

# 共融政策下的新英國人

碧樺依博士

近期香港熱門的問題莫過於「誰是香港人？」。回歸後政治體制的改變、不斷增加的移民人口、經濟發展的轉型和挑戰，令香港社會面對種種突如其來的改變，要尋找一個新的定位亦不容易。

相同問題不只香港需要面對，在全球化下，人口流動更為容易，已發展國家都必須面對「移入人口」這個議題，英國當然亦不例外。去年有調查發現，當問及誰是英國人（“British”）時，於英國居住的南亞裔移民以及後代，普遍比其他族裔，更認為自己是英國人。英國白人對身份認同就較為不一致，年長一輩認為由於移民湧入英國，“British”已失去白人族裔的含意，因此寧被稱為英格蘭人（“English”）；相反，年輕一輩喜歡自稱為“British”，因喜歡現時多元文化的英國（BCC News, 2013a）。

英國一直是一個熱門的移民接收國。不論是因為後殖民主義下的移民、以學習或工作為目的的移民，甚至是難民，移民人口的增長皆令英國整體人口數字不斷上升。雖然聯合政府將減低移民人口作為其中一項重要目標，但最新英國政府統計數字顯示，淨移民人口仍有上升趨勢。根據2013年上半年的數字，分別有503,000及320,000名移民入境和出境，淨移民人口增長為182,000人（BCC News, 2013b）。當中來自中國的移民最多，其次為印度和波蘭。英國政府表示來自歐盟的入境人士增加了25,000人，主要是由於工作需要，來自非歐盟的移民則較去年下降。

除了移民人口不斷增加，種族背景更能反映英國的多元性。根據2011年統計數字，非英國出生人口佔全國人口13%，非英國白人則佔全國人口20%。

## 英國人口出生地一覽

於2011年，英國人口中有750萬名人士是在其他國家出生。當中三分一出生於歐盟國家，包括波蘭（58萬），愛爾蘭（40萬）和德國（27萬）；五分之一出生於南亞，包括印度（69萬），巴基斯坦（48萬）和孟加拉（21萬）；六分之一出生於非洲，包括尼日利亞（19萬）和南非（19萬）。

自九十年代開始，移民人口令英國社會變得更為多元化，但同時亦改變原有的社會模式和身份認同，對個人、社會和政策都帶來很大變化。要令不同族裔、宗教、文化背景人士能生活於一個共融社會，殊不容易。社群之間的互動，亦往往會帶來衝突和矛盾。移民人士來自的國家、居留年期和入境的原因，也會直接影響他們的公民身份，與及其所享有的權利和社會參與程度。有見及此，英國政府於不同時期，推出針對性的政策，處理移民和多元種族所帶來的問題，目的是要促進建立共融社會。但進入討論共融政策的成效前，我們必須了解何謂「移民」。

## 移民的定義

社會並未能對移民採納一致的定義，普遍根據出生地、國籍和/或居住年期而定。有些針對移民的研究，更將本地出生但其父母並非本地出生的兒童界定為移民。很多時，不同的研究和政策討論，會把移民、入境者和外國人互相通用。

英國情況與香港相同，法律上並沒有界定何謂移民，只有根據居留權和國籍而釐訂公民身份以及相關的權利。於2011年人口普查中，英國政府把移民人口界定為：於外國出生、持有外國護照、或於普查前一年並不於英國居住。納入「移民人口」類別的受普查人士須為英國固定居民，即於英國和威爾斯居住不少於12個月。這定義等同於聯合國對“Long term international migrant” (LTIM) 的定義 (The University of Manchester, 2013)。

### United Nations definition on “Long term international migrant” (LTIM):

A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year [...] so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence.

未能訂立統一的定義，令社會無法全面掌握移民人口的數據作分析和研究。此外，若政府在不同政策，使用不同定義，更會導致某些移民社群，因沒被涵蓋於定義之內而未能得到保障。市民亦會因沒有統一的定義，而根據自己的思維去判斷不同社群是否合理居留和應否給予他們相關權利保障，令不同社群更容易被標籤和受到歧視。

## 移民狀況與公民權利

《國際人權法》為政府釐訂對不同人權保障的義務。締約國需將國際人權準則呈現於當地法律之內，各國政府能根據當地狀況加以實踐。社會普遍對有關基本生命權的保障，都能達成共識，而對其他人權保障所涉及的範圍和程度，則很多時基於公民和非公民身份作區分。

移民在英國的權利(包括能否逗留英國及相關時限、工作權、使用公共服務權、領取住屋津貼權等)，是基於他們的國籍和入境狀況。基本上關係到他們到英國定居的原因、其工作狀況、家庭狀況，以及其他因素，包括年齡、婚姻關係、有否接受其他人士財政支援、入息、專長和技能(Equality and Diversity Forum, 2011)。

居住時期的長短和性質，亦直接影響移民所享有的權利。移民所得權利的保障程度，主要與三個層面掛勾，包括身處地(presence)、居住地(residence)和國籍/公民地位(citizenship)(Sabates-Wheeler & Feldman, 2011)。每位身處英國的人士，都能夠得到最基本緊急醫療服務；而其他權利，如教育和政治參與，就必須是居民才能享有；而涉及國籍/公民地位的權利，其條件則通常涉及永久性居民身份。

居留原因(如工作、學習、家庭團聚)是影響移民所得權利的另一重要因素。在英國，不論父母的移民狀況，所有兒童均可享有學習權利。這相對享有其他社會服務的權利，如醫療，是較為容易。值得注意的是，基於家庭團聚理由移居英國的婦女，由於多是依靠家人和基於多重背景因素而未能容易投入英國就業市場，因此不能於個人層面得到工作和社會福利的保障。

移民人士的原居地，亦會影響他們所得的權利。為了改善歐盟成員國的就業率和建立一個民主、自由和尊重人權的體制，歐盟15個成員國簽署了《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam)，並於1999年正式生效。根據條約，歐盟公民在英國能享有自由遷移和工作權利。

## 共融政策 — 將權利具體化

「移民」基於其遷移歷史、背景和原因，並不是單一社群。因每人所享有的權利不同，移民社群參與社會事務的程度亦因此不同。未能擁有當地國籍和公民身份的移民，往往不能參與政治活動；未能得到社會福利的移民，有可能連基本生活保障也受到威脅。然而，享有權利與實踐權利之間的落差，是另一個問題。

由於沒有對移民界定清晰的定義，很多移民社群因此不能確定自己的社會位置。模糊的身份不但阻礙他們認識自身權利，更難對社會產生認同，影響社會共融。有調查發現，英國少數族裔移民婦女社群雖然享有同等權利，但語文能力限制他們認識社會權利，更令他們無法參與政治活動 (Gill, Shankar, Quirke & Freemantle, 2009)。

移民來自不同地方，有著不同的種族、宗教和文化背景，社會大眾未必能全面認識和接納他們。甚至由於世界其他地方發生的事件，而對一些族群產生歧視和敵意。如911襲擊事件後，英國便發生針對回教徒 (主要來自南亞和中東移民) 的衝突。2004年，東歐多國加入歐盟後，令移民英國的東歐人數不斷上升，對社會和就業市場構成壓力，令英國大眾對東歐人產生敵意。

**英國的經驗反映，能否行使權利，有賴移民社群對自己的權利有所認識、對身處的社會有所認同和有能力和空間參與社會；而社會大眾亦需要對移民社群有所認識。政府更須履行責任，保障不同社群，於社會層面促進社群之間的交流。若社會並沒有開放空間及投入足夠的資源和力度處理矛盾，弱勢社群便會被社會排斥或自我孤立。**

## 共融社會的四大概念

以上談及的情況並不是英國獨有。多數社會發現移民因社會經濟狀況、文化差異、對法律和政治權利的認識，以及與大眾之間互動的因素，而未能融入社會。針對以上問題，促進社群之間的共融，應着重以下四大範疇：

- 社會經濟融合 (Socio-economic integration)

**成功的共融社會，取決於移民社群能否參與就業勞動市場以及其他相關因素，如接受教育機會和培養其語文能力。**適當的就業保障和溝通能力，不但能保障移民的生活，更能擴闊其社會層面和與大眾互動的機會。

- 文化共融 (Cultural integration)

**社會大眾不能只單方面要求移民社群採納移居國的價值觀，更需提供空間讓不同社群，於合法和人權基礎下，進行原有的習俗及文化活動。**社會應在建立多元文化的框架下，尊重不同社群的需要；以平等和免於歧視原則，保障不同社群的文化特質。

- 司法和政治參與 (Legal and political integration)

移民能否歸化移居國，其國籍會直接影響其身份認同和所得權利。不同國家的經驗普遍發現，移民社群參與政治活動和於民主體制下參與選舉的程度甚低。一方面移民未必來自相同政治體制的國家，未必具備政治參與的經驗；另一方面，語文能力、知識和時間亦限制部份移民認識政治體制和參與社會事務。因此社會需提升移民的政治知識，方能鼓勵他們參與社會事務。**移民投身公民社會非常重要，其參與有助他們認識社會，進一步參與社會不同持份者的討論，同時實踐他們應有的政治權利，從而確立自己的社會定位和身份。**

- 接收社會對移民的態度 (Attitudes of recipient societies)

**共融是一個雙向過程，移民和社會大眾需要於平等的基礎上互相認識和溝通。政府制定政策以消除歧視和禁止種族主義也相當重要。**

---

(Entzinger & Biezeveld, 2003)

## 歐盟共融政策框架和英國實踐的成效

針對不斷上升的移民數字，歐洲多國都面對移民共融這課題。整理各國的經驗，歐盟制定了一套共融政策的框架“Common Basic Principles”(CBP)，並於2004年採用。歐盟各成員國能根據框架和國內實況，制定相關的共融政策(European Council, 2004)。CBP共有11條基本原則，並列出共融政策的目的，包括人權保障、確定公民身份、實踐權利、促進社會良性互動等，其保障範圍涵蓋就業、教育、語文、社會參與、消除歧視，同時要求成員國評估共融政策的成效。

歐盟委員會於2007年的報告中，更帶出移民共融主流化(mainstreaming immigrant integration)的概念。主流化理念在於政府以及政策制定人士，在制定所有政策時，必須考慮移民社群的需要。

英國政府並沒有一套共融政策，但於不同範疇推出與CBP相符的政策以提升權利保障，建構共融社會。

| 歐盟共融政策                           | 英國政策和成效                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 促進社會和政治參與，加強與大眾及政府溝通(CBP1,6,7,9) | <ul style="list-style-type: none"><li>• 所有移民均享有政治自由，參與政黨的權利和結社自由。移民組織亦可以申請公共資助。</li><li>• 雖然政府主動以不同語言知會他們有關的權利，然而移民組織並沒有被納入諮詢架構之內。</li></ul>                                                                                                                                                   |
| 建立公民身份認同(CBP2,4)                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• 移民能否擁有公民身份及歸化國籍，其所需要的時間基於其移民原因和原居地。</li><li>• 移民亦須通過對英國的歷史，社會價值的認識和接納的測驗。有評論認為測驗得分困難。</li></ul>                                                                                                                                                        |
| 參與就業市場(CBP3)                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• 移民人士(撇除受歐盟條約保障而非英國移民法管制的歐盟成員國的移民)，如非選擇自僱，可平等參與就業市場。參與就業市場會令移民更容易延長工作許可簽證。</li><li>• 移民亦與本地僱員一樣，有參與工會的權利。</li></ul>                                                                                                                                     |
| 提升教育機會，及國家/官方語文能力(CBP4,5)        | <ul style="list-style-type: none"><li>• 兒童普遍享有教育的權利，移民後代接受高等教育的機會有所提升(Department for Children, Schools and Families, 2010)。</li><li>• 政府為少數族裔和移民學童就學習英語(English as an additional language)和融入英國學校(Ethnic Minority Achievement Service)釐訂指引和成效評估。政府亦推出政策，要求移民學習英語和通過英語能力測試，確保其基本英語水平。</li></ul> |



| 歐盟共融政策              | 英國政策和成效                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 促進平等，消除歧視 (CBP8)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>英國於1965年通過《種族關係法》(Race Relations Act 1965)立法禁止種族歧視。其後《種族關係法》和其他反歧視法例合併，於2000年通過《平等法》。《平等法》的保障範圍更進一步包括性別、種族、殘障、宗教、性傾向、年齡等。法例亦保障移民於工作、教育、公共服務等範疇上免於因為種族、宗教和國籍等因素所招致的歧視。英國的《平等法》對不同形式的歧視能作出較全面的定義和概念，並設有執法和評估機制提供保障。同時亦註明如受保障的群體於不同公共服務、工作和活動上不能享有公平參與的機會，就必須實施「積極行為」(positive action)對受保障的群體作出支援，令所有社群得到平等機會。</li> </ul> |
| 評估共融政策成效 (CBP10,11) | <ul style="list-style-type: none"> <li>政府部門和公營機構必須就實施的政策，進行「平等影響評估」(Equality Impact Assessment)，分析政策對包括移民在內的不同社群的影響。</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                               |

### 反移民情緒對共融社會的挑戰

近年歐洲經濟衰退，由歐盟其他經濟較差的國家移居到英國的移民人數增加，加上英國本身經濟未見好轉，英國人民對移民的負面情緒越來越高，右翼政府的民族主義亦不利移民。聯合政府上台後，便接二連三推出不同政策，限制移民人數和限制移民使用社會福利的權利。

### 針對移民的語文政策和家庭團聚權利的措施

擁有國家/官方語文能力，對認識和融入移居地社會，從而參與社會事務的重要性不容置疑，但在英國，這方面的能力卻成為限制移民的門檻。**2013年開始，所有家庭類簽證申請人，必須通過“Life in the UK Test”，測試申請人對英國的認識和英語能力。測驗主要針對歐盟以外的移民家庭，變相令家庭團聚更困難(The Guardian, 2012)。**由於移民的英語水平提升，政府提供的翻譯服務因此減少，對當地的少數族裔人士亦產生不便。

### 經濟貢獻與社會保障權利掛勾

英國政府將工作和社會福利權掛勾，社會保障政策建基於工作動力和社會貢獻之上。市民必須要通過測驗，證明具備找工作的能力和熱誠，方可申請和獲批與入息相關的社會福利，如住屋和醫療。英國政府聲稱為保障社會福利制度的完整性，於2013年12月，推出更嚴苛的英文測驗，測試移民的英語程度，能否達到英國就業市場的要求(BBC News, 2013c)。換言之，英語能力差的移民，本身已面對非常大的求職困難，在語文測驗的要求下，現在更無法得到社會福利保障。

進一步針對歐盟移民潮，尤其是來自羅馬尼亞和保加利亞的移民，英國政府更考慮破壞與歐盟訂立的協議，計劃於今年四月開始限制歐盟移民的住屋福利。歐盟移民居於英國後首三個月內失業，只會得到半年支援，若受助人最終未能重投就業市場，便需要離開英國(The Guardian, 2014)。

英國的狀況反映出人民於經濟不景時對公共開支和用法特別敏感，社會福利開支被認為是政府把自己的財產與其他人分享。為了減低社會對福利的負擔，社會保障由社會責任變成個人問題，每人需對自己的生活負責。因此除了沒有工作能力的一群，社會上每個人都必須工作。福利制度亦因此建基於工作之上。即使社會對有需要的人士作出支援，保障的程度都不能高於努力工作的窮人。

討論移民和福利問題更為複雜。移民能否享有社會福利保障及其受保障的程度，一方面是基於所賦予的權利，另一方面涉及社會大眾對移民社群的印象和對社會福利政策及移民政策的意見。很多涉及移民的政策均需要從雙方角度作出考慮，例如家庭團聚議題中，《歐洲人權公約》第八條列出家庭生活需得到尊重，但同時需考慮國家和國民的安全和經濟狀況 (Council of Europe, 2010)。如果社會只着重經濟影響，便會忽略家庭生活和家庭成員支援移民家庭的重要性。

很多時社會忘記了移民社群的多元性，當中包括不同年齡、性別、族裔和宗教人士。移民生活狀況不單是個人問題，社會結構對移民的融入和參與，也有顯著的影響。以移民婦女為例，她們可能需面對移民身份和作為女性的雙重歧視，其文化和宗教習俗可能限制了她們的社會流動，令她們投入社會就業更困難。

縱然英國政府對移民的取態，直接影響移民行使權利的程度，不過，英國有責任履行不同國際和歐盟的人權公約，藉此保障移民基本權利。歐盟的共融政策框架，包含由界定問題、訂立和推行共融政策，以至評估成效的指示，加上英國擁有較全面的《平等法》，給予公民社會空間和力度去監察政府，令公民社會的監察對移民社群的保障有很大作用，這點與香港的情況截然不同。



#### 參考資料

- BBC News (2013a). *How British is Britain?* 30 September 2013. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-24302914>
- BBC News (2013b). *Net migration into UK increases – Office for National Statistics*. 28 November 2013. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-25135418>
- BBC News (2013c). *Migrants quizzed on English skills before benefits*. 13 December 2013. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-25360167>
- Council of Europe (2010). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Retrieved from <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>
- Department for Children, Schools and Families (2010). *Drivers and Challenges of Raising the Achievement of Pupils from Bangladeshi, Somali and Turkish Backgrounds*. UK: London.
- Entzinger, H. and Biezeveld, R. (2003). *Benchmarking in Immigration Integration*. Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.
- Equality and Diversity Forum (2011). *Refugees, migrants and the Equality Act 2010*.
- European Council, (2004). *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy*. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU\\_actions\\_integration.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm)
- Gill, P., Shankar, A., Quirke, T., and Freemantle, N. (2009) 'Access to interpreting services in England: secondary analysis of national data', *Public Health*, 9, 12.
- Sabates-Wheeler, S. and Feldman, R. (2011). *Social protection and migration – Claiming social rights beyond borders*. UK: Palgrave Macmillan.
- The Guardian (2012). *UK migrants to face 'patriotic' citizenship test*. 1 July 2012. Retrieved from <http://www.theguardian.com/uk/2012/jul/01/uk-migrants-patriotic-citizenship-test>
- The Guardian (2014). *Government announces limits on EU migrants' benefits access*. 20 January 2014. Retrieved from <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jan/20/government-limits-eu-migrants-benefits-access>
- The University of Manchester (2013). *How can we count immigration and integration*. UK: ESCR Centre on Dynamics of Ethnicity.