

试论马格里布移民问题及其治理

潘华琼

内容提要 马格里布移民的复杂性在于它的双重流向：一方面是马格里布国家向欧洲国家的移民，另一方面是撒哈拉以南非洲国家向马格里布国家的移民。因此，马格里布移民问题与地中海北岸的欧洲和撒哈拉以南的非洲联系密切，是一个超越国界和洲际的全球性问题。马格里布移民问题的形成有其特殊的历史和现实原因。移民对马格里布国家的影响具有双重性。欧洲国家和马格里布国家采取了多种措施，努力消除移民问题带来的消极影响。鉴于马格里布移民问题的复杂性，迫切需要各利益攸关方展开多层次、多方位的合作，制定超越国家的区域性和全球性治理方案。

关键词 移民问题 马格里布 跨撒哈拉 非洲 欧盟

作者简介 潘华琼，北京大学历史学系副教授（北京 100871）。

移民可以简单定义为“所居住的国家不是其出生地或国籍所在地的人”，这也是国际上用于统计移民存量（the stock of migrants）的概念。^① 移民有合法与非法之分。顾名思义，合法移民是被居住国正式授权、符合法律的迁移，而非法移民（Illegal migrants）是指到另一个国家居住时采用了违法的手段，包括伪造证件、逾期滞留并有犯罪行为等。但由于各国的法律不尽相同，所以国际上更倾向于使用“非正规移民”（Irregular Migrants）一词。^② 实际上，非正规移民包括前述的非法移民，还包括那些虽然具有合法的居留身份、但

① Massimo Livi-Bacci, *A Concise History of World Population*, Wiley-Blackwell, 5th ed., 2012, p. 223.

② 本文也采用非正规移民指代非法移民、非授权移民和非正规的外国工人、甚至难民。

为了逃避税收却在非法部门工作的外国移民。后者也可以被称作“非正规的外国工人 (IFW, Irregular Foreign Workers)”^①

目前,引起世界高度关注的不是全球比例尚小的合法移民,而是愈演愈烈的地中海区域的非正规移民和难民问题。在其身份尚未被确认之前,难民可以被视为非正规移民。^②自2015年初以来,有2000多人在偷渡地中海时丧生,这被国际舆论普遍称作“第二次世界大战以来最大的灾难”,欧洲国家由此面临冷战后第二次最迅猛难民潮的冲击。^③地中海由此成为移民问题的重灾区,而马格里布^④国家大多与地中海接壤,是撒哈拉以南非洲、马格里布国家、非洲之角甚至地中海东岸的移民前往欧洲的通道。故,弄清马格里布的移民问题将有助于我们理解当前的地中海移民危机。

本文将通过概述马格里布移民问题的历史成因和现状,并结合分析马格里布移民问题及其对马格里布国家的影响,进而探讨涉及马格里布国家、以欧洲为主的地中海地区和整个非洲的移民治理方案。

马格里布移民问题的历史形成

马格里布移民包含两股流向:一是从马格里布国家流向欧洲国家的移民 (Emigrants);二是从撒哈拉以南非洲国家 (甚至包括东非之角) 流向马格里布国家的移民 (Immigrants)。马格里布移民问题的形成有着复杂的历史背景。

(一) 流向欧洲的移民

马格里布地区向欧洲移民的问题至少可以追溯至7世纪阿拉伯人到来的

① Clandestino, *Database on Irregular Migration*, 2012, <http://irregular-migration.net/index.php?id=186>, 2015-08-20.

② 难民 (Refugee) 是指因灾难 (自然的或人为的) 而离开原居住地或国家的人,与移民的定义不同,但都是一种迁徙。本文不讨论难民问题,但地中海地区的移民与难民是经常交织在一起的,所以文中提到的移民问题多少包含了难民问题。

③ 方华:《难民保护与欧洲治理中东难民潮的困境》,载《西亚非洲》2015年第6期,第4页。

④ “马格里布” (Maghreb) 一词源于阿拉伯语,意指“西部”,是阿拉伯人于公元639~642年征服埃及之时对埃及以西地区的称呼。这一词汇可以小到仅指摩洛哥一国 (摩洛哥的阿拉伯语国名即是马格里布),也可以大到包括利比亚、突尼斯、阿尔及利亚、摩洛哥和毛里塔尼亚五国。本文主要是指广义的马格里布国家,这些国家在人口、经济、宗教和文化领域显示一定程度的发展共性。马格里布五国主要是指1989年成立的阿拉伯马格里布国家组织。由于利比亚东部在殖民主义到来之前很多时候是与今天的埃及连在一起的,故历史上的马格里布是指摩洛哥、阿尔及利亚和突尼斯三国,再加上利比亚西部,通常又称“大马格里布”。

时期,但囿于篇幅和探讨的主题,本文试从阿尔及利亚沦为法国的殖民地开始,再以20世纪中叶马格里布国家的独立为界分前后两个时期来进行回顾。

1. 殖民主义时期的移民

法国在阿尔及利亚实行了长达132年(1830~1962年)的殖民统治。从法国北端的敦刻尔克(Dunkirk)到撒哈拉的塔曼拉塞特(Tamanrasset,今阿尔及利亚南部重镇),地中海将法国和阿尔及利亚分隔开,如同“塞纳河(La Seine)流经巴黎”^①。尽管始终存在身份认同的问题,但法国人仍然用此比喻来形容两国的密切联系。法国政治哲学家巴利巴尔(Étienne Balibar)指出:“自1962以来,阿尔及利亚和法国虽然分成了两个国家,但两者又组建了一个半民族,法国人中有阿尔及利亚人,阿尔及利亚人中有法国人”^②。“拜尔斯(beurs)”是一个专用于泛指所有出生在法国的马格里布地区、包括阿尔及利亚阿拉伯人或柏柏尔人后裔的贬义词。

继阿尔及利亚沦为法国殖民地之后,摩洛哥每年有人季节性到阿尔及利亚从事农业生产或到当地的沿海城市工作。后者在法国殖民统治时期增长迅速。据统计,到1930年,每年都有约8500名摩洛哥人到阿尔及利亚工作。^③摩洛哥也在1912年沦为法国与西班牙的保护领地,这一年也标志着摩洛哥向法国移民的开始。

在两次世界大战期间,很多摩洛哥人到法国的工厂和矿场劳动,有的甚至到军队服役,摩洛哥人在法国军队的人数从第一次世界大战期间的4万增加到了第二次世界大战时的12.6万。此外,在西班牙内战期间(1936~1939年),佛朗哥(General Franco)政权从西属摩洛哥殖民地里夫地区招募了4万摩洛哥人来壮大自己的队伍。^④与此同时,阿尔及利亚前往法国的移民在1924年突破10万人大关,之后再也没有出现低于该数字(除了第二次世界大战期间)的情况。1945年之前,阿尔及利亚人在法国的移民均为男性,以卡

① Jim House, *The Colonial and Post-Colonial Dimensions of Algerian Migration to France*, Institute of Historical Research, Autumn 2006, <http://www.history.ac.uk/ihr/Focus/Migration/articles/house.html>, 2015-08-15.

② Étienne Balibar, 《Algérie, France: une ou deux nations?》, in Étienne Balibar ed, *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*, Paris, 1998, pp. 73-88, cited by Jim House, op. cit.

③ Hein de Haas, “Maroc: Préparer le Terrain pour Devenir un Pays de Transition Migratoire?”, Washington DC: Migration Policy Institute, April 18, 2014, <http://www.migrationpolicy.org/article/maroc-preparer-le-terrain-pour-devenir-un-pays-de-transition-migratoire>, 2015-08-14.

④ Hein de Haas, op. cit.

比勒柏柏尔人 (Kabyle - Berbers) 为主, 他们绝大多数从事建筑、矿产开发和公共工程方面的工作。^①

自 1947 年起直至 1962 年阿尔及利亚独立, 根据法国颁布的新法规, 阿尔及利亚人获得了法国公民的待遇, 故在这一阶段从阿尔及利亚到法国的移民可以视同国内迁徙。至 1956 年, 已有 30 万阿尔及利亚人到了法国, 其中以阿拉伯人为主, 他们在法国通常被称作“阿尔及利亚裔法国穆斯林”(Français - musulmans d'Algérie)^②。

1949 至 1962 年间, 随着阿尔及利亚民族解放运动的兴起, 法国停止了招募阿尔及利亚移民到本土工作, 而摩洛哥到法国的移民人数从 2 万增至 5.3 万。由于大批法国雇主在阿尔及利亚独立战争期间 (1954 ~ 1962 年) 回到了法国, 所以大多数摩洛哥人是跟随其雇主从阿尔及利亚去的法国。^③ 由于阿尔及利亚人当时正在为独立而与法国作战, 相比之下, 摩洛哥人因性格温和而受到法国的欢迎。

2. 独立后的移民

摩洛哥和突尼斯均在 1956 年取得独立, 而阿尔及利亚从 1954 年开始经过 8 年抗法战争最后也赢得了独立。在独立初期, 突尼斯主要是向法国输出劳动力。阿尔及利亚到法国的移民至 1965 年达到 50 万人; 摩洛哥到欧洲登记的移民从 1965 年到 1972 年大约增加了十倍, 即从 3 万增至 30 万。直至 1973 年第一次世界石油危机爆发, 马格里布国家到法国或西欧各国的移民大多为非正规移民。但由于当时西欧国家经济发展势头良好, 故不存在任何非法移民的问题。^④

然而, 石油危机的爆发促使一些西欧国家开始关闭自由移民的大门。马格里布国家的移民流向和方式随之发生了一些变化。利比亚的劳动力市场吸引了突尼斯的单身移民, 而突尼斯到法国的移民由单身劳工开始改为举家迁徙。从 20 世纪 80 年代起, 意大利成为突尼斯非技术工人的重要移入国, 在

① Jim House, op. cit.

② Ibid.

③ Hein de Haas, op. cit.

④ NaorHaim Ben - Yehoyada, *Mediterranean, Becoming and Unbecoming: Fishing, Smuggling, and Region Formation between Sicily and Tunisia since WWII*, Dissertation of the Department of Anthropology, Harvard University Cambridge, Massachusetts, March 2011; Jim House, op. cit.

此之前,突尼斯已经有不少渔民到意大利的西西里岛从事渔业生产。^①

与石油危机发生的同期,摩洛哥国内发生了两次未遂政变,再加上经济不景气,海外移民开始受到严格控制。西欧国家为解决劳动力短缺的问题开启了签证制度,由此使已经在当地的摩洛哥人获得了永久居留权。后来,摩洛哥在欧洲国家的移民又通过家庭团聚路径,移入人数反而从经济危机前的29.1万增至1982年的70万。之后,摩洛哥在西欧国家的移民人数继续攀升:1992年为120万,1998年为160万,2012年达到310万。西欧国家对劳动力的需求使摩洛哥的海外移民继法国之后,出现了向多国移居的趋势,这些国家包括德国、比利时和荷兰等。^②

到90年代初,随着欧洲国家签证制度的普及和边境控制的加强,永久定居、非正规入境和逾期居留成为欧洲马格里布移民的主要特征。近年,由于获得高等教育学历的青年在国内就业困难,马格里布的学生和高技术人才开始移向德国和北美国家。

(二) 跨撒哈拉移民

本文将从撒哈拉以南非洲流向马格里布的移民简称为跨撒哈拉移民,他们使用的通道是早已存在的沟通撒哈拉沙漠南北两端的跨撒哈拉商路。跨撒哈拉移民的形成有传统的历史原因,也有复杂的现实原因,尤其是利比亚卡扎菲当政时期实施的对非洲政策所带来的影响。

1. 跨撒哈拉移民概述

撒哈拉自古以来是人类进行贸易、朝圣、探险和征服等活动的会合与过渡地带,其中多民族组成的绿洲地带见证了人口流动的悠久历史。但英、法殖民主义者到来后,他们开始划分边界,由此限制并阻碍了跨撒哈拉传统的人口流动和贸易往来。

非洲国家取得独立后,生活在撒哈拉的部分游牧民族被限定为城市或农村的定居居民,如马里的图阿雷格人(Tuareg),跨撒哈拉的移民体系也逐渐形成:利比亚和毛里塔尼亚成为周边国家的移民输入国,而埃及、摩洛哥、突尼斯和阿尔及利亚都是移民输出国。

20世纪70年代初,萨赫勒地区出现干旱。80年代,非洲多国亦遭受大

① Naor Haim Ben - Yehoyada, op. cit.

② Hein de Haas, op. cit.

面积的严重干旱。加上一些战乱和冲突,如乍得内战、利比亚-乍得冲突和西撒哈拉冲突,造成撒哈拉地区出现两种类型的人口流动:一种是贫困的游牧民和商人移至阿尔及利亚和利比亚南部,在建筑工地和油田工作。由于当地缺少劳动力,这种流动人口通常受到欢迎。另一种是数以千计的难民在利比亚、阿尔及利亚、毛里塔尼亚和埃及扎营。^①

80年代初,因低油价所致的经济衰退使利比亚的工人出现了“本土化”。但利比亚人不愿意从事艰苦的工作,也不愿意到闷热的撒哈拉腹地工作。利比亚就很快发展成为移民的主要目的地,不过大多数移民源自邻国埃及,另有不少苏丹人也获准进入该国。

进入90年代之后,阿尔及利亚和利比亚的早期移民和半游牧民也开始大规模地跨撒哈拉迁徙,走私货物(香烟、毒品和汽车)和人口(非法移民、妇女和儿童)成了他们新的生活来源。同期,利比亚因受国际社会的制裁而出台的新政策吸引了100多万跨撒哈拉移民。

不过,跨撒哈拉移民在利比亚境内引起了反移民浪潮,以致数百名来自撒哈拉以南的非洲移民在2000年的冲突中丧生。^②利比亚政府为此采取严格限制移民的措施,在2003~2005年间驱逐了14.5万非正规移民。这些移民绝大多数来自撒哈拉以南非洲国家,其中一部分移民因此转移到了阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯。^③另外,尼日利亚和加纳政府各自撤回了5000侨民。^④

2. 跨撒哈拉移民的目的地

利比亚人口较少,长期因石油工业的发展而成为吸收移民的主要国家,故与突尼斯、摩洛哥和阿尔及利亚三国有所不同。但由于1988年底发生洛克比空难事件,联合国安理会在1992~2000年期间对利比亚实行制裁,这对跨撒哈拉移民及其迁徙路线网的整合起到了意想不到的决定性作用。

在被制裁期间,利比亚领导人卡扎菲因缺少阿拉伯同伴的支持而将外交

① Hein de Haas, “Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends”, November 1, 2006, <http://www.migrationpolicy.org/article/trans-saharan-migration-north-africa-and-eu-historical-roots-and-current-trends>, 2015-08-12.

② 尼日利亚媒体报道有500尼日利亚人在冲突中丧生,但尼日利亚政府宣布只有15~50人丧生。Margaret Bald, “Xenophobia in Libya”, *World Press Review*, Vol. 47, No. 12, 2000, <http://www.worldpress.org/Africa/1270.cfm>, 2015-08-20.

③ Hein de Haas, “Maroc: Préparer le Terrain pour Devenir un Pays de Transition Migratoire”.

④ Margaret Bald, “Xenophobia in Libya”, *World Press Review*, Vol. 47, No. 12, 2000, <http://www.worldpress.org/Africa/1270.cfm>, 2015-08-12.

的重点转向非洲大陆。他将自己定位为非洲国家的领导人,本着泛非团结的精神为撒哈拉以南非洲国家提供发展援助资金,并且欢迎撒哈拉以南非洲人来利比亚工作,以此作为其新泛非政策的一部分。利比亚境内的传统移民来自北部阿拉伯非洲国家,现在却成了从西非到非洲之角移民的目的地。

除了上述利比亚的泛非政策,90年代中期以来西非和中部非洲地区的部分国家因政治动荡、内战和经济衰退,也增加了到马格里布的跨撒哈拉移民数量:90年代初,马里和尼日尔的不少图阿雷格反政府武装成员来到了利比亚,这为后来2012年的马里危机埋下了隐患;^①1997年,刚果民主共和国推翻了蒙博托政权,以及随后的大湖地区战争导致大批难民迁移到摩洛哥;苏丹和非洲之角地区经常性的战乱促使移民不断流向埃及和利比亚。另外,作为西非移民主要目的国的科特迪瓦在1999年爆发内战,很多移民劳工不得已转向了北非马格里布国家。

综上所述,马格里布国家向外移民的目的地是以西欧国家为主,尤其是法国、西班牙和意大利。其主要原因在于:一是地理位置邻近,二是语言相近(法语、西语、意大利语均属拉丁语系),三是殖民主义的历史联系,四是现代化的西欧发达国家是发展中国家移民所向往和追求的目标。与此同时,利比亚和阿尔及利亚南部的油田需要劳动力,卡扎菲的泛非政策,以及事实上的通往欧洲的过渡地带性质,使得马格里布国家又成为跨撒哈拉移民的目的地。这两种移民最大不同在于,马格里布国家只是跨撒哈拉移民获得就业机会的场所,而马格里布国家向欧洲的移民则是为了长期定居(Settlement)。

马格里布移民问题的复杂性及其影响

移民自古以来是人类活动的方式之一,有的出于被迫和强制,如遇到天灾人祸和历史上的大西洋奴隶贸易;而有的出于主动追求更好的环境,如英国人到达北美,这是很多现代移民的选择。纵观历史,财富分配不均衡或经济发展不平等始终是人口流动的基本前提,而从贫困国家向发达国家流动正是移民的基本规律。当然,移民浪潮的形成往往与突发性事件密切相关。移

① 潘华琼:《试论图阿雷格人与马里危机——兼论马里的民族国家建构问题》,载《西亚非洲》2013年第4期,第35~53页;潘华琼:《马里剧变:一波三折,前景堪忧》,载张宏明:《非洲发展报告(2012-2013)》,社会科学文献出版社,2013年版,第243~256页。

民虽然有合法与非法之分,但其定义很大程度上是人为操纵的。做出主动选择的移民大多是个人行为,为了接受更好的教育或为了获得更好的就职和收入机会,所以对自己的发展影响远大于对国家的发展影响。可是,移民问题作为一个超越国界的国际现象就不仅是个人的,而是关乎移出国的发展、移入国的安全及移民本身的身份认同等重大问题。

(一) 马格里布移民的复杂性

如前所述,马格里布地区移民的形成与自古形成的跨撒哈拉商路相关。撒哈拉以南非洲移民到北非的行程有海路和陆路,海路与下述的西部非洲路线相同,很少有人乘坐飞机。绝大多数人通过陆路经尼日尔的阿加德兹(Agadez),然后分成两路:一路取道阿尔及利亚南部的塔曼拉塞特(Tamanrasset),另一路是到利比亚的塞卜哈(Sebha)绿洲。从利比亚南部来的移民通常到达的黎波里和突尼斯海岸,而从阿尔及利亚南部来的移民则经乌季达(Oujda,位于摩洛哥、阿尔及利亚北部交界处),然后通过直布罗陀海峡到西班牙或取道西撒哈拉到加那利群岛。2010 年底之前,从撒哈拉以南非洲来的移民,估计每年有 6.5 万~12 万人到达马格里布国家,其中 70%~80% 的移民进入利比亚、20%~30% 的移民进入摩洛哥和阿尔及利亚。^① 每年有数万跨撒哈拉移民同马格里布人一起试图横渡地中海、登上欧洲国家的海岸或岛屿。

马格里布移民问题的复杂性在于其存在双向流动,即马格里布国家不仅是西欧国家移民的主要来源国,而且是跨撒哈拉移民的中转站。从非洲至欧洲的移民主要有 3 条路线,其中有两都经过马格里布国家与地中海相连:一是中部地中海路线,从突尼斯和利比亚到意大利和马耳他;二是西部地中海路线,从摩洛哥和阿尔及利亚到西班牙;三是西部非洲路线,从西非海岸到西班牙的加那利群岛。^②

摩洛哥在很长一段时间内是跨撒哈拉移民到欧洲的必经之路。因为摩洛哥与西班牙隔海相望,中间仅隔着 14 公里的直布罗陀海峡,是距离欧洲最近的国家。另外,海路是从摩洛哥西南部的大西洋海岸到西班牙的加那利群岛

^① Hein de Haas, "Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends".

^② Christal Morehouse and Michael Blomfield, *Irregular Migration in Europe*, Washington DC: Migration Policy Institute, December 2011, p. 9.

(Canary Islands)。此外,西班牙在摩洛哥北部有休达(Ceuta)和梅里亚(Melilla)两块飞地。所以,从摩洛哥到西班牙海陆通道都是最近的。对非正规移民而言,海陆两路虽然均有风险,但仍有挡不住的诱惑。

2010年底,缘自突尼斯、席卷整个北非和西亚地区的中东变局爆发,突尼斯的本·阿里和埃及的穆巴拉克政权相继垮台,利比亚战争随之爆发,大批突尼斯人直接从利比亚移至欧洲。因此,当下马格里布移民问题发展现状与2010年底所造成的社会动荡存在密切关联。

中东变局的蔓延及其较强的冲击力促使摩洛哥、毛里塔尼亚和阿尔及利亚等国采取严格的军事管制以控制非法移民,而利比亚却处于权力的真空地带,加上尼日尔从首都尼亚美至北部阿加德兹沿途的岗哨相对宽松,来自撒哈拉以南非洲国家的非正规移民普遍选择了这一通道。但从阿加德兹到比尔马(Bilma)和德尔库(Dirku)绿洲要穿越最为荒凉的特内雷沙漠(Tenere,图阿雷格语中的“沙漠”,与阿拉伯语的“撒哈拉”同义),这使跨撒哈拉的移民通道比偷渡地中海可能更加危险^①,但西方的舆论优势使地中海成为最为关注的焦点。2011年2月,第一批突尼斯难民到达意大利的兰佩杜萨岛。同年4月,约有25 000人到意大利寻求避难,另有800人到达马耳他岛。^②意大利为约2万突尼斯人颁发了临时签证,为此遭致法国的批评。因为有申根国家的免签协议,意大利实际给了这些移民在欧洲申根国家迁徙的自由,由此将移民问题扩大到了北部的欧洲国家。^③

随着跨撒哈拉移民路线的改变,中部地中海自2013年初以来已经成为最常用的地中海移民通道。与传统经由摩洛哥的移民通道不同,该通道的目的地是意大利的地中海岛屿,距利比亚海岸最近的兰佩杜萨岛(Lampedusa Island)约为180公里。

利比亚战乱对跨撒哈拉移民造成很大的影响。卡扎菲生前的泛非政策在连接东非之角移民体系和欧洲-地中海移民体系中起到了关键作用。除了不

① 李晋:《尼日尔移民车沙漠抛锚致90人干渴而死》,载国际在线网站:<http://gb.cri.cn/42071/2013/11/01/782a4305563.htm>, 2015-08-23。

② “Euro-Mediterranean Relations and the Arab Spring”, EU Center in Singapore: Background Brief, No. 6, October 2011, p. 19.

③ Katharina Natter, Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer? Washington DC: MPI (Migration Policy Institute), May 28, 2015, <http://www.migrationpolicy.org/article/revolution-and-political-transition-tunisia-migration-game-changer>, 2015-07-29.

断增加的埃及人通过利比亚偷渡地中海到意大利,也有来自苏丹、厄立特里亚、索马里和埃塞俄比亚的劳工,他们通常住在开罗,然后通过苏丹、乍得和埃及到利比亚。跨撒哈拉移民过程耗时一个月到几年不等,他们经常需要在某个城镇暂时停留,并在那里工作,挣到足够的钱后再开始下一段路程。移民在穿越撒哈拉到北非的过程中,通常需要花数百美元给受贿者和走私者,以及交通和日常必需的费用。2003年,据摩洛哥研究员拉赫鲁(Mehdi Lahlou)估计,乘坐一艘从摩洛哥到西班牙的船,未成年人要付200美元,摩洛哥人是到500~800美元,而对撒哈拉以南法语和英语非洲人分别是800美元和1200美元。从利比亚到意大利的价格大致相同。^①

然而,跨撒哈拉商路上不只是想去欧洲的非正规移民,还有一些从事正常经商和生产的工作移民。譬如,在塞内加尔、马里和毛里塔尼亚,一些经商者形成了较为固定的陆上贸易网络,而且有不少来自西非和中非的移民在毛里塔尼亚从事渔业生产。他们不仅补充了后者的劳动力不足,而且为家乡人民带去了汇款或海产品。^②这些移民很大程度是出于主观能动性,与欧洲战后初期的马格里布情况一样,不存在非法移民的问题。但随着美国在这一地区部署反恐主义的泛萨赫勒倡议^③之后,连正常的移民都会被怀疑为恐怖分子,自然加剧了撒哈拉以南非洲与马格里布国家的压力,影响了马格里布国家自身的发展。

(二) 移民问题的影响

移民对出生国和居住国的影响视具体情况而定,并不存在纯粹的利和弊。对移入国而言,消极方面首先是移民带来的人口压力。由于接受国尚未在这方面做好准备,移民过多地到来引起住房和就业岗位的短缺,以比利时和德国为例,估计两国2015年分别接纳2000名和1.5万名移民(包括难民在内),但实际数字很可能分别高达1.5万和8万人;^④其次是当地居民因生活

① Hein de Haas, "Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends".

② Armelle Choplin and Jerome Lombard, "On west African Roads: Everyday Mobility and Exchanges between Mauritania, Senegal and Mali", *Canadian Journal of African Studies / La Revue canadienne des études africaines*, Vol. 48, No. 1, 2014, pp. 59-75.

③ 2002年由美国国务院提出与毛里塔尼亚、马里、尼日尔和乍得四国结成反恐阵线,2005年改名跨撒哈拉反恐倡议(TSCI),扩大至11个非洲成员国(除了上述四国,还包括摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、尼日利亚、布基纳法索、塞内加尔)。

④ 资料源自2015年8月20日笔者与比利时学者的私人邮件。

受到干扰而开始排外，由此引发暴力冲突和种族主义抬头；再次是恐怖主义的威胁，很多新到欧洲或第二代和第三代移民在欧洲国家处于边缘化的境地，很容易出现极端行为，2015年8月在从阿姆斯特丹到巴黎的高速列车上发生的持枪案即是一例。^①事实上，外来移民对移民接收国的影响还有积极方面的作用。马格里布和其他非洲国家的移民为西欧国家不断注入新的劳动力，而且承担了当地绝大部分又脏、又累的工作，不仅降低了发达国家的生产成本，而且改善了发达国家的人口结构。

对移出国而言，消极面首先在于劳动力的流失，因为移民大多是青壮年即劳动力人口，移民的输出使国内劳动力短缺，造成发展滞后；其次是专业技术人才的流失，由于国内缺失合适的职位或收入偏低，移民中有不少受过高等教育者到发达国家寻求好的工作环境和收入，并发挥自己的特长。移民的积极面表现为汇入国内（主要是家庭）的收入增加，其总数远超发达国家对发展中国家的发展援助（ODA）；二是社会关系网络扩大，社会资本增加，民间交流可以在很大程度上增进国与国友好关系的发展。这正是摩洛哥和突尼斯等国对移民输出持积极态度的缘由。

突尼斯现有120万人生活在国外，约占其总人口（1125万）的11%，而摩洛哥的海外移民人数超过300万，占总人口（3300万）9%。虽然，摩洛哥海外移民人数的比例不如突尼斯，但由于摩洛哥兼有移民输出与输入，或许可以更好地说明移民对马格里布国家自身发展的影响。因此，本文现以摩洛哥为研究案例，说明马格里布移民对本国发展的影响。

移民是摩洛哥与欧洲关系中最值得关注的问题之一。摩洛哥迁移到欧洲人数的增加，除了招工形式之外，家庭团聚也是一个重要的增长因素。后者分两种形式：一种是男方在西欧国家工作，其妻带着孩子到欧洲与他团聚；另一种是与在欧洲当地取得永久合法居住权的人结婚，他们的孩子出生在当地。第二种移民在1998年已经超过160万。从1981年到2009年，只有1/4在西欧和北欧的摩洛哥移民返回本国。^②

① 哈扎尼（Ayoub El Khazzani）是摩洛哥移民，2014年居住在西班牙，2015年生活在比利时，2015年8月21日从比利时带枪上车，试图在车上制造血案，幸亏被两名美国海军陆战队员制伏，无人死亡。

② Hein de Haas, "Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends".

20 世纪 80 年代中期, 西班牙和意大利由传统的移民输出国变成了输入国。摩洛哥在两国的合法移民从 1980 年的 2 万人增至 2010 年的 120 万人。^①但两国分别在 1990 年和 1991 年出台了签证制度之后, 越来越多的摩洛哥人开始经由直布罗陀海峡非法移民、签证逾期不返或选择定居。欧洲国家尽管采取了诸多控制移民的手段, 但非法移民数量有增无减, 其根源在于南欧国家需要劳动力。摩洛哥人在西班牙的移民数量在 1998 ~ 2007 年间占据了第一位, 直到 2008 年才被罗马尼亚人超过 (摩洛哥当年是 65.3 万多人, 而罗马尼亚移民达 71.6 万多人)。^②

自 2000 年以来, 随着摩洛哥海外移民的增加, 汇回国内的资金激增, 2012 年达 69 亿美元 (与去西班牙和意大利及其他国家移民增多直接关联), 这是外国直接投资的 3 倍和国际发展援助资金的 6 倍, 占国内生产总值的 7%。^③

从摩洛哥的角度来看, 移民是其重要的财政收入及发展资源, 可以减少贫困和失业, 可以促进政治的稳定并增加外汇收入。所以, 摩洛哥向外移民的趋势是不会减弱的。与此同时, 撒哈拉以南非洲到摩洛哥的移民也是有传统的, 这可以从摩洛哥境内的一些族群名称中辨别 (如 “Abid” 是奴隶, “Haratin” 是被解放的奴隶, “Sudan” 是黑非洲人, “Gnawa” 是西非黑人, “Sahrawa 是来自撒哈拉的人”)。^④

然而, 摩洛哥现在面临撒哈拉以南非洲移民到来的挑战, 后者或将摩洛哥视作通往欧洲的跳板, 或者就在摩洛哥非法滞留。目前, 摩洛哥有 2.5 万至 4.5 万非正规移民, 他们没有摩洛哥的合法居留身份, 与许多在欧洲的非法移民一样境遇很差, 甚至更差。^⑤ 这些既可能成为摩洛哥潜在的劳动力, 也可能成为潜在的安全威胁, 这就对马格里布国家移民问题的治理前景提出了挑战。

① Hein de Haas, “Trans - Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends” .

② “Migration and the Global Recession”, A Report Commissioned by the BBC World Service, September 2009, p. 34.

③ Hein de Haas, “Maroc: Préparer le Terrain pour Devenir un Pays de Transition Migratoire” .

④ Sebastien Bachelet, “Morocco Trials a ‘Radically New’ Politics of Migration for Sub - Saharan Africans”, 15 January 2014, <http://allafrica.com/stories/201401151551.html>, 2015 - 08 - 15.

⑤ 笔者 2013 年在摩洛哥首都拉巴特拜访过两名来自尼日利亚、一名来自科特迪瓦的居住者, 他们住在同一家房东的底层, 尼日利亚人的两个房间都非常小, 连床都放不下, 科特迪瓦人的屋里放了一张双人床。后者因为没有语言障碍, 而且是在某足球队效力, 所以其生活状况尚可。而受访的两位尼日利亚人正在等英国的签证, 但获签希望似乎非常渺茫。

欧洲国家试图让摩洛哥在减少通往欧洲的非法移民和过渡性移民时发挥作用,而不是促进摩洛哥国民的流动性,这其实有违摩洛哥的发展意愿。^①于是,摩洛哥政府一方面支持本国移民欧洲,由此获得了移民的回报;另一方面,摩洛哥政府严厉控制跨撒哈拉移民前往欧洲,又因此从欧洲那里获得一笔发展资金,这些均对本国的发展有利。

综上所述,移民问题对发展的影响是双重的,适当的移民政策可以使移民从国家的“包袱”变成社会发展的动力。

马格里布移民问题的治理

移民是一种基本人权,属于全球治理的客体之一。“所谓全球治理,指的是具有国际约束力的国际规制(Regimes)解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题,以维持正常的国际政治经济秩序。”^②由于马格里布移民问题直接威胁到欧洲国家,尤其是南欧国家的安全与发展,由此成为一个跨洲际的全球性问题。所以,它需要欧洲与马格里布国家共同努力。

(一) 欧洲和马格里布国家的治理方案

1. 欧洲的政策选择

针对地中海区域的移民问题,欧洲采取了愈加严厉的措施。从欧共体时期(European Community)的环地中海政策(The Global Mediterranean Policy, 1972-1992)到欧盟的巴塞罗那进程(The Barcelona Process, 1995),我们可以发现:欧盟的战略从发展经济与文化合作的愿望转向了以打击非法移民为首要任务。“九·一一”事件后,欧盟委员会发布的海牙计划(the Hague Programme)^③第一次将反恐怖主义分子和“非法移民”一起提上日程,把两者视作欧盟的共同威胁。虽然没有国际恐怖主义组织参与非法移民的确凿证据,但其成员有浑水摸鱼的可能,威胁移民和欧洲国家的安全。

约旦经济学家伊卜拉欣·赛义夫认为,利比亚领导人卡扎菲“以前所未

① Hein de Haas, “Maroc: Préparer le Terrain pour Devenir un Pays de Transition Migratoire?”.

② 俞可平:《全球治理引论》,载《马克思主义与现实》2002年第1期,第25页。

③ Council of The European Union, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Brussels, 15 October, 2004, <http://www.statewatch.org/news/2004/oct/hague-programme-draft.pdf>, 2015-08-15.

有的移民潮威胁欧洲注定了他的政权垮台”^①。

移民问题之所以引起欧洲国家如此恐惧,主要有3个原因:一是非法移民是欧洲不想让他们进入的人,因为马格里布移民在荷兰、法国和比利时等西欧国家的犯罪率相对比较高;二是移民人数与寻求庇护和难民的人数远远超过了欧盟国家的预料,而欧洲国家因出于经济萧条、就业率下降、社会负担增加的担忧而难以承受;三是担心地中海区域的偷渡有恐怖主义势力插手,地区安全因此受到威胁。这主要是由环地中海区域的特殊性造成的:东边和南边为伊斯兰阿拉伯世界,又是国际“恐怖主义”势力的大本营和中东变局的发源地,战乱已造成上千万难民(仅叙利亚一国就有1160万人)流出。而地中海又像是一个内海,海上有岛屿可以到达欧洲国家,故难民潮势不可挡。

南欧国家早就通过加强边防来严控非法移民,如西班牙在休达和梅里亚架设围栏,还在直布罗陀海峡部署了雷达预警装置。有几个欧洲国家将边境控制“外部化”,即与北非国家联合打击非法移民,要求北非国家重新签订协议以换取发展援助,用资金支持来换取其边境控制的军事装备并限制移民临时工作许可的数量。自2003年起,西班牙与摩洛哥、利比亚与意大利还开始在地中海合作进行边境巡逻。

2004年设立的“外部边界”(Frontex)是新欧盟外部边境控制的机构,负责在塞内加尔、毛里塔尼亚、佛得角和加那利群岛用飞机、直升机和巡逻艇巡逻,以防非法移民、贩卖人口和恐怖主义活动的渗透。“外部边界”的巡逻区域还包括马耳他、意大利的兰佩杜萨岛,以及突尼斯和阿尔及利亚海岸。

然而,欧盟上述限制移民的措施并没有阻挡非正规移民的到来。一些学者建议可以通过适当调整移民政策来改善这一状况:一是临时增加移民的就业类别;二是变更准入条件,如瑞典对高技能的人才放宽签证;三是改善移民条件,以便增加对周期性回归移民的吸引力,等等。^②有鉴于此,我们也可以根据非洲的状况,制定相应的移民政策来改善目前的危机。

2. 马格里布国家的治理方案

众所周知,移民的发生通常源于政治和经济的原因。20世纪90年代,非

^① Ibrahim Saif, *Arab Leaders and Western Countries: Swapping Democracy for Business Interests*, Translation from Arabic by Joumana Seikaly, *Heinrich Böll Stiftung*, pp. 106–110, 106.

^② Demetrios G. Papademetriou, Madeleine Sumption, and Will Somerville, *Migration and Economic Downturn: What to Expect to the European Union*, Migration Policy Institute, January 2009.

洲移民的增加是与利比亚领导人提出的泛非政策、多国内战（阿尔及利亚、科特迪瓦、刚果民主共和国）和经济萧条（西非和东非之角）相伴而生的。进入新世纪之后，撒哈拉以南非洲已经超过北非国家成了被欧洲边防部队截获最多的非法移民来源地。这些移民还遭到了北非国家的抵制，因为后者不愿意看到这么多非正规移民滞留在那里。^①

摩洛哥为了维护与欧盟的关系，1996 年与欧盟签署了欧洲 - 地中海合作协议（AAEM, l' accord d' association euro - méditerranéen）。2003 ~ 2004 年，摩洛哥和突尼斯通过了新的移民法，表示要严惩非法移民者，这也被批评者认为是屈服于欧盟的压力并充当了欧盟的“警察”。

利比亚也同样担当了意大利的“警察”。2004 年，意大利总理贝卢斯科尼（Silvio Berlusconi）和卡扎菲签约，要求后者将非法移民直接从利比亚遣返撒哈拉以南非洲国家，以封锁意大利的南部边境。就在此约签订两个月后，欧盟同意终止对利比亚 18 年的武器禁运制裁。因为贝卢斯科尼劝说的缘故，利比亚获得了承担边境防卫所需要的装备。从 2003 年 8 月到 2004 年 12 月，意大利贡献了 50 架包机、将 5 688 人从利比亚运回其所在的国家，包括孟加拉、埃及、厄立特里亚、加纳、马里、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、苏丹和叙利亚。

欧洲国家与北非国家合作阻止撒哈拉以南非洲的非法移民北上，这很可能导致马格里布国家与撒哈拉以南非洲国家的矛盾加剧，故要求马格里布国家采取适当的政策来缓解这一矛盾。

马格里布国家与欧洲国家协力打击非法移民，但与此同时也可以调整自己的移民政策。譬如，摩洛哥还保留了欧盟要求驱逐的大规模非法移民，因为这会影响到它与西非国家的战略关系，故至今塞内加尔人和马里人到摩洛哥不需要签证。^②

鉴于马格里布移民问题涉及撒哈拉以南的非洲移民和地中海东岸的移民，所以仅靠欧洲和马格里布国家的治理方案是不能解决根本问题的。这就要求马格里布移民问题的治理需兼顾整个非洲大陆。

① Hein de Haas, “Maroc: Préparer le Terrain pour Devenir un Pays de Transition Migratoire?”.

② Sebastien Bachelet, op. cit.

(二) 马格里布移民问题的治理前景

2015 年 6 月 11 日, 非盟委员会主席德拉米尼·祖马 (Nkosazana Dlamini - Zuma) 呼吁即将参加第 25 届非盟首脑会议的非洲各国领导人尽一切可能阻止移民危机, “因为移民人数的增长以及越来越多的难民偷渡去欧洲, 将会加剧非洲各国技术型人才短缺及经济困境。”^① 阻止移民危机的发生, 需要相关利益攸关国采取适当的措施, 而所有适当的措施必须兼顾马格里布国家、欧洲和非洲的实情。

首先, 从人口学角度看, 欧洲老龄化严重, 无论如何需要补充年轻的新生劳动力, 而非洲是最年轻的大陆, 拥有相当大的人口红利 (Demographic Dividend)。人口红利是指 15 ~ 64 岁的劳动力人口 (Active Population, 也可以理解成“就业人口”) 在总人口中的比重大、抚养比率低。而抚养比率 (Dependency ratio) 是 14 岁以下人口数 (包括 14 岁) 与 65 岁以上的人口数相加, 然后除以 15 ~ 64 岁的人口数所得到的百分比。抚养比率可以分为孩子抚养率 (Children dependency ratio) 和老人抚养率 (Aged dependency ratio) 两个部分: 14 岁以下人口数除以劳动力人口数所得百分比为孩子抚养率, 而 65 岁及其以上人口数除以劳动力人口数所得百分比为老人抚养率。

非洲的人口红利是否可以缓解移民问题、促进非洲的经济发展? 从潜在的赡养比率 (Potential Supporting Ratio), 即劳动力人口数与 65 岁以上人口数的比例是 12.9 : 1 来看, 非洲具有很大的人口优势。非洲人均寿命在 2010 ~ 2015 年间仅 57 岁, 所以他们赡养老人的负担很小。但由于 14 岁以下的人口占 41% (而世界平均数是 26.5%), 说明抚养儿童的负担很重。^② 因此, 非洲的人口红利还是要打折扣的。况且, 要使人口红利兑现, 非洲国家要重视青少年的教育与健康 (包括营养和疾病预防), 减少 5 岁以下的婴儿死亡率和孕产妇的死亡率, 这些都属于截至 2015 年的联合国“千年发展目标” (MDGs) 制定的目标, 但因为没有实现, 所以要留给后续的发展目标。

其次, 从发展现状看, 非洲是向欧洲提供移民劳动力的传统大陆, 而欧洲是经济发达地区, 所以非洲向欧洲移民的趋势短期内仍然不会改变。既然

① 《非盟主席呼吁解决非洲移民危机》, 载新华网: http://news.xinhuanet.com/photo/2015-06/12/c_127907321.htm, 2015-08-23.

② Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Prospects The 2015 Revision, Key Findings & Advance Tables*, New York: The United Nations, 2015, p. 66.

欧洲都能提出上述增加移民类别、改善移民条件、吸引移民回归的建议,非洲国家也应重新制定更加宽容的移民政策。以摩洛哥为例,该国因忽视移民的权利而受到非政府组织与国际人权组织的批评,导致2013年做出重大改革的决策,重启“难民和无国籍保护署(Bureau de Protection des Réfugiés et Apatrides)”,允许移民的子女上学,并自2014年起实行“例外”法规等。此外,在摩洛哥出现了一些民间团体,包括移民、宗教、律师等组织,他们本着尊重人权的意愿,帮助摩洛哥在海外的移民和撒哈拉以南非洲国家在摩洛哥的移民。^①

再次,从非洲移民的发展趋势看,非洲向欧美发达国家移民的趋势不会改变,而且大多数是合法移民。欧洲国家也可以通过法律手段或大赦使一部分非法移民转变成为合法移民,譬如,西班牙经过1985~1986年、1991年、1996年、2000年、2001年和2005年共6次修订移民法,使其境内83%的非法移民获得了合法居留的地位。^②另外,希腊2001年大赦非法移民22.8万人,意大利2002年大赦63.5万非法移民,葡萄牙2004年大赦3万非法移民,西班牙2005年大赦57.5万非法移民,均有助于这些新的居民移到其他申根国家。^③这些移民无疑将成为巨大的潜在劳动力补充欧洲市场。^④与此同时,他们将自己所挣的外汇寄回国内,促进了非洲本土人民生活的改善和经济的发展。

最后,我们看到凡是到达欧洲的非洲移民总是想尽办法留下来,通常是走人道主义救援的途径。一些移民未能抵达欧洲,就聚集在摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚的港口和埃及首都开罗,另有一些移民则滞留在跨撒哈拉沿线,而贸易的繁荣有助于复兴过去的驼队商路和沙漠中的绿洲,如马里的加奥、尼日尔的阿加德兹、乍得的阿贝歇(Abéché)、利比亚的塞卜哈和库夫拉(Kufra)、阿尔及利亚的塔曼拉塞特,以及毛里塔尼亚的努瓦迪布

① Sebastien Bachelet, op. cit.

② “Migration and the Global Recession”, A Report Commissioned by the BBC World Service, September 2009, p. 34

③ Katharina Natter, *Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer?* Washington DC: MPI (Migration Policy Institute), May 28, 2015, <http://www.migrationpolicy.org/article/revolution-and-political-transition-tunisia-migration-game-changer>, 2015-07-29.

④ Katy Long, *From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential*, Washington DC: Migration Policy Institute, May 2015.

(Nouadhibou), 等等。^①

尼日尔北部阿加德兹是笔者亲眼所见的中世纪跨撒哈拉商路中得以复兴的古城,究其原因有:一是政府对老城进行了结构改造、拓宽了进入市场的街道;二是与北部距离 50 公里的铀矿重镇阿尔利特(Arlit)有公路连通,且同属一个行政大区,阿加德兹是大区的首府,为政治中心;三是伊斯兰教的作用,矗立在城市中心的清真寺拥有世界上最高的泥砖宣礼塔,成为穆斯林的圣地。另外一个非常重要的原因就是移民的到来,很多豪萨人到此经商,城市也得以扩大。

从上述实例中,我们看到非洲复兴的希望和巨大的潜力。非洲的资源(包括重要的移民资源)依然可以支撑非洲的发展,前提是这些资源能够真正掌握在非洲国家和人民的手里。

结 语

移民问题交织着历史与现实、政治与经济、宗教与社会等错综复杂的联系。马格里布移民问题更是与整个地中海周围的西亚、南欧和撒哈拉关系密切,是一个超越主权国家和洲际边界的全球性问题。它对欧洲、马格里布及整个非洲国家的发展都提出了严峻的挑战,所以需要多层次、多方位、多主体参与合作,亟待制定超越国家的区域性和全球性治理方案。

移民问题归根结底还是一个最基本的人口问题。非洲要正确认识并发挥其人口红利的优势:大批 15~64 岁的劳动人口是一笔巨大的社会财富,它不仅可以补充和更新老龄化严重的欧洲国家所需的人力资源,而且可以源源不断地提供非洲发展的新生力量。但应重视青少年的教育和职业培训,减少婴幼儿死亡率,提高人口质量,只有这样才能充分发掘人口潜力并发挥人才的作用。

非洲国家与其担心人才的流失,不如制定适当的人才政策,注重培养本土的人才,采用优惠的政策引进人才和留住人才,这些人才很可能就是回归的移民。所有移民都是潜在的人力资源,如何把移民变成发展的动力,而不

^① Hein de Haas, "Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends", op. cit.

是沦为地中海沉船的牺牲品，制定合理的政策是关键。

面对不属于非盟成员国的摩洛哥，处于分裂状态的利比亚和索马里等国，非盟应采取灵活应对的政策。摩洛哥本可以为非洲大陆的发展起到更积极的作用，而并非执念于“脱非入欧”。北非其他国家也可以在撒哈拉以南非洲发展方面发挥作用。另外，针对萨赫勒－撒哈拉地带的权力“真空”和“恐怖主义势力”猖獗，是否可以考虑用移民开发的经济手段，尝试打破严格的国界壁垒、建设相互贯通的交通设施、复兴跨撒哈拉商路的贸易和文化交流，以此遏制走私与恐怖主义活动。总之，不要让非洲大陆的国家有排外的倾向，因为非洲需要团结和相互支持。马格里布移民问题及其治理前景有赖于非洲大陆和环地中海国家的共同努力。

On the Issue of the Migration in Maghreb and Its Governance

Pan Huaqiong

Abstract: The complexity of the migration issue of Maghreb lies in its dual flow, which is the Maghreb emigration to the European countries on the one hand, and the sub - Saharan African immigration to the Maghreb countries on the other. The migration issue of Maghreb is linked closely with Europe to the north of the Mediterranean and the Sahara to the south. It is a global issue beyond national and continental borders. The formation of this issue has its special historical and realistic factors. The migration has a dual impact on the development of the Maghreb countries. Both of the European and the Maghreb countries have taken a variety of measures to eliminate migration's negative effects. Given the complexity of the migration issue of Maghreb, it requires urgently all parties concerned, by a multi - level and multi - aspect cooperation, to make a regional and global governance scheme beyond the nation - state boundaries.

Key Words: Migration; Maghreb; Trans - Sahara; Africa; EU

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)