

欧洲居民的归属：公民资格与后国家权利

雅克利娜·巴巴

民族国家作为公民权利的保证者的核心地位日益遭到质疑。20世纪末叶有几个著名的理论范式强调国家的自主权遭到了侵蚀，究其原因跨国力量的重要性日益增长，国家、地区与个人之间的关系发生了深刻变化。在这诸多范式中，全球化或许是最重要的。虽然全球化一词包括多种过程，其中有些甚至是相互矛盾的，它往往强调下列现象，如跨国公司实力的高速增长，势力遍及全球，从而削弱了各国的调控能力和各国国内工人运动的讨价还价能力；经济自由化政策促使医疗卫生和教育机构私有化的现象到处出现，国家的福利政策在退缩；信息技术、媒体和电子通讯迅速扩张，一瞬间便把相距遥远的地区联系起来，向国家生产或控制的信息或娱乐挑战，千篇一律的文化产品冲破地域界限向全世界亿万人传播；货物、资本、思想和人员的跨境流动急剧增加，向国家联系与归属的传统概念提出了挑战(Featherstone et al, 1990)。即使不像某些全球化理论家走得那么远，声称民族国家日益衰微并已濒临末日，但依然存在这样的假定，在这个全球化的时代，

各个国家与它们的公民之间的关系已无可挽回地削弱了。欧洲、南部非洲、亚洲、北美洲和南美洲日益发展的地区一体化现象可以视为这个过程的一个侧面，因为邻国之间的差异和国境已经不若它们之间的联系和共性那么突出。另一个与此相关的著名范式是人权范式。如果说全球化范式倾向于强调跨国的剥削和控制体制——它们

雅克利娜·巴巴以前曾在伦敦执人权律师之业，现任芝加哥大学人权项目主任。她就欧洲的人口流动和寻求庇护问题写过若干专著和论文。她最近出版的著作包括下面这本与他人合著的《妇女运动：妇女在移民、国籍和难民法中的处境》(1994)。通讯处：Ms. Jacqueline Bhabha, Center for International Studies, University of Chicago, 5828 South University Avenue, Chicago IL 60637, USA. E-mail: j.bhabha@uchicago.edu.

破坏了民族国家的潜在的保护功能，那么，人权范式就特别突出了非国家行为主体在国际领域中的授权能力。多项国际公约把普遍的人权规范和最低的人权标准奉为神圣，提供种种机制以限制国家权力，超越国籍和地点等特殊性的实施具有国际约束力的人权，从而冲击国家机构。此种压力存在的证据愈来愈多，既见之于各国的外交战略，也见之于非

国家行为主体的活动。事实是，就全球范围提供机制以进行动员而实现人权，从而对国家的自主权提出最有力的挑战的并非其他，正是全球化与人权的结合面。例如，有些公司考虑到自己在人权意识较强的消费者心目中的形象，已经采用有关工人权利和工作场所安全的最低国际标准作为公

司法规；全球性技术，不论是借助电子邮件，还是召开远程通信会议，都给毫不相干的各种社会运动提供了信息交流、建立网络和开展组织活动的新的可能性，从而在国际舞台上引进了新的行为主体，如环境保护积极分子或同情难民的宣传家等等，使他们得以在自己的政治和法律实践中运用跨国的先例和战略；国际慈善事业和全球通信相结合也引进了重要的新角色，如女权组织和儿童权利积极分子（包括儿童们自己）。

在这两个范式内部还有形形色色情况各异的力量，显然都在对民族国家的自主权施加着影响。这些力量包括世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、联合国系统，以及国际劳工组织等等具有全球影响的国际组织和条约体系。这些力量还包括层出不穷的地区体系、条约和集团。

地区一体化采取众多形式，对民族国家自主权施加的影响差别很大。有的采取建立战略联盟或缔结贸易协定的形式，主要着眼于商业利益，对主权国家的结构影响很小；有的采取建立比较复杂的联系合作形式，通过有章程的约束而对国家主权产生重大影响。在影响较小的一端，地区合作只涉及关税税则和关税收入；在影响较大的一端则影响所及已包括本国立法、边境控制以及民族国家主权特权的其他重要方面。

以上概述的几种现象——全球化、国际人权标准适用范围扩大、地区一体化等等的总趋势所指，肯定是民族国家自主权的改造，有的甚至还削弱了国家自主权。与此同时，我们还要看到当代另外一个对比鲜明的过程，它突出了作为民族国家一员的重要性：公民资格之为联系个人与集体关系的环节的重要性日益增加。对于谁是集体的一部分，应该根据什么标准将其吸收于集

体之内或排除在外，伴随公民资格而来的利益和义务是什么，凡此等等都成为学者们再度十分关注的问题（Gardner, 1994; Soysal, 1994; Neuman, 1996; Spiro, 1997）。这一特别关注反映在德、法、美等国对依据出生、血缘或归属手续获得公民资格的标准所展开的热烈的公开辩论之中。这方面的例证还有：关于双重或多重国籍的争论升级（Fritz, 1998），恶性的憎恨外国人活动以及民族分裂和“权利沙文主义”复活等等。有理由认为公民资格作为要求实现其享有权利的重要性不是减小了而是增大了。对国家效忠、忠诚、归属和由国家授予权利这样的纽带，在我们这个时代已不复是单向的和没有争议的，从亚里士多德以来就久已牢固确立的公设，即公民资格在个人与政治共同体之间确立权利与义务的相互关系，似乎又重新具有了它的重大意义。这是不是相互矛盾呢？

以下将说明上面提到的两个过程——国家与公民之间的关系发生了变化，以及公民权利之不得侵犯这两个方面——因何可以共存而非相互矛盾的道理。在全球化的时代，虽然国家与单个公民之间的关系已经发生了变化，而且还要继续变化，但国家权力作为个人权利的实施者，作为公民享受政治、经济或社会的权利的主渠道仍然是无与伦比的。个人在他或她所居留的国家中，所享有的身份，对于他或她面对国家能够享有的权利是个关键因素。随着法规日益增加，国家的责任与个人权利之间的关系也日益复杂。在某些场合，居住地可能是起作用的环节；在另外一些场合，公民资格、血统、需要、职业、年龄或婚姻状况等因素起作用。虽然他们可能都是某地的永久居民，都感到自己“属于”这个地区，但公民同非法入境者、难民、公民的外籍家属、与本国建有某种关系的其他国家的国

民、长期居留的非公民等所享有的权利是截然不同的。居住地本身不是获取权利资格的充分条件。他们的身份地位的各个方面对能否享有某些社会福利是有法律规定的,而性别、种族和阶级等因素又很可能会不管法律地位如何而起作用。鉴于人口流动、跨国关系、双重归属以及地区性社团的大量增加,民族国家与公民权利之间的关系所涉及的两方面问题具有同等重要性:其一,是否享有公民资格;其二,公民资格本身的各种特征或属性。实际上,依我之见,某些人之被排除于公民范围之外乃是构筑公民资格本身的一个核心问题。

地区一体化使得国家及其国民享有的特权地位发生了问题。地区一体化是否有效,取决于是否人人共享权利和义务,与地区有关的各色人等是否一律不受歧视,处理地区之间的关系是否有统一的规章可循。视地区一体化程度的深浅,人们或许期望看到把某些只有国家公民才享有的特权推广给地区的所有公民,期望看到民族国家作为公民权利分配者,其特殊地位的某些方面为超国家机构所取代。所以地区一体化提供了一个有益的背景,可资据以比较国家与其他实体在实施公民权利方面各自发挥的作用。欧盟(EU)为这种探讨提供了特别有意思的案例,因为前面提到的两种过程在此都衔接得很好:欧盟已经明确地建立了一整套新的政治、经济和法律秩序,影响着欧盟成员国与公民个人之间的关系;与此同时,公民资格已成为最近种种争论与活动的焦点,从1993年11月1日马斯特里赫特条约生效之日起创立欧盟公民资格,使这种争论达到了顶点。的确,正如一位评论家在90年代指出的,“公民资格”成为持各式各样政治观点的思想家的一个“玄妙的术语”(Heater, 1990, 转引自Wiener, 1997, 第254页)。

欧共体的建立和晚近欧盟的建立对其成员国的自主权产生了影响,这是不容置疑的。战后欧洲最初的几个欧洲共同体——成立于50年代的欧洲煤钢联营(ECSC)、欧洲原子能共同体(EURATOM)和欧洲经济共同体(EEC)——何以要建立,尽管仍是历史学界争论的问题(Milward, 1995),而无可争议的是,欧盟一旦成立,其结果便是欧盟各成员国国内的经济和社会生活要经历根本性的体制改革:欧盟各国再也不能控制它们各自的经济,货币同盟将进一步加速经济一体化的步伐;司法和内政领域的合作破坏了移民控制、警务和情报等国家主权的堡垒,即使人们并不心甘情愿,却不能不承认人口流动和犯罪国际化必然导致警务国际化;技术和预算方面的考虑已迫使成员国在国防设备采购和制定战略方面合作,自冷战结束美国国防的优先事项做出调整之后尤其显得必要;而最重要的一个方面是欧共体法律的地位高于国家法律,在成员国内引发宪法的巨变,因而各国议会和司法系统不得不在欧共体职权范围内的所有领域接受欧共体法律高于本国法律的规定。

欧洲一体化影响所及,在上述所有活动领域中都对公民权利发生影响。欧洲法院是负责监督欧共体法律实施的机构,在解释和应用欧共体条约方面拥有最后裁决权。欧洲法院在其早期对一桩案例的开创性判决中宣称,新的法律秩序不仅仅是国家间合作的一种机制,而且它为公民个人创造了直接有效的权利,他们无需任何超国家机构的干预就可以从自己所在的成员国获得这些权利:

共同体构成国际法中一种新的法律秩序,为此各成员国已将它们各自的主权加以限制,虽然只是在有限的领域。这里所涉

及的对象不仅仅是各成员国,而且包括它们的国民。因此之故,欧共体法律独立于各成员国,它不仅要求个人承担义务,而且也打算给他们以权利,这些权利将成为他们法律遗产的一部分。

为公民权利所创造的新法律秩序,最明显的例证是在人员、货物、资金的自由流动方面。许多地区性协议,包括北美自由贸易协定和南美南锥体共同市场(MERCOSUR),对货物和资金的越境流动诚然都提供了更大的方便和关税优惠,而欧共体人员的自由流动尤其真正具有革命性的意义,它实实在在创造了共同的欧洲空间,冲决了国界的障碍。它承诺创造一个统一的无国境市场,实现经济和社会的一体化,这一核心宗旨一直是创建统一欧洲的驱动力。欧共体条约的第7条a款阐明了这个目标,它规定其“内部市场包括一个没有内部边界的区域,保证货物、人员、服务和资本在其中自由流动……”只有当欧盟各国国民谋求行使他们的条约权利时,与所在国国民相比不受任何歧视的自由流动才能实现。例如,如果一位西班牙人在德国找不到机械师的工作,或因为还有任意规定的对语言的要求,或因为当地市政当局不为其提供居所,或因为他的摩洛哥妻子而被排除在外,或因为他必须花大价钱才能得到签证,事若如此,就可以说他的自由流动受到了妨碍。

为了保证欧盟各国国民从一个欧盟国家迁移到另一国时受到平等待遇,欧盟不惜花费大气力来贯彻实施反歧视条款。禁止以国籍为由对欧盟各国国民的自由迁移实行歧视,也禁止其他可能妨碍欧盟各国国民自由迁移的种种限制。这些限制包括诸如:在居留国与非欧盟亲属实现家庭团聚可能受到的移民限制;歧视性的社会保障

条款;限制性的过境和签证手续;颁发证书时对语言、口音、居住地或职业资格等肆意加以限制。欧盟在这些领域的宽松规定反映了欧洲一体化背后的扩张目的,这种宽松与对非欧盟国民或通称为第三国国民(TCNs)在相应领域受到的限制形成鲜明对照。例如,涉及欧盟家庭团聚的规定,允许一欧盟工人把年龄最高可达21岁的子女带到居留国,超过21岁的子女如尚未独立亦可带入。而对“第三国国民”,欧盟起草的家庭团聚规定则允许带到居留国的子女年龄上限为16—18岁之间,由有关国家自行确定。即使在这一年龄范围内,如果已婚或已“独立生活”则不在照顾之列。此外,关于配偶或其他亲属入境的规定,欧盟国民与“第三国国民”之间的区别也很大。

欧盟对自由迁移的承诺初时着眼于有经济动机的流动(工人、劳务的提供者和接受者以及自营职业者),以后扩大到所有欧盟国民,作例外处理的情况仅限于对长期靠社会保障生活的人或是出于公共安全的考虑,或因公共政策或公共卫生等理由应予除外者。这样一来,学生、有独立财源的人、求职者和退休人员就都包括在自由流动的范围之内了。此外,欧洲法院对基本的自由迁移权利的强有力维护还有一点也使人感到耳目一新:审查申请迁移者时所考虑的仅仅是他本人提出的活动或关系,而不是像各国司法机构一向重视的那样也考虑可能有的背后动机。于是一个工人虽然仅仅从事部分时间工作,工时很短,或收入低于最低社会保障水平,这样的工人也有资格享受保护(即使他担任这份工作的惟一目的是取得作为欧盟工人得到保护的资格);欧盟工人的非欧盟国配偶即使已经分居,仍可作为家庭成员而受到保护,免遭驱逐出境。欧共体法律关于男女平等的规定已对维护两性平等产生了巨大影响,促

成了就业、社会保障和孕妇权利等方面的重大变化。欧盟干预尚嫌不足的一个领域是种族歧视,欧盟条约没有触及这个领域,种族歧视仍然是所有成员国有待解决的一个根本问题。鉴于欧洲内部仇外思想和种族主义很普遍,社会上要求解决这一问题的压力有增无已,在本文执笔时,已有人提出建议,要在1999年内就禁止种族歧视立法,制定反对种族主义的行动计划。

以上概述的扩大人权的方案,受益者不限于欧盟国民及其亲属(无论是否欧盟国民)。属于欧洲经济区(EEA)各国的国民在进入欧盟国家时也在入境、工作和居住等方面得益于欧盟条约有关自由迁移条款而享受优惠,其他受惠者还有在欧盟东道国工作的欧盟承包商的雇员(例如为在法国的葡萄牙建筑商工作的孟加拉人),以及同欧盟签订了合作协议或其他关系的国家的国民(包括土耳其、马格里布各国和中、东欧国家,后者由“欧洲协议”涵盖)。虽然这些协议给予的权利不能同欧盟的自由迁移权等量齐观,而且在不同国家之间、不同种类的入境人员之间办法也各异,这些协议仍可以代表欧共体法律秩序中的一个层次。它们无限制地引进了介于欧盟公民与“第三国国民”之间流动人口的中介类型,体现了承认欧盟与有关国家之间存在着密切联系(Handoll, 1995)。

正如我们已经看到的,增加个人权利从头起就是欧洲一体化的一个重要方面,但最初这是同共同体发展经济和贸易的愿望联系在一起。迁移自由是实现统一的内部市场的一个重要手段,为了预先阻止各成员国对扩张中的新经济秩序施加限制,保障个人权利是必要的。范·根德·恩·卢斯一案的判决本身是个里程碑,它确定了在欧洲法律秩序内个人作为权利持有者的地位,判决时涉及的是免除关税的

商业权利。自该判决生效后的40年来,欧盟遵照国际法的一般发展趋势,愈来愈多地强调基本人权的重要性。因此,虽然1957年通过的欧洲经济共同体的创立条约并没有人权条款,后来1987年的统一欧洲条约却明确规定各成员国要在维护基本人权的基础上促进民主,从而创造了共同体不光是“共同市场”的自我形象。这一进程后来由1992年的马斯特里赫特欧洲联盟条约(TEU)的两项规定进一步推进:明确承诺尊重人权,所有成员国的国民同时是欧盟的公民。对基本人权的一般关注和对欧洲公民资格的特殊关注反映了对欧盟发展的两项互有关联事项的关切。首先,它表达了创造一种“欧洲认同”意识的愿望,这种认同意识超出、超越了与欧盟发展有关的功利考虑,表达了一种对新的民主和权利自觉意识的政治的“归属”感。这一愿望还远远没有实现,战后欧盟的设计师们在他们充满理想的演讲中首先表达了这一愿望,它以后愈来愈多地为一些表示国家地位的显眼符号——如欧盟旗帜和通用的褐紫色欧盟护照所体现。其次,对公民权利的关注还反映了在欧盟的治理中对“民主欠账”的关切——一般老百姓还把欧盟当做遥远的、难以说明的、靠官僚机构驱动的实体。这种感觉造成了在整个80年代使欧盟大伤脑筋的合法性危机,直到马斯特里赫特条约通过才告结束。

建立欧盟公民资格是否就解决了这些问题中的任何一个,或者增强了欧盟国民的地位,还远远说不清楚,现在做出判断还为时太早(O'Leary, 1996)。欧盟条约第8条规定了欧盟公民资格的依据:“具有欧盟成员国国籍的每一个人都是欧盟的公民”。于是乎只有成员国的国民才是欧盟公民,至于如何确定谁是国民就全留给每一成员国去解决了。给予欧盟公民的具体

权利有：在欧洲的和市政的选举中享有选举权和被选举权；自由迁移与居住之权；如果国民自己的国家在某一特定领域没有外交代表，可享有任一成员国的外交和领事保护权；向欧洲议会申诉的权利；以及向欧洲信访调查官进行申诉的权利。非公民所享有的权利仅仅限于后面提到的两种（Kingston, 1997）。

欧盟各成员国由于决定依据成员国国籍、而不是依据居住地或其他形式同欧洲的永久连带关系来赋予欧盟公民资格，从而把对公民资格的传统的主权特权置于神圣地位，但是未能提供包罗对象较广泛的欧洲归属感的基礎。鉴于欧盟各成员国决定国籍的合格条件所依据的标准既分歧又复杂，涉及出生、血统、居住地、世系以及是否符合一系列对语言、文化或其他法定限制的要求等诸多因素，可以说欧盟的定义所确立的乃是把人们排除在外的统一基础，而不是一组把人们包容进来的协调一致的标准（O' Keefe, 1993; O' Leary, 1996）。有两个重要后果随之而来。首先，没有全欧统一的公民资格定义（像前文提到过的欧共体条约制定的适用于整个共同体的工人或其配偶的概念），因此，谁之能否成为欧盟公民，与其说是取决于个人拥有的权利这一明确的概念，不如说是决定于所属成员国在涉及国籍、归属和双重公民资格等问题上的差异。于是乎在德国，血缘或民族属性仍然是获取德国国籍的依据，据此在德国出生和长大的第三代土耳其人仍是外国人，而可能不会说德语、也不熟悉德国情况的“日耳曼”人却自动成为德国公民。英国则坚持其按种族区分的三个档次的公民资格（完全的权利只给其中一个档次）。法国则仍然依据狭隘的文化社交规范，看是否能融入法国世俗社会来确定公民资格，目的是使对法国公民资

格的单一文化理解得以永续。如果说从这类公民资格定义能够产生任何“欧洲认同”感，那么它似乎主要建立在对民族的理解、民族的血脉传承、或公民地位之上，而不是建立在由欧洲新的人口基础的全球化性质的承认之上。

其次，尽管马斯特里赫特条约突出地把欧洲公民资格同欧洲人权制度的建立联系在一起了，但欧盟的国民看来并没有在他们的基本人权的实施方面从这个新建立的公民资格得到什么好处。正如欧洲法院代理检察长雅各布斯所说：“个人在诉讼中运用共同体法律时有权说：我是欧洲公民，并且据以抗议对他的基本权利的任何侵犯。”^⑪但是迄今为止，欧盟各国法院并不采取这一立场。最近有一个案例，英国法院否定欧盟公民资格中包含的家庭团聚权利可以超越本国移民法中的有关规定^⑫。案例涉及一位英国公民娶了一位印度公民，而后者当时正遭驱逐出境（由于入境不合法）。这对夫妇有一个孩子（按出生属英籍），他们向英国政府提出申诉要求废除驱逐出境令，允许印度裔妻子作为英国公民留在英国。这一请求被拒之后，他们诉诸法律提出抗议。由于英国本国法律无法提供法律补救，他们谋求依靠丈夫的欧盟公民资格以及由此享有的基本权利。他们引用了尊重家庭生活这一条基本权利^⑬，据以争取欧盟公民及其家属在欧盟任一成员国、包括本国自由居住的权利。按照欧盟的自由迁移法，他们本可以在英国以外任何一个欧盟国家一起生活，他们申辩说，作为欧盟公民应享有的利益，应当给予他们在母国同样的机会。他们在陈述自己的理由时说：“正如一个成员国公民可以在国内任何地方居住一样；自从创建欧盟公民资格以后，欧盟公民可以在欧盟内任何地方居住，因此他是哪一成员国的公民已无关



捕猎迁徙途中的候鸟斑尾林鸽,见于靠近西班牙的法国巴斯克地区。虽然欧盟新近立法加以禁止,但法国某些地区当局仍然继续容忍这种行为。帕扎摄影/形象图片社(Imagpress)供稿。

紧要”^⑭。英国法院拒不接受上述理由,根据是不能援引欧盟自由迁移法而把欧盟公民资格的好处运用到“纯粹内部的”情况。因为就此案涉及的情况而论,根本没有谁从一个欧盟成员国移居另一成员国这样的事情发生。

还有另一个案例:一位靠国家救济金生活的欧盟国民的独立居住权,未能依据他的欧盟公民资格而得以成立。他申辩说,长期依赖国家救济或由这种依赖引发的驱逐出境诉讼,不应当成为取消欧盟法律赋予的自由迁移和居住之权(它还被称为欧盟公民资格的属性之一)的理由。但他未获成功。按照法院的说法,“欧盟条约似乎并没有给现行共同体法律中的自由迁移和居住权增加任何东西”^⑮,这个意见也

是欧洲委员会的。由此可见,迄今为止欧盟公民资格并没有使欧洲认同的含义更为明确,也没有为实施这种公民权利提供更有力的机制。

如果说欧盟公民资格尚未能给成员国国民提供看得见摸得着的好处,那么它对欧盟范围内永久居住的第三国国民的权利和地位的影响尤其令人失望。在欧盟各成员国100个欧洲工人当中有3个是来自第三国的长期居民^⑯。由于不是成员国的国民,他们也就被排除于欧盟公民资格之外,所以迁移权或投票权也一无所有。新的欧洲人地位本来是用以弥补民主赤字的,把第三国人士排除在外却使得民主赤字继续存在:它之赋予欧洲公民这个概念以一致性,靠的是竟把它同“非欧洲人”加以区

分。关于欧洲由何构成,至今仍然存在若干保守的、简单化或者说还原主义的观点,而上述做法恰好与之一致。应当怎样识别欧洲?哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿,构筑文化清一色的“欧洲”理论的著名代言人,有一个简单化的文明范式:“西方基督教所止而伊斯兰和东正教世界开始之处,便是欧洲的边界所在”(Huntingdon, 1996)。但这个以地理和社会习俗划线的尝试却复杂得多、充满了微妙差别的现实所否定,在现实世界中,领土疆界之遭到挑战,其速度与人口的、社会的以及文化的陈规老套之遭到挑战同一样快。于是乎在最近一份报纸上看到了这样的大标题:“荷兰人把教堂转变为商店和清真寺”^{①⑦},这篇报道描述了随着荷兰境内制度化的基督教的式微和有组织的伊斯兰教徒的影响及其购买力的增加,有愈来愈多的基督教堂卖给了穆斯林社区。这个现象不限于荷兰;在德国科隆的穆尔海姆区就有“小伊斯坦布尔”的绰号,那里居住了9万土耳其人,几乎每个商店都是土耳其人开的,从按照伊斯兰教法屠宰牲畜的人到卖烤肉串的摊贩应有尽有,而清真寺旁的光塔则在召唤穆斯林们去祈祷。从英国的布莱德福到法国的马赛,类似的景象在许多欧洲城市都已出现。1993年初,15个欧盟成员国中有将近1200万合法居留的非欧盟国民(如果把非白人公民包括在内,民族多样性的规模还要大得多)^{①⑧}。十分明显,随着第二和第三代移民逐步在欧洲定居,“欧洲人”的面貌和语音正在变化。欧盟公民资格这个法律范畴的本来用意是创造一个包容性的欧洲认同,但它未能考虑到上述情况,实际上是起到了相反的作用。

有的学者认为,尽管在国籍和公民资格权利方面存在这些差异,但在欧盟国家永久居留的第三国国民的情况与欧盟国民

已经很相近,其相近程度如此之大,可以说业已存在一个“后国家权利(postnational rights)”体制。亚斯民·索伊萨尔便声称,普遍的人权标准被采纳以后,产生了一种包容性的“后国家”公民资格,结果形成了“非地域概念的个人权利;……国家的公民资格或正规的国籍已不再是获得某些权利或特权的重要条件,这可以从战后移民的地位得到证明……欧洲东道国的永久居民享有的公民权利、社会服务与经济权利同各国公民所享有的几乎完全一样”(Soysal, 1996)。按照这一观点,在公民与永久居留的外国人之间惟一的重要差别是选举权;其他方面,居留欧洲的第三国国民都得以享受传统上只有国民才能享受的种种权利,包括教育、福利和医疗服务。

但有大量证据表明,索伊萨尔对欧洲非国民当前处境的这一高度估价是站不住脚的。欧盟各成员国经常发生种族骚扰和暴力事件,欧洲的大都会警察之歧视外籍人和种族聚居区,已经成为一种特色,在就业和公共服务方面的种族主义现象遍及欧盟全境,这在许多官方报告中都有所反映。就尚未定居的第三国国民,即尚在谋求进入或留在欧盟成员国的移民而言,各方面的条件已变得日益苛刻。创造一个无缝的欧洲空间的努力推动了外部边界的加强,内部的自由迁移是以限制外人流入为前提的。欧盟各国协调政策的结果一般是实施更严格的规则或者说最小公分母:各国为了解决各自关切的每一问题,同时为了就极其敏感的移民控制和难民政策达成协议,都编制了可以排除的各色人等或国籍的清单。对入境签证的控制就是如此办理,把欲对其国民加以限制的国家列出单子,照单施行。无论是因寻求家庭团聚、就业、入学或旅游而提出的入境申请,都按照此标准办理。严格限制入境有人数方面也

有性质方面的考虑。欧盟各国于1985年签署第一次申根协议,以后又于1990年签署了申根公约和都柏林公约,协调移民和避难问题政策,把它们当成犯罪活动的一个子目看待,行政上则把它们视为与恐怖主义和走私毒品并列的一种国际犯罪形式,控制方式除了传统的边境检查以外,还加上警察监控、利用电子信息技术。上述两项公约对限制入境和各成员国如何分工负责处理寻求避难者以及其他外国人的申请制定了框架。对入境签证严加限制,把未经批准的移居者运送入境将会受到重罚,都是这个排他框架的组成部分。除公约之外,各成员国还签署了一系列政府间协定,对谋求进入欧盟地区就业、学习、与家人团聚或避难的人实行限制政策。这些规章对各成员国虽仅属建议性质,没有约束力,但是实际上为各成员国制定政策和立法提供了依据,所以正像欧盟的建议所设想的,事实上的政策协调在大规模地进行着。的确,寻求在欧盟成员国避难而获得批准者的人数于1992年达到高峰,以后一直下降(UNHCR 联合国难民事务高级专员办事处,1997年)。这个方面特别值得注意的是这些新规则赋予各国政府更大的权力,便于以程序为借口,把真正的寻求避难者也赶走了,无论他们的申诉是非曲直如何,根本不予考虑。这些规定是严苛的,寻求避难者只要属于下述情况之一,就可以被拒于国门之外:所提出的“避难申请缺乏明显根据”;到达东道国前,从“安全的第三国”^{*}过境;避难者是来自欧盟成员国协商同意的“安全来源国”,其中包括尼日利亚、印度和其他并非自明的安全国家。

寻求避难者日渐增多,而这些规章的作用就是把他们赶走。政府官员每每只把他们的申请以敌视的眼光草草打量一眼,就利用加速处理的程序把他们遣送回国,

或是从一国踢到另一国。于是,愈来愈多的寻求避难者被赶到欧盟成员国以外,由他们过境的第一个“安全”国家来考虑他们的申请,而这种新颖的排斥机制在国际难民法中是没有依据的。如果寻求避难者找不到肯收容他们的非欧洲国家,他们就会被遣送到首先入境的某一欧盟国家(它这时成了“安全的第三国”),而不论是否有把他们遣返回来源国的风险(大赦国际,1995年)。根据最近对宪法或“基本法”的修订,所有与德国毗邻的国家都被界定为“安全的第三国”,从而为拒绝接受和遣返从陆地入境的寻求避难者找到了宪法根据。更有甚者,由于比利时给西班牙的ETA(巴斯克祖国自由组织)恐怖主义分子/争取自由战士以避难权而引发的政治争议,欧盟已决定它所有的成员国就避难目的而言都是安全的来源国;这样一来,任何欧盟成员国国民都不再有可能向另一成员国提出寻求避难的有效申请。在欧洲寻求避难的过程于是变成了一项后勤运输和资金供应的障碍赛跑,肆无忌惮的中间人、伪造的文件和巨额现金支付在其中发挥着重大作用。

在欧盟成员国永久定居的第三国国民(有时称为 *denizens*, 即“外籍居民”,见 Hammar, 1990) 通常免遭尚未定居的外国人移民入境时遇到的麻烦,但是也间接地受到影响却是无法避免的。这不仅是因为他们的亲友受到了影响,还因为种族主义总是纠缠着他们,时不时就把所有“外国人”都当成怀疑和审查对象。

尽管按正式法律,欧盟的非国民享有广泛的国家福利,但是他们实际上并不享有为“当地”居民享有的充分的公民权利。由于欧盟公民资格的建立,这种差别待遇

^{*} 所谓“安全的第三国”指的是不至于把谋求避难者遣送回国的国家。——译注

在欧盟成员国普遍化了,“欧盟公民”这个范畴成为归属或不归属欧洲的唯一依据。排除在外不仅决定是否享有自由迁移和选举之权,而且也涉及比较难以捉摸却又强有力的欧洲“同类群体”(demos)的观念(Weiler, 1997),这个观念目前尚比较松散,但有巨大潜力。这是因为欧盟的公民资格取决于拥有成员国国籍,而取得国籍的标准因国而异,为国家所控制;单一的、泛欧的获取欧盟公民资格的机制其实并不存在。这个范畴在各成员国并不一致,有很大的出入——欧盟没有制订取得公民资格的共同纲领。例如,没有规定各成员国应当建立使定居的第三国国民便于归属的制度,没有明确最低居住年限或“文化熟练”程度,以期便于规定获得欧盟公民资格的标准。如若有这样的明确要求和规定,以长期合法居留为取得欧盟公民资格的根据,那就将在新的欧洲及其人口基础之间创造出一种无需乎中介的、后国家的(post-national)关系,于是得以避开民族属性和公民资格的二分法。虽然这样一来将会导致出现成员国体制以外的某种政治实体和公民身份,却有利于协调对一个以基本人权为依据的欧洲所作出的承诺。

在欧洲内部,合法的永久居民和欧盟公民之间的地位差异有一个方面特别发人深思,这就是前者容易遭到驱逐出境,这个问题在议论有关公民资格的大量新文献中完全被忽视了。国籍的一个重要属性是持有者有无限制的居留权;反过来,容易受到排斥或驱逐出境之害则为非归属的一个重要标志。虽说在欧盟内部以成员国国籍为依据而不得加以歧视乃是共同体法律的一个基本原则,但各成员国还是保留了借口公共政策、公共卫生或公共安全而排斥其他成员国国民的权利;欧洲法院仅仅保证对这种驱逐的理由必须严加限制。对于非

欧盟国家公民,就没有这些限制,从而无以避免国内的自行其事和歧视。是否为欧盟的外籍人这一条就足以使欧盟成员国的长期的合法居民有被驱逐出境的危险,尽管他们已在某一欧盟国家长期居住而且有了很深的联系,甚至可以追溯到婴儿时期或原本就是在当地出生。

这个问题的出现主要涉及犯罪活动以及判罪后可能被驱逐出境,外籍人容易遭受所谓的“双重危险”:通常在犯罪服刑期满后即被驱逐出境。这种做法是“权利沙文主义”的一个明证,使犯罪的外籍永久居民要比其他犯罪者多受一项重罚。它突出了非欧盟国籍永久居民的无归属和边缘地位,与通过取得欧盟公民资格以后形成的单一归属形成鲜明对照。

双重危险问题是个重要问题,它的严重性有如下两个方面。首先,它使一部分人口日益受到仇外思想和种族主义活动、失业和城市衰败的威胁,而这些人对利于形成欧洲认同感的包容政策至关重要。其次,它强烈地突出了当前欧洲政治秩序内在的种族歧视问题,当欧盟向21世纪迈进并已进入一个扩张的新阶段之际,它是对以人权为欧盟共同基石这一命题的一大考验。

双重危险的案例典型地涉及第二代第三国国民。父母迁居欧盟某国时他们还在婴幼儿期;他们虽然不是欧盟国民,却已在“东道”国渡过了人生的大部分年华。这些人有很大一部分被种族主义打入另册,与父母相比,他们接受同化的程度较差,不仅在文化上而且在社会经济方面都显示出较为复杂的特性。无论是居住在伦敦南部布里克斯顿的年轻特立尼达人、住在巴黎贝尔维尔的阿尔及利亚人、住在阿姆斯特丹的摩洛哥人,还是住在汉堡的土耳其库尔德人,他们总是超乎比例地承受着战后经

济危机的种族化了的不利后果:普遍性的失业,教育、住房和社会福利标准下降等。除了贫困和针对他们的种族主义暴力之外,当代的社会排斥还往往导致规模可观的吸毒和犯罪问题。当出身于这些社区的人有严重犯罪时,他们就很可能被驱逐出境,无论他们同东道国的联系如何紧密,都被视为失去了被“接纳”的权利,应该打发回“老家”。这种强迫驱逐否定了定居人的历史实际和心理实际;它把归属与国籍和民族属性联系在一起,归属本身也就被种族化了。法国近来在以双重危险对待犯罪的外国人方面做得特别凶狠。让·玛丽·勒·庞的国民阵线党极右政策日益流行,司法当局显然受其影响,决心把种族上整齐划一的法国国家特性化为现实。于是往往以小事为借口把长期居留的外国人驱逐出境。例如,有个摩洛哥男子已经在法国合法工作了25年,只因为替一个非法入境者保管提包就被驱逐出境;又如一位阿尔及利亚国民,生在法国,是三个法籍子女的父亲,在被认定有贩运毒品罪以后便遭驱逐;还有一位从5岁起就在法国居住的摩洛哥人被驱逐出境,而他的犯罪记录是下达驱逐令13年以前的事。

上述案例中表现的司法沙文主义引发了众多异议,问题最终被提到设在斯特拉斯堡的欧洲人权机构面前。这场诉讼所要处理的矛盾,一方是在安全和外国人管理这类敏感问题上国家维护主权的要求,另一方则是欧洲人权公约要求维护外国人的权利,特别是公约第8条所载要尊重家庭和私生活的权利。在90年代初做出判决的头几个涉及双重危险的案例中,斯特拉斯堡的欧洲人权法院维护了第三国国民留在“东道”国的权利,裁定有关者尽管犯了严重的刑事罪,但不能否定他们在这些国家有广泛的长期的家庭联系。其中一件是阿

尔及利亚人杰鲁德诉法国的案子^{①9},这位阿尔及利亚申诉人被判定在法国犯了一系列严重罪行,曾三次违背尚未了结的驱逐出境令而再度进入法国;然而欧洲人权委员会支持了他的申诉,强调他自幼就在法国生活,具有“事实上的”法国公民资格,尽管他是阿拉伯人:

申诉人虽然法律上是外国人,但他的家庭和社会联系在法国;他的国籍把他同阿尔及利亚联系在一起,虽是法律事实,但是不能反映他作为人的实际情况^{②0}。

这些早期案件的判决责成有关国家仔细斟酌,采取补救措施,通盘考虑怎样兼顾保护家庭生活和维护公共秩序。这些判例还表达了对长期定居的第三国国民“作为人的实际情况”的强有力关注。但是,晚近的几个判例却从上述立场显著倒退。有一个案例——一位从八岁起就同他在法国的核心家庭一起生活的突尼斯人被判驱逐出境——维持了原判,尽管他在突尼斯已无亲友,他只是持有突尼斯国籍,同法国的“突尼斯人圈子”里的人有交往^{②1}。另一个案例涉及一位阿尔及利亚人,虽然他从两岁起就住在法国,而且是法国出生的孩子的父亲,当判定他在未成年时有严重罪行后就被驱逐出境;另外还有几个晚近的案例,动向也与此相若。

但就总体而言,情况倒也并非完全一模一样。对近来一些驱逐出境的判决是有不同意见的。批评者认为把双重危险加到第二代移民身上的做法属于不分青红皂白,任意施为。而且新近还有一桩案子:一位法国出生的阿尔及利亚人被判严重犯罪之后遭到驱逐,欧洲人权委员会维持原判,而欧洲人权法庭却以全票通过而否决了下级法院的这一判决。它坚持认为必须按照原告的申诉,更加仔细地审查他在国籍方

面的选择以及他和北非的亲合程度。

就双重危险是否可以作为司法战略而在欧洲最高人权法院内引起的这些分歧,表明了欧洲内部关于认同和归属问题的更大的分歧。这些分歧告诉我们,融入正在形成的地区性实体是以人权为基础还是以民族属性为基础,欧洲内部在此形成的影响深远的裂缝,在就双重国籍、归属标准、国立学校中对语言和着装的要求等问题展开的争论上都已表现出来。

虽然人们现在公认尊重基本人权是构筑一个民主和联合的欧洲的核心要素,是欧盟作为一块文明和现代的空间的自我形象的关键成分,它也是划分欧洲内外边界的断裂线。对于寻求避难者和来自第三国的贫苦移民来说,欧洲的外部边界已变得愈来愈难于跨越。欧盟公民几乎注意不到欧洲内部的边界,但对于那些易受安全的第三国政策或国内移民控制政策伤害的人却仍然是重要的界线。成员国的公民得益于欧盟内部的体制,人权与自由日益扩大;

关于欧盟公民资格的规定表明了一种意图:要建立一个基于人权和公民义务的欧洲认同。但在目前,“后国家的”欧盟公民资格所起的作用却是最有效地制造内部分裂。它唤起人们注意:欧盟内部尚有为数可观的永久性居民没有这种地位,得不到它的保护,享受不到大多数居民享有的自由迁移权或充分的选举权。对地区归属和欧洲认同,应当有更加体贴入微的理解,应当如实地反映出欧洲永久性居民的复杂构成。但事实却是,这样的一种认同尚有待于在欧盟宪法中得到表达。我们需要认识到归属既是平等待遇的结果,又是它的前提,欧洲一体化必须伴之以有效的包容原则,用“后国家的”人权概念把基于国家(民族)的归属关系取而代之,这才能够造就新的公民,造就欧洲的公民。唯有以此为前提,公民资格才有可能发挥包容而非排斥的作用,成为一体化的载体。

〔仕琦译〕

Notes (注释)

1. The *New York Times* front page recently provided a concise descriptions: 'The process known awkwardly as 'globalization' is many things. It is the information society. It is the erosion of national sovereignty. It is footloose corporations taking investments where labor is most productive. It is the growing premium on technical skills - and the growing plight of unskilled laborers. It is also the daily flow across borders of more than \$1.5 trillion, from investors seeking to maximize profits and minimize risk and moving, at times of crisis, with all the discernment of a herd.' *New York Times*, February 6, 1998, A1.
2. The first major European Community, the European Coal and Steel Community (ECSC) was established in 1951 by a treaty signed by the three Benelux countries, France, Germany and Italy. The same six countries founded the European Economic Community (EEC), subsequently renamed the European Community (EC), and the European Atomic Energy Community (Euratom), by separate treaties in 1957. The European Union (EU) was created by the Maastricht Treaty on European Union in 1991 and came into effect on 1 November 1993. It consists of three pillars: the first pillar consists of the three original communities, ESCS, EC and EURATOM, the second pillar consists of the common foreign and security policy; the third pillar encompasses cooperation in the fields of justice and home affairs. Only the first pillar provides for scrutiny by the European Parliament and review by the European Court of Justice. The other two pillars proceed by way of intergovernmental cooperation.
3. *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963, Case 26/62 ECR.
4. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on Racism, Xenophobia and Anti-Semitism and Proposal for a Council Decision designating 1997 as European Year against Racism*, COM(95) 653 final, December 13, 1995.
5. *Migration News Sheet*, March 1998, 13.
6. Since the accession of Austria, Finland and Sweden to the EU in January 1995, the EEA agreement now regulates the relationship between the EU member states and Norway, Iceland and Liechtenstein.
7. *Preamble, Single European Act* 1987.
8. Article F (2) of the TEU provides: 'The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms... And as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law'.
9. Article 8 European Community Treaty (ECT), as amended through 1 January 1995, provides:
 - I. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union.
 - II. Citizens of the Union shall enjoy the rights conferred by this Treaty and shall be subject to the duties imposed thereby.
10. For a thoughtful consideration of alternatives to the present position, see Baubock (1997).
11. Case C-168/91. *Konstantinidis* (1993) ECR 1191. para 46.
12. *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Kulwinder Kaur Phul and others*, U K Court of Appeal unreported judgement of 17 August 1995, cited in Kingstone (1996) 303.
13. Enshrined in Article 8(1) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides: 'Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence'.
14. Judgement, p. 5-6.
15. *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Vitale* [1996] *Common Market Law Review* 2:587.
16. *Eurostat Rapid Reports* 1994-1997.
17. *New York Times*, 10 March 1997, A 1.
18. Eurostat (1996) *Statistics in Focus. Population and Social Conditions No. 2*, 1.
19. *Djeroud v France*, European Human Rights Reports (1992) 68.
20. *Djeroud v France*, 78-79.
21. *Boughanemi v France*, European Human Rights Reports (1996) 228.
22. *Mehemi v France* (85/1996/704/896) September 26, 1997.

References (参考文献)

- AMNESTY INTERNATIONAL, 1995. *Playing Human Pinball: Home Office Practice in 'Safe Third Country' Asylum Cases*. London: Amnesty International British Section.
- BAUBOCK, R., 1997. *Citizenship and National Identities in the European Union*, Jen Monnet Working Paper 4/ 97. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- FEATHERSTONE, M.; LASH, S.; ROBERTSON, R., 1990. *Global Modernities*. London: Sage.
- FRITZ, M., 1998. 'Pledging Multiple Allegiances', *Los Angeles Times* April 6, p. 1.
- GARDNER, J. P. (ed.), 1994. *Hallmarks of Citizenship, - A Green Paper*. London: British Institute of International and Comparative Law.
- HAMMAR, T., 1990. *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- HANDOLL, J., 1995. *Free Movement of Persons in the EU*. Chichester: John Wiley & Sons.
- HUNTINGDON, S., 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Simon and Schuster.
- KINGSTON J., 1997. 'Citizenship of the European Union'. In J. P. Gardner (ed.), *Citizenship - The White Paper*, pp. 280 - 316.
- MILWARD, A. S., 1995. 'The Springs of Integration'. In P. Gowan, P. Anderson (eds), *The Question of Europe*, London: Verso, pp. 5 - 20.
- NFUMAN, G., 1996. *Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders and Fundamental Law*. Princeton: Princeton University Press.
- O'KEEFE, D., 1993. 'Union Citizenship'. In D. O'Keefe, P. Twomey (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London: Chancery Press, pp. 87 - 108.
- O'LEARY, S., 1996 *The Evolving Concept of Community Citizenship* Dordrecht: Kluwer.
- SOYSAL, Y. N., 1994. *Limits of Citizenship - Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- SOYSAL, Y. N., 1996. 'Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational membership and the National State'. In D. Cesarani, M. Fulbrook (eds), *Nationality and Migration in Europe*. London and New York: Routledge, p. 21.
- SPIRO, P. J., 1997. 'Dual Nationality and the Meaning of Citizenship' *Emory Law Journal* 46. pp. 1411 - 85.
- UNHCR, 1997. *The State of the World's Refugees*. Oxford: Oxford University Press.
- WEILER, J. H. H., 1997. 'Demos. Telos, Ethos and the Maastricht Decision'. In P. Gowan, P. Anderson (eds), *The Question of Europe*. New York: Verso. pp. 265 - 94.
- WINNER, A., 1997. 'Citizenship in a Non - State the Developing Practice of "European Citizenship"'. In J. P. Gardner (ed.), *Citizenship - the White Paper*, London: The British Institute of International and Comparative Law, pp. 245 - 61.

足点的机会。通过精心管理,风险于是变成了获得竞争优势的通道。

活跃于阿尔及利亚的主要外国公司都与阿尔及利亚公司开展合作。这样做不仅利于扩大市场份额,而且更重要的是能够更加有效地应付各种具体的风险。与此同时,它们在人力资源方面,无论是基层员工还是管理人员,都倾向于雇请当地人。聘用当地人之所以可行,是因为那里存在着熟练而且相对低廉的劳动力。外企聘用的阿尔及利亚员工不断增多,不仅能使外企对当地

需要做出反应,尤其重要的是能使它们更好地理解当地环境以抵挡种种风险。

我们的分析不能不提到阿尔及利亚不断恶化的政治环境。暴力事件引起了一个根本性的政治问题:说到头来,阿尔及利亚的政治和治安环境是否许可外国企业实施它们的企业战略(这是有关各方面的财富来源),抑或相反,是否将推动这个国家继续走下坡路,因而加剧它在国际上的孤立?

(黄雨生译)

References (参考文献)

BENMANSOUR, H.; VADCAR, C.,
1996. *Le Risque Politique dans le
Nouveau Contexte International*.
Paris: Dialogues.

EDSTROM, A.; GULLANDER, S.,
1980. 'Cooperative strategies in
international operations'. In B. Pras
(ed.), *Les Firmes Multinationales*

Face au Risque. Research Paper
Series no. 100, European Institute
of Business Administration, Paris:
Editions Economica.