

歐盟難民危機下比利時的移民政策(2)

洪瑞閔

「面對移民現象，除了兩種可能態度，屈服或堅定，沒有別的選項。」

— 比利時庇護與移民國務秘書佛蘭肯 (Theo Francken)

前言

在前半部的討論當中，我們看到比利時移民政策的主要是依循其聯邦制的政府體制來運作，並且在近年來有越來越緊縮的傾向，本文主要介紹影響比利時移民政策的主要影響要素。

1. 政黨政治

若從傳統政黨的意識形態來出發，左右派的分野的確有助於釐清各政黨對於移民政策的基本態度，比利時左派政黨較右派政黨對移民有著更加正面的態度，ⁱ但是彼此之間所強調的重點不同，極右派與自由派強調的是法律與秩序，ⁱⁱ區域主義政黨則著重在權力下放，ⁱⁱⁱ基督教民主黨重視人權保障，^{iv}社會黨重視勞工權利的保障^v，綠黨則注重個人權利的捍衛^{vi}，共產主義政黨則從階級對抗的觀點出發論述其主張。^{vii}

此外，近年來民意則扮演了影響比利時政黨對移民態度的關鍵角色，許多民調都顯示出現今比利時人民對移民的負面態度。根據易普索(Ipsos)於 2015 年所做的民調，有 61%

的比利時人認為移民太多，58%的比利時人認為移民對比利時有負面影響而只有 12%認為具有正面影響，同時也有超過一半的(52%)比利時人認為因為移民的到來而使工作更難找。^{viii}因此，有越來越多比利時人支持對移民政策採取緊縮立場，特別是針對那些來自歐洲以外的貧窮國家(47.3%)、穆斯林(46.9%)與吉普賽人(59.4%)。^{ix}在這樣的大環境下，許多傳統支持移民的大黨開始選擇忽略與妥協的策略，並未積極的捍衛移民利益。^x

此外，我們也不能夠忽視 2007 年與 2010-11 年比利時兩次政治危機的影響，^{xi}長時間的無政府狀態使得人民對於政治人物的信賴度大打折扣，由於移民的相關議題都是國家主權的重要領域，因此政治人物希望在這裡有所作為，以嚴格的措施來重建威信，同時，如此作為的政治成本不高，因為主要的影響對象都是大多沒有參政權的移民與難民，又可以吸引反對移民且人數不斷增加的選民支持，這些因素都促使比利時政治人物與政黨對移民採取批判立場。

2. 歷史文化

從比利時移民政策的發展過程中，我們可以看出歷史文化的影響，說荷語的佛拉芒地區與說法語的瓦隆地區，有著相當不同的處理態度，可以分成內外兩部的因素來分析，外部因素方面，瓦隆與佛拉芒地區各自受到其文化相近的鄰國影響，反映出與這些國家相近的思考方式。瓦隆地區受到同樣說法語的法國影響，服膺的是法國共和主義思潮，因而採取同化主義與自由放任的方式來處理移民問題，相反的，佛拉芒地區則受到同樣說荷語的荷蘭影響，採取的是多元文化主義與干涉主義來處理移民問題。

就內部因素而言，長久以來法語的優勢地位，使得瓦隆地區並沒有發展出太強的瓦隆民族主義，對移民問題較不注重，只強調所有公民均應遵從同一套價值體系。相反的，佛拉芒文化的長期受壓迫，促使佛拉芒地區發展出相當強的佛拉芒民族主義，也使得其相當重視不同文化的特殊性，強調的是尊重不同的族群與文化，這有益於其追求獨立自主的正當性。

因此，移民問題在佛拉芒比在瓦隆的政治化程度高出很多，在 1990 年代初期，主打反移民的極右派政黨開始在選舉上有著不容忽視的表現，包括佛拉芒利益 (Vlaams Belang) 與新佛拉芒聯盟 (Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA) 在內等政黨，自 1990 年起便在選舉上有

著亮眼表現。為了與之競爭，佛拉芒的許多政黨便開始主張要有強制性的整合課程，然而在瓦隆地區，由於沒有一個有影響力的極右政黨存在，使得主要政黨並沒有在此議題上著墨太多，近年來的轉變主要是因為鄰國都開始有了此類規定而與之相配合，同時，2012 年國籍法修正使得地方政府開始參與國籍申請的審核過程，這迫使瓦隆與布魯塞爾地區不能再忽視相關議題，而要有相關的立法與組織。

3. 布魯塞爾的改變

從近年來移民對作為首都的布魯塞爾的影響也可以看到移民問題在比利時的嚴重性，目前布魯塞爾據稱超過 30% 的人口皆是穆斯林，因此在可預見的將來，原先的比利時人可能將在布魯塞爾成為少數族群，而這些族群似乎並沒有非常成功地融入當地社群，與比利時所主張的價值相反，反同性戀與反猶太主義的意識形態依舊在這些族群中相當盛行。此外，這些外來族群在就業市場與治安等問題上的影響，也提高了比利時人對於日益增加的移民之憂心甚至反感。

4. 歐洲化

從「歐洲化」的觀點出發，比利時的移民政策制定無疑的也受到了歐盟的影響，特別是 2000 年以後的發展。隨著此次歐洲難民危機的激化，歐盟在移民政策上開始強調邊界安全、打擊非法移民、嚴格的審核以及對非法

居留人士的遣返，透過歐洲整合基金(The European Integration Fund)的財政援助，歐盟得以要求獲得援助的會員國必須要遵從歐盟所主張的移民原則來制定其移民政策，為了獲得此一援助，比利時無論是聯邦或地方政府均開始往更加嚴格的移民政策靠攏，逐步的採行與歐盟相呼應的政策。^{xii}

結論

本文主張比利時的移民政策受到政黨政治、歷史文化與歐洲化三種因素的影響。在政黨政治的面向上，左右派政黨的傳統立場的確可以說明政黨對移民政策的正面與負面態度，然而，對移民日益負面的比利時民意使得許多原先支持移民的政黨開始轉向或忽略，比利時兩次政治危機也促使政治人物採取嚴厲態度以重建政治威信和爭取選民支持。在歷史文化的面向上，比利時的特殊歷史文化發展形塑了佛拉芒地區與瓦隆地區在移民政策上的不同思考模式，一方面，兩個區域各自受到與其語言文化相近的鄰國影響，另一方面，法語族群的優勢地位以及荷語族群的受壓迫也造成雙方選擇不同移民政策路線。在歐洲化的面向上，比利時的移民政策也反映了歐洲化的現象，也就是在歐盟希望強化各國移民政策控管的情況下，其利用財政援助等手段影響了包括比利時在內的會員國政

策，同時配合此一歐盟指導方針，比利時政府更趁機進一步深化對移民政策的緊縮。

總而言之，隨著難民危機的日益激化，歐洲國家似乎越來越難以抗拒來自各層面的壓力，走向越來越嚴格的移民政策，比利時的移民政策發展正是一個顯著的例子，為了有效解決全球移民問題，聯合國在2018年通過「安全、有序和正常移民的全球契約」(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)，這項文件在比利時造成了相當大的政治紛擾，其時身處聯合政府的新佛拉芒聯盟對此文件持反對立場，因而與包括首相米歇爾(Charles Michel)在內等執政聯盟的其他成員意見相左，雖然最後在訴諸議會全體表決的情況下獲得通過，但也造成新佛拉芒聯盟退出執政聯盟進行使得政府倒台，此一結果再次印證了比利時移民政策的發展也受到比利時特殊的歷史文化所制約，在佛拉芒利益(Vlaams Belang)與新佛拉芒聯盟(Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA)的崛起之下，移民議題成為這些政黨反歐盟、反法語宰制訴求的新戰場，從這樣的觀點出發，移民政策形同比利時多元文化融合的試金石，然而，在中東與北非依舊動盪不安的當下，短時間內的緊縮趨勢似乎仍是主流趨勢。

(本文作者為比利時法語天主教魯汶大學博士)

ⁱCASTANHEIRA Micael et NOURY Abdul, « Les positions politiques des partis belges », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2007 (Tome XLVI), pp.20-21.

ⁱⁱ 如極右派政黨如荷語區的佛拉芒利益黨(Vlaams Belang)與法語區的民族陣線(Front national)；自由派政黨包括荷語區的開放佛拉芒自由民主黨(Open Vlaamse Liberalen en Democraten)與法語區的革新運動黨(Mouvement Réformateur)。

ⁱⁱⁱ 如荷語區的新佛拉芒聯盟(Nieuw-Vlaamse Alliantie)。

^{iv} 包括荷語區的基督教民主與佛拉芒黨(Christian Democratic and Flemish)和法語區的中道民主人文主義黨(Centre démocrate humaniste)。

^v 包括荷語區的不同社會黨(Socialistische Partij Anders)與法語區的社會黨(Parti socialiste)。

^{vi} 包括荷語區的綠黨(Groen)和法語區的綠黨(Ecolo)。

^{vii} 如比利時工人黨(Parti du Travail de Belgique)。

^{viii}Flandreinfo, 2015. “Les Belges très négatifs face à la migration”, https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2015/08/09/les_belges_tres_negatifsfacealamigration-1-2410815/ (Accessed on February 28, 2018)

^{ix}LAFLEUR Jean-Michel et MARFOUK Abdeslam, *op.cit.*, p.74.

^x 如一向支持移民的社會黨，在 2011 至 2014 年由其黨主席 Elio Di Rupe 出任首相的聯合政府時期，對於其開放佛拉芒自由民主黨的閣員所進行對移民的嚴格政策採取曖昧態度而並未積極捍衛移民利益。

^{xi} 這兩次的政治危機肇因於選後各政黨未能就組閣達成共識，2007 年的政治危機造成了比利時 194 天的無政府狀態(僅有看守政府維持日常運作)，2010-11 年的政治危機更是造成了長達 541 天的無政府狀態。

^{xii} 例如在歐盟希望能統合各國有關政治庇護規定的背景下，主管移民事務，新佛拉芒聯盟的國務卿 Theo Franken 便以此為機會加入授權政府調查申請者的社群網路與手機使用資訊的條款，此些措施引起反對黨派侵犯隱私權的質疑與批判。

