

欧盟国家安全的新隐忧 ——移民问题

孙恪勤

世纪之交,移民、特别是非法移民问题已越来越成为欧盟国家最大的社会和政治问题之一,严重影响到欧盟国家的内外安全和一体化发展。本文采用欧盟有关移民问题的最新资料,对欧盟国家各类移民的现状、原因和影响,以及未来欧盟的移民政策做个较全面的介绍和分析。

一、欧盟国家外国移民现状

90 年代中后期,欧盟 15 国共有合法外国移民 1800 万,占其总人口的 4.8 %。

欧盟国家外国移民的分布并不平均。从下表可见,德国接纳的外国移民几乎占了一半,是欧盟各国接纳外国移民最多的国家。卢森堡的外国移民占全国人口总数 1/3 以上,是外国人口占国内总人口比例最高的国家。按外国移民与本国人口总数的比例划分,卢森堡、比利时、奥地利和德国属于高比例国家;法国、瑞典、丹麦、荷兰、英国和爱尔兰为中比例国家;意大利、葡萄牙、芬兰和西班牙是低比例国家。

欧盟国家合法外国移民的来源分布如下:欧洲占 67 % (其中欧盟国家内部移民占 33 %),非洲 17 %,亚洲 11 %,美洲 5 %。由于历史、地理、政治、经济等各方面因素,欧盟各国移民来源国有所不同。在德国的外国移民中土耳其人占 28 %,前南地区移民占 18 %,两者相加接近 50 %。

1996 年居住在欧盟国家的外国人数(千人)

国家	外国人数(千人)	占人口比例
德国	7314.6	8.9
法国	3596.6	6.3
英国	1972.0	3.4
意大利	1095.6	2.0
比利时	911.9	9.0
奥地利	728.8	9.0
荷兰	679.9	4.4
西班牙	539.0	1.3
瑞典	526.6	6.0
希腊	304.0	3.0
丹麦	237.7	4.7
葡萄牙	172.9	1.7
卢森堡	142.8	34.1
爱尔兰	118.0	3.2
芬兰	73.8	1.4
总计	18413.0	

同德国一样,荷兰的外国移民也以土耳其和前南地区为主。由于地理因素,奥地利的外国移民多来自前南地区。法国的移民主要来自北非地区。

欧盟国家除合法移民外,还有大量非法移民。据国际移民组织(IOM)统计,目

Asylum and Migration Policies in the European Union, edited by Steffen Angenendt, Europa Union Verlag, 1999, p. 6.

《欧洲是否存在难民与移民问题?》,欧盟出版社,2000 年波恩版,第 14 页。
同上,第 84 页。

前世界上大约有 1.5 亿流动人口,其中 3000 万是非法移民。国际犯罪团伙每年向欧洲运送非法移民约 40 万,他们入境后往往申请难民资格。通过其他途径进入欧盟国家的非法移民也力求通过申请难民身份获得居留权。因此,从各国申请难民的人数变化上可以看出非法移民的动态变化。据统计,1999 年在欧盟国家申请难民身份的人数为:德国 95113 人,瑞典 11231 人,英国 71320 人,法国 30072 人,荷兰 39299 人,比利时 35778 人,奥地利 20129 人,丹麦 6467 人,西班牙 8405 人,芬兰 2835 人,意大利 8371 人,希腊 1528 人,葡萄牙 310 人,卢森堡 2930 人,爱尔兰 7727 人。难民来源国:前南地区 15.3%,伊拉克 14.5%,土耳其 11.3%,阿富汗 6.4%,伊朗 6.1%,俄罗斯 3.5%,叙利亚 3.3%,中国 2.8%,越南 2.8%,余为其他国家或地区难民。需要指出的是,由于担心被遣返等种种原因,仍有大量非法移民未申请难民身份,一般估计有数百万之多。

欧盟各国都有对外移民和接受外来移民两种倾向。对外移民多于接受移民的为移民输出国,如南欧国家、爱尔兰和芬兰;接受额大于外移的为移民输入国,如德、法等国。从总体讲,欧盟国家 90 年代已成为世界上最主要的移民输入地区之一,其移民主要来自第三世界国家和东欧国家。

二、欧盟国家移民增加的原因

90 年代以来欧盟国家外来移民大幅增加,其主要原因有:(1) 欧盟一体化建设深入发展,特别是欧盟内部统一大市场启动后,人员流动得到法律保护,大大促进了欧盟内部人员流动,这是欧盟各国内部相互移民的主要原因。(2) 欧盟国家工资福利待遇高。随着各国经济的恢复和发展,

对劳动力需求趋于旺盛,成为吸引外来移民,包括非法移民的又一重要因素。(3) 原苏联东欧国家在转轨过程中的民族分裂、局部战争、经济困难、社会动荡等因素,使大量难民流向欧盟国家。从统计数字看,80 年代西欧国家移民主要来自土耳其、非洲等国家和地区;90 年代原苏东地区,特别是巴尔干地区移民剧增,导致欧盟国家移民大量增加。(4) 家庭团聚、政治避难等原因。许多移民一旦在欧盟国家站住脚,即想方设法把家属接来团聚,导致移民总数成倍增加。如瑞典 4/5、法国 3/4、丹麦和英国将近 1/2 移民是这一原因入境的。

相对合法移民而言,非法移民问题则要复杂得多。90 年代以来,南北差距不断扩大,发达国家与发展中国家工资收入和生活水平差距也越来越大。只要进入欧盟国家,就可以获得“丰厚的收入”这一神话已成为吸引大批非法移民“不畏艰险”、向欧盟等发达国家偷渡的主要动力。在全球化背景下,国际人员流动日益频繁,同时贩卖人口的国际犯罪组织活动也日趋猖狂,它们的活动成为非法移民偷渡的主要渠道。这些组织偷渡的人被称为“蛇头”,他们往往有严密的国际组织网络:有负责招收“人蛇”(非法移民)者;有制造假护照者;有安排偷渡路线和交通工具者;有设法使“人蛇”融入“目的国者”。“蛇头”通过走私非法移民可以获取“暴利”。“蛇头”每向英国成功偷运一名偷渡者,即可获得大约 5000—10000 美元的收入,最高的甚至达到 5 万美元以上。非法暴利的驱动使这些“蛇头”的活动极为猖狂,手段也极为狡诈和残忍,打击起来难度极大。90 年代中期以来,欧盟国家有关申请难民的的法律越来越

美《基督教科学箴言报》,2000 年 6 月 21 日。
德《焦点》周刊,2000 年 11 月 27 日。

越完善,对难民资格要求也越来越严,难民遣返率不断增高,使大量难民不再申请难民资格,宁愿以非法移民身份“流窜”于社会下层,等待时机谋取“合法”身份。此外,与欧盟国家本国工人和合法移民劳动力相比,老板们更乐意雇佣那些“廉价、无须承担社会福利和其他社会责任”的非法移民劳动力。特别是在农业和许多劳动强度大、工资待遇低的领域,往往严重缺乏劳动力,而使用非法移民可以满足这些工作岗位的需求。出于社会“需要”,官方常常对此采取睁一只眼闭一只眼的“宽容”态度,使非法移民有了“生存空间”。

三、移民对欧盟国家的影响

移民问题,特别是非法移民问题,已成为欧盟国家面临的最主要的社会问题之一。欧盟有关机构通过长期研究,认为移民已从多方面对所在国构成严重威胁,这些威胁包括以下几个方面:(1)失业是欧盟国家最严重的社会和政治问题,移民的大量涌入,无疑进一步加剧了就业市场的困境,抢走了本国劳动力的饭碗,增加了国家社会福利负担。(2)欧盟国家出生率越来越低,近几年一直徘徊在 1.5% 以下,有些国家出生率甚至小于死亡率。相比之下,移民生育率要高得多,如果再不实行严厉的限制政策,久而久之,就将发生不利于本国人口比例和结构的变化,威胁社会安全。(3)移民直接威胁国内安全。首先,在移民中间往往存在各种犯罪团伙。这些团伙内部结构复杂,与国外势力有千丝万缕的联系,为自己的利益不断争斗,导致移民犯罪率不断上升,严重威胁到社会稳定。在非法移民中犯罪率更高。第二,移民的存在又引起欧盟各国公民排外心理的强化。2000 年年初欧盟委员会进行过一次调查,

欧盟国家 66% 的公民承认自己“有些种族歧视心理”,他们抱怨外国人抢走了自己的饭碗,对外国移民采取排斥态度。法国一项调查显示,92% 的人认为在法普遍存在种族主义,2/3 的人自称有种族主义倾向,仅有 10% 的人认为可以与移民和睦相处。第三,欧盟各国极右翼势力借移民问题不断掀起排外浪潮,并借机攻击政府,图谋攫取政权,引发了欧洲政坛多次政治地震。(4)移民问题导致外部安全受到威胁。这至少表现在三个方面:一是欧盟国家边境安全压力增大,防止偷渡已成为欧盟国家安全合作的重要内容之一。二是影响与移民来源国之间的关系。移民所在国政府一旦损害了某些国家的移民利益,往往会导致这些国家政府的介入,如希腊和阿尔巴尼亚就曾因移民问题发生过激烈争吵。三是殃及到欧洲一体化进程。如果移民问题得不到妥善解决,欧盟的深化和东扩都将受到不同程度的影响。

四、欧盟对移民政策的新考虑

欧盟国家现有人口老化和劳动力短缺两大问题,就决定了欧盟各国政府不可能简单地采取以“堵”为核心的过严的移民政策。欧盟国家人口出生率低,人口老化严重。照目前人口出生率计算,到 2050 年,欧盟国家人口中,59 岁以下者仅占总人口的 11%,而退休者占 47%。这将造成非常严重的后果,因为届时劳动力根本无法承担沉重的社会保障责任。唯一的解决办法是实行开放的移民政策。2000 年 3 月,联合国人口委员会公布一项调查报告指出,如果欧盟要在今后 50 年中保持劳动人口

《欧洲时报》2000 年 3 月 19 日。

《欧洲是否存在难民与移民问题?》欧盟出版社 2000 年波恩版,第 38 页。

和退休者之间 4 比 1 的比例,就必须引进 7 亿人口。由于欧盟国家经济发展状况不错,目前就需要大量引进劳动力。“2000 年夏季有数十万季节性劳动力涌向欧盟各国:摩洛哥人去了西班牙,俄罗斯人赶往爱尔兰,波兰人奔向德国,就连锡克人也涌向比利时,他们是来帮着收获蔬菜和水果的,因为在这些国家,本国人不愿意干或者说已经干不了这种活了。”许多农场主公开呼吁政府开放移民劳动力市场。可见,社会对移民劳动力需求是旺盛的,关紧移民大门只会影响欧盟自身经济利益。

有鉴于此,90 年代以来,欧盟一直在为制定共同的移民政策而努力。经过长期激烈地争论,目前欧盟国家官方已形成自己的主流意见,即实行“宽严结合,依需而定”的移民政策。这一政策有四个要点:(1)确定欧盟国家不是移民国家,这是制订移民政策的出发点。针对联合国预测欧洲将需要大量移民来应付人口下降的问题,当时的欧盟轮值主席国法国表示不同观点,内政部长舍韦内芒批评联合国的报告“完全是不实际的”。他说,这种以移民取代人口的“大规模办法无论在经济和社会方面都不合理”,“移民是一个必须从政治上考虑的问题”。他的观点得到许多国家赞同。(2)在监管和控制移民方面采取更加严格而有效的措施,这包括:各国应进一步强化在边境控制方面的合作,并把这种合作视为当前最突出的任务来落实;各国加强情报合作,互通移民信息,掌握移民动向;在签证等法律问题加强协调与合作;对因战乱等原因引发大规模难民输出的地区实行有效的控制政策,对可能发生动乱的地区采取预防危机政策,以减少大规模难民压力;建立专门的执法机构,严厉打击组织非法移民偷渡的国际犯罪组织。

例如,多佛尔惨案发生后,英国内政部决定拨款 200 万英镑,由英国专责海外情报机构 MI6 率先成立专责小组,致力于扫荡走私非法移民的帮派。(3)尽早建立欧盟共同移民政策和法律框架。欧共体于 1985 年制定了控制边界的《申根协定》,1990 年又出台了有关难民申请程序的《都柏林协议》,这两个协定为西欧国家制定共同的移民政策提供了经验。1993 年的《马约》和 1997 年的《阿约》又为欧盟制定共同的移民政策提供了法律框架条件。虽然由于各国利益不同,制定共同移民政策并非易事,但由于欧洲一体化建设的深入,建立欧盟共同移民政策和法律已势在必行,目前各国政府和专家正在就此加紧协调。(4)有重点、有选择、可控制地开放有关领域的移民配额,采取积极的移民政策。例如,为了满足农业需求,欧盟一些国家为农业季节工大开方便之门。这一措施既满足了农场主需要,又可避免移民长住带来的种种社会问题。而欧盟国家采取的最引人注目的移民新政策是引进高科技人才的举措。德国政府从 2000 年 8 月 1 日起,陆续对 2 万名外国信息科技人才发放“绿卡”,以解国内信息产业“燃眉之急”;英国决定从 2001 年 3 月起把向信息技术人才发放工作许可证的时间从 1 个月缩短到 1 周;爱尔兰对外国高技术人才更是大开方便之门,仅 1999 年就引进 4 万多技术人才,使爱一跃成为世界上最大的软件产品出口国。法国、瑞典、芬兰等国也在酝酿出台自己的“人才政策”。与此同时,欧盟也在考虑制定引进高科技人才的政策。○

法国《费加罗报》2000 年 8 月 3 日。

新加坡《联合早报》2000 年 7 月 30 日。

《德国内政部通报》,德国内政部网站,2000 年 7 月 31 日。