

90年代以来欧盟国家国际迁移 和国际迁移政策

谢晋宇

【内容摘要】 分析了欧盟国家90年代以来的人口国际迁移和国际迁移政策。讨论了造成90年代欧洲新的国际迁移浪潮的原因,尤其是对国际化的影响进行了深入分析;介绍了人口国际迁移状况和基本特点;对国际迁移政策进行了模式分析和分类分析;讨论了欧盟国际迁移政策关注的领域。

【作者简介】 谢晋宇,男,1962年生,经济学博士。现为南开大学国际商学院人力资源管理系副教授。邮编:300071

在60—70年代,从南欧和第三世界向欧盟有过大规模的国际迁移。但自从1973年欧洲发生经济危机之后,欧盟国家普遍流行的招募外国工人的风潮被画上了句号。这次大规模的国际劳工向欧盟国家的迁移对这些国家产生了深远的影响。如果说在此之前,欧盟国家普遍没有明确的国际迁移政策的话(当然,英国是一个例外),1974年后,欧盟国家纷纷开始制定明确的国际迁移政策。

欧洲国家一直是人类历史上国际迁移最活跃的地区。不过,欧盟国家长期以来是国际迁移的迁出国。60—70年代的大规模国际迁入,欧盟国家普遍表现出不适应和缺乏管理经验。政策方面的准备也普遍不足。欧盟一些国家是从70年代才开始逐步进入国际迁入国家行列的。最早的是英国、法国、德国等国家。欧盟国家内部也有许多国家在70—80年代仍然是国际迁出国家,如意大利、西班牙、葡萄牙、希腊等国,只是在90年代以后才进入国际迁入国行列。因此其国际迁移政策还是很“年轻的”。

在80年代,欧盟国家面临的最主要的国际迁移问题是大批70年代进入欧盟国家的劳工,并没有如他们进入这些国家时所承诺的那样,在短期内离开欧盟国家,这些人不仅没有离开,反而在80年代开始谋求在欧盟国家长期居住,而且他们的亲属还像潮水一样涌入欧盟。

而进入90年代,随着欧盟的扩大,经济的全球化和欧盟国家的人口变动,新一轮的向欧盟的国际迁移又出现了,而且伴随着许多以前从未出现过的新态势,这使得欧盟的国际人口迁移现象更加错综复杂。自从柏林墙倒塌以来,还没有什么事情像外国人迁入一样在欧盟引起广大民众的热烈讨论。在民众中有一种普遍流行的看法,认为现在外国人在大规模的不受限制地涌入富裕的欧洲。但究竟有多少人、究竟是什么人、这些移民带来什么影响、本国政

* 此文研究受中国—欧盟高等教育合作项目(1997/1998年度)资助,特此感谢,同时感谢荷兰阿姆斯特丹大学国际迁移与种族研究所 Rinus Penninx 教授的帮助。

府在多大程度上能控制这一迁移过程、又在多大程度上能控制迁移者等等问题,却不太清楚。

在这样的背景下,欧盟国家民众对移民的看法对移民政策的制定和实施就有更大的影响。根据欧盟于1998年初公布的一项对种族主义和恐外症的民意测验的结果,近1/3的调查对象描述自己是十足的种族主义者,或真正的种族主义者;另外有1/3的调查对象说,他们在某种程度上是种族主义者,但并非始终如此。其余的调查对象则认为他们不是种族主义者。

这项民意测验是1997年在欧盟15个国家的1.6万人中进行的。种族主义和恐外症的受害者因国家而不同,与该国的殖民历史、移民历史和最近的移民动态有密切关系。值得注意的是,即使是在那些自称绝对不是种族主义者的人当中,也有20%的人认为他们的国家深受移民之苦。而在那些自称是十足的种族主义者的人当中,也有10%的人认为,他们的国家从移民身上得到了好处。有48%的调查对象认为,如果没有移民,他们的国家将会变得更加美好。而43%的调查对象同意“来自欧盟国家以外的合法移民,如果失业应该被遣返回自己的国家”的说法。

进入90年代,欧盟各国重视国际人口迁移政策问题已经成为一种政治需要,欧盟国家在国际迁移问题上可以说是有所准备的了。

1 人口国际迁移状况

在历史上,欧洲国家对国际迁移的思想有很大的变化。在19世纪之前,城市和省在自制的基础上自行制定各自的对待新来者的政策;19世纪至第一次世界大战,民族国家(nation-state)的思想崛起,从此之后,对公民和侨民的法律区别开始在统一国家中扮演中心角色;第一次世界大战至1960年期间,对公民和外国人在理论上的区别被付诸实践,各个国家开始对边境实行严格的管制,对国际迁入进行限制;1960—1985年期间,在思想表现为两种思潮的对立:一种思潮是福利国家思潮,主张所有合法居民的平等权利和最低标准的福利应该得到保障;另一种思潮是“民族国家”思潮,只主张对本国公民保障上述权利。在1985年之后,与欧洲一体化相关的政治变化及相关思想成为了主要的潮流。各国在这一阶段都面对如何以宪法形式确定外国移民地位的问题,同时开始形成各自的移民政策。

最近的十几年来,国际和欧盟国家内部都发生了许多变化,促使了国际迁移的新浪潮到来。经济学家所谈论的“国际劳动力市场”,迁移研究者所说的“迁移时代”,社会科学家所说的“无边界的国家”等都是针对这一新的国际迁移浪潮而言的。

在国际迁移方面,要收集可靠的准确的资料难度是很大的。1993年,欧洲5个国家(比利时、法国、德国、英国、荷兰)的自1980年以来归化了国籍者的外国人,占全部人口的比例均在5%以上。最高的是比利时,高达11.2%,最低的是法国,为5%。这个数据是国籍资料,而国籍资料是不能用来代替种族资料的。因为有许多其他种族的人在加入了新国籍之后,在统计上就不能显示其原来的种族了。当然,所有这些国家中,来自欧洲经济共同体的其他成员国和瑞士的比例都很高。而各个国家由于历史等原因,还有许多不同于其他国家的不地方。比较有特色的是法国和荷兰的非洲人很多,甚至在比例上已经超过了欧洲经济共同体的人。而德国来自非欧洲经济共同体的欧洲国家的人很多,是来自欧洲经济共同体国家人口的2倍多,同时来自亚洲国家的人,比例也相当高。英国也是来自亚洲的人占突出地位,但主要来自印度、斯里兰卡和巴基斯坦。

发生在欧盟国家的国际迁移与世界其他地区的国际迁移一样,已经越来越演变为分割性国际迁移,即分割为完全不同的几种形态:知识人口的国际迁移、非法迁移、难民。但是欧盟国家存在问题更多的是非法移民和难民问题。

2 国际化及其影响

国际化或全球化在最近 20 年来呈加速发展态势。这不仅表现在金融市场,随着资本在全球作无国界的流动,经济活动和经济产品受国界的约束也越来越少。市场的国际化还由于信息技术、通讯技术和交通的进步而进一步强化。与此同时,文化和政治事物也出现了国际化趋势。在欧盟国家内部,无国界的流动已经成为现实。早在 1985 年欧盟国家就已经签署了多个成员国相互开放边界的《申根协议》。

我们看到的只是画面的一部分而已。因为在欧洲,还正在发生着所谓的社会割裂。这表现为个人化和世俗化。许多过去不证自明的首属群体(如核心家庭和扩展家庭)以及机构(如工会和教会)的功能,现在都发生了衰变。过去同样是不证自明的民族社区的概念也开始瓦解。个人和组织的网络过去是被局限在当地和区域内的。现在,这种局限被打破了。在欧洲外部发生的全球化与在内部发生的社会割裂是有密切联系的。由于家庭、社区、机构等所构成的控制网络被削弱,过去可以由这些网络提供的控制,现在越来越不容易获得了。或者说,要避开这种控制变得容易了。

当然,并不是欧洲所有的人都受到了全球化和国际化的同等影响。对受过高等教育或者生活在城市,尤其是在国际化大都市的人来说,国际化和全球化意味着更多的机会;对这些人来说,适应这样的新趋势也没有大的困难。但对于缺乏技能的人来说,国际化和全球化意味着前途更加恶化,意味着他们将面临更加糟糕的社会边缘化。在后工业化社会新的劳动力的国际分工,使他们的失业越来越成为结构性的失业。

与此同时,社会割裂和家庭、社区、机构的功能的弱化,可能导致不安全、混乱甚至社会隔离。社会边缘化和社会隔离结合在一起可能催化产生一场反对全球化的运动。

同时,社会在依靠重新分配来保护社会上的弱者方面,也变得越来越无能。在这种情形下,可能出现保护或重新建设传统结构的运动。实际上,在欧洲的许多移民迁入国,民族主义的复活就是先兆。

国际化和全球化对人类的流动产生了多重影响。在直接影响方面,各种方式的流动都被加强了。如与跨国公司的运作相关连的流动大大增加了。在劳动力市场方面,在各个领域的高等教育者中,所谓的国际劳动力市场的确已经出现。欧盟国家的国际流动人口中美国、日本和欧盟国家自己的人口一直很多。不过,在欧盟国家,这些人的国际流动并没有被当成问题,他们受过高等教育,他们的流动大多是短期的,因此,总是被看成是有利于欧盟国家的。

另一种影响是间接影响,即由那些非法迁入者带来的影响。近年来,现代通讯技术使许多即使很偏远的乡村地区也可以了解到世界上发达国家的社会状况。这在客观上使得西方物质生活和高消费社会的“拉力”更加明显化。这在发展中国家国内已经引发了严重的从乡村—城市迁移的城市化问题,同样,也引发了向发达国家的国际迁移问题。另一方面,国际交通网络越来越发达,成本越来越低,使在过去对大多数人根本无法承受的国际旅行,现在也变得可以接受了。国际迁移的成本大大下降。国际劳动力市场在总体上是针对高素质劳动者而存在的,但在同时,对半熟练工和熟练工的需求,在国际劳动力市场上也有所体现。尽管发达国家对这部分工人的招募有很苛刻的管理,但发展中国家劳动力的低价格一直使他们在发达国家的劳动力市场上具有很强的竞争力。对他们的需求一直存在,不管是以合法的还是非法的形式出现。在发达国家的非正式部门(Sussen, 1991)尤其明显。在国际化程度很高的欧洲都市(如伦敦、巴黎)中,这一问题比在其他都市更严重。由于非法移民的大量存在,使非正式部门的发展成为可能。可以说非法移民和非正式部门的存在是相辅相成的,相互促进

的。在欧盟国家中,许多大城市都有特殊的非法移民群落。如在阿姆斯特丹的土耳其人经营的制衣业,在巴黎由中国的温州人经营的箱包业等。

对这些变化,欧洲学者的看法有很大分歧。有的学者认为,对由经济原因导致产生的国际迁移实行限制,甚至进行管理都是与全球经济的现实相违背的(Harris, 1995)。他们认为,只有在一个全球化的劳动力市场中完成的产品或进行的经济活动才达到其最大的潜力。完全的自由的劳动力的国际流动最终会有利于维持工业化国家的繁荣。从经济上来说,这种观点不无道理,但在当今民族、国家和社会、政治关系的背景下,这是不可思议的(Doomernik, Penninx and Amersfoort, 1997)。

国际间人口增长的不平衡更加剧了国际迁移的“拉力”和“推力”。发达国家普遍经历着人口低增长或负增长;而发展中国家则大多数仍然在经历人口的快速增长。尽管近年来,有一些发展中国家的经济实现了“起飞”,大多数的发展中国家却仍未能摆脱经济发展的困境。

近几十年来,政治因素对于加速国际迁移也起了推波助澜的作用。第二次世界大战后的非殖民化运动导致产生了许多新的国家,这些国家边境的划定有比较大的问题,从民族的角度来说,在形成传统意义的“独立民族国家”方面存在更大的问题。这些新国家具有不稳定性、不断出现的解体、种族冲突等使难民浪潮高涨。在东欧,由于前苏联的解体也出现了这种难民浪潮,而且对西欧国家造成了一定影响。由于欧盟现在已经有9个国家加入了“申根协议”,进入申根协议国家的难民流动性大大增加,可以在这9个国家内流动,增大了对其实行管理的难度。前南斯拉夫、阿尔巴尼亚和库尔德难民在近年来不断困扰着欧盟国家。因此,实现有效的边界控制,加强领事合作和警察合作等问题,已引起欧盟委员会的重视。

欠发达国家日益恶化的自然生态环境也产生了将人口向发达国家“推”的作用。滥伐森林、沙漠化、洪水泛滥等造成这些地区经济发展机会恶化。在“拉力”方面,国际迁移目的国的人口下降、人口老化和劳动力的老化,使这些国家不得不依赖移民来平衡劳动力需求。如在荷兰,经济活动人口已经老化,在2010年后更将进入绝对数量下降的阶段。在德国,人口和劳动力的老化过程已经很高,因此,有一段时间,是否存在对移民的需求成了被广泛关注的话题。尽管这一问题从讨论到付诸实践都很难取得一致;但在德国,人们普遍认为为了保持德国经济在健康轨道上运行,这种或那种形式的移民是必须的(Kulluk, 1996)。

最后,第三类刺激国际迁移的因素是由已经在目的国安定下来的移民自身产生的。一旦他们在迁入国被接受,获得在福利国家居住的权利,在一段时间后,他们就会获得家庭团圆和建立家庭的权利。有许多外国人在欧洲国家已经居住了几十年,在迁入国,已经形成了移民社区。所有这些都会反过来产生新的移民或所谓的“次属移民”。

3 人口国际迁移的政策

在欧盟国家,从70年代中期以来,极端右翼势力的死灰复燃和种族主义政党的重新抬头就已经出现,但近年来,这些运动或政党获得了更广泛的支持。这也是欧盟国家出现的反对国际化和全球化的新动向。

欧盟国家国际迁移政策关注的领域有宗教、语言、文化、经济等多方面。由于新的国际迁移浪潮的出现,这些国家都面临所谓的新宗教问题。这是指以前在这里不存在的,或虽然存在但不被重视的宗教。这些宗教近十多年来随着移民的增加,在规模和重要性上都显著增加。这主要涉及非基督教的宗教,而其中比较突出的是伊斯兰教、佛教。如上述5个欧洲国家的穆斯林占总人口的比例为,比利时2.47%、德国2.54%、法国4.93%、英国1.79%、荷兰3.19%。语言政策中涉及的语言主要指移民“自身”的语言,政策的主要出发点是要促进

用这些语言进行教育。文化政策方面,瑞典是所有欧洲国家中最具有代表性的实行多元文化政策的国家。

4 人口国际迁移的政策模式

欧盟国家在对待国际迁移问题时,采取的政策是截然不同的。这些政策所包含的思想意识也是截然不同的。对这些政策,卡斯塔斯和密勒在《迁移的时代》一书中作了分类。他们把不同国家对待由国际迁移引发的种族—文化差异时采取的政策分为三种模式。一种是排斥模式(the exclusion model),一种是共和模式(the republican model),一种是多元文化模式(the multicultural model)。在欧盟国家中,德国采取的是排斥模式,法国基本上属于共和模式,而瑞典可以被归入多元文化模式(Castles and Miller, 1993)。

在其后来的著作中,卡斯塔斯没有接着使用“排斥模式”一词,而是用差异排斥模式(model of differential exclusion)来代替。这一提法更加准确合理。简单地使用排斥一词容易给人造成印象,似乎采取这一模式的国家要不惜一切代价防止国际迁入的发生,或要把生活在其境内的移民简单地赶出去。而实际上,这些国家只是在接受移民的存在方面有些犹豫。在允许这些移民进入时主要是出于经济原因;这些移民在这些国家加入劳动过程对这些国家的经济增长是很重要的。这一模式的特征是,在接纳移民的归化方面有十分严格的要求。在思想意识方面,这一模式坚持“我们并不是一个移民国家”的说法(德国就是其典型)。他们认为国家是在“血缘”的基础建立的,其原则是儿童国籍取决于父母的国籍。

共和模式所遵循的则是所谓儿童国籍取决于出生地的原则,其公民资格强调的是土地权利,而不是血缘权利。在原则上,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。外国人在理论上能够马上获得他们居住的国家的国籍,并且相应获得与这个国家的土著居民一样的权利(法国是这一模式的典型)。人们在讨论“德国模式”和“法国模式”时,总是用积极的意识来谈论法国模式,但后来人们也发现,这一模式实际上也有其问题。在这一模式背后隐含着一种不言而喻的这个国家文化的优越感。排斥的反面是包容,而包容的前提也许就是必须接受这个国家的主流文化。

多元文化模式与共和模式一样是一种包容的吸收模式。但在文化政策上,这一模式与共和模式根本不同。它不要求移民在文化上的同化,而是容忍甚至鼓励文化的差异。

这三种模式在文化政策上是截然不同的。这主要包括对语言和宗教的政策。在差异排斥模式中,政策决策者对文化问题避而不谈,他们甚至会在一定程度上为了让移民最终作出回返迁移的决定而支持移民群体的文化。共和模式则努力完成文化同化。多元文化模式容忍非主流文化,有时还会对非主流文化给予实际支持。

5 国际迁移政策的分类

国际迁移政策不光由于目标不同而不同,还会由于运用范围不同而不同。针对国际迁入自身的管理、调节的政策和针对国际迁入而产生的社会变化而设计的政策也是不一样的。汉马把前一种政策称为国际迁入政策(immigration policy),把后一种政策称为国际移民政策(immigrant policy)(Hammar, 1985)。

消除种族隔离或种族平等(integration)是一个很宽泛的概念,可以从不同的维度去理解。如可以有结构性的种族平等(structural integration)和社会文化的种族平等(sociocultural integration)。结构性种族平等是政治—经济维度的平等。这可以理解为全面加入社会各种机构的平等,即所谓公平参加问题。对于处于低层次的群体,结构性平等意味着向上流动或目前地位的改善。而社会文化的种族平等则是在社会关系和公共文化层面上的平等。

汉马还进一步区分了直接移民政策和间接移民政策。直接政策指的是改善移民的状况而采取的特殊措施。间接政策是指能够对移民构成实质性影响的公共政策(Hammar, 1985)。在公共政策对移民这样的特殊群体构成负面影响时,官方可以有两种解决问题的方法。一种是采取措施消除公共政策的消极影响或降低这种影响的程度。另一种办法是:对公共政策不作任何变动,但采取一些特殊设计的政策来对公共政策作出反映。

政策问题在理论研究和在实际操作中会遇到完全不同的问题。在实施中要面对十分具体和细致的操作问题。如针对移民的特殊政策,在实施中必须回答,特殊政策的目标群体是什么;是全体从国外来的人;还是仅仅针对其中一部分人,如果仅仅是针对一部分人,那么如何确定实施标准等等。

参考文献:

- 1 Sussen, S. . *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 1991
- 2 Harris, N. . *The New Untouchables. Immigration and the New World Order*, I. B. Tauris, 1995
- 3 Doornik, J., Penninx, R., and Amerstoort, H. . *A Migration Policy for the Future*. The Migration Policy Group, April, 1997
- 4 Kulluk, E. . *The Political Discourse on Quota Immigration in Germany*. New Community, 22 no. 2; 1996: 301-320
- 5 Hammar, T. (Ed.) *European Immigration Policy. A Comparative Studies*. Cambridge University Press, 1985
- 6 Vermeulen, H. . *Immigrant Policy for a Multicultural Society*. The Migration Policy Group, May, 1997

(责任编辑:穆光宗 收稿时间:1998—12)

International Migration and Its Policy in EU Countries in 1990s

While examining the status and features of the international migration and the patterns of the international migration policies, this paper mainly discusses the new international migration wave of 1990s in Europe and its impact on internationalization as well as the areas of migration policies in which the EU countries express concerns.

Xie Jinyu is Ph. D in economics and associate professor of the Department of Human Resources Management, the International Commercial School, Nankai University.

敬告读者:

本刊 Email 地址: rkyj@public.bta.net.cn

欢迎通过 Email 与本刊联系。

• 本刊编辑部 •