

解析多元文化主義在歐洲的發展與退卻 —以荷蘭的移民政策為例

張心怡

南華大學國際事務與企業學系副教授兼系主任

摘 要

自 20 世紀 60 年代起，不少西歐國家在面對國內多樣性的族群、文化、語言和宗教差異，先後採行了主張尊重差異、追求不同文化並存的多元文化主義政策（multicultural policies），也成功建立了民主、開放的多元文化社會。然而，隨著近年來移民持續大量流向歐洲所引起的經濟、社會和安全問題，各接受國內部族群關係漸形緊張，不少歐盟國家因而開始緊縮移民政策，部分甚至質疑「多元文化」存在的價值。這種發展趨勢，不僅與歐盟一向提倡的「包容性」特色背道而馳，亦不符合歐盟欲促成進一步整合的期望。為此，本文意欲探討多元文化主義在二戰之後廣為歐洲民主國家接受的原因，以及近年來因大量移民而引發的經濟、社會和安全議題對於多元文化主義造成的衝擊，最後則以荷蘭移民政策的變革說明多元文化主義在歐洲的發展前景及所面對的挑戰。

關鍵詞：多元文化主義、社會安全、歐盟、荷蘭、移民政策

An Analysis of the Rise and Decline of Multiculturalism in Europe -From the Case of Immigration Policy in the Netherlands

Hsin-Yi Chang

Associate Professor and Chair

Department of International Affairs and Business

Nanhua University

Abstract

From the 1960s onwards, several Western European states have adopted policies of multiculturalism to deal with challenges resulting from ethnic, cultural, language, and religious diversities. While the past decade has seen the retreat of multiculturalism in many immigrant-receiving European countries as there were growing perceptions of immigrants as a threat to societal and economic security ever since the 911 Terrorist Attack and 2008 Global Financial Crisis. This has led most of the European countries to choose a more restrictive immigration policy. However, the trend against multiculturalism has been contrary to traditional European values as the European Union itself has made significant efforts to manage the diversity among and within its Member States. This paper discusses the rise and fall of Multiculturalism in Europe and its implications to the European integration. The first part provides definitions of multiculturalism and explains why the European countries have adopted policies of multiculturalism. It then investigates factors for the recent backlash against multiculturalism in Europe and uses the case of the Netherlands' tighten of immigration policy to illustrate such a change. Finally, this paper concludes with the argument that the embracement of multiculturalism will be of crucial importance for the future process of European integration.

Keywords: multiculturalism, social security, European Union, the Netherlands, immigration policy

“If I had to do it again, I would start with culture.”

Jean Monnet

「倘若歐洲共同體能重新開始，吾將由『文化』著手。」

歐洲整合之父-莫內

壹、前言

對於歐洲聯盟而言，移民一向是最具爭議性的政治議題之一。第二次世界大戰後，西歐國家在經濟重建的過程中，為了解決勞動力嚴重缺乏的問題，紛紛採取寬鬆的移民政策以招募外來勞工，從而掀起了北非、中東等地國家人民大規模移往歐洲的移民浪潮，為此，西歐各國內部或多或少都存在著風俗民情、宗教背景、生活型態各異的少數民族以及備受歧視的外來移民等社會問題。

有鑒於過去因法西斯、納粹等極端民族主義激化族群間仇恨從而引發第二次世界大戰的慘痛經驗，西歐國家在戰後展開自我省思，並自 1950 年代起陸續推動在民族國家間經濟、社會、政治、乃至於文化面向的自願性整合運動，希望透過積極合作的方式，破除過去種族優越的迷思，化解各族群間的對立衝突、將歐洲建構成一個更為開放、多樣、尊重而包容的多元文化社會，最終帶領歐洲走向和平融合與繁榮之境，而 1954 年 12 月 19 日由歐洲理事會（Council of Europe）通過的《歐洲文化公約》（European Cultural Convention），即為西歐各國強調文化價值的具體實踐。

在《歐洲文化公約》揭示的追求歐洲文化整體多元價值之原則下，西歐國家在面對國內不同族群間的文化、語言和宗教差異時，大多奉多元文化主義（multiculturalism）為圭臬，採納主張尊重不同文化差異、追求不同文化並存的多元文化政策，由是建立了西歐民主國家尊重多元文化的傳統。事實上，歐洲整合運動的發展過程，即是在不同民族、國家、語言、文化與宗教間進行協調和融合，這種在「多元中團結」（united in diversity）的精神，於是成為歐洲整合運動賴以持續前進的重要基石。

然而，隨著經濟全球化的加速以及歐盟的不斷擴大，愈來愈多外來移民持續湧入歐洲，連帶引發的經濟、社會和安全問題，已導致各接受國內部族群關係益形緊張，2001 年的 911 恐怖攻擊事件以及 2008 年爆發的全球金融海嘯更強化了一般民眾對於移民的負

面看法，進而影響其接納移民的態度，不少歐盟國家為此開始緊縮移民政策，甚至質疑多元文化存在的價值。這種發展趨勢顯示歐盟及其成員國在推動多元文化主義的理念與實踐上，已然遭遇到莫大的衝擊和挑戰，而這種現象不僅和歐盟一向提倡的「包容性」特色背道而馳，亦不符合歐盟欲持續邁向進一步整合的期望。

基於此，本文意欲探討多元文化主義於二戰之後在歐洲興起與衰退的原因，首先回顧多元文化主義的理念與相關論述，其次研究西歐民主國家廣為採納多元文化主義政策的背景與原因，再次則分析近年來因大量移民湧入歐洲各國所引發的經濟、社會和安全議題對於多元文化主義在歐洲發展造成的衝擊，最後以荷蘭移民政策的變革，說明多元文化主義在歐洲的發展前景及未來所將面臨的挑戰。

貳、多元文化主義論述與相關政策

「多元文化主義」是自 1960 年代起一種活躍於西方學術界、教育界和政治界的一種政治和社會理論。在此詞彙中，「多元」指的是尊重差異，讓各種不同的聲音、看法與價值觀得以展現，而「文化」則意涵廣泛，包括抱持不同世界觀、操持不同的語言以及擁有不同生活風格等，都代表著不同的文化，¹兩者合一則是用以形容「文化的多樣性」。而「多元文化主義」一般用來形容在一個國家或社會中，不同文化群體和不同族群間彼此保持其獨特的文化，相互尊重，和諧共處，甚至欣賞其個別差異，且該國家、社會不僅不以任何一個文化作為主導性的文化，更明確而肯定的承認各個族群有認同、保存與發揚各自所屬的族群文化權利的情形。²

Matthias Konig 認為多元文化主義應有三層意涵，就實證層面而論，多元文化主義係指一個國家內部有多個族群存在的事實；從規範面觀之，則多元文化主義描述的是一種不同族群、多種語言、和平共存、相輔相成的理想境界；若由執行面而言，多元文化主義可以指在多民族社會當中，政府用以推行不同文化間相互尊重寬容、避免少數族群因被邊陲

¹ 洪泉湖等著，《台灣的多元文化》（台北市：五南，2005），頁 7-8。

² 就其對社會議題觀點的差異性，多元文化主義理論可分為以下五種主要論述，「保守派的多元文化主義」（conservative multiculturalism）、「自由主義的多元文化主義」（liberal multiculturalism）、「複合論多元文化主義」（pluralist multiculturalism）、「左派本質論多元文化主義」（left-essentialist multiculturalism）以及「批判性多元文化主義」（critical multiculturalism）；參見沈六，〈多元文化教育的意識型態與理論〉，載於中國教育學會主編，《多元文化教育》（台北：台灣書店，1993），頁 47-70。

化而剝奪其應有權利的相關公共政策。³

為了說明其對於多元文化社會的觀點，多元文化主義者通常以「沙拉碗」(salad bowl theory) 以及「馬賽克」(mosaic theory) 等意象作為比喻，意即「一個國家或社會係由各式不同文化背景的人群所組成，這些來自不同文化背景的人群並不需要『熔』成同一種顏色與味道，而是透過不同、多元的文化展現，共同來豐富一個國家或社會。透過增加對不同民族、族裔的文化傳統的理解，可以促使人們尊重不同文化的傳統，並進一步消除對其他民族、族裔文化的誤解，以克服、消弭因互不理解而產生的激烈文化衝突，進而減少對其他文化、種族的偏見，培養對於群體差別欣賞的態度」。⁴

就政策措施的角度來看，多元文化主義強調對於多元族群文化差異的尊重，也就是承認各族群有不同的文化認同，Amy Gutmann 認為，透過國家對於少數族群文化的正式承認，可以表達多數族群願意平等看待少數族群的態度，⁵Will Kymlicka 在《多元文化公民身份：少數群體權利之自由主義理論》(Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights) 一書中亦指出，多元文化主義不只是接受少數族群的文化特色，還必須承認少數族群存在的事實；⁶而 Bhikhu Parekh 則進一步提醒，多元文化政策是對於少數族群現在的自我的一種肯定和認同，在實踐上，必須要能夠讓少數族群團體產生被接受與歸屬感，如此方能對於包容他們的社會產生一種依附感。⁷而多元文化政策的具體目標，大致包括：(一) 促進所有族群文化的發展，特別是少數族群；(二) 克復少數族群參與社會的障礙；以及(三) 鼓勵族群之間的相互接觸、或是交流。

由此觀之，多元文化政策乃是透過相關政府政策，特別是公共領域的制度設計，表達國家對於不同文化認同的承認，確保各族群之間的政治妥協，以避免具有支配性的族群，

³ Craig Calhoun, Donald Light and Suzanne Keller 原著，林瑞穗編譯，《社會學概論》(台北市：麥格羅希爾，2004)；Matthias Konig, "Cultural Diversity and Language Policy," *International Social Science Journal*, Vol.51, No.161, pp.401-408，轉引自施正鋒，〈從政治哲學看多元文化主義〉，《教育與多元文化研究期刊》，第1期(2009)，頁282。

⁴ 王振寰·瞿海源主編，《社會學與台灣社會》(台北：巨流，2009)，2014，<http://content.edu.tw/wiki/index.php/%E5%A4%A9%E5%85%83%E6%96%87%E5%8C%96%E4%B8%BB%E7%BE%A9>，擷取時間2015年6月30日。

⁵ Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p.8.

⁶ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p.10.

⁷ Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (Cambridge: Harvard University Press, 2000), pp.203-4.

將其對自我族群的認同，提升為民族認同，從而貶低了其他族群的認同為地域性認同；⁸換言之，即透過公平承認的政策，讓所有族群心甘情願接受這個國家，在這樣情形下，多元文化政策未嘗不可被視為是一種化解族群衝突、甚至於有利於社會融合的機制。

值得注意的是，多元文化主義的推動最早是在美國、加拿大、紐澳洲等人口移入的國家，而後傳至西歐民主國家如英國、荷蘭、挪威等，但各國多元文化政策的內容卻不盡相同。舉例而言，在歐洲國家，決策者在制定多元文化政策時，通常著眼於移民與難民的權利和特殊情況等考量，反觀美國的多元文化政策，其內容主要為排除非洲裔美國人在美國遭到的族群差異與弱勢地位，在拉丁美洲，多元文化政策則主要針對原住民的權利和特殊情況所制定，至於境內族群組成多元的加拿大，其官方多元文化政策涵蓋面向更為廣泛，除了移民、難民外，還考量到了不同歷史、宗教和語言的少數族群之地位問題。

就實際政策內容而言，Will Kymlicka 將最為普遍常見的多元文化主義政策歸納為以下八類：⁹

- 1.經由憲法、立法單位或議會的立法，在中央、地區和地方等不同層級確認多元文化主義；
- 2.在學校課程中採納多元文化主義；
- 3.將族群代表性與敏感性納入公共媒體或媒體執照的許可管理；
- 4.透過法令或法規判決，排除著裝的規範；
- 5.承認雙重國籍；
- 6.資助種族團體組織辦理各種文化活動；
- 7.資助雙語教育或母語教學；
- 8.對於弱勢移民團體的支持行動。

另根據多元文化政策內容目的的不同，Michael Murphy 將之分為「發聲」(voice)、「象徵承認」(symbolic recognition)、「重分配」(redistribution)、「保護」(protection)、「豁免」(exemptions)、「協助」(assistance) 和「自治」(autonomy) 共七大類型。¹⁰

⁸ 施正鋒，前引文，頁 284。

⁹ Will Kymlicka, *Multiculturalism: Success, Failures, and the Future* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012), p.7.

¹⁰ Michael Murphy, *Multiculturalism: A Critical Introduction* (Oxon: Routledge, 2012), p.31.

所謂「發聲」，係指在決策過程與機制裡，確保少數群體的發言權及參與權利；「象徵承認」¹¹是透過官方公開的方式，對於國家統一和社會融合具有重要意義的事物採取某種形式的承認，以彰顯對於不同族群之間的尊重與認同；「重分配」指的是針對弱勢或少數族群，給予政治經濟資源或政治參與權力管道的重新分配政策；「保護」則是對於弱勢或少數族群採取必要積極的保護政策，保障其社會參與的平等地位，維護其團體認同與生活尊嚴，避免其文化被忽視、歧視；「豁免」為針對弱勢或少數族群給予特定法律的豁免權；「協助」乃是運用政策或經費幫助少數族群保存或促進其獨特文化之發展，或是協助賦予其有權完整與平等的參與社會之相關政策；「自治」則為給予少數族群獨立司法權和高度治理自身事務權力的相關政策。

透過不同類型的多元文化政策內容可以觀察出，基於文化的多樣性（*cultural diversity*），來源不同的族裔社會團體（*ethnic social groups*）在權益上往往有著截然不同的需求，為此，各國政府在制定和實踐多元文化政策的過程中，往往遷就不同群體所處的政治社會情境，對於不同的群體差異權利（*group-differentiated rights*）給予具體回應；¹²另一方面，這在某種程度上也透露出，各國在制定多元文化政策時，通常是出於因地制宜的特別考量，而非依據一套通盤完整且全面的指導戰略所擬定，決策者在制訂與推動政策時，亦可能僅些許、甚至全然未曾意識到該政策內容和多元文化調適之間的關聯性。

參、多元文化主義在歐洲的興起

歐洲是現代民族國家與民族主義的發源地，在世界政治和經濟的舞台上佔有重要地位。然而，在 19 至 20 世紀初期，隨著民族主義、民族自決思潮在歐洲的強勢崛起，強調單一族群文化內部同質性的極端民族主義被過度地合理化，從而激化各國間的矛盾，接連引起兩次世界大戰在歐洲爆發。

第二次世界大戰結束後，曾經長期支配國際政治的歐洲國家，因疲於戰亂而自國際政治舞台的中心旁落，繼之而起的是美蘇對峙的兩極格局。為了避免因法西斯、納粹侵略擴張的極端民族主義再次挑起戰爭、同時凝聚發展力量以在由美蘇主導的國際局勢中擁有影

¹¹ 林頌恩，〈博物館實踐促進少數群體文化權利的理論與想像〉，《博物館學季刊》，第 27 卷第 3 期（2013），頁 33。

¹² Will Kymlicka, 1995；轉引自林頌恩，前引文，頁 33。

響力，歐洲國家展開自我的重新省思，選擇嘗試以更積極合作的方式代替過去的衝突對立，並自 1950 年代起著手規劃推動由民族國家自願性投入在經濟、社會、政治乃至於文化面向的歐洲整合運動。

在構思及推動整合的過程中，歐洲人體認到民族主義仍是影響歐洲整合運動發展的關鍵因素，此乃因為歐洲內部原本即有諸多不同風俗民情、且宗教背景和生活型態互異的少數民族，在戰爭結束後，西歐地區又湧進了許多外來移民，包括因戰爭動亂而被迫離開原居住地的回遷人口、1950 至 1970 年代間由前殖民地湧入殖民地母國之移民浪潮，以及因戰後經濟重建而大量由海外招募而來的外籍勞工等。

隨著移民人口的快速增加，不同族群間相處所產生的問題層出不窮，因此出現了族群與文化的議題。基於歐洲整合進程的本身，即是在不同民族、國家、語言、文化與宗教間進行協調和融合過程，如何在當時歐洲各國內部多元文化並存的社會中，有效化解族群間的歧見與對立，顯然需要一種消解種族、歐洲優越主義的文化相對論述，此乃「多元文化主義」在戰後西歐各國興起的主要歷史背景。

為了表達對於歐洲文化整體多元價值的追求與重視，歐洲理事會（Council of Europe）在 1954 年 12 月 19 日通過了強調文化價值的《歐洲文化公約》，依據該公約揭示重視文化多元性的原則，西歐各國在處理國內不同族群間的文化、語言和宗教差異問題時，多半採行主張尊重不同文化差異、追求不同文化並存的多元文化政策，從而成功建立西歐民主國家尊重多元文化的傳統。¹³自此，對於文化多元性的重視與強調，成為歐洲整合過程中一個非常重要的特色，而在「多元中團結」（united in diversity）的精神，也成為歐洲整合運動賴以持續前進的重要基石。

更具體來看，多元文化主義之所以蔚為風行，主要和其訴求理念與另一場範圍更大、且涉及種族、族群多樣化的人權革命有關。在二戰之前，西方的族群文化與宗教多樣性的特徵為一系列不自由、不民主的階層關係（hierarchy），例如「征服者與被征服者、殖民者與被殖民者、移民定居者與原住民、種族歧視與種族平等」等。¹⁴在當時，此種相互對

¹³ 張台麟主編，《歐洲聯盟推動建構多元文化主義的發展與挑戰》（台北：政治大學歐洲語文學系暨歐盟莫內教學模組計畫，2014），頁 9，〈<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/75118/1/407382.pdf>〉，擷取時間 2015 年 6 月 30 日。

¹⁴ Will Kymlicka, *op. cit.*, p.5.

立的階層關係，被具有特定意識型態的種族論者，用以作為合理化鼓吹某些民族先天具有文化優越性而統治他者之論述工具，並透過在國內制定如具有種族偏見的移民或公民權政策，以及對外如針對海外殖民地的外交政策等方式，而被當時的西方世界廣為接受。

二戰之後，世界各國大力提倡和推廣種族與族群平等的新理念，因而產生三波對於舊階層制度反動的政治運動，包括 1948-1965 年間的反殖民運動、1955-1965 年間的反種族隔離與歧視的民權運動以及 1960 年代後期興起為捍衛少數民族權利和多元文化主義運動。¹⁵受到這一系列追求人權政治運動的影響，到了 1960 至 1970 年代時，絕大多數由國家發起、針對特定族群、少數民族或宗教的歧視情形已不復見，但在許多西方國家社會內部，仍普遍存有過去族群階層間經濟社會地位不平等、政治代表性不足或文化被隱沒的問題。

在 1971 年，加拿大前總理魯道夫（Pierre Trudeau）為了尊重國內英語與法語族群文化的相互共存，正式宣布加拿大政府實行多元文化政策，大多數的西歐民主國家受其影響，開始在 1970 至 1990 年間推行本諸種族、語言、宗教、風俗與生活方式差異，承認不同文化之間相互尊重與寬容的多元文化政策（multicultural policies），藉以賦予外來移民新型的多元文化公民身份。

以英國為例，作為傳統的移民國家，英國政府雖然沒有公開承認推行多元文化政策，或給予族裔文化特殊的鼓勵，但卻承認少數族群擁有文化自主權，也允許部分地方政府採取比中央政府更為明確充分的多元文化措施，特別是在教育領域。¹⁶就法國來看，法國政府一向抱持著社會、經濟和文化整合不需要政府機構的參與便能自動發生的態度，因此面對來自南歐信仰基督教的移民，最早採取放任的態度，直到來自北非阿爾及利亞的穆斯林移民改變了法國的移民結構，成為法國外來移民來源之最大宗後，法國開始積極鼓勵實施移民同化的政策，希望協助這些缺乏共同歷史、血緣和文化背景的伊斯蘭教徒有效融入法國社會。及至 80 年代中後期，在法國族群關係漸形緊張的情況下，政府才體認到文化多樣性的現實，改以採納融入合法移民的自由派政策。

另一移民歷史悠久的西歐國家-荷蘭，在二戰之後開始出現來自過去殖民地的移民，而自 1960 年代起，又因勞動力的需求，開始引進來自摩洛哥和土耳其等地區的工作移民，

¹⁵ *Ibid.*, p.6.

¹⁶ 高鑾國，〈歐盟的國際移民和社會整合政策〉，《歐洲》，2000 年第 5 期（2000），頁 44。

其政府也採取積極的融入、但同時積極保護移民權利、保障其擁有自身認同感的相關政策措施。¹⁷

至於北歐的瑞典，也是西方最早實施多元文化政策的國家之一，瑞典過去為單一民族的社會結構，直到兩次世界大戰後接納了為數眾多的難民與工作移民，始轉型成為多民族共存的社會型態，為了因應移民的增加，瑞典政府在 1975 年正式宣布採行多元文化政策，保障移民平等、且享有社會福利制度，政府更積極透過政策，為移民創造廣泛參與社會政治經濟文化生活的條件。¹⁸

綜而觀之，此時期西歐國家推動多元文化政策的內容，與過去將少數族群同化或歸化的政策設計大相逕庭，其以尊重文化差異為基礎，並以推翻優勢民族與少數族群文化的不平等關係、進而建構一較具活力、開放而民主的共同文化為主要目標，在實踐上，它所代表的是將不同的文化生活形態，在公的領域中予以法治化與制度化，同時將多樣性的概念納入社會與政治實務中。

透過以上官方政策的制定，歐洲民主國家試圖消除過去歐洲中心主義的意識以及族群階層不平等的迷思，並藉以建立更為公平且包容的民主社會，歐洲也因此成為強調差異、多樣化以及對外來移民與少數民族文化習慣採取寬容、尊重態度的多元文化融合社會之發展典範。

肆、多元文化主義在歐洲的衰退

自 1980 年代中期起，歐洲整合運動進入一個新階段。1986 年時，歐共體通過明確揭示將實踐羅馬條約規定之人員、貨物、服務與資金等四大流通的《單一歐洲法》(Single European Act)，預計到 1993 年時，歐共體十二個成員國間將撤除內部疆界障礙，完成真正的歐洲單一市場。有鑒於《單一歐洲法》規定歐共體各國必須消除彼此疆界以實踐內部人員之自由流通，各國的移民政策與管控機制因此受到相當衝擊，各國除了意識到歐共體未來必須在接納第三國人民的規定上有一致協調之共同政策外，對內也積極加強治安管控

¹⁷ Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans, "Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison," *WZB Discussion Paper* (2009), pp.3-6, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1507/pdf/iv09_701.pdf.

¹⁸ 伍慧萍、鄭朗，〈歐洲各國移民融入政策之比較〉，《上海商學院學報》，第 12 卷第 1 期（2011），頁 40-41。

和限制移民流動。

與此同時，隨著移入歐洲的移民總量急遽增加，西歐各國內部強調民族主義、反對聯邦歐洲的極右派政黨逐漸崛起，並藉由炒作因外來移民而引發不安全感、排外風潮等議題而獲得相當的政治影響力。這種極右派政黨崛起的情形，不僅普遍存在於西歐國家，亦反映在直接選舉歐洲議員的歐洲議會（European Parliament），對於移民、文化、民族認同等相關議題的重視，於是提升到歐共體層次。

在冷戰結束、兩極對峙的國際體系結構瓦解後，強調民族主義、分離意識的趨離力量再度在歐洲興起，除了前共黨政權的東歐國家流向西歐國家的移民浪潮，東南歐地區因受前南斯拉夫解體引發一系列的內戰衝突和政治動盪衝擊，出現數十萬尋求政治庇護者及難民。根據聯合國難民署的統計，1987 年時歐洲約有約 19 萬尋求政治庇護者及難民，1992 年時，難民總人數增為 70 萬人，到了 1999 年時，光是因科索沃戰爭而逃離家鄉的難民便超過百萬人。在地緣關係上，過去尋求庇護者多來自北非及亞洲，1990 年代後的尋求政治庇護者與難民則多來自東歐及東南歐地區的國家。¹⁹

另一方面，經濟全球化也促使民族國家疆界的漸漸模糊，在人員趨於自由流動的全球化時代裡，受到改變自身經濟現狀的願望驅使，有愈來愈多的來自非洲、亞洲的外來移民流向歐洲。雖然此類移民的總人數相對較少，但已有部分地區的移民人口密度明顯提高，凸顯出歐洲各國多年來執行多元文化政策的實際效果有限，再加上許多移民非法入境或居留，技能與學歷都不高，容易引發一般民眾的恐懼心理和排斥態度，最終導致國內族群關係緊張情形加深。

進入 21 世紀後，各歐洲國家內部皆有為數不少的外來移民，其中又以穆斯林為外來移民之大宗。以法國為例，法國在 1990 年時約有 420 萬移民，2004 年時，人數激增到 490 萬人，至今（2015）年 1 月，法國外來移民已達 670 萬人，其中約有 500 萬為穆斯林移民，佔法國總人口約 7.5%，法國因此成為穆斯林人口比例最高的歐洲國家。²⁰

¹⁹ Thomas K. Bauer, Magnus Lofstrom and Klaus F. Zimmermann, "Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries," *IZA Discussion Paper*, No.187 (August 2000), p.4.

²⁰ 〈法國移民近 500 萬，占其總人口的 8.2%〉，引自〈新華網〉，2006，http://news.xinhuanet.com/world/2006-08/24/content_5001003.htm，擷取時間 2015 年 6 月 30 日；〈巴黎槍擊德國示威、歐洲人與穆斯林移民對立加劇〉，引自〈東森新聞雲〉，2015，<http://www.ettoday.net/news/20150108/448609.htm>，擷取時間 2015 年 6 月 30 日。

就德國來看，德國早期的移民主要為土耳其來的外籍勞工，在 90 年代初期冷戰結束後，從東歐國家到德國的移民大增，達到每年約 40 萬人，²¹近年來來自北非、東南歐與敘利亞的庇護者與難民大增，德國的外來移民在 2014 年增加了 3.7%，達到歷史新高的 1100 萬人，具有移民背景的人口約佔全德人口的 1/5，德國因此成為經濟合作暨發展組織（OECD）國家中僅次於美國的移民目的國。²²荷蘭亦然，其外來移民在 2006 年時約有 150 萬人，其中穆斯林移民便高達 85 萬，約佔荷蘭總人口數的 5%。²³

這些穆斯林雖然移入歐洲地區數十年之久，卻維持固有的傳統與規範，無法完全融入歐洲的社會與文化，而在美國遭受 911 恐怖攻擊事件後，伊斯蘭激進主義成為歐美國家眼中對國家安全構成威脅的主要來源，各國因此出現將信仰伊斯蘭教的穆斯林與恐怖份子劃上等號的傾向。在 2008 年全球金融風暴及後續歐債問題引發經濟景氣衰退和失業率高漲的衝擊下，歐洲各國內部反移民情緒逐漸升溫，不僅反移民的極右派或民粹式政黨的支持率上升，更屢屢發生仇視、甚至濫殺無辜外來移民的恐怖攻擊事件。

在歐洲各國內部鼓吹抵制伊斯蘭文化、排外以及歧視少數族裔的極右派政黨勢力不斷壯大的情況下，歐盟三個主要國家的領袖，包括德國總理梅克爾（Angela Merkel）、英國首相卡麥隆（David Cameron）以及法國總統薩柯吉（Nicolas Sarkozy），相繼在 2010 年 10 月 16 日、2011 年 2 月 5 日以及 2 月 11 日發表對歐洲實施的多元文化主義面臨失敗的言論。2011 年 4 月間，法國和比利時更相繼通過立法禁止伊斯蘭教婦女在公共場所穿戴罩頭面紗，爾後不久，實施多元文化主義歷史悠久的挪威及比利時，便爆發因強烈反對多元文化社會而犯下恐怖爆炸及集體殺戮等社會重大治安事件，而今（2015）年 1 月 7 日發生的法國《查理週刊》遇襲事件以及德國東部各地出現數以萬計的民眾參加反對「西方國家伊斯蘭化」的遊行等活動，更深刻凸顯出穆斯林在歐洲各國的融入問題。

以上接二連三的事件所引發出人權和宗教自由的爭辯，在在透露出歐盟及其成員國在推動多元文化主義的理念與實踐上，明顯遭遇到許多衝擊和挑戰，而一度曾在歐洲民主國家蔚為風行之多元文化主義，其未來在歐洲的發展似已陷入困境。以下即以荷蘭這個公開

²¹ 此乃由於德國的國籍法規定，只要得到德國有關部門的，確認具有德國血統的東南歐移民可自然獲得德國國籍而回歸德國，引自宋全成，〈簡論德國移民的歷史進程〉，《文史哲》，第 288 期（2005），頁 90。

²² 「德國移民人口數量 2015_最德國有移民背景人口數量」，引自「世界衛生組織」，2015，<http://www.renkou.org.cn/countries/deguo/2015/3851.html>，擷取時間 2015 年 8 月 15 日。

²³ 胡雨，〈荷蘭穆斯林與社會融入〉，《歐洲研究》，2013 年第 3 期（2013），頁 118-119。

採行多元文化政策來面對國內為數眾多穆斯林移民的歐洲國家作為分析個案，透過對於荷蘭移民政策在不同階段所發生的轉變，呈現多元文化主義在歐洲興衰的發展歷程，並分析多元文化政策在荷蘭失敗的原因。

伍、荷蘭移民政策的變革

長期以來，荷蘭在世界上以寬容和文化多樣性而著稱，而自 16、17 世紀開始，荷蘭便因國內繁榮、社會寬容而吸引大量勞動移民與宗教、政治難民前來，而到了 19 世紀時，隨著其經濟發展的停滯，外來移民的數量也開始減少。在二戰結束後不久，荷蘭即從過去的殖民地接納了大批移民，例如在 1946 年從印尼接納約 7 萬移民，1950 年再度由印尼接納約 6 萬移民，²⁴而在 1946 至 1962 年期間，荷蘭總共接納了由新幾內亞、東印度群島等前殖民地移入為數約 25 至 30 萬具有荷蘭國民身份的回歸難民。由於這些移民與荷蘭文化傳統頗具淵源，教育程度相對較高，且多屬於殖民地政府或商業界中高位階職位者，因此在融入荷蘭社會時，並未形成太大的問題。²⁵

另一方面，因應戰後經濟發展的需求，荷蘭也因國內勞動力不足而採取寬鬆的移民政策，並積極從其他地區招募大批非技術勞工，在 1950 至 1960 年間，勞工移民主要來自土耳其與摩洛哥等地，到了 1960 至 1970 年代期間，荷蘭政府開始透過與義大利、西班牙、土耳其、希臘、摩洛哥、南斯拉夫、突尼西亞等國透過簽署雙邊協定的方式招募外籍勞工，由於此類移民之教育程度相對較低，亦不熟悉荷蘭語言，因而在融入荷蘭社會的過程，常出現適應不良的問題。

為了因應愈來愈多流入荷蘭的移民，荷蘭政府在 1970 年制定了有關規範移民勞動力移入的政策文件-《*nota buitenlandse werknemers*》，除了對移入配額作出限制外，亦提及應制定鼓勵復返遷移的相關措施，惟該政策文件並未發揮應有的實際效用，因為透過此類管道移入的外籍勞工人數在 1972 年時到達總數約 14 萬的高峰。²⁶

到了 1973 年時，受到經濟景氣因石油危機而衰退的影響，荷蘭開始緊縮其移民政策，並於 1974 年公布了制定自地中海地區移入之外籍勞工停留期限 2 年、以及提出具體鼓勵

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Eytan Meyers, *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis* (Palgrave Macmillan, 2004), pp.88-89.

²⁶ *Ibid.*, p.89.

復返遷移措施之《*Memorandum in Reply to the Law on Foreign Workers*》備忘錄；在這個階段，荷蘭政府仍抱持著引進外籍勞工僅是暫時現象的態度，因此對於並未有著長遠的政策規劃。惟在荷蘭國內工作機會因經濟發展停滯而大幅減少的情況下，來自摩洛哥和土耳其的外籍勞工總數並未大幅減少，意圖選擇永久居住在荷蘭的意願則相當明顯。

為此，荷蘭政府在 1976 年另行通過《外籍勞工法》（*Law on Foreign Workers*），對於外籍勞工享有社會福利作出嚴格的限制，惟以上政策措施均未能發揮功能，透過依親方式移入的人數仍持續劇增，到了 1980 年時移入總人數已高達 26.6 萬，連帶而來的社會問題，包括失業率的攀升和社會治安的不斷惡化，使得荷蘭民眾反對外來移民的情緒日益上升。

27

有鑒於移民佔總人口數的比例不斷上升，荷蘭政府在 1983 年的《少數族群政策》（*Ethnic Minorities Policy*）中，已不得不承認荷蘭成為一移民國家，並不斷對新移民作出更嚴格的緊縮措施。1985 年後，荷蘭移民的組成出現改變，主要以家庭成員團聚、尋求庇護者、非法移民、外籍勞工和前殖民地移入的國民為主要來源，此外在冷戰結束時，荷蘭也接納了為數不少的東南歐地區難民。到了 1990 年代中期，荷蘭約有 150 萬外來移民，²⁸約佔其總人口比例的 10%，其中來自蘇利南共和國者約有 28 萬人、土耳其約有 27 萬人，摩洛哥約 22.5 萬人，安地列斯群島約 9.5 萬人，前南斯拉夫地區約 5.5 萬人，南歐國家的移民亦有 8.5 萬人之多。²⁹

整體而言，荷蘭自二次大戰後的外來移民不斷增加，其政府除了一再緊縮移民政策外，亦視移民的增加為因應經濟發展、政治變化的暫時性結果，基於移民最終會返回其母國的預期心態，荷蘭政府雖然接受移民在經濟社會領域活躍的事實，但在其他面向卻視移民與荷蘭社會有所區隔，並未認真思考移民如何融入荷蘭社會的問題，因此荷蘭政府當時推行的「保持認同的整合」（*integration with retention of identities*）政策，主要仍希望移入者仍保有對於原本文化的認同感，透過與母國文化上的聯繫，增加移入者復返遷移的意願，此內容充分反映荷蘭政府當時對於移民的態度。

到了 1970 年代，這種在社會中區隔移民與一般民眾的作法，開始出現轉變。1970 年

²⁷ *Ibid*, p.92.

²⁸ 此係依據其出生地或是其父母親至少一方為移民的標準做計算。

²⁹ Jan C. van Ours and Veenman, Justus, "The Netherlands: Old Emigrants - Young Immigrant Country," *IZA Discussion Paper*, No. 80 (December 1999), p.1.

代數次的石油危機，嚴重影響荷蘭的經濟景氣，對於外籍勞工的需求連帶減少，政府亦開始透過配額與期限等政策作為控管外籍勞工的總量。惟當時荷蘭在南美洲的殖民地-蘇利南於 1975 年獨立，在內部政治動盪不安的情況下，許多蘇利南人選擇逃回荷蘭本土，因而引發大規模的移民潮，而鹿特丹、斯希丹等大城市相繼爆發種族衝突事件，加上摩洛哥移民發起的一系列恐怖行動，皆引起荷蘭社會對於少數族群問題的重視。

為處理少數族群與移民融入荷蘭社會的問題，荷蘭政府在 1983 年的《少數族群政策》當中，將外來移民視為荷蘭社會永久住民的一部分，承認少數族群在融入社會的同時，仍能保有對自我文化的認同；此外亦透過政策的制定，強化少數族群在社會與經濟面向的參與，消除社會對少數族群的歧視和社會經濟權利的剝奪，致力建立一個人人平等、且發展機會均等的多元文化社會。³⁰以上顯示了荷蘭政府在制定政策的過程中，採納了多元文化主義的包容觀點。

進入 1990 年代，荷蘭政府改變其對於移民個體公民權的觀點，開始將移民視為新的公民，而非特定少數文化群體，並進一步推動融合少數族群的政策。惟荷蘭內部在 1990 年代中後期出現一系列與外來移民有關的暴力事件，導致其社會與政府開始批判推行多年的元文化政策成效不彰，而 2001 年 911 事件的爆發，再次將荷蘭移民政策由原本強調包容、融合之多元文化途徑，轉向朝為同化主義（assimilationism）來發展，並重新推廣以荷蘭本土社會價值觀為核心的文化社會政策。

例如，荷蘭政府於 2004 年 3 月制定的移民政策中，提出各種帶有強制性融合的政策，包括使用荷語作為社會語言、不接納極端與激進主義、實現男女平等以及尊重同性戀等措施；此外，荷蘭政府亦將過去外來移民融入社會的自願性行為改為義務性質，根據該政策的規定，申請永久定居荷蘭主要有以下三途徑：以結婚或同居組織家庭，包括與家庭成員團聚為由定居荷蘭；以工作為由定居荷蘭；以及以申請政治庇護為由定居荷蘭，而其中尚提出移民荷蘭的最基本條件，即必須通過包括基礎荷語及荷蘭文化的「社會融入基本測驗」（Basis Examen Inburgering）。

總的來說，荷蘭因其面臨人口老化、出生率低及勞工短缺等問題，使其對於外來移民的開放條件相對寬鬆，因而吸引來自世界各地的移民和尋求庇護者。在接納大量外來移民

³⁰ Peter Scholten, "The Dutch Multicultural Myth," in Ray Taras ed., *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity* (Edinburg: Edinburg University Press, 2013), pp.100-101.

的同時，荷蘭政府自 1970 年代開始，也秉持文化多元的原則，積極透過相關政策的制定，支持不同文化族群保有其獨特的文化認同，因而被視為實行多元文化政策典範的少數歐洲國家之一。³¹

觀察過去荷蘭政府移民政策的內容可以發現，其對外來移民的態度看法和政策思維，係朝向一不斷政治化的背景來發展，其間歷經了 1970 年代包容的多元文化主義、1990 年代的融合途徑以及新世紀以來的同化政策三大重要轉折。這些轉折過程顯示，荷蘭政府初期僅制定相關政策替移民提供保持認同的整合，並無促使移民融合的想法，爾後在意識到外來移民欲永久居留的意圖下，開始嘗試以多元文化主義的思維來解決其移民與少數族群融入社會的問題。然而，在實踐上，這些政策卻因荷蘭的外來移民，或基於本身語言、宗教或生活習俗方面與歐洲國家存在相當差異，不僅無法有效融入主體社會，亦無法接受主體社會的文化價值觀念，而最終導致多元文化政策的挫敗。³²隨著荷蘭內部排斥移民與少數民族的議題，逐漸提升到保護本身文化認同國家認同的層次，荷蘭政府於是改採推廣以荷蘭本土社會價值觀為核心的文化社會政策。

以上多元文化政策在荷蘭的發展歷程，在某種程度上充分反映出當前歐洲各國社會在面臨內部文化衝突與外來文化刺激的文化調適過程時所遭逢的困境，而各國內部多數與少數族群間的緊張關係，也因為近年來經濟景氣衰退、失業率不斷攀升等大環境因素而被進一步凸顯出來。

陸、結論

「在多元中團結」(United in diversity)是歐盟的座右銘，也反映出歐盟尊重各國文化、語言、社會、風俗習慣的傳統。基於此，過去歐洲地區許多國家曾陸續採行多元文化主義，以之作為處理國內移民和少數族群問題的重要政策工具，其原因除了基於對二戰時居於主流的種族、歐洲優越主義等文化論述之反動外，亦因多元文化主義符合歐洲民主國家推動區域整合的崇高理念。

然而，隨著冷戰結束以及 911 恐怖攻擊事件的爆發，歐盟各國內部的移民和少數族群

³¹ Maarten P. Vink, "Dutch 'Multiculturalism' Beyond the Pillarisation Myth," *Political Studies Review*, Vol.5 (2007), p.337.

³² 方長明，〈歐洲多元文化主義的危機與反思〉，《中南民族大學學報-人文社會科學版》，第 32 卷第 4 期（2012），頁 15-20。

問題已逐漸與社會安全議題掛鉤，2008 年後接二連三的全球金融風暴與歐債問題，更助長了歐洲極右派勢力的崛起，並利用各國面臨經濟與社會危機時，挑起各國內部對於移民與少數族群的仇視情緒。

從前述荷蘭移民政策的個案來看，對於接受國而言，大量增加的移民不論在認同、經濟、社會與安全等面向，均可能產生某種程度的影響與威脅。首先，在認同的部分，由於外來移民的語言、文化、教育水準、性別等差異，造成移民者生活社會適應問題的相對嚴重，而移民者通常具有多重認同與跨文化的特質，也往往有著較為複雜的認同意識，而其認同感係透過得到與居住國公民擁有同樣權利而建立，一旦其遭到歧視或排斥，則會對居住國產生不認同和抗拒的心理，並設法保持自己的文化屬性和民族特徵，此將引起對該居住國的認同危機。另一方面，移民無法避免地會帶來文化多樣性，改變政治認同與文化認同，尤其當外來移民定居後會使接受國出現「多元族群社會」，而形成國內各族群之間能否融合相處的問題。³³

其次，就經濟面向觀之，如果大量外來移民的湧入，適逢接受國進行產業結構之調整或是福利政策的緊縮變化，則其所引起的社會壓力，將可能觸動隱藏在一般人民內心深處的排斥意識，而促使某些人將生活水準和福利待遇的降低，直覺地歸因於外來移民，將他們視為就業和工資的競爭者，進而擔心這些移民會為及自己國內的生活水準和傳統文明，甚至於威脅到社會的和平與安全。³⁴

再者，對接受國社會而言，由於移民定居所導致社會的邊緣化、貧困化與文化衝突等問題層出不窮，民族國家的社會成員產生一種社會排除的心理，使得移民可能在經濟、政治、社會關係、文化和福利制度等不同面向，遭遇到個體或團體不同程度之排斥，一旦移民接受國的社會普遍存在前述排斥現象時，則可能衍生外來移民在接受國公民權利無法落實而無法享有社會福利制度的情形。

更值得注意的是，在歐洲極右派政黨的操弄下，移民問題自 1980 年代開始已逐漸成為歐洲各國社會關注的焦點。此類宣揚排外主義和種族主義的政黨，透過貶低外來移民和拒絕賦予其相關權利的論調，得到許多選民的擁護和支持，而自 1990 年代起，西方學界

³³ 蕭揚基，〈移民與民族國家：一個公民身份的觀點〉，《人文暨社會科學期刊》，第 6 卷第 2 期（2010），頁 64-65。

³⁴ 蕭揚基，前引文，頁 65。

亦出現將移民問題與安全威脅作聯結的相關研究，除了透過移民與恐怖主義間的關係而將移民視為對本國人民生命財產安全的威脅外，亦將移民與跨國犯罪集團聯結而將移民視為對社會公共秩序的威脅。³⁵

衡諸未來，歐洲國家能否擺脫目前多元文化主義在歐洲呈現退卻的不利困境，在尊重成員國各自不同的語言及傳統的大前提以及「互相承認尊重」的政策架構及制度下，建構一個歐盟核心價值的多元文化主義，進而形成一個尊重內部異質性的多元文化共同體，將是歐盟能否邁向進一步整合的重要關鍵。

參考文獻

一、中文資料

Craig Calhoun, Donald Light and Suzanne Keller 原著，林瑞穗編譯（2004），《社會學概論》（臺北：麥格羅希爾）。

方長明（2012），〈歐洲多元文化主義的危機與反思〉，《中南民族大學學報-人文社會科學版》，第 32 卷第 4 期，頁 15-20。

伍慧萍、鄭朗（2011），〈歐洲各國移民融入政策之比較〉，《上海商學院學報》，第 12 卷第 1 期，頁 38-43。

沈六（1993），〈多元文化教育的意識型態與理論〉，收錄於中國教育學會主編《多元文化教育》（台北：台灣書店），頁 47-70。

宋全成（2005），〈簡論德國移民的歷史進程〉，《文史哲》，第 288 期，頁 86-93。

林頌恩（2013），〈博物館實踐促進少數群體文化權利的理論與想像〉，《博物館學季刊》，第 27 卷第 3 期，頁 29-49。

施正鋒（2009），〈從政治哲學看多元文化主義〉，《教育與多元文化研究期刊》，第 1 期，頁 282-288。

胡雨（2013），〈荷蘭穆斯林與社會融入〉，《歐洲研究》，2013 年第 3 期，頁 117-133。

高鑾國（2000），〈歐盟的國際移民和社會整合政策〉，《歐洲》，2000 年第 5 期，頁 44。

許仟、劉俊裕（1998），〈論歐洲文化的整合與衝突：從文化優越歐洲到多元文化歐洲〉，《國

³⁵ 盧倩儀，〈發展中的人類安全概念及其在歐盟非法移民問題上之適用〉，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期（2007），頁 31。

際論壇》，第 1 期，頁 119-143。

梁崇民（2004），〈歐盟對於少數人權之保障 - 少數民族、少數語言個案分析〉，《歐美研究》，第 34 卷第 1 期，頁 51-93。

盧倩儀（2007），〈發展中的人類安全概念及其在歐盟非法移民問題上之適用〉，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期，頁 27-51。

蕭揚基（2010），〈移民與民族國家：一個公民身份的觀點〉，《人文暨社會科學期刊》，第 6 卷第 2 期，頁 61-72。

二、外文資料

Bauer, Thomas K., Magnus Lofstrom and Klaus F. Zimmermann (2000). "Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries." *IZA Discussion Paper*, No.187, pp.1-47, <http://escholarship.org/uc/item/1m58x0z3>.

Ersanilli Evelyn and Ruud Koopmans (2009). "Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison." *WZB Discussion Paper*, pp.1-33, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1507/pdf/iv09_701.pdf.

Joppke, Christian and Ewa Morawska (2002). *Toward Assimilation and Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kymlicka, Will (2012). *Multiculturalism: Success, Failures, and the Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Meyers, Eytan (2004). *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Murphy, Michael (2012). *Multiculturalism: A Critical Introduction*. Oxon: Routledge.

Parekh, Bhikhu. (2000). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Taras, Ray (2013). *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity*. Edinburg: Edinburg University Press.

van Ours, Jan C. and Justus Veenman (1999). "The Netherlands: Old Emigrants - Young Immigrant Country." *IZA Discussion Paper*, No. 80, pp.1-31, <http://ftp.iza.org/dp80.pdf>.