

战后欧洲移民政策与地中海南北移民问题初探

刘晓平

(湖南科技大学人文学院历史系,湖南 411201)

[摘要]由于历史和地缘方面的原因,二战后欧洲移民政策的发展变化对地中海地区的人口迁移产生了重要影响,北非五国出现了持久的移民欧洲浪潮。大规模的移民浪潮在欧洲和北非国家都引发了复杂的社会问题,并对欧盟与北非关系产生了多方面的影响。长期以来,欧洲与北非国家采取了许多应对措施来解决移民引发的诸多社会问题,虽然取得一些成效,但迄今仍面临多重挑战。

[关键词]欧洲,北非,移民政策,移民问题

[中图分类号]K5 **[文献标识码]**A **[文章编号]**0457-6241(2008)22-0023-04

On Post-War European Migration Policies and Mediterranean South-North Migration

Abstract: Due to historical and geopolitical reasons, European migration policies have been changed, which has significantly influenced Mediterranean population migration after the Second World War. The five nations in North Africa have set off a lasting upsurge of migration to Europe. The large-scale migration has brought forth many complex social issues in Europe and North Africa nations, and has much influenced the relations between European Union and North Africa. For a long time, Europe and the nations of North Africa have taken many countermeasures to handle the social issues brought forth by migration. Though some achievements have been made, many challenges have to be faced.

Key Words: Europe, North Africa, Migration Policies, Migration Issue

由于地区与国家间政治经济发展之不平衡,人口的国际流动古已有之。二战后,随着全球化进程的加快与信息革命的发展,地中海南北两岸间差距日益拉大,加之战后相当长时期内欧洲国家一直积极推行征募外籍劳工的政策,导致了由南向北的移民浪潮,一批又一批的来自非洲大陆的移民,以各种方式进入欧洲,成为当地居民中的重要组成部分。作为一种联动性极强的社会现象,人口的大规模国际流动,对相关国家都会产生种种影响,引发复杂的社会与经济问题。

一、欧洲移民政策演变 与北非对欧移民概况

二战后西欧的大规模重建刺激了对外籍劳工的需求,欧洲各国政府对外来移民基本上是欢迎的,有些国家

甚至主动到世界劳动力市场上寻找劳工。而北非五国^①与欧洲隔地中海而望,历史上双方就有紧密的联系。在近代时期,马格里布三国(阿尔及利亚、突尼斯和摩洛哥)沦为法国的殖民地,埃及、利比亚亦成为英国的势力范围,双方的移民现象就开始出现。因此,作为北非殖民地之宗主国,法国和英国凭借其特殊地位,战后纷纷到非洲劳动力市场上寻找劳工以弥补其国内劳动力之不足,由此形成了欧非关系上的所谓“后殖民劳工体系”(postcolonial worker system);而像德国这些失去了与非洲殖民地历史联系的西欧国家,则通过与周边国家签订协议来实现其对劳动力的征募,形成所谓的“客籍劳工体系”(guest-worker system)^{[1] p.39}。

1945—1974年的30年间,出现了马格里布国家人口移民到法国等欧洲国家的第一次移民潮,移民问题亦

① 本文中北非指马格里布四国(摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚和利比亚)与埃及。

逐渐成为影响欧非关系的一个重要因素。1945年11月,法国出台了第一个正式移民法案,政府还成立了国家移民局,到非洲等海外殖民地招募外籍劳工。20世纪五六十年代,北非马格里布国家民族解放运动高涨,法国派兵镇压阿尔及利亚民族独立运动,北非地区局势动荡不安,大量马格里布人进入法国。北非国家独立后,与法国保持着紧密的经济关系。随着法国经济的快速发展,为满足企业界之需,法国政府加大了在非洲招募劳工的力度,并于1963年与摩洛哥、突尼斯签署了正式的政府间引进劳工协定,由此,大批马格里布人以合法方式涌入法国,并逐渐成为法国外来移民的主体。1946年,马格里布移民仅占法国外国移民总数的2.3%,而到了1975年法国引进的外籍劳工共200万,其中的一半以上是来自马格里布国家的移民^{[2] (p.5)}。除涌入法国外,也有大量北非移民进入德国等其他欧洲国家。德国最初是借助法国而在北非招募劳工的,北非国家独立后,德国的就业服务局开始在北非国家设立办事处招募劳工。北非居民在经过选择、测试、体检及犯罪纪录调查后,以团体方式劳务输出到德国。1963年和1965年,德国也分别与摩洛哥和突尼斯签订了正式的劳务输入协定。

这一时期进入欧洲的北非移民呈现以下一些特点:(1)多数移民都是以合法身份进入移民国,虽已有少数非法移民进入,但尚未引起复杂之政治问题。(2)这些移民多为文化素质较低之劳工,集中于就业阶梯的底层,从事建筑、运输等繁重体力活,或其他艰苦工作,这些来自北非地区的劳工成本低廉,与本地劳工相比,从业的替代性不强,与当地居民的就业竞争不大。(3)当时的劳工输入对法国经济与社会发展贡献甚大,亦受当地居民的欢迎,70年代初一项民意调查显示,80%的法国人认为外国人承担了法国人不愿意做的工作,多数法国人乐见非洲移民的进入,当时西欧社会对外国劳工表现出前所未有的宽容^{[3] (p.156)}。事实上,外来劳工为西欧国家社会经济发展发挥了重要作用。

而1973年石油危机改变了这一乐观局面。经济萧条、通货膨胀和高失业率,不仅使欧洲对外来劳工的需求急剧下降,更使移民劳工引发的社会问题日益凸现。由此,欧洲国家的移民政策开始发生重大转变,由宽容而转为严控,公众对于移民的态度也逐渐由欢迎变为排斥。1973年11月,西德率先禁止来自非欧共体的劳工入境,1974年法国停止接收非熟练工人入境。随后,其他欧洲国家政府亦步其后尘。

但是,西欧各国在修改、制定政策遏制劳工移民的同时,也从人道主义角度出发对已引进劳工的家庭成员执

行了“家庭团聚”政策。出于归化非法移民的目的,法德等国还实行了“大赦令”政策。这些政策的执行,客观上直接或间接地吸收了移民,使北非移民继续涌入欧洲国家。以摩洛哥为例,1975年摩洛哥在法国、德国、比利时、荷兰的移民为40万,但1992年已增加到100万,2000年上升为120多万。2000年,阿尔及利亚籍的欧洲移民有67万,他们大部分侨居法国。尽管突尼斯政府1974年后鼓励其移民返回国内,但至2000年仍有近30万人侨居欧洲。另根据欧盟的统计,至2000年,在欧洲的马格里布移民总数已达220万人,其中摩洛哥人123万,阿尔及利亚人近68万,突尼斯人近30万。

利比亚和埃及的移民情况有所不同。利比亚因石油经济崛起而获得较高的人均国民收入,本身成为非洲国家移民的目的国,但也有不少人希望移民欧洲,特别是利比亚政府取消公民旅游限制后,以旅游等方式进入意大利和马耳他的利比亚移民人数一直在增长^{[4] (p.313)}。埃及则直到1971年才废除向外移民的法律禁令。此后,埃及开始出现大量移民,其中的短期性移民主要前往利比亚、沙特阿拉伯等海湾国家,估计2000年的人数达190万,而长期性移民则主要移往欧美国家,其中移入意大利和希腊的埃及移民约为9万人和6万人^{[5] (p.54)}。

二、地中海南北移民问题及欧非的应对措施

20世纪90年代,特别是进入本世纪以来,地中海南北移民出现新的发展趋势,北非国家接受了数量众多的来自非洲其他地区、亚洲以及地中海以东国家的移民,这些移民因欧盟国家拒绝接受而非法滞留在北非,他们处境艰难,遭受着恶劣的工作和生活条件,甚至连基本的人权也不能得到有效保护,引起了一系列移民问题。

自欧洲移民政策发生逆转及西欧各国政府倡导“零移民”主张以来,非法移民现象愈演愈烈。冷战结束以后,西欧国家诱人的福利制度和政策、高度发达的生产力和较高的物质生活水平、自由宽松的社会环境和较高的工资待遇等对欠发达国家的人们具有很强的吸引力。而欧盟国家对于劳工移民、寻求避难者、家庭团聚移民准入的严格控制,迫使一些人要么采取合法进入非法滞留的方式,要么直接通过蛇头和偷渡组织,不惜冒生命危险偷渡欧洲。“非法”不只限于移民本身,还包括蛇头、接应人、地下工厂等多个环节,构成一条条“偷渡链”,织成庞大的国际犯罪网。由于南欧紧邻北非,因此成为非法移民进入欧洲的跳板。世界移民政策发展中心(ICMPD)确定的非法

移民进入南欧的三条主要路线中,有两条途径北非:一条经摩洛哥,穿越直布罗陀海峡到达西班牙海岸;一条从利比亚或埃及出发,经地中海到达意大利的蓝佩杜萨岛、潘泰莱里亚岛、西西里岛,或马耳他^[9]。西班牙截获的非法移民 1995 年为 1573 人,2000 年迅速上升到 15000 人,2003 年则高达 19176 人,2005 年为 11781 人。从北非到达意大利的非法移民,2003 年登记在册的人数为 14017 人,2004 年略有减少,为 12737 人。这些非法移民主要来自撒哈拉以南非洲、亚洲和地中海以南和以东国家^[10]。面对非法移民和避难者数量的迅猛攀升,法国、意大利、西班牙等国纷纷加强控制,执行严格的边界管理,将其拒之门外。欧盟想通过严密的边界“护墙”,减少和控制外来移民,建造“欧洲城堡”。欧盟及其成员国的移民控制政策对地中海两岸的跨境贸易与移民流动产生了消极影响,加剧了该地区的紧张与矛盾,与移民有关的不幸事件时有发生。2005 年发生在摩洛哥北部地中海沿岸的西属休达(Ceuta)与梅利利亚(Melilla)两地区的难民在试图进入欧洲领土时遭到杀害的事件,引起了非洲、欧洲以及全世界的广泛关注^[10]。

面对北非移民问题,特别是非法移民所带来的负面影响,欧盟与北非国家加强了国际合作,共同采取措施应对移民问题的挑战。为打击非法移民,欧盟及其成员国除强调内部合作外,还加强了与北非国家的协调与合作,试图从“推”的因素入手解决移民的根源问题。欧盟国家认识到,任何一种减少外来移民的措施想要取得成功,就得把更严格的入境控制与双边、多边政策的协调结合起来,通过援助或贸易项目帮助移民国家找到人口外流的替代途径^[9] (p.2-3)。1995 年 11 月,第一届欧盟—地中海国家(其中包括北非摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯和埃及四国)外长会议在西班牙巴塞罗那举行,会议发表了《巴塞罗那宣言》,决定将双方关系提升为“全面伙伴关系”,意在加强欧盟及其成员国与北非国家之间的区域合作,促进北非地区的稳定和发展,争取在 2010 年建立欧盟—地中海自由贸易区。此后,非法移民问题成为历届欧盟—地中海部长级会议讨论的焦点。另外,双方通过欧非会议、欧非论坛、地中海 5+5 对话机制等就移民问题开展对话,加强与北非国家的经济合作。欧盟还启动了“地中海援助计划”,加大对该地区的投资,增加对北非国家的贷款。欧盟希望借由地中海南岸国家经济的改善、创造就业机会、保障合法移民,以及打击非法移民等措施,能有效降低移民压力。然而由于双方合作原则主要是由欧盟确立,欧盟关注的重点是自身安全,随着欧盟东扩及政策向东欧国家的倾斜,欧盟对北非国家的承诺并没有完全兑现。因此,巴

塞罗那进程实施十多年来,效果不太理想,非法移民及安全问题的执行成效也并不显著。

三、地中海南北移民的经济与社会后果

从理论上说,人口迁移是国际人口资源优化配置的一种有效手段,有利于调节国际人口结构,促成合理的人口分布的形成,对于迁出迁入国的经济都有增益作用。战后至石油危机前,人口过剩的北非国家向劳动力缺乏的西欧国家进行有序和适量的人口迁移,缓解了西欧劳力不足的问题,促进了当地经济的发展。对北非国家而言,人口移出相对减轻了就业压力,而劳工外汇收入的回流,也增加了本地居民的收入。最近 20 年,北非国家接受的移民汇款占国民生产总值的比率在全世界一直是最高的,如 2002 年达 3.1%,远高于拉美国家 1.6% 和撒哈拉以南非洲国家 0.6% 的水平^[10] (p.24)。2000 年阿尔及利亚劳工汇回的外汇达 10 亿美元,其中绝大部分是在西欧的移民寄回的。1990~2003 年间,突尼斯移民的汇款每年也有 75 万美元。埃及移民提供的外汇是该国外汇的最大来源,其中在欧洲的埃及移民的汇款占总额的 15.3%。这些汇款带来的稳定外汇收入除了可以提高移民家庭的消费水平之外,还可以改善当地经济的稳定与发展^[2] (p.7-8)。此外,就地缘政治来看,从独立到 70 年代中期,马格里布国家的移民也是北非与南欧社会经济一体化和维护地中海地区稳定的一个重要因素^[11] (p.277-297)。

然而,自 1974 年欧洲经济衰退及欧共体收紧移民政策后,北非对欧移民引发了复杂的社会经济问题,并成为影响欧洲与北非关系的一个重要因素。从北非国家看,大量移民涌往欧洲给这些国家造成许多消极影响与后果。大量高技能移民流出,造成北非国家日益严重的智力流失问题。在北非移民当中,受到良好教育与拥有一技之长的人员占较高比例,特别是在欧盟实行严格限制非熟练工人进入而欢迎有技能的非洲人移入的政策后,这种情况变得更为严重。据经合组织(OECD)的统计数据,2004 年摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚和埃及五国移民中高技能人员占本国国外移民总数的比例分别为 14.8%、16.4%、17.7%、43.4% 和 51.2%^[12] (p.192-194)。非洲国家人才的大量流失,影响了非洲经济的发展,因而有学者指出,欧盟对非洲国家实施的移民政策,往往仅从自身利益考虑而忽视非洲国家的社会经济问题^[4] (p.327)。另一方面,虽然移民汇款在当地的经济政策与经济稳定中起了重要作用,由于北非国家缺乏经济增长的适宜环境,汇款多用于居民的日常消费,只有很少部分用于能提供就业

的生产性投资,对当地经济增长的推动也很有限。其次,就欧洲国家来说,大量北非移民的进入在 80 年代后逐渐引发了种种社会问题。无论是实际的情况还是某种观念的认知,越来越多的欧洲人感觉到,大量移民特别是非法移民的存在,迫使欧盟各国花费大量财政资金来安置这些移民或者将其身份合法化,它已成为欧洲国家一个巨大的财政负担。在社会福利层面上,大量移民涌入对欧盟福利国家制度形成严峻挑战,当地公民“产生出了一种危及自身安全的感觉,人们普遍感觉到‘福利国家之船’已经满了”^[13] (pp.441-445)。在社会就业层面上,大量移民对当地劳动力市场也形成了冲击。尽管移民人口的失业率远高于当地人,但许多欧洲人和某些政党依然认为,大量移民的存在明显挤压了本国公民的就业空间。在国家安全层面上,大量移民的存在对国家安全构成了前所未有的挑战。由于缺乏有效的一体化社会融合政策,北非移民及其后代,在社会教育、就业、语言、生活习惯等方面倍遭歧视,因而容易走上犯罪道路。仅以法国为例,据统计,1994 年在法国犯罪的青少年中,有 55%属于北非人后裔,在吸毒的青少年中他们占了 43%^[14] (pp.37-38)。这进一步加深了当地居民对北非移民的成见,种族主义者对北非移民的仇视和暴力行为不断增多;在文化信仰上,北非移民大多数信仰伊斯兰教,他们移民欧洲后仍然信守自己的宗教与传统文化,与欧洲基本价值观差距巨大,长期无法融入当地社会。

以上移民问题,使西欧国家民众社会心理中潜伏的民粹主义和种族主义思潮明显抬头。欧盟 2000 年的一次调查显示,66%的公民承认自己“有些种族歧视心理”。而法国的一次调查亦显示,92%的人认为法国普遍存在种族主义,2/3 的人自称有种族主义倾向,仅有 10%的人表示可以与移民和睦相处。欧洲一些极右政党利用这一社会事实,高举反移民的民族主义、种族主义大旗,往往赢得社会中下层民众的支持而在西欧政坛上异军突起。移民问题开始由经济与社会领域漫延至政治领域,甚至酿成严重的政治危机^[15]。比如,在 2002 年总统大选中,法国极右翼政党法国国民阵线掀起了一场疯狂的反移民浪潮,尘埃尚未落定,2005 年 10 月,由两个非洲移民青年的意外死亡而诱发的以非洲移民为主体、以焚烧汽车为社会反抗形式的法国骚乱,再一次让全世界为之震惊。

从根本上说,战后北非对欧移民潮,是地中海南北经济发展不平衡的必然结果,只要欧洲与北非之间的发展差距依然巨大,北非移民潮就会继续下去^[2] (p.18)。北非移民问题的真正解决,既有待于双方移民制度与政策的完

善,更有赖于非洲经济与社会持续发展。而北非国家的发展,既需要包括欧盟在内的国际社会的援助,更还需北非国家自身的艰苦努力。总之,对欧盟与北非双方来说都还任重道远。

【作者简介】刘晓平,湖南科技大学人文学院历史系副教授、云南大学人文学院世界史专业博士生。

【责任编辑:倪金荣】

参考文献:

- [1]Allan Findlay, "Extra-Union Migration: The South-North Perspective", in P. Rees, et. Al., Population Migration in the European Union, Chichester: J. Wiley, 1996.
- [2]Ayman Zohry, "Migration without Borders: North Africa as a Reserve of Cheap Labour for Europe", UNESCO, 2005.
- [3]Alec Gordon Hargreaves, Immigration, Race and Ethnicity in Contemporary France, London: Routledge, 1995.
- [4]Martin Baldwin-Edwards, "Between a Rock and a Hard Place: North Africa as a Region of Emigration, Immigration and Transit Migration", Review of African Political Economy, Volume 33, Number 108, June 2006.
- [5]CAPMAS, The United Evaluation 2000, 转引自 Ayman Zohry, "Egyptian Irregular Migration to Europe", Migration Letters, Volume: 4, No:1, April 2007.
- [6]ICMPD (2005): The Mediterranean Transit Migration Dialogue: Newsletter June 2005, Vienna: International Centre for Migration Policy Development. <http://www.icmpd.org>
- [7]J. Van Selm and B. Cooper (2006), The New "Boat People": Ensuring Safety and Determining Status, Washington DC: The Migration Policy Institute.
- [8]European Migration Policy on Africa: Trends, Effects and Prospects. http://www.sidint.org/migration/Policy_Paper_EN.pdf
- [9]The European Council, Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean, doc. 15914/1/05 REV 1, 15 and 16 December 2005.
- [10]Martin Baldwin-Edwards, "Migration in the Middle East and Mediterranean, A Regional Study Conducted for the Global Commission on International Migration", Panteion University: Mediterranean Migration Observatory, 2005.
- [11]G. Tapinos, "Migration, Trade and Development: The European Union and the Maghreb Countries", in Russell King et. al., Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe, Macmillan, 2000.
- [12]SOPEMI, Trends in International Migration, 2004, Paris: OECD, 2005: Table II.A2.6.
- [13]Myron Weiner, On International Migration and International Relation: Population and Development Review, Vienna: 1995.
- [14]EU's Committee, The EU Member States and Immigration in 1993 /1995, Brussel: 1996.
- [15]宋成全.欧洲移民问题的形成与欧洲极右翼政党的崛起[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2005(6).