

# 欧洲难民危机冲击下的 区域福利政治发展困境

郑青,夏国永

[摘要] 区域福利政治具有利用空间发展战略,产生“激发社会福利发展动力”的功能,但这一功能的发挥,受制于区域福利政治发展所处的社会政治生态条件。欧洲难民危机折射出区域福利政治发展模式在处理国家间政治分歧与危机管控应对方面的无力。欧洲难民危机制造出的脆弱且不稳定的社会生态环境,冲击着区域福利政治发展的难题、短板及分歧。欧洲难民危机的治理困局展现区域福利政治发展的要求,分别需要从战略的高度、动力的激发、机制的构建和方法的寻求四个层面解决区域福利政治发展的冲突与延续、共识与行动、领导与合作、排斥与融入等方面的问题。

[关键词] 欧洲难民危机;区域福利政治;发展困境

[作者简介] 郑青,复旦大学政党建设与国家发展研究中心博士后,赣南师范大学马克思主义学院副院长,副教授,硕士生导师,法学博士;夏国永,赣南师范大学文学院讲师,哲学硕士,江西 赣州 341000

[中图分类号] D5

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-4434(2016)11-0030-07

## 一、导言

进入21世纪,人类社会遭遇到的一个共性难题,就是民族国家普遍存在福利与政治的胶着状态,表现为公共舆论中“对行政充满不信任感的福利意向”<sup>[1](P3)</sup>。对此占主导的解决之道,是西方学者们长期以来主张寻求民族国家福利分配的公正。但全球化的时代背景,福利问题政治化、国内政治国际化,使这类仅局限于国别疆域内的福利政治的研究,存在由于问题研究不全面、不充分导致相关主题的研究陷入难以突破的困境。面对福利政治的研究现状,笔者尝试对福利政治的发展作出两个方面的研究拓展:一是立足全球化下福利政治发展的区域时空研究;二是聚焦具有危机联动与矛盾管控的区域福利政治发展的功能内涵研究。以便从世界秩序的变革中考察区域协同解决人类面临的福利与政治之间胶着困境的发展路径。为此,文章选取近年来备受国际社会关注的欧洲难民危机的社会变革条件,考察区域福利政治发展面临的难题、短

板、分歧,探究区域福利政治发展所要遵循的协同治理路径,包括区域福利政治发展所需的治理能力、具有共识性的治理结构和治理规则、为区域协同治理的福利政治参与等方面提供区域整合发展所需的政治资源和制度环境等。以此解析区域福利政治发展的战略、动力、机制、方法等约束条件及应注意的理论与现实问题。

福利政治发展的核心问题是协调福利发展动力与政治运行机制之间的关系。长期以来,围绕民族国家福利政治发展的研究对象,福利政治发展的性质主要归结为国家层面的社会保障问题;福利政治发展的总体水平受制于经济发展的状况;福利政治发展的动力来源于具有路径依赖的国家政治运行机制的责任规定。显而易见,这一局限于国别福利政治发展的研究思路,凸显了福利政治发展的经济发展水平、国家治理能力等的国别差异,但漠视或忽略了关乎超越一国国民福祉的福利政治发展危机及其根源。而这正是长期以来由资本主义主导的现代人类社会发展的短板之一,即由强权的资本

[基金项目]中国博士后特别资助项目“欧洲难民危机与区域福利政治发展研究”(2016T90325)的阶段性研究成果

扩张,导致国际社会福利政治发展的动力空间失衡,产生影响全局性的区域福利政治发展的战略危机。当这一危机处于可控的状态时,危机主要表现为区域福利政治发展的差异;但当这一危机处于不可控的局面时,危机危害到的是整个全局性的包括民族国家、区域乃至整个国际社会的和平与发展问题。近年来发生的欧洲难民危机,正是凸显了区域福利政治发展的战略危机的性质。

对此,本文着重从四个方面进行分析:一是欧洲难民危机的产生根源引发区域福利政治发展的难题;二是欧洲难民危机的演变轨迹凸显区域福利政治发展的短板;三是欧洲难民危机的应对策略激化区域福利政治发展的分歧;四是欧洲难民危机的治理困局展现区域福利政治发展的要求。通过这四个方面的分析,说明本文研究主题的问题性质从以往民族国家的福利政治发展的责任动力向区域福利政治发展的空间动力的转换,这就要求转变相应的区域福利政治发展的政治运行机制。

## 二、欧洲难民危机的产生根源引发区域福利政治发展的难题

区域福利政治发展,指的是在由独立主权国家组成的区域空间内,福利作为凝聚区域协调发展动力的实践价值目标,通过政治运行机制得以实现,以此确保区域发展的秩序与民族国家的利益。区域福利政治发展与国家福利政治发展的相同之处,除具有“回应社会发展危机、满足社会基本需求”的保障功能之外,其独特的功能还具有通过利用空间发展战略产生“激发社会福利的发展动力”。从这一点来说,福利政治发展是推进区域发展的战略手段。由于区域福利政治发展涉及区域内、区域外、区域间等多维空间,需要面对多元政治社会生态环境的制约和影响,具有脆弱性与不稳定性等特性,但多维空间又为民族国家胶着的福利与政治的发展提供了空间发展动力,产生区域福利政治发展的联动效应。

长期以来,区域福利政治发展受到漠视,至少有三个方面的认知原因:一是福利政治隶属于民族国家政治范畴的惯性认知,且把经济发展水平当作决定性的要素,区域福利政治发展的差异被认为具有客观性。二是在依然由资本主义支配的国际社会,核心—边缘占主导的区域国家构成结构,区域福利政治成为强势国家或国家群体获得比较优势利益的手段,区域福利政治发展的格局被认为具有

主观性。三是区域福利政治发展无疑需要通过凝聚福利发展共识和采取统一政治行动才能产生实效,但在经济全球化向纵深方向发展、传统安全与非传统安全危机叠加的国际形势下,政治碎片化使得福利政治发展的合作被认为缺乏相关的条件。区域福利政治发展受到漠视,在实践层面至少表现为两个方面:一是福利政治发展积贫积弱的地区,总有强势国家对弱势国家殖民掠夺的历史印迹;二是在撕裂其他国家或地区福利政治发展基础上的发展模式,最终导致损害自身福利政治发展的危机溢出后果。

2015年爆发的欧洲难民危机,把国际社会区域一体化发展最为先进的欧洲与区域局势依然处于动荡甚至战争状态的中东、北非地区联系在了一起,这一危机的根源凸现代区域福利政治发展的联动效应。对近乎失控的欧洲难民危机及暴恐频发的次生危机,尽管整个欧洲目前还没有一个明晰而有效的解决办法,但国际社会对这一危机发生根源的认知却具有一定的共识,具有代表性的相关观点认为,“今天的难民危机既有远因也有近因。远因自然是当年西方对全世界的殖民掠夺。其后果之一就是留下了众多讲英语和法语的政治不稳定、经济很落后的第三世界国家。每当出现政治危机或经济危机时,这些没有语言障碍的难民便涌向前宗主国。近因则是西方的外交战略失误。目前涌入欧洲的难民共有两类:一是阿富汗、伊拉克和叙利亚的战争难民,而这三个国家的乱局则是西方一手导致的。二是阿拉伯之春后,曾经配合西方堵截难民和非法移民的政权被西方推翻,比如利比亚的卡扎菲。由于利比亚也陷入无政府状态,结果不但无法发挥过去堵截的作用,相反获得自由的他们也成为外逃的主力”<sup>[2]</sup>。欧洲面临潮水般的难民涌入,其福利政治所要维护的区域秩序和民族国家的利益,由于责任分担无法达成共识,而以英国的脱欧及原有维护区域一体的政治运行机制如申根协议的违背,导致欧盟面临解体的困境。欧洲难民危机的产生根源,引发难民流出与流入地区福利政治发展出现了难题。

## 三、欧洲难民危机的演变轨迹凸显区域福利政治发展的短板

利用区域空间寻求福利政治发展动力,原因在于“区域一体化的首要目标是追求在更大范围内资源配置的优化,提高资源利用的效率,增进区内国家的社会福利,使每一个成员国能获取比单独一国

时更大的利益”<sup>[3](P57)</sup>。区域福利政治发展涉及四个方面的基本问题,即区域福利政治发展的目的、内容、方式、成效。就目前区域发展实践而言,区域经济与军事一体化占主要合作模式,区域政治一体化的发展短板较为明显,而为区域内民众谋福利的福利政治的发展较为少见。对于区域一体化发展较好的欧洲而言,即使福利主义已经成为区域内民族国家的文化特质,但对于未来欧洲区域福利发展的展望而言,“一种较悲观的前景是,由于欧盟‘负一体化’的社会整合难以实现,无法建立起强大的统一社会福利体系,因此欧洲一体化进程将导致各国的福利体系向自由主义模式收敛,即欧盟的财政紧缩要求迫使各国政府缩减公共福利,那些原本实行社会民主主义福利模式的国家将受到极大冲击”<sup>[4]</sup>。显然,一旦欧盟内民族国家福利持续紧缩,就会迫使一方面更加强烈争取更多有利于本国区域一体化的福利利益,另一方面区域内民族国家为维持本国国民福利的平稳采取加大政府补贴非市场竞争、实施具有排斥外来移民的政策,区域内民族国家福利政治的发展更加碎片化。

区域联盟或区域一体的最终目的是通过区域合作谋取单一民族国家无法获取的福利,违背了这一核心宗旨,区域合作只能沦为少数利益者谋取私利的工具,区域合作的前景堪忧。从学理上来看,区域福利政治发展的目的包括两个层面:一是维护区域秩序;二是增进民族国家的公共福利。区域福利政治发展的内容包括三个层面:一是通过扩大税收、增加就业、增强经贸资本人员等的流动,创造福利;二是提供生产福利的机会;三是提升发展福利的能力。区域福利政治发展的方式,主要通过主导加协商展开,两者是统一的,主导给予协商以引导,协商给予主导以支持。这就要求区域福利政治发展要有主导福利政治发展的力量,要建立相关的协商机制。区域福利政治发展的成效是最大化地增进区域发展的共识和行动力。

然而,难民危机演变轨迹暴露出欧洲区域福利政治发展的短板。出于对20世纪两次世界大战的历史记忆,决定了现代欧洲在文明演进中具有注重观照历史经验的精神气质,其中,接收和安置难民成为欧洲生活方式的一部分。正是基于关怀难民的人道主义的价值自律,无论从难民数量还是欧洲的安置能力来看,此次的难民流入本不应成为危机,但事实是,难民危机愈演愈烈,欧洲对此的管理呈现无序、低能。难民危机演变轨迹暴露出欧洲区域福利政治发展的短板。难民危机流动轨迹由难民流

出国和流入国两个空间组成,连接这两个空间的推拉力除了空间接近、语言文化相关、形势所迫等客观原因之外,起决定作用的,一是流出国难民流动的意愿,二是流入国接纳难民的政策基础。对于经历过战乱的难民而言,流向能够安身立命且具有可预见未来生存保障的国家无疑是首选。而欧洲国家具有可比优势的福利基础及西欧较为明确的难民接纳政策并有核心大国德国等国家声称积极接纳难民的承诺,激发了中东、北非难民冒着风险奔赴欧洲而来。

但欧洲主导国家显然低估了难民危机的演变形势和高估了自身处理难民危机的能力,有效处理难民问题的前提,是要确保难民流动可控,大量接收难民是为了帮助这些难民度过战乱,无论是难民数量还是帮助时效都是有限和临时的,因此就近帮助难民度过危机无疑是最佳选择,并要加强对难民流动的正确引导,但就此次难民危机流动轨迹而言,显然这类的帮助与引导是缺乏的。如“在国际难民涌向德国的过程中,按照其行进线路,欧盟国家可以分为意大利、希腊等难民登陆的‘前线国家’,难民经过的匈牙利、捷克、奥地利等‘过境国家’;以及最终接收难民的德国、瑞典等‘目的地国家’。‘前线国家’和‘过境国家’都无意接收更多难民,担心‘目的地国’的接收能力有限,最终会把难民堵在自己国家内。这种担心并不是多余的。对欧盟来说,此次难民危机实际上是其‘未完成’的制度体系造成的:目前欧盟建立了取消内部边界的申根体系,但是避难政策却仍属于成员国内政,共同体没有权能干预成员国避难政策。在难民危机的压力下,欧盟成员国不得不接受难民配额方案,意味着欧洲一体化的程度又有提高。但是,难民危机过程中少数国家作秀、全体国家‘埋单’的做法对欧盟团结产生的消极影响也不可忽视”<sup>[5]</sup>。

#### 四、欧洲难民危机的应对策略激化区域福利政治发展的分歧

“二战”以来,彰显欧洲具有文明性且构成其发展动力的,有两个标志性的价值理性,一是从惨痛的历史经历中习得的人道主义精神;二是从维护公民权的高度构建的较为全面的福利主义保障。人道主义精神赋予欧洲“新”的形象,福利主义保障体现欧洲“强”的实力。正是这两大价值理性使得欧洲区的国家彼此具有了认同的共识基础和共同行动的要求。但值得注意的是,这两大价值理性的实践是

需要条件的:人道主义精神的发扬需要支付成本,而福利主义保障的提供需要能力。由于欧洲是由诸多主权国家构成的发展联盟,这一价值实施能力除了不言自明的人力、物力、财力等硬实力之外,还有一个不可或缺的软实力,就是激发欧洲各个国家发展共识和行动的协同力,如果忽视了这一能力的维护和提升,不仅无法发挥欧洲具有的硬实力功效,而且还有可能因协同无力,产出阻碍价值理性实施的离心力。其原因之一,在于组成欧洲的各个国家发展程度不同,对维护欧洲价值理性的使命感和能力存有差异。除了欧洲国家之间为维护价值理性所需的协同度之外,还有三个不可忽视的客观情况需要被关注:一是实施价值理性的国家公权力的执行者与广大公民之间诉求意向的契合度,两者在维护利益的关注点上具有交集,但不完全重叠,相较而言,前者更加宏观,不仅需要考虑本国公民的利益诉求,而且还要兼顾区域的发展需求。二是价值理性实施的兼顾度,欧洲两个价值理性既可能互构,又可能成为彼此发展的障碍,过于关注某一个方面,必然引发另一方面的缺失。三是推进价值理性实施任务的调整度,随着价值理性实施的社会生态环境的变化,应明确阶段性实施目标和手段,固守原有的实施方法导致的低效只会违背价值理性。欧洲价值理性实施的协同度、契合度、兼顾度及调整度,构成了破解欧洲经济社会发展难题的共识和行动力的决定要素,对此的违背,只会导致相关实践的发展陷入分歧及困境。

欧洲难民危机的应对历程缺失上述四个“度”的观照,形成了应对分歧,彰显区域福利政治发展的困境。欧洲难民危机经历了一个被动向主动、无序向无助、积极向消极的应对演变过程,尽管有德国等个别国家对接收难民具有明确的坚守政策之外,不断涌入的难民潮、各自求安的国家难民紧缩政策、无法预料的难民暴恐事件等,促使欧洲对外的难民危机转变成了对内仇恨情绪上升的社会危机,甚至出现了以英国脱欧事件为驱动的欧洲政治危机。毗邻而居的地理位置、高福利的生存保障预期、老龄化社会需要难民补充劳动力等,从这些方面来看,“移民不仅为欧洲经济发展带来了丰沛的劳动力资源,也是当代欧洲人口构成和多元文化的重要组成部分,接收避难移民、为难民提供庇护更是欧洲人道主义思想和价值观的重要体现”<sup>[6]</sup>。难民与欧洲本可互为所需,从涌入欧洲的难民总量来看,数量远远不及难民来源地的邻国多。可见,不是难民而是应对难民的不当策略才是激化欧洲难民

危机的主要原因。欧洲难民危机存在重大的应对分歧:

一是缺乏协同度。对此有学者指出,“欧洲缺乏足够的手段来分清哪些是难民、哪些是经济难民;也缺乏足够手段甄别哪些移民是经过注册的,哪些是没有注册的。欧洲各国对于难民危机的政策也充满分歧,比如,德国宣布2015年之前可以接收80万难民,其他一些国家却宣布不接收任何难民。另外一些国家的态度则介于两者之间。它们不知道到底应该怎么做,或者政策和态度每个月甚至每个星期都会发生改变”<sup>[7]</sup>。进入2016年,欧洲的申根地区有越来越多的国家加入了恢复边境管控的行列,此举与其说是甄别真正难民所需,还不如说是为了防止更多的难民入境,暴露欧盟体系缺乏协调管控难民危机的机制设计,即“有共同货币,却没有财政部的支持;有共同边界,却没有统一的移民政策;技术官僚制定的外交政策与国家权力的源头背道而驰”<sup>[8]</sup>。

二是缺乏契合度。解决难民危机涉及两个发展阶段,即接收与安置,这不仅是政治领导人的事,还影响到每位公民的生活,因此,政治领导人处理难民危机的问题需要获得公民们的认同与支持。但“欧洲一些国家的主流政党和政治人物未能拿出有效举措来解决民众对难民危机和恐怖威胁的深切关注,而极右翼政党正越来越多地拿这些话题做文章。这带来的直接后果将是极右翼势力得到加强,获得更多支持。这会让欧洲国家陷入危险境地”<sup>[9]</sup>。

三是缺乏兼顾度。欧洲应对难民危机,前松后紧,欧洲的人道主义与福利主义成为吸引难民涌入的两大重要价值理性,但对难民接受国而言,短期内在这一危机事件的应对中出现了无法兼顾的难题。以德国为例,尽管总理默克尔力排众议,坚持人道主义的难民政策,但在公民安全不断受到暴恐威胁的情况下,2016年德国的难民政策也在收紧。“数据显示,仅今年上半年就有13324人被拦截在德国边境之外或在机场被禁止入境,比2015年全年的人数还多50%。今年上半年,在德奥边境共有10629人被禁止入境。今年上半年,德国遣返的移民数量也大幅增加,有13743名抵达德国的移民被遣返,而2015年全年被遣送的难民共有20888人,2014年全年共10844人。”<sup>[10]</sup>

四是缺乏调整度。无论欧洲国家正视与否,阶段性的难民危机具有阶段性的治理任务,这就要求难民危机治理者应及时调整相关治理手段。2016年,欧洲难民危机演进到了接受与融入需要并举的

阶段,同时,这一危机又处于其他各类危机的包围之中,包括“经济发展缓慢、银行业危机、债务危机、反欧盟主义危机”<sup>[11]</sup>等。解决欧洲难民危机应考虑或有助于其他社会危机的解决,但就目前欧洲消化难民配额计划的艰难局面而言,欧洲还未调整解决难民危机的主要战略。对难民危机应对的分歧,彰显区域福利政治发展的共识不足和行动力的迟缓和低效。

## 五、欧洲难民危机的治理困局展现区域福利政治发展的要求

由少数超级大国主导的世界政治经济发展秩序,遵循着弱肉强食的丛林法则,区域经济联盟或军事联盟最终维护的还是强者的利益。目前,国际社会出现的各类社会危机的问题根源,主要是国际危机区域化、区域危机国家化,区域作为国际和国家之间的连接点,既可能是危机的缓冲带,又可能是危机的引燃点,区域危机能否管控治理,直接决定了危机演进性质的转变。从这一点来看,区域危机必须得到处理,但与以往单一区域问题危机下由个别国家利用自身在相关问题方面的强势权“领导”破解区域危机的形势不同的是,现如今区域危机多元矛盾纠结在一起的复杂性,即使是个别超级大国也无力或不愿独自承担破解区域危机的责任,“主导+协商”破解区域危机的方式成为维护区域秩序和发展的唯一选择。据此反观欧洲,难民危机的发生根源没有被认真反思,有效应对难民危机的准备明显不足,结果“欧盟的应对失据致使其陷入政治纷争、社会撕裂、经济承压、文化对立的困局”<sup>[12]</sup>。这四个方面的问题展现区域福利政治具有四个方面的发展要求。

首先,欧洲难民危机的政治纷争展现解决区域福利政治发展的冲突与延续的要求。现阶段,欧洲难民危机的政治纷争主要集中在欧洲内国家间难民接受与安置的配额计划上,尽管有人道主义的文化精神要求,但在多元危机齐发的社会生态环境下,强制配额也遭遇诸多欧洲国家的直接拒绝。与此同时,还有两个方面的政治纷争需要关注:一是左右欧洲政治生态良性与否的欧洲国家内部的党派对难民危机政策选择的纷争,在应对难民危机一筹莫展之时,欧洲国家政治出现的一个普遍现象,就是持反对接受难民政策的右翼政党频获选民支持,致使“欧洲极右势力就日益强势,正在加速改变欧洲的政治版图”<sup>[12]</sup>。二是欧洲难民危机的来源地中

东、北非仍处政治纷争的战争局面,任由这些地区的动荡局势发展下去,只可能产生更多的难民,欧洲内部应对难民危机的措施永远治标不治本。欧洲难民危机的这两类政治纷争,折射出区域福利政治的发展冲突具有空间纬度,区域福利政治发展的延续具有时间纬度。区域福利政治发展主体具有历史的责任根源,同时,区域福利政治发展结果具有联动的溢出效应。据此,要求区域福利政治发展的战略规划要统合时空纬度内的结构网络要素,构建大空间、大纬度、大战略的区域福利政治的发展计划。这是区域福利政治发展的战略要求。

其次,欧洲难民危机的经济承压展现解决区域福利政治发展的共识与行动的要求。欧洲难民危机发生的时间节点,恰逢整个欧洲处于后经济危机时代经济艰难复苏阶段,难民危机对疲软的欧洲经济而言雪上加霜。因此,无论对于经济基础较好的中、西欧还是经济基础较为薄弱的东、南欧,欧洲难民危机都会造成不同程度的经济承压。“安置难民成本核算高。难民问题是一项复杂的社会工程,同样,安置难民也是一个经济学问题,因为难民的成本核算非常高,接收国政府需要投入巨额资金。”<sup>[13]</sup>如“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,巨额的财政支出给很多国家带来了沉重负担”<sup>[14]</sup>。正因如此,“为解决难民危机,欧盟领导层多次开会,承诺去年和今年共拿出92亿欧元资金用于应对难民问题,并制定一系列措施,包括成员国自愿出资,按国土面积、人口、经济实力等因素,分摊进入意大利、希腊等‘前线’国家的难民,扩容希腊等地的难民安置中心等。然而,各成员国对出资要求响应者寥寥,至今资金缺口仍很大”<sup>[15]</sup>。欧洲难民危机的经济承压暴露出区域福利政治发展的动力不足,这似乎印证了一个较为悲观的政治规律认知,即“超国家层面的共同体问题是很难通过主权国家之间的同心协力解决的”<sup>[16]</sup>。这一消极认知表现出的国家行动是,“面对国际移民所施加的财政压力,能够推行限制性移民政策的福利国家会‘拥抱’福利国际主义,承认移民的福利权利;而无法执行这样的移民政策的福利国家只能采用福利沙文主义政策,限制移民的福利权利和削减针对移民的福利开支”<sup>[17]</sup>。但无论是面临难民危机的极端情况,还是处于常态下,福利国际主义与福利沙文主义对福利给予者与接受者都是不公平的对待,只有达成兼顾维护国家利益与区域秩序的福利政治发展的目标共识,才有可能激发产生实现这一目标的行动力。这是区域福利政治发展的动力要求。

再次,欧洲难民危机的社会撕裂展现解决区域福利政治发展的领导与合作的要求。不断涌入的难民、衍生出的各类社会危机及低效的应对方案,使得难民危机似乎成为撕裂欧洲社会的最大诱因,而这一威胁随着欧洲区域大国法、德声称对局势失去控制后日益增强。难民危机撕裂欧洲社会的表现被归结为“欧洲人的道义、良心与其能力、体制对不上;欧洲各国出于各自利益和算计,互相尔虞我诈;欧洲人扯皮不休,统一难民处置政策任重道远;难民问题正引发欧洲全民大讨论,观点对立严重;从长远看,难民与移民问题一样,归根结底牵涉社会融合问题”<sup>[18]</sup>。不可否认,就欧洲难民危机引发的一系列社会问题集中出现而言,难民危机对欧洲社会的撕裂是显而易见;但就这些问题本身而言,又不是新近才有的,是一直或明或暗地存在于欧洲社会之中,这暴露出欧洲一体化这一区域发展本身存在缺陷,表现为“在欧洲一体化的发展进程中,一个明显的特征就是成员国既要维护其主权利,又要寻求以合作乃至一体化的方式不断扩展其主权利益,这样就不可避免地产生了政府间主义和超国家主义两种思维和行为模式的冲突与妥协”<sup>[19](P236)</sup>。政府间主义的思维要求达成合作的机制,而超国家主义的思维需要确立领导的机制,两大机制在欧洲的构建都存在着亏空。表现为“当欧盟逐渐成为一个超国家的管治主体时仅靠成员国政府的授权是与欧洲长期以来形成的、特别是已在国家政治中日趋完善的议会民主和人民主权政治传统相矛盾的,这也就是近年来被广泛批评的欧盟政体本身的‘民主亏空’问题”<sup>[20](P271)</sup>。而“协调一体化进程和民主的关系是欧洲的唯一出路,在联邦制的政治联盟框架下,欧洲议会由民主选举产生欧盟委员会首脑,实现有效问责。这样的联邦制必须有一个强大和限权的中心,也必须有强大的成员国来牵制”<sup>[21](P161)</sup>。面对这样的制度基础,欧洲区域福利政治发展的机制,需要在领导与合作两个层面加强构建。这是区域福利政治发展的机制要求。

最后,欧洲难民危机的文化差异展现解决区域福利政治发展的排斥与融入的要求。欧洲难民危机把世界上经济最为发达的欧洲地区与世界上经济发展最不发达的中东、北非地区紧密地联系在一起,由于宗教、风俗、习惯、价值观等的巨大差异,经过前一阶段难民无序的涌入之后,无论是难民还是难民接受国,无不感受到由于文化的差异而面临的难民排斥与融入的难题。对于欧洲国家而言,“目前面临一种两难的选择,如果加强本土文化和主流价

值观,那么无疑将加剧愈加庞大的移民、难民群体的受排斥感;而如果尊重、照顾外来群体的文化、宗教、习俗,又可能刺激本土的极端主义。……欧洲的安全还与经济复苏密切相关,如果欧洲经济不能保持稳定强劲复苏,从而给移民、难民群体提供足够经济保障,那么安全威胁势必会成为欧洲各国短期内不得不接受的常态”<sup>[22]</sup>。难民需要留下来生存,而欧洲国家希望对整个危机事态进行掌控,尤其是捍卫体现国家利益的宗教和价值观等主流文化。双方的利益交集确立的基础,是要聚焦于“危机联动与矛盾管控”的共同利益上来,用共识价值破解利益原则引发的排斥与融入的难题。解决这一问题的可能性,在于共同的生存区域空间利益相关。这为区域福利政治发展的排斥与融入的难题指明了解决的方向,即增加不同文化相互依存的信任感,通过解决每个阶段面临的排斥与融入的主要问题,用可见和可预期的成效消除排斥,推进融入。这是区域福利政治发展的方法要求。

## 六、结 语

解决欧洲难民危机的发展情形,是有效措施乏力,影响了全球经济复苏的进程;危及了欧洲一体化的构建;助长了非法移民;弱化了对难民来源地区难民危机的关注与处置等。这些问题的存在必须对欧洲难民危机与区域福利政治发展进行反思。对于至关重要的国家利益来说,难民问题从始至终都是有影响的。它们关系到全国性的、区域性的乃至国际性的和平与安全。尽管难民问题的重大性,但是否采取行动参与其中加以有效解决,一般主要取决于和相关利益方关联的程度及解决的意愿和能力。但此次欧洲难民危机的真实情况显然要复杂的多,表现为难民问题与非难民问题掺杂在一起,人道主义危机已经越来越多地演变成对于全局具有重要意义的战略性危机,使得由欧洲难民危机引发的区域福利政治发展的难题已经不再是仅解决难民短期处置和长期融入的问题。

国际社会解决难民的主要政策方式,包括“收编新难民、支持现有难民但限制未来难民、通过削减福利来排斥已有的难民。现在政策已转向第三种响应方式,人们越来越承认难民的经济收益,但是政策越来越具有选择性,在准入和权利方面分门别类。这种选择性手段限制了那些获得临时居住证的难民,特别是寻求庇护者的福利权”<sup>[23](P4)</sup>。欧盟区域内国家间的内松外紧的政策要求与每个国家内紧

外松的政策安排问题、公民与难民的排斥与融合问题、同化与融入的问题、政府在申请庇护方面的政策决策不力以及在特定民族群体上的区别对待等问题,导致寻求庇护者被主流社会所隔离,形成有管制但被抛弃的“二次难民”危机。而国际恐怖主义、国内右翼极端主义等的乘虚而入不仅造成不安全和不稳定的政治生态环境,更是成为区域福利政治发展的新障碍。为此,今后需要对四个方面的问题进行重点思考:一是欧洲难民危机管控是否能做到理性、公平和合乎道德?二是欧洲难民政策应该考虑哪些人的利益?三是欧洲难民遵守区域秩序规则的公民福利权利该如何分配?四是欧洲难民危机的人道主义普世价值与区域利益的政治原则能否有效协调?通过反思这些问题,评估欧洲难民危机与区域福利政治发展的实际影响,以达成解决问题的行动共识和努力方向。

#### [参考文献]

- [1] 宫本太郎.福利政治:日本的生活保障与民主主义[M].周洁,译.北京:社会科学文献出版社,2015.
- [2] 宋鲁郑.贪婪和短视让欧洲陷入难民危机[EB/OL].http://news.ifeng.com/a/20150906/44589827\_0.shtml,2015-09-06.
- [3] 张宇燕.全球智库观点(No.1)——影响全球经济决策的声音[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [4] 伊恩·贝格,法比安·莫什维尔,罗宾·尼布莱特.对欧洲社会福利体系的思考[J].环球财经,2016(1).
- [5] 田德文.欧洲难民危机的国际政治分析[J].山东社会科学,2016(2).
- [6] 孙志明.危机研究视角下的欧洲难民潮[N].京华时报,2015-09-14.
- [7] 陈婧.缺乏有效应对手段 欧洲难民危机将进一步恶化[N].中国青年报,2015-11-13.
- [8] 王义桅.难民问题对欧洲的重重考验[EB/OL].http://opinion.huanqiu.com/plrd/2016-07/9205853.html,2016-07-21.
- [9] 帅蓉,拉胡尔.难民危机持续发酵 欧洲反恐陷入困境[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-08/02/

c\_135557176.htm,2016-08-02.

- [10] 莫业林.新安全措施颁布 默克尔难民政策或收紧[EB/OL].http://international.caixin.com/2016-08-12/100977194.html,2016-08-12.
- [11] 欧洲难民危机或是欧盟最终解体的主要催化剂[EB/OL].http://business.sohu.com/20160806/n462942170.shtml,2016-08-06.
- [12] 陈旻.欧洲难民危机有多危[EB/OL].http://finance.sina.com.cn/review/sbzt/20150911/105823221858.shtml,2015-09-11.
- [13] 王楠.欧洲难民安置难点问题主要集中体现六个方面[EB/OL].http://world.people.com.cn/n1/2016/0615/c1002-28447643.html,2016-06-15.
- [14] 王迪,青木,姚蒙.欧洲各国安置难民:德国人均年花销超1万欧元[EB/OL].http://finance.huanqiu.com/cjrd/2015-09/7490171.html,2015-09-15.
- [15] 胡冠,谢琳,等.欧盟在难民危机窘境中挣扎[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/2016-05/22/c\_1118909781.htm,2016-05-22.
- [16] 王中原.为何欧洲难民危机是一场政治危机?[EB/OL].http://www.112seo.com/article-509645.html,2015-09-26.
- [17] 蒙克.社会政策和移民政策的互补性:一个对2015年欧洲难民危机的政治经济学解释[J].公共管理评论,2015(3).
- [18] 向肠河.难民潮撕裂欧洲[N].北京青年报,2015-09-07.
- [19] 刘文秀.欧盟的超国家治理[M].北京:社会科学文献出版社,2009.
- [20] 郇庆治.多重管治视角下的欧洲联盟政治[M].济南:山东大学出版社,2002.
- [21] 伯格鲁恩,加德尔斯.智慧治理:21世纪东西方之间的中庸之道[M].朱新伟,等,译.上海:格致出版社,2013.
- [22] 张艺.恶性袭击挑动欧洲“敏感神经”暴露社会融合深层矛盾[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/mil/2016-07/28/c\_129184992.htm,2016-07-28.
- [23] 罗斯玛丽·塞尔斯.解析国际迁移与难民政策[M].黄晨熹,等,译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2011.

[责任编辑:邵川桂]