

移民政策中的民族国家主权的部分让渡与欧洲一体化

宋全成 葛谨雁

内容提要:移民政策不仅属于民族国家主权的一个核心部分,而且还是民族自主权的一个根本因素。统一的欧盟移民政策框架成型的动力是:保证福利国家的民族利益和国家利益;不断增长的对于西方安全概念上的非军事因素的考虑;移民问题和移民政策本身的性质所决定;欧洲联盟范围内统一的内部市场的要求。申根协定和阿姆斯特丹条约形成了欧盟统一的移民政策框架。欧盟移民政策的框架规定,限制了欧盟民族国家的部分国家主权,加快了欧盟政治、法律一体化的步伐。但是,在移民问题上,民族国家仍然发挥着关键性的作用。从法律的意义上看,在迄今为止的欧洲移民政策领域内,只是对欧盟成员国的国家主权作出了很少的限制。

关键词 移民政策 国家主权 欧洲一体化

分类号 D750 **文献标识码** A **文章编号** 1004-9789(2000)00-0049-58

在欧洲一体化的历史进程中,民族国家主权和欧洲一体化历来是相互交锋的两个方面。民族国家主权有时以民族主义的情绪表现出来。对2000年初的欧洲政坛来说,民族主义的情绪集中体现在奥地利自由党在奥地利大选中的胜利。自由党在竞选中的策略之一,就是在维护奥地利民族利益的口号下,反对外来的移民。因而被看作是种族主义的重新崛起。但这种种族主义在奥地利的胜利,是与欧洲一体化和世界一体化的大趋势相违背的,是与欧洲联盟统一的移民框架规定相违背的。因而,它招致了欧洲联盟及其成员国的强烈反对。自由党的代表海德尔,尽管在大选中获得了胜利,但迫于强大的国际压力,最终退出了奥地利的新政府。这表明:欧洲

在一体化的进程中,仍然面临着民族国家主权与欧洲一体化的冲突问题。本文拟就移民政策,对欧洲一体化和欧洲民族国家主权的的关系问题,作一初步探索。

移民政策与民族国家主权

国际移民,是国际政治学中一个基本概念。它集中体现了国家主权的重要性。移民政策应理解为,各个国家对非本国公民关于旅行和居留条件所采取的措施和规定的总和。

政治学范围的国家主权的重要性是通过如下两个基本方面来体现的,一是通过对现代民族国家的本质理解;二是通过国际间存在的大量移民的控制。对于现代政

治学意义上的民族国家的形成和发展来说,有三个概念起了决定性的作用,即民族、民族统一性和国家的边界。移民政策是与这三个概念紧密相连的,而且是把这三个概念的基本原则作为移民政策的基础。

要理解国际移民问题,就必须首先对民族国家有一个基本的把握。对民族国家的理解,可以从如下两个基本方面,即对内和对外两个方面来界定。

从对内的关系来看,一个民族国家必然是一个或多个民族组成的统一体,在现代民族国家中,民族就是一个统一的团体(Solidaergemeinschaft),在这一团体中,存在一种过去和将来都将为之献身的感情,即民族感情。在人类学意义上,民族和民族国家作为两个互相联系的概念,是如下定义的:民族和民族国家表明了整个社会的历史发展阶段。民族是一个在固定的领土上存在的人类群体。这个群体共同拥有同样的人类自我意识(Gemeinschaftsbewusstsein),在政治上以一个民族国家的形式存在。民族国家要求一个在政治上和人类学上对公民的一个统一概念。

在现代研究中,人类学的民族统一性,不仅建立在共同拥有事实上的文化以及经历上的一致性,而且是首先建立在一个共同的信仰基础上的。这个信仰就是建立在共同的起源和共同点上,这个共同点是由知识分子在过去创造的、在将来将被重新创造的特定的社会结构。正是在这个意义上,Smith认为:“在当代,一个存在的民族既被看作是一个结构体,又被看作是一个现实的过程。”

从类型学上说,与人类学的民族概念相适应的是政治学上的民族概念。政治上的民族概念,应理解为一个民族的一致性和团结性(Gemeinsamkeit Solidaritaet),自我表现意识的统一性,首先是在一个国家

机构中有共同生活的愿望,有共同的价值观、有共同的政治观(共同的信念)和学术见解。而不是说有一个共同的出身就有一个共同的民族。因而,Hechmann认为,人民在这里是作为政治上的共同体,被认为是政治合法性的源泉。

从对外的关系上来看,现代意义上的民族国家,有着明确的国土界限。任何一个民族国家,都有一定的区域范围。这一区域范围内的人民,是这一国家行使国家主权的主体和对象。超越这一区域范围的人民,既不是这个国家主权行使的主体,也不是国家主权行使的对象。显然,在这里,国土的界线,或者说国土的边界,决定了一个民族国家主权行使的空间范围。

国际间的移民问题,正是涉及到民族国家对内和对外的两个方面。也就是说,它与国家主权行使的空间范围和主体,有着紧密的联系。我们可以从国际间的其他交流方式中理解国际移民中的国家主权问题。与其他的国家之间相互交流的方式相比较,例如国际货物运输或者服务业交往,这类国际间的交流,涉及交流的对象主要是客观的物体,而不是具有主动性的个人。这些客观物体经常会跨越国家界限而被交易。在国际移民中不涉及客观物体,但涉及到具有主动性的主动物体——人。这两种国际间交流的共同特点是:跨越国界。不同点是:国际间的移民问题,不仅涉及到民族国家间的国界问题,而且涉及到某些移民的个人。正是在这个意义上,Zolberg认为,“国际性的移民政策贯穿于世界上现行的移民规则中,是建立在国家之间的领

Smith, A. D. 1989: *The Origin of Nation*, in: *Ethnic and Racial Studies*, S 384.

Heckmann, Friedrich 1992: *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie Interethnischer Beziehungen*. Stuttgart: Enke Verlag.

土概念与私人确定界限的基础上的。”这种区分,对理解国际移民中的国家主权的政治敏感性,带有根本性的意义。

对于进入本国区域内的人进行管理和控制,是这个国家的特权。这种特权来自于国家统治的领土化。这种统治,是对于所有生活在本国土区域内的公民,而且包括那些居住在这片土地上的非本国公民而言的。这种国家自主决定的权力,即决定谁允许在它的国土上居留,在国际法上可以得到明显的反映。对人权来说,获得出境的权力,并不同时说明获得入境的权力。这个国家不仅行使领土主权,而且对于附属于本国的公民行使(Personalhoheit)个人主权。这种对附属性定义的权力,是人身主权的直接后果。因此,移民政策属于国家主权的核心部分,它和国籍权(Staatsangehörigkeitsrecht)之间有着密不可分的关系。

在现代民族国家中,国籍是区别外国人和非外国人的基础。国籍权是与国家的教养责任的建立(完成)相联系的。这就要求国家和国家之间对国籍权作出一个明确的规定。为了避免一些国家通过驱逐穷人,将它的有关社会费用推卸到其他国家身上。国家间约定的驱逐条约,是由国家对它公民责任的原则决定的,只有那些对定义为不属于本国的人才可以被驱逐。而对于属于本国的人,原则上这个国家不能驱逐。所以,从这个意义上说,国际间驱逐规定首先是国家间驱逐条约的副产品。

国籍权是与福利国家的成就紧密联系在一起。从欧洲国家发展的历史来看,20世纪60年代以后,欧洲一些发达国家先后成为福利国家。由于科学技术的发展、欧洲一体化进程的加快和进步,欧洲国家之间的人民进行广泛的交往,乃至跨越国家领土界限的各种形式的居留日益增多。在这种情况下,国家之间签署双边乃至多边接管条约,就成为必要了。在过去

几年中,欧洲国家签署了不断增多的双边重新接管条约。这样就可以遵循一个基本的原则,即国家间按照此原则,有义务将那些非法进入其他国家的本国公民召回。不仅在欧洲,而且在美国,也同样以另外一种形式,体现着这一原则。在美国,依据1996年修改的法律,那些非美国公民的人,不得领取社会救济金。这就表明了国籍权的功能(Funktion),这种功能是规定那些人享有某些权利的选择准则,这种准则,是国家对其本国居民拥有的权力。从理想的角度来看,这里存在着一种歧视。这种看似绝对合法的歧视(Diskriminierung zwischen auf der einen seite eigenen Staatsangehörigen und auf anderen seite Staatsangehörigen anderer laender)是建立在国籍间统一性的基础上的。这就体现了移民政策和民族国家主权之间的紧密关系。

显然,移民政策不仅属于民族国家主权的一个核心部分,而且还是民族自主权的一个根本因素。在这层意义上来说,它有双重的国家主权力。即民族国家的国家主权和人民的 sovereign。在这个基础上建立起政治学领域中的移民的国家主权问题。

Zolberg, Aristide 1981: *International Migration in Political Perspective*, in: Kritz, M.

Ipsen, Knut 1990: *Voelkerrecht. Ein Studienbuch*, 3., voellig neu bearb. Aufl., Muenchen: Beck.

Brubaker, Rogers 1994: *Staats-Buerger, Deutschland und Frankreich im Historischen Vergleich*, Hamburg: Junius.

Fix, Michael 1997: *The Transformation of U. S. Immigrant Integration Policy*, Tagungsbeitrag zur Tagung Managing Migration in the 21st Century (unveroeffentlichtes Vortragsmanuskript).

Preuss, Ulrich 1993: *Zum Verfassungstheoretischen Begriff des Staatsbuergers in der Modernen Gesellschaft*, in: ders. (HrSG.): *Staatsbuergerschaft und Zuwanderung*, Bremen, S. 21 - 37.

每一个公民,当涉及与自身利益发展有关的政治上的移民决定问题时,都会有一个明确的国家归属感(Gefuehl)。

如果我们对移民问题作这样的理解,那么,很难想象民族国家会完全放弃移民政策的行动自主权。但是,在世界上的由多个国家形成的地区,例如欧洲联盟、北美自由贸易区等,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,便是无法想象的。在这种情况下,在移民问题上转让部分国家主权,探讨区域化的统一的移民政策,或者说,寻找一些共同能够接受的移民框架规则,就成为绝对的必要了。从 90 年代以来发展的历史来看,由多个国家参与的讨论移民问题的委员会的数量的显著增加,从一个侧面反映出了这一问题的紧迫性。

跨国合作与欧盟移民政策的形成

今天的欧盟,已经形成了统一的移民政策框架,同时,每一个欧盟成员国都有自己民族国家所特有的移民政策。但是,成员国的移民政策,是不能与欧盟确定通过的移民政策框架相违背的。如果有的国家,因为某种特殊原因,而实施个别的移民政策,那么,它必须对欧盟及其成员国作出合理的说明和解释。从目前欧盟移民政策运行的情况来看,让渡部分国家主权的统一的移民政策框架,有效地达到了预期的目标。那么,是什么原因使欧盟国家让渡部分国家主权,而形成统一的移民政策框架呢?或者说,统一的移民政策框架成型的动力是什么呢?

第一,在欧洲的范围内,必须对不断增长的移民和迁移现象,进行有效的控制,以保证福利国家的民族利益和国家利益。

迁移和移民,在欧洲并不是一个新的

现象。从欧洲历史上来看,欧洲范围内的和超欧洲范围的移民和迁移现象始终存在。在 20 世纪 70 年代,整个欧洲处于“冷战”的国际环境之下,因而,出于国家安全利益上的考虑,西欧国家对跨国间的迁移和移民现象,进行了有效的控制。70 年代以后,西欧国家先后进入了福利国家的行列。这对处于西欧周边国家和其他地区的部分个人来讲,迁移和移民到这些福利国家,成为一种不断增长的极其明显的倾向。但是,与 70 年代中期的迁移情况相比较,西欧国家在开放的背景下,对于这种国家间的迁移浪潮的影响却在减少。这就导致了在西欧范围内的迁移和移民现象的大量增加,并使西欧国家对国际的移民浪潮,产生一种危及自身安全的感觉。人们感觉到:“船已经满了”。福利国家再也不能承担起更多的移民。这样,到 90 年代,对移民的监控(Migrationskontrolle)成为西欧国家优先考虑的问题。

第二,20 世纪 90 年代冷战结束以后,西欧国家不断增长的对于西方安全概念上的非军事因素的考虑。

第二次世界大战结束以后,西欧国家的安全概念,包括如下两个方面的基本内容:一是西欧范围以外的军事上的安全问题;二是西欧国家内部的非军事上的安全问题。对西欧范围以外的军事上的安全问题的考虑,主要是通过北约建立起对付以苏联东欧集团军事进攻的有效的防御能力。

对西欧国家内部的非军事因素的安全的考虑,西欧国家通过两种方式进行:一是通过经济的联合,以达到消除存在的军事冲突的可能。这集中地体现在欧洲一体化的早期的欧洲煤钢共同体的组建中;二是

Weiner, Myron 1995: *On International Migration and International Relations*, in: *Population and Development Review*, S 441 - 455.

通过民主政治体制,消除因为移民有可能带来的不稳定的社会整合问题,也消除种族主义和法西斯主义的重新崛起。

1990年以后,伴随着苏联解体和华约解散,西欧国家军事安全的考虑大为减轻。但与此同时,西欧国家内部的非军事安全因素的忧虑却在增加。这主要源自于欧盟成员国内部的移民与原居住国居民融合不良导致的社会问题。从而引发两种危及西欧国家安全的倾向:一是民族主义的重新崛起而导致的种族主义;二是民主政治体制的危机。从20世纪80年代开始,在欧共体内部,特别是南部的欧共体成员国,第一次遇到了由于移民而产生的不良的社会整合问题。这就面临着一种危险性:即由于社会缺乏对移民情况的充分准备和不良的社会整合,而容易诱发民族主义情绪的发展,从而导致种族主义。这样,就会引起极右派在政治选举中的胜利和成功,以及由此引起的民主制度的危机。这一问题,即一个已经预见到但并没有解决的与已经定居的外国人的社会融合问题,是欧盟几乎所有国家所面临的共同的挑战。这一问题并不可能在欧盟的一个成员国中得到解决。这样,寻求跨国的欧盟范围之内的统一的移民政策框架,就成为迫切的需要了。如果说,在早期的发展中,还没有影响到民主政府的组建的话,那么,2000年奥地利政治大选中,以标榜维护民族利益、排斥外来移民为竞选口号的自由党在大选中获胜,则从根本上动摇了西欧所标榜的民主政治体制。这从一个侧面说明了欧洲一体化的移民政策制定的必要性。

第三,在欧盟范围内,在移民政策问题上让渡部分国家主权,形成统一的移民政策框架,是由移民问题和移民政策本身的性质决定的。

移民和迁移浪潮属于跨国家间的社会性的互动过程,它涉及两个或两个以上的国

家。一般说来,涉及两个国家,但是,在欧盟范围内,当一个第三国的人在一个成员国中申请居留成功后,又到另一个申根协定国居住时,这就涉及到三个国家。显然,在欧盟的范围内,一个国家难以直接控制这个过程的参与者及其起因和动态的发展(Dynamik)。从本质上来说,移民和迁移是(涉及到)一种跨国界的现象,所以,民族国家如果它不愿意放弃对迁移和移民现象控制的要求(Steuerungsanspruch),那么,它只能别无选择地寻求国际间的合作。它必须与移民来源国或者与它临近的过境国,或者与那些接受国商讨策略,并达成一个共同的行为措施(ein gemeinsames Vorgehen)。欧盟成员国已经在政治、经济、文化、军事安全等领域进行了良好的合作,因而,在欧盟的范围内,形成一体化的欧盟移民政策,是完全现实的。

与移民本身的跨国界性质相联系,移民政策也是跨国界的,一个国家的移民政策所涉及到的移民个人,从本质的意义上来说,来源于另外一个或多个主权国家。因此,每一个移民政策的决定,都会对其他国家产生影响,并隐藏着一定的引起国家间冲突的因素。消除这些冲突的因素,实现国家间关系的正常发展,只能通过国家间的合作来实现(durch Kooperation neutralisiert werden)。就实质而言,一个国家对移民政策的控制要求,本身就含有根本性的冲突,这个冲突表现在它的行为权利的领土界限和跨越领土边境的移民活动(zwischen der territorialen Begrenzung seiner Handlungsmacht und den diese territorialen Grenzen ueberschreitenden Migrationsbewegung)之间。它涉及到跨国的社会空间,严格说来,这种跨国的社会空间(die transnationale soziale Raume),是不与

Pries, Ludger 1997: *Transnationale Migration*, BaderBaden: Nomos.

国家性的而且有领土边界的空间相同的。而合理解决这一冲突,只有通过多国的合作,在欧洲联盟内形成统一的移民政策框架,才能实现。

第四,欧洲联盟范围内统一的内部市场,也要求欧洲联盟制定和形成统一的移民政策框架。

在欧盟国家之间,存在移民政策合作的长期的深层次的原因。从全球的范围来看,二战以后,对世界经济的恢复和发展产生极大影响的重要因素是国际贸易的长足进展。国际贸易能够取得多大的发展,是与贸易和服务壁垒紧密相连的。拆除全球性的贸易和服务壁垒,是促进国际贸易和世界经济发展的重要手段。因此,世界上的一些重要区域,相继建立了超越国界的区域市场。从 20 世纪 80 年代中期开始,当时还是欧共体的部分西欧国家,决定建立一个欧洲内部市场,这个市场内部是没有边界控制的,是资本、货物、服务的自由流通,而且也包括人员自由流动得到安全的保证。如果对于客运交通的内部边界的控制(Binnengrenzenkontrolle)失败的话,那么,就必须对边界采取相应的对策,这一对策能够抵消这种可怕的安全隐患(Sicherungsverlust)。这就要求在对外安全上有一个共同的标准,在这个标准下,人们对于从第三国进入的条件或不允许进入的条件达成一致(sich ueber einreisemöglichkeit und hindernisse von drittenausländern verstandigt)。因为每一个国家的边界,都会成为一个共同的对外边界。所以,国家间商讨共同的签证、政治避难及移民框架政策,就成为建立和发展欧洲共同的内部市场所必须的。

申根协定与欧洲移民政策的框架规定

1993 年 11 月 1 日《马斯特里赫特条

约》正式启动(这个条约同时标志着欧洲联盟的成立),第一次在一个一揽子条约中基于共同的利益对政治避难、签证和迁移政策给予了解释。那么,欧盟国家就有义务相互通报本国在这个方面所采取的措施,以及在某种共同的情况下达成共同的措施。但这只是一个框架性的原则。与之相比较,其后签定的《阿姆斯特丹条约》将这一移民框架进一步深化和具体化了。

《阿姆斯特丹条约》明确规定:所有的欧盟成员国将在条约生效 5 年内对以下问题进行关注:

——在欧盟内部边境内,即不对欧盟成员国的国民,也不对第三国国民进行控制检查;

——在对外边境上,依据统一的规定和操作系统,进行个人的控制检查;

——对有计划停留,最多给予三个月的统一的签证规定;

——一个其国民进入欧盟对外边境需要签证的第三国的名单和一个其国民进入欧盟对外边境不需要签证的第三国的名单。此外,还需对颁发签证、签证的格式以及第三国民享有最多三个月的居留和旅游自由的操作过程和前提条件采取统一的措施;

——在政治避难问题上,确定统一的评判标准和操作过程,以此来决定,哪些成员国负责审查由第三国国民在成员国提交的避难申请。另外,还必须对下列情况制定统一的准则:如何接纳避难申请者进入欧盟成员国;对第三国国民作为难民的承认;承认或不承认难民身份的操作过程;对第三国的被驱逐的人,而其又不能返回其

Tomei, Veronica 1996a: *Europäische Bemühungen zur Migrationskontrolle*, in: Clausen, Lars (HrSG.): *Gesellschaften im Umbruch*, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S 427 - 437.

祖国的暂时性的保护,以及那些由于其他原因要求国际保护的人等;

——在移民政策问题上,将制定统一的进入欧盟和在欧盟居留的前提条件;将制定统一的对非法进入欧盟和在欧盟非法居留的控制措施;以及对某些第三国的国民已经在成员国合法居留而又想到其他成员国居留的情况,确定统一的权限和立场。

显然,《阿姆斯特丹条约》推进了欧洲一体化的移民政策的形成。但是,早在《阿姆斯特丹条约》之前,《申根协定》已经开始了一体化的移民政策的尝试。在《申根协定》签订之前,欧盟国家是通过各自制定和实施自己的移民政策来加强边界的控制。在这种情况下,在欧共体的范围内,废除各成员国对于内部边界的必要监控而采取的重要的移民政策,实现欧共体国家之间的合作,在当时是根本不可能的。因而,《申根协定》不是欧共体的集体决定,而是一个由几个国家发起的、为了保障自己国家和民族利益而签定的一个国际公约,它是几个国家的共同的合作,因而它的最初的决策,远离了欧共体这一共同的机构。《申根协定》的发起国起初并不是想脱离欧共体,而恰恰相反的是,它们想把《申根协定》这样的合作看作是一种实验性的合作,当这种实验成功以后,可以对欧共体进行“申根协定式”的合作提供经验。

《申根协定》最初是从1995年3月26日在7个国家的范围内开始,到1998年秋天发展到了9个国家。协定签定国不包括爱尔兰和英国(vereinigten Koenigreich)。这个协定规定:将逐步完成对《申根协定》签字国内部边境的控制,并且包括了非常详细的调整措施,比如说,签证的一致性、对于政治避难申请的一致判断等等。在移民政策领域,在申根体系(Shengener informations system)里面的一些具体措施,对加强《申根协定》签字国范围内的人的自由

流通,实现《申根协定》签字国领域内的合作,能够发挥关键性作用。

如何正确地理解《申根协定》呢?《申根协定》包含着签字国民族国家主权的部分让渡。对于欧盟的成员国的公民来说,《申根协定》表示,在申根区域内,已经没有各国的内部边界控制。对第三国的人来说,如果他在一个申根国家合法居留的话,那么,他也享受在申根其他国家同样的权利。这里需要补充说明的是,对于旅游者来说,在申根区旅行,不需要另外的签证。也就是说,对于一个第三国的人来说,他进入了一个申根区域国家,那么,他也同样获得了进入申根区域其他国家的权力。从签证的角度来看,排除一些特殊情况,一个第三国的人,他想进入申根区,他只需要一个签证或者根本不需要签证。

《申根协定》还包括一个政治避难的条款,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,是否依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的申请。如果是的话,那么,这个提出申请的政治避难者,通过并不复杂的手续,送往这个国家。《申根协定》的另外一个结果是,在申根区域内只能提出一个政治避难申请。如果这个政治避难在一个国家被拒绝的话,那就是遭到了所有申根国家一致的拒绝,因而,他不能再向任何一个申根国家提出政治避难的申请,他必须离开整个的申根国家领土。

伴随着《阿姆斯特丹条约》的生效,《申

Tomei, Veronica 1996b: *Migrations und Europapolitische Perspektiven des Schengener Abkommens*, in: Heckmann, Friedrich/Tomei, Veronica (HrSG.): *Freizuegigkeit in Europa*. Forum Migration 2. Bonn: Europa Union Verlag, S 89 - 98.

根协定》作为欧盟一种实验(功能)(labor-funktion)的效果得到了具体的体现。申根合作的领域被延入了欧盟(英国是一个特殊的例外)。《阿姆斯特丹条约》于 1997 年秋天签定,并于 1999 年 5 月 1 日正式启动,在移民政策领域,这是一个根本性(wesentlich)的一体化进步(Integrationschritt)。

这种根本性的进步在于,《阿姆斯特丹条约》体现了移民政策措施可以通过共同的行动(Gemeinschaftsverfahren)来处理的可能性。迄今为止,《马斯特里赫特条约》框架内关于移民领域内的合作,首先都是在各国政府间进行的。这意味着,各国政府依然是最重要的参与者(Akteure)。它们须在一致同意的情况下签定,且签定的条约不受(一个国家)法律的约束,即使欧洲联盟的有关政治机构,也没有表现出应有的政治功能。联盟机构、欧洲委员会、欧洲议会和欧洲高等法院对此也只起着微弱的,甚至是根本不起作用。

《阿姆斯特丹条约》还提供了与之相反的可能性,即将来的欧盟机构会拥有更多的权力。1999 年 10 月的欧盟首脑会议要求到 2004 年,各国将共同制定统一的移民政策。这是一个欧洲的决定进程(europäische Entscheidungsverfahren),在这个过程中,欧洲议会的立场将起决定性的作用,如果议会不认同的话,一个法律上的决议是不能得到实现的。与此相适应,欧洲法院会得到一个法律上的特许权力。

在《阿姆斯特丹条约》中,移民政策领域的结盟化(Vergemeinschaftung)或者说移民政策的欧洲一体化,意味着走向一个更强的法律结盟化(Verrechtlichung)的一步。自 1999 年 5 月 1 日起,这个法律上的有关(有义务的、有约束力的)的规定和准则,作为行为工具(Handlungsinstrument)在欧盟的范围内开始实行;英国、爱尔兰和丹麦,按具体情

况保留是否实行的自主权。

迄今为止,欧盟国家在移民领域范围内合作的主要兴趣是,一方面是为了避免不受欢迎的移民;另一方面,最根本的合作动机是避免出现在共同体内部,由于不同的接纳标准而引起的内部的移民迁移(innergemeinschaftliche Wanderungsprozesse)。

在接纳政策上,欧洲联盟有一个基本的原则,即没有一个欧盟成员国实施一个主动的移民政策,也就是说,在作出移民接纳决定的时候,或者在研究的目标上,避免更多的接纳,或者是避免不断的一些个人一开始是仅仅是处于学习和培训目的进入欧洲联盟国家的定居(Niederlassung)。

欧洲移民政策的一体化 和国家主权

在《阿姆斯特丹条约》生效之前,单从纯粹法律的角度来看,移民法问题(Einwanderungsgesetz)是留给那些欧洲民族国家自行解决的。欧盟国家既没有通过《马斯特里赫特条约》,也没有通过《申根协

Klos, Christian 1998: *Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Europäischen Migrationspolitik*, Konstanz: Hartung Gorre Verlag.

Hailbronner, Kay/ Thiery, Claus 1998: *Amsterdam vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Ueberfuehrung des Schengener Besitzstands auf EU-Ebene*, in: *Europarecht*, S. 583 - 615.

Heckmann, Friederich/ Tomei, VERONICA 1997: *Zur Dialektik von Kooperation und Nicht-Kooperation in der internationalen Migration*, in: Angenendt, Steffen (HrSG.): *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien fuer Deutschland, Europa und die Internationale Gemeinschaft*, Muenchen: Oldenbourg Verlag, S. 223 - 229.

定》,把这种控制迁移和移民的权力移转让给欧盟。而《阿姆斯特丹条约》则是一个关于欧盟移民政策在法律上的加强。在欧洲移民政策的一体化和民族国家主权的关系这个问题上,我们可以得出如下两点结论:

第一,尽管没有统一的欧盟移民法,但是存在欧盟移民政策的一些一体化规定,这些规定是欧盟国家所必须遵守的,这就限制了欧盟民族国家的部分国家主权,加快了欧盟政治、法律一体化的步伐。这集中体现在如下几个方面:

(1)《阿姆斯特丹条约》推动了欧洲移民政策一体化进程的步伐。一方面《阿姆斯特丹条约》在政治避难权的问题上作出了一致的理解和反映;另一方面,《阿姆斯特丹条约》规定:在移民政策的领域内,通过欧盟委员会制定的规定,成员国不能阻止,在这个领域,成员国只可以保留和实施那些与规定和国际公约相一致的国内的规定(Art. 63EGV n. F)。

(2)在移民政策上的、欧盟成员国认可的欧洲的规定(europäische Vorgaben),是每一个国家的移民法所必须遵守的。一方面,一个国家的移民法不能限制欧洲法保障的居留权和迁徙自由权。所给予的迁徙自由权的范围越大,比如欧盟的扩展,那么,相应的,民族国家的在这方面的行为框架就越受限制。另一方面,一个国家的移民法,必须避免与欧盟委员会的决定,比如对自由进入劳动力市场的等待期限等规定产生冲突。如果一个国家的移民法的某些具体方面和措施与目前存在的欧洲的移民框架规定相冲突,那么,这个国家必须对欧盟及其成员国作出解释和说明。

(3)欧盟成员国还必须遵守欧盟作出的有关规定。比如说,欧盟委员会在1994年6月20日作出关于第三国国民为就业(Beschäftigung)进入欧盟成员国的限制条件的规定。在这个规定中明确指出,欧盟

成员国目前不能实施主动的移民政策。从本质上说,欧盟成员国将拒绝第三国国民为从事有关劳务而进入欧盟国家。由欧盟作出的这些决定,是欧洲联盟成员国在制定其国内法律时所必须遵守的。这与其说具有法律上的意义,不如说更具有政治一体化上的意义。

20世纪90年代末,欧盟每一个国家的移民政策已经和欧洲的其他伙伴连接在一起。如果一个国家对其移民政策作出决定,那么,这个决定不再作为单纯的民族国家的事件(als rein national Angelegenheit),而是欧洲的事件(europäische Angelegenheit)。一体化的欧洲移民政策表明:欧盟成员国已经开放了其国家主权的核心部分(kernbereich ihre hoheitsaufgaben)。

可以预言:下列来自于不同方面的政治上的压力(der politische Druck aus der Verschiedenen Quellen)因素,将使欧盟成员国越来越强地适应欧洲一体化移民政策规定,或者说在移民政策这个领域相互认同:共同的移民政策上的要求;由于地理位置上的接近和边界的开放,对多变的相互依赖提出更高的要求;不断加强的实际上的合作;欧洲人与人之间的紧密联系;对移民重要的发展信息的共同拥有;以及在移民政策经验上的分享等等。《阿姆斯特丹条约》关于今后5年内在这个领域内的措施规定(Maßnahmen),已经以条约的形式体现了欧盟成员国在政治上的互相妥协,而且一些移民政策也减弱了民族国家自主的独立利用的游戏空间(Gestaltungsspielraum)。作为控制政策(Zugangskontrollpolitiken)的一体化的欧洲移民政策规定,必将对欧洲法律和政治的一体化进程,发挥重要的推动作用。

一体化的欧洲移民政策框架和控制移民的措施框架,可以通过国家之间的不断交流和互相签定的协议而不断增加。欧洲

一体化的移民政策规定的趋势是,提供一些共同准则,在这些准则的基础上,在欧洲的一致性问题上建立民族国家的外国人法(Ausländerpolitik)。在这个范围内,《阿姆斯特丹条约》已经提供了一个法律基础(Art 63 No. 4)。欧洲民族国家为了新的合作方式,放弃了它目前拥有的主权中的一些因素(Element),同时通过这种合作在结构和结果上得到受益,而这种受益是民族国家自己的行为可能性所达不到的。

第二,与欧洲一体化的移民政策趋势同时并存的是,非一体化的趋势依然存在,欧洲学者将其称为差异的不可避免性(Die Differenzierungsnotwendigkeit)。如果我们仔细分析,便会发现:在欧洲移民政策规定和控制措施一体化的同时,民族国家仍然发挥着关键性的作用。从法律的意义上看,在迄今为止的欧洲移民政策领域内,只是对欧盟成员国的国家主权作出了很少的限制。这突出地表现在如下两个方面:

首先,迄今为止的欧洲一体化的移民政策框架的制定者,依然是欧盟成员国的各国政府,而不是欧盟的超国家的政治机构。这表明:代表民族国家主权的各国政府,仍然是制定和实施一体化的欧洲移民政策框架的主导力量。

其次,面对欧盟的移民政策框架,各成员国仍有权力依据本国的实际情况,制定特殊的移民政策,甚至这种移民政策与欧盟的移民政策框架相悖。

欧盟的移民政策框架,要求每一个成

员国无条件地遵循,但并没有强制性的措施,以保证这种无条件的执行。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,那么,至少它有义务对此向欧盟伙伴作出解释,为什么它不遵守这个共同的原则(gemeinsamen Linie)。德国在计算机专业人才方面,实施了主动的移民政策,它只是向欧盟伙伴作了简单的解释和说明,德国对于有悖于欧洲移民框架原则的这个移民政策,不承担法律责任。这充分地说明:欧洲一体化的移民政策框架,并没有损伤欧盟各成员国所拥有的充分的国家主权。

总之,可以预言:一体化是欧洲发展的大趋势,在一体化的进程中,民族国家主权的某些因素共同让渡或者让渡给某些欧盟超国家的政治机构,不仅是可能的,而且是现实的。但是,作为民族利益和国家利益代表、作为国家主权象征的欧洲的民族国家政府,将依然起着重要的作用。

作者简介:宋全成(1964年—),男,山东大学欧洲研究所副教授、博士。

通讯地址:250100 山东大学欧洲研究所。

作者简介:葛谨雁(1971年—),女,同济大学留德培训部讲师。

通讯地址:200092 同济大学留德培训部。

收稿日期:2000-08-19

责任编辑:沈雁南