

# 欧洲难民危机中的 德国难民政策及难民问题应对\*

宋全成

---

**内容提要** 在欧洲难民危机的发展过程中,德国实施的难民政策经过了“谨慎对待”到“友好欢迎”再到“逐渐收紧”的调整过程。自2015年至今120多万难民的进入,让德国承受了巨大的难民接纳压力。为此,德国从国内和欧盟两个层面采取了应对举措。在国内层面,德国优先放弃了《都柏林公约》之个别条款,主动承担起难民申请、登记、造册、审查、甄别和临时安置的责任;增加难民登记与审核人力的投入,创新避难审核模式,提高避难程序审核的效率;为各州合理分配难民安置配额;设置“较安全国家”,拒绝来自“较安全国家”的难民庇护者的申请及就业;投资建设或改建难民营,为各州难民安置及时拨付难民安置款。在欧盟层面,德国积极支持并力图推动欧盟制定和实施统一的难民配额方案;积极支持并主导欧盟与土耳其就难民过境和难民安置等问题达成协议;积极支持对欧洲现行的难民庇护政策与制度进行改革。

**关键词** 欧洲难民危机 欢迎难民政策 较安全国家 欧盟难民配额 难民庇护政策  
DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2016.04.010

---

在史无前例的欧洲难民危机中,德国以其积极主动和友好欢迎的难民接纳政策,给欧洲难民危机打上了深刻的德国烙印。一方面,不仅延续了自冷战以来相对宽松的难民接纳政策的德国传统,而且在欧洲各国和世界面前,树立了崇高的人道主义难民救援的光辉典范。另一方面,德国难民政策赢得了百万难民的青睐,结果导致2015年进入德国境内的难民数量达到了空前的110万人,德国政府、社会面临着难民甄别、安置、接纳和社会融合、非传统国家安全的巨大压力。同时,德

国被欧洲其他国家斥责为“道德帝国主义”,是导致欧洲难民危机的根源<sup>①</sup>。毫无疑问,德国的难民政策遭受着国内层面数以百万计的难民甄别、安置、融合的严峻挑战和国际层面欧洲其他国家在难民接纳问题上的指责和不合作的双重挤压。在此次欧洲难民危机中,德国的难民政策是如何形成和调整的?在应对百万难民问题上,德国在民族国家和欧盟两个层面上,采取了哪些化解欧洲难民危机的举措?本文拟就上述问题,进行深入探讨。

---

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“宗教信仰与流动人口的社会融入研究”(项目号:13JJD730002)、国家民族事务委员会民族问题研究项目“欧洲难民危机研究”(项目号:2016-GMB-043)的阶段性成果。

### 欧洲难民危机中的德国难民政策 实施的三个阶段及其特征

回顾欧洲难民危机在 2015 年的发展历程,我们可以清晰地发现,9 月 2 日叙利亚小难民的死亡事件和巴黎暴恐案、跨年夜的科隆集体性侵案,是欧洲难民危机的两个重要的里程碑。由此,欧洲难民危机的进程被划分为三个阶段<sup>②</sup>。与欧洲难民危机进程紧密相连,德国的难民政策经历了从谨慎对待到开放欢迎、再到逐渐收紧为特征的三个阶段。

第一阶段,从 2015 年 1 月到 2015 年 9 月 2 日,这是德国政府以“谨慎对待”为特征的难民政策的实施阶段。2014 年以来,由于西亚北非国家持续多年的局势动荡和叙利亚内战、伊拉克战争、阿富汗战争、伊斯兰国的崛起等原因,产生了数以千万计的流离失所的国际难民,其中叙利亚国际难民多达 430 万人。由于欧洲国家地缘关系、难民避难传统、移民网络和难民社会福利因素的影响,多数国际难民不畏艰险、涌向欧洲国家。进入 2015 年以来,涌入欧洲地区的难民数量呈陡然激增的趋势,1-7 月,进入欧洲地区的难民数量达到了 34 万人。为此,早在 5 月份,欧盟就提出了解决在希腊和意大利登陆的数万难民的配额方案,对此,德国给予积极支持。尽管按照《都柏林公约》的相关规定,第一责任国的希腊和意大利应负起难民登记、甄别、临时安置的责任。但由于在难民配额上,欧盟各成员国坚持国家利益至上的原则,导致欧盟层面上的难民配额方案无法达成一致意见,致使难民问题久拖不决而愈加严重。此时,德国有一部分公众呼吁政府对数以万计的难民开展人道主义救助,但默克尔领导的德国联邦政府不为所动。默克尔与巴勒斯坦国籍里姆女孩的电视对话,就充分说明了这一点。7 月 15 日,默克尔在录制“生活在德国”电视节目时,一个名叫里姆的巴勒斯坦籍女孩对默克尔总理说,她一家人为等德国的永久居留权已经等了四年,因为父亲作为焊接工的临时签证已经到期,按照德国法律,里姆一家人将被驱逐出境。她非常期望能在德国继续上学,她的德语和英语都非常流利。默克尔总理对此回答道:“我理解你,但是我必须说……政治有时是残酷的。”“你是个特别好的

人,但你要知道,黎巴嫩的巴勒斯坦难民营里可有成千上万的人,要是我们说声‘你们都过来吧’,到时候我们可控制不了局面。”女孩在听到这样的回答后当场痛哭<sup>③</sup>。尽管事后,一些德国政客和民众认为,默克尔总理对难民的态度近乎“冷血”,但默克尔依然坚持自己的难民接纳观点。在这一阶段,德国尽管支持欧盟层面解决亚非难民问题的方案,但这并没有在主权国家层面上主动发挥主导作用,而是寻求欧盟层面上的解决方案。正如默克尔所说,为难民危机找到一个欧盟共同的解决方案,是她执政以来所面临的最大挑战<sup>④</sup>。这种情况一直持续到 9 月 2 日。因此,这一阶段上的德国难民政策实施的基本特征是“谨慎对待”。

第二阶段:从 9 月 2 日叙利亚难民小艾兰在土耳其海滩遇难到 2016 年元旦的科隆集体性侵案,这是德国政府以“开放欢迎”为特征的难民政策的实施阶段,也是德国政府以欧盟一体化的发动机的角色试图主导欧洲国家、特别是欧盟共同应对、集体解决欧洲难民危机问题的时期。由于在难民配额问题上,欧盟各成员国争执不休,无法达成一致意见,致使难民问题愈加严重。此时,德国欲发挥欧盟的主导角色的功能,率先于 8 月 21 日,由联邦移民与难民部发布,不再遵循都柏林公约的第一责任国的原则,而直接接纳难民的登记和临时安置。在德国国内,对难民开放欢迎的政策满足了部分民众要求政府开展人道主义救助的呼声,但也引起了右翼分子和种族主义者的强烈不满。8 月 21 日至 22 日,“德国东部小镇海德瑙连续发生针对难民的示威骚乱,数百名右翼分子和种族主义者与警方发生冲突,造成数十名警察受伤。”<sup>⑤</sup>在国际层面,德国开放欢迎的难民政策,通过互联网和自媒体迅速传播,激励了成千上万的难民,前往德国申请难民庇护。于是,数以万计的难民冲破欧洲共同的外部边界,进入欧洲国家。东欧及东南欧国家如匈牙利、塞尔维亚、马其顿等国家为了防止难民问题的失控,纷纷暂停申报协定,恢复了边防检查,关闭边界口岸,设置了铁丝网,致使数万欲通过塞尔维亚和匈牙利、前往德国避难的难民滞留在匈牙利。这样,难民们不得不冒着生命危险,踏上偷渡的征途,致使难民死亡事件不断上演。8 月 27 日在奥地利的一辆货车上,

发现了70多名难民的尸体。最具有震撼力、并对德国和欧盟的难民政策产生重大影响的是9月2日,叙利亚难民小艾兰死亡的照片,通过互联网迅速传遍全球,由此,对德国的难民政策的实施和转折产生了决定性影响。德国的难民政策实现了谨慎对待向友好欢迎的根本性转折。“9月5日,经过艰难的谈判,默克尔与奥地利、匈牙利领导人达成一致意见,允许滞留在匈牙利的难民进入德国。……在德国国内,多数民众对默克尔的决定表示支持,也主动为难民提供各种帮助,德国国内洋溢着‘欢迎文化’。”<sup>⑥</sup>尽管在这一时期,面对着潮涌般涌入德国的难民潮,联邦政府通过了“避难一揽子法案”,对难民的甄别、安全第三国等进行了重新界定<sup>⑦</sup>,而且在州政府层面存在着众多的安置难民的抱怨,执政党内部就欢迎难民政策也存在着广泛的争论,由此导致“默克尔的民意支持率因其难民政策下滑,由2015年9月的63%下降至11月的49%”<sup>⑧</sup>。但并没有从根本上动摇德国实施友好欢迎的难民政策的实质和根基。这种友好欢迎为特征的难民政策,一直持续到2016年新年的到来。

德国对难民实施友好欢迎的难民政策,有其深厚的文化背景、历史传统和现实考虑。从文化背景来看,二战结束以来,德国将对难民的保护纳入国家的基本法之中,而且对抬头的种族主义思潮和极右翼的极端民族主义,时刻保持着高度警觉和高压态势,对难民始终秉承友好和积极接纳的文化氛围。从历史传统来看,对二战纳粹德国种族主义暴行的反思和抵制以及积极接纳难民,已经成为一种历史传统。二战结束以来,德国始终高举人道主义的旗帜,接纳着世界各地的难民,其接纳的难民数量和提供的社会福利,在欧洲国家中名列前茅。从现实考虑来看,德国具有稳固的国内政治基础和在欧洲中成为事实上的主导力量。乌克兰危机、希腊主权债务危机的成功处置,进一步彰显了德国在欧盟中的主导力量。正因为如此,德国政府在国际舞台上明确宣布:“德国有义务和责任在解决国际冲突中做出应有的贡献,无论是从安全角度还是从人道主义出发,德国不可冷漠旁观。”<sup>⑨</sup>正是基于这样的考虑,德国在难民危机中发挥着欧盟主导力量的作用。

第三阶段:从跨年夜科隆性侵害案至今,这是德

国政府以“逐渐收紧”为特征的难民政策的实施阶段。发生于11月13日的法国巴黎暴恐案,是欧洲难民危机的重要转折点,欧洲国家的政要和民众由此看到了无序涌入欧洲国家的叙利亚难民中的伊斯兰极端分子及其实施的恐怖主义袭击,已经对欧洲国家的非传统国家安全构成了日益严峻的挑战,因此,波兰和匈牙利决定暂停实施难民配额方案。但对西欧国家和欧盟来说,巴黎暴恐案并没有改变积极接纳难民的政策,同样也没有改变德国正在实施的“友好欢迎”的难民政策。“在巴黎恐怖袭击事件发生后,欧盟委员会主席容克曾表示,欧盟的难民政策不会因此而有所改变。德国副总理和联邦内政部长也呼吁,不应利用恐怖袭击事件影响有关难民政策的讨论,将其工具化。”<sup>⑩</sup>尽管德国国内面临着反伊斯兰化的PEGIDA运动、对难民政策的抗议浪潮的高涨和德国执政联盟党内要求改变欢迎难民政策、设置接纳难民的数量上限的主张的压力,但默克尔政府依然坚持不为接纳的难民人数设置上限的欢迎政策,坚称“我们做得到!”。但发生于跨年夜的、由穆斯林移民和难民实施的数百起科隆集体性侵害案,是对德国政府实施的“友好欢迎”难民政策的当头一棒。它彻底改变了德国实施友好欢迎难民政策的民意基础和德国政府在难民政策问题上的“政治正确性”<sup>⑪</sup>的信念。

一方面,德国友好欢迎难民政策的民意基础发生了根本逆转。“许多德国人认为,科隆性侵害案中的亚非难民的所作所为是以怨报德,而且随着科隆事件的持续发酵,德国选民的主流对难民的欢迎态度正在随着科隆性侵害案的调查深入而迅速消逝。”<sup>⑫</sup>“‘德国趋势(Deutschlandtrend)’的调查结果证明了上述观点。2015年9月,有45%的德国人认为接收难民利大于弊,2016年1月,该数据下降至38%;科隆事件后,民众恐惧感上升,要求严格审查难民入境。60%的民众赞同限制入境难民人数,57%支持重新引入欧盟国家间的边境管控,比2015年9月高出12个百分点,过半德国人反对接纳无护照的难民入境。”<sup>⑬</sup>

另一方面,“默克尔面临的更大危机是政治危机。她不仅遭到了反对党的抨击,也面临来自本党‘基督教民主联盟’内部的压力,其盟党‘巴伐利亚州基督教社会联盟’也对她在难民政策上

的一意孤行展开了讨伐。反对党‘德国选择党’则抓住时机宣扬反移民政策。甚至按意识形态倾向应该同情难民的左派政党也出现了部分人的倒戈,如德国极左政党‘左翼党’领导人也公开表示,如果有难民践踏德国的好客精神,他们的确应该被扫地出门。”<sup>④</sup>

在这种强大的民意基础转变和政党内部讨伐的双重压力下,德国政府放弃了友好欢迎的难民政策,而更改为“日益趋紧”的难民政策。“德国自元旦起每日遣返约 200 名难民,大部分人无有效证件,或无意向德国申请庇护,而是希望继续北上瑞典等其他欧洲国家。当中主要来自阿富汗、伊朗、伊拉克或摩洛哥,或为无较大机会获德国庇护的叙利亚人。”<sup>⑤</sup>2016 年 1 月 20 日,德国总统高克在出席达沃斯世界经济论坛所发表的演讲中明确指出,德国政府将制定新的难民政策,限制中东北等地难民大规模进入德国,这不仅是出于伦理上和政治上的需要,而且也是为了国际机能正常运转的需要<sup>⑥</sup>。2 月 25 日,德国议会以 429 票赞成、147 票反对、4 票弃权的表决结果,通过一揽子难民政策新措施,“根据这些措施,德国政府将设立特别中心,加快处理难以获得庇护资格的难民;延长难民家属申请入境团聚的等待时间,部分难民将被禁止在两年内让家人到德国团聚;降低驱逐外国犯罪人员出境的门槛,罪行扩大至性侵、暴力盗窃和人身伤害等。这些措施此前已得到德国总理安格拉·默克尔领导的内阁批准。意在收紧难民政策,控制留在德国的难民人数。”<sup>⑦</sup>至此,德国联邦政府逐渐收紧的难民政策正式实施。

### 欢迎难民政策下的德国对欧洲难民问题的应对

回顾欧洲难民危机的发展进程以及欧洲国家、欧盟为解决欧洲难民问题的行动和努力,可以清晰地发现,无论是在欧洲主权国家的层面,还是在欧盟与国际关系的层面,在解决欧洲难民潮问题上,德国都发挥了举足轻重的关键作用。

#### 1. 民族国家主权视角下的德国应对难民潮的举措

尽管从 2015 年 1 月起,进入欧洲地区的难民呈现出快速增长的态势,到 4 月份,首当其冲、而又不堪重负的希腊和意大利等国,呼吁欧盟尽快建立应急机制,转移安置部分难民。为此,欧盟在

5 月份就难民问题提出了数项建议,“包括建立应急机制,在两年内向其他欧盟国家转移安置 4 万名非法进入意大利和希腊的难民。但是这一提议遭到包括法国在内的多个成员国的反对。”<sup>⑧</sup>“因此,在欧盟层面无法形成协调一致的具体的应对机制和采取可操作的应对举措,而放任其自由发展,最终演变成大量非法移民和难民申请者井喷般地涌入欧洲,直接导致难民危机的出现。”<sup>⑨</sup>由于欧盟层面无法达成有效一致的安置方案,具有强烈责任担当意识的德国,在主权民族国家的层面上,采取了单独行动,以应对欧洲难民潮。

第一,德国放弃了《都柏林公约》第一责任国的相关条款,承担起避难者申请、登记造册、审查、甄别和临时安置的责任。按照《都柏林公约》的相关规定,难民进入欧盟的第一个国家,就是第一责任国。该国就需要承担起难民申请、登记造册、审查、甄别和临时安置的责任。从欧洲难民危机爆发的情况来看,难民首次进入欧洲地区最多的国家是刚刚摆脱主权债务危机的希腊和经济极不景气的意大利。“由于经费匮乏和管理混乱,希腊等国往往不按照都柏林程序和欧盟避难程序的规定作任何登记,也难以按照欧盟《收容条件指令》为难民提供简易安置措施,在多数情况下都是直接将难民打发到其他中北欧国家。”<sup>⑩</sup>由此,造成了数以十万计的难民在欧洲的大地上无序涌动,对欧洲国家和欧盟的非传统安全构成了日益严峻的挑战。在这种背景下,与其他欧洲国家关闭边界、设置铁丝网,拦截难民潮不同,德国移民与难民部于 8 月 21 日宣布,放弃《都柏林公约》的第一责任国的相关条款,德国将承担起难民申请、登记造册、审查、甄别和临时安置的责任。由此,进入德国的难民申请者呈现出急剧增长的态势。德国联邦移民和难民部的数据显示,2015 年 9 月,进入德国、首次申请难民身份的难民申请者就达到了 40487 人,比 8 月份的 33447 人增加了 21%,比 2014 年同期的首次申请者的 16214 人,增加了 149.7%<sup>⑪</sup>。10 月、11 月首次申请难民的人数分别激增到 52730 人、55950 人。

第二,增加难民登记与审核人力的投入,创新避难审核模式,提高避难程序审核的效率。面对数以十万计的难民申请,德国政府采取了如下措施:第一,联邦政府于 9 月 7 日,为移民与难民部

新增了2000人,以应对避难申请审核的人力资源不足的问题。第二,创新避难申请处理的程序。按照以往的程序,难民审核、登记和甄别等需要在多个部门中多次辗转。为了提高避难程序审核的效率,“海德堡专门设立了可以安置5000人的难民登记中心,将整个复杂流程放在同一个地点现场办公,从难民登记、安置、身份证件审核到避难程序,并实施模块化的操作以减少时间消耗。此种做法推出后,大大缩减了避难申请的审理时间,减轻了联邦移民与难民局的负担。”<sup>②</sup>

第三,为各州合理分配难民安置配额。“德国按照各联邦州在分摊财务或者其他资源时的一贯做法,采取所谓的柯尼斯坦分配比例(Königsteiner Schlüssel),按照税收占三分之二、人口占三分之一的标准确定各州分摊比例……2015年的分摊方案是依据2013年的数据制定,其中北威州分摊到的比例高达21%以上,而压力最小的不来梅州仅需承担0.94%的难民配额。”<sup>③</sup>这种分配方案决定了难民的安置配额不是在各州的均匀分布,这也让承担难民配额较多的州政府承担了更大的难民安置压力。

表1 2015年德国各联邦州难民分摊比例

联邦州	分摊比例	联邦州	分摊比例
北威州	21.24052%	石荷州	3.38791%
巴伐利亚州	15.33048%	勃兰登堡州	3.08092%
巴符州	12.97496%	萨安州	2.85771%
下萨克森州	9.35696%	图林根州	2.74835%
黑森州	7.31557%	汉堡	2.52738%
萨克森州	5.10067%	梅前州	2.04165%
柏林	5.04557%	萨尔州	1.21566%
莱法州	4.83472%	不来梅	0.94097%

数据来源:Katrin Hirsland: Flucht und Asyl: Aktuelle Zahlen und Entwicklungen, Aus Politik und Zeitgeschichte 25/2015, p. 23.

第四,设置“较安全国家”,拒绝来自“较安全国家”的难民庇护的申请及就业。2015年9月份以后,面对数以万计等待临时安置的难民庇护申请者 and 堆积如山的难民申请材料,德国政府通过设置“较安全国家”的方式,收紧了原先宽松的难民政策。具体做法是:“阿尔巴尼亚、科索沃和黑山将被晋级为所谓的‘较安全国家’。目的是让这些来自这些国家的避难申请者尽快重返家乡。此

外,2015年9月1日之前从这些国家来到德国的申请避难者,均不得在德国工作。由此,德国将难民庇护的重点国家确定在叙利亚,叙利亚难民由于国内发生内战,几乎全部认定具有避难权,且并不执行‘都柏林程序’,而是采取快速程序认可其避难身份。”<sup>④</sup>为了进一步遏制日益增长的难民庇护申请的数量和规模,德国于2016年1月又将阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯等国家列为安全国家<sup>⑤</sup>。这样,德国政府不仅提高了难民庇护申请的审核效率,而且通过设定安全国家的方式,大大减少了来自叙利亚国家以外的其他国家的难民庇护申请者的数量。

第五,投资建设或改建难民营,联邦政府为各州难民安置及时拨付难民安置款。德国启动了所有的难民营,接纳难民。由于需要安置的难民规模巨大,现有的难民营无法满足难民安置的现实需求,德国政府及州政府一方面,派出警力,维持难民庇护中心的秩序,另一方面,启用了一些不常用的设施,如废弃的兵营,改建成难民营。同时,联邦政府拨款5亿欧元,在相关的州建设新的难民营。另外,按照每人每月670欧元的安置标准,为各州及时拨付难民安置款。按照2015年德国接纳110万难民的数量计算,联邦政府为解决难民安置问题至少出资50亿欧元。德国联邦政府从2016年1月1日开始,各州将从联邦政府那里“还将额外获得3.5亿欧元的资金用于安置无成人陪伴的未成年难民。2019年以前,各联邦州可从联邦政府每年获得5亿欧元的资助用于建造福利房。”<sup>⑥</sup>刚刚公布的2017年预算计划显示,将支出100亿欧元(合112亿美元)用于应对难民危机。财政部长朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)表示,今年德国预计将新增难民80万,2017年为60万。这一财政预算也是为劳动力市场计划和更多的儿童日常救助中心提供额外的资金支持<sup>⑦</sup>。

2. 德国积极参与和主导欧盟层面上的应对难民潮的努力

德国一方面快速甄别和安置在德国提出难民庇护的申请者,另一方面,积极参与并充分发挥其在欧盟中的主导作用,力图在欧盟层面上达成并执行解决欧洲难民危机的具体方案。限于篇幅,在此仅关注其三个方面。

首先,德国积极支持并力图推动欧盟制定和

实施统一的难民配额方案。德国总理默克尔清晰地认识到,单凭德国的努力无法解决欧洲难民问题,难民危机唯有在欧盟层面上才能得到有效的解决。因此,德国积极参与和推动欧盟层面达成解决难民危机的方案。由于欧盟成员国在应对难民危机问题上出现内部分裂与相互指责,德国尽管积极参与和支持欧盟的方案,但由于缺乏欧洲一体化发动机之一的法国的支持,最终没有形成具有可操作性的具体方案。在这种背景下,德国便以一国之力,于2015年8月单独实施了欢迎难民的政策,在欧盟各成员国中,树立了崇高的人道主义救援的光辉典范。但德国并没有放弃在欧盟层面上达成解决难民危机的一致方案的努力。因此,当9月9日,欧盟委员会主席容克提出“‘一揽子’措施来应对‘二战’以来欧洲面临的最为严峻的难民危机”时,就立即得到了德国政府的支持。默克尔总理明确表示,德国可以接纳更多的难民。欧盟的一揽子措施“包括22个欧盟成员国共同‘分担’16万难民,加快难民申请的速度,提高‘遣返’机制的效率,并从根源上解决难民逃离故土的深层次问题……欧盟成员国中,英国、爱尔兰、丹麦、希腊、意大利和匈牙利不在该计划之中。”<sup>⑧</sup>最终,“欧盟成员国内政部长于9月22日投票通过了转移安置意大利、希腊等国境内12万外来难民的方案。”<sup>⑨</sup>实际上,德国以其率先垂范的救助难民的人道主义政策和行动,在不同程度上给对难民人道主义救助不力和拒绝接纳难民的部分欧洲国家施加了国际舆论的巨大压力,这是欧盟在各成员国激烈争吵、相互指责之后,最终达成难民配额方案的重要成因。尽管由于某些东欧国家的反对和抵制,该方案实施的效果有限。但由于有欧洲一体化发动机的德国和法国的支持,该方案依然在艰难推进。

其次,德国积极支持并主导欧盟与土耳其就难民过境与难民安置问题达成协议。2015年,欧洲接纳了大约110万难民庇护申请者,其中80%以上的难民是经过土耳其进入希腊及欧盟的。为此,德国总理默克尔,早在2015年10月,就主动访问了土耳其,分别与土耳其总统埃尔多安和总理达武特奥卢举行了会谈,取得了一致意见:“德国将支持加快土耳其加入欧盟谈判和土耳其公民免签证入欧谈判,同时与土耳其在允许叙利亚难

民重返土耳其问题上加强合作。”正如默克尔在12月14日基民盟党代会上所言,难民危机对欧洲是一个历史性的考验。在欧洲国家中,德国是承担难民安置问题压力最大的国家,没有哪个国家像德国那样,期望欧盟层面达成与土耳其在难民问题上的合作。因此,由德国主导的欧盟与土耳其的谈判,最终于2016年3月18日在布鲁塞尔就如何合作解决难民危机签署协议,主要有九个方面的内容,涉及在欧洲国家的难民遣返和安置相关安排。新协议有两个亮点,一是依据新达成的协议,欧盟将在2018年以前追加难民安置资金30亿欧元。二是执行一对一的换人方案,“即土耳其每接收一名经土耳其入境希腊‘无合法庇护权’的难民,欧盟成员国便接受并安置一名土耳其境内叙利亚难民。该方案旨在实现难民入欧的‘合法性’和‘可控性’。”<sup>⑩</sup>该协议于3月20日正式生效。尽管这份协议只是欧盟应对难民危机综合战略的一部分,但无疑是极其重要的组成部分。毫无疑问,德国政府对土耳其现政府态度和对土耳其入盟态度的转变,是德国主导的欧盟与土耳其达成难民问题协议的基本条件。而德国的主导和欧盟各成员国的共同利益是欧盟与土耳其达成难民问题协议的核心因素。

最后,德国积极支持对欧洲现行的难民庇护政策与制度进行改革。欧盟目前实施的难民庇护政策与制度主要有:2001年的《临时保护指令》、2011年的《庇护资格指令》、2013年的《收容条件指令》、2013年的《都柏林规章》和2013年的《庇护程序指令》以及《关于难民地位的公约》及其附加议定书,其核心政策是《都柏林公约》。“根据目前的都柏林制度,难民最先入境的欧盟国家负责处理他们的庇护申请。但这一波自2015年夏季掀起的难民潮数量庞大,给负责处理庇护申请的欧盟边境国家如希腊和意大利造成沉重压力,大量的难民也自行前往德国、瑞典等较发达的欧盟国家。”<sup>⑪</sup>致使《都柏林公约》、尤其第一责任国的原则完全失效,迫使包括德国、奥地利及东欧国家至少8个欧盟成员国暂时恢复了边防检查制度,从根本上破坏了申根原则。因此,对包括《关于难民地位的公约》和《都柏林公约》进行改革,已成为欧盟的当务之急。2015年12月27日,丹麦首相拉斯穆森指出,在欧洲面临着自第二次世

界大战以来最严重的移民危机的情况下,联合国难民公约应该有所改变。“如果一个人从战乱的祖国逃到土耳其,并且在那里居住了两年到三年,他是否还可以再到欧洲其他国家寻求难民身份呢?根据现在的联合国难民公约,这种方法是可行的。但是,我认为我们有必要就类似问题进行重新的讨论。”<sup>④</sup>在欧盟层面,面对在希腊和意大利等地中海沿岸国家愈演愈烈的难民危机,欧盟委员会在2015年8月就曾呼吁尽快修改《都柏林公约》,建立协调一致的、具有约束力的难民配额制度,以缓解地中海沿岸国家如希腊和意大利等国家的难民抢滩压力。由于东欧国家的反对,难民庇护制度改革方案迟迟不能出台。但对现有的难民庇护制度改革,却一直在默默前行。2016年2月25日,在布鲁塞尔召开的欧盟内政部长会议上又进一步讨论了两个重要问题,一是关于建立欧洲边境和海岸警卫队的建议,二是关于对通过欧盟外部边境的人员实施系统性检查的建议<sup>⑤</sup>。这就向欧盟的难民庇护制度改革迈出了重要一步。3月16日,欧洲议会民权委员会提议在欧盟建立集中的难民登记和申请审查制度。3月17日,欧盟外交和安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼明确表示:“欧盟国家无法单独应对难民危机,欧盟国家单独的难民政策意味着失败,而欧洲共同政策和手段将为我们带来成功。”<sup>⑥</sup>其实,在欧洲国家中,德国比其他国家更迫切需要对现有的难民庇护制度改革,因此,欧盟的难民庇护制度改革方案立即得到了德国的支持和欢迎。于是,欧盟委员会于4月初提出了新的难民庇护制度改革方案,以改变目前由德国、瑞典等少数几个发达国家负责难民安置这种既不公平,也无法持续的做法。改革方案包括两个选项,其中一个改革选项是保留现行的都柏林制度,但如果某个成员国面对突如其来的难民潮,欧盟可通过一个‘公平机制’重新分配难民。第二个选项是根据各成员国的人口和财富等,自动分配它们应收容的难民。<sup>⑦</sup>大部分国家支持第一个选项;第二个选项则获得已经接收大批难民的德国和瑞典的支持。显而易见的是,无论那一方案,都是对现行的不可持续的欧盟难民庇护制度的改革。在某种程度上,都是由28个国家共同承担难民收容的责任、而不是由德国独自接纳110万难民。正

因为如此,欧盟的难民庇护制度改革方案受到了德国政府的欢迎和支持。沿着这一方向,欧盟各国接下来的讨论就是如何分配难民配额的问题了。欧盟历来有通过内部的相互妥协而寻找到共同利益的支点、从而达成一致意见的传统和机制。有德国的鼎力支持,欧盟的难民庇护制度的改革有可能最终取得成功。

## 结 论

回顾欧洲难民危机中德国的难民政策,可以清晰地发现,德国实施的难民政策经过了“谨慎对待”到“友好欢迎”再到“逐渐收紧”的调整过程。德国“过高估计了自身解决难民问题的能力,也过低估计了许多欧盟成员国的不合作态度。”<sup>⑧</sup>自2015年至今120多万难民的进入,让德国承受了巨大的难民接纳压力。为此,德国从国内和欧盟两个层面采取了应对难民潮的举措。在国内层面,德国首先放弃了《都柏林公约》的第一责任国的相关条款,承担起难民申请、登记造册、审查、甄别和临时安置的责任;增加难民登记与审核人力的投入,创新避难审核模式,提高避难程序审核的效率;为各州合理分配难民安置配额;设置“较安全国家”,拒绝来自“较安全国家”的难民庇护者的申请及就业;投资建设或改建难民营,为各州难民安置及时拨付难民安置款。在欧盟层面,德国积极支持并力图推动欧盟制定和实施统一的难民配额方案;积极支持并主导欧盟与土耳其就难民过境和难民安置等问题达成协议;积极支持对欧洲现行的难民庇护政策与制度进行改革。尽管如此,欧洲难民危机对德国和欧盟的冲击所产生的消极影响依然没有削减。直到今天,包括德国在内的欧洲国家依然是在民族国家的层面对涌入的难民潮采取单独行动,而且欧盟成员国内部依然在狭隘的国家利益和共同的欧盟利益的平衡问题上纷争不断。实际上,欧洲国家只有联合起来,应对当前的难民危机,并且共同努力,与难民产生国、难民过境国、联合国难民署和国际社会密切合作,从根本上消除难民问题产生的社会根源,才能最终消解欧洲难民危机、解决欧洲难民问题。正如联合国难民事务高级专员古铁雷斯所说,欧洲国家不能再以单打独斗的方式应对这一危机,“没有哪个国家能够独立支撑,也没有哪个国家

可以推卸其责任”。对包括德国在内的欧洲国家和欧盟来说,以责任、团结和信任为基础实施一项化解难民危机的长期的共同战略,是解决欧洲难民问题的唯一途径<sup>④</sup>。☞

- ①青木、徐珍珍:《欧洲四国拒绝难民分摊计划 称德国“道德帝国主义”》,中国青年网,http://news.youth.cn/gj/201509/t20150924\_7149037.htm. 访问日期:2016-02-21。
- ②宋全成:《欧洲难民危机:进程、特征与近期发展前景》,《山东社会科学》2016年第2期。
- ③新华社:《“冷血”默克尔“说哭”难民女孩》,新浪网,http://news.sina.com.cn/o/2015-07-18/132932121916.shtml. 访问日期:2016-02-25。
- ④⑥郑春荣、周玲玲:《德国在难民危机中的表现、原因及影响》,《德国研究》2015年第6期。
- ⑤新华社:《汹涌难民潮 欧洲各国啥想法?》,网易新闻,http://news.163.com/15/0824/08/B1P54R8M00014JB5.html. 访问日期:2016-02-23。
- ⑦Asylrecht wird verschafft. Bundesrat stimmt fuer Asylpaket. http://www.Tagesschau.de/inland/bundestagasylgesetze-107.html. 2016-02-29。
- ⑧黄萌萌:《德国开放性难民政策的成因与挑战》,《理论视野》2016年第1期。
- ⑨Von der Leyen, Ursula “Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014”, Bundesministerium der Verteidigung. http://www.nato.diplo.de/contentblob/4123416/Daten/3885836/redevdleyensiko2014.pdf. 2016-03-02。
- ⑩孙进:《巴黎恐怖袭击对欧洲难民政策有何影响?》,《新京报》2015年11月23日。
- ⑪伍慧萍:《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1期。
- ⑫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。
- ⑬黄萌萌:《科隆性侵案成为德国收紧难民政策的导火索》,网易新闻,http://news.163.com/16/0119/17/BDN6HJ400014JB6.html. 2016-03-03。
- ⑭《科隆事件与欧洲移民政策走向》,海外网,http://opinion.haiwainet.cn/n/2016/0117/c345437-29559328.html. 2016-03-03。
- ⑮中新社:《默克尔因科隆性侵案遭压力 德每日遣返200难民》,中国新闻网,http://www.chinanews.com/gj/2016/01-13/7713729.shtml. 2016-03-04。
- ⑯余鹏飞:《德国总统高克:必须限制中东等地难民大规模入境》,环球网,http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-01/8419954.html. 2016-03-04。
- ⑰新华社:《德出新政限难民人数》,新浪新闻,http://news.sina.com.cn/w/2016-02-27/doc-ifxpvut3515111.shtml. 2016-03-05。
- ⑱新华社:《中东欧四国拒绝欧盟摊派难民份额》,网易新闻,

http://news.163.com/15/0905/18/B2P6ISCA00014JB5.html, 访问日期:2015-11-30。

- ⑲宋全成:《欧洲难民危机:结构、成因和影响分析》,《德国研究》2015年第3期。
- ⑳伍慧萍:《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。
- ㉑Asylgeschäftsstatistik, für den Monat September 2015, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201509-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\_\_blob=publicationFile. 2016-03-05。
- ㉒⑳㉑伍慧萍:《欧洲难民危机中德国的应对及政策调整》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2016年第2期。
- ㉓中新社:《移民危机:德国计划收紧难民庇护申请》,中新网,http://www.chinanews.com/gj/2016/01-29/7739689.shtml. 2016-04-08。
- ㉔中新社:《德国去年接收百万难民财政不堪重负 2016 如何应对?》,中新网,http://www.chinanews.com/gj/2016/01-03/7698399.shtml. 2016-03-28。
- ㉕《德国 2017 年预算出炉 扩大难民和安全支出》,中金网,http://news.cngold.com.cn/20160324d1702n66244315.html. 2016-03-24。
- ㉖中新社:《欧盟成员国将共同“分担”难民》,网易新闻,http://3g.163.com/ntes/special/0034073A/wechat\_article.html?from=special&docid=B33SLRD100014JB6。
- ㉗《匈牙利向欧洲法院递交诉讼状反对欧盟强制分摊移民》,中国新闻网,http://www.chinanews.com/gj/2015/12-04/7655056.shtml. 访问日期:2016-01-02。
- ㉘《欧洲难民协议已生效》,中金网,http://www.cngold.com.cn/stock/20160322d1983n66005083.html. 2016-04-08。
- ㉙中新社:《欧盟提成员国分担难民新方案 对庇护制度改革》,中新网,http://www.chinanews.com/gj/2016/04-08/7826914.shtml. 2016-04-09。
- ㉚《丹麦首相建议修改联合国难民公约》,人民网,http://world.people.com.cn/n1/2015/1228/c1002-27987127.html. 2016-04-09。
- ㉛《百万难民将至 欧盟移民体系恐面临“全面崩溃”》,《新闻晨报》2016年2月27日。
- ㉜朱佩:《欧盟代表:欧盟国家无力独立应对移民危机》,《环球时报》2016年3月18日。
- ㉝中新社:《欧盟提成员国分担难民新方案 对庇护制度改革》,中新网,http://www.chinanews.com/gj/2016/04-08/7826914.shtml. 2016-04-09。
- ㉞刘素云:《联合国难民署高级专员就欧洲难民危机发表声明》,网易新闻,http://news.163.com/15/0905/10/B208S6CB00014JB5.html. 2016-04-09。

作者简介:宋全成,法学博士,山东大学移民研究所所长、哲学与社会发展学院副院长、社会学系教授、博士生导师,qcsong1964@126.com。济南,250100

〔责任编辑:成婧〕