 期,第 42 页。

参见孙恪勤:《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》,载《现代国际关系》,2001 年第 3 期,第 36 页。

参见 Widgren, *Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migration and the Role of International Organizations*, 11<sup>th</sup> DM Seminar on Migration, Geneva, October 1994.

洲有非法移民 200 万人, 2001 年上升到 300 万人, 而且还在以每年 50 万人的速度增长着。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而获得居留权。因此, 从上述各国申请难民资格的人数变化上也可以看出非法移民的动态变化。需要指出的是, 这还不包括因担心被遣返等原因而未申请难民身份的非法移民, 一般估计其有数百万人之多。可见, 非法移民也是 20 世纪末期以来欧盟国家中国际移民的一个不可忽视的组成部分。导致欧盟国家中非法移民增多的原因主要有: 一是欧盟国家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不到从业者, 因而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上打破了国界, 使得人口迁移、流动非常方便; 三是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”的偷渡组织者每年可从中获利 45 亿美元; 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, 有的国家还在实行标榜“人权”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、西班牙是非法移民占比例最高的国家, 非法移民分别占其移民总数的 2/3 和 1/2 以上。欧盟国家中的大多数非法移民主要来自亚洲、非洲发展中国家和地区, 其中来自阿富汗、伊拉克、土耳其、南亚、中国等的非法移民数量较多, 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。

## 二、欧盟国家的移民问题及其表现

外来移民的大量涌入, 对欧盟各成员国的社会就业、社会福利政策、社会安全与控制、宗教文化甚至国家主权提出了严峻的挑战。由外来移民引发的一系列社会问题, 引起了欧盟各国政府和欧盟的广泛关注。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之一。

### (一) 外来移民给欧盟造成了较大的经济压力

首先, 为了控制外来移民尤其是非法移民的进入, 欧盟国家不得不动用较多的资源对边界严防死守, 这大大增加了欧盟国家的政策成本。在欧盟层面上的合作也同样增加了各成员国的负担, 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, 欧盟国家建立了申请避难者数据库, 甚至准备启用指纹认证系统等。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, 给欧盟各成员国在安置问题上带来了极大的困难。各成员国要向难民提供伙食、住处和必要的费用, 因此政府的经费开支增多, 例如德国 1990 年用于这方面的开支为 45 亿马克, 1991 年就增加到 54 亿马克。外来移民数量的增长还导致社会需求的激增, 例如住房供应不足导致房租上涨, 进而引发其他连锁反应, 随着经济周期的循环, 加剧通货膨胀。第三, 外来移民与各成员国民众间的经济利益冲突加剧。经济全球化以来, 欧盟国家的经济持续低迷, 福利水平下降, 失业率上升。欧盟各国民众普遍认为外来移民抢走了他们的工作、享受了他们的高福利待遇并且威胁着他们的生活方式, 因此与外来移民的矛盾冲突加剧。尽管这些说法在理论上受到一定的批驳, 然而相当大数

参见金喜在、孔德威:《全球化时代欧洲各国移民政策的调整》,载《社会科学战线》,2004年第2期,第160页。

参见孙恪勤:《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》,载《现代国际关系》,2001年第3期,第36页。

参见张善余、陈暄:《当代国际人口迁移的新形势》,载《世界地理研究》,2000年第4期,第34页。

参见赵锦元:《当代欧洲民族问题的新趋向——移民问题与种族主义》,载《世界民族》,1995年第1期,第45页。

量的外来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当地民众的福利,增加了欧盟国家的社会福利负担。

## (二)外来移民在欧盟国家中引发了严重的社会问题与文化冲突

首先,外来移民的生育率远远高于欧盟国家当地居民的生育率。近些年来,欧盟国家的生育率一直徘徊在 1.5%以下,有些国家的出生率甚至低于死亡率。这样长期发展下去,外来移民人口的增长将对所在国的人口结构和社会结构造成极大冲击甚至是“威胁”。其次,外来移民特别是非法移民普遍比较穷困和缺乏教育,受到了当地民众的歧视,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。在外来移民中往往存在各种犯罪团伙,这些团伙内部结构复杂,与国外势力有着千丝万缕的联系,他们往往从事走私、贩毒、偷渡等活动,并因利益而互相争斗,导致外来移民犯罪率不断上升。非法移民、难民的犯罪率更高,严重威胁到了所在国的社会安定。第三,欧盟国家历史上的民族构成相对单一,其民众的民族优越感和保守性是根深蒂固的,对外来文化总是持有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,必然会导致文化碰撞、磨擦甚至冲突。例如,在欧盟国家的外来移民中穆斯林占绝大多数,他们没有融入基督教文化,也没有迹象表明将来会融入,因此他们与欧盟国家的当地居民在宗教、文化上的冲突日趋明显。在某种意义上说,移民问题折射出的是基于文化冲突而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移民问题更趋复杂化和更加难以解决,甚至引发了种族主义和暴力排外事件。

2000年初欧盟委员会的调查表明,欧盟国家中有 66%的公民承认自己“有些种族歧视心理”。法国的一项调查也显示,有 92%的人认为在法国普遍存在种族主义,有 2/3的人自称有种族主义倾向,仅有 10%的人认为可以与移民和睦相处。亨廷顿曾指出:“尽管对经济的关切和经济状况影响了公民对移民的态度,但不论经济状况的好坏,反对移民的人数都在持续增长,这说明了文化、犯罪和生活方式是公众改变观点的更为重要的原因。”外来移民在欧盟国家中引发的社会问题和文化冲突又强化了欧盟国家中本已存在的种族主义和民众的排外心理。1990年欧洲议会议员的一份报告指出,欧洲每 20分钟就发生一次种族主义的袭击事件。在德国,据内务部统计,1992年发生了 2544起仇外暴力事件,1993年发生了 1600起,2000年发生了德国历史上创纪录的 15651起排外暴力犯罪案件。在北欧,来自意大利、西班牙、希腊的移民过去一直是当地人仇视的目标,如今他们已然不是“外人”,当地人仇外的对象已是非洲人、亚洲人或东欧人。即便是在瑞典这样一个宽容对待外来移民的典范国家中,焚烧难民营、欺负外国人等排外事件也不断发生;新纳粹分子散布种族主义,针对所有“非雅利安人”,特别是犹太人、土耳其人、东欧难民使用暴力,纵火焚烧外来移民的商店、住宅等。

## (三)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,使欧盟各国的极右翼势力死灰复燃,他们借口移民问题大做文章,并借机攻击本国政府,图谋攫取政权,在欧盟政坛引发了多次政治“地震”。近些年里,

参见中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心编:《全球民族问题大聚焦》,时事出版社,2001年,第 148页。

美 塞缪尔·亨廷顿著,周琪等译:《文明的冲突与世界秩序的重建》,新华出版社,2002年,第 223页。

参见 P. Stalker, *The Work of Strangers: A Survey of International Migration*, The International Labor Organization, Geneva, 1994。

参见姚宝等:《当代德国社会与文化》,上海外语教育出版社,2002年,第 249页。

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选举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——在议会选举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希拉克的选票,进入第二轮选举。尽管在第二轮中勒庞被淘汰,但他初选获胜使国际社会和法国政坛感到震惊。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的安全受到威胁,这主要表现在三个方面: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,恐怖主义对欧盟国家的威胁一直存在。欧盟国家与中东地区有着很密切的地缘政治和社会联系,伊斯兰极端主义在欧盟国家的活动很频繁,这使得欧盟国家对外来移民,尤其是来自中东地区的移民保持着高度的戒心,并对他们进行重点监控和防范。近年来,欧盟国家中发生了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。三是外来移民影响欧盟国家与移民来源国之间的关系。外来移民所在国政府一旦损害了来自某些国家的移民的利益,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,这也有损于欧盟各国的外交关系。

此外,移民问题还殃及欧洲一体化进程。欧洲一体化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像的。如今,欧盟各国在边境控制、避难申请和签证等问题上已达成了一致。然而,在移民问题上,主权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这个超国家的政治机构,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成员国政府在处理欧盟范围内的移民问题上仍然起着主导作用。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,这种移民政策甚至与欧盟的共同移民政策相悖。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,那么当事国至少有义务就此向欧盟成员国做出解释。然而,德国在计算机专业人才方面实施了主动的移民政策,该国只是向欧盟成员国做了简单的解释和说明,并未承担法律责任。这充分地说明,在移民问题上,欧盟各国仍拥有充分的主权,较少受到限制。并且,欧盟各国中此起彼伏的种族主义、反移民浪潮也在不同程度上影响了欧洲一体化的进程。2005年,欧盟制订统一的宪法在法国、荷兰等国遭到阻力,以至于无限期推后,移民问题也是影响因素之一。可以说,欧盟国家在移民问题上的政策和做法,从一个侧面反映了欧洲一体化进程正经受着严峻的考验。

### 三、欧盟在移民问题上的矛盾心态及移民政策的建构

移民问题对欧盟国家的经济、政治、社会、文化都产生了一定的消极影响,并已成为困扰欧盟各国的主要问题之一。然而,欧盟各国自身的发展又在很大程度上依赖于移民资源。因此,欧盟在对待移民问题上往往存在着矛盾心态,在移民的准入及其迁入后的融合方面,始终交织着接收与拒绝、融合与排斥的矛盾。欧盟国家的移民政策正是建构在这些矛盾基础之上的,其改进和实施自然在很大程度上受制于这些矛盾。



### (一)接收与拒绝的矛盾

由于实行高福利政策,欧盟国家的人口出生率很低,人口老龄化严重。从表3中可以看出,在世界上老年(60岁以上)人口比例最高的前20个国家中,除日本、美国和澳大利亚外,其他17个国家都在欧洲,其中有13个是欧盟成员国,而且瑞典是老龄化最严重的国家。据经济合作与发展组织(OECD)的研究机构预测,按21世纪初的人口出生率计算,到2050年,在欧盟国家人口中59岁以下者将仅占总人口的11%,而退休者要占47%。人口的老龄化将造成欧盟国家的劳动力严重短缺,这就决定了欧盟国家需要接纳外来劳动力来加以弥补。2000年3月,联合国人口委员会的一项调查报告指出,在今后50年中如果欧盟要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。因此,对欧盟国家的经济发展而言,移民资源是不可或缺的。大量廉价劳动力移民的进入,无疑降低了欧盟国家的劳动力成本。外来移民从事着许多所在国公民不愿干(或者说干不了)的工作,并且开发了一些移民产业,重振了当地的传统产业。如在法国,来自中国的移民不仅促进了中国餐饮业在法国的发展,而且使当地本来不具竞争力和日渐衰落的低档服装业获得了重新发展的活力。

表3 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
瑞典	22.0%	法国	19.3%
挪威	20.9%	卢森堡	19.2%
比利时	20.8%	保加利亚	19.1%
意大利	20.8%	匈牙利	19.0%
英国	20.7%	西班牙	18.7%
德国	20.6%	芬兰	18.5%
澳大利亚	20.5%	葡萄牙	18.5%
希腊	20.5%	荷兰	17.6%
丹麦	19.7%	日本	17.2%
瑞士	19.4%	美国	16.9%

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

随着经济全球化的日益发展,欧洲许多国家在经济发展中出现技术人才严重不足的情况,信息技术、电信和电子商务领域的专门人才更为短缺,至2003年该领域的人才空缺达2200万人,这使得欧洲经济的增长率降低了2.5%—3%。一些人士公开呼吁欧盟国家政府开放移民劳动力市场,他们认为关紧移民大门只会影响欧盟自身的经济利益。为了加强自身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了较为灵活、开放的政策,对高科技移民精英敞开大门,与一些发达国家展开人才争夺战,以便把外部的高水平技术人才吸引进来。

需要指出的是,欧盟国家在接纳移民问题上的政治色彩十分浓厚。冷战时期,处于西方阵营的欧盟国家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

参见孙恪勤:《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》,载《现代国际关系》,2001年第3期,第37页。

同上,第36—37页。

参见覃明贵:《移民:一种被争夺的财富》,载《国际人才交流》,2001年第5期,第44页。

“难民政策或“避难政策,直接或间接地鼓励“政治难民”离开东欧社会主义国家,导致了出于各种目的的东欧移民大量进入欧盟国家。东欧剧变时,欧盟国家也曾一度敞开大门接纳来自那里的大量移民,如西德对东德移民的接纳。冷战结束后,中东局势混乱,世界上其他一些地方的局部战争不断爆发,出现了大批难民,欧盟国家以人道之名进行了接收与安置。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。

无论是出于经济发展的需要,还是出于政治的考量,欧盟国家都需要接收外来移民。但是,欧盟国家内部也有各种势力和利益集团极力反对这样做。如针对联合国关于欧洲将需要大量移民来应付人口下降问题的预测,时任欧盟轮值主席国的法国就表示了不同的观点。2000年,法国内政部长舍韦内芒指出,以接纳外来移民来补充本国人口的“办法无论在经济和社会方面都不合理”,并批评联合国的报告“完全是不实际的”。舍韦内芒的观点得到了欧盟许多国家的赞同,其理由无非是前面所谈及的外来移民在经济、政治、社会和文化等方面给欧盟国家带来了一系列负面影响。其中给欧盟各国带来最大困扰的是非法移民问题。由于非法移民大多是以偷渡方式进入欧盟国家的,且靠打黑工赚钱生活,他们的劳动和生活根本得不到有效的保障,因此产生了剥削、超强劳动、劳动条件恶劣、工伤事故、偷税漏税等备受国际社会关注的社会问题,这既违犯了欧盟各国的法律,又有悖于欧盟各国的社会文化价值,同时还招致欧盟国家民众对外来移民的批评和不满。外来移民所带来的压力以及欧盟国家民众排外情绪的高涨,迫使欧盟各国不再主张开放边界,而是强调控制移民进入和拒绝接受“没有充分理由的避难申请”。

由此可见,欧盟国家在对待移民的准入上处于接收与拒绝的矛盾状态:一方面经济、政治的发展需要接纳大量外来移民,尤其是技术精英移民;但另一方面又必须严格限制外来移民的进入,特别要采取严厉措施打击非法移民。这就决定了欧盟国家的移民政策基本上是限制性的。然而,一方面技术精英移民已不再把自己的移民目的地局限于欧盟国家,另一方面有不少非精英移民因受限而成为非法移民。欧盟范围的扩大无疑给非法移民提供了更多的“机会和条件”,这就需要欧盟各国政府尽快拿出行之有效的办法来加以解决。

## (二)融合与排斥的矛盾

欧盟国家在对待移民准入上的接收与拒绝的矛盾,实际上反映出欧盟国家中普遍存在的、在对外来文化融合与排斥的矛盾心态,即文化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。

同化理论实际上是一种文化排斥理论,该理论的主导思想是,移民必须抛弃其传统的社会文化和习惯,完全认同于迁入国社会的生活方式和文化价值观念,而那些无法认同的移民往往被边缘化。在同化论者看来,解决问题的最好办法就是同化外来移民。但同化带来的必然是对移民的歧视,因而遭到移民的抵制。这进一步加剧了社会的矛盾与冲突,给当事国带来了诸多负面影响。同化理论遭到了猛烈的抨击,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。在现实中,一些欧盟国家如英国、法国、荷兰在不同程度上相继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,有的国家还就外来移民的传统节日举办各种活动,如华人的春节等。然而,多元文化政策并没有完全消除对外来移民的排斥。一些学者批评多元文

---

参见新加坡《联合早报》,2000年7月30日。

化论是一种静止的文化观,认为它强调一个人的种族或民族属性是与生俱来和不可改变的,实际上是将民族隔阂固定化、合法化,无异于在不同种族之间构筑起不可逾越的鸿沟。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、不同社会经历和价值观念的人们结合在一起,彼此充分尊重,建立良好的交流机制,就可以整合出一种新文化,建构出一种新的社会和经济秩序,从而激发出社会的活力。

在对待外来移民的融入问题上,欧盟国家中充满着融合与排斥的矛盾。卡斯尔斯(Castles)和米勒( Miller)在1993年出版的《迁移的时代》一书中,把不同国家在对待种族—文化差异时所采取的政策分为三种模式:“排斥模式”(exclusion model)、“共和模式”(republican model)、“多元文化模式”(multicultural model)。在欧盟国家中,德国采取的主要是“排斥模式”,法国和英国采取的是“共和模式”,瑞典、荷兰、芬兰采取的是“多元文化模式”。

从严格意义上说,“排斥模式”的说法并不准确,因为简单地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驱逐出去。卡斯尔斯后来改用“差异排斥模式”(model of differential exclusion)来代替。这一模式的特征是,对外来移民获得所在国国籍有十分严格的要求,移民的入籍率较低。这一模式对具有同样血统的外来移民及其后代在入籍方面实行优惠政策,而其他外来移民及其后代则很难入籍和享有充分的公民权利。这种融合带有很强的选择性,并通过有针对性的选择实现对某些外来移民群体的差异排斥。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来决定的,这种融合从一开始就限制多样性,容易导致对外来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,儿童的国籍取决于出生地。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,“共和模式”下的外来移民能够更容易地转变为所在国的公民,并且相应获得与所在国公民一样的权利。然而,这一模式实际上也有问题,即在其背后隐含着一种不言而喻的东道国文化的优越感,以致造成“优等”民族意识的弘扬。它对人权的维护及对异质文化的包容是有前提的,即外来移民必须接受所在国家的主流文化,这多少有着同化论的影子。法国在二战后的一段时间里,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,法国政府才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,这一认同还暗含着一个目的,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为他们离开法国做准备,这样比让他们融入法国社会后再离开要容易得多。”这无疑也是对外来移民的一种排斥。所以,“共和模式”是一种极为复杂的模式,其充斥着融和与排斥的矛盾,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,它不要求外来移民在文化上被同化,而是容忍甚至鼓励文化的差异性。外来移民在所在国居住一定时期后,转变成所在国公民是有保证的,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,该国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,认为这种认同有利于少数族裔成员克服自身在社会、经济方面的

不利状况。在瑞典,各民族文化能被相互理解和信任,虽然各自的特性不同,但他们的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该国政府和社会公众所倡导,体现了社会民主的原则。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的多元文化主义。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。”可见,这一模式已突破多元文化论的静止的文化观,强调各种文化的共生、共存、共同发展的可能性和重要性,开始了一种新的文化建构。可以预见,这将是欧盟国家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政治、文化、社会结构的差异。这些模式不是凝固不变的,而是处于动态发展之中。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,采取了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”具有被动的含义,也就是说外来移民只有适应移入国的社会、经济和文化,才能融入到主流社会中去;而“整合”则具有主动的含义,亦即外来移民不是被动地去适应移入国的环境,而是可以积极地利用本民族文化的优势,与移入国文化进行积极的互动,以建构新的文化和生活方式。当然,在具体的移民政策规定中,欧盟国家也面临着不少自相矛盾和难以克服的困境,特别是“9·11”事件发生以后,欧盟国家中的排外倾向有强化之势。2005年底法国发生的骚乱事件,引发了学者们对法国“共和模式”是否破产的争论。因此,欧盟国家对待移民文化也具有不确定性。这是今后欧盟国家在调整移民政策时必须认真考虑和对待的问题。

综上所述,欧盟国家在移民问题上的接收与拒绝、融和与排斥的矛盾心态构成了这些国家移民政策的基础。欧盟国家在吸引高科技人才和精英移民的同时,将会进一步限制非精英移民和打击非法移民。欧盟国家对待外来移民的传统文化和生活方式将趋于更加平等。

**Abstract** Europe has turned gradually from the place for immigrants to move out to move into and the EU countries have become the destinations of massive permanent immigrants after the WW II. The influx of the large number of immigrants has a profound impact on the politics, economy, society and culture of the EU countries, and the immigration problem has become the major problem making the EU countries troubled. The contradictory attitude of the EU countries towards immigrants, i.e., both reception and rejection, both accommodation and exclusion, constitutes the basis of its immigration policy.

(傅义强,副教授,南方医科大学人文社会科学学院,广州,510515)

责任编辑:吴家多]