

欧洲难民危机背景下西班牙难民政策及其评估

张明姝 巩潇泫

(山东大学 政治学与公共管理学院 山东 济南 250010; 山东大学 外国语学院 山东 济南 250010;
天津外国语大学 国际关系学院 天津 300270)

[摘要] 在欧洲难民危机的严峻背景之下,西班牙一直奉行了较为友好的难民政策,比如设立难民接收中心、对基数较大难民群体给予特殊政策、推动难民融合。但是由于有关难民安置的欧洲共同准则尚未被西班牙国内法律所接纳,加之欧盟与成员国、成员国之间不断地讨价还价,西班牙难民政策在实施过程中依然存在不小的阻力。这体现出的是成员国之间以及成员国与欧盟之间在接收难民问题上进行的博弈,同时西班牙还需要面对国家内部各自治区之间的博弈,另外也对西班牙政府处理接收难民的能力提出了挑战。

[关键词] 欧洲难民危机; 西班牙; 难民政策

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 1003-4145 [2019] 10-0176-05

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2019.10.027

近年来,由部族、族群及宗教内部冲突造成的难民大批量涌现,且主要集中在西亚和北非地区^①,在叙利亚危机爆发之后愈发明显。这些接受难民署保护的、离开本国的“流离失所者”,由于国家的遭遇,被迫“处于像难民一样的境地”^②。得益于临近欧洲的便利条件,数以百万计的难民选择横越地中海去欧洲避难,这也直接导致了欧洲范围内的难民危机爆发。难民危机与尚未解决的欧债危机相互交织吸引了欧洲社会的广泛关注,随之而来的一系列社会、安全等问题也引发了欧洲内部的广泛争论,成为欧盟及其成员国的核心议题。面对日益严峻的难民危机,欧盟及其成员国也在努力寻求达成一份共同难民政策,在数次政府间谈判后,最终形成这样一个共识:难民危机不是某一个国家的问题,而是整个欧洲的问题,并且这个问题需要一个公共的行之有效的解决办法,但是成员国在提供人道主义保护的意愿和程度上的分歧依然未能解决。

西班牙在此次的难民危机中是颇具代表性的一个成员国。一方面,因其地理位置,西班牙不得不接受大批量的难民登陆,仅危机开始的前两年,西班牙边境难民中心的申请人数就从2013年的381人猛增至2015年的6047人^③。而另一方面,西班牙由于自身的多民族特点、开放多元的文化传统和较为完备的应对设施,与其他成员国相比表现出较为积极且温和的难民政策特点。但是目前对西班牙难民政策的研究还比较缺乏,因此,本文希望就西班牙难民政策的特点及其存在的问题进行探讨,以此来丰富我们对欧盟成员国开展难民治理的认识。

一、西班牙的难民政策及特点

为了避免难民危机进一步恶化,2015年6月,欧盟委员会从加强欧洲范围内难民安置力度的角度出发,公布了关于欧盟层面的难民安置方案,要求在分配原则基础上,确保向庇护寻求者提供更加安全的途径,并使整个欧洲在提供国际保护方面进行更加公平的责任分配。^④围绕这份难民分配计划,欧盟成员国从本国利

收稿日期:2019-08-15

作者简介:张明姝(1987—),女,山东大学政治学与公共管理学院国际政治专业博士生,主要研究方向为欧洲政治。山东大学外国语学院西班牙语系助教。

巩潇泫(1989—),女,天津外国语大学国际关系学院讲师,国际政治专业博士,主要研究方向为欧洲政治。

①宋全成《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,《德国研究》2015年第3期。

②金玲《难民危机背景下欧盟周边治理困境及其务实调整》,《当代世界与社会主义》2016年第6期。

③El Defensor del Pueblo, “Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, 2016, p. 15, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 30 March 2017.

④分配主要基于人口数量(占40%)、国内生产总值(占40%)、在2010至2014年间,参与难民的接受程度(占10%)以及失业率(占10%)这样几个要素,综合考虑之后得出国家分配名额。

益与人道主义保护的角度展开了激烈争论。最终在 2015 年 9 月欧洲议会通过的难民谈判方案中决定,成员国将分摊 12 万名难民,并在两年内完成总计 16 万难民的安置目标。其中,西班牙需要接收 1.5 万名,仅排在德国(3.1 万名)、法国(2.4 万名)之后。

除了来自欧盟的政策安排外,西班牙自身在难民危机的应对中也表现出较为积极主动的态度。这一方面是源自西班牙多元文化的历史传统,能够理解并接纳外来移民,并对难民的经历表示普遍同情;另一方面则是迫于其地理位置所限,作为欧盟地理版图上的“边缘国家”,西班牙成为备受北非国家难民青睐的登陆国,而按照都柏林协议中的规定,这也就意味着西班牙不得不对这些难民的申请与接收负责。尽管西班牙国内失业率高居不下,深受欧债危机的影响,但迫于国内在野党以及不断涌入的难民的压力,西班牙政府也积极表示支持欧盟的摊派计划。^① 2018 年新政府组建后,采取了一系列新的措施旨在提升负责机构的管理执行能力,解决之前存在的管理懒散情况。2018 年的“水瓶座号”事件中,西班牙政府与意大利政府的处理方式形成了鲜明的对比,这也为其在国际社会赢得了普遍赞誉。同时,西班牙政府也非常明确仅凭一国之力是无法有效应对难民危机这一“欧洲问题”的,因此积极寻求与德国、法国这两个欧洲的核心力量进行合作。总体来说,西班牙的难民政策呈现出以下几个特点。

(一) 优化难民安置的程序

西班牙政府对于难民问题增加了财政预算,并且建立了很多针对难民的自由场所,使难民等待安置的时间大为缩短。除了接受来自欧盟建立的避难基金的支持和非政府机构的资金支持,西班牙就业及社会保障部门也建立了专门针对难民的基金,帮助各种实体单位来发展投资项目。另外,面对频繁的非正常遣回,西班牙不同于其他的欧洲国家直接阻止他们的进入,而是给他们提供法律援助,并在国际难民署的指导下成立了马德里律师事务所,以此来提高法律援助的质量,使潜在的难民进入西班牙途径更加便利化。^②

西班牙难民接收途径主要有两个,一是政府管辖的难民接收中心(Centro de Acogida a Refugiados,以下简称:CAR),二是由非政府组织管理和西班牙就业及社会保障部给予补贴的接纳部门。^③ 从二十世纪六十年代开始西班牙就开始逐步建立负责管理移民难民的机构,旨在提供住所、抚养、救助和紧急心理援助服务,并为缺少经济支持的难民申请者与当地社区融合提供便利。目前,西班牙设有四个 CAR,其中两个位于马德里,分别是阿尔科文达斯(Alcobendas)和巴列卡斯(Vallecas),另外两个分别安置在塞维利亚(Sevilla)和瓦伦西亚(Valencia)。庇护寻求者在 CAR 会经过“接收”(acogida)、“一体化”(integración)、“自主化”(autonomía)三个阶段,总计 18 个月。^④

除了政府设立的难民接收中心之外,西班牙的一些非政府组织也在积极接收难民,并且推动建立了更多的难民接收中心场所以配合西班牙难民政策的开展。比如,在 2015 年,非政府组织接受难民数增至 502 人,其中西班牙天主教移民委员会(Asociación Comisión Católica Española de Migración)接收 132 人,西班牙帮助难民协会(Comisión Española de Ayuda al Refugiado)接收 181 人,西班牙红十字会(Cruz Roja Española)接收 176 人,迁移基金会(Fundación la Merced Migración)接收 13 人。^⑤ 西班牙政府也鼓励社会组织或企业提供相应的帮助,来解决难民在西班牙的工作和社会融入问题。

(二) 对难民提供有针对性的政策支持

为了提升难民治理的有效性,西班牙政府对不同类型的难民群体提供多样化的政策安排。比如,以家庭为单位,为其提供能够维持基本生活的保障;为那些已经在西班牙提交或尚未提交难民申请的家庭提供临时

^①“Spain at odds with Commission over immigration”, 10 December 2015, <http://euractiv.com/secitons/global-europe/>, last accessed on 15 March 2016.

^②El Defensor del Pueblo, “Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, 2016, p. 60, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 25 April 2017.

^③El Defensor del Pueblo, “Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, 2016, pp. 53, 84, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 27 April 2017.

^④El Defensor del Pueblo, “Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, 2016, p. 88, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 25 April 2017.

^⑤El Defensor del Pueblo, “Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, 2016, p. 90, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 25 April 2017.

性的居住地点或借宿地点,在休达(Ceuta)、梅利利亚(Melilla)都建立了临时居留中心^①;将大部分没有家庭负担的年轻人安排在自治市而非避难中心;完善年龄认定程序,一个外国人的护照或者身份证和他所报年龄不符的,需要按照要求进行一些辅助性的年龄确定测验;针对男女同性恋、双性恋或变性者,避难所办公室会成立专家组,确保其获得合理的保护。^②

西班牙政府还为基数较大的难民群体给予特殊政策支持。以国别作为划分标准,根据2015年的数据显示,到达西班牙的难民中,占比最大的为叙利亚难民,高达39.18%。^③因此,教育文化和体育部对到达西班牙的叙利亚难民提出以下有针对性的方案,包括改善师资条件、帮助难民被学校接纳,充分考虑难民的成长环境、在教学中心进行独特的个性化关怀,开设电话专线和网页解决难民与教育相关的问题,帮助难民进行学位认证等。

(三) 重视难民与当地社会的融合

从庇护国的角度看,融合是政府采取措施推动所有在本国合法居住的移民被国内社会接受的一个长期过程,这需要政府、社会和难民多方面的共同努力。西班牙非常重视难民与当地社会的融合,以平等权、公民身份及文化多样性为基本原则制定了相应的政治框架。具体来说,建立相关机构提供在法律资料、寻找工作、能力培养、心理辅导、文化活动、交流方式及居住等方面的帮助,增加教育资源的投入。从平等的角度来促进社会融合政策:强调经济和社会生活中以及政治生活的参与权与投票权的公平,承认文化的多样性。从难民角度看,融合则意味着要熟悉甚至是掌握所在国语言、文化和国情,尊重和遵守所在国法律政策。一般来说,来到西班牙的难民出于庇护需要和生活工作的便利,会努力适应庇护国的环境,主观上希望和愿意积极融入西班牙。

从西班牙政府的角度看,如何在尊重和保障难民自身文化和特色的前提下,引导难民尽可能多地理解和接受本国的主流价值观、制度体系和文化传统,同时采取措施避免难民被本土社会边缘化,就成为它在处理难民问题时的一大难题。在这一方面,西班牙政府主要做了以下几点的努力:一是在难民教育中,把语言培训与国家价值观的传播结合起来;二是做好与难民父母的沟通,取得难民家长特别是母亲的积极配合,鼓励他们积极把孩子送到当地的幼儿园,让孩子从小就能学习并使用西班牙语;三是解决难民和移民子女上学问题,提供师资和教学资源保障,进行有针对性的授课;四是采取积极行动,增加难民接受高等教育的人数,以此来加强对他们后代教育产生正面影响。除了宏观的培训、教育项目外,还制定了个体难民的融合计划及文化交流活动,有针对性地对他们遇到的问题给予咨询和辅导。除此之外,西班牙政府还通过志愿活动鼓励难民参加市民生活,通过灵活、快捷、高质量的管理来协调工作职位的供需平衡。

二、西班牙难民政策实施过程中面临的问题

虽然,西班牙在难民接收过程中,总体上表现出了一个积极的态度,也开展了有针对性的应对措施。然而不可否认的是,西班牙接受难民的积极意愿与其接纳难民的实践能力之间,依然存在着较大的差距。同时,依然有源源不断的移民穿越休达和梅利利亚两个自治城市经由陆路来到西班牙海岸。2016年,有超过8000人经此途径进入西班牙,而仅2018年的前11个月,这一数据就超过了57000人;同样引发关注的还有另一组数字,在西地中海溺亡的人数在2017年时为224人,到了2018年提升至685人。^④由此也可以发现,即便如西班牙这种在欧盟难民治理中成员国的优秀代表,依然面临着诸多亟待解决的难题。

(一) 欧盟摊派指标与西班牙接收能力之间的矛盾

在本次难民危机中,欧盟应对难民危机的基本思路在于要求各成员国按配额接受难民,欧盟成员国分摊费用。尽管围绕着难民分摊、共同避难体系建设等问题,欧盟各成员国已经进行了漫长且艰难的讨价还价,

^①El Defensor del Pueblo, "Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida", 2016, pp. 68, 90, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 27 April 2017.

^②El Defensor del Pueblo, "Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida", 2016, pp. 77 - 82, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 25 April 2017.

^③El Defensor del Pueblo, "Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida", 2016, p. 14, www.defensordelpueblo.es, last accessed on 25 April 2017.

^④Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya Malapeira, Elena Sánchez - Montijano. "Introducción: inmigración y asilo, en el centro de la arena política", pp. 20.

并形成了一定共识,但是在政策实践中的进展依然缓慢。欧盟推动难民搬迁安置计划缓慢有多方面的原因。首先,分配原则未考虑到欧盟 28 国的个体差异,公平性有待考量。其次,欧盟的执行力可信性都不断降低,作为“规范性力量”的威望备受打击,并于 2016 年 3 月欧盟与土耳其达成难民协议之时达到顶峰,而协议中的“一对一”转移安置原则也给西班牙政府增加了压力。

无论是前期的政策决策,还是后期政策实践中的监管评估,欧盟对于成员国的真实影响力都是有限的,更多表现为一种政治上的象征意义,而实际运作中依然主要取决于成员国各自的态度及认知。根据调查显示,瑞典、比利时、希腊、奥地利等国家实际接收申请数量远超欧盟设计的公平份额,而西班牙接收难民的比例则未能达到标准,为 -85%。^① 对于一些难民来说,他们理想的目标是北欧国家和德国,西班牙更多的被他们视为一个跳板,只是为他们提供了来到欧洲的机会。面对着这一理想与实际的鸿沟,2017 年初,西班牙政府也逐渐展示出了对进一步接纳难民的悲观态度,欧盟委员会甚至对西班牙政府在处理难民问题时的消极躲避态度发出过警告。卡米亚斯天主教大学教授克里斯缇娜(Cristina)从国家领土、人口、财富和宏观经济几个指标入手进行分析,指出西班牙接收一万到一万五万名难民是比较合适的。^② 欧洲移民议程中搬迁和安置计划要求西班牙在 2017 年 9 月之前要搬迁和安置 17337 人,其中搬迁人数为 15888 人、安置人数为 1449 人,但是这 17337 个需完成的安置名额只完成了 1034 名。^③ 这一数据也在一定程度上说明了,欧盟摊派给西班牙的指标已经远超西班牙本身能接纳难民的最大值。

另外,西班牙政府还不得不去处理由难民问题带来的诸多社会问题,而对于很多问题,西班牙政府并没有提供行之有效的解决方案,在处理影响恶劣的难民人口贩卖等问题时仍只停留在疲于应付阶段。面对大量难民涌入带来的一系列经济、社会、安全问题,西班牙国内也出现越来越多的质疑和争议,比如西班牙人民党(Partido Popular) 主席帕布罗·卡萨多(Pablo Casado) 就曾表示“虽然这样说政治不正确,但给所有人都颁布合法移民文件是不可能的”,“在难民问题的解决上,并不是只有左派政党才有良心,我们看到那些照片也很揪心,但我认为我们应该肩负起责任而不是被民粹主义牵着鼻子走”^④。这些言论也引起了积极参与移民救助事宜的团体的不适与不安,他们认为人民党有了向极右翼偏转的倾向。而事实上,这一情况的发生与欧盟范围内难民治理不利以及其他成员国消极、不配合的态度都是密切相关的。

(二) 西班牙政府与各自治区政府之间的矛盾

许多国家在安置寻求庇护者和难民时,只投入很少的资金和人力,以期实现安置效益最大化,西班牙政府也存在这种现象。尤其是考虑到西班牙各自治区的经济发展极为不平衡,也很难保证每个自治区都有相同的意愿和能力去执行西班牙政府的难民政策。比如,马德里自治政府通过了 1000 万欧元的提议来帮助这些难民参与市民生活,帮助他们尽快融入西班牙社会;^⑤ 加泰罗尼亚地区为难民设立了健康服务部门,并建立融资计划,积极为他们创造工作机会;瓦伦西亚地区把自己称为“难民之城”(Ciudad Refugio),市民的合作和参与度较高,政府成立了资金项目,建立了城市接待网络体系,承诺提供住房等设施,还成立了实体单位和非政府组织联合委员会,以明确在紧急应急预案中的策略;安达卢西亚地区(Andalucía) 政府则选择和非政府组织合作解决难民问题。但是,西班牙政府为了国内环境和形势的安定,也允许边境城市休达和梅利利亚在一定条件下拒绝接收难民。^⑥ 在这一背景下,想要做到在公平、公正、公开的原则下,对安置资金进行合理分配也是对西班牙政府提出的严峻挑战。西班牙政府对各自治区政府的资金分配问题久已有之,这其中体现出的是一种区域利益与国家利益之间的平衡。在难民危机爆发之时,这种矛盾更为凸显。

^①Angenendt, Steffen, Marcus Engler, and Jan Schneider. "European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden - Sharing", *SWP Comments*, Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2013, p. 7

^②http://www.elconfidencialdigital.com/te_lo_aclaro/Debe-Espana-acoger-refugiados-Europa_0_2558144191.html

^③Llegan a España 55 refugiados: de los 17.337 comprometidos sólo se han acogido 1.034, https://www.infolibre.es/noticias/politica/2017/01/23/llegan_espana_refugiados_iraquies_sirios_procedentes_grecia_por_programa_europeo_reubicacion_60112_1012.html, last accessed on 20 June 2018.

^④Casado: "No es posible que haya papeles para todos, aunque decirlo sea políticamente incorrecto", <https://www.elmundo.es/espana/2018/07/29/5b5de2c446163fae5b8b459e.html>, last accessed on 15 August 2018.

^⑤CEAR(La Comisión Española de Ayuda al Refugiado), "Informe 2016: las personas refugiadas en España y Europa", P. 84 https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf last accessed on 25 May 2017.

^⑥CEAR(La Comisión Española de Ayuda al Refugiado), "Informe 2016: las personas refugiadas en España y Europa", pp. 63-64, 85-86 https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf last accessed on 25 May 2017.

由于各市及自治区的社会福利的限制,预算的削减使得申请者在离开中心时面临很大的经济问题。尤其是一些庇护申请者在离开中心的时候并未获得其他辅助支持,他们很可能因此无法维持基本生活,或者与当地居民生活水平差距太大。在巨大的生活压力下,难民可能会试图寻找别的机会来满足自己的基本生活需要^①,而当合法手段不能满足这种需求时,他们就有可能从事抢劫、贩毒、偷盗、卖淫等犯罪活动,这无疑会对庇护国的社会稳定造成影响,也引发了西班牙国内民众的不满和恐慌。

(三) 难民与当地居民之间的矛盾

尽管在欧洲晴雨表(Eurobarómetro)的民调中,西班牙公众对于难民的接纳程度一直位居前列,与中东欧国家形成鲜明的对比^②,但这样并不代表西班牙国内就不存在反对的声音,或是不存在难民融入及其相关的文化认同等诸多问题。处理难民与当地居民在文化上的冲突与矛盾,也是西班牙政府目前面临的难题之一。要努力使两种文化都被激活、获得发展,而不是相互冲突,甚至造成一方消亡,促进难民文化与庇护国文化互长,尽量减少彼此间冲突,增进难民与庇护国居民之间的和谐并不是一件简单的事情。虽然西班牙政府做了诸多努力来试图缓和不同文化之间的分歧,但就目前条件及状况来看,文化冲突依然难以有效解决,因此也影响了西班牙难民政策的高效执行。

西班牙各级政府深知难民这一身份定位会使这一群体游离于庇护国主流社会之外,加深社会融合的难度,不利于难民问题的顺利解决。为此西班牙政府会适当给予难民以国民待遇或最惠国待遇,但杜绝给予难民超国民待遇或者过度倾斜性待遇的情况出现。毫无疑问,赋予难民的权利过多,势必会影响到本国公民的利益,因此也会对本国公民在难民议题中的包容度形成挑战,甚至是引起本国公民的抵触和不满,爆发排外事件或助长种族主义。虽然与其他欧盟成员国国内“反移民”特色的右翼民粹主义政党迅猛崛起的势头相比,西班牙本国的右翼民粹主义政党并不起眼,但是从人民党中分裂出的“呼声”运动(Vox)在今年4月的西班牙议会选举中终获突破,获得了10%的选票成为议会第五大党。^③尽管很多学者将“呼声”运动的崛起解读为西班牙社会对本国问题,尤其是对加泰罗尼亚地区“独立”问题的反对,^④但这还是在一定程度上为乐观看待西班牙难民政策的人们敲响了警钟。

三、结语

面对欧洲难民危机的浪潮,西班牙政府以一种较为友好的态度积极应对,包括优化国内难民安置程序、对数量较大的难民群体给予政策倾斜等,成效显著,但也存在一系列潜在的或棘手的问题,比如,来自欧盟摊派的压力,国内各自治区之间的博弈,以及政府接收难民能力不足等问题。如何减缓这些负面因素为本国难民治理造成的影响,是西班牙政府需要思考的一个问题,也是欧盟成员国在难民治理中普遍存在的问题。

由于各成员国在历史经历、经济基础、文化传统等因素上存有差异,它们在应对难民危机时的态度和表现也各不相同。如何在总结本国难民治理优秀经验的基础上,向欧盟及其他成员国推广“西班牙方案”,是目前西班牙政府需要思考的另一个问题。正如联合国难民事务高级专员安东尼奥·古铁雷斯(António Guterres)所说,目前对欧盟来说是一个决定性时刻,必须动员全部力量来化解危机,除此之外别无选择。^⑤助力欧盟制定化解难民危机的长期共同战略,提升欧盟接收治理难民的能力,对于西班牙来说既是挑战,也是机遇。

(责任编辑:张婧)

^①伍慧萍《欧洲难民危机中德国的应对与政策调整》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2016年第2期。

^②Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya Malapeira, Elena Sánchez - Montijano. “Introducción: inmigración y asilo, en el centro de la arena política”, pp. 21.

^③Elena Rodriguez and Sabela Ojea, “UPDATE 8 - Spain heads for fragmented parliament after tense election”, 28 April 2019, <https://www.cnbc.com/2019/04/28/reuters-america-update-8-spain-heads-for-fragmented-parliament-after-tense-election.html?&qsearchterm=spain%202019%20election>, last accessed on 10 June 2019.

^④Holly Ellyatt, “Why Spain’s far-right Vox party is not like other nationalist parties in Europe”, 25 April 2019, <https://www.cnbc.com/2019/04/25/spains-far-right-vox-party-in-profile.html?&qsearchterm=spain%202019%20election%20immigration>, last accessed on 10 June 2019.

^⑤新华网“欧盟开始正视难民问题 迫于压力德奥‘大开国门’”, 2015年9月6日, http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/06/c_128198162.htm, 最后访问:2016年4月1日。