

## 近观英国移民政策左右为难的20年

本报驻英国特约记者 纪双城

编者的话：9月16日，英国首相斯塔默对意大利进行访问，而他此次行程的要务之一是向意大利学习如何减少非法移民。移民问题已经成为英国政治的焦点之一。8月底在对法国进行访问前，斯塔默在其发表的声明中也着重提到这一问题。就在这位英国首相与意法等国领导人举行会晤前后，不断有移民在试图穿越英吉利海峡时溺亡。移民问题不仅让英国和法国以及欧盟争吵不断，还成为很多英国民众心头的“一根刺”，在近期引发了蔓延多地的骚乱。工党政府7月上台后，立即废除保守党政府的“卢旺达计划”，但对于如何应对非法移民的涌入，仍没有良策。我在英国生活了20多年，目睹了移民给英国带来的改变，也见证了当地决策者在移民问题上面对时代变局时的左右为难。

从给移民提供便利到追责移民事务官员

2002年刚来英国求学时，我和很多外来移民一样，对这个国家充满了陌生感。在我脑中，英国女王伊丽莎白二世、时任工党籍首相布莱尔、拥有7个斯诺克世锦赛冠军头衔的亨德利以及足球明星贝克汉姆等人串起了英国的形象。

开始，我认为英国是一个不欢迎移民的国家，但某一次暑假在伦敦希思罗机场等候检查签证入关时，发生了一件令我感到不可思议的事情。当时负责移民边检的一位白人工作人员翻看了我的签证，发现只剩下一个多月的有效期了。“哦，先生，你的英国签证快过期了。”我记得他一边对我说话，一边掏出了笔。“是的，我打算安顿好了，就去申请延签。”我看着他，心里自然是希望他认同我的选择。“哦，你准备还要在英国待多久呢？”他问我。“至少还要待6个月。”我如实回答。“这样吧，我给你算一年的时间，这样你就不会太赶了。”这位工作人员一边说，一边用笔在我的护照上手写了为期一年的有效签证，盖章后将护照递给我，示意让我从他身边走过，入境英国。

值得一提的是，我当年获得的签证延期完全是免费的。在2024年的英国，相关的签证申请动辄需要花费数百甚至上千英镑。类似的经历，我相信很多人都有，这与人缘或运气无关，而是由当时工党政府的移民政策决定的。

从1997年起主政英国10年的工党首相布莱尔，长期倡导引入移民政策，以填补英国不平衡的就业市场、带动当地消费，并增加海外出口机会。他当时也承认一些人在利用英国的移民制度，并承诺英国作为欧盟成员国，既不会“坚如要塞”，也不会“屋门大开”。在工党执政的最后一个任期（2005-2010年），英国净移民平均每年达到24.7万人。

现实说明，工党政府在本世纪初的移民政策给英国带来了复杂的变化。在布莱尔主政的10年，英国经济以每年2.8%的速度增长，这在当时的欧洲绝无仅有。在低利率的配合下，政府的经济改革为英国人创造了更多就业机会，该国失业率一度降到历史最低点，最低工资制的引入也进一步保障了低收入群体的利益。政府对教育、医疗、基础设施建设的巨额经费投入也有目共睹。

在当时，波兰以及立陶宛的移民成为英国房屋建设的主力，长途货运司机的岗位首先会考虑匈牙利或罗马尼亚移民，很多当地家长发现孩子学校的艺术老师来自捷克。大量移民在当地扎根繁衍，甚至让英国变得更加多元化。在伦敦、爱丁堡等城市，都可以找到不同族裔混居的社区。从店铺兜售的各国好吃不贵的食品，到那个时代专门为移民打造的长途电话卡，都提升了我初来时脑海中的英国形象。

不过，久而久之，移民带来的福利负担问题也逐渐浮出水面。自2004年欧盟扩员后，数十

万东欧移民涌入英国。这给当地的免费公立医疗和基础教育系统带来了压力。与此同时，英国一些传统产业就业人群，如造船工人和纺织工人，因为产业衰落而遭遇逆境。他们中的大部分人都是白人，并认为外来移民的涌入导致政府福利开支上升，进而让自己要缴的税款越来越多，而自己还面临工作机会被移民抢走的可能。

在本世纪的第一个十年步入尾声时，英国的移民争议尤其是当地民众对东欧移民的不满，几乎成为英国媒体每天必报的内容。当时的工党政府也曾经对个别负责移民事务的官员追责，逼其辞职，以平息民怨，但这和如今英国在缓和民间反移民情绪问题上面对的处境一样，只能治标，不能治本。

后来事情的发展正如我们所看到的那样：布莱尔 2007 年被迫下台。伴随 2008 年国际金融危机蔓延到英国，工党在大选中输给保守党。两党轮替在英国政治史上并不新鲜，但它们在移民政策上所采取的政策和实际管控不力，却在之后 10 年引发了更大动荡。排外极右势力在二战后前所未有地在英国崛起，迫使 2016 年首相卡梅伦宣布举行“脱欧”公投，并最终导致英国脱离了这个其曾经参与建立的欧洲最大政治联盟。

东欧移民反问：“究竟谁是负担？”

英格兰南约克郡的巴恩斯利常住人口约 7 万，属于非移民涌入的传统白人城镇。今年年初我途经当地时，看到令人心惊的景象：该地位于黄金地段的很多商铺都挂上了出租牌，就业中心里的工作人员看起来百无聊赖。这里就是英国媒体在报道中所说的“全国经济人口最不活跃的地方”——超过 40% 的当地人宁愿靠有限的政府补贴度日，也不愿外出找工作。

回到伦敦后，我不经意间与来自保加利亚的院墙修缮工人保罗聊起这段经历。我当时调侃说，这就是中国人口中所说的“躺平”。他则表示：“所以这根本不是我们这些外来移民的问题。负担？究竟谁才是英国的负担？”保罗形容自己每天忙碌得如同一只喜鹊，飞来飞去很少停歇。

要知道在英国，当地人传统上更喜欢乌鸦，出门时看到喜鹊会觉得有些不祥。当步入 21 世纪的第二个十年后，不得不承认英国很多基层行业主要或只能依靠外来移民。保罗说，自己每个月缴纳的税都在增加，这一方面是因为自己的收入增加了，另一方面也是因为英国的公共债务增长导致税率上升。政府税收中的一部分被用来发放居民失业补助。目前英国各地领取相关补助的人数已经超过 900 万。

在英国 7 月大选中，主打反移民牌的极右翼改革英国党崛起，历史性地拿下多个议会下院席位。在此次选举中，还有保守党议员罕见地倒戈极右翼。这些都说明他们仍然将外来移民当作这个国家发展的负担。

改革英国党魁法拉奇 8 次参选英国下议院选举，终于在今年得偿所愿，成为代表埃塞克斯郡克拉克顿的议员。为了了解克拉克顿当地居民究竟有多支持这位反移民人士，我特意走访了这个滨海小镇。当地主要靠沙滩旅游发展经济。当我在无意间走到小镇的一处社区中心时，看到一些当地居民正在教十多个孩子多元文化，包括不同国家庆祝丰收的方式，以及不同民族制作的风味糕点等。虽然没有机会与他们交谈，但这些白人社区的工作者让我感到，即便是在克拉克顿，也不是人人都竭力排外。

在克拉克顿火车站打工的一名意大利留学生对我说：“你看这座海边小镇，有多少穆斯林在这里？又有多少东欧人或华人在这里？”他表示，根据自己的观察，该地这些外来人口的比例非常低。造成这种局面的根源不是改革英国党在当地势强，而是当地经济发展太过落后，外来移民难以找到赚钱机会，更不用提安居乐业了。

英国谢菲尔德·哈勒姆大学的研究人员贝蒂和富斯基尔，一直在关注该国社会福利改革对传统上依赖制造业、采矿业和重工业的后工业化中心地区的影响。从上世纪 70 年代开始，随着英国去工业化进程的深入，曾经几代人都生活在工业地区的居民纷纷陷入失业、缺乏再就业能力和低收入的困境。他们更多的是通过领取福利金而非工资生活。

类似景象在英国经济表现最好的首都伦敦的部分地区也存在，并且正越来越严重地影响本世

纪初来到这个国家的外来移民。在伦敦的陶尔哈姆莱茨区、哈林盖区和哈克尼区，不断上涨的房屋租金以及生活成本使当地居民的经济预算变得紧张，住房福利的削减对他们的打击也非常大，这也是为什么在 2011 年伦敦乃至英格兰多地因为一名黑人被警察击毙而爆发严重骚乱的原因之一。当时的景象和今年 8 月的情况没有差别，而很多当地人对此已经司空见惯。

英税收制度让一些乌克兰人留在波兰

全球移民带给英国社会的变化数不胜数。吃尽移民红利并借此实现经济阶段性繁荣的英国，在过去 20 多年始终没有考虑大规模地对本国国民进行与时俱进的行业培训。在很多当地人的固有思维中，仍然会认为修水管的必然是东欧移民，在流水线上组装汽车的是中东移民，而公立医院的护士就请加勒比地区或是非洲的移民。这种固化的思维甚至影响到了政府的决策，导致英国近些年不得不承认，国内虽然失业率不高，但也有很多人没有工作，原因就在于有岗位，却没有合格的申请人。

英国前首相苏纳克曾提出要将更多教理论知识的高校关停并转，建立更多以学徒制为核心的职业学校。这种参照德国社会发展经验的想法，获得了企业界的不少掌声，但却伴随 7 月的英国大选被扔进了政府部门的废纸篓。

对时隔 14 年重新执政的工党来说，重要的是如何才能吸引全球人才来到或是回流英国。2016 年的英国“脱欧”公投可以说对英国人才市场造成了重创，从当地的一流高校、上市公司，到科研机构，再到意大利餐馆，很多雇员都离开英国，伦敦金融城甚至一度被形容为“安静得让人感到不自在”。

保守党政府后期，英国为控制净移民人数出台了多项政策，其中最令就业市场头疼的就是工资标准，比如将申请除卫生与护理签证以外技术工作签证的最低年薪从 2.62 万英镑大幅上调至 3.87 万英镑。此类规定的潜在后果就是英国无法吸引更多的高技术人才。

在我的生活圈子里，时常可以听到身边从事金融、媒体、教育等行业的华人抱怨在英国的收入低、税收高，不少人都在迁往税收较低的爱尔兰或新加坡。我在波兰还遇到一些乌克兰人。他们对我半开玩笑半认真地说，原本是准备逃到英格兰的，但在了解了当地的收入和税收制度后，还是决定留在波兰。虽然波兰距离战场更近，但至少每个月缴的税少，物价远低于英国，生活更实惠些。

“脱欧”后的英国，有很多远大的发展目标，如成为全球人工智能研发中心和创新高地等。这每一个梦想的背后，都需要强大的移民基础，毕竟依靠本国只有约 40% 的国民高校就读率，想要实现上述目标并不容易。英国工党政府 7 月曾高调宣布国家因为财政赤字等原因“破产”，但这并没有吓跑大部分移民，因为他们长期生活在当地，心知英国的家底。不过，如果未来的英国政策制定者无法为合法移民创造更具吸引力的生活环境，同时又对非法移民的涌入束手无策，那些已经从祖辈开始就来到这个国家的人，可能会选择离开。