

欧洲移民潮中的公民身份和福利政治^{*}

朱 浩

内容提要:欧洲移民潮带来的社会支出不断增加以及新移民与本土居民之间的持续冲突正侵蚀福利国家的政治和经济基础。回顾欧洲移民潮的四个阶段,对于移民是“排斥”还是“同化”,是赋予完整还是部分公民权利,取决于基于民族国家边界的公民身份界定以及构成福利分配基础的代议制民主政治制度。当前移民潮正对原有的“公民身份”层级和福利国家产生冲击,使其权利分配中的福利政治难以实现诸多价值的平衡和统一。未来的福利政治既非沿着自由主义的逻辑发展,也非按照公民身份的发展轨迹递进,而是随着民族国家的意识形态、政治制度运作的自主性波动,呈现出面向实践的行动逻辑。

关键词:欧洲 移民 公民身份 福利政治

一 引言

在欧洲非法移民和难民潮问题日益严重的情况下,社会支出的不断增加使得欧洲各国本已捉襟见肘的公共财政不堪重负。如德国 2016 年社会支出占国内生产总值 (GDP) 的 25.3%, 大大高于 OECD 国家的平均值,^①而这并不包括用于难民的费用。据估计,用于难民的人均年花费已超过 1 万欧元,至 2020 年,仅联邦层面的支出就将达到 930 亿欧元。^②这种公共福利资源的分配格局导致本土居民、新移民(包括非法移民)之间因“身份”福利出现的冲突和危机不断加剧,欧洲国家持续爆发的排外情绪以及暴力事件使移民的社会权利屡屡成为各方关注的焦点。

* 本文受到中欧社会创新项目(SI-Drive612870)和中国博士后科学基金(2016M601552)的资助。

① OECD 社会支出数据库, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 2016 年 11 月 10 日访问。

② 彭大伟:“德国难民问题支出至 2020 年预计约 930 亿欧元”, 2016 年 5 月 15 日, <http://world.people.com.cn/GB/n1/2016/0515/c1002-28351274.html>, 2016 年 11 月 10 日访问。

现代社会权利的讨论发端于T·H·马歇尔的“权利三分法”,其内在核心是如何协调政治民主的正式框架与作为经济体系的资本主义所带来的社会结果之间的关系,即如何协调形式平等与社会阶级持续分化之间的关系。对此,马歇尔给出的答案是福利国家。^①福利国家的基本理念即“公民权”或“公民身份”,也就是说,凡是具有公民身份的人都具有获得社会物品的权利,这也是再分配制度的主要依据。在二战后福利国家快速发展的过程中,福利权利不断地扩张,但此后的经济危机逆转了这种权利的逻辑基础,从强调“权利”转向“权利和责任相一致”。这种福利政治哲学在欧洲一体化进程中得到了广泛认可。与此同时,全球化逐渐打破原有的共识,福利和经济安全正在成为一种强大的吸引力,致使经济衰败国家的公民向福利待遇好的国家移民。一方面,欧洲一体化为这种迁移提供了便利;另一方面,中东国家的战争使得许多“难民”以非法的形式迁移,进一步削弱了“目的地”国家在应对移民和难民问题上的能力。

移民和难民带来的直接后果就是社会支出的增加,其合理性和适当性经常受到本土居民的质疑和不满,继而为欧洲政治选举中“右倾”思想的严重泛滥提供了土壤和温床。如何认识新形势下的“公民身份”资格以及采取什么样的福利政治手段来实现社会的稳定发展,将持续考验欧盟诸多主权国家的政治能力。本文基于对欧洲移民潮中“公民身份”的变迁和福利政治形态的考察,围绕移民问题中的福利政治进行深入分析,并对欧洲移民政策未来的走向进行阐述和讨论。

二 欧洲移民潮的阶段特征及社会政策的演变

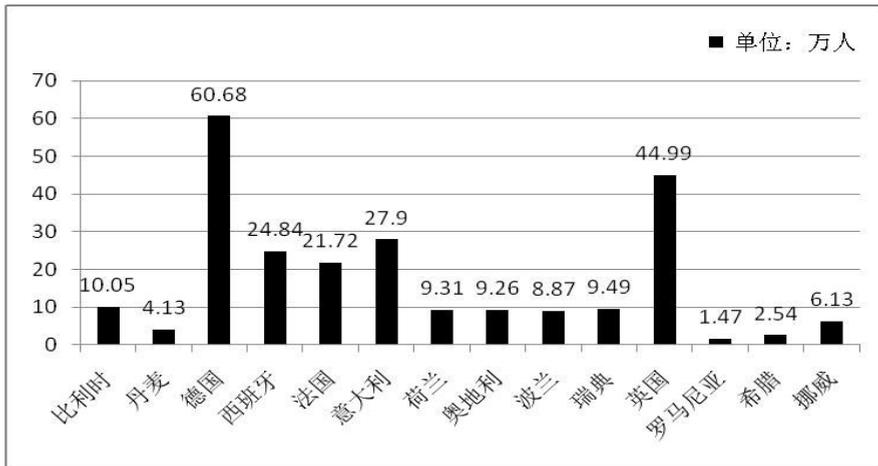
在很长一段时间内,不管是因为“推拉模式”还是“罗盘迁移模式”,欧洲作为发达经济体都是外来移民的净流入地,这个过程从20世纪50年代持续至今。^②虽然在70年代被石油危机短暂打断,但移民家庭成员的加入使欧洲移民人数持续增加,此后柏林墙的倒塌、东欧社会主义国家的解体以及欧盟的扩大,进一步加快了移民(包括非法移民)的迁徙。欧洲统计局数据显示,2013年欧盟28国外来移民至少达到340万人(净流入60万人),其中来自于非欧盟成员国的有140万人,在德国、英国等国移民数量更是分别达到69.27万人和52.6万人,其中具有非本国公民身份的比例分别达到87.6%和85.5%,而来自于非欧盟成员国的移民数量也超过40%。^③(见图1、图2)

^① 刁瑗琀:《当代公民身份理论研究》,上海:复旦大学出版社2014年版,第4页。

^② Irena Kogan, *Working Through Barriers: Host Country Institutions and Immigrant Labour Market Performance in Europe*, Springer, 2007, pp.1-8.

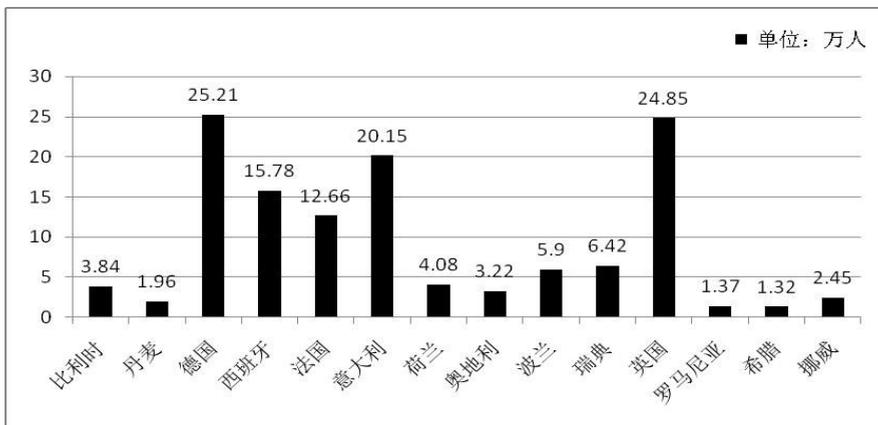
^③ Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_IMM1CTZ, last accessed on 10 November 2016.

图1 非本国公民身份的移民数量(2013年)



资料来源:作者根据 Eurostat 数据整理,参见 Eurostat Statistical Books, *Key Figures on Europe*, 2015, p.29。其中“非本国公民”身份是相对于那些具有本国公民身份的侨民和作为原出生地的移民而言。

图2 非欧盟成员国身份的移民数量(2013年)



资料来源:作者根据 Eurostat 数据整理,参见 Eurostat Statistical Books, *Key Figures on Europe*, 2015, p.29。

学界对欧洲移民历史阶段有不同的划分标准,^①本文聚焦二战后的移民进程,从

^① 如宋全成根据移民类型学将欧洲移民潮分为四个阶段,参见宋全成:《欧洲移民研究:20世纪的欧洲移民进程与欧洲移民问题化》,济南:山东大学出版社2007年版,第265-280页。

福利国家的发展史出发将欧洲移民潮分为四个阶段,具体如下。

(一)第一阶段(1950年代-1970年代):从二战结束到石油危机爆发

二战结束后,由于经济复苏带来的持续繁荣,欧洲国家对劳动力的需求比较旺盛。西欧国家鼓励和支持外来移民迁入,移民取得公民权的资格比较宽松,而本土居民和外来移民之间的价值观冲突尚未显性化。这一阶段的主要特点是欧洲殖民地移民前往宗主国的“回归”潮和外来劳工的引入。例如法国因为生育率下降,给予本国管理的加勒比地区或前北非殖民地的移民以公民权。联邦德国在一定程度上也允许自由移民,特别是来自东德、其他东欧国家或苏联的“有德国血统”的移民。随着柏林墙的建立,德国还积极通过与意大利、土耳其、摩洛哥、突尼斯等国签订劳工协议来增加劳动力供给,20世纪60年代到70年代初实施的“客籍劳工”(Gastarbeiter)政策共吸引1400万人来到德国,尽管期满后约1100万人回到了自己的祖国,但仍有300万人滞留德国,其家属也随后迁往德国。^①

在此期间,伴随着福利国家的扩张,欧洲移民政策呈现出总体宽松化的趋势。欧洲主要国家通过有针对性的教育和培训,不断扩大移民的社会和政治权利,规范和降低入籍限制,加快永久性移民的归化,同时积极采取措施引导移民融入,其中最关键的举措是在就业、教育和住房领域采取切实行动,给予移民和子女平等的社会权利。尽管移民要经历漫长的过程才能获得应有的政治权利和社会权利,但是欧洲国家基于自由平等的价值观还是给予移民包容性。此后,欧洲共同体的建立更进一步赋予了欧洲国家内部平等的“公民权”。

(二)第二阶段(1970年代-1980年代):从石油危机到1980年代后期冷战结束

由于欧洲经济危机带来的就业机会减少以及社会支出的持续增加,欧洲国家普遍对移民条件和资格进行了限制,^②但由于家庭团聚等因素,仍旧有大量亚非拉、中东欧移民向西欧国家迁入,其总体数量继续增长,但移民的公民资格以及相应的社会权利受到普遍的抑制,本土居民和外来居民之间的冲突开始出现,民粹主义的右翼政党力量有所抬头。

在此期间,西欧国家开始加大力度限制移民,移民进入渠道主要是家庭团聚,移民流动控制的重点也由劳工移民转向谋求家庭团聚的劳工亲属。例如受英国1962年限制移民法案的影响,众多已在英国居住的移民及其家属想方设法获得护照,反而造就

^① Irena Kogan, *Working Through Barriers: Host Country Institutions and Immigrant Labour Market Performance in Europe*, pp.1-8.

^② Christof Van Mol and Helga de Valk, "Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective", in Blanca Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx, *Integration Processes and Policies in Europe*, Springer International Publishing, 2016, pp.31-55.

了 20 世纪 60 年代移民的一波高潮。^① 到这一阶段末,移民潮开始涌向欧洲南部那些原本是人口流出的国家。欧洲的外国移民主体也由欧洲国家转向了非欧洲国家,尤其是来自非洲和亚洲国家的新移民。20 世纪 70 年代,石油危机成为欧洲移民历史进程的重要转折点,它不仅冲击了福利国家的财政和政治基础,同时也使得移民政策出现了右倾主义的先兆,欧盟移民的门槛不断提高。虽然 1985 年申根协定的签订促进了欧盟内部移民的流动,但针对欧盟外部的移民却有了更多的限制。^②

(三) 第三阶段(1990 年代-2008 年):从冷战结束到 2008 年金融危机爆发

随着柏林墙的倒塌和冷战的结束,欧洲移民的结构有所变化,经济发达的西欧国家在欧盟立法的约束下支持欧盟内部的移民流入,对于第三世界国家移民则持续进行限制,但仍然抵挡不了难民的大量涌入。一方面,1991 年底《马斯特里赫特条约》的签订和欧元的诞生推动了欧洲一体化的进程,导致欧盟成员国之间移民的频率不断增加。另一方面,移民的频繁流动也在很大程度上对民族国家的本体安全构成威胁,在此背景下,移民政策不再是“低政策”而是“高政策”,开始与国家安全联系在一起。^③ 与此同时,欧洲本土居民对外来移民越来越反感,持不欢迎态度的人在 2000 年占欧盟总人口的 38%,比 1999 年的 26% 高出近一半,而 1992 年的这一比例仅为 15%,^④ 这也使得移民管理政策更为严格。

作为欧洲最大的三个移民国家,德国、法国和英国境内的移民数量占全欧外来移民总数的三分之二。截至 2000 年底,德国境内的移民人数达到 730 万,法国为 460.8 万,英国为 287.5 万。^⑤ 德国政府颁布实施了一系列法律文件,严格限制移民的条件并对某类移民实行配额制,促使移民申请的数量大幅下降。^⑥ 法国政府通过颁布《帕斯格瓦法案》强调“法国不再是一个移民国家”,为了防止境内更多的跨境移民延长居留时间(在法国境内居留 10 年以上可以自动获得长期居留资格),拒绝为跨境移民发放长期的居留许可证,这使得跨境移民及其子女很难在法国获得 10 年期的居留证。英国则颁布了《1993 年庇护和移民申诉法》、《1996 年庇护和移民法》、《1999 年庇护和移民法》三部法律,在移民资格严格化的基础上进一步对难民和寻求庇护者的迁入进

^① 《1962 年英联邦移民法案》是英国自第二次世界大战结束后首次出台的移民控制法律,参见 Muhammad Anwar, *Between Cultures: Continuity and Change in the Lives of Young Asians*, Routledge, 1998, p.2.

^② Gabriella Lazaridis, *International Migration into Europe: From Subjects to Objects*, Palgrave Macmillan, 2015.

^③ Lahav Gallya, “Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does It Matter? Comparative Political Studies”, Vol.37, No.10, 2004, pp.1151-1183.

^④ 陈源川:“欧洲移民日子越过越难”,《环球时报》2002 年 5 月 30 日第 3 版。

^⑤ 宋全成:“欧洲移民问题的形成与欧洲极右翼政党的崛起”,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 6 期,第 93 页。

^⑥ 宋全成:“欧洲的移民问题与欧洲一体化——以德国为例”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2002 年第 1 期,第 145 页。

行限制。^①

第四阶段(2008年-):从2008年金融危机爆发至今

2008年的国际金融危机以及随后蔓延开来的欧债危机严重冲击了欧盟和欧元区,极大地减缓了欧洲一体化的步伐。叙利亚战争导致的难民潮又进一步加剧了欧洲在移民问题上的困扰,以至于许多学者认为当前的欧洲移民潮实际上是难民潮。^②这种经济上的衰退和政治上的冲突使得“欧洲不仅不再是榜样,反而变成了问题”。法国国民阵线、芬兰“正统芬兰人”党、希腊“金色黎明”党等极右翼政党,正试图改写欧洲政治版图和政策议题,欧洲政治日益民粹化和两极化,而极左翼政治势力反对欧洲一体化、终结欧盟的政策,在某种程度上引发了新一轮的紧张局势,导致社会领域的冲突日趋增加,如法国发生的驱逐罗姆人事件。与此同时,全球化正以一种席卷之势冲击欧洲的传统价值观,这对以民族国家为主导范式的公民身份和社会权利构成了强大的挑战。

在此背景下的欧洲国家,面对庞大难民潮及其带来的多元宗教文化,以反对欧洲一体化和反对外来移民为特征的“疑欧”情绪,正持续影响着欧洲国家对待移民的态度。习惯于欧洲中心主义和民族文化优越感的欧洲国家,当本民族人口日益减少时,常常会对保持自己文化特性和民族国家认同产生焦虑感,因而极力主张排斥外来移民以保证本土居民的政治和经济利益。许多国家都严格了移民的条件,同时对技术移民实行配额制度,从而限制了相当数量的移民迁入。可以说,欧盟成员国对移民申请入籍的权利限制从未停止过,这样做的结果是新生的未获得国籍的移民人口规模与比例不断增加。

三 公民身份和福利政治:透视欧洲国家移民政策的两个维度

从欧洲主要国家的移民政策看,对移民是“排斥”还是“同化”,是赋予完整还是部分公民权利,取决于基于民族国家的公民身份界定以及构成福利分配基础的代议制民主政治,两者在很大程度上左右了其发展的节奏。因此,对欧洲移民潮的分析,可以通过政治哲学视阈下公民身份的变迁和演进以及福利政治的变化两个维度进行观察。

公民身份概念,最早可追溯至古希腊亚里士多德、柏拉图时期。此后,文艺复兴时期和启蒙时代的马基雅维利、卢梭、洛克等关于“公民战士”、“公意”、“财产权”的讨

^① [英]罗斯玛丽·塞尔斯:“解析国际迁移和难民政策:冲突和延续”,黄晨熹等译,上海:格致出版社2011年版,第130页。

^② 陈积敏:“欧美国家对欧洲移民潮有不可推卸责任”,《联合早报》2015年9月2日。

论都在公民身份概念史中留下了印迹。而现代关于公民身份的讨论始于T·H·马歇尔,他将公民身份界定为个体在政治共同体中所拥有的“完全成员资格”以及与资格相联系的各种权利,明确将公民身份的平等原则局限于特定的条件和范围之内。^①具体可从两个层面来理解:第一,公民身份在很大程度上与民族国家的疆域边界联系在一起。公民享有某种权利和义务在很多时候表示一种“资格”,必须经由某个具体的民族国家对其进行赋权;第二,只有在自由民主的福利国家中,公民身份才有完整的体现。福利国家通过保障民众的公民权利、政治权利和社会权利,使每一个人感到自己是社会的成员,并能够参加和享受社会的共同生活。与此对应,笔者关注的两个问题是:(1)公民身份在这种民族国家的政治架构中往往成为一种“保持社会封闭的有力工具”,^②具有排外的特性,然而公民身份作为共同体赋予的平等地位应该向每一个人开放,那么这种普遍主义特质与民族国家所蕴含的特殊主义如何实现兼容,与之相关的是公民身份层级问题;(2)这种消极的公民身份观坚持个人权利至上,并不强调积极参与的权利,公民与国家之间容易限于个人私利的狭隘范畴,那么如何避免公民对国家的依赖以及自身美德的丧失就是必须考虑的问题,与之相关的是公民资格和福利分配基础问题。对于移民问题,应从这两个方面入手解读。

(一)移民对欧洲一体化和全球化背景下公民身份层级的影响

以马歇尔为代表的现代公民身份理论假定了民族国家的政治架构,在此架构中,居于主流意识形态的自由主义公民身份类型随着福利国家的快速发展得以不断扩展。它强调公民资格与其相应的福利权利,超越了种族、民族和其他身份的重要性。欧洲一体化和全球化运动则进一步改变了民族国家的政治空间,以民族国家作为政治边界的公民身份演化成为以民族国家公民身份为核心、亚国家和超国家公民身份同步发展的格局。^③吉登斯认为,全球化把民族国家的单一空间模式转化成地方化、民族国家和全球组织同步发展的“三维空间模式”。^④在这种立体空间中,城市、亚国家层次(州、省、加盟共和国等)、地区层级(如欧盟)、国家层级以及世界公民身份等呈现出光怪陆离的影像,在此背景下,再以民族国家和从民族国家层次来分析公民身份已远远不够。^⑤移民作为一种动态变化的主体可能贯穿不同层面,这使其公民身份具有丰富的层次性。

^① 郭忠华、刘训练编:《公民身份与社会阶级》,南京:江苏人民出版社2007年版,第6页。

^② Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge University Press, 1992, p.23.

^③ 肖滨、郭忠华、郭台辉:《现代政治中的公民身份》,上海:上海人民出版社2010年版,第53页。

^④ [英]安东尼·吉登斯:“全球时代的民族国家”,《中山大学学报(社会科学版)》2008年第1期,第1-8页。

^⑤ Roche Maurice, “Studies Social Citizenship: Grounds of Social Change”, in Engin F. Isin and Bryan S. Turner eds., *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, 2002, p.72.

从欧洲的移民潮来看,它横跨城市、地区、国家等不同层次,使移民“公民身份”的内容存在诸多差异。首先,在国家层面和地区层面,欧洲一体化进程使成员国的公民具有“欧洲公民身份”,从而使其拥有在欧洲国家任意流动的自由,这将促使欧盟内部移民政策的宽松化。来自欧盟成员国以外的移民(尤其是难民),也需要遵循国际法的约束和引导,因而将改变原有民族国家对于“公民资格”的授予方式。同时,移民与民族国家之间的关系很多时候并非在于共同文化、语言和传统,他们缺乏对该民族国家的认同和文化适应,这极大地改变了后者的本体安全基础,容易激发民族主义的“排斥性”和“侵略性”。其次,在城市和亚国家层面,移民还会对自治体经济文化的独立性产生影响。州、省和城市一级试图确保自身文化在一定程度上的纯粹性,同时不影响自身的治理结构,其更加强移民对于共同体的责任和义务而不仅仅是一种权利资格。因此,地方政府往往会移民的引入方向进行政策引导,比如侧重技术移民,或对于移民的“公民身份”给予限制性约束。

移民在不同公民身份层次上带来的挑战和忧虑,对意识形态和政策领域产生了深刻的影响。作为西方福利国家的意识形态基础,自由主义的“普世性价值”正在一定程度上被颠覆和修正,或者说附加了某种条件,如德国的“血统原则”,正不断被嵌入民族国家的本体性安全要求中,从而对移民采取了更多的“排斥性”做法(2000年德国《新国籍法》才开始改变单一根据血统原则确定国籍的做法)。英国则对移民享受公立医疗服务要求达到一定的居住年限。对于移民来说,归化是获得公民身份的唯一途径,但民族主义的排斥却影响了这一目标的实现,而以公民身份为导向的民族主义所具有的侵略性,也容易被政治力量利用进而成为移民获取“身份”的障碍。目前,移民群体正通过组织化动员,提升自身的公民地位或更多的公民权利,这势必与本土居民形成竞争。同时移民所带来的多样化宗教文化,也会引发本土居民对自身文化纯粹性的焦虑,进一步加剧移民群体与本土居民之间的冲突。

(二) 移民对欧洲一体化和全球化背景下福利国家的重塑

二战结束后,欧洲进入经济繁荣和高速发展时期,公民权的拓展促进了福利国家的快速扩张。然而,20世纪70年代的经济危机打破了这一进程,共和主义^①再次复兴并引发了广泛的欧洲福利国家改革,强调家庭、个人等传统主体对自身生活的责任,突出了公民身份的道德维度。换言之,公民身份既是一种权利,也是一种责任,这种认知

^① 这里的共和主义指的是“新共和主义”,按照伯克的定义,是指一种强调平等、政治参与和公共精神的政治模式,它区别于以个人取向为特征的自由主义和包含着威权政策的社会主义,其思想在当代英国、法国等主要欧洲国家广泛流行。参见[英]戴维·米勒、[英]韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社2002年版,第698页。

极大地改变了资源分配的基础以及与之密切相关的福利政治形态。但是,其在实践中也存在公民角色边缘化和政治参与冷漠等症状,呈现出不断降低个人生活价值的特性。在此背景下,英国、德国等一些欧洲国家奉行“中间路线”或“第三条道路”,试图超越“左和右”,将公民的权利和义务统一起来。与此同时,社群主义、后现代主义等新兴思潮正从一种超越民族国家的视角,试图解释当下全球化和一体化下的新形势和新问题。在这个过程中,移民作为更复杂的“身份”群体,对欧洲传统的福利意识形态和政治制度产生了重大冲击。

从欧洲的几次移民潮看,此前在西方主要发达国家中移民所具有的“公民身份”,尽管不完整且有“二等公民”被矮化的特征,但对于移民的社会权利总体比较慷慨。经济危机虽然在一定程度上侵蚀了福利国家的经济基础,许多欧洲国家也都削减了福利,但北欧国家和英、法、德等国总体的社会支出仍在增加,福利国家的政治合法性基础仍然存在。随着外来移民的大量涌入,尤其是许多有较高生育率的穆斯林群体的加入,极大地改变了这些国家的社会支出结构。同时,由于这些移民通常将收入的主要部分汇回原居住国,使其对移居地的经济贡献有限,导致那些正承担经济衰退后果的欧洲本土居民心理失衡。许多本土居民不再支持广泛的社会再分配,对外来移民的“排斥”态度也越来越明显。此外,移民本身的多元复杂性及其带来的文化多元性,使得欧洲国家的意识形态变得更加异质化,原本慷慨的福利国家不断受到挑战。^① 这些因素不仅改变了战后福利国家以公民身份为内涵的意识形态,而且改变了原有的福利政治生态。

随着移民问题走向政治议题的中心,以中下层民众、极右民族主义者为主的民粹主义力量及其相关政党不断兴起,如丹麦人民党、英国独立党以及法国国民阵线等几个民粹主义政党,在选举中都获得了 25%至 27%的选票,2016 年奥地利自由党则获得 49.7%的票数,几乎上台执政。^② 这些政党大多将抵制外来移民作为其主要政治纲领之一,英国脱欧更被认为是民粹主义的又一次胜利,而移民问题在很大程度上左右了脱欧的最终结果。与此同时,伦敦“七七爆炸案”、巴黎骚乱、挪威“7·22”爆炸枪击案等,不仅凸显了欧洲右翼排外势力的猖狂和危险,也表明移民融入当地主流社会存在经济、政治和文化等诸多障碍。在代议制政治中,民粹主义势力正在重塑欧洲的政治格局,而执政党在政治博弈中也往往迎合选民的需要,出台一系列限制移民的政策措施。在瑞典、丹麦等传统福利国家中,这种现象也屡屡出现。它不仅反映了民族国家

^① Alberto Alesina and Edward L. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, 2004.

^② 任彦:“奥地利总统选举敲响民粹主义警钟”,《人民日报》2016年5月25日第21版。

在全球资本主义的挑战之下所出现的功能混乱和身份认同困难,而且反映了福利国家与新自由主义之间日益激烈的矛盾冲突。^① 很多学者将欧洲民粹主义的兴起称为“全球化过程中失败者的反抗”。^② 同样,我们也要看到,福利制度运作仍然离不开民族国家的框架,这种内在矛盾在欧洲经济衰退的大环境中被无限放大,使得民族国家对过于慷慨的“福利国家”进行调整,而“移民”首当其冲成为牺牲的群体。

四 移民潮中福利政治争论的根源:移民的“身份”

公民身份具有双重性:它一方面以民族、文化和居住地作为条件,对同一民族、文化或地域共同体的成员保持开放,另一方面却对进入共同体的外人保持封闭。尽管对于公民身份的普世性在某种程度上达成了共识,但自由主义主导下的西方世界仍然无法回避民族国家作为公民身份和权利载体的现实,而福利国家与资本主义之间的张力也将随着公民身份的争论成为福利政治必须直面解决的问题。故此,移民是否具有完整的公民身份,在很大程度上取决于政治意识形态对于国家和个体关系的解读。公民身份的研究一般认为其沿着从“地位”到“权利”再到“认同”的脉络一步一步地演进,^③移民的“地位”并非先天存在,其关于“权利”的斗争也不是抽象的个人权利,而是更多表现于就业、教育和社会保障等社会权利的获得(当然与公民权利、政治权利的实现密不可分),在此基础上形成他们对于移居国家的“认同”。可以说,移民的“身份”地位决定了权利和认同的性质,加上本国公民身份、欧洲公民身份和世界公民身份的认定不同,若要在民族国家的框架下获得具体的权利内涵,恐怕很难达成共识。

就本国公民身份而言,主要涉及那些通过归化、技术移民等途径获得某国国籍的移民。部分移民因为迁居国劳动力市场的导向性政策获得国籍,他们与本土居民在公民的实体权利方面没有区别。尽管如此,我们还要看到,移民的公民身份问题更多体现在文化方面,其社会融入上仍然面临多方面的困难,如何获得文化公民身份以及进一步形成“认同”将是这些移民面临的重大挑战。在此情况下,移民福利政治更多与劳动力市场联系在一起,即如何平衡低技术、低工资水平的本国劳动者和外来移民在福利分配上产生的制度化差异。

就欧洲公民身份层面而言,《阿姆斯特丹条约》等通过强调共同的边界管制,强化

^① 梁雪村:“民粹主义:一个‘欧洲问题’?”,《欧洲研究》2015年第6期,第42-56页。

^② Daniel Gros, “Is Globalization Really Fueling Populism?”, Ceps Papers, 2016.5.11.

^③ Christian Joppke, “Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity”, *Citizenship Studies*, Vol. 11, Issue 1, 2007, pp.37-48.

了欧盟在超国家层面的权力。它通过赋予欧盟公民身份降低了民族国家解决移民问题的政治力度,从而使成员国内部面临欧盟和民族国家权利之间的冲突。尽管在非法移民、难民等问题上需要欧盟成员国之间的合作,但如何给予移民适当的“公民身份”则需落实到民族国家,欧盟公民身份在很多时候仅仅是补充而不是代替国家公民身份。^①目前,民族国家的福利分配不仅存在欧盟外移民尤其是非法移民的社会支出问题,也存在欧盟成员国之间尤其是从东到西的移民带来的文化多元性以及社会支出问题。对于前者,由于非法移民手中没有行使政治权利的选票,生存状况很难成为政府优先关注的重点,政府往往会通过收紧移民政策、加强边境管控和打击偷渡等方式进行遏制。^②对于后者,受制于欧盟法律的约束,移民不仅具有获得合法权利的依据,同时其权利诉求具有更明确的政治行动能力,在此过程中会与本土民族主义在政治、经济和文化等多个层面产生分歧和冲突。

世界公民身份主要倡导人道主义和人权。在全球化时代,普遍权利与国家主权之间的张力问题非常突出。索伊萨尔(Yasemin Soysal)认为,人权已经取代了公民身份,在全球化时代,公民身份的组织 and 正当性建立在普遍个人身份的基础上,而不是以国家归属原则为基础。移民打破了民族国家与公民身份的连接,导致建立在人权基础上的后民族国家公民身份的生成。^③许多学者强调了全球化时代的多样性和多元性,如杨(Iris Young)提出的“差异政治”^④和金里卡(Will Kymlicka)主张的“多元文化公民身份”^⑤,分别基于这种差异性和多元性对自由主义公民身份的抽象性给予批驳。福克斯认为,人权并不能取代公民身份,因为治理不仅需要政治参与和责任,还需要对权利加以保护,而索伊萨尔基于欧洲外劳的特殊经验也无法说明人权可以回应责任互惠问题。^⑥尽管如此,联合国和欧盟层面关于人权的诸多立法还是在很大程度上推进了移民的权利保护,促进了自由主义权利观念的发展。但是,环境保护主义、女性主义倡导的世界公民身份,在很大程度上仍是一种理想化的图景。全球化的确提供了将平等主义价值观注入自由主义公民身份的逻辑,从而有助于构建一个包容性的世界公民身份。但公民身份与民族国家这种封闭性共同体之间的连接,使得践行这种世界公民身份成为一个值得思考的问题。由此,在福利政治上,不仅要根据联合国法律和欧盟相关条约章程给予移民基本的权利保护,还应该民族国家、欧盟与其他共同体之间

① [美]基思·福克斯:《公民身份》,郭忠华译,长春:吉林出版集团有限责任公司2009年版,第130页。

② 马赛:“欧洲非法移民潮缘何愈演愈烈”,《光明日报》2015年8月23日第5版。

③ Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship*, University of Chicago Press, 1994.

④ Iris Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990.

⑤ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, 1995.

⑥ [美]基思·福克斯:《公民身份》,第117页。

构建一种权利和责任义务关系,从而为寻求移民问题的全球治理提供对策。

基于对以上公民身份层次以及相应福利政治的分析,可以得出一些基本的结论:从总体趋势看,当权威分散、身份多元、政治权利和承诺在地区层面扩散,欧洲一体化和全球化对公民身份的重新定义格外重要,公民身份呈现出一种总体向上的趋势,即从民族国家到地区层面再到世界层面;另一方面,去中心化、分权使得过去被国家掌控的福利分配、教育和文化整合功能为地方政府所代替,在地区层面上产生了建立在权利、参与和成员资格基础上的“地区公民权”形式,从而产生了公民身份向上、福利分配向下的现象。这种公民身份和福利分配逻辑的差异构成了福利政治争论的核心,而公民身份自身具有的自由主义普遍性和平等主义,与民主国家具有的排斥性以及全球化带来的差异性和多元性,导致福利政治难以实现诸多价值的平衡和统一,最终使其并非沿着自由主义的逻辑演进,也并非按照公民身份的轨迹发展,而是随着民族国家的意识形态、政治制度运作的自主性而波动,呈现出面向实践的福利政治行动逻辑。

五 移民政策的走向:从公民身份本位到面向实践的福利政治

回溯西方公民身份的发展轨迹,结合欧洲移民政策的实践,我们可以发现,对于移民这一全球化和区域一体化时代的焦点话题,许多学者通常从全球治理的角度和框架来思考移民问题的解决方案。^① 构建全球治理体系固然非常重要,但在政策实践中,各民族国家并非被动地适应这种全球化进程,而是力图在确保民族国家主权利益的基础上对自由主义的普遍权利和平等观进行解读,从而使得这种民族国家的排斥性与普遍权利之间的张力持续存在,并持续影响欧洲国家的福利分配基础。

从二战后欧洲移民历史来看,福利国家的扩张和紧缩、公民身份的平等化和排斥倾向、福利政治的民主化和保守化与移民政策总体上保持着相同的节奏。战后很长时间内,福利政治总体上呈现公民身份本位的特征,移民的社会权利不断得以扩展。新自由主义、共和主义对于国家和社会、个人关系的调整,突出了个人与民族国家之间的责任和义务,从而改变了原初基于权利本位的公民身份内涵。由于缺少与所移居的民族国家共同体之间的责任和义务关系以及血脉、文化上的连接,移民通常被排除在平等的公民权之外。在此过程中,福利政治与民族国家的意识形态紧密交织,更注重本国居民的诉求,对于外来移民尤其是欧盟以外移民相对忽视,更多体现于对妇女儿童的人道主义支持,这使得公民身份在很大程度上与民族国家、国籍捆绑在一起。

^① Alexander Betts, *Global Migration Governance*, Oxford University Press, 2011.

以民族国家为福利分配边界的做法,不断受到全球化和一体化的冲击和挑战,全球资源分配和贸易系统、资本和人员流动,不再局限于某一民族国家的地理空间,这种后现代性所带来的本体性风险改变了传统社会的风险特征。与此同时,欧洲一体化则力图实现同一种政治话语以及相应的公民身份,进一步削弱了民族国家在福利分配上的政治空间。在此背景下,公民身份的内涵不断扩展,尤其在世界层面对于基本人权保护的遵从,更使得公民身份有可能剪断与民族国家之间的联系,从而走向全球语境下的普遍性权利。正因如此,“自愿选择公民身份”观念逐步在欧盟和政府间层面上得到认可。^①然而事实上,本体性风险和“反思性监控”系统往往在很大程度上强化了民族国家的权力。即使实现了广泛的民主参与,这种普遍性权利的实践尤其是社会权利的落实仍然难以割裂民族国家的财税基础。因而在民族国家的框架下,制定移民政策既要考虑到本国意识形态和政治制度的限制性,更要考虑到自由主义的普遍权利价值以及全球化和一体化带来的适应性挑战,从而实现多元价值的包容和平衡。换言之,移民政策既要考虑到福利政治制度的独立性,也要考虑全球治理所要求的参与和责任伦理。

当前欧盟移民政策实践正呈现一种有限安置、放任主义和调控原则的结合,按照模式分类可分为三种:以德国为代表的“拒绝与排斥”模式、以法国为代表的“共和(同化)”模式以及以英国为代表的“多元文化主义宽容政策”模式。^②随着移民尤其是非法移民带来的政治挑战日益严峻,民族国家政策开始强调通过地区性和全球性“移民管理”来应对其带来的负面影响,如托马斯·哈马尔提出的“三门模型”。^③总体而言,这种政策体现了“管理”的思想而非强化多元群体参与的“全球治理”,公民身份与民族国家之间的关系仍然紧密甚至会有所强化,尤其在西欧,左右摇摆的政党政治直接造成移民政策时松时紧。在面对难民问题时,由于其专业性和复杂性,民族国家的能力捉襟见肘;同时也由于欧盟层面某些政策的不确定性,尤其是欧盟并没有通过管制性手段在成员国实施统一标准的、有法律拘束力的政策,而是选择软性的、赋予成员国更多自由度的政策工具,^④据此形成了去中心化的非正式治理模式。政治家在政策制定中往往会倾向于自身的现实性需要,遵从一种面向实践的逻辑,主要表现如下。

第一,民族国家的政治家受制于政党政治和利益群体之间的博弈,往往随着人权

① 刘泓:“欧洲移民问题的困境、误区及解决路径探析”,《世界民族》2015年第6期,第64-76页。

② 曹志杰、安学斌:“欧洲跨境移民社会治理模式、实践与经验”,《河北学刊》2016年第2期,第175-181页。

③ Tomas Hammar and Grete Brochmann, *International Migration, Immobility Development: Multidisciplinary Perspectives*, Berg Publishers, 1997.

④ 张亚宁:“欧盟的非正式治理模式刍议——以欧盟难民政策的发展为例”,《欧洲研究》2015年第6期,第76-96页。

组织、移民组织以及民粹主义群体的力量强弱起伏左右摇摆,在给予移民准入或公民身份以及相应的社会权利等问题上,时常会根据当下情境采取灵活的政治应对措施。由于二战后欧洲自由主义倾向的不断强化,移民的社会权利保障具有了相当的政治基础,而移民组织、人权组织等也积极通过多种渠道影响民族国家的政治,这在很大程度上改变了过去移民过于弱势的局面。如何在经济衰退或下行时平衡本国居民、移民的利益以及劳动力市场的长短期利益,将持续考验民族国家应对移民问题的能力。然而,当前欧洲“碎片化”的政党政治阻碍了系统应对能力的形成,导致移民政策成为一种不同情境下的权变策略。

第二,面向经济需要和本国劳动力市场的需求,对移民群体进行选择性的引入并在公民权方面保持谨慎,据此对移民政策进行持续调整。英、法、德等主要移民国家在战后采取的吸引移民和移民宽松政策具有强烈的导向性,更多出于国内经济和劳动力市场的需要,从初始的殖民地居民回到宗主国、协议劳工再到技术移民,移民政策的变化在很大程度上伴随着公民身份内涵的扩展,但其过程的变动与公民身份的演进并没有直接联系,更多遵从本国经济和政治的运作逻辑。而且福利国家在移民的社会权利方面保持了较大的弹性,尤其是经济危机之后对于国家和个人关系的反思,更进一步修正了移民身份的内涵以及相关的社会权利。尽管在一定程度上“反思性监控”的形成对国家权威形成了压力,但是移民政策不仅受到移居国既有意识形态的影响,更受制于其当前的经济和政治现状,从而表现出较强的实践性。

第三,在欧盟对普遍性权利的政策约束下,民族国家努力拓展自我空间,通过搭建与欧盟的对话机制,保持民族国家在福利分配中的灵活性。欧洲一体化进程的加快使得欧洲议会在很多时候削弱了民族国家政策的独立性。作为欧盟成员国集体面对的挑战,移民问题需要欧盟在政策方面给予积极应对,尤其是自由主义的主流价值观对于普遍性权利的共识,要求西欧国家给予东欧等移民输出国的公民以平等的公民权利。但民族国家在此过程中进行了抵制和消极应对,并且在欧盟立法和政策实施中积极搭建对话机制,使欧盟政策实践保持了较强的开放性和灵活性。这种对于民族国家自主权的尊重是其自身政治实践的结果,也是福利政治在民族国家中作为稳定机制和内在独立性的表现。福利政治作为一种再分配机制体现了国家和个人的契约关系,而移民作为外部成员缺少这种共同体成员的身份以及相应的契约机制,从而使得人权力量较弱时福利政治会优先考虑内部成员的权利。这种有先后的权利改造了原有的普遍性权利和价值观,使得权利授予在很大程度上作为国家的某种工具性手段,而非先天获得的普遍性权利。

基于以上的实践性表征,面对全球化和一体化的约束条件,移民政策与普遍性权

利的内涵并不一致。以民族国家边界和国籍为依据的福利分配机制,也越来越多地受到冲击,内外部力量的较量和权衡成为移民问题中福利政治的主要内容。从内部力量看,一方面,移民群体以及相关人权组织在政治中的话语权不断增强,尤其是欧盟成员国的移民在迁居国或多或少具备了投票的权利,从而使其拥有一定的政治影响力;另一方面,福利国家的建立在很大程度上强化了民族国家作为福利供给主体的责任,这个供给过程也产生了相应的利益群体,他们在很大程度上左右着代议制民主政治的运作,即所谓的“政策产生政治”。^①就整体而言,移民群体及其组织在政治博弈中的力量还相对薄弱,在民族国家的框架中也难以解决国家和个人之间的矛盾。由于移民并没有完整的身份资格,他们与民族国家之间不形成“保姆国家”式的权利转让,也不以提供公共服务获得政治合法性为前提,因而使民族国家对于移民的责任和义务并不带有普遍性。正是由于这种责任权利和义务的缺乏使得移民权利经常面临排斥和隔绝的危险,尤其在经济衰退时移民的权利更容易成为政策调整的牺牲品。从外部力量看,民族国家解决移民问题受制于国际劳动力市场和政治力量的约束。就前者而言,一方面,欧洲共同市场以及经济全球化促进了劳动力的流动,使得移民成为国际和国内劳动力的重要组成部分,为民族国家提供了经济发展动力;另一方面,移民对民族国家的劳动力市场也产生了冲击,加剧了就业竞争,导致主要移民国家的失业率高居不下。这种情况使得民族国家为了提升自身国际竞争力而鼓励“技术移民”,同时,为了减少移民劳动力市场的冲击而在移民引入中对准入、就业和社会保障权利方面设置资格和条件。故此,民族国家需要综合考虑如何平衡国际和国内劳动力市场的问题。就后者而言,移民问题需要欧洲国家之间的通力合作,在欧盟层面就移民进行广泛、系统的政治对话与合作,但也要考虑欧洲民族国家谋求政治灵活性的内在动力。如果从全球治理的层面来看待移民政策的出台和制定,不仅需要在欧盟、全球层面上加强对于移民基本权利的保护,统筹不同种族、民族和群体的利益,更要基于民族国家主权范围内对公民身份背后的意识形态、文化进行考量,民族国家的排斥性和自由主义的普遍性权利之间的张力或将推动其持续发展。

六 简要结论

从欧洲的四次移民潮可以看出,民族国家框架下的移民政策不断面临欧洲一体化和全球化的挑战,本土居民和移民之间的矛盾和冲突也越来越频繁,并越来越多地表

^① 周弘:“西方福利国家的‘政策产生政治’现象”,《中国社会保障》2015年第10期,第26页。

现在移民的“身份”层次上。不同层次的公民身份意味着不同程度的公民权利,其中社会权利更是其集中体现。在福利国家的扩张中,自由主义的普遍性权利倡导将“普惠性”福利与公民身份密切联系,同时由于战后劳动力市场的需要而给予外来移民比较宽松的“归化”资格和待遇。但经济危机以及欧洲经济的长期衰退促使福利政治右转,而民族国家在全球化和一体化的进程中力图保留自身的政治空间。欧洲议会立法和欧盟政策都对民族国家的自主权表示了尊重,从而使得民族国家与公民身份之间的联系难以割裂,其内在的“排斥性”也极大地影响了移民获得“公民身份”的待遇,即使人权条约、欧盟法律等外在约束使得移民获得一些基本待遇,但由于移民与迁居国家之间缺少“共同体”的权利契约关系、文化的多样性和异质性以及移民自身与母国之间的经济和情感联系,使得移民难以获得真正的“公民身份”。

移民“公民身份”演进所呈现的“公民身份向上、福利权利向下”的错位现象使得民族国家框架下的公民身份分析已经难以解决民族国家“排斥性”和自由主义普遍性权利的矛盾。“自愿选择公民身份”观念在全球化和欧洲一体化的土壤中还难以生根发芽,既无法解决移民这个群体在国家和个人之间权利和责任的矛盾问题,也难以改变民族国家的福利分配基础,从而使得移民政策仍然局限于民族国家各自的政策框架中,且随着欧洲政治经济的整体环境变化体现出更多的实践性特征,这在英国脱欧以及欧盟成员国对于移民的强制性指标分配的分歧争吵中可见一斑,甚至可以说移民问题是全球化和一体化带来的必然结果。移民方向从东往西,资本则从西向东的发展趋势可能会进一步加剧欧洲社会的风险,移民和本土居民之间的冲突也会持续加剧。尽管地区层面和全球层面的政治对话与合作机制正在生成,但民族国家框架下公民身份和福利分配的上下错位、民族国家的排斥性与普遍权利之间的内在冲突等,限制了政治博弈的可行空间,最终容易演变为移民权益的一种缺失和侵害,这也使得欧洲移民问题的前景不甚乐观。

(作者简介:朱浩,华东政法大学政治学与公共管理学院博士后、讲师;责任编辑:宋晓敏)