

# 难民危机背景下的 欧盟外部边境管控 问题

刘 一

**摘 要：**欧洲难民危机冲破了欧洲共有的外部边境，给欧洲带来了新的挑战。加强统一的边境管理是缓解当前欧洲难民危机的关键步骤。欧盟和各成员国需要通力合作，完善相关边境管理机构的职能，改善与难民中转国的关系，配合申根区内部边境管控形成内外联动的一体化边境管理，保障欧洲内部边境的开放和外部边境的安全，降低欧洲进一步撕裂的风险。

**关 键 词：**欧洲； 难民危机； 外部边境

**作者简介：**中国人民大学 国际关系学院 博士研究生 北京 100872

**中图分类号：**D815.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2016)03-0031-13

自 2015 年起愈发严重的难民危机成为欧洲继欧债危机、乌克兰危机后不得不面对的另一个严峻问题。外部边境是难民入欧的第一道屏障，因而如何管理欧盟的外部边境是欧盟和各成员国迫切需要解决的问题，是欧盟缓解难民压力和促成一体化边境管理的关键环节。

## 一、欧盟的外部边境

边境一体化是整个欧洲一体化的重要组成部分。1995年《申根协定》生效后,随着越来越多的欧洲国家加入该协定,《申根协定》最终纳入欧盟的架构。后来随着欧盟成员国的增加和全球局势的变化,各成员国认为,没有内部边境、人口自由流动的欧洲,需要更加稳定的外部边境,于是成员国和欧盟致力于妥善处理内部边境和外部边境的关系,协同管理外部边境,以保障欧洲的整体安全。

欧洲边境分为内部边境和外部边境。内部边境是指:(1)欧盟成员国共同的陆地边界,包括湖泊和河流边界;(2)成员国起降内部航班的机场(内部航班是指仅降落在欧盟内的飞机,而不落在欧盟之外第三国);(3)成员国的用于常规摆渡连接的海、河、湖的港口(常规摆渡连接是指在成员国内部的两个或更多港口间运行、不涉及欧盟外国家港口的有明确公布时间表的航线)。外部边境是指:成员国的土地边界,包括河流、湖泊和海洋边界及其机场、河港、海港和湖港<sup>①</sup>。虽然申根国和欧盟成员国不是完全重叠的(例如爱尔兰是欧盟成员国但不是申根国,挪威是申根国但不是欧盟成员国),但欧洲各国,尤其是申根国,希望建立一个安全的外部边境。根据《申根协定》,各国的内部边境要求开放,允许人员的自由流动,这就要求欧洲的外部边境控制高效和安全,以保证内部边境的持久开放。

## 二、难民危机和欧洲边境管控现状

非法移民进入欧洲的传统路径有八条,然而2015年因难民危机使得巴尔干西线、地中海东线及中线异常繁忙,亦使得希腊和意大利压力空前。

### (一)难民入欧路径

根据欧盟外部边境管控机构外部边境管理局(Frontex)提供的信息,由西向东有八条非常规进入欧洲的线路,第一条是非洲西线:从非洲的塞内加尔、毛里塔尼亚和摩洛哥进入西班牙的加那利群岛,走这一路线的,2015年有大约800人;<sup>②</sup>第二条路线是地中海西线:从2005年起就是一条从摩洛哥到西班牙的繁忙

<sup>①</sup> European Parliament and the Council, "Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)" (OJ L 105/1, 13. 4. 2006), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R0562>, 访问日期:2016-03-18.

<sup>②</sup> Frontex, "Western African Route", <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-africanroute/>, 访问日期:2016-03-21.

路线,2015年的入境人数是7164人;<sup>①</sup>第三条路线是地中海中线:从2014年起是一条非洲国家进入意大利的管控压力很大的路线,2015年因为横渡船只的减少和叙利亚难民转入东线而减少到大约15万人;<sup>②</sup>第四条是阿普利亚和卡拉布利亚线:该路线在“阿拉伯之春”后曾有过大量非法移民,但后来随着巴尔干西线人数增多,逐步成为一条次要路线;<sup>③</sup>第五条路线是巴尔干西线:在希腊的移民通过马其顿和塞尔维亚进入匈牙利和克罗地亚,再进入西欧。在匈牙利于2015年9月关闭与塞尔维亚边境之后,移民便从克罗地亚借道,2015年大约有76万人由此路径进入欧洲,是2014年的16倍;<sup>④</sup>第六条线路是地中海东线:来自叙利亚、阿富汗和索马里的难民经此路线进入希腊,且大部分移民会继续北上,穿越希腊与马其顿的边境,该路径在2015年有大约88万人,是2014年的17倍;<sup>⑤</sup>第七条是东部边境线:该路线入境人数很少,2016年前两个月仅入境127人;<sup>⑥</sup>最后一条线路是阿尔巴尼亚到希腊的循环线:自从阿尔巴尼亚人在2010年获得在欧洲自由旅行的许可后,移民数量明显下降。<sup>⑦</sup>从非法移民入欧数量可以看出,地中海中线、巴尔干西线和地中海东线是难民入欧的三条主要路径。

## (二)巴尔干西线与地中海东线现状和管控措施

巴尔干西线和地中海东线是欧盟外部边境受冲击最大的路线,承担了超过150万的难民。以巴尔干西线为例,2015年大约有70万难民从土耳其到希腊,然后再进入欧洲内陆。途经此线的难民主要来自叙利亚、阿富汗、科索沃,他们从土耳其进入希腊,然后大部分人会继续北上,最终进入其目的地国家,比如德国、匈牙利等。<sup>⑧</sup>地中海东线的情况与此类似。2015年10月,欧盟委员会主席

<sup>①</sup> Frontex, “Western Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>②</sup> Frontex, “Central Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>③</sup> Frontex, “Apulia and Calabria Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/apulia-and-calabria-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>④</sup> Frontex, “Western Balkan Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>⑤</sup> Frontex, “Eastern Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>⑥</sup> Frontex, “Migratory Routes Map”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, 访问日期:2016-04-26.

<sup>⑦</sup> Frontex, “Circular Route from Albania to Greece”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/circular-route-from-albania-to-greece/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>⑧</sup> European Commission, “Managing the Refugee Crisis Western Balkans Route: State of Play Report”, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western\\_balkans\\_route\\_state\\_of\\_play\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western_balkans_route_state_of_play_report_en.pdf), 访问日期:2016-03-22.

容克召集巴尔干西线相关国家共同商讨应对策略,并最终达成17点方案,其要点是:参会各方同意形成固定情报信息交流机制;不能不通告邻国便自行进行难民输送,防止难民的“二次迁移”;提供临时性安置点;加强移民管理,鼓励完整登记和指纹扫描,坚持“没有登记就没有相应权利”;加强边境管理。<sup>①</sup>就希腊来说,其关键性工作是在欧盟的外部边境建立相当于第一道关卡的难民等候区(hotspots),<sup>②</sup>希腊已设立5个区域。在这些区域,第一项工作是难民注册,这一流程是文件检查、指纹录入和在外外部边境管理局协助下进行登记,在欧洲避难协助办公室(European Asylum Support Office, EASO)的帮助下处理难民的避难申请和安置工作。<sup>③</sup>第二项工作是难民接待:联合国难民署的分支机构在欧盟8000万欧元帮助下建立了约2万个接待点,并计划在难民等候区建立更多接待点。<sup>④</sup>第三项工作是重新安置:2015年底有76个避难申请者从希腊被安置到其他欧盟国家,并有约400人被登记为受国际保护的申请者。第四项工作是难民遣返:但希腊至今仍缺少结构性的遣返政策。<sup>⑤</sup>2015年有超过1.6万个强制遣返案例,其中有大约3000人自愿离开,另有超过5000个扣押点在进行难民遣送工作。<sup>⑥</sup>最后一项工作是进行边境管理:外部边境管理局帮助希腊在其北部边境进行难民的登记工作;同时,欧盟和土耳其达成了共同行动方案,旨在减少由土耳其入境的难民,希腊和土耳其设立了共同工作小组以加强边境合作;希腊在2015年底请求外部边境管理局的快速边境干预小组升级“波塞冬海上联合行动”,加强对海岸线的监管。<sup>⑦</sup>

### (三)地中海中线现状和管控措施

地中海中线是一条输送大量非法移民的路线。在利比亚,依旧存在运作良好的偷运网络。需注意的是,走私船往往都是老旧的、经不起风浪、容易颠覆的

<sup>①</sup> European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and of the Council on the follow-up to the Leader’s Meeting on Refugee Flows along the Western Balkans Route”, Strasbourg, 2015-12-15, COM(2015) 676 final, pp. 1-10.

<sup>②</sup> 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》,载《德国研究》,2015年第4期,第4-21页,这里第17页。

<sup>③</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and of the Council Progress Report on the Implementation of the Hotspots in Greece”, Strasbourg, 2015-12-15, COM(2015) 678 final, p. 5.

<sup>④</sup> European Commission, “Managing the Refugee Crisis Greece: State of Play Report”, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western\\_balkans\\_route\\_state\\_of\\_play\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western_balkans_route_state_of_play_report_en.pdf), 访问日期:2016-03-23.

<sup>⑤</sup> 同注<sup>③</sup>, pp. 8, 10.

<sup>⑥</sup> 同注<sup>④</sup>。

<sup>⑦</sup> 同注<sup>③</sup>, p. 12.

渔船或橡皮艇,并因没有导航系统和燃料不足而难以到达欧洲,因此,在该线路上的边境管控工作多转为搜救工作。<sup>①</sup> 联合国难民署发起“地中海中线行动”,通过与欧盟、欧盟成员国、外部边境管理局的合作阻止海上悲剧的发生。<sup>②</sup> 在具体的边境管控方面,意大利的措施和上文所提到的希腊基本相同,第一是设立6个难民等候区来甄别难民身份。外部边境管理局加派人手和设备进行文件审查,扩大“海神行动”在亚德里亚海的范围,欧洲刑警组织参与其中并对潜在的恐怖袭击者进行排查。同时,意大利本国政府通过指纹和图像设备对难民进行身份甄别;第二是重新安置,被认定的难民会被送往欧盟其他国家;第三是遣返,意大利和外部边境管理局于2015年共发出了11个送回航班,加大与埃及和突尼斯的遣返合作;第四是加强边境管理,外部边境管理局的“海神行动”在地中海中心地带布设了巡逻船、飞机等进行侦查救援。<sup>③</sup>

### 三、欧洲外部边境管控的问题、缓解方案与评价

欧盟和各成员国虽然通力应对难民危机,但依旧存在很多短时间内无法解决的问题与无法调和的矛盾,本文接下来将指出这些问题,介绍欧洲的缓解方案,并对其解决办法进行综合评价。

#### (一)外部边境管控机构问题

外部边境管理局是欧盟系统管理边境的1.0版本。2004年,随着移民问题的严峻、欧盟成员国的增多、“9·11”事件的影响以及原有相关机构(移民、边界与庇护战略委员会)无法更好地履行职能,欧盟各国认为有必要进行更严格的外部边境管控<sup>④</sup>。于是,它们根据欧盟理事会第2007/2004号条例成立外部边境管理局,这是欧盟一体化进程和人员内部自由流动的必然结果<sup>⑤</sup>。外部边境管理的主要职责是:(1)在边境管理问题上使各成员国协调合作;(2)协助成员国训练边境警卫队;(3)风险评估;(4)为成员国组织的共同

<sup>①</sup> Frontex, “Central Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-24.

<sup>②</sup> UNHCR, “UNHCR Global Appeal 2015 Update”, <http://www.unhcr.org/5461e5f80.html>, 访问日期:2016-03-24.

<sup>③</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and of the Council Progress Report on the Implementation of the Hotspots in Italy”, Strasbourg, 2015-12-15, COM(2015) 679 final, pp. 3-10.

<sup>④</sup> Sarah Leonard, “The Creation of Frontex and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”, *Journal of Contemporary European Research*, 2009-03-05, pp. 371-388.

<sup>⑤</sup> Andrew W. Neal, “Securitization and Risk at the EU border: the Origins of Frontex”, *Journal of Common Market Studies*, 2009-03-04, pp. 333-356.

遣返行动提供必要支持。<sup>①</sup> 后来,快速干预小组成立,以便在突发情况下保障欧盟外部边境安全。2013年则建立了欧洲边境监管体系(Eurosur),各成员国形成信息交流机制。相关机制和体系在与外部边境管理局的配合下初步形成了一体化的边境管理。但是,外部边境管理局在应对当前难民危机时仍遇到巨大阻碍:它没有自己的运作员工,而是依赖于成员国的提供;若没有成员国事先同意,它无法进行遣返和边境的管理活动;它没有进行搜索和营救工作的明确授权。<sup>②</sup>

为了应对上述问题,欧盟委员会在2015年12月中旬提议成立欧洲边境和海岸警卫队。2016年7月10日,欧洲议会通过成立欧洲边境和海岸警卫队的决议<sup>③</sup>,该机构因此成为欧盟外部边境管理机构的2.0版本。这反映了欧盟希望更有效地管理移民,加强欧盟的内部安全并且保障人员的自由流动的愿望。在边境管理方面,外部边境管理局已在联合行动、快速干预、风险分析、信息交换等方面协助成员国进行了相关工作,而欧洲边境和海岸警卫队将加强这些职能。外部边境管理局最终将改名为欧洲边境和海岸警卫局,并更多地在欧盟层面上进行边境管控。<sup>④</sup> 相较于外部边境管理局,新设立的机构希望能在以下方面加强监管:(1)建立监测和风险评估中心,追踪欧盟内外移民流向,进行风险评估;(2)进行信息交流并监督成员国管控外部边境;(3)若成员国应对危机不力或使申根运行机制遭到破坏,警卫队可直接干涉;(4)设立以一年为单位的长期部队应对突发情况;(5)在热点区域协助欧盟委员会进行边境管理;(6)在各成员国设立欧洲遣返干涉小组;(7)和第三国合作,包括遣返行动;(8)加强对个人数据信息的处理分析。<sup>⑤</sup> 最重要的是,欧洲边境和海岸警卫队在紧急情况下可不经成员国同意行使干涉职权。

<sup>①</sup> Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders," OJ L394/4, [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf), 访问日期:2016-03-18.

<sup>②</sup> European Commission, "Securing Europe's External Borders A European Border and Coast Guard", [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf), 访问日期:2016-03-19.

<sup>③</sup> "European Parliament endorses Commission's proposal for the creation of a European Border and Coast Guard", [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160706\\_2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160706_2_en.htm), 访问日期:2016-07-11.

<sup>④</sup> Council and European Parliament of the European Union, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC", Strasbourg, COM(2015), 671 final, 2015/0310 (COD), p. 13.

<sup>⑤</sup> 同上, pp. 25-26.

## (二) 欧盟和成员国协调问题

面对这次难民潮,意大利、希腊等国的边境管控相对宽松,而中东欧国家则严控边境,因而欧盟形成了宽紧不一的边境政策,无法协调行动。<sup>①</sup> 这就不禁引人思考:外部边境管理局在多大程度上代替了成员国的边境管控?这一思考又包括两个问题:第一,边境管理局的员工在成员国领土内有强制权力吗?第二,当成员国联合行动时,边境管理局有强制力进行干涉吗?对于第一个问题,边境管理局条例第十章指出:“管理局的职员、或者一个成员国的专家在另一个成员国领土内行使行政职权时,需尊重所属成员国本国的法律。”<sup>②</sup>而对于第二个问题,边境管理局条例第三章指出:“边境管理局可以在征得其他成员国的同意后,发起联合行动或实验项目的动议。”<sup>③</sup>因此,外部边境管理局尊重各成员国意志,使成员国保留了自我决断的权力,也使各国在面对难民危机时各自为政。一方面,因为一些欧盟成员国不愿意成立健全的边境警卫队并且不理解控制国际移民需要欧洲层次上的管理,从而使得外部边境管理局不得不在法律义务和责任不是很健全的特定环境下运行;另一方面,欧盟成员国为了让外部边境管理局能进行最低程度的自主运营而同意提供必要的协助,比如员工和预算。<sup>④</sup>这种自相矛盾的情形使得外部边境管理局虽然有一定资源和自主权,却完全依赖于各成员国的意志,因而阻碍了欧洲边境管理一体化。

对于以上的问题,欧盟委员会第一副主席蒂莫曼斯(Frans Timmermans)表示:“在没有内部边境人口自由流动的时代,欧盟外部边境的管理需要责任分摊。这次难民危机已经明显暴露了现存机制的弱点和差距,因此现在应该向着真正一体化边境管理迈进。欧洲边境和海岸警卫队将会成为一个更加完善的机构,因为它会有更加充足的人手和设备,也会得到成员国的授权。该机构能进行日常的边境管控,能够发现管控中的缺陷并快速弥补,同时,在面对外部边境带来的压力时,我们也能一起去应对。”<sup>⑤</sup>欧盟移民、民政事务和公民委员会委员阿夫

<sup>①</sup> 宋全成:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,载《德国研究》,2015年第3期,第41-53页,这里第48页。

<sup>②</sup> Valsamis Mitsilegas, “Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, and Strengthening the State”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012-01-19, pp. 3-60, here pp. 32-33.

<sup>③</sup> 同上。

<sup>④</sup> Johannes Pollak/Peter Slominski, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders”, *West European Politics*, 2009-05-32, pp. 904-924, here pp. 919-920.

<sup>⑤</sup> European Commission-Press release, “A European Border and Coast Guard to protect Europe’s External Borders”, Strasbourg, 15 December 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6327\\_en.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm?locale=EN), 访问日期:2016-03-27.

拉莫普洛斯(Dimitris Avramopoulos)进一步表示:“现在的移民和安全挑战急需一个共同的应对措施,原有边境管理机构外部边境管理局不能有效地帮助成员国管理外部边境,而新的边境机构(指欧洲边境和海岸警卫队)会做得更好:它能管理好我们的外部边境、加快遣返不符合规定的移民,会使避难体系更加完善并能加强欧盟外部边境检查,这最终会为欧洲人带来更安全且有效的边境管理。”<sup>①</sup>欧洲边境和海岸警卫队将投入更多的人力和物力,例如,该机构将在2020年前拥有两倍于外部边境管理局的常驻员工(大约1000人),并能在3天内召集1500名专家。<sup>②</sup>欧盟希望管理边境的新机构更好地协调欧盟和成员国,齐心协力面对困难。

### (三) 欧盟与难民中转国的关系问题

2011年叙利亚爆发内战后,叙利亚人开始逃离战乱,北部的土耳其和南部的黎巴嫩和约旦等国成为难民的重要避难国。但在土耳其境内的难民只是以土耳其为跳板,继续其入欧之旅。这是因为,首先,土耳其仅承认符合条件的非欧洲难民具有“临时避难者”的地位且不会永久安置移民;另外,土耳其的签证政策比较宽松,与其相邻的8个国家中有6个是免签国;再加上土耳其独特的地理位置(一方面和难民来源国叙利亚接壤,另一方面与欧盟国家希腊相邻),使难民选择土耳其作为进入欧洲的跳板。<sup>③</sup>黎巴嫩和约旦目前有大约170万难民,这个数量相当于两国人口总和的20%<sup>④</sup>。世界银行中东北非地区副行长哈菲兹·加纳姆表示,难民危机对难民、难民收容国和收容社区带来了人道、社会和经济等各方面的巨大压力,难民甚至连生活和尊严都成为问题,无奈的难民便选择进入欧洲。<sup>⑤</sup>巴尔干西线和地中海东线是难民入欧的主要路径,而土耳其、黎巴嫩和约旦是这两条线路难民的直接输出国。对于土耳其等国而言。一方面,其因为相对稳定的国内状况和地理因素成为叙利亚等难民来源国的收容国;另一方面,难民因为避难条件差、向往更好的欧洲等原因使土耳其等国又成为难民的中转国。改善土耳其等国的收容条件,减弱其跳板作用,是欧盟外部边境管控的关键

<sup>①</sup> European Commission-Press release, “A European Border and Coast Guard to protect Europe’s External Borders”.

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 邢爱芬、党菲:《土耳其难民问题及难民法改革研究》,载《西亚非洲》,2015年第1期,第73-89页,这里第77-79页。

<sup>④</sup> European Commission, “Managing the Refugee Crisis EU Support to Lebanon and Jordan since the onset of Syria Crisis”, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western\\_balkans\\_route\\_state\\_of\\_play\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western_balkans_route_state_of_play_report_en.pdf), 访问日期:2016-03-28.

<sup>⑤</sup> 《叙利亚难民福利状况调查:青年贫困与脆弱现象普遍》,载联合国新闻网,<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=25327>, 访问日期:2016-03-28.

问题。

针对上述问题,欧盟采取了一系列行动。对于黎巴嫩,欧盟拨款 5.5 亿欧元援助,一半用于人道主义援助,另一部分用于稳定建设,大约覆盖 66 万难民;黎巴嫩在欧盟的邻国政策中亦获得大约 7 亿欧元来发展双方合作关系。对于约旦,欧盟给予大约 5.8 亿欧元的援助,覆盖约 35 万叙利亚难民,约旦得到欧盟近 10 亿欧元发展双边合作关系。<sup>①</sup> 对于有 200 多万难民的土耳其,欧洲和土耳其进行了反复和长久磋商,于 2016 年 3 月 19 日达成基本协议,双方决定终止从土耳其到欧洲的非常规移民,具体内容为:(1)从 2016 年 3 月 20 日起由土耳其进入希腊的非常规移民将被送回土耳其;(2)从希腊岛屿每送回一个避难的叙利亚人,就会有一个叙利亚难民被安置在欧洲(“一换一”);(3)土耳其会阻止到欧洲的新的陆路或水路的开通;(4)一旦非常规越境终止或显著减少,双方将开启“自愿人道主义准入计划”;(5)2016 年 6 月欧盟会放开对土耳其人的签证,土耳其将致力于满足欧盟提出的条件;(6)欧盟将拨款 30 亿欧元帮助土耳其建设难民设施,在 2018 年前会有额外的 30 亿欧元改善相关设施;(7)双方欢迎升级关税联盟;(8)加快土耳其入盟谈判;(9)欧盟和土耳其会致力于改善叙利亚国内的人道主义条件。<sup>②</sup>

#### (四)申根区和外部边境的问题

如今申根区面临着不同的情况或问题:第一,因为外部边境管控不力,难民申请者进入欧盟内部,并根据自己的喜好进行目的地选择,使很多成员国重启边境管控。比如,匈牙利对马上要成为申根国的克罗地亚建立边境管控;瑞典、德国、奥地利重启边境管控,并表示如果问题不缓解将会延长管控;2015 年底遭受恐怖袭击的法国则表示要延长管控到下一年;马耳他也因恐怖主义和走私等原因进行内部边境管控,等等。<sup>③</sup> 第二,2015 年 11 月巴黎袭击事件和 2016 年 3 月布鲁塞尔袭击事件使欧洲认识到,任何成员国都无法独自应对恐怖主义威胁,欧盟需在反恐上协调行动。而如何管控外部边境,防止恐怖分子在申根范围内流窜,是欧盟和各国需密切关注的关键问题。有数据显示,大约有 5000 名欧盟公民曾去过战乱地区或参加过“伊斯兰国”这样的恐怖组织。当他们回到欧洲后,

<sup>①</sup> European Commission, “Managing the Refugee Crisis EU Support to Lebanon and Jordan since the onset of Syria Crisis”.

<sup>②</sup> “EU-Turkey Agreement: Questions and Answers”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm), 访问日期: 2016-03-30.

<sup>③</sup> Council and European Parliament of the European Union, “Communication from the Commission to the European Parliament and of the Council Eighth Biannual Report on the Functioning of the Schengen Area 1 May -10 December 2015”, Strasbourg, 2015-12-15, COM(2015) 675 final, pp. 4-6.

就变成了涉及到最近袭击的恐怖分子。<sup>①</sup> 过分开放的欧洲内部边境会纵容恐怖分子,威胁整个欧洲的安全。

根据1990年《申根执行协定》的第一部分第一章第2条规定,成员国可以在公共政策或安全受到影响的情况下进行暂时性的边境管制<sup>②</sup>。这是成员国在面对威胁时可用的“最后手段”,是成员国的权利。因此,在欧盟层面上,要对成员国面对的现实情境表示关注,尊重成员国的决定,但成员国也需考虑欧盟。欧盟如今的情形使各国认识到:管控好外部边境迫在眉睫,需要与欧洲现行标准和法规相一致;在外部边境和内部边境的协同管制下,有效处理难民问题,防止难民“二次迁移”;各国应有效交流,密切合作,完善难民登记工作,监控难民流向。<sup>③</sup> 对于恐怖主义,成员国和欧盟需要进行内外联动的边境管控。对于内部边境管控来说,申根信息系统(Schengen Information System, SIS)应在信息情报交流上扮演关键角色,密切追踪恐怖嫌疑人及其运输工具或车辆,必要时发布谨慎和精准检查预警;随之产生的类似预警和增补情报需要由入境增补情报需求办公室(SIRENE Bureaux)进行处理,这样各成员国就能进行更多的情报交换;同时,还要加强对于欧盟内武器流向的追踪和监管。<sup>④</sup> 对于外部边境管控来说,欧盟公民需在进出外部边境时进行信息核查并比对数据库。欧盟公民在离开欧盟时原本不会接受系统检查,但接下来欧盟公民会和第三国公民一样,在入境和离境时接受边境检查。<sup>⑤</sup>

#### (五)评价与未来欧盟应有的对策

虽然欧盟希望形成内外联动的边境管控,但在实际操作过程中,仍暴露出很多问题和矛盾。第一,新成立的外部边境机构能否起到实质性作用仍是未知。外部边境管理局问题很多,比如:国家层面上的等级控制依旧强大,没有规划能力,缺少长期性项目,共同行动没有合理安排。<sup>⑥</sup> 筹备中的欧洲边境和海岸警卫队希望通过更严格的边境监管减缓难民危机对欧洲造成的冲击,并

<sup>①</sup> European Commission, “Securing Europe’s External Borders Systematic Checks at External Borders”, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-info>, 访问日期:2016-03-31。

<sup>②</sup> 陈洁:《欧洲一体化中的差异性:以申根区临时恢复内部边境管制为例》,载《国际论坛》,2015年第5期,第7-12页,这里第7页。

<sup>③</sup> Council and European Parliament of the European Union, “Communication from the Commission to the European Parliament and of the Council Eighth Biannual Report on the Functioning of the Schengen Area 1 May -10 December 2015”, Strasbourg, 2015-12-15, COM(2015) 675 final, pp. 7-8.

<sup>④</sup> 同上, pp. 9-10.

<sup>⑤</sup> European Commission, “Securing Europe’s External Borders Systematic Checks at External Borders”.

<sup>⑥</sup> Sarah Wolff/Adriaan Schout, “Frontex as Agency: More of the Same?” *Perspectives on European Politics and Society*, 2013-03-14, pp. 305-324, here p. 320.

建立快速反应部队在紧急情况下进行干涉。但这一新成立的机构仍然需要各成员国在资金、技术、人员、授权等各方面进行统筹协调,而现实是,难民危机使很多成员国自顾不暇,无法在欧盟层面上通力合作。欧洲边境和海岸警卫队能在多大程度上脱离国家控制形成欧盟层面的统一管理还有待观察。第二,与土耳其合作能否化解危机仍不明朗。欧盟通过“一换一”政策、对土耳其免签、重启入盟谈判等对土做出极大让步,希望土耳其能分担欧洲的压力。但是,从土耳其经合法渠道进入欧盟的名额只有 7.2 万人,而目前土耳其的难民数量远超此数,而对于如何进行难民甄别,以及如何在欧盟内分担名额并没有做出相应的规定。<sup>①</sup> 欧盟希望土耳其能修改反恐法令,但土耳其方面并不希望进行任何改变。<sup>②</sup> 埃尔多安曾强硬表示,如果欧盟方面不履行放开土耳其签证的承诺,那么安卡拉方面也不会难民问题上给予欧盟便利。<sup>③</sup> 因此,原定于 2016 年 6 月达成的签证协议已经延迟。第三,成员国在边境管控中仍处于主导地位。在应对恐怖主义袭击上,需要欧盟层面上的合作,但目前合作远远不够。参与最近恐怖主义袭击的人是欧洲居民。欧盟内很多孩子生长在城郊的贫民窟,面临着边缘化和社会与经济上的不公,这恰恰是仇恨和暴力的根源。因此,欧洲在痛定思痛后需加强文化一体化。<sup>④</sup> 2011 年,欧盟就申根评估体系和临时恢复内部边境管制达成一致,即在保障自由流动的前提下,对边境压力大的国家提供财政和技术支持,必要时外部边境管理局提供援助,允许在符合客观事实和共同评估的基础上进行严格的临时边境检查措施,以取得在欧盟和成员国层面上微妙的平衡<sup>⑤</sup>。但在实践中,成员国对管控的范围和时间依旧有绝对的权力,欧盟仅仅起到象征性的作用。在面对 2015 年难民危机时,欧盟成员国纷纷启动各自的边境检查,进一步暴露了国家主权和超国家主义之间的深层矛盾。因此,欧洲外部边境管理不好的根本原因就在于此,即各成员国对欧盟仍没有充分信任,欧盟作为一个超国家机构无法统筹各国行动,两者

<sup>①</sup> 刘丽荣:《欧盟不惜代价与土耳其达成难民交换协议,能解决难民危机吗?》,载澎湃网, [http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1446359](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1446359), 访问日期:2016-04-01。

<sup>②</sup> Georgi Gotev, “Erdogan says Turkey will not change its anti-terrorism law”, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/erdogan-says-turkey-will-not-change-its-anti-terrorism-law/>, 访问日期:2016-05-20。

<sup>③</sup> “Erdogan says Turkish parliament will block EU refugee deal if no visa-free travel”, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/erdogan-says-turkey-parliament-will-block-eu-refugee-deal-if-no-visa-free-travel/>, 访问日期:2016-06-01。

<sup>④</sup> Daniela Vincenti, “Pittella: The ‘Trumps’ of Europe hamper cooperation on counter-terrorism”, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/interview/pittella-the-trump-of-europe-hamper-cooperation-on-counter-terrorism/>, 访问日期:2016-04-02。

<sup>⑤</sup> 陈洁:《欧洲一体化中的差异性:以申根区临时恢复内部边境管制为例》,第 9-10 页。

无法取得平衡,难以协调。新成立欧洲边境和海岸警卫队就是希望能解决这个最大的顽疾,但实际效果还有待观察。

难民危机本就撕裂了欧洲,而英国脱欧则进一步加剧了欧洲的分裂。面对危机,欧盟在2016年6月份发布的名为《同享愿景,共同行动:一个更强大的欧洲》的全球战略中表示:欧盟边境内外的危机直接影响了欧盟居民的生命,因此欧盟和成员国需要共同应对挑战,使欧盟变得更加强大。欧盟希望能和难民来源国和中转国密切合作,找到行之有效的移民法律、边境管理、重新安置和难民遣返方式,积极完善欧洲共同庇护制度,最终保障人权。<sup>①</sup>在2016年6月28日欧盟峰会的结论中,则有对未来欧盟对边境管理和移民政策的展望,其约定的未来欧盟相关工作方向为:继续坚持与土耳其的合作,支持巴尔干西线国家,维持当前难民持续下降的稳定局面;在地中海中线,要阻挡非法移民并进行有效的遣返工作,全面管控外部边界,保证安全;欧盟机构和成员国要保持密切和有效的联系,定期把相关工作向欧洲理事会报告;欧洲投资银行会给地中海沿岸国家和巴尔干西线国家提供资金支持;欧盟会在必要时对新出现移民流的地区和国家激活或扩展上述措施;欧盟欢迎欧洲议会和理事会就成立欧洲边境和海岸警卫队达成的协议,并期待各国能快速接受和适应这个新机构,使其能快速实施行动;最后,在二十国集团(G20)会议召开之前,欧盟呼吁国际社会对难民问题做出积极回应,以共同面对全球挑战。<sup>②</sup>总之,在当前难民危机和英国脱欧的大背景下,欧盟需要团结起来,共同应对出现的问题,防止欧洲进一步撕裂。在边境管控问题上,一方面,要充分利用高科技支撑的物理拒阻作用,把有可能危害欧盟的人阻挡在欧盟外,保护外部边境安全;另一方面,要在欧盟内部的申根区加强人员信息的核查工作,各国加强信息交流,防止因内部边境的消失而引起的难民重新迁移和恐怖分子转移,切实保障欧盟内部安全。在未来的边境管控中,不管人员进入还是离开欧盟,都将对其进行个人信息检查,以减少边境漏洞,最终形成内外联动的一体化边境管控。

#### 四、结 语

如今的欧洲边境管控有两个主要趋势,一是自叙利亚战争后,非常规越境增多;二是常规旅游入境增多(到2035年进入欧盟境内的飞机将会有50%的增

<sup>①</sup> European Union, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", *European Union Global Strategy*, 2016, pp. 3, 27-28.

<sup>②</sup> European Council, "Conclusions", EUCO 26/16, Brussels, 2016-06-28, pp. 1-3.

长)。<sup>①</sup> 欧洲的外部边境管控压力是逐年增大的。不应忽视的是,在看待外部边境管控问题时,不论欧盟成员国是不是在申根区,也不论在难民危机下各国行使了多大程度上的国家主权,欧洲边境的安全是整个欧盟的事情。更进一步说,欧洲边境需要欧盟、欧盟成员国、申根区国家通力合作管控,欧洲外部边境的管控是整个欧洲的事情。

一体化的边境管理是欧洲一体化的重要组成部分,其特征就是外部边境的安全和内部边境的自由开放。如今的难民危机不断冲击着欧洲外部边境,使得希腊、意大利和匈牙利这样的外部边境国家遭到前所未有的压力。进入欧洲的难民因为“二次迁移”使许多成员国重启内部边境管控,差异性的管理影响了申根区层面的一体化。欧洲的内部边境和外部边境管理都存在严重问题,欧洲边境管理的失控从侧面上反映了整个欧洲面临的问题,使欧洲面临进一步撕裂的风险。为了保住申根区,缓解难民危机给欧洲带来的压力,欧洲实行了内外联动的边境管理措施,一方面加强申根区内各成员国之间的边境管理,另一方面成立新的边境管理机构,以期形成更加统一高效的危机介入机制。欧洲外部边境管控措施相较于以前已有加强和提高,与难民中转国也达成初步协议。但是,因为政策实行时间过短,还无法评估其具体效果,再加上欧盟内部依旧是矛盾重重,所以对欧洲外部边境的观察还需谨慎细致。

责任编辑:郑春荣

---

<sup>①</sup> Eileen Murphy/Mark Maguire, "Speed, Time and Security: Anthropological Perspectives on Automated Border Control", *Etnofoor*, Vol. 27, No. 2, 2015, pp. 157-177, here p. 160.

deutscher Syrienpolitik seit dem Krisenausbruch in Syrien zu verfolgen und darzulegen, ihre Eigenschaften verschiedener Phasen herauszufinden, und Ursachen des Wandels zu enthüllen.

**Kontrolle der Außengrenzen der EU angesichts  
der europäischen Flüchtlingskrise**

**Liu Yi**

Die europäische Flüchtlingskrise hat die Außengrenzen Europas durchbrochen und Europa vor neue Herausforderungen gestellt. Integrierte Grenzverwaltung zu stärken ist ein entscheidender Schritt, um Europa von dem aktuellen Flüchtlingsdruck zu entlasten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten bei der Stärkung der Funktionen von Grenzbehörden sowie bei der Verbesserung der Beziehungen zu den Transitländern für Flüchtlinge eng zusammenarbeiten, um mit Unterstützung durch interne Grenzkontrolle im Schengen-Raum eine effektive integrierte Grenzverwaltung zu erreichen, die Offenheit der EU-Binnengrenzen und die Sicherheit ihrer Außengrenzen zu sichern, und schließlich das Risiko zu verringern, dass Europa noch stärker auseinandergerissen wird.

**Parallelität oder Integration :  
Eine wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung  
in der türkischen Diaspora in Deutschland**

**Liu Qunyi**

In diesem Beitrag wird mit dem Konzept der Diaspora von der Migrationsökonomie die wirtschaftliche Lage der türkischen Zuwanderer in Deutschland mittel- und langfristig beobachtet. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Einwanderungspolitik Deutschlands entscheidend für die Wahl der Zuwanderer zwischen Integration und Parallelität ist, und die Verstärkung der bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern der Schlüssel zum Durchbruch in Bezug auf die wirtschaftliche Lage der Zuwanderer sowie zur Entwicklung eines kompletten Einwanderungssystems ist.