

英德非法移民社会问题 之比较研究

宋全成

内容提要:非法移民主要表现为非法入境、非法居留和非法就业,与难民有着紧密的联系。英国和德国在非法移民社会问题上的差异主要包括:非法移民社会问题形成的历史和传统不同;非法移民的类别与规模不同;非法移民进入劳动力市场的社会环境和难易程度不同;对非法移民进行救助的主体和方式、程度不同;对非法移民进行控制的方法不同。由于上述差异,英国和德国在控制和打击非法移民的措施、政策与社会后果方面也有很大差别。实际上,针对非法移民问题,英国和德国政府都面临着两难选择。总的来说,非法移民作为一个国际现象,不可能通过英国或德国单个的民族国家予以彻底解决的。

关键词:英国 德国 非法移民 劳动力市场 难民救助

尽管早在 20 世纪 80 年代西欧各国就遭遇了非法移民问题,但由于当时非法移民的数量相对较少,因此非法移民问题还只是边缘性的社会问题。非法移民问题真正成为西欧国家的政府、政党、政治精英和社会各界关注的焦点社会问题,是在冷战结束以后。首先是 90 年代初期出现了来自东欧原社会主义国家的非法移民潮,由于德国处于冷战的前沿,再加上德国难民庇护法的宽松,因此到 1992 年,仅仅在德国提出难民申请的非法移民就达到了 43.8 万人,占当年西欧申请难民身份总人数(76 万人)的 2/3。这也使德国成为西欧国家中存在非法移民和难民申请者最多的国家。为了应对非法移民和难民问题,1993 年德国政府收紧难民庇护法。此后,在西欧的非法移民和难民申请者便不得不离开德国,

* 本文为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)的研究成果。

涌向其相对容易生存的英国,使得英国迅速成为西欧国家中难民申请和非法移民数量最多的国家。此后,德国的拒斥移民模式和英国的多元文化移民模式,逐渐成为欧洲两种基本的移民模式。由于两国在历史、文化、传统、国情等方面的差异,同一非法移民问题在英国和德国有着不同的表现形式,两国政府采取了不同的措施,从而产生出完全不同的社会后果。欧美学术界已经对此高度关注,并取得一系列研究成果,但我国学术界目前尚无对此问题的比较研究。本文拟从移民社会学的角度,就非法移民问题在英国和德国的不同状况,在吸收国外同行研究成果的基础上作一初步研究。

一 定义问题:非法移民与难民的关系

从定义上说,“非法移民或移民的非法性主要表现为如下三种方式:非法入境、非法居留和非法就业。在一定意义上,上述三种移民的非法性可能同时存在,也可能是其中的某一种情况。但当人们谈起非法移民问题的时候,一般指得都不是其中的某一种情况。”非法移民或移民的非法性可从如下多个方面作进一步说明:

——首先是非法的入境能够导致非法的居留,但这种非法入境也可以通过与之相联系的庇护(难民)申请而合法化,如果最后庇护申请被认可的话。

——非法的居留也可以出现与合法居留相联系的情况,例如依据一次性的3个月的免签规定入境,但移民居留的时间超过了3个月。

——在旅游者的移民类别中,一次合法的居留也可以通过一次工作的接纳而成为非法。例如以旅游者身份合法入境与居留(没有工作许可),但在其居留期内却非法就业,这就构成了移民的非法性中的一种——非法就业。

——如果外国人拥有居留许可或者庇护申请者拥有合法的等待时间,但没有工作许可,那他如果就业就是非法的,尽管他的居留并不非法。

——其他情况也有可能构成非法。例如,移民没有符合居留法中的正式就业的工作,或者是没有履行交税和交纳社会保险费的义务等。

尽管移民非法性的情况可能多种多样,但毫无疑问都与入境、居留和就业这

Norbert Cyrus, Franck D üell und Dita Vogel, " Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland: ein Vergleich ", Anita Böcker, Betty de Hart and Ines Michalowski eds , *Migration and the Regulation of Social Integration*, Osnabrück: Universitaet Verlage, 2004, p. 59.

三种情况相联系。移民的非法性主要取决于当时特定国家法律法规的、文化的和社会政策的框架条件,它们决定了移民入境、居留和就业等非法性的特定类型。无论是在英国还是在德国,在社会大众的层面或者说在大众传媒的报道中,涉及的非非法移民或者移民的非法性问题时,主要集中在移民的非法入境方面。但实际上,合法入境但没有居留许可或者是居留许可过期,以及非法就业的非法移民,通常占非法移民的绝大多数。

关于确切的非法移民的规模和数量,任何国家都很难有准确的统计数据。如果说合法移民的数量和规模,可以通过签证、工作许可证、居留证等相关证件的发放,由相关移民管理部门进行准确统计的话,那么非法移民的规模和综合情况的数量描述,往往是建立在一些学者、专家的估算基础上的。当然,这些估算并不是完全缺乏基础技术数据的。在基础技术数据中,最重要的数据是难民申请者的数量和规模。这就涉及非法移民与难民申请者的关系问题。

从政治学和法学的学理层面上来看,难民的概念应基于 1951 年的《日内瓦难民国际公约》和 1967 年《附加议定书》的定义。即国际难民“是泛指因自然灾害、战争、大规模内乱和各种政治迫害等原因被迫逃离本国或经常居住国而流亡到其他国家的人员。”从一般的意义上来看,难民申请者在得到相关国家管理部门的甄别和认可之前都是非法移民,因为他们并没有获得准予入境或居留的合法证件。而一旦被认可为难民,就获得了合法身份和居留的合法性。正是在这个意义上,难民申请者的数量和规模,能够在一定程度上反映出非法移民的数量和规模。

二 英国和德国非法移民社会问题的差异

(一) 非法移民社会问题形成的历史和传统不同。

众所周知,“英国的移民历史和民族认同感是通过作为殖民帝国的大英帝国和英联邦的核心国家而打上了深刻的历史烙印。”英国的殖民地开拓到哪片国土,哪里的臣民就是英国的国民。1948 年实施的《英国国籍法》已经将英联邦公民分为两类:一类是独立的英联邦国家公民,另一类是联合王国及其殖民地公

周洪均:《国际法》,北京:中国政法大学出版社 1999 年版,第 113 页。

Zig Layton-Henry, "The Politics of Immigration", Anita Böcker, Betty de Hart and Ines Michalowski eds., *Migration and the Regulation of Social Integration*, p. 45.

民。但该法规定,以上两类公民都拥有移居英国的权利。因此,一直到1962年《英联邦移民法》实施之前,英国本土对其他的英联邦国家和英国殖民地的居民来说是完全开放的。20世纪50年代开始,亚洲、非洲和拉丁美洲的殖民地反抗欧洲殖民主义的统治、争取民族独立的民族解放斗争彻底摧毁了英国殖民主义帝国的大厦。与此相联系的是,在殖民地的大量的英国外迁移民和殖民地的非白人移民不得不进入英国。“从1953年到1962年间,到达英国的来自殖民地的移民的数量估计有39.1万人,这其中包括每年6000个伊朗人。到了1968年,由于肯尼亚政府推行非洲化的政策,不承认双重国籍,发生大规模地排挤持有英国护照的亚裔人的现象,于是出现了大批亚裔人移民英国的浪潮。依据英国当时的移民法和国籍法,他们属于英国的公民,因此可以自由地返回英国。这样,仅仅在1968年的头两个月就有1.3万人来到了英国。”直到1971年以后,英国才开始限制来自英联邦国家的移民。但英国出于殖民主义帝国的情结,依然保持着与这些国家的特殊和优先的关系。由此,英国最终实现了从单一的民族国家到多种族(54个种族)国家的根本转变。由于这一历史和传统的原因,到达英国的非法移民群体首先是来自有着殖民地历史或与英国有传统联系的国家。20世纪90年代以后,由于欧洲大陆国家、特别是德国难民庇护法的趋紧,英语的普遍性和英国难民政策的相对宽松,来自其他国家的非法移民也相继把英国作为目标国家。

与英国的殖民主义历史文化与传统不同的是,德国在第一次世界大战以后就丢掉了其所有的海外殖民地,而且就德国的移民潮流而言,直到第二次世界大战结束,占主流的都是德国人向海外迁移。但从20世纪50年代开始,由于战后经济重建的需要,德国政府开始有计划地引进外国的劳工移民。到70年代,德国停止招募外国劳工,但与在德劳工有关的“家庭团聚”却给其带来了更多的移民。与英国不同的是,基于对本国在二战中实施的种族主义政策的反思,加之德国在冷战中处于前哨位置,德国基本法要求本国加强对难民的保护。因此,当时西德接收了大批来自东欧、东南欧国家难民申请者,致使在该国申请难民身份的人数和获得难民身份的比例在西欧国家中名列前茅。毫无疑问,在申请难民身份的外国移民中,有着政治上的、经济上的、社会上的、甚至是家庭团聚上的各种

动因,或者是上述动因的综合。但是,这类移民在联邦德国,却是毫无例外地被当作政治难民慷慨接纳的。正如德国著名移民研究专家巴德教授所说:“在这种情况下,尽管可能有政治上的背景,但复杂的移民动机和移民类型是不可能以一种单一的政治上的动因来加以说明的。也就是说,不可能以单一的政治避难者这一形式,来适用于这些来自于东欧国家和其他社会主义国家的所有的避难者。如果根据避难法的严格意义来甄别难民的话,面对那些不是来自于东欧地区,而是来自第三世界的难民,无论如何与政治上的受迫害者相比,是不能给予政治难民身份的,但当时冷战思维发挥着主导性的作用:来自于民主德国、波兰、苏联、乌克兰、北越南的避难申请者,在西方无疑会得到更加热情的接纳,首先是在联邦德国、瑞士、法国、瑞典。”这在客观上直接鼓励了非法移民的进入。直到1993年德国通过了《避难妥协法》以后,申请难民的人数才大幅度降低。但以家庭团聚合法入境而非法滞留和偷渡入境并且不再申请难民身份的非法移民的数量却在不断增长。另外,与英国宽松的国籍法不同的是,由于德国国籍法在1999年以前主要实行血统原则,能够加入德国国籍的外国移民非常少。

(二)非法移民的类别与规模不同。

英国的非法移民可以依据他们的来源国家和社会状况粗略地分为如下三大群体:第一个群体是所谓的“工作度假者”(Arbeitsurlauber)。这种特殊的居留许可主要适用于老英联邦国家的公民(加拿大、澳大利亚、新西兰、南非和牙买加。2002年以来,上述国家的公民拥有两年的居留许可)。在英国,他们并不显眼(un auffällig),而且一般也并不作为一个移民群体进入公众注意的视野。

第二个群体是来自于新的英联邦国家(印度、巴基斯坦、尼日利亚和巴巴多斯等)。这些移民有的作为学生或者家庭成员来到英国,有的在英国已居住了很多年,但从法律意义上看,他们同样被看做是违反签证规定者(Visaüber-treter),是准合法的非法移民。但是,从20世纪70年代开始一直到现在,关于这一移民群体(其非法性)在今天的公众场合中也同样很少被人们所讨论。

第三个群体是引起社会公众极大关注的、来自其他“新国家”的非法移民。这些国家在历史上与大不列颠没有殖民地关系,同时也并非主要的“难民来源

Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung, Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, S. 366 - 367.

Joint Council for the Welfare of Immigrants (JCWI), "Time for an Amnesty?", *JCWI Bulletin*, Summer 1999, p. 1.

国”。此类非法移民通常同时具有非法入境、非法居留和非法就业的特点,是完全意义上的非法。

在英国,缺乏关于非法移民数量的准确数据。但在大众媒体中则常见有关非法移民数量的估算:非法移民的数量每年约为1万人,被拒绝后潜藏下来的避难者是4.4万人,已经给予合法身份的是30万人。有报道称,在英国仅仅来自澳大利亚的非法移民就有4万人。移民监控管理当局获得的数据是,2001年官方在边境上就拒绝了3.83万非法移民。有4.733万人被纳入到非法移民和逗留的处理之中,但只有7600人被确认为非法移民。另据有关机构估计,在英国的非法移民总量应在100万人左右。

与英国不同的是,德国的非法移民可分为下列三种类型:第一种类型是合法入境、非法工作的非法移民。主要来自加入欧盟的、免签证入境的邻国波兰和捷克,上述两个国家(与德国)存在着多方面的跨越国境的社会联系。波兰人和捷克人并不那样引人注目,而且在正常情况下,他们经常被视为旅游者,只有当他们从事未经许可的工作时,才被确定为非法的。依据德国联邦刑事局的报告,在2001年有16555个波兰人和2647个捷克人被怀疑违反了外国人法和难民申请法。这些国家加入欧盟以后,其公民依据协定并没有直接的迁移自由。只有加入申根协定以后,他们才能拥有在申根区域内自由迁移的权利。

第二种类型是合法入境、非法居留的非法移民。主要是历史上曾与联邦德国和民主德国签署过招募劳工协议的国家,即“客籍工人”国家。在今天的德国人口中,来源于“客籍工人”国家的外国移民是德国外国移民中的最大、最重要的人口群体。由于这些移民建立了相对完善的移民网络,他们往往以家庭团聚、探亲等理由申请入境。尽管他们入境时持有合法签证,但往往接下来就非法居留了。依据德国联邦刑事局的报告,在2001年有16057个土耳其人和15012个南斯拉夫人以及11634个乌克兰人、5921个俄罗斯人和6412个罗马尼亚人,被

数据来源:BBC 2, "Panorama", 1997年7月14日。

Daily Mail, 21. 8. 1997.

Daily Mail, 26. 9. 2001.

Home Office, "Control of Immigration Statistics United Kingdom 2000", London 2001; Anita Böcker, Betty de Hart and Ines Michalowski eds., *Migration and the Regulation of Social Integration*, pp. 61 - 62.

法国语言文化辅导会:《鸣锣·小资料》, 2002年10月号, 第7页;转引自李明欢、卡琳娜·盖哈西莫夫:“‘共和模式’的困境:法国移民政策研究”,《欧洲研究》2003年第4期, 第119 - 139页。

Bundeskriminalamt, *Polizeiliche Kriminalstatistik*, Berlin, 2001, S. 115.

怀疑为违反了外国人法和难民申请庇护法。

第三种类型是非法入境、非法居留的非法移民。在地理空间上,这些国家距离德国更远,一般都是收入水平很低的欠发达国家。这些国家绝大多数的移民要进入德国,只能是以非法入境的方式才有可能。在德国,经常会遇到这样的情况,当一个难民申请被提出来之后,通过这种方式,他们在居留法意义上的非法性至少在其被确认之前是被避免了。但申请被拒绝以后,这些人中的大部分此后数年依然可以以各种理由居住下来,从而隐藏了他们的非法性。依据联邦刑事局的报告,在2001年,总共有8997个伊拉克人、5334个印度人、5282个阿富汗人,被怀疑违反了外国人法和难民庇护法。关于在联邦德国的非法移民总数的准确统计也是不存在的。但有关报告显示,非法移民的规模当在50万到100万人之间,最集中的年龄组是在20-40岁之间。

(三)非法移民进入劳动力市场的社会环境和难易程度不同。

非法移民进入劳动力市场的情况,是由驻在国劳动力市场的需求、非法移民的合法化和社会对反歧视法的立法及国民对非法移民的态度等因素所决定的。就英国而言,非法移民进入劳动力市场的社会环境还是相当宽松的,进入劳动力市场相对容易和简单。

首先,从劳动力市场需求的层面上来看。近30年来,英国保持了经济社会的持续增长,由此带动了对劳动力的强劲需求,特别是在英国本国劳动力不愿意从事的、工作条件相对艰苦、工资相对较低的经济部门。当合法的外国移民不能满足这些部门的持续发展对劳动力的需求时,按照英国的法律,企业家或企业家联合会“只要能够证明他们的招聘已经充分考虑了国内的劳动力市场,那么他们对外国移民的招聘一般情况下就会得到慷慨的满足。”其次,从对待非法移民的立法层面上来看,“从1996年开始,英国实行了对非法雇工进行惩罚的措施。在此之前,雇主雇佣那些没有工作许可的外国人是被禁止的。而此后对雇员来说,就不再是一份工作,而是违反移民规定应该受到惩罚了。”1996年,保守党政府准备实施一项限制非法移民就业的法案,其“结果是导致了反种族

Bundeskriminalamt, *Polizeiliche Kriminalstatistik*, Berlin, 2001, S. 115.

Ibid.

Norbert Cyrus, Franck Düvell und Dita Vogel, op. cit., p. 49.

Ulrike Davy und Dilek Cinar, “Vereinigtes Königreich”, in Ulrike Davy Hg., *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a M./New York, 2001, S. 924.

主义联盟和企业界的强烈抗议”。另外,在英国,针对上世纪70年代以来的“大量的种族主义的暴力活动、极右翼政党的崛起以及严重的种族骚乱。英国首相撒切尔夫人对外公布了零移民的政策,对内则实施反歧视政策。同时,反歧视政策还建立了相应的机构,以此确保反歧视的司法行为的实施。尽管如此,也不能保证杜绝歧视(不公正)和种族主义暴力行动的发生”,但这种反歧视的社会环境对于非法移民的存在显然是有利的。最后,从对待非法移民作用的态度和大赦的层面上来看,英国政府始终对移民的经济与社会积极作用给予了肯定,因此,英国曾在1974年和1978年两次对非法移民进行了大赦,这主要适用于那些来自英联邦的少数民族群体的家庭成员。同时,基于其他规定,这些移民经过有关部门的“谨慎检查”,还存在着其他合法化的可能性。但这种情况并没有与之以相应的法律,而只是一种让步,每年提供的名额大约在1400-3000人之间。另外,还存在着非法移民依据婚姻、申请庇护和在自主就业方面规定上的漏洞而合法化的可能性。总之,在英国,非法移民存在和进入劳动力市场的社会环境是相对宽松的,进入劳动力市场,与其他西欧国家相比相对容易和简单。

与英国相比,德国非法移民进入劳动力市场的社会环境相对恶劣,进入劳动力市场的通道更是困难重重。首先,从非法移民进入劳动力市场的社会环境来看,在国家的管理当局和相关移民机构以及社会大众的层面,针对非法移民问题,占主导地位的是这样一种见解:“外国人在联邦德国的非法性,危害社会的安全和秩序……对职业上和社会上的个人利益的保护,在非法移民的情况下,不能放在维护公共安全和秩序的公共利益之前。”其次,从对待非法移民的立法层面上来看,德国法律所强调的是,外国人的入境和居留要上升到领土主权的高度(依据国际法的框架和欧洲联盟的条约规定)。依据外国人法第92条规定,非法移民是法律意义上的犯罪行为,可以处以一年以内的自由管制(Freiheitsstrafe)。“那些没有相应的居留许可而入境德国的外国人,正危害着有效的法律。而且在一般情况下,他们在德国的消极后果也是显而易见的。正是在这个意义上,他们应当为自己的这种非法性承担责任。从这种情况出发,他们也不能

Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press, 1999; Anita Böcker, Betty de Hart and Ines Michalowski, *Migration and the Regulation of Social Integration*, p. 46.

Hans-Peter Welte, “Illegalen Aufenthalt in Deutschland”, *Zeitschrift fuer Auslaenderrecht und Auslaenderpolitik*, 22, 2002, S. 55.

向德国和德国社会提出要求。”在德国,发生了比其他西欧国家更多的反移民的种族主义暴行,德国政府也制定和实施了反歧视法。但是与英国相比,反歧视法实施的效果却是很糟糕的,残害外国移民的种族主义暴行依然屡有发生。最后,从对待非法移民的大赦和采取的措施层面上来看,由于战后德国政府和主流社会始终认为非法移民正危害着德国的公共安全和社会利益,因此德国政府从来没有对非法移民进行过大赦。

如果说,在1997年以前在德国的难民申请者进入劳动力市场尽管受到诸多的限制,但依然存在着可能性的话,那么1997年德国以立法的形式禁止难民申请者进入德国的劳动力市场以后,非法移民就只有通过如下两种方式才能进入德国的劳动力市场了:一是通过德国政府对难民庇护者的劳动力市场准入政策进入。“对于那些已经在德国滞留的家庭成员获得难民庇护身份者,需要一个法定的等待时间,在这一等待时间结束后,就可以进入劳动力市场,但要先经过考试。尽管有这样的进入障碍,在2000年,还是有190万外国移民在尽了社会保险的义务以后实现了就业。”二是得不到法律的有效保护而直接非法就业。“非法移民就业最集中的领域包括:建筑业、宾馆和餐饮业以及那些私人家政的服务领域,例如修缮、家务佣人、照顾小孩和那些老人的护理等。”显然,与英国相比,在德国的非法移民进入劳动力市场要复杂和困难得多。

(四)对非法移民进行救助的主体和方式、程度不同。

非法移民的非法地位,使得他们在基本人权、社会权利和福利等方面处于困境之中。西欧国家一些政府财政支持的组织机构和非财政支持的非政府组织、教会、民间团体等,相继参与到对非法移民的救助之中,维护他们的基本权利。在这方面,英国和德国又有着根本的不同。与德国相比,在英国,非法移民的基本人权和社会权利得到了法律上更好的认可。为了帮助这些非法移民,首先,政府和社区甚至在财政上给予支持,成立了相关组织机构,为非法移民提供有效的帮助与支持。“必须被强调的是,由国家和社区财政支持的系统,如健康咨询者、难民指导教师以及市民建议机构和社区法律中心,依据庄严的承诺,无偿地

Bundeminirium des Innem, "Antwortschreiben auf die Eingabe des Jesuiten - Fluechlingendienstes",

14. 2 2001, unveroeff Schreiben, Belin, 2001. S 6

Norbert Cynus, Franck D ürell und Dita Vogel, op. cit , p. 57.

Norbert Cynus, Franck D ürell und Dita Vogel, op. cit , p. 57.

为他们提供服务。”其次,非政府组织如人道主义组织、社区义工组织和外国人文化中心等,也对非法移民提供无偿的法律、社会、财政等方面的服务与支持。再次,教会有时也对非法移民给予必要的救助。特别是当冬天到来的时候,教会对那些需要帮助的人,特别是非法移民和难民会“提供在冬天时的住处、膳食、住房设施和衣服”。最后,一些相关机构的社会大众也会对非法移民给予直接的帮助。例如,“基于所有人都拥有进入卫生健康系统和学校教育通道的权力,城市中的职员和那些非政府组织的雇员,在需要的情况下,都积极地扮演了帮助非法移民进入卫生健康系统和学校教育通道的角色。”总之,在英国,非法移民不仅会得到由财政支持的政府和社区成立的相关正式组织机构的直接帮助,还会得到非政府组织、教会和社会大众的有效救助。正因为如此,冷战结束以后,特别是1993年德国收紧难民庇护法以后,欧洲大陆非法移民的日子越来越难过,而英国为非法移民和难民提供了远比欧洲大陆国家更优越的条件。因此,越来越多的欧洲非法移民,通过直接偷渡或申请庇护的方式进入了英国,使英国成为冷战后非法移民和难民最向往到达的欧洲移民目标国家。

在德国,由于缺乏对非法移民进行救助的客观社会、政治和法律环境,因此与英国相比,德国缺乏官方的对非法移民的直接救助和支持。因为在德国,不仅非法移民被看做是实施犯罪行为(违反《外国人法》和《难民庇护法》)的主体,而且帮助非法移民在某种程度上也同样是一种危害德国公共利益的犯罪行为。正因为如此,与英国广泛存在的由财政支持的机构组织或者非财政支持的非政府组织、教会等,对非法移民直接提供广泛的救助和支持不同的是,在德国,救助和支持非法移民的现象是少之又少。直到“最近几年,为了弱化由于国家拒绝的移民政策和边境控制政策所造成的社会和人道主义的伤害与后果,市民社会的参与者才开始为一些没有居留许可的人(非法移民)提供特殊的服务。……主要集中在健康保障、教育、临时住处和法律保护等方面。”但这种救助和支持,多数不是公开的,而是由于受到政府和法律的限制而秘密进行的。对非法移

Norbert Cyrus, Franck Düvell und Dita Vogel, op. cit., p. 57.

Franck Düvell and Bill Jordan, “Immigration Control and Economic Migration Management in the UK”; Anita Böcker, Betty de Hart and Ines Michalowski eds., *Migration and the Regulation of Social Integration*, p. 68.

Norbert Cyrus, Franck Düvell und Dita Vogel, *Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland: ein Vergleich*, p. 68.

Ibid., pp. 70 - 71.

民实施救助与支持的主体是教会、医生与教育机构的热心市民。首先,教会在如下三个方面有时对非法移民提供直接的救助:一是教会机构直接对非法移民廉价出租房屋,以便确保他们在紧急情况下的住宿与膳食;二是天主教会的鲁希腾伯格(Luchtenberg)基金会,有时为那些没有居留许可的移民(非法移民)在紧急状况下提供必要的财政支持;三是教会有时为那些难民申请者提供法律服务,“指出难民处理过程中的程序错误,并对最终的难民甄别的结果进行检查。”其次,“在一些城市设立了医疗避难所,以便在非法移民生病或受伤的时候提供一次免费的治疗,在非法移民遭受严重的疾病或者严重伤害的时候,这种服务能够提供必要的救助。”最后,在非法移民子女受国民教育方面,尽管德国法律绝对禁止,但一些幼儿园或小学等机构和个人,出于人道主义和同情的原因仍然接纳了非法移民的子女,但他们也同样承担着受到法律严惩的风险。总之,与英国相比,在德国的非法移民的基本人权更容易受到侵害。

(五)对非法移民进行控制的方式不同。

任何一个国家都不会容忍非法移民的肆意发展,控制非法移民的办法从原则上说不外乎外部边境的阻止和内部的控制管理两种方式。但在英国和德国,对非法移民进行控制的具体方式却有着根本的不同。作为欧盟的重要成员国,“英国对非法移民控制在传统上依然集中在对其外部边界的控制上”。由于英国至今仍与英联邦国家保持着特殊的联系,而且没有签署申根协定。因此,这种对外部边境的控制,像以前一样除了爱尔兰以外,也包括欧盟其他成员国在内的所有国家。“外部边境的控制集中在非法移民的‘进入大门’——多佛尔海港和来自加莱的陆路口岸、欧洲隧道以及各主要航空港。”在一定的意义上,只要在外部边境上严格控制上述通道,非法移民进入英国的数量就会大量减少。像在意大利、西班牙和希腊口岸那样,满载非法移民、直接抢滩的非法进入的船只,在英国海岸还没有被发现。在对内控制方面,英国直到20世纪80年代中期,才开始尝试建立对非法移民的内部控制管理机制。从监控机构的层面上来看,主要

Norbert Cyrus, Franck D ürell und Dita Vogel, *Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland: ein Vergleich*, p. 71.

Norbert Cyrus, Franck D ürell und Dita Vogel, *Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland: ein Vergleich*, p. 71.

National Audit Office, “Entry into the United Kingdom”, London, 1995; Anita Böckem, Betty de Hart and Ines Michalowski eds, *Migration and the Regulation of Social Integration*, p. 47.

Anita Böckem, Betty de Hart and Ines Michalowski eds, *Migration and the Regulation of Social Integration*, p. 47.

是隶属于内务部的 ISED (The Immigration Service Enforcement Directorate) 以及相关的警察局。从监控机构的人员上来看, 1996年 ISED的工作人员只有 546人, 被分配到英国各地。直到 2004年, 伴随着非法移民的增多, ISED 才对 1000名新成员进行培训并上岗。逐渐地, ISED 和警察局被要求调查移民的非法状况, 但由于英国缺乏个人身份证制度、移民居留地的申报义务以及移民迁移上的申报制度, 警察局对移民的非法情况的调查与控制成效不大。特别是“没有实行个人身份证制度, 其结果是, 即使好多英国人也不能证明其英国的国籍身份。”另外, 英国的移民数据保护制度使得移民相关数据不能在有关机构中互换和共享。同时, 在英国对外国移民群体持非歧视 (或反歧视) 态度的社会文化背景下, 警察局控制移民群体的难度很大。当打击非法移民的措施过于严厉的时候, 一般情况下还会遭到企业界、手工业行业和城市议会的强烈抗议。由于上述原因, 非法移民在英国的存在和发展的社会、法律和文化环境还是相对宽松的。

与英国不同的是, 德国对非法移民的内外控制十分严厉。德国始终维持着一个对外部边界的隔离, 以此对外来移民、特别是非法移民进行严格限制。“通过在入境签证、居留和工作许可等方面复杂而成本昂贵的处理手续, 以及在边境控制方面人力和物力方面的大量投入, 将一些不受欢迎的移民成功地阻止在国门之外。”“在对外部边境进行控制的同时, 德国还强化了对内部的控制力度。”尽管由于德国加入了申根协定, 导致了欧洲内部边境控制的瓦解 (Abbau), 但德国在其东部邻国——波兰和捷克边界的边防检查却并没有放松力度, 尽管它们都是欧盟的成员国, 与德国已签署运输协定, 而且无论从历史上还是从现实社会中, 与德国都有着多方面的联系。由于在德国的东部边界, 依然存在着没有合法入境许可的非法移民试图闯关的尝试, 因此德国政府近年来在边防检查站的监视技术和人员增加方面的投入越来越大。“联邦边境保护的预算从 1990年的 7000万欧元上升到 2000年的 16亿欧元, 人员的岗位状况从 1990年的 25187个上升到 2000年的 38928个。”在对内控制方面, 德国可能是欧洲国

House of Lords, “A Common Policy on Illegal Migration”, Select Committee on the European Union, London, 2002; Anita Böcker, Betty de Hart and Ines Michalowski eds., *Migration and the Regulation of Social Integration*, p. 47.

Norbert Cynus, Franck Düvell und Dita Vogel, op. cit., p. 54.

Dita Vogel, “Migration Control in Germany and the United States”, *International Migration Review*, Vol. 34, No. 2, 2000, pp. 390 - 422.

Norbert Cynus und Joerg Alt, “Illegale Migration in Deutschland: Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik”, in Bade/Muetz Hrsg., *Migrationsreport 2002*, S. 155.

家对非法移民进行控制最严厉的国家。具体体现在如下几个方面:第一,按照德国法律,外国移民与其国民一样有义务在地方注册机构进行注册登记。当一个外国移民从一个城市迁移到另一个城市时,他也有义务注销登记和在另一个城市重新登记;第二,建立了系统的外国人管理机构体系。“当地的外国人管理当局是这些细致的管理体系的协调中心,在这个管理体系中,大量机构附加的一个主要任务就是控制(移民)居留的状况并且与警察局和外国人管理当局通报情况(信息交流)。”国内的边境保护只是负责重要交通设施的安全(如铁路和飞机场等)及入境的入口,以监控那些在任务框架内需要有所针对的外国人;第三,各部门相互配合,公民积极参与,共同监控非法移民。德国海关总署的相关部门和联邦劳动局共同负责与非法就业、非法移民有关的管理事务,在任务的框架内监控那些已经获得居留和工作许可的工作岗位。同时,依据《外国人法》第76条,所有官方职员都有义务向外国人管理当局通报对非法就业的怀疑;第四,不断增加应对非法移民的机构人员的数量。从1982年到1998年,联邦劳动局对付非法就业的人员岗位从50个增加到2450个;第五,强化身份证出示和检查制度。在整个德国,按照规定,在所有官方和私人的各式各样的申请中,申请人都必须出具身份证件(个人证明或旅行护照)。这样,就从制度上避免了那些没有正规居留许可的外国人与官方的工作岗位之间的联系。

总之,由于德国在对外边境和对内控制上采取了上述应对非法移民的有效措施,在德国的非法移民的生活十分艰难。正因为如此,非法移民纷纷离开德国前往英国、意大利、法国、西班牙等对内控制较为宽松,而且有时还对非法移民进行大赦的西欧国家。值得注意的是,当非法移民问题成为上述国家的核心社会问题并日益政治化的时候,德国的非法移民问题从来就没有成为社会公众和政治精英关注的核心话题。形成这种现象的原因,应该与德国在非法移民控制方面的成功有直接关系。

Norbert Cyrus, Franck D üell und Dita Vogel, “ Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland: ein Vergleich ”, pp. 54 - 55.

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnisse 90/die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung B t-D rs Berlin, unveroeff Ms 15/2573, 2. 3. 2004.

三 结 论

通过上述分析,我们可以得出如下结论:

第一,由于英国与德国在历史、文化、传统、具体国情等方面的差异,两国在控制和打击非法移民的措施与政策及其社会后果方面有很大不同。

英国有着长期的殖民主义的历史与文化,而且其殖民地遍及全球的各个地区。因此,与德国相比,在战后的外国移民的来源方面,英国远比德国丰富和多样化。再加上英国岛国的具体国情和其实施的异常宽松的国籍法、特别是其属地法原则,使得英国逐渐形成了多种族、多元文化的移民社会。英国控制和打击非法移民的政策、措施和后果具有鲜明的特色:外部控制严于内部控制、非法移民进入劳动力市场的通道相对通畅、打击非法移民的措施有限、形成了有利于非法移民存在与发展的社会政治法律环境。与英国相比,德国战后的非法移民主要来自前东欧国家和与德国签署过引进外国劳动力协议的“客籍工人国家”,移民来源地相对单一,再加上德国加入了申根协定、实施了严格的注重血统原则的国籍法等,使得它没有像英国那样,实现从单一的民族国家到多种族的、多元文化的现代移民国家的转变。因此,其移民政策是典型的拒绝与排斥政策。这就决定了德国政府控制和打击非法移民的政策、措施和后果方面的基本特点:内部控制严于外部控制、非法移民进入劳动力市场的通道被关闭、打击非法移民的措施效果明显、形成了不利于非法移民存在与发展的社会政治法律环境。

第二,针对非法移民问题,英国和德国政府都面临着两难选择。

一方面,无论是英国政府还是德国政府都主张限制、打击和遣返非法移民,特别是在如下两种情况下,非法移民往往成为政府优先考虑的打击目标:一是当社会经济发展停滞、失业率居高不下、社会犯罪率上升的时候,包括非法移民在内的外国移民群体首先成为政府控制和打击的目标,以此来降低失业率、减少社会犯罪;二是当面临着议会选举或者总统大选的时候,反移民的极右翼政党总是会将社会经济发展停滞、失业率居高不下、社会犯罪率上升等因素归咎于外国移民、特别是非法移民。在这种情况下,为了争取选民,无论是左翼政府或是右翼政府都会采取一些措施限制、打击和遣返非法移民,以此来争取选票。另一方面,尽管非法移民在英国和德国都是被视为不受欢迎和应受限制的移民类型,但当社会经济高速发展,特别是本国和欧盟国家的劳动力不愿意从事的那些工作

条件艰苦、工资较低、非创造性的劳动部门,如机械采矿业、建筑业、修缮业、宾馆服务业、家政护理等行业时,无论是英国政府还是德国政府,都会自觉或不自觉地对放宽松边境的控制,对内对非法移民进行大赦或者放宽松对国外移民非法就业的管制,以此来满足工商企业界对不熟练的劳动力的强烈需求,从而促进经济社会的发展。实际上,今天的非法移民已经渗透到包括英国和德国在内的欧洲国家社会经济生活的很多领域,正像《卫报》报道所指出的那样:“今日英国,从食品工业到制造业,无不依赖于隐蔽的廉价劳动力的移民大军。不管这些移民是合法还是非法的,他们在康沃尔切割我们的水仙,在林肯郡包装我们的胡萝卜,在肯特郡采摘我们的水果。在(英国)北方,他们组装我们的微波炉;在南方,他们生产我们的电子产品。”外国移民包括非法移民,已经成为欧洲国家经济发展中不可缺少的重要组成部分。因此,欧洲国家的政府一方面不断出台主张打击和遣返非法移民的政策,并采取了有限的措施遣返了少量的非法移民;而另一方面,又不断给予这些非法移民以大赦或者合法化的机会,从而使他们获得合法的证件或居留许可,以便在欧洲国家继续生活和工作下去。

第三,尽管英国政府和德国政府都采取了一些措施以解决非法移民问题,但由于非法移民问题涉及国家主权、欧洲其他相关国家、超国家的欧盟层面上的移民政策框架等问题,不可能完全由单个的民族国家予以解决。

众所周知,欧洲一体化在政治和司法领域已经取得了巨大的进展,部分国家主权已经让渡给超国家的欧洲联盟,但移民政策作为国家主权的核心因素,却没有让渡给欧洲联盟从而实现移民政策的欧洲一体化。尽管为了协调移民政策领域中的统一原则和行动,欧盟制定了没有强制性法律效力的、主张不主动移民的统一的欧洲移民政策框架,但包括控制非法移民在内的移民政策实施的主体依然是单个的欧洲国家。正因为如此,无论是英国还是德国,都是依据本国的社会、政治、经济发展状况来确定和执行针对非法移民的政策。当德国收紧移民政策和难民政策打击和遣返非法移民的时候,在德国的非法移民就会自然地转移到打击非法移民政策相对宽松的英国等其他欧洲国家。而申根协定、欧盟消逝的内部边界和高度发展的欧洲区域一体化,则为非法移民的自由转移创造了有利条件。显然,在单一的欧洲民族国家的层面上,不可能解决跨国界的非法移民

“莫克姆湾拾贝者悲剧的背后根源”,《国际先驱导报》, <http://www.sina.com.cn/19/02/2004>,
宋全成、赵雪飞:“欧洲非法移民现象为何愈演愈烈”,《山东大学学报》2007年第2期。

问题。只有包括英国和德国等在内的欧盟成员国把包括国籍权在内的移民政策的国家主权让渡给超民族国家的欧洲联盟,并形成具有法律强制力的、严格监督执行的统一的欧盟移民政策,困扰英国和德国等欧洲国家的非法移民问题才有可能得到解决。但目前,无论是英国还是德国,都不会将这国家主权的核心部分,转让给超国家的欧洲联盟。这就决定了,英国政府和德国政府对非法移民问题的解决依然是任重而道远。

实际上,解决包括英国和德国在内的欧洲非法移民问题,需要国际社会的共同努力。因为欧洲的非法移民问题不是涉及单一国家的社会现象,而是涉及非法移民输出国和非法移民接纳国等国际关系层面的国际问题。只要在全球化进程中区域发展不平衡、欧洲的工业发达国家不能对移民输出国提供足够的支持以促进其经济与社会的发展,欧洲国家的人口老化和经济部门的发展还需要外国移民,正常的从发展中国家流向欧洲工业化国家的合法移民通道被关闭,那么欧洲的非法移民现象就必然会长期存在下去。

(作者简介:宋全成,山东大学移民研究所教授;责任编辑:田德文)