

国际移民视角下的 欧洲难民危机及其应对*

黄日涵 李丛宇

【内容提要】 难民作为国际移民的一部分，在迁移的过程中不可避免地对移民迁入国造成影响。在叙利亚内战以及“伊斯兰国”恐怖主义影响下，难民数量急剧增多，给周边地区特别是欧洲国家带来了巨大压力，人们用“欧洲难民危机”来形容此次难民的涌入。因地理位置因素，中东欧国家成为难民危机首当其冲的国家，许多西欧国家由于宽松的移民政策以及较好的福利待遇成为难民选择的最终目的地，大量难民的涌入给难民迁入国带来了巨大的政策压力。难民危机暴露了欧洲治理的内在缺陷，使得欧洲陷入选择的困境。如何解决难民危机迫在眉睫，欧盟国家以及国际社会应积极促进地区和平进程，努力协同出台关于难民与国际移民的相关政策。与此同时，中国也可以从欧洲的难民危机治理中学习相应的经验，进而提升中国参与全球治理的能力。

【关键词】 难民危机 国家卷入 应对策略

【作者简介】 黄日涵，华侨大学国际关系学院副教授、国家信息中心应用经济学博士后；李丛宇，华侨大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0063-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705004

* 本文系 2013 年国家社科基金青年项目“世界政治 2.0 时代的新型大国关系研究”（13CGJ011）及华侨大学哲学社会科学学术创新培育团队研究的阶段性成果。

难民潮的发生,从根本上来讲,是人的生存环境发生剧烈变化所致,生存环境的变化既包括由国家领土变更,政权更迭、社会分裂等导致的社会动乱和战争这样的社会因素,同时也包括自然因素,如环境急剧恶化而引起的流离失所。^① 欧洲难民问题经历了一个较长的历史发展过程,冷战时期来自东欧国家的非法移民以政治难民的身份被接纳。而当下的欧洲难民危机也被称为欧洲移民危机,是指自“阿拉伯之春”以来由中东、非洲和亚洲等地经地中海及巴尔干半岛进入欧盟国家寻求居留而产生的移民,尤其是涌入欧盟国家的战争难民数量激增导致治理困境而被称为危机。自英国广播公司(BBC)报道了2015年4月发生在地中海的偷渡船沉没事件后,各界开始普遍使用“欧洲难民危机”形容这一时期的难民移民潮,而这次难民危机的主要难民来源地则是西亚和北非地区的叙利亚与利比亚。

一、国际移民与欧洲难民问题研究现状

难民与移民在国际法语境内是两个不同概念,二者的内涵随着时空的变化不断丰富,世界性的战争之后出现了事实上的难民群体,这才确立了难民的法律地位。1951年联合国难民和无国籍人地位全权代表会议所通过的《关于难民地位的公约》(Convention Relating to the Status of Refugees)对难民概念给出了最早同时也是最权威的定义,指“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。”^② 之后,联合国难民署和区域性的难民文件则根据实时状况逐步扩大难民的范畴以加强国际合作保障难民权利。国际社会在界定移民的概念时更侧重关注移民的动机,与国家接纳移民的能力。移民一般被认为是因劳动、投资等因素长久居住在另外一个区域或国家的现象,所以,在某种程

^① 李少军:《论难民问题》,《世界经济与政治》1997年第6期,第22页。

^② 刘金质等主编:《国际政治大辞典》,中国社会科学出版社1994年版,第311页。

度上对移民的接纳属于国内事务，而对难民的接纳则属于依据国内与国际法律所履行的国际义务。

（一）国际移民问题的研究现状及相关理论视角分析

难民与移民之间存在着内在的相互关联性，有学者指出在过去国际社会认为移民是难民生存的渠道时，难民即被视为移民，^①而难民的出现往往意味着移民的开始。关于国际移民的研究，刘宏斌在其所著的《国际移民概论》中指出，当前国际移民分为工作性迁移、团聚性迁移、学习性迁移、投资性迁移、休闲性迁移以及托庇性迁移。^②而托庇性迁移主要指的是通过迁移获得迁入国的保护。所以我们在本文讨论的难民问题可以归纳到“托庇性迁移”中。显而易见，难民是人口国际迁移中的一种特殊形式，是移民流动过程中特殊的迁移者。除此之外，李明欢在《国际移民政策研究》一书中对当代主要移民接纳国进行国际移民政策与人口生态、经济理性、政党政治、多元文化、族群认同等方面的关系开展详尽探讨，她认为应该着重讨论移民政策的性质、原因以及后果。^③

关于迁移与移民的理论研究始于近代。埃内斯特·乔治·莱文斯坦(Ernest George Ravenstein)提出了著名的“推—拉理论”(Push and Pull Theory)，认为移民是来自驱使移民离开原居地的推力和吸引移民前往的拉力共同作用的结果，形成推力的因素包括自然灾害引起的饥荒和疫病、战争、迫害和失业等，而自然资源及环境的优厚，宽松的宗教和人文环境及良好的发展机会和条件则形成了拉力。^④由“推—拉理论”发展而来的“新古典经济均衡理论”(The Neo-classical Economic Equilibrium Theory)则特别重视经济因素在移民问题中的重要作用，核心观点是将国家间工资上的差距视为移民产生的根源，其代表人物是波尔雅斯(George Jesus Borjas)，斯塔克(Oded Stark)则对该理论进行了重要的修正，认为对就业机会和获得资金以及应对社会危

^① Katy Long, "When Refugees Stopped being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection," *Migration Studies*, Vol. 1, No. 1, 2013, pp. 4-26.

^② 刘宏斌：《国际移民概论》，中国人民大学出版社2015年版，第3页。

^③ 李明欢：《国际移民政策研究》，厦门大学出版社2011年版，第55页。

^④ Ravenstein, Ernest George, "The laws of migration," *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48, No. 2 1885: 167-235.

机的需要也是导致移民产生的原因。^① 世界体系理论 (world system theory) 则强调世界政治与经济的不平衡发展对国际移民的形成与流动的推动作用, 认为跨国移民的实质是资本主义生产方式从核心国家逐步向边缘国家扩展, 进而使边缘国家不断融入核心国家主导的全球经济之中。^② 移民系统理论 (migration systems theory) 的代表人物波恩 (W. R. Bohning) 认为国际移民应该被视为一个由两个或两个以上国家通过交换移民组成的系统, 通过对移民流入与流出国的国家间关系、社会文化联系等进行整体性与系统性的研究。^③ 对国际移民的研究理论正由一开始的注重单一和外显的因素逐渐向将移民纳入由经济、国内政治、国际关系、文化、自然社会环境等因素组成的复杂系统内进行研究的转变, 而国际移民的研究范畴也从原来的关注移民自身逐渐向外延伸到移民对流入与流出国的国家政策、社会生态的影响以及国际移民的文化与民族认同上。

(二) 欧洲难民的研究现状

难民问题自两次世界大战后进入公众视野, 同时引起学界的重视, 对于难民问题的研究也呈现出跨领域多学科交叉研究的特点。国外学者通过收集史料, 用历史分析方法来解释欧洲难民问题, 包括难民形成过程, 管控阶段以及难民政策等。加拿大历史学家迈克尔·罗伯特·玛瑞斯 (Michael Robert Marrus) 从国家间关系角度出发, 通过回顾自 1880 年以来欧洲的难民潮, 描述了难民的来源, 难民的成因及其所受待遇, 以此来说明难民在欧洲的迁移对国际社会的影响。^④ 在《比较法视角下的欧洲难民和移民》中, 布朗纳·希尔 (Brown Hill) 对美国以及欧洲国家的难民和移民政策进行了比较研究。^⑤ 英国学者珊德拉·莱文尼克斯 (Sandra Lavenex) 对比分析并总结了德国与法国在权衡人权与国家安全之后的难民政策, 通过对欧洲难民进行长期且动

^① 潘兴明等:《移民问题国际比较研究》,上海人民出版社2011年版,第2页。

^② 傅义强:《当代西方国际移民理论述略》,《世界民族》2007年第3期,第50页。

^③ Bohning W. R. Bohning, *Studies in International Labour Migration*, New York: Martin's Press, 1984.

^④ Michael Robert Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Cambridge: Oxford University Press, 1987.

^⑤ Helene Lambert, *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice in Selected European Countries*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 6-7, 41-42.

态的有限分析与对影响难民政策变化环境的分析,为欧洲统一的难民政策指明参考因素。^①

目前,国内研究欧洲难民问题的学者相对较少,比较有代表性的伍慧萍教授认为,由于各国难民的收容安置政策差异较大,导致作为欧洲避难体系核心的都柏林程序陷入现实困境。^②宋全成认为欧洲难民问题形成于20世纪90年代以后,其主体是东欧国家、非洲、中亚等地区的难民,欧洲难民问题对欧洲特别是对西欧的经济、政治、社会文化、非传统安全和国际关系等产生了诸多消极影响,当地的难民问题最终形成。^③与此同时,宋全成也认为国际格局因素、美国因素、人口走私组织以及欧洲国家内部对待难民政策和态度的差异等因素是产生欧洲难民潮的重要因素。^④此外,也有针对欧盟难民政策和理论的研究,例如甘开鹏通过对欧盟难民政策发展历程的回顾,分析了欧洲一体化进程与难民政策之间的关系,认为欧盟难民政策的发展已经超越了民族国家的治理范式,它受到包括欧洲一体化特征,欧盟多层次治理机制,成员国与欧盟之间权限让渡以及国际政治环境等多重因素的影响,欧盟成员国必须从内外两个层面寻找平衡,以实现更高层次的合作并推出协调的共同难民政策。^⑤田德文主要从国际政治分析的角度来观察欧洲难民危机,认为后冷战时代欧美国家的“新干预主义”政策害人害己,最终导致了这一危机。^⑥欧洲难民危机作为区域性难民问题,与其周边地区特别是西亚北非地区的稳定性密不可分,有关当下欧洲难民危机多与时事相关,欧洲难民问题的讨论也大多见于媒体的评论,学术研究则集中在难民移民带来的社会问题的评估与治理,以及欧盟内部各成员国的难民政策方面。

^① Sandra Lavenex, *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot/Burlington; Ashgate, 2001, pp. 50-63.

^② 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》,《德国研究》2015年第4期,第4页。

^③ 宋全成、赵雪飞:《论欧洲难民问题及其消极影响》,《人文杂志》2007年第2期,第13页。

^④ 宋全成:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,《德国研究》2015年第3期,第41页。

^⑤ 甘开鹏:《欧盟难民政策研究:1957-2007》,厦门大学出版社2011年版,第130-133页。

^⑥ 田德文:《欧洲难民危机的国际政治分析》,《山东社会科学》2016年第2期,第129页。

二、国际移民视角下的欧洲难民危机成因分析

通常而言，难民产生之后马上要面对的就是难民的迁移问题。在当今社会，难民的迁移则更多地演变为人口的跨国流动，进而构成国际移民的一部分，基于经济原因，移民接收国更愿意接受资金与技术移民。然而，即便是非难民的国际移民同样会对国家和国际社会造成影响，跨地域和国家的人口流动与资金和商品的流动大相径庭。狭义上移民可被视为资源在全球范围内的分配，然而广义上人的社会属性决定了其迁移并不是简单的空间场域内的移动，世界范围内的移民将迁入国与迁出国也卷入其中，因此国际移民自然会带来国家的卷入以及全球治理变革的问题。

根据国际移民理论中的“推一拉理论”，叙利亚战争产生的难民的流入是本次难民危机的主要推力。自2010年底开始的“阿拉伯之春”街头政治运动先后致使部分中东国家政权更迭，有的甚至陷入内战，大量平民被迫逃离家园成为难民，剧增的战争难民纷纷涌入欧洲。中东欧国家由于地理位置邻近难民国家，开始成为难民逃亡的第一目的地和首要通道，部分国家收到的庇护申请则呈井喷状态。这些国家在历史上就不是移民接收国，其社会包容力以及容纳难民移民的能力有限，社会环境的差异增大了欧洲国家在协同合作制定对策上的困难，一些国家甚至采取封闭边境的措施阻止难民进入，这难免会出现人道主义灾难，并引发国际社会的广泛关注。迫于国际舆论的压力，西方国家开始重新思考自身的难民政策。

（一）美欧国家中东战略催生难民危机

国际移民理论中的世界体系理论认为世界政治与经济的不平衡发展规律对国际移民具有推动作用。原本由于当前国际政治经济秩序的不平等，使得许多发展中国家民众愿意选择福利好、工作机会多的欧洲国家作为移民目的地。因此，人口流向欧洲国家一直都在持续中。加上发展不均衡的国际政治经济秩序，使得世界主要大国都在中东地区加强博弈，不断争夺势力范围。各大国之间反复争夺这一地区的利益使得中东地区的矛盾异常复杂。加之这一区域的国家并未完成向现代国家的过渡，国民的统一身份认同还没有建立

起来。因此，越具有内部分裂可能的国家，其经济就越落后，民众的不满情绪就越强烈。^①这一区域的国家和民众一旦被煽动，产生的破坏性效果极大，后果也将难以把握和控制。

此外，从国际政治的视角观察，美国应该对当前欧洲难民危机承担主要责任。欧盟统计局（Eurostat）的数据显示，流入欧洲地区的难民来自叙利亚、伊拉克、阿富汗、科索沃等。这些国家产生的难民大多与美国打着各种旗号发动的局部战争有关。如2001年美国发动的阿富汗战争，2003年美国发动的伊拉克战争等。2011年美国为了推翻叙利亚的巴沙尔政权，支持叙利亚反对派发动内战，则导致了当下的难民潮。

作为美国主要盟友的部分欧洲国家，不管是在阿富汗、伊拉克还是叙利亚内战中，都充当了美国的急先锋的角色。尤其是在2011年发生的“阿拉伯之春”以及美国主导的其他政治和军事干预活动中，许多西欧国家都是美国的帮手。西方国家为了一己私利推动的“阿拉伯之春”最终导致原本就异常复杂的西亚北非地区局势更加动荡，造成了该地区政治和社会秩序的崩溃、族群之间更加严重的撕裂和宗教之间更加严重的冲突，这最终造成了更大规模的难民潮的出现。^②

（二）叙利亚难民成为危机的主要推力

从当下欧洲难民潮中我们也能明显看出国际移民过程中的“推一拉”因素，战争与贫穷构成的“推力”迫使难民们背井离乡。历史上来自西亚和北非地区的难民一直存在，而自2011年叙利亚内战爆发后，产生了大量的叙利亚战争难民；“伊斯兰国”成立后参与叙利亚内战，与伊拉克政府军及伊拉克库尔德武装交火，迅速抢占资源扩充地盘，在其统治区域实行残暴统治，也造成大量难民逃亡。

战争带来的恐惧，迫使许多叙利亚人逃离故土，迁移到土耳其、埃及、黎巴嫩等周边国家。虽然邻国土耳其、黎巴嫩和约旦接收了大量难民，不过许多人希望在更富裕的西欧国家居留。一些欧盟国家如丹麦、德国、瑞典等

^① 刘波：《不合理的国际秩序是难民危机的根源》，《21世纪经济报道》2015年9月7日，第4版。

^② 宋全成：《欧洲难民危机：结构、成因及影响分析》，第45页。

向成功进入其国境申请庇护的难民提供慷慨的社会福利和津贴，容许难民在当地生活和就业，加之 2015 年欧洲多国不再严格执行《都柏林公约》(Dublin Convention) 中“难民必须在最初进入的签约国申请庇护”这一规则。这些因素则构成了国际移民理论中的“拉力”，吸引越来越多叙利亚人包括本来已获得土耳其等非欧洲国家收留的难民，进入欧洲申请庇护。

迁移至他国的难民的确切数量可能无法统计，但是通过庇护申请我们可以知道难民的目的地国家，据欧盟统计局数据，欧盟国家在 2014 年 7 月至 2015 年 6 月一年时间内共接到新的庇护申请 746 720 份，申请来源中，人数最多的国家为叙利亚，大约占总申请人数的 20%，如下图所示，申请人数超过 3 万的共有 6 个国家或地区，它们分别为叙利亚、阿富汗、阿尔巴尼亚、伊拉克、科索沃以及厄立特里亚（图 1）。

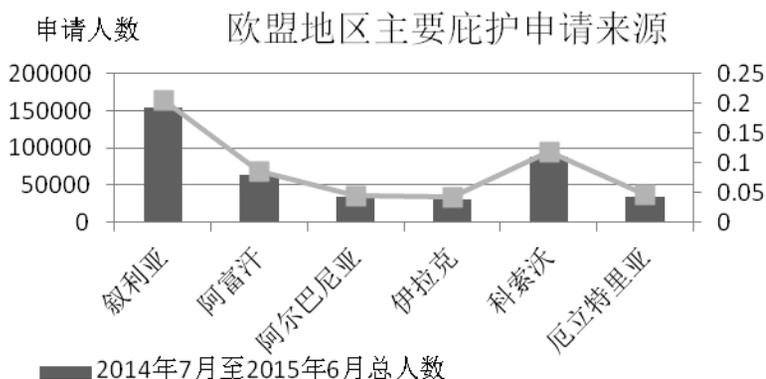


图 1 欧盟地区主要庇护申请来源

数据来源：根据欧盟统计局 (Eurostat) 数据整理

移民对流入与流出国的国家政策的影响也是显而易见的。由于以叙利亚战争难民身份提交庇护申请的通过率较高，导致一些非叙利亚人利用被窃或伪造的叙利亚护照冒充叙利亚人申请庇护。^① 来自德国的数据显示：到德国

^① Ghaith Abdul-Ahad and Patrick Kingsley, “Concern over Burgeoning Trade in Fake and Stolen Syrian Passports,” *Guardian*, September 9, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/08/growing-concern-over-trade-in-fake-and-stolen-syrian-passports>.

寻求庇护并宣称来自叙利亚的申请者中,估计约有三成人是来自其他国家而假冒为叙利亚人。^① 根据 2016 年的数据,从目前在德国正式提交避难申请的难民来源地构成状况可以看出,目前排名靠前的难民来源国是叙利亚(44%)、阿富汗(15.6%)、伊拉克(14.5%),^② 叙利亚难民依然是绝对的主体。非难民身份的人混入难民大军获取移民资格的搭便车行为在某种程度上也增加了欧洲“难民”负担。可以说,叙利亚内战难民的涌入使得许多欧洲国家开始思考本国的难民接收政策以及与其他欧盟国家之间的关系。

三、欧洲难民危机的影响层次分析

欧洲难民危机的出现不仅造成了人道主义危机,与此同时也对难民的接收国产生了理念冲击,使得难民接收国以及难民途经国都面临挑战,并将对其政治、经济、文化和安全带来十分严重的影响。尤其是难民危机将对难民接收国的国内外政策带来明显压力。

(一) 难民危机对迁入国内部治理和协调配合产生影响

通常来说,迁移政策以本国利益为主导、力图对人口的跨境流动进行全面选择和有效管理的制度性建构。政策制定的主体是民族国家,迁移虽然是个人的决定,但却不是个人的自由选择,民族国家面对国际移民具有决定性的影响。^③ 由于移民迁入迁出地文化背景与经济发展水平的差异会导致移民较低的社会融入能力,大量移民的事实存在会对迁入国原有就业、福利政策、安全构成挑战,移民政策也在不断变化调整。本次难民危机就对德国、法国等西欧国家的内部政策产生了较大的影响。

众所周知,难民的涌入首先会增加难民迁入国的财政负担,影响当地的经济的发展。虽然欧洲许多国家面临人口老龄化的压力,难民的到来可以帮助

^① Anthony Faiola, and Souad Mekhennet, “Nearly a Third of Migrants in Germany Claiming to be Syrians Aren’t from Syria,” *Washington Post*, September 25, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-calls-for-new-refugee-benefit-standards-in-europe/2015/09/25/bee704fe-616d-11e5-8475-781cc9851652_story.html.

^② Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl Juni 2016*, S. 8.

^③ 李芳田:《国际移民及其政策研究》,博士学位论文,南开大学,2009,第36-37页。

他们解决劳动力问题，然而许多涌入的难民受教育程度很低，技能也较为缺失。因此，欧洲国家需要提供大量的财政支出用于难民安置。其次，难民的涌入也会影响社会的稳定。2016年8月，笔者曾调研德国康斯坦茨地区的难民营。在康斯坦茨地区的难民营附近，当地居民书写张贴的“欢迎难民”的标语依然存在，这显示了德国民众对于难民仍持比较积极的态度。但是，百万级数量的难民的大量涌入、一些小概率治安事件的发生以及法国遭遇的恐怖袭击等，使得德国民众及社会精英或者谈难民色变，或者开始反思。^①

此外，在全球化大趋势下，各国的发展不仅需要生产要素和商品的流通，人员的流动也日益重要。然而，移民带来的问题日趋复杂，由此引发的社会冲突也愈益频繁。特别是在国际恐怖主义的影响之下，民族主义等逐渐抬头，大量移民的涌入难免使一些恐怖分子夹杂其中，因此很容易引起移民迁入地民众的恐慌和不满。国家发展过程中对移民劳动力的需求与国内民众的意愿之间的矛盾，使得当事国在移民政策的制定上不得不转持审慎态度。

在本次欧洲难民危机中，许多人更多关注是以德国为代表的西欧国家，然而难民的途经国也深受难民危机影响，因为难民问题对他们的内部也产生了很大冲击。据联合国估计，截至2015年3月中旬，进入土耳其境内的叙利亚难民达到170万人，这是2013年底人数的3倍多，然而大量未登记的入境难民意味着实际人数会更多。^②而到了2016年，土耳其总理艾哈迈德·达武特奥卢（Ahmet Davutoglu）称，其时在土耳其境内共有250万来自叙利亚的难民。^③事实上，难民的目的地是移民政策宽松而又富裕的国家，如德国、瑞典等。而中东欧的许多国家拒绝难民，所以难民通常先进入可以自由出入且无边界管控的申根国家，然后取道马其顿和塞尔维亚进入匈牙利，同样还有一部分难民经由土耳其转入保加利亚和罗马尼亚，然后进入匈牙利，之后他们中的许多人会继续前往更加富裕的国家。位于埃及边境的难民则由

^① 黄日涵：《德国难民危机陷入“恶性螺旋”》，《环球时报》2016年11月24日，第14版。

^② Ahmet İcduygu, “Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead,” Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2015, pp. 6-7.

^③ 《土总理：目前在土耳其境内有250万叙利亚难民》，环球网，2016年2月16日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-02/8548843.html>。

埃及出发经希腊或者意大利转移至富裕国家。^①但是在整个移民过程完成之前,一些中东欧国家,如匈牙利、保加利亚、塞尔维亚成为难民进入欧洲的第一站,而且是短时间内的迅速聚集。从新的庇护申请与该国人口的比例变动中可以看出移民带来的社会压力。

根据欧盟统计局的统计结果,2015年共有120多万人在欧盟的28个成员国首次申请避难,其人数为2014年的两倍以上。^②欧盟国家中每百万人口新庇护申请人数上升幅度较大的国家则是匈牙利;德国、瑞士与瑞典百万人口中新庇护申请的数量要高于大部分欧盟国家,很大程度上源于这些国家移民政策较为宽松且对移民的待遇较为优厚。综合来看,对难民压力反应较为强烈的国家也包括中东欧国家,其原因不仅在于入境难民数量的增长,更深层次的原因则是这些国家的政治生态的不稳定、国内民族社会矛盾尖锐,处理外来难民问题的社会机制尚不完善等。

面对汹涌的难民大潮,缺乏接收和管理移民经验且社会包容能力较弱的中东欧国家在这次难民潮中首当其冲,难民途经国家往往紧缩难民政策,甚至封锁边境,阻止难民进入,造成难民的滞留、聚集并集体迁往其他国家,这种行为通常会引起连锁反应,人道主义灾难也在所难免。如匈牙利从2015年9月对难民入境采取更强硬的措施,其后进入匈牙利的难民人数大幅减少,许多人改为取道克罗地亚和斯洛文尼亚北上。^③面对迅速集聚的难民,斯洛文尼亚政府指责邻国有意将难民输送到边境,东欧和南欧国家内部陷入争端。保加利亚东正教会认为其时局势就像是一场侵略并呼吁保加利亚政府不应再让相关难民或移民入境,^④保加利亚政府于2015年决定在东南部边境加建130公里有刺铁丝围网,阻止偷渡者从土耳其陆上边境进入。^⑤匈

^① UNHCR, "The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees, July 1, 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>.

^② 《去年逾120万人到欧盟国家申请避难》,新华网,2016年3月4日, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/04/c_1118239670.htm.

^③ 《匈牙利高压政策“奏效”难民绕道申根“告急”》,中新网,2015年9月28日, <http://www.chinanews.com/gj/2015/09-28/7547006.shtml>.

^④ "Don't let Muslim migrants in, says Bulgaria's Orthodox Church," Yahoo News, September 26, 2015, <http://news.yahoo.com/dont-let-muslim-migrants-says-bulgarias-orthodox-church-001036785.html>.

^⑤ Angel Krasimirov and TsveteliaTsolova, "Bulgaria to Extend Fence at Turkish Border to

利总理欧尔班·维克多（Orbán Viktor）表示，难民潮已经被恐怖组织利用，他批评欧盟通过的移民配额制会让恐怖主义在欧洲蔓延。^① 西欧国家认为东欧国家的封堵行为是以邻为壑，而东欧国家则指责西欧国家隔岸观火。2015年11月巴黎恐怖袭击事件之后，法国与比利时相继宣布暂时封闭边境，其他本来就不愿或者没有接纳更多难民能力的国家则借防恐袭之名收紧难民政策，甚至直接关闭边境。而英国的脱欧在一定意义上也意味着英国不愿意承担更大的责任。

综合来看，此次难民潮中，欧洲面临的重大问题并非难民人数，而是欧盟缺少整体规划和各国的协调配合。复杂的局势、不同的国家利益加剧了各国达成共识的难度。同时，难民的涌入对于欧盟内部治理结构也带来了冲击。

（二）难民危机对欧盟治理结构产生影响

国际难民问题的多样化、非法移民、反移民思潮的涌现与移民潮的冲突等问题一直考验着国家与国际社会的治理能力。^② 而在有关国际移民问题未达成共识的情况下，有的国家为了避免承担移民所带来的社会政治问题便实行保守的移民政策，对移民进入进行严格的控制。众所周知，难民问题的解决需要欧盟国家之间甚至是国际社会的共同努力。当前难民治理措施的实际效果表明，欧盟的反应或者不够及时，或者不够综合及全面。^③

国际移民的新趋势与新问题是亟待解决且不可回避的，国家不可能通过简单的关闭与开放边境来应对在不同历史阶段由移民带来的问题，功利的吸引与限制往往会造成问题的扩大化。^④ 建构合理的国际移民治理制度才是难民融入问题的破解之道。

第一，难民危机挑战了欧美之间的关系。欧洲难民危机肇始于美国推动

Bar Refugee Influx,” Yahoo News, January 14, 2015, <https://uk.news.yahoo.com/bulgaria-extend-fence-turkish-border-bar-refugee-influx-135229718.html>.

^① 《匈牙利总理称欧盟移民配额制使恐怖主义蔓延》，新华网，2015年11月17日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/17/c_1117168041.htm。

^② 郭秋梅：《国际移民组织与全球移民治理》，暨南大学出版社2013年版，第62-66页。

^③ Elizabeth Collectt, “The Development of EU Policy on Immigration and Asylum: Rethinking Coordination and Leadership,” *Policy Briefs* (Migration Policy Institute), March 2015, p. 11, <http://www.migrationpolicy.org/print/15238#.WZz3-eSQxjp>.

^④ Bimal Ghosh, “Managing Migration: Towards the Missing Regime?” in Antoine Pecoud, *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People*, New York: Berghahn Books, 2007, pp. 97-118.

的“阿拉伯之春”。然而难民潮出现之后，美国的中东难民政策却仍然以国家安全为由，限制中东难民到美国，所作所为均延续了小布什时期的做法。自 2011 年以来，美国仅接收了 1 500 余名叙利亚难民。虽然在国际社会特别是欧洲国家的强烈要求下，时任美国总统奥巴马曾经允诺接收更多的中东难民（其中包括在 2016 财年接纳 1 万名叙利亚难民等），但是奥巴马的中东难民政策却遭到了美国国会和部分地方政府的反对和抵制。^①

2017 年特朗普入主白宫之后，美国出台了旨在加强边境管控，限制非法移民入境的细则，全面扩大驱逐移民的范围，加快驱逐流程。随后，特朗普签署入境限制令，禁止伊朗、伊拉克、叙利亚、苏丹、索马里和利比亚等国家公民入境，暂停了原有的难民接纳项目，并在 120 天内暂停所有难民入境等措施。^② 这一举措不仅遭到了美国国内的抵制和抗议，也同样遭到了欧盟国家的强烈批评。美国的难民政策不仅没有体现大国的应有责任，反而是在不断推卸责任。美国的这一做法让欧盟国家对美国充满了无奈和质疑，难民危机的出现，使得原本就已经开始不睦的美欧关系对立进一步加剧。

第二，难民危机挑战了欧盟各成员国之间的关系。在难民的接收问题上，各国的观点也差异很大。由于欧盟成员国之间的分歧，这一状况被描述为欧洲陷入了分裂。^③ 德国、奥地利和瑞典对接收难民的态度比较积极，法国、西班牙以及意大利相比德国较为勉强，匈牙利、波兰、斯洛伐克等国则都坚决反对强制分配方案。^④ 而英国和丹麦对难民接收态度比较消极，这也是英国选择脱欧的一个理由。各国之间在难民政策上的立场分歧，使得欧盟国家之间的互信变得更低，更进一步挑战了欧盟的团结。不仅中东欧国家与西欧国家想法各异，西欧国家内部为了各自的国家利益，也开始重新考量自身的难民接收政策。

综合来看，难民迁移带来的融入问题以及难民的回归问题，都会影响到

^① 张红菊：《美国难民政策的演变》，《人民论坛》2015 年总第 503 期，第 243 页。

^② 《特朗普难民和移民政策引争议》，《人民日报》2017 年 1 月 30 日，第 3 版。

^③ “Migrant Crisis: Why EU Deal on Refugees is Difficult,” BBC News, September 25, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34324096>.

^④ 文峰：《制度与结构：难民危机对欧盟难民治理体系的冲击及应对》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2016 年第 4 期，第 14 页。

迁入国内的政策,同样也会影响整个欧盟地区甚至国际社会对于难民政策的思考,所以有效地解决当前欧洲的难民问题将是一项长期而艰巨的任务。

四、欧洲难民危机解决之道及对中国的启示

欧洲难民危机的出现与美欧的中东政策直接相关,然而难民危机陷入困境也反应出欧盟国家的难民治理体系存在缺陷。根据笔者的调研观察,目前德国的难民问题解决得相对有序,是欧洲国家做得比较规范的,然而难民问题要想彻底解决,确非易事。首先要思考清楚两个重要问题。一是难民的融入机制;二是难民的返回机制。不仅要想办法安顿好已迁入的难民,让他们能够融入社会,安居乐业,维持社会的稳定和正常的运行。与此同时,也要制定好相应的配套政策,等难民迁出国局势稳定之后可以让他们有序返回。

此次欧洲难民危机相较于历史上的欧洲难民潮具有新的特点,如在难民的来源上,主要是在较短时间内形成的战争难民;在难民潮的应对方面,原本应对难民能力就有限的中东欧国家遭受严重冲击,缺少协调合作而直接采取防堵措施更是加重分歧,使得危机雪上加霜。缓解、解决危机的关键在于减少难民的来源,终止战争与局部冲突。中东欧国家之间,欧盟内部国家之间要达成共识,协同分工密切合作,以便度过此次难民危机。

(一) 欧洲解决难民危机的应对策略探讨

欧洲难民危机是内外因素共同作用的结果,在重大国际环境和欧盟以及其他相关国家的内部环境改变之前难民危机仍会持续,从源头上遏制难民数量的进一步增长,需要欧盟未来在国际事务中调整立场及政策,而如何采取有效的办法让难民尽快融入当地社会是短期内相对务实的目标。

第一,尽快解决难民在当地的融入问题。德国为了让难民更好地融入当地,开设了“欢迎课堂”培训当地语言以及当地的历史文化等。综合来看,大多数年青难民十分勤奋,融入速度很快,如果20岁以下难民融入成功,今后可以解决德国劳动力短缺等问题,未来将成为德国经济发展的积极力量。但是,对于40岁以上的难民而言,融入却并不容易,他们不仅学习语

言的能力要弱很多,而且他们还需要通过德国的工作认证法来界定他们的工作能力。年青和年长难民之间的差异,将在今后逐渐拉大他们之间的差距,导致新一轮收入分配不均,这个潜在隐患将可能随时爆发。^①目前德国已经逐渐将难民分散居住,并且出台了一系列政策来解决难民的融入问题。在2016年3月“欧洲—土耳其协议”生效之后,涌入德国的难民大幅度减少,已经涌入德国的难民也开始得到了妥善安置,德国这一难民安置政策客观上来说比较成功,值得欧盟其他难民接收国借鉴学习。

第二,欧盟国家应转变角色,在地区安全事务中发挥积极作用,通过经济、外交手段寻求国际合作以稳定周边局势。战争是难民产生的最重要原因,从欧洲难民主要来源地来看,基本上都与不同时期的地区动荡有关,如科索沃战争、阿富汗战争、利比亚以及叙利亚战争等基本上是由美国主导,欧洲国家积极参与,在冲击原有的社会秩序之后,过渡阶段种族、宗教矛盾引发激烈冲突,进而形成大量难民。就当下的叙利亚内战而言,出于维护地中海地区的安全与推广欧洲价值的需要,欧盟早在“阿拉伯之春”时期就已经决定对叙利亚进行制裁,而美国决定对叙利亚政权进行军事打击之时,欧洲国家成为美国军事外交政策的马前卒。丝毫没有停止迹象的叙利亚内战双方均获得外国势力在军事以及外交上的援助,这场旷日持久的冲突可谓是各派别及武装代理人之间的战争。战争催生出来的宗教极端组织“伊斯兰国”更困扰着周边国家甚至欧洲本土的安全。如何在中东地区安全事务上发挥积极作用,争取实现军事行动的终止与多方势力的和谈,而不是跟着美国的军事外交政策亦步亦趋,这才是终止更多难民产生,进而从源头上缓解难民危机的“釜底抽薪”之策。

第三,欧盟应就难民问题的解决寻求全方位的国际合作。一是在联合国框架内争取合作,譬如要求相关机构提供更多支持等;二是在反恐与地区安全事务中积极谋求大国合作,如在叙利亚问题上与美国、俄罗斯合作;三是加强与地区国家之间的合作,包括向难民流出国(如土耳其、黎巴嫩等)提供经济援助,同时在地区安全事务中加强与伊朗、沙特阿拉伯等国的协调。

^① 黄日涵:《难民,未来德国的持续性阵痛》,《环球时报》2016年12月19日,第7版。

第四，欧盟成员国之间应求同存异、相互协调，出台统一务实的对策和方案。难民潮的突如其来使欧盟及其成员国陷入两难境地。一方面，以自由、民主、人权自诩的欧洲国家面对地中海地区难民的人道主义灾难不得不施以援助；另一方面，为欧债危机所累，各国财政状况参差不齐，财政吃紧的东南欧国家所能给予的援助有限，在当前局势下如果仍然采取“开放，自由道义制高点”^①的举措，在如今的难民形势中已经难以为继。所以，需要采取务实立场，收紧难民政策并且改进难民的安置效率。与此同时，欧盟各国共同的方向是尽量减少难民的无序流动给各国边界带来的冲击。而在加大对现有难民的甄别、安置以及遣返力度的前提下缩小各国的立场分歧，才能为出台有效的欧盟统一方案创造条件。

第五，欧洲各国应加强共同边境的管控，在确保申根地区自由流动原则的前提下加强内部边境的管控，适当实施“最低限度”临时边境管控政策，同时，应加强对难民的管理，以降低社会安全风险，并避免由于族群对立与文化冲突而影响国内政治稳定。由于申请到难民资格进入申根地区之后便可以不受国境的限制自由流动，部分国家知道本国不是难民最终目的国，对难民申请的甄别上较为宽松，这就给非难民身份的人移民欧洲大开方便之门。虽说欧盟各成员国对甄别难民的标准是各国的主权行为，然而若使得恐怖分子与极端宗教势力夹杂在难民之间渗入欧洲，整个地区的安全风险则是共同承担的。在如何有效加强共同边境管控以缓解难民危机的具体做法上，欧盟成员国似乎没有更大的选择空间。

随着恐怖主义威胁的频繁发生以及和难民相关的安全问题的增多，欧盟和各个欧洲国家在管控难民危机上面临的政治及社会安全环境也越来越复杂，这种局面也倒逼着欧洲国家加强其内部事务与司法合作，以避免在难民的管理过程中刺激族群对立与文化冲突的事件发生，同时各国还要防范极右翼政党借难民问题发难，最终导致国内局势的动荡与社会分裂。若欧盟能够稳定或减少涌入欧洲的难民数量，在难民安置中减少无序流动，降低涉难民问题带来的社会风险，那么欧盟就有可能实现对难民危机的有效管控。但是

^① 崔洪建：《欧洲难民危机的困境与出路》，《国际问题纵论文集 2015/2016》，世界知识出版社 2016 年版，第 158 页。

要从根本上解决难民危机,则还是需要这些国家敢于面对并积极解决更加深层的政治和社会文化矛盾,同时西亚北非地区出现较长时期的稳定局面也是不可或缺的。只有稳定好难民迁入国的政局,才能创造良好的解决问题的条件,而让难民今后有序回到其迁出国,才是解决问题的根本之道。

(二) 欧洲难民危机对中国的启示

中国在协助欧洲难民危机的解决上不断伸出援手。2016年9月19日,李克强总理在联大解决难民移民大规模流动问题高级别会议上表示,中国将在原有援助规模的基础上,再提供1亿美元人道主义援助,用于支持难民问题的解决。显而易见,中国在履行作为大国的国际责任,西方国家对于中国的一些指责是毫无道理的。此外,中国作为国际难民的重要接收国的现实也被许多人所忽视。联合国难民署2015年《全球趋势》(Global Trends Report)报告显示,截至2014年上半年,中国共接纳难民数量为301 052人,位列全球第十。^① 难民的绝大部分为越南难民,联合国难民署也强调,中国政府对难民进行了有效的保护并使之融入当地社会。最近几十年中国的周边环境相对稳定,跨过边境移民到我国的难民主要来自缅甸。2009年缅甸政府军与果敢地方武装的军事冲突,有上万人难民涌入中国;2015年3月,云南方面表示,果敢地区发生武装冲突之后,累计已经有6万多人次缅甸边民进入云南省边境地区;^② 2016年底至2017年初,在缅北冲突中又有大量缅甸难民涌入中国境内。难民的进入使得当地的社会秩序受到一定冲击,对边境贸易也产生了负面影响,但由于当地政府采取了临时安置、免费发放救援物资、加强治安管理等应急措施,难民带来的影响仍在可控范围之内。

虽然中国还没有像欧洲国家那样受难民潮冲击以致影响到社会运行,但中国陆地接壤的国家数量非常多,并不能排除邻国内部武装冲突造成难民涌入的可能,“他山之石,可以攻玉”,中国应借鉴欧洲难民潮的经验教训,在难民问题上未雨绸缪。

第一,应遵循国际难民法并与联合国难民署联合治理。历史上在处理印

^① UNHCR, *World at War: Global Trends 2014*, Geneva: UN Refugee Agency, 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/558292924.pdf>.

^② 尹鸿伟:《难以消失的缅甸难民潮》,《看世界》2015年第7期,第18-21页。

支难民问题上，中国政府严格遵循国际难民法中的“不推回”原则，秉持为来到中国的每一个难民提供永久性难民庇护的精神，对相关难民进行了妥善安置，受到了联合国难民署的高度赞扬，称我国的安置工作是“世界上难民安置和融入社会最成功的范例之一”，并获得“人道主义典范”称号。^① 面对跨越边境进入本国的难民，理应予以国际人道主义待遇，并妥善安置。

第二，建立并完善在难民接收与治理方面的立法。我国自 1982 年签署《关于难民地位的公约》（Convention Relating to the Status of Refugees）与《关于难民地位的协定书》（Protocol Relating to the Status of Refugees）两份文件，但国内有关处理难民问题的立法仍处于空白状态，如何在难民治理方面做到有法可依还需要完善相关立法，并完善相关制度与程序设计。

第三，承担大国在地区安全事务中的责任，积极维护地区安全。无论是从历史经验还是从正在发生的欧洲难民潮中，我们都可以看到，战争是难民产生的最重要因素，近三十多年来，中国边境地区不受难民问题困扰得益于稳定的周边环境。在今后的地区事务中承担重要角色以创造并维护稳定的周边环境是防止难民问题出现的重要途径。展望全球难民治理的未来，国际移民组织成员国数量的增加与实施项目数量的增加趋势使其在移民治理方面具有很大的发展空间，强化国际移民组织的权威，增强其合法性，并且提高国际移民组织的国际影响力，建构在移民治理方面的话语权也将成为全球难民治理需要重点推进的一个领域。但目前欧洲国家尚不具备这一能力，国际社会短期内也同样无能为力。所以即便目前难民危机有所缓解，未来一段时间内欧洲仍然会承受难民问题所带来的阵痛，世界各国均应从这场难民危机中吸取足够的教训，中国也可以在其中发挥自身积极和重要的作用。

[收稿日期：2017-07-16]

[修回日期：2017-08-01]

[责任编辑：樊文光]

^① 赵蜀蓉：《中东地区与中国对难民问题治理的比较研究》，《西南民族大学学报》（人文社科版）2015 年第 10 期，第 197 页。

REN Hongsheng

ABSTRACT: Refugees and illegal immigrants are a major problem that plagues the international community. Refugees and illegal immigrants who come to China mainly live in border areas and can be classified into three categories: Vietnamese refugees, Burmese refugees, and North Korean illegal immigrants. These people have very distinctive ethnic or religious characteristics and live together in China's border provinces. Despite the multifaceted efforts of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Chinese Government, there have been humanitarian crises in these areas, which have led to a series of social problems and even black camps in refugee camps, due to lack of resources and conditions. China is facing not only a refugee problem, but also a potential geopolitical crisis caused by a greater refugee crisis, which will lead to a certain degree of geopolitical threats in Northeast China, northwest and southwest regions. This paper argues that China's main countermeasures to solve such problems are legislation, implementing agency, and special regional construction. In practice, China needs to make breakthroughs in these areas: first, the establishment of the principle of cross-border intervention in refugee affairs; second, the establishment of the principle of foreign aid for refugees; and third, the establishment of Confucius Institute in refugee camps.

KEYWORDS: refugee, asylum seeker, border security, cross-border intervention

The Europe Refugee Crisis: An International Perspective and Possible Solutions

HUANG Rihan and LI Congyu

ABSTRACT: The influx of large numbers of refugees affect the recipient countries in many ways and to varying degrees. European countries are under enormous social pressure as a result of the significant increases in refugees due to the Syrian civil war and the rise of ISIS. On the one hand, Central and Eastern Europe countries are the first to bear the brunt because of their geographic proximity to the Middle East; on the other hand, Western European countries are refugee's destination because of their loose immigration policy and sound welfare policy. The refugee crisis exposes the inherent defect in Europe's social governance model. The international community and European countries should reinvigorate the regional peace process and step up their efforts to introduce corresponding policies. Meanwhile, China should learn a lesson from the current Europe refugee crisis in order to improve its capability of participation in global governance.

KEYWORDS: refugee crisis, social governance, national involvement, solutions

Addressing Legal Gaps of Admiralty Law in De-territorialized Border Control of Refugees and Unsafe Migration

CHEN Jinggen and LIU Kanbin

ABSTRACT: Traveling by sea has been the top choice for refugees to seek asylum in other countries; however, irregular means of migration has cost many lives. To prevent such tragedies, states of destination have commonly performed border controls outside their own territories, i.e., de-territorialized border control.