

政党政治视角下的德国移民问题*

王丹逸

内容提要 德国有四分之一的人口具有移民背景,是欧洲最主要的移民和难民接收国,近十几年来移民议题在德国政治中的显著性不断上升,2015年后爆发的难民危机加速了这一进程。本文梳理了德国移民问题的发展,并从政党政治的视角,分析了21世纪以来主要政党在移民问题上的立场和背后的影响因素。意识形态和德国特殊社会历史因素是影响政党政策选择的两大主要因素。政党需要在移民问题的不同阐释方式之间寻求平衡,以使其移民政策符合政党的意识形态立场,主流政党的意识形态基础更复杂,其政策选择面临更多掣肘,在极右翼的冲击下保持温和、稳定。德国基于血缘的身份认同模式使部分政党的融合政策较为保守,同时德国对排外主义的警惕也限制了反移民政党的活动。随着移民现实的不断发展和德国经济社会的变化,移民问题的复杂性进一步提升,德国政党围绕这一问题的争论仍将继续。

关键词 德国 移民政策 政党

移民问题是21世纪以来德国政治中争议最多,最引人注目的议题之一。从2000年代初围绕《国籍法》修订的激烈辩论,到几年前中东难民危机的爆发,再到2022年乌克兰危机引发的新一波难民潮,移民问题一直牢牢盘踞在德国政治议程中,成为影响当下和未来德国政治走向的一个重要因素。面对移民国家的事实,大部分的德国政党已经将移民政策作为其政策主张的重要组成部分,但不同政党之间甚至同一政党内部围绕移民议题的争论却十分激烈。新兴政党已经将移民问题作为吸引选民的手段,而主流政党的移民政策上陷入左右为难、游移不定的困境,使其在应对关于移民问题的挑战时显得较为吃力。本文从政党政治的视角对21世纪以来移民问题在德国的发展进行了梳理,特别是政党关于移民问题的共识、争议、矛盾,从意识形态和社会历史两个方面解释了影响和制约政党立场的因素。

德国移民问题的特殊性在于庞大的移民规模与滞后的移民政策之间的矛盾。德国统一时,已有约450万外国人生活在德国,占德国总人口的7.5%。^①除此之外还有许多已经取得德国国籍的移民,以及数量无法考证的非法移民。受到以族群为核心的身份认同传统的影响,“德国不是移民国家”在20世纪90年代末之前几乎是德国政治中的一条铁律^②,不承认移民国家的身份就意味着不需要推行系统的移民政策,“没有移民政策的移民国家”成了德国移民政治最大的特点^③。经过

* 感谢《世界民族》编辑部审稿老师和外审专家的修改意见,作者文责自负。

① Green Simon, “Germany: A Changing Country of Immigration”, *German Politics*, vol. 22, no. 3, 2013, pp. 333–351.

② Thomas Faist, “How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978–1992”, *West European Politics*, vol. 17, no. 2, 1994, pp. 50–71; Meier-Braun Karl-Heinz, *Deutschland, Einwanderungsland*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002.

③ 宋全成《德国移民问题与无移民政策的移民国家》,载《齐鲁学刊》,2004年第1期。

20世纪末的庇护大辩论、关于新《国籍法》和《移民法》的两次大争论后,移民议题从边缘走向中心,大部分德国政党承认了“移民国家”的事实,德国移民政治和移民政策进入了新阶段。国内学界对德国移民政策的变化也给予了关注,特别是移民融合领域的政策走向。^① 这些研究表明,尽管移民政策已经成为德国政府最主要的关心事项之一,但德国国内对移民政策导向仍有争议。难民危机之后,移民议题被推到聚光灯下,民众对该议题的关注度迅速上升,移民政治有了新的面貌。在这一过程中,德国政党既在努力适应形势、回应挑战,同时也在引领、塑造着德国政治和社会中围绕移民问题的讨论。

一、德国移民政策的变迁与移民议题的中心化

战后,随着移民源源不断地涌入,德国逐渐成了一个移民国家,移民议题在德国政治中的地位经历了从边缘化到常态化再到中心化的变化过程。

冷战时期,德国虽然已经开始大规模接收和引进移民,但移民属于边缘议题。二战以后,西德政府采取了一系列促进经济恢复的改革措施,实现经济与社会的快速复苏和发展,成为欧洲经济增长的重要引擎。强大的经济实力令德国从20世纪50年代开始就成了一个充满吸引力的移民目的地。20世纪50年代开始,德国先后与意大利、希腊、土耳其、葡萄牙等国签订了引进客籍工人的协议。由于客籍工人的数量相对有限,再加上按照协议他们在一到两年的劳动合同期满后就会返回来源国,逗留时间不长,除了有关的农业和工业部门对这一政策表示关切外,他们的到来并没有对社会造成太大影响,也没有促使德国出台相应的移民政策。引进客籍工人的政策在1973年被终止,但移民的步伐并未因此暂停,一方面,招募政策的终止后,许多客籍工人担心返回来源国后将不再有返回德国工作的机会,于是干脆留在了德国。德国出台家庭团聚政策后,他们将家人也接到德国。另一方面,更多的外国人想方设法以难民或回迁者的身份进入了德国。1980年,外国人占德国总人口的比例已经达到了7.2%。^② 随着移民数量的增加,外来者与本地人之间的摩擦也越来越明显,反移民团体和政党层出不穷,但他们的影响只限于地区层面,在联邦层面,主流政党的立场虽有差异但大致方向总是一致的:为了满足劳动力市场的需求和坚持人道主义的承诺,德国政府不会强制遣返数以百万计的移民,但基于“血统原则”的身份认同传统又让主流政党回避“移民国家”的事实,不愿意将移民视为本国社会的永久成员。因此,移民管理的宽松程度总是在经济形势和不同团体的影响下反反复复。面对移民给本国社会带来的影响和挑战,德国政府的回应方式是采取临时的融合政策、鼓励移民归乡等措施。这一时期,移民议题在德国政治中的地位比较微妙,一方面,政党政治中从来不缺少关于限制和减少移民数量的争论,尤其是在经济危机期间,极右翼政党德国国家民主党(NDP)就曾利用具有排外色彩的口号,在7个联邦州的议会中取得议席,在全国选举中得到了接近5%的选票,距联邦议会仅一步之遥。^③ 另一方面,移民问题整体而言还是个边缘议题,除了在个别特殊情况下,移民政策对选举的成败影响有限。^④

^① 郑朗、伍慧萍《新世纪德国移民融入政策及其理念分析》,载《德国研究》,2010年第4期;伍慧萍《德国难民和移民政策的调整趋势与影响》,载《当代世界》,2018年第9期;唐毓《德国移民融入政策:理念、结构与领域》,载《德国研究》,2019年第1期。

^② GENESIS-Online Datenbank: Bevölkerung, Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=themes&levelindex=0&levelid=1602639901081&code=1#abreaderumb>,访问日期2022年3月20日。

^③ Eytan Meyers, *Immigration Policies of Germany, International Immigration Policy*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 121 - 172.

^④ Oliver Schmidtke and Andrej Zaslove, "Politicizing Migration in Competitive Party Politics: Exploring the Regional and Federal Arenas in Germany and Italy", London: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 177 - 199.

德国统一后到 21 世纪初,移民议题真正进入了政治议程并被固定下来,成为德国政治中的常态化议题。这一阶段,移民问题的发展主要受到两次争论的影响。

第一次争论是 20 世纪 80 年代末到 20 世纪 90 年代初围绕庇护权问题展开的“庇护大辩论”。这次辩论的主题是是否应该维持宽松且特殊的庇护政策。德国战后的庇护政策是独特历史经验和冷战时期国际政治格局共同作用下的产物,战后联邦德国的《基本法》对庇护权作出了相当慷慨的规定,凡受政治迫害者均有权前往德国寻求庇护,这使德国成为西欧最重要的难民接收国。20 世纪 70 年代中期以后,由于移民工人招募政策的终止,德国收到的庇护申请数量迅速增长,1980 年到 1993 年期间,德国收到的庇护申请数量是欧共体和欧盟成员国所收到的庇护申请总数的 50.8%。^① 1990 年,德国收到了接近 20 万份庇护申请,1992 年这一数字达到顶峰,接近 44 万份。由于难民资格的认定标准,即“受到政治迫害”原本就有很强的主观性,也有不小的调查难度,德国很难对所有庇护申请者的情况都做出准确的判断。联盟党认为,许多庇护申请者并不符合规定,只是出于经济动机才想移民德国,这种滥用庇护权的做法违背了《基本法》的初衷,给德国带来了难以承受的负担。为了控制庇护申请者的数量,德国政府先后对庇护法做出了三十多次修改。针对“经济难民”的问题,德国延长了庇护申请者在提出庇护申请到可以在德国找工作之间的等待期,又削减了给予难民的社会福利。但这些措施的效果并不能让联盟党满意,20 世纪 90 年代初,在联盟党的主导下,庇护政策成了两大政党在州议会选举中针锋相对的问题。在经历了几次州议会选举的挫败之后,社民党为了挽救即将进行的 1994 年联邦选举,与联盟党达成“庇护妥协”,对《基本法》作出修改,大大收紧了庇护政策,不再接收来自“安全的第三国”——也就是德国所有的陆上邻国——的庇护申请者。这场“庇护大辩论”是移民议题第一次在德国政治中集中爆发,它不仅改变了德国的庇护政策,还将移民这个原本处于政治边缘的议题纳入了政治议程中,移民政治开始成为政党竞争中无法回避的领域。

第二次争论是红绿联合政府时期执政党与在野党围绕《国籍法》修改和《移民法》设立的博弈,这次辩论的焦点不仅包括德国是不是移民国家的问题,还涉及了德国人的身份认同。大部分移民国家的国籍法都采用“出生地原则”,将“在本国领土出生”作为自动获得公民身份的唯一标准,但德国从 1913 年以来采用一直是“血统原则”,加入德国国籍只有两种方式,一是拥有德国血统,二是通过极为严苛的考核标准后申请入籍。按照这一规定,数百万在德国生活多年的移民,以及他们出生、成长在德国的后代还是很难成为德国公民。左派政党认为,“血统原则”已经不适用于德国的现实情况,不仅剥夺了第二代移民的合理权利,也不利于移民融合,应该适当采用出生地原则,并承认双重国籍制度。1998 年,社民党和绿党联合政府上台后立即开始推动移民政策改革,包括修改《国籍法》,设立德国第一部《移民法》。联盟党虽然承认移民政策改革的必要性,但强烈反对宽松移民政策。为了弥补联邦选举中的失败,联盟党决定以移民政策作为焦点议题在地方选举中对抗红绿联盟。1999 年,基民盟在黑森州的选举中大肆宣传移民政治,使移民成为选民第二关心的议题,仅次于失业问题,借此击败社民党赢得选举。^② 按照德国法律规定,法案需要在联邦议会和参议院分别获得多数通过才能提交总统签署,此前红绿联盟正是凭借在议会和参议院的多数优势推动了新《国籍法》的通过,但基民盟此次获胜导致执政联盟失去了在参议院的多数席位,接下来

^① Eytan Meyers, “Immigration Policies of Germany”, *International Immigration Policy*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 121 – 172.

^② Oliver Schmidtke, “From Taboo to Strategic Tool in Politics: Immigrants and Immigration Policies in German Party Politics,” in Werner Reutter (ed.) *Germany on the Road to “Normalcy”: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998–2002)*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 161 – 182.

的《移民法》要获得通过就面临巨大阻力,双方的争夺格外激烈。参议院由各州按人口比例派出的代表组成,每个联邦州在表决中的投票被视为一个整体,无论代表们是否来自同一个政党都必须统一意见。执政联盟与反对党之间的差距极其微弱,最终,社民党拆分了勃兰登堡州社民党代表和基民盟代表的选票,以35对34的多数强行通过了法案。这种操作随后被裁定违宪。尽管《移民法》历经波折最终还是在2005年开始实施,但表决过程中的违规行为使执政联盟受到许多指责,社民党为此也付出了沉重的政治代价。

2005年,《移民法》的生效标志着移民议题在德国政治中的重要地位被固定下来,移民问题成了一个常态化议题。这部姗姗来迟的法律系统地对移民引进和移民融合做出了规定,填补了德国作为一个主要移民目的国的政策空白。虽然这部《移民法》除了对居留权进行改革之外,没有对之前的移民政策做出重大修改,但在《移民法》艰难问世的过程中,激烈的辩论迫使政党对移民议题表态,除了基民盟和基社盟之外,其他几个重要政党纷纷公开承认德国是一个移民国家,这意味着移民将成为政治议程中无法回避的议题。同年,北威斯特法伦州任命拉舍特(Armin Laschet)为第一任融合事务部部长,随后多个联邦州也设立了相同的职位。默克尔政府上台后,德国开放移民政策有所收紧,但融合政策仍得到了持续推进。2006年起,德国召开了第一届移民融合峰会(Integrationsgipfel),至今已经召开了十三届。2012年,德国在第五届融合峰会上提出了国家融合行动计划(Nationaler Aktionsplan Integration),明确了融合政策的具体目标和五个阶段:第一步是移民前的准备阶段,重点是为潜在移民提供更多信息和支持;第二步是初步融合阶段,重点是移民提供必要的支持和语言、技术培训;第三步是融入阶段,重点是促进移民融入就业市场并逐步稳定;第四步是共同发展阶段,重点是满足移民医疗、住房、文化等多方面的需求;第五步是紧密团结阶段,重点是保障移民的政治权利^①。为促进上述融合目标的实现,德国多管齐下,在教育、就业、社会、文化等多个领域采取了措施,协助移民适应德国的工作和生活环境。

2014年难民危机逐渐发酵并爆发以后,移民议题走向了德国政治舞台的中心。难民危机是移民问题在过去几年中引起轩然大波的直接原因。2015年以后,从中东和北非地区前往欧洲的移民和难民数量激增,根据欧洲边境于海岸警卫队(Frontex)的统计,非法入境欧洲人数在2015年达到182万的高峰^②。德国是为分摊难民数量最多的欧盟国家,2015年到2019年底,德国收到了超过160万份庇护申请。^③难民的安置、审批工作给德国带来了极大的压力,难民与本地人之间的摩擦频繁发生,导致社会矛盾激化,排外主义抬头,极右翼政党德国选择党(AfD)凭借反移民宣传吸引了大批选民,成功进入联邦议会,给主流政党造成了不小的冲击,迫使德国政界更加关注移民问题。虽然在西欧国家中,德国所接收的移民是最多的,但由于过去移民议题绝大部分时候都相对低调,德国民众对这一议题并不那么在意。“欧洲晴雨表”的调查显示,在2012年以前,德国民众对移民议题的关注度几乎是几个主要移民接收国中最低的,只有不到10%的被调查者认为移民是本国面临的最重要的两个问题之一。2014年以后,受到难民危机的影响,数字迅速上升,在2015年底达到76%这一前所未有的高点。^④

另一方面,移民问题在德国政治中地位的进一步提高也有其必然性。进入21世纪以来,德国

^① „Nationaler Aktionsplan Integration“; Die Bundesregierung, <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de/aktionsplan>, 访问日期:2022年3月18日。

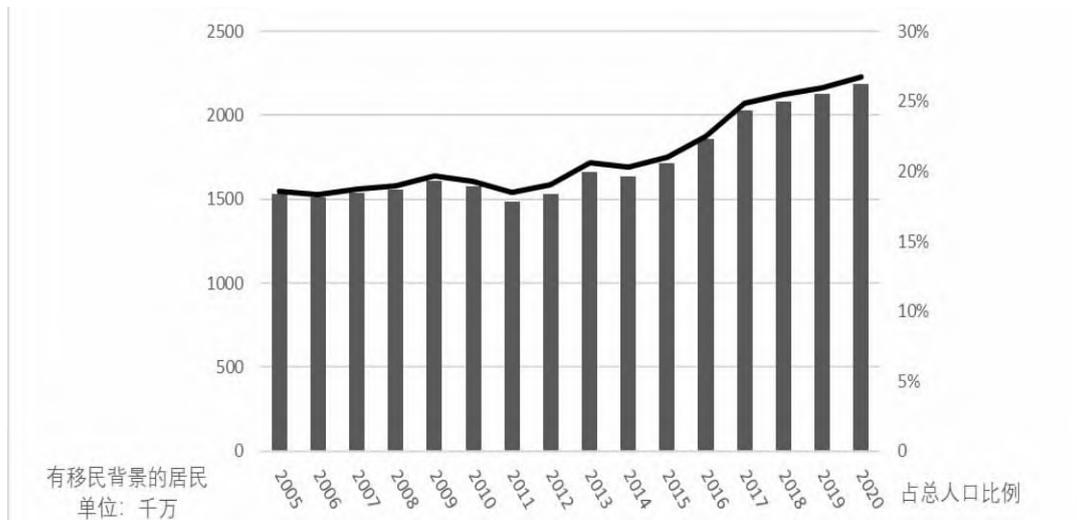
^② “Annual Risk Report”, Frontex, 2016.

^③ „Das Bundesamt in Zahlen 2019 Asyl, Migration und Intergration 2020“; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2021, 这里的难民数量以初次申请者数量为准。

^④ “Standard Eurobarometer, Germany”, European Commission, 2011—2021.

的移民数量稳步增长,尽管遭受经济危机的打击,德国对移民的吸引力却没有任何减弱的趋势。伴随欧盟东扩的脚步,来自波兰、罗马尼亚、保加利亚的移民迅速增加,截至2020年,超过四分之一的德国居民有移民背景(本人或其父母中至少一方有移民经历的人),其中有1156万人是德国公民。^①

图1 德国有移民背景的居民数量统计^②



移民数量增加的同时,移民融合方面的问题也逐渐暴露出来。融合政策的姗姗来迟给移民群体以及德国社会带来了难以扭转的重负。经济合作与发展组织(OECD)的研究调查了15个遍布全球的主要移民国家和地区的第二代移民教育情况,德国是第二代移民学生与本国学生学习表现差距最大的国家,第二代移民的表现远远落后于没有移民背景的学生^③。相应的,移民的经济状况也落后于本国人,没有移民背景的德国人中有11.8%面临贫困威胁,而在有移民背景的人中这一比例高达28.1%^④。在多种因素的共同作用下,移民议题成了德国政治中的核心议题之一。

移民议题从被忽视到引起争论和重视的过程不仅是对移民社会现实的回应,也与后冷战时代德国政治所谓“正常化”的进程紧密相连。在最近几年中,移民问题不仅成了保守派和自由派对峙的前沿,还是引发政党和政党联盟内部激烈争论的导火索。政党在移民议题上的立场和策略是塑造移民政治的关键力量,移民议题在政党政治中的发展反映了德国社会在这一问题上的矛盾、分裂,也折射出在新的国际形势下,德国政治观念和政策实践所面临的重大挑战。

二、21世纪以来移民议题在政党政治中的发展

经过施罗德政府时期关于移民问题的激烈辩论,德国各个政党已经将这一问题作为其竞选和施政纲领中的一大重点。无论政党对移民问题持何种态度,都不得不承认,推行合理的移民政策,

^① *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ausländische Bevölkerung Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2020*, Deutschland Statistisches Bundesamt, 2021, S. 3.

^② 数据来源:根据以下报告整理。Deutschland Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ausländische Bevölkerung Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2005—2020*, 2012年及以后数据以2011年人口普查为基准。

^③ “Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003”, OECD, 2006, p. 32.

^④ „Arbeitsgefährdungsquote 2020 nach Migrationshintergrund“, Statistische Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-arbeitsgefaehrung.html>, 访问日期:2022年3月21日。

特别是移民融合政策迫在眉睫。

近20年来,进入联邦议会的政党有:基民盟和基社盟组成的联盟党(CDU/CSU)、社民党(SPD)、绿党(Bündnis 90/Die Grünen)、自民党(FDP)、左翼党(Die Linke)和选择党(AfD)。这六个政党和政党联盟在移民问题上的主张既有针锋相对之处,也有一定的共识。在最近的几次联邦选举中,各政党都对移民政策做出了明确表态,总体上左派政党和绿党更支持开放移民政策,右派政党主张控制移民,越是靠近政治光谱中点,越是主流的政党,在移民政策上的立场也越中庸。

政党之间的争论主要集中在三个问题上,一是关于移民引进和入籍标准的争论。德国是欧洲经济的发动机,但本地劳动力无论是在数量上还是成本方面都无法满足市场需求,长期来看,引进移民是德国保障经济发展的必然选择。因此,引进符合市场需求的劳动力是绝大部分德国政党的共识。部分右派政党主张通过积分制来筛选移民,积分制也是目前移民国家最常见的移民引进模式之一,这种模式的最突出的功能就是通过技术考核的标准筛选符合市场需求的移民。虽然左派政党认为这种方式过于强调市场导向,忽略了一部分非技术型移民的需求,但默克尔时期的大联合政府和自民党都是积分制的支持者,2017年颁布的德国新《移民法》已经采用了积分制。移民入籍问题也是争论的焦点,2000年《国籍法》放宽对移民入籍的规定,虽然“血统原则”依然被部分保留下来,但出生在德国的第二代移民获得了选择的机会,即“选择义务”(Optionspflichtig)。父母仍为外国公民的第二代移民在年满23岁(后改为21岁)之前可以保留德国及其母国的双重国籍,之后只要移民满足在德居住满8年,或在德学习满6年,或在德取得学业/职业培训毕业证明这几项条件中任一条,就可以在放弃母国国籍的前提下正式入籍德国^①。这一规定是当时的红绿联合政府与联盟党妥协的产物,相当于事实上还是不承认双重国籍。近几年来,除联盟党和选择党外,其他主流政党都主张放宽目前的入籍规定,放开对双重国籍的限制。

二是关于移民融合的争论,这几乎是所有政党的共同关切,但不同政党的融合理念有很大区别。移民融合主要涉及了两大维度,一个是结构和制度的维度,即移民是否参与到接收国社会的就业市场、教育、社会保障体制等机构。另一个是文化的维度,通常包括对接收国语言的掌握、社会的了解、文化取向的认同和政治融入。^②移民在结构和制度层面内的融合没有太多争议,提高移民的知识技术水平,促进移民与就业市场的衔接是各个政党的共识,但在文化维度上,对移民融合的侧重点和标准则存在不同看法。左翼党和绿党强调移民的“政治融合”,主张维护移民在本国的政治权利,鼓励移民参与本国政治,移民对本国文化的认同是次要的。右派和中左的社民党强调的是移民的“文化融合”,他们要求移民掌握本国语言,适应本国价值观。从德国移民融合政策的发展趋势来看,后者所代表的“主导文化”理念比前者所代表的“多元文化”理念得到了更多的实践^③。

三是关于庇护政策的争论。虽然除了选择党外的所有政党在原则上都同意接收难民,但是否应该设置数量上限,允许难民逗留多长时间,政党的主张各有不同,绿党和左翼党强调人道主义,自民党则认为难民在德长期居留的条件是其能够满足市场对劳动力的需求。

每个政党在阐述移民问题时都有各自不同的着眼点,他们涉及了移民问题的若干个侧面,相对边缘的政党往往在移民政策上抓住一个方面进行阐述,如左翼党移民政策中强烈的国际主义倾向,选择党的民族主义倾向,而基民盟、社民党这样的主流大党则试图同时平衡移民问题的不同侧面,既要照顾到劳动力市场的需求,体现出人道主义的精神,又要考虑本地社会的接受消化能力。

^① „Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)“; Bundesamt für Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>, 访问日期:2022年3月21日。

^② 伍慧萍《移民与融入:伊斯兰移民的融入与欧洲的文化边界》,上海人民出版社,2015年。第19页。

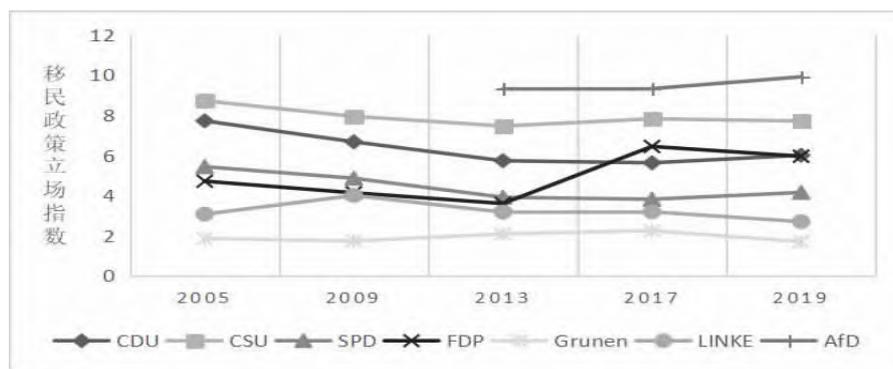
^③ 唐龠《德国移民融入政策:理念、结构与领域》,载《德国研究》,2019年第1期。

何种因素决定了政党在移民问题上的上述政策立场？现有研究提出了三种可能的解释，即德国特殊的社会环境影响了政党在移民问题上的立场、反移民政党造成的压力迫使主流政党做出政策调整、政党自身的意识形态决定了他们对移民问题的态度。

20 世纪 70 年代以后，当其他西欧移民接收国纷纷出现成功的反移民政党时，德国的反移民政党却始终很难取得突破，研究者们认为战后德国政治精英极力与极右翼思想和排外主义划清界限，是反移民政党无法发展壮大的主要原因。^① 这种解释具有一定的说服力，但冷战结束以后德国社会文化也在发生改变。难民危机以后，选择党的崛起打破了极右翼政党无法在德国取得成功的魔咒，说明排外主义在如今的德国非但不是无人问津，反倒颇有一呼百应之势。^② 也有研究认为，反移民政党的出现会导致主流政党为了挽回选民而采取右倾政策，在移民问题上更加保守。^③ 有学者也注意到，难民危机的冲击会导致国内政治的动荡和政治谱系的整体右倾。^④ 不过，反移民政党实际上能给执政党带来多大的冲击还是一个问題，面对极端政党的崛起，主流政党未必会向反移民倾向靠拢，更有可能的选择是明确立场，划清界限。^⑤ 就德国来说，国家民主党（NDP）、德国人民党（DVU）、共和党（Die Republikaner）确实曾经借助移民问题在地方选举中给主流政党造成了可观的压力，但联盟党早在这些边缘反移民政党取得实质性突破之前就开始以移民议题作为选战的话题，与其说是迫于反移民党的压力，不如说是自发的政治竞选的策略选择。

北卡罗来纳大学的专家调查（Chapel Hill expert surveys, CHES）在 2005 年到 2019 年期间对德国进行了 5 次调查，参与调查的专家对政党在移民政策上的立场和移民议题在政党议程中的显著程度进行了评估。以 5 分为中立基准，分支越大代表政党在移民问题上的态度越保守。下图展示的调查结果直观地呈现了德国政党在移民问题上的立场分布，同时也清晰地展示了过去十几年间各个政党在这一议题上的立场变化。

图 2 德国政党移民政策立场 2005—2019 年^⑥



① David Art, *Inside the Radical Right, The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

② Kai Arzheimer, “The AfD: Finally a Successful Right-wing Populist Eurosceptic Party for Germany?”, *West European Politics*, vol. 38, no. 3, 2015, pp. 535 – 556.

③ Michael Minkenberg “The New Radical Right in the Political Process: Interaction Effects in France and Germany”, in Martin Schain (et) (al.), *Contagious Parties Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2002; Pippa Norris, *The Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*, New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2005

④ 伍慧萍《德国难民和移民政策的调整趋势与影响》，载《当代世界》，2018 年第 9 期。

⑤ Joost van Spanje, “Contagious parties: Anti-immigration Parties and Their Impact on Other Parties’ Immigration Stances in Contemporary Western Europe”, *Party Politics*, vol. 16, no. 5, 2010, pp. 563 – 586.

⑥ 数据来源：根据 Chapel Hill expert surveys 1999—2014、2017、2019 调查结果整理。

在2005—2019年间,政党在移民问题上并未体现出整体偏宽松或是偏严格的倾向,他们虽有各自立场,但除了绿党和选择党之外,其他政党的立场相对中立。尽管研究普遍认为排外主义在德国受到更多限制,但2005—2013年期间移民议题的讨论氛围并没有呈现明显的自由化特征。横向对比来看,在选择党出现之前,德国不像英、法、奥等欧洲主要移民接收国那样,存在若干排外主义的政党。但同时,德国主流政党在这一议题上的立场分布与其他国家的政党相比没有明显的差异。从2017—2019年各政党的立场来看,难民危机虽然造成了巨大的政治冲击,但并没有改变大部分政党在移民政策上的立场。自民党(FDP)是一个例外,该党在2013年的选举中经历挫败之后调整了其移民政策立场,从开放移民政策的支持者变为反对者。自民党的立场转变在某种程度上反映了排外主义和反移民思想在德国社会层面造成的影响。但作为主流的中右翼政党,联盟党所受到的影响却并不明显。这种差异也说明,极右翼的崛起对政党立场的影响是有限的。

值得注意的是,虽然近几年移民政治的发展并没有对政党的立场产生重大影响,但难民危机以来,政党对移民问题的重视程度明显提高了。各个政党的竞选纲领留给移民和难民问题的篇幅在过去三次选举中明显增加了,从2021年的选举来看,移民问题已经成为最受关注的辩论议题之一。政党在辩论之中不仅仅是就这一议题进行立场表态,也发展出了更为全面、详细的政策内容,特别是主流政党,纷纷在移民管控、难民政策、移民融合等问题上做出了明确规划。

不再刻意忽视移民问题后,德国人发现他们正在面临许多移民国家共同的难题,包括移民引进如何与经济、外交政策配合,如何促进移民的融入,如何维护移民的权利,如何应对本土文化与外来文化之间摩擦等。近20年来德国移民政治的逐步发展使移民议题“中心化”,政党对移民问题的讨论更频繁,更加积极地宣扬关于移民问题的不同主张。

三、意识形态对政党移民政策立场的影响

意识形态是政党移民政策的决定因素。移民是一个全领域议题,涉及经济、就业、教育、社会、文化等方方面面的政策,政党在将这一议题纳入其原有的意识形态框架中时,尽量使其关于移民政策的主张符合政党原本在各个领域的立场。但对于一部分政党,特别是主流政党来说,移民问题在不同领域的影响突出了其政策立场存在内部张力,譬如,开放的移民政策符合了政党在经济领域支持自由市场的立场,但可能不符合政党在文化领域的保守立场。这种困境使主流政党在确定和调整其移民政策立场时面临掣肘,因此他们倾向于追求平衡、实用的移民政策。

政党意识形态的多维化是移民问题能够在各个方面与政党意识形态产生联系的原因。二战后,西欧国家政党竞争主要围绕经济政策展开,^①左派政党支持国家干预经济,右派则主张充分保证市场的自由,双方的争论内容还涉及个人与国家的关系、再分配制度、宗教政策等。概括来说,关于“国家—市场”关系的看法是各政党意识形态的核心。^②德国也不例外,主流政党中,社民党是支持国家干预的中左政党,基民盟—基社盟和自民党则主张自由市场。但这种“国家干预—自由市场”的左右二元划分法没有反映出政党竞争中的新趋势。一方面,政党在一些重要议题上的立场越来越接近,例如左派政党承认市场的作用,右派政党则开始支持福利国家。另一方面,新的政治议题出现在人们的视野中,英格勒哈特(Ronald F. Inglehart)认为,随着西方国家物质生活水平的提高,人们对后物质主义的议题愈发感兴趣,环保、人权、性别平等、少数族裔权利等议题走入政治领

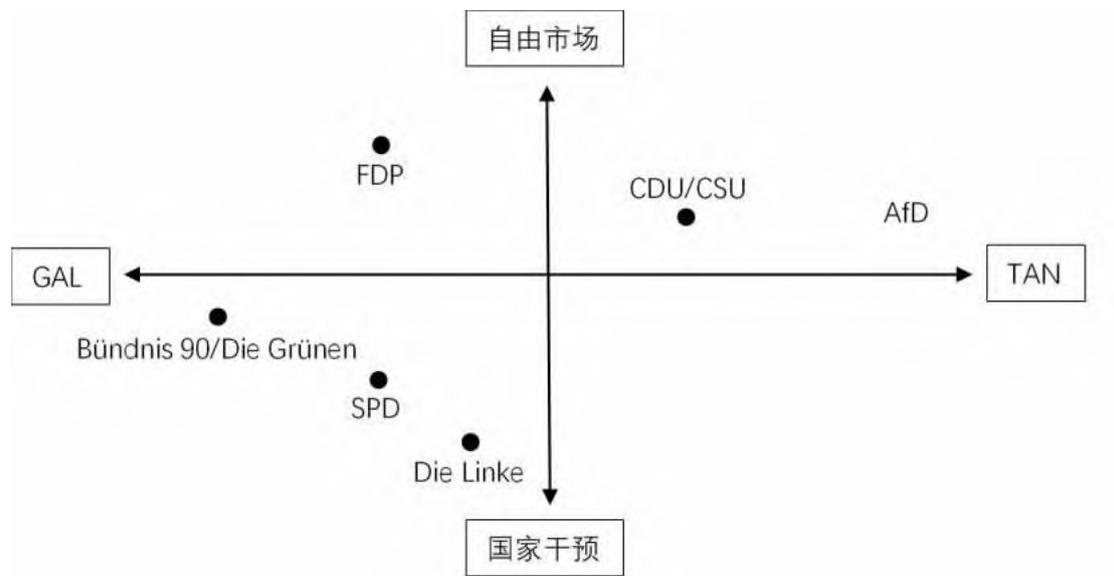
^① John Huber and Ronald Inglehart, “Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies”, *Party Politics*, vol. 1, no. 1, 1995, pp. 73—111.

^② Pontus Odmalm, *The Party Politics of the EU and Immigration*, UK: Palgrave Macmillan, 2014, p. 8.

域,成为新兴政党吸引选民,突出重围的有效手段,传统政党也不得不对这些议题作出回应。^① 其中一些议题并不在“国家-市场”争论的范围内,与政党原本的意识形态立场既没有必然的联系,也没有冲突,它们不能完全被纳入左右二元划分的框架中,因此有学者提出政党意识形态分类的多元维度。胡奇(Liesbet Hooghe)等学者设计了一种以政党在民主自由和权利上的观点作为分类标准的新维度,即“绿色/非主流/自由主义-传统/威权/民族主义”(Green/Alternative/Liberal-Traditional /Authoritarianism/Nationalism,简称 GAL-TAN)的维度。自由主义的或后物质主义的政党倾向于扩大个人自由,例如支持堕胎权、同性婚姻、政治参与等;传统的或威权主义的政党则反对上述主张,他们更看重秩序、传统和稳定。^② 多维度的分类框架反映出政党在新兴议题上的态度,尤其适用于很多新的单一议题政党,不过这种分类不能完全取代传统的左右分野。首先,即使是单一议题政党,在进入主流政坛后也将涉及传统议题,必须在“国家-市场”的问题上做出选择;其次,传统政党虽然对新兴议题的挑战作出回应,但也不会抛弃他们过去的核心立场。^③ 左右划分依然能够反映政党在许多经济议题上的立场,政党的意识形态往往同时包含了两种维度中的内容。

下图展示了德国主要政党在两种维度上的意识形态立场。

图3 德国政党意识形态分布



政党的意识形态定位决定了他们将从何种角度来阐释移民这个复杂的问题。对于主流政党来说,移民议题的挑战在于它是一个复合议题,涉及多个政策领域。首先,是否接纳外国人进入本国的劳动力市场是一个经济政策的问题;其次,外国人应该享有哪些权利涉及所在国的福利政策,选举制度等;此外,移民的融合还涉及教育政策、文化政策,关系到所在国的身份认同,价值观等因素。移民问题的复杂性给政党移民问题塑造提供了不同的方式,“经济利益”“福利国家”“身份认同”

^① Ronald F. Inglehart, “The Silent Revolution in Post-industrial Societies”, *American Political Science Review*, vol. 65, no. 4, 1971, pp. 991 - 1017; Ronald F. Inglehart, “Changing Values among Western Publics from 1970—2006”, *West European Politics*, vol. 31, no. 1 - 2, 2008, pp. 130 - 146.

^② Liesbet Hooghe, Gary Marks and Carole J. Wilson, “Does Left/right Structure Party Positions on European Integration?”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 8, 2002, pp. 965 - 989.

^③ Herbert Kitschelt, “Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies”, *European Journal of Political Research*, vol. 37, no. 2, 2000, pp. 149 - 179.

“安全”和“人权”是移民议题主要的阐释角度。不同政党在讨论移民问题时的侧重点各有不同。

表1 政党意识形态与移民叙事策略

		国家干预	自由市场	绿色/非主流/ 自由主义	传统/威权/ 民族主义
经济利益	开放		○	○	
福利国家	限制	○			○
身份认同	限制				○
安全	限制				○
人权	开放	○		○	

“经济利益”这一阐释方式与自由市场和自由主义的意识形态能够很好地结合。允许人口自由流动符合右派政党对自由市场的要求,移民对国家经济做出了贡献能够为他们支持开放移民政策提供一个强有力的理由。同样,人口自由流动无疑也是全球化的必然要求,契合了自由主义政党的主张。

相反,“福利国家”假说强调的是移民给本国福利制度增加的负担。移民,特别是非技术移民经常是最需要东道国救济的群体,一些原本受益于再分配政策的东道国居民认为移民的到来稀释了他们所享有的福利。以工人阶级为重要票仓的传统左翼政党为了留住这些选民,也可能会主张控制移民。

“身份认同”的说法强调的是移民的非物质因素影响,与基于“国家-市场”关系的意识形态没有明显的联系,但在民族主义维度上,移民带来的文化和社会影响是对本国身份认同的威胁,引起价值观的混乱,导致内部的文明冲突,破坏本国社会的稳定。在保守的民族主义者眼中,身份认同因素甚至超过了经济因素,是移民最重要的影响,也是执行严格的移民政策最为重要的理由。

“安全”是关于移民问题的讨论中无法忽视的维度。重视传统的政党往往强调社会稳定的重要性,非技术移民,尤其是非法移民的较高的犯罪率使他们被视为社会安定的破坏者。911以后,移民更是被与恐怖袭击联系在一起,因此政党要求对过分自由的人口跨境流动进行严格的管理,以打击跨国非法活动,消除恐怖主义的威胁。

“人权”是传统左翼意识形态与新的自由主义意识形态共同的关注点,他们认为移民本质是全球经济不平等关系的产物,属于弱势群体,出于人道主义精神,他们主张对已经入境的移民和境外潜在的移民采取更加宽容的态度。

从上表不难看出,如果政党的意识形态构成是相对单一的,例如只集中于自由市场,或完全倾向于传统/威权/民族主义,那么政党支持开放移民政策或是支持限制移民的立场与其意识形态的逻辑是一致的,不存在明显的冲突。但是,如果政党本身同时拥有不同维度上的意识形态立场,在塑造移民议题时就很容易出现冲突的逻辑。例如,对支持自由市场同时具有“传统/威权/民族主义”特征的右派政党来说,“经济利益”角度的阐释要求实施开放移民政策,但从“身份认同”“安全”角度来说应该限制移民;同样,支持国家干预的“绿色/非主流/自由主义”政党也会面临较大的内部意识形态张力,如考虑“福利国家”角度则应该限制移民,但人道主义要求从“人权”角度考虑

移民政策,对移民采取更宽容的态度。

在德国政党对移民问题的态度中不难发现意识形态因素的深刻影响。由基督教民主联盟和巴伐利亚基督教社会联盟组成的联盟党是典型的基督教民主党。联盟党是自由市场的拥护者,同时又深受宗教保守主义思想的影响。在移民控制政策上,联盟党支持引进外来动力以满足国内需求,特别是技术移民。但移民的到来必然会在社会文化层面造成影响,移民数量越多,文化的多元化趋势越明显,这违背了联盟党关于传统、民族认同的理念。对于联盟党来说,如何平衡移民的经济利益和社会文化冲击是其移民政策立场中的核心问题,既要考虑德国劳动力市场的需求,又要对移民加以一定的限制,避免保守派选民的不满。比如对移民归化设立较高的门槛,要求移民融入德国主流文化,认同德国价值观等。联盟党所面临的意识形态张力也反映在基民盟和基社盟的分歧上。基社盟的意识形态更加保守,更强调移民对德国本土文化的冲击,该党反对基民盟相对温和的移民政策,认为应当采取更严厉的控制措施。无论是在20世纪90年代初的庇护大辩论中,还是在近几年的难民危机中,基社盟总是设法在移民问题上挑战基民盟的政策。

社民党是中左政党的代表,福利国家是社民党最核心的政治主张。福利国家制度下的再分配依赖于对社会成员资格的清晰界定,一部分反对开放移民政策的人认为,移民的介入稀释了原本应该由本国人享受的福利,廉价劳动力还拉低了整体薪资水平,使人们在经济颓势时期更加脆弱。按照这一逻辑,社民党应该支持较为严格的移民政策。事实上,20世纪50年代的社民党确实是招募外国劳工政策的反对者,他们担心外来劳动力会对本国工人产生冲击。1973年时德国国内已经有350万移民,社民党总理勃兰特认为,移民已经“耗尽了我们这个社会的接纳能力”,^①也正是社民党政府终止了外国劳工招募政策。但随着德国移民活动的现实发展与社民党在意识形态方面的调整,该党开始更多地从“人权”角度阐述移民问题。社民党成了开放移民政策与移民融合进程最早也最坚定的推动者。在近几次的选举中,社民党明确支持双重国籍和人道主义的庇护政策,但同时为了不引起选民对就业压力和社会福利的担忧,社民党也与联盟党一样,强调引进技术移民,鼓励移民融入主流社会。

绿党的意识形态核心是生态主义,社会平等、人权也成为其重要的政治主张。在经济领域是实行自由市场还是加强国家干预不是绿党政治主张地关键,因此绿党很少从经济利益、社会福利的角度来论述移民问题,主要是从多元文化和人道主义的视角提出关于移民政策的主张。因此,绿党所提出的移民政策主张是所有主流政党中最宽松的,包括正式承认双重国籍,放松入籍要求,执行更宽容的庇护政策等。

自民党是老牌右派政党,在政治光谱中比联盟党更偏右,是经济自由主义的代言人。与联盟党不同的是,自民党主张排除宗教对政治的影响,反对国家干预和再分配原则。经济自由主义的意识形态基础为自民党应对新兴政治议题提供了贯穿始终的逻辑,有利于全球化、自由贸易、捍卫和扩大个人自由的政策都是自民党支持的对象,传统主义、身份认同则不是该党关心的内容。在移民问题上,自民党主张尊重市场规律,认为国家应该为劳动力的自由流动提供更加便利的条件。但是,难民危机期间进入德国的移民很多是庇护申请者而非符合市场需求的劳动力,因此自民党虽然同意分摊和接纳难民,但也明确鼓励难民归乡,建立更符合德国经济发展需求的移民政策。

总体来看,德国传统大政党在移民问题上受到意识形态张力的影响最为明显,将新兴议题作为主要关注点的政党相对来说面临的挑战更小,这类政党往往会在选举中抓住传统政党忽略的新议

^① „50 Jahre Türkinen in Deutschland : Çok yaşa, CDU!“ ; [https://taz.de/50-Jahre-Tuerkinen-in-Deutschland/!](https://taz.de/50-Jahre-Tuerkinen-in-Deutschland/) 5113015/, 访问日期:2022年3月21日。

题,掌控议题主导权。而在传统议题上则有意模糊立场,以争取更多选民的支持。^①在移民问题上,选择党这样的极右翼政党和绿党所代表的自由主义政党的态度是极为鲜明的,在移民问题引发强烈关注,国内政治出现极化趋势的情况下,他们能够凭借这一议题从传统大党的票仓中攫取部分选票。但联盟党和社民党却很难通过移民政策的调整来做出回应,因为传统大党选民构成更加复杂,在制定移民政策时必须考虑到不同选民群体的立场。如果他们尝试在移民问题上做出更保守或更开放的表态,以贴近新兴政党所提出的主张,那么又会失去一部分中间派选民。因此,近几年极右翼政党和绿党的崛起并没有对传统大党的移民政策主张产生重大影响,为了留住不同意识形态立场的选民,联盟党和社民党反而更坚定地寻求中间路线。

四、社会历史因素对政党移民政策立场的影响

德国特殊的历史因素和战后形成的政治文化是影响政党移民政策的另一大因素。德国政治在关于移民问题的讨论中有两个突出特点,一是有明显的“单一民族国家”叙事传统,强调血统、语言、文化对身份认同的决定性作用;二是对种族主义和排外主义的严格控制。这两个彼此矛盾的特点塑造了德国政党在移民问题中的立场和叙事策略。

德国身份认同传统中的“血统论”阻碍了移民政策的改革,使融合政策成为政党争论的焦点,也使身份认同问题成为德国政治中的一个不稳定因素。二战改变了德国政治文化中关于民族的话语,却没有从根本上改变德国民族身份认同中对种族和文化的强调,其核心依然是以血缘为基础的族群。^②联邦德国成立后,沿用德国1913年《国籍法》中的“血统原则”(jus sanguinis),以血缘联系作为获得德国国籍的主要标准。“血统原则”和“出生地原则”(jus soli)是《国籍法》中常见的两种模式,移民国家的《国籍法》一般遵循出“生地原则”,只要是在该国领土内出生的人就可以自动获得该国国籍,而根据“血统原则”,无论在何地出生,只有父母拥有该国国籍的人,才有资格获得国籍。战后两个德国分立的事实是促使联邦德国坚持血统身份认同的又一因素,联邦德国始终以实现德国统一作为最重要的政治使命,但在东西德分裂对峙的情况下,唯有血缘是德国人之间牢不可破的联系。

联邦德国《基本法》第116条规定,以1937年德意志帝国的领土为界,生活在这一范围内的居民,以及纳粹时期因政治、宗教、种族因素被剥夺公民权的德国居民,都被认定为德国人,他们以及他们的后裔有权获得联邦德国国籍。按照这一规定,许多东欧国家居民都有申请德国国籍的权利,1953年以后,他们可以以“回迁者”(Aussiedler)的身份返回德国并申请德国国籍。与此形成鲜明对照的是没有德国血统的移民工人,即使自客籍工人招募政策施行以来已有数以百万计的移民在德国安家,德国政治中移民的形象始终是异乡人。从“客籍工人”这一称呼就可以看出,这些移民归根结底是外人,他们只是为了解决劳动力需求的问题而暂时停留在德国,迟早会返回故乡。因此,20世纪70年代之前德国并不存在移民融合政策,直到移民的数量越来越多,政府才不得不开始推行所谓的临时融合政策,但目标并非鼓励移民在德国社会扎根,只是希望他们在逗留期间更好地适应在德国的生活。为了减少境内移民的数量,1983年德国通过了《促进返乡法》(Rückkehrhilfegesetz),给自愿返回来源国的客籍工人及其家属提供经济奖励。

德国两个传统大党在移民归化标准上的争论十分激烈,1999年社民党和绿党联合政府试图对

^① Jan Rovny, "Where do Radical Right Parties Stand? Position Blurring in Multidimensional Competition", *Central European Political Science Review*, vol. 5, no. 1, 2013, pp. 1-26.

^② Brubaker Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, USA: Harvard University Press, 1994.

《国籍法》进行修改,改变“血统原则”,给予在德国出生的第二代移民国籍,并承认双重国籍。此举引发了联盟党强烈的反对,双方妥协下的新《国籍法》是“血统原则”和“出生地原则”的混合,出生在德国的第二代移民对德国国籍的取得不是无条件的,他们必须满足关于居留年限、受教育水平和时长等条件才能成为德国公民。

虽然德国对移民归化的门槛很高,但反移民的主张却受到明显的限制,这使得反移民政党缺乏合法性基础,且大部分政党都会在移民问题上竭力避免民族主义和种族主义的色彩。纳粹德国和大屠杀的沉重历史使任何种族主义和排外主义的言论在战后德国成为政治禁区。战后联邦德国在塑造国民身份认同时刻意回避了“民族”话语,民族情感的表达和象征本民族国家的标志在德国很少出现。^①借助欧洲一体化,德国人将对政治实体的归属感寄托于欧盟,以此取代民族国家的话语表达。德国对种族主义和排外主义的政治主张有严格的控制,极右翼的德国国家民主党(Nationaldemokratische Partei Deutschlands)和选择党都曾被德国联邦宪法保卫局列为警惕对象,大多数政客也对充满争议的极右翼政党避之不及。

对民族主义叙事的严格控制和基于血统的身份认同之间的突出矛盾是政党在讨论移民议题时面临的一道障碍。一味强调人道主义的、多元文化的移民政策显然脱离实际,但右翼政党在移民议题辩论中常用的“身份认同”理论也很容易引发争议,只有将身份认同与“血统”“种族”概念解绑,才能使其成为能够为民众所接受的概念。

2000年,为了反对红绿联合政府修改《国籍法》,进一步放开移民政策的措施,联盟党发起了一次关于德国身份认同的辩论。基民盟议会领导人弗雷德里希·默茨(Friedrich Merz)在发言中提出,在德移民应该皈依“主导文化”(Leitkultur)。所谓“主导文化”概念由叙利亚裔德国学者提比(Bassam Tibi)在1998年提出,他认为欧洲的主导文化是一种民主的、世俗的、文明的身份认同和价值共识。提比反对多元文化模式,主张移民融合以“主导文化”为导向。“主导文化”概念强调去族群化,使其在提供身份认同基础的同时规避了容易引起争议的种族话语。在提比的论述中,“主导文化”应该是作为一个整体的欧洲所共同拥有的价值观念,但弗雷德里希·默茨(Friedrich Merz)、安吉拉·默克尔(Angela Merkel)等保守派政客以“德国”替换了“欧洲”,表面上是呼吁德国人对自身身份认同的文化基础进行思考,但放在移民政治的背景下,真正的含义无非是要求移民主动接受和融入德国文化传统,无法做到这一点的移民自然不应当成为德国公民,不应当享受公民所拥有的政治权利。这种以对接收国主流文化的认同、皈依为入籍前提的政策实际上就是移民国家常见的共和模式(或同化模式)的融合政策,法国、西班牙、意大利等国的移民融合政策都有共和模式的特点,但在德国特殊的社会历史背景下,“主导文化”的说法还是激起了一场辩论。

多元文化主义的支持者认为“主导文化”这一概念只不过是另一种形式的种族主义,无益于解决德国社会所面临的移民融合问题。他们指出,战后德国文化传统中最突出的特点之一就是多元化,是对不同生活方式和价值理念的包容,因此所谓的“主导文化”是个自相矛盾的概念。联盟党内部也在这个问题上产生了分歧,一部分成员认为这一概念有种族主义之嫌,不应该把它纳入到政党政策文件中。这场辩论最终以联盟党主动放弃“主导文化”这种有争议的表达而告终。实际上,由于“主导文化”本身就是较为模糊的概念,解释空间很大,辩论中的各方对“德国文化”的内涵各执一词,正如社民党总理施罗德所说,这场辩论并没有为德国移民融合的政策进步提供任何实质帮

^① Russell J Dalton, Steven Weldon “Germans Divided? Political Culture in a United Germany”, *German Politics*, vol. 19, no. 1, 2010, pp. 9-23.

助。^①但是,关于“主导文化”的辩论为保守派政党推开了讨论身份认同问题的沉重大门,使这一话题借着移民政治回归到冷战后的德国政治中。

值得注意的是,影响德国移民政治的社会历史因素也在不断地变化。一方面,移民融合的推进是必然趋势,血统论已经很难适应德国移民活动的现实,是否要放宽入籍标准,实行真正意义上的双重国籍制度是移民问题中争论的焦点。民调显示,51%的德国人支持实行双重国籍制度,但联盟党、选择党的支持者绝大部分仍持反对态度,^②朔尔茨上台后表示将对《国籍法》进行改革,承认双重国籍,这必然又会引发德国国内新一轮的争论。另一方面,德国国内经济发展失衡加上全球化的冲击,德国国内的政治氛围也在发生变化。移民活动的活跃是全球化的表现之一,虽然移民为东道国创造了可观的经济价值,但在遭遇经济衰退时,移民又被视为本国社会的负担和异质文化的入侵。这一情形在前东德地区尤为突出,该地区的人均产值明显落后于前西德地区,并且在过去的二十多年中二者之间的差距几乎没有任何缩小的迹象。^③政治和经济的双重焦虑使一部分东德居民将排外主义的极右运动作为发声渠道,尽管东部地区的移民比例远低于全国平均水平。自2015年PEGIDA(Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes,爱国欧洲人反对西方伊斯兰化)在德累斯顿爆发后,以反移民、反伊斯兰化为主题的抗议活动在东部城市如雨后春笋,选择党成了最大的赢家,在萨克森、勃兰登堡、梅克伦-前波莫等东部地区的州议会选举中夺得不少席位。选择党近几年在全国范围内的势力已经收缩,但在东部地区,他们所代表的反移民、排外主义在东部地区仍然有强大的影响力,这也成为德国政治所面临的不稳定因素之一。

五、结 论

移民是德国政治议程中的一个关键议题。对于德国政党来说,由于移民政策曾经的滞后,移民政治还是一个需要适应和探索的领域。与过去相比,如今的政党在移民问题上面临新的挑战,虽然主流政党在抗击新冠肺炎疫情的过程中再次赢得了选民的支持,极右翼政党的政治影响力有所下滑,但难民问题、移民融合过程中的社会问题、极端宗教问题并未偃旗息鼓。随着德国政治“正常化”的过程,排外主义、民族主义话语借着“捍卫欧洲文明”的外壳再次复活,增加了移民政治中的风险。

长期来看,德国国内移民结构的发展也将深刻影响政党在移民问题上的政策立场。移民不仅是政策实施的对象,也是主动参与政治的一个群体,随着这一群体的规模不断扩大,移民也成了各个政党在选举中要争取的对象。在2021年德国联邦议会选举中,约有740万有移民背景的公民获得选举资格,占全体选民数量的12%。^④过去,社民党在这方面是最大的赢家,受益于通过工会与移民工人群众之间建立起来的联系,社民党成了最受移民欢迎的政党,作为回报,社民党始终坚持维护移民的政治权利,扩大移民的投票权。德国移民融合专家委员会的调查显示,社民党是有移民背景的选民最有可能支持的政党,在2016年调查中,40%的移民对社民党最有好感,只有27.6%的移民选择了联盟党。然而两年后的调查却得到了全然不同的结果,联盟党摇身一变成为最受移民欢迎的政党,得到43.2%的被调查者的支持,相反社民党的支持率只有25%。即使是在从客籍工

^① Stefan Manz “Constructing a Normative National Identity: The Leitkultur Debate in Germany, 2000/2001”, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 25, no. 5-6, 2004, pp. 481-496.

^② ARD-DeutschlandTREND, Juni 2014.

^③ „Statistik Dossier 30 Jahre Deutsche Einheit“; Deutschland Statistisches Bundesamt, 2020, S. 12.

^④ „Bundestagswahl: Wie wählen Menschen mit Migrationshintergrund?“ <https://www.dw.com/de/bundestagswahl-wie-w%C3%A4hlen-menschen-mit-migrationshintergrund/a-59141579>, 访问日期:2022年3月21日。

人发展而来的土耳其移民群体中,社民党的支持率也从之前的 69.8% 骤跌至 37%。^① 这种变化表明,移民政治对移民群体政治偏好的影响在逐渐减弱,移民所关心的不仅仅是移民政策,他们也关心政党在经济、教育、医疗等议题上的立场。以土耳其移民为例,虽然他们在组织上与社民党的联系更密切,但许多土耳其裔在社会经济议题上的立场较为保守,更接近联盟党的立场,所以在联盟党着力加强与土耳其移民的沟通之后,也赢得了不少土耳其裔的支持。随着德国国内移民数量越来越多,构成越来越复杂,他们在选举中的角色也日益重要,这一趋势对政党政治的影响有待进一步的观察。

移民议题将继续成为未来德国政治中的焦点之一。德国近年来在国际和国内政治上都面临诸多考验,德国东西部经济发展失衡的情况依然存在,新冠肺炎疫情的冲击加剧了社会问题,极右翼势力在东部州的影响力不可忽视。德国所面临的国际环境也日益复杂,来自中东北非的难民持续涌入欧洲,今年 2 月俄乌冲突爆发后,又会有大量难民进入德国,如何处理难民的安置问题与长期的融入问题将会是德国和欧盟下一步要面临的重大挑战。德国移民问题的发展不仅会对德国政治产生影响,也关系到欧盟建立共同的移民和庇护政策的努力能否成功。在移民议题发展的过程中,政党既是应试者,又是这场考验所处的环境的塑造者。政党不仅要回应选民的关切,他们的立场也是塑造政治和社会环境的重要因素,政党宣传和政党之间的辩论构成了移民议题的背景,在移民群体与本地社会裂痕加深的今天,遏制极端思想的蔓延,弥合分歧,寻求符合德国实际的移民政策是该国政党的责任。

Abstract One quarter of the population in Germany has immigrant background, and it is the primary country receiving immigrants and refugees in Europe. In recent decade, the significance of the immigration issue in German politics has been increasing, and the refugee crisis that broke out after 2015 has accelerated this process. This paper sorts out the development of the immigration issue in Germany, and analyzes the position of major political parties on the immigration issue since the 21st century and the influencing factors behind it from the perspective of party politics. Ideology and the special social and historical reality of Germany are the two main factors that influence the policy choices of political parties. Political parties need to seek a balance between different ways of interpreting the immigration issue in order to make their immigration policies conform to their ideological positions. The mainstream political parties have a more complex ideological basis, and their policy choices face more constraints. As a result, they have to remain moderate and stable in their immigration policies under the impact of the far-right. Germany's model of identity based on blood makes some parties more conservative in their integration policies, while Germany's wariness of xenophobia also limits the activities of anti-immigration parties. With the continuous development of the reality of immigration and the changes of the German economy and society, the complexity of the immigration issue is further increased, and the debate of German political parties on this issue will continue.

(王丹逸, 博士生研究生, 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海, 200433)

(责任编辑: 邓颖洁)

^① Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Parteipräferenzen von Zuwanderinnen und Zuwanderern: Abschied von alten Mustern*, Berlin, 2018.