

试论欧洲难民问题与欧盟难民政策^{*}

田 焯

内容提要 面对难民问题,欧盟协调各成员国制定了都柏林公约和一系列法令、条约,出台了难民认定及处理难民事务的统一标准,设立了欧洲难民基金,建立了数字指纹识别系统,在形式上统一了欧盟各成员国的难民认定及处理程序,但由于欧盟各成员国认为难民政策是具有主权性质的专属管辖的事务,他们不愿意将管理权限全部让渡给欧盟,欧盟实质上尚未建立完全统一的难民政策,并未在消除难民问题产生的根源方面做出有效努力,因此在难民危机中应对乏力。在此背景下,难民问题使欧盟内部矛盾重重,对欧洲一体化的发展产生了消极影响。

关键词 难民 欧盟 政策

二战后特别是 20 世纪 90 年代以来,来自北非、西亚、中东等地区大量的难民群体涌入欧洲(主要是西欧,下同),他们有着不同的政治思想及文化背景,其中许多难民认同伊斯兰文明,这种异质文明伴随着难民的到来对欧盟及其成员国的政治、经济、文化和社会安全等方面产生了重要影响,还影响着欧盟内部的民族整合与构建。由于难民问题是民族国家内带有主权性质的专属管辖的事务,成员国不愿意将管理权限让渡给欧盟,导致欧盟至今尚未建立统一的难民政策。

欧盟的难民问题可以分为两个阶段,第一阶段是从二战结束后至冷战结束前,这一阶段主要是政治难民;第二阶段是从冷战结束后至目前,这一阶段主要是战争难民。冷战后局部战争的频繁爆发,出现了大量涌入欧盟成员国的战争难民,不仅引发了国内民族主义情绪的高涨,同时,各成员国在处理难民问题上存在的巨大分歧,也对欧盟的团结和统一产生了负面影响,这些因素都不利于欧洲一体化的深入发展。例如,2016 年 6 月,英国举行了脱离欧盟的公投,支持脱欧选民票数约 1740 万票,约占总投票数的 51.89%,^①最终决定脱离欧盟,其中难民问题是导致英国脱离欧盟的重要原因。

针对欧洲难民问题及其影响,国内一些专家学者发表了自己的观点。大多数学者认为欧洲难民问题对欧洲一体化造成了严重的负面影响,例如孙博提出:难民危机使本来就并不一致的西欧和中东欧之间的鸿沟进一步扩大,不仅对欧洲各国的国内政治和社会生态造成影响,同时对欧洲一体化也产生了影响。^②宋全成提出:欧洲难民危机进一步加剧了欧洲联盟政治根基的脆弱性,让欧盟基本的价值理念遭受重大冲击,疑欧主义政党迅速崛起,欧盟面临着解体的巨大风险。^③刘益梅认为:欧洲难民危机使二战后长期遭受压制的民粹主义思潮和民粹主义政党东山再起,欧洲地区掀起

* 本文为国家社科基金一般项目“城镇化背景下各民族跨区域大流动及其影响研究”(15BMZ084)阶段性成果。

① 夏晓《超半数投票者支持英国“脱欧”,卡梅伦宣布将辞职》,载 http://news.xinhuanet.com/2016-06/24/c_1119107830.htm, 2016 年 6 月 24 日。

② 孙博《东欧与西欧矛盾再现:难民问题分裂欧盟》,载《新西部》(理论版)2016 年第 9 期。

③ 宋全成《欧洲难民危机政治影响的双重分析》,载《欧洲研究》2016 年第 1 期。

了一股民粹主义复兴浪潮,这将会对欧盟的发展产生影响。^① 黄文叙认为:2015年9月以来一波又一波的难民潮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。^② 赵海博也认为难民问题使欧盟内部矛盾重重。^③ 国外的学者也有相同的观点,巴切尔认为难民危机影响了欧盟的发展。^④ 迪亚可奴认为难民危机可能会使欧洲一体化走向倒退。^⑤ 从目前可以检索到的论文来看,国内外相关论文大多论述难民问题对欧盟产生的影响,较少分析欧盟的难民政策。因此,本文在总结相关研究的基础上,通过梳理欧盟难民政策的具体内容,剖析欧盟难民政策存在的问题和缺陷,力图从多视角、多维度、多方面分析欧洲难民问题及其难民政策,从而探讨其对欧盟的整合与发展产生的影响。

一、欧洲难民问题

根据1951年联合国通过的《关于难民地位的公约》(Convention Relating to the Status of Refugees)以及1967年联合国修订的《关于难民地位的议定书》(Protocol Relating to the Status of Refugees)规定:难民是指这样的人或人群:他们因种族、宗教、国籍、社会团体背景或政治见解而担心被迫害而脱离本国,出于畏惧而不能或不愿意受本国的保护,因而留在其他国家,并且不能或者不愿意返回本国。^⑥ 按照难民产生的原因,可以将难民分为政治难民、经济难民、战争难民、种族难民、宗教难民、自然灾害难民等。

欧洲难民问题的发展经过了一个长期的历史过程。有史可考的欧洲第一波“难民潮”发生于公元4世纪。由于匈奴人入侵东欧,东欧的原住民日耳曼人、斯拉夫人和凯尔特人涌向罗马帝国,掀起第一波难民潮,这段历史在欧洲被称为“蛮族入侵”。^⑦ 第二波难民潮发生在一战之后,德国、奥匈帝国、奥斯曼帝国和保加利亚战败以及俄罗斯发生的十月社会主义革命导致大量的难民迁徙至西欧等国。第三波难民潮出现在二战后,按照这一时期难民的主要构成,可以将其分为两个阶段。

(一) 二战结束后至冷战结束前(1945—1991年)

从二战结束后至冷战结束前这一时期来到欧洲的难民主要为政治难民。二战结束后,战争造成的欧洲青壮年劳动力的大量伤亡,西欧面临人力资源短缺的困境,西欧各国开始采取宽松的移民政策吸引和招募外籍劳工。在此背景下,得益于良好的经济形势和福利制度,来自波兰、匈牙利、南斯拉夫、保加利亚、罗马尼亚、捷克斯洛伐克、阿尔巴尼亚等东欧和其他社会主义国家的非法移民开始涌向西欧。这部分非法移民大多以难民的身份进入西欧,虽然1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》对难民身份进行了严格的规定,按照这些规定,上述来自东欧和其他社会主义国家的非法移民申请难民身份,不应该被认可和接纳。但由于冷战思维的影响,西欧国家几乎全部以政治难民的身份接纳了这类非法移民,这些“政治难民”还受到了西欧国家的政党、政府和社会民众的热烈欢迎。

① 刘益梅《难民危机与欧洲民粹主义崛起探析》,载《学海》2016年第4期。

② 黄文叙《欧洲难民问题的严重性及出路》,载《现代国际关系》2017年第2期。

③ 赵海博《难民问题让欧盟内部矛盾重重》,载《文汇报》2016年3月8日第8版。

④ Martin Altemeyer-Bartscher, "On the Distribution of Refugees in the EU" *Intereconomics*, vol. 51, no. 4, 2016.

⑤ Laura Diaconu, "The Refugees And The Economic Growth In The Eu States: Challenges And Opportunities", Centre for European Studies Working Papers, vol. VII, no. 4, 2015.

⑥ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees", Geneva, Switzerland: Communications and Public Information Service, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

⑦ Hans Delbruck, *The Barbarian Invasions*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1990, p. 24.

从正反两方面来看,这一阶段进入欧洲的难民,一方面为战后西欧经济和社会发展提供了重要劳动力资源,促进了欧共体及其成员国的发展;另一方面,难民的进入也改变了欧共体成员国的族群构成,一些传统的民族国家如法国、德国等国内族群构成也悄然发生变化,主体民族的人口比例开始下降。在这一阶段,由于冷战造成的资本主义阵营和社会主义阵营两大军事集团的对立,各自阵营对彼此的国界进行了严格的管控,从东欧等社会主义国家跨越阵营到西欧等资本主义国家申请政治难民的非法移民总量并不太多,因此没有对西欧国家的政治制度、文化认同等造成强烈冲击,对欧洲一体化发展影响有限。

(二) 冷战结束后至目前(1991—2017年)

从冷战结束后至目前来到欧洲的难民主要为战争难民。冷战结束后,随着社会主义阵营的解体,国际格局呈现出一超多强的特点,世界多极化趋势进一步加强。在这一时期,由于地区性局部战争的频发以及恐怖主义的影响,欧洲的难民数量急剧增加。这一时期内发生的局部性战争和武装冲突主要有巴以冲突、两伊战争、波黑战争、车臣战争、阿尔巴尼亚动乱、科索沃内战、阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争、克里米亚冲突、叙利亚内战,等等。这些战争和冲突事件制造了大量的战争难民,其中很大一部分进入了欧洲。例如,1992年爆发的二战后欧洲规模最大的一次局部战争——波黑战争导致200多万人沦为难民,约有70万难民进入欧洲,仅德国就收留了32万;^①1997年阿尔巴尼亚发生了动乱,约有1.3万名难民进入了意大利。^②进入21世纪以来,特别是“阿拉伯之春”后,进入欧洲的战争难民进一步增加,美国皮尤研究中心最新调查数据显示,2015年约有130万难民在欧洲申请庇护,打破历史最高纪录。2016年约有120万难民在欧洲申请庇护。^③从近两年相关统计数据可以看出,在欧洲申请庇护的难民人数开始减少,其原因在于2016年3月欧盟与土耳其达成难民接纳协议,同时欧盟多国采取关闭边境的措施,因此2016年抵达欧洲的难民人数有所下降。这一阶段进入欧洲的难民,不仅数量多,而且成分非常复杂。既有来自东欧地区的难民,也有来自北非、西亚和中东地区的“地中海难民”,其中穆斯林族群占相当大的比重。这部分难民群体进入欧洲后,其影响远远大于二战后到冷战结束前这一阶段的难民。这一时期欧洲经济发展放缓,安置大量难民不仅需要规模庞大的费用,消耗欧盟及相关安置国的财力,而且影响了就业率,引发了种族主义和排外势力的高涨。伴随着大规模难民群体带来的异质文化,建立在欧洲文化认同基础上的欧洲一体化的发展也受到了一定程度的冲击。

二、难民问题对欧盟及其成员国的影响

欧洲难民问题对欧盟及其成员国的影响主要体现在政治、经济、文化、社会安全等四个方面。

(一) 对欧盟及其成员国政治的影响

作为民选政府,在对待难民问题时,欧盟及其成员国比较在意社会民众的意见。难民问题是各党派竞选的核心议题之一,短时间内大量难民的涌入,必然会对欧盟及其成员国国内普通民众的生活产生一定的影响,由此产生了代表不同阶层利益的政党在对待难民问题上的分歧。欧盟成员国国内代表民族主义的极右翼政党往往从维护本民族利益出发,排斥难民进入本国,以此赢得了部分社会民众的支持,使欧盟成员国政局变化莫测。

^① 江亚平《波黑难民返乡难》,载《瞭望》,1996年第26期。

^② 刘儒庭《阿尔巴尼亚难民涌入意大利》,载《瞭望》,1997年第17期。

^③ Phillip Connor, "European Asylum Applications Remained Near Record Levels in 2016", <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/15/european-asylum-applications-remained-near-record-levels-in-2016/>, 2017年3月15日。

在英国通过全民公投而退出欧盟这一事件中,难民问题是其导火索。法国《费加罗报》网站刊登了一篇作者为弗洛朗坦·科隆的文章《英国人想离开我们的五个理由》。文章说第一个理由就是为了更好地控制移民。^①难民危机使英国政府对移民的管制愈加失控,欧盟出台的难民分摊政策要求英国接受大量的难民,英国民众对此充满反感,认为这一政策严重威胁了英国的安全。在此背景下,英国极右翼政党开始活跃,形成了广泛的社会影响力。例如成立于1993年的英国极右翼政党英国独立党(United Kingdom Independence Party),以反对欧洲一体化、反对难民、移民进入英国为主张,该党在2014年欧盟28国举行的欧洲议会选举中一举成为欧洲议会中英国第一大党,并在克拉克顿镇举行的国会选举中赢得了60%的选票。^②在难民危机中,这类极右翼政党鼓动民众排斥难民,脱离欧盟,从而形成了强大的影响力,最终导致英国脱离欧盟。

除英国外,在难民危机中,其他欧盟国家也面临着极右翼势力高涨的局面。例如成立于1964年的德国极右翼政党国家民主党(Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands),主张成立“纯种德国人”的德国,极端仇视难民和外来移民,在2004年萨克森自由州举行的选举中,国家民主党获得了9.2%的选票,并且自1968年以来第一次进入州议会,获得了12个议会席位;在2006年梅克伦堡——前波莫瑞州举行的选举中,国家民主党获得了7.3%的选票,获得了6个议会席位。^③德国的另一极右翼政党——德国选择党(Alternative für Deutschland)也在难民危机中表现突出,在2016年3月进行的地方议会选举中,德国选择党在萨克森—安哈尔特州、莱茵兰—普法尔茨州、巴登—符滕堡州均轻松跨过进入州议会所需5%支持率的门槛,在萨克森—安哈尔特州,该党更取得了24%选票的惊人结果,打败了默克尔领导的基督教民主联盟。^④

成立于1972年的法国极右翼政党国民阵线(French Front National),一贯反对外来移民和难民进入法国,代表着法国极端民族主义思潮,极力煽动民众的排外情绪。在2002年的总统选举中该党候选人让·玛丽·勒庞位列第二名,在2012年的总统选举中该党候选人玛丽娜·勒庞仅排在左右两大主流政党之后,位列第三名。^⑤该党在2014年欧洲议会选举中获得约24%的选票,在法国位居第一。2017年4月,法国总统选举第一轮投票中,该党候选人玛丽娜·勒庞获得了21.30%的支持率,仅比在第二轮投票中获胜当选为现任总统的埃马纽埃尔·马克龙少了不到3个百分点。此外,成立于2012年的捷克右翼政党“ANO2011”党,也坚持反对难民进入捷克,支持关闭欧洲边界,拒绝接受欧盟的难民配额政策。2017年10月,“ANO2011”党获得了200个议会席位中的78席,赢得优先组阁机会。^⑥从以上事例不难看出,欧盟成员国受到了难民危机的冲击,引发了一系列的社会问题,从而对欧盟成员国的政治走向产生了重要影响。

从欧盟层面来看,难民问题还引发了欧盟境内许多民众的排外情绪,持反难民、反欧盟观点的政党力量急剧上升。最为突出的表现是2014年的欧洲议会大选,极右翼政党赢得的席位较上次陡涨3倍,占据欧洲议会的1/5,创下了自1979年欧洲议会实行直选制度以来的最高纪录。^⑦法国、

① 《法媒盘点英国人想脱离欧盟的五个理由》,载 column.cankaoxiaoxi.com/2016/0222/1082023.shtml, 2016年2月22日。

② Huntley and Dana, “2015: British History Informs the Present”, *British Heritage*, vol. 36, no. 2, 2015.

③ Robert Ackermann, “Warum die NPD keinen Erfolg haben kann—Organisation, Programm und Kommunikation einer rechtsextremen Partei”, *Opladen*, vol. 21, no. 3, 2012.

④ 何梦舒《德国右翼政党在地方议会选举中表现强劲》,载 world.huanqiu.com/hot/2016-03/8704220.html, 2016年3月14日。

⑤ 彭妹祯《法国极右政党“国民阵线”缘何强劲崛起》,载《当代世界》2014年第12期。

⑥ 《捷克右翼政党赢得议会选举,亿万富豪有望成总理》,载 news.xinhuanet.com/world/2017-10/23/c_129724847.htm, 2017年10月23日。

⑦ T Vlandas and D Halikiopoulou, “Risks, Costs and Labour Markets: Explaining Far Right-Wing Party Success in European Parliament Elections”, *Jems Journal of Common Market Studies*, Oct., 2015.

英国、丹麦和希腊等四个国家,以民族主义、民粹主义、排外主义为特征的政党均在本国得到最多的选票,而在接纳难民较多的德国、瑞典、奥地利、意大利、比利时、匈牙利、西班牙、芬兰等8个国家,此类政党也赢得了相当多的选票。

(二)对欧盟及其成员国经济的影响

从20世纪50年代至80年代,欧共体及其成员国步入高速发展的黄金期,在这一时期,难民的到来为欧共体及其成员国的经济发展提供了充足的劳动力资源。但自20世纪90年代以来,欧盟及其成员国面临着人口老龄化、经济全球化、信息技术革命、环境变化等诸多挑战,经济增长趋缓甚至陷入停滞状态,特别在遭受2008年全球性的金融危机以及之后发生的欧债危机后,欧盟经济长期处于不景气状态,导致失业率长期居高不下。而这一时期内从西亚、北非等地出逃的难民大规模涌入欧洲,欧盟及其成员国的失业问题雪上加霜。此外,难民的大量涌入加重了相关难民接纳国的财政负担。一方面,难民接纳国需要花费大量的财力建设难民营,同时还需要为难民提供各种生活必需品;另一方面,难民接纳国需要为难民提供医疗、卫生、教育等方面的服务,这也需要大量的财政开支。

据统计,欧盟国家每年在每一位难民身上平均要花费数千至上万欧元,2015年德国用于安置难民的联邦财政预算由原来的10亿上升到70亿欧元,法国每年在每一位难民身上平均花费8000多欧元,^①2015年英国支出相当于国内生产总值0.7%的资金投入援助。^②据欧盟委员会的统计,欧盟承诺2015年和2016年用于解决难民危机的资金总额高达92亿欧元。为兑现承诺,欧盟对2015年财政预算进行了两次调整,额外拨付8900万欧元预算承诺及7660万欧元预算支出,还决定再次增加4亿多欧元预算承诺以及5700万欧元预算支出。^③巨额的财政支出给欧盟带来了沉重负担,对欧盟及其成员国的经济发展产生了负面影响。同时,大量的难民进入欧盟国家,有些难民非法就业,这也影响了欧盟国家的就业率。

(三)对欧盟及其成员国文化的影响

欧洲难民群体中有很一部分属于穆斯林族群,伊斯兰文化和基督教文化在融合方面一直是一个比较严重的社会问题,短时间内涌入的大量伊斯兰文化背景的难民难免与欧洲主流文化产生冲突,有可能导致未来的欧洲社会出现分裂,这是欧盟比较忌惮的事情。在此次难民危机中,随着进入欧洲的穆斯林难民群体的持续增加,欧洲穆斯林人口增长迅猛。据美国皮尤研究中心统计,目前欧洲穆斯林人口总数约4400万,约占欧洲总人口的6%。^④其中法国穆斯林人口已经超过法国总人口的10%,^⑤德国穆斯林人口约占德国总人口的5%,^⑥英国穆斯林人口约占英国总人口的4.8%,^⑦这一数据与十年前相比,有较大的提升。

相对于欧盟及其成员国的世居居民,穆斯林族群有着较高的生育力,这进一步导致欧盟境内的

① 《欧洲各国安置难民:德国人均年花销超1万欧元》,载《环球时报》2015年9月15日,第2版。

② 简易《英国将增加援助预算应对欧洲难民危机》,http://finance.sina.com.cn/world/20150907/070123172130.shtml,2015年9月7日。

③ 赵小娜、孙奕《应对难民危机 欧盟成员国“空头支票”亟需兑现》,载 news.xinhuanet.com/2015-10/16/c_1116848005.htm,2015年10月16日。

④ Pew Forum, *The Future of the Global Muslim Population*, http://www.pewforum.org/2011/01/27/the-future-of-the-global-muslim-population/ 2011.

⑤ 王楷《专家分析法国频遭恐袭内因:穆斯林人口超10%》,载 http://news.takungpao.com/world/roll/2015-11/3236763.html,2015年11月14日。

⑥ 《对穆斯林的偏见和隐性歧视使欧洲穆斯林难融主流》,载 http://www.guancha.cn/europe/2015_01_16_306507.shtml,2015年1月16日。

⑦ 沈姝华《英国白人仅占伦敦总人口44.9%,首次成为少数族群》,载 http://gb.cri.cn/27824/2012/12/13/2805s3957959.htm,2012年12月13日。

穆斯林人口持续增长,所占比例也越来越大,从而形成了独立于欧洲文化外的次文化圈。伊斯兰文化不仅难以被欧洲文化同化,而且有时还会与欧洲文化发生冲突。例如,1989年法国“头巾事件”就是伊斯兰文化和法国本土文化的一次正面冲突。1989年,几名头戴伊斯兰头巾的女学生被禁止入校,引起了穆斯林社会的强烈抗议。2004年2月,法国国民议会以压倒多数票通过法律,禁止学生在公立中学佩戴穆斯林头巾等有明显宗教标志的服饰。^①再如2009年瑞士全民公投禁建清真寺尖塔事件。2009年11月,瑞士就是否禁止修建清真寺尖塔问题举行了全民公投,有超过57%的选民支持全面禁止兴建清真寺尖塔,从而使瑞士成为世界上首个立法禁止修建伊斯兰尖塔的国家。^②还有始于2014年的德国“爱国欧洲人反对西方伊斯兰化运动”(简称“Pegida运动”或“反伊斯兰化运动”),参与该运动的抗议者担忧德国社会吸收了过多的穆斯林移民而被伊斯兰化,因此要求政府调整现有移民政策,维护基督教文化传统。^③这些事件充分体现了伊斯兰文化和本土文化之间的矛盾,将进一步影响欧洲认同。曾有学者指出,随着欧洲穆斯林族群规模的进一步增加,未来的欧洲将面临“伊斯兰化”的风险。^④

(四)对欧盟及其成员国社会安全的影响

从社会安全的角度来看,大量难民的涌入对欧盟及其成员国的社会安全是一个潜在的威胁。一方面,一些宗教极端分子、暴力恐怖组织成员冒充难民潜入欧盟及其成员国,从而对欧盟境内社会安全造成威胁及隐患。例如2015年“伊斯兰国”特工宣称,有超过4000名“圣战士”已混在大批难民中,成功进入欧洲准备制造事端。^⑤2015年11月13日,法国首都巴黎遭遇系列恐怖袭击,袭击事件造成至少128人死亡。^⑥根据警方调查结果,8名恐怖袭击凶手中至少1名曾在希腊境内注册登记为难民。^⑦2016年7月,德国接连发生多起暴力攻击事件,嫌犯都具有中东背景,其中多名嫌犯为寻求庇护者,欧洲联盟执委会发言人席纳斯指出,这些事件与难民危机有关。^⑧另一方面,虽然难民享受接纳国的经济救助,但由于经济救助有限,难以满足难民所有的生活需求,有的难民靠打黑工生活,还有一些难民连打黑工的机会都没有,他们为了生存容易从事抢劫、偷盗、贩毒、卖淫等犯罪活动,从而对欧盟及其成员国社会安全造成影响。随着大量难民涌入,欧洲人的排外情绪不断增长,欧盟境内种族犯罪事件进一步增加。2015年上半年,德国东部发生了超过200起针对难民的袭击事件;皮尤中心的民调报告显示,69%的意大利民众认为难民是意大利社会的一大负担;一向对难民持友好和欢迎态度的英国和荷兰民众,也对难民增加了厌恶情绪。^⑨面对欧洲难民问题对欧盟以及成员国的政治、经济、文化、社会安全等方面的影响,欧盟及其成员国的政治精英将这些具有不同文化背景的难民视为欧洲一体化事业的潜在威胁,认为他们影响了欧洲认同和民族整合。^⑩因此,在对待难民问题上,欧盟及其成员国逐渐采取了限制性的难民政策。

① 陈波《法国再掀“头巾风波”》,载《中国青年报》2004年2月12日,第4版。

② 叶青《瑞士全民公决禁建伊斯兰尖塔,各方激辩此举是否“不宽容”》,载 qnck.cyol.com/content/2009-12/05/content_2969207.htm 2009年12月5日。

③ 孙进《“反伊斯兰化”运动在德国有多少民意支持》,载《中国青年报》2015年1月21日,第7版。

④ M. Lazar, “Islam and Islamism in Europe, Representations of Identity and Projects of Action”, *Eurolimes*, vol. 13, no. 7, 2009.

⑤ 杨明暉《IS战士潜入混入难民中,要欧洲等着瞧》2015-9-8,载 <http://www.chinaitimes.com/cn/newspapers/20150908000359-260102>

⑥ 李永群等《遭遇恐怖袭击,法国进入紧急状态》,载《人民日报》2015年11月15日,第3版。

⑦ 《袭击者或以难民身份入欧》,载《长春日报》2015年11月16日,第3版。

⑧ 《德国接连发生恐怖袭击事件》2016-7-26, http://news.ifeng.com/a/20160726/49661860_0.shtml

⑨ 赵海建《难民潮,欧洲难以承受之重》,载《广州日报》2015年8月23日,第7版。

⑩ E. Thielemann and N. El-Enany, “The Myth of ‘Fortress Europe’: The (true) Impact of European Integration on Refugee Protection”, *Enany*, vol. 1, no. 1, 2008.

三、欧盟的难民政策

20世纪90年代以前,由于难民规模不大,对欧盟成员国及欧洲一体化尚未形成严重的影响,难民问题及难民政策还停留在民族国家的层面,由相关难民接受国各自处理。20世纪90年代以后,随着苏东剧变以及中东、西亚、北非等地区的持续动荡,大量的避难者开始涌入欧共体和欧盟,对欧共体和欧盟经济社会发展产生了较为严重的影响。在此阶段,随着《申根协定》、《申根边境法令》、《边境管理实务》等条约的签署和实施,欧共体和欧盟的内部边界得到消除,共同外部边界开始形成。因此,这一时期的难民问题逐渐超越民族国家的界限,成为需要欧共体和欧盟共同面对的问题,从而促使欧共体和欧盟的成员国加强了在难民政策方面的协调与合作,难民政策也逐渐从成员国之间的合作开始过渡到具有超国家性质的欧共体和欧盟层面的共同政策。具体而言,欧共体及欧盟主要开展了以下几个方面的工作。

(一) 统一避难申请规则,明确各成员国责任

欧共体统一了各成员国内部制定的彼此不同的避难申请规则。1990年欧共体12国签署了《都柏林公约》,制定了共同的避难申请规则,规定了统一的难民避难的申请流程、审查程序和信息共享原则,提出签约国有义务对在其边境或国家主权领土的外国人提出的每一份避难申请进行调查;规定难民只能向欧共体其中某一成员国提出申请;明确了难民申请调查的签约国应担负的各种责任等。^①该公约的实施为欧共体和欧盟在难民政策上的协调提供了制度保障。

针对各成员国在避难审查中权责不统一的问题,欧盟也及时进行了统一。1997年欧盟15个成员国正式签署了《阿姆斯特丹条约》(*the Treaty of Amsterdam*),该条约进一步明确了成员国在避难审查中的责任,主要包括对于第三国国民在欧盟成员国内提出避难申请,该成员国应如何进行调查、具有哪些权利以及其他相关成员国应尽的配合义务,等等。通过这些举措,欧盟在形式上统一了难民避难申请规则,各成员国因此在避难审查时有了统一的标准和操作流程。

(二) 规范避难申请手续,确定难民资格认定标准

针对各成员国避难申请手续不统一问题,1992年欧共体成员国签署了《关于对毫无根据的避难申请的决议》(*Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*),该决议旨在对避难申请手续进行规范化管理,以防止对避难程序的滥用,从而达到减少避难申请的目的。该决议实施后,各成员国避难申请手续逐渐开始走向统一,滥用避难程序的现象在一定程度上得到遏制。

欧盟在实际操作中发现,许多成员国有自己的难民认定标准,导致一些难民申请者在不同的成员国内重复申请避难。因此,2000年欧盟正式启用了数字指纹识别系统,用以确定避难者是否已经在欧盟境内提交过申请,以避免避难者在欧盟成员国内多次提交申请,以此达到减少避难申请的目的。

此外,在《阿姆斯特丹条约》中,欧盟确立了统一的难民资格认定标准,以及批准和撤销难民地位的最低标准。此后,欧盟开展了一系列的标准化建设,如2003年欧盟理事会通过的《关于欧盟成员国接待避难申请者待遇的最低标准》(第2003/9/EC号指令)、2004年欧盟理事会通过的《关于第三国国民或无国籍人员作为难民或需要国际保护人员资格和地位以及给予保护的最低标准》(第2004/83/EC号指令)、2005年欧盟理事会通过的《关于批准和撤销难民地位程序的最低标准》(第2005/85/EC号指令),等等。这些指令进一步为欧盟各成员国进行难民认定及处理难民事务

^① P Florides and B Nolan and A Ottewill, *General Relativity and Gravitation: Proceedings of the 17th International Conference*, Singapore: World Scientific, 2005, p. 21.

建立了统一的标准,从而使各成员国可以依照统一的标准处理相关难民事务。

(三) 建立相关合作机制,共同处理难民问题

在欧盟的倡导和建议下,1994年欧洲议会制定了《关于欧洲难民政策的一般性原则》(*On the General Principles of a European Refugee Policy*)提出了将难民均等的分散至欧盟各成员国的规划。^①另外,为了减少难民流入欧盟,欧盟制定了《重新接纳协议》(*Readmission Agreements*)。该协议由欧盟统一与非欧盟国家签署,其目的是将非法入境的难民遣返至原属国或被视为“安全国”的途经国家,从而减少难民流入欧盟。作为补偿,欧盟为与其签订重新接纳协议的国家提供经济援助。^②

2016年3月,针对日益严重的难民危机,为终止难民非法从土耳其入境欧盟,欧盟与土耳其就合作解决难民危机达成协议,双方一致约定自2016年3月20日起,所有从土耳其入境希腊的避难者须在希腊进行登记、提交避难申请,未履行上述步骤或不满足避难条件的非法移民将被遣返至土耳其。

作为交换,每遣返一名经土耳其入境希腊的非法移民,欧盟将安置一名土耳其境内的叙利亚难民到欧盟境内,此外,欧盟还要求土耳其采取措施防止非法移民开辟新的海路或陆路通道进入欧盟国家。^③该合作机制发挥了重要作用,在一定程度上减少了进入欧盟的难民数量。

(四) 出台经济援助与惩戒措施,实施难民安置配额计划

除了制度建设外,在实际操作层面,欧盟还采取了经济援助及惩戒措施来应对难民问题。

2000年欧盟成立了欧洲难民基金(*European Refugee Fund*),给予难民接纳国一定的财政援助,减轻难民接纳国的经济负担,以便帮助欧盟成员国接收、整合或遣返寻求避难者及难民。^④针对2015年发生的难民危机,欧委会提出了难民安置配额计划,将难民分配到各成员国,分配标准以成员国的经济力、人口数量、失业率以及已经收容的难民数量为计算基础。该方案规定在2015—2016年内将在成员国范围内安置12万难民,如果欧盟成员国拒绝执行,将对该国征收国民生产总值0.002%的经济罚款。^⑤法国、德国、意大利和部分欧盟国家赞成难民安置配额计划,而英国、捷克以及波罗的海沿岸三国等成员国拒绝这一计划。尽管如此,2015年9月,欧洲议会最终以多数票同意通过了这一计划。虽然这一计划得到了通过,但其实施效果并不如意,截至2017年6月,仅有2万左右的难民得到了安置。^⑥

总的说来,欧盟通过制定都柏林公约和一系列法令、条约,制定了认定难民及处理难民事务的统一标准,设立了欧洲难民基金,建立了数字指纹识别系统,代表成员国与第三国签订了重新接纳协议,实施难民安置配额计划,这些政策和措施只是在形式上统一了欧盟的难民认定及处理程序。

但是,由于欧盟成员国认为难民政策是具有主权性质的专属管辖的事务,他们不愿意将管理权限全部让渡给欧盟,而且欧盟出台的一些难民政策并没有法律上的强制力,加之各成员国国情不同,结果,欧盟各成员国对待难民问题采取的政策措施不尽相同。例如英国《卫报》就曾报道,欧盟

① *European Commission Press Release Database*, 2015-10-22, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-95-194_en.htm

② A Roig and T Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", *European Journal of Migration & Law*, vol. 9, no. 3, 2007.

③ 孙奕、张晓茹、梁淋淋《欧盟和土耳其达成解决难民危机“九点协议”》,2016-3-19,载 news.xinhuanet.com/2016-03/19/c_1118381777.htm

④ Eiko Thielemann, "Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund", *Jcms Journal of Common Market Studies*, vol. 43, no. 4, 2005.

⑤ 沈晨《欧盟内政部长会议以“多数票”通过难民分配方案》,载 <http://www.chinanews.com/gj/2015/09-23/7538646.shtml>, 2015年9月23日。

⑥ 李增伟《难民分配加剧欧盟对立情绪》,载《人民日报》2017年6月15日,第21版。

先前曾经商定把希腊和意大利境内的 16 万难民分配到其他欧盟国家 ,但在该计划执行的最初 6 个月内 ,只有 937 名难民被成功转移。因此 ,从实质上看 ,欧盟尚未建立统一的难民政策。

四、小 结

虽然欧盟制定了大量的政策措施解决欧洲难民问题 ,但从实施效果来看 ,效果并不理想。截止到目前 ,难民问题仍然是制约欧盟及其成员国发展的一大社会难题。就欧盟制定的难民政策本身分析 ,这些政策大多是解决如何进行避难审查、难民认定、难民安置等程序问题 ,较少涉及如何解决难民危机事件发生的根源 ,从而导致欧洲难民政策只能治标不能治本。产生难民问题的根本原因在于动荡的地区局势 ,例如本次欧洲难民危机的根源在于美国等一些西方国家对西亚、北非相关国家进行蛮横干涉 ,导致西亚、北非的地区局势发生大规模动荡 ,为躲避战乱和失控的局势 ,叙利亚、利比亚、突尼斯等国的大量民众以各种方式进入欧盟 ,造成了难民危机。欧盟难民政策的核心是设置各种障碍进行“堵” ,以及在欧盟层面对难民进行“疏” ,未能从根源上做到“防” ,因而无法从根本上解决难民问题。只有西亚、北非地区的局势走向缓和 ,欧洲难民问题才能得到有效缓解。

难民问题已成为欧盟及其成员国亟待解决的严重问题 ,它不仅影响了欧盟及其成员国政治、经济、文化、社会安全 ,而且在一定程度上阻碍了欧洲一体化的纵深发展。解决欧洲难民问题 ,一方面需要欧盟及其成员国通力合作 ,协调建立在民族国家主权基础上统一的难民政策 ,积极寻求在欧盟层面上建立超民族国家主权的难民政策框架 ,确定欧盟各国共同遵循的难民准则并加以法律化。另一方面 ,更需要国际社会加快推动政治解决相关热点问题 ,尊重国家主权和领土完整 ,不干涉别国内政 ,以和平的方式解决争端 ,只有这样才能从根本上消除产生难民问题的根源。

Abstract In the face of the refugee problem ,the European Union (EU) has coordinated its member states to develop the Dublin Convention and a series of laws and regulations , introduced common standards for identifying refugees and handling refugee affairs , established a digital fingerprint identification system , and set up the European refugee fund. The EU has formally unified its member states in refugee identification and processing procedures. However , EU member states considered the issue of refugee policy of sovereign nature ,they are not willing to transfer all management authority to the EU. As a result ,the EU has not yet been able to completely enact its refugee policy in a unified manner. It has not been able to make effective efforts in eliminating the causes of refugee problems. Therefore , it lacks true authority in dealing with the refugee crisis. In this context ,the refugee problem has brought more conflicts among EU members and has been a negative influence in the European integration process.

(田焯 河南大学副教授 犹太—以色列研究中心 开封 475001)

(责任编辑:周旭芳)