

【国际问题研究】

当前欧盟应对难民危机的态势与挑战

房乐宪, 江诗琪

(中国人民大学 欧洲问题研究中心, 北京 100872)

摘要:当前欧洲面临着二战以来最严重的难民危机。欧盟虽最初被指责应对迟缓,但是自 2015 年下半年陆续出台了多项政策措施,态度由相对谨慎被迫转向积极主动。巴黎系列恐怖袭击后,欧盟又再次收紧难民政策,并加强外部边境管控。成员国之间利益分歧和各自为政,使得欧盟在推进协调统一的难民应对政策方面进展不力,成员国之间协调配合不足,难民危机仍在继续发酵。文章对过去一年来欧盟应对难民危机的政策演变及其面临的困境进行了系统回顾和分析,并对难民危机对于欧洲一体化发展的政治含义进行了思考。

关键词: 欧盟; 难民危机; 移民政策; 欧洲一体化

中图分类号: D815.6

文献标识码: A

文章编号: 1009-3060(2016)02-0031-09

一、当前难民危机对欧洲意味着什么?

自 2011 年北非中东政局动荡以来,特别是随着利比亚卡扎菲政权被推翻、叙利亚爆发内战,难民和非法移民就成为欧洲面临的一个棘手挑战。当时欧洲内部更关注欧债危机及经济低迷问题,欧盟对难民和非法移民的处置和应对并未给予足够重视。

但是,此种情况自 2015 年初以来发生了重要转折。随着叙利亚内部冲突升级,“伊斯兰国”等极端恐怖势力坐大,伊拉克、阿富汗、也门等国安全局势持续不稳,引发了美、俄及其他地区力量在中东地区的更复杂的博弈和地缘政治紧张。中东地区总体安全形势急剧恶化,该地区饱受战乱之苦被迫出走的众多难民,加上本已源源不断的非法移民,最终形成了来势汹涌的难民潮。这确是欧洲未曾充分预料的巨大挑战。

这是二战以来欧洲面临的规模最大的难民危机。根据 BBC 援引国际移民组织(IOM)的数据,2015 年经海路抵达欧洲的移民已经达到 101.17 万人,陆路到达的则为 34,900 人。而 2014 年全年,只有 28 万移民抵达欧洲。就国别来看,叙利亚是最大的移民来源国,阿富汗、伊拉克位列第二、三名。^①尽管欧盟委员会极力谋求协调统一的难民政策,但由于中东地区安全局势持续紧张,涌向欧洲的难民潮近期难以表现出根本扭转的态势。如此大规模的外来难民在如此短的时间内涌入欧洲,让本就遭受欧债危机困扰多年、经济增长持续低迷的欧洲再次陷入新的危机。

对欧洲而言,这不仅是当前面临的一个非常敏感的社会政治问题,同样也是严峻的安全问题。2015 年 11 月巴黎系列恐怖袭击案,以及 2016 年年初德国科隆千人规模性侵事件,震动了整个欧洲。欧洲内部反接受外来难民和移民的政治势力趁机借题发挥,把难民危机和恐怖主义威胁及社会治安恶化直接挂钩。欧洲债务危机持续发酵,全球化竞争乏力,移民、难民问题愈演愈烈,社会治

收稿日期:2016-03-25

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地项目基金资助课题“全球化背景下中欧关系的发展态势与挑战”(项目编号:12JJD810006)。

作者简介:房乐宪,中国人民大学欧洲问题研究中心研究员,国际关系学院教授。

① BBC, “Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in Seven Charts,” <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, 2016-03-04.

安每况愈下,这一系列因素更让欧洲政坛极右翼势力的上升成为普遍趋势。^①同时,欧盟成员国分歧再次凸显。不少中东欧国家抵制难民分摊计划。一些成员国甚至暂停履行申根协定,恢复边境管控。因应对难民危机而引发的欧洲内部不和,使得本就面临信任危机的欧洲一体化进程再度遭受严峻挑战。

应对难民危机、管理外部边界已成为当前欧盟面临的优先议题。深入理解欧盟应对难民危机当前所处的困境,就需要回顾和梳理 2015 年以来欧盟就此出台和采取的相关政策措施及发展演变,在此基础上才能更好地认识欧盟应对难民危机的政策行动特点。

二、2015 年以来欧盟应对难民危机的政策行动演变及内涵

就政策倾向而言,本文认为,2015 年以来欧盟应对难民危机的姿态截至目前大致可分为三个阶段:2015 年 8 月底以前为第一阶段,欧盟初步出台宏观应对政策,但行动缓慢;2015 年 9 月至 2015 年 11 月中旬为第二阶段,欧盟政策行动力度明显加大;2015 年 11 月巴黎系列恐怖袭击以来至今为第三阶段,欧盟及成员国重新收紧难民接收政策,而且内部分歧加剧。

1. 第一阶段:宏观应对思路出台

随着媒体关于外部移民因冒险乘船横渡地中海倾覆而亡的报道逐渐增多,欧洲意识到需要行动起来应对难民问题。虽有行动倡议,但整体进展缓慢,实质成果不多。主要政策行动就是比较宏观的《欧盟移民议程》、第一批一揽子执行计划和《欧盟打击移民走私行动纲要(2015-2020)》出台。2015 年 5 月出台的《欧盟移民议程》是欧盟应对移民危机的重要政策文件,基本内容包括当下行动与长远管理。就当下行动而言,主要考虑以下几个方面:(1)海上搜救;(2)打击偷渡;(3)难民再安置;(4)对外难民接收;(5)与第三方合作。就长远管理而言,主要强调支撑未来移民管理的四大支柱:(1)抑制非法移民:解决移民问题根源,打击国外人口走私团伙,提高遣返比例;(2)边境管理:拯救生命与加强外部边境安全;(3)建立强大的共同难民政策;(4)建立全新的合法移民政策。^②简言之,该议程大致构建了一个较为全面的政策框架,其宗旨是统筹当下紧急需求与未来长远管理,兼顾移民潮的上下游压力,协调内外合作,多种方法并重。

第一批一揽子计划发布于《欧盟移民议程》出台后的两个星期,可看作是落实上述议程的第一步。该计划针对《议程》中的四大紧急行动纲要给出相应措施。^③同时,这也是为建立全新的合法移民政策做准备,该计划还表示欧盟蓝卡政策要向民众公开征询意见。此阶段相对具体的政策框架就是 2015 年 5 月 27 日欧盟委员会发布的《欧盟打击移民走私行动纲要(2015-2020)》。^④鉴于此前发布的《欧盟移民议程》已把打击移民走私确定为优先议程,该行动纲要就是在整合以往确定的关键行动基础上,设定执行《议程》所必需的具体行动。行动纲要强调欧盟要对走私移民做出更强有力的反应,强化防范移民走私和对弱势移民的支持,提出与第三方进行更有力的合作。

此阶段欧盟虽然已提出应对难民危机的宏观政策框架和行动纲要,但因为对这次难民危机的规模

^① 李斌:《极右政党横扫法国政坛,左翼社会党正被边缘化》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/09/c_128511830.htm, 2015 年 12 月 9 日。

^② European Commission, "A European Agenda on Migration," http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 2015-05-23.

^③ European Commission, "European Commission Makes Progress on Agenda on Migration," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm, 2015-05-27.

^④ European Commission, "EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015-2020)," http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf, 2015-05-27.

和发展态势估计不足,所以在实质性具体行动上进展不大。

2. 第二阶段:政策行动力度明显加大

随着2015年9月初土耳其海滩溺亡小难民照片在全球网络的迅速传播及其震惊性效果,国际社会对难民危机的关注度显著提高。从道义上讲,欧盟面临巨大的国际压力;同时,这名遇难小难民的悲剧,折射出当下欧洲难民危机愈演愈烈,内部民众压力也迫使欧盟寻求更有力的行动。此后,欧盟以第二批一揽子执行计划出台为开端,进入了应对危机的第二阶段。欧盟行动的密度与政策力度都大大提升。此后的主要政策行动包括:优先行动计划,欧—土联合行动计划,巴尔干移民西行路线国家17点行动计划,以及11月初的紧急基金拨款决定和瓦莱塔峰会对欧非移民问题合作的倡议,等等。

第二批一揽子执行计划宣告难民再安置计划进入第二轮:从意大利、希腊和匈牙利向其他22个成员国(英国、爱尔兰和丹麦不参与)转移12万名需要国际庇护的难民。欧盟要为两轮的难民再安置计划向成员国提供总计7.8亿欧元的资金支持。其中,接收国平均每接收一位难民,将获6000欧元;转出第三国可得到平均每个难民500欧元的交通补助。计划还补充说,如果成员国因不可抗因素而无法参加这次难民摊配,那就要相应捐出GDP的0.002%作为财政贡献。^①

随后出台的优先行动计划(2015年9月下旬)旨在确定移民来源安全国家清单,提高移民遣返比例。鉴于当时遣返比例不足40%,欧盟订立了遣返行动方案,发布遣返工作手册,鼓励非法移民自愿回国,力图提高全境内的遣返比例。就协调机制而言,提出在移民收容中心(Hotspot)设置移民管理支持特别队伍,由欧盟边境局、欧洲刑警组织、欧盟难民支持署人员组成,以帮助当地政府。同时准备启动公民保护机制(EU Civil Protection Mechanism)与快速边境干预小组(Rapid Border Intervention Teams, RABIT)。前者是成员国为一线国家接收的难民提供物资与人力援助,后者是成员国提供边境警力支持。^② 欧盟还声称已针对19个执行不力的成员国发出怠慢执法、贯彻不力的警告信,并将继续通过司法程序敦促各国执行统一的难民政策。但目前相关成员国并不买账。

另外,根据2015年10月25日的巴尔干移民西行路线国家17点行动计划,巴尔干地区的欧盟成员国可得到欧盟紧急资金援助,非欧盟成员国则有专项资金。欧盟边防局可以为各国提供警力支持。为了限制移民二次流动,各方承诺不会在未告知邻国之前就让他们通过其边界入境邻国。各方互通信息,共同打击人口走私,加强非法移民的遣返工作,敦促周边国家签订再接纳协议。^③

在此阶段,欧盟更重视寻求与第三方的合作并付诸行动。鉴于涌向欧洲的绝大部分难民途经土耳其,土耳其被视为欧盟最重要的外部合作国。2015年10月达成的欧—土联合行动计划强调,涌入土耳其的叙利亚难民已超过220万人,这一群体规模还在持续扩大。行动计划旨在从多方面减轻难民西进给欧盟带来的压力。^④ 另外,2015年11月,欧盟—非洲领导人峰会在马耳他瓦莱塔召开,欧委会提出成立援助土耳其难民拨款机构,欧盟将在2016-2017年投入总计5亿欧元资金,成员国总计要投入25亿欧元;提出支持土耳其加强海岸兵力巡逻与监控队伍,增强打击非法偷渡的能力建设。欧土双方就被遣返移民的重新接纳达成谅解,表示要重视信息交换。欧盟将派遣欧盟边防局联络官员前往土耳其,并欢迎土耳其派出联络官员到欧盟边防局内部及欧洲

^① European Commission, "Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm, 2015-09-09.

^② European Commission, "Managing the Refugee Crisis: Immediate Operational, Budgetary and Legal Measures Under the European Agenda on Migration," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm, 2015-09-23.

^③ European Commission, "Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point Plan of Action," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, 2015-10-25.

^④ European Commission, "EU-Turkey Joint Action Plan," http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm, 2015-10-15.

刑警组织内开展合作。值得指出的是,欧盟为得到土耳其的全力配合,提出以启动签证自由化对话为奖励,承诺帮助土耳其达到开展签证自由化对话的前提要求,帮助其建立一个综合全面、运行良好的边境管理系统。^①

针对非洲,欧盟财政预算计划拨出 18 亿欧元用于创立非洲紧急信托基金(Emergency Trust Fund For Africa),试图解决难民危机在非洲的重要源头。计划提出后,欧委会一直强调成员国贡献。2015 年 11 月 12 日,该基金在欧盟与非洲领导人瓦莱塔峰会上正式成立。迄今,有 25 个成员国与两个非成员国(瑞士与挪威)承诺提供总计 8130 万欧元,远低于所需的 18 亿欧元成员国配套资金。^②同时,欧盟与非洲的最大难民收容国埃塞俄比亚签订《移民与流动共同议程》(CAMM)。^③随着难民危机升级,欧盟也迫切需要寻求非洲国家的支持。因为来自非洲的移民更多属于经济移民,欧盟目前面临提高难民遣返比例的难题,尤其需要非洲国家的合作和支持。

3. 第三阶段:重新收紧难民接收政策

伴随巴黎系列恐怖袭击引发的连锁反应,欧洲内部反对外来移民的声音显著高涨。德国科隆跨年夜千人性侵案再次把德国及欧洲民众的反移民情绪拔高。相应地,欧盟被迫调整此前比较宽松的难民接受政策,提出要加强外部边境管控。

2015 年 12 月 15 日,欧委会发布新的边境管理一揽子措施,主要有三方面新变化:首先,鉴于遣返的一大障碍是被遣返者缺少有效的旅行证件,欧委会将为被遣返者制定统一规格的、第三国认可的单程旅行证件。其次是对申根条约提出修改建议。欧盟公民也要同非欧盟公民一样在外部边境接受强制身份检查(证件检查与安全检查)。检查内容将引入指纹识别等身份特征识别项目。此举旨在防范大量人员流动中对内部安全造成威胁的恐怖分子潜入。第三方面则涉及相关机构改革。欧盟边境管理局(Frontex)计划被改组为具有更大权限的欧盟边境与海岸警卫局(European Border and Coast Guard)。新机构不仅拥有更多的资金与人员,还扩张了权力。紧急情况下,它不需要国家同意即可直接派遣警卫进行边境管理干预。机构下设的欧洲遣返干预队伍(European Return Intervention Teams)也可在紧急情况下参与遣返非法移民工作,甚至在欧盟外部工作。^④当然,这也引起不少成员国警惕。波兰与匈牙利已公开表示对此关切。^⑤

值得关注的是,2016 年 1 月 26 日,欧盟成员国内政部长会议宣布,欧盟委员会正全面评估应对难民危机的措施,如果发现这些措施难以奏效,就会批准成员国延长临时边检措施要求。此后,欧盟委员会在 2016 年 2 月 10 日发布《欧洲移民议程优先行动执行情况报告》,简要回顾了难民危机的严峻挑战和过去一年多来已采取的内部应对措施及外部行动,对今后欧盟的优先行动做出规划。比如:稳定承受最大移民压力的成员国(希腊和意大利)形势,呼吁成员国在难民再安置方面的有效合作;呼吁有关成员国真正负起责任,对欧盟外部边界实行强有力的管控;为确保安全的外部边界,欧盟内部申根体系包含了极大的灵活性,允许成员国在特定形势下可暂时重新引入边境管控。到达欧洲的移民和难民数量持续增加,已经导致一些成员国采取构筑围栏和临时引入内部边境管控等非同寻常的手段。当然,欧盟也意识到重新引入内部边境管控可能造成的损害和经济代价。因此,欧盟认为通过边境管理一揽子计划或许有利于更好地应对所面临的威胁。为此,文件强调要继续完善移民遣返制度;并表示,执行

^{①②} European Commission, "President Juncker Launches the EU Emergency Trust Fund to Tackle Root Causes of Irregular Migration in Africa," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_en.htm#_ftnref1, 2015-11-12.

^③ European Commission, "European Union and Ethiopia Sign Common Agenda on Migration and Mobility," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6050_en.htm, 2015-11-11.

^④ European Commission, "European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders," http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm, 2015-12-15.

^⑤ Laurence Peter, "Migrant Crisis: EU Border Security Becomes New Mantra," <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-35140794>, 2015-12-19.

欧盟—土耳其联合行动计划对未来几个月有效阻挡难民潮至关重要。^①

通过加强外部边境管控、提高遣返比例等措施，欧盟采取了更严格的难民接收政策，也对一些国家引入内部边境检查表示担忧。毕竟申根体系是欧洲一体化的最主要成就之一，如果任由成员国重新引入或无限制地延长边境管控期限，这将危及欧洲一体化的重要基石。因此，欧盟委员会于 2016 年 3 月 4 日专门发布《重新回归申根路线图》，强调尽快恢复申根体系和消除内部边境管控对欧盟的极端重要性，并提出欧盟需要采取 3 个行动：首先，必须采取步骤纠正由希腊造成的欧盟外部边境管理的严重缺陷；其次，对待难民采取的“挥手示意通过”的方式必须终结，成员国必须都担负起各自的责任并遵守欧盟法；再次，当前某些成员国重新引入边境管控的单边决定需要用临时边控的协调方式取代，目的在于尽快解除内部边境管控，并于 2016 年 12 月底有一个清晰的目标。^②

简言之，欧盟在当前难民危机中正面临棘手的两难境地：一方面，在接受难民和移民问题上被迫收紧政策；另一方面，又担心因此而刺激和纵容成员国为了本国利益而不惜撕裂和损害申根体系的完整性和有效性。围绕难民危机应对而产生的这些新动向，意味着欧盟及其一体化进程需要应对多重挑战。

三、欧盟应对难民危机面临的多重挑战

纵观一年多来欧洲难民危机的演变态势，可以发现，为应对难民危机，欧盟内部分歧正在加剧，欧洲一体化的基础正受到严重侵蚀。

首先，成员国之间在应对难民问题上仍然缺乏相互信任，不少成员国反应冷淡，欧盟内部寻求共识和采取协调行动进展不力。

难民问题已经引发欧盟内部分化。在应对难民危机方面，成员国不仅在财力、物力贡献上不足，就连接收难民再安置的基本义务也未切实达成。欧盟委员会主席容克就此承认，他很不满意当前的再安置进展，照这个速度下去，要到 2101 年才能分配完这 16 万难民。^③ 虽然德国总理默克尔一再呼吁欧盟应团结一致共同分担应对，但不少国家仍趋向消极。一些中东欧国家（以匈牙利为代表），自行关闭边境，尽量把移民限制在自己的国门之外，致使成员国之间相互抱怨。匈牙利、克罗地亚、斯洛文尼亚的领导人曾为此相互指责。欧盟成员国内政部长曾于 2015 年 9 月 22 日在布鲁塞尔举行紧急会议，投票通过了转移安置意大利、希腊等国境内外来难民的方案，但难民摊派安置方案遭到部分成员国特别是东欧成员国的质疑。捷克、斯洛伐克、罗马尼亚和匈牙利投了否决票，芬兰弃权。其中匈牙利对欧盟的移民配额制一直持强烈反对态度。

巴黎系列恐怖袭击事件对欧洲安全和难民政策的影响很快显现。2015 年 11 月 15 日，欧盟领导人发表联合声明，强调欧盟将尽一切努力共同应对恐怖主义威胁。因担心恐怖分子利用难民潮混入欧洲进而大幅提高恐怖犯罪风险，不少成员国纷纷收紧难民接收政策，拒绝实施此前达成的移民安置配额，甚至自行关闭本国国境，重新恢复边境检查。例如，波兰就率先宣布将不会再实施欧盟推进的难民分配计划。波兰内政部长希曼斯基强调，在得到安全保障之前，波兰不会接收难民。匈牙利总理欧尔班也将巴黎恐怖袭击与难民危机联系起来。他在议会发表讲话时指出，移民配额制会让恐怖主义在欧洲

^① European Commission, "Communication on the State of Play of Implementation of the Priority Actions Under the European Agenda on Migration," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_en.htm, 2016-02-10.

^② European Commission, "Back to Schengen — A Roadmap," http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_en.htm, 2016-03-04.

^③ European Commission, "President Juncker Gives Latest State of Play on Measures to Tackle the Refugee Crisis and Calls for Further Action," http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151113_1_en.htm, 2015-11-13.

蔓延,强调匈牙利和欧洲有必要重新审视难民政策。^① 欧盟内部的相互指责轮番升级。欧尔班指责德国在难民和移民问题上搞“道义帝国主义”,宣称难民问题不是匈牙利或者欧洲的问题,而只是德国的问题;捷克媒体指责德国再次将自己的意志强加于其他国家,称捷克与德国的关系受到难民问题的影响,已经倒退回 20 年以前的水平;斯洛伐克政府上诉欧洲法院要求取消摊派计划,称其为“德国和布鲁塞尔搞的闪电战”。^②

目前,许多成员国已恢复欧盟内部边境检查。如果任由此种倾向蔓延,这可能导致申根体系瓦解。巴黎恐怖袭击后,法国力推欧盟各国立即采取边境管控措施。2015 年 11 月 16 日,奥朗德在国民议会发表演讲时警告,除非采取边境管控措施,否则,“伊斯兰国”恐怖分子将把隔离墙和铁丝网重新带回欧洲。^③ 自 2015 年 9 月德国政府突然宣布恢复与奥地利之间的边境管制并重新实行边防检查以来,很快引发多米诺骨牌效应,奥地利、法国、瑞典、丹麦、挪威等国纷纷恢复边境检查。截至 2016 年 2 月 24 日,比利时政府宣布恢复与法国的边境管制,成为申根区第 7 个恢复边界管制的国家。此外,巴尔干地区一些非欧盟成员国也在强化边境控制,甚至设置围栏和高墙,试图阻止难民潮涌入。随着越来越多欧洲国家恢复并加强边境管制,申根体系的有效性和完整性正受到严峻挑战。

难民危机持续恶化和欧盟整体应对不力相互交织,欧盟内部在应对难民问题上的单边行动和小团体主义倾向不断加剧。就在 2016 年 2 月欧盟领导人峰会召开之前,捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克 4 国总理预先在捷克首都布拉格举行维谢格拉德集团峰会,商讨如何应对难民危机。会后捷克总理索博特卡代表该集团宣称,如果希腊和土耳其不能限制进入欧洲的难民数量,这 4 个东欧国家将支持马其顿强化其与希腊边界的管控措施。正如法国学者乔治·佐戈普鲁斯所言:“欧盟的力量在于团结,而目前欧盟内部的单边主义和小团体主义甚嚣尘上,逐渐取代欧盟的共同决策和集体行动,这意味着欧盟遇到了生存危机。”^④

总之,难民和移民问题属于欧盟内部司法内务合作的领域。由于主要难民来源地是叙利亚、阿富汗、伊拉克等战乱地区,并且欧盟意识到目前尤其需要土耳其等外部第三方的合作与配合,这意味着难民危机已不单是欧盟司法内务合作面对的难题,也是对欧盟共同外交与安全领域的挑战。然而,欧盟在这两大领域都是政府间合作性质。这意味着成员国必要时通过讨价还价最大限度捍卫自身国家利益是欧盟现行决策机制中所认可的,也是欧盟在相关政策领域实践的常态性体现。目前欧债危机尚未完全退去,新的难民危机却随之而来,不少成员国对自身利益的关切远远超越了对欧盟整体利益的考虑,于是导致了互相推诿、宏观层面构想与具体应对措施不到位的尴尬局面。

第二,面对汹涌的难民潮,欧盟成员国的国内政治分歧也在加剧,反对外来移民的声浪不断高涨,进一步撕裂欧洲内部的社会共识。

作为欧洲难民政策的主要推动者,德国总理默克尔正受到来自国内各派势力越来越多的批评。尤其在巴黎系列恐怖袭击后,连其所属的基民盟(CDU)内部也出现尖锐分歧。德国财政部长朔伊布勒公开表示,德国的难民问题犹如雪崩,随时会酿成大祸。巴伐利亚州财政部长马库斯·索德尔表示,巴黎的血色恐怖已经改变了一切,默克尔需要在难民政策上悬崖勒马,不受控制的难民潮以及非法移民的时代应该画上句号。^⑤ 德国《明镜》周刊 2015 年 9 月下旬刊出的民意调查显示,默克尔因其实施开放接纳叙利亚等地移民的政策而在国内声望下降,民意支持比同年 6 月下跌 5 个百分点,落到第 4 名,但当时仍有 64% 的支持率。随着难民潮持续升温,默克尔仍坚持开放宽松的难民政策,德国民众及各派政

①③⑤ 鞠辉:《“血色星期五”促欧盟重新检视难民政策》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/18/c_128440003.htm, 2015 年 11 月 18 日。

② 伍慧萍:《德国能否在难民危机中再次主导欧洲》,北京周报网, http://www.beijingreview.com.cn/shishi/201601/t20160106_800046113.html, 2016 年 1 月 6 日。

④ 任彦:《难民危机加深欧盟裂痕》,载《人民日报》,2016 年 2 月 19 日。

治势力对其批评和质疑的声音持续上涨,其国内支持率一路下跌。根据 2016 年 2 月初的一项新民调显示,81%的受访者表示他们感觉政府没有控制住难民局势,只有 18%的人认为政府控制住了局面。与 2016 年 1 月相比,默克尔的支持率下跌了 12 个百分点,目前仅为 46%,在最受欢迎政治家排行榜上名列第 3 位。这是她自 2011 年 8 月以来得到的最差成绩。^① 2016 年 3 月 13 日,德国 3 个州举行地方议会选举。票站出口民意调查显示,默克尔领导的基民盟严重受挫,失去了在其中两个州——巴登-符滕堡州和莱茵兰-普法尔茨州的主导权。这次选举被视为对默克尔接纳难民政策支持度的检验,其结果可能在一定程度上也暗示着明年德国大选的走向。^② 难怪有评论指出,德国正处在难民危机之中,留给默克尔总理应对危机的时间不多了,这位半年前为大批叙利亚难民敞开国门、被誉为“妈妈默克尔”的全球年度“最强女人”正面临政治生涯中最艰难的考验。^③

须强调的是,欧盟内部反对外来移民的极右势力和保守势力近年来明显抬头。随着法国极右翼势力沉渣泛起,相关极右翼政党不遗余力地煽动民众的排外情绪,为自己获得政治资本。巴黎系列恐怖袭击后,法国极右翼政党“国民阵线”领导人勒庞再度公开呼吁法国立即停止接收和安置难民。反移民和排外的“国民阵线”已经在法国市镇选举与参议院选举中获得历史性突破。2015 年德国极右翼分子对难民营制造的各类袭击事件超过 700 起。德国选择党中的右翼民粹主义者借助反移民口号在新联邦州支持率上升至 16%,并在 2016 年 3 月 13 日举行的 3 个州地方议会选举中成为赢家。波兰新选举出的保守党不再承认难民摊派方案。匈牙利对移民问题的强硬,部分原因也是因为欧尔班代表的保守势力执政。他从 2014 年当选后就坚决主张推翻前任宽松而“伪善”的移民政策。^④ 2015 年 6 月的丹麦议会选举结果也令人瞩目:以前首相、自由党领袖拉斯穆森为首的中右翼反对党联盟(蓝营)在丹麦议会中赢得超过半数的 90 个席位,获得组阁资格。而其中具有民粹色彩的反移民政治倾向并对欧盟持不合作态度的右翼政党丹麦人民党在选举中成为最大赢家,以 21.1%的支持率跃居蓝营第一大党。很大程度上,欧洲难民危机助推了这些右翼势力的崛起。

就目前欧洲的政治生态而言,右翼政党势力的崛起致使不少欧洲国家政治右转。这种极端化的政治倾向与近年来欧洲民粹主义的兴起密切相关。由于全球金融危机和欧洲债务危机的冲击,欧洲经济近年来持续低迷,欧盟不少成员国债务高企,失业率居高不下,加深了欧洲社会内部认知的进一步分裂。面对近年来外部移民的大量涌入,欧洲社会情绪的民粹倾向明显加深。在对待移民问题上,严重排外的反移民情绪和极端种族主义思想蔓延。这种极端化、民粹化的政治倾向已经影响到不少成员国的移民政策。有分析指出,民粹主义作为意识形态和社会思潮已经蔓延至欧洲各国,改变了欧洲的政治生态:几乎所有欧洲国家中,民粹主义政党都在发展,他们拒绝普适性、跨国性,还抵制欧盟进一步一体化,反对外来移民,等等。^⑤ 受此掣肘,欧盟今后应对危机的效率和公信力有可能受到更多质疑。

第三,欧盟寻求第三方合作应对危机的思路仍存在变数。

如前所述,欧盟在 2015 年下半年重视与非洲和土耳其等国探讨合作事宜。首先,通过提供发展援助,激励非洲联盟及有关国家配合欧洲计划采取的非移民和经济移民遣返工作。2015 年 11 月举办

^① 《默克尔支持率跌至新低》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-02/05/c_128706333.htm, 2016 年 2 月 5 日。

^② 王一:《德国地方选举初步结果:默克尔严重受挫》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/14/c_128797416.htm, 2016 年 3 月 14 日。

^③ 姜锋:《默克尔难民政策为何“失算”》,中国日报网, http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2016-03-07/content_14590105.html, 2016 年 3 月 7 日。

^④ Observatoire-migration, “La Hongrie Fustige La Politique Libérale De l’ UE En Matière D’ immigration,” <http://www.observatoire-migration.org/la-hongrie-fustige-la-politique-liberale-de-lue-en-matiere-dimmigration/>, 2016-01-08。

^⑤ 何亚非:《西方民粹主义兴起与政治极端化》,载《中国新闻周刊》,2014 年第 21 期,第 60-61 页。

的欧盟—非洲领导人峰会,重点讨论了移民议题。欧盟已通过计划草案,设立“信托基金”,说服和帮助非洲国家处置“非法移民的根本症结”,并呼吁主要非法移民来源国和中转国强化合作。虽然欧盟希望取得非洲国家的配合与支持,也表示愿意为此向非洲国家提供必要的经济援助,但并非所有非洲国家都愿意或真正付诸行动。比如,塞内加尔非洲一体化部长哈迪姆·迪奥普对欧盟相关草案专门针对非洲移民表示不满,声称不能容忍双面标准。按其说法,欧盟倾向把中东和中亚地区的移民称为“难民”,而把非洲人划归为“经济移民”,两者待遇差距明显。^①

另外,根据此前达成的协议,欧盟将向土耳其提供 30 亿欧元援助资金,帮助其改善难民生活条件,土耳其则将加强边境管控,帮助欧盟甄别和遣返那些不具备难民资格的非法移民。但欧土各自对对方能否履行承诺均表示怀疑。因欧盟承诺的援助迟迟不到位,土耳其总统埃尔多安 2016 年 2 月 11 日在安卡拉发表演讲时放出狠话,将抨击矛头对准欧盟领导人,指责布鲁塞尔将土耳其政府当作“愚人”,“30 亿欧元没有进入我们的预算,它到底去哪了?”,甚至扬言土耳其准备“打开闸门”,让境内数以万计的难民进入欧洲。^②

为强化合作,2016 年 3 月在布鲁塞尔连续举行了 2 次欧盟—土耳其峰会,经过艰难谈判,就共同解决难民危机达成 6 点原则共识。土耳其承诺将接收遣返自希腊的“不正当移民”,欧盟同意加倍提供难民援助资金、对土耳其公民入欧免签和加速土耳其加入欧盟的谈判进程。^③ 3 月 18 日,双方达成具体协议。土耳其将采取必要措施防止新的难民进入欧盟的海路或陆路通道,欧盟成员国将在自愿基础上适时向难民提供人道主义援助。这里所说的土耳其采取“必要措施”,以及欧盟成员国所谓的“在自愿基础上”等措辞,带有模糊性和不确定性。双方都想让对方尽量承担责任,但又设法为自己留下回旋余地。这些看似双方目前都能接受的灵活性有可能为日后不作为或选择性作为留下隐患。此外,欧盟将加快向土耳其发放 30 亿欧元用于资助难民项目,并于 2018 年年底启动额外的 30 亿欧元资助资金。^④ 这意味着欧方需拿出数额不菲的资金兑现承诺。另外,土耳其把同意合作应对难民危机与要求加快土耳其居民进入欧盟国家签证自由化进程捆绑在一起,欧盟则附加限定前提,即要在土耳其达到“所有标准的情况下”才行。法国总统奥朗德透露,土耳其需达到 72 个条件才能实现签证自由化,但现在“只达到了 10 个条件,另有 26 个在进行中”。^⑤ 希腊官员则担心驱逐难民的现场发生暴力冲突,势必会引发国际谴责。双方承诺的具体落实都有不确定性。

欧盟认为目前土耳其做出的努力远远不够。据欧盟提供的数据,目前每天仍有近 2000 名难民从土耳其方面“入境”欧盟。欧盟成员国仍然怀疑土耳其是否能完全履行承诺。奥地利和大部分中东欧成员国尤其质疑欧盟以金钱换取土耳其配合的难民应对之策。当然,欧盟此前承诺援助土耳其的资金也未全部到位。欧盟领导人图斯克及德国总理默克尔目前仍然把落实欧—土联合行动计划、争取土耳其的有效合作看作解决难民问题的首要外部选择。欧土之间的政治交易依然存在诸多不确定性。即便 2016 年 3 月连续 2 次欧盟—土耳其峰会达成了所谓基本原则和执行协议,欧盟内部对土耳其是否有能力帮助欧盟缓解难民危机、协议能否有效落实仍有疑问。默克尔也承认,该协议落实过程中势必

① 刘红霞:《欧盟“放大招”:欲重金“遣返”非洲难民》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/10/c_128409500.htm, 2015 年 11 月 10 日。

② 张伟:《欧盟承诺的援助未到位 土耳其威胁“放任”难民入欧》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-02/13/c_128714018.htm, 2016 年 2 月 13 日。

③ 惠晓霜:《土耳其与欧盟原则达成“难民交易”:以人换人》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/09/c_128783997.htm, 2016 年 3 月 9 日。

④ 帅蓉、张晓茹:《欧盟和土耳其就合作解决难民危机达成协议》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/19/c_1118379075.htm, 2016 年 3 月 19 日。

⑤ 杨舒怡:《欧土就难民危机达成协议 如何落实受关注》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/20/c_128814177.htm, 2016 年 3 月 20 日。

会遭遇困难。按照欧盟高级官员的说法，“这份协议的很多细节显然衔接不畅，预计很多具体措施将在更低级别进行协商”。^① 况且，欧洲将解决难民危机“押宝”于土耳其具有很大的风险，因为土耳其自身正面临严峻的难民压力、腐败指控、防止叙冲突外溢等挑战，自身社会稳定也存在很多变数。

在此交易中，舆论普遍认为是欧盟更多求助于土耳其一方，土耳其会更有耐心，来自土耳其一方的变数更大。土耳其一旦认为欧盟未满足自己的愿望和要求，就很容易像埃尔多安总统此前曾威胁的那样，会随时“开闸”，放任难民涌入欧洲。欧洲舆论还担心土耳其的贪腐问题。欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼强调，这笔援助款将会花在难民及其生活上，而不是给土耳其政府的。但有报道透露，腐败问题让土耳其不太可能打击偷渡，因为这一“地下经济”规模每年超过 10 亿欧元。^② 值得深思的是，欧盟在此合作交易中似乎处于更为被动和脆弱的一方，《金融时报》近期评论说，欧盟从来没有如此“可怜”地需要土耳其的帮助。这确实是对欧盟目前困境的莫大讽刺。

四、结 语

自 2015 年年初以来，欧盟重新定位和动员了其政策工具，抱着拯救生命、确保需要保护者获得保护、管理边界及流动性等目标来应对这场规模空前的难民危机。^③ 欧盟应对难民危机的政策行动呈现如下态势：

一是欧盟已被迫重视资金投入，针对相关第三方合作被迫下注，即“金钱换配合”。欧盟不仅要为成员国与相关机构提供紧急资金，而且需要特别重视针对土耳其与非洲的援助承诺。但是，目前欧盟内部分歧严重，应对难民问题的资金承诺能否如期到位并不令人乐观，那种所谓“金钱换配合”的思路及其效果仍有待观察。二是边境管理由松趋严。面对管理不力的指责，欧盟确立安全源国家名单，提高难民甄别效率。在巴黎系列恐怖袭击后，欧洲内部强化边控的呼声高涨，被迫收紧难民政策，特别是对非法移民更加强硬，强调提高遣返比例，并通过协议敦促移民源国家对遣返移民的再接收。三是更加重视探寻多种政策工具和机制的综合运用。欧盟除了设立多个信托基金之外，还试图发挥多个欧盟机构（尤其是欧盟边防局）的作用，并尝试利用“欧盟公民保护机制”、“快速边境干预队伍机制”来解决新危机，同时首创在前线国家建立移民接收中心，并设立“移民管理支持特别队伍”。但目前相关政策机制的效用发挥远远不尽如人意。

欧盟难民政策经历了反复摇摆的过程，清晰一致的战略构想依然体现不足。政策文件虽出台了多个，但实际执行效果仍有很大变数。欧盟委员会近期预测，截至 2017 年年底，将有 300 万名各类移民涌入欧洲，其中 2015 年涌入 100 万人，2016 年为 150 万人，2017 年将降至 50 万人。如果中东、北非地区持续动荡，来自动乱区和贫困地区的各种难民和经济移民也就不会轻易停下奔赴欧洲的脚步。英国国际开发大臣贾丝廷·格里宁警告称，欧洲眼下面临的移民涌入困局不可能在短期内得以解决，很可能将持续 20 年。^④ 换言之，目前已经被严重激发的难民潮，难以在短期内看到妥善解决的曙光。这的确是欧盟面临的一个新的严峻挑战。

（以下“英文摘要”转第 87 页）

① 杨舒怡：《欧土就难民危机达成协议 如何落实受关注》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/20/c_128814177.htm，2016 年 3 月 20 日。

② 王钰深：《欧土“难民峰会”恐难各取所需》，载《解放日报》，2015 年 11 月 30 日。

③ European Commission, “Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action,” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1449676853221&-uri=CELEX:52015JC0040>, 2015-09-09。

④ 《欧盟欲砸 20 亿美元“遣返”非洲难民》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/10/c_128411347_2.htm，2015 年 11 月 10 日。

此,中国的文化软实力建设不能将希望寄托在这些“猎奇”层面上的浅层次“文化交流”之上,而应当提出能够与不同的文化和文明进行实质性交流的价值观、理念和体系。“情理共同体”概念的提出,是希望能在价值、规范和理念的层面上提出一个有关我们发展模式和文化优势的“积极表述”(positive assertion)。

(在此特别感谢复旦大学青年学者跨学科学术团体“为社”和上海酷儿理论研究小组“海上对角线”对本文给予的积极批评和反馈意见。)

Development as *Civitas Homini*

LIN Xi

(*Institute for Advanced Study in Social Sciences, Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: Rapid development in a transitioning society will surely bring to fore as many positive consequences as negative ones. Drawing upon Amartya Sen and Fromm, this concept of *Entwicklungsdiagnostik* is put forward to generalize the pathological representation of this highly mixed record of development. The solution to such *Entwicklungsparadox* lies in the shift from mechanical solidarity (as a characteristic of traditional society) to organic solidarity (typical of a modern one), enabling the latter to increase in both scale and depth in the society. A critical reflection on the Durkheimian thesis on “occupational groups/corporation” paves the way for us to propose the new concept of *civitas homini*, which is characterized by “the new quintochomy of human relations,” “an all-in-all consideration of both *Vernünftigkeit* and *Rationalität*,” “priority to individual choice preferences,” and “intersubjective recognition.” This concept is of greater hermeneutic value and empirical validity for the reality in contemporary China.

Key words: *Entwicklungsdiagnostik*; *Civitas Homini*; *solidarité mécanique*; *solidarité organique*; intersubjective recognition

(责任编辑:曾 静)

(上接第 39 页)

Refugee Crisis: EU's Reactions and Challenges

FANG Le-xian, JIANG Shi-qi

(*Centre for European Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China*)

Abstract: Europe is currently confronted with the most severe refugee crisis since World War II. Though blamed for sluggish response at one time, the European Union began to adopt actively a series of measures in the second half of 2015. However, Paris terrorist attacks pushed EU to carry on restrictive immigration policy and tightened external border control. Due to great divisions inside EU, the cooperation of member states becomes so limited that it has not effectively controlled the crisis. This article aims at reviewing systematically the developments of EU's refugee crisis policy in the past year, analyzing the challenges facing EU, and reflecting on the political implications of the crisis for European integration.

Key words: European Union; refugee crisis; immigration policy; European integration

(责任编辑:谢 闽)