

制度与结构:难民危机对欧盟难民治理体系的冲击及其应对

文 峰

(暨南大学 国际关系学院/华侨华人研究院,广东 广州 510632)

[摘要] 欧洲一体化为难民和移民问题做了制度安排,但结果仍然偏离了政策预期。难民危机在制度与结构上对欧盟难民治理体系造成了巨大冲击,也揭示了欧盟治理的内在缺陷。如果欧盟的应对不能突破这一治理框架,就无法摆脱难民治理理想与现实之间的“两难”。

[关键词] 制度;结构;难民危机;欧盟治理

[中图分类号] D815.6 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5072(2016)04-0010-09

引 言

欧盟共同的难民治理政策始于申根体系,包括1985年的《申根协定》和1990年的《申根公约》,旨在使部分欧洲国家率先实现边境自由通行,同时保持对第三国人员流动,特别是难民具有监督和控制功能。但申根体系的建立产生了两个直接后果:一是难民只能在一个申根国家提出庇护申请,二是难民选择庇护国家的权利受到了限制。这两个独立于欧盟的多边机制后来成为1990年《在欧共同体成员国内确定庇护申请审查责任国的公约》(《都柏林公约》)的雏形与范本。^①2003年,欧盟又颁布了《第三国国民在成员国提出庇护申请的审查责任国的确认标准和机制条例》(《都柏林条例》),将难民政策并入欧盟法律制度轨道。其中“第一入境国”和“安全第三国”两项基本原则不仅为成员国移送难民和寻求庇护者扫清了法律障碍,而且扩大了影响范围,实现了对整个欧洲的覆盖,甚至影响到某些非欧盟国家。

一、当前欧盟难民危机的发展态势

此波难民潮源于2010年以来的“阿拉伯之春”,从中亚至北非再到中东,被认为是“二战”以来的最大难民潮,并且大部分来自遭受暴力冲突与贫困灾害的欧盟周边地区。^②据联合国难民署统计,2014年全世界前三个难民来源国分别为叙利亚、阿富汗、索马里,主要收容国为土耳其(11%)、巴

[收稿日期] 2015-10-16

[作者简介] 文峰(1975—)男,江西萍乡人,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院副研究员,博士,主要从事国际移民和华侨华人研究。

[基金项目] 教育部人文社科重点研究基地重大项目《欧洲华人新移民经济研究》(批准号:14JJD850006);
国家社会科学基金项目《全球化下的侨民战略与发展研究》(批准号:12BM068)。

① 黄云松《国际难民法之殇:欧洲共同庇护制度中的“都柏林主义”》载《四川大学学报》(哲学社会科学版)2014年第6期。

② European Commission, “Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action”, Joint communication to the European parliament and the council, Brussels, 09/09/2015 JOIN(2015) 40 final.

基斯坦(10.5%)、黎巴嫩(8%)、伊朗(6.8%)、埃塞俄比亚(4.6%)、约旦(4.5%)等。^① 由于地理位置、历史文化、移民惯性等因素的影响,在全球难民日益增多的同时,涌向欧盟的难民人数也急剧上升(参见图1)。其中2014年增长了74.3%,2015年更是处于失控状态,1—8月新入难民已达36.6万,超过2014年全年28万的总和,致使欧盟及各成员国措手不及,一时无以应对。

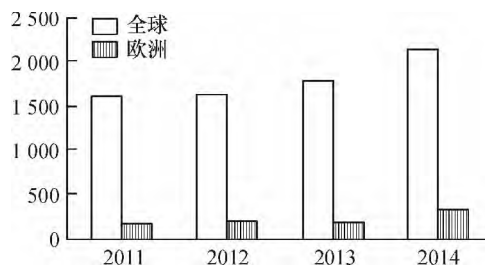


图1 难民和避难申请者人数:全球与欧洲的比较(单位:万人)

资料来源:根据联合国难民署报告统计,UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2011、2012、2013、2014。

难民潮形成原因主要有四:(1) 欧盟周边地区问题不断。大国对中东北非局势的干涉、伊斯兰国在叙利亚、伊拉克的武装冲突,导致当地局势大规模动荡。(2) 非洲尼日利亚等国极端贫穷没有好转,部落武装冲突、恐怖主义等依旧猖獗。(3) 难民来源国邻国难民急剧增加,压力外溢。据联合国统计,至2014年底,欧盟周边国家难民数达到650余万,占全球注册难民的46%,^②如算上其他无家可归者,可能有2200万。(4) 人口偷运组织开拓了新的路线,加快了难民的输送速度。非洲、中东难民进入欧洲主要有两条路径:一是非洲难民从利比亚乘船横渡地中海到达意大利,称为地中海路线;二是从土耳其穿越爱琴海在希腊登陆,从希腊—马其顿—塞尔维亚—匈牙利前往欧洲,称为西巴尔干路线。2014年难民主要从地中海路线进入欧洲大陆,但2015年,从东地中海路线进入欧盟的难民大幅增加。^③ 此外,无政府治理、暴力蔓延、经济管理不善、国家失败、欧盟对中东和北非地区的全面支持策略没有完全兑现等,^④也是引发难民危机的可能性因素。

二、“都柏林主义”的困境:难民潮对欧盟难民治理制度的影响

欧洲一体化旨在促进区域内货物、人员、服务和资本自由流动,但这一目标如果遭到非法移民恶意滥用,庇护制度就无法实现,故而在1990年和2003年先后通过《都柏林公约》及《都柏林条例》构建欧盟共同难民治理政策的“都柏林主义”防线。它以“第一入境国”和“安全第三国”原则为基础,以在欧洲范围内推行难民保护责任的分担为目的,建立欧洲共同庇护制度的指导思想。根据条例,成员国有责任适用相关条款合理配置资源以加快庇护申请的移送,减少延误,降低欧盟边境成员国的压力,实现“团结一致与责任公平分担”的目标。但随着难民人数的增加,成员国底线不断受到挑战,制度的有效性似乎也完全不一。

(一) “第一入境国”愿意第一吗? 难民危机对“第一入境国”原则的冲击

“第一入境国”原则是指凡有证据证明寻求庇护者以非正常手段经陆路、海上或航空途径从第三国跨越边境进入一成员国,则该成员国应承担审查庇护申请的责任。^⑤它是申根国家之间划分责

① “UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014” available at <http://www.unhcr.org/hk/files/Reports/2014%20Global%20Trend.pdf>.

② “UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014” available at <http://www.unhcr.org/hk/files/Reports/2014%20Global%20Trend.pdf>.

③ European Commission, “A European Agenda on Migration”, Brussels, 13/05/2015 COM(2015) 240 final.

④ 《能否共担难民危机将决定欧盟未来走向》,载 <http://www.yicai.com/mnews/2015/09/4687173.html>,最后访问时间:2015年10月2日。

⑤ “Article 10. 1 in Council Regulation (EC) No. 343/2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National” European Union Law 18/02/2003.

任的首要标准,也是都柏林公约的重要精神。《都柏林公约》规定,寻求庇护者在欧共体只能向其中某一成员国提出申请;如申请人已持有某成员国的入境签证,原则上其避难申请由该国审理。同时,《都柏林公约》授权成员国依据本国法律,代表其他成员国审查申请者的避难申请。一旦某一个成员国拒绝了某人的申请,他在其他成员国寻求庇护的权利就随之丧失。

欧盟坚持认为该原则可以有效避免难民的再次迁移,进而节约资源使庇护制度能够高效运转。但这一规定被用来解决难民负担分布不均的问题,却引发了责任划分再次失衡的风险。“堵”还是“放”,一时使得欧盟陷入进退两难的困境,同时也影响着欧盟平等、自由、博爱以及人道主义的核心价值观。2015年8月25日,德国联邦移民和难民署宣布将不再按照“都柏林规则”把入境的叙利亚籍避难申请者遣送至他们进入的第一个欧盟国家,允许难民直接进入德国登记。这一背离欧盟难民政策的举措立即得到欧盟的欢迎。9月3日叙利亚小难民遇难事件后,各国态度急转。部分国家更是完全不履行“第一入境国”职责,给难民让道,让其直接进入德国、法国等国家。

此外,引发难民聚集阻塞的另一个因素是难民们多数想去德国、法国、瑞典等待遇好的国家,而申根入境国却是希腊、匈牙利等经济状况较差、主观上也不想接受太多难民的国家,进而可能导致二次申请或非法迁移。所以,欧盟外部边界国家官员在实施难民入境指纹输入制度时,可能不严格执行,不希望由于“第一入境国”原则而将这些难民遣返,因为这些难民心中也有各自的目的国,不想留在这些国家。这就使得难民政策的实施陷入僵局。^①

(二)“安全第三国”还安全吗?难民危机对“安全第三国”原则的冲击

“安全第三国”原则是指在全面和包容执行1951年《日内瓦公约》及1967年《纽约议定书》(即《关于难民地位的议定书》)的基础上,推动建立欧洲共同庇护制度。凡遵守“不推回”原则的成员国,对第三国国民而言均被视作安全国家。^②凡来自“安全国”或者来自能够提供庇护之国家的申请者,均丧失避难申请权,其申请属于“不合理”之列,申请者将被驱逐回原属国,或者回到他们进入欧盟之前所经过的第一个“安全第三国”。欧洲理事会在2005年第85号指令中提出了“安全第三国”的认定标准:(1)批准并遵守《日内瓦公约》的条款,不附带任何地理限制;(2)拥有法定的庇护程序;(3)批准《欧洲保护人权和基本自由公约》并遵守其条款,以及规定有效救助的标准;(4)已经依据第(3)款得到欧洲理事会的认定。^③欧盟对安全第三国的认定底线是遵守“不推回”原则和禁止“非人道”待遇,对难民是否能在第三国得到保护的事实没有给予足够的重视。

此次难民危机中,人数积压最多的申根前线国希腊、意大利、匈牙利等由于自身经济也不景气,无力妥善安置大规模难民。尤其是希腊自身陷入困境,只能依靠当地民众和一些非政府组织为难民提供食物、水和衣物等基本生活物资,以及医疗救助、法律服务等。它们一方面不断要求欧盟增加经济援助,另一方面不断降低难民待遇,消极抵制难民。匈牙利更是实行边境管制,设置长达175公里的铁丝网封锁匈牙利和塞尔维亚边境,还在铁轨上组成人盾阻止难民通过,凡非法越界的人都将遭起诉,凡遭审判的难民可能被遣返,或被下狱。部分难民控诉遭到非人道待遇,希望欧盟踢出匈牙利。从希腊、意大利、匈牙利的难民不断要求涌向德国、法国、瑞典、英国等就可看出,各国在难民待遇上存在很大差异。过去某些欧盟成员国在难民问题上的出格举动就曾经遭到国际组织甚至其他成员国的指责与非议。欧盟不仅对安全第三国存在分歧,甚至对欧盟本身是否理所当然地是安全领域也有较大争议。被移送到希腊、意大利和马耳他等国的难民或寻求庇护者的遭遇已经证明了“安

^① Elizabeth Collectt, “Future EU Policy Development of Immigration and Asylum: Understanding the challenge” 2014, p. 5, available at www.MPIEurope.org.

^② “Council Regulation (EC) No. 343/2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National”, European Union Law, 18/02/2003, para. 2.

^③ “Article 36. 2 in Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status”, Official Journal of the European Union, 12/12/2005, p. 29.

全第三国”原则并不完全靠谱,他们的基本权利无法得到充分保障。在国际人权组织和联合国难民署的呼吁下,诸如德国等某些欧洲国家已经停止依据《都柏林条例》向其移送寻求庇护者。^①此外,基于政治、经济、文化、宗教、历史等因素的考虑,难民申请在欧盟各成员国的通过率以及不同来源国难民申请的通过率也大相径庭(参见表1)^②表明成员国和难民之间存在相互选择。很多难民的理想目的国与实际申请国可能存在巨大差距,这些临时收容国根本不是他们心中的安全之地。

在过去的2013年和2014年,欧盟、成员国及公众通过多维的横向比较发现,欧盟政策只在少数领域可以适应由欧盟条约、成员国需求、社会、经济、全球地缘流动现实等因素设定的治理框架。这使得欧盟及成员国首脑们陷入一种困惑:要么在这些参数(parameter)内谨小慎微地开展工作,要么大胆思考,接受创新,积极拓展参数范围。^③而当前的难民治理措施已经表明,欧盟的反应要么不够及时,要么不够综合全面。^④

表1 2012年欧盟成员国对相关国家难民申请通过率情况

	阿富汗	伊拉克	索马里	叙利亚
意大利	93.7%	92.3%	98.3%	93.0%
芬兰	70.8%	63.6%	67.1%	87.9%
瑞典	60.5%	34.0%	50.2%	91.5%
比利时	59.1%	24.5%	40.6%	94.4%
法国	45.5%	72.7%	23.9%	90.7%
德国	40.2%	62.2%	69.4%	96.3%
匈牙利	36.8%	*	*	*
奥地利	35.1%	75.3%	63.0%	91.4%
荷兰	34.6%	63.9%	59.2%	92.9%
英国	33.2%	30.8%	72.1%	80.0%
丹麦	27.6%	10.0%	45.7%	85.5%
希腊	6.8%	2.9%	*	0.0%
马耳他	*	*	98.2%	100.0%
保加利亚	*	26.5%	*	*
斯洛伐克	*	*	74.2%	*
罗马尼亚	*	*	*	72.7%
欧盟27国	46.8%	53.7%	61.3%	91.2%

资料来源: Jan Schneider, Marcus Engler, Steffen Angenendt, "European Refugee Policy Pathways to Fairerburden-sharing", available at www.svr-migration.de/Research-Unit.

三、多层主体的分化: 难民危机对欧盟难民治理结构的冲击

欧盟治理结构属于典型的多层级治理体制,其形成源于国家权力向上、向下和向两侧的多维度转移,即中央政府的权威同时向超国家、次国家和地方层级以及公私网络分散、转移。^⑤治理的主体

① "German Court Halts Refugee Deportation," 15/07/2012, available at <http://www.dw.de/german-court-halt-refugee-deportation/a-16097797>; "UNHCR Calls for Temporary Halt to Dublin Transfers of Asylum-Seekers Back to Bulgaria" 03/01/2014, available at <http://www.unhcr.org/52c691d59.html>.

② Jan Schneider, Marcus Engler, Steffen Angenendt, "European Refugee Policy Pathways to Fairerburden-Sharing", available at www.svr-migration.de/Research-Unit.

③ Elizabeth Collectt, "Future EU Policy Development o Immigration and Asylum: Understanding the Challenge" 2014, p.9, available at www.MPIEurope.org.

④ Elizabeth Collectt, "The Development of EU Policy on Immigration and Asylum: Rethinking Coordination and Leadership" 2015, p.11, available at www.MPIEurope.org.

⑤ 吴志成、李客循《欧盟治理与制度创新》载《马克思主义与现实》2004年第6期。

既包括欧盟层面的超国家机构,如欧盟委员会、部长理事会、欧洲法院、欧洲议会等,也涵盖了散布于以地域为界的跨国行为体、国家政府、区域行为体(如地方各州政府)等各种社会伙伴角色等等。难民危机不仅对欧盟难民治理制度形成冲击,同时也给各治理行为体之间的关系带来挑战。

(一) 难民危机对超国家治理结构的冲击

首先,难民问题凸现了欧盟超国家行为体之间的矛盾。欧盟至今尚未完全走出欧债危机以来低增长、高失业的困境,欧盟27国2012年的整体失业率为10.4%。难民问题不仅将进一步给欧盟带来财政压力,同时也使得超国家组织内部对治理思路产生异见。在2015年6月25日的布鲁塞尔峰会上,提出强制性配额计划的欧盟委员会主席容克与欧洲理事会主席图斯克之间发生了对抗,后者认为应该采用自愿性的框架。欧盟28个成员国中有12个对此提案表示明确反对。据观察,过去五年来,由于缺乏充分有效的沟通渠道,欧盟委员会与欧洲理事会之间的紧张关系日趋明显。理事会的代表们不否认欧盟委员会在移民事务方面的重要性,但他们同时也疲于与那些缺乏一线经验并且无须回国面对政府的欧盟官员之间在移民制度上的讨价还价。^①

其次,难民问题加剧了成员国之间的分歧。德国试图发挥大国领导作用,带头大量接受难民并修改德国难民政策。^②但其立场只获得法国等少数盟友的支持。匈牙利、波兰、斯洛伐克,以及波罗的海沿岸三国等坚决反对强制分配,英国和丹麦更是拒绝接受和参与分配计划。英国内政大臣特雷莎·梅认为,不问底细地对这些难民提供庇护只会鼓励更多人铤而走险。匈牙利总理奥尔班甚至指责这是一个“疯狂”的决定,这些移民将对欧洲的“基督教根基”造成威胁。默克尔的做法形同鼓励更多叙利亚难民冒险前往欧洲,给难民制造“虚假的幻想”。意大利总理伦齐指责欧盟成员国缺乏团结,不愿接受强制性的难民配额。其他很多国家,虽然没有拒绝欧盟的配额建议,但也在采取确保“安全”的紧急措施。

中东欧国家和西欧国家在对待难民的态度上映射了新老欧洲深刻的鸿沟。欧盟国家逐渐分为两派:匈牙利、保加利亚等中东欧国家经济状况不佳,态度基本是不接纳或接纳少量难民,而且反对强制配额;德国、瑞典等西欧、北欧国家强调统一的价值观,但也不愿意安置所有难民,认为各国应当按比例分担。

(二) 难民危机对成员国内部结构的影响

第一,对待难民的态度导致国内左、右翼力量的分化。在欧洲各国,难民和移民既是一个社会问题,也是一个政治问题。一方面,难民危机爆发后,多国民众举行游行示威,抗议政府的冷漠,要求加大难民接受力度;但另一方面,大量难民的涌入又加速了排外情绪的增长和右翼势力的聚集。在德国,既有以鲜花掌声欢迎难民到来的,也有打着“保护家乡,禁止移民”旗号反对难民,并主张废除《基本法》中避难权的。在法国,国民议会中左翼和中左翼议员多数愿意接受欧盟难民分配方案,但右翼议员表示坚决反对。法国《快报》2015年9月援引一项民调显示,55%的法国人反对放宽接收难民的政策,尤其是不能效仿德国,给予叙利亚移民以难民身份。

第二,针对难民、移民的排斥言论及侵害行动增加。移民问题为欧洲右翼势力攻击当前政府的经济与社会安全危机找到了空间。2015年1月,法国极右翼政党国民阵线直接将袭击《查理周刊》的根源以及当前的高失业率归咎于“移民过于庞杂”。而德国2015年以来已经发生202起攻击难民营事件,其中173起具有右翼极端主义动机。仅7月份,巴伐利亚、巴登符腾堡和萨克森—安哈尔特等联邦州就已发生多起侵害难民营事件。^③

① Elizabeth Collectt, “The Development of EU Policy on Immigration and Asylum: Rethinking Coordination and Leadership” 2015, p. 2, available at www.MPIEurope.org.

② Joyce Marie Mushaben, “Asylum with Human Face: Angela Merkel, Reem Sahwil and Another Video-Gone-Viral” 28/07/2015, available at <http://www.e-ir.info/2015/07/28/asylum-with-human-face-angela-merkel-reem-sahwil-and-another-video-gone-viral/>.

③ 《难民营引公愤? 德国今年发生了202起攻击难民营事件》,载 <http://www.oushinet.com/news/europe/germany/20150725/200464.html>, 最后访问时间:2015年9月21日。

在欧洲许多城市里,难民融合问题拉大了社会鸿沟,族群之间的“新铁幕”正在扩展。移民形成的社区自成体系,语言、文化、宗教与主流社会迥然不同。新难民的加入将促进新移民“孤岛”会在一个个城市里形成,使融合问题更加凸显、尖锐,给当地居民带来焦虑与不安,引发保守势力煽动民族主义情绪。在过去的2014年欧洲议会选举中,欧洲政治重新洗牌,一大批欧洲怀疑主义政党(eurosceptic party)出现。^① 极端政党从难民危机中渔利,中间力量衰退。在难民危机中,一线的希腊和匈牙利,一个是极左政党在台上,一个是极右政党在台上,对难民的态度与德国形成鲜明对比,而且他们对难民的“铁腕”政策反而强化了其执政地位。^② 如果无法解决这一问题,如果没有能力找出可持续的解决方案,欧洲大陆上极右分子将会激增。^③ 德国贝伦贝格银行(Berenberg)报告分析“在欧洲,民粹主义者对移民的反对将比美国的情况更加危险。在欧洲,一个右翼民粹主义者反对移民几乎不可避免地会带有反欧盟色彩。如果一个右翼民粹主义者在一个欧盟大国中赢得全国选举,要求‘重新控制国境边界’并忽略关于人权的欧盟规则,那么他或她可以在理论上让这个国家脱离欧盟。”^④

四、团结与责任: 欧盟难民危机应对的制度与结构视角

从制度与结构的视角看欧盟难民政策体系,至少有三组内在矛盾可能导致了难民危机的出现:《都柏林条例》原则与难民权利诉求的不一致、成员国风险与责任的不均衡,以及共识治理模式与难民治理权威的不协调。首先,“第一入境国”原则剥夺了难民和容留国的相互选择权,未能充分考虑决定庇护国的三个重要因素:安全性、关联性和适应性,^⑤ 必然导致大量的二次迁移和无序流动。其次,欧盟内部矛盾丛生,利益分歧难以协调。成员国之间国情各异,互信有限,受难民的影响和对难民的认识不同,难民接纳政策松紧不一,难以体现公平参与解决难民危机的原则。即使在欧债危机“倒逼”的作用下,部分成员国仍然无视集体利益,尽量将权力收归本国,映射出欧盟内部的凝聚力及成员国对现行体制的认同都在下降。欧盟难民政策的有效性需要各成员国充分遵守并履行责任。再次,欧盟与成员国之间的双层权力模式制约了治理的有效性。成员国在欧盟难民政策决策方式上的变幻莫测,表明它们不愿放弃难民问题上的否决权,尽管在谈判初期表达了改革欧盟决策程序以适应东扩的意愿,但真正涉及与国家主权密切相关的领域时仍然坚持一致同意的原则。^⑥ 它们认为在太多领域采取有效多数表决制将危及国家利益。^⑦ 在许多成员国,民粹主义政客及公众担心政府正在逐步丧失移民政策制定权,进而无法有效控制移民的进入。

难民危机的爆发不仅暴露了欧盟难民治理体系的诸多缺陷,也使欧盟及成员国饱受国际社会的质疑和批评。联合国难民署重申只有欧洲国家共同建立一个响应机制,才可以应对目前的欧洲

① Elizabeth Collett, “Future EU Policy Development o Immigration and Asylum: Understanding the Challenge” 2014, www.MPIEurope.org.

② 《难民问题让欧洲分裂“新铁幕”开历史倒车》,载 <http://world.people.com.cn/n/2015/0925/c1002-27635153.html>, 最后访问时间:2015年10月3日。

③ 欧委会《若不解决难民危机欧右翼激进主义将剧增》,载 <http://news.sina.com.cn/o/2015-09-25/doc-ixiehns3238565.shtml>, 最后访问时间:2015年10月4日。

④ 《欧洲一大风险迫近: 右翼国家主义》,载 <http://finance.sina.com.cn/world/ozjj/20150908/145223187602.shtml>, 最后访问时间:2015年9月20日。

⑤ 安全性指对于寻求保护的逃亡者而言,其内心最为关切的一定是要找到能提供保护的安全国家;关联性指难民倾向于选择有家人或亲朋好友已经定居并能获得其帮助的国家;适应性指难民如果具备庇护国的语言能力,或有相似的文化背景,将有助于他们培养生存技能和发展事业空间。黄云松《国际难民法之殇: 欧洲共同庇护制度中的“都柏林主义”》,载《四川大学学报》(哲学社会科学版)2014年第6期。

⑥ 许洁明、甘开鹏《欧盟共同难民政策的发展轨迹》,载《学海》2010年第4期。

⑦ Esther Ezra, *European Integration and Refugee Protection: The Development of Asylum Policy in the European Union*, dissertation submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, Munich: University of Munich, 2004, p. 99.

难民和移民危机,甚至直接给欧盟提出紧急方案。^①这使得欧盟自 2015 年以来不断调整战略,努力调动所有力量化解难民压力。

(一) 强调欧洲核心价值观和集体意识,加强治理结构主体之间的团结与合作

“救助生命,保护真正需要者,尤其是那些遭受冲突暴力、政治迫害、滥用人权和贫困等基本威胁的人”这些是欧盟难民治理的第一要务和核心目标,也是欧盟推行政策的常用托辞。欧盟委员会主席容克说“欧洲人应该知道,我们从来没有忘记为什么给予难民和寻求避难者基本权利是如此重要。现在是我们重新建构欧盟移民政策的时刻。今天我们提出的建议将保证真正需要国际保护的人抵达后迅速得到安置——不仅指现在而且指未来任何危机时刻。如果欧盟的团结需要证明的话,那就是难民危机问题。现在正是我们展示集体勇气,作出欧洲反应的时候了。”^②欧盟移民与内政事务专员迪米特里斯·阿芙拉莫普洛斯在希腊访问时 also 说道“我们知道形势不容乐观,我们面临的压力和困难与经济形势有所不同。但我想代表我个人以及欧盟组织机构领导说的是,我们完全支持希腊和希腊人民,我们将站在一起迎接眼前的挑战——我们将团结一致、共担责任。”^③没有任何成员国可以单独解决难民问题。它需要利用所有的政策和处理工具,结合内外政策以达到最佳效果。成员国、欧盟机构、国际组织、公民社会、地方政府和第三国等所有主体必须团结合作,才能使共同的移民政策成为现实。^④

(二) 推动责任共同分担,实行强制分配计划

目前难民申请在各成员国处于一种失衡状态。2014 年度整个欧盟地区 72% 的难民庇护申请只集中于五个成员国,使得欧盟不得不采取措施在各成员国间平衡和协调难民资格申请的审查责任。欧盟从 2014 年 6 月以来制定了相关长期目标和优先行动方案,2015 年 5 月和 9 月,又先后两次制定实施难民紧急方案,向成员国强制分配聚集在意大利、希腊和匈牙利的 16 万难民(参见表 2、表 3)。分配参数以成员国的经济力、人口数量、失业率以及已经收容的难民数量为计算基础,通过量化标准(人口规模 40%,GDP 40%,之前难民申请数量 10%,失业率 10%)得出。同时欧盟还提出临时团结条款:不能参与强制安置计划的国家,贡献其 GDP 的 0.002% 给欧盟,参与分配的国家安置资金将按比例拨付。

表 2 欧盟委员会 2015 年 5 月会议难民重新安置分配方案

成员国	人数	成员国	人数	成员国	人数
奥地利	1 213	法国	6 752	波兰	2 659
比利时	1 364	德国	8 763	葡萄牙	1 701
保加利亚	572	匈牙利	827	罗马尼亚	1 705
克罗地亚	747	拉脱维亚	517	斯洛伐克	785
塞浦路斯	173	立陶宛	503	斯洛文尼亚	495
捷克	1 328	卢森堡	368	西班牙	4 288
爱沙尼亚	738	马耳他	294	瑞典	1 369
芬兰	792	荷兰	2 047	总计	40 000

资料来源: European Commission, European Commission Makes Progress on Agenda on Migration, Brussels, 27 May 2015.

(三) 重新确定“安全原属国”清单,加快难民申请审核进度,加强遣返力度

新的“安全原属国”名单包括阿尔巴尼亚、波斯尼亚、黑塞哥维那、前南斯拉夫马其顿共和国、科索沃、黑山共和国、塞尔维亚、土耳其等,来自这些国家的避难申请者将被直接拒绝。同时欧盟加

① “UNHCR Urges Europe to Change Course on Refugee Crisis”, 16/09/2015.

② European Commission, “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action Strasbourg”, 09/09/2015.

③ Dimitris Avramopoulos, “A European Response to Migration: Showing Solidarity and Sharing Responsibility”, Brussels, 14/08/2015.

④ European Commission “A European Agenda on Migration”, Brussels, 13/05/2015 COM(2015) 240 final.

表 3 2015 年 9 月欧盟紧急分配意大利、希腊、匈牙利难民方案

成员国	意大利 难民	希腊 难民	匈牙利 难民	人数	成员国	意大利 难民	希腊 难民	匈牙利 难民	人数
奥地利	473	1 529	1 638	3 640	立陶宛	101	328	351	780
比利时	593	1 917	2 054	4 564	卢森堡	57	185	198	440
保加利亚	208	672	720	1 600	马耳他	17	56	60	133
克罗地亚	138	447	479	1 064	荷兰	938	3 030	3 246	7 214
塞浦路斯	36	115	123	274	波兰	1 207	3 901	4 179	9 287
捷克	387	1 251	1 340	2 978	葡萄牙	400	1 291	1 383	3 074
爱沙尼亚	48	157	168	373	罗马尼亚	604	1 951	2 091	4 646
芬兰	312	1 007	1 079	2 398	斯洛伐克	195	631	676	1 502
法国	3 124	10 093	10 814	24 031	斯洛文尼亚	82	265	284	631
德国	4 088	13 206	14 149	31 443	西班牙	1 941	6 271	6 719	14 931
拉脱维亚	68	221	237	526	瑞典	581	1 877	2 011	4 469
总计 120 000					其中:意大利 15 600、希腊 50 400、匈牙利 54 000				

资料来源 “Management of the Refugee Crisis: Commission Shows the Way Forward”, available at http://ec.europa.eu/news/2015/09/20150923_en.htm.

大打击人口走私和贩卖力度 提高遣返效率 制定共同遣返手册 加强培训 强化欧洲边防检查局在遣返中的重要作用 扩大欧洲边境管理局力量和能力 加强海岸警卫队的合作与功能 修改智能边界计划 加强与第三国的边界管理合作。^①

(四) 扩大经费预算支持 减轻外围国家难民安置和边境控制压力

其具体包括: (1) 在“热点”区域加强移民管理队伍, 重新安置难民; (2) 开展共同边界联合行动; (3) 建立边界快速干预队伍; (4) 启动申根区域内部边界临时控制; (5) 通过积极外交 加强与第三国合作。为实现以上目标 欧盟将在财政预算上给予支持: (1) 2015 年对影响最严重的国家增加 1 亿欧元救急基金; (2) 2015 年增加 130 万欧元为欧洲边防局、欧洲难民支援办公室和欧洲刑警组织提供 120 个岗位; (3) 2016 年 将增加 6 亿欧元支持紧急基金和欧洲边防局、欧洲难民支援办公室和欧洲刑警组织。^② 欧盟过去四年用于帮助叙利亚难民安置和资助邻国的资金达到 39 亿欧元, 未来两年内欧盟应对难民危机的资金安排也将接近 30 亿欧元。

(五) 推动欧盟现有法律实施 加快构建稳健的欧盟共同难民体系

其具体包括: (1) 推动成员国完整有效地实施欧盟移民和难民法律; (2) 开始适用 40 个侵权决议, 以保证欧盟共同难民体系的实施; (3) 六个月内 在希腊恢复实施《都柏林公约》; (4) 建立欧洲边境和海岸警卫队, 扩大欧洲边防局权限(2015 年 12 月); (5) 加强移民法律建设, 包括修改蓝卡(2016 年 3 月); (6) 进一步修改都柏林公约(2016 年 3 月); (7) 提出一个关于重新安置的组织系统(2016 年 3 月)。^③

(六) 解决难民危机的外部根源 加强与第三国的合作

从长远来看, 解决移民根源问题才是终极目标, 欧盟将加强与相关伙伴国家、公民社会组织和地方政府加强对话与合作, 开展知识与信息交流, 支持人口流动和发展, 设立非洲信托基金, 制定《地区发展和保护项目》。欧盟还将进一步巩固现有合作框架, 包括: 欧非移民流动和就业伙伴、拉巴特—喀土穆进程、布拉格—布达佩斯进程、地中海联盟、丝绸之路移民伙伴、非加太欧移民对话

① European Commission, “Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action Strasbourg”, 09/09/2015.

② “Management of the refugee crisis: Commission Shows the Way Forward”, available at http://ec.europa.eu/news/2015/09/20150923_en.htm.

③ “Management of the refugee crisis: Commission Shows the Way Forward”, available at http://ec.europa.eu/news/2015/09/20150923_en.htm.

等。加强与移民来源国和中转国之间现有框架下的双边合作,特别是关于移民流动和重新接纳的共同协议。加强与地方政府的联系,派驻欧洲移民联络官。2015年欧盟还组织东地中海和西巴尔干高级会议、瓦莱塔峰会两次高水平会议,邀请欧洲各国首脑、西巴尔干国家以及土耳其首脑、主要非洲国家、非洲联盟、西非国家经济共同体委员会等参加讨论难民、打击走私、人口贩卖及遣返和重新接纳等问题。^①

五、结 语

抛开外部因素,欧盟难民危机的产生应该主要归咎于其难民治理体系的结构与制度缺陷。作为一个多层面和多舞台体系的特殊治理结构,欧盟不是通过权威机构的表决来进行控制,而是通过一种十分艰难的共识来管理。^②这种治理体系可以倾听各方声音,有利于作出更加公平合理的决定,但对于扩容后的欧盟来说,由于成员国之间的差异性更大,要取得共识更加艰难。因此,虽然在欧盟层面有《都柏林条例》这样的规制难民问题的国际法,并且在欧盟委员会中也有分管移民事务的部门,但是迄今尚无法建立强有力的协调机制来促使各成员国实行真正意义上的一体化难民政策,以致欧盟各成员国在很大程度上依然不得不根据自身的能力和意愿采取单边或双边行动来应对难民潮。合作需要更多的权威控制,因为该过程中可能存在搭便车的动机。共同政策的实施需要有强有力的中央控制组织,以防止某些国家偏离轨道。^③同时,成员国数量的增加扩大了欧盟政策执行的难度,很多政策看起来很容易转移到成员国,但经验证明,推动制度结构的发展需要有效的适用和管理,这是一个非常复杂的问题。这些挑战在欧盟未来依旧存在。因此,有人认为欧盟应该更多地关注已有政策在成员国的有效实施,而不是追求新的政策。欧盟及其成员国政府必须在成员国真正所需的基础上通过不同方式寻找共识,特别是要重视赋予已有移民体制新的价值(adding value)。^④

面对难民危机,欧盟的“猛药”可能产生一定的具体成效,^⑤但其很多措施本身也是对现行法制的背离。例如,有成员国抱怨强制分配违背了“第一入境国”原则,使那些原本没有难民申请的国家也要接受难民。这似乎打碎了它们当年试图逃难民责任的如意算盘。观察发现,近年来欧盟共同难民政策的门槛虽然有所提高,但并没有倾向于更加严厉,一是欧盟逐渐增加了对难民友好的机构,二是欧盟通过司法制度保障难民和避难申请者的权利。不过,值得特别指出的是,从欧盟移民政策发展来看,其在加强边界控制、遏制非法移民的同时,难民的避难申请也变得更加困难。这就可能使政策结果又面临两难的境地,即共同移民政策在走向统一的同时,难民的申请及保护也更加遥不可及。^⑥这也正是西方社会传统价值观念上的人权民主观与现实政治中的实用主义之间难以逾越的悖论。

[责任编辑 王 桃 责任校对 李晶晶]

① European Commission, “Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action”, Joint communication to the European parliament and the council, Brussels, 09/09/2015, JOIN(2015) 40 final.

② [德]贝娅特·科勒-科赫、托马斯·康策尔曼、米歇尔·科诺特著,顾俊礼等译《欧洲一体化与欧盟治理》北京:中国社会科学出版社2004年版,第178—179页。

③ Czaika, M. “Asylum Cooperation among Asymmetric Countries: The Case of the European Union”, *European Union Politics*, 2009, 10, pp. 89 - 113.

④ Elizabeth Collectt, “Future EU Policy Development of Immigration and Asylum: Understanding the Challenge”, 2014, available at www.MPIEurope.org.

⑤ European Commission, “Refugee Crisis: European Commission Reports on Progress in Implementation of Priority Actions”, Brussels, 14/10/2015.

⑥ Christian Kaunert, Sarah Léonard, “The European Union and Refugees: towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?” GRITIM Working Paper Series n. 8 2011, available at http://www.upf.edu/gritim/_pdf/WP8_Kaunert_leonard.pdf.

English Abstracts

Institution and Structure: The Impact of Refugee Crisis on the EU Governance System and Its Response

WEN Feng

*School of International Studies/Academy of Overseas Chinese Studies, Jinan University
Guangzhou 510632, China*

Abstract: Although there are institutional arrangements for the issues of refugee and migration in European integration, the outcome of such arrangements still deviates from the policy expectations. Exerting great impact on the institution and structure of European refugees governance system, the crisis also reveals the inherent defects of the EU governance. If EU fail to break through the current governance framework when tackling this crisis, it would drop into the dilemma between the ideality and reality.

Key words: institution; structure; refugee crisis; EU governance

participate actively through official and private channels. They enrich the cultural exchanges between the two countries and promote the development and prosperity of Malaysia Chinese culture, which helps other ethnic groups to understand ethnic Chinese culture and Chinese culture. And they also help to display the Chinese external image, which is an important part of overseas Chinese public diplomacy.

Key words: Malaysian Chinese; cultural exchanges between China and Malaysia; national image

A Study on the Impact of Service Climate Based on Customer Perspective on Service Brand Experience

ZHANG Ji-hua

*Management School, Jinan University
Guangzhou 510632, China*

Abstract: Exploring the impact of service climate based on customer perspective on service brand experience, and investigating the moderation effect of customer participation. The results show that (1) the impact of service climate based on customer perspective on service brand experience is significant; (2) the moderation effect of customer participation level is also significant. The high level of customer participation will increase the impact of service climate on service brand experience, compared with the low level of customer participation. However, the moderation effect of the customer participation is not significant, when the service quality of employees influence the service brand experience.

Key words: customer perspective; service climate; service brand experience; customer partici-

Malaysian Chinese and Cultural Exchanges between China and Malaysia along the "One Belt and One Road"

HU Chun-yan

School of Marxism Studies, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454003, China

Abstract: Since the establishment of diplomatic relations between China and Malaysia in 1974, both sides strengthen exchanges in the fields of politics, economy and culture. Millions of Malaysian Chinese play an important role in the cultural exchanges between China and Malaysia, which