

# 维谢格拉德集团与欧盟团结问题

## ——以难民危机为例

王弘毅

**摘要：**自从欧盟扩大以来，新老成员国一直在历史认知、身份认同、利益分配、价值观等多个方面存在矛盾。2015年下半年开始爆发的难民危机进一步激化了这些矛盾。特别是中东欧的维谢格拉德集团，其成员国在难民问题上立场一致，态度强硬，坚决反对欧盟的强制性难民配额方案，对欧盟团结构成了巨大挑战。

**关键词：**维谢格拉德集团；欧盟团结；难民

**作者简介：**王弘毅，华东师范大学中东欧研究中心博士研究生。

### 一、问题的提出

2015年欧洲难民危机的爆发成为了全球焦点，亦引发了欧盟内部各成员国之间的种种分歧。以维谢格拉德集团（Visegrad Group）<sup>①</sup>为代表的中东欧国家，将难民问题与保存本国文化、维护本国主权的问题联系到了一起，这种政治认知逐渐在全欧蔓延。<sup>②</sup>随着难民危机的持续发酵，维谢格

---

基金项目：本文系2017年度教育部国别和区域研究2017——2018年度基础研究型课题“V4集团区域合作机制及作用研究”的阶段性成果。

① 维谢格拉德集团最早是由波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利三国于1991年2月在匈牙利维谢格拉德城堡会议上成立的一个松散的政府间合作组织，起初旨在加强彼此间合作，共同应对苏东剧变后东欧局势以及为加入欧盟做准备。在1992年12月捷克和斯洛伐克分别独立后，该集团成员国由三个变为四个。参见孔田平：《维谢格拉德集团的地位与中欧的未来》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2015年第4期，第74页。

② Milan Nic, “The Visegrád Group in the EU: 2016 as a turning point?”, *European View*, Vol.15, 2016, pp.281-290.

拉德集团在欧盟内部始终作为一个凝聚的力量共同发声，坚持反对强制性难民配额方案，这成为继英国脱欧之后欧盟内部出现的一大分歧。从本质上看，此次危机既成为了维谢格拉德集团与布鲁塞尔针锋相对的导火索，也成为了检验欧盟团结的试金石。纵使2018年6月欧盟峰会最终在法国的斡旋下达成一项难民协议，看似平衡了各方利益诉求，但实质上并未改变自难民危机爆发以来暴露出来的横在欧盟老成员国与维谢格拉德集团为代表的成员国之间的历史性、文化性和现实性隔阂。

事实上，自难民危机爆发以来，学术界对于欧盟团结问题的研究成果众多。绝大多数观点集中在欧盟内部的体制弊端、东西部之间的经济发展差异、价值观认同以及国家主权和联邦主义之间的张力等因素。这些分析都是从较为宏观的视角探讨影响欧盟团结问题。例如，王鸿刚认为，近年来欧洲面临的债务、难民、恐怖袭击和认同等多重危机的缘由在于欧盟的结构性难题，主要表现在以下四个方面：主权与超主权之间的二元性选择困境；欧洲一体化不断扩大与深化之间的平衡困境；欧盟内部决策的民主和效率之间的两难；欧盟整体上同一与多元之间的矛盾。<sup>③</sup> 这篇文章从综合性视角分析了影响欧盟团结的因素，但此类分析往往停留在理论层面，缺乏具体细致的案例分析。

另有少数学者探讨了中东欧国家在欧盟中的地位与利益诉求，包括在国家实力、主权观念、难民态度及其在欧盟内部的利益诉求的差异性。例如，朱晓中指出，2004年欧盟东扩以来，在经历了10年的学习和趋同进程之后，许多中东欧国家在欧盟内部的影响力不断提高，在欧洲政治和经济生活中的正向影响力也得到前所未有的提升，许多中东欧国家不再甘做欧洲大西洋共同体中的小伙伴，而是越来越雄心勃勃地致力于塑造平等关系。<sup>④</sup> 该文将中东欧国家作为一个整体利益，因此对中东欧地区内部不同国家或集团间利益诉求的差异性难免有所忽视。孔寒冰认为，在欧盟内部，一体化没有也不可能消除新老成员国家的利益差别；回归欧洲之后，中东欧国家在欧盟内部更急于出头，更加计较自身的利益。<sup>⑤</sup> 该文深入地

③ 王鸿刚：《欧盟的结构性难题与一体化的未来》，载《国际展望》2018年第2期，第15页。

④ 朱晓中：《欧盟东扩10周年与中东欧国家在欧洲的利益》，载《国外理论动态》2014年第7期，第95页。

⑤ 孔寒冰：《从差异和历史角度观察中东欧与欧盟的关系》，载《欧亚经济》2017年第3期，第17页。

分析了横在来自中东欧地区的欧盟新成员国与西欧地区的欧盟老成员国之间的利益矛盾,但并未深入分析双方在难民问题的分歧。姜珺指出,长期以来,由于来自中东欧地区的新成员国和西欧老成员国之间在经济发展水平、地缘政治环境、历史经验和政治文化等方面存在差异,为了捍卫国家利益,消除“二等成员国”的感觉,中东欧国家在一些涉及其利益的问题上与欧盟老成员国进行了博弈,从而给欧盟团结、决策进程和欧洲一体化的深化带来了挑战。”<sup>⑥</sup>黄丹琼从民粹主义视角切入,深入分析了中东欧国家对欧盟的离心倾向。<sup>⑦</sup>但作者仍然将中东欧视作一个整体,并着重从中东欧地区当前兴起的民粹主义思潮和民粹主义政党的上台方面出发,将这种社会和政治思潮视作欧洲怀疑主义、极端民族主义和排外主义外交取向的思想来源,缺乏对于现实利益问题的深度分析。

国内学界普遍将来自中东欧国家视为破坏欧盟团结的重要因素,但是在具体案例选取和分析视角方面忽视了中东欧国家内部差异,进而忽略了它们对欧盟团结影响程度的差别。概而言之,本文认为维谢格拉德集团才是对欧盟决策和欧盟团结具有重要影响的力量,最为值得关注。基于此,本文探讨的问题是:欧盟体系中国家集团<sup>⑧</sup>的利益表达如何影响欧盟团结?特别是在难民问题上,维谢格拉德集团与欧盟老成员国之间的分歧是什么?这种分歧如何影响欧盟的团结?。

## 二、维谢格拉德集团的利益诉求与欧盟内部分歧

### (一) 维谢格拉德集团在欧盟中的地位与利益诉求

维谢格拉德集团的运作机制纯粹依靠政府间合作方式,采用轮值主席

<sup>⑥</sup> 姜珺:《中东欧国家在欧盟的利益诉求和利益博弈》,载《国外理论动态》2018年第8期,第93-94页。

<sup>⑦</sup> 黄丹琼:《中东欧民粹主义兴起与欧盟内部分化》,载《国际观察》2018年第1期,第143页。

<sup>⑧</sup> 国家集团是指民族国家基于自身特殊的国家利益为寻求一项或多项共同目标而形成的,广泛存在于当今的国际社会中,并活跃于各个重大国际议题领域,对特定国际议题的发展演变发挥着重要作用。民族国家会因地缘因素、政治诉求、经济利益或其他共同利益诉求而抱团取暖并进而组成国家集团,就重大议程进行情报交换、协调彼此意见、发表共同声明、形成一致立场、采取共同行动,乃至提出共同动议,从而促进自身国家利益目标的实现。参见徐科锋:《欧盟体系中国家集团的利益表达探析——以维谢格拉德集团为例》,上海外国语大学硕士学位论文,2017年,第4页。

国制度，实施各级领导人定期会晤原则。维谢格拉德集团总理会晤每年举行一次，在会晤间隙，由一个维谢格拉德集团成员国担任主席，负责起草一项为期一年的行动计划。维谢格拉德集团平台内唯一的组织是国际维谢格拉德基金会，该基金会2000年成立，旨在支持发展文化、科学交流、研究、教育、学生交流以及开展跨界合作和促进旅游业合作。<sup>⑨</sup>维谢格拉德集团成员国在实现加入欧盟的目标之后，失去了共同的战略共识，一度被外界视为缺乏共同利益、内部不团结和合作成效欠佳的区域合作组织。事实上，经过入盟后初期的沉寂，维谢格拉德集团开始探索更广泛的合作领域，积极参与欧盟事务并在欧盟框架内努力追求共同利益。欧盟批准《尼斯条约》之后，斯洛伐克总理米库拉什·祖林达（MikulášDzurinda）宣称，期待“维谢格拉德集团和比荷卢经济联盟主持欧盟”。<sup>⑩</sup>这种乐观表述的原因在于，维谢格拉德集团在欧盟改革之后的投票权重中共得到X票中的58票，即与德国和法国的票数相当。2004年5月，维谢格拉德集团各国总理在“克罗梅日什宣言”<sup>⑪</sup>中表明了加入欧盟之后继续发展集团内部合作的决心。维谢格拉德集团合作的主要任务之一是克服欧盟老成员国（即欧盟东扩之前的成员国）与欧盟新成员国之间的差异。2011年，在维谢格拉德集团成立20周年之际，维谢格拉德集团各国总理在斯洛伐克首都布拉迪斯拉发发表了联合宣言，一致认为1991年维谢格拉德集团协定的签署，奠定了集团内部政治、经济、文化合作形式的长期框架。维谢格拉德集团已经成为中东欧国家政治和经济转型成功的标志，在许多领域也是区域合作的典范。2018年3月，维谢格拉德集团各国国防部长在匈牙利首都布达佩斯发表了联合公报，认为维谢格拉德集团的合作“植根于丰富而深厚的共同历史遗产”，有利于提高维谢格拉德集团在欧盟和北约中的整体地位。<sup>⑫</sup>

<sup>⑨</sup> “Annex to the Content of Visegrad Cooperation (2002)”, Esztergom, Hungary, June 29, 2002, <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/annex-to-the-content-of>

<sup>⑩</sup> 尤拉伊·马鲁西亚克：《维谢格拉德集团能成为中欧的新兴力量吗》，邵文实译，载《国际社会科学杂志（中文版）》2016年第2期，第46页。

<sup>⑪</sup> 根据该宣言，集团合作的主要目的是“为实现欧盟的共同目标作出贡献，以及为欧洲一体化的成功继续作出贡献”。参见尤拉伊·马鲁西亚克：《维谢格拉德集团能成为中欧的新兴力量吗》，第46页。

<sup>⑫</sup> “Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Defence”, Budapest, March 27, 2018, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/joint-communication-of-the-180329>

从国家集团合作与政策协调的生成逻辑来看，我们可以按照威胁感知和价值趋向<sup>⑬</sup>两个维度，将国家集团分成以下三种类型：<sup>⑭</sup>第一种是集团成员有着明确共同威胁、且集团成员共享的价值规范程度高，而且成员之间存在共同的经济利益。譬如维谢格拉德集团的四个成员国，不但把俄罗斯看作共同的安全威胁，在历史、地缘和文化等诸多方面享有共同的价值观念，而且共有较多的经济利益。第二种是集团成员有着明确共同威胁，但集团成员共享的价值规范程度低，例如“魏玛三角”，该集团是上世纪90年代东欧剧变后德国、法国、波兰三国为加强合作而形成的机制，也有出于拉拢和稳定东欧、遏制俄罗斯势力西扩的目的，但在波兰加入北约和欧盟后，波兰与德、法之间的分歧不断扩大，主要原因在于三国缺乏共享的价值观念。比荷卢经济联盟则属于第三类国家集团，此类集团仅仅拥有经济合作和共同发展的共同利益。通常情况下，有着明确共同威胁，且共享的价值规范程度高的国家集团，其对外政策的协调性和一致性更强。

具体来看，维谢格拉德集团在欧盟框架下集体发声的主要动力来自四个方面：共同的安全担忧、一致的价值趋向、一致的经济发展目标、一致的政治目标。俄格战争和乌克兰危机之后，维谢格拉德集团对俄罗斯的威胁感明显上升，加强四国合作以共同抵御俄罗斯威胁，成为维谢格拉德集团的重要关切。除了共同的安全利益，维谢格拉德集团也追求共同的经济利益。维谢格拉德集团打算积极为强大的欧洲做出贡献，推动和实施旨在促进维谢格拉德集团和欧盟在全球范围内的凝聚力和竞争力的项目，克服全球金融和经济危机的影响，强调需要通过扩大和深化内部能源市场，加强欧盟框架内的维谢格拉德集团区域合作。<sup>⑮</sup>

---

<sup>⑬</sup> 本文中所提到的威胁感知是指，一个国家集团对其所遭受的来自经济、安全、文化、政治等多方面威胁的敏感程度；价值趋向是指集团内部行为体之间共同享有的历史、地缘、经济、政治、文化等多方面的彼此认同程度。

<sup>⑭</sup> 类似的分类方法，可以参见黄宇兴：《“小国集团”的政策协调》，载《世界经济与政治》2018年第3期，第118页。

<sup>⑮</sup> “The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group”, Bratislava, February 15, 2011, <http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislav>

维谢格拉德集团也追求共同的政治目标，致力于提高成员国在欧盟中的政治地位和话语权。在西方，中东欧被视为一个“奇怪的、具有异域情调的欧洲边缘地区”。<sup>①⑥</sup> 1989年东欧剧变后，中东欧国家努力回归欧洲，试图消除其欧洲二等公民的感觉。<sup>①⑦</sup> 加入欧盟之后，一些欧盟老成员国对这些新成员国表现出明显的轻视态度，尤其当新成员国站到它们对立面的时候。维谢格拉德集团一直反感西欧大国的傲慢和压制，认为只要四国齐心协力，用同一个立场在欧盟发声，就可以在欧盟谈判中扮演较为强大的角色，从而平衡老牌大国在欧盟事务上的影响力。波兰作为维谢格拉德集团中实力最强大的国家，1989年以来实现了巨大的经济成功，国家实力与日俱增。波兰历史上曾经有过“波兰-立陶宛”联邦时期的大国辉煌，在1999年和2004年先后加入北约和欧盟之后，其中东欧乃至欧洲地区的大国雄心逐渐崭露。波兰迫切希望推动并利用维谢格拉德集团，期望在不久的将来可以与欧盟老牌强国并驾齐驱。

## （二）维谢格拉德集团在难民问题上的统一立场

加入欧盟以来，维谢格拉德集团各国独自在欧盟内部发挥作用相当有限，四国领导人再次表现出强烈的合作意愿，进而在中东欧地区逐步建立起多层次和稳定的联系网络，以共同的声音在欧盟中实现利益诉求，难民问题中的表现正是一例。

在2015年和2016年，欧盟经历了前所未有的难民潮和移民潮。据欧盟统计署数据显示（表1），2015年有超过125万人在欧盟28个成员国首次申请避难，人数是2014年的两倍多。<sup>①⑧</sup> 这一增长主要是由于使用从土耳其到希腊的东地中海航线的人数急剧增加，其中大部分是逃离叙利亚和伊拉克的难民。希腊、意大利作为欧盟南部主要的海上门户首当其冲，承受着巨大的安置压力。<sup>①⑨</sup>

---

<sup>①⑥</sup> 姜琰：《维谢格拉德集团合作的演变与发展前景》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2011年第4期，第30页。

<sup>①⑦</sup> 姜琰：《维谢格拉德集团合作的演变与发展前景》，第30页。

<sup>①⑧</sup> Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006 - 2017, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics)

<sup>①⑨</sup> “背景资料：欧洲难民危机新状况”，新华网，2016年4月21日，[http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/21/c\\_1118697871.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/21/c_1118697871.htm)



表1 2008-2017年欧盟28国难民申请人数

资料来源: Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006 - 2017, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics).

欧盟统计署数据显示 (表2): 自2015年欧洲难民危机爆发以来, 以维谢格拉德集团为代表的来自中东欧地区的欧盟新成员国首次难民申请人数较2014年出现不同程度的大幅增长, 其中匈牙利首当其冲, 增长率达到323.2%; 其次是波兰, 增长率达到82.8%; 捷克紧随其后达到了35.5%; 斯洛伐克也出现了小幅增长, 增长率为17.4%。

表2 维谢格拉德集团国家2015年首次难民申请增长率 (单位/人)

年份/国家	捷克	匈牙利	斯洛伐克	波兰
2014	915	41,215	230	5,610
2015	1,240	174,435	270	10,255
增长率	35.5%	323.2%	17.4%	82.8%

数据来源: Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>.

另外, 本文同时整理了来自中东欧地区的其他7个欧盟成员国, 在2015年难民危机期间的首次难民申请人数的增长数据。根据这些数据 (表3) 可以看出: 除了保加利亚和爱沙尼亚两国之外, 其他五国 (克罗地亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛文尼亚和罗马尼亚) 均出现了负增长。这个现象说明了维谢格拉德集团国家才是来自中东欧地区的欧盟成员国中的

主要“灾区”。并且维谢格拉德集团国家在欧盟改革之后的内部投票权重占到了58票，这与德法两国票数相当，因此足以对欧盟决策产生重要影响力。以上因素共同构成了维谢格拉德集团在难民问题统一立场形成的现实基础。

表3 中东欧欧盟成员国（维谢格拉德集团除外）2015年首次难民申请增长率  
（单位/人）

年份/国家	保加利亚	爱沙尼亚	克罗地亚	拉脱维亚	立陶宛	斯洛文尼亚	罗马尼亚
2014	10,805	145	380	365	385	355	1,500
2015	20,160	225	145	330	275	260	1,225
增长率	86.6%	55.2%	-61.8%	-9.6%	-28.6%	-26.8%	-18.3%

数据来源：Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>.

在欧盟尚未就难民问题商讨统一方案之前，维谢格拉德集团各国总理就于2015年9月协调了立场，就解决难民危机问题发表了联合声明，声明指出，有效管理移民流动的根源必须成为欧盟处理当前形势的基石；维谢格拉德集团为此将做好充分准备，协助欧盟加强在移民流动管理事务上的介入力度，同时努力促成欧盟内部立场的统一。与此同时，维谢格拉德集团下一步的关键目标将集中在：确保在所有方面有效控制和保护欧盟外部边界，加强打击有组织犯罪和贩运的斗争；更积极地参与解决利比亚，叙利亚和中东局势；更有效和有针对性的援助（包括通过限制性措施）给难民原籍国和过境国，以打击移民的根源。<sup>②</sup>由此可以看出，起初维谢格拉德集团对难民问题持较为积极的态度。未料，欧盟委员会就难民问题推出了强制性配额方案，引此举成为了欧盟内部分歧产生的“导火索”。

### （三）强制性难民配额方案引发欧盟内讧

2015年9月以来，为了缓解受影响最大的成员国——特别是希腊、意大利和匈牙利的压力，欧盟委员会建议将明显需要国际保护的12万寻求庇护者进行重新安置。随之，欧盟委员会提出了以下方案来应对目前的难

<sup>②</sup> “Joint Statement of the Visegrad Group Countries on the current migration situation”, September 24, 2015, [https://www.mzv.cz/representation\\_brussels/en/news\\_and\\_media/joint\\_statement\\_of\\_the\\_visegrad\\_group.html](https://www.mzv.cz/representation_brussels/en/news_and_media/joint_statement_of_the_visegrad_group.html)

民危机：将申请前往直意大利、希腊和匈牙利的12万需要国际保护的难民按照强制性分配机制进行重新安置。重新安置工作遵循可量化指标，其中一国的人口规模占比为40%，国内生产总值占比也是40%，过去难民申请庇护的平均数量和国内失业率各占10%。根据该项配额计划，12万难民的其中60%将被安置在德国、法国、意大利和匈牙利等国，其他17国承担其余的40%。2015年9月召开的欧盟内务部长会议，以多数表决方式通过了12万难民的摊派协议。然而捷克、匈牙利、斯洛伐克和波兰投了反对票。<sup>①</sup>

在2016年2月的布鲁塞尔欧盟峰会上，匈牙利总理欧尔班（Victor Orban）明确表示反对欧盟拟定的难民配额制度，之后又宣布10月份将就欧盟制定的强制性难民配额方案举行全民公投。直至2018年6月，维谢格拉德集团仍然拒绝对欧盟的统一难民方案进行妥协。<sup>②</sup>其中，匈牙利驻欧盟事务部长绍博尔奇·塔卡克斯（Szabolcs Takács）指出，“当前关于难民危机的基本问题在于欧盟委员会将自己视作一个具有强制力的政治机构，而这恰恰与维谢格拉德集团对于欧盟的政治理念相背离。他们认为欧盟委员会完全是一个由所有会员国参加的讨论与移民问题有关的合法论坛，而不是一个具有强制性的政治机构。”<sup>③</sup>塔卡克斯还指2015年9月的强制性难民配额方案是一个有缺陷的政治决定。这种论调将维谢格拉德集团与来自西欧的欧盟老成员国之间在难民问题上的政治认知鸿沟暴露了出来。并且，这种认知偏差已经被维谢格拉德集团上升到权威式的联邦主义与主权至上立场的分歧。

在欧盟委员会推出的强制性难民分配方案实施两年之际，除了南欧成员国马耳他之外，其他成员国普遍接受的人数少于分配给他们的人数。波兰和匈牙利则一致拒绝执行。随后，欧盟委员会在欧洲法院针对波

<sup>①</sup> “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action”, September 9, 2015, [https://ec.europa.eu/malta/news/refugee-crisis-european-commission-takes-decisive-action\\_en](https://ec.europa.eu/malta/news/refugee-crisis-european-commission-takes-decisive-action_en)

<sup>②</sup> 《维谢格拉德集团风头渐起》，中国财经网，2016年9月20日，<http://finance.china.com.cn/roll/20160920/3910377.shtml>

<sup>③</sup> “EU membership does not carry obligation for any country to become an immigrant country either in legal or in political sense”, June 26, 2018, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/eu-membership-does-not-carry-obligation-for-any-country-to-become-an-immigrant-country-either-in-legal-or-in-political-sense>

兰、匈牙利和捷克拒绝执行欧盟难民配额方案问题，发起了一起反对议案，预示着矛盾进一步公开化。根据波兰民调机构“公众舆论研究中心（CBOS）”2017年12月的调研报告显示，波兰人普遍反对接收难民，尤其是来自中东和非洲的难民。其国内对于来自以上两个地区难民的敌意程度达到了CBOS开始监测此问题以来的最高水平。<sup>②</sup>即使欧盟针对波兰拒绝执行欧盟委员会推出的难民方案，表示将以削减拨给波兰的欧盟基金作为惩罚，但四分之三的受访者仍然认为波兰不应该接受来自穆斯林国家的难民。另外，捷克和斯洛伐克人在这个问题上持同样观点（表4）。

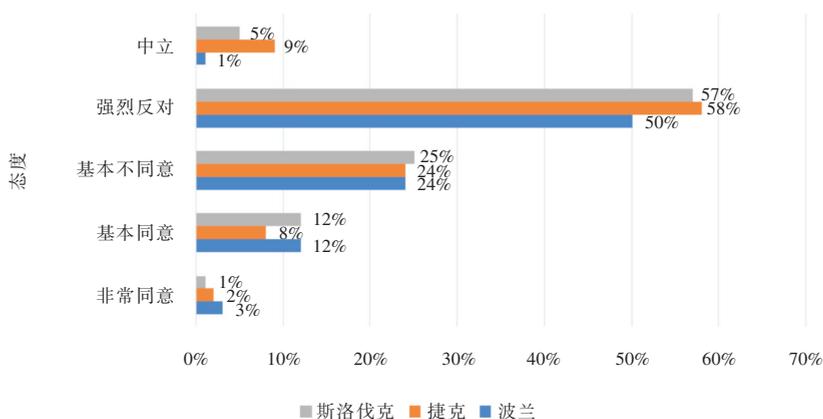


表4 波兰、捷克和斯洛伐克接收难民态度调查

资料来源：COBS, Attitude to receiving refugees, 12/2017, <https://www.cbos.pl/EN/home/home.php>.

依据CBOS对于波、捷、斯三国在是否冒着失去欧盟基金风险去拒绝接受来自穆斯林难民的公民态度调研数据。波兰50%公民强烈反对欧盟的强制性分配难民方案，捷克对此的反对态度比例达到58%，斯洛伐克则有57%公民持强烈反对态度。反向来看，波、捷、斯三国分别仅有15%、10%和13%的公民持基本同意态度。总体上看，三国的持不同意态度的人口比例均超过80%以上。这表明，绝大多数国民抵制欧盟强制性分配方案。

<sup>②</sup> “Attitude to receiving refugees”, CBOS, December 2017, <https://www.cbos.pl/EN/home/home.php>

在2018年6月底之前，维谢格拉德集团各国对欧盟委员会提出的强制性难民配额方案仍然持一致否定态度。维谢格拉德集团认为，欧盟委员会关于建立一个固定的难民分配制度的建议是不能接受的。根据现行规定，寻求庇护者抵达的第一个欧盟国家需要处理该人的申请。而在改革之后的欧盟庇护政策中，引入了难民分配的固定机制，用于危机情况处理。维谢格拉德集团强烈反对这一提议。<sup>②⑤</sup> 匈牙利坚持安全优先的原则，因此坚决拒绝强制性分配方案。匈牙利外交与对外经济部部长西雅尔多·彼得（Mr. Szijjártó Péter）在媒体上发表声明称：“匈牙利正在利用一切可用的手段保护其边界，并以巨大的财政支出确保难民群体不会非法进入欧洲。这样做也保护了德国、奥地利和斯堪的纳维亚半岛国家。”<sup>②⑥</sup> 波兰总理希德沃于2017年5月在华沙的新闻发布会上称：“波兰拒绝在欧盟难民安置框架内接收难民，并再次强调维谢格拉德集团将不会因为欧盟的压力与要挟而对其妥协。”<sup>②⑦</sup> 2018年1月，捷克总理安德烈·巴比什在出席达沃斯世界经济论坛时表示：“与波兰和匈牙利一样，捷克拒绝履行欧盟委员会强制接纳来自意大利和希腊难民营的难民的决定。”<sup>②⑧</sup> 斯洛伐克总理于2015年9月在当地电台讲话时强调，“斯洛伐克认为，所有关于难民危机的讨论都只集中在限额问题上，却不谈及这一现象产生的原因，这一点毫无逻辑。”<sup>②⑨</sup> 因此，斯洛伐克将对欧盟的强制性难民方案持否决态度。

<sup>②⑤</sup> “EC’s refugee proposal unacceptable”, May 11, 2016, <http://www.pap.pl/en/news/news,520485,ecs-refugee-proposal-unacceptable---polish-foreign-minister.html>

<sup>②⑥</sup> “Hungary and Germany share many common points in their perception of the migration crisis”, June 6, 2018, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-and-germany-share-many-common-points-in-their-perception-of-the-migration-crisis>

<sup>②⑦</sup> 《波兰总理：波兰政府不同意接收难民》，俄罗斯卫星通讯社，2017年5月17日，<http://sputniknews.cn/politics/201705171022646955/>

<sup>②⑧</sup> 《捷克总理将在达沃斯捍卫本国难民立场》，俄罗斯卫星通讯社，2018年1月15日，<http://sputniknews.cn/politics/201801151024479070/>

<sup>②⑨</sup> 《斯洛伐克总理：欧盟害怕难民潮根源暴露》，观察者网，2015年9月14日，[http://www.guancha.cn/europe/2015\\_09\\_14\\_334123.shtml](http://www.guancha.cn/europe/2015_09_14_334123.shtml)

### 三、维谢格拉德集团难民态度分化欧盟团结

#### (一) 维谢格拉德集团的主权主义原则挑战欧盟联邦主义价值观

面对二战后以来欧洲最严重的难民危机，作为维谢格拉德集团成员之一的欧盟新成员国匈牙利与以德国为代表的老成员国立场相左，双方各执己见，其中最本质的分歧在于来自中东欧地区的维谢格拉德集团国家坚持主权优先，坚决反对任何以联邦权威实施的强制性方案，这与以法德为轴心的欧盟倡导的价值取向相背离。

以德国为代表的老成员国，在对待难民的态度上持积极态度，而匈牙利等国则强硬以对。德国总理默克尔在2015年8月宣布，抵达德国的叙利亚难民不会被遣返到第一个入境国，德国将直接处理其庇护申请。匈牙利则以强硬手段对付从匈牙利过境的难民，例如匈牙利通过在其与塞尔维亚的边界建设篱笆，通过封堵边界阻止难民涌入，此举遭到西方媒体的广泛批评。<sup>⑩</sup> 匈牙利总理欧尔班却辩解道：“我们边界受到威胁，匈牙利受到威胁，整个欧洲受到威胁。这一切都归结于德国对难民的‘门户开放’所致。因此，难民问题不是欧洲问题而是德国问题”。<sup>⑪</sup> 此外，2018年6月维谢格拉德集团各国总理在布达佩斯就欧洲当前面临得主要挑战召开会议时，四国达成一致看法，随时准备针对欧盟移民和移民庇护政策建立一个坚实的框架，比如设计一个边界保护系统，负责抵制来自欧盟以及欧盟外部的非正常移民压力。同时还认为欧盟的难民政策给欧洲带来了更多不安定因素，因为那些不受控制的非法移民可能会被恐怖分子滥用，他们视近年来欧盟国家发生的恐怖袭击数量增加为证据。

而最本质的分歧在于维谢格拉德集团坚持的主权原则与法德倡导的联邦主义之间的张力。欧盟未来的发展目标旨在不断提高一体化水平，尤其是政治共同体的合作程度。欧洲一体化的起步是以法德合作为轴心，基于主权让渡的原则建立起来的一个政府间国际组织，未来将朝着高度的政治

<sup>⑩</sup> 《德国停止遣返入境叙难民》，新华网，2015年8月27日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-08/27/c\\_128172012.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-08/27/c_128172012.htm)

<sup>⑪</sup> “Stronger Together: joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group”，Budapest，June 21，2018，<http://www.visegradgroup.eu/stronger-togetherjoint>

共同体目标迈进，有可能将从一个松散的“邦联制”形式逐步迈向“联邦制”统一体。这一目标一直得到德法等国的积极主导与推动。然而维谢格拉德集团作为中东欧国家的一部分，在历史上饱经主权沦丧之苦。因此，对于国家主权独立这一原则性问题格外敏感。维谢格拉德集团不喜欢欧盟集权，也不同意西欧主流决策者（德国、法国和意大利等国）自二战以来主导欧洲的发展方向。<sup>②</sup>一言以蔽之，他们对欧洲的愿景是国家强大而独立的国家。

## （二）加剧成员国之间的认知鸿沟

欧盟成员国之间的经济发展差距不同，中东欧国家与西欧国家之间所经历的历史文化传统更是大相径庭，这意味着在面临相同的安全、经济和社会危机时，对危机的敏感性与脆弱性也完全不同。以欧盟创始成员国德国为例，其当前已经进入高度老龄化阶段，经济与社会发展缺乏活力，青壮年劳动力人口不足，自然增长率偏低。因此默克尔制定难民政策的态度必然受其影响，这是从国家内部利益出发和决定的。德国联邦移民和难民局局长称，难民是对德国劳动力市场和社会的补充，可以抵消人口老龄化的影响，增强德国社会的活力。<sup>③</sup>

近几年中东欧国家政治生态发生重大变化，具有排外倾向的右翼民族主义政党成为主导的政治力量。继2010年匈牙利青年民主联盟执政之后，2015年10月波兰的法律与公正党赢得议会大选。这些政党及其领导人视难民为威胁，例如，匈牙利总理欧尔班认为，那些到达欧洲的穆斯林受的是另一种宗教的培养，代表着截然不同的文化。他认为欧洲认同植根于基督教，甚至宣称要保护欧洲的基督教遗产，不受穆斯林的“威胁”。<sup>④</sup>根据美国皮尤研究中心调查报告（表5）显示：在欧盟成员国对外来穆斯林群体持更多负面态度的国家中，比率最高的前三位国家中匈牙利位居第一，波兰位居第三。而在欧盟老牌发达国家德国和法国等负面态度比率相对较低。<sup>⑤</sup>这再次充分体现出了横在以波、匈为代表的维谢格拉德集团国家与

<sup>②</sup> “The clash of the euro visions”, BBC, January 30, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-42868599>

<sup>③</sup> 孔田平：《新欧洲与老欧洲裂痕再现》，载《世界知识》2015年第22期，第42-43页。

<sup>④</sup> 孔田平：《新欧洲与老欧洲裂痕再现》，第44页。

<sup>⑤</sup> “Many Europeans concerned with security, economic repercussions of refugee crisis”, July 11, 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>

德、法等欧盟创始国之间的认知差异。需要说明的是，此次难民危机中的大部分民众都是穆斯林群体，因此对待穆斯林的态度就很大程度上反映了对待难民的态度。

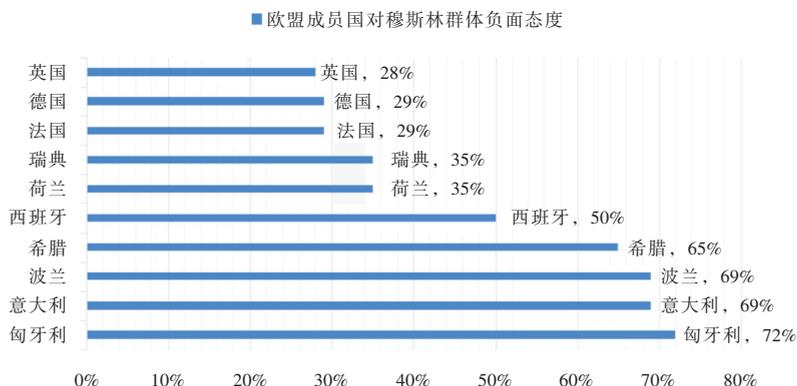


表5 欧盟成员国对穆斯林群体负面态度

资料来源: Pew Research Center, Many Europeans concerned with security, economic repercussions of refugee crisis, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>.

### (三) 冲击欧盟的身份认同

一个共同体的认同基础不仅应包括在该群体内部流动的物质利益，还应包括感情、忠诚和团结。欧盟身份认同的吸引力主要来自于加入该组织带来的利益和好处。反之，它的身份认同建构就会受限制。如果一体化进程走偏了道，出现了问题，所谓的“欧民”感知也必将削弱。2010年起欧盟陷入了严重的主权债务危机。这场危机是由南欧国家希腊开始的，随后波及其他多个欧元国家。欧盟竭力对希腊进行救助，才维护了欧元区的完整。经历了债务危机的冲击，欧盟各国都在压缩财政开支、摆脱经济衰退和促进经济增长。而此次难民潮则加剧了欧盟各国内部的政治和社会动荡，以及各国（尤其是维谢格拉德集团国家）对恐怖主义的担忧。从集团国家集体利益表达的形成机制来衡量，当维谢格拉德集团执行来自欧盟委员会的强制性难民配额方案的弊大于利时，基于共同经济利益的驱动，将促使他们在价值趋向维度上达成共同的经济目标，即彼此分享共同的经济价值规范。并且对于欧盟委员会难民方案的接收，还将可能招致恐怖主义

群体的渗入时，他们对外部的共同威胁感知程度就会上升，进而形成一种合力，统一彼此在难民问题的一致反对立场。

有研究显示，当公民个人遭受经济压力时，他们也会减少对共和国政治机制的支持，降低对这些机制的业绩和表现的满意度。如果形成了一种认识，即认为现存的政治机制无力解决国家的经济问题，那么这种不满就会在公众中间蔓延。斯洛伐克就是这样的，经济形势不佳、失业率升高同样反映在斯洛伐克民众对欧盟的态度上。欧盟共同市场的经济利益并没有在欧盟国家平等分配，受教育水平低且长期失业的人可能认为欧洲一体化非但不是机遇，反而是一种威胁。<sup>⑤</sup> 匈牙利司法部长拉斯洛·特勒查尼(LászlóTrócsányi)认为：“现在欧盟机构和欧盟公民之间存在巨大的鸿沟，这是因为每个国家都有一个国家宪法，在社会上起着粘合作用。欧盟条约无法为所有国家的内部事务提供答案。”<sup>⑥</sup> 因此，在欧盟内部经济发展不均衡的背景下，难民危机则进一步冲击了经济发展不佳的成员国对欧盟统一身份的认同感。

#### 四、结论

根据英国广播公司(BBC)2018年6月一篇报道，欧盟委员会主席容克警告说：“欧盟的脆弱性正在增加，裂缝的尺寸越来越大。”当前欧洲难民问题已经陷入这样的困境，即意大利和希腊对独自应对移民涌入深感愤恨，与此同时，欧盟北部成员国更富有的德国，奥地利和瑞典，反而指责欧盟南部沿岸国家未能成功在地中海边界设立障碍，阻止难民向北部成员国迁移。来自中欧和东欧的新成员国，当谈到欧盟的团结和责任分担，以及意大利和德国申请移民配额时，他们坚决拒绝。<sup>⑦</sup> 问题更为严重的地方在于，以匈牙利总理欧尔班和奥地利总理塞巴斯蒂安·库尔兹

<sup>⑤</sup> 鲁比卡·赛维诺娃：《经济危机对斯洛伐克人欧洲认同感知的影响》，张大川译，载《国外社会科学》，2016年版，第67页。

<sup>⑥</sup> “The migration crisis caught Europe unprepared”，November 8, 2017, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-justice/news/the-migration-crisis-caught-europe-unprepared>

<sup>⑦</sup> “Europe’s migration crisis: Could it finish the EU?”，BBC, June 28, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-44632471>

(Sebastian Kurz) 为代表的右翼强硬派势力不断壮大, 并且开始“自扫门前雪”, 设置边界线。德国政府内部持悲观主义的政治家认为, 由于许多欧洲国家政府的民族主义倾向日益严重, 这将对申根协定造成致命的打击, 同时, 有可能是欧盟结束的开始。即使在6月举行的欧盟峰会上最终达成了一份难民问题解决协议, 承诺在欧盟境内建立“处理中心”、在北非建立离岸难民中心以及在欧盟预算中拨出处理难民议题的专项基金。从平衡各方利益的角度来讲, 基本上做出了折中的妥协, 对难民前线国、目的国和以维谢格拉德集团为代表的中东欧国家的诉求均有承诺。然而, 从实质上讲, 此方案问题重重, 只能算是暂时的缓和之策, 并不能真正意义上的一劳永逸的解决难民问题。比如协议提出各国在难民援助方面遵循自愿原则, 就此未能具体细化援助方案; 其二, 难民问题在欧洲已经被高度政治化, 以维谢格拉德集团为代表的中东欧国家正在面临国内广泛的民粹主义势力抬头的压力, 恐怕很难在难民问题牺牲主权而成全欧盟团结。最后, 难民协议涉及两个核心方面——周边安全和欧盟内部建设。周边安全是从源头上解决难民问题的关键, 而欧盟正在面临经济发展乏力、内部向心力衰退的局面; 很难形成强大的整合能力投入到周边安全治理中来。

欧洲难民危机的爆发将长期以来掩盖在加速一体化进程背景下, 欧盟内部成员之间的经济发展差距; 不同地区历史宗教文化差异、甚至不同的利益诉求与分歧充分的暴露了出来, 基于历史的与现实的文化背景与国家利益的交织, 使得入盟不久以维谢格拉德集团为代表的新成员国在遇到共同的挑战与问题时候, 国家民族主义倾向极具强化; 最终将冲击到欧盟的团结与一体化进程。

**Key Words:** Australia; Indonesia; Security cooperation; Institutionalization;  
Core Interests

**About the Author:** Lu Peng, lecturer at Wuhan Academy of Governance

### **The Visegrad Group and the EU Solidarity: A Case Analysis of the Refugee Crisis**

**Wang Hongyi**

**Abstract:** Since the enlargement of the European Union, new and old member states have contradictions in terms of historical perception, identity, interest distribution, and values. The refugee crisis that began in the second half of 2015 further intensified these contradictions. In particular, the Visegrad Group in Central Eastern Europe, whose member states have a consistent position on the refugee crisis, has a tough attitude and resolutely opposes the EU's mandatory refugee quota program, posing a significant challenge to EU solidarity.

**Key words:** Visegrad Group; EU solidarity; Refugee

**About the Author:** Wang Hongyi, PhD. candidate, Center for Central and Eastern Europe Studies, East China Normal University.