

## 書評

# 弱者限定：德國的難民與移民政策

---

## A Migration and Refugee Policies in Germany: New European Limits of Control?

陳品臻 *Pin-Zhen Chen*

德國杜賓根大學計算語言學

*Department of Computational Linguistics*

*Eberhard Karls University of Tübingen*

聯合國於 1948 年通過《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)，其中第 14 條載明：「人人有權在其它國家尋求和享受庇護以避免迫害」。1951 年又通過《難民地位公約》(Convention relating to the Status of Refugees)，接著於 1967 年再通過《關於難民地位之議定書》(Protocol relating to the Status of Refugees)。這些國際文件雖然試圖敦促各國在面對難民問題時，能給予其基本的權利保護，但接收難民是一件需要付出成本的善行，一旦負擔過於龐大，各國難免興趣缺缺。2008 年 9 月，《歐洲移民與庇護協議》(European Pact on Immigration and Asylum)的通過似乎是一個轉變的開始，協議內容指出，根據會員國的接納能力，幫助合法移民融入該國；同時加強對非法移民的管制與邊境管理。此外，協議籲請參與簽署的歐洲國家形成統一的庇護架構；以國際合作來促進移民事務的相關治理。然而，良善的協議內容在落實上總不免遭逢難題，歐洲國家因此另外形成「歐洲共同庇護體系」(Common European Asylum System, CEAS)，其中的都柏林規則(Dublin Regulation)具體規範難民須在其進入的

第一個（除丹麥以外）歐盟成員國（加上瑞士、挪威、冰島和列支敦士登等國）提出申請。此項規則後來在 2015 年 9 月德國總理梅克爾宣布「收留滯留匈牙利難民」時形同瓦解。這是為什麼呢？

2015 年梅克爾基於人道與救援的考量，公開承諾「難民接受無上限」。這項宣誓為梅克爾及其政府贏得國際社會不少掌聲。但其實這是一場誤會！事實上梅克爾承諾的難民是有具體條件限制的，即「依法需要政治庇護的人」。詳言之，雖對申請人來者不拒，但其仍必須符合「真正需要政治庇護」的難民（如：敘利亞等）此一條件方得以通過審核，然後留在德國。不符條件者，要不遣返，要不輾轉再到他國試運氣，要不被強制驅逐出境。然而，鮮少有人追問，那些能成功留在德國的難民是誰來認定？又是怎麼判定「需要或不需要政治庇護」？

移民與難民的相關問題或爭議近幾年成為國際關係研究的焦點，對於歐洲事務有興趣的研究者對此感受可能更為深刻，但移民與難民事務必然是跨層次的一個研究議題，各國對境內要收容或庇護什麼樣的外國人，均有一套複雜的政治與經濟考量。這意謂著，國內層次是釐清移民與難民許多問題的關鍵，但能深掘國內層次，找到關鍵變數的傑出研究目前卻不多。Andreas Ette 這本 2017 年出版的新書可以說是一個重要的里程碑，藉由一個重要的歐洲國家為其讀者釐清當代德國移民與難民政策的前因暨後果。

「難民接受無上限」雖然為梅克爾賺取一些國際聲譽，但從 2016 年開始，德國人民開始增加對難民的鄙視與反感，同時越來越多小規模的零星社會運動對接納難民這項政策加以抵制。2017 年，梅克爾不得不在政策上做出一些修正，加速遣返那些申請未過的外來人口。有趣的是，梅克爾對外還是堅持接納難民不設上限的基調。梅克爾這麼做是有理由的，因為她想為德國在歷史上曾經造成的傷害做一些彌補，並向其它歐洲國家展示，當今的德國已和過去脫鉤並且擁有大國真正的氣度。可惜的是，許多德國人民對梅克爾此項政策不感認同，甚至開始在立場上轉而支持「反難

民與移民」的任類選擇黨(Alternative für Deutschland)。

多數德國人也不認同納粹時期對非日耳曼民族的歧視措施，但今天卻對得以留在德國境內的難民或移民產生了仇視或至少厭惡，這是為什麼？因為這些外國人在德國獲得的社會福利很多，除了定時的實物發放，每人每月還能夠領到 174-216 歐元。筆者曾有機會和在德國的敘利亞難民談話，他告訴我，如果合法取得居留，在套初的三年內必須接受德文課程、德國文化教育等，而德文程度最終必須達到 C1，並且可以在德國找到工作，否則三年效期一到就會被要求離開。不過，這位敘利亞難民也說，在找工作的過程中，他和德國人一樣享有政府提供的職業培訓、工作介紹等福利。因此，我們可以這麼說，如果難民或移民是很積極生活的，那麼在這三年的時間裡的確有機會能夠為自己贏得在德國開展新生活的機會。另一方面，這些認真又合法留下來的難民或移民也同時為德國增加了勞動力。當然，不是每個難民或移民都積極與認真，因此在德國的敘利亞難民有許多是祈求戰爭趕快結束，渴望盡快回到家鄉。Andreas Ette 的研究指出，這些較不積極的外來人口，通常語言不通、難以交到德國朋友，融入當地生活困難，最終就很可能為德國社會的動亂源。

回於歷史，二戰後的聯邦德國（西德）實行分化排斥的移民政策，目的是維護德國公民權利。外來移民在當時是不可以永久居住的，要獲得德國公民身份非常困難。不過，戰後勞動力短缺也是西德需要解決的問題，因此 1961 年 10 月 30 日和土耳其簽署一項勞工輸出協議，隨後又將協議適用範圍擴大到義大利、波蘭等，直到 1973 年第一次石油危機爆發，德國經濟狀況受到影響，才不再需要輸入大量外籍勞工，並漸漸終止這項勞工輸出協議。政策的轉變帶來了新的問題，大量當時留在德國境內的土耳其人明白，若是回其母國後要再到德國工作會十分不易，因此土耳其人有強烈的渴望留下，而德國的企業主亦不願花時間與心力培養新的勞工，因此很偶然地「勞資合作」向德國政府提出要求，同意延長土耳其人的居留

期限，並在 1974 年頒佈「家庭團聚」政策，允許土耳其人攜帶家眷至德國。至 1988 年，在德國境內的土耳其人數已達到 154 萬人之多，成為德國最多人數的移民族群。

外來人口數的增加其實並沒有真正對德國構成什麼威脅，依據德國官方統計資料推估，到 2030 年，德國高齡人口將佔比 29%（平均年齡為 43 歲），到 2060 年則為 34%（平均年齡為 50 歲）。因此人口老年化的新問題加上勞動力不足的舊問題，其實一直讓德國必須務實的接收或吸納外來人口，而歷年各黨的共識也漸漸形成，就是德國必須接受自己是移民國家。2005 年 1 月，《移民法》生效，此法以原本的《外國人法》為基礎，將部分規範調整至較為彈性寬容的水準。7 年後，德國政府也跟進 2009 年就在歐盟生效的「藍卡」法條，放寬非歐盟專業人士至德國工作以及居留的條件，作為解決國內人才短缺的方法。而「藍卡」持有者得在一定條件下提出永久居留 (Niederlassungserlaubnis) 的申請，相較於居留許可 (Aufenthaltserlaubnis) 持有者，「藍卡」獲得核發永久居留證的機會比較高，也意味者，要申請到「藍卡」真的不容易。

儘管政策上德國沒有特別排斥或歧視移民或難民，甚至還有許多水準上超前其它國家的措施，但近年來因難民與移民人口在德國增加太快，加上媒體有意或無意將外國人在德國造成社會動亂的現象加以渲染（例如：砍殺、性侵、恐攻等），導致德國民間的確排外意識漸漸高漲，這是德國接下來移民與難民相關政策最大的挑戰，要如何安撫自己人在心態上接納外國人，而不是只在經濟需求上接收外國人。Andreas Ette 在書中提醒我們一個很重要的觀念，移民或難民的目的地國如果在經濟與政治水準上優於這些移民或難民的母國時，即便移民或難民沒有犯罪，或甚至對目的國的經濟成長有具體貢獻，目的國的人民仍然不會輕易接納這些外國人口。而筆者個人的觀察是，教育水平較高的目的國人民對於難民或移民融入社會的議題，通常持有較為開放的立場，對於媒體識讀的能力也較佳，且基於人道主義，會較傾向支持接收難民或移民的政策。相反地，教育程度較較

低的目的國人民傾向「反對接收難民」，主要是因為接收難民對他們的直接影響或未來可能的威脅是嚴重的。舉例而言，他們的工作較可能容易被難民或移民取代，或政府的福利措施會被這些難民或移民分享。不過，在移入群體與被移入群體之間，還有一個值得探究的問題是，為什麼德國民間「反難民」，卻不「反高技術人才的移民」？Andreas Ette 認為，因為高技術人才的移民通常不在社會底層，也較少造成社會動亂。此外，德國人民在和高技術人才競爭時，是針對專業能力的「君子之爭」，而不是帶有運氣或人為因素的職務安排或工作安插。這樣的現象不經讓筆者思考，「能者無所畏懼，而弱者排斥改變也跟不上改變」；無論本國人或外國人，有能力者多半不擔心變化，他們認為與其花時間抵制變化而徒勞，不如以自我能力因應。弱者恰恰相反，因為擔心變化會衝擊自己目前的所有，因此排斥變化，又或是弱者主觀上想要改變對己的不利，但因為能力欠缺，往往只能成為被外力改變的一方。德國的例子顯示，從寬容地接收移民與難民，到限制僅有被德國認列的政治迫害國家才能夠得到難民簽證；到對移工的技術門檻要求日漸提升。這一系列的政策轉變反映出德國在面對外來人口時，是以國家利益為核心思考，呼應其國力消長與經濟形勢的好壞，在無違有利多於不利的前提下，透過政策的包裝形成對移民或難民收納容留「無上限」的縮限。

責任編輯：吳惠庭

