

欧盟对移民融入的监测： “萨拉戈萨”指标的设立及成效^{*}

田 烨 李正芳

摘 要：移民管理是欧盟社会治理的重点，其关键在于能否推动移民及其后代在政治、经济、社会及文化领域内实现有效的融入。欧盟司法和内政理事会于 2004 年通过了《欧盟移民融入政策共同基本原则》，首次提出了管理移民的目标和评估机制的重要性。欧盟于 2010 年公布的《萨拉戈萨融入宣言》中设立了在就业、教育、社会包容和积极的公民身份 4 个方面有关移民融入的“萨拉戈萨”指标，并通过相关的监测方式加以评估和调整。通过对欧盟成员国移民融入政策评分结果进行分析，本文认为“萨拉戈萨”指标在推动移民社会融入方面取得了良好成效，维护了欧洲的共同价值观和社会稳定。

关 键 词：欧盟； 移民融入； “萨拉戈萨”指标

作者简介：兰州大学 西北少数民族研究中心 历史文化学院 教授 兰州 730000
兰州大学 西北少数民族研究中心 历史文化学院 博士研究生 兰州 730000

中图分类号：D523.8； D814.1

文献标识码：A

文 章 编 号：1005 - 4871(2024)02 - 0030 - 19

^{*} 本文为 2023 年度兰州大学“中央高校基本科研业务费专项资金”优秀青年支持计划项目“欧洲一体化进程中的民族主义及其影响研究”(项目编号:2023lzujbkyjh001)的阶段性成果。衷心感谢《德国研究》匿名评审专家及编辑部为拙稿修改提出的宝贵意见和建议。

移民是欧盟人口的重要组成部分。根据联合国 2022 年《世界移民报告》对国际移民人口的区域划分,欧洲目前是国际移民主要的目的地之一。^① 在欧盟 4.488 亿居民中,约 2730 万人具有欧盟以外的背景,占欧盟总人口的 6%。^② 如何促进移民融入社会是欧盟面临的一个重要挑战,也是欧盟优先关注的问题之一。^③ 20 世纪末,欧盟在坦佩雷框架中开始寻求移民治理的跨国合作。21 世纪以来,随着欧盟进一步扩大,其政策目标在共同体的发展实践中逐步调整与成型。^④ 尤其是东欧十国于 2004 年 5 月正式加入欧盟后,更广阔的市场和复杂的人员流动给欧盟治理带来了新的挑战,对相关移民融入的讨论于同年 11 月提上欧盟理事会日程,成为欧盟关于移民融入政策制定的起点。2010 年,欧盟设立“萨拉戈萨”指标(Zaragoza Indicators)以衡量和监测移民的社会融入状况。经由欧盟与成员国不断协调与合作,移民在欧盟社会的就业、教育、社会包容以及积极的公民身份 4 个关键领域的融入状况得到了改善。

在当下的学术成果中,以“萨拉戈萨”指标为主题进行欧盟移民融入的相关研究并不多见。在国内研究中,伍慧萍从欧盟的组织框架、移民融入政策框架及法律基础、移民融入政策的调控机制和手段等宏观层面,分析了欧盟移民融入政策在制定过程中与成员国之间的张力、管辖权不足等问题,但尚未涉及具体的融合政策。^⑤ 此后,伍慧萍与郑朗在前文的基础上,基于移民管理多层次的特点,以德国、法国、英国、荷兰等若干欧洲国家移民融入政策为例,更细致地比较了欧盟成员国不同融入政策的表现。^⑥ 此外,宋全成、甘月童根据 2018 年欧盟统计局移民社会融合统计数据,对欧盟外国移民的基本特征进行了分析,从劳动力市场与就业、收入、住房、教育、积极的公民身份等 5 个维度对欧盟国家的外国移民的社会融合状况进行了研究。^⑦ 这些研究虽对欧盟移民政策的成效开展了深入的分析,但未使用“萨拉戈萨”指标对各个维度进行说明。

在国外的研究中,以“萨拉戈萨”指标为关键词的学术讨论较国内更为丰富,

① UN Migration, “World Migration Report 2022”, 19 September 2019, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>, 访问日期:2023-05-06。

② European Commission, “Overall Figures of Immigrants in European Society”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#european-statistics-on-migration-and-asylum, 访问日期:2023-05-06。

③ Katarzyna Kraszewska/Bettina Knauth/David Thorogood, *Indicators of Immigration Integration: A Pilot Study*, Luxembourg: Eurostat European Commission, 2011, p. 9.

④ 伍慧萍:《外来移民融入:欧盟层面的政策应对》,载《德国研究》,2011 年第 4 期,第 9 页-13 页,这里第 11 页。

⑤ 同上。

⑥ 伍慧萍、郑朗:《欧洲各国移民融入政策之比较》,载《上海商学院学报》,2011 年第 12 期,第 38-43 页。

⑦ 宋全成、甘月童:《欧盟外国移民社会融合的多维度分析》,载《世界民族》,2023 年第 5 期,第 35-51 页。

但大多都集中于对“萨拉戈萨”指标的使用上,如迪奥尼西斯·巴卢多斯(Dionysis Bourdons)与玛丽亚·佩特拉基(Maria Petraki)利用“萨拉戈萨”社会包容领域的相关指标,讨论了移民在贫困和社会排斥等方面的现状及挑战。^① 马尔辛·贡达(Marcin Gońda)、玛尔塔·帕乔卡(Marta Pachocka)与卡罗琳娜·波德戈尔斯卡(Karolina Podgórska)讨论了移民群体在文化融入方面所面临的相关困境。^② 此外,也有学者对“萨拉戈萨”指标进行具体的说明和阐述,如祖扎娜·马楚娃(Zuzana Macuchova)和丹尼尔·劳胡特(Daniel Rauhut)对衡量移民在失业、收入、住房、生活水平等方面的指标进行了详细的论述,指出了“萨拉戈萨”指标设立的客观价值。^③

尽管欧盟移民政策一直是欧盟社会治理的重点,但从现有的研究成果来看,以“萨拉戈萨”指标为研究对象的相关成果较少。基于此,本文立足于现有的研究成果,通过梳理欧盟移民“萨拉戈萨”社会融入指标的设立及成效,总结欧盟在处理移民社会融入问题上的有益做法和经验,并对欧盟移民政策的未来发展趋势进行展望。

一、移民融入政策的制定:欧洲一体化深入发展的必然选择

根据欧盟官方术语的定义,“移民”(Immigrant)泛指欧盟境内具有外国背景的人,要求父母中至少有一人在欧盟境外出生。^④ 由于移民主体原有的文化和社会属性与接收国新的社会系统之间存在张力,移民主体同时面临着去社会化和再社会化、再组织化的过程。^⑤ 这个过程即“移民融入”(Immigrant Integration)。欧盟认为移民融入是所有移民和成员国居民的一个动态的、双向的适应过程,融入过程涉及移民和接收国双方,前者行使与接收国有关的权利和责任,后者应创造机会让移民充分参与本国的经济、社会、文化和政治活动。^⑥

① Dionyssi Balourdou/Maria Petraki, “Immigrant Social Inclusion in Europe: A Descriptive Investigation”, *Europa XXI*, Vol. 37, 2019, pp. 105 – 124.

② Gońda Marcin/Marta Pachocka/Karolina Podgórska, “Measuring the Cultural Dimension of Migrant Integration and Integration Policy in the European Context: Dilemmas and Discussions”, *International Migration*, Vol. 59, No. 1, 2021, pp. 241 – 262.

③ Macuchova Zuzana/Daniel Rauhut, “Measuring Immigrant Integration-Determining How, What, And Who”, *New Methods and Theory on Immigrant Integration*, London: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 123 – 141.

④ European Commission, “Using EU Indicators of Immigrant Integration”, 5 August 2013, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/using-eu-indicators-immigrant-integration_en, 访问日期: 2023-05-08.

⑤ 伍慧萍、郑朗:《欧洲各国移民融入政策之比较》,第38页。

⑥ 同注④。

20 世纪 50 年代,为了应对劳动力短缺问题,西欧国家签署了大量双边劳工移民协议,由此带来了大规模的人口流动。欧洲相关学者以此为起点,将欧盟内部的移民流动分为 3 个时期:第一个时期为 1973—1974 年石油危机阶段,其特点是在稳定的经济增长和客工计划的刺激下,大量来自前殖民地的移民进入欧盟。第二个时期为石油危机至 20 世纪 80 年代末柏林墙倒塌,由于这一时期西欧、北欧政府越来越限制移民,移民的主要入境途径变成了家庭团聚。第三个时期是从柏林墙倒塌后至今,随着欧盟对第三国移民的吸引力以及管理效能的提升,欧洲内部的人口流动性日益增大。^①

总体而言,移民群体规模的不断扩大是欧洲一体化程度日益深化的重要体现。在此背景下,探索和建立移民社会融入制度成为了欧盟社会管理的必然要求,欧盟最终于 2010 年设立了评价移民社会融入状况的“萨拉戈萨”指标。在此之前,欧盟有关移民社会融入的主要讨论如表 1 所示。

表 1 欧盟关于移民融入的相关讨论

时间	主题	文件
2002 年	欧盟理事会鼓励设立关于移民融入问题的国家联络点	2002 年 10 月 14 日关于第三国国民融入问题(Integration of Third-Country Nationals)的结论
2003—2004 年	强调一体化在全面欧洲移民政策背景下的重要性	2003 年 6 月 19 日和 20 日欧洲理事会通过《塞萨洛尼基欧洲理事会结论》;2004 年 11 月 4 日和 5 日欧洲理事会通过《关于海牙方案的布鲁塞尔欧洲理事会结论》;2004 年 11 月 19 日欧洲理事会通过《欧盟移民融入政策共同基本原则》(Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy)
2005 年	关注移民问题	2005 年 12 月 1 日欧洲理事会通过《关于一体化共同议程的结论》
2007 年	为移民融入建立专门资金	2007 年 6 月 25 日欧洲理事会通过第 2007/435/EC 号决定,设立了 2007—2013 年欧洲第三国国民融入基金
2008 年	建立移民公约	2008 年 10 月 15 日和 16 日欧洲理事会通过《欧洲移民和难民庇护公约》(Pact on Immigration and Asylum)
2009 年	重视移民教育	2009 年 11 月 26 日欧洲理事会通过关于移民背景儿童教育问题的结论(包含在文件《理事会关于教育和培训的社会因素的结论》中)
	确定移民社会融入的指导方针	2009 年 12 月 10 日和 11 日欧洲理事会通过《斯德哥尔摩方案》(Stockholm Programme)

^① Blanca Garcés-Mascareñas/Rinus Penninx, *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, New York: Springer Nature, 2016, pp. 31—55, here pp. 31—39.

续表 1

时间	主题	文件
2010 年	增强社会包容性, 强调移民融入的重要性	2010 年 3 月 3 日欧盟委员会通过《欧洲 2020 战略》(Europe 2020 Strategy)
	设立“萨拉戈萨”指标	2010 年 4 月 15—16 日欧洲理事会通过《萨拉戈萨融入宣言》(Zaragoza Declaration on Integration)

注:关于第三国国民融入问题的结论,详见 Parliamentary Question — H-0728/2002, “Integration of Third-Country Nationals”, 16 October 2002, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/H-5-2002-0728_EN.html, 访问日期:2023-05-11。

来源:作者根据 2010 年欧洲一体化部长级会议所公布的内容整理后自制,具体参见 European Commission, “Declaration of the European Ministerial Conference on Integration”, 16 April 2010, https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2010-04/doc1_13055_519941744.pdf, 访问日期:2023-05-19。

根据表 1 的时间线可看出,进入 21 世纪后,欧盟的扩大和更深入的一体化进程加强了移民政策的中心地位,政策涉及与移民融入相关的就业、教育、社会包容等领域,有的文件只是涉及其中的部分领域,有的文件则是关注对移民融入综合领域的讨论。根据对相关文件的梳理,欧盟以移民社会融入为主题的文件主要涉及 2004 年的《欧盟移民融入政策共同基本原则》(以下简称《基本原则》),其余文件如 2008 年的《欧洲移民和难民庇护公约》^①、2009 年的《斯德哥尔摩方案》以及 2010 年的《欧洲 2020 战略》等,这一系列文件是 2010 年“萨拉戈萨”移民融入指标设立的基础和重要前提。

《基本原则》是欧盟制定移民融入政策的起点,制定这一文件的原因在于欧盟东扩给欧盟社会管理带来了新的挑战。2004 年 5 月,欧盟迎来第五次扩大,中东欧十国的加入为欧盟带来了更广阔的市场,人口流动规模也随之加大,移民融入成为欧盟社会管理的重点之一,欧盟司法与内政部长理事会开始着手讨论移民的社会融入问题。2004 年 11 月 19 日,《基本原则》正式通过。该文件强调欧盟成员国对移民进行有效管理符合所有人的利益,为此共确立了 11 条移民融入的原则:(1)融入是成员国所有移民和居民相互包容的动态、双向过程;(2)一体化意味着尊重欧盟的基本价值观;(3)就业是融入进程的关键部分,是第三国移民参与接收国社会的重要途径;(4)对接收国社会的语言、历史和制度的了解对于融入是必不可少的,促使移民掌握这些基本知识是实现移民成功融入的必要条件;(5)教育方面的努力对于移民特别是使移民的后代成为更成功、更积极的社会参与者具有至关重要的意义;(6)移民在与本国公民实现平等和不受歧视的基础上获得各机构以及公

^① 欧洲理事会于 2008 年 10 月 15 日和 16 日通过了《欧洲移民和难民庇护公约》,后又于 2020 年 9 月 23 日提出了一项关于移民和庇护的新公约(即《欧洲移民和庇护新公约》)。

共和个人产品和服务的机会,是更好地融入社会的重要基础;(7)移民和欧盟成员国公民之间的频繁互动是融入的基本机制;(8)不同文化和宗教的活动受到《欧盟基本权利宪章》的保障,除非这些活动与其他不可侵犯的欧洲权利或国家法律相冲突;(9)移民参与民主进程并制定融入政策和措施,特别是在地方一级,这将有助于他们的融入;(10)将一体化政策和措施纳入所有相关政策组合及各级政府和公共服务的主体是公共政策形成和执行的一个重要考虑因素;(11)制定明确的目标、指标和评价机制是调整政策、评价一体化进展和使信息交流更有效的必要条件。^①根据这 11 条原则,欧盟为成员国制定有效的移民社会融入政策提供了基本路线和行动指南。

《基本原则》通过之后,欧盟为移民融入建立了基金,并且在教育、社会包容等方面实施了一系列举措。2008 年,欧盟通过了《欧洲移民和难民庇护公约》,旨在引入合法移民、控制非法移民、开展边境管理、建立欧洲移民庇护框架,为移民融入政策的进一步发展提供了明确的意见。^②2009 年,欧盟通过的《斯德哥尔摩方案》^③进一步制定了移民社会融入的指导方针,指出在团结和负责任的基础上制定前瞻性的和全面的移民政策是欧盟的一项关键政策目标。^④欧盟于 2010 年制定的《欧洲 2020 战略》再一次关注移民融入问题,将移民融入列为 2010—2020 年未来十年内的重要发展事项,表示将在就业、教育、社会包容等领域实现欧盟可持续、包容性的发展。^⑤

纵观《基本原则》通过后欧盟所公布的相关文件,移民的社会融入问题在欧洲一体化纵深发展的背景下越发得到欧盟的重视。《欧洲 2020 战略》在总结欧盟于 21 世纪第一个十年取得的成就的基础上强调:欧洲需要的是一项战略,能使欧盟成为一个智能、可持续和包容性的经济体,实现高水平的就业和高质量发

① European Commission, “2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels”, Brussels, 19 November 2004, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf, 访问日期:2023-05-12。

② European Commission, “European Pact on Immigration and Asylum”, 24 September 2008, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-pact-on-immigration-and-asylum.html>, 访问日期:2023-05-15。

③ 即 2010—2014 年期间新的多年度计划,称为《斯德哥尔摩方案》。

④ Council of The European Union, “The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizen”, Brussels, 2 December 2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2017024%202009%20INIT/EN/pdf>, 访问日期:2023-05-15。

⑤ European Commission, “Communication from the Commission Europe 2020—A Strategy For Smart, Sustainable And Inclusive Growth”, Brussels, 3 March 2010, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, 访问日期:2023-05-15。

展;移民融入政策的制定可以推动对欧洲劳动力潜力的进一步挖掘,以应对人口老龄化和全球竞争加剧的挑战,这对于欧盟来说是增强社会凝聚力的重要手段。^①总而言之,移民融入是欧洲一体化深入发展必须面对并解决的问题,欧盟需要不断调整来适应日益增加的人员流动。

二、“萨拉戈萨”指标的设立:移民融入的四个核心领域

《欧洲 2020 战略》公布后,欧盟就如何评价移民融入状况召开会议,力求在欧盟层面为成员国制定宏观上的框架和指标体系。2010 年 4 月 15—16 日,欧盟部长级会议在西班牙城市萨拉戈萨召开,本次会议所形成的意见被称为《萨拉戈萨融入宣言》,所制定的关于移民融入的指标也被称为“萨拉戈萨”指标。该宣言在序文部分回顾了欧盟移民融入政策的发展路线,同时阐明了欧盟移民管理的目标和决心。考虑到移民人口比例高的成员国将面临移民融入的挑战,该宣言指出欧洲一体化作为一个充满活力的双向互动过程,需要国家、区域和地方当局的努力,也需要社区和移民工作做出更大的贡献。^②“萨拉戈萨”指标为衡量移民的融入情况制定了 4 个核心领域的政策目标,包括就业、教育、社会包容和积极的公民身份,并且确定了各个领域的相关指标,如表 2 所示。

表 2 “萨拉戈萨”移民融入指标一览

领域	核心指标
就业	就业率;失业率;活动率
教育	最高受教育程度;阅读、数学和科学成绩不佳的 15 岁学生所占比例;受过高等教育的 30—34 岁人群的比例;提前退出教育和培训的比例
社会包容	平均净收入;贫困风险率;健康状况;财产所有权
积极的公民身份	获得国籍或永久居留权;政治参与

来源:作者根据欧盟统计局《萨拉戈萨融入宣言》内容整理后自制,具体参见 Eurostat,“Zaragoza Declaration”,https://ec.europa.eu/eurostat/documents/12544011/12985358/Zaragoza_declaration_indicators.pdf,访问日期:2023-05-10。

由表 2 可看出,各个领域的融入指标是欧盟层面的总体设计,成员国在制定具体的移民融入政策时,可根据这些核心指标进行适当拓展和补充。

^① European Commission, “Communication from the Commission Europe 2020—A Strategy For Smart, Sustainable And Inclusive Growth”.

^② Council of The European Union, “Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion”, Brussels, 4 May 2010, https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-06/doc1_14475_829553404.pdf,访问日期:2023-05-18。

(一) 就业领域

“萨拉戈萨”指标将就业视为融入过程的关键部分,因为移民在满足劳动力市场需求和提高欧盟的竞争力方面至关重要。欧盟委员会在《新工作的新技能:预测和匹配劳动力市场和技能需求》一文中强调,鉴于影响欧洲劳动力市场的经济和金融危机,欧盟需要补充人力资源,以预测和适应劳动力市场的需求。^① 因此,欧盟建议成员国制定推动移民适应劳动力市场的相关政策,落实关于第三国国民和常住居民获得就业权利的立法文书,以及根据现有立法并寻找新的方法承认移民的相关资格及培训或专业技能及工作经验。此外,针对女性移民就业率较低的情况,欧盟建议为女性移民提供早期的就业援助。^②

根据以上政策纲领和要求,“萨拉戈萨”指标在就业领域共设立了3个次级指标。一是就业率,统计范围为可以参加工作的20—64岁的移民人群。二是失业率,即失业人群占同一年龄组移民群体总人口的百分比,具体是指20—64岁的移民在正常工作年龄期间,因各种缘由(如疾病、假期、劳资纠纷、教育或培训等原因)未就业的相关比例。三是活动率,即失业或就业人员占同一年龄组移民群体总人口的百分比。除此之外,欧盟成员国还可根据本国的具体情况将移民员工比例、自主创业比例等指标列入就业领域。

(二) 教育领域

一般认为,教育和培训质量的提升对于移民及其后代成功地融入社会发挥着重要作用。“萨拉戈萨”指标强调,加强移民教育是欧盟反对社会排斥和歧视的重要途径,通过教育和培训形成的经验和知识有利于在社会成员间形成以团结、宽容和尊重为基础的社会凝聚力。^③ 在教育领域,欧盟格外关注两个关键的系统:一是幼儿和基础教育。为了使所有的移民子女能最大化地发挥潜力并充分利用欧盟社会中的文化多样性,教育系统应制定包容和全面的政策,尤其应重视对语言的培训。此外,针对具有移民背景的儿童在教育系统遭到歧视的问题,欧盟提出成员国应建立或加强反歧视机制,提高学校教学质量,缩小学校之间的差距,增加移民子女获得高质量幼儿教育的机会。二是终身学习的权利。2010—2020年欧洲教育和培训合作战略框架(Education and Training 2020)指出了终身学习的重要性,认

^① European Centre for the Development of Vocational Training, “New Skills for New Jobs: Better Matching and Anticipating Labour Market Needs”, 16 December 2008, <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/new-skills-new-jobs-better-matching-and-anticipating-labour-market-needs>, 访问日期:2023-05-18。

^② European Commission, “Fourth European Ministerial Conference on Integration”, April 2010, https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-04/doc1_20145_399021786.pdf, 访问日期:2023-05-20。

^③ 同上。

为成员国应提高移民教育培训的质量,以此在各级教育和培训中促进公平并加强社会凝聚力和积极的公民意识。

根据以上要求,“萨拉戈萨”指标在教育领域共设立4个次级指标。一是最高受教育程度(Highest Educational Attainment),即受过大、中、小学或小学以下教育的移民人口比例。受教育程度的统计根据1997年国际教育标准分类(International Standard Classification of Education,简称ISCED 1997)^①开展,通常分为3个级别。第一,低等水平教育程度,即低于中等教育的第二阶段(即低于ISCED的3C^②水平,包括未完成高中教育的人群)。第二,中等水平教育程度,即中等教育第二周期(ISCED 3—4级,包括完成了高中教育但未接受高等教育的人群)。第三,高等水平教育程度,即高等教育周期(ISCED 5—6级,包括接受过大学和研究生教育的人群)。二是在阅读、数学和科学方面成绩较差的15岁移民儿童的比例。此项次级指标根据经济合作与发展组织所建立的国际学生评估项目(Programme for International Student Assessment,简称PISA)而进行,对年龄为15岁3个月—16岁2个月并已完成至少6年正规学校教育的移民儿童进行评估,评估他们在阅读、数学和科学方面的素养,以此改进移民儿童的基础教育。三是30—34岁移民群体中具有高等教育学历的移民所占比例。此项次级指标旨在统计移民人口中达到ISCED 5级或6级的比例。四是过早辍学和缺乏相关培训的移民所占比例(Early Leavers from Education and Training)。此项指标针对的年龄群体为18—24岁,所获得的最高教育或培训水平是ISCED 0、1、2或3C,或被调查者声明在调查前4周内未接受过任何教育或培训的人群的比例。除以上4个次级指标,成员国可根据本国情况将语言技能、学历等指标列入移民教育考察范围。

(三)社会包容领域

《萨拉戈萨融入宣言》指出,不同文化间的有效对话能够帮助不同出身、文化和宗教的移民融入当地并加深接收国公民对他们的了解和认识。^③此外,移民在平等和非歧视的基础上,获得接收国相关机构以及公共和私人商品和服务,也是其更好融入社会的关键因素。因此,《萨拉戈萨宣言》建议地方政府设计适应人口多样化需求的公共政策。

① 国际标准教育分类(ISCED)由联合国教科文组织在20世纪70年代初设计,于90年代末发布,旨在“作为适合在个别国家和国际上收集、汇编和展示教育统计数据工具”。

② 国际教育标准分类法分为0—8个等级,对应如下:0级为早期儿童教育,1级为初等教育,2级为初级中等教育,3级为高级中等教育,4级为中等后教育,5级为短期高等教育,6级为学士或等同教育,7级为硕士或等同教育,8级为博士或等同教育。此处的“3C”指的是职业中等教育的短期课程,称为“3C短周期”。

③ European Commission, “Fourth European Ministerial Conference on Integration”.

根据上述政策纲领和要求,《萨拉戈萨融入宣言》在社会包容领域共设立了 4 个次级指标。一是平均净收入,即移民人口的平均净收入占总人口的平均净收入的比例;二是贫困风险率,指可支配净收入低于全国中位数 60% 的人口比例;三是健康状况,指在调查统计时,认为自己健康状况良好或较差的移民人口比例;四是财产所有权,指移民和总人口中财产所有人与非财产所有人的比例。除了以上 4 个次级指标,成员国可将诸如遭受歧视的经历、对公共机构的信任等指标列入社会包容领域的评估之内。

(四)积极的公民身份领域

移民以公民身份积极参与公共生活,是实现移民社会融入的重要基础。《萨拉戈萨融入宣言》要求欧盟成员国积极考虑广泛的“公民社会”的概念,强调移民组织的作用。例如,推动移民和本国居民共同参与民间社会组织并促进移民与当地社区发展伙伴关系,这将有助于营造相互理解、信任与合作的氛围,从而推进移民社会融入进程。因此,欧盟建议成员国加强移民的公民参与,在移民高度集中的地区进行投资,让移民在参与社会、经济和文化生活的各个方面时对欧洲价值观产生认同,以创造移民的归属感。

根据以上的政策纲领和要求,《萨拉戈萨融入宣言》在积极的公民身份领域共设立了 3 个次级指标:一是获得公民身份的移民比例;二是持有永久或长期居留许可的移民比例;三是移民在当选代表中所占比例。此外,成员国可根据本国情况将诸如有权投票的移民投票率、归属感等指标列入考察范围。

“萨拉戈萨”指标的设立以各成员国在移民融入政策上的经验为基础,具有较强的可操作性,因此得到了成员国的一致认同。该指标中的就业、教育、社会包容、积极的公民身份被视作共同基本原则的优先领域,各领域的核心指标要求成员国以现有和可比较的数据为基础,监测移民发展状况和社会融入政策的相关成效。正如相关学者所言,欧盟在促进移民社会融入方面充当了决策者,重新划定了成员国之间的认同界线,推动了欧洲一体化进程。^①

三、“萨拉戈萨”指标的应用与成效

“萨拉戈萨”指标的设立对于推进欧盟境内移民的社会融入具有重要的战略意义。“萨拉戈萨”指标在具体应用过程中分为两个层面:一个层面是欧盟为总体移民融入政策设计宏观框架并提供相应的资金扶持,另一个层面是成员国以欧盟层面政策要求为基础,根据本国情况实施具体的融入政策,并用“萨拉戈萨”指标对移

^① Barbulescu Roxana, “Inside Fortress Europe. The Europeanisation of Immigrant Integration and its Impact on Identity Boundaries”, *Politique Européenne*, Vol. 47, No. 1, 2015, pp. 24 – 44, here p. 26.

民融入情况进行监测。“萨拉戈萨”指标的评分主要通过通过对欧盟27个成员国在核心领域的得分情况来评估移民融入政策的成效。此外,欧盟还通过欧洲晴雨表(Eurobarometer)调查公众对移民社会融入的评价,通过这两个评分体系分析移民的社会融入情况。

(一)“萨拉戈萨”指标的应用

“萨拉戈萨”指标于2010年底设立后,成为欧盟及成员国设计与实施移民融入政策的监测标准,欧盟及成员国的有效协调与合作成为实施移民融入政策的关键。

首先,在欧盟层面上,“萨拉戈萨”指标主要应用于宏观层面的阐释、移民融入框架的设计,以及为相应的指标设立资金。如2011年7月,欧盟发布了《欧盟支持第三国国民融入的倡议》,明确将“萨拉戈萨”指标视为系统监测欧洲一体化的重要指标,强调欧洲一体化和移民社会融入是同一政策的两个方面,移民有效融入接收国社会对于移民政策的成功至关重要。^① 欧盟于2013年发布的《关于对欧盟移民融入指标的使用》(Using EU Indicators of Immigrant Integration)进一步讨论了在就业、教育、社会包容和积极的公民身份4个领域内使用“萨拉戈萨”指标的方法,且在每一个领域内都增加了新的次级指标对“萨拉戈萨”指标进行扩充^②,同时说明了指标监测的可靠来源和计算方法。^③ 2016年,进一步发布的《关于合法居住在欧盟的第三国国民融入社会的理事会结论》(Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the Integration of Third-country Nationals Legally Residing in the EU)、《第三国国民融入行动计划》(Action Plan on the Integration of Third Country Nationals)中均应用了“萨拉戈萨”指标,强调整个欧盟社会要将4个核心领域的指标作为监测与评价成员国移民融入政策的关键。欧盟还设立了相关核心领域的资金,用以促进移民政策的实施。表3列举了欧盟在各领域运用“萨拉戈萨”核心指标的相关行动。

^① European Commission, “EU Initiatives Supporting the Integration of Third-Country Nationals”, Brussels, 20 July 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011SC0957&qid=1632298702680>, 访问日期:2023-05-22。

^② 就业领域新增“兼职工作率”“长期失业率”“被认可的外国文凭比例”“国际学生移民欧盟的比例”等指标;教育领域新增“接受早期儿童教育”“就读学校的质量”“参与终身学习”等指标;社会包容领域新增“贫困儿童”“未得到良好医疗保障”“住房压力”等指标;积极的公民身份领域新增“参与志愿组织”“加入工会”“加入政党”“参与政治活动”等指标。

^③ European Commission, “Using EU Indicators of Immigrant Integration”.

表 3 欧盟层面运用“萨拉戈萨”指标的相关行动

融入领域	主要行动	具体内容
就业	政策方向	加强对年轻弱势移民群体的保障
	主要行动	1. 推动从事农村农业领域工作的移民和难民群体积极融入欧洲农村发展网络； 2. 开发关于寻求庇护者和难民融入劳动力市场的数据库； 3. 将具有科学背景的难民和寻求庇护者与欧盟大学和研究机构的合适职位相匹配
	资金资助	1. 通过就业和社会创新计划促进难民就业并设立妇女职业培训的基金项目； 2. 提供资金以加强市政当局和地方当局在接收难民方面的能力； 3. 确定促进和支持移民创业的最佳做法，并为其项目提供资金
教育	政策方向	1. 在欧洲新技能议程的背景下，促进低技能人员的技能提升； 2. 通过修订欧洲资格框架，提高对在第三国获得的资格的认可度
	主要行动	1. 根据欧洲新技能议程开发“第三国国民技能概况工具”，及时确定移民的技能和资格； 2. 通过在线课程和专业发展活动，为教师和学校工作人员提供支持； 3. 提高对第三国国民学业资格的认可度
	资金资助	1. 为研究人员、从业人员、地方/区域决策者创建欧洲政策网络； 2. 资助跨国项目并建立伙伴关系，增加对青年移民的教育和培训
社会包容与积极的公民身份	政策方向	1. 打击仇外行为和言论，解决仇外心理问题； 2. 为从业者开发关于文化意识和表达的手册，开展不同文化间的对话
	主要行动	1. 发布《打击非法在线仇恨言论行为守则》《文化意识和表达手册》； 2. 开发可提供有关支持宽容和打击歧视的资讯网站
	资金资助	1. 提供资金促进第三国国民参与本国政治、社会和文化生活； 2. 建立促进难民融入欧洲的志愿服务项目； 3. 资助跨国文化以支持难民融入

注：欧洲资格框架主要用于正规学习、非正规学习和非正式学习结果的认证，覆盖普通教育、技能教育和培训以及高等教育所颁发的各类资格证书的认证。

来源：作者根据 2016 年《欧洲一体化计划》报告自制，具体参见 European Commission, “Implementation of the 2016 Action Plan on Integration”, June 2016, https://migrant-integration.ec.europa.eu/eu-grid/implementation-2016-action-plan-integration_en, 访问日期：2023-05-24。

除了表 3 所列举的有关“萨拉戈萨”指标的主要行动计划，《欧洲一体化计划》针对移民社会融入问题进一步开发了相关监测工具，如开发了欧盟层面的一体化数据统计，包括监测地方一级的一体化成果，等等。欧盟在出台的《2021—2027 年一体化和包容性新行动计划》(The Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027)的基础上，进一步制定了移民在教育 and 培训、就业和技能、健康、住房、财政资助等领域的框架，以此推进移民的有效融入。

其次,在欧盟成员国层面上,“萨拉戈萨”指标的应用以欧盟层面上的总体框架为基础,成员国根据本国实际的移民情况,以“萨拉戈萨”指标对本国移民融入状况进行监测,并将其作为相关参考对移民融入政策加以改进。在欧盟成员国中,法国、德国、西班牙、荷兰、意大利、罗马尼亚等国是移民规模和移民比率较高的国家,长期面临移民社会融入的挑战。“萨拉戈萨”指标设立后,各国均对一体化政策表示认同与支持,并且以此作为改进与衡量本国移民融入政策的标准以及本国一体化指标体系中的重要组成部分。如丹麦发布了《城市融合政策的有效性测量和“融合晴雨表”》(Effectiveness Measurement of Danish Municipalities Integration Policies & “Integration Barometer”)、爱沙尼亚发布了《融合监测报告》(Estonian Integration Monitoring)、爱尔兰发布了《融合监测年度报告》(Annual Monitoring Report on Integration)、荷兰发布了《融合年度报告》(Annual Report on Integration)、奥地利发布了《移民与融合》(Migration und Integration)、瑞典发布了《袖珍资料:融合统计数据》(Pocket Facts : Statistics on Integration),等等,这些文件均使用了“萨拉戈萨”4个核心领域的指标对本国的移民融入状况进行监测和评估,以进一步改善移民在本国的融入境况。

(二)“萨拉戈萨”指标的政策评估

欧盟使用移民融入政策指数(Migrant Integration Policy Index,简称 MIPEX)^①对移民融入政策进行总体评估,旨在比较和改进各国的移民融入政策,目前已被公认为欧洲移民融入情况的参考指南。移民融入政策指数涉及“萨拉戈萨”指标的4个核心领域,具体细分出8个具体的政策方向予以评估,如表4所示。

表4 MIPEX 评估的八个政策方向

“萨拉戈萨”指标核心领域	MIPEX 具体评估的政策
就业	劳动力市场流动性
教育	移民受教育的情况
社会包容领域	家庭团聚;反歧视;健康状况
积极的公民身份	获得国籍;获得永久居留权;政治参与

来源:作者根据 MIPEX 所设置评估方向自制,详见“Migrant Integration Policy Index 2020”,
<https://www.mipex.eu/>,访问日期:2023-05-29。

^① 移民融入政策指数于2004年首次发布第一版评价方法,由英国文化协会、移民政策小组、外交政策中心和谢菲尔德大学合作制定,原名为“欧洲公民身份和包容指数”。后续于2007年、2011年、2013—2015年发布了不同的评估版本,合作伙伴队伍也越发壮大,以适应不同时期的移民融入评估,现今评估范围涵盖了欧洲、亚洲、北美、南美等六大洲的56个国家,引起了政府、非政府组织、研究人员、媒体甚至银行的关注,被世界各地的定性和定量研究人员和学者广泛使用。

移民融入政策指数评分涵盖 8 个领域,MIPEX 团队通过与相关机构协商并对各国移民法律和政策进行基准测试得到每个国家的相应分值。在对移民融入政策进行评分时设定满分为 100 分,共分为 5 个等级:0 分为对移民融入极为不利,1—20 分为对移民融入不利,21—40 分为对移民融入较为不利,41—59 分为移民融入效果尚可,60—79 分为移民融入效果良好,80—100 分为移民融入效果非常好。根据 2020 年最新的移民融入政策指数,瑞典、芬兰、葡萄牙、比利时、爱尔兰、西班牙、德国、意大利、荷兰、法国等近一半的欧盟成员国在移民融入政策上的总体得分排在前列,保加利亚、波兰、克罗地亚、斯洛文尼亚、斯洛伐克等国的得分较低,具体见图 1。

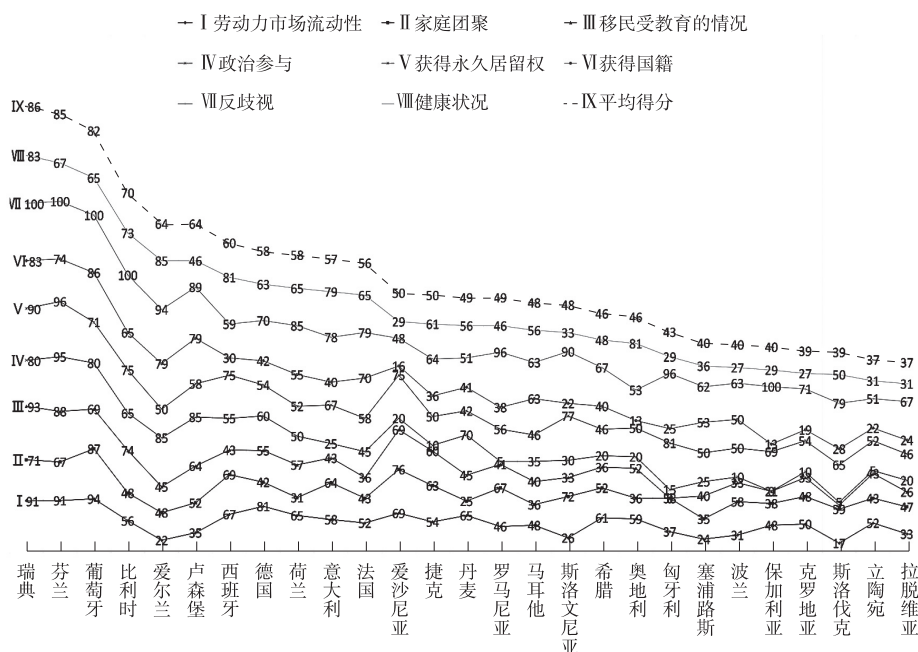


图 1 欧盟 27 国移民融入政策指数得分

注:因本图数据较多,为清晰显示,作者对少数坐标位置进行了微调,以实际数字为准。

来源:作者根据 2020 年公布的移民融入政策指数最新数据整理后所绘制,具体参见“Migrant Integration Policy Index 2020—Countries”,<https://www.mipex.eu/>,访问日期:2023-05-29。

根据 2020 年 27 个欧盟成员国在 8 个具体政策领域内得分的平均值情况,分数从高到低分别为反歧视,获得永久居留权,劳动力市场流动性、家庭团聚、健康状况,移民受教育的情况,获得国籍以及政治参与领域,具体数据见图 2。

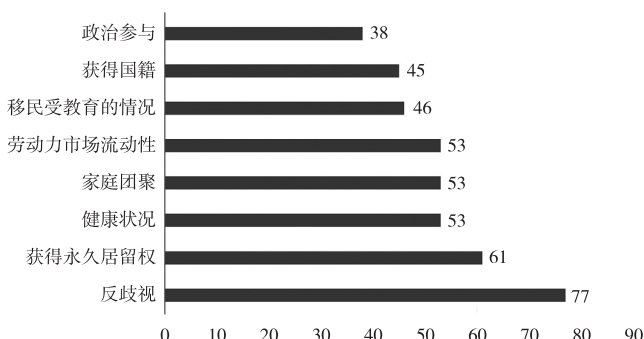


图2 移民融入8个领域平均得分

来源:作者根据27个欧盟成员国各领域内的总体平均分(四舍五入)自制,具体参见“Migrant Integration Policy Index 2020—Countries”。

通过对“萨拉戈萨”核心指标进行评分,欧盟与成员国可根据本国的评估结果来调整与完善本国的移民融入政策。根据图1的数据,欧盟27国移民融入政策平均得分约为53.37分,对照移民融入指标可知,欧盟的移民融入政策总体上取得了良好的效果。据图2可知,在具体的政策领域内,移民的政治参与(38分)是欧盟移民融入政策得分最低的领域,获得国籍的情况(45分)、移民受教育的情况(46分)、健康状况(53分)、家庭团聚(53分)、劳动力市场流动性(53分)等领域的移民融入状况较好,获得永久居留权(61分)与反歧视(77分)两个政策领域在促进移民融入方面表现最佳。

具体而言,就业领域的劳动力市场流动性政策对于促进移民就业起到了积极作用,欧盟大部分国家可以为移民提供专门的就业支持,为其提供更好的接受职业培训的机会。在教育领域,教育政策在拥有大量移民学生的国家具有更强的针对性,如瑞典和芬兰,它们的分数高达93分和88分。虽然法国、德国、卢森堡等国家并没有对教育制度进行重大改革,但基本上能够满足移民人口的教育需求,因此获得了较高的评分。在社会包容领域,大部分欧盟国家的家庭团聚政策都较为成熟,移民的家庭成员可享有安全的人身保障和基本平等权利。自2000年《尼斯条约》通过以来,反歧视一直是欧洲一体化政策中的重点,几乎所有欧盟国家都制定了专门的法律来制止民族、种族和宗教歧视,因此反歧视在所有融入政策中得分最高。

在健康政策上,是否将移民纳入本国的卫生系统往往取决于各国的移民政策和财政状况,如法国、德国、西班牙、意大利、比利时、芬兰等国家形成了比较完善的医疗保障体系,但克罗地亚、爱沙尼亚等国家在医疗保障上还需要为移民制定更具针对性的健康政策。在积极的公民身份领域,大部分国家规定在接收国

居住 5 年以上的移民可以申请长期居留身份,享有与本国公民同等的权利,大部分移民可以向政府提供收入或就业证明以获得公民身份;有的国家则对获得国籍的要求更为严格,如比利时和卢森堡需要移民完成特定的课程才能成为本国公民。政治参与是移民融入政策中最为薄弱的事项,大多数移民对于移民政策的了解有限,他们在当地的投票权受到限制,少有强大的移民组织来支持他们的政治诉求。相对而言,如芬兰(95 分)、爱尔兰(85 分)、瑞典(80 分)等国在政治参与上给予了移民更多的机遇,但大部分国家的移民很少拥有政治参与的机会。

(三)欧盟公众舆论对移民融入政策的评价

除了使用移民融入政策指数对“萨拉戈萨”指标所涉及的政策领域进行评分,欧盟委员会还于 2018 年、2022 年推出“欧洲晴雨表”之“移民融入欧盟”的调查报告,详细调查了各成员国不同社会人口群体、移民之间的互动情况,以及对“萨拉戈萨”指标核心领域相关移民融入政策的成效评价。2018 年的调查有 28080 名受访者,2022 年的受访者为 26510 名,受访者包括来自不同国家的居民,以下问题是调查的重点:(1)对移民的看法,以及对本国移民融入政策的了解程度;(2)对移民的满意度,以及与移民交往的个人经历及与移民互动的舒适程度;(3)关于欧盟成员国政府、媒体、相关机构在移民融入方面所发挥作用的相关意见;(4)对移民社会融入的感受度,并对促进移民融入的因素、移民融入的障碍以及相关融入措施进行评估。

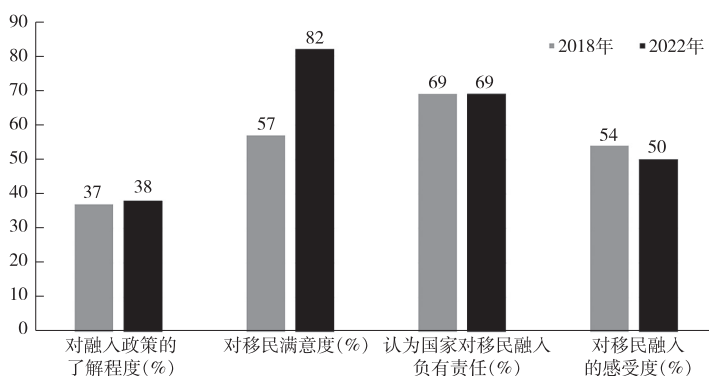


图 3 2018 年、2022 年两次晴雨表重点问题得分对比图

来源:作者根据 2018 年、2022 年晴雨表报告自制,详见 European Commission,“Special Eurobarometer 469 Integration of Immigrants in the European Union”, April 2018, https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-05/ebs_469_en.pdf, 访问日期:2023-05-29; European Commission,“Special Eurobarometer 519 Report: Integration of Immigrants in the European Union”, June 2022, https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Integration%20of%20Immigrants%20in%20the%20European%20Union_Report_EN.pdf, 访问日期:2023-05-29。

综合两次晴雨表的关键数据可以发现,相较于2018年,2022年的受访者对移民融入政策的了解程度并没有明显上升,但受访者在与移民相处的过程中的舒适度上升了25个百分点,受访者认为相关机构对移民融入负有责任的比例没有发生变化,两次晴雨表也均显示有一半的受访者表示本国的移民融入政策是较为成功的。在2022年的“欧洲晴雨表”调查中,针对移民社会融入政策在当地社区是否成功的问题,各国的受访者给出了不同的答案,爱尔兰、葡萄牙、西班牙、卢森堡、丹麦、比利时、斯洛文尼亚等国的大部分受访者认为自己所在地区的移民融入是成功的,爱沙尼亚、拉脱维亚、罗马尼亚、匈牙利、立陶宛、保加利亚等国的受访者则相反。就均值而言,欧盟27国中有一半的受访者认为其所在城市的移民融入是成功的,具体的统计数值如图4所示。

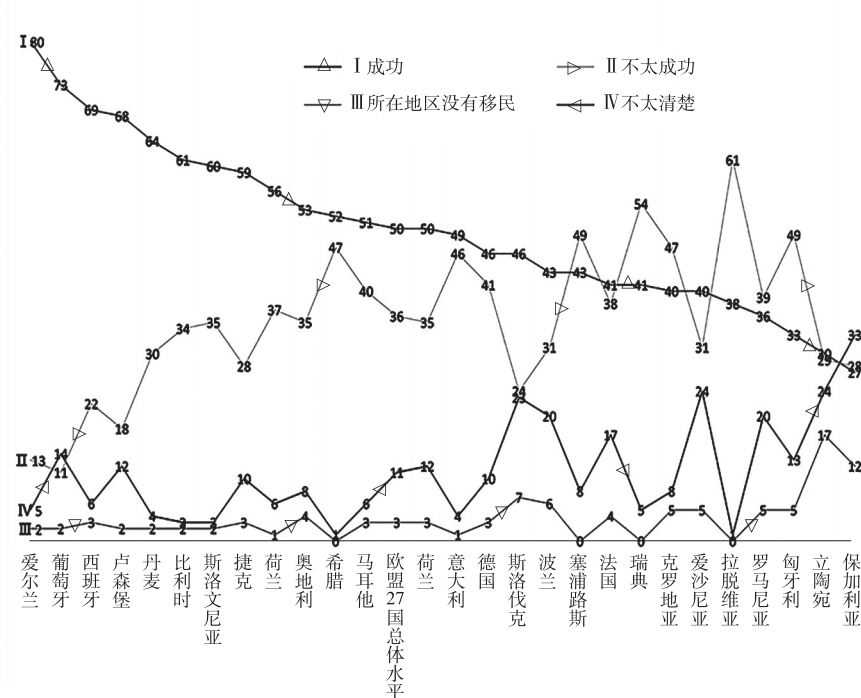


图4 受访者对于所在城市移民融入是否成功的看法

来源:作者根据2022年欧洲晴雨表自制,详见 European Commission, “Special Eurobarometer 519 Report: Integration of Immigrants in the European Union”。

通过以上对欧盟27国移民融入政策的评分,以及欧洲晴雨表所显示的欧盟公众对移民融入政策的舆论数据,可以看出“萨拉戈萨”4个核心指标领域的移民融入政策在整个欧盟范围内确实取得了一定的积极效果。然而,相关数据也显示出

移民融入各个领域政策中存在的不足,如移民政治参与度低、医疗健康系统尚未完善、教育系统仍需针对性改革、欧盟民众对移民及融入政策了解度较低等情况,这需要欧盟在融入政策上发挥顶层设计和引领者的作用,为进一步促进欧盟各国的移民融入提供更具针对性的方案。

四、结语与展望

移民融入政策是推动欧洲一体化纵深发展的重要因素之一。在欧洲一体化的背景下,移民在自由流动、基本权利保障、职业技能、教育等领域的要求,需要欧盟实施有效的移民社会融入政策,以此促进移民顺利地融入当地社会,促使欧洲社会更具凝聚力。正如一些欧洲学者所言,在欧洲的多元文化环境背景下,欧盟需要对移民人口、移民文化以及移民融入支持服务的程度做进一步研究,以制定更适当的保护和支持政策。^① 通过欧盟、各成员国以及相关行动者的努力,欧盟设立了“萨拉戈萨”指标,通过将其作为制定和监测移民社会融入政策参考指标,有效促进了欧洲社会的多元化和包容性,为欧洲经济的发展注入活力。此外,“萨拉戈萨”指标也促进了教育、文化和价值观的交流与融合,为欧洲构建一个更加和谐、繁荣和可持续的社会奠定了坚实的基础。因此,通过制定和执行有效的移民融入政策,欧洲成功地应对了移民管理的挑战,这反映出欧盟与成员国之间形成了各司其职、分工协作的合作模式,推动了欧洲一体化的纵深发展。

在欧洲一体化深入发展过程中,随着未来更大规模的人口流动,如何使移民成功融入当地社会将成为欧盟社会治理的关键挑战。为了进一步完善移民融入的相关政策,欧盟于2020年11月公布了《2021—2027年一体化和包容性新行动计划》,该计划为移民群体设立了更多的专项资金,以促进移民后代的教育、改善移民的就业情况,以及使移民获得更好的医疗服务等。欧盟表示将与各成员国一道为促进移民融入做出更大的努力,确保所有合法留在欧盟的人都能积极参与社会各个领域并做出贡献,认为移民有效融入是欧洲社会福祉、繁荣和凝聚力的关键。^②

实现外来移民有效地融入当地社会是欧盟移民政策的重要目标,欧盟应当致力于建立一个具有合法性、安全性和可持续性的移民体系,使之既能满足

^① Canyon, Deon V. and Asia-Pacific Center for Security Studies Honolulu United States, *Integration of International Migrants into Western Society*, Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, 2022, p. 8, <https://www.jstor.org/stable/resrep14013?seq=8>, 访问日期:2023-05-29。

^② European Commission, “Why an EU Strategy on Integration?”, https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy_en, 访问日期:2023-05-25。

成员国经济和社会的发展需求,又能保护移民的权利和尊严。在此过程中,欧盟尤其需要加强不同族群间教育、文化和价值观的交流与融合,消除种族和文化的隔阂,增强社会凝聚力和稳定性。同时,欧盟还需要加强对移民的社会保障和权利保护,确保他们能够在欧洲享有平等的机会和待遇,从而顺利地融入当地社会。总之,欧盟移民政策的有效推进取决于欧盟成员国的共同努力和通力合作。只有通过加强合作,制定更加统一和有效的移民政策,欧盟才能更好地应对移民管理问题,促进欧洲的发展和繁荣。

责任编辑:朱苗苗