

欧洲难民问题的严重性及出路

黄文叙

[内容提要] 欧洲面临的难民问题并不是新问题,然而,2015 年 9 月以来一波又一波的难民潮接连爆发,对欧洲一体化及欧盟的国际地位和影响力构成严重威胁,似在演变成欧洲的责任危机、领导力危机、信任危机和联盟生存危机。欧盟及其成员国在应对难民危机时的不到位和行动滞后造成一系列冲突、对抗,制约了欧盟在全球的行动力和影响力,更损害了欧盟作为人道主义和民事行为体之榜样的国际形象。解决欧洲难民问题的有效途径只能是,有关各方在欧盟与其成员国、全世界利益一致性的基础上,加强协调与合作,综合筹划,灵活应对,并将防范非法移民与保护合法移民结合起来。

[关键词] 欧洲 难民问题 一体化危机 欧盟转型

[作者简介] 黄文叙,暨南大学国际关系学院/华侨华人学院博士生,主要研究国际关系与欧洲问题。

近年来,试图进入欧洲的中东、非洲难民人数屡创新高,凸显欧盟在难民政策上的某些结构性问题和在处理难民问题时的力不从心。欧盟部分成员国片面追求自身利益的最大化,忽视了与其他国家合作的重要性和其他国际行为体所要付出的代价,加大了各国协调解决难民问题的难度。以此为鉴,在全球化背景下,欧盟只有在处理好成员个体利益、欧盟整体与全球利益之一致性关系的基础上,才有可能找到解决难民问题的有效途径,进而积极发展与难民来源国家的关系。

一、欧洲难民问题的现状

难民问题是 2016 年 6 月英国举行脱欧公投的动因和焦点,也将在很大程度上左右 2017 年法国和德国的大选形势,今后很长一段时间都将是欧洲政治中的重要议题。2015 年 8 月,德国总理默克尔(Angela Merkel)就预计,未来欧洲在移民和难民问题上面临的挑战将会超过希腊债务危机。^①一年多来,随着涌入的移民日益增多,欧洲难民问题不断升温。2015 年 9 月,一名叙利亚儿童被淹死在土耳其

海滩上的悲剧随着照片的传播震惊世界,不少欧洲国家对外来难民尤其是来自叙利亚的难民敞开大门。此后,大量难民一拨又一拨地从中东、非洲流入欧洲,以致欧洲爆发难民危机。据国际移民组织(IOM)2016 年 12 月 21 日发布的数据显示,2015 年跨越地中海到达欧洲的难民和非法移民超过 100 万,大约是 2014 年这一数字的两倍,是二次大战以来难民流入欧洲的最高纪录,其中大部分来自叙利亚、非洲以及南亚。^②2016 年 3 月前后,爱琴海和西巴尔干半岛沿线的欧洲国家关闭边境以防难民涌入,等于切断了难民前往欧洲的通道,但绝望的难民仍然尝试跨过利比亚和意大利的“地中海中部”通道进入欧洲。2016 年,大约有 18 万人通过这种方式进入欧洲,三年来大约有超过 50 万的难民由此入

^① Lucy Westcott, “Merkel: Refugees Could Be Bigger Challenge than Greek Debt Crisis”, *Newsweek*, August 17, 2015.

^② “Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015: IOM”, <http://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>. (上网时间:2016 年 12 月 25 日)

境意大利。^① 据联合国负责难民事务的发言人威廉·斯宾德勒(William Spindler)承认,2016年初至10月至少有3800人在地中海殒命,是有史以来难民死亡人数最多的一年。^② 如此下去,欧盟边境外围局势随时都有可能再度恶化。

冷战结束时,欧盟15国收到了约67.39万个难民的庇护申请,其中大部分来自前南斯拉夫。之后难民提出庇护申请的数量逐年下降,主要有两个原因:一是欧洲大陆实施了更加强硬的难民庇护政策,二是世界局势相对稳定以及一些难民庇护申请者原籍国内形势缓和。欧盟境内的难民庇护申请数量在2006~2012年间不断上升,2013年后更是呈现爆发性增长的态势,2013~2015年分别达到43.2万、62.7万、130万。不过,欧盟统计局(Eurostat)的数据显示,2014~2015年,欧盟仅仅批准通过了184665份难民申请,其中德国和瑞典是难民申请者的主要目的地,分别接受了47555、33025份的庇护申请,之后依次是法国(20640份)、意大利(20630份)、英国(14065份)、荷兰(13250份)。^③

欧洲难民潮的主要来源地包括中东、非洲及前南斯拉夫等地区。有数据显示,2015年,叙利亚向欧洲输出的难民最多,约37.8万人,在难民申请总人数中占29%;在难民输出中居第二、三位的是阿富汗(19.3万)和伊拉克(12.7万)。上述三个国家寻求避难者合占难民总数的一半以上。匈牙利和瑞典是阿富汗难民申请庇护的主要目的国,叙利亚难民一半以上的庇护申请是向德国提出的,伊朗难民的庇护申请主要是向德国、芬兰和瑞典提出的。然而,对难民身份的承认很大程度上取决于他们的原籍国。比如,2015年,来自叙利亚的庇护申请几乎全部(97%)获得批准,厄立特里亚和伊拉克难民的申请绝大多数得到了积极回应。原籍国为阿富汗、伊朗和索马里的难民申请中约有60%~70%得以通过。其他国家寻求避难者获得积极回应的机会则远低于50%,尤其是来自科索沃、阿尔巴尼亚和塞尔维亚等地的避难申请者通过资格审核的成功率不到5%。^④ 这种接纳差异的出现缘于联合国《关于难民地位的公约》和欧盟法律法规等对于难民身份的界定。匈牙利总理欧尔班·维克多(Orbán Viktor)

指称欧洲移民的“绝大多数”都不是难民,他们来到欧洲只是为了寻求更好的生活。斯洛伐克总理罗伯特·菲乔(Robert Fico)甚至断言“高达95%的人是经济移民”。^⑤ 欧洲国家可以向寻求避难者提供庇护或其他形式的保护,以证明他们到达欧洲是为了逃离战争或迫害。但是,欧洲并不想为那些生活困苦而希望改善更好前景的人买单。与此同时,为了妥善安置数量庞大的避难者,欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)曾建议按照人口分布和国家富裕程度决定欧洲边境16万名难民的去向,尽管匈牙利等4个中东欧国家都反对这种分配方式,但欧委会还是强制批准了这一提案。然而,截至目前,只有约2500人按照协议从希腊等边境国家转移到其他欧洲国家。^⑥

因此,欧盟现行的难民问题处理方式无法获得有效支持。美国皮尤研究中心(Pew Research Center)2016年春季的调查报告显示,在“你是否认同欧盟处理难民问题的方式?”的问卷调查中,在抽样的10个欧盟成员国中,大多数公民都不认可欧盟处理难民问题的行为和方式。作为难民主要入境国的希腊,高达94%的民众不满意欧盟在处理难民问题上的表现。作为难民寻求避难的主要目的地国之一,瑞典也有88%的民众不认可欧盟解决难民问题的做法和方式。^⑦ 可见,欧盟在难民问题上的治理能力亟待提升。

欧洲难民主要有三个群体:一是因地缘政治形势恶化和战争等而流离失所的大批平民,这部分难

① Zoie O'Brien, "Time to Act' Italy Calls for Mass Migrant Deportations as Half a Million Refugees Arrive", *The Daily Express*, January 3, 2017.

② "Mediterranean Migrant Deaths Reach Record Level in 2016", *CNN*, October 26, 2016.

③ Nicole Chang, "Two Graphs that Show How Many Asylum Seekers Britain Really Accepts", *The Independent*, May 13, 2015.

④ 根据 UNHCR(1990-1997)和 Eurostat(1998-2015)官网相关年份的数据资料整理而来。

⑤ "How Many Migrants to Europe Are Refugees?" *The Economist*, September 8, 2015.

⑥ James Traub, "Europe Wishes to Inform You that the Refugee Crisis Is Over", <http://foreignpolicy.com/2016/10/18/europe-wishes-to-inform-you-that-the-refugee-crisis-is-over/>. (上网时间:2016年11月10日)

⑦ Pew Research Center, "Euroskepticism Beyond Brexit", *Global Attitudes Survey*, Q10c、Q49、Q50N, Spring 2016.

民在欧洲获得接纳的比率最高,如叙利亚和厄立特里亚人;二是为了逃离地区动荡或冲突的平民,他们可能不符合难民的定义但仍面临多方面的生存危险,如索马里人和叙利亚的一些人;三是出于经济和改善生活的考虑而离开原籍国的移民,例如西巴尔干和撒哈拉以南地区的移民。这些难民涌入欧洲的问题由来已久,近几年迅速升温,其原因有几个方面。首先,欧洲整体对外来移民的态度长期以来相对开放。因为一些欧洲国家由于人口结构严重老龄化而致劳动力匮乏,对难民开放国门一定程度上为劳动力市场补充了生力军。国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)2016年2月在达沃斯经济论坛上坦言“虽然难民激增是一个不小的难题,但是丰富人力资源的加入对欧洲经济复苏无疑是有益的,因为难民越早获得就业岗位,他们将越多地通过缴纳所得税和社会保障税为公共财政做出贡献,劳动力市场的进一步整合也将抵消人口老龄化的一些不利财政影响。”^①也就是说,欧洲劳动力的短缺并非部分欧洲国家乐意接受难民的主因,不过,难民的流入很可能会给欧洲经济增长带来积极的附加效应。据国际货币基金组织预测,如果大多数难民和其他新移民顺利融入欧洲就业市场,那么到2020年,欧盟整体的GDP可能会上升约0.25%,而接收难民比较多的德国、瑞典和奥地利等国GDP甚至会增长0.5%至1.1%。^②所以,廉价劳动力自动送上门来,又可在国际上树立人道主义的良好形象,欧洲何乐而不为呢?但如今,难民问题的复杂程度显然超过了欧洲的应对能力,希腊、意大利等地中海沿岸国家因为经济和社会发展每况愈下而更加难以应对如此棘手难题。

其次,欧洲部分国家盲目追随美国,实行干涉西亚和北非地区事务的外交政策,导致这些地区持续数年的局势动荡,造成当地民众的大规模跨境逃难。2010年的“阿拉伯之春”拉开了西亚北非区域战乱、内部种族和宗教冲突的大幕。以美国为首的北约集团通过军事袭击和政治施压进行多方干预,企图获得在该地区的话语权和影响力。法国、英国等参与了针对利比亚卡扎菲政权的空袭,并向叙利亚自由军提供军事支持和政治声援以打击阿萨德政权,其

他欧洲国家或多或少地支持和援助这种干预举动,大肆鼓吹要推动阿拉伯世界的自由民主“觉醒”。伊拉克、也门、利比亚、埃及、突尼斯和叙利亚相继出现政权更迭。但是,西方却未能协助西亚北非地区一些国家建立起有效的政权,动荡、纷争的局面没有得到缓和,反而出现了权力真空,在这些地区和国家激起内外多方势力的角逐,导致武装冲突的步步升级,大批难民被迫逃亡,前往最近的发达邻居——欧洲国家。法、英等欧洲国家因为紧跟美国甚至公然走到前台干预中东事务,在国际社会有关解决难民问题的各种议程中自然被认为应该承担主要责任。

再次,地中海区域南部之间和东西部之间经济增长不均衡、社会发展程度差异较大,除了北部和西部的部分欧洲国家总体上比较富足、稳定外,其他地区大多饱受战乱、武装冲突和经济贫困,当地民众为了能有更好的生活不惜铤而走险逃亡异国他乡。如利比亚卡扎菲政权2011年倒台以来,新政府一直无力将地方、部落、宗教等势力捏合,致使军阀割据四起,武装冲突、恐怖袭击不断,安全形势日益恶化,使利比亚成为新的难民源和周边地区难民前往欧洲的过境通道。西巴尔干国家面临着极高的失业率和贫困率,大多数人缺乏继续工作或接受教育的机会。大部分到达欧洲的难民儿童父母表示,逃离故土和滞留地很大程度上是为了能够使子女获得更好的教育,能够体面地生活。在叙利亚,根据调查,该国儿童2009年有94%能够正常接受小学和初中教育,而截至2016年6月的数据则显示只有约60%在就学中,其余者约210万儿童和青少年无法在国内获得教育机会。^③滞留在约旦的9万名叙利亚儿童没有接受过正规教育,20%的难民儿童为了工作而放弃了学业,许多女孩只能通过早婚换取生存机会。即使在黎巴嫩,为叙利亚儿童提供免费教育的交通费用令人望而却步,就学期间为了养家糊口也不得

^① “Lagarde: Refugees ‘Beneficial’ to Economy”, <https://www.ft.com/content/172585cd-4d0c-37dd-9071-2880f6492aa2>. (上网时间:2016年11月1日)

^② IMF, “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, *Staff Discussion Note*, January 2016.

^③ “UNHCR Reports Crisis in Refugee Education”, UNHCR, September 15, 2016.

不中止学业,年轻人进入大学教育的机会更是渺茫。^①

然而,欧洲外围的“前线”入境国条件恶化导致包括约旦和黎巴嫩在内的一些国家不断收紧边界,限制进入其安全避难所的难民人数,使难民问题的严重性凸显出来。因为欧盟缺乏安全、法律方面的难民或者移民准入机制,并在实践中对寻求避难者采取不对等的接待程序和分配标准,所以虽然欧盟向所有成员国呼吁要为寻求避难者提高接待能力,但一些成员国却置若罔闻。事实上,欧盟已经为解决难民问题提供了大量的资金支持,难民初到国并没有为难民提供足够的基础设施等方面援助。

以上几种因素虽然不是现阶段难民潮爆发的新缘由,但是随着时间的推移而累积成新的压力,加上缺乏政治或外交上的有效举措,助推难民问题不断升级,使接纳难民的东道国深陷巨大的政治和经济压力。土耳其在难民安置上的费用每个月就有500亿美元。^②中东地区的约旦是不足800万人口的阿拉伯国家,境内滞留难民竟然超过了600万,据估计该国在叙利亚危机之前就已经收留约800万难民。^③黎巴嫩的局势也不容乐观,有统计显示叙利亚难民已经占了黎境内总人口的1/4,并且叙利亚儿童入学人数已经超过了黎公立学校的容量,黎境内一半以上的叙利亚难民和约旦1/6左右的难民生活在极端贫困之中。^④东道国难民服务社区已不堪重负,国内民众对难民可能带来的就业竞争、教育资源缺乏和社会福利萎缩高度敏感,社会舆论对待难民的态度不可避免地发生逆转。

二、欧洲难民问题对欧洲的冲击

欧洲难民问题是老问题在新时期的持续发酵,严重冲击欧盟及欧洲国家的政治、经济和安全等社会生活各个方面。其一,难民问题的渗透和扩张态势加剧,加大了欧洲局势的不稳定性和未来发展的不确定性。欧洲难民大部分来自西亚北非国家,而且主要是经由东欧国家涌入西欧国家。对难民身份认定标准的质疑和反欧盟情绪在难民抵达欧洲的家门口之前就已广泛存在。难民问题的持续发酵使得东西欧、南北欧之间的矛盾日益公开化和激烈化,加

深了“旧欧洲”与“新欧洲”的裂痕与不信任。欧洲移民政策研究机构负责人伊丽莎白·克里特(Elizabeth Collett)就直言“东西欧之间由于政治、经济、文化的不同,本就存在很多分歧,但在过去20年欧洲一体化的主旋律中,这种分歧被掩盖了。”^⑤如今,面对越来越棘手的难民问题,欧洲内部陷入了严重的分歧和内耗,欧盟中央机构与成员国之间、成员国与成员国之间互相推诿指责,摩擦不断升级。

欧洲尤其是西欧国家相对富裕,但也存在人口出生率不断降低、劳动力短缺等妨碍经济增长的诸多因素,难民的流入可以改善人口结构、缓解劳动力资源不足,同时带动相关基础设施建设以提高政府支出,推动GDP的增长,给地区经济带来利好的前景。瑞信银行(Credit Suisse)一份研究报告显示,为难民提供基本必需品的财政支出可能会为欧元区经济带来额外增长,并将2015~2023年间欧元区的潜在GDP增长率推升0.2个百分点达到1.3%。^⑥汇丰银行(HSBC)经济分析师支持这种观点,认为到2025年欧元区的潜在年增长率预计将增加0.2个百分点,会获得3000亿欧元的额外进账。^⑦在难民危机爆发的初期,德国总理默克尔就多次公开表示难民的流入有利于德国的社会 and 经济发展,并在2016年新年致辞中提到“无论是从经济上还是社会上,国家的进步向来都离不开优秀移民的贡献”。^⑧但

① Melissa Fleming, “Six Reasons why Syrians Are Fleeing to Europe in Increasing Numbers” *The Guardian*, October 25, 2015.

② “How long Can Turkey Afford Growing Refugee Bill?” *Al-Monitor*, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/05/turkey-syria-growing-refugee-bill.html>. (上网时间:2016年11月15日)

③ “The Roots of Europe’s Refugee Crisis” *Carnegie Europe*, October 1, 2015.

④ MPI, “Europe’s Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?” Migration Policy Institute, September 24, 2015. (上网时间:2016年12月3日)

⑤ 任彦 “难民危机加深欧盟裂痕”,《人民日报》2016年2月19日。

⑥ “Credit Suisse: Europe’s Inflow of Migrants Is Good News for the Economy in the Short Term and Great News in the Long Term” <http://www.businessinsider.com/flow-of-migrants-good-for-euro-economy-2015-9>. (上网时间:2016年10月12日)

⑦ “HSBC just Nailed the One Thing Everyone Gets Wrong about the Refugee Crisis in Five Simple Sentences” <http://uk.businessinsider.com/hsbc-eu-migration-note-europe-needs-immigrants-for-to-pay-pensions-raise-tax-receipts-and-increase-the-workforce-2015-10>. (上网时间:2016年10月27日)

⑧ “Merkel Urges Germans to See Refugee Arrivals as ‘an Opportunity’ in New Year Address” *The Guardian*, December 31, 2015.

是,《都柏林公约》(The Dublin Convention)规定由难民最先进入欧洲的第一入境国家承担接纳避难者的责任,大多数难民的最终目的国则是拥有更好生活环境和福利制度的德、法、瑞典等西北欧国家;移民一旦进入其他欧洲国家则会被遣返回第一入境国,无疑增加了初到国在边境管控、难民再安置以及经济财政上的压力,因而引发诸多边境国家的不满。捷克总统米洛什·泽曼(Miloš Zeman)就曾对难民问题表达出忧虑,并对德国在难民危机时期所做的人道主义回应表示不满。他还曾当面质问默克尔:“如果你邀请某人到你的家乡,你会不会送他们去你的邻居家吃午饭?”^①希腊政府发言人格罗瓦西里(Olga Gerovasili)指责欧盟委员会试图“推卸责任”,认为欧委会没有制订有效的难民安置计划导致2015年成千上万的非法移民滞留在希腊境内。奥地利财政部长谢林(Hans Joerg Schelling)明确指出欧元区一些国家的财政确实受到了难民支出方面的压力,声称奥地利无法实现零结构性赤字是由于受到难民危机的影响,但却遭到欧委会的处罚,这样的待遇是不公平的。^②意大利原外长保罗·真蒂洛尼(Paolo Gentiloni)警告称,难民的到来将会对欧洲的价值观念造成严重的威胁。^③2016年1月就任欧盟轮值主席国的荷兰首相马克·吕特(Mark Rutte)早先告诫欧盟加强各国的边境控制,督促部分欧盟国家贯彻各方已经达成的限制难民进入政策。^④他表示,在荷兰作为轮值国的任期内,优先解决事项是采取更有效的措施控制欧洲的边境,修改和完善难民的接待程序,公平分担各国安置难民的责任。^⑤由于连续受到各方施压,2016年1月27日,欧盟终于向希腊施压,督促其放缓难民进入的步伐和加紧对边境的控制,这项政策将允许一些国家向北部扩展他们的边境控制权力,时间长达两年。

欧洲难民问题的“前线”国家作为难民登陆国的处境更是每况愈下。马耳他只是一个欧洲小国,由于地处欧洲南大门的特殊位置而被称作地中海的“心脏”,一直以来都是大批难民的主要中转地之一,因而备受难民问题的困扰,比其他欧洲国家更早经历了难民危机。马耳他2017年1月首次接任欧盟轮值主席国,该国总理约瑟夫·穆斯卡特(Joseph

Muscat)在欧洲议会全体会议上对欧盟和欧盟成员国领导人发出了长篇的尖锐批评,指出“仅仅依靠德国的支持就让数百万寻求庇护者进入欧元区的日子已经结束了……作为最小的成员国,我们多年来首当其冲地几乎独自支撑起完全不是我们制造的烂摊子,团结不是你菜单里随意指定、当其他人需要时候你却视而不见的一个选项,难民分担的责任和边境流动的管理不能全部落在我们前线国家的肩上”。^⑥接着,他多番质问为何多年来布鲁塞尔集团对马耳他的边境管理和难民非法流入的警告视若无睹,并把难民问题列为其作为轮值国主席需要解决的六个优先事项之一。

作为欧盟的中东欧成员国代表,匈牙利、波兰、捷克和斯洛伐克一直反对难民的再分配体制,认为这种体制反而大大助推了难民潮。匈牙利总理欧尔班·维克托言辞激烈地表示,“匈牙利不需要任何一个外来移民为我们的经济发展做贡献,并改善我们的人口结构、成为我们国家的未来……对匈牙利而言他们不是问题的有效解决方案,反而是不断制造麻烦的负担和毒药”。^⑦他还在国内议会例行发言时强调“维护欧洲的稳定是匈牙利的历史和道德责任,当匈牙利保护其边界时,也是在守护欧洲的和平。”^⑧面对怨声载道的中东欧国家,默克尔就曾警告道:如果没有完成难民的分配任务,那么推动中东欧国家经济增长和贸易跨境流通的申根体系也许

① “Miloš Zeman: the Hardline Czech Leader Fanning Hostility to Refugees”, *The Guardian*, September 14, 2016.

② “Refugee Spending to Be Exempt from EU Deficit Rules”, <https://euobserver.com/economic/130855>, euobserver. (上网时间:2016年11月15日)

③ Kenneth Roth, “The Refugee Crisis that Isn’t”, *The Huffington Post*, September 3, 2015.

④ “Refugee Influx Threatens Fall of EU, Warns Dutch PM”, <http://www.ft.com/cms/s/0/659694fe-9440-11e5-b190-291e94b77c8f.html>. (上网时间:2016年11月5日)

⑤ European Commission, “Programme of the Netherlands Presidency of the Council of the European Union”, p. 9.

⑥ “‘We’re Facing Oblivion’ Malta Blasts EU and Says Bloc Won’t Survive Another Migrant Influx”, *The Daily Express*, January 18, 2017.

⑦ “Hungarian Prime Minister Says Migrants Are ‘Poison’ and ‘Not Needed’”, *The Guardian*, July 26, 2016.

⑧ Hungarian Government, “It Is Hungary’s Historic and Moral Obligation to Protect Europe”, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/it-is-hungary-s-historic-and-moral-obligation-to-protect-europe>. (上网时间:2016年10月15日)

会就此走向终结。^① 这一言论被认为是在难民问题上向其他“不听话”的成员国发出的最后通牒,其潜在含义就是:欧盟中如果有成员国不愿意在解决难民问题上履行责任,那么它们可能会在涉及欧盟发展的其他关键领域面临“富裕西欧”的惩罚。

其二,难民的大规模涌入及其挑战正在改变欧洲各国的政治生态。面对大规模的难民潮及其带来的财政和社会负担,欧洲国家政府和民众的应对能力受到考验,其中显露的政治态度在各国之间存在巨大落差,检验出相关国家的政治、社会和文化包容度,由此酝酿或者形成新的政治分野。整个难民入境过程的失序和混乱导致欧洲民众认为自己既定的生活秩序受到威胁,民粹主义则利用这种恐惧心理把反难民与拒绝欧盟的情绪联系起来,指称欧盟要为事态的失控负责。2016年8月中旬,容克在奥地利阿尔卑巴赫欧洲论坛(European Forum Alpbach)的开幕演讲辞中为欧盟中央机构辩称“欧委会是做得不够好,但是成员国也得承担部分责任……如今的欧洲面临着前所未有的政治危机”,在提到颇受关注的边境难民控制时还坦言“边界是政治家最糟糕的发明”,呼吁各国团结起来支援难民及他们的子女。^② 2016年7月上任的英国首相特蕾莎·梅(Theresa May)领导的新政府则不留情面地予以直接反驳“我们英国认为国家间的边界有其存在的必要性,控制边界的局势尤其重要。”^③

面对蜂拥而至的入境难民,德国默克尔是采取积极行动的少数领导人之一。德国是接纳难民数量最多的国家,相比于英国所许未来5年内接收2万难民的承诺,默克尔2016年宣布以后每年都将接纳50万难民时震惊了欧洲。^④ 南欧国家一直谴责西北欧国家在解决难民问题上没有起到团结带头作用,德国大胆而慷慨的举动是一次强有力的回击。然而,德国在政治上遭到了各种各样的质疑、批评甚至攻讦。2016年9月,默克尔所领导的德国执政党基督教民主联盟(Christlich - Demokratische Union, CDU)在其政治发源地梅克伦堡 - 前波莫瑞州的议会选举中遭遇了史上最低得票率19%而居第三位,反对自由、开放性难民政策的右翼民粹党“德国的选择”党(Alternative für Deutschland, AfD)得票

20.8%而居第二位,紧随与基民盟联合执政的社民党(Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)(得票30.6%),成为1945年以来第一个进入联邦议会的极右翼政党。这是2015年以来基民盟第六次在地方选择中受挫。德国民众对待难民和现政府的态度在一系列新移民犯罪案爆发后急转直下。在德国,联邦刑事警察局的报告确认,仅2016年上半年外来移民就制造了14.25万起犯罪事件,比2015年增加了40%。^⑤ 奥地利和瑞典等国的多个地方都出现类似暴力犯罪案。这类事件为极端右翼势力拒绝难民入境提供了口实,他们声称主张迎接难民的政治家是一系列穆斯林在欧恐怖和暴力事件的帮凶。“德国的选择”党借此乘势利用公众的愤怒多次公开挑战默克尔的难民政策,其党魁弗劳克·佩特里(Frauke Petry)放言政府应该将寻求庇护者和非法登陆者遣送到欧洲以外的岛屿,之前更是公开表示警察在紧急情况下有权对难民使用射击武器。^⑥ 德国社民党(SPD)党首、副总理西格玛尔·加布里尔(Sigmar Gabriel)一向都被视为默克尔的政治同僚,近期却公开与默克尔的难民政策拉开距离。^⑦ 德国2016年底公布的一项民调显示有4成民众希望默克尔辞职,另一调查报告显示默克尔领导的保守派支持率为37%,相较于2015年9月下降了5个百分点

① Lydia Tomkiw, “How European Leaders Are Battling over Borders to Confront the EU Migrant and Refugee Crisis”, <http://www.ib-times.com/how-european-leaders-are-battling-over-borders-confront-eu-migrant-refugee-crisis-2077772.com/how-european-leaders-are-battling-over-borders-confront-eu-migrant-refugee-crisis-2077772>. (上网时间:2016年10月21日)

② European Forum Alpbach, “Juncker Slaps down Austrian ‘Muf-tis’ Call for Tighter EU Borders”, <http://www.alpbach.org/alpbuzz/juncker-slaps-austrian-muftis-call-tighter-eu-borders/>. (上网时间:2016年12月11日)

③ “Theresa May Hits Back After? Jean - Claude Juncker’ Claims Borders Are ‘the Worst Invention Ever Made’”, *The Telegraph*, August 22, 2016.

④ “Germany Says It Can Take in 500 000 Syrian Refugees Every Year - as David Cameron Insists on Accepting No More than 20 000 in 5 Years”, *The Independent*, September 8, 2015.

⑤ Siobhan McFadyen, “‘We Are Losing Control of the Streets’ Merkel’s Germany Descends into Lawlessness”, *The Daily Express*, November 2, 2016.

⑥ “German Far - right Leader Wants to Send Refugees to Islands Outside Europe”, *Reuters*, August 13, 2016.

⑦ Stefan Wagstyl, “Sigmar Gabriel, the Man Taking the Fight to Merkel”, <https://www.ft.com/content/c663194a-6f98-11e6-9ac1-1055824ca907>. (上网时间:2017年1月10日)

点。^①默克尔是否能在 2017 年 9 月的德国联邦议会选举中胜出而获得连任,存在不小的变数。

法国最初承诺接纳 2.4 万名难民,作为欧盟今后两年 10 万多难民接纳计划的一部分。^②但是,法国总理瓦尔斯在 2016 年上半年的达沃斯经济论坛上却称欧洲不可能接纳来自伊拉克或叙利亚的所有难民,否则“我们的社会稳定会遭彻底破坏”,同时继续喊话“欧洲必须采取更加强有力的手段来控制边界的态势,如果欧洲无法保护自己的边境,那么欧洲的能力将会受到质疑。”^③在 2015 年 12 月法国地方议会区域选举中,反申根体系、反欧洲、排外的极右派民粹主义政党——国民阵线(Front National)尽管未能赢得一个大区的领导权,但在倒数第二轮的大区选举中获得创纪录的 660 万张选票,其所在区议员的数量增加了 3 倍,^④为该党党魁玛琳娜·勒庞(Marine Le Pen)参加 2017 年总统大选赢得不错的开局,引起法国政治形势的巨变。

自 20 世纪 50 年代以来,瑞典一直对寻求避难者秉承开放包容的态度。目前人口仅为 990 多万的瑞典,2015 年期间却接纳了大约 16 万左右的难民,人均接纳难民人数超过欧洲任何一个国家。^⑤2015 年年中,瑞典首相斯蒂凡·勒夫文(Stefan Löfven)就难民危机慷慨激昂地发表了一番动人的言辞:“我的欧洲当然会接纳逃离战争的受害者,我的欧洲断然不会筑起高墙。”然而,仅仅 3 个月后,瑞典政府则宣称由于住房、学校教育和工作机会的短缺,恐怕无法接受纷至沓来的难民申请,约 8 万名寻求避难者因此被挡在门外。^⑥2016 年 1 月初,丹麦继瑞典之后实行边境管制。由此引发了多米诺骨牌效应,丹麦、瑞典、奥地利、德国、法国、比利时等 6 个国家向欧盟委员会递交了延长边境检查期限的申请,申根区因而面临无法自由通行的前景。其后果是欧洲一体化无法承担的,即如果欧盟各国无法就难民的边境管控找到更加有效的解决方案,势必促使欧盟各国恢复内部边界控制,回归各自为政的国家层面政策解决之路,最终导致欧洲申根体系的崩塌,并在政治、经济上对欧盟的团结与合作造成更大的负面影响。

与此同时,难民问题还在一些国家内部引发了

不同族群或宗教信仰者之间的猜忌和不信任。就总体状况而言,这一点主要体现在欧洲一些难民入境国民众对穆斯林群体这一最大难民构成群体越来越明显的不欢迎或排斥态度。有民意调查指出,在匈牙利、意大利、波兰和希腊,超过 60% 的人不欢迎本国的穆斯林群体。同样,在希腊、匈牙利、西班牙、意大利和德国,约有 1/6 的民众认为穆斯林受到诹议的主要原因在于他们表现出与周围社会的格格不入。当被问到越来越多不同种族、国家和民族的出现是使他们的国家变得更好、更糟还是没有变化时,希腊和意大利的一半以上受访者以及匈牙利、波兰的 40% 受访者认为多样性使情况变得更加难以控制,只有相对较少的欧洲人认为多样性的增加对他们的国家产生了积极的影响。^⑦同样,德国一家民意调查机构(Infratest Dimap)公布的调查显示,约有 60% 的受访者不欢迎伊斯兰成为他们文明的一部分,而在 6 年前有过半的德国民众表示乐意接纳穆斯林。^⑧由此可见,难民危机之后,欧洲大众在少数民族和文化多样性的看法上产生了深刻的意识形态分歧,导致公众对难民入境的态度变得更加负面、对多元化社会的热情日益减弱,显示出欧洲对“新来者”的偏见和排斥性理念,而非践行它所标榜的族群广泛性和文化包容性。就国家而言,以英国的状况最为突出。英国社会是文化多样性受到推崇的多元化社会。然而,某些穆斯林社区在融入主流英国社会方面存在困难,反过来加剧带有反穆斯林情绪

① Noah Barkin, “Forty Percent of Germans Say Merkel Should Resign over Refugee Policy: Poll” *Reuters*, January 29, 2016.

② Elizabeth Pineau, “Hollande Opens French Doors to Refugees Despite Opposition” *Reuters*, September 8, 2015.

③ “EU at Grave Risk, Warns France PM Valls”, <https://www.eureporter.co/frontpage/2016/01/22/migrantcrisis-eu-at-grave-risk-warns-france-pm-valls/>. (上网时间:2016 年 8 月 26 日)

④ Henry Samuel, “French Elections Analysis: Despite Its Defeat, the Far-right Front National is still Rising” *The Telegraph*, December 14, 2015.

⑤ “Sweden’s Backlash: Why the Tide Is Turning for Refugees”, <http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/inthefield/2016/04/sweden-backlash-tide-turning-refugees-160408180758209.html>. (上网时间:2016 年 10 月 8 日)

⑥ “Sweden and Denmark Crack down on Refugees at Borders”, *The Guardian*, January 3, 2016.

⑦ Holly Ellyatt “Refugee Crisis Fuels European Fears over Terrorism, Crime and Jobs” *CNBC* July 12, 2016.

⑧ Liam Deacon, “Poll: Across Political Spectrum Massive Majority Reject Islam after Migrant Crisis” *Breitbart*, May 12, 2016.

和仇恨的犯罪行为。英国过去参与了对伊拉克、阿富汗和利比亚的战争 2015 年底加入打击叙利亚境内“伊斯兰国”目标的空袭行动,这些都成为伊斯兰教极端分子中鼓吹“圣战”的恐怖分子提供了时机和借口。正是在这种背景下,加上一部分寻求庇护者被怀疑只是“经济移民”,使英国民众的立场从之前的支持寻求庇护者转向反对大规模接纳穆斯林难民,以致移民问题成为重大政治议题并最终酿成脱欧事件。其中,2015 年 11 月后接连爆发的巴黎恐怖袭击和科隆性侵事件可谓英国公众对待移民和难民问题态度变化的分水岭,12 月即有超过 44% 的英国人赞成关闭边界以阻止难民入境,比 10 月上升了 5%。^① 英国脱欧涉及多方面的原因:就业机会、贸易协定、税务自主权以及外交影响力,难民问题是其中的核心。根据全球最大的市场研究公司 Ipsos MORI 在英国脱欧公投前夕发布的数据显示,连续 9 个月,选民都把难民问题列为英国面临的最重要挑战之一。临近公投之际,约有 47% 的公众认为难民相关事务是当前最紧迫的事情,只有一半的人选择了经济。^② 奥地利外长塞巴斯蒂安·库尔茨(Sebastian Kurz)直言难民危机的爆发对英国脱欧公投的结果产生了决定性的影响,并指责欧盟的难民政策是“彻底的失败”,警告无止境的难民收容和失控的边境管理将会威胁整个联盟的稳定性。^③

其三,难民问题与欧洲社会文化相互作用,形成了与恐怖主义交织、并存的二元特征。尽管联合国专员和默克尔等欧洲政治家都认为没有证据表明移民迁徙与恐怖主义的发生存在必然联系,^④但不可否认,难民的大规模入境对欧洲恐怖主义威胁或袭击引发的安全问题客观上起到了推波助澜的作用。与既往发生的难民潮不同,2015 年 9 月以来的难民潮还引发了欧洲及世界范围内对恐怖主义升温的担忧。德国科隆性侵事件、比利时布鲁塞尔“3·22”连环爆炸案、法国尼斯“7·14”恐怖袭击事件等等,使欧洲俨然沦为恐怖活动频发的“重灾区”。一项调查显示,许多人认为难民涌入与恐怖主义两者密切相关,在接受调查的 10 个欧洲国家中有 8 个国家一半或更多的民众相信新来的难民增加了所在国出现恐怖主义的可能性。^⑤ 可见,欧洲对难民入境的

焦虑是缘于对恐怖主义的恐惧。2016 年底德国柏林圣诞市场血案嫌犯就是曾在意大利纵火烧毁一家移民避难所而被判刑入狱的突尼斯籍难民阿尼斯·阿姆里(Anis Amri),该案无疑会加剧欧洲国家和民众对难民的敌对情绪。作为基民盟的姊妹党,基督教社会联盟(Christlich-Soziale Union,CSU)主席霍斯特·泽霍夫(Horst Seehofer)在袭击发生后发表讲话称“在此次遭受柏林恐怖袭击的受害者以及整个国家,我们有责任重新思考和重塑我们的难民和安全政策。”^⑥ 针对一系列犯罪或恐怖主义袭击事件,欧委会发言人马加里蒂斯·施纳(Margaritis Schinas)做出保证“欧洲的大门是为那些逃离战争和迫害的寻求庇护者开放的,但我们也会保卫自身不受恐怖袭击影响,我们的仁慈绝不能以牺牲安全为代价。”^⑦

由于申请避难者的人数骤增,再加上对各种恐怖袭击的担忧,巴尔干地区部分国家已启动难民遣返程序。2015 年 11 月,塞尔维亚政府就宣布仅允许来自叙利亚、伊拉克和阿富汗的难民过境,随后马其顿和克罗地亚相继在边境地区宣布进入紧急状况。2016 年 5 月,奥地利通过一项限制难民人数的法案,即如果难民入境的人数威胁到国家安全,则允许政府将难民从边界地区转移出去;遇到大量难民试图进入阿尔卑斯区域时,可以立即宣布国家进入为期三个月的紧急状态。11 月初,欧盟甚至与阿富

^① Alberto Nardelli, “Syrian Refugees: Empathy Wanes in US and UK as More Voters Say Shut Borders”, *The Guardian*, November 20, 2015.

^② MPI, “Brexit: The Role of Migration in the Upcoming EU Referendum”, Migration Policy Institute, May 4, 2016.

^③ “Refugee Crisis ‘Decisive’ for Brexit, Will Break EU apart – Austrian FM”, <https://www.rt.com/news/349055-refugee-crisis-brexit-austria/>. (上网时间:2016 年 10 月 11 日)

^④ “UN Report Finds No Evidence Migration Causes Terror Attacks and Warns Anti-refugee Laws Could Worsen Risk”, *The Independent*, October 24, 2016; Erik Kirschbaum and Andrea Shalal, “Merkel Admits Mistakes Made in Germany, EU with Refugee Crisis”, *Reuters*, August 31, 2016.

^⑤ Pew Research Center, “Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs”, *Global Attitudes Survey*, Q51a-c, Spring 2016.

^⑥ “Merkel Ally Demands Revision of Refugee Policy Following Berlin Terrorist Attack”, <https://www.rt.com/news/371025-berlin-attack-refugee-policy/>. (上网时间:2017 年 1 月 5 日)

^⑦ “EU Official Links Munich Attack to Refugee Crisis”, *Politico*, July 25, 2016.

汗政府达成允许其成员国驱逐约 300 万阿富汗寻求庇护者协议。^① 2016 年底正式履职的意大利过渡政府总理真蒂洛尼在对待难民问题上比前任更为强硬,媒体提前曝光的一份政府文件草案显示,意大利将为登陆难民设立 16 个拘留中心,计划将他们扣留在此直至驱逐出境。^② 由此可以推断,欧洲未来必然会采取限制难民入境的收缩政策,但是只靠阻止或遣返寻求避难者去解决危机不仅无效,反而可能引发新的甚至更大的人道主义灾难。

三、欧盟及其成员国的应对举措

当前,难民问题是欧盟面临的主要挑战之一,其原因不只是它造成危害的规模和速度,也在于它在社会、政治和经济等众多领域的复杂影响,在欧洲衍生出让相关国家和欧盟措手不及的政策危机。因此,欧盟必须着眼长远,从经济、社会、政治等诸多层面加以应对。然而,欧盟处理难民问题的现行办法并未奏效。2015 年 5 月,即欧洲爆发难民危机前几个月,欧盟发布《欧洲移民议程》(A European Agenda on Migration),呼吁成员国将拯救难民、打击人口贩运网络的海军行动预算增加三倍,并加强前沿国家希腊和意大利处理大规模难民问题的能力。值得注意的是,该报告还提出要建立一个“强制性和自动激活的安置系统”(Mandatory and Automatically Triggered Relocation System),以便面对紧急情况时分配在欧洲各地照顾难民的负担。该报告最后提出对难民和非法移民问题的政策进行长线改革,以推动非洲和中东的弱势国家对外移民,为其增加合法移居欧洲的机会。^③ 可见,欧盟一直在探索全面彻底的难民问题解决方案,一些国家为此做出了重大努力,但是体制的缺陷妨碍了欧洲集体努力的成效。当前,欧洲尤其需要采取切实有力的举措以减轻部分国家的压力,并为逃离战争、暴力和迫害的人民提供更美好的未来。

其一,消除造成难民出逃的根源,促进欧盟外部边界的和平稳定。中东等地区长期存在的暴力活动和冲突是大批难民涌入欧洲的根本原因。实际上,持续不断的难民入欧现象是欧洲单方面在为美欧共同所犯下的战略错误买单。从美国新总统特朗普的

美国利益优先大思路看,无法指望美国无条件为欧盟提供安全保障。欧洲必须认识到难民问题是自己的事情,摆脱长期以来对美国的依赖。但是,欧洲任何国家无法单独应对难民和非法移民的挑战,相关国家必须相互协调。因此,欧盟应将难民问题与外交政策联系起来,开展共同的外交和政治努力,促进相关地区的和平与稳定,以助消除难民受到迫害并逃离原籍国的根源。为此,欧盟要扩大和深化与国际组织的合作,加强难民的原籍国、过境国、目的国之间的联系和伙伴关系,积极与第三国尤其是负担最重的黎巴嫩、土耳其和约旦等探讨分担难民安置和阻止非法移民流入欧洲的有效方式。默克尔在一次采访中即谈到“欧盟需要改善与非洲国家、土耳其以及其他冲突地区的合作,并大幅提高对其的发展援助力度”。^④ 由于欧盟所处地缘政治形势的不断恶化,2015 年 10 月 15 日,欧盟国家举行年内第四次难民问题峰会,以推动落实已达成的措施,并加强与土耳其等国在边境保护和遣返难民方面的合作。土耳其已经同意与欧盟实施联合行动计划(EU-Turkey Action Plan),控制更多的难民入境;作为交换,欧盟要放松对土耳其的签证限制。接着,在 2015 年 11 月 12 日的瓦莱塔首脑会议(Valetta Summit)上,欧非国家元首和政府首脑就双方如何共同解决难民问题交换了意见,重申将会推动难民管控以及在其他领域的合作,以解决难民问题的根源。欧盟还应该与其他发达国家进行谈判以分担相应的负担。同时,欧盟内部需要确立共同的目标,并制定新的机制、动用新的力量和手段,助推相关中东国家平息动乱、打击恐怖主义。此外,欧盟在实施人道主义和发展行动计划时应与其他国家行为体加强合作,以确保为叙利亚和其他冲突地区提供大规模的人道主义支持。

① Jamil Danish, “Plans to Repatriate 3 Million Afghan Refugees Are Dangerous and Misguided”, *The Guardian*, September 30, 2016.

② Zoie Obrien, “‘Time to Act’ Italy Calls for Mass Migrant Deportations as Half a Million Refugees Arrive”, *The Daily Express*, January 3, 2017.

③ European Commission, “A European Agenda on Migration”, Brussels, 13. 5. 2015, COM(2015) 240 final.

④ Erik Kirschbaum and Andrea Shalal, “Merkel Admits Mistakes Made in Germany, EU with Refugee Crisis”, *Reuters*, August 31, 2016.

其二,提高南欧地区难民中心的接纳能力,确保第一入境国顺利履行接纳的义务,以便难民在被转移到其他国家的避难申请审核期间能够获得基本的生活保障。为了实现这一目标,欧盟需要重点做好两方面的工作。一是加强地中海海上搜救能力,在当事国政府和相关机构无法或不愿意给难民提供帮助的情况下,进行有效介入。二是增加对难民原籍国和过境国的人道主义等方面援助。截至2016年5月,欧盟委员会已经承诺通过欧盟地区信托基金(EU Regional Trust Fund)提供5亿欧元的援助,^①新设立的欧盟紧急援助非洲信托基金(EU Emergency Trust Fund for Africa)批准了价值超过7.3亿欧元的50个项目援助计划。^②此外,欧盟及其成员国应为受难民问题影响最严重的希腊和意大利提供相应的人道主义技术支持,确保所有到达这两个国家的难民都能立即获得住所、食物和水、保健、卫生、信息及人身安全保护。

其三,避免机械照搬“都柏林体系”并采取强制性措施,努力转向实行非强制性的、以团结为基础和以维护难民的基本权利为目标的新责任分配制度,以便促进难民与政府当局之间的信任。根据1997年9月1日开始生效的欧盟《都柏林公约》,进入欧洲的难民需要在首个登陆国申请难民身份和庇护,这意味着该国必须承担难民接待、资格审核等一系列责任。但是,事实上,难民通常只是将登陆国作为中转站,其身份的核查往往要耗费一年甚至更长时间,对其提供庇护更是难以操作。面对近几年日益加剧的难民危机,全欧洲日渐意识到“都柏林体系”已经失效了,欧盟及其成员国迫切需要制定、实施新的预警系统和协调速度快的应急机制,以控制边境,妥善地分担各国安置难民的责任。考虑到难民原籍国政治社会形势不断恶化,那些地区的冲突和暴力仍将持续,在可预见的未来,那里的难民向欧洲海岸流动的现象也将继续。欧盟立法机构必须认识到难民危机的相互关联性,履行欧盟和成员国的义务,在尊重难民尊严的前提下为其提供保护,制订永久性的安置计划和关于合法移民融入欧洲的一揽子计划。只有当欧洲各国自愿为难民提供庇护和给予妥善安置时,才可缓解难民问题及其引发的混乱局势。

首当其冲的是,欧盟必须为解决难民问题制定统一的行动计划,确保全欧洲避难申请制度的一致性。联合国国际移民问题特别代表彼得·萨瑟兰(Peter Sutherland)坦言“欧洲决不能在‘后英国脱欧与难民危机时代’退缩,解决难民问题的唯一办法就是形成协调一致的欧洲方案。如果每个国家都各行其是,那么欧洲无疑会陷入混乱”。^③欧盟现有《欧洲共同庇护制度》(Common European Asylum System, CEAS)、《欧洲移民议程》以及欧洲联盟条约(Treaty on European Union, TEU)中关于内部边界自由和外部边境管制的相关政策。特别是《欧洲共同庇护制度》为28个成员国提供了处理和收容难民的标准,详细说明了成员国在接收寻求庇护者的过程中处理其合法权利和提供保护方面的责任,目的是促进和加强成员国之间的实质合作。但是,自2015年以来入、过境难民人数的激增大大超越了欧盟决策者和常规机制的应对能力,使得有关政策在执行中遭遇重重阻碍。有鉴于此,欧盟迫切需要建立处理难民问题的专门机构。作为都柏林体系的有效补充,欧盟有权对其范围内的避难申请做出统一决定,减少程序处理的复杂性,增强该机构与难民之间的信任,以便通过更有效、更透明的责任分配体系提高欧盟整体的安全保障能力。简言之,欧洲需要制定一项全面的、一致的难民处理和庇护政策。正如欧委会第一副主席弗朗斯·蒂姆曼斯(Frans Timmermans)所说,“我们只能一起走出这场危机。”^④英国脱欧仅仅一周后,布鲁塞尔就公布了题为《共同愿景,共同行动:一个更强大的欧洲》(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)的最新版全球战略,其中特别提到在难民问题上要制定更加行之有效的政策方案,积极寻求与新兴国

^① European Commission, “Refugee Crisis: Commission Reviews 2015 Actions and Sets 2016 Priorities”, 13 January 2016.

^② 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. (上网时间:2016年10月15日)

^③ “Europe Must Not ‘Cower behind Borders’ in Face of Post-Brexit Immigration Crisis, UN Warns”, *The Independent*, August 23, 2016.

^④ European Commission, “Refugee Crisis: Commission Reviews 2015 Actions and Sets 2016 Priorities”, January 13, 2016.

家、国际或区域组织、民间社会和地方社区建立更高效的难民管理关系。可见,欧盟未来将寻求更多的途径以缓解因难民危机对欧盟造成的混乱和冲突。

其四,欧盟及其成员国应该对前往欧洲的难民采取堵和疏的两手策略。一方面,完善欧洲边境管理系统,拧紧成员国与欧盟共同责任和团结的纽带,强化边境管控,以阻止非法移民的进入。鉴于欧洲边境管理署(Frontex)在技术设备与资源、边防人员组成、外部边界管理行动及任务安排等方面的局限性,2016年10月6日开始以欧洲边境和海岸巡防署(European Border and Coast Guard, EBCG)取代之,以加强边境管理并协调成员国间的共同行动,加强欧洲外部边界的综合管理能力,保障欧盟内部人员的自由流动和基本权利得到尊重。斯洛伐克内政部长兼理事会主席罗伯特·卡利纳克(Robert Kaliňák)就新机构的成立评价称“我们管理外部边界的方式直接影响到整个申根地区的安全与稳定,欧洲边境和海岸巡防署将帮助我们更好地面对当今的挑战,只有有效地管理我们的外部边界,我们才能回到正常的状态。”^①另一方面,明确难民身份审核的标准,增加难民和移民入境、过境的正规途径,并确保合法难民的基本权利。欧委会为审核难民身份拟定了一份名为“安全原籍国列表”(EU “Safe Countries of Origin” List)的清单。^②欧盟声称这份所谓的安全列表有助于提高难民身份审核的效率,有效遏制企图滥用欧洲庇护系统的非法行径,并使成员国将更多的资源投入到更需要的人身上。当然,难民身份审核在实际操作中要面临更多复杂的情况。欧盟层面和成员国之间对于安全原籍国名单就存在不同的评估标准。如比利时、法国、马耳他都把印度列为“安全”的国家,但是欧委会却质疑印方是否存在不公平对待同性恋的问题。几乎所有的叙利亚人都能获得欧盟的庇护,但是只有29%的马里人获得了欧洲国家的公民身份,而来自西巴尔干国家的人几乎没有获得庇护的机会。^③各国必须要搞清楚难民来自哪里,寻求入境者必须出示身份证件,但是大多数寻求避难者的原籍国政府机构因为国家陷入冲突而不能正常运转,增加了获取难民身份确切信息的难度。因此,难民身份的确认规则和程序

需要进一步完善。另外,欧盟及其成员国需要尽早改革相关的准入和庇护准则,采用行之有效的手段和工具,以使难民获得体面入境的合法机会而安全进入欧洲,这既是欧盟宪章和相关国际规约赋予难民的基本权利和义务,也可以在一定程度上降低甚至消除难民铤而走险、非法入境的概率,从而避免将边境欧洲国家置于紧张状态。

综合看来,欧洲经济尚未走出债务危机的阴影,如果难民问题持续发酵下去,势必还会在恐怖主义之外再衍生出其他安全和社会问题,进而干扰欧盟政治和外交的发展,最终无疑会增加欧洲经济、安全和社会的不稳定性,恶化欧洲的投资环境,进而瓦解欧洲一体化的基础。其结果当然不利于欧盟同其他国际行为体的关系,引发欧盟内外对其一体化成就和方向的质疑,降低欧洲统一市场的全球竞争力。因此,当务之急是,欧盟及其成员国的政治精英应该尽早出台完善、可行的一体化解决方案,遏止和化解难民问题及其恶果,消除极端主义和各种安全威胁的社会土壤,以便为欧洲整体的复兴和持久繁荣创造条件、注入新的活力。○

(责任编辑:新南)

^① European Council, “European Border and Coast Guard: Final Approval”, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/>. (上网时间:2016年11月18日)

^② European Commission, “An EU ‘Safe Countries of Origin’ List”, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf. (上网时间:2016年12月18日)

^③ Stefan Wallashek, “The Nansen Passport – A Solution to the Legal Statuses of Refugees”, *Social Europea*, August 5, 2016.