

迁移与排斥：德国移民政策模式探析^{*}

黄叶青 彭华民

内容提要：欧洲国家对待外来移民一直怀有需求与排斥的矛盾心态，这与人口转变、全球化竞争及民主制度等因素相关联。分化排斥、同化及文化多元主义是外来移民政策的三种主要理论模式。本文以德国为案例，试图分析国家是如何平衡需求与排斥的矛盾心态，在所需移民与不需移民之间做出区分并进行移民政策模式的选择。通过对德国四大移民群体在劳动力市场及福利制度参与的比较，以及 2000 年后德国对外来移民的融入政策的分析，本文认为德国推行的是以分化排斥为主导，与整合内部移民融入有机结合的政策模式。

关键词：人口迁移 社会排斥 劳动力市场 德国 移民

一 引言

虽然欧洲国家是在人口迁移和历史文化融合的过程中形成的，但移民始终被各国视为重大问题之一。^① 对国家而言，民族、历史和文化边界是其存在和发展的基础，如何制定政治及领土性的框架维护文化与民族的同质性是政府必须思考的问题。迁移打破了同质性，改变了民族的单一性，政府通过控制迁移以消

^{*} 本文作者感谢匿名评审人对本文初稿及修改稿提出的宝贵意见。

^① James Frank Hollifield, *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Immigration in Postwar Europe and the US*, Harvard University Press, 1992, p. 13.

除这种负面影响。^①然而,欧洲正面临人口转变带来的老龄化及劳动力短缺问题,^②政府对移民控制的主观期望与人口转变之间的深刻冲突,成为欧洲人口迁移的宏观背景。

第二次世界大战以来,欧洲经历了三次移民潮(参见图1)。20世纪50至60年代,在凯恩斯主义盛行与西欧经济复苏的背景下,欧洲战后生育率尽管逐步提高,但依然难以满足经济发展的需求,劳动力短缺问题开始凸显,如何吸引外来劳动力成为经济可持续发展的保证。主要西欧国家,如英国、法国、比利时及荷兰除吸收外来劳工短期工作外,还直接从前殖民地吸引劳动力,放开对家庭团聚的限制,鼓励外来劳动力长期居住和工作;西德、奥地利等国制定客籍工人制度(guest worker system)以规范对外来劳动力的招募。^③外来移民对上述国家的经济繁荣作出了重要贡献。^④尽管如此,对于外来劳动力的长期影响,大多数西欧国家并未进行评估。这些长期影响包括外来移民是否具有长期定居意愿;如果长期定居,对本国的福利资源、公共设施、行业发展,甚至民族构成将会产生什么样的影响。之所以未予以评估,是因为外来移民仅仅被看成是经济发展的一种手段,“是作为物(劳动力)的输入,而非人的输入”^⑤。多数西欧国家认为随着经济增长逐步放缓,输出地经济的发展或许会削弱移民外出务工的动机,地区经济发展的逐步平衡会促使外来劳工返回迁出地。^⑥此外,进行劳工招募的国家在政策上确保外来劳工只是短期迁移,在弥补劳动力短缺和对经济作出贡献的同时,避免对本国基础设施和劳动力市场竞争造成压力,如以德国为代

① Ulrike Davy, "Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept", *European Journal of Migration and Law*, Vol 7, 2005 pp 123-144

② 人口转变(Demographic transition)是指在相关的社会经济因素影响下,人口发展从高出生率、高死亡率和低自然增长率转变为低出生率、低死亡率和低自然增长率的过程,该理论是在西欧的人口出生率和低死亡率进行实证分析的基础上产生的。参见原新:“欧盟人口转变与中国之比较”,《人口学刊》2001年第2期,第39-43页;蒋未文:“欧洲第二次人口转变理论及其思考”,《人口研究》2002年第3期,第45-49页;张善余、彭际作、俞路:“总量开始减少的欧洲人口形势分析”,《欧洲研究》2005年第2期,第92-102页。

③ 德国建立了最完善的客籍工人制度(guest worker system),对外来劳工的雇佣、工作环境及移民的权利进行严格控制,外来移民的工作一般是短期的。20世纪90年代后新的临时劳工制度比1973年前的更为严格。

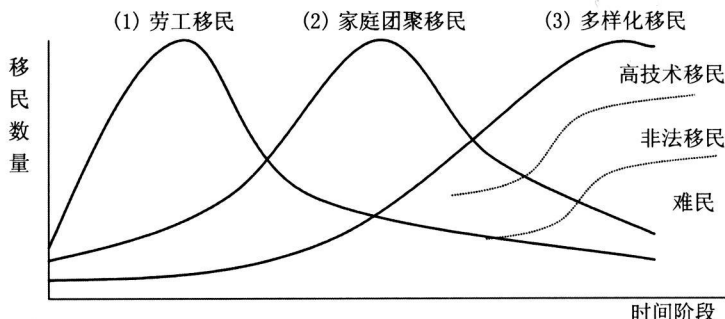
④ C. P. Kindleberger *Europe's Postwar Growth - the Role of Labor Supply*, Harvard University Press 1967

⑤ Stephen Castles "Guestworkers in Europe: A Resurrection?", *International Migration Review*, Vol 40, No 4 2006 pp 741-766

⑥ Paul White, "The Social Geography of Immigrants in European Cities: The Geography of Arrival", in R. King *The New Geography of European Migrants*, London and New York: Behaven Press 1993, p. 9

表实行的客籍工人制度规定对工人实行轮换制度 (Rotation principle), 限制在本国的工作期限, 保证人员流动性。因此在石油危机前人口迁移并未成为欧洲社会关注的主要问题。

图 1 二战以来欧洲三次移民潮示意图



资料来源: Paul White, “The Social Geography of Immigrants in European Cities: The Geography of Arrival”, pp 48–66

上世纪 70 年代的石油危机成为欧洲对外来移民排斥的导火索。经济持续恶化、失业加剧成为西欧国家暂停对外来劳工招募的理由。他们希冀已进入本国的外来移民返回流出地, 以缓解本国的经济压力。然而回流的是少数, 70 年代末的西欧反而出现以家庭团聚为主导的新移民潮。显然, 此时的外来移民已经有了长期定居的愿望, 西欧国家对迁移的主观控制意愿难以阻挡人口迁移的脚步。与此同时, 曾作为西欧劳动力蓄水池的南欧国家逐步从劳动力输出国向输入国转变。意大利、西班牙、葡萄牙和希腊, 基于次级劳动力市场对廉价、弹性劳动力的大量需求, 吸收了来自东欧、北非、拉美和亚洲国家的劳动力。

20 世纪 90 年代受苏东剧变和国际政治格局动荡的影响, 欧洲国家外来移民数量再次出现上升趋势。除传统的劳工移民及家庭团聚移民外, 难民、非法移民及高技术移民成为移民潮的重要组成部分。面对多元的外来移民群体, 欧洲国家心态复杂, 比如虽然西欧发达国家保持紧缩的移民政策、开展国际合作打击边境非法移民、将本国低技术的劳动密集型产业输出到发展中国家, 表现出“零移民输入”(zero-immigrant country) 的姿态, 但是移民控制措施依然难以阻止多元移民群体存在的事实。与此同时, 超低生育率导致劳动力数量减少, 人口老

龄化问题更加凸出^①,对外来移民的需求再次提上日程。联合国 2001 年发布的一份报告建议欧洲国家是否可以通过替代迁移 (replacement migration) 的方式维持现有的人口总量、劳动力数量及人口抚养比^②。

正因为对外来移民持需求和排斥的矛盾心态,因此与传统移民国家如美国、加拿大、澳大利亚和新西兰不同,移民对欧洲经济发展尽管不可或缺,但大部分欧洲国家鲜有承认移民国家地位,^③国民的同质性被认为是一个国家得以存在和发展的基础。^④那么欧洲国家是如何进行政策选择,以平衡国民同质性的要求和对外来移民需求之间的矛盾呢?面对日益多元化的移民群体,又是如何进行政策模式的调整,来促进移民的社会融入呢?本文试图以德国为案例分析上述问题。

本文之所以选取德国作为案例分析的主要原因在于,与其他欧洲国家相比,德国在移民需求与排斥之间的矛盾表现得更为典型。首先,血统原则长期以来是“成为德国人”的判定标准,非德国血统的移民尽管参与当地经济发展,却难以获得德国公民身份。移民潮带来的结果之一是德国境内外籍人士数量上升,外来移民如土耳其、东欧国家移民及移民社区的形成挑战了德国单一民族的构成。德国内部移民数量日益庞大,民族日益多元的状况造成德国成为一个事实意义的移民国家。这种事实性在 20 世纪 90 年代德国统一及欧洲一体化的影响下进一步深化;其次,由于德国过去对外来移民一贯持排斥心态,缺乏国家层面

① 欧盟人口预测数据显示,2008 年欧盟 (27 国) 人口达到 4.95 亿,2035 年将上升到 5.2 亿,此后将逐步下降,至 2060 年预计为 5.05 亿。老龄化现象将更为严重,预计到 2060 年,欧盟老年人口抚养比例将从目前的 25.4% 上升至 53.5%。数据来源:欧盟官方网站 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections 2010 年 9 月 3 日访问。

② UNDP, “Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations”, New York: United Nations, 2001.

③ 本文使用的移民国家 (immigration country) 概念主要是指移民迁入国。对移民国家身份的判定具有争议性,比如是否按照移民占人口总量的比例,或是否具有稳健的移民融入政策等来区分;其中最重要的标准是本国政府对“是否成为一个移民国家”这个问题的态度。比如美、加、澳、新是传统移民国家没有争议,无论从文化、历史、人口结构、政府态度等都是典型的移民国家。对以德国为代表的欧洲国家,尽管移民在人口总量中已经占有相当比例 (瑞士 22.89%,德国 12.31%,法国 10.18%,西班牙 10.79%,英国 8.98%),对外来移民的排斥态度或融入政策的缺失使其在“是否成为一个移民国家”的问题上具有争议性。本文讨论德国是一个移民国家,是基于德国政府 2000 年后经历了“非移民国家”到“移民国家”态度的转变。有学者通过结构、文化、社会和认同四个标准来区分传统移民国家和非传统移民国家,参见 Friedrich Heckmann and Schnapper Dominique “The Integration of Immigrants in European Societies: National Difference and Trends of Convergence”, Stuttgart Lucius and Lucius 2003 pp. 51-53. 相关数据来源:“维基百科”,http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_immigrant_population 2010 年 9 月 11 日访问。

④ 转引自 Stephen Castles and Aleksair Davidson eds., *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, New York: Routledge, 2000, p. 60.

积极的移民融入政策, 因此政府在面对移民国家事实的情况下仍然坚称自己是非移民国家。对外来移民的排斥态度导致德国种族矛盾冲突不断, 同时少数民族的聚居及文化差异造成的社会分隔危及社会团结, 这些问题迫使政府开始反思移民政策。1998年, 随着红绿政党联合执政, 德国政府开始对外来移民政策进行调整。2000年后, 德国政府开始正视移民国家的事实, 增设对内部移民管理的职能部门, 出台法案解决内部移民合法化问题, 并尝试从国家层面制定移民融入政策, 可以看出政府逐渐用积极的态度看待外来移民。2000年前后德国政府对外来移民态度的转变是否意味着德国已经从移民排斥向移民接纳转型? 德国是否放弃了以往的排斥策略, 准备向一个传统意义的移民国家转变?

本文试图从三个方面来论述以上问题: 首先对二战后德国移民政策模式选择及走向的学术争论进行回顾; 其次从劳动力市场及福利制度参与两个维度比较分析德国内部的四大移民群体, 分析德国分化排斥的移民政策模式是如何得以体现; 再次进一步讨论 2000年后德国内部移民融入政策, 分析它是作为分化排斥模式的替代抑或补充, 以此深化对德国目前移民政策模式选择的理解。

二 德国移民政策模式的选择与走向

从移民政策的理论模式来看主要有三种: 同化 (assimilation)、分化排斥 (differential exclusion) 及文化多元主义 (multiculturalism)。^① 这三种模式是在需求和排斥的矛盾心态下做出的各有侧重点的选择。同化模式从保持文化同质性理念出发, 鼓励移民放弃原有的语言和文化, 学习新的语言及文化, 积极融入当地社会。分化排斥模式是指在特定的功能或目标下接受外来移民, 外来移民是前来工作而不是永居; 是个体而不是携带家庭或组成社区; 是临时旅居而不是打算长期居住。在这种模式下, 外来移民在原则上是可以纳入特定福利体系, 但被排斥在政治参与之外。文化多元主义承认移民及少数民族在语言、文化和社会行为上与本国主流人群的差异, 主张外来移民及少数民族群体应被赋予平等的权利。

比较这三种模式, 文化多元主义模式似乎最为理想, 因为它对外来移民持包容的态度, 外来移民可以保留原有的语言和文化, 倡导多民族、多文化和谐共处。

^① Stephen Castles "How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity", *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol 21, No 3, 1995, pp 293-308.

澳大利亚和加拿大是这种模式的典型代表。但这种模式能否广泛运用到欧洲国家存在疑问: 首先在欧洲国家, 移民还未构成国民主体, 主流文化对少数民族文化的包容性还有待验证; 其次, 文化多元主义模式本身并没有解释在一个多元社会中少数与多数的关系, 也没有解释清楚如何针对少数人群制定公共政策, 因而有可能容易忽视少数人群的真正需要。相比文化多元主义模式, 分化排斥模式及同化模式同样也有缺陷。比如同化模式要求放弃原有语言和文化, 但在实践上特别是第一代移民从根本上难以切断移民与原有文化的根脉, 因为文化及价值理念与迁移是共时的, 而且同化模式依然难以解决劳动力市场分割、居住分隔等问题; 而分化排斥模式在公民身份申请上设定较高门槛, 造成大量移民合法化难题。

(一) 二战后德国移民政策模式选择

德国是一个非典型性意义的移民国家,^①这是因为二战后德国实行的是分化排斥的移民政策模式。^② 分化排斥的目的是维护本国公民的特权, 促进本国经济发展; 拒绝外来移民永久居住或形成少数民族社区; 分化模式的核心是提高公民身份获得的难度。客籍工人制度就是分化排斥模式的手段之一。战后联邦德国经济高速发展, 本国劳动力从低收入地区向高收入地区流动, 区域经济发展的不平衡带来的劳动力需求由客籍工人填补, 他们大多从事本土劳动力不愿意从事的行业和职业, 但是他们难以获得德国国籍。石油危机前, 德国内部较少出现种族矛盾, 公众对客籍工人少有敌意, 而这种和谐是以客籍工人短期工作和非永居为前提的。

分化排斥模式的理念很快受到石油危机的挑战。1973年, 德国政府停止客籍工人招募, 希望移民返回流出地, 缓解本国失业压力, 然而仍有很大部分移民选择留下。对此, 斯蒂芬·卡斯特斯 (Stephen Castles) 分析了五个方面的原因^③: 第一, 移民个体目标与其生命周期 (life cycle) 相关联的。外来移民在年轻时或许只打算在外工作几年, 但是随着年龄增长, 建立家庭的需要让他们改变计划; 第二, 经济刺激仍然促使外来移民选择留在西欧国家, 因为经济衰退在其他国家比欧洲更为严重; 第三, 外来移民开始部分融入欧洲国家的福利体制中,

① 宋全成: “简论德国移民的历史进程”, 《文史哲》2005年第3期, 第86-93页。

② Stephen Castles and Alistair Davidson eds., *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, New York: Routledge, 2000, p. 60.

③ Stephen Castles “Guestworkers in Europe: A Resurrection?”, *International Migration Review*, Vol. 40, No. 4, 2006, pp. 741-766.

比如享受失业津贴, 教育津贴和社会服务等, 良好的福利制度让他们有信心和动力继续停留和生活; 第四, 民主政府不能对外来移民进行随意驱赶, 法律保护外来移民的居住权与和家人团聚的权利; 第五, 行会、教堂为了维护移民权利, 对政府施加政策影响。

上述现象反映了分化排斥模式在维护德国内部种族的同质性方面归于失败。随着多元移民群体在德国内部的发展, 土耳其移民及穆斯林宗教问题、移民的劳动力市场分割与居住区隔, 以及福利制度改革等问题逐渐进入公众关注视野。1997–2008年间, 德国境内的外籍人口比例基本维持在 9% 左右, 如果包括已经获得德国国籍的外国人及后裔, 平均每五个德国人中就有一人具有移民背景。^① 内部移民的多元和复杂化, 以及由此产生的社会问题迫使德国开始思考如何对移民政策模式进行调整。事实上除社会内部推力外, 德国移民政策模式调整还受到以下宏观因素的影响:

(1) 人口结构转变因素。根据德国人口官方数据预测, 德国人口总量呈下降趋势。2008年人口总量为 8200万, 预计到 2020年人口总量减少 200万左右, 并于 2060年下降到 6500万–7000万之间。同时 20–65岁工作年龄的人口数目将逐步下降, 2008年此年龄段人口总量为 5千万, 到 2060年将下降到 3600万, 下降比例为 27%, 这意味着德国老龄化问题将更加突出。^② 人口总量及结构的转变表明德国将会对外来移民保持持续的内在需求。

(2) 经济结构因素。史蒂芬·卡斯特斯认为发达国家可以通过转移低技术的劳动力密集型行业到发展中国家, 但并非所有的低技术行业都能进行转移。比如汽车、计算机及轻纺工业可以转移到中国、巴西及马来西亚等国家, 然而建筑业、餐饮业及医院却不能转移。^③ 因此德国对低技术水平的劳动力仍然有需求。

(3) 全球化因素。收入水平的差异性将是人们从发展中国家向发达国家迁移的主要动力。同时全球化加剧各国对高技术移民的争夺, 比如德国颁布的绿卡制度主要就是面向高技术移民的, 因为维持人才的优势是保证国家核心竞争

① 德国政府网站, http://www.zuwanderung.de/ch_162/nn_1119954/EN/ImmigrationPast/Statistics/statistics_node.htm?__nnn=true 2010年7月22日访问。

② Germany Federal Statistical Office “Germany's Population by 2060 Results of the 12th Coordinated Population Projection”, 2009, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Publicationen/SpecializedPublications/Population/GermanPopulation2060.property=pdf> 2010年9月13日访问。

③ Stephen Castles, “Guestworkers in Europe: A Resurrection?”, pp 741–766

力的根本。

(4) 民主及人权因素。受政治及经济动荡等原因影响,难民、避难寻求者及非法移民进入德国。由于欧洲民主国家与许多不发达国家存在民主程度和人权观念上的差异,如何对这部分人群进行管理,维护本国利益也是政府必须考虑的。

(二) 德国移民政策模式走向

20世纪90年末以来,德国着手对移民政策模式进行调整。1998年德国红绿政党提出双重国籍的议案、制定反种族歧视政策以及倡导多元文化理念等。2001年德国承认自己的“移民国家”(a country of immigrants)身份,“德国是一个事实意义上的移民国家……承认这个事实意味着此话题将不再是禁忌”^①,并成立联邦移民与难民局(BAMF)负责移民事务。尔后政府对公民资格获取进行改革,并实施“绿卡”制度,2005年新移民法的颁布更是标志着德国政府对整合内部移民做出的努力。德国政府对移民态度的转变及政策调整表明德国对分化排斥模式开始进行改革。

学者对德国未来移民政策模式走向存在一定的争论。比如史蒂芬·卡斯特斯通过分析上世纪90年代后以德国和英国为代表的西欧国家在雇佣低技术劳动力方面的相关政策,提出客籍工人制度在某种程度上复活了的观点。德国临时劳工雇佣政策(temporary migrant worker policy)是为了满足本国对低技术劳动力的需求,通过与包括土耳其、波兰在内的国家合作,允许外来劳工短暂工作和居住,同时为了避免重蹈石油危机后的覆辙,对临时劳工实行更严格的监管模式。史蒂芬·卡斯特斯对这种政策持否定态度,并认为只要西欧国家人口转变对外来劳工的需求客观并持续存在,临时劳工雇佣政策存在与否并无实质意义。^②临时劳工雇佣政策的持续也表明以德国为代表的西欧国家对外来移民进入的需求和排斥心态仍然还会在相当长时间内存在,因此德国分化排斥的移民政策模式仍将是未来移民政策模式的主导。罗格斯·布鲁贝克(Rogers Brubaker)对法国、德国和美国的移民政策进行比较研究后发现,这三个国家是朝同化模式方向发展,即政府纷纷采取措施促使外来移民放弃原有语言,接受本国文

^① Zuwanderung Gestalten “Structuring Immigration: Fostering Integration”, Berlin: Bundesministerium des Innern, 2001, http://www.zuwanderung.de/cae/servlet/contentblob/150388/publicationFile/15100/Zuwanderung-gestalten_-_integration_Hl_25378_de.pdf 2010年9月11日访问。本报告对德国移民态度的转变及政策走向进行了论述。

^② Stephen Castles, “Guestworkers in Europe: A Resurrection?”, pp. 741–766

化。他们相信同化模式必将对第二代或第三代以后的移民造成影响, 从而维持本民族文化的单一性。^① 也有学者认为, 既然德国单一民族的愿望已经破灭, 鉴于德国内部多民族、多语言的事实存在, 德国或许应向文化多元主义的移民政策模式方向发展。^② 这些讨论深化了对德国移民政策模式未来走向的认识。然而截然不同的结论或许从另一方面表明这三种模式存在一定边界的模糊性, 也反映了未来移民政策模式的不确定性。

任何制度的变迁都具有一定的路径依赖性, 因此德国不可能短期内立即废除分化排斥模式, 建立像澳大利亚和新西兰等国的文化多元主义模式, 也不可能马上要求外来移民放弃原有文化和语言, 实行同化模式。通过分析德国 2000 年以后的移民政策模式, 本文认为德国并没有抛弃分化排斥模式, 但是绝非重复原有的客籍工人制度, 而是对不同外来移民群体进行仔细甄别, 予以不同政策引导, 实施不同程度的排斥或融入策略。与此同时, 德国借鉴同化模式的理念, 加大对内部移民的整合, 促进社会团结以维护社会稳定。因此德国是以分化排斥为主导, 与整合内部移民相结合的移民政策模式。这一观点将在本文的第三、四部分进一步加以论证。

三 分化排斥模式下德国移民群体的比较

20 世纪 90 年代后德国移民群体构成是复杂多样的。根据德国官方分类方法, 外来移民主要包括七大群体: (1) 欧盟成员国移民; (2) 家庭团聚移民; (3) 少数民族裔返迁的德国移民 (ethnic Germans); (4) 难民及避难寻求者; (5) 非欧盟国家的临时雇佣者; (6) 留学生; (7) 犹太移民。为了更清楚地说明德国是如何在石油危机后对分化排斥模式进行调整, 根据移民获得德国公民权的难易程度, 我们重新对德国移民群体进行分类, 主要包括四大类: 优势移民群体、临时劳工移民群体、受人道主义援助的移民群体及非法移民群体 (见表 1)。

① Rogers Brubaker, "Changing Perspectives on Immigration and Sequels in France, Germany, and the United States", *Ethnic and Racial Studies* Vol 24 No 4, 2001, pp 531-548

② Brett Kopp *German Multiculturalism: Immigrant Integration and the Transformation of Citizenship*, Praeger Publishers, 2002

表 1 德国主要移民群体构成及公民资格获得难易度比较

	构成	公民资格获得难度
优势移民群体	少数族裔德国移民	非常容易
	家庭团聚移民	容易
	欧盟成员国移民	不入籍, 但可以享受平等权利
临时劳工移民群体	非欧盟国家的临时雇佣者	高技术移民容易, 低技术移民困难
	留学生	视毕业 1 年后就业情况而定
受人道主义援助的移民群体	难民及避难寻求者	审核严格
	犹太移民	审核严格
非法移民群体 ^①	合法入境、非法工作的移民	打击对象, 非常困难
	合法入境、非法居留的移民	
	非法入境、非法居留的移民	

资料来源: 作者自制。

分化排斥的关键是对公民资格申请予以规制, 形成国家对所需移民和无需移民的一种政策导向。优势移民群体是指在政策上予以优先考虑, 无论在居住权或公民权申请上予以优待的群体。少数族裔的德国人、已经获得德国国籍的家庭团聚移民及欧盟成员国移民归入此类。临时劳工移民群体是出于本国经济发展的需要从其他国家输入的新的劳动力。这部分劳动力具有临时性, 替补性的特征, 大部分来源于非欧盟国家, 输入国对外来劳工的雇佣、工作环境及移民权利进行严格控制。值得注意的是德国于 2000 年之后在劳工招募上明显加大了对高技能移民的吸引力, 如颁布了绿卡政策, 给予 IT 人才 5 年劳动许可和居留许可签证; 放开对高级研究人员及高层管理人员的限制, 加速处理入籍申请,^②将在德国学习的外国学生纳入高技术移民的后备行列等。受人道主义援助的移民群体主要由难民及避难寻求者构成。由于上世纪 80 年代末难民数量的上升, 种族冲突时有发生, 德国政府对难民及避难申请严格审批, 政府认为有

① 宋全成: “英德非法移民社会问题之比较”, 《欧洲研究》2008 年第 5 期, 第 109-124 页。

② 参见德国政府网站 http://www.zuwanderung.de/im_1120006/EN/ImmigrationPast/LabourRecruitment/, 2010 年 7 月 22 日访问。

必要限制难民权利、关闭德国边界以减少难民数量。非法移民在法律上被视为非法的、不需要的,但由于其具有低收入、低成本的特点,已经成为地下经济的重要劳动力。由于很难获得合法身份,处于长期流动和不安全的状态,“这是生产高弹性劳动力的一种手段,却游离在国家法律和主流福利体制之外的劳动力”。^①

分化排斥的模式还可以从劳动力市场和福利制度参与上看出。劳动力市场参与不仅是经济独立的基础,也是促进移民群体自尊、富有成就感等价值观念的发展。福利制度参与则可以体现当遇到风险时,移民国家所能提供给移民个人抗拒风险的能力。

(一) 分化排斥与劳动力市场参与

迁移人口在劳动力市场参与的表现受一系列因素的影响,这些因素既包括人口特征,如性别、年龄,也包括人力资本因素,如受教育程度、语言水平及技术能力等。与德国本地人相比,外来移民劳动力市场参与具有一定的相似性特征,主要表现在就业率偏低,从事白领职业的比例较低,人力资本投资失灵等。托马斯·利比希(Thomas Liebig)发现外来移民中尤其是女性移民失业现象严重,特别是土耳其籍女性移民劳动参与率不足40%。^②艾瑞那·科根(Irena Kogan)发现从就业内容来看,外来移民更多地从事技术含量较低的职位,而本地人从事白领职业的比例明显高于外来移民。虽然教育作为人力资本投资的重要方式对劳动力市场起着重要作用,但对于外来迁移人员来说,人力资本投资存在着失灵的现象。德国第二代移民比第一代移民更容易获得相关的教育文凭和职业培训,因此更成功,然而与同年龄、同等教育水平的本地德国人比,他们获得白领职业的工作几率明显较低。^③

尽管如此,外来移民内部群体仍然有一定的差异性,主要表现在以下几个方面:

(1) 劳动力市场的准入。根据德国劳动力市场准入条件,非法移民在劳动力市场中不具有合法参与的权利。同时由于非法移民往往与难民具有紧密联

① Carl-Ulrik Schienup, Peo Hansen and Stephen Castles "Germany Immigration and Social Exclusion in a Declining Welfare State", in Carl-Ulrik Schienup et al, *Migration, Citizenship and the European Welfare State*, London: Oxford University Press, 2006, pp. 137-162.

② Thomas Liebig "The Labour Market Integration of Immigrants in Germany", *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 47, 2007.

③ Irena Kogan "A Study of Employment Careers of Immigrants in Germany", 2003, <http://www.mzes.uni-mainz.de/publications/wp/wp-66.pdf>, 2010年9月3日访问。

系,^①受人道主义援助的未取得合法身份的难民及庇护者在劳动力市场的参与率也较低。由于他们大部分从事地下经济,很少有官方数据对他们进行说明。他们在德国生存环境非常恶劣,如果与本国公民发生冲突时很难获得法律保护,有可能因身份暴露而被驱逐出境。因此获得合法身份是进行劳动力市场参与的前提条件。

(2)不同层次移民在劳动力市场上有不同发展机会。优势移民群体往往在公民资格申请程序及速度上要快于临时劳工移民群体,他们在劳动力市场参与表现上要优于临时劳工移民群体。其中少数族裔的德国人无论是在劳动力市场参与的时间及工作性质都与德国本地人更为一致。少数族裔德国人较少在同质性强的单一市场或行业就业,而大部分临时劳工移民则多从事手工业或密集型行业^②。这与上世纪90年代后德国重启新的客籍工人制度是相关的。这些临时雇工群体多从事低技术水平的,德国本地人不愿意从事的脏累险的行业,其工作内容多与农业、建筑业及服务业相关。因而从劳动力市场参与看,临时劳工移民在劳动力市场上更多属于替代性迁移。

(3)受来源地差异的影响,不同背景移民在劳动力市场参与优势不同。来自OECD国家的移民,他们的来源地属于发达的民主国家,因此更容易适应德国劳动力市场竞争的规则,在移民权利上具有优先考虑权;另一类是非OECD国家移民,他们多数来自发展中国家,而这类移民除高技术移民外大多数在劳动力市场的竞争优势不明显。比如来自欧盟国家的移民不需要申请任何签证,同时具有平等的居住和工作权利。这是其他非欧盟国家移民不具备的。

(4)2000年后德国劳动力市场就业政策对高技术移民更倾斜。吸引高技术移民是国家核心竞争力的保障。在临时劳工雇佣群体中,除了低技术及体力型短期劳工移民群体外,值得注意的是德国在2000年后加大了对高技术移民吸引力度。比如德国颁布了2000-2008年的绿卡政策,对于IT人才5年的劳动许可及居留,同时绿卡持有者的年薪不少于3万欧元。而对于低技能劳工的居住申请以及在劳动力市场竞争无优势的群体,如难民申请采取收紧的措施,反映了德国对不同移民群体的优先和偏好层级。

① 宋全成:“英德非法移民社会问题之比较”,第109-124页。

② Christoph M. Schmidt “Immigrant Performance in Germany: Labor Earnings of Ethnic German Migrants and Foreign Guest Workers”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol 37, Special Issue 1997, pp. 379-397.

(二)分化排斥与福利制度参与

分化排斥还体现在不同移民群体在福利制度参与上的差异性：首先，福利国家具有封闭性，合法与否是福利参与的重要分界线；其次，难民被放在一个特殊的位置，可以享受一定条件和水平的福利；再次，德国是典型的保守主义模式的福利国家，外来移民往往获得一定程度的福利支持，但福利主要与劳动力市场参与及工资水平相挂钩。对于所有合法移民，参与劳动力市场以及强制性缴费项目是享受一定水平的社会保障的前提。总体而言，德国福利制度有缴费性和非缴费性两类，缴费性项目包括强制保险及失业津贴；而社会救助、教育及住房则不需要缴费，主要从税收中支付。下表列举了四大类别移民群体社会福利参与情况：

表 2 德国不同类型移民群体社会福利参与机会

	强制保险	失业津贴①	社会救助	儿童教育	住房
优势移民群体					
少数民族裔德国人	是	是	是	是	是
家庭团聚移民	是	是	是	是	是
欧盟成员国移民	是	是	是	是	是
临时雇佣移民					
短期、季节工人	否	否	否	否	否
蓝卡移民	是	是	是	是	是
难民及庇护寻求者					
已获批准的难民	是	是	是	是	是
没获批准的难民	否	否	否	否	否
非法移民	否	否	否	否	否

注：表格由作者自制，根据以下资料作了适当的修改和补充：Thomas Faist “Boundaries of Welfare States Immigrants and Social Rights on the National and Supranational Level”, in R. Miles & D. Thranhardt eds, *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusive and Exclusion*, London: Fairleigh Dickinson University Press, 1995, p. 188.

① 德国的失业津贴 (unemployment benefits) 包括两种。失业保险 (unemployment insurance) 与就业关联，达到一定缴费水平及年限，失业后从政府获得一定收入，是属于社会保险类型。没有稳定工作、超出或未达达到领取失业保险期限，可以从政府获得水平略低的失业救济 (unemployment assistance)。

德国移民群体福利制度参与机会体现了合法性与就业基础的两个基本原则。除短期、季节工人外,几乎所有的合法移民都被纳入福利体系之内。短期季节工人主要针对三类人群:第一种是工作期限 3 个月的季节工人,主要是从事农业、旅馆、餐饮、娱乐和建筑业;第二种是属于外方项目承包商自行组织的外籍劳工,大部分是技术工人, 70% 从事建筑业,其中一半是波兰人;第三种是青壮年外籍劳工(40 岁以下)。这些短期或季节工人签证具有严格限制,同时政府对这部分人群监管力度较大;他们基本上没有被福利制度覆盖。对于难民及庇护寻求者,1993 年后,德国规定从安全第三国入境的难民基本不能获得难民身份,此后又与波斯尼亚及南斯拉夫政府签订遣返难民的相关协议。2006 年难民申请递交者为 2.1 万人次,是自 1983 年以来的最低水平。非法移民由于申请往往都需要出示证件,暴露非法身份的代价让其参与的可能性非常低。

通过对四大群体在劳动力市场及福利制度参与的比较分析,我们可以归纳出移民群体与社会排斥的基本模式。如果仅仅从参与的二分法来看待社会排斥问题——即参与为社会融入,而不参与为社会排斥,那么有四种状况分别是:劳动力市场的排斥与福利国家社会排斥并存(A);劳动力市场的融入与福利国家社会融入并存(D);劳动力市场社会排斥与福利国家社会融入并存(B);劳动力市场社会融入于福利国家社会排斥并存(C),如下表所示。

表 3 移民群体与社会排斥

	福利制度排斥	福利制度融入
劳动力市场排斥	A	B
劳动力市场融入	C	D

注:表格由作者自制。

表 3 中, D 状态属于社会融入的理想类型,优势移民群体及高技术移民可以归入这类,他们一方面在劳动力市场竞争中具有明显的优势,正规就业让人们为国家福利制度作出贡献的同时享受福利制度带来的成果,因而属于社会融入的人群。而对于 A、B、C 这三种状态则是不同程度社会排斥的状态。A 状态下的移民由于种种原因难以进入劳动力市场,同时被排斥在福利制度之外。这类移

民群体主要是非法移民群体及未获得难民身份的移民群体, 他们由于没有合法的身份, 只能进入次级劳动力市场从事非法工作, 收入难以保障, 由于身份不合法, 同时被排斥在福利体制之外。B 状态下的移民虽然进入劳动力市场有许多阻碍, 但仍然被福利体制覆盖。该状态下的移民拥有合法身份, 存在于迁移的初期, 受语言、职业资格等因素的影响, 他们难以在劳动力市场找到合适的工作, 但福利制度为他们提供一定的生活补贴和就业指导。随着迁移时间越长, 他们越有可能跨入 D 类型的行列。受人道主义援助获得合法身份的移民群体可以归入此类。C 状态下的移民在劳动力市场的参与程度较高, 但福利制度参与维度处于排斥状态。这类移民主要是大部分临时劳工移民群体 (除去高技术移民及留学生), 他们从事非正规就业, 在劳动力市场参与的时间及工资水平等方面都有严格规制, 他们没有被列入福利体制之内。

四 德国内部移民的社会融入政策

德国 2000 年后内部移民的社会融入政策可以从两项重要的改革看出: 一项是对公民资格获得进行改革 (citizenship reform)。德国由此建立起一套融入性、标准化的入籍方案, 有利于解决内部长期存在的移民合法化问题。德国放弃了严格的以德国血统判定德国公民的原则, 建立出生地判定原则。^① 出生地原则的入籍政策为外来移民子女接受教育、减少歧视发挥了积极的作用。此外, 法律还对在德国居住满 8 年以上的外国移民给予入籍资格。2006 年, 通过以上方式加入德国国籍的人数达到 12.5 万人, 其中绝大多数是土耳其籍移民。

第二项是 2005 年德国实施新移民法, 2007 年又对该法进行修订, 标志着德国正式着手对境内移民制定积极的融入政策。融入政策主要包括五个方面^②:

(1) 融入性课程 (integration course) 的开设, 这是融入政策的核心, 旨在提高移民的语言水平及对德国文化和宪法了解; (2) 广泛的融入项目 (national-wide integration program), 联邦移民与难民局为所有的联邦提供融入性的帮助, 以在联邦、国家及地方层面协调和支持; 教会、行会、劳工组织、雇主协会、自愿性的福利

^① 2000 年后在德国出生的儿童, 其父母至少可有一个人可以获得德国的永居身份, 如在德国居住 4 年以上, 该儿童将自动获得德国国籍, 同时可以保留父母的原国籍身份, 即可以拥有双重国籍直到 18-23 岁成年, 然后其可自由做出放弃其中一国国籍的选择。

^② http://www.zuwanderung.de/ch_162/nn_1120068/EN/ImmigrationFuture/Integration/___node.htm, 2010 年 7 月 22 日访问。

机构及其他社会组织都参与到融入项目的制定中; (3)为成年人移民提供咨询 (counselling for adult immigrants), 由联邦政府出资, 对有需要的单个个体提供专业的服务; (4)支持移民融入的项目 (projects to support the integration of immigrants), 旨在从社区层面帮助获得永久居留的移民融入, 包括反暴力、禁止毒品及冲突管理等, 增强移民互相接纳, 和谐居住的目的; (5)促进外国妇女移民的融入 (integration of foreign women), 设计有针对性的、低门槛的课程帮助妇女移民更好地了解德国社会, 提高语言和职业培训等内容。

2000年后德国对内部移民的社会融入策略该如何评价呢? 2000年后一系列移民政策调整是对分化排斥的替代还是补充呢? 在针对内部移民的融入性策略中, 普及德语及德国社会文化知识是最重要的组成部分。这些措施在某种程度上借鉴了同化移民政策模式的理念, 德国中央政府比以往任何时期都要重视移民的社会融入, 同时也要求外来移民积极融入当地社会, 比如要求非欧盟国家的移民 (不论哪个移民群体) 必须参与融入性课程, 否则削减社会福利。本文认为 2000年后德国社会融入策略仍然是作为德国平衡所需及排斥矛盾心态的折中方式。首先, 受人口转变及全球化因素的影响, 无论高技术移民还是低技术的劳动力都是一个国家维持竞争必须的。本地公民享受着外来移民带来的廉价服务及文化的多元性; 为难民提供人道主义援助是民主制度所要求的。这些因素促使迁移成为一种不可逆转的现象。加大对不同来源地及不同层次移民的社会融入是维护社会稳定的基础; 其次, 2000年后政府对移民社会融入的重视是政府对以往分化排斥所带来弊端的有效回应及预防。德国融入政策借鉴同化模式的理念反映了德国仍然坚持德国单一文化的想法, 如何保持德国文化的同质性仍然是融入政策的发展方向。这一点在德国对待少数族裔德国人的态度上得以体现。尽管少数族裔德国人按照血统原则是最愿意被接受的移民群体, 然而在东欧国家成长背景造成“不懂德语的德国人”的有趣现象。德国在 2000年后要求对少数族裔德国人移民及其家属进行语言考试, 也反映出德国努力保持本民族文化同质性的要求。因此 2000年后德国在移民政策态度和模式的转变是将分化排斥模式——在所需移民及不需移民之间做出区分, 以及如何促进内部移民融入相结合的移民政策模式。

五 结论

本文通过对德国的案例分析, 探析以国民同质性作为国家存在和发展基础的传统欧洲国家是如何进行移民政策模式选择, 以平衡外来移民的客观需求及对他们主观排斥的矛盾心态的。分化排斥、同化及文化多元主义是三种主要的移民政策模式选择。历史上德国对外来移民主要采取客籍工人制度, 是一种典型的分化排斥模式, 这种模式将外来移民看成是经济发展的工具, 承认其临时旅居身份, 而拒绝其长期居住或形成社区。外来劳工成为西欧经济长达 30 年发展的重要保证, 然而石油危机的爆发对这种模式背后的理念产生了质疑。石油危机后家庭团聚移民潮以及 90 年代后多样化移民潮反映了迁移遵循其特有的规律和机制, 并不能人为修改和终止。面对内部日益多元化趋势和文化背景迥异的移民群体, 德国经历了一个从拒绝承认移民国家身份到接受移民国家身份的转变, 同时还积极促实行外来移民社会融入的策略。

通过对德国内部四大移民群体在劳动力市场及福利制度参与的比较研究, 本文发现尽管德国总体上仍然维持着分化排斥的移民政策模式, 但与客籍工人制度相比, 德国分化排斥的模式在外延和内涵上都有所扩展。在外延上, 德国除了仍然保持对低技术移民一定量的需求外, 对高技术移民更持欢迎态度, 同时通过紧缩和放开策略在所需移民和不需移民之间进行筛选。在内涵上, 德国移民与社会排斥有四种状态。对优势移民群体及高技术移民在劳动力市场与福利制度上是双向融入的状态, 而对其他移民群体都存在不同程度的排斥。在移民政策模式的选择上, 德国借鉴了同化模式的相关理念, 而且这并不与德国分化排斥模式相矛盾, 而是作为其有益补充。德国移民政策取向是以分化排斥为主导, 与内部移民社会融入政策有机结合的模式。

(作者简介: 黄叶青, 澳大利亚麦考瑞大学经济与管理系博士研究生; 彭华民, 南京大学社会学院社会工作系教授。责任编辑: 孙莹炜)

civil matters under the Amsterdam Treaty the EU private international law has experienced dramatic transformation. Until the entry into force of the Lisbon Treaty, around thirty legislative measures for judicial cooperation had been adopted in civil matters. The new development of EU judicial cooperation in civil matters or in other words the Europeanization of private international law, demonstrates that on the one hand the EU's legislative measures are moving gradually from the traditional fields of jurisdiction, conflict of laws and mutual recognition of foreign judgments to the approximation of civil procedural rules in the Member States, and that on the other hand the influence of the EU law's principles on private international law aggravates this tendency of substantial value orientation.

91 An Analysis of Merkel Government's China Policy

ZHAO Ke

In this paper, the author concludes that it is still pragmatism but not the value-based foreign policy that dominates in the Merkel government's China policy. "Economy First" is the primary feature in today's China-Germany relations, which while providing an anchor for the stability of the bilateral relations, has become a trigger for conflicts. The biggest possible change of Merkel government's China policy doesn't lie in its implementing measures, but in the German political elites because they not only cast doubts about the effectiveness of the long-held "Change through Business (Wandel durch Handel)" Policy, the basic idea of the German government's traditional China policy, but even intend to change it.

113 The Ambivalent Attitudes towards Immigrants and the Immigration Policy Models of European Countries—a Case Study of Germany

HUANG Yeqing PENG Huamin

Most European countries hold an ambivalent attitude towards immigrants. While they need the immigrants on the one hand, they exclude them on the other. The changing demographic structure, globalized competition and democratic systems have deepened and complicated this kind of attitude. Generally speaking, three theoretical models of immigration policies exist: differential exclusion, assimilation and multiculturalism. Germany is taken as a case study in this paper to elaborate how the European countries balance their attitudes and make policy choices. By comparing the performances of the four immigrant groups in the German labour market and

welfare system, it finds out that Germany still maintains the differential exclusion model in its policy choices with the integration strategy adopted after 2000 as a supplementary to it

130 The Non-contributory Pension of Finland Transformations and Developments

YU Huan

The Finnish statutory pension system consists of two parts the national pension which is non-contributory in nature and the earnings-related one which is contributory. The national pension has a long history and changed first from the insurance payment to a unified one and then to the selective one, which is related to Finland's political and economic contexts, but the development of the earnings-related pension played a far more decisive role in the development of the national pension, which has turned the latter from the major pillar to a supplementary one, thus having exerted a certain influence on the poverty rate of Finland. In the face of the problems of population aging and the financial crisis, how to relocate and promote the national pension is the foremost task that the Finnish pension system must solve.

ACADEMIC ACTIVITIES

146 Symposium on “the Treaty of Lisbon and the Future of the EU”

YE Bin

150 Workshop on the Influences of the European Debt Crisis

QIN Aihua