

歐盟難民危機下比利時的移民政策(1)

洪瑞閔

「我對於我們把移民當作對國家認同的一種威脅感到無法容忍」

— 賀雅爾 (Ségolène Royal)

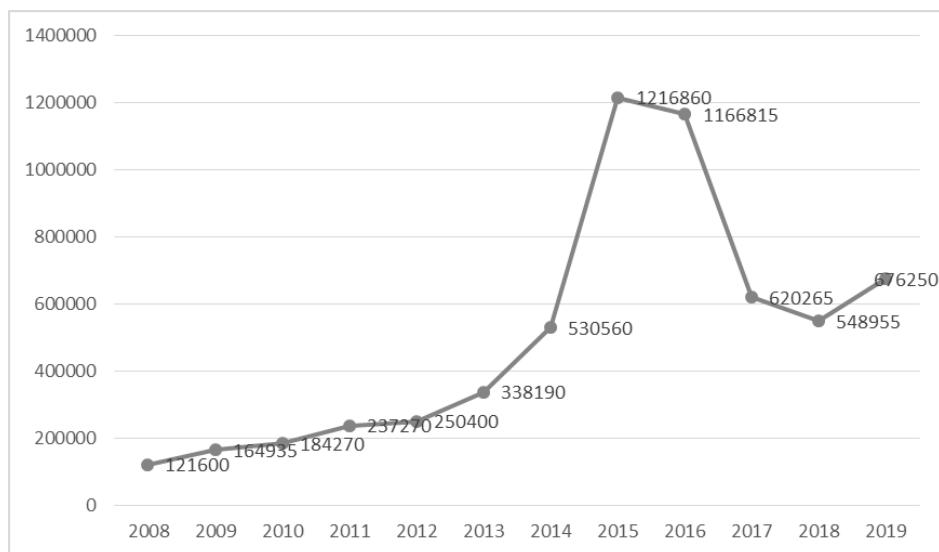
一、前言

A. 風起雲湧的難民危機

自 2010 年起，隨著「阿拉伯之春」的爆發，阿拉伯世界動盪不安的政經局勢使得來自中東與北非的難民與經濟移民經由巴爾幹半島與地中海地區開始湧至歐洲，如同圖一所示，近十年以來，歐盟國家所接到的政治庇護申請件數開始迅速增加，到了 2015 年達到了最高峰，一舉突破了百萬大關，儘管接下來的幾年申請人數開始減少，但與過往相比仍舊是一個龐大的數字，根據國際移民組織 (International Organization for Migration) 的

資料，2019 年歐洲的國際移民總數達到了 8200 萬人，這一數量遠遠超過了 1990 年的 2700 萬人，佔了全球的三分之一。ⁱ如此大量的移民湧入引起了歐洲許多國家的社會與經濟問題。

同一時間，歐洲各地不斷發生的恐怖攻擊事件也使得外來移民——特別是穆斯林族群——的融合問題再度成為焦點，這些事件的發生不但使得歐盟所採取的開放邊界與人口自由移動政策遭受抨擊，也造成以反移民為訴求的極右派政黨紛紛崛起，許多會員國的政府也開始在移民問題採取更嚴格的立場。



圖一 歐盟國家政治庇護申請件數成長趨勢圖ⁱⁱ

B. 比利時：不斷增加的移民與逐漸緊縮的官方態度

在這樣的背景之下，歐盟的創始會員國，同時也是歐盟總部所在的比利時也面臨著類似的情況。的確從不同的定義出發ⁱⁱⁱ，不同機構的調查結果呈現出了不小的差異，如同表一所示，依據歐洲統計局(Eurostat)的資料，2016年比利時的移民人口只佔了總人口的1%，在2001到2016年成長了約10%，如此的比重與成長很難想像移民問題在比利時的重要性。然而，若根據比利時內政部的統計，2016年的外來人口已達總人口的16.1%，在2001到2016年成長了68%，則移民問題已經是比利時內部一個顯著的現象。然而，大量難民的出現已是個不爭的事實，自2015年以來，布魯塞爾的馬克西米連(Maximilien)公園，已經成為如同法國的「加來叢林」(Jungle de

Calais)一般的難民聚居地，數百名的難民居住在這裡等待前往英國的機會。

儘管有許多民間團體與志工對難民提供協助，但比利時官方對於移民事務的態度似乎開始逐漸緊縮，2017年下半年所爆發的「蘇丹移民遣返事件」^v即是一例。此外，從表二可知，近年來比利時在政治庇護申請案的通過上，儘管優於法國與盧森堡等國，但與前段班的荷蘭、瑞典等國相比仍有一段距離，也處於歐盟的平均水準之下。

本文的目標在於探討比利時其移民政策的發展，首先，筆者將先介紹比利時的特殊聯邦體制與移民政策權限的分配，第二部分則針對移民政策的三大領域說明其在當代的發展，第三部分則嘗試以政黨政治、歷史與社會以及歐洲化的角度來解釋比利時的移民政策。

	2001		2016		成長率
	總數	佔總人口比例	總數	佔總人口比例	
移民人口	110,410	1.08	123,702	1.11	10.70
外來人口	1,080,790	10.5	1,812,409	16.10	68.00

表一 比利時的移民狀況^{iv}

	首次申請			再上訴申請			總計
	件數	通過	通過率	件數	通過	通過率	通過率
荷蘭	68,150	49,810	73.1	4,290	2,310	53.8	71.9
瑞典	180,555	129,455	71.7	37,835	7,670	20.3	62.8
德國	977,945	615,385	62.9	262,145	25,605	9.8	51.7
歐盟	2,067,355	1,147,820	55.5	540,175	90,375	16.7	47.5
比利時	64,875	33,580	51.8	21,080	1,245	5.9	40.5
盧森堡	2,915	1,070	36.7	1,530	40	2.6	25.0
法國	233,895	64,200	27.4	112,965	17,625	15.6	23.6

表二 2014-2016 政治庇護申請的通過情形^{vi}

二、比利時的聯邦政治體系與移民政策的權限

A. 比利時的聯邦制：妥協下的產物

比利時自 1830 年脫離荷蘭獨立建國以來，一直是個單一制國家，中央政府擁有所有政治權力，然而，隨著內部的兩大族群^{vii}——說荷語的佛拉芒人(荷語：Vlamingen)以及說法語的瓦隆人(法語：Wallons)之間的不和與對立越演越烈^{viii}，比利時自 20 世紀中期起便開始逐步的走向聯邦制國家的道路，首先是 1962-1963 年間有關語言法律的創設，正式在比利時劃分了三大語區——北部的荷語區、首都布魯塞爾的雙語並行區與南部的法語區，此外，1970 至 1980 年代的三次國家體制改革，除了主管國防外交等事務的聯邦政府以外，又創設了以「人」為基礎三個語言社群——荷語、法語與德語社群(Community)——負責文化、教育與一部分的社會政策，以及三個以「土地」為基礎的大區(Region)——瓦隆大區、佛拉芒大區與布魯塞爾首都大區——負責交通運輸、經濟發展與環境事務。在比利時的聯邦體系中，聯邦政府、語言社群與大區有著各自專屬的權限劃分，聯邦層級的法律與地方層級的命令彼此之間沒有階層關係，是完全平等的。總而言之，比利時的聯邦制可說是佛拉芒與瓦隆兩大族群妥協後的產物，語言社群的創立回應佛拉芒人的訴求，強調的是文化的自主，大區的建立則呼應瓦隆人的要求，

著重的是經濟的自主。

此外，隨著國家聯邦化，全國性的三大政黨——基督教民主黨、自由黨與社會黨——在 1968 至 1978 這段時間紛紛根據語言的分界而一分為二，造成比利時自此以後再也沒有全國性的大黨^{ix}，佛拉芒大區的政黨只需要爭取佛拉芒大區的選民的支持，瓦隆大區的政黨也只要爭取瓦隆大區選民的支持，即使在雙語的布魯塞爾大區，政黨運作主要也是依此原則來運作，有著各自獨立的政黨體系，換言之，幾乎所有的比利時黨派都只在特定區域活動，代表部份人民的利益。

B. 移民政策的權責劃分

在比利時的特殊聯邦體制下，移民政策三大範疇——入境與居留許可、當地社會的融入、移民的歸化——有著各自不同的主管層級。首先，入境與居留許可是聯邦政府的權限，是內政部或是就業與平等部的主管業務，有時也會增派一名國務卿協助處理。再者，當地社會的融入則是地方政府的權限，在歷經了數次的變動之後，目前是由荷語語言社群、布魯塞爾大區和瓦隆大區負責^x。最後，移民的歸化則主要是聯邦政府的權限。

三、移民政策走向

A. 入境與居留許可：效益主義掛帥

隨著二戰戰後國內礦業與工業的復甦，比利時有大量勞力需求，因此帶動了數波移民潮，包括戰後至 1950 年代的義大利移民，1960

年代起的摩洛哥與土耳其移民，儘管在第一次石油危機爆發以後，中止了這些外來工作者的移入，但是其數目並未因此而停止增加，而是透過所謂家庭團聚(Family reunification)的方式來進行。值得注意的是，此一時代並未有移民的概念，這些外來人士被視為是為了解決國家經濟需求的暫時性移工，當國家的需求被滿足或是不再有需求時，他們應該回到自己的母國。1990 年代起，比利時又開始對勞工有著需求，在資方對高階高素質人才的需求下，比利時又重新開放移民進入。

隨著 2010 年起阿拉伯之春在北非中東等阿拉伯世界所引起的動亂，比利時國內討論的焦點轉移至難民政治庇護(right of political asylum)的給予上。政治庇護的正當性來自歐洲古老的司法概念，主張因為政治或宗教信仰而遭到迫害的人可以受到其他主權勢力的庇護，在現代，世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights)、難民地位公約(Convention Relating to the Status of Refugees)與有關難民地位的議定書(Protocol Relating to the Status of Refugees)確立了其法律地位，比利時也都是這些條約的締約國家之一。因此傳統上，應該要以人道的立場出發，以符合比利時作為民主國家對人權的發揚與尊重。然而，本次的難民危機卻使得這樣的傳統方針開始轉變，2015 年的秋天開始，比利時的資方組織，比利時企業聯合會(Fédération des entreprises de Belgique / Verbond van Belgische

Ondernemingen)便開始主張不能對所有提出申請的難民都提供政治庇護，而是優先給予那些符合比利時勞動市場需求，對比利時經濟有所貢獻的人政治庇護，對現今政府來說，人權固然重要，但若能帶來經濟好處則更是被歡迎。此外，2011 年家庭團聚法的修訂，使得比利時成為歐盟在該領域最嚴格的會員國之一，規定申請人的收入必須要有「整合收入」(revenu d'intégration)的 1.2 倍以上才有資格提出^{xi}。

同時，隨著歐盟向中東歐的擴大以及經濟危機的發生，對歐盟其他會員國公民的限制也開始增加，來自這些地方的移民逐漸被認為是不受歡迎的，對於比利時的社會體系是一種負擔，雖然在歐盟內部人員的自由流通受到保障，但比利時仍舊藉由一些臨時性條款來限制歐洲其他國家的移民，例如自 2012 年起，剛到比利時的歐洲移民，他們前三個月無法享有一些社會權利(如工作權與社會保險)，同年比利時政府也以「對國家造成不合理負擔」的理由，遣返了超過 12000 名其他歐盟國家的公民。

綜合言之，在入境與居留的許可上，儘管歷經數次改革，但主軸並未改變，無論是移民與難民，都是以效益主義(utilitarianism)的邏輯在運作，只有在利大於弊的時候才可以被接受，只有對比利時經濟有所貢獻的移民才能夠留在比利時，而這項邏輯似乎有越來越嚴格的趨勢，就算是應以人道為優先考量的

政治庇護給予上也是如此。

B. 當地社會的融入

屬於地方政府主管事務的當地社會的融入領域，從 1980 年代開始，荷語區與法語區有著不同的發展路徑^{xii}，主要表現在對文化特殊性的承認與政府干預程度的高低上。^{xiii} 在法語區，由於受到法國共和主義的影響，採取的是同化主義(*assimilationism*)與自由放任(*laissez-faire*)的思考模式，傾向不承認少數族群的特殊性，主張移民要接受當地的價值觀與文化，對外來文化的承認，是融合的一種障礙，因此應該要以「社會和諧」的概念來包含所有社經與文化的分野，但是政府不做過多的干預來達成文化同質性，只須注意機會是否平等。^{xiv} 在荷語區，則受到荷蘭的啟發，採取的是多元文化主義(*multiculturalism*)和干涉主義(*interventionism*)的思考模式，其承認文化差異並認可少數族群的存在，主張以保留認同的方式進行融合，因此他們提倡文化解放(*cultural emancipation*)的概念，也就是在平等權利義務的基礎上，讓社會各不同種族、文化的成員相互團結，同時政府應要積極作為以達成此項目標。

然而，2000 年代以後，荷語區與法語區開始有了相同的發展趨勢，兩者都展現出同化主義與干涉主義的思考模式。在荷語區，2003 年起移民必須要接受「整合課程」，其中包括荷語、比利時的歷史、社會價值規範等課程，不參加的人士將會遭受罰款。另一方面，在布

魯塞爾首都與瓦隆大區，此議題一開始受到激烈爭論，因此並未在 2003 年同步跟進，而是遲至 2013 年才開始有了可自由決定是否參與的整合課程開設，到了 2017 年則正式開始成為必修課程，其中包含了比利時居民的權利與義務、公民權的教育、居住就業融入協助等課程，未參與的移民也將會遭受處罰。

總而言之，在屬於地方政府主管業務的當地社會融入政策方面，1980 年代起其發展過程反應出荷語區與法語區的不同思考模式，然而在 2000 年開始他們又開始逐漸趨同，都朝向對移民來說較為緊縮的同化主義與干涉主義思考模式。

C. 國籍的取得

在聯邦主管事務的國籍取得方面，自 1984 年起，比利時國籍的取得以屬地主義(*ius soli*)為原則，在歷經數次修正後逐步放寬，取得比利時國籍的外國人士在 2001 年達到高峰，這時候的基本精神是打擊種族主義、反歧視、失業與社會不平等。然而，2012 年的國籍法改革之後，比利時政府大幅提高提出申請的門檻與限制，其中包括連續居留時間須滿 5 年方可提出申請(過往為 3 年)，以及需要提出地方政府所提供的當地社會與經濟之融入證明^{xv}，從此處可以看出比利時政府的路線轉變，在過去，國籍的取得被認為是促進移民融入當地社會的要素，但現今是要先融入當地社會後才能取得國籍，是以，在歸化事務上，比利時政府也開始採取更加嚴格的標準來審核。

小結

自阿拉伯之春以來，中東與非洲的局勢動盪不安，來自當地大量的難民確為歐盟國家帶來相當沉重的負擔與問題。對於比利時而言，其特殊的政治體系與職權分配使得移民

事務的管理更形複雜，荷語區與法語區的傾向也各不相同。

(本文作者為比利時法語天主教魯汶大學博士)

ⁱ 國際移民組織，2020，《世界移民報告 2020》，p.85，https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr-2020-ch_1.pdf (Accessed on November 20, 2020)

ⁱⁱ 資料來源：歐洲統計局 (Eurostat)

ⁱⁱⁱ 根據歐洲統計局的定義，「移民人口」指的是那些在該會員國居留至少 12 個月以上，來自其他會員國或歐盟以外國家的人。比利時內政部則將「外來人口」定義為只要是生活在非出生國的人。

^{iv} 資料來源，移民人口，參見歐洲統計局(Eurostat)之統計數據，外來人口的部分，參見 LAFLEUR Jean-Michel et MARFOUK Abdeslam, *Pourquoi l'immigration? : 21 questions que se posent les Belges sur les immigrations internationales au XXIe siècle*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan s.a., 2017, pp.29-30.

^v 2017 年 9 月比利時與蘇丹達成協議，在遣返滯留在比利時的非法居留蘇丹人士問題上進行合作。然而，在同年 12 月比利時媒體揭露，許多遭到遣返回國的蘇丹人在回國之後遭到了蘇丹政府監禁與虐待，此事件引起了比利時反對黨與社會的廣大批評，認為政府罔顧人權竟不惜與被控種族滅絕與反人類等多項罪行的蘇丹獨裁者 Omar el-Béchir 合作。

^{vi} LAFLEUR Jean-Michel et MARFOUK Abdeslam, *Pourquoi l'immigration? : 21 questions que se posent les Belges sur les immigrations internationales au XXIe siècle*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan s.a., 2017, p.68.

^{vii} 除了佛拉芒人與瓦隆人外，比利時也有佔總人口約 1% 的德語族群。

^{viii} 兩大族群衝突主要來自語言使用的問題，在比利時內部，一方面，少數族群瓦隆人所使用的法語一直在行政司法等方面處於優勢地位，是中上階層所使用的語言，另一方面，雖然荷語為主的佛拉芒人是比利時的多數族群，但荷語一直被視為是不入流的次級語言，此一情況隨著 19 世紀末開始的民族主義思潮風行歐洲後，佛拉芒人便開始要求對其語言更多的尊重與平等地位的保證。

^{ix} 然而，還是有些全國性的黨派存在，包括在聯邦眾議院(法語：Chambre des Représentants；荷語：Kamer van Volksvertegenwoordigers)取得兩席的極左派政黨比利時工人黨(法語：Parti du Travail de Belgique；荷蘭語：Partij van de Arbeid van België)。

^x 有關當地社會的融入，在 1974 年以前是國家層級的權限，1974 年-1980 年則劃歸大區管轄，1980 年起又轉移至語言社群，1993 以後，除了佛拉芒地區依舊是語言社群負責以外，其他則又回到大區的管轄範圍內。

^{xi} 在比利時，整合收入是由政府所提供的社會援助，某種程度上代表著國家所認定的每月最低生活費用。2018 年 7 月 1 日起的整合收入標準是單身人士每人每月 892.70 歐元。

^{xii} 儘管融入政策是由佛拉芒語言社群、布魯塞爾首都大區以及瓦隆大區等三個地方單位所負責，然而因為布魯塞爾大區實際上法語族群占了絕大多數，故在此可以將其與瓦隆大區看做同一個說法語的整體與說荷語的佛拉芒地區比較。

^{xiii} ADAM Ilke et MARTINIELLO Marco, « Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol.29, No. 2, 2013, p.73.

^{xiv} JACOBS Dirk et REA Andrea, « Construction et importation des classements ethniques : Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol.21, No. 2, 2005, pp.10-11.

^{xv} 如語言的學習與收入的證明。