

熱點聚焦

移民、右翼政黨以及民主

以波蘭為例

Migration, Right-wing Parties and Democracy: Case of Poland

Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz

Warsaw University, Poland

壹、前言

政治信仰及學說是各種政策的起點，這也包含了移民政策。因此，諸如國家的概念、定義群體的要素、誰（以及為何）屬於這個群體、何種情況下會被群體接受，群體處於何種規則框架之下，對於政治行動相當重要。自由民主國家代表了對國際移民抱持相對開放態度。然而，在一般普世價值、經濟需求、安全以及群體期待之間有著緊張的關係。這種緊張關係也被稱之為「自由悖論」(liberal paradox)。

根據定義，右翼政黨較不歡迎移民。若他們在西方民主國家中執政，那麼隨著國家機構和政治言論之間的鴻溝越來越大，自由主義悖論也會隨之加深。若自由民主並非悠久的政治傳統，又由右翼政黨統治，情況該如何呢？自由悖論會因為國家不必遵守民主準則而消失嗎？我認為悖論正在成長，但也改變了緊張關係的方向。由

右翼政黨法律與正義黨執政，意外成為移民國家的波蘭的案例，是一個很好的例子，指出了移民政策之中的緊張關係。

貳、國家和移民：移民政策是移民潮之結構性因素

由於複雜性使然，移民過程某種程度上超出了國家的控制。同時，國家也在極力控管移民潮。¹如同 Stephen Castles 所言：「非法移民，尋求庇護者的進入以及新族群體的形成似乎都是政府無法控制的力量所驅動。」²

為了分析和理解國家和移民之間的複雜關係，透過不同層次分析十分重要，從個人層次（微觀）至整個結構（宏觀）。其目的、信仰、恐懼和期望也很重要，因為它們是為執行這些行為和策略，學說，規範和結構而設定的條件。

核心的挑戰是，是否移民以及移往何處的決定，是由個人（或是他們的家庭）基於願望以及計算拉力和推力後，得出的特殊複雜性。換句話說，具體的決定是私人以及情緒化，並且和社會網絡息息相關的（大多不受正式的國家結構控制）。³移民政策中的任何限制，以及國家造成的任何程序上的困難通常被意志堅決的移民視為不過是在眾多阻礙中的另一個障礙。潛在的移民並不會因為目的地國家不希望（且公開表達這種不樂意）他們來就退卻，尤其是當目

¹ Gary P. Freeman, Can Liberal States Control Unwanted Migration? *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 534, *Strategies for Immigration Control: An International Comparison* (Jul.1994), p. 20.

² Stephen Castles, "Why policies fail?" *Ethnic and Racial Studies*, 27:2(2004), p. 205; Stephen Castles, Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (The Guilford Press).

³ Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino and J. Edward Taylor, Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3 (Sep., 1993).

的地有勞動力的需求。⁴

這並不代表針對移民的政策和政府行動不重要。它們的重要來自制定「遊戲」規則，亦即潛在移民為了移居必須達成的條件。根據 Thomas Faist 的看法，任何主權國家的決定都包含 4 個面向，分別是：(1) 進入的標準（質和量），(2) 外國人的法律地位（被允許停留多久，以及停留期間被允許做什麼），(3) 關於國家和移民之間的關係建構（他們能夠在國家提供的社會保護中得到多少，作為來自特定地區的居民，能對政府有多少期待），以及 (4) 外國人定居的可能性（歸化入籍以及在生活中參與政治的條件為何）。⁵這些在目的地國家入境和停留（或定居）必需符合的條件是（國內和國際）政治、經濟、社會和文化混合環境的結果。

國家在領土內的主權力量，保證了它可以決定誰受不受歡迎入境之特權。由國家來定義移民一詞並指出移民的權利與義務。除此之外，外來者是否能進入國內市場（做為員工、商人或甚至財產擁有者），是否在政治群體中被接受（透過得到政治權利），或是否被引入文化群體（被當地人接受的機會）都取決於國家。實際上，國家對移民可以很開放，也可以很封閉。國家對於移民的態度也會隨著時間改變。開放的程度取決於幾個國內因素（內部因素）以及國際因素（外部因素）。內部因素方面例如該國一般的政治局勢，包含了執政黨的形象，社會對於移民過去的經驗，國家身份的建構以及國內經濟局勢。外部因素指得是政府已經採納的國際承諾（例如公認的國際法律文件，國際組織的成員資格等等），與他國（特別是鄰

⁴ Stephen Castles, *Why policies fail...* op. cit., p. 209.

⁵ After Magdalena Lesińska, Maciej Duszczak, *Polityka migracyjna, [Migration policy] in: 25 wykładów o migracjach [25 lectures on migration]*, eds. Magdalena Lesińska, Marek Okólski, Wydawnictwo SCHOLAR, Warsaw 2018, pp. 251-264.

國)的關係以及一國的國際政治與經濟地位。⁶

參、自由民主與移民

人民希望前往的目的地國家大多為自由(西方)民主國家(參見表 1)。⁷自由民主的國家,只要該國政府對於世界抱持自由的態度,即便是在動盪不安的時期,對於國際移民也會維持相對開。

表 1: 移民最想前往的前 10 名國家 (2013-16)

目的地國家	該國潛在移民百分比	預估成人數量(百萬)
美國	21	147
德國	6	39
加拿大	5	36
大英國協	5	35
法國	5	32
澳洲	4	30
沙烏地阿拉伯	3	25
西班牙	3	20
義大利	2	15
瑞士	2	13

資料來源: Gallup World Poll 2013-2016;

https://news.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops-700million.aspx?g_source=World&g_medium=newsfeed&g_campaign=tiles

拉力因素是這些國家的經濟和政治特徵的結合。經濟對於工人的需求不僅是經濟發展造成的,同時也是人口下降為移民創造了機會,而自由民主國家中的政治環境可以讓前往該國的決定變得較容

⁶ 同前註

⁷ 蓋洛普(Gallup)在 2013 年至 2016 年期間採訪了 156 個國家/地區的 587,000 名 15 歲以上的人,以得出其數據。

易且風險較低。⁸

從國家和接收的社會的角度來看，潛在移民眼中的吸引力可能會造成不必要的負擔並對社會凝聚力以及安全帶來挑戰。接納移民的群體對於政治和文化的需求和期待（凝聚且安全同時還要維持政治自由）以及對於商業的需求和期待（開放且競爭）之間的緊張關係，在 James F. Hollifield 提出後被稱為「自由悖論」：「國家必須維持對邊際的控制（在政治上一定程度的合法封閉），否則他們將會冒著破壞社會契約以及自由國家本身的風險。其核心挑戰便是如何在維持開放的同時保護個人以及公民和歸化入籍者的權利。」⁹

簡而言之，商業是根據市場需自由且對外開放的政策邏輯來運作的，而社會則需要維護安全以凝聚力並同時保護自由主義的原則。自由民主的思想是基於使所有人都享有人權，公民權和自由以及政治自由。關鍵原則是受到政府法治，開放社會和市場經濟所保護。公民共同的民族和國家認同只不過是一國其中一個可能的（然而也是最常見的）黏著劑罷了。¹⁰結果，自由民主國家將個人的權利和自由置於優先考量而不是群體的邏輯（後者將人們區分為 **the ours** 和 **the others**）。這些原則對國家處理移民的方式有巨大的影響。正如 Christopher Rudolph 指出，嵌入社會和法律制度中的社會政治自由主義限制了限制性國家針對移民所造成的民族文化層面的社會不安做出回應。¹¹

⁸ James F. Hollifield, et. al., *Liberal paradox: Immigration, Markets and Rights in the United States*, 61 *SMU L. Rev.* 67 (2008), p.95.

⁹ *Op. cit.*, p.69

¹⁰ See: Alan Ware, *Liberal Democracy: One Form or Many?*, *Political Studies* (1992), XL, Special Issue, p. 130-145.

¹¹ Christopher Rudolph, "Security and the Political Economy of International Migration," *The American Political Science Review*, 97:4(2003), p. 606.

換句話說，由於政治和經濟自由主義意味著開放，儘管人們可能對此感冒，自由民主政體仍被期待要建立開放的移民政策和保持開放的社會。政府闡明的最重要目標是保護個人的人權和公民權利。如果權利遭到忽視或踐踏，自由主義國家可能會損害自身的合法性。因此，越嚴格的移民政策（關注群體利益而非個人自由權利）會危害到國家本身「存在的理由」（*raison d'être*）。¹²因此，非西方民主國家的人民享有的權利來自對社會「所有」成員的法律和憲法保障。Hollifield 強調了另一個形塑自由民主國家對移民態度的外部因素。國際人權保護制度的發展，導致了個人在與民族國家的關係中的地位發生了變化。

最後一個構成「自由悖論」的邪惡循環，直指已開發國家保障的社會權利。一方面，強有力的社會權利保護制度可能對外來者關上大門，另一方面，福利國家通常非常關注移民與社會的融合，以保持多數人享有社會包容的權利並避免社會分裂。¹³

這就是為什麼我們可以看到許多西方民主國家的社會與政府之間在移民問題上的緊張關係。主流政客從人權保護的角度關注國際移民的看法。對移民的開放是出於人道主義議題或經濟需要。從商業角度來看，外來移民是優質和廉價的勞動力來源，對實現競爭優勢來說相當重要；於此同時，民粹主義右翼政黨則指出移民帶來的挑戰和威脅，強調擁有自由民主制度的國家由於其內在開放性將無法控制移民帶來的副作用。右翼政黨強調群體強化的邏輯導致了對於下列問題疑慮：無法控制的移民潮所帶來的不安感，文化和國家認同的問題，對社會制度的挑戰等。自由民主國家必須將這種意見

¹² James F. Hollifield, *op. cit.*, p. 97.

¹³ Stephen Castles, *op. cit.*, p.216.

納入考量，尤其是最近這種意見變得很常見，但與此同時，又必須保持自由民主的形象並達成經濟目標。「自由悖論」得以保留。

那麼，當執政黨是右翼政黨而自由民主制度尚未成形時，情況又會如何？我認為，在這種情況下，移民的政治化速度更快，政治理性（右翼政客理解他們所代表的社區的需求）與經濟理性之間的張力甚至比在傳統的自由民主制下更大。結果就是，我們可以看到政府宣稱的與政府已經執行的，與人們在公眾面前表達的內容以及在特定情況下的行為之間的鴻溝越來越大。

以差距作為評估移民政策有效性的分析工具，主要是由 Mathias Czaika 及 Hein de Haas 提出。¹⁴他們假設，關於移民政策的策略（目標）與行動（結果）之間有差距，且存在於所有政策之中。然而他們可能是由不同因素導致的。出現這種差距的原因可能是政府體制的錯誤和無力以及經濟狀況的變化，或其他限制因素，例如已承諾的國際義務，利益團體的活動等。制度和結構遵從意見和想法，但往往跟不上腳步。這種差距可在 3 地方看見：（1）政客關於移民議題的言論，以及正式的移民策略（文件、規範、制度）中所寫的東西，（2）戰略目標及對移民採取實際政治行動之間的差異，（3）最後是移民政策與其對移民過程的實際影響之間的差異。

肆、波蘭政府與移民

想當然耳，右翼政黨不接受國際移民。他們認為湧入陌生人是他們想在代表的群體凝聚力的威脅。若國際移民流入受到國家的完全控制並符合非常嚴格的標準，則可以被接受。在近年來波蘭政府

¹⁴ Mathias Czaika and Hein de Haas, "The Effectiveness of Immigration Policies," *Population and Development Review*, 39:3(2013), pp.487-508.

採取的行動中可以看到這一概念。

(一) 波蘭政府對 UN 全球契約之立場

2018 年 12 月，UN 大會通過了《安全，有序和定期移徙全球契約》(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)，這是第一個政府間談判達成的協議，針對全球移民議題提供了全球且全面的合作新方式。在文件中呈現的主要概念，是以人權為出發點面對全球移民。UN 秘書長 António Guterres 對此協議表示歡迎，並稱其為「一項重大成就」，同時指出：「各國政府的共同理解是，從本質上講，跨境移民是一種國際現象，對這一全球事實的有效管理需要國際合作，以增強其對所有人的正面影響。它也使我們認識到，每個人都有獲得安全，尊嚴和保護的權利。」¹⁵

儘管波蘭參加談判，但對全球移民契約投了反對票；政府代表正式表示：「全球契約不是管理移徙的正確方式，也未符合本國及其人民的最大利益。波蘭將維持其主權權利，限制非國民入境。全球契約包括一些她的國家難以實現的目標，例如拘留標準。波蘭不會對該協議有義務，也不會形成習慣法或軟法。然而，波蘭作為最大的勞動力移民收容國之一，仍然致力於尋找可持續的移民解決方案。」¹⁶

¹⁵ UN News, 'Historic moment' for people on the move, as UN agrees first-ever Global Compact on migration, July 13, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/07/1014632>

¹⁶ General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants, <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>; This argumentation was repeated by the Polish Ministry of Domestic Affairs and Administration in the response to the Commissioner for Human Rights, December 19, 2018, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedź%20MSWiA%2019.12.2018.pdf>

(二) 投資與經濟發展部官員遭解雇事件

Paweł Chorąży 是波蘭投資與經濟發展部的副部長，2018 年 8 月底在亞傑隆俱樂部 (The Jagiellonian Club) 舉辦的「波蘭需要何種移民政策」辯論會發表演講後，同年 9 月 14 日遭到解雇。Chorąży 聲稱波蘭應該接受移民，因為成功獲得財富的國家都會這樣做，並認為外國人湧入將有助於維持波蘭經濟成長，而且鼓勵來自亞洲或烏克蘭勞動移民的想法比安排波蘭遣返者更好且更便宜。其後，波蘭總理 Mateusz Morawiecki 以解雇了 Chorąży 作為回應，並聲稱「部長的某些發言太過分了。」

(三) 烏克蘭移民湧入波蘭

根據 OECD《2018 年國際移民展望》，波蘭在 2017 年是臨時和季節性外國勞動力湧入的全球領導者（該數字高於美國）。¹⁷前往波蘭的多數外國人來自烏克蘭。根據計算使用烏克蘭語手機得出的最新估計顯示，2018 年約有 125 萬烏克蘭人留在波蘭。¹⁸根據官方統計數據，2018 年波蘭市場上有 80 萬烏克蘭工人（透過計算工作許可得出）。¹⁹在 2014-16 年期間，烏克蘭人向波蘭的流入量最高（透過計

¹⁷ *International Migration Outlook 2018*, OECD, https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018_migr_outlook-2018-en#page1

¹⁸ Selectivv company that made this calculation, treated as "Ukrainian living in Poland" the person who has the SIM card of Polish mobile operator, but uses Russian or Ukrainian language in the mobile and in 2018 minimum once stayed on the territory of Ukraine (or changed temporarily the SIM card to the Ukrainian operator). Ilu Ukraińców przebywa w Polsce? Obliczono to na podstawie danych z telefonów komórkowych [How many Ukrainians stay in Poland? It has been calculated on the data from mobile phones] March 7, 2019

<https://forsal.pl/artykuly/1401851,ilu-ukraincow-przebywa-w-polsce-obliczono-to-na-podstawie-danych-z-telefonow-komorkowych.html>

¹⁹ BusinessInsider, Przez polski rynek pracy "przewija się" ok. 1,2 mln Ukraińców, [About 79

算短期工作和工作許可的發行文件數量得出)，已發行文件數量的增長速度增加了幾十個，並且通常每年增加 100%。²⁰波蘭勞動力市場仍有接收外國工人的潛力。波蘭人力資源公司 **Work Services SA** 最近進行的一項調查顯示，49%波蘭公司表示在過去幾個月中找不到員工。²¹根據 **PwC** 估計，2025 年此一人力缺口將達到 150 萬。²²波蘭企業不僅開始僱用烏克蘭人，也開始僱用南亞工人。在 2018 年，近 2 萬尼泊爾人，8000 名孟加拉國人和 8000 名印度人獲得了波蘭工作許可證。²³

(四) 僱用第三國員工的雙邊協定

2018 年，一些媒體提到，家庭勞工和社會政策部與菲律賓、越南、尼泊爾和烏茲別克相關部門進行會談，針對在波蘭僱用這些國家勞工的可能性達成雙邊協議。外籍工人可能因為進入波蘭勞動力市場的程序的簡化而屈服。這種便利性已經用於亞美尼亞、白俄羅

1,2 million of Ukrainians scroll down the Polish labor market]
<https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/ukraincy-ilu-pracuje-w-polsce-dane-nbp/r1yf4pe>

²⁰ Marta Jaroszewicz, *Migracje z Ukrainy do Polski. Stabilizacja trendu. Raport OSW*, [Migration from Ukraine to Poland. The stabilization of trend. Report OSW] Warsaw October 2018, pp. 6-7.

²¹ Workservice, *Wyzwania rynku pracy wstrzymują nowe kontrakty i inwestycje firm*, [Challenges of labor market constraint the new contracts and investments of companies]

<http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Wyzwania-ryнку-pracy-wstrzymuja-nowe-kontrakty-i-inwestycje-firm>

²² Pwc Polska, *Na polskim rynku pracy do 2025 r. może brakować nawet 1,5 mln osób* [On Polish labor market by 2025 there might lack even 1.5 million people],
<https://www.pwc.pl/pl/media/2019/2019-01-22-luka-rynek-pracy-2025-pwc.html>

²³ GUS, *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce w 2018 r.* [Work permits for foreigners in Poland in 2018]
https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5821/18/2/1/zewzolenia_na_prace_cudzoziemcow_w_polsce_w_2018_r.pdf

斯、俄羅斯、烏克蘭、喬治亞和摩爾多瓦的工人。儘管沒有會談正式聲明，副部長 **Stanisław Szwed** 仍宣布，與菲律賓方面已開始一些會談。家庭勞工和社會政策部網站上的正式報告還提供了與孟加拉國大使有關勞務移民到波蘭的會談的相關消息。

伍、結論

有關波蘭移民議題之多重面向，證據顯示，在政府代表右翼取向，自由民主原則未被政治系統視為理所當然的情況下，移民政策的「自由悖論」變得狹隘，且差距以相反形式存在於右翼政黨宣布該計劃將如何使國家更以社區為導向，從而藉此控制移民入境，以及他們在考慮所有限制主權權力以制定其移民政策的情況和限制時的真正能力之間。

一方面，國際移民以國家主權及國家利益的角度被呈現，波蘭官方對 UN 全球契約的立場或 **Chorąży** 被解雇等都提供佐證；另一方面，日常實踐則顯示，從官方言論得知國家並不反對移民，近年來烏克蘭工人的迅速增加可以證明。前述雙重情況相當值得關注。

（翻譯：黃子誠）

