

● 边疆与边防研究

难民危机背景下欧盟一体化边防管理存在的问题研究

王亚宁

(中国人民警察大学 河北 廊坊 065000)

摘要:2015年爆发的难民危机大大改变了欧盟的边防环境,使得欧盟一体化边防管理面临严峻挑战。大量难民涌入欧盟以及在欧盟内部无序流动的现实,促进我们反思欧盟一体化边防管理存在的不足。欧盟一体化边防管理的主要任务是维护欧盟边防安全,而大量难民涌入欧盟首先严重影响了欧盟的边防安全,因此如何提升欧盟一体化边防管理的效率和质量,有效应对难民问题成为当务之急。从欧盟一体化边防管理的政府间属性、责任共担、难民政策、欧盟边境与海岸警卫局的独立行动能力较弱和活动范围有限等五个方面分析欧盟一体化边防管理中存在的问题,提出要从根本上解决问题,必须从其本身设计着手。

关键词:欧盟;一体化边防管理;难民危机;溢出效应;责任共担

中图分类号: D815.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2077(2019)07-0005-06

一、一体化边防管理与难民危机简论

(一) 一体化边防管理简论

“一体化边防管理”是对“Integrated Border Management”的汉语翻译。将“Integrated Border Management”翻译为“一体化边防管理”,主要是考虑欧洲一体化(European Integration)的内涵,即欧洲一体化虽然起始于经济领域,但随着欧洲经济一体化溢出效应的凸显,边防管理的一体化必然被纳入到欧洲一体化框架内,所以“一体化边防管理”和“欧洲一体化”在逻辑关系和语言表述上是一致的。

“9·11”事件的爆发以及欧洲一体化进程的深入,凸显了欧盟外部边防管理的重要性。然而,欧盟外部边界在本质上既属于整个欧盟,又属于欧盟边

界国家^①的现实使得欧盟边防管理无法采用单纯主权国家的边防管理方式。这主要是因为边防管理涉及成员国的边防管理权,由于边防管理权属于较为敏感的主权范畴,因此成员国不愿意让渡。与此同时,欧盟是一个利益共同体,外部边界的安全确实关系到整个欧盟利益,因此欧盟又不得不面对外部边防管理。在这种情况下,“一体化边防管理”应运而生。“一体化边防管理”是安全维护与贸易便利化的有机结合,既尊重了成员国的边防管理权,又维护了欧盟的边防安全。2001年莱肯欧洲理事会会议上提出“欧盟一体化边防管理”概念,《里斯本条约》将这一概念引入欧盟框架内,“海牙计划”进一步丰富了一体化边防管理的内容。此后随着欧盟一体化边防管理实践的深入,一体化边防管理的内容基本

收稿日期:2019-05-28

基金项目:中国人民警察大学国家社科基金培育项目“欧盟一体化边防管理对中国边防管理的启示与借鉴研究”(SKJJPY201710)阶段性成果

作者简介:王亚宁(1975—),女,陕西咸阳人,教授。

① 边界国家即与第三国接壤的欧盟成员国,换言之,即具有外部边界线的欧盟成员国。

确定。欧盟一体化边防管理包括两个大的方向: 欧盟内部的一体化边防管理和欧盟与外部的一体化边防管理合作。由于欧盟一体化边防管理既涉及欧盟内部, 又涉及欧盟外部, 因此欧盟一体化边防管理在两个大方向上的重要性是相同的。欧盟一体化边防管理的主要内容为: 在欧盟、成员国及相关国家边防管理部门协调与合作基础上, 实现欧盟、成员国及相关国家在边境监视、边防检查、风险分析及其他领域的同标准、共目标, 共同管理, 最终维护欧盟的整体边防安全^[1]。

欧盟一体化边防管理在强调合作防边基础上, 要求成员国责任共担, 且欧盟边境与海岸警卫局有权对成员国的边防管理工作以及彼此间的边防管理合作进行协调和监督, 因此欧盟一体化边防管理的最终目的是实现边防管理的一体化, 有效维护欧盟的边防安全。

(二) 难民危机简论

本文所述的难民危机, 也叫欧洲难民危机, 指的是 2015 年以来, 因北非、中东等地难民为逃离本国的战争、暴力以及恐怖主义等威胁而逃到欧洲, 由于欧洲应对不力而引发的一系列危机的统称。因为欧洲在地理位置上离北非、中东较近, 且生活水平较高, 因此成为北非、中东难民涌入的主要目的地。2015 年, 有 125 万难民抵达欧盟边界, 这些难民大多是为了逃离母国的战争、暴力和迫害而向欧盟寻求国际保护的^[2]。虽然逃到欧盟边界的难民数量不同于逃到欧洲的难民数量, 但是这一数字足以说明欧洲所面临难民问题的严重性。

由于《关于难民地位的公约》赋予难民寻求庇护的权利, 因此难民身份的特殊性使得欧洲无法将其挡在边界之外, 而欧洲应对难民问题的措施不力和吸收能力有限使得欧洲无法妥善安置难民, 在上述两种无法调和的“矛盾”僵持下, 难民危机便产生了。随着难民危机的复杂化, 其对欧洲一体化进程、欧洲安全环境、欧洲传统价值观、欧盟的团结、欧盟的国际形象等方面产生了非常大的影响。

欧盟作为欧洲的一个重要的行为体, 遭受着难民危机的困扰, 并试图从集体应对的角度找寻解决难民问题的出路。从这个角度看, 欧盟在应对欧洲难民危机方面发挥着一定的积极作用。由于欧洲难民危机是一个复杂的系统危机, 欧盟作为欧洲的有机组成部分, 必须直面欧洲难民危机, 直面欧洲难民危机的重要体现方式就是集体积极应对。欧盟的集

体应对方式包括方方面面的内容, 本文仅选取欧盟一体化边防管理这个角度。这主要是因为欧洲难民危机背景下, 很大一部分难民试图进入欧盟, 利用申根区内部自由流动的便利, 寻找理想的目的地; 与此同时, 难民管理也是欧盟一体化边防管理的重要内容, 欧盟境内严峻的难民问题足以表明欧盟一体化边防管理存在问题。综上所述, 本文以欧洲难民危机为背景, 研究欧盟一体化边防管理在应对难民问题中存在的不足, 以期找寻改进欧盟一体化边防管理的措施。

二、欧盟一体化边防管理存在的问题

(一) 一体化边防管理的政府间属性先天不足

欧洲经济一体化的溢出效应使得取消成员国间的边界管控成为必然, 在这种背景下《申根条约》签订, 申根区成为生产要素自由流动的区域, 随着欧洲一体化的深入发展, 申根区的超国家属性凸显。但与此同时, 申根区生产要素的自由流动是以欧盟外部边界的一体化边防管理为前提的, 欧盟外部边界管控直接关系到申根区功能能否正常发挥。换言之, 只有将申根区的边境管理外推到欧盟外部边界管理上, 申根区的功能才能真正发挥出来。但需要强调的是, 申根区是典型的超国家设计, 而欧盟外部边界的一体化边防管理则是典型的政府间设计。欧盟外部边界虽然承载着整个欧盟的边防安全, 但其是由一段一段的成员国边界组成的, 且成员国负责本国边界的边防管理工作, 欧盟一体化边防管理则主要体现在成员国边防管理政策、程序、目标等方面的趋同化以及加强彼此间的边防管理合作上。不管欧盟外部边界的一体化边防管理如何加强合作, 其本身的政府间属性大大影响了边防管理效果。政府间属性本身就意味着各成员国政府在面对难民问题时首先想到的是本国利益, 确保本国利益最大化是其采取边防管理措施的核心考虑, 欧盟的整体利益则处于从属地位。从这个角度看, 以政府间设计的一体化边防管理来维护超国家设计的申根区安全, 存在严重的匹配缺陷。难民危机加速暴露了申根区超国家属性与欧盟外部边界管理的政府间属性间难以匹配的脆弱性^[3], 典型表现就是整个欧盟在面对难民问题时一筹莫展。

欧盟一体化边防管理之所以存在政府间属性, 是因为边防管理权属于敏感的国家主权范畴, 成员国不太愿意让渡全部边防管理权。然而, 在欧洲一

体化深入发展的背景下,经济领域的一体化对边防管理的一体化提出了新的要求。因此,欧盟一方面需要考虑经济一体化的内在要求,另一方面也要考虑成员国让渡边防管理权的难度。欧盟采用一体化边防管理实际上就是上述两个方面相互妥协的结果。这种妥协在短期内看似没有太大问题,但是随着时间的推移,特别是在难民危机的刺激下,两者间的矛盾会逐渐凸显。

(二) 责任共担缺乏强制性,削弱了一体化边防管理的基础

欧盟外部边界既属于成员国,也属于欧盟,这些边界的安全与成员国和欧盟的安全息息相关。从这个角度来看,欧盟外部边防管理与成员国边防管理在本质上是一回事。但是,由于欧盟成员国众多,各成员国所处地理位置不同,不都具有外部边界线。那些处于欧盟内部的成员国,除了本国国际空港和海港外,基本上没有直接的外部边防管理任务,而意大利、希腊等国家则面临着严峻的边防管理形势。上述情况表明,欧盟成员国所面临的边防管理压力不同,但是他们都享受欧盟边防安全带来的收益,都应对欧盟的边防管理做出贡献,因此,欧盟设计了责任共担原则。责任共担原则的基本精神是不管成员国是否为边界国家,都有承担边防管理任务的义务,边界国家直接负责本国边界地段的边防管理任务,非边界国家则应给予必要的财政、装备及人员等方面支持。责任共担是欧盟一体化边防管理顺利实施的基础,欧盟官方文件中明确指出:对欧盟外部边界^①实现一体化边防管理必须奠定在成员国责任共担即财政、装备、人员及基础设施等方面责任共担的前提下^[4]。

责任共担的首要目的是确保成员国在一体化边防管理中的平等地位,避免一些国家有“吃亏”的感觉,进而影响彼此间的团结;其次,是为了形成合力防边的效果,即在某一段边界出现问题时,可以调集各方力量,共同应对边防威胁。虽然欧盟在官方文件中明确了成员国在一体化边防管理中应坚持责任共担原则,但缺乏明确的惩罚措施,因而履行责任共担基本上靠成员国自愿。以欧洲难民危机为例,由于希腊和意大利属于欧盟南部边界国家,涌入两国的难民实际上等于进入整个申根区,在责任共担原则下,其他成员国应该给予两国必要的支持。但是,

由于难民的主要目的国是德国和法国,其他欧盟成员国认为应对难民问题与己无关。当希腊、意大利和西班牙承受着接纳海上难民的巨大负担时,其他成员国在责任共担方面却尽量躲避^[5]。一方面,希腊、意大利、西班牙等国家投入资金、人力、设备等应对难民问题,非边界国家不仅没有给予必要的支持,反而埋怨其边防管理效果太差;另一方面,边界国家则因为没有得到非边界国家的支持而心生怨恨。于是,出现边界国家与非边界国家互相埋怨、互相指责的现象,不仅大大挫伤边界国家边防管理的积极性,而且严重影响成员国间的团结。

欧盟一体化边防管理中责任共担原则未落到实处的根本原因是责任共担原则缺乏强制性。成员国作为主权国家,具有天然的趋利避害倾向。且由于各成员国所处的地理位置不同,对于边防管理的迫切性和重要性认识存在差异。因此,欧盟一体化边防管理中的责任共担原则不仅要具有强制性,即对于未严格落实责任共担的成员国给予应有的惩罚,同时,还要从思想和宣传等方面着手,提升成员国对欧盟边防管理重要性和必要性的认识,使“欧盟边防安全关系到每一个成员国和每一个欧盟公民的切身安全”^[4]成为成员国和欧盟公民的共识,打牢主动履行责任共担原则的思想基础。

(三) 欧盟缺乏统一的难民政策使得一体化边防管理无章可循

根据《都柏林公约》规定,难民必须在踏上欧盟领土的第一个国家申请避难^[6],这一规定实际上将应对难民问题的重任甩给了边界国家。作为难民进入欧盟的主要通道,边界国家担负着难民登记、指纹录入、甄别、临时安置、难民申请处理等一系列边防管理工作。由于边界国家的临时安置能力和边防管控能力有限,导致滞留在欧盟境内的难民安置周期漫长。在等待安置期间,一方面边防部门无法有效对难民进行全方位监管,另一方面很多难民在拥挤的难民安置点内痛苦不堪,且无序流动的难民又刺激了欧盟公民脆弱的安全神经,导致欧盟民众对难民怨言增多,欧盟境内反移民示威游行不断出现。2015年9月24日,德国驻巴黎领事馆附近上百人抗议难民涌入欧洲;10月19日,德国东部城市爆发多达3万人的排外与反排外示威游行;10月28日,捷克首都和其他多个城市发生上千人的排外示威游行

① 欧盟外部边界指的是欧盟与第三邻国(与欧盟接壤的非欧盟国家)的陆地边界、国际空港和海港。

等^[7]。由于缺乏统一的难民政策,欧盟边境与海岸警卫局以及各成员国边防部门未能形成明确的管理思想,出现了边防部门确实在管理难民,但管理效果谁都不满意的现象。

欧盟之所以缺乏统一的难民政策,一是因为一体化边防管理强调的是通过合作共同应对一般性边防安全威胁,而对于像大规模难民涌入这样的极端情况缺乏预见性;二是因为难民的接纳涉及安置、融合等一系列较为复杂的问题,且各成员国的接纳和吸收能力差异较大,彼此间很难达成一致;三是因为对难民问题等非传统安全问题的影响认识不足。

难民问题已经不再单纯是边防部门的执法问题,其已经演变为欧盟内部的稳定和政治问题。面对难民涌入,虽然欧盟加大了边境管理力量投入,但是依然缺乏一个统一的难民政策,这不是技术问题,而是政治问题^[8]。从这个角度看,欧盟一体化边防管理要有效应对难民问题,则必须从欧盟政治层面着手。欧盟应在综合考量整体情况基础上,大致确定欧盟每年接纳难民的总数量,各成员国接纳的大致数量,难民进入欧盟境内后的衣食住行、医疗、教育和就业问题,以及与难民安置工作有关的经费保障等相关规定。在统一的难民政策指导下,各成员国才能依据相关规定,明确各自的责任和义务,按照一体化边防管理的规则和程序,有效管理难民。

(四) 欧盟边境与海岸警卫局的独立行动能力较弱,影响一体化边防管理效率

2004年建立的欧盟成员国外部边境管理合作机构(简称“欧盟边防局”),是欧盟层面负责协调和组织一体化边防管理的机构^[9]。实际上,欧盟一体化边防管理由欧盟设计,由各成员国具体落实,因此欧盟边防局属于协调性质的边防机构。欧盟边防局既无法购买自己所需装备,又缺乏自己的行动力量,所需装备依赖成员国支持,开展边防管理工作和遣返非法移民等活动需得到成员国同意^[10]。换言之,欧盟边防局的行动效率在很大程度上受成员国制约。在难民危机背景下,这种制约愈发凸显。一方面,欧盟边防局人力、装备有限,无力有效应对大规模涌入的难民;另一方面,欧盟边防局的决策和行动计划只有得到成员国的支持和协助才能顺利完成。为了有效应对难民问题,欧盟委员会决定升级欧盟边防局,2016年9月将欧盟边防局升级为欧盟边境与海岸警卫局。欧盟边境与海岸警卫局拥有1500人的常备力量,在某一成员国边境地区发生特殊紧急情况下,

无须得到该成员国同意,便可派遣边防警察,采取紧急措施,避免突发事件事态的扩大和升级,即在特殊情况下拥有合法的“干涉权”。与此同时,欧盟边境与海岸警卫局还在成员国设联络处,不仅有助于实时掌握成员国情况,而且有助于加强与成员国的合作。由此可见,相对于欧盟边防局而言,欧盟边境与海岸警卫局的独立行动能力有了较大改善。

但是,从欧盟外部边界漫长的陆地边界线和海岸线,复杂的边防环境以及中东、北非动荡政局来看,欧盟外部边防安全所面临的挑战非常严峻,欧盟边境与海岸警卫局的独立行动能力依然较弱。首先,相对于几十万难民和大量涌入的非法移民而言,1500人的常备力量显得捉襟见肘。在难民问题的现实困扰中,欧盟委员会在2018年9月提议将欧盟边境与海岸警卫局的常备力量扩充至10000人^[11]。其次,欧盟边境与海岸警卫局实施一体化边防管理所需的装备、情报信息以及基础设施等依然需要成员国给予支持,否则管理效率就会大打折扣。欧盟难民问题用残酷的现实表明,必须切实提高欧盟边境与海岸警卫局的独立行动能力。这就需要加强成员国在人员、装备、情报信息和司法等领域与欧盟边境与海岸警卫局的同步协调性^[11],使欧盟边境与海岸警卫局与成员国在应对外部边防安全威胁和挑战时浑然一体,从根本上提高一体化边防管理的效率和质量。

(五) 欧盟边境与海岸警卫局活动范围有限,使得一体化边防管理难以有效应对难民问题

虽然一体化边防管理包括欧盟内部和外部两个大的方向,但在实际操作中,欧盟边境与海岸警卫局的活动范围仅限于欧盟内部和与欧盟接壤的邻国。应对难民问题是一个系统工程,要有效发挥欧盟一体化边防管理在应对难民问题中的作用,欧盟边境与海岸警卫局必须与难民的母国、过境国、停留国以及目的国等建立紧密联系,掌握难民问题的情报信息,予以有效应对。从这个角度看,欧盟边境与海岸警卫局的活动范围必须从欧盟内部、邻国向与难民问题有关的非欧盟国家扩展。欧盟委员会应该取消对欧盟边境与海岸警卫局仅限于在欧盟内部和邻国活动的限制性规定^[11],进一步扩大其活动范围,在维护欧盟边防安全时,欧盟边境与海岸警卫局可以在任何需要的时候出现在任何欧盟外部边界地段及非欧盟国家。

在主权国家依然是国际行为主体的背景下,扩

大欧盟边境与海岸警卫局的活动范围应该通过欧盟与其他国家签订协定或协议的方式进行。只有与其他国家达成一致,才能有效遣返裹挟在难民中的非法移民,把欧盟有限的资源、空间留给最需要的难民,加快难民问题的解决速度。

三、结束语

欧洲一体化的全面推进使得成员国间的利益叠加度加深,内部自由大市场的顺利运行将内部边防管理任务外推到欧盟外部边界上,为了有效维护欧盟的边防安全,欧盟推出了一体化边防管理理念。一体化边防管理强调成员国间加强边防管理合作,且在边防管理的目标、程序及标准等方面逐渐一致。自一体化边防管理理念诞生以来,欧盟积极开展一体化边防管理实践,并取得较好成效。2015年爆发的难民危机则对欧盟一体化边防管理产生了非常大的冲击,大规模难民涌入欧盟边境,破坏了欧盟正常出入境秩序,难民无序流动带来一系列社会问题,与此同时,难民的管理和安置等工作困难重重。所有这些都表明,欧盟一体化边防管理存在问题。欧盟所面临的难民问题,表面看来是“难民问题”,实际上是欧盟边防管理问题^[5],深入分析和思考难民危机背景下欧盟一体化边防管理存在的问题显得非常必要。

本文以难民危机为背景,通过分析,认为欧盟一体化边防管理主要存在以下问题:首先,一体化边防管理的政府间属性先天不足。在深入思考这一问题基础上,笔者认为难民危机仅仅是欧盟一体化边防管理问题的一个诱因,而不是根本原因。欧盟一体化边防管理存在问题的根本原因是其本身的设计问题,即内因起决定作用。欧盟一体化边防管理是一个系统工程,它涉及到法律、行政^[12]及主权等范畴。由于国家主权的敏感性和不易让渡性,一体化边防管理才会以政府间的性质出现,这种政府间性质的边防管理模式虽然能暂时绕开成员国边防管理权让渡的死结,但是却大大制约一体化边防管理作用的发挥。因此,要切实解决难民问题,则必须增强欧盟一体化边防管理的超国家属性。其次,责任共担缺乏强制性。欧盟是一个一体化程度较高的区域组织,其收益的整体性本身就意味着责任的共担性。现实中出现的责任共担无法有效落实的困境表明,欧盟一体化边防管理在设计层面存在不足,要切实实现一体化边防管理的初衷,则必须破解责任共担

困境,避免在边防管理中出现搭便车现象。再次,缺乏统一的难民政策。难民问题的解决是一个长期的过程,既需要接收、安置政策,也需要融合政策,亟须出台欧盟统一的难民政策。最后,欧盟边境与海岸警卫局的独立行动能力弱和活动范围有限。欧盟要从集体层面有效应对难民问题,则必须在增强欧盟边境与海岸警卫局独立行动能力基础上,扩大其活动范围,这样有利于通过与难民母国、过境国、停留国以及目的国之间的全面合作,切实解决难民问题。

综上所述,难民危机不是欧盟一体化边防管理出现问题的根本原因,只是一个诱因,根本原因在于本身设计,难民危机仅仅加速暴露了问题。只有看清欧盟一体化边防管理存在的问题,才能更好地思考欧盟一体化边防管理的走势。

参考文献:

- [1] SERT D. Turkey's integrated border management strategy [J]. Turkish Policy Quarterly 2013, 12(1): 174-179.
- [2] GREUSSING E, BOOMGAARDEN H G. Shifting the refugee narrative? an automated frame analysis of Europe's 2015 refugee crisis [J]. Journal of Ethnic and Migration Studies, 2017, 43(11): 1749-1774.
- [3] NIEMANN A, SPEYER J. A neofunctionalist perspective on the "European Refugee Crisis": the case of the European Border and Coast Guard [J]. Journal of Common Market Study 2018, 56(1): 23-43.
- [4] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union [Z]. Brussels, 2002-07-05: 49.
- [5] BAMBER G K, FABBRI F, NAMARA F M. Competing priorities at the EU's external border [Z]. European Policy Centre, 2018-11-11: 3.
- [6] 郑春荣. 欧盟难民问题难解的原因与影响 [J]. 当代世界, 2018, 9(9): 18-22.
- [7] 贺鉴, 庞梦琦. 欧洲难民危机与欧洲一体化面临的困境 [J]. 理论界, 2017(4): 115-121.
- [8] JONES W, TEYTELBORM A, ROHAC D. Europe's Refugee Crisis pressure points and solutions [J]. American Enterprise Institute 2017: 2.
- [9] Council Regulation(EC) No 2007/2004, establishing a European agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union [Z]. 2004-10-26: 1.
- [10] FERRARO F, CAPITANI E D. The new European Border

- and Coast Guard: yet another “half way” EU reform [J].
Journal of the Academy of European Law ,2016 ,17 (3) :
385 – 398.
- [11] TAMMIKKO T. The proposed frontex reform and its im-
pact ,border politics and the external security nexus in the
EU [Z]. Finnish Institute of the International Affairs ,Brie-
fing Paper ,2019: 3.
- [12] HOBGING P. Integrated border management at the EU lev-
el [R]. CEPS Working Document No. 227 2005:10.

**Study on the Problems Existing in EU’ s Integrated Border Management
under the Background of Refugee Crisis**

WANG Yaning

(*China People’ s Police University Langfang ,Hebei Province 065000 ,China*)

Abstract: The refugee crisis erupted in 2015 has greatly changed the border environment of the EU , which brings EU’ s integrated border management a severe challenge. The large influx of refugees into EU and their disorderly flow within the EU make us think of the problems existing in EU’ s integrated border management. The main task of EU’ s integrated border management is to maintain the border security of the EU. The flood of refugees into the EU has seriously affected the border security of the EU. Therefore , how to protect EU border effectively and deal with the refugee problem has become a top priority. This paper analyzes the problems existing in the EU’ s integrated border management from following aspects: intergovernmental nature of integrated border management ,burden sharing , refugee policy , EU Border Defense Bureau’ s poor independent action capability and limited scope of activities. To fundamentally solve the problems existing in the EU’ s integrated border management ,it is necessary to initiate on its own design.

Key words: EU; integrated border management; refugee crisis; spillover effect; burden sharing

(责任编辑 刘彦超)