



欧盟内部难民配额机制的困境及其应对

——基于技术治国主义视角的分析

● 李以所

【摘要】难民问题是目前欧盟面临的众多挑战之一。考虑在难民接收和经济补贴方面存在的诸多争议,改革欧盟内部难民配额机制的呼声日益强烈。基于技术治国主义的视角,可以设计一种新的配额机制,将从第三国接收难民与欧盟基金的支付结合起来,这样既能够实现欧盟财政资金的有效分配,还可以促进难民的理性流动。这是在现实情况下相对完美的妥协性的问题解决方案。

【关键词】欧洲难民危机;共同移民和难民政策;避难政策;难民配额

【作者简介】李以所(1973—),男,中国社会科学院中德合作中心副主任、欧洲研究所副研究员,德国国家行政学院(DUV-Speyer)管理学博士,中共中央编译局政治学博士后,研究方向为政府治理的变革与创新、政府与民间的合作伙伴关系。

【中图分类号】D81;C936

【文献标识码】A

【文章编号】1003-2606(2019)20-0104-06

DOI:10.19572/j.cnki.lidkx.2019.20.032

一、引言

鸟择良木而栖,人选善地而居。富庶和安定的欧盟国家,正是处于战乱纷扰和政治动荡中的国家民众的心仪之地。2010年年底,“阿拉伯之春”运动爆发,相关地区的难民和经济移民开始进入欧洲寻求新家园,其人数逐年增加,乃至形成移民潮。这成为近年来欧盟各国政府和社会所面临的最为严峻的挑战之一。因为远道而来的难民和移民并非短暂的“到此一游”,而是怀着对美好未来的期待,意欲取得在梦想之地的永久居留权。

作为欧盟最具代表性的国家,德国面对“远方来客”的最初态度是积极且乐观的,希望这些外来者能成功实现与当地族群的融合,为国家和社会的良性发展注入新鲜力量。但残酷的现实是,外来者并无融合意愿,却逐渐平行发展为当地的另一个社会,原本大致和谐团结的社会氛围也开始出现渐进分裂的风险。此外,现有的移民和难民作为“领路人”,在可预见的将来,定会导致更多的外来者涌入。无望的经济、频仍的内战、在中东或中非多次爆发的地区冲突等,很快又会导致迁徙运动的加

剧。欧洲政治避难的传统以及在文化中根植的多元、包容的价值观念,促成了欧盟多数公民面对难民的美善情感,在德国甚至一度形成了有违其民族性格的“欢迎文化”,这都造成了对政治家们的舆论压力,他们不得不采取更积极的难民政策,从而进一步激发了难民涌入欧洲的意愿。不过形势很快就急转直下,人口密集、地域狭小的欧盟诸国面对蜂拥而至的难民开始不堪重负,欧盟民众的热情好客已然不再。理想尽管很丰满,但最终还是要归入骨感的现实,因接受难民而导致的配额冲突和恶性竞争等问题已成为欧盟诸国执政者所面临的严峻挑战和考验。

二、问题的现状

截至2017年年底,在全世界范围内大约有6.85亿难民,其中约4000万人没有越境,仅在本国内部逃难,而80%难民的逃亡目标是邻近国家,涌入欧盟的难民占比并不高,而且在未来几年内进入欧盟的难民数量将会明显减少。尽管如此,难民涌入欧洲的问题还是被舆论强烈关注,在欧盟各成员国国内也是公共政策讨论的重要议题。

欧洲难民数量的持续增长是从2012年开始的,在2015年和2016年分别达到了最高峰,2017年登记的难民申请者数量开始明显减少。难民的来源国主要有叙利亚、阿富汗和伊拉克,还有少量难民来自伊朗和中非国家。

难民数量急剧减少的主要原因是欧盟通过部分成员国的倡议而采取了一些措施,使移民以及涌入欧盟的难民受到了限制。不再好客的官方态度降低了本来打算进入欧洲的难民的意愿,同时欧盟成员国对边境的关闭也迫使多数难民改变其逃亡路线,欧洲难民的数量因之在整体上得以减少。

自2018年6月起,意大利开始采取阻止难民进入其海岸的行动,并设立4600万欧元的欧盟信托基金非洲项目,用以支持利比亚边防部门及其海岸警卫队控制非法移民,这也直接导致了逃抵欧洲的难民数量下降。意大利政府采取的边控措施使传统的地中海偷渡路线转向了西班牙。2016年,约有18万难民横渡地中海抵达意大利,到了2018年底,则降至2.3万人。而在同一时段内,横穿地中海进入西班牙的难民数量急剧增加,从早期的8000人增长至5.5万人。

其他处于欧盟边境线上的国家也采取了措施,阻止难民涌入。2016年3月20日,欧盟与土耳其达成协议,规定所有从土耳其海域到达希腊群岛的难民将被拘留,然后遣返至土耳其,但如果这些难民在希腊成功申请庇护则可被豁免,因此很多难民迄今仍滞留在希腊诸岛,对其申请的处理过程由于系统的超负荷运转而变得非常缓慢。匈牙利则在与塞尔维亚和克罗地亚接壤的边境修建了长达175公里的隔离墙。同样,保加利亚也在与土耳其的边境线上修建了隔离墙,还增加了边防驻军的数量。深受难民问题困扰的西班牙也试图通过更加严格的边境政策以及与摩洛哥等国家签订双边遣返协议来减少难民数量。

如果考虑本国的人口规模,2017年欧盟各成员国中,受理首次避难申请数量最多的国家是希腊和塞浦路斯,每百万居民中分别有5295例和5235例。其他超过欧盟平均数的还有卢森堡、马耳他、奥地利、德国、瑞典、意大利和法国,从3900例到1300例不等。

从接受难民的绝对数量来看,2017年德国受理了共计19.8万的难民资格申请,占欧盟总申请人数的31%。其他约50%主要分布在意大利(12.7万人)、法国(9.1万人)、希腊(5.7万人)、英国(3.3万

人)、西班牙(3万人)。由此可以看出,避难申请的首次提交大都是在西欧诸国进行。同时观测从2015年初到2018年中期的避难申请数量,会发现自2017年起,希腊、西班牙、法国和塞浦路斯的避难申请人数开始逐渐上升,而同期在意大利、匈牙利、奥地利、德国和保加利亚的申请人数则有下降的趋势。这种变化应和相关国家实施了新的边境政策有关。^[1]

在实践中,欧盟各国接收第三国难民的情况非常复杂,并没有明确和细致的标准来指导具体操作,这导致了欧盟各国接收难民数量的极大不同。^[2]此外,欧盟各国对避难理由是否成立的认定也存在较大差异,这也造成了各成员国获得居留许可的难民和被遣返的难民在数量上的失衡。

在欧盟各成员国的政治和社会层面,还存在诸多关于难民和移民的争论。尽管很多时候这些争论大都基于情感而非理性,但考虑选票的政治家们却不得不就此做出反应。各国国情不同,政治家们的价值取向不同,这些反应自然也就存在差异。这种差异进一步导致了欧盟共同移民和难民政策的混乱,进而逐渐演化成为棘手的社会问题。如何才能使欧盟各国对移民和难民问题理解达成共识,使已几乎陷入僵局的难民接收得以继续向前推进,使欧盟各成员国之间的难民再分配谈判能够顺利重启,是摆在欧盟各国领导人面前的一项紧迫任务,也是本文基于技术治国主义的视角试图解决的一个问题。

三、欧盟共同移民和难民政策:现实及最新变化

自1999年起,伴随着持续扩展的“欧洲共同庇护制度(CEAS)”,欧盟的共同移民和难民政策逐渐形成了一个最低起点的共识,即通过进一步调整欧盟各国的庇护立法,使各国认定避难的标准协调一致,在实践中借助有效且充分的合作,增强欧盟国家之间以及欧盟与非欧盟国家之间的凝聚力和责任感。^[3]

相对于其他政策领域,欧盟的共同移民和难民政策具有相当明显的独立性,但这种独立是相对的,不是绝对的,它与其他政策之间必要的交叉联系是不可避免的。这样就可以根据不同形式的政策联合进行资源转移,以支持各成员国的融合努力。比如,欧盟在教育、劳动市场、住房和去歧视化等政策领域内就有与移民和难民政策相结合的可能。尽管这些方面大都属于各成员国自主负责的权限范围,但欧盟还是有很大的余地为各成员国的

地方公共机构或民间组织提供必要的支持。

欧洲共同移民和难民政策的核心是欧盟避难、移民与融入基金(AMIF),其2014年至2020年期间的预算额度达31.37亿欧元,欧盟委员会直接或间接对基金进行管理。除丹麦外,所有成员国都有基金的参与权。基金目标是促进欧盟各国根据国内劳动力市场的需求,合理、合法、有效地引入移民,并努力实现移民与当地社会的融合,对非法移民则采取有力的手段予以遣返。在紧急情况下,该基金可直接给予相关成员国经济援助。该基金最初规定每年的直接援助为1750万欧元,随着难民问题在欧洲的凸显和恶化,到2017年年底则增加为4025万欧元。

2015年5月,欧盟委员会主导的《欧洲移民议程》,强调了所有成员国团结起来进行难民接收的必要性,形成了难民名额分配的临时方案,以此来确保各成员国能公平且均衡地参与共同目标的实现。按照这个方案,欧盟必须在两年内对来自意大利和希腊的4万名避难申请者进行再分配,这个数字占2015年难民资格申请总量的40%。该议程在难民危机最严峻的时刻推出,是整个欧盟应对时艰最重要的官方文件。2015年9月,欧盟又对该议程的目标数量进行了调整,并对各成员国提出了更具体的要求:各国要在两年多的时间内重新安置来自意大利、希腊和匈牙利的避难申请者约12万人。每接纳一名难民,收容国可得到6000欧元的补贴,意大利、希腊和匈牙利则得到每人500欧元的补贴,用以支付转移出境的费用。

2017年,欧盟又围绕该议程进行了避难政策架构的调整,同时陆续修补与完善了申根区内部边界管制体系和边境与海岸巡逻控制体系,从而产生了一个非义务性的难民重新安置系统。该系统的目标是帮助那些亟须庇护的难民通过合法且安全的途径进入欧洲,而不必穿越危险的地中海。以德国为首的部分欧盟成员国自愿承诺接收难民,对此欧盟前后拨款共计5亿欧元用于难民安置。但实际操作的效果却不够理想,两年间仅有3.2万名难民被重新安置,很多成员国采取了敷衍应付的策略,其中以中东欧国家为甚,尤其是维谢格拉德集团4国,斯洛伐克只是象征性地安置了16名,捷克接收12名,匈牙利和波兰则倔强地保持了接收为零的纪录,在事实上拒绝了参与该系统。而在欧盟内部,既非大国亦非强国的意大利和希腊却承受了极大的压力,仅在2017年就容纳了总计20万难民,

这实际上已远超两国的安置能力。这种反差证明了欧盟在整体性应对难民危机上的不成功。

欧盟多数成员国本来就没有参与该系统的意愿,而且这一制度在操作上也缺少欧盟其他政策指令的呼应与配合,这都导致了难民配额机制的空转或失衡。欧盟各成员国在难民安置问题上的巨大分歧,深刻影响了欧洲的政治和社会,直接破坏了欧洲的团结。

四、难民配额机制的改革方案

2018年4月,法国总统马克龙在斯特拉斯堡的欧洲议会就欧盟未来发展发表演讲,其间他提出了一个新建议,即欧盟应采用财政激励手段,将难民配额直接派发至全欧洲的地方乡镇中去。至于如何操作等具体细节,马克龙并没有给出清晰的表述,但他的建议在当前的政策讨论中已经引起了相关领域专家的重视和讨论。

马克龙的建议将难民问题的严峻现实与欧盟的政策改革需要进行了关联,这使找到恰当且有效的问题解决方案成为可能。基于这个思路,从操作层面上来说,整个欧洲的地方乡镇政府都可以申请接收难民,并由此得到欧盟财政预算拨付的补贴,而被纳入这一项目的每个难民也都可以从欧盟得到一笔个人补助。很明显,这种运作方式相对简便易行,每个成员国的财政预算都不会因之而额外产生费用。因接收难民而直接从欧盟获取经济支持的地方乡镇政府,还需保证专款专用,将补贴用于外来者与本地族群之间的融合。这意味着一些原本很难避免的官僚机制消耗被巧妙避开,欧盟的资助也做到了“物尽其用”,钱和人准确到位,地方经济发展和劳动力市场都被注入了新的活力。同时,欧盟原本用于促进团结和农业的支出,特别是欧盟的地区发展和农业基金则进行相应的缩减。因为这些基金自设立之时起就没有很好地实现其目标,各成员国之间的社会经济趋同并未因这部分开支而有所进步或改善。实际上,它们已演变为净支出国和净收入国之间的斗争和博弈。

如果将难民的管理绩效与欧盟的财政资金分配结合起来,就可以在欧盟必要的财政平衡和其面临的诸多紧迫挑战之间建立协同关系。同时,处于欧盟东部边缘的成员国的净流失问题对区域经济基础已造成了严重影响,由欧盟直接资助推进的现代化移民政策对他们而言将是一次绝好的机遇。此外,欧盟也可利用此番改革举措来克服右翼民粹主义形成的反一体化的政治阻力,进而在欧洲

的乡镇层面与属于地方派系的政治力量建立更加友善的关系。因为在传统上,欧洲的地方政治势力较之集中在各国首都的政治精英们更加务实,更讲究如何为当地争取具体的经济利益,他们对所谓强调政治正确的意识形态一贯就没有兴趣。

目前欧盟正在制订2020年后的财政计划,各派政治势力就此展开的预算谈判为前述改革方案的实现提供了最有价值的机遇。同时,英国脱欧的进程也使已形成的难民配额机制面临重整的考验,因承接难民潮而经历了执政危机的德国政府也会对现行机制的改革持积极促成的态度。这些都意味着陈规旧俗终将被打破,制度创新势在必行且为期不远。

(一)转移的可能性

为来自第三国的难民提供双重的欧盟补助有财政可操作性吗?实际上真正的难民数字又是多少?假设平均每年进入欧洲的难民人数有100万,那么就可进一步估计,从每年占用欧盟近1600亿欧元预算的农业和地区基金中转移250亿,即可满足难民安置的基本费用,因为每个难民一年的开支约计2.5万欧元。

在具体操作上,可以考虑如下方案。

选择方案1:每年每人补贴总数的一半,每月约1000欧元,可直接发放给难民本人;年终给接收难民的乡镇政府每人每年拨付补贴约计1.2万欧元。在这种管理制度下,难民可以或多或少地自行解决生活费用,地方乡镇则可节省为难民提供的资金预算,还能得到一笔专款助力难民融合。但可能出现的问题是,为难民支出的这笔预算在三分之一的欧盟成员国中都超过了其国民的平均净工资收入。这种给予难民的优惠待遇肯定会伤害国民感情,进而加剧民粹主义风潮的泛滥。此外,鉴于欧盟27国之间国民实际生活成本的高度差异性,这种方案极有可能促使难民向中东欧国家流动。当然,这符合方案制订者的初始预期和愿望。但从长远角度来看,对那些生活成本相对较高的欧盟成员国并没有好处,因为这些国家的部分地区也面临着人口负增长的问题,其特定的地区和乡镇还是很有兴趣接收难民的,比如在德国和奥地利境内的部分地方乡镇。

选择方案2:将难民补贴与接收国的实际生活成本差异联系起来做综合考虑。当难民被安置到生活成本相对较低的接收国时,其获取的补贴可基于该国的平均净工资水平向下调整,但最多不超过

500欧元,节余出来的资金则直接补贴给相应的地方乡镇,但当地政府应将这部分资金用于新居民的福利救济,比如向新居民发放必要的住房补助。这种方案的目的是吸引难民到这些国家去,对于地方政府来说同样也可以节省大量资金,因为其可以将这部分补贴在法定范围内进行重新调配,使之效益最大化。所以,这种方案会激发东欧和南欧相对欠发达的国家接收难民的积极性。

除上述解决方案所需资金外,欧盟在预算允许的范围内还有很大的可操作空间,用以支付在中期进行难民融合的费用,这也是通过现有的欧盟避难、移民与融入基金(AMIF)进行的,该基金目前持有31.37亿欧元的巨额预算。所以,双重叠加的欧盟补助可以非常智慧地引导移民潮的走向,同时也促使资金流向相对贫穷或经济结构失衡的地区。这样就可以将坏事变成好事,特别是对于欧盟内部以农业为主的地区和边境欠发达地区来说,原本的危机就转化成了机遇。

(二)甲乙双方的匹配机制

下一步需要解决的就是避难申请者和可能的接收国之间如何匹配的问题。一个方法是将选择权完全交给地方乡镇,由他们权衡斟酌并最终做出决定。申请者本人的主观倾向将被忽略不计,难民的分配完全是被动进行。在这种情况下,接收国可制定一系列的标准参数,比如年龄、性别、家庭状况、语言水平、文化程度等,并以此为基础,对避难申请者进行系统划分,再根据划分情况做出选择。

当然,也可以考虑其他方法,如把难民的个人倾向和可能接收方的意愿结合起来进行比对匹配。这种方法尽管在操作上略显复杂,但是从长远看却可能是一劳永逸的好办法。因为要是忽视了申请者的倾向性,近乎简单粗暴地对其直接进行所谓的分配,很可能会受到难民本人的抵触甚至反抗,这无益于从根本上实现难民融合。

至于如何组织实施甲乙双方的匹配,则可以考虑搭建一个中央数据库进行管理,通过这个数据库来确定难民和接收方集中匹配的系统标准,无论是难民还是地方乡镇,都能够相对简单地通过检索获取相关信息,进而完成自己的初步判断和决定。尤其是对难民来说,他们除了能够知晓可能接收乡镇的基本标准,还可以对这些乡镇的社会文化特征进行分析比对,进而了解自己现有的知识水平和语言能力是否能够在当地比较顺利地找到合适的工作

岗位。这些信息都会对难民在未来与当地族群的融合产生非常重要的影响。借助检索数据库实现的匹配,将会使难民融合问题得到事半功倍的解决。^[4]

这种匹配机制相当于应用了所谓的“延迟接受算法”或“稳定匹配算法”,只要正确使用这种算法,就应该能够实现一个稳定的匹配。其运作方式是:难民作为市场一方的个体,向作为市场另一方的乡镇发出“邀约”,因为该乡镇的诸多条件都和其个人偏好相匹配。而乡镇则根据当地行政或立法部门确定的标准,考核提出邀约的难民,谁最符合这些标准,谁就最有可能被接收。当然,邀约的合意并不意味着有法律约束力的立即接受,而是“延迟接受”,因为乡镇还可继续观察在匹配进程中是否还会出现更合适的邀约。每个被其偏好的乡镇拒绝的难民,则可“退而求其次”,向其他乡镇发出邀约。乡镇会从这些新邀约和已“接受”的邀约中做出选择,并拒绝其他申请人。这个程序进程会持续运转,直到没有邀约被拒绝为止。因程序运行会参照难民个人倾向的优先次序,所以最终肯定会实现最佳的分配结果。

另外一个替代性选择就是按照所谓的“波士顿机制”进行分配。就像该机制在择校中受到广泛应用一样,难民可列出其理想乡镇的排名表,相关乡镇会按照其排名的优先顺序选择接收,直至接收位置满额或将该乡镇列为首选申请者空缺为止。在每一个后续的第X步骤中,只会考虑那些尚未被接收的难民的第X愿望。每个尚有接收意愿的乡镇将会考虑那些将其列在第X位的申请者,然后将剩余接收位置按其优先顺序进行分配,直至接收位置满额或将该乡镇列为第X选项的申请者空缺为止。此时可能面临的问题是,在特定情况下,难民隐藏其真实倾向会有一些的好处,因为他们并不确定真实的表态就必然能实现其排位第一的选择。^[5]

有研究报告对难民在英国乡镇的再分配问题提出了类似的建议。报告人对此非常乐观,认为乡镇的多样性差异和难民的不同偏好会实现多种可能的匹配。乡镇的倾向是否真像报告中所提及的那么多样化,尚需实践检验证明。但毋庸置疑的是,乡镇对受过良好教育且具备一定外语能力的年轻难民有着强烈兴趣,这些难民也很容易在劳动市场中找到工作岗位,故可以与其理想中的乡镇较快达成匹配。同样,接收他们的乡镇也可以为其创造更好的环境和前景。而有一些申请人却因为年龄

和学历等问题,并不在乡镇的优先选择范围内,他们只能与那些同样不是难民优先选择的乡镇进行匹配。显然,这些不是那么理想的乡镇为之提供的条件和未来就不是那么乐观。长此以往,这种匹配机制运行的结果就是一种基于地域的族群之间的隔离和脱节,进而导致平行社会的产生。这有悖于欧盟力推的难民融合的方向和目标。

如何应对并避免这种情况出现也是一个重要问题,但相对于设计合理的难民分配机制的紧迫性,纠缠于解决这个问题的细节就显得不那么重要了,这完全可以在机制改革的过程中进行修补和完善。

五、结束语

将难民接收与欧盟为地方乡镇直接提供支持结合起来,可以较好地应对欧盟目前在不同领域出现的多种冲突。分歧最为严重的难民安置问题,争执激烈的欧盟预算谈判,日趋严峻的欧盟团结挑战,这些问题在英国脱欧的背景下都具备了进一步改革或完善的可能性。本文尝试提出的处理方案,有助于这些问题的部分解决。当然,任何问题的处理都难言尽善尽美,在实际操作中所面临的困难肯定是多样的。

首先,多年来欧盟的行政机构呈现出权力集中化和扩大化的趋势,尽管这是所有官僚体制都难以避免的一种常态,但在欧盟公民看来,这是不可接受和容忍的。尤其是难民危机爆发以后,欧盟执政者的表现严重损害了部分成员国的利益,甚至很多欧盟公民认为布鲁塞尔的官僚集团已失去了民主合法性。本文所建议的机制同样有导致欧盟的公共机构进一步陷入窘境的可能,例如欧盟避难、移民与融入基金(AMIF)的力量会被强化,因为它被赋予了额外的权限来管理难民再分配机制的运行。但这个机制也会使各成员国原本分散的区域性力量在彼此间建立联系,乡镇和次国家级的地方政府机构会因之在总体上得到加强。地方乡镇在欧盟政治层面影响力的扩大,将会形成对欧盟机构的有效监督和制约。

此外,难民分配与欧盟财政预算的结合,可能会促进公共财政资金更为有效的利用,并对各成员国容纳难民产生激励,这同样也有助于欧盟在相应的政策领域内展开改革。当然,在新机制实施的过程中,要保证接收难民的成员国原本计划支出的融合资金不被替代或挪用,这样来自欧盟基金支持的全面效果就不会被打折扣。很多地方乡镇也会将难民的接收与融合视为一种新形式的投资项目,一

方面可以高举人道主义旗帜得“名”，另一方面可以通过欧盟不菲的经济补贴获“利”，名利双收的预期可以极大地提高他们贯彻新机制的积极性。在欧洲地方政治层面，欧盟在社会政策领域内的威望和信用也会因之得到加强和提高。所以说，欧盟社会政策的成功强化以及通过统一支付而展现出来的欧洲团结，将会是这个新机制产生的重要效应。

毋庸讳言，这个设想中的新机制也有一系列问题亟待解决。例如，是否只计入第一次抵达欧洲的避难申请者，或者也计入已在欧盟国家境内逗留较长时间的申请者？“都柏林规则”规定避难申请者只能向其抵达的第一个欧洲国家提交庇护申请，因此难民只能在非集中的状况下进行甄别登记，那么他们的分配转移就会在欧盟全境内呈网状散开。这样一来，是由派出国还是由接收国来承担其转移费用，以及如何就这些费用进行补偿，都是需要进一步商讨的问题。

此外，还要建立一个中央数据库并确定相应的分类管理办法。原则上，欧盟避难、移民与融入基金(AMIF)可以充任第一个协调中心。尽管匹配运算的技术操作并不复杂，但部分敏感数据的安全保护以及数据库检索使用的快速有效都必须得到充分的保障。一般来说，操作检索数据库进行匹配应该由难民首次登记地的公共机构完成，但存在过程不够透明、实操欠缺公平、程序冗长繁复的弊端。故通过使用互联网平台或智能手机应用程序进行效果会更好，避难申请者几乎可以在任何地点自主使用这些应用程序。这种方式在公共管理领域中已逐渐风行，欧盟对此也持明确的赞同态度并多次号召推广。所以，在难民配额机制内推行这些应用，不仅不会遇到任何阻碍，而且可以作为检验新机制是否稳妥无忧的试金石。

最后的关键问题是遇到不合作或损害配额机制的情况怎么处理。在不参与该机制的情况下，没有接收意愿的乡镇不会得到财政转移支付，但自负其责，这不会成为多么严重的问题。可是，如果难民拒绝参与，问题就比较难处理。只要确立了以双重匹配为基础的配额机制，就是没有明显偏好且无意愿参与再分配的难民，也会被指派给有兴趣的乡镇。如果不采取强制措施实现匹配，那么他们是否有权利继续留在首次登记地或当前居留地？这也是一个值得再深入讨论的两难问题。

关于损害配额机制的处理问题，这方面典型的事例是难民在没有告知欧盟相关部门的情况下，事

实上离开接收地迁徙至他处之后，相关乡镇继续接受或持有财政补贴。因此，建立相应的监控系统是必要的，难民和地方乡镇都应被纳入其中，根据具体情况，欧盟有索回或追讨相关补贴的权利，以此来保证新配额机制运行的有效性。因为在崇尚人员自由流动的欧盟内部，并不能限制或阻碍已被确认资格的难民从一个成员国流动到另一个成员国。

尽管存在各种必要的前提条件和交易成本，这种配额新机制还是可以作为一体化的解决方案，为后续模式的完善和政策辩论提供一种思路和方法，深受难民问题困扰的欧盟各国亦必将从中受益。当然，即便如前所述提出的初步方案被真正应用，也不能忽视在难民融合过程中将会出现的各种不可预知的困难。前面所建议的方案就是基于正面意义上的技术治国主义的视角，去探寻有助于成功融合或改善融合所需要的条件，依此而确立的解决方案恰恰就是一种并不完整的修补机制。政治、经济和文化冲突的状况无法轻易地通过难民分配政策予以解决，如果探索的大方向具有一定的创新性和可行性，那就应该是一个值得肯定的尝试。

参考文献：

- [1] 闫瑾, 籍正. 欧洲难民治理的困境及其对欧洲一体化的影响[J]. 国际论坛, 2019(1): 18-32.
- [2] THIELEMANN E R. Why Asylum policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing [J]. European Journal of Migration and Law, 2004 (6): 47-65.
- [3] 伍慧萍. 难民危机背景下的欧洲避难体系：政策框架、现实困境与发展前景[J]. 德国研究, 2015(4): 4-21.
- [4] JONES W, TEYTELBOYM A. The Local Refugee Match: Aligning Refugees Preferences' with the Capacities and Priorities of Localities [J]. Journal of Refugee Studies, 2018, 31 (2): 152-178.
- [5] ECHENIQUE F, YENMEZ M B. How to Control Controlled School Choices [J]. The American Economic Review, 2015, 105(8): 2679-2694.

责任编辑 介明菊

E-mail: ldxjyj@163.com

电话: 0371-63919054