

# 意大利难民接收现状的分析

田小惠 谢林\*

自欧洲难民危机爆发后,难民问题已成为欧洲的热点,也成为世界焦点问题之一。在此次欧洲难民危机中,除德国、法国、希腊难民问题受到关注外,意大利也是遭受这次难民危机冲击的重要国家。本文在介绍入境意大利的难民潮基本结构、难民接收救助系统,以及意大利政府和各反对派对接收难民的立场态度基础上,分析了难民入境对意大利经济、社会、政治带来的影响,以期对相关研究提供参考。

## 一、意大利难民潮的结构分析

(一)难民入境时间分布。据意大利内政部统计,2014年入境意大利的难民人数是近几年最多的,累计共有170100人渡海入境意大利,比前三年的难民之和还要多,几乎是2011年的3倍,其中2011年有62692人,2012年是13267人,2013年为42925人。<sup>①</sup>2015年有153842人前住意大利,比2014年下降了约9%。<sup>②</sup>截至2月29日,2016年有9100难民入境意大利。<sup>③</sup>2016年入境意大利的难民可能多于2015年,欧盟外交和安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼估计,约50万人将从北非横渡地中海;法国国防部长伊夫·勒德里昂认为,这一人数估计逼近80万。<sup>④</sup>

2011年意大利的难民潮主要是由于“阿拉伯之春”导致利比亚、突尼斯、埃及等国国内爆发了严重的骚乱,同时西方国家对利比亚开展军事行动推翻卡扎菲政权后,利比亚产生了大量难民。2014年新一波难民潮的出现与叙利亚危机有关,也与一些北非国家国内政治冲突有关。2016年入境意大利的难民比2015年同期增长的一个重要原因是,东欧的斯洛文尼亚、克罗地亚、塞尔维亚和马其顿等国关

闭了难民过境通道,将难民前往德国、奥地利等国的巴尔干路线切断,一些难民随之将入境地点转向南欧的希腊、意大利、西班牙。

意大利难民潮在同一年份中也有时间变化。例如,在2014年前三个月入境意大利的难民较少,1月是2171人,2月为3335人,3月有5459人,从4月开始人数激增,从4—9月每月基本有15000难民到达意大利,在6—9月每月入境难民基本都超过了20000人,其中9月达到了最高的26107人,从9月以后开始减少,在12月降到了6313人。2015年的上半年入境意大利的难民比较少,6月起开始大幅增长,2015年1月为5000人,2月是6834人,6月有54223人,7月为78085人,在2015年10月的高峰过后难民开始下降。2016年初相对于2015年的人数来说,同比增长较多,2016年1月是5273人,2月有3827人,3月为9676人。入境意大利的难民数量随着月份而变化除了相关的政治经济原因之外,还与自然气候的变化有比较大的关系。冬天气候寒冷,不适宜渡海,而夏秋两季气温较高,适合渡海,因此

\* 作者单位:北京外国语大学国际关系学院(副教授、硕士研究生)。

① “Rapporto Sull' accoglienza Di Migranti e Rifugiati In Italia. Aspetti, Procedure, Problem, 2015.09”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resourcesministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resourcesministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月6日)

② 参见联合国难民署网站:<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> (上网时间:2016年5月28日)

③ “Nationality of Arrivals to Greece Italy and Spain—Monthly Jan2015—Feb2016”, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/47215> (上网时间:(2016年5月28日)

④ “难民渡海潮将至人数逼近80万 意大利压力大”, [http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/28/c\\_128837862.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/28/c_128837862.htm) (上网时间:2016年5月22日)

渡海难民较多。<sup>①</sup>

(二)难民来源国。从难民的来源国来说,2014年入境意大利的难民中叙利亚占25%(42323人),厄立特里亚占20%(34329人),马里占6%(9908人),尼日利亚占5%(9000人),冈比亚占5%(8691人),巴基斯坦占4%(6082人),索马里占3%(5756人),塞内加尔占3%(4933人),孟加拉国占3%(4386人),埃及占2%(4095人)。2015年,在入境意大利的难民中,厄立特里亚占26%(38612人),尼日利亚占14%(21866人),索马里占8%(12176人),苏丹占6%(8909人),叙利亚占5%(7444人)。<sup>②</sup>2016年1月,接近一半的难民来自尼日利亚、塞内加尔、冈比亚和圭亚那4个国家,相比2015年,叙利亚和厄立特里亚的难民都相对减少,但尼日利亚难民明显增多。<sup>③</sup>最近三年,厄立特里亚的难民是入境意大利难民的主要部分。叙利亚、阿富汗等国难民的大量出现,与2011年爆发的“阿拉伯之春”以及“伊斯兰国”兴起导致的国内战乱有关,而厄立特里亚不是战区,但仍然涌现出大量的难民则与该国糟糕的政府治理有关。联合国曾谴责厄立特里亚政府系统性和广泛地、近乎史无前例地大规模侵犯人权,包括大规模无限度地征兵。2015年6月联合国发表的报告详细列出了过分猜疑的阿斯马拉政府是如何针对反对派,并常规性地随意抓人、扣留、虐待或杀人的情况。<sup>④</sup>可以说,国内严峻的生存环境是厄立特里亚人民逃离家园的最主要原因。

(三)入境路线和入境地点。入境意大利的难民主要有三条路线,其中最重要的是地中海中路路线。近年来大多数撒哈拉以南非洲的难民,诸如来自马里、索马里、厄立特里亚等国的难民一般先在利比亚聚集,然后从利比亚的卡拉布里亚、米苏拉塔和苏布拉塔等地出发,这些地方距离意大利佩杜萨岛不到200海里,数小时航程即可到达,是偷渡前往欧洲的便利地点。<sup>⑤</sup>2014年通过这条线路前往意大利的难民几乎是2013年的4倍。但这条路线是非常危险的路线,难民通常乘坐破旧的小船在意大利或者马耳他登陆,很多难民由于皮艇漏气或者翻船而失去了生命。2014—2016年,有8000多人在地中海失踪。2015年4月在前往意大利的途中有超过

1200难民在地中海失踪。2015年4月18日一艘从利比亚出发前往意大利的渔船沉没,仅这起事故就导致超过700人丧生。<sup>⑥</sup>第二条是从土耳其或希腊到布里亚和卡拉布里亚的路线,这条线路的渡船从土耳其或希腊出发,在意大利的布里亚和卡拉布里亚海岸登陆。在2013年末,通过这条线路大批叙利亚、巴基斯坦的难民登陆意大利,是叙利亚难民和巴基斯坦难民入境意大利的一条重要线路。据2013年欧洲边境管理署的统计,差不多有5000难民通过这条路线入境意大利。从2014年9月起,大量渡船从土耳其的梅尔辛出发,将大批叙利亚难民直接送往意大利。<sup>⑦</sup>此外,陆上的巴尔干路线也是难民入境意大利的一条重要路线。

难民一般在意大利南部沿海地区登陆,主要在西里、布里亚、卡拉布里亚、撒丁岛和卡帕尼亚等大区登陆。登陆人数最多的大区是西西里,2013年为37886人,2014年为120239人,2015年达22372人。<sup>⑧</sup>

<sup>①</sup> “ Presenze Dei Migranti nelle Strutture di Accoglienza in Italia ”, <http://coopetabeta.it/presenze-dei-migranti-nelle-strutture-di-accoglienza-in-italia/>; “ Rapporto sull’ Accoglienza di Migranti e Rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problem ”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月6日)

<sup>②</sup> “ Mediterranean Update 17 May 2016 ”, [https://issuu.com/iomdr/docs/mediterranean\\_update\\_17\\_may\\_2016](https://issuu.com/iomdr/docs/mediterranean_update_17_may_2016) (上网时间:2016年5月28日)

<sup>③</sup> “ Nationality of Arrivals to Greece Italy and Spain Monthly ”, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/47215> (上网时间:2016年6月8日)

<sup>④</sup> “三大难民潮之一厄立特里亚人赴欧日达三百”, [http://report.chinaso.com/wmkd/detail/20150909/1000200032853821441758445319653640\\_1.html](http://report.chinaso.com/wmkd/detail/20150909/1000200032853821441758445319653640_1.html) (上网时间:2016年5月22日)

<sup>⑤</sup> “关于利比亚难民的误读”, [http://news.xinhuanet.com/world/2016-02/23/c\\_128742846.html](http://news.xinhuanet.com/world/2016-02/23/c_128742846.html) (上网时间:2016年6月6日)

<sup>⑥</sup> “2014年来逾8000名难民在地中海海域失踪”, <http://news.163.com/16/0420/20/B14EBJPA00014AEE.htm> (上网时间:2016年5月29日)

<sup>⑦</sup> “ Rapporto Sull’ accoglienza di Migranti e Rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problem, ”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月6日)

<sup>⑧</sup> “ Presenze dei Migranti nelle Strutture di Accoglienza in Italia ”, <http://coopetabeta.it/presenze-dei-migranti-nelle-strutture-di-accoglienza-in-italia/> (上网时间:2016年6月2日)

## 二、意大利救助和接收难民的情况

意大利对难民的救助可以分为海上和陆上两个部分,海上部分主要是在意大利附近的地中海搜救因渡船损毁而落水的难民。海上搜救行动包括海上“我们的海”行动和“海神”行动:“我们的海”行动是意大利军队和人道主义组织在2013年10月18日开始合作启动的海上巡逻搜救落水难民的行动;“海神”行动是由欧洲边境管理局领导的29个国家参与的合作项目。陆上的救助系统,包括政府领导的救助接收系统以及地方和公共组织领导的接收救助系统。

(一)对难民的定义和分类申请。关于难民保护,意大利宪法是这样规定的:“凡在本国事实上不能行使意大利宪法所保障的自由民主权的外籍人,根据法定条件,有权在意大利共和国境内避难。”<sup>①</sup>意大利关于国际难民的定义源于1951年的《日内瓦公约》:“因种族、宗教、国籍,或由于参与社会组织,或持有的政治立场而受到迫害,因安全疑虑,无法依靠所属国家的保护,而离开所属国的人群;此外,没有国籍,或因为安全问题而无法返回原居留地的人,亦包括在内。”<sup>②</sup>

意大利将难民分为三种类型,即政治难民、资助保护难民和人道主义保护难民。意大利宪法规定保护的难民中就包括了政治难民,也就是“凡在本国事实上不能行使意大利宪法所保障的自由民主权的外籍人士”。关于资助保护难民,根据2007年的第251条法令,意大利将其定义为“第三国或者无国籍的人,无法被认定为政治难民,但是有充分的理由相信如果返回原籍国,将会遭受严重的危害”。<sup>③</sup>资助保护难民可以在意大利居留五年,有工作和家人团聚的权利,并可以因为工作而更换居留证,延长居留证的有效时间。<sup>④</sup>意大利1998年发布的第186条法令将人道主义保护难民定义为:“如果申请居留证被拒绝或者居留证被取消,而受到严重的人道主义危害,尤其是与意大利宪法和意大利国家所遵守的国际义务相一致的,视为人道主义保护者。”2008年的第25条法令规定,在国际保护的请求没有被通过并且认为可能存在严重的人道主

义原因,领土委员会按照1998年发布的第286条法令执行,发放居留证。<sup>⑤</sup>人道主义难民可以在意大利居留两年,并且可以在意大利工作和学习,也可以因为工作而转换居留证,且在住房医疗等方面和意大利公民具有相同的权利。对于人道主义保护和国际保护居留证的申请,意大利在2015年8月18日颁布的第142条法令中规定,申请人可在获得居留证6个月之内在意大利境内居住,如果没有获得可以继续申请,一旦获得通过,将按申请的居留证类型给予相关的权利和福利。

(二)意大利难民接收系统。目前在意大利内政部管理下的难民接收网络主要包括:(1)4个Cpsa(前沿救助接收中心)。其主要工作是在难民上岸后提供必要的医疗救治、国际保护申请,然后根据难民的情况转将其移到其他中心。Cpsa设立在阿格里真托的兰佩杜萨、卡利亚里的埃尔马斯、莱切的奥特朗托、拉古萨的波扎洛。(2)15个Cda(难民接收中心)和Cara(难民申请接收中心)。Cda的工作是根据难民的信息将他们按照国家和地区进行识别然后安置。Cara负责受理难民国际保护的申请。(3)7个Cie(难民识别和驱逐中心)。Cie接收没有申请或者没有获得国际保护的难民,与其他的接收中心不同的是,在Cie难民是被看管的,不能随便出入。在Cie难民最长可以滞留18个月。截至2015年10月,Cie还设有3090个私人或者公共的临

① “《意大利共和国宪法》(1947年)的最新中文译本”,<http://wenku.baidu.com/view/4bd103eb6294dd88d0d26b07.html?from=search> (上网时间:2016年6月2日)

② Valentina Zagaria, *Vita e Morte alla Porta d' Europa*, Rivista di Storia delle Idee, 2016, p.80.

③ “(Art. 2, lett. g), D. Lgs.”, [http://buongiorno.regione.marche.it/AreaBuongiorno/Norme/DLgs/DLgs\\_2007/dlgs251\\_19Novembre07.pdf](http://buongiorno.regione.marche.it/AreaBuongiorno/Norme/DLgs/DLgs_2007/dlgs251_19Novembre07.pdf) (上网时间:2016年6月8日)

④ “Rapporto sull' Accoglienza di Migranti e Rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problem, 2015.09”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月6日)

⑤ Marco Ferrero, *La Politica Italiana dell' asilo nel Quadro del Sistema Comune Europeo*, Corso di Laurea Magistrale, ordinamento ex D.M.270/2004, p.23.



时接收点。<sup>①</sup>大批难民入境使以上难民中心难以招架,因此意大利政府设置了大量的临时接收点,难民入境后大部分在临时接收点滞留。临时接收点集中在伦巴第、托斯卡纳、艾米利亚罗马涅、皮埃蒙特和威尼托大区,其中在伦巴第大区有554个,托斯卡纳大区416个,艾米利亚罗马涅大区376个,皮埃蒙特大区323个,威尼托大区269个,这5个大区的临时接收点占意大利临时接收点总数的53%。<sup>②</sup>

除了内政部管理的难民接收系统外,意大利还有地方接收系统,即SPRAR(难民申请者保护系统服务中心)。它是意大利的二级接收系统,也是与意大利移民机构平行的难民接收系统,是意大利地方团体或公共组织接收难民的系统。通常SPRAR不会像Cda和Cara那样给非正常渠道到达意大利的外国人提供资金援助,但是会以人道主义保护的形式接收和提供帮助。在欧洲难民危机爆发后,SPRAR也提供前沿的接收和保护,在难民到达意大利后,内政部会很快将难民转移到SPRAR系统的接收中心,不会让难民滞留在拥挤的难民接收中心。截至2015年10月,意大利共有432个SPRAR接收中心,其中包含349个普通的接收中心,52个无人照顾小孩接收中心,31个智力和身体残疾的难民接收中心。它们分布在342个城市,其中超过40%注册地点是拉齐奥大区,19.7%在西西里大区,8.8%在布里亚大区,8.4%在卡拉布里亚大区。<sup>③</sup>

由于不同的功能定位,不同接收中心接收的难民人数有较大差距,大部分难民在临时接收点或者在SPRAR接收系统中,绝大部分的难民被临时接收点接收。截至2015年11月,意大利的3090个临时接收点共接收了70918位难民,约占难民接收人数的72%,430个SPRAR接收中心共接收了21814位难民,约占难民接收人数的21%,15个Cara接收了7290位难民,约占接收难民人数的7%,7个Cie接收了464位难民。临时接收点接收了超过70%的难民,大量难民聚集在临时接收点,给其管理和运营带来了比较大的压力。

(三)难民的申请。难民到达意大利后进入接收中心,而在接收中心设有警察局以受理难民的申请,难民的申请随后会被转移到领土委员会进行审

核。<sup>④</sup>领土委员会是由意大利总理设立的机构,由意大利内政部领导,主要任务是检查各种国际保护的申请。领土委员会和国家政治难民委员会是不同的机构。国家政治难民委员会接受领土委员会的指导,协助领土委员会工作,是领土委员会的下级机构。领土委员会有撤销和废除已获得的居留证的权力。领土委员会由4个人组成,即由委员会所在省的行政长官(担任主席)、警察官员、委员会所在地的地方机构代表、联合国难民署的代表组成,委员任期都是三年并且可以延长。难民听证会裁决委员由领土委员会的四个成员组成,他们通过一系列问卷,调查难民离开原籍国的原因以及其他事项。通过调查后,一般警察局会告知申请人领土委员会的裁决结果。领土委员会决定给予申请者何种难民身份的认定,或者直接驳回他们的申请。根据意大利内政部公布的数据,2015年1月到10月9日,共有61545人申请庇护,最终获得政治难民身份的人占5%,资助保护难民占16%,人道主义保护难民占23%,未识别身份的难民占51%。<sup>⑤</sup>可见前住意大利的大部分难民并不能获得在意大利学习生活的居留证。在庇护申请结束后,难民可以继续居住在SPRAR中心,可以停留6个月,有特殊情况也可以延长。因为接收中心的位置有限,许多人一旦获得居留证就会自行寻找居住的地方。如果自行寻找

① “Emergenza Migranti: 40 Cose da Sapere”, [http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/09/01/news/migranti\\_profughi\\_cose\\_da\\_sapere\\_domande\\_risposte\\_faq-121963703/](http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/09/01/news/migranti_profughi_cose_da_sapere_domande_risposte_faq-121963703/) (上网时间:2016年6月8日)

② “Rapporto Sull' accoglienza di Migranti e Rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problem”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月6日)

③ “Rapporto Sull' accoglienza di Migranti e Rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problem”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月6日)

④ Barbara De Poli: “Il Flusso Migratorio Siriano: Cause, Itinerari e Destinazioni, Corso di Laurea magistrale”, <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/7645/846136-1187092.pdf?sequence=2> (上网时间:2016年6月6日)

⑤ “Rapporto Sull' accoglienza di Migranti e Rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problem”, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (上网时间:2016年6月8日)

居住地有困难,他们可以向人道主义组织或非政府组织求助,这些组织会帮助难民寻找居住地。<sup>①</sup>

### 三、意大利政府及党派的 难民政策主张

意大利是一个党派分立的国家,国内政治碎片化。但是,面对难民的冲击,意大利国内政党却没有像对待其他问题那么分裂化,比较重要的五星运动、北方联盟、意大利力量党等反对党在难民问题上的态度基本一致,都反对伦齐政府的难民政策。

(一)伦齐政府持较宽容的难民政策。伦齐政府依赖的是意大利中左势力联盟,其在难民问题上持比较自由的态度。在难民问题刚开始出现的时候,伦齐政府宣布停止救助海上难民的“我们的海”行动。因为,该行动在意大利国内外引发激烈争论,很多人表示正是“我们的海”行动使许多难民认为意大利人会去救助他们并因此铤而走险,也使许多偷渡的蛇头有恃无恐。事实上,“我们的海”行动确实使意大利非法移民人数不降反升,且对其财政造成沉重负担。在伦齐政府的呼吁下,欧盟推出“海神”行动代替了意大利的“我们的海”行动。“海神”行动相对缩小了搜救范围,每月经费仅290万欧元,只是“我们的海”行动的1/3,且更专注于边境控制和信息收集而不是海上救助落水难民。

由于意大利受到的难民冲击严重,伦齐政府一直在寻求国际合作,包括与欧盟和国际社会合作以及与难民来源国的合作。在与欧盟合作上,伦齐政府的各级官员在欧盟内的各种场合呼吁欧盟要拿出一个统一解决难民问题的方案。2015年9月欧盟通过的难民摊派方案,对于伦齐政府来说是一个成功,也减轻了意大利的一些压力。但是,巴黎恐怖袭击的发生和一些欧洲国家宣布退出摊派方案,使该方案最终变成了一纸空文。随后伦齐政府开始向欧盟领导机构和其他欧盟成员国施压,提出了自己的“B计划”,并威胁将会给难民发放在意大利居住3个月的居留证,使他们能够前往欧洲大部分地区,去欧盟其他成员国寻求庇护。同时,伦齐政府同欧盟进行谈判,希望争取到更多的资金处理难民问题,反对东欧国家关闭边境。但由于欧盟国家之

间利益难以协调,各国都是“自扫门前雪”,意大利在欧盟之内提出的建议都没有落实。<sup>②</sup>在与国际组织合作方面,因入境意大利的难民很多是非法移民,意外长曾经呼吁联合国成立一个相应的机构以打击人口偷渡。而伦齐政府也与一些国际组织进行合作,通过联合国儿童基金会、国际移民组织为难民提供人道主义援助。在与难民来源国合作方面,伦齐政府重视与利比亚的合作,将利比亚视为解决难民问题的关键国家,因为正是利比亚国内政治真空的状态使利比亚不能很好地控制边境,从而使大量的难民进入利比亚并再通过利比亚渡海入境意大利。意大利还与北非其他国家进行国际合作共同打击人口走私和偷渡行为,同时意大利也将为这些国家提供发展援助,帮助其发展国内经济,摆脱贫困。

(二)五星运动强烈反对难民入境。五星运动是意大利民粹主义势力的代表,也是意大利获得支持率最高的反对党。在难民问题上,五星运动持较强硬态度。首先,强烈反对难民入境意大利,并且要求驱逐非法入境意大利的难民。例如,2015年4月19日一艘难民偷渡船在地中海沉没,至少800人丧生于地中海。在悲剧发生后,五星运动领导人格里洛在其博客上表示,“五星运动要求非正常入境并且没有获得难民身份的外国人被驱逐出境”,“世界上所有国家的非法入境者都应该被驱逐,这是一个常识”。<sup>③</sup>其次,反对伦齐政府的难民政策,认为难民入境意大利意味着一场战争。格里洛认为意大利政府是比较软弱的政府,大批难民入境与意政府的软弱有一定关系;称大批难民入境意大利不是简单的移民问题,而是一场社会文化战争,目前还没有办法结束战争,甚至也没有比较好的解决办

<sup>①</sup> Beatrice Catalo, *La Sicurezza dei Richiedenti Asilo in Italia e il Regolamento di Dublino: Commento alla Sentenza N. 29217/12 della Corte Europea dei Diritti Umani*, Osservatorio sulla Giurisprudenza, anno V, n. 1, 2015.

<sup>②</sup> Maurizio Ambrosini, *I Salvataggi Anzitutto. Il Governo Renzi e l'immigrazione*, Politiche Sociali / Social policies · n. 1/2016.

<sup>③</sup> “Beppe Grillo sugli Immigrati: ‘Espelle gli Irregolari, Se ne Arriva un Milione è Stato di Guerra’”, [http://www.huffingtonpost.it/2015/04/22/grillo-espellere-immigrati\\_n\\_7115744.html](http://www.huffingtonpost.it/2015/04/22/grillo-espellere-immigrati_n_7115744.html) (上网时间:2016年6月1日)

法。五星运动认为,伦齐政府的政策就是“较少的安全、较少的驱逐出境,更多的非法入境、更多的官僚主义和更多耗费意大利人民的钱”。<sup>①</sup>第三,主张意大利废除《都柏林条约》。五星运动认为,《都柏林条约》是一个非常不公平的甚至是邪恶的条约,使意大利承受着双重压力,既造成了大批难民滞留意大利,也承受着因由意大利到达德国的难民增加而增加的欧盟压力。<sup>②</sup>同时,五星运动要求改革波西菲尼移民法,打击非法移民;认为非法移民在意大利存在多年却不能被有效驱逐,与波西菲尼移民法已经不适应现有状况密切相关。

格里洛曾在博客上发文,提出四条治理难民的措施,这四条措施反映了其对难民的强硬态度。第一,要对人道主义居留证的颁发采取严格的限制措施,在意大利只要是严重的人道主义原因就会颁发居留证,这在其他欧洲国家是不存在的。第二,要有效地强制遣返未通过申请的难民。第三,要建立一个专门受理被拒绝难民上诉的机构,不应允许非难民却能滞留意大利多年。第四,应严密看管难民接收中心。在都灵曾经发生了来自塞内加尔的难民跑出难民接收中心去火车站抢劫妇女的情况,这给意大利公民的安全带来了威胁。大部分难民并没有在接收中心很好地与当地民众融合,其中很多人出来后就成了犯罪分子。因此,必须对他们进行严密的看管。<sup>③</sup>

(三)北方联盟欢迎正常移民,主张打击非法难民。北方联盟是意大利极右翼政党的代表。2015年北方联盟发布了一份关于难民和移民问题的报告,详细阐述了其对难民的态度。对于合法的、正常的难民,北方联盟认为他们可以融入社会,有利于意大利的发展,是意大利人才市场需要的,合法移民的工作将促进意大利的社会发展。因此,北方联盟强调意大利需要新的规章制度以吸引一些高素质的合法难民填补劳动力市场的缺口。<sup>④</sup>而对于非法移民,北方联盟认为,难民入境意大利是失控的,甚至可以说是入侵,给意大利带来了混乱和麻烦,意大利应加强边境控制,不设置入境限制是非常危险的。<sup>⑤</sup>北方联盟表示意大利应加强边境控制和海上打击非法移民的力度,驱逐一些非法难民,

采取有针对性的行动,从源头上打击非法移民。同时,北方联盟认为,欧盟应给予意大利更多的帮助,应依据不同成员国所负担的责任给予不同的帮助。对于难民危机发生的原因,北方联盟的领导人萨尔维尼承认西方国家应该在难民问题上承担责任,<sup>⑥</sup>西方国家近年来在北非和西亚地区发动的战争是造成大量难民的重要原因。

(四)意大利力量党主张采取行动以保护边境,用立法手段加强边境控制。该党认为,难民带来的最重要的问题是安全问题,意大利政府近两年的政策是完全失败的。对于伦齐政府寻求在欧盟框架下统一解决难民问题的做法,意大利力量党认为伦齐政府在难民问题上不应期待欧盟给予太多的帮助。在欧洲难民摊派方案出台后,该党认为这是一个失败的方案,将意大利变成另一个热门入境点,然而意大利是没有能力去接收那么多难民的,意政府不能够保护意大利人的利益和安全。意大利力量党认为在巴黎恐怖袭击事件发生后,瑞典、丹麦、法国包括德国已经改变了之前的难民政策,但意大利依旧没有改变政策,没有封锁边境,也没有进行大规模的遣返工作,这使意大利社会承受了巨大的

① “Beppe Grillo sugli Immigrati: ‘Espelle gli Irregolari, Se ne Arriva un Milione è Stato di Guerra’”, [http://www.huffingtonpost.it/2015/04/22/grillo-espellere-immigrati\\_n\\_7115744.html](http://www.huffingtonpost.it/2015/04/22/grillo-espellere-immigrati_n_7115744.html) (上网时间:2016年6月1日)

② “Immigrati, Non Vogliono Toccare il Dublino”, [http://www.ilblogdellestelle.it/immigrati\\_non\\_vogliono\\_toccare\\_il\\_trattato\\_di\\_dublino.html](http://www.ilblogdellestelle.it/immigrati_non_vogliono_toccare_il_trattato_di_dublino.html) (上网时间:2016年6月2日)

③ “Quattro proposte sull’immigrazione, di Vittorio”, Bertola [http://www.beppegrillo.it/2015/08/quattro\\_proposte\\_sullimmigrazione\\_di\\_vittorio\\_bertola.html](http://www.beppegrillo.it/2015/08/quattro_proposte_sullimmigrazione_di_vittorio_bertola.html) (上网时间:2016年6月6日)

④ “Immigrazione: Linee Guida Generali Lega Nord”, <http://www.leganord.org/immigrazione-lineeguida> (上网时间:2016年6月8日)

⑤ “Immigrazione, Salvini Contro il Papa: Parlare di Pace è Facile, Lavorare per Costruirla No”, [http://politica.diariodelweb.it/politica/articolo/?nid=20160506\\_381642](http://politica.diariodelweb.it/politica/articolo/?nid=20160506_381642) (上网时间:2016年5月28日)

⑥ Matteo Salvini, “Migranti, Solo l’Italia Non Aumenta i Controlli. E i Prefetti li Smistano Come se Fosse Risiko”, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/08/31/matteo-salvini-migranti-solo-litalia-non-aumenta-i-controlli-e-i-prefetti-li-smistano-come-se-fosse-risiko/1995404/> (上网时间:2016年6月8日)



压力,伦齐政府应该为此负责;<sup>①</sup>意政府应该采取行动以保护边境,也应该采取立法手段加强边境控制。<sup>②</sup>同时,意大利力量党表示,意大利政府不应大规模地在海上搜救难民,正是因为有了意大利提供的保护,大量难民才敢不顾危险渡海登陆意大利。

#### 四、难民潮对意大利的影响

难民潮的到来让意大利政府承受了巨大的压力,对意大利的经济政治社会生活产生了现实的或潜在的重大影响。

(一)填补劳动力缺失,缓解老龄化问题。意大利经济还处于比较低迷的状态之中,2014年的GDP增长率是-0.4%,2015年为0.8%,因此一般认为难民会给意大利经济带来更大的压力,但从长远来看,难民的到来对意大利经济是有益的。根据彭博社的数据,进入2020年,需要4200万新的欧洲人来支撑欧洲的养老和福利政策。一个有效的移民政策可以让欧洲正在下降的体力劳动者数量保持一定的规模,同时也能够确保人口的自然增长。意大利同德国和日本一样已经是一个人口老龄化国家,其1/5公民已经超过65岁,因此需要一些高素质的青年外来移民以应对劳动力不足的问题和越来越严重的人口老龄化问题。外籍移民的到来,不仅可以填补意大利某些岗位上劳动力的缺失,而且能够缓解意大利的老龄化问题。在10个意大利人中就有1个超过75岁,而在入境的难民中大部分是青年人,100个人才有1个人超过75岁。<sup>③</sup>因此,移民可以填补意大利青年劳动力短缺的问题。最近几年,正是移民数量的增加让意大利高水平的手工劳动人口有所增加。而对于意大利民众担心的移民的到来会增加社会福利支出的问题,数据显示,意大利在外国人身上花费的养老金只占其养老金支出的0.2%,而2014年移民的财政贡献超过了社会福利花费接近40亿欧元。<sup>④</sup>莱昂马拉萨(Leone Marassa)基金会认为意大利不能失去移民这一非常重要的资源,因为在意大利工作的外国人已经占意大利工作人口的10%之多,贡献了1.23亿欧元的增加值,相当于国家财富的8.8%。2014年,移民对经济的净贡献率占意大利国内生产总值的0.3%。<sup>⑤</sup>此

外,根据意大利商会联合会(Unioncamere/Infocamere)的数据,意大利雇佣移民的企业比2013年增加了2.8万家,上涨了5.6%;此外,在意大利有许多移民创业,意大利移民企业家创办的企业占全国企业总数的8.7%,从2009年到2014年意大利的移民企业家增加了21.3%,而意大利本土企业家降低了6.9%。<sup>⑥</sup>移民创业不仅创造了社会财富,也创造了大量的就业岗位。

(二)造成安全和族群问题。大批难民涌入意大利,给安全和社会带来了压力。难民到达意大利以后,在生存压力下,他们会寻找一切机会满足自己最低的生活需求。在合法的手段不能满足这种需求时,他们就更容易走上抢劫、贩毒、走私、偷盗等社会犯罪道路。<sup>⑦</sup>在巴黎恐怖袭击事件和科隆性侵案之后,意大利民众对大量难民所带来的安全隐患感到担忧。2012年,意大利总计收到933895件投诉,其中投诉外来移民的有290903件,占总投诉数量的31.1%。从2004年到2012年投诉外来移民的数量上升了29.6%。<sup>⑧</sup>根据2014年发布的移民投诉报告,49%的路上抢劫事件,49%的在商店抢劫和住宅中心抢劫以及57%的住宅盗窃事件,60%的商店

① “Immigrazione, Gasparri: ‘Italia Sarà Invasa Mentre Altri Respingono’”, <http://www.forzaitalia-pdl.it/?p=6905> (上网时间:2016年5月28日)

② “Immigrazione, Forza Italia Attacca: ‘Basta balle su redistribuzione migranti’”, <http://www.ilgiornale.it/news/politica/immigrazione-forza-italia-attacca-basta-balle-su-redistribuz-1203860.html> (上网时间:2016年6月1日)

③ “Lavoro, 18.7% degli Imprenditori Italiani è Straniero”, <http://www.vita.it/it/article/2015/10/23/lavoro-187-degli-impreditori-italiani-e-straniero/137097/> (上网时间:2016年5月28日)

④ “L’impatto Dell’immigrazione Sull’economia”, <http://www.vita.it/it/article/2015/09/15/limpatto-dellimmigrazione-sulleconomia/136516/> (上网时间:2016年6月6日)

⑤ “L’impatto Dell’immigrazione Sull’economia”, <http://www.vita.it/it/article/2015/09/15/limpatto-dellimmigrazione-sulleconomia/136516/> (上网时间:2016年6月6日)

⑥ “Lavoro, 18.7% degli Imprenditori Italiani è Straniero”, <http://www.vita.it/it/article/2015/10/23/lavoro-187-degli-impreditori-italiani-e-straniero/137097/> (上网时间:2016年5月28日)

⑦ 宋全成:“论欧洲难民问题及其消极影响”,《人文杂志》,2007年第2期,第68页。

⑧ “Crimini degli Immigrati: l’analisi dei Dati Idos”, [http://www.lettera43.it/esclusive/crimini-degli-immigrati-l-analisi-dei-dati-idos\\_43675183442.htm](http://www.lettera43.it/esclusive/crimini-degli-immigrati-l-analisi-dei-dati-idos_43675183442.htm) (上网时间:2016年5月28日)

偷窃事件和66%的道路扒窃事件都是移民所为。难民带来的另一个隐患是伊斯兰极端势力和恐怖分子会隐藏在难民中进入意大利。在巴黎恐怖袭击事件后,意大利遣返了60多名涉及伊斯兰极端势力危害公共安全的人员。<sup>①</sup>

除了安全问题,族群关系的恶化也是难民给意大利带来的一个社会问题。从海上入境意大利的难民大部分是信奉伊斯兰教的穆斯林,2014年入境意大利的十几万移民中有1/3是穆斯林。近年来,穆斯林人口占意大利人口的比例迅速上升。而且,根据皮尤研究中心的估计,意大利是穆斯林人口增长最快的几个国家之一,在十年中增长了102.1%,将会从2010年的158万人、占人口总数的2.6%增长到2030年的320万人、占人口总数的5.4%。<sup>②</sup> 穆斯林的不断增多及其在意大利的高犯罪率给民众带来的不安全感,使意大利社会产生了对穆斯林敌视和反抗的思潮。皮尤研究中心2014年5月的调查显示,意大利63%的民众敌视穆斯林,只有28%的民众接受穆斯林,这让意大利成为欧洲国家中最敌视穆斯林的国家(希腊敌视穆斯林的民众为53%,波兰为50%,德国为33%,法国为27%)。<sup>③</sup> 在巴黎恐怖袭击案和科隆性侵事件发生后,意大利种族主义激进分子的活动也开始活跃,反对其他外来民族群体和宗教群体尤其是反对穆斯林,这严重影响了意大利社会的稳定和团结。

(三)催化了右翼势力和民粹主义势力的崛起。意大利的难民危机使意大利的民粹主义势力进一步崛起。“2008年全球金融危机以后,伴随着进入欧洲地区的移民增多、欧洲经济发展缓慢和困扰欧洲多国的债务危机导致的失业人数增加,下层民众反对移民、反对欧洲一体化的社会土壤逐渐形成。而2014年以来的欧洲难民危机,更是成为极右翼政党和疑欧主义政党东山再起的催化剂。”<sup>④</sup> 作为意大利民粹主义势力的代表,五星运动在2013年的议会选举中一举成为第三大党派,在2016年的地方大选中一举拿下罗马、都灵两大重镇,重挫时任总理伦齐领导的民主党,再现反体制政党的力量。<sup>⑤</sup> 意大利极右翼政党的代表是北方联盟,其核心思想是极端民族主义、新种族主义、排外主义以

及民粹主义。自难民危机爆发后,北方联盟的支持率不断上升,在2015年5月的地方选举中北方联盟的代表在威尼托大区中获得了50.08%的选票,当选威尼托大区的主席;在利古里亚大区获得了20%的选票;在托斯卡纳获得了16.19%的选票,而2010年北方联盟在托斯卡纳只获得了6.48%的选票;在翁布里亚大区获得了14%的选票,而在2010年只有4.34%的选票。<sup>⑥</sup> 〇

(责任编辑:郭志红)

① “Crimini degli Immigrati: l'analisi dei Dati Idos”, <http://www.glistatigenerali.com/criminalita/secondo-i-dati-gli-immigrati-delinquono-piu-degli-italiani/> (上网时间:2016年5月28日)

② “Ecco i Motivi per cui in Italia i Musulmani Aumenteranno del 103% in 20 Anni”, <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-11-15/il-boom-musulmani-italia-passeranno-26percento-54percento-popolazione-entro-2030-131517.shtml?uuiid=AcnOzbaB> (上网时间:2016年5月22日)

③ “Quanti sono i musulmani in Italia?” <http://www.today.it/cronaca/quant-i-musulmani-italia-numero.html> (上网时间:2016年6月2日)

④ 宋全成:“欧洲难民危机政治影响的双重分析”,《欧洲研究》,2016年第1期,第139页

⑤ “罗马都灵相继失守 欧洲民粹主义势力抬头”, <http://news.hexun.com/2016-06-21/184509306.html> (上网时间:2016年6月3日)

⑥ “Regionali 2015, La Lega Non è Più Solo al Nord. Determinante in Liguria, Sfonda in Toscana, Vicina alla Vittoria in Umbria”, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/06/01/regionali-2015-la-lega-non-e-piu-solo-al-nord-determinante-in-liguria-sfonda-in-toscana-vicina-alla-vittoria-in-umbria/1736949/> (上网时间:2016年6月2日)