

欧洲跨境移民社会治理模式、实践与经验

曹志杰¹ 安学斌²

(1. 河海大学 中国移民研究中心 江苏 南京 210098; 2. 红河学院 云南 蒙自 661100)

[摘要]当前,在跨境移民问题日益凸显和复杂化的情势之下,欧洲主要跨境移民流入国对跨境移民实施控制和管理的社会治理模式,大体上可分为以德国为代表的“拒绝与排斥”模式、以法国为代表的“共和(同化)”模式以及以英国为代表的“多元文化主义宽容政策”模式等。在实践层面,这些国家在外部实施强化边境管理、打击人口偷运与非法雇佣、签订双边劳工协议、加强国家间协同防范,并与移民输出国开展协调与合作;在内部中止客籍劳工招募、惩罚非法雇佣、限制家庭团聚与加强居留管理、赋予地方政府职权、驱逐出境与遣返等措施。借鉴与吸收欧洲在控制和管理跨境移民方面的成功经验及教训,有助于中国有效地应对跨境移民社会治理的挑战。

[关键词]欧洲;跨境移民;社会治理经验

[基金项目]2014年度国家社会科学基金项目《少数民族非自愿水电移民社会文化适应研究》(14CSH047),中国博士后科学基金资助项目《气候风险视阈下气候移民迁移机理、问题及政策响应研究》(2014M561563)

[作者简介]曹志杰(1984—),男,河南省淮阳县人,河海大学中国移民研究中心博士后,主要从事移民社会学、民族社会学、气候变化与人口迁移等研究。

安学斌(1964—),男,云南省宾川县人,红河学院教授、博士生导师,主要从事民族文化、文化遗产、边民流动与高等教育等研究。

[中图分类号]C916 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2016)02-0175-07 [收稿日期]2015-11-14

当前,人口迁移已成为世界范围内的一个普遍现象,全球一体化亦使得移民问题由“潜问题”上升为“显问题”。无论是从理论上,还是从实践中,均已证明,在世界范围内资本、信息与货物流通障碍逐渐减少的同时,要人为设置障碍以限制人口的迁徙与流动已变得愈发困难。2011年,联合国发布的《经济发展与社会事务报告》显示,“截至2010年,世界范围内跨境移民总数已高达2.14亿人,约占同期世界人口总数的3%。从2005年开始至2010年的这一时间段内,年均约有310万人从欠发达地区向较为发达的国家或地区迁徙流动”^[1]。近年来,中东、北非等局部地区持续动荡,更使进入欧洲的移民和难民人数在2015年突破100万人(IOM)。但移民特别是边境地区跨境移民大量涌入或在边境地区从事非法活动,亦给移民输入国实施社会治理带来了诸多问题和挑战。在欧洲特别是西欧,移民曾一度是广受欢迎和引进的对象,他们也为欧洲复兴及地区飞速发展作出巨大贡献。但随着近些年来边境地区跨境移民流入与治理的复杂化程度加深,它逐渐由单一或局部的经济问题,演变为涉及各国政治、经济、文化、社会和外交等方面的一个综合性问题,

并有愈演愈烈之势,以致影响这些地区社会的各个层面。在由各国政府主导跨境移民流向、流量和相关移民政策制定与实施的情势下,跨境移民流入的社会治理也越来越具复杂性。尤其是欧洲主要发达国家在面临全球一体化与区域自主性日益增强的双重压力之下,遭遇欠发达地区大量移民入境与治理的双重挑战。在跨境移民问题日益凸显和复杂化的情势之下,对欧洲控制跨境移民、进行社会治理的主要公共政策模式进行剖析,借鉴其控制和管理跨境移民方面的成功经验及做法,从法律法规和机构建设上完善相应的跨境移民治理实践,对中国应对日益严峻的跨境移民社会治理挑战,解决国内非法移民和难民问题当大有裨益。

一、欧洲主要跨境移民流入国 跨境移民社会治理及其模式

跨境移民从一国流入另一国时多呈现“非法入境、非法居留和非法就业”的“三非”特征,以及由欠发达国家或地区流向发达国家或地区的典型特征。欧洲主要移民流入国(如法、德、英、意、西班牙等国)的跨境移民,主要来自相对经济落后的东欧、南

欧、非洲、亚洲等发展中国家。在跨境移民的社会治理上,这些国家的控制和管理方式,主要以在外部边境地区进行阻止和在境内实施内部控制管理为主。

由于欧洲主要跨境移民流入国所处地理区位、环境、历史文化传统不同,经济发展水平各异,对跨境移民有着具体的差别化需求。因此,他们针对跨境移民所推行的外部边境阻止与内部控制管理的治理模式也各不相同^[2]。但从整体而言,欧洲主要跨境移民输入国对跨境移民实施控制和管理的社会治理模式大体上可以分为三类:即以德国为代表的“拒绝与排斥”模式、以法国为代表的“共和(同化)”模式以及以英国为代表的“多元文化主义宽容政策”模式等。

(一) 以德国为代表的“拒绝与排斥”模式

德国对跨境移民特别是对“三非”移民的内外控制,十分严厉。在1990年代末之前,德国实行严格注重血统原则的国籍法,长期排斥外来民族入籍,故非日耳曼血统的跨境移民能够加入德国国籍者少之又少。而在欧盟成员国中,德国已加入了《申根协定》,却始终维持对外部边界的隔离,其跨境移民控制与管理政策表现为一种典型的“拒绝与排斥”模式。

第二次世界大战后,德国的跨境移民是以国内制造业与服务业发展需要的临时性经济移民为主,主要来自与德国签署引进劳动力协议的东欧“客籍工人国家”^[3]。这些跨境移民主要动机出于经济目的,以进入德国当地的低级劳动力市场为主,主要分布于劳动力密集、劳动强度高、工资低、工作条件艰苦的行业与部门,暂时性特征明显,多属于典型的“客籍劳工”(guest worker)。由于移民来源地相对单一,故德国在对国内移民的社会管理中并未专门制定出台促进跨境移民管理和融入的社会政策;对跨境移民进行社会管理的核心即是不强化跨境移民的合法性社会政治地位,不以境内本地居民政策同等对待跨境移民。由此形成德国政府控制和管理跨境移民“内部控制严于外部控制”的特点。

德国对于跨境移民的外部控制与管理,始终维持着外部边界的隔离状态,严格限制非法跨境移民入境,主要是通过跨境移民进入德国时的入境签证、境内居留和获得工作许可等方面,增加复杂的审核程序、提高移民成本与昂贵的处理手续,并在境内重要的交通设施(铁路、机场等)入口及入境口岸,

有目的、有选择的加强对外国人实施监控。在东部边界跨境移民进入的主要路线,投入大量人力和物力,提高边防检查站的监视技术、增派人员^①,将一些德国不希望引入的跨境移民成功地阻止于国门之外。在对外部边境进行严格控制和管理的同时,亦强化了境内控制管理力度。2005年,德国出台的新《移民法》要求,跨境移民在进入一个新城市时须在当地管理机构履行注册登记手续;并在国内各地建立系统的跨境移民管理机构,使海关总署、联邦劳动局等各个部门在跨境移民管理上相互配合;强化境内流动人员在入境、入职、旅游等方面的身份证出示和检查制度;不断充实跨境移民管理与控制机构的力量,增加管理人员数量;调动基层社团与公民积极参与跨境移民的就业监管,实施协同监控。

通过实施上述严厉的境内社会管理政策,从根本上割裂了非法跨境移民与各地官方提供给客籍劳工的工作岗位之间的经济联系,从而将非法跨境移民与劳动力就业市场中的正式就业割裂开来。由于打击非法跨境移民的严厉措施效果突出,从而形成了不利于非法跨境移民在德国国内存在与发展的社会政治法律环境。

(二) 以法国为代表的“共和(同化)”模式

“共和(同化)”模式,曾是法国治理跨境移民的成功模式,这种模式建立在法国社会文化传统赋予其公民具有共和、世俗和平等的资格基础之上。法国宪法中明确标示的最重要原则之一即是“法兰西共和国的所有公民,无论籍贯、人种和宗教信仰如何一律平等”。正是基于这一原则性规定,跨境进入法国的外来移民,其既有的来源国语言、宗教、文化等社会文化特征均不得保留,“无论是科西嘉人、阿尔萨斯人,还是来自阿尔及利亚、塞内加尔的法国人,都被视为平等的法兰西共和国公民”^[4]。

在进入法国之后,跨境移民依据法国宪法的原则性规定,具有了成为合法性、永久性居住者的资格可能性;并获得了法国左翼政党(社会党)敞开心扉般的支持和欢迎,这也促使跨境移民在法国国内政治力量的角逐中逐渐拥有了正式合法的社会政治地位,从而为其享有正常国民政治权利和待遇,逐步融入法国主体社会和法兰西文化打开了方便之门。正是“通过实施结构性的社会干预和疏解政策以作用于跨境移民的社会生活环(social life cycle)”,并努力增进被排斥群体、边缘化群体等与法兰西主流社

^①德国联邦边境保护的预算,从1990年的7000万欧元升至2000年的16亿欧元,边境管理人员从1990年的25187人升至2000年的38928人。

会、主体民众的沟通与交流^[5]；创建多元化的行动者互动协作支持体系，调动利益相关者群体的行动意愿和积极性，消解弱化社会成员互动交往过程中以各种表现形式存在的差别化歧视。法国政府基于同化跨境移民的理念，结合本国社会实际，对涌入境内的跨境移民出台并实施了以上一系列温和的社会治理和引导同化政策，逐步赋予跨境移民与法国当地公民无差别化的公民权利，以谋求将跨境移民群体逐渐吸纳融入到法兰西民族之中，进而实现跨境移民群体对法兰西社会文化的接纳与认同。

但近些年来，随着进入法国的跨境移民数量不断扩大，民族成分日益复杂，特别是西亚、北非穆斯林移民逐渐增多，2015年11月13日巴黎恐怖爆炸袭击事件造成的社会阴影，使得法国的“共和（同化）”模式面临同质化实现困境，其弊端和不足开始日益显化。

（三）以英国为代表的“多元文化主义的宽容政策”模式

在历史上，英国是一个老牌殖民国家，其所属殖民地曾遍及世界各个地区，这些国家和地区至今仍与英联邦保持并有一种特殊的联系。再者，英国岛国的特殊地理位置以及在外来移民控制管理中实施较为宽松的国籍法和“属地法”原则，使其逐渐成为了一个具有多种族、多族群、多元文化共存共荣特质的移民社会。

英国控制和打击跨境移民呈现出“外部控制严于内部控制”的鲜明特色。英国至今仍未签署《申根协定》，故其对跨境移民的流入控制主要集中于外部边界，即对跨境移民进入英国的大门，如海路的多佛尔海港、陆路的加莱口岸、欧洲隧道，以及国内的各个主要航空港进行管控。由于多元文化主义在英国的公共政策中占据着主导性话语权，直至1980年代中后期，英国才开始尝试建立对跨境移民进行内部控制的管理机制。但英国至今仍未实行个人身份证制度，其在对跨境移民的社会管理中也未实行居留地申报和迁移申报制度，故而英国警察局对跨境移民流入情况的调查与控制难以得到有效贯彻和执行。此外，基于边境移民数据保护制度，跨境移民的基线数据在相关政府部门中亦不能互换和共享。再者，反歧视社会文化形成、移民团体势力日益扩大等，使得跨境移民在英国存续、谋求利益的社会、文化、法律等环境相对宽松，允许其保留既有的民族特征、重构文化社区。正是基于以上原因，移民入境后，进入英国劳动力市场的渠道相对较为通畅，加之打击跨境移民对其进行有效社会控制的措施有限，

从而形成了有利于跨境移民在英国国内生存和发展的较为宽松的环境。英国实施的跨境移民社会管理政策模式，可称为多族群和谐共处的“多元文化主义宽容政策”模式。

二、欧洲主要跨境移民输入国跨境移民治理的理论进阶

1990年代，英国移民政策专家托马斯·哈马尔提出了“三门模型”的移民迁徙与演变路径。以此为基础，他对跨境移民社会治理政策内容的范围作了阐述^[6]（P81—92）。

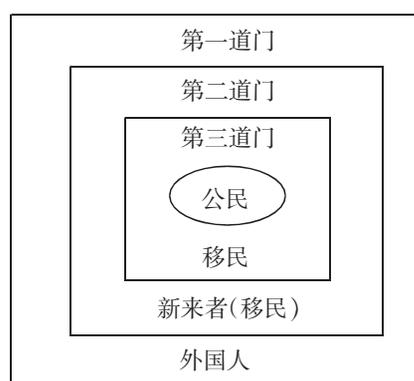


图1 托马斯·哈马尔提出的移民三门模型图示

上图1所示：第一道门是对跨境移民的准入管理；第二道门是对跨境移民在国内居住和居民身份的管制；第三道门是指跨境移民取得目的地国合法公民身份的程序。根据跨境移民进入目的地的三个不同阶段，管理三道门就需要制定相应的移民管理政策法规与具体实施办法。这既包括跨境移民在迁入初始阶段的社会控制与管理政策，也涵盖移民入境后的社会适应与融合政策。不过，由于在具体实施过程中，跨境移民遭遇没有合法身份且多数处于社会边缘，移民的适应与融合政策往往难以奏效。是故，跨境移民治理主要体现为对跨境移民的控制管理。

基于此，欧洲主要移民输入国针对跨境流动人口的社会治理实践，在政策上主要涵盖两大方面：一是对跨境流入人口的外部治理。这主要针对尚未迈入第一道门，即有流入意愿但尚未进入目的地国境内的跨境移民，目的地国主要采取预防为主、制衡于外的策略，既从加强边境管理控制、加大边境执法力度、完善边境监控管理设备、打击偷渡偷运等方面综合施治，以限制跨境移民非法入境，同时与主要移民来源国保持并加强双边或多边的有效沟通与合作，从严规范和界定国际难民的申请准入标准等，以期从移民流入的源头上，将其阻挡边境线之外。二是

对跨境移民流入境内后的内部社会管理与控制。在跨境移民利用各种办法和手段通过第一道门,进入目的地国境内之后,对其进行社会治理之过程即已开始,直至其在目的地国获得合法居留权和居民身份为止。这一阶段,欧洲相关移民输入国采取的社会管理与控制政策,主要指向跨境移民的国内合法化程序和进程;对那些不符合相关入境条件者进行筛选与甄别,对非法入境者则实施强制遣返或配套相应鼓励政策予以驱离,对非法雇佣跨境移民从事生产的境内工厂或企业一律施以严厉惩罚和打击,等等。同时,针对近年来短暂临时入境移民在入境后出现的日趋严重的非法逾期滞留现象,欧洲主要移民输入国(如德、英、法等国)逐步实施具有可操作性的社会管理政策和措施。例如,加强跨境移民流入后的合同管理,以签订合同形式规定其居留期限等;对合法入境从事各种劳动的移民征缴相应的税金;并对获得有效收入者实施强制性的储蓄管理等措施,以防止跨境移民的不断涌现^[7]。

三、欧洲主要跨境移民输入国 跨境移民治理实践与经验

(一) 对跨境移民的外部治理实践与经验

1. 强化边境管理,打击人口偷运与非法雇佣

欧洲主要跨境移民输入国,如德、法、英、意等国“对跨境移民是一种危险或威胁的理解,远远超过了他们是一种生活改变和文化依存因素的认识。这种思想指导着他们共同致力于加强外部边境控制、防止跨境移民进入境内后的自由行动”^[8]。以法国为例,1980年代中期颁布的《帕斯克法》明确规定,对将非法跨境移民携带运输入境的国内航空、陆路客货运输、水路航运公司等给予高额罚款。此后,为了应对汹涌入境的非法移民潮,法国政府不得不重新制定并颁布严格的面向所有非欧盟成员国进入法国境内的入境签证许可制度。在大幅提高移民入境签证获批难度的同时,边境管理部门亦开始将对合法难民施行指纹检查验证纳入日常管理规程,以从严控制非法跨境移民流入。1990年代初,通过了打击人口偷运的法案,对协助跨境移民非法入境或未经许可以非法方式逗留境内谋求长期居住生活的个人或团体施以严厉惩罚。在限制非法移民入境相应法令出台的同时,法国政府还组建成立了中央层面的跨境移民管理机构——法兰西共和国移民部,对跨境移民的入境审核与遣返、长期或短暂居留、获取谋生资源与生计方式、促进社会融入和适应、获得正式法国国籍和公民身份等诸项移民事务进行集中统

一管理及整体协调。与此同时,还将打击偷渡移民网络、蛇头、法跨境移民和地下黑工作为其工作职责的重要组成部分,由此逐步使跨境移民的社会治理与控制趋于体系化、合法化和规范化、常态化。

对跨境移民的社会管理与控制,不但需要完善国内立法与管理体制,还须重视与周边国家的协调与配合。2003年初,法国联合西、葡、意、英等国的警方、海关、部分海军人员首次共同组成了地中海联合巡逻队,以“尤里西斯任务”(Operation Ulysses)之名巡防地中海,防止跨境移民以偷渡方式进入南欧国家^[9]。在超国别层面的国家边境管理方面,欧盟成员国在1985年签署《申根协定》后,所有成员国均建立并加入了申根信息系统(即SIS),构建了跨境移民流入监控体系,用以提供跨境移民流动的动态记录,使成员国政府之间得以共享跨境移民的犯罪记录,以及被拒入境、强制驱逐等资料。2002年,欧盟部长理事会在波兰首都华沙通过了欧盟成员国实施外部边境管理计划,并于2005年成立“欧盟外部边境管理署”,以促进欧盟成员国在边界管理方面合作,对跨境移民进行侦察调查、收集跨境移民信息等。此外,欧盟各国还加强警察组织的警务合作,以特莱维小组、欧洲刑事警察组织为基础,不断提高预防和打击非法跨境移民、人口偷运及贩卖的工作效率。

2. 签订双边劳工协议,减少非法跨境移民

在国内劳动力短缺时,欧洲主要跨境移民输入国多数面临着跨境移民无组织、无节制地大量流入;而在国内就业市场饱和后,跨境移民大多不愿自动返回来源国,从而引起跨境移民非法滞留的问题。为此,一些跨境移民输入国开始主动与周边的主要跨境移民输出国签订双边协议,双方就跨境移民输入国的劳动力市场需求、人口流动趋势、国内就业状况等进行交流。根据劳动力市场的需求与供给状况,在每年的不同季节,适时适度地引入国内急需的临时性跨境移民(以季节性劳工为主,其年龄一般会限制在17—50岁,入境工作时间多在6个月以内),以满足国内某些时段社会经济发展的需要。由此实现了从被动控制跨境移民无序入境,向主动引导合法客籍劳工有序入境,以弥补国内劳动力不足的转变。例如,法国在1999年境内的临时跨境移民有13400人,而其中引入的季节性跨境移民约有7600人,占该年度临时跨境移民总数的57%^[10]。

同时,欧洲主要跨境移民输入国还通过制定相应的激励政策,定期发布本国的劳动力需求信息,从与本国毗邻的国家和地区引入急需的专业技术人才

及从事特定职业的劳动力。2006年5月,法国即通过了《有选择移民法》,改变了以往不加甄别地接纳跨境移民的方式,开始为高学历、高技术的跨境移民颁发长期居留许可证(有效期一般是3—4年,并可延续),对其他人群则相应抬高了准入的门槛。

3. 加强国家间跨境移民治理合作,进行协同防范与打击

在论及跨境移民治理时,2006年7月法国外长杜斯特·布拉齐表示“唯一有效打击跨境移民的方法是拥有共同边界的跨境移民来源国与移民输入目的国之间,彼此互通信息、加强沟通交流与合作,共同担负打击跨境移民非法迁移与居留,并履行相应的社会管理责任。”^[11]正是基于这一清醒认识,在跨境移民社会治理与管控上,法国着重加强了与周边国家的密切合作。首先,加强与英国在跨境移民管控上的协调与配合,特别是将英法海底隧道法国端口——加莱港移民中心引发的跨境移民偷渡问题,列入法英双方边境管控的合作重点。其次,法国还与南部边境毗邻的西班牙、摩纳哥,东部接壤的瑞士、意大利、德国等加强边界管控上的配合,以共同防控从北非、东欧等国家与地区大量涌入的跨境移民。另外,法国还与跨境移民主要来源输入国利比亚、摩洛哥、叙利亚等建立了信息互通渠道和协调沟通机制,构建了正式合法的移民渠道;同时为原法属殖民地国家提供经济援助和人道主义帮扶等,帮助其经济社会发展,从源头上治理跨境移民的涌入。

德国在对跨境移民进行准入和管理时,尤其注重与东部邻国波兰、捷克、奥地利的合作。基于国内客观存在的对客籍劳工需求,德国分别与波兰、捷克签订引进客籍劳工的《双边劳务协定》,为从这些国家输入合法移民保留了特定通道。欧盟成员国签署的《申根协定》开始生效后,德国与其他欧盟成员国日益加强了在跨境移民治理上的政策协调和信息共享上的密切合作。2008年,德、法两国在跨境移民治理问题上达成共识,并着手建立双边合作和协调互动机制,以严厉打击跨境移民在两国境内的非法居留,将非法居留的跨境移民驱逐出境,集体遣返回国;同时,还提议欧盟成员国(特别是法、意、英、荷等国)拒绝为非法跨境移民提供居留便利,使其身份合法化成为幻影而无法实现。

4. 加强与移民输出国(地区)等的协调与合作

世界移民体系理论指出,历史与现实中跨境移民的出现及迁徙,一般都源于跨境移民来源国和目的地国在历史与现实中的既有纽带联系。移民跨境流动属于跨越国界的行为,其治理需加强对来

源国和目的地国之间的政策协调及执法协作配合。

自2006年始,欧洲主要移民输入国法、德、意、英、西等国先后与斯里兰卡、阿尔巴尼亚、塞尔维亚等国以及中国香港、澳门等地区签署基于规范性引入客籍劳工的《双边劳务合作协定》。同时,通过进一步发展国际间合作,把跨境移民与利益相关者聚合在一起(包括欧盟成员国、世界银行、国际移民组织等相关国际组织),以推动跨境移民政策实施执行的一致性。

(二) 对跨境移民的内部治理实践与经验

1. 中止招募客籍劳工,惩罚非法雇佣

1973年的石油危机导致了世界经济危机爆发。受经济危机影响,欧洲各国经济增长率下滑,失业率居高不下,加之跨境移民汹涌入境,更加剧了西欧主要国家因就业不足而引发的种种社会矛盾和敌对情绪。在此情况下,西欧主要移民输入国(如西德、法、英等国)开始逐步严格限制跨境移民入境,亦标志“客籍劳工时代”结束。各跨境移民输入国政府制定并出台了一系列法律措施,以控制跨境移民。如西德政府在经济危机爆发后随即中止招募客籍劳工,同时严格限制进入国内的客籍劳工继续在本国境内居留和就业,并对其实施了强制性遣返;其后十年,平均每年遣返的客籍劳工高达36.5万人^[12]。

在中止招募客籍劳工政策实施的同时,为了限制跨境移民在境内的居留,欧洲地区的主要跨境移民输入国还采取了惩罚非法雇佣的政策措施,打击跨境移民在境内的非法就业,以从根源上治理非法跨境移民。如意大利自1985年开始关注到跨境移民与恐怖主义的密切联系后,随即采取措施加大了对非法跨境移民的打击力度和对边界地区的控制,并于1986年进行了立法,打击非法入境移民,惩治境内非法雇佣现象。

2. 限制家庭团聚型移民,加强对跨境移民的居留管理

1996年,法国颁布的《帕斯格瓦法案》强调,“法国不再是一个移民国家”,为了防止境内更多的跨境移民延长居留时间(在法国境内居留10年以上可以自动获得长期居留资格),拒绝为跨境移民发放长期的居留许可证,这使得跨境移民及其子女更难在法国获得10年期的居留证。意大利在2009年颁布了旨在打击非法跨境移民以入境居留为目的的《国家安全法令》。为了遏制和打击以获得意大利国籍为目的的,由跨境移民与本国居民结成的“利益婚姻”,意大利政府延长了跨境移民婚后申请入籍的时限,由该法颁布实施前的6个月,增至2年,

且一旦在递交入籍申请后跨境移民若与其配偶分居或解除婚约,其入籍申请则将被视为无效。

为了加强跨境移民在境内的居留管理,德国政府在已出台的法律条文中明确规定,跨境移民在其境内的不同城市间进行迁移时,须在迁出城市例行注销手续,并在迁入城市另行登记。同时,“还在各种申请中强化了居民身份证出示与检查制度;并由海关总署和联邦劳动局,对业已拥有居留、工作许可的跨境移民实施工作岗位监控;且所有官方职员都有义务向外国人管理当局报告对非法就业的怀疑”^[2]。

3. 加强地区/地方政府对跨境移民的治理

地方政府是参与跨境移民社会管理的重要政治行为体。在对跨境移民实施社会管理时,中央政府大多会授权地方政府行使相应的管辖治理权。这样,既可节约中央政府的公共财政支出,又通过分权适时赋予地方政府行使跨境移民社会管理的权限。英国政府在2009—2010年增派了1000名移民管理官员,密切了与各个地区和非政府组织的联系,以获取最新的关于跨境移民流动的信息,进而打击非法跨境移民,惩罚雇佣非法跨境移民的有关单位。为了让移民官员更贴近基层社区,并有效打击跨境移民犯罪网络的发展,还组建了跨境移民管理执行小组。在跨境移民社会管理上,实施的“化整为零”的做法,将此前国防部门部署的边防力量渗透到了各个地方和社区,进而使地方政府和基层组织在跨境移民社会管理治理方面的重要作用得以凸显。

在地方城市成为跨境移民真正立足点之时,地方政府特别是边境地区的地方政府对跨境移民问题的认识与理解,相比中央政府而言更为深刻。在对跨境移民进行社会管理、推行治理措施时,地方政府的建议或许更符合实际,因而更具有成效。故在跨境移民社会管理中,应该重新重点思考基层组织、地方政府、国家、世界之间的关系,将治理层级之间的关系建立在“主动辅助性”原则之上,从地方层级思考相关问题的有效解决办法^[13]。因为出自顶层设计的国家政策,只有在地方密切配合下,才可能得以有效贯彻和执行。

4. 驱逐出境和遣返

1980年,法国政府对于1945年制定的《移民法》作了较大程度的修订,而其中主要修改内容即是增加对非法跨境移民实施驱逐的《驱逐条例》。一方面赋予警方对以非正常方式和途径入境、在境内逾期居留而无延期资格者,实施强制驱逐的权力;另一方面,强化警方拥有核实调查跨境移民身份、拘

留和驱逐非法入境者的执法权。西德政府于1973年经济危机爆发后,即对客籍劳工开始采取遣返措施,以解决本国劳动力过剩问题,并全面停止招募客籍劳工政策,不再对非法跨境移民颁发地方政府承认的劳动许可证。为了敦促客籍劳工早日离境,德国政府一方面运用法律手段,限制他们在德国境内的停留,另一方面又出台一系列优惠政策鼓励客籍劳工离境。如通过颁布《归国外籍人住宅建设法》,对客籍劳工返回其来源国后的修宅建房给予资金援助,提供咨询服务等,对归国者给予奖金援助和咨询服务。

四、结论与讨论

20世纪后半期以来,非法跨境移民作为一个长期困扰所有发达国家的全球性问题,一直未能得到很好的解决。欧洲主要移民输入国相继推出一系列内外部社会治理与控制措施,如加强边境控制、打击非法雇佣、赦免境内非法移民等,然而从效果上看,政策显得苍白无力。非法跨境移民依然大量存在,且有进一步蔓延之势。它在市场经济及全球化进程中与合法移民并存,其产生不仅在于非法入境环节本身,还具有更深刻的社会根源。当今世界,几乎所有的市场经济国家无一不面临非法跨境移民问题,无论是凭一己之力,还是通过多边合作、集体性限制的国家,都未能成功地阻截跨境移民的流动与迁徙。单纯依靠实施签证制度、就业许可、驱逐出境等政策已无法根除非法跨境移民问题。正是在这种背景下,欧洲主要移民输入国通过与移民来源国签订双边或多边协议,以及发展贸易、提供经济援助、增加投资的方式,帮助其经济发展,从长远出发抑制欠发达国家或地区的人口输入,以期从源头上加以控制。合理借鉴、吸收其中的有益经验和教训,有利于中国有效应对日益严峻的跨境移民问题,提高全球一体化背景下的移民治理体系现代化水平。

[参考文献]

- [1] United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration 2011 [EB/OL]. www.unpopulation.org.
- [2] 宋全成. 欧洲与中国: 非法移民及其社会控制政策之比较[J]. 山东社会科学, 2011(8).
- [3] 宋全成. 英德非法移民社会问题之比较研究[J]. 欧洲研究, 2008(05).
- [4] Stanley Hoffmann. La Connexion Francaise [C]. Courier international, Jell Javier, 2001.
- [5] Ratna omidvar & Ted Richmond, Immigrant settlement and

- social inclusion in Canada [C]. Perspectives on social inclusion working paper series , LaidlawFoundation 2003.
- [6]Tomas Hammar ,Grete Brochmann. International Migration , Immobility and Development: Multidisciplinary Perspectives [M]. Berg Publishers ,1997.
- [7]文峰. 欧盟非法移民治理研究 [D]. 广州: 暨南大学 , 2010.
- [8]黄叶青 ,彭华民. 迁移与排斥: 德国移民政策模式探析 [J]. 欧洲研究 ,2010(5) .
- [9]Andrew Geddes. Europe's Border Relationships and International Migration Relations [J]. Journal of Common Market Studies , Vol. 43 , 2005(04) .
- [10]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 [J]. 欧洲研究 ,2003(04) .
- [11]R. Iredale. Christina Boswell European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of inclusion and exclusion [J]. Journal of Population Research , 2004(5) .
- [12]Spending on Border and Immigration Enforcement [EB/OL]. May 25 , 2010. <http://americasvoiceonline.org/page/-/americasvoice/reports/spending%20on%20immigration%20enforcement.pdf>.
- [13]杨焯 ,卢祥. 欧洲移民治理: 建立统一移民政策的尝试 [J]. 国际观察 2006(2) .

Europe cross – border migration social governance model , practice and experience research

CAO Zhi – jie¹ ,AN Xue – bin²

(1. *National Research Center for Resettlement of Hohai University ,Nanjing 210098 ,China;*
2. *Honghe University ,Mengzi 661100 ,China*)

Abstract: Under the European cross – border migration has become increasingly prominent and complex situation , Analysis major European cross – border migration flows into the country's cross – border migrant's social governance models with refusal and exclusion , republican assimilation , tolerance of multiculturalism policy , legalization. Explore the theory of Europe's major cross – border migration country governance cross – border migrant's approach , Tease out their major internal policy as strengthening of external border management to combat people smuggling and illegal employment , signing a bilateral labor agreement , strengthening collaboration between countries to prevent and combat , and coordination and cooperation exporter of migrants of their external. Practice and experience of internal suspension guest workers recruited punish illegal employment , limiting family reunification based migration and residence management , empowerment of local government authority , deportation and repatriation of social governance. Help improve the country related to social policy in Europe and America to understand , Learn from the successful experience in the control and management of cross – border migration of social policy , in order to deal with China's cross – border migrant social governance challenges.

Key Words: Europe; Cross – border migration; Social governance experience

[责任编辑、校对: 冯金忠]