上海商學院學報
Journal of Shanghai Business School

【热点论坛】

西欧主要国家移民政策的发展与演变
——以德、法、英三国为例

傅义强
（南方医科大学 人文学院，中国 广州 510515）

摘 要：20世纪70年代以来，西欧国家开始由移民迁出国转为迁入国。随着一波波移民潮的到来，各国移民政策也作出相应的调整，由不完善逐渐趋于完备与成熟。本文以德法英三国为例，揭示国际移民与各国的移民政策是互为影响的过程，国际移民引发各国移民政策的出台，而各国移民政策的调整又影响着国际移民的走向。

关键词：西欧；移民；移民政策
中图分类号：D523.8　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1637-324X(2009)-03-01-05-05

西欧一直是人类历史上国际迁移最活跃的地区。不过，长期以来是国际迁移中的迁出国。20世纪60－70年代国际劳工的大规模迁入西欧，一些国家开始转变为移民迁入国，最早的是西德、法国、英国三国。对此，它们还没有完备的移民政策来应对，普遍表现出不适应和缺乏管理经验，政策准备也不足。

一、德国

第二次世界大战结束以后，西德为了较快地实现经济复苏，开始逐步推行劳工移民政策。1951年，西德政府修订了《同盟管理法令》，规定有关劳工移民政策由联邦政府劳动机构和雇主联合会共同制定通过，确立了移民劳工的部分权力，并加强了对劳动力市场的管理。此后不久，1955年，西德与意大利签署了招募劳工的协定，由政府出面组织招募外籍劳工，但影响并不大。这主要是因为战后有大约有1170万战争难民从德国东部流入西德 ，这些潜在的劳动力一定程度上弥补了西德劳动力的不足。但1961年“柏林墙”的建成以及西德以钢铁为中心的重工业的振兴，使得西德的劳动力不足问题凸显出来。于是，西德政府授权雇佣厅积极从国外招募劳工，先后与希腊、西班牙、土耳其、南斯拉夫等8个国家签署了招募协议。由此，西德征募了大量的外籍劳工。到1973年，外籍劳工总数达259.5万人。 他们对于战后西德经济和社会的恢复、对于西德经济奇迹的创造，发挥了至关重要的作用。由于招募劳工政策得到几乎所有西德各阶层人士的支持，西德政府也逐渐放开对外籍劳工的居留许可。1965年4月，西德通过了《联合机构法令》，规定外籍劳工可以办理工作签证，但未给外国劳工长久居住权。后来，由于雇主不愿意不断地培训新工人，为维护雇主利益，1971年西德政府规定在西德居住满五年以上的外国人可得到在西居住五年的许可。这时有极少部分外国劳工开始把他们的家人带到西德。这一时期德国政府实行的是相对开放的移民政策。

20世纪70年代初，由于世界性石油危机的冲击，西德经济增长放缓，开始陷入滞胀困境。在此背景下，西德政府于1973年末一改积极的劳工移民政策为严格限制政策。其特点是：严格限制外籍人在该国就业，敦促居住该国的外籍劳工归国，为实现国内安定而推行民族融合政策。1973年11月，西德全面停止了招募外籍劳工并在国内严格限制对非欧共体成员国的劳动者发放劳动许可证。与此同时，开始实行遣返政策。西德政府1983年颁布了《外籍人归国准备促进法》，发给外籍劳工每人15000马克、其子女每人1500马克，还视情况归还他们从前所缴纳的养老金。1986年，又颁布了《归国外籍人住宅建设法》，向归国者援助回国后的建宅资金。同时，积极为归国者提供各种咨询服务。 然而这些措施并没有使外籍劳工的数量大规模减少。这是因为，外籍劳工们经过长期工作已适应了在西德的生活，而且这时其原

收稿日期：2009-3-5
作者简介：傅义强，男，江苏南京人，博士，南方医科大学人文学院副教授，研究方向：国际关系、移民问题。电子信箱：njfyqiang@163.com。

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

居国也同样面临经济危机的威胁，他们担心回到原居国一样遭受失业的境地。因此，许多人宁可失业也不愿回国。选择留在西德的劳工移民担心控制政策越来越严，都设法把家人也接来。因此，在西德居住的外籍人总数并未因所在国政府政策的改变而有所减少，相反不断上升。尤其是外籍人的出生率远高于德国人，故导致年轻的外籍人增长显著，从而给西德的劳务市场、教育、住宅等方面带来了诸多问题。为保障社会安定，正视合法居住的外籍人因种种原因不愿回归故里这一现实，西德政府对那些执意不归者采取民族融合政策，使其身份合法化、生活安定化。在1978年《外国人法》与有关劳动许可法规修改后，开始向符合条件的外籍人及其家属发放长期居留许可证、居留资格和长期特别劳动许可证，并逐渐向其家属开放劳动力市场。这些规定在某种程度上是对家庭团聚的进一步鼓励。在征募劳工政策停止之后，家庭团聚成为西德接纳外国移民的主要渠道。

由于认同西方国家的政治避难权以及受冷战与价值观的影响，西德政府在移民政策中实施一定的人道主义，这吸引了大批东欧和第三世界国家寻求避难者的涌入。同时，因在融合政策中采用血统主义，自80年代以来，来自东欧、苏联的具有德国血统的移民回流增加。随着东欧社会主义阵营的解体，以及1990年10月两德的统一，德国的移民结构发生了很大的变化。据统计，从1988到1991年间，大约有120万居住在东欧和原苏联的德国人后裔移居德国。巨大的移民压力使德国进一步收紧移民政策，1990年颁发了《外国人法》，规定了外国人进入德国、在德居留、获长期居留以及入籍等条件，比以往的移民法令明显从严偏紧。1993年，德国又修改了避难法条文，明确了避难权的适用范围，遣送出境程序进展加快，使得申请避难人数大幅下降。由此，德国移民政策对于新的外国移民的进入更加严格。

近年来，移民问题的日益突出，德国政府不得不放弃回避的态度，开始正视大量移民存在的事实，认识到外来移民 与德意志民族处于一个“伙伴社会”中，要彻底解决移民问题，就要实现真正的融合。这是德国未来发展的核心问题。于是，德国政府开始根据新形势、新情况酝酿积极而又灵活的“新移民政策”。新移民政策基于两个问题的思考：一是新形势下，德国是否需要新的移民；二是如何实现移民真正融合。

对于第一个问题，尽管在是否需要通过移民来解决人口老龄化的问题上争论较大，但德国各党派基本上对于适度移民都达成一致，认为移民对德国经济和劳动力市场具有重要意义。制定和实施积极的、开放的移民新政策，是德国经济增长的迫切需要，直接关系到德国未来的经济发展。

关于第二个问题，德国各政党派别对移民如何融合的争论较大。一种观点由早前执政的社民党、自民党和绿党所倡导，主张让外国移民保持其原有的文化传统和生活、工作方式，甚至形成一些有独特文化特征的移民社区，使德国成为一个与美国相似的多文化的、多民族的社会；另一种观点则由中间偏右的基民盟所倡导，强调移民必须确立新的“认同感”， 移民必须通过教育、培训、社会援助等方式，逐步了解、适应并融入德国的“主流文化”。显然，这依然带有浓厚的同化色彩，德国的社会民众一般倾向于这种观点，而社会上层则更倾向于前一种观点。

在各党派争论中，2000年1月1日，德国新国籍法生效，该法简化了国籍申请程序，第一次有条件地承认双重国籍，将传统的“血统原则”改为“血统和出生地双原则”。按新国籍法，德国每年新出生的约10万外籍人子女将获得德国国籍。2000年8月德国施罗德政府正式启动“绿卡计划”，为解决信息行业人才短缺，计划给2万名计算机专家发放绿卡，让他们在短期内获得工作许可，这些专家最长可以在德国逗留五年。2002年3月，新移民法在联邦参议院经过激烈争吵终于通过，并于2005年1月1日正式生效。

这部新移民法的全称是《关于控制和限制移民和规定欧盟公民和外国人居留与融合事宜之法》，将移民的“控制”与“融合”全部写进了法中，全面反映了当前的德国移民政策。新移民法取代了原有的《外国人法》和“绿卡制度”，对移民的准入、居留、入籍、融合以及避难申请都作了明确的规定。该法根据国内接受能力和融合能力，采取“积分制”选择移民。该法规定，获得在德国居住许可的移民，将参加专为外国人开设的各类培训班，学习德语、文化、社会生活和法律法规方面的知识。不懂德语、居留时间又不足六年的移民，则必须参加这类“融合班”，否则将影响延长居留许可或是不能入籍。这部新移民法的实行，使德国有了明确的移民政策，比以往的严格限制政策有所放开。2007年8月，新移民法又作出修改，国家融合计划成了焦点。这标志着：一是德国承认了自己是个移民国家，二是外国人融入德国社会需要有主导性文化。这两者之间有着不可分割的关系。

二、法国

法国在历史上曾是个移民接纳国，对外来移民较为宽容和开放。这是基于对自身文化和传统的优越感，有着强烈的“改造”外来移民的愿望，让他们放弃自己原来的语言、文化和宗教，接受共和国的同化，以便成为法国公民。这就是“共和模式”。这一模式长期以来一直被推崇为法国移民政策的主导，这也使得法国相较于德国有一种相对自由宽松的迁移环境。因此，尽管二战后，法国戴高乐政府于1945年11月出台了第一个正式移

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

民法案，并成立相关移民机构招募和管理外籍劳工，但已有大量的外来劳工通过各种途径进入法国，等找到工作后再补办各种手续以实现合法化，而法国政府对此事实上也默认了。这意味着，在这期间法国政府采取了所谓“放任政策”。这是基于战后重建的需要和对“共和模式”的自信。但是其潜在影响在20世纪70年代后步步凸显。

1973年石油危机后，法国政府取消放任政策，开始对外来移民实行控制，冻结招募外籍劳工。1974年，法国新政府出台了停止新的劳工移民入境，并敦促劳工移民返乡的政策。同德国一样，在停止招募政策之后，法国也面临着大量家庭团聚移民，为此1977年法国颁布了限制家庭团聚的政策，限定要求移民的劳工须在法国连续工作五年以上才能有权申请家庭团聚。然而，事与愿违，从1977年到1981年，只有不到10万外来移民返乡，主要是南欧国家的移民，而绝大多数外来移民都选择留居法国。

1980年1月，法国政府颁布关于《驱逐非法移民》的“博内法”。1981年左翼社会党竞选获胜后，密特朗政府为了减少民族矛盾、维护国内安定，放松了对移民的限制，对13.2万非法移民办理了合法化手续。这种缓和政策导致了外来移民再度剧增。作为反弹，1986年，法国议会中保守党占多数，希拉克组阁后，实施了新的移民立法《巴斯克法》，引进驱逐“威胁公共秩序”者的概念，明确规定，驱逐非法移民由行政命令执行，不需要通过司法程序。这使得驱逐变得更为容易。1989年，大量的寻求避难者涌向法国，为此，法国出台一系列政策措施，增加了入境签证限制，对避难者实施指纹检查，加强边界控制以及对非法雇用的惩罚。此后，又采取一系列政策法令严格限制外籍移民，并提出“零移民”的目标。这一政策一直延续到90年代中后期。

与“零移民”的愿望相违背，许多合法居留在法国的移民突然变为“黑户”，因为获准延长居留的条件变化了。但他们或是法国籍儿童的父母，或是法国人的配偶，又不能被驱逐出境。因此，严格限制的移民政策遭到一些党派、社会团体以及人权组织的强烈谴责。在1996年总统竞选中，众多“没有证件者”举行示威，这也敦促政府重新考虑移民政策。1997年，以社会党为首的左派再度执政，若斯潘政府以比较支持移民而闻名。1998年，新政府推出《舍维内芒法》， 减少了对某些移民类别的严厉限制，对旧法律造成的“无证件者”，界定了其获得合法证件的条件，采取了大规模合法化举措。随着全球化竞争的加剧，法国也学习德国，改革签证制度，吸引特殊人才。然而，2002年右翼政府再次上台，时任内政部长的萨科奇一向以严格推行移民政策著称，采取一系列措施打击非法移民，加强社会治安，限制外来移民数量。

2005年法国巴黎近郊发生北非青年骚乱事件，法国主张移民融合的“共和模式”受到挑战。自上世纪70年代石油危机以来，法国外来移民很多来自阿拉伯和非洲地区，且信仰伊斯兰教，他们有着强烈的宗教信仰和族群认同意识，与法国社会文化传统之间隔着一道不易逾越的鸿沟，加之经济利益的冲突，使得法国社会对移民的歧视与排斥越来越严重，在公共生活中对他们进行了诸多限制，新移民与主流社会间的鸿沟越来越大。左派执政期间，主张人权和要求消除歧视，促使“共和模式”向“多元文化模式”转变。然而右派政府上台后，对移民则采用“铁腕”政策。2007年萨科奇当选法国新一任总统，推行“选择性移民政策”，一方面认为法国需要外来移民，并且欢迎有助于经济增长的移民，另一方面却严格控制其家属随同，并且每年还规定了遣返非法移民的数额。这一政策被一些学者讥讽为荒诞的“阴阳”移民政策。在移民融合方面，萨科奇政府的态度是坚决的，即不融入法国社会就不能移民。可见，在找不到一种“平衡的”移民政策之前，法国的移民问题会随时引爆。

三、英国

英国曾有“日不落帝国”之称，19世纪时其殖民地遍布五大洲。因此，英国的移民历史主要是将人口输出国外，而不是从国外接纳移民。二战结束后，英国的殖民体系解体，许多原殖民地以及英联邦的居民纷纷迁入英国本土，英国逐渐转变为移民迁入国。据统计，从1963 年到2001 年,来英国定居的外国移民达近250 万。这其中，来自英联邦诸国的移民占很大比例，最多的是来自印度次大陆，来自南北美洲、大洋洲，亚洲与非洲的移民也占有一定比例，英国社会出现多种族化趋势。英帝国的辉煌以及岛国特有的封闭心理，使其有着很强的种族优越感，由此产生了较浓厚的排外传统。但是，二战后，随着帝国的衰败，为了继续维持大国地位与影响，英国产生一种“联邦理想”，认为保持与前殖民地国家的联系有助于英联邦的发展。因此，英国颁布了《一九四八年国籍法》，该法规定了两类英国公民，一是独立的英联邦国家公民，二是联合王国及其殖民地公民，他们都享有充分的英国公民权利，而且还强调指出，英国不以种族对入境权和定居权进行区分。 该法申明了英国原殖民地公民仍是英国公民，仍有权自由进出英国。这无疑是英国联邦理想情结的集中体现。

英国在招募外籍劳工时也采取自由放任政策，但与德国、法国不同的是，其经济因素并不是主导因素，联邦理想色彩占了主导地位。因此，与德国、法国相比，英国对外籍劳动者缺乏吸引力。英国政府认为允许有色人种移民自由入境是维护英联邦团结必须付出的代价。

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

自50年代以来，有色人种移民源源不断涌入英国，1951年至1961年间，英国总人口每千人中有色人口的比例由1.7上升到7.39。

然而，上世纪50年代中期以来，英国外交政策的重心由英联邦转向欧洲，英国与联邦成员国之间，关系逐渐疏远，联邦理想情结也日益淡漠，相反种族优越感则逐渐抬头。1958年，英国爆发了大规模种族骚乱事件，有色人种移民问题在英国引起普遍关注，激发了藏于深处的种族主义，排斥和控制移民的情绪蔓延全国。 在此情势下英国通过了《一九六二年英联邦移民法》，它规定意欲移民的英联邦公民必须持有内政部的证明书。证明书分为三类：A类针对英联邦国家公民，在英国有固定工作；B类指掌握英国所需技术的移民；C类指没有技能的劳工，将按申请顺序审批。1962年至1965年，证明书按比例限额发放。该法使处于C类的非白人移民受到了明显的限制， 打破了以往视各英联邦国家和殖民地人民为英国公民并享有平等的公民权和自由出入境权利的传统。它标志着英国抛弃了联邦理想情结，移民政策趋于严格。1965年8月颁布“英联邦移民”的白皮书，签发给英联邦公民的许可证配额限制在8500人，C类许可证停止签发，即没有工作技能的人将被排除在外。1968年英国又出台了新移民法，该法规定，任何联合王国或殖民地的公民，虽持有英国护照，仍受移民控制法律的约束，无条件入境权仅限于通过出生、归化或后裔而与英国有密切联系的人。该法首次对本国公民和非本国公民进行区别，目的在于控制来自英联邦国家有色人种的移民，该法的执行当即剥夺了20万名持有英国护照的东非和亚洲人入境英国的权利。英国移民政策越来越收紧，一步步由接纳包容走向排斥。

1970年，英国保守党大选获胜后，推出了《一九七一年移民法》，加大了国家驱逐权，强化了国家通过法律全面对移民的控制。这时英国固有的种族主义完全释放，产生了以鲍威尔主义为代表的排外思想。鲍威尔是希思保守党影子内阁的国防大臣，他认为移民削弱了英国民族的同一性。他的思想在许多英国人中产生共鸣。1975年玛格丽特·撒切尔当选为保守党主席，在对待移民问题上进一步延续鲍威尔的思想。1979年撒切尔夫人上台，并于1981年颁布了新国籍法，并于1983年开始实施，最终取代了1948年的国籍法。新法将过去的“联合王国及殖民地公民”分为三种：一是“英国公民”(British Citizenship)，主要指本土公民；二是“英国附属地公民”(Citizenship of British Dependent Territories)；三是“英国海外公民”(British Overseas Citizenship)，主要指英联邦其他国家的公民。在三类公民中，唯一不受移民限制的是英国公民，英国海外领地和附属地公民被纳入移民政策控制范围内。《一九八一年国籍法》大大缩小了英国公民的覆盖面，强化了法律对移民的控制，并将非白人获得英国公民权的可能性降低到最小限度。与德国、法国一样，限制性移民政策使英国也面临着家庭团聚移民以及大量避难申请者和非法移民，于是1988年英国通过新的移民法案，对《一九七一年移民法》进行修改，增加了更为严格的限制性条件。在处理寻求避难者和非法移民问题上，新法防止了避难者多重申请，增加了对雇用、运输非法移民的严厉惩罚。

20世纪90年代中后期，随着全球化进程的加快，面对全球高素质人才的竞争，英国的移民政策也有所调整，发放的劳动许可证的数量不断增加，主要是吸收对英国的经济发展有直接益处的外籍人。“9•11”事件后，英国高度警惕，全面修改《国籍和移民条例》，严厉对待非法入境者，以保证那些可能和恐怖分子有关系的庇护申请人不会成功。2002 年2 月，英国政府发表了“入境事务”白皮书，彻底改革英国的入境和避难申请制度，目的是防止避难制度被滥用，并使新移民更快、更容易融入英国社会。这说明，英国开始采取较为灵活的移民政策。在严格限制非法移民的同时，为促进国内经济的发展，英国政府还积极鼓励专业人士和技术人员移民英国，例如效仿美国“绿卡”政策，向拥有相当专业技能的外国人颁发许可证，以便他们进入英国工作；海外学生在英国毕业后，如果需申请工作许可证,可以在英国境内申请，无需像以前那样必须先离开英国，在境外申请；设立不以配额为主的计划，使酒店、餐馆和食物生产商可以在忙季聘请海外劳工等等。然而，种族主义以及恐怖袭击的阴影仍然存在，英国移民政策中迁移与融合仍然存在着包容与排斥的问题。

四、小结

从上述西欧三国的移民政策的发展与演变，可以看出西欧国家的移民政策与外来移民之间有着互动关系，即外来移民导致移民政策的产生，而移民政策又影响着外来移民的发展，外来移民的发展变化又促使各国对移民政策做进一步调整、修改，而调整之后移民政策又将对外来移民产生影响。在这种互动中交织着各种矛盾以及党派之间的争议和分歧，使得这一过程错综复杂，在战后呈现出一种曲线型的发展轨迹。

总体上看，战后对难民的接纳以及自身经济重建的需要，西德、法国、英国都制定了相对开放的移民政策，招募外籍劳工，这使得劳工移民大量涌入这三个国家。但是，这三国的政策动机却不相同，西德招募劳工完全是出于经济动因，以劳动力市场的需求为导向，从来没有打算接受永久移民；法国则主要除了经济动因外，还有文化上的“共和”理想，因此主要招募在文化上有相似处的欧洲国家劳工移民，从一开始就有计划地

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

对部分移民进行永久的融合；而英国则招募来自英联邦国家的劳工移民，这主要是出于政治上“联邦理想”的趋动，而不是经济原因。

这一态度使得这三国的外来移民迅速增长，移民问题随之而来，各国社会的民众与移民的态度由欢迎逐渐转为排斥，这促使三国调整移民政策，由积极开放转向限制。然而，实行限制性移民政策的结果却是家庭团聚移民的增长以及非法移民的剧增。限制性移民政策没有使偷渡停止，反而愈演愈烈，同时使得一些移民失去合法身份，成为长期滞留的“黑户”。20世纪80年代末90年代初，由于共同的国际政治原因，德、法、英三国又面临着大量的难民与寻求避难者，因此各国又进一步加强限制性政策，其目标是一致的，即尽量减少外来移民数量，并阻止进一步大规模移民，使寻求避难者申请避难的机会受到限制，严厉打击非法移民。然而，由于各国移民政策的不同，使得一些难民和非法移民极易钻空子，在欧盟范围内流动，因此德、法、英三国开始在欧盟层面上谋求移民政策协调，加大力度打击非法移民和控制难民。

经济全球化时代的到来，国际社会的竞争不断加剧。由于欧盟各国的限制性移民政策，不仅无法吸纳大量高技术人才，而且还造成人才的外流，这拉大了与美国、加拿大等发达国家的差距。当前，德、法、英三国又开始调整移民政策，对限制性移民政策逐渐有所放宽，开始谋求较为灵活的移民政策，即在严格限制难民和打击非法移民的同时，移民政策对于投资型和智能型移民较为放开，并且促进国内移民的融合。这既是全球化时代增强竞争力的需要，也是德、法、英三国内部各党派在移民政策上矛盾斗争的结果。然而，这一移民政策目前还很不完备，从实施的情况看，效果也并不好。这说明，在移民问题上的矛盾心态仍然制约着欧盟各国移民政策的发展，也将进一步影响欧盟国家未来移民的走向。

参考文献：

[1] 宋全成.欧洲的移民问题与欧洲一体化—以德国为例[J].北京大学学报(哲学社会科学版), 2002(1).
[2] 宋晓梧.国际劳务合作与海外就业[M].中国劳动出版社, 1994:215.
[3] 陈勇.当今永久性国际人口迁移现状及其特点[J].人口与经济, 2000(2).
[4] 宋全成.德国移民问题与无移民政策的移民国家[J].齐鲁学刊, 2004(1).
[5] 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(4).
[6] 张茂盛.英国移民历史和移民问题浅析[J].福建公安高等专科学校学报, 2004(2).
[7] J. Evans, Immigration Law, London Sweet and Maxwell, 1983, p. 27.
[8] C. Husband, Race in Britain: Community and Change, London Hutchinson, 1982, p.92.
[9] 王涌.战后英国移民政策透视[J].世界历史, 2002(3).

The Development and Evolvement of the Migration Policies of the Main Countries in Western Europe
—for the Cases in Germany, France and British

FU Yiqiang
(*School of Humanities and Social Sciences, Southern Medical University, Guangzhou 510515, China*)

Abstract: Since 1970’s, the countries in Western Europe began to change from emigration countries to immigration countries. Each country adjusted the migration policies along with the migration tide, and the policies became more and more perfect. This article discusses the migration cases in Germany, France and British, and demonstrates the mutual influence between the international migration and the migration policies of each countries. The international migration causes the generation of the migration policies of each countries, and the adjustment of these policies again affects the direction of the international migration.

Key Words: Western Europe, migration, migration policy

（责任编辑 / 于清一）

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net