

# 成员国难民政策差异性 与欧盟政策困境

巩潇泫，贺之杲

[关键词] 欧盟；差异性；共同避难政策；难民危机

[摘要] 近几年难民（移民）问题逐步发展为欧盟关键政策议题之一，不仅仅表现在它与社会、经济、安全等议题间的相关性，还表现在它涉及欧盟与成员国以及成员国之间的互动和博弈。尽管成员国需要将其观点和政策立场置于欧盟制度和政策框架之下，但由于成员国避难制度、观众成本和政府能力的不同，其难民政策呈现出差异性增加的趋势。成员国在难民政策上的差异性也直接或间接地影响到欧盟难民政策的有效性和合法性，造成了新的政策困境。

[作者简介] 巩潇泫，天津外国语大学国际关系学院讲师（天津 300270）；贺之杲，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员（北京 100732）。

作为一个内部拥有开放边界和流动自由的地区，难民流入对于欧盟及其成员国来说是一个具有高度争议性的议题。一方面，在全球化背景下，体系层次与地区层次的互动越来越频繁，地区层次之间的关联性越来越紧密，议题之间的穿插度越来越高。在欧盟文件中，移民和人员流动也被视为推动欧盟发展的积极力量，<sup>①</sup>具体到难民问题，也涉及安全、发展、贸易和援助政策等诸多政策领域。另一方面，边界与空间的转移与边界内主体的再塑造成为全球政治变化的主要态势，成为一个反映“他者与自我之间歧视”的“危险的临界点”，构成了内部舒适与外部危难的范围。<sup>②</sup>考虑到难民及其更广泛意义上的移民问题一直以来都被视为民族国家所主导的领域，往往与边界管控相关联，也因此被视为内政外交的前沿阵地，<sup>③</sup>欧盟成员国对难民议题的关注度也在随之提升。

受到外部地缘政治的影响，2011年初开始的欧洲难民危机在欧债危机、英国脱欧等多重危机的共同作用下，经过酝酿、发展、集中爆发三个阶段后，目前虽然难民大量涌入的情况有所缓解，但与

<sup>①</sup> European Council, Valletta Summit on Migration, November 11-12, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

<sup>②</sup> Neil Walker, *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004. 边界也存在不同种类，如领土、组织和概念，可能是基于领土线，也可能是基于分界点，也可能是基于象征意义。

<sup>③</sup> N J Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997.

之相关的一系列问题仍未彻底解决。<sup>①</sup> 此次难民危机给欧盟及其成员带来巨大的社会、经济、政治挑战的同时，也为欧盟难民政策的完善发展提供了挑战与机遇。本文主要关注的是在难民危机背景下，成员国在欧盟难民政策中的作用方式及其对欧盟政策困境的影响，并通过西班牙、匈牙利、德国三者的差异化表现来进行具体分析。

## 一、问题的提出

2007年《里斯本条约》中对避难、移民以及与之相关的一体化问题进行了阐述，明确了成员国在决定是否允许他国公民进入本国领土的问题上拥有绝对的权力，而一体化方面的合作仅是辅助性的。就欧盟目前的情况来说，由于避难政策属于成员国内部事务，欧盟司法和内务合作属于政府间性质，欧盟无权干涉成员国的避难政策，不过成员国也很明确任何一国都无法独立解决难民问题。因此，如何协调成员国之间在难民分配上的矛盾与分歧，同时平衡欧盟共同避难政策的基本原则与成员国利益偏好之间的关系，在欧盟应对难民危机的有效性中就显得至关重要。

国内学者从欧盟层面对欧洲难民政策框架与体系进行了解读，并认为难民危机影响到欧盟的发展及欧洲一体化的未来，<sup>②</sup> 但大量文献是从欧盟制度构架与政策制定的角度来分析难民政策及其影响。国外学者对难民危机是否以及如何加剧了民众对欧盟及其成员国政策的不满进行了研究，<sup>③</sup> 指出这场危机的影响是非常复杂的，主要表现在以下三个方面：首先，这场危机在欧洲和国家两个层次上的表现有所不同，这种差异性主要体现在，在欧盟及成员国层面上，愿意以及实际接受难民人数上的差异；其次，这些影响与媒体对难民危机的关注程度相关，与此同时，难民危机的加剧也激发了媒体对该议题的关注度和积极性；再次，这些影响在不同人群中会有不同的表现，而这往往取决于他们意识形态或对难民问题认知的倾向。如果目的地国家的民众已经遇到萧条的劳动力和犯罪等社会问题，这些国家的难民政策会更加严格。<sup>④</sup> 还有学者将成员国难民政策与恐怖主义威胁等安全议题联结在一起。<sup>⑤</sup> 总体而言，目前对于难民危机的研究中，欧盟层面的制度设计与安排、危机本身的负面效应是研究关注的重点，而对于成员国的表现则缺乏系统性的比较分析。

目前，虽然欧盟成员国在避难政策的具体实施中并非一成不变和完全一致，但在基本价值观上能够达成共识，即国家需要采用合作的方式来保证对难民实施高标准保护，操作程序必须尽量保证公平和高效。尽管欧盟在原则上对成员国接纳难民的数量进行了指导，但具体执行时成员国的态度依然是

① 忻华：《欧盟应对难民危机的决策机理分析》，《德国研究》2018年第3期。

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；杨国栋：《欧洲共同避难制度的发展与反思——以“都柏林规则”为中心的考察》，《欧洲研究》2016年第1期；田焯：《试论欧洲难民问题与欧盟难民政策》，《世界民族》2017年第4期；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。

③ Kentmen-Cin C, Erisen C, “Anti-immigration Attitudes and the Opposition to European Integration: A Critical Assessment”, *European Union Politics*, 2017, 18 (1): 3-25; de Vreese C H, “How Changing Conditions Make us Reconsider the Relationship between Immigration Attitudes, Religion, and EU Attitudes”, *European Union Politics*, 2017, 18 (1): 137-142.

④ Neumayer E, “Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence”, *Journal of Conflict Resolution*, 2005, 49 (1): 43-66.

⑤ Avdan N, “Do Asylum Recognition Rates in Europe Respond to Transnational Terrorism? The Migration-security Nexus Revisited”, *European Union Politics*, 2014, 15 (4): 467.

最为关键的的决定性因素。欧盟难民摊派方案的实施过程中体现出了明显的差异性，部分成员国表达了强烈的反对，即便是同一阵营中的成员国也存在不同考量。<sup>①</sup> 本文试图去解释影响欧盟成员国对欧盟共同避难政策及难民摊派政策立场的差异。

## 二、本文的分析框架

当我们对成员国参与欧盟难民政策的表现进行分析时，成员国的差异性可以归因于三个基本变量，即本国的避难制度、观众成本和政府能力。成员国既有的避难制度与该国在相关领域的实践能力密切相关，社会因素关系到国家参与欧盟难民政策的动机和态度，政府能力则可以视为成员国持续参与、保持相对稳定的难民政策的一种基本保障。

### （一）国内避难机制的完善程度

能力变量在分析成员国应对难民危机、制定和实践难民政策的表现中，主要体现为对成员国国内既有机制的完善程度的分析。制度匹配是欧盟政策与国内实践一致性的反映，它是决定欧盟政策扩散形式和程度的一个关键因素。当欧盟避难机制与成员国避难制度之间匹配程度越高时，政策扩散更迅速，成员国更容易接受并支持欧盟难民政策。

与避难制度有关的国家制度是其难民政策的重要决定因素，如成员国公共财政、就业制度、福利制度等。来源国和安置国之间的历史联系、语言联系和文化交流网络也使一些国家更有可能成为目的地国，<sup>②</sup> 而基于这些联系在部分安置国形成的有规模的难民（移民）社区，会为潜在难民（移民）降低风险，从而促进今后的移徙流动。

对此，本文第一个假设是：当一国既有的难民治理机制相对完善时，该国往往能够拥有应对难民危机的能力，并对落实欧盟难民政策持有一种相对积极的态度；反之，当一国既有的难民治理机制不足或难以应对可能涌入的大批量难民时，该国会对欧盟的难民政策持有一种抵触或消极的态度。

### （二）国内观众成本

制度匹配是欧盟政策与国内实践一致性的反映，而国内观众成本与政党竞争则能够决定欧盟政策规范扩散到成员国国内领域的具体机制。在分析成员国应对难民危机、制定和实践难民政策时，动机或动力变量主要体现为对成员国国内社会层面的压力或者说成员国国内观众成本的分析。观众成本是指领导人在外交政策博弈过程中退让而遭到受众惩罚的成本。<sup>③</sup> 根据欧洲晴雨表（Eurobarometer）的数据显示，寻求庇护者大量流入欧盟，以及媒体对这一议题的关注程度，都会影响到公众对本国政府的支持率。<sup>④</sup>

从国内观众成本角度来理解成员国的难民政策，首先，当民众不欢迎难民时，可能会促使决策者采取抵制措施，虽然抵制措施代价高昂（比如无法获得欧盟基金支持），但不抵制难民摊派的话，福利制度的消损与恐怖主义威胁的代价将更为严重。其次，决策者可能更关注符号与象征，即主权议题，理性计算与有效性考虑处于第二位。由于欧盟国家在对移民文化的态度方面存在很大差异，包括难民对其文

① 《欧洲议会高票通过谈判难民方案》，<http://world.huanqiu.com/hot/2015-09/7469017.html>。

② Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino and J. Edward Taylor, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, 1993, 19 (3): pp 446-447.

③ 贺之泉：《乌克兰危机背景下的欧盟对俄制裁的分析：基于观众成本的视角》，《德国研究》2015年第1期。

④ Eurobarometer, "Public Opinion", November 2014, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/279> 和 Edgar Grande, Tobias Schwarzbözl and Matthias Fatke, "Politicizing Immigration in Western Europe", *Journal of European Public Policy*, 2018, 25 (10): 1-20.

化和经济贡献的看法不一致,观众释放出压力成本,促使成员国决策者在欧盟层面进行新一轮博弈。

对此,本文第二个假设是:当一国面临的社会舆论普遍对难民问题持有鼓励和包容态度时,该国更有动力去参与并主动引领欧盟难民政策的落实;反之,当一国面临的社会舆论普遍对难民问题表现出更加敏感甚至是反对的态度时,该国则不会具有强烈的意愿参与欧盟难民政策,甚至可能会表现出消极抵抗的情绪。

### (三) 政府能力

政府能力主要体现在政府对于政党立场分歧的管控与推动政党共识达成的过程中。当国内观众成本通过国内选举的方式对政党施加影响时,政党在立场上的分歧与共识将成为另一个影响因素。难民危机加大欧盟成员国之间及内部的政治竞争,不同政党在竞选中将利用难民危机获得选民支持。政治谱系的左翼和右翼都试图赢得选民支持,这通常体现为更严格的边境管制或更严格的移民进入劳动力市场或获得福利条款。<sup>①</sup>

尽管如此,不同国家的不同政党在难民问题上的话语和立场也存在明显差异。欧洲主要国家2017年大选充分展示了难民议题在各国政党竞争中的影响力。难民议题政治化会增加政党政治在难民政策决策中的作用,主流政党往往会试图将移民议题进行非政治化的处理,而民粹主义政党则倾向于把握这一机会提升该议题的关注度。<sup>②</sup>意识形态极化的政治妥协或形成联合政府都可能导致政党初始立场的改变,因为联合政府将为利益集团、工会组织和游说集团提供更多机会去影响移民政策制定。

而成员国政府的一致性和稳定性则能够对成员国是否接受欧盟难民政策或在多大程度上接受和贯彻落实欧盟难民政策这一问题进行解读。当对成员国政府的一致性进行分析时,其中主要涉及的是成员国国内政党之间的竞争关系,即围绕着难民政策这一议题,政党之间在多大程度上能够达成共识。而稳定性则体现在成员国是否能够长期坚持其难民政策,政策执行过程中是否会受到政治选举等因素的影响。

对此,本文第三个假设是:当一国国内各主要政党在难民问题上表现出足够的共识,该国对待欧盟难民政策的态度也会相对稳定,不会存在太大的波动;反之当一国国内各主要政党在难民问题上争锋相对、分歧明显时,该国对待难民政策的态度也会存在波动。

## 三、成员国表现的比较分析

据估计,2015年有270万移民抵达欧盟28国,其中约一半寻求了庇护。随后几年,各成员国面临的负担大大增加,而且各自需要承担的责任依旧存在较大的差距。针对欧盟成员国之间的互相推诿,理想的应对机制是以年度为单位、根据成员国的接收能力为各国确立一个平等的接受份额。根据欧盟委员会的方案,欧盟成员国需要根据其经济规模(40%)、失业率(10%)和人口(40%)、先前参与难民接收程度(10%)来确定接受难民份额。<sup>③</sup>具体来讲,该成员国在欧盟GDP所占比重越大,越应该承担接受难民的责任;该成员国所占欧盟人口越多,越应该接受难民;该成员国的失业率越低,越应该考虑接受难民。<sup>④</sup>接下来,我们将基于以上假设,选取西班牙、匈牙利和德国三个具有代

① 一般而言,右翼政党对移民的限制比左翼政党更为严格,但是我们不能简单地将移民立场归结到左翼或右翼政党的差异。

② Edgar Grande, Tobias Schwarzbözl, Matthias Fatke, "Politicizing immigration in Western Europe", *Journal of European Public Policy*, 2018, 25 (10): 1-20.

③ Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick and Violeta Moreno-Lax, *The 2015 refugee crisis in the European Union*, Centre for European Policy Studies, 2015.

④ 由于失业率因素可能被其他因素所稀释,因此并不作为主要因素进行考虑。

表性的国家，从制度能力、观众成本和政府能力三个维度对欧盟成员国的差异性表现进行分析。

### (一) 西班牙

西班牙在处理难民时的表现及其对待欧盟难民政策的积极态度与其所处的地理位置和历史传统密切相关。从地理位置上来看，西班牙处于欧洲的边缘、临近北非国家，难民往往容易通过该国进入欧盟。根据《都柏林协议》中规定的基本原则，难民首先抵达的国家负责处理难民的申请，因此西班牙不得不负责大量难民的申请与接收。

#### 1. 国内的避难制度。

在制度建设方面，基于长久以来在《都柏林协议》中积累的实践经验，西班牙已经搭建起一套相对健全和完善的难民接收体系，其中不仅包括了设立难民接收中心这样的一般性措施，还针对不同类型的难民提供了有针对性的安置措施，比如，以家庭为单位进行安排、为未成年人及特殊人群提供更贴合其需求的安置措施，<sup>①</sup>以期帮助他们尽快融入西班牙社会。同时，政府也鼓励各种利益相关方参与难民的安置工作，并且设立专项资金来保障难民安置项目的落实。<sup>②</sup>在西班牙各地也有一系列代表难民的非政府组织和协会，其职能主要体现在代表难民寻找满足基本生活需要的工作。<sup>③</sup>西班牙在处理难民问题时的一个重要特征在于充分认识到次国家行为体的重要性，比如在移民融合基金中就强调了中央政府与地区和地方政府的合作。在地方政府、天主教会和其他相关行为体的支持下，通过自下而上的政策进程在城市和区域一级推动了国内社会的融合。<sup>④</sup>

另外，在对待欧盟难民政策时，西班牙的态度也比较积极，这是因为本质上西班牙政府主张的是一种现实的而非意识形态的方式，按照人权标准，要求原籍国、过境国和目的地国共同承担责任。<sup>⑤</sup>而这也就是与欧盟力图推动执行的难民摊派政策相一致的，因此，西班牙已经积累了相当丰富的经验，能够快速接受并适应欧盟的政策要求。共同责任要求难民的原籍国、过境国和目的地国尽可能分担处理负担，这也意味着经常需要国家间本着平等伙伴关系的精神进行长期而困难的谈判，以便确定共同目标和平衡利益。

#### 2. 观众成本。

从历史传统上来看，西班牙本身就是由一个对外输出移民的国家转向接收难民的国家，对于人员的跨界流动持有一种开放、宽容的态度。国内保有开放多元的文化，西班牙政府也一直奉行着较为友好的难民政策，这从下图所示的欧盟统计数据中也可以反映出来。在2015年至2018年的调查过程中，西班牙国内对接收其他欧盟国家难民的态度并未发生明显变化，但是持有“非常消极”态度的受访者数量逐年减少，持有“非常积极”和“比较积极”态度的受访者一直占有相当大的比重。另外，外来移民也曾为西班牙的经济发展提供过劳动力方面的支持，<sup>⑥</sup>而目前西班牙的劳动力市场结构决定

① Defensor del Pueblo, "Rights of the Child", June 2016, <https://www.defensordelpueblo.es/en/>.

② Defensor del Pueblo, "Asylum in Spain: International Protection and Reception System Resources", June 2016, [https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/Asylum\\_in\\_Spain.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/Asylum_in_Spain.pdf).

③ Hellgren Z. Markets, "Regimes, and the Role of Stakeholders: Explaining Precariousness of Migrant Domestic/Care Workers in Different Institutional Frameworks", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2015, 22 (2): 220-241.

④ Ricard Zapata-Barrero, "Managing Diversity in Spanish Society: a Practical Approach", *Journal of Intercultural Studies*, 2010, 31 (4): 383-402.

⑤ Katharina Senge, "Co-responsibility between Countries of Origin, Transit and Destination: Lessons from Spain's Experience with Migration", *European View*, 2018, 17 (1): 66-73.

⑥ Domínguez-Mujica, Josefina, Raquel Guerra-Talavera and Juan Manuel Parreño-Castellano, "Migration at a Time of Global Economic Crisis: The Situation in Spain", *International Migration*, 2014, 52 (6): 113-127.

了其对于劳动力的高需求，大量难民的涌入一定程度上解决了国内低薪职位无人可招的难题。

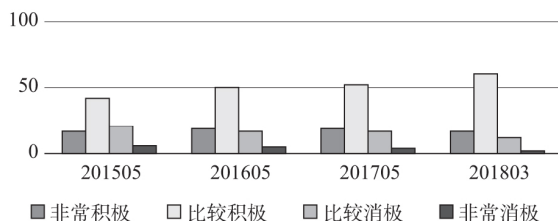


图1 西班牙对接收其他欧盟国家难民的态度调查

图表来源：作者自制，<http://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/278>。

### 3. 政府能力。

西班牙国内对于难民问题的包容态度一定程度上保证了西班牙政府能够采取一种相对稳定的、积极的且持续性的难民政策，其对欧盟难民摊派计划和全球性难民治理的参与度也相对较高。比如，西班牙领导人同意在力所能及的范围内接收欧盟所分配的1.5万名难民；西班牙总理佩德罗·桑切斯（Pedro Sánchez）在联合国马拉喀什峰会上发表讲话时宣布了一项新的公民身份和融合计划（Citizenship and Integration Plan），以及一项专门性的支持移民融合的国家基金。尽管桑切斯在演讲中没有提供这些措施的细节，但他表示，这些措施将与西班牙各地的自治社区和自治市共同制定，强调团结和包容社会的必要性，并且表示了西班牙的承诺。

对于西班牙国内的民粹主义极端政党来说，欧债危机带来的经济上的冲击要远大于难民危机的潜在威胁，因此，他们并没有在难民政策方面对执政党给予太大的责难，而是将重点放在失败的经济政策领域。但是值得注意的是2018年8月发生的“水瓶座危机”，意大利和马耳他政府拒绝承载难民的“水瓶座号”靠岸，随后西班牙政府决定接纳该难民船并对上岸难民给予人道主义帮助。<sup>①</sup> 尽管这一决定与西班牙既有的难民政策一致，但是还是引发了西班牙国内关于是否应当接收更多难民、是否应当加快对尚未取得合法身份难民的合法化进程等问题的争论。虽然争论并未引起太大的震动，但是西班牙政府也表示会在今后的难民问题处理中加强与议会中各党派代表及民间社会的对话。

#### （二）匈牙利

匈牙利处于“巴尔干之路”的结点，随着越来越多的叙利亚和阿富汗难民从土耳其和希腊，经过马其顿和塞尔维亚，抵达匈牙利，使得匈牙利成为欧盟难民危机的最新前线。大量难民涌入给匈牙利政府带来了极大的压力。

##### 1. 国内的避难制度。

此次的难民潮在匈牙利国内引发强烈反应的原因之一，可归结为它展现出的特点与匈牙利以往的难民接受经历并不一致，换句话说，对于此次难民危机及其带来的强烈冲击，匈牙利国内并未做好准备。但是，随着难民大批量的涌入，匈牙利政府采取了一系列措施在其边界阻止难民从塞尔维亚入境，并收紧难民避难法案，从行动上抵制欧盟难民政策的实施。2016年6月7日，青民盟—基民党执政联盟与右翼反对党“更好的匈牙利运动”（Jobbik）共同通过了《基本法》第六修正案，扩大了政府在恐怖袭击具有重大且直接威胁的情况下拥有的紧急权力。<sup>②</sup> 换句话说，相较于西班牙和德国关

<sup>①</sup> EURACTIV, “Spain to Receive Rescue Boat with 629 Migrants after Italy, Malta Refuse”, June 11, 2018, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/spain-to-receive-rescue-boat-with-629-migrants-after-italy-malta-refuse/>.

<sup>②</sup> 《匈牙利国会将恐怖危险状态写入〈基本法〉》，2016年6月7日，[http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/07/c\\_1119007797.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/07/c_1119007797.htm).

注于如何强化自身难民收容机制，推动难民融合政策相比，匈牙利政府将制度建设的关注点放置于如何尽可能地将难民挡在国门之外。

## 2. 观众成本。

在国内社会反应方面，匈牙利塔尔基（TÁRKI）社会研究所从1992年起就对匈牙利国内针对庇护申请者的观点进行定期调查。<sup>①</sup> 根据2015年4月的民意调查显示，有46%的匈牙利受访者认为，不应该允许任何庇护寻求者进入匈牙利。这也是该调查有史以来得到的最高值，相较于2014年39%的数据也有了显著提高。同时，只有不到十分之一（9%）的受访者认为“外来者是友好的”，认可所有寻求庇护的人都应该被允许进入。根据皮尤研究中心2016年数据，匈牙利对难民议题的怀疑态度高居欧盟成员国之首，76%的受访者认为难民会增加国家安全威胁；82%的受访者认为难民将会增加经济负担，并带走工作和社会福利；72%的受访者对穆斯林人群持负面态度。<sup>②</sup> 根据皮尤研究中心2018年数据，匈牙利受访者依然对难民问题持负面态度，其中54%的受访者不支持接受难民，远高于欧盟平均水平（21%）；80%的受访者不赞同欧盟处理难民议题的方式。<sup>③</sup>

另一个例子是，匈牙利政府在2016年10月2日就欧盟强制移民安置配额进行一次全民公投，公投的问题是：“你希望欧盟能够授权非匈牙利公民在未经国会批准的情况下，强制性地被重新安置到匈牙利吗”。尽管44.04%的投票率没有达到50%的有效门槛，最终导致公投无效，但是需要注意的是98.36%的参与者拒绝了欧盟的配额提议。<sup>④</sup>

## 3. 政府能力。

难民危机造成大批量的难民涌入，而欧盟并未进行有效的危机管控，一系列恐怖袭击和其他安全问题的出现使匈牙利政府开始对难民问题进行“政治化”的处理。<sup>⑤</sup> 在此基础之上，加之民粹主义势力的推动，匈牙利政府关注的重点开始转移，从对难民危机在经济、文化方面影响的关注，转向对欧盟的关注，指出欧盟在此危机的处理中，明显缺乏领导力和民主性，不利于维护欧洲文化，这些都使得公众对欧盟治理丧失信心。<sup>⑥</sup>

在匈牙利国内，欧尔班非常重视主导公共话语，并运用全民公投的策略来支持政府政策。比如，2015年4月24日，匈牙利政府就难民危机开展了问卷形式的全国咨询，其中涉及恐怖主义、难民对经济的影响、欧盟治理无能等问题；2016年匈牙利政府还就欧盟难民摊派政策的合理性进行了全民公投。

<sup>①</sup> Kolosi Tamás and Tóth István György, “Resumes of the Hungarian Social Report in English”, Budapest TÁRKI, 2016, [http://old.tarki.hu/en/publications/SR/2016/trip2016\\_\\_resumes.pdf](http://old.tarki.hu/en/publications/SR/2016/trip2016__resumes.pdf).

<sup>②</sup> Richard Wike, Bruce Stokes and Katie Simmons, “Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs”, Pew Research Center, July 11, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

<sup>③</sup> Phillip Connor, “A Majority of Europeans Favor Taking in Refugees, but Most Disapprove of EU’s Handling of the Issue”, Pew Research Center, September 19, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>.

<sup>④</sup> National Election Office, “Do you Want the European Union to Be Entitled to Prescribe the Mandatory Settlement of Non-Hungarian Citizens in Hungary without the Consent of the National Assembly?” National Referendum, October 2, 2016, [http://www.valasztas.hu/dyn/onepsz201610/szavossz/en/eredind\\_\\_e.html](http://www.valasztas.hu/dyn/onepsz201610/szavossz/en/eredind__e.html).

<sup>⑤</sup> András Szalai and Gabriella Göbl, “Securitizing Migration in Contemporary Hungary: From Discourse to Practice”, November 30, 2015, [https://cens.ceu.edu/sites/cens.ceu.edu/files/attachment/event/573/szalai-goblmigrationpaper\\_final.pdf](https://cens.ceu.edu/sites/cens.ceu.edu/files/attachment/event/573/szalai-goblmigrationpaper_final.pdf)

<sup>⑥</sup> Gábor Illés, András Körösenyi and Rudolf Metz, “Broadening the Limits of Reconstructive Leadership: Constructivist Elements of Viktor Orbán’s Regime-Building Politics”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 2018, 20 (4): 790-808.

除了在国内采取一系列行动之外,匈牙利还于2015年12月向欧洲法院起诉欧盟理事会,要求废除与摊派难民的相关决定。<sup>①</sup> 欧尔班总理甚至指出,“这(难民危机)不是欧洲的问题,是德国的问题”,<sup>②</sup> 换句话说当前的难民危机解决方案是按照德国的道德和财政标准实施的,并未考虑其他成员国及欧盟整体的利益。在欧盟层面认识到匈牙利在难民危机中的重要性和承担的巨大压力之后,匈牙利被给予了同意意大利、希腊一样的关照,但对此匈牙利政府依然不买账,究其原因,与其希望和维谢格拉德集团在难民议题上保持一致,强化共同立场的政治诉求是极大关系的。<sup>③</sup> 2018年底通过的《移民全球契约》上,与西班牙和德国展现出的积极主动态度不同,匈牙利明确表示反对并退出了契约。

### (三) 德国

德国在欧债危机与乌克兰危机的谈判中均发挥了主导作用,对其他成员国的影响举足轻重。2015年下半年以来,随着难民危机的加剧,尤其是在媒体对难民的悲惨遭遇进行大规模的报道后,欧盟各国普遍开始采取行动,正视难民问题,德国更是其中的主导力量。德国在难民摊派计划中的领导者角色也是多方因素共同作用的结果,比如通过承担更多的国际义务,德国可以在难民危机的应对中占据道德高地;德国政府坚持认为难民危机是一个“欧洲问题”,强调通过集体责任来解决问题。德国支持欧盟的摊派计划,认为一个由各成员国公平分担的共同难民政策是欧盟有效运作的必要条件。

#### 1. 国内的避难制度。

二战后的德国各届政府一直致力于打击种族主义、反对敌视外国人的现象,默克尔政府在难民危机中的努力也可视为政策的一种延续。德国联邦政府对难民的监管体现在一个多层体系当中,其中包括了欧盟层面、联邦层面、州层面和市级的法律法规。<sup>④</sup> 这些不同层次的法律和规章结合在一起,共同规定难民在寻求庇护过程中的安置方式。德国联邦政府设计了多种方案,来保证难民得以有序获得居留身份。除了永久性的安置计划,联邦政府在2013年和2014年还为来自叙利亚的总计2万名难民启动了三项“人道主义接纳计划”(humanitarian admission programmes)。除此之外,地方政府也采取了广泛的行动。除了巴伐利亚州以外,其余各州都为难民启动了州级人道主义接纳计划,其中大多数针对的是已经居住在德国的叙利亚人和巴勒斯坦人的亲属。

但是,这些方案也存在一定的局限性,比如它们并未向其受益者提供与普通庇护程序所承认的难民相同的地位、保护范围,以及相同的权利和保障。而且,各方案受益者的权利和义务也各不相同,人道主义诉求与经济发展在一些情况下存在一致性并能够互相补充,但在其他方面也存在相互竞争。这与不同州和地方的差异性有关,这也造成了难民在寻求庇护过程中的不同阶段,联邦政府、州政府与具体城市之间政策落实的巨大差别,以及根据难民的原籍国、移民路线、进入领土的时间等对难民进行分类的制度,无法作为一个长期且理想的准入机制,只能用于应付当下的难民需要。<sup>⑤</sup>

#### 2. 观众成本。

基于自身的历史经历,尤其是二战时期许多德国人也有过类似的难民体验,与英国等欧洲国家相

<sup>①</sup> Council of the European Union, “Action Brought on 3 December 2015—Hungary v Council of the European Union, (Case C-647/15)”, Official Journal of the European Union, February 1, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CN0647&from=EN>.

<sup>②</sup> Julian Rappold, “Solidarity out of Self-Interest”, November 11, 2015, <https://dgap.org/en/think-tank/publications/further-publications/solidarity-out-self-interest>.

<sup>③</sup> Kolosi Tamás and Tóth István György, “Resumes of the Hungarian Social Report in English”, Budapest TÁRKI, 2016, [http://old.tarki.hu/en/publications/SR/2016/trip2016\\_\\_resumes.pdf](http://old.tarki.hu/en/publications/SR/2016/trip2016__resumes.pdf).

<sup>④</sup> Ulrike Hamann and Nihad El-Kayed, “Refugees’ Access to Housing and Residency in German Cities: Internal Border Regimes and Their Local Variations”, *Social Inclusion*, 2018, 6 (1): 135-146.

<sup>⑤</sup> Billy Holzberg, Kristina Kolbe and Rafal Zaborowski, “Figures of Crisis: The Delineation of (un) Deserving Refugees in the German Media”, *Sociology*, 2018, 52 (3): 534-550.



比, 公众对于难民普遍持有同情态度, 德国的避难申请门槛也比较宽松。<sup>①</sup> 在难民危机初期, 德国对寻求避难者呈现出的“欢迎文化”(welcome culture) 在国际范围内广泛传播。在这一阶段, 受到危机的刺激, 德国将“难民团结”(refugee solidarity) 纳入人道主义范畴, 出现了一种“无政治意义的”援助的实践, 部分德国公民甚至担心政府无法给难民提供足够的衣服、食物或住宿, 而大批量地加入志愿活动中。<sup>②</sup> 整体上来说, 在难民危机初期, 德国国内表现出的高涨热情在很大程度上也刺激了联邦政府采取一种开放的、包容的难民政策。根据皮尤研究中心数据显示, 仅有 31% 的受访者认为难民会增加德国民众的经济负担, 远低于欧洲平均水平 50%。<sup>③</sup>

但随着抵达德国的难民人数继续增加, 公众最初由同情激发的支持度也开始减弱。根据皮尤中心的数据显示, 66% 的受访者不赞同欧盟处理难民议题的方式。<sup>④</sup> 需要指出的是, 尽管德国的难民政策确实实现了一些目标, 比如它为成千上万已经抵达欧洲的叙利亚人提供了援助, 减轻了希腊和意大利的负担, 还在一段时间内维护了欧盟和德国关于开放内部边界和庇护权的承诺, 但它带来的负面效应也是明显的, 最为突出地表现在它为尚处于观望中的潜在而又庞大的难民团体提供了强大的激励措施。现在看来, 德国政府显然未能预料到这一举措产生的严重后果, 而且大多数欧盟成员国政府也不愿步其后尘。

### 3. 政府能力。

2015 年 8 月, 德国政府宣布将允许所有叙利亚公民申请庇护, 而不考虑他们是通过何种途径抵达德国的。在德国默克尔政府的强力推动下, 欧盟开始在欧洲共同避难体系框架内强力推行欧洲安置项目,<sup>⑤</sup> 以接近硬性摊派的方式向各成员国分配难民安置配额, 并试图说服各成员国接受新一轮“都柏林体系”改革计划。德国政府显然希望能够通过自身的“表率作用”来带动整个欧盟对这场危机做出积极反应, 动员其他成员国积极主动地接收难民。德国的做法得到了瑞典这一传统的持难民友好观点国家的支持, 但也引起了其他大多数欧盟成员国的反感和抵制, 尤其是引发了中东欧成员国与德国和欧盟之间的尖锐矛盾, 德国难民政策的推行愈发依赖于其他国家的态度。

除了需要顾及其他成员国的态度之外, 德国国内右翼势力也趁势崛起, 发声质疑默克尔政府的难民政策。尤其是在难民大批量涌入, 带来了一系列安全、社会、经济问题后, 部分德国民众开始将难民与恐怖袭击和其他犯罪联系在一起。在这一背景下, 一些代表民粹主义的极端政党迅速做出反应, 其中最典型的例子就是激进的右翼政党德国另类选择党 (Alternative für Deutschland) 自 2015 年夏季以来迅速崛起。他们将难民作为自己的主打牌, 极力抨击默克尔政府的难民政策, 提出了诸多抵制难民的具有煽动性的口号。而 2017 年德国大选后政府组阁受阻, 政治联盟的力量被明显削弱都是与默克尔政府在难民问题上的治理不力密切相关的。在组阁迟迟不能成行的情况下, 势必会动摇德国一直以来坚持的难民政策和立场。

### (四) 小结

在这一部分中, 我们选取成员国国内既有机制的完善程度、成员国的国内观众成本、成员国政府的一致性和稳定性作为三个基本变量, 以西班牙、匈牙利和德国三个具有代表性的国家, 对成员国的能

① 田焯:《英德两国难民政策比较研究》,《德国研究》2018年第2期。

② Larissa Fleischmann and Elias Steinhilper, “The Myth of Apolitical Volunteering for Refugees: German Welcome Culture and a New Dispositif of Helping”, *Social Inclusion*, 2017, 5 (3): 17-27.

③ Richard Wike, Bruce Stokes and Katie Simmons, “Europeans Fear Wave of Refugees will Mean More Terrorism, Fewer Jobs”, Pew Research Center, July 11, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

④ Connor P., “A Majority of Europeans Favor Taking in Refugees, but Most Disapprove of EU’s Handling of the Issue”, Pew Research Center, September 19, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a->.

⑤ 《暂停“都柏林规则”, 德国: 难民不必遣返入境国》, 欧洲时报, 2015年8月26日, <http://www.oushinet.com/news/europe/germany/20150826/203362.html>.

力、动力和政策实施的保障分别进行分析。作为身处欧盟最前线的国家，西班牙承担了难民涌入带来的巨大压力，但是因其移民传统、国内既有的相对成熟的应对机制以及较为宽松和包容的国内氛围，并未对欧盟难民政策表现出强烈的抵触情绪，同时还积极推动欧盟难民摊派政策的落实。作为欧盟“东扩”进程中加入的一分子，匈牙利自认承担了超出其国内承受能力和应尽义务的难民负担，国内对难民的接受程度也因难民危机的加剧而逐渐降低，政府对欧盟难民政策尤其是难民分摊政策表现出消极甚至抵触的情绪，并且获得了维谢格拉德集团国家的支持。而德国作为欧盟成员国中领导者之一，力争在难民危机治理中继续发挥其在欧债危机治理时的领导作用，秉着人道主义和履行国际责任的原则，积极推进欧盟难民政策的落实，这也是与其国内制度建设水平及公众舆论的积极响应密切相关的。但是随着难民危机的加剧及其带来的社会、经济、安全问题凸显，国内舆论发生明显转向，这一转变也反映在2017年的德国大选中传统执政联盟的削弱和右翼政党的兴起，二者共同作用，迫使德国政府对其难民政策进行了调整。

#### 四、成员国的差异性表现与欧盟难民政策困境

上述对成员国参与欧盟难民政策时表现差异性的三个基本变量进行分析，实际上反映出的是成员国自身的应对能力以及在难民议题中渴望发挥影响力的意图。无疑，欧盟成员国在承担多少责任、是否对难民议题给予最高规格处理等方面的分歧最终会作用于欧盟共同难民政策的制定和执行。从实践情况来看，成员国在难民危机应对中表现出的差异性，从直接与间接两方面造成了目前欧盟的难民政策困境。

从直接方面来说，成员国表现的差异性不仅会对欧盟一直倡导的团结一致（Solidarity）原则带来消极的影响，也会极大地影响到欧盟在国际社会中的行为体角色及其实践效果。对于欧盟而言，难民议题的重要性体现在它涉及欧盟如何组织与认识自己。一直以来超国家主义与政府间主义在欧洲一体化进程中都进行着激烈交锋，在这样一个多重危机的背景之下，成员国无不以更加审慎的眼光去看待难民问题。其中不仅体现出了传统的对于国家主权的敏感，还要关注欧债危机打击尚未退去、英国脱欧又提供着新的刺激，难民问题不再是一个人员流动的简单问题而与安全、经济、社会等诸多问题挂钩。在这样的背景下，很难要求成员国从一个整体性的欧洲视角出发去做出政策安排。而这样的结果不仅使得欧盟难民政策容易陷入合法性缺失的困境（即便是有限的共同行动也缺乏有效性），也势必会极大削弱欧盟的内聚力，并影响到欧盟作为一个整体在全球难民治理中的公信力。

从间接方面来说，成员国表现的差异性及其政策立场上的分歧，也能够从欧盟的机构设置中表现出来。在过去的几年中，欧盟共同难民政策通过完善都柏林体系，建立数字指纹系统、开展难民基金等得到了发展；在机构建设和改革方面，欧盟也做了针对性的调整，呈现出部门专门化的特点，并鼓励跨部门之间的合作。基于上述行动，超国家性质的欧盟机构在平衡各方利益的过程中发挥了越来越重要的作用，机构间立场日益趋同为欧盟共同难民政策的完善提供了便利，欧盟委员会在监督政策实施过程中强化了与欧洲法院的合作，扮演了日益重要的角色。2015年9月份欧委会就曾对其包括法国、德国、希腊、波兰在内的19个成员国提出过警告，指出他们没能够有效地执行欧洲共同难民避难政策，在执行难民避难标准和程序、做出收容决定、为难民提供人道安置等方面存在违规行为。<sup>①</sup>但是不可忽略的是，尽管欧盟一直致力于发展共同避难政策，受制于欧盟司法和内务合作的政府间性质，欧盟缺乏足够的强制力对成员国政策施加影响，在实施过程中无法避免会遇到诸多阻碍。成员国之间的竞争与博弈反映到欧盟制度中，欧盟委员会的方案需要经过理事会有效多数的同意，并且需要咨询欧洲议会。在其中最重要的一个议题——难民保护的责任分担问题上，尽管欧盟的政府间会议都试图解决该问题，但欧盟难民保护仍遇到成员国层面的讨价还价与博弈，因此所涉及的欧盟成员国与

<sup>①</sup> 《欧盟警告19国违反难民避难政策》，2015年9月24日，<http://news.cntv.cn/2015/09/24/ARTI1443043392751276.shtml>

欧盟之间权限让渡问题仍是左右着欧盟共同难民政策成效的关键。

可以说在欧债危机远未得到解决的背景下，同样棘手的难民危机主导了当前欧盟的政治议题，<sup>①</sup>尤其是对于欧盟摊派计划标准之间的分歧加剧了成员国之间的裂隙，甚至威胁到欧盟内部未来长久的互动。即便是在危机背景下的团结一致，各成员国也是基于各自的利益而非纯粹的慷慨大方或利他动机。因此，作为一个政治问题，欧盟在难民危机中的有效应对要求欧盟不得不妥善处理成员国之间的责任分摊问题及由此展开的竞争，同时也对欧盟机构间的协调沟通提出了更高的要求。

## 结 论

通过对欧盟成员国在难民危机中的表现进行分析可以发现，一方面，随着难民危机的加剧，越来越多的欧洲民众认同疑欧主义思潮，反感和抵触欧盟的“超国家”安排，成员国之间的差异性也愈发凸显，并作用于欧洲一体化进程当中，与欧债危机、英国退欧等背景相结合，为欧盟未来发展带来巨大挑战。但另一方面，考虑到难民问题自身的特殊性，任一成员国都明确单凭一国之力难以实现有效治理，只有成员国团结起来共同应对才有可能使问题得到有效解决，这就迫使成员国在寻求加强自身边境检控的同时，又不得不向欧盟作出妥协，以寻求政策协调。<sup>②</sup>

一个差异性凸显的欧盟显然无法应对潜在的安全和社会挑战，因此难民危机一定程度上是决定欧洲一体化的成败时刻。对于欧盟来说，危机带来的严峻形势以及成员国的迫切需求都推动其进行更为切实的政策调整甚至是更加深入的制度改革。正如历史所展现出的那样，欧洲一体化的发展都是建立在危机应对的基础之上的。换句话说，虽然就目前来看，难民危机带来了诸多安全、社会等问题，凸显了成员国之间在对待移民议题上的分歧，但是从长远来看，这次危机对于欧盟共同移民政策的发展以及欧洲一体化的深化和扩展来说都是一个宝贵的机遇。

### Diversities of Member States' Refugee Policy and Dilemma of EU Policy

Gong Xiaoxuan<sup>1</sup>, He Zhigao<sup>2</sup>

(1. School of International Relations, Tianjin Foreign Studies University, Tianjin 300270;

2. Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

[Key words] EU; differences; Common asylum policy; refugee crisis

[Abstract] In recent years, the issue of refugees (immigrants) has gradually developed into one of the key policy issues of the EU, which is not only reflected in its relevance with social, economic and security issues, but also in the interaction between the EU and member states. Although member states need to place their policy positions under the EU's institutional and policy framework, there is a trend of increasing diversity due to differences in member states' institutional capacity, audience costs and government capacity. Differences in refugee policies among member states also directly or indirectly affect the effectiveness and legitimacy of EU refugee policies, resulting in new policy dilemmas.

[责任编辑 刘蔚然]

<sup>①</sup> 本次难民危机不同于先前的难民涌入，1994年波斯尼亚难民涌入欧盟是渐进的，是相对较为可控的；1998—1999年科索沃难民的涌入尽管较为突然，但未来有一个可预期的成功战争结束为终点，所以也是可控的。

<sup>②</sup> Eelco Harteveld, Joep Schaper, Sarah L. De Lange and Wouter Van Der Brug, "Blaming Brussels? The Impact of (News about) the Refugee Crisis on Attitudes towards the EU and National Politics", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2018, 56 (1): 157-177.