



### B.4

## 逆全球化、移民冲击与欧盟治理政策调适

程永林 何慧榕\*

**摘要：** 当前，逆全球化浪潮对欧盟国家的主流政党及其国内政治经济和社会生态造成巨大冲击，各国在其移民治理理念、移民政策等层面出现一系列变动、调适与应对。右翼政党的迅速崛起是逆全球化思潮所引发的一个重要社会政治现象，而这些右翼政党明显具有种族主义、反移民、反欧盟一体化、逆全球化等思潮和政策倾向。欧洲劳动力市场及其运行机制的结构性僵化格局，导致其宏观经济增长前景和政策取向仍然带有较大不确定性。外来移民增加欧盟财政负担，但有助于缓解人口老龄化压力，引进投资促进经济发展。然而欧洲民

\* 程永林，博士，教授，现工作于广东外语外贸大学广东国际战略研究院。何慧榕，广东外语外贸大学会计学院毕业，现任普华永道中天会计师事务所审计师，主要研究领域：全球经济治理、国际政治经济学、区域国别研究。



众普遍对政府管理外国移民能力失去信心，社会舆论开始对大规模的移民尤其是难民持反对态度。而欧盟政府未能有效管控难民危机及其后续灾难性影响，更大大加深了公众对欧洲难民潮的恐惧、反感和排斥，进而诱致一批极右翼政党的崛起及其影响扩散，欧盟国家未来预计将会采取越来越严格的限制移民甚至反移民政策。

**关键词：** 逆全球化 国际移民 劳动力 市场结构 治理模式

当前，逆全球化浪潮对欧盟国家的主流政党及其国内政治经济和社会生态也造成巨大冲击。由此，各国在其移民治理理念、移民政策等层面出现一系列变动、调适与应对。其中，逆全球化浪潮所带来的主要影响表现为贸易和投资保护主义政策盛行、反对外来移民思潮和运动此起彼伏等。而在法国、德国、意大利等欧洲国家的民主选举中，右翼政党的迅速崛起更是逆全球化思潮所引发的一个重要社会政治现象，而这些右翼政党明显具有种族主义、反移民、反欧盟一体化、逆全球化等思潮和政策倾向，其中对于移民政策的抵制和干预更是其重要的竞选纲领。至于英国脱欧的久拖未决以及由其引发的排外主义和分离主义思潮更是在欧盟内部潜滋暗长，对欧盟一体化、移民政策的负面影响及其未来走向不确定性的冲击是毋庸置疑的。

## 一 逆全球化趋势与欧盟治理模式面临挑战

从经济全球化的发展历程和演化轨迹来看，逆全球化与全球化一直相反相成，就像一个硬币的两面，更多是一种经济社会发展中的现象和产物，不能简单地予以批判和负面定性。<sup>①</sup> 根据世界贸易组织数据，由于受 2008 年

<sup>①</sup> 佟家栋、刘程：《“逆全球化”的政治经济学分析》，《经济学动态》2018 年第 7 期。



金融危机影响，2009 年全球商品进出口总额大幅度下滑。2011 ~ 2014 年全球商品进出口总额变化比较平稳，保持在 18000 亿美元水平上，但是 2015 ~ 2016 年再次出现明显下滑，2017 年全球经济明显好转带动了全球商品进出口总额提高。2017 年全球商品进出口总额分别回升至 17932 亿美元、17543 亿美元。此外，全球商品进出口总额的波动对 GDP 增长率造成影响。根据世界银行数据，2008 年全球 GDP 增长率仅为 1.82%，2009 年甚至下降到 -1.73%。随着经济逐渐好转，2010 年达到近十年的峰值为 4.317%。2011 ~ 2017 年保持在 3% 水平（见图 1）。

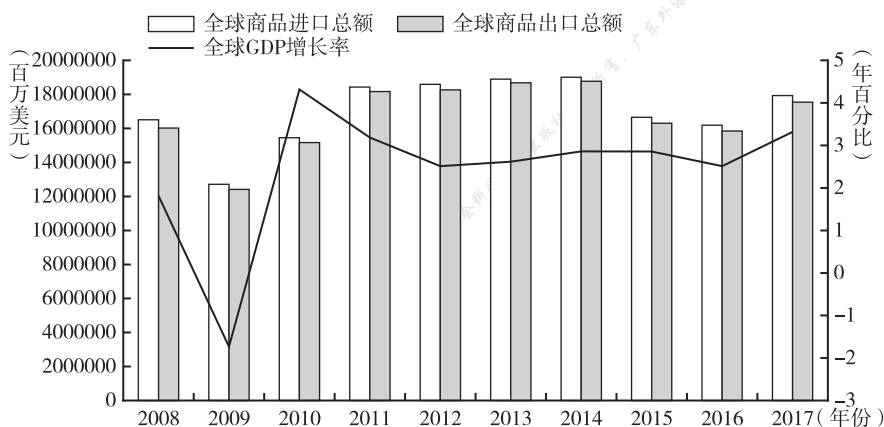


图 1 2008 ~ 2017 年全球商品进出口总额与 GDP 增长率比较

资料来源：世界银行（<https://data.worldbank.org.cn/>）与世界贸易组织（<https://www.wto.org/>）。

全球外国直接投资流入量在逆全球化背景下也发生了显著变化与波动，根据联合国贸易和发展会议数据，2008 年全球 FDI 流入量为 1.49 万亿美元，受到国际金融危机和世界经济放缓的影响，2009 年锐减至 1.18 万亿美元，下降 21%。伴随着全球贸易逐渐恢复，2010 ~ 2011 年出现短暂回升。然而，2012 ~ 2017 年全球 FDI 流入量变动十分频繁，2012 年增速放缓，2013 ~ 2014 年出现负增长。2015 年世界范围内出现大规模公司内部重组情况，FDI 流入量达 1.92 万亿美元，同比增长 43.5%。2016 年 FDI 流入量下



降至 1.88 万亿美元，同比下降 2.8%。2017 年 FDI 流入量下降至 1.43 万亿美元，同比下降 23.44%（见图 2）。

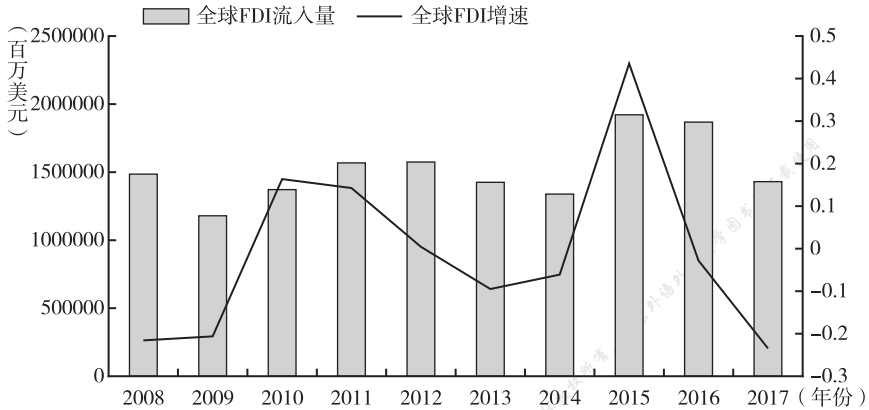


图 2 2008 ~ 2017 年全球外国直接投资流入量变化情况

资料来源：联合国贸易和发展会议，[www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics)。

当全球化居于主导和主流思潮时，欧盟在全球和地区层面的多边合作和经济一体化进程会得到迅速推进，国际贸易和国际投资领域的壁垒和歧视性政策会逐渐得到纠偏乃至消解。但是当逆全球化趋势居于主导地位时，欧盟多边合作和经济一体化进程就会面临更多阻力甚至陷入停滞，而反对全球化的政党及其政纲在选举中容易受到选民的青睐，一旦这些政党主掌政权，为了兑现竞选诺言势必会将一系列逆全球化政策付诸实践。其实，欧盟内部逆全球化的积极推动者往往也是经济全球化和区域经济一体化的倡导者，由于这些早期的倡导者不仅获得收益，还需要不断提供公共产品，而搭便车的国家则相对获益更为丰厚。伴随成本—收益—风险的不不断推进，欧盟国家发现伴随跨国公司的全球布局和全球生产链的再造，这样基于比较优势原则的全球价值链重新布局会导致其国内产业日趋空心化，资产阶级获益更多，而劳工阶级则获益更少，资本—劳动的矛盾和冲突日益加剧。在经济全球化和区域一体化的进程中，受损利益集团的规模和程度不断累积，进而成为逆全球化运动和政策选项的倡导者和支持者。而欧盟国家的政府在“全球化不可



能三角”中基于理性考虑，选择贸易和投资保护主义，吸引制造业回流，经济代价更小而政治收益更高。所以，为缓解国内阶级矛盾，执政者要么选择政策对冲来平抑由全球化和一体化所带来的一系列经济和社会矛盾，要么选择改弦易辙迟滞乃至逆转全球化进程，从而形成对于自己更为有利执政基础。在这种选举体制下基于选票考量，政治算计更容易超越理性考量和经济诉求，对于欧盟治理模式的冲击和影响也是非常显著的。

以2008年全球金融危机对欧盟影响为例，受到这次金融危机的直接冲击及其传导机制的影响，导致欧盟国家外部贸易市场萎缩，国际进出口贸易总额纷纷下滑，部分欧盟主要国家的年度GDP增速甚至一度出现负增长。尽管欧盟成功遏制住了经济持续下行态势，但十年过去了，至今没有走出经济增速低迷徘徊不前的不利局面。在这一经济发展的修复期，欧盟主要经济体为保证恢复势头，更多采取贸易和投资保护主义的政策。根据世界贸易组织公布的相关统计数据，1995~2007年期间，欧洲和美国等发达国家采取的贸易救济措施仅占总量的35%左右，同期的中国、南非和印度等主要新兴市场经济体国家采取贸易救济措施所占比重却超过36%。而2008年全球金融危机爆发以来，德国、法国、英国等分列采取贸易救济措施国家排名的第二至第四位，其中使用较多的贸易保护措施有贸易救济、出口补贴、出口管制、加征关税、投资和兼并限制、知识产权壁垒等。

与此同时，欧债危机爆发更是暴露出欧盟国家内部治理体制存在的一系列深层次问题，例如宏观经济政策框架和审慎监管机制不完善、货币政策与财政政策匹配性弱逆周期调节乏力、金融危机预防机制与风险管理机制缺位等。至于欧盟，它不仅在应对此轮债务危机中表现乏善可陈，而且其针对难民问题的一系列应对举措不当，更是导致部分欧盟国家经济危机和治理困境更为严重，甚至一度出现危机扩散，欧洲一体化离心力加剧，而英国公投脱离欧盟更是给予欧洲一体化进程当头棒喝，欧盟治理体制的调适与改革越来越刻不容缓。欧债危机、难民危机、恐怖袭击、英国脱欧等事件的接连爆发，使得欧洲一体化在欧盟成员内部面临越来越强烈的质疑与争论。各种民意调查数据显示，老百姓对欧盟的不满情绪大幅度上升。对欧盟制度的信任



度和欧盟一体化支持率大幅度下滑，民意支持率一度跌破 30%，越来越多的民众对欧盟持负面观感或消极印象。欧盟一些国家的右翼和左翼政党以此大做文章，借机掀起种族主义和排外浪潮，以排外的移民政策竞选纲领来拉选票，而非法移民更是成为其严厉抨击的对象，并从中获得越来越多的选民支持。<sup>①</sup>

## 二 移民对欧盟劳动力市场和宏观经济的影响分析

毫无疑问，欧盟经济社会治理模式正遭受外来移民的强烈冲击。20 世纪 80 年代以来，欧洲饱受老龄化加剧和生育率下滑的双重压力，劳动力市场供需不匹配和劳动力供给不足问题始终存在，而且一度愈演愈烈。在一些欧盟成员国内部，甚至出现重体力劳动者和专业技术人才同时短缺现象。

### （一）移民对欧洲劳动力市场结构的影响分析

通过对欧洲统计局公布的移民数据进行整理，我们注意到 2017 年以来有 240 万来自非欧盟国家的移民进入欧盟。2017 年，欧盟成员国授予 82.54 万人公民权，与 2016 年相比下降了 17%。2017 年，大多数新的公民权由意大利（146600 人，占欧盟 28 国总数的 18%）、英国（123100 人、15%）、德国（115400 人、14%）、法国（114300 人、14%）和瑞典（68900 人、8%）授予。2017 年，1/4 获得欧盟成员国国籍的人是摩洛哥人、阿尔巴尼亚人、印度人、土耳其人和巴基斯坦人。非国民占比最高的欧盟成员国是卢森堡，非国民占其总人口的 48%。塞浦路斯、奥地利、爱沙尼亚、马耳他、拉脱维亚、比利时、爱尔兰和德国的外国公民比例也很高（占常住人口的 10% 或更多）。相比之下，在波兰、罗马尼亚和立陶宛，非国民所占人口不到 1%。2018 年 1 月 1 日在欧盟居住的 5.244 亿人中，有 2230 万人（4.4%）是非欧盟公民。根据欧洲统计局数据，2017 年欧盟国家（含英

<sup>①</sup> 范瑞滨：《西方逆全球化运动的影响及应对》，《宏观经济管理》2018 年第 5 期。

国) 长期移民人口总数为 4396366 人, 同比 2016 年 (4282894 人) 上升了约 2.65%, 2016 年比 2015 年 (4659324 人) 下降 8.08%, 如图 3 所示。

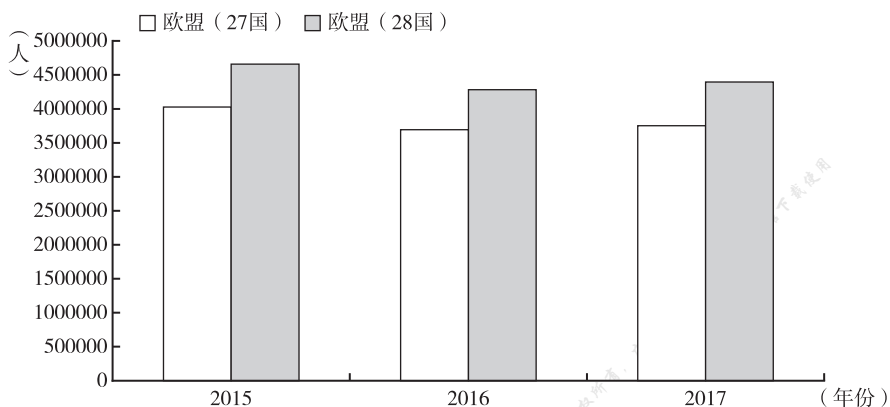


图 3 欧盟国家移民人数统计

资料来源: <https://ec.europa.eu/eurostat/>。

2008 年以来, 由于大部分欧盟国家经济复苏乏力, 失业率上升, 社会福利保障下滑, 而外来移民尤其是难民的大规模涌入, 更是加剧了这一问题 and 矛盾。欧洲劳动力市场及其运行机制日益僵化, 主要表现在: 欧盟劳动力市场保护程度很高, 这必然显著影响到欧洲劳动力市场的定价机制, 使得工资水平表现为刚性, 通过劳动力市场和货币市场的传导机制, 进而导致产品市场也出现成本推动的价格刚性, 这必然影响欧洲产品和服务的国际市场竞争力。不仅如此, 欧盟经济萧条、严格的劳动保护法律和强大工会势力的影响, 使得欧洲年轻人的失业问题依然非常严重。例如根据希腊国家统计局的报告, 希腊 2018 年 12 月失业率为 18%。经季节性调整的数据显示, 失业人数为 851556 人, 在 15~24 岁的年轻人群中, 失业率为 39.5%。而截止到 2019 年 2 月, 西班牙的失业率仍然高达 14.45%, 在 15~24 岁的年轻人群中, 失业率为 32.4%。<sup>①</sup> 不

① Employment and Unemployment, Labour Market. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p\\_p\\_id=NavTreeporletprod\\_WAR\\_NavTreeporletprod\\_INSTANCE\\_nPqeVbPXRmWQ&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeporletprod_WAR_NavTreeporletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2).



仅如此，欧盟国家内部的劳动力流动性其实一直处于低位运行，其劳动力流动性数值为美国劳动力流动性的 1/3 左右。此外，欧盟的高福利模式容易养懒人，降低了劳动者的就业率和工作积极性。劳动力市场的结构性僵化格局导致其宏观经济增长前景和政策取向仍然带有较大不确定性，而高福利的社保机制和严格的劳动保护制度也成为欧盟国家吸引国际直接投资的主要障碍之一。

根据欧洲统计局的相关数据，我们绘制了欧盟成员国移民的总体性别分布图。图 4 所示为自 2017 年以来，欧洲男性移民占比（54%）高于女性移民占比（46%）。其中男性移民占比最高的成员国是立陶宛（70%），其次为斯洛文尼亚、拉脱维亚、克罗地亚以及爱沙尼亚。女性移民占比中，塞浦路斯的女性移民占比最高（53%），其次为爱尔兰、保加利亚、法国、西班牙。欧洲移民中男性移民比例总体高于女性移民比例，在欧盟国家中，仅有为数不多的 6 个国家女性移民比例高于男性比例。

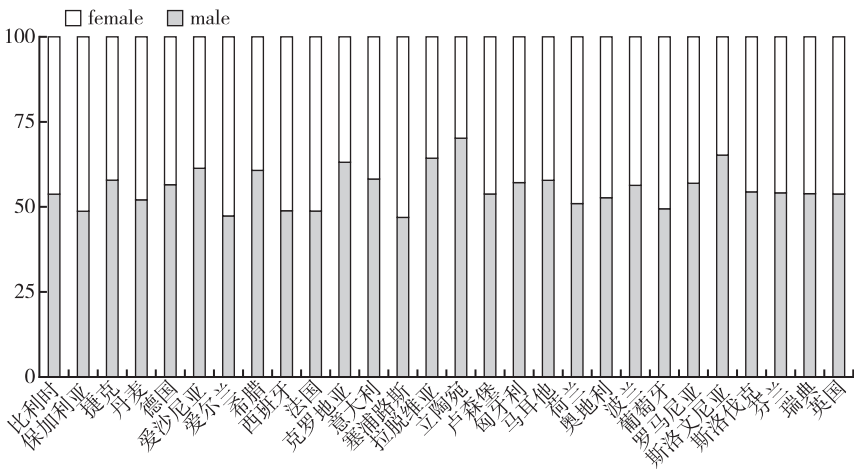


图 4 欧洲移民性别占比国别分布示意

资料来源：欧洲统计局，<https://ec.europa.eu/eurostat/>。

2017 年欧盟（包含英国）男性人口年龄中位数为 41.4 岁；相比之下，2017 年移民至欧洲男性人口的年龄中位数仅为 29.0 岁。2017 年欧盟（包含





英国) 女性人口年龄中位数为 44.3 岁; 2017 年移民至欧洲女性人口的年龄中位数仅为 28.3 岁。从欧洲外来移民与本地居民年龄对比示意图中可以发现, 与本国国民相比, 移民人口年龄相对本国国民人口年龄较年轻, 男性主要集中在 15~39 岁, 女性主要集中在 20~39 岁 (见图 5、图 6)。

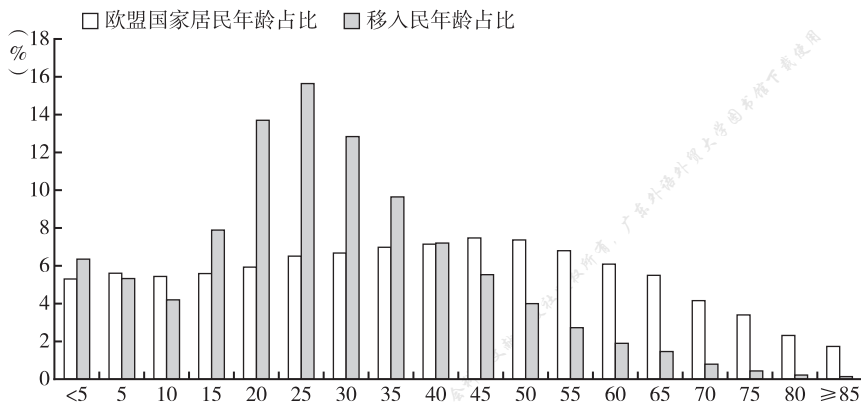


图 5 欧洲男性外来移民与本地居民年龄对比示意

资料来源: 欧洲统计局, <https://ec.europa.eu/eurostat/>。

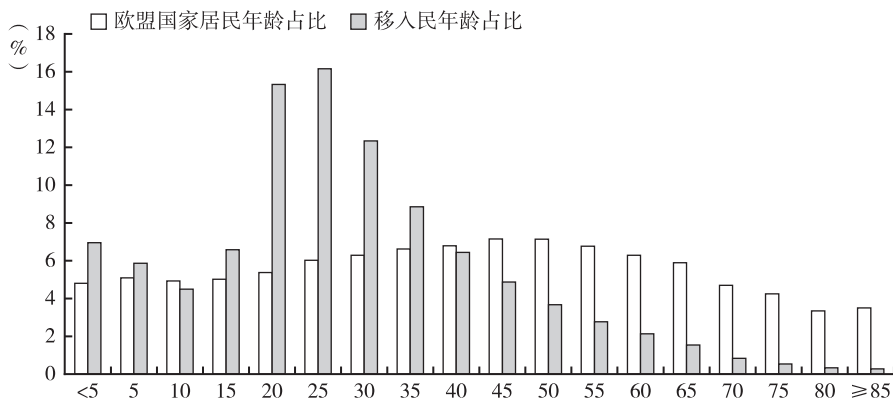


图 6 欧洲女性外来移民与本地居民年龄对比示意

资料来源: 欧洲统计局, <https://ec.europa.eu/eurostat/>。



## （二）外来移民增加欧盟财政负担，但有助于缓解人口老龄化压力，引进投资促进经济发展

2016年，欧盟28国（含英国）年龄在0~14岁的青少年，占欧盟国家人口的15.6%。15~64岁的劳动人口占总人口的65.3%，65岁及以上老年人占总人口比重为19.2%。毫无疑问，欧洲处于重度老龄化社会。通过引入外来移民，可以有效增加劳动力市场的补给，缓解欧盟劳动力市场的结构性失衡问题，缓解人口老龄化危机，刺激市场需求，增加就业岗位，进而有助于经济发展。以德国为例，在德国光是登记的外来难民申请者就高达100多万。按照标准，德国联邦政府需要按照670欧元/（人·月）的标准给难民拨款，如果综合考虑难民营建设、难民甄别、接纳和安置设备增加，这一块的年度财政支出约为200亿欧元。这对容留了数十万难民的意大利、希腊等欧盟国家而言，财政负担压力巨大，简直是一场灾难。欧盟预计，由于难民而直接或间接增加的财政支出达到8000亿欧元。然而，如果根据OECD对近五十年移民统计数据报告分析，OECD国家移民的负面影响均值约等于零，累计均值很少超过GDP的0.5%。外来移民不仅有助于改善当地劳动力的市场供需结构，减缓结构性失业率问题，促进当地经济发展，同时也会为当地税收做出贡献。

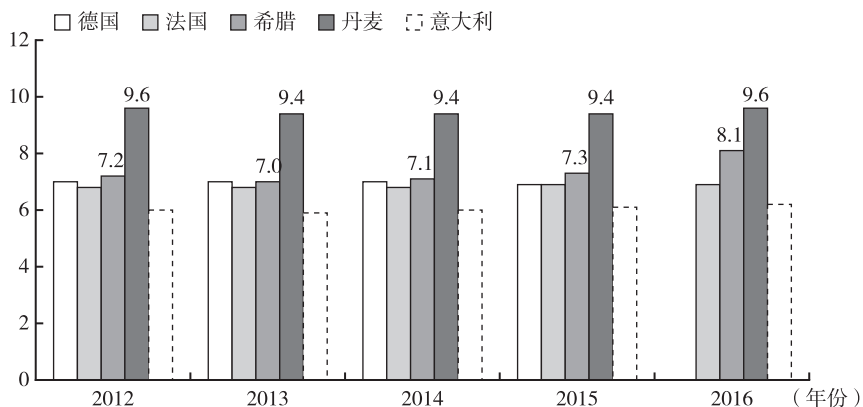


图7 增值税、生产税、个人所得税、政府税收应收款加总额占GDP比重

资料来源：欧洲统计局，<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>。

根据图 7 所示，在 2012 ~ 2016 年这一区间内，欧盟各国税收占国内生产总值比率总体保持相对稳定。而外来移民有助于刺激当地消费市场，增加住房、医疗、教育、生活用品需求，产生更多就业岗位，进而增加财政税收，缓解政府财政压力。税收增加反过来有助于刺激政府支出和社会需求，推动宏观经济发展。例如“贩卖”居留许可证甚至公民身份，是一些欧盟国家常用的借助移民来引进外资的手段。2012 年，当时葡萄牙陷入主权债务危机，为加大外资引进力度，实施欧盟最早的“黄金签证”制度。该制度规定非欧盟国家之外的投资者，如果在葡萄牙境内购买了价值不低于 50 万欧元的房地产，按照规定可以获得五年的居留权。借助这一投资移民措施，截至 2018 年 12 月，葡萄牙吸引超过 40 亿欧元的直接投资。继葡萄牙之后，希腊投资移民政策更为宽松，只需 25 万欧元即可全家三代人获得希腊永居身份权，且相关审批速度快，无移民监、无语言及资金来源要求。凭借希腊永久居留权，可畅行 26 个申根国并且自由选择居住环境。为此，西班牙、奥地利、比利时、瑞士、英国、保加利亚、塞浦路斯、马耳他、摩纳哥等欧盟国家纷纷效仿并采取类似投资移民政策，其中西班牙吸引直接投资额度为 97.6 亿欧元、塞浦路斯为 91.4 亿欧元、英国为 49.8 亿欧元等，累积吸引投资额接近 300 亿欧元。

### 三 移民引发欧盟社会舆论与治理政策博弈

根据国际移民组织（IOM）、联合国移民署联合发布的《世界移民报告 2018》<sup>①</sup>，2015 年全世界约三分之一国际移民（约 7500 万人）生活在欧洲。在欧洲的非欧洲移民数量在 2015 年超过 3500 万人。出生在亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比海地区的生活在欧洲的移民在过去 25 年间经历了类似的增长：从世界各地前往欧洲的移民数量在 20 世纪 90 年代平稳增长，在 21

---

<sup>①</sup> 国际移民组织（IOM），联合国移民署著，全球化智库（CCG）译，《世界移民发展报告 2018》。



世纪第一个十年增长更快，此后逐渐减慢。2015年，德国国内的外国出生人口数量为欧洲第一。德国1200万移民中，最大的移民群体来自波兰、土耳其、俄罗斯和哈萨克斯坦，且每一移民群体均超过100万人。同年，法国和英国的人口各中各有超过750万外国出生者。来自北非法语国家的移民构成法国最主要的外国出生的人口。而在英国，来自印度和波兰的移民构成最主要的移民团体。此外，拥有超过550万移民人口的西班牙和意大利成为欧洲第四和第五大最受移民欢迎的国家。这些国家出生外国的人口主要来自欧洲其他地方，如罗马尼亚、德国和英国，或摩洛哥等北非国家。欧洲前20大移民国家中，瑞士移民占总人口比重最高（29%），其后为奥地利、瑞典和爱尔兰。根据欧洲统计局的数据，2015年以来超过470万人移民到欧盟国家（包含英国），在此期间，约280万移民离开欧盟成员国，其中移民包括经济移民、政治移民和难民移民。

在全球化进程中，国际人口流动与商品、资本的跨国流动所产生影响不同，不仅带来对当地的劳动力市场结构和经济增长产生越来越显著的影响，同时产生更为深刻的政治、文化和社会影响。历史上，大规模移民曾经给欧洲和美国等发达国家带来巨大收益。移民尤其是高技术移民还为欧盟国家节省了巨大的教育和培训成本。大量高学历移民的进入，有助于推动欧盟教育创新和科技进步，例如美国29%的科学家和50%以上的科学和工程博士来自国际移民。近年来，欧盟国家发生了一系列日益突出的与移民尤其是难民有关的恐怖袭击事件与社会治理问题，导致欧洲民众普遍对管理国际移民能力失去信心，社会舆论开始对大规模的移民尤其是难民持反对态度，甚至很多极端观点也频繁出现在媒体话语与公众辩论场合。而欧盟政府未能有效管控难民危机及其后续灾难性影响，更大大加深了公众对欧洲难民潮的恐惧、反感和排斥。多项调查统计数据揭示，超过半数以上的欧洲人对来自欧盟以外的移民持负面态度，超过60%的公众表示应当阻止穆斯林继续向欧洲移民。

随着外来移民尤其是难民危机带来的外部冲击加剧，欧洲各国民众对外国移民日益持反对态度。以德国为例，科隆事件发生后，民调显示66%的



德国人不支持接待更多难民。与此同时，外来移民在融入当地主流社会时，也面临各种现实挑战和困难，甚至为此遭受了一系列不公正的歧视和偏见，进而容易诱发对当地主流社会和政府的不满甚至愤恨情绪。例如在移民尤其是难民大规模涌入的欧洲诸国，这些价值观、宗教信仰、生活习俗与当地主流社会存在较大差异的跨国移民很难融入当地社区或移民对象国，当地民众和企业经常通过就业歧视、租房歧视等举措来自发抵制外来的移民，导致移民的生存和生活问题日益突出，经济压力、社会压力与精神压力与日俱增。结果导致盗窃、抢劫、强奸等违法犯罪活动在移民聚居地高频发生，经过当地主流媒体的报道和扩散后，民众对外来移民的反感和排斥加剧，从而陷入恶性循环难以自拔。由此导致欧盟国家针对外来移民治理的政策与举措面临多重挑战，当地主流舆论的安全焦虑和普通民众的社会恐惧感陡增。在这一社会氛围下，外来移民和难民危机引起的相关社会问题，很容易成为欧盟国家极右翼政党兴起的催化剂。这些极右翼政党借机不断对外来移民和难民问题进行扩散化甚至污名化，抨击欧盟的移民政策（包括难民政策），煽动民粹主义、排外主义思潮，引发社会主流媒体的广泛关注与激烈讨论，其一些反移民和反欧盟一体化的政策建议和竞选纲领，甚至得到了越来越多的民众认同与支持。

例如荷兰的极右翼政党——自由党领导人基尔特·维尔德斯，曾经在英国发动脱欧公投运动之后马上公开祝贺英国脱欧，并宣称将致力于推动荷兰学习英国，就欧盟成员国身份举行全民公投。2017年荷兰大选期间，维尔德斯公开提出关闭边界、带领荷兰退出欧盟的极端立场和竞选纲领，并且带领荷兰自由党当选为议会的第二大政党。而在2017年的法国总统大选期间，法国极右翼政党——国民阵线领导人玛丽·勒庞，也明确提出“从欧盟收回主权、限制移民”的极端立场和竞选纲领，甚至公开呼吁把在法国的移民陆续遣返回原籍地。她声称如果她当选总统，将促使法国退出欧元区，承诺将与欧盟重新进行谈判。如果谈判失败，她也会在法国效仿英国开展脱欧全民公投运动。法国民众对外来移民和欧洲一体化的不满情绪，使玛丽·勒庞迅速获得了大量支持者。德国极右翼政党——选择党虽然在2013年才宣告成立，



但是其发展和扩张速度非常惊人。在近期的德国大选期间，选择党在欧洲议题上以反对移民和难民政策为主要政策纲领选项，并最终获选为德国议会的第三大党，打破二战结束以来没有极右翼政党进入德国议会的历史记录。

随着欧洲经济增速放缓，外来移民逐渐被这些极右翼政党和支持的媒体贴上“就业岗位掠夺者”“社会动乱制造者”“社会福利享受者”等标签，影响了当地主流社会舆论和广大民众对外来移民的理性认识和判断，加剧了当地居民与外来移民之间的矛盾和裂痕。例如法国极右翼政党——国民阵线领导人马琳娜·勒庞公开认为政府需要延长外来人口获得法国永久居住权的门槛年限，加大对于入籍法国申请审查力度等。荷兰自由党领导人基尔特·威尔德斯在荷兰议会大选期间，公开呼吁政府需要调整政策以限制移民，并尽快恢复边界管控等。这些欧盟国家极右翼政党的一系列反移民和反一体化等的政策主张，不断得到当地民众和媒体的认同并日趋主流化。例如 2016 年在德国的州议会选举中，以反对移民和难民政策为主要政策纲领选项的德国极右翼政党——选择党获选为议会第三大政党，总理默克尔领导的基督教民主联盟的执政联盟基础和施政理念遭遇严重打击和挫折，直接导致默克尔总理公开承认难民政策存在问题。再如英国极右翼政党——“国民党”的口号是争取白人应有权利，强烈要求政府遣返全部有色人种。而英国的另一个极右翼政党——独立党，在 2015 年的竞选纲领中明确提出，英国需要学习澳大利亚的打分制移民模式，呼吁禁止非技术性移民、禁止英国公民的外籍配偶申请英国国籍，等等。为此，英国内政部决定暂停英国的投资移民项目，并且明确从 2018 年 12 月开始停止接受新的移民申请，英国保守党政府希望把净移民数量降到 10 万人以下，英国政府制定的“脱欧”政策更是要求控制低技术移民的数量。总体来看，2018 年以来欧盟国家的相关移民政策普遍收紧，移民审查和管控日趋严格。

#### 四 欧盟治理政策调适与国际移民危机消解

欧盟国家政府在“全球化不可能三角”中基于理性考虑，选择贸易和



投资保护主义，吸引制造业回流，经济代价更小而政治收益更高。所以，为缓解国内阶级矛盾，执政者要么选择政策对冲来平抑由全球化和一体化所带来的一系列经济和社会矛盾，要么选择改弦易辙迟滞乃至逆转全球化进程，从而形成对于自己更为有利执政基础。在这种选举体制下基于选票考量，政治算计更容易超越理性考量和经济诉求，对于欧盟治理模式的冲击和影响也是非常显著的。在一系列极右翼政党迅速崛起及其所引发的社会舆论和政策影响力不断扩展的强烈冲击下，欧盟国家的主流政党基于选战需要，不得不开始修正自己的执政理念，应对极右翼政党所代表的民粹主义观点和政治诉求，导致主流政党在竞选纲领、执政理念等方面陆续出现“右转”倾向。为扭转欧盟共同体内部的一体化分离趋势和反移民政策倾向、舆论压力日趋严重、右翼政党政策主张主流化等一系列发展态势，增强欧盟共同体的凝聚力，欧盟做出了诸多努力，先后推出了一系列政策和行动方案。例如“欧洲 2020 战略”和“欧洲学期计划”。“欧洲 2020 战略”包括就业、移民、贫困、教育、科研、环境议题，通过确立发展目标并跟踪进度，督促欧盟及其成员国推进相应改革举措，进而实现可持续和包容性增长。“欧洲学期”则将长期战略目标划分为一系列中短期目标，并就欧盟各成员国的经济社会发展的约束条件和包括移民政策在内的选项给出建议，例如满足欧盟财政纪律要求，注意解决外部失衡问题的欧盟国别稳定项目，通过共同体内部一系列政策协调实现增长俱乐部趋同加快欧盟一体化进程等。

不仅如此，当前欧盟还在致力于通过机制建设来推动移民治理，各种针对国际移民治理的对话平台和论坛也陆续展开，代表性机制如在联合国移民治理机制指导下，积极推动国际移民和发展问题高级别对话会议、移民与发展论坛等的召开。但是，欧盟的移民治理要想取得立竿见影的效果谈何容易，当前由于国内错综复杂的形势，其移民治理政策调适面临各种社会舆论压力和经济财政困局。欧盟国家的移民治理是一个系统性工程，需要建立移民综合治理体系，欧盟移民治理需要区分解决投资移民、技术移民、非法移民、难民冲击等，不能因噎废食，更不可能一蹴而就。欧盟移民治理的主体不仅涉及移民对象国（移入国和移出国）、国际组织等多种行为体，对移民



权益的保护也势在必行，而且必须依赖于一系列国际法和国内的规范性文件。<sup>①</sup>为此，欧盟需要不断规范跨国移民行为，打击非法移民行为，正视欧盟民众的安全焦虑与合理诉求，维护欧盟国家民众的合法权益，保护跨国移民群体的合法利益。国际移民为欧盟创造了人口红利和发展需求，但同时也为欧洲国家带来了一系列深刻的社会矛盾和治理难题。目前，老龄化是欧洲众多国家越来越严重的社会问题之一，国际移民有助于欧盟有效缓解这一矛盾和问题，使得欧洲不少国家在打着人道主义旗帜下坐享移民红利。另外，预计欧盟国家将会采取越来越严格的移民限制乃至管制政策。至于国际难民的有效治理问题，欧盟短期内不可能找到一条捷径，欧盟国家需要摆脱国内法律控制的单边思维模式，积极寻求国家间、地区间甚至国际多边合作，才能有效应对国际移民这一复杂难题。

---

<sup>①</sup> 周意岷：《探索应对移民问题的国际机制路径——以欧洲移民危机为例》，《人民论坛·学术前沿》2019年第1期。