

论欧洲移民问题的成因

宋全成

(山东大学 移民研究所, 山东 济南 250100)

摘要:从20世纪70年代到90年代,欧洲的外国移民问题逐渐成为影响欧洲国家的政治、经济、社会安全、文化价值观等领域的核心社会问题。这既是进入欧洲国家的外国移民由“欧洲特点”向“非欧洲特点”转变、移民文化变更因素的结果,也有欧洲国家自身经济衰退、政治与移民政策摇摆不定的原因。

关键词:欧洲;外国移民;移民问题化;移民主体;移民文化;移民政策

中图分类号:D523.8 **文献标识码:**A **文章编号:**0511-4721(2007)04-0147-08

放眼20世纪欧洲移民史,从20世纪初到20世纪70年代之前,是欧洲国家的移民政策对外国移民的同化与融合功能发挥得十分成功的时期。无论是哪个国家的公民,只要来到欧洲国家,经过一段时间的融合与同化,就自然融入主流社会。由此,欧洲的移民模式被看作是继美国、加拿大之后,最为成功的移民模式。但20世纪70年代以后,伴随着世界性石油危机的爆发、欧洲国家经济发展的停滞、失业率的急剧攀升和失业者的大量增加,以及越来越多的非欧洲国家的难民和非法移民的涌入,由各种类型的外国移民引发的潜在移民社会问题,逐渐凸显出来。到20世纪80年代末、特别是90年代以后,曾引为自豪的、成功的欧洲移民政策,逐渐失去了对外国移民的同化与融合功能,外国移民问题终于成为威胁欧洲国家的社会、经济、文化、非传统国家安全和政治等领域的日益严重的核心社会问题。这其中既有进入欧洲国家的外国移民主体特点的变化、移民文化变更因素的影响,也有欧洲国家自身经济衰退、政治与移民政策因素摇摆不定的原因。

如果说,20世纪70年代以前,欧洲国家尤其是西欧国家的外国移民主要是来自经济与社会发展相对落后的南欧国家的外国劳工的话,那么,20世纪70年代以后,来自于非欧洲国家、特别是来洲和亚洲的发展中国家的移民,比例急剧升高,而南欧国家的移民比例则迅速下降。在欧洲一些传统的移民接纳国家如法国,非欧洲的外国移民、特别是法国前殖民地的非洲国家的穆斯林移民,正式取代南欧国家的外国移民的主体地位,成为欧洲国家的外国移民的主要部分。显然,欧洲国家外国移民的“欧洲特点”已经被“非欧洲特点”所取代。这是欧洲国家的外国移民最终成为移民社会问题的重要原因。

进入20世纪70年代以后,有三大重要因素,使得欧洲国家的外国移民的来源地和外国移民的成分发生了重大变化,并最终使欧洲国家的外国移民的“欧洲特点”转变成为“非欧洲特点”。

一是由欧洲殖民主义体系的彻底崩溃而导致的欧洲回迁移民和欧洲殖民地移民的大量进入。从20世纪50年代起,特别是60年代以后,亚非拉等传统的欧洲殖民地区兴起了波澜壮阔的民族解放运

收稿日期:2007-01-28

作者简介:宋全成(1964-),男,山东青岛人,法学博士,山东大学移民研究所教授,主要研究欧洲移民问题、国际政治。

基金项目:教育部人文社会科学研究项目“欧洲移民问题与欧洲一体化”(03JD810003)。

动,各殖民地相继获得国家独立。当欧洲国家进行殖民扩张的时候,大量的欧洲国家的人民外迁到殖民地。但当殖民地获得独立的时候,作为回迁移民,欧洲殖民主义者便从殖民地返回欧洲宗主国;同时,来自殖民地的大量非欧洲国家的移民,主要是殖民地的移民也接踵而来。在法国,其非洲最主要的殖民地马格里布国家的移民特别是阿尔及利亚的移民成为法国外国移民的新主体。在英国,来自于其遍及全球的广泛殖民地的移民,特别是印度、巴基斯坦的移民以及非洲的移民,也越来越多。在其他传统的欧洲殖民主义国家的情况也大致如此,从而使得欧洲国家,特别是西欧国家来自亚洲和非洲的外国移民数量猛增^{[1](P301-302)}。

二是伴随着欧洲国家招募外国劳工政策的停止而实行的家庭团聚政策,使得来自于非洲和亚洲的国家与地区的外国移民的规模急剧扩大。招募外国劳工政策的停止,是世界性的石油危机以及欧洲国家经济社会发展停滞的必然反映,也是欧洲国家为保护本国的劳动者利益、降低失业率所采取的对应性措施。采取这一措施意欲大幅减少外国人在欧洲国家的数量。但 20 世纪 60 年代末期以后已实施的外国劳工家庭团聚政策,却起到了意外的效果。越来越多的外国移民的家庭成员,依据家庭团聚政策纷纷来到欧洲。其结果是,尽管外国劳工的数量大幅减少,但缘于家庭团聚的外国移民却愈来愈多,欧洲国家进入了新一轮外国移民涌入的高潮时期。

三是来源于第三世界发展中国家的包括难民在内的非法移民的持续高涨。20 世纪 80 年代末、特别是 90 年代以后,来自发展中国家的难民和非法移民,视欧洲国家为理想的目标国家,通过各种途径蜂拥而至,从而进一步加大了外国移民在欧洲国家中的规模和数量。

由于以上三个重要因素,在欧洲国家的外国移民主体由主要是经济与社会发展相对落后的南欧国家的欧洲移民转变为非欧洲(主要是非洲和亚洲)国家的外国移民。成为严重社会问题的外国移民问题,逐渐走上了欧洲国家移民舞台的前台。

到 21 世纪初,欧洲主要外国移民接纳国家的移民主体都发生了由主要是欧洲国家的外国移民到包括非法移民和难民在内的非洲和亚洲等非欧地区的移民的转变(见表 1)。

表 1 欧洲主要国家外国移民接纳情况表(2002)^[2]

国别	合法移民	占总人口比例(%)	来源地	非法移民(估算)
德国	732 万	8.9	土耳其(30%)、前南斯拉夫及欧盟	50 万-150 万
法国	431 万	7.4	欧盟(160 万)、马格里布诸国(130 万)	30 万-50 万
英国	220.7 万	3.8	印度次大陆、非洲	约 100 万
西班牙	94 万	2.5	马格里布诸国、拉丁美洲	12 万-25 万
意大利	125 万	2.1	摩洛哥、阿尔巴尼亚、前南斯拉夫	18 万-35 万

与 20 世纪 70 年代以前西欧国家的移民主要来自南欧国家相比,来自非洲和亚洲等非欧洲国家的新移民,无论在入种因素、文化因素、宗教因素等方面,都面临着比“老移民”更为艰巨的社会融合和一体化的任务。在这种背景下,曾被视为战后经济发展奇迹的功臣的外国移民,逐渐成为移民社会问题的制造者。

西欧国家的移民研究学者,在论及冷战时代(及后冷战时代)的欧洲移民进程和移民问题时,一般情况下使用的“欧洲国家”仅指西欧国家(包括中欧和北欧国家),而东欧国家不在“欧洲国家”的概念内。这与我国研究欧洲问题的学者使用的概念不同。东欧国家的学者似乎也认同这一概念。正因为如此,当东欧国家在 20 世纪 90 年代发生剧变的时候,这些国家的政府和民众认为,这是东欧国家重返欧洲时刻的开始。在本文中,当论及欧洲移民问题时,沿用了西欧国家移民研究学者的习惯用法,主要是指西欧国家。

二

欧洲国家的移民宗教文化,主要表现为伊斯兰教文化,这是由大量的在欧洲国家的非洲和亚洲的外国穆斯林移民所决定的。而欧洲国家的主流宗教文化则是基督教文化。作为移民宗教文化的伊斯兰教文化与主流的欧洲基督教宗教文化的内在差异和长期冲突,是导致欧洲国家的移民政策失去同化与融合功能、并最终形成移民问题的宗教原因。

从现代宗教文化的视角来看,无论是处于西方的欧洲基督教文化,还是处于东方的伊斯兰教文化,都是人类宗教文化的璀璨明珠。但是,追溯历史就会发现,这两种不同的宗教文化所影响的世界,却处于长期的敌对状态,并直接影响了两个世界的民众的社会心态和社会发展进程。

众所周知,欧洲基督教在其发展的过程中,尽管其内部教派林立,甚至产生了教派冲突,但在对待东方伊斯兰教方面却始终是一致的。从历史上看,两种不同宗教的对立与冲突,早在中世纪就已经开始了。中世纪以后,随着欧洲基督教在欧洲民族国家统治地位的确定,基督教统治的疆域也在不断扩大。面对着在东方兴起的日益强盛的伊斯兰教,基督教视它为“异教”。因此,向“异教”宣战、并收回被伊斯兰教占领的欧洲土地,曾是欧洲基督教的重要使命。“基督教西欧巩固边境抵御入侵(也能抵御拜占庭的影响)后,便能准备对伊斯兰教徒的第一次反攻。从11世纪中期开始,西班牙北部各基督教小王国,在法兰克骑士的军事支持下,开始‘再征服’战争。1085年攻克拖莱多,这证明伊斯兰国家与基督教国家的力量对比,至少在欧洲方面已完全颠倒过来。5年后,阿拉伯在西西里岛的统治告终,该岛落入诺曼人手中,成为占有整个南意大利的奥特维尔家族王国的中心。”^{[31](P190)}1095年教皇乌尔班二世号召骑士们去东征,和“非基督教徒”作斗争。于是,“从1096年起,基督教的骑士(主要是法兰克人),将针对伊斯兰教徒的战争行动进一步向前推进。一般说来,阿拉伯人对耶路撒冷的统治并没有偏执、狂热的表现。在11世纪时,基督教教堂在整个叙利亚内依然继续存在。随着突厥人到达叙利亚和巴勒斯坦,这种状况似乎成为问题。但无论如何,解放圣地仍成为十字军东征的正式理由”。于是,“由隐修士皮埃尔率领的1.2万‘穷汉’被突厥人所歼灭。由封建主和骑士们通领的十字军约有3万人,于1099年攻占耶路撒冷”。从1099年到1254年,在这150多年的时间里,欧洲共进行了8次的十字军东征^{[31](P239)}。由此,在伊斯兰教和基督教两大宗教及其宗教文化统治的国度、国民之间撒下了仇恨和复仇的种子。

从中世纪的“十字军东征”一直到19世纪,欧洲国家的民众一直将伊斯兰穆斯林人视为“异教徒”和“非我族类”的“恶势力”。从18世纪末、19世纪初一直到20世纪,以欧洲基督教文化为特征的欧洲各国,通过先进的资本主义生产方式所激发出来的征服海外的强烈欲望和坚船利炮,先后统治和奴役了整个伊斯兰世界。毋庸置疑的是,伊斯兰世界对以基督教文化为特征的欧洲各民族充满了敌视和仇恨,并始终反抗欧洲国家的殖民统治。而欧洲的殖民主义者也对伊斯兰世界的人民进行疯狂的镇压。因此,当第二次世界大战结束后,反抗欧洲殖民者的民族解放运动在伊斯兰世界风起云涌的时候,高举伊斯兰教文化旗帜的阿拉伯各民族,与信奉基督教文化的欧洲殖民者英勇作战,终于导致了欧洲殖民主义体系的彻底瓦解,伊斯兰世界的人民最终获得了民族独立,赢得了应有的民族尊严。这种两个种族和两种宗教文化之间的对立,形成了两个种族的长期敌对心态。从1991年海湾战争时期法国不同种族人民的心态中,依然可以清楚地看到这一点:土生土长的法国人大都同情以色列,而北非和穆斯林移民则都支持伊拉克。这也充分说明,两个种族和两种不同宗教文化的长期敌对,在人们的心中依然根深蒂固^[41]。

伊斯兰教政治文化与基督教政治文化的不同和差异,也导致了二者的激烈敌对和冲突。在宗教与政治的关系问题上,伊斯兰教政治文化始终体现着宗教与政治的整合和统一,特别是宗教对世俗政治的强烈影响。而基督教政治文化尽管在历史上也曾经经历过政教合一的发展时期,并统治欧洲世俗社会达一千年之久,但经过文艺复兴运动、特别是资产阶级革命以后,基督教最终实现了与世俗政权的分离。伊斯兰教政治文化与基督教政治文化的冲突,还具体表现为:在政治民主观上,伊斯兰教文化主张严格的等级制和强烈的极权政治。而基督教文化由于深受古希腊罗马民主思想的影响,崇尚“多元”的观念,

特别是在经历了资产阶级革命以后,反对等级制,主张民主制;在人权和平等观上,伊斯兰教政治文化往往忽视人权,并不主张男女平等和法律面前人人平等,而这正是基督教政治文化所激烈反对的。正如法国政治学家 M. Minock 在总结两种对立的宗教政治文化时所说的那样,伊斯兰教政治文化与基督教政治文化的冲突集中体现在:伊斯兰教政治文化中包含着政教一体观、等级森严的僧侣权力观、极权政治观和强烈的反对意识。受古希腊文化影响的西欧基督教政治文化则崇尚多元观念,神权与君权、宗教与哲学、信仰与政治逐渐相互分离,并最终导致政教分离和国家的世俗化。欧洲倡导的人权和男女平等也是与伊斯兰教文化传统格格不入的……^{[5](P237-238)}。

在今日欧洲的移民接纳国家、特别是法国和德国,正面对着穆斯林移民的伊斯兰教文化对欧洲基督教文化强有力的挑战。在法国,有大约 250 多万北非穆斯林移民,在德国也有近 300 万土耳其穆斯林移民,他们在欧洲的移民接纳国家建设众多的伊斯兰教教堂,共同信奉并传播着伊斯兰教文化。可以说,在今天欧洲的移民接纳国家,伊斯兰教文化不仅控制着穆斯林移民的个人信仰,而且规范着穆斯林移民的社会生活和公共政治生活。这与崇尚自由、民主、个性和政教分离的欧洲基督教文化是正相对立和冲突的。

由此我们看到,由于欧洲基督教宗教文化与穆斯林世界伊斯兰教文化的长期冲突和内在差异,使欧洲基督教文化曾经拥有的强大的信仰魅力和融合的力量,在信奉更具凝聚力的伊斯兰教文化的众多穆斯林移民面前,已完全丧失其同化与融合功能。因此,由主要是信奉伊斯兰教文化的穆斯林外国移民而引发的移民问题,也就不可避免了。

三

欧洲国家经济发展的持续低迷,居高不下的失业率和日益庞大的失业大军,是欧洲的外国移民问题社会化的经济原因。

20 世纪下半叶,欧洲国家招募外国劳工政策的出台,大量外国移民的进入,是与欧洲国家经济社会的战后重建和经济的高速发展紧密联系在一起的。但到 20 世纪 70 年代以后,当经济社会的重建任务早已完成、欧洲经济发展持续低迷,并最终陷入停滞的时候,就业岗位的急剧减少,使那些长期居留的外国移民与欧洲的本国人在劳动就业问题上产生冲突,其结果是外国移民成为失业大军的主体部分,由此导致一系列严重的移民问题。

1973 年,是欧洲历史上的一个重要的转折点。西欧各国在经历了近 30 年的迅猛发展以后,经济持续低迷,陷入了停滞状态。接踵而至的石油危机,更使持续低迷的经济发展雪上加霜。此后,整个欧洲国家的经济发展陷入可怕的滞胀状态。法国是西欧的大国,同时也是西欧的移民大国。因此,法国的经济发展状况,在很大程度上,能够反映西欧国家的经济发展状况。在这里,我们以法国为例,窥探欧洲经济的衰退对形成欧洲移民问题的影响。

关于法国经济的衰退和滞胀状况,依据金重远教授的研究,自 1974 年第四个季度开始,法国的经济发展陡然逆转。1974 到 1975 年间,法国的工业生产连续 10 个月持续下降,导致国民生产总值下降了近 5%。

1976 年至 1980 年,法国的经济发展一直不景气,只维持较低的经济增长率。1974 年经济增长率为 2.8%,1975 年降至 -0.3%,1976 年回升到 4.6%,1977 年降至 3%,1978 年为 3.3%,1979 年为 3.2%,1980 年跌至 1.7%。与此同时,通货膨胀却越来越严重。1973 年到 1981 年,通货膨胀率除 1973 年、1976 年和 1977 年稍低外,其他年份均突破两位数:1974 年为 15.2%,1975 年为 11.7%,1978 年为 11.8%,1979 年为 13.4%,1980 年为 13.6%,1981 年为 14.1%,从而形成了经济发展中最为可怕的滞胀局面^{[6](P380-381)}。

与经济发展的不断下降相伴随的,是失业率持续攀升。1973 年为 2.6%,1974 年为 2.8%,1975 年为 4.1%。而申请就业的人数却在持续增长。1973 年每月申请就业的人数是 39.4 万人,1974 年增长

为每月 49.7 万人,1975 年上升到 83.9 万人。而就业岗位的供应数量从 25.1 万个减少为 10.9 万个。1974 年到 1979 年,失业率自 2.8% 增加到 5.9%,失业人口增加了 100 万,到 1981 年,失业人口达到了 170 万。同时,失业的平均时间也在不断延长,1976 年为 2.6 个月,1977 年为 9.5 个月,1978 年为 10.4 个月,1980 年为 11.7 个月,而且还有 30% 的失业者无工可做达一年以上,12% 的失业者无工可做达两年以上。在此期间,法国政府为帮助企业主扩大就业,人为地把就业率保持在一个较高的水平上,为此,法国政府每年需要花费 200 亿法郎(相当于其国民生产总值的 0.8%)。一方面,是法国财政收入由于经济的滞胀而日益减少;另一方面,是为扩大就业而大量增加财政支出。毫无疑问,这些支出成为法国政府捉襟见肘的财政的一个沉重负担。

1974 年到 1980 年,法国的国民生产总值下降了 15%,这就意味着少产出了 5000 亿法郎的产值。与此同时,法国的外债却在不断增长,从 1973 年的 170 亿法郎,上升到 1980 年的 1240 亿法郎。1981 年,法国迎来了社会党执政的新的历史时期。由于实行了一些刺激经济发展的新政策,因此,在一定时期也曾出现过经济复苏的迹象。1985 年,通货膨胀率降到了 4.7%,外贸逆差降到了 210 亿法郎。但 1986 年后,法国经济转为持续衰退。1987 年,国内生产总值仅增加 1.5%,失业人口却快速增长到 260 万人^{[6](P422)}。

到 1995 年,社会党执政已长达 14 年,但法国的经济发展依然在徘徊中裹足不前,甚至出现了衰退。1981 年,财政赤字在国民生产总值中所占的比重为 1.9%,1994 年上升到了 5.7%;国债在国民生产总值中所占的比重也从 1981 年的 30.1%,上升到 1994 年的 56%;同一时期的失业率则从 5.8% 上升到 12.2%,失业人数达到了 330 万人,从而使法国成为西欧失业问题最严重的国家^{[6](P477-478)}。

与此同时,由于实施了较为宽松的移民政策,法国国内合法的外国移民的数量却在稳步增加,到 2002 年已达到 431 万人,这还不包括来自世界各地的大量难民和非法移民。据有关部门估计,非法移民的数量应在 30 万至 50 万之间。

法国的经济衰退、失业人员数量的大幅上升以及外国移民数量的持续增加,只是欧洲经济状况、失业人员状况和外国移民状况的一个缩影。这一时期,德国和英国的经济也如法国一样长期徘徊,失业人员的数量也在不断增加,合法的外国人以及难民和非法移民的数量都在持续增长。到 2002 年,在德国的合法外国移民有 732 万,非法移民的数量估计在 50 万到 150 万之间。在英国,合法移民有 220.7 万,非法移民估计有 100 万。西班牙,这个长期以来曾经是外迁移民的主要欧洲国家,也成为欧洲的移民接纳国家,2002 年有合法移民 94 万,非法移民估计有 15 万至 25 万。曾是欧洲移民的主要输出国的意大利,也早已成为移民输入国,有合法移民 125 万人,非法移民 18 万至 35 万人^[2]。显然,20 世纪末、21 世纪初的欧洲大陆,已经从 19 世纪的移民外迁大陆,转变为移民迁入大陆。

当战后初期西欧经济飞速发展的时候,在短短十几年的时间里,来自其他国家的移民多达 2500 万人次,但并没有发生社会性移民问题。这主要是因为欧洲战后的经济与社会重建,需要这些外国移民。正是这些外国移民,与欧洲移民接纳国的人民一道,创造了欧洲国家战后的“经济奇迹”。然而,当欧洲国家的经济发展持续低迷,失业率居高不下的时候,外国移民的存在和增加,只会加剧经济发展的滞胀局面和失业状况的严重程度,从而使移民问题的社会性凸显出来。

四

由欧洲政坛上的政党政治而导致的移民政策的时紧时松,和欧洲国家移民政策调整的滞后,是形成严重的移民问题的政治原因。

欧洲国家实行定期民主选举的政党政治。不同政党在经济发展、就业问题和外国移民问题上,有不同的主张。一般说来,左派政党在对待外国移民问题上更为开放,右翼政党则主张限制移民。战后欧洲政坛,常常是左翼政党和右翼政党轮流执政,由此,造成了移民政策上的时严时松,破坏了移民政策实施的一贯性和连续性,这在政坛不断变化的法国,表现得尤其突出。

就严格意义而言,尽管到第二次世界大战结束,法国已有150多年的移民历史,但并没有真正意义上的移民政策。法国历史上第一个移民法令是“二战”结束后制定的。面对法国战后经济社会重建需要大量劳动力,而本国的劳动力资源无法满足这种需求的现实,法国政府重新恢复了引进外国劳工的传统。但与以往外国移民进入法国是自发完成、是工作移民的自然流动不同的是,1945年出台的《移民法》在法国的移民史上首次将招募外国劳工纳入了法制轨道。1945年11月2日,法国政府出台了第一个正式移民法案,主要包括以下两方面内容:一是凡与法国企业签订正式雇佣合同者,即可获得进入法国的签证并在雇佣合同期内享有在法国的合法居留权;二是受法国企业雇佣的外籍工人并不一定就能得到在法国的长期居留权或入籍法国,即将移民的工作权与长期居留权、公民权相割裂。此规定当时虽然并没有得到社会更多的关注,但其潜在的消极影响却在20世纪70年代后逐渐显现出来^[2]。实际上,欧洲国家对这一问题,直到今天仍没有解决好。

正如 Henri Dubief 所说:“每当发生经济危机,在手工业、旅店业、演出业中的小资产阶级身上就激起了种族主义的排外情绪。”^{[7](P85)} 面对着20世纪70年代以后日益攀升的失业率、日益壮大的失业大军以及稳定增长的外国移民,不仅在法国的民众层面,而且在法国的政治层面——社会精英那里,也产生“停止外来移民”、“外国人抢了法国人的饭碗”、“移民使法国陷入困境”的呼声。1974年5月,法国进行总统大选,传统右翼政党候选人、著名经济学家德斯坦以50.6%的选票胜出,组成了新一届政府。人们预计,法国的右翼政府比左翼政府在移民政策上将更趋严厉。果然,法国政府加紧修改1945年的移民政策,并着手制定新的移民法令。1974年7月3日,新移民法令颁布实施。依据新法令,法国取消了“凡与法国企业签订正式雇佣合同者,即可获得进入法国的签证并在雇佣合同期内享有在法国的合法居留权”的规定,并取消了给予阿尔及利亚人自由进出法国的优惠政策,除了欧洲共同体成员国的移民以外,法国不再允许外籍劳工进入。同时,为了减少外国移民的数量,1977年法国政府采取了鼓励外国移民返回祖国的政策,并暂停居留卡的发放,严格审查移民家庭的团聚申请。面对日益增多的非法移民,1980年1月10日,法国政府颁布实施了驱逐非法移民的“博内法”。依据该法,对那些通过非正常途径进入法国的非法移民,对那些居留到期后不符合延长居留条件的外国移民,均可驱逐出境。而且,警方有权拘禁不具备完整手续的外国移民。法国政府采取上述移民政策,对于减少外来移民,减轻国家的社会福利负担,打击非法移民,降低失业率和减少失业大军的数量,发挥了重要作用。由此,也获得了右翼政党、包括极右翼政党及其群众基础——社会中下层大众——的广泛支持。

1981年4月,法国进行了新一轮的总统选举,由于右翼政党内部的分裂,左翼的社会党候选人密特朗以微弱的优势击败了德斯坦,从而结束了法国右翼政党执政的历史。1981年6月23日组成了以莫鲁瓦为总理的新一届政府。新政府在扩大社会福利、刺激社会经济发展的同时,在移民政策问题上,出现了明显的松动。尽管社会党政府也制定和实施了一系列管理移民的政策措施,如允许法庭决定“暂时”驱逐非法移民,待他们回国后可提出上诉;对来自非洲马格里布地区的入境者加强检查,对雇佣非法移民的雇主实施罚款和监禁等等。但总的来说,采取了更为宽松的移民政策:首先,为13.2万的非法移民办理了合法化手续,使他们成为合法移民;其次,允许在法国的外国人组织各种体育、宗教和文化协会;取消对外国人与法国人结婚前的行政审批手续;以更为人道的方式对待非法移民,不再驱逐出境等等^[4]。由此,外国移民移居法国的人数快速增加。左翼政府采取的上述移民政策,无疑获得了企业家、中小雇主阶层的有力支持。

此后,法国左翼政府和右翼政府在移民政策问题上,始终存在着不可避免的冲突,移民政策时紧时松,从而直接导致在法国的外国人数量持续上升。1993年法国右翼政党在议会选举中重新获胜,组成了以巴拉迪尔为总理的新政府。此后,法国新政府一改左翼政府宽松的移民政策,出台了《国籍法典》,严格了外国移民加入法国国籍的条件。法律规定:与法国人结婚的外国女子加入法国国籍的时间由6个月延长到2年;在法国出生者须在16岁至21岁期间提出要求方能获得法国国籍;父母一方在原法国殖民地出生(在独立前的阿尔及利亚出生并在法国居住5年以上者除外),而本人在法国出生者不再是法国国民。1996年4月16日法国政府规定:外国人留宿必须登记。同年12月通过的《德布雷法》,又加

大了对雇佣非法移民的处罚;规定警方为维护公共秩序可没收外国移民的居留证;非法居留 15 年以上的外国人仍可被驱逐。显然,对待外国移民的法规趋于严厉。但这种严厉的政策并没有持续多久,因为 1997 年是法国的大选年。右翼政府在大选中败北,法国右翼政府于是被社会党为首的左翼政府所取代,其严厉的移民政策,也随之寿终正寝。

1997 年法国左翼政府上台后,针对右翼政府对外国移民趋严的政策,立刻给予了纠正或废止,并给予了包括非法移民(无合法身份的外国移民)在内的外国移民以更宽松的政策。内政部长舍维内芒明确提出:给 11 类无合法身份的外国人特别办理合法手续,取消留宿外国人证明,放松家庭团聚的条件,将收留难民的范围扩大到受迫害的争取自由者。1998 年 3 月,新政府正式推出“舍维内芒法”,允许符合下述条件的无证件者可以申请“身份合法化”:法籍人士的正式配偶;在法国出生的孩子的父母;能够证明已在法国居留十年以上;能够证明自己与法兰西土地有密切关系(能说流利法语,长期工作并纳税)等。至 1999 年初,依据该法令,大约有 8.7 万无合法身份的外国人(即非法移民)相继成为合法移民^[2]。此后,在法国的外国移民的人数、特别是合法移民的人数持续上升。据法国社会事务部人口与移民局的一份报告透露,从 1999 年到 2002 年,法国合法移民的人数猛增了 36%。合法入境的人数也增加了 16%,较之 4 年前的 11.5 万人,增加到 15.6 万人。在英国和德国相继收紧难民政策以后,法国又成为外国移民申请难民身份的最有吸引力的国家^[8]。

通过上述法国左翼、右翼政府更迭和移民政策变化的历史回顾,我们可以清晰地发现,左翼政府和右翼政府在移民政策上的相互矛盾和冲突,最终导致法国的移民政策缺乏一致性和连续性。移民问题逐渐成为敏感的社会问题和政治问题,也就不可避免了。

除了左右翼政府的更迭而引发的移民政策缺乏一致性和连续性以外,欧洲一些移民接纳国家,不能依据变化了的移民形势,及时作出移民政策的调整,也是造成移民问题政治化的重要政治原因。这在德国表现得比较明显。

第二次世界大战后,联邦德国出于对种族主义灭绝政策和战争罪行反省与悔罪的考虑,对难民一直实施宽松的避难政策。在 20 世纪 70 年代以前,尽管由于冷战因素的影响,德国给予了一些来自东欧国家和其他社会主义国家非难民的外国人以难民的身份,但并没有造成多大的难民问题,但进入 20 世纪 80 年代末期、特别是 90 年代以后,伴随着冷战结束和东欧、东南欧、前苏联西部地区民族冲突的加剧,产生了数以百万计的难民。而其中有大量难民包括非法移民,试图在西欧国家特别是难民政策最为宽松的德国申请避难。面对包括非法移民在内的难民申请人数的急剧增加,德国政府没有及时进行难民政策调整,致使申请难民的人数持续攀升,1985 年有 7.3832 万人,到 1990 年达到了 19.3063 万人,1991 年 25.6112 万人,到 1992 年创下了年难民申请 43.82 万人的欧洲记录(见表 2)。在这种背景下,德国政府不得不对《难民法》进行了趋于严厉的较大改革。1993 年,德国收紧了难民法以后,在德国寻求避难的外国移民的人数才大幅度降低。

表 2 德国历年申请避难人数一览表(1985 - 1998)^[9]

年 份	总人数(千人)	年 份	总人数(千人)
1985	73.832	1992	438.191
1986	99.650	1993	322.599
1987	57.379	1994	127.210
1988	103.076	1995	166.951
1989	121.315	1996	149.193
1990	193.096	1997	151.700
1991	256.112	1998	143.429

在国籍法方面,德国也一直实行与移民形势极不适应的较为落后的血统法。依据德国的《国籍法》,只要是拥有德国血统的人,自然就可获得德国国籍。如果说从“二战”结束到 20 世纪 70 年代以前,这一政策对于吸引在战争中被驱逐到东欧国家和苏联的德国人的回迁,从而为增加德国经济社会重建和发展所需的劳动力有所帮助的话,那么,冷战结束以后,来自东欧国家和东南欧国家、前苏联加盟共和国的拥有德国血统的外国移民的大量涌入,着实让德国政府感到了前所未有的移民压力。据德国官方统计,从 1991 年到 1998 年,共有 880 万人,包括难民和侨民,从原苏东地区进入联邦德国^[10]。正是这些外国移民的高速增长,终于使在德国的外国移民成为严重的社会问题和政治问题。围绕德国是否已成为移民国家、是否需要一部移民法等问题,德国政界和学术界展开了激烈的争论。此前,德国政府一直拒绝承认德国作为非典型意义上的现代移民国家存在的事实,因此,在法律上也就根本不需要针对外国移民的移民法。一直到 2002 年,德国政府才最终承认了德国作为非典型意义的现代移民国家的事实,并针对外国移民造成的移民问题的社会现实,成立超越各党派的移民委员会,并制定了新《移民法》。但又由于德国政党之间意见的严重分歧,该法一直到 2005 年 1 月 1 日才开始实施。

由此可见,移民政策调整的滞后,也是欧洲国家外国移民成为社会问题的重要政治原因。

参考文献:

- [1] Klaus J. Bade. Europa in Bewegung, Migration vom spaeten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Muenchen: Verlage C. H. Beck, 2002.
- [2] 李明欢,卡琳娜·盖哈西莫夫. 共和模式的困境[J]. 欧洲研究, 2003, (4): 119-139.
- [3] 德尼兹·加亚尔等. 欧洲史[M]. 蔡鸿滨等译. 海口:海南出版社, 2000.
- [4] Sami Nair. Les Defis de l'immigration, Label France, Javier 2000.
- [5] M. Minock. Parlez-moide la France, Paris: Pion, 1995.
- [6] 金重远. 20 世纪的法兰西[M]. 上海:复旦大学出版社, 2004.
- [7] Henri Dubief, Le Declin de la III. Repulique 1929-1938. Paris: Pion, 1976.
- [8] 吴开清. 法国合法移民人数上升[J]. 公安研究, 2004, (8): 62.
- [9] <http://www.Bundesarmt fuer Migration und Fluechtlinge. de/ Asy. html>.
- [10] 王才勇. 血统不等于国籍: 当今德国的移民问题[J]. 社会观察, 2003, (1): 22-23.

On the causes for European immigration problems

Song Quancheng

(Institute of Migration Studies, Shandong University, Jinan 250100)

Abstract: From the 1970s to the 1990s, immigration problems in Europe gradually became core social problems that affect the European member states in their politics, economy, social security, cultural values and so on. It is not only the result of the influences of the transformation of immigration with "European characteristics" to that with "non-European characteristics" and changes of immigration culture, but also the result of economic recession and inconstant politics and immigration policies in the European member states.

Key words: Europe; foreign immigrants; immigration problems; main body of immigrants; immigration culture; immigration policy

[责任编辑 刘京希]