

欧洲难民城市融入政策研究

——以华沙、马拉加、塞萨洛尼基和米兰市为例

康晓丽

中共厦门市委党校,福建 厦门 361027

摘要:2015年欧洲爆发难民危机至2022年俄乌冲突再次引发大规模难民浪潮以来,欧洲各国中央和地方政府在难民融入政策上展开较长时间的博弈,欧洲难民城市融入政策已成为影响欧洲政治生态的热门话题。接收难民较多的华沙市、马拉加市、塞萨洛尼基市和米兰市在难民城市融入政策实施中成为欧盟难民基层治理的代表,它们基于当地治理结构,以有限资源在政治紧张的空间内运作并解决难民带来的各种问题,其细分难民群体、加强市域协同合作、推行多方利益主体合作战略、合作制定融合服务内容等实践为应对欧洲难民浪潮带来的持续性挑战提供重要启示。

关键词:欧洲难民;中央—地方关系;城市融入政策

中图分类号:D815.6

文献标志码:A

文章编号:2097-0900(2024)01-0013-10

欧洲爆发难民危机至俄乌冲突再次引发大规模难民浪潮至今,难民问题对欧洲政治生态产生重大影响,已成为欧洲各国关注的重点议题。欧洲各国地方政府在无法参与中央资源分配和政策制定情况下,既要提供难民服务,又要协助包括难民在内的各类移民融入当地社会,其在实施难民融入政策中遇到诸多困难,使得本已紧张的中央和地方关系在如何应对难民问题上矛盾重重。迄今为止,欧洲各级地方政府仍然在向中央呼吁,争取在制定难民和移民政策上的话语权,实际进展并不顺利,面临着诸多复杂的制约因素。这在很大程度上源于现代国家的中央与地方关系三要素在权力分配结构上的不均衡,即:强大稳定的中央、自由活力的地方和规范化的协调机制这三要素的影响。在强大稳定的中央层

面,法治和分权制衡的原则确立了中央权力的配置和行使,限制了地方政府在某些方面发挥参与中央政策制定的作用。在自由活力的地方层面,本土政治认同和地方政治权力的诉求决定了地方对参与相关制度安排的渴望,进而与中央展开博弈。在规范化的协调机制层面,难民持续不断涌入,没有相关条约和政府部门规章制度对此现象进行有针对性的约束和规定,各国中央和地方对如何建立规范化的协调机制存在巨大分歧。这三个因素都决定了地方政府不仅是不可忽视的难民融入政策的重要参与主体,而且还是必须考虑的合作收益分享者。如果地方的利益在这三个方面无法得到有效满足,会构成影响欧洲难民融入政策实施有效性和挑战欧盟一体化的重要风险因素^①。

收稿日期:2023-06-12

作者简介:康晓丽(1983—),女(蒙古族),内蒙古赤峰人,副教授,法学博士。

① 在世界范围内,一般按联邦制或单一制有所区别地理解政府间关系。在单一制国家,国家结构和政府间纵向关系主要表现为中央与地方的关系;在联邦制国家,政府有三个层次:“地方政府在政府机构体系中位于底层,中间部分则为中间政府(州、大区、省),全国性政府位于最高层。”在英国、西班牙等国家,除中央政府和地方政府之外,中间还有地区政府,而地区作为次中央级,既不是联邦成员也不是地方。根据调研四座城市的实际情况,为了能够统一表达和理解,本文采用我国学界的普遍用法,将单一制国家中央政府与地方或联邦制国家联邦政府与各联邦成员,都理解成“中央与地方”的关系,即地方是中央政府下的第一级地方政府。

当前,难民问题已经成为影响欧盟一体化和欧洲政治版图新变化的重要因素,探讨欧洲各国国内权力分配模式如何影响难民城市融入政策实施的有效性具有显著的学术价值和现实意义。然而,当前对欧洲各国中央与地方关系影响基层实施难民融入政策及其有效性的研究尚无具有系统性论证的研究成果。当前研究主流,一方面高度集中在探讨欧盟和成员国层面对难民政策制定和执行的影响因素、难民政策的变迁、难民政策与欧盟一体化的互动关系的研究,另一方面少数学者关注单个或几个国家的难民政策,特别是英国、德国、荷兰和法国,而全面系统性论述欧盟各国在城市层面如何协调投入服务资源,推动难民融入和服务国家移民管理、政策措施执行的效果,以及如何与难民来源国地方层级机构展开合作共同推动难民融入的相关研究成果尚且不足^[1]。鉴于此,通过对已有相关文献的梳理和课题组成员在欧洲的实地调研,本文从中央—地方关系这一视角出发,集中关注比较具有代表性的波兰华沙市、西班牙马拉加市、希腊塞萨洛尼基市和意大利米兰市,系统分析这些城市如何统筹公共资源解决难民在住房、就业、教育、子女、医疗等方面的现实需求,以及政府如何借助国内外市域协作和多元利益主体合作的方式涵养难民更好融入的相关政策,以期对评估难民融入政策实施的有效性提供政策依据。

一、四座城市难民融入政策面临的共性挑战

在欧洲难民浪潮持续不断的背景下,华沙市、马拉加市、塞萨洛尼基市和米兰市被迫进入紧急状态,在面临地方财政预算紧张、住房和劳动力市场承受压力、中央强化移民融合政策公共审查等现实挑战下,四座城市既要艰难应对难民在医疗、住房、子女教育等方面的现实需求,又要统筹有限的财政资源行使特定管辖权进而缓和部分民众对政府政策的反感乃至抗议。可以说,四座城市在应对人口结构变化和协调公共服务方面举步维艰。

(一)欧洲难民城市融入政策存在的普遍性问题

2015年难民危机爆发后,欧洲各国基层政府面临着难民融入的巨大挑战。随着2022年俄乌冲突引发的新一波难民浪潮及其产生的各种影响,使原本就压力巨大的基层政府更加雪上加霜。当前,欧洲难民城市融入政策存在的普遍性问题,大体可以分为五种情况。

第一,一线城市压力最大。近年来,入欧的各类移民迅速增加。作为接收移民的一线城市,希腊塞萨洛尼基、西班牙马拉加、意大利巴勒莫和米兰等地压力巨大。随着难民的涌入,移民人口比例迅速增加,专业技术移民被其他有着更好发展机会和更优惠融入政策的城市所吸引,而这些城市只能通过采取提供更好的避难前景,发动现有移民社群的社会支持网络,便利各类移民更好融入所在城市等举措留住人才,稳住难民。

第二,既是接收地也是中转地的城市难以评估难民流动情况。欧洲某些经济发展较好、生活水平较高的城市,长期吸引着各类移民进入,如米兰作为意大利失业率最低的城市,吸引着欧盟之外的移民源源不断进入。自2015年难民危机后,这类城市接收难民的规模迅速增加,同时也成为部分难民借道前往其他经济条件更好城市的中转站。这些城市面临的巨大挑战是,无法准确分辨定居的难民人数及借道前往其他城市的难民人数,因此难以制定有针对性相关服务措施。

第三,移民人口结构相对复杂的城市缺乏制度性治理框架。欧洲的一些城市如波兰的格但斯克和华沙,因移民人口不多,且大多来自地缘相近或文化相似的地方(如乌克兰等国),移民群体趋向同质化^[2]。近年来,随着新的移民增加,这些城市的人口结构日趋复杂,其中劳动力移民多来自南亚和东南亚,难民来自中东和中亚。俄乌冲突爆发后,乌克兰难民蜂拥而至,由此产生一系列问题,如当地社会甚至一些公共部门开始反对接纳更多的移民(包括难民)、有关人士呼吁对新增加的难民制定有针对性的融合政策等^[3]。面对这些新挑战,格但斯克和华沙市在融合政策方面采取了较大力度的变革,建立了难民融入的基础保障机制、部门整合机制和社群互助机制,搭建了制度性的难民治理框架,被欧洲各国公认是在资源受限和缺乏国家层面支持情况下仍能进行融合治理的典范城市^[4]。然而,总体上缺乏治理框架是难民接收城市面临的普遍现象,无法有效推进难民融入、人口整合和社会发展。

第四,中小城市推动难民融入的资金和政策缺口较大。中小城市缺少落实融合政策相关的资源、能力和激励举措。然而,随着移民人口的增加特别是难民的涌入,有些中小城市开始筹措相关资金投入移民基础设施建设,如位于奥地利和德国边境的小镇库夫施泰因。随着难民的到来,这座城市才逐

步意识到对移民融合治理的相关设施和政策的长期规划及投资的重要性,但是现实情况下资金缺口较大。最直接体现在基础设施投资中80%依靠自筹资金,落实融合政策的相关激励投资主要依赖基层社区和民间组织。因此,没有足够的资金支持,融合政策的规划和实施就没有稳定的保障^[5]。

第五,新接收难民的地方政府经验不足。2015年难民危机爆发以来,欧洲一些城市成为新的移民目的地,还有一些城市原本是移民输出地,随着难民的涌入反而成为移民接收地,如罗马尼亚的首都布加勒斯特。这些城市对各类移民的需求以及融入政策不熟悉,特别是对于由民间社会组织、国际组织、相关政府部门多方协同运作提供难民相关融入服务的模式明显经验不足^[6]。尽管如此,有些城市仍对新增加的难民持欢迎态度,希望借此填补劳动力空缺,鼓励市民社会与政府部门合作,进而提升本城市移民管理能力,建立一套完整的移民融合政策框架^[7]。

除上述普遍性问题之外,欧洲的大环境对难民城市融入也产生重要影响。自20世纪90年代末,欧洲经济普遍低迷,2008年发生全球经济危机,2010年欧洲各国被迫开始缩减移民融合政策的相关预算和投资,许多城市积极采取措施应对税收收入减少和财政缩减的消极影响。长期经济停滞导致移民劳工失业率增加,有些移民被迫从事不稳定的工作,本地居民也不得不因工资减少和社会福利降低而勒紧腰带,由此对新到来难民的态度较为苛刻。特别是俄乌冲突爆发后,欧洲各国不仅要统筹人口结构的转变和社会压力的增加,还亟须制定一系列相关的难民融合措施来应对难民带来的诸多挑战。

(二)中央—地方关系影响四座城市难民融入政策的创新和改革

欧洲各国中央与地方的权力结构表现为强大稳定的中央享有立法权,自由活力的地方行使大部分行政管理权,财务管理自给自足、互不依赖,即行政上依赖,财政上独立,这本身就存在冲突的可能。各国中央政府与地方政府通过财政平衡措施和规范化的协调机制保证地方能够切实承担各自责任和履行相应义务。但是,难民问题打破了这种平衡,中央无法通过有效协商获得地方的认同,财政平衡因地方接收难民规模和资源需求的不同也无法有效达成,特别是地方政府采用委托代理的方式与其他各种机构和组织共同解决难民融入问题时,因其强烈的利

益诉求,很容易与中央产生矛盾和冲突。

当前,中央—地方关系对四座城市难民融入政策创新和改革的影响具有共通性,主要集中在以下三个方面:强大稳定的中央决定难民的责任归属和相关立法,自由活力的地方在难民问题上存在的财政独立与行政依赖的矛盾愈演愈烈,中央与地方就解决难民问题缺乏规范化的协调机制。

第一,难民的责任归属问题。四座城市在接收大量难民时,出于人道主义和共同生活的便利,需要给予难民支持和救助,它们认为这些责任应该由地方承担,中央应该给予支持。但是中央层面不希望地方干预,中央需要总体上管控难民流向,集中定点解决难民问题。因此,在现有规章制度和条约未明确规定欧盟和城市的责任时,如何处理难民问题成为中央与地方之间政策脱节和矛盾的源头。

第二,难民的预算支持问题。四座城市在处理难民问题时,面临的普遍性挑战就是亟须在难民的住房、就业等方面获得中央的财政支持。它们的诉求具有共性,即希望将避难所里的难民分流至不同的社区,在社工引导下学习当地语言,然后从长远的角度解决难民就业问题而非依赖于社会福利。但是,基本法规定中央—地方关系在财务管理方面应自给自足,互不依赖,这意味着中央和地方的收入分开,各自需要为执行其任务筹措费用。在难民问题上,中央通过补充拨款的方式维持地方财政平衡,以激发地方解决难民问题的积极性,但地方在难民融入政策中需要各种团体和治理主体的参与。各种团体利益混杂、各级治理主体权责不清,不断形成各种矛盾,使得本已财政预算紧缩的地方政府在中央补充拨款有限条件下无法应对在难民融入政策相关安排上带来的持续性挑战。目前,以四座城市为代表的地方政府,正联合采取各种行动,希冀《欧盟2023—2028预算提案》能够单独列出支持地方城市难民融入的相关预算份额,直接资助地方政府,而不是先将资金流向中央政府,使得它们很难获得中央预算支持。

第三,规范化的协调机制问题。当前,欧洲各国的中央与地方政府在解决难民问题上缺乏规范化的协调机制。中央层面不仅在难民准入方面拥有决定权,还对难民集中安置、进入劳动力市场等各方面有严格限定且不允许地方政府介入。四座城市在推进难民融入政策时普遍缺少中央层面的授权,因此直接导致它们缺乏制定难民进入标准程序的能力,以

及统筹资源和监管力量必要时的强制执行力;无法自行主导就业和教育的立法改革,以及制定早期的融合激励措施;无法有效管控移民(包括难民)入境和融合政策衔接环节,以及确定入境移民(包括难民)福利和享受相关政策的标准等,致使推进难民融入政策创新和改革的进程缓慢。尽管如此,四座城市仍积极为有效应对难民融入问题,进行各种政策创新,希冀与中央建立规范化的协调机制。当前,四座城市提出就如下六个方面的诉求与各自国家的中央政府进行有效协调,从长远角度解决难民浪潮带来的各种影响。(1)如何确保中央层面支持基层政府全面掌握难民社群的背景、概况、需求和期待,以便在政策制定和民主决策过程中提供基本的理论支撑。(2)基层政府如何获得中央授权设定服务标准规制,以便平衡本地人和难民群体不同的服务需求。(3)中央支持基层政府提供难民的各项服务政策,防止因与中央政策实施不同步阻碍难民融入当地的进程。如,针对儿童看护服务提出的严格期限导致新到来的难民母亲们无法参与就业等相关培训。(4)中央应调动资源,与地方共同设定标准,发挥非政府组织、社区组织和私营企业作用,促使其积极参与难民具体服务机构的设置和运作。(5)在非法难民无法根据相应法律法规获得基本医疗和住房情况下,中央政府如何与基层政府协调,制定临时性的政策以满足弱势难民群体的基本需求。(6)中央政府如何支持地方政府保障身处偏远乡村或地理上较分散的难民仍然能够通过相关融合政策获得关照^[8]。

那么,四座城市所在国家的中央政府能否满足其对上述六个方面的政策支持呢?事实上,自2015年上百万难民涌入欧洲以来,四座城市一直战斗在救援第一线,市长和其他地方长官在没有充足资金、无法享有难民和移民政策制定话语权情况下,既要提供难民服务,又要帮助难民和移民融入欧洲社会。于是,在无法获得中央政府实质性帮助的情况下,四座城市联合起来转向求助于欧盟层面的相关机构,以解决政策脱节造成的一系列问题。欧洲市政和地区理事会(Council of European Municipalities and Regions)为整个欧洲的地方和地区政府提供支持,就地方创新、国家政策和欧盟预算等方面为地方政府争取更多的授权和支持^[9]。事实上,中央和地方关系阻碍了难民问题上的利益平衡,欧洲市政和地区理事会在协调地方创新和国家政策层面也是心有余而力不足。

二、四座城市解决难民融入问题的政策措施

尽管四座城市在推进难民融入政策时缺少中央层面的授权和政策制定的话语权,但是,其作为基层政府却有着其他层级政府不具备的独特优势。第一,基层政府可以及时获取辖区居民的日常动态,能够更直接地了解其多元需求。第二,基层政府有能力全面参与和管控当地社区与难民融合相关利益方合作的全过程。第三,基层政府能够协调公共机构、民间社会组织、跨国公司和本地企业形成合力,产生协同效应,创造有价值的资源和提供相关服务,扩大地方治理基础。第四,基层政府在无法以统一的法律准入机制获取服务条件下,还可通过财政和社会凝聚力创新政策,设立相关项目服务各级民众,保障公共秩序稳定^[10]。

实际上,受中央—地方关系三要素的影响,四座城市也只能基于当地的治理结构,以有限的资源在政治紧张的空间内运作。四座城市分别采取适合各自的一系列举措,如协调不同行政部门之间的关系和沟通模式,推行基于地方长远发展战略基础上的难民融入政策等。下面,具体分析四座城市解决难民融入问题的政策措施。

(一) 细分难民群体

四座城市在提供难民融合服务前,都对难民进行明确分类,以便于精准施策,如分为人道主义援助难民、无人看护儿童、家庭移民等。目前,四座城市相关政策引发争议较多的是主流政策与专项政策之间的矛盾,即促进难民融合的政策应该让更大范围的民众受益还是只针对特定移民群体。当前,四座城市根据本地现实情况,分别采取三种方法来平衡主流政策与专项政策之间的矛盾。

第一,采取主流政策。意大利米兰市主要通过提供已有的主流服务促进难民融合,同时引入专业的非政府组织、公共部门从旁辅助的方式了解难民多元化需求的管理模式。对于长期拥有独立的一体化政策的米兰市来说,采用主流服务是明智的选择,因为这样可以同时满足当地居民的需求。米兰市的具体做法是:市政府重组相关部门,强调以需求为改革方向而不是以群体分类为标准,将社会事务部重组为公民事务部,专门负责移民(包括难民)融入当地社会事务,强调服务标准一视同仁,传达多元文化中共同身份的信息。另外,还成立“公民之家”,专门处理当地民众和外来移民提出的各种维护权益的议

题,如帮助难民申请住房,协助非法移民申请合法身份,为主流服务供应商解决难民法律身份、语言障碍和跨文化交际方面提供咨询等^{[11]65}。

第二,采取主流服务基础上提供专项服务。马拉加市和塞萨洛尼基市为新到来的难民提供有针对性的服务。马拉加市从2008年起就制定移民融入的战略规划,将行政部门细分为解决难民问题的部门、解决其他移民问题的部门和打击犯罪的部门,提供有针对性的服务。马拉加市通过提供有针对性的专门服务和一般性的标准服务相互协作来共同分担责任,有助于有效解决移民的各种难题,促进社会融合。塞萨洛尼基市的城市移民理事会向新来的难民提供有针对性的就业支持,同时努力建设难民就业中心,在解决难民问题的同时提升当地服务水平,为最终的社会融合打下坚实基础^[12]。

第三,通过主动向主流服务供应商提供辅助,优化和提升主流服务效果。在某些不需要直接管理的领域,华沙市政府通过搭建专家库提供标准服务,满足各方面的多元需求。同时,通过投资设立专业培训中心,安排教师为来自不同地区的学生提供教学,也有助于教师开展研究。此外,华沙市政府还专门培训文化调解员入驻医院,帮助难民在获得保健服务时协助沟通,提升服务质量^[13]。实际上,华沙市通过提高主流服务供应商的满意度,特别是为其处理积压案件和复杂案件方面提供具体支持,也提高了华沙市政府在提供更广范围的跨文化意识培训和提高处理多样性问题事务等方面的治理能力。

(二)加强市域协同合作

通常,难民融入社会的主要阻碍是公共行政部门各自为政,无法进行有效的政策协调。面对迅速增加的难民,四座城市主动作为,对难民融合采取协调一致的跨国别跨区域跨部门合作管理的模式,虽然仍存在诸多挑战,但已经走在欧洲难民城市融入政策创新的前列,主要有四种做法。

第一,建立部门协同工作组。四座城市相互协调成立移民融合部门间合作委员会。2018年,世界经济组织对此进行问卷调查,在71个被调查的城市中,从坦佩雷到维也纳大概超过40多个城市已经或多或少地正式建立类似的委员会。四座城市的合作治理模式最有代表性且进展最快,但仍存在诸多挑战^{[11]43}。四座城市移民融合部门间合作委员会的主要职能是推进难民融合政策之间的协同合作,跨领域进行政策协调。在实际的政策推进过程中,四座

城市将难民融入的职能划归一般社会部门的职权范围,直接导致与教育、住房等相关部门的合作内容有限。以马拉加市为例,社会工作者认为社会事务与行政部门工作内容之间存在明显的脱节,如有些行政部门认为难民在教育、住房等方面的需求不属于本部门的权限范围。以米兰市为例,2015年米兰市接收大量难民,其通过部门间的内部协调,如社会事务部和教育部门以及国际关系办公室之间协同办公,推动难民融入工作取得一些进展。然而,目前协同工作组主要还是以临时机构的身份自下而上进行互动,没有形成自上而下的管理机制以建立一个更长期稳定的协调机构^[14]。

第二,开发外部资助项目。近年来,欧盟层面特别强调创新、综合服务和多方利益主体协同的工作方法,为此提供专门资金资助部分城市推动部门之间的合作,鼓励从项目联合设计到共享实施全过程推进。四座城市的难民融合工作在无法获得其他行政部门配合情况下,开始尝试制定系统性的难民融合一体化政策,开发外部资助项目以推动政策落地。欧盟和相关国际组织高度重视这些政策和与此相关的项目,认为这些地区的尝试为欧盟的难民融入政策提供了新的思路、新的认知甚至是某些创新的干预措施。米兰市于2019年实施一个创新项目“WISH MI”,该项目获得欧盟资助,为难民儿童和年轻人能够在医疗保健、教育、住房、社会关系、建立自信等各方面提供多角度的培训和互动,其还获得市政当局相关教育和住房部门的广泛合作,有助于这部分群体更好地融入当地生活^[15]。此外,马拉加市通过与难民祖籍地开展地方政府层面合作,共同推进难民融入政策的有效实施,如建立城市合作伙伴,通过相关项目和活动共同满足难民的需求。

第三,任命难民融合专员。四座城市面临的共同挑战均在于政府部门之间的合作不足,或因为人员配置不够,或由于责任不明确,或根源于不重视难民融合政策等一系列限制因素。为此,它们设立专门的难民融合专员,协助处理难民融合过程中的一些问题。以塞萨洛尼基市为例,市政府与塞萨洛尼基州共同出资设置难民融合专员职位,专员在特定任务范围内拥有自主权,负责协调50多个相关部门制定具体的行动计划,推动医疗保健、就业、体育和娱乐等不同领域间的难民融合政策。值得注意的是,尽管欧洲很多城市都设置了难民融合专员,但对于该职位的具体政治事务、综合事务职能,以及如何

选择和任命该专员的程序都各具地方特色。塞萨洛尼基市的专员职位通过正式招聘,米兰市通过移民代表委员会委任批准,华沙和马拉加市则是通过政府任命,采取不同方式均旨在平衡和维持移民社区和行政当局之间的信任。

第四,规划难民融入的政治愿景。四座城市将难民融入社会作为一项战略优先事项纳入规划中,这有助于拥有共同愿景和目标的各部门采取相关的激励措施,进而向更基层的社区宣传难民融入的重要性。马拉加市认为将难民融入纳入政治愿景规划有助于新到来的移民对这座城市、市政和各市民部门产生信任和归属感。塞萨洛尼基市将包括难民在内的移民融合视为地方发展的重要资源,市政厅将移民融合和平等对待的政策纳入公务员标准培训课程。但是,将难民融合问题政治化也存在潜在风险。一方面,不成熟的相关操作会引发社区居民政治意愿两极分化,进而引发基层社区矛盾,同时使得公众监督更多地集中在决策者和服务供应商的相关决策上。另一方面,具有不同政治立场的后续行政当局可能会削减或完全削减投资,导致先前的难民融入政策取得的成果前功尽弃^①。目前,四座城市认为,这些风险会随着难民成功融入当地社会后促进当地社区和经济发展而慢慢降低。俄乌冲突爆发后,华沙等这样的城市受到严重影响,为避免难民和移民融入分享公共资源时引发当地民众反对,这些城市多倾向于向公众宣传难民融入对当地经济的积极影响^[16]。

(三)推行多方利益主体合作战略

四座城市在推进难民融入问题时在很大程度上依赖民间组织的专业知识和参与。基层政府的行政力量和民间组织的工作方式在不同的地方表现各自优势,如:米兰市民间组织的参与是以承包商身份代表公共当局提供和运作相关服务;马拉加、塞萨洛尼基和华沙市则是政府部门与民间组织组成合作委员会开展更松散的协作;还有些地方的民间社会组织独立运作项目,拥有更大的自主权,更多地针对本地难民的需求和本地现实情况进行行政

策调整,而不是优先考虑外部需求^②。

在实际运作中,基层政府与民间社会组织之间因立场问题难以建立足够信任,民间社会组织会通过不同的角度和方式处理难民融入和包容的问题,但是政府基于自身立场有时无法认同。如,有些民间社会组织会优先从人权角度出发,而不是基于维护公共秩序去思考问题,有些民间组织本身的建立宗旨和运营逻辑与城市发展的规划无法匹配甚至可能存在冲突。以塞萨洛尼基市为例,该市较为成功地同民间社会组织 and 邻近城市密切合作,通过各方共同行动为难民提供各类服务,并在合作过程中寻求各方认可的共同目标,这是成功的案例。但是,大部分城市无法实现各方利益的平衡,如因资金来源不稳定、结算拖延等导致民间组织内部工作人员流动性和更替率高,最终影响难民融入方案的执行质量,特别是政府购买民间组织服务后,短期合同和资金依赖问题会打破民间组织与政府之间合作的平衡,从而导致关系紧张。为此,四座城市采取一系列举措改善与各方利益主体之间的关系。

第一,明确责任归属。明确公共部门与民间社会组织在难民融入问题上的责任归属,有助于加强信任并提高服务质量。米兰市政府与民间社会组织之间的关系由雇佣者—供应商关系转变成共同设计和共同执行的关系,特别是在儿童看护、劳动力市场一体化等领域,双方合力为移民和难民提供咨询。双方能够达成责任共识是建立在全面掌握难民需求、对利益分配和执行成效的共同预期基础之上的^③。对初来乍到的难民而言,这样的地方是首选。因为在政府缺乏执行能力的领域,民间社会组织能够提供有效补充,客观上提升城市管理和服务水平。通过推进基层政府与民间社会的合作,可增进双方互信,存在的唯一风险就是获得招标的民间组织的品质。这需要加入某种反馈机制予以验证,目前在实际运作中尚无反馈机制来评估获得招标的民间组织的品质。

第二,建立长期战略以提高民间组织对政策延续性的信心。具有法律依据和约束力的战略有助于

① 采访塞萨洛尼基市社会发展部调查员 Paulina Wlazlak, Inspector, Department of Social Development, City of Thessaloniki, 12 November 2019。

② 采访欧洲移民项目协调员 Roberta Lo Bianco, Coordinator of Migration Unit, European Centre of Studies and Initiatives (CESIE), Palermo, 28 November 2019。

③ 采访米兰市移民融入政策部项目协调员 Barbara Lucchesi, Unaccompanied Minors Team Coordinator, Unit for Inclusion and Immigration Policies, City of Milan, 9 September 2019。

基层政府的政策保持一致性和透明性,也会敦促基层执行部门更加重视难民融合问题。塞萨洛尼基市先期制定难民融合发展五年规划,并于2017年与欧盟城镇融合发展项目(URBACT)合作,共同研究制定难民融合举措和相关创新政策^①。由各利益相关方共同评估难民需求并以此为基础共同制定的参与式融合战略和行动方案,无疑在执行层面更具合法性和可操作性。马拉加市的移民融合战略和具体执行方案由移民协会和社区合作制定,并在此基础上建立基于可衡量目标和定期审查为主的监督系统,一方面有助于增加政策的透明度,另一方面在运作过程中可根据监督执行情况进行实时调整。

第三,建立利益相关者合作网络。通过建立基层政府各部门与民间社会组织、难民来源地相关部门、国际组织、基层协会、私营企业、移民社区代表和志愿者团体共同组成的利益相关者合作网络,定期开会交流信息,可有效避免各部门重复制定政策和投入资源。其实,类似的合作网络已存在多年,如华沙移民社会对话委员会2012年就已成立。但是直至2015年难民危机后,移民热点地区和欧洲混合移民路线的沿线城市如塞萨洛尼基和库夫斯坦市,才开始发展类似组织。同时,作为难民来源地的土耳其还与德国、荷兰等国建立对等城市合作伙伴,发布合作手册,用以指导利益相关者合作网络的建立和运作^[17]。难民融合政策执行的各利益相关方普遍认可通过这样的合作网络模式促进相互合作和信任,但是合作基础薄弱会消耗大量时间进行协调,难以体现政策效果,或者因疲于应付难民的临时需求而无暇顾及长远合作机制建设。因此,四座城市应着力夯实合作网络基础,才是该政策有效推进的重要前提。

(四)合作制定融合服务内容

地方政府制定的难民融合服务内容更能满足现实需求。地方政府熟悉不同服务提供者之间的程序逻辑和具体地址,可以提前设计制定融合服务内容和程序,有助于整合有限的资源提高服务效率,实现效益最大化。对于刚刚开始接收难民的城市来说,地方政府有预见性地制定融合服务内容,有助于打通信息交流渠道,整合难民的认知和融合服务。

第一,建立邻近区域合作方式。在大城市,整合

一般性服务资源为移民服务可有效满足移民需求。如,华沙的多元文化中心就是华沙市与民间社会组织(包括移民协会)联合建立,通过组织双方较高程度的参与和多样化的外联活动,为移民(包括难民)子女学校提供精准服务。2019年,国际移民组织对波兰移民项目进行调研:在华沙市,外国出生的公民中有50%的人熟悉移民中心项目,85%的外国人和75%的瓦索维人对移民中心项目持肯定态度,认为移民项目是有用且必要的^[18]。目前,塞萨洛尼基市通过建立邻里协会的方式,为当地难民提供各种多元文化的学校选择,当地居民也可自愿参与,缓解了难民与当地居民之间的紧张关系。在马拉加市,帕尔马-帕姆利亚地区由于难民较多,文化认同复杂,当地居民也一样面临失业、贫困和社会排斥风险。但是,他们没有选择冲突,而是建立当地居民和移民协会,一起讨论和解决本地区存在的各类问题,不以国籍区分居民,形成集体观念^[19]。

第二,增强服务之间的有效衔接。在欧洲的许多城市,移民的大量增加催生许多相关服务的合作领域。为有效整合各服务供应商,四座城市提出一些简单而创新的方案。如,为高效地向难民提供儿童陪护服务,与此相关的民间组织和公众网络服务商共同创建“循环电子文件夹”,方便各个服务提供商共享需要陪护儿童的相关数据和资料,为进一步分工合作并提供更广泛的居家服务提供基础支持。实际上,促进服务之间的有效衔接,有助于服务商在一般性服务模式和针对性服务模式之间进行选择,提高服务系统的效率^{[11]66}。以马拉加市为例,市政府难民专项资金有限,2015年难民和寻求庇护者大量到来,当地移民事务工作人员与民间社会组织合作,在现有难民融合政策基础之上,成立相关协调机构,专门设置移民和难民问题中心,提供专项服务^[20]。

三、四座城市难民融入政策发展的未来方向

在移民成为常态的全球化时代,目前全世界被安置的难民和政治庇护者的规模是二战结束以来的最高值,已经突破2600万人^②。在此现状下,移民的可持续发展是各国移民政策的重要内容。《移民可持续发展2030规划》明确指出,推动发展中国家劳工的卫生和医疗保障、为留学生提供奖学金、打击贩卖

① URBACT是欧洲一个促进基层乡村可持续发展的交流和学习项目,包括那些难民融入和治理需要帮助的地区。参见URBACT: *Integrated Action Plan for Integration of Refugees*, Municipality of Thessaloniki, Brussels: European Commission, 2018。

② 根据196个国家的数据情况计算而得。参见:United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division(2016)。

人口、保护移民劳工的权益、保护妇女权益、降低侨汇转移成本、提供法制认同保障等将是今后各国移民改革的共同目标^[21]。

近年来,随着各类移民不断涌入,欧洲各地已经对移民带来的多元文化较为熟悉,并据此制定相关移民融合发展政策。这些迅速、大规模的移民引导各地方政府开始注重多元文化社区的建设和难民融合政策,以及与其他相关城市建立合作关系。尤其难能可贵的是,以波兰华沙市、西班牙马拉加市、希腊塞萨洛尼基市和意大利米兰市为代表的地方政府在无法与中央就难民问题进行规范性沟通和参与政策制定情况下,仍能坚持发挥其在难民融合方面独有的贴近不同利益主体、对本地移民社区的需求更熟知、具有更大的灵活性和适应性、可建立更具包容性和参与性的地方政策等优势,因地制宜,采取一系列难民融入政策,并将其纳入地方社区发展规划,建立政府与民间社会组织包容性的合作伙伴关系、移民与难民参与地方民主决策的机制、移民融入地方层级的监测和评价机制。上述举措将难民融入政策的执行者、被执行者联合起来,通过纵向和横向的联系与合作,地方政府较好地解决了难民融合的一系列突出和热点问题,获得欧盟层面的特别关注和肯定,也提供了基层治理经验。但是,难民融入政策如何更好地契合地方长远发展战略,仍需要在诸多方面进一步细化政策方向。

第一,应在细分难民群体上评估主流服务和专项服务的政策效用。实际上,细分难民群体是通过采用针对大众的主流服务解决难民问题。这样的做法虽然有助于难民在融入社会过程中产生归属感,但并非所有的主流服务都能做到一视同仁,如有些主流服务需要削减有针对性的服务项目以压缩成本,这样将会导致一般性服务成本提升或有些难民的需求由于主流服务准入门槛过高而得不到满足。此外,从针对性服务过渡到主流服务需要时间和规划,过早地采用主流服务可能超出相关机构的处理能力,影响服务效果。例如,米兰市曾经将无人看管儿童服务临时划分到主流基本服务中,但随着服务提供商无法满足需要看管儿童过多的系列配套服务时,又被迫将此项业务转移至负责移民服务的部门^[22]。因此,为应对新到来的难民,地方决策者需要

临时制定一些有针对性的专项服务,尤其是那些已经面临服务瓶颈、就业和住房短缺的城市。专项服务可以弥补地方政府在应急处理过程中的服务短板,但考虑到预算削减等影响,各基层政府需要预先评估主流服务和专项服务政策的效用,审慎建立相关平行机构为难民提供专门服务。

第二,通过与第三方机构合作提供精准服务补充主流服务政策的缺口。地方政府与服务提供商的直接接触有助于政府层面更好地了解难民实情,开展共同合作,如警察对社会安全的关切可纳入市社会部门的融合项目中。近一两年来,备受关注的就是难民“一站式服务”,其是葡萄牙最早提出并在欧洲普遍受到欢迎的项目。虽然目前尚不能完全实现,但部分地区的移民信息中心已承担相关难民服务项目并获得民间社会支持,如提供一些上门服务,协助难民申请福利、心理和法律咨询等已经纳入一站式服务^[23]。布加勒斯特市的非政府组织和国际组织积极合作投资建设难民一站式服务中心相关项目,但因未能争取到政府相关部门的参与,项目实施成效有限。四座城市目前也在推进“一站式服务”的尝试,但因各地实际情况不同,实施成效也各不相同。有的城市缺乏资金,有的城市缺乏不同利益相关方的合作伙伴(如警察和非政府组织),一站式服务模式要全面推广还需协调各方建立相对全面的一体化工作体制^[24]。

第三,统筹多地资源建立联合服务体系,分散难民,提高承载力。联合其他城市提供一体化服务可以帮助相关城市统筹并优化有限的资源,为难民提供更有价值的服务。如,库夫斯坦市与周边村庄签署协议,允许农村社区的难民进入库夫斯坦,享受相关移民融合服务,交通费用由农村社区支付,其他费用由库夫斯坦市承担^①。塞萨洛尼基市与邻近的卡拉马利亚市合作,建立 Neapoli-Sykies 中心,通过制定相关项目收容和资助难民,获取更广泛的资源特别是住房资源,扩大城市服务难民的覆盖面;格但斯克市与波美拉尼亚市政府合作,制定一体化战略,共同分担城市与周边地区难民融入的责任,特别关注两个城市之间的过境难民,这种一体化服务战略可以更具灵活性地覆盖到在城市间流动的难民,避免遗漏和重复服务^[25]。此外,联合服务政策有助于协

① 采访库夫斯坦因难民融合托管员 Meral Sevcen,此协议是区域管理项目之一。参见:Kufstein u. Umgebung-Untere Schranne-Kaiserwinkl(KUUSK), Überuns, 2 April 2020, <https://www.rm-kuusk.at/wir-ueber-uns>。

助大城市周边的小城市提升接纳难民和协助难民融入的能力,特别是在大城市住房市场紧张情况下,可以有效引导移民前往周边小城市购买负担得起的住房。

实际上,通过四座城市的难民融入政策实践可以看出,难民问题导致医疗、就业、教育等方面压力持续攀升的主要原因在于它们无法直接管理和控制现状。一方面,其在综合衡量相关因素形成有针对性的政策方面困难重重,主要包括:(1)城市移民的历史和多样性;(2)移民路线及沿线的地理位置;(3)移民人口的规模和结构特征;(4)各级政府推动移民融入资源权限的分配;(5)现有的融合政策和相应的移民政策框架;(6)所在地区的社会、经济和政治环境。另一方面,影响四座城市行动力的因素还包括财政和人力资源匮乏、中央政策制度与地方政府需求之间的矛盾、经济下行的宏观趋势等。这些都是包括四座城市在内的欧洲各地难民融入和保持政治生态平稳需要直接面对的现实情况。目前,四座城市的举措虽然能够在一定程度上有效推进基层政府相关部门间更好地协调解决难民融入问题,但俄乌冲突后,由于超出处理极限的难民仍不断涌入,四座城市还必须不断创新难民融入政策以支持和鼓励不同部门间联合,拓展项目合作力度,推进难民治理走上正规化、法治化轨道。只有这样,才能为欧洲政治版图生态的变化,提供基层治理的经验和未来应对挑战的政策依据。

参考文献:

- [1] 袁浩,牛继承. 欧盟边境管理研究现状及趋势:基于知识图谱的可视化分析[J]. 中国人民警察大学学报,2023,39(5):12-20.
- [2] Poland is cocking up migration in a very European way[J]. *The Economist*, 2020(2): 22.
- [3] Eurostat. Five main citizenship of (non-EU) asylum applicants, first-time applicants, rounded figures data tables, 2019[Z].
- [4] Gdansk, Poland wins 2018 innovation in politics award for work in immigrant integration [EB/OL]. (2018-11-18) [2019-01-15]. http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/15/c_137743816.htm.
- [5] 王子立,黄伊霖. 结构性融合视角下德国难民融合的考察与启示[J]. 中国人民警察大学学报,2022,38(7): 5-13.
- [6] Intercultural cities, city of Bucharest intercultural profile [Z]. Strasbourg: Council of Europe, 2015.
- [7] ARRIENS J. Will Romania accommodate Asian workers and change its labor market? [N]. *Obserwator Finansowy*. pl, 2019-06-03(3).
- [8] Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). *Cities of rights: ensuring health care for undocumented residents*[Z]. Brussels: PICUM, 2017.
- [9] How cities can help solve Europe's crisis over refugees [EB/OL]. (2018-07-04) [2020-12-05]. http://k.sina.com.cn/article_6192937794_17120bb4202000jafb.html?cre=tianyi&mod=pcpager_news&loc=13&r=9&doct=0&rfunc=98&tj=none&tr=9.
- [10] DELVINO N. European cities and migrants with irregular status: municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services [M]. Oxford: University of Oxford, 2017: 134.
- [11] Working together for local integration of migrants and refugees[R]. Paris: OECD, 2018.
- [12] BENTON M, MCCARTHY H, COLLETT E. Into the mainstream: rethinking public services for diverse and mobile populations [M]. Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2015: 198.
- [13] COLLETT E, PETROVIC M. The future of immigrant integration in Europe: mainstreaming approaches for inclusion [M]. Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2020: 176.
- [14] UIA. What is urban innovative actions? [N]. 2020-02-27(4).
- [15] UIA. Milan: what is urban innovative actions? [N]. Unit for Inclusion and Immigration Policies, City of Milan, 2019-06-17(5).
- [16] 高杰,牛继承. 欧盟非法移民遣返的国际合作向度[J]. 武警学院学报,2021,37(9):17-21.
- [17] *Turkiye Belediyeler Birliği* (Union of Municipalities of Turkey). *Uluslararası belediye işbirlikleri ve birliğimizin rolü* [EB/OL]. (2014-08-15) [2022-05-08]. <http://www.tbh.gov.tr>.
- [18] IOM Poland. Insights into results of the survey "Foreigners in Warsaw", presentation[Z]. August 2019.
- [19] Palma Palmilla comprehensive action plan cap 2.0 [Z]. Malaga: City of Malaga, n. d., 2019.
- [20] How cities have addressed these challenges will be addressed in Liam Patuzzi and Meghan Benton, *Flourishing in the cracks: cities innovating for migrant inclusion* [M]. Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2019: 167.
- [21] Swiss Agency for Development and Cooperation SDC.

- Migration and the 2030 agenda for sustainable development [EB/OL]. (2017-04-12) [2023-04-05]. https://www.researchgate.net/publication/321268472_Migration_and_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.
- [22] SCHOLTEN P, COLLETT E, PETROVIC M. Mainstreaming migrant integration? a critical analysis of a new trend in integration governance [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2017, 83(2): 283-302.
- [23] City of Migration. One stop shop: mainstreaming integration [EB/OL]. (2020-02-11) [2022-12-03]. https://citiesofmigration.ca/good_idea/one-stop-shop-mainstreaming-integration/.
- [24] PENNINX R. Evaluation of the one-stop-shop project-executive summary [M]. Amsterdam: University of Amsterdam, Institute for Migration and Ethnic Studies, 2019: 208.
- [25] Cities grow study visit, Gdansk to Ghent: making diversity work-migrants and the labour market [N]. *Eurocities*, 2017-10-12(6).

Urban Integration Policy of Refugees in European

—Case Study of Warsaw, Malaga, Thessaloniki and Milan

KANG Xiaoli

Party School of the CPC Xiamen Municipal Committee, Xiamen, Fujian Province 361027, China

Abstract: Since the outbreak of the refugee crisis in Europe in 2015 and the large-scale refugee wave caused by the Russia-Ukraine conflict in 2022, the central and local governments of European countries have engaged in a long game on the policy of refugee integration, giving rise to the hot discussion on it and affecting the political ecology of Europe. Warsaw, Malaga, Thessaloniki and Milan host a large scale of refugees, representing EU grass-roots governance capability for the refugee integration policy. Based on the local governance structure, they operate with limited resources in a space of political tension and address the problems posed by refugees. Their practices of segmenting refugee groups, strengthening municipal synergies, implementing multi-stakeholder cooperation strategies, and jointly formulating integrated services provide important inspirations for addressing the persistent challenges posed by the European refugee crisis.

Key words: European refugees; central-local relations; urban integration policy

(责任编辑 刘彦超)