

地中海联盟移民体系及其对难民危机的应对

臧术美

摘要:移民问题是地中海联盟国家长期以来的重要议题,近年来的难民危机给地中海联盟移民政策体系带来了重大冲击。几十年来,为解决地中海地区移民问题,欧盟与地中海沿岸国家之间逐渐形成了欧盟、地区、国家多层次移民政策体系,但收效并不理想。在近几年的叙利亚难民危机中,地中海联盟发挥的作用十分有限。欧盟对难民危机的应对也体现出极大的不均衡和不统一。地中海联盟和欧盟在难民危机的解决以及长期移民问题的治理上需要更加有所作为。

关键词:地中海联盟;欧盟;移民政策;难民危机;巴塞罗那进程

中图分类号:D75 文献标识码:A 文章编号:0257-5833(2018)02-0014-11

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2018.02.002

作者简介:臧术美,华东师范大学国际关系与地区发展研究院讲师、博士(上海200062)

欧盟对地中海国家的治理最早始于20世纪60年代。从1995年的“巴塞罗那进程”开始,欧盟—地中海国家间的合作进入了一个新阶段,直至2008年的“地中海联盟计划”,欧盟—地中海国家合作关系又走上了一个新的台阶。除了地区经济一体化、地区和平和能源安全、反对恐怖主义等重要内容之外,欧盟—地中海合作的一个重要议题就是移民问题。地中海南岸和东岸地区是欧洲移民的主要来源地。无论是从合法移民的来源、非法移民的控制以及促进移民与发展的关系角度而言,欧盟—地中海国家之间的密切合作都是十分必要的。近年来,随着叙利亚难民危机的爆发,欧盟内部国家之间的关系,以及欧盟与地中海国家之间的关系日趋复杂化。本研究一方面梳理了地中海联盟多重移民政策体系的发展进程,同时也对地中海联盟与欧盟在难民危机中的应对措施进行了简要分析。

需要指出的是,地中海联盟和欧盟并不是同一个地区性组织(欧盟与地中海联盟的关系,见表1),欧盟的作为不能简单地被归类为地中海联盟的作为。但欧盟作为地中海联盟的重要组成成员,其移民体系和它对难民危机的应对措施,是可以放在地中海联盟的大框架内进行观察的。总体而言,无论是地中海联盟,还是欧盟本身,在应对难民危机上发挥的作用都有待加强。

表 1 欧盟和地中海联盟的比较

	欧盟	地中海联盟
性质	紧密的地区性国际组织;高度的一体化。	松散的地区性国际组织;一体化程度低;以多边主义为纽带、以“联合所有权”的共同制度为核心,主要通过欧盟与地中海伙伴国的集体对话与合作机制表现出来的跨区域联合体。
主导力量	德国和法国	法国主导
成员国	28个欧洲国家(英国脱欧正在进行中)	欧盟28国+15个地中海沿岸的非欧盟欧洲国家、中东国家和北非国家
效力	公认的一体化程度最高的地区组织。在国际舞台占据重要地位。对成员国政治、经济、社会和文化发展影响深远。除了军事和外交等领域之外,在许多重要领域拥有由成员国让渡而来的重要权力和强制性约束力。	国际影响力较弱,更多局限于对地中海沿岸国家的一定程度的影响,对成员国基本不产生实质意义上的强制性约束力。

一、地中海联盟的移民与难民状况分析

(一)地中海联盟的由来

地中海联盟的前身是始于1995年的“巴塞罗那进程”。“巴塞罗那进程”是欧盟和地中海沿岸国家——阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、塞浦路斯、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、马耳他、叙利亚和土耳其这11个北非和中东国家,以及巴勒斯坦民族权力机构,旨在建立经济、能源、移民、民主制度等方面的合作关系,以2010年前建立欧盟与地中海国家的自由贸易区为远期目标。

2008年7月13日,欧盟的27个成员国和16个地中海沿岸非欧盟成员国的领导人齐聚法国巴黎的“巴塞罗那进程:地中海联盟”峰会。这次峰会启动了地中海联盟的运行。巴黎峰会发布了《联合宣言》,强调要将地中海沿岸转变成为一个和平、民主、合作和繁荣的地区。巴塞罗那进程中的成功经验将被新的地中海联盟计划继承和发展,譬如巴塞罗那进程的目标及合作领域仍有效,并将与“合作的三领域”(政治对话;经济合作与自由贸易;人权和社会文化对话)继续成为欧盟—地中海关系中的核心;2005年由巴塞罗那峰会制定的《五年行动计划》(包括了四个合作领域:移民,社会融合,司法与安全)也将继续有效。《联合宣言》称,地中海联盟是一种共识原则驱动的包容性进程。它将作为欧盟与地中海非成员国双边关系的一种补充,将继续置于“联系协定”、“欧洲睦邻政策”等现存的政策框架之内,但独立于欧盟的扩大政策和市场准入谈判进程之外。与原有的“巴塞罗那进程”相比,新的地中海联盟既是该进程的一种自然演进,也是对该进程的一种重大超越。这种“超越”既体现在以最高级别的地中海峰会为核心的政治动员和以平等地位为基础的“南北联合”的共同治理结构的建构,又体现在旨在创造一致性的具体的区域行动计划的启动,由此形成地中海联盟“三个简明而极其重要的行为准则”^①。

地中海联盟主要是由法国总统萨科齐倡导建立的,其用意在于扩大法国在该地区的主导地位和影响力,抗衡德国在欧盟东扩后日期增长的实力,同时制约美国在地中海地区的影响力,并积极应对日益严重的移民问题、恐怖主义问题和地区安全问题。但地中海联盟的发展受到了以下几个因素的制约:第一,联盟成立宣言回避了对欧盟而言真正具有战略意义的问题,包括如何在北非和中东推进民主和人权,如何促进伙伴关系国经济发展,以及如何应对伊斯兰激进主义等问题,都没

^① European Commission, “Paris Summit for the Mediterranean”, Paris, July 13, 2008, http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE07_2008/PFU13.07.2008/sommet_de_paris_pour_la_mediterranee_4758, 转引自郑先武《构建南北合作新模式——建设中的地中海联盟解析》,《国际论坛》2009年第2期。

有提出具体的、有针对性的改进之策。欧盟似乎按照自己的方式与地中海地区进行合作,而不是按照法国萨科齐提出的那样进行。第二,地中海联盟成员国内部之间存在矛盾,德国和英国有制约法国主导权和分割法国利益的意图。而且像利比亚这样的北非国家,并不甘心让地中海地区沦为某个国家和某个组织的势力范围。这其实是在抵制法国扩大其在地中海地区的影响力^①。

(二)地中海联盟的移民与难民状况

欧盟移民的主要来源之一就是地中海地区的非欧盟成员国。据2003年的一个调查显示,在欧盟的1800万移民中就有500万来自南地中海和东地中海国家。来自地中海沿岸国家,特别是马格里布地区和土耳其的移民潮多年经久不衰。而根据另外一组数据来看,地中海国家已有超过2300万移民生活在欧洲,其中在法国占外来人口的40%,在德国和荷兰占30%—35%,在比利时、西班牙和意大利占15%—20%。这些移民多为一般工人、年龄多在20岁以下且受教育水平较低,已经成为欧洲经济、社会、文化安全的主要威胁之一^②。根据联合国2006年公布的统计数据,从1990到2005年的15年间,欧洲的外国移民数增长了1470万。2005年全球1.91亿跨国移民中,60.5%(1.15亿)生活在发达国家,其中三分之一在欧洲^③。

近几年,随着2015年难民危机的爆发,“欧洲正面临二战结束以来最严重的移民危机”。在英国《金融时报》看来,欧洲目前正在经历的难民危机,比20世纪90年代那场近200万难民逃亡西方的波斯尼亚危机还要严重^④。据国际移民组织2015年12月22日报告,抵达欧洲的难民人数已达到1005504人。这是2014年人数的将近5倍。令人稍感安慰的是,由于欧盟与土耳其于2016年3月达成了难民协议,2016年欧洲国家接收的难民人数有所降低。据德国内政部移民和难民办公室11日发布的年度统计数据,2016年约有28万难民进入德国,相比2015年难民危机高潮时期的89万人,数量急剧下降。需要指出的是,难民和移民并不完全是同一个概念。《联合国移民权利公约》(The UN Convention on the Rights of Migrants)指出,“移民是指所有凭借个人意志选择移民的人。他们做出这一决定是出于个人考虑,而不是外力影响”。1951年通过的《日内瓦公约》是国际难民系统的基石,它将难民定义为那些因为“宗族、宗教信仰、国籍、社会组织或政治组织成员身份”而遭到迫害、不得不离开母国的人。此次难民危机中,许多非战乱国家的非法移民也试图跟随难民潮涌入欧盟。因此欧盟也加强了对非法移民的审查和遣返工作。本研究并不是有意混淆这两个概念,而是要把二者放在新的危机背景下结合起来进行思考。涌入欧洲的移民和涌入欧洲的难民,他们共同点有几点:一是他们多数都来自地中海沿岸国家;二是都给欧洲社会带来深远影响,合法移民是欧洲建设的重要力量,非法移民一直困扰着欧洲,而难民则是近几年欧洲面临的最重要危机之一,而且,难民危机会加剧许多欧洲国家原有的对移民的抵制态度;三是无论是要治理移民问题还是解决难民问题,都需要欧盟自身、欧盟成员国以及地中海联盟成员国之间的通力合作,才有可能完成。

关于移民问题,欧盟及其成员国一直面临一个重要矛盾:移民一方面给接收国的经济发展做出了巨大贡献,但另一方面也会带来一系列的社会问题。对移民问题的关注不仅是接收国经济发展和社会稳定的要求,也是移民输出国实现经济长期发展的一个重要议题。移民输出国一方面从输出移民的报酬回流中得到了好处,但同时也要注意防止高端人才过分流失给自身经济带来的负面

① 王玉婷:《地中海联盟中的法国因素》,《学习月刊》2009年第14期。

② Muge Kingacioglu, “From East—West Rivalry to North—South Division: Redefining the Mediterranean Security Agenda”, *International Relations*, Vol. 15, No. 2, August 2000, pp. 27—39, 转引自郑先武《构建南北合作新模式——建设中的地中海联盟解析》,《国际论坛》2009年第2期。

③ Population Division of the United Nations Secretariat, “Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision (POPDBPMIGP Rev. 2005)”, database in digital form, 2006, in Economic and Social Council, UN, World Population Monitoring, Focusing on International Migration and Development, 2006, p. 4.

④ 《人民日报·海外版》,2015年8月29日。

影响。从根源上讲,移民产生于地区之间的经济发展不平衡。二战后的30年间,欧洲各国政府对于外来移民的态度基本上是欢迎的,有些国家还主动到世界劳动力市场上寻找劳动力。在这期间,出现了马格里布国家到欧洲国家的第一次移民潮。然而,20世纪70年代的石油危机改变了这一局势,欧洲各国的经济开始下滑,失业率升高。这不仅使得其对移民的需求大大降低,同时,也突显了移民所带来的社会问题。这段时期,欧洲各国政府对于移民的态度也有很大转变,而当地居民对于移民的态度也由欢迎逐渐转为排斥。非法移民的数量也随之开始攀升。有研究表明,西班牙截获的非法移民1995年为1573人,2000年迅速上升到15000人,2003年则高达19176人,2005年为11781人。从北非到达意大利的非法移民,2003年登记在册的人数为14017人,2004年略有减少,为12737人。这些非法移民主要来自撒哈拉以南非洲、亚洲和地中海以南和以东国家^①。近几年的欧洲难民危机,使得这一问题更加严峻。而2015年至今涌入欧洲的难民总数则已经达到100多万,其中既有大量难民,也夹杂着许多非法移民。

据世界移民政策发展中心(ICMPD)确定的非法移民进入南欧的三条主要路线中,有两条途径北非:一条经摩洛哥,穿越直布罗陀海峡到达西班牙海岸,即西地中海路线;一条从利比亚或埃及出发,经地中海到达意大利的蓝佩杜萨岛、潘泰莱里亚岛、西西里岛,或马耳他,即中地中海路线。而近几年由叙利亚战争引起的难民潮,则主要是从土耳其和巴尔干半岛涌入欧洲(即东地中海路线),在巴尔干国家纷纷设置障碍后,这些难民和非法移民又大量取道利比亚——马耳他——希腊的路线(中地中海路线)。

非法移民和难民的涌入,的确给欧洲各国带来一系列社会经济问题。但与此同时,随着欧盟各成员国社会老龄化程度越来越高,他们已经认识到源源不断的高学历、高技术水平的人才对于促进欧盟各国的经济发展和繁荣起着不可替代的作用,同时,欧盟也意识到世界上的许多地区已经开始竞相吸引高素质移民,来满足本国或者本地区的经济发展需求。据预测,欧盟今后10年内劳动人口将缩水1800万,急需解决劳动力短缺问题。此次难民危机中的德国,之所以表现出对难民较大程度的欢迎态度,一个重要原因就是德国正面临严重的人口老龄化,政府意欲从难民中吸收掌握技术和工作经验的优质移民储备。而与之相反,英国和法国政府所表现出来的,则是更加排斥难民的态度。法国总统奥朗德甚至直接宣称“多元文化主义”是失败的。英国脱欧的一个重要因素,也有对排斥外来移民的考量。这里就存在一个矛盾之处,鉴于移民在国内劳动力市场所占据的重要位置,如果一味限制移民,这些国家的经济可持续发展是否能够得到保障,是需要认真思考的问题。但是,这个矛盾,已经被当下欧洲乃至全世界日益盛行的民粹主义浪潮所掩盖了。

总之,移民问题是欧盟与地中海之间地区关系中的一个重要问题。移民问题现在所面临的挑战包括:合法移民、移民与发展、对抗非法移民^②。对欧盟而言,如何建立有效的政策体系,在有效吸收所需合法移民、接纳一定数量难民的基础上有效抵制非法移民,帮助移民输出国的经济一体化发展,同时帮助战乱国家恢复和平,这些都是有效解决非法移民和难民问题的重要途径。而对于地中海移民输出国而言,如何发展自身经济,改变经济不平衡格局中的落后地位,是长远来看最根本的问题。同时,这些国家还要积极考虑完善本国移民管理体系,防止高级人才的大量流失以及非法移民的无节制输出(或者作为中转国的流转)。

(三)难民危机中的地中海联盟和欧盟

欧盟正遭遇多重危机的困扰:一是历时多年的债务危机,使得欧洲经济萧条,失业率上升,社会矛盾增加,外来族裔与主流群体之间冲突加剧;二是以巴黎暴恐事件为代表的恐怖主义危机,加重

^① Muge Kingacioglu, "From East-West Rivalry to North-South Division: Redefining the Mediterranean Security Agenda", *International Relations*, Vol. 15, No. 2, August 2000, pp. 27-39.

^② Council of the European Union, "Barcelona Process: Union for the Mediterranean Ministerial Conference", Final Declaration, Marseille, November 3-4, 2008, p. 24.

了欧洲内部尤其是右翼势力对外来族裔的排斥和敌对情绪,多元文化主义受到巨大冲击,欧洲多国宣布多元文化主义的“失败”;三是难民危机,给欧洲带来新的恐慌,加剧了欧洲人对“欧拉伯”(Eurabia)的担忧,多元文化主义受到进一步质疑、抵制乃至抛弃。

地中海联盟的许多国家,包括叙利亚、土耳其、希腊、意大利、法国等,正好都处在这次难民危机的核心影响区域,它们要么是难民危机的发源地,要么是重要的中转国,要么是难民的目的地。此次欧洲难民危机,大大冲击了欧盟及其成员国的移民政策体系,显示出欧盟在应对难民危机时的体制性不足和团结性的缺失,暴露了欧盟和成员国对难民危机的应对能力和意愿的严重不均衡。面对难民潮,“东”“西”欧洲的态度截然不同。与德国勇于接纳难民的态度相反,中东欧国家拒绝执行欧盟有关接纳难民的《都柏林协定》,而且还关闭边界,拒难民于国门之外,令欧盟鼓励人员自由流动的《申根协定》形同虚设。欧盟提出的多项有关各国分摊难民数额的政策,也遭到中东欧和南欧国家的强烈抵制。维谢格拉德集团四国(波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克)总理2017年3月28日在华沙举行会晤,均表示不支持欧盟目前强迫分摊难民以及把接纳难民数量与获得欧盟基金挂钩的政策。

欧盟三个主要大国——德国、法国和英国,对待难民的态度一直存在很大差异。默尔克领导下的德国,愿意履行其一贯主张的“人道主义”国际责任,承担了主要的难民接收的任务,并且积极推动欧盟对难民危机的联合应对。而英国和法国,却采取了更加保守的难民政策。在英国,以底层民众为代表的民粹主义势力害怕难民和移民的不断涌入继续剥夺自己的工作机会、扩大恐怖主义的危险,加上他们对欧盟一直以来“束手束脚”的不良印象,成功在英国脱欧公投中取得胜利。英国脱欧是欧洲一体化所遭遇的一个重要挫折。与此同时,法国的“多元文化主义”移民政策也受到了前所未有的质疑。前法国总统萨科齐在2015年曾指出,虽然不可能将恐怖主义直接归咎于穆斯林移民,但移民“使情况复杂化”。他在之前就曾表示,“松懈的移民政策已持续了50年,使得社会融合陷入了失败境地”。在他看来,正是这些原因导致法国社会内部出现了“强烈的”紧张,“从举国团结陷入国内对抗”。前法国总统奥朗德也曾在2014年表达过,“欧洲已经变得模糊不明、遥远,而且基本上令人费解;即使对政府而言也是如此”。在刚刚结束的法国大选中,可以看出民粹主义势力体现出的前所未有的力量。国民阵线领导人玛丽娜·勒庞以高票成功进入第二轮投票,与独立候选人马克龙做最后的较量,这引起了整个欧洲乃至世界的担忧。勒庞一旦当选,她的反欧盟、反移民、反全球化的主张,必然会对欧盟形成前所未有的冲击,欧盟极有可能土崩瓦解。不过,马克龙的最后当选,也算是法国和欧盟对民粹主义势力的重要阻截。德国默克尔总理在应对难民危机的过程中,发挥了不可替代的重要作用,但也因此承受了巨大的来自选民的巨大压力。默克尔虽然连任成功,但她在德国的执政能力已经受到一定程度的削弱,德国是否也在酝酿着新生代的领导力量,我们拭目以待。

作为一个体制约束性不强的机制——地中海联盟,在难民危机的应对中发挥的作用也十分有限。其中一个重要原因是,作为地中海联盟的主要倡导国的法国,在难民危机、恐怖主义危机和债务危机的多重压力下,自顾不暇,而且鉴于法国国内右翼民粹主义的迅速崛起,以及法国民众普遍的抵制移民的态度,法国政府在难民危机中并不愿意承担过多的责任。马克龙总统上台后,能否在欧盟—地中海关系上做出重大调整,是否会领导地中海联盟发挥更大的作用,目前尚不能准确推断。但是基本可以预知的是:第一,法国在推动欧盟—地中海关系的发展方面依然占据重要位置,拥有很大的责任和操作空间;第二,欧洲难民危机的解决,既需要法国、德国以及其他成员国的联合推进,也离不开地中海沿岸国家的有效合作,正如土耳其在缓解此次难民危机中所发挥的关键性作用;第三,欧洲难民危机最直接、最根本的解决因素,还是在叙利亚等战乱国家本身,只有实现叙利亚、中东和地中海国家的和平,才能根本上解决难民危机。法国、德国和欧盟可以尝试在中东和平事务中发挥更具建设性的作用。最后,地中海联盟的前景如何?从长远来看,即使难民危机能够顺利解决,鉴于地区发展的不平衡,地中海国家之间的移民流动仍将继续存在,加上欧洲国家的能源

需求、地区安全问题、环境问题、国际恐怖主义、共同犯罪等问题的长期存在,旨在促进地中海沿岸国家和平与发展的地中海联盟,也仍将有继续存在和发展的必要。不过,短时间看,不能对地中海联盟的发展抱有过的期望。

二、地中海联盟多重移民政策:进程、框架与工具

根据地中海联盟2015年年度报告可以看出,该联盟在青年就业、海陆交通便利性、城市发展、能源再生、应对气候变化、环境保护、男女平等、高等教育等事务方面还是取得了一些进展,并不是完全没有作为。2015年欧洲理事会曾经指出:地中海联盟在政治和经济对话方面,以及构建诸多重要领域的具体项目方面,都被证明是有价值的平台,它也应该被认为是一个地区合作的重要框架。地中海联盟虽然在难民危机中表现欠佳,但它多年来所努力构建的“欧盟——次地区——成员国”多重移民治理体系,还是有其存在的价值和继续完善的必要性。

(一)地中海联盟移民政策进程

1. “巴塞罗那进程”有关移民的政策

“巴塞罗那进程”包含三个方面的核心领域:政治和安全、经济与金融、社会和文化。其中,移民政策就包含在第三个领域中。非法移民问题成为历届欧盟—地中海部长级会议讨论的焦点。在1995—2005年间,一共召开了7次外长会议,但成效不大。主要表现在两个方面:一是地中海两岸之间的经济社会发展差距仍在扩大;二是巴以冲突仍然没有得到妥善解决,而恐怖主义问题也成为欧盟和地中海南岸国家面临的共同挑战。当然,还有一个很重要的表现就是,从地中海南岸国家涌向欧盟成员国的移民潮有增无减,非法移民问题日益突出。面对这种情况,欧盟和地中海国家不得不考虑如何进一步推进和改革“巴塞罗那进程”。在此背景下,2005年11月27—28日,第一届欧盟—地中海南岸国家首脑会议在西班牙巴塞罗那举行。与会领导人重申将继续支持推进“巴塞罗那进程”,促进该地区的稳定与繁荣。会议通过了《反恐行为准则》和《五年行动计划》两项文件,取得一定的积极成果。《五年行动计划》中,将移民问题的合作列为“第四个领域”,移民问题仍然是欧盟地中海国家共同关切的重要问题之一。以法国为首的欧盟国家在2008年重新提出了“地中海联盟计划”,意在深化和改革以前的“巴塞罗那进程”,将地中海峰会和外长会议的召开进行机制化和周期化(峰会每两年一次,而以前十多年间只开过一次;外长会议每年一次),从而确保和扩大在经济、安全、社会和环境等各个领域的合作成果。

2. 2008年“地中海联盟计划”的移民规定

关于移民问题,2008年地中海联盟巴黎峰会《联合宣言》做出了相关规定:各方共同认为该宣言可以在迎接欧盟—地中海地区共同挑战方面发挥重要作用,比如经济和社会发展,世界粮食安全危机,包括气候变化和沙漠化在内的环境恶化问题以及可持续发展问题、能源问题、移民问题、恐怖主义和极端主义以及文化对话问题,等等。《联合宣言》第11条提到:2005年制定的《五年行动计划》(第四章是关于“移民、社会一体化、司法和安全”)的相关内容将继续发挥效力。第12条提到:各国政府领导人共同强调地中海联盟宗旨是通过加强地区内部的人员交流来实现整个地区的和平与繁荣。由此就需要促进人员流动的便利性:推动合法移民的流动,控制非法移民,强化移民与发展的关系,是该地区的共同利益。这种利益需要通过全面、平衡和协调的方式得以实现。

在2008年11月3—4日的马赛最终宣言中也对移民问题做出相应规定:第二部分的“2009年工作计划”中规定了召开第一次欧盟—地中海有关司法、自由和安全的部长级会议;第三部分“2009年其他领域合作”中“D”部分是关于“社会、人类和文化合作”的内容,其中关于移民问题的相关条款是:移民问题应该继续作为地区合作的关键部分,具体包括合法移民、移民与发展问题以及控制非法移民问题。这些问题于2007年在葡萄牙Albufeira召开的第一次有关移民问题的欧盟—地中海部长会议中有所提及。这些问题需要以更加深刻、平衡和协调一致的方式进行处理。该部分还提到要致力于促进人员的合法流动,而对非法移民的控制、移民和发展之间的关系等问题也需要以

一种更全面、平衡和协调一致的方法进行处理^①。

(二)地中海联盟多重移民政策框架

鉴于“巴塞罗那进程”和地中海联盟自身体系的不完善,对移民问题的效力也是十分有限的。要解决移民问题,仅靠地中海联盟的力量是不够的,还需要欧盟自身移民政策体系的完善、各成员之间的双边和多边交流与合作、多种方式的地区性会议的召开、各成员国自身移民政策体系和措施的完善等。

1. 欧盟层面统一的移民政策框架

地中海联盟的移民政策首先是在欧盟统一移民政策框架内展开的。欧盟移民政策框架不断完善,从20世纪80年代的特莱维小组(TREVI Group),到后来的《申根协定》,以及1990年的《都柏林协定》,直至《马斯特里赫特条约》和《阿姆斯特丹条约》,都对移民问题做出了不同程度的规定。1999年欧盟召开的坦佩雷首脑会议,2001年12月的莱根欧盟首脑会议和2002年6月的塞维利亚首脑会议等,都把移民问题作为主要的讨论议题。2005年1月11日,欧盟委员会发布了一份名为《欧盟管理经济移民方法》的绿皮书,迈出了实施“欧盟绿卡”的第一步。随后,欧盟于2005年9月1日提出了关于在25个成员国制定统一的移民和避难政策的一揽子协议。具体而言,欧盟统一移民政策可以分为合法移民政策、非法移民政策、移民融合政策、移民与发展政策等。

难民危机爆发后,欧盟移民政策也做出了相应的调整。2015年4月,一艘搭载约700人的偷渡船在利比亚附近的地中海海域沉没,大部分人不幸死亡。欧盟随后提出了应对移民问题的“十点行动计划”,包括加强欧盟在地中海地区的联合行动,扩大行动区域,扣押和销毁“蛇头”操控的船只,对所有移民进行指纹采集;为需要保护的非法移民提供一定数量的安置场所,同时建立新的非法移民遣送机制,以便可以快速将非法移民遣送回国。然而,批评人士称,该计划未能正视中东和非洲那些移民来源国的问题。欧盟委员会主席容克也表示,该计划需要28个成员国共同做出资助的承诺。但是,任何一个国家的拖延都可能会让新计划的实施效果大打折扣。早在2013年6月,欧洲议会就投票表决,批准建立欧洲统一庇护系统的框架,包括缩短庇护申请审批时间,改善安置待遇,以及确保难民不管从哪个欧盟国家入境都能获得同等的待遇等。不过,要在28个成员国内实施和执行这一方案并非易事。许多国家的政策制定者称,上述法律框架不够清晰,给予成员国的自由裁量权过大。

为终止难民非法从土耳其入境欧盟,2016年3月欧盟与土耳其签署了难民安置协议,双方一致同意,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土耳其。同时,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,安置名额上限是7.2万人。欧盟将协同成员国、联合国难民署成立针对性机制来执行安置进程。那些没有尝试过入境欧盟的叙利亚难民将被优先安置。此外,土方还需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;通过海岸警卫队和警察机构加强安保措施,并加强信息共享;双方还同意,土耳其允许叙利亚难民进入土耳其劳动市场,并为难民提供临时保护。值得注意的是,如果上述机制没有有效控制难民潮,或者遣返人数接近安置名额,这一机制将被重新讨论。如果遣返人数超过安置名额,这一机制将被中止。同时,欧盟将加快土耳其居民进入欧盟的签证自由化进程,在所有标准得到满足的条件下,最迟在2016年6月底之前解除签证要求。此外,欧盟还将加快向土耳其发放先前承诺的30亿欧元援助,用于资助卫生、教育等难民相关项目,并在满足相关条件的情况下,或于2018年年底前再追加30亿欧元资助资金。对欧盟来说,要兑现这笔最高达60亿欧元的对土援助,在备受希腊债务危机和自身经济不振掣肘下可谓是沉重负担;欧盟成员国内部应对难民问题长期争吵不休,执行力并不一致,加上土耳其和欧盟成员国塞浦路斯的矛盾,如何能让欧盟拧成一股

^① http://www.euromed-migration.eu/e936/index_eng.html.

绳,有序推动协议落实,还需拭目以待。目前来看,该难民安置协议已经取得初步成效,2016年的欧洲难民数量较之2015年得到了较大幅度的下降。但鉴于土耳其内部政治的不稳定,该协议是否有被撕毁的风险,尚不可知。

2016年4月6日,欧盟委员会决定着手修订以《都柏林协定》为核心内容的难民庇护政策,以减轻希腊、意大利等“前线国家”的难民潮压力。1990年订立的《都柏林协定》规定,难民必须在踏上欧盟土地的第一个国家申请庇护。按照欧盟委员会第一副主席弗里斯·蒂默曼斯的说法,欧盟现行避难制度“难以招架”本轮难民潮,而“把这一巨大的负担压在少数几个国家肩头,既不公平、也不可持续”。

2016年5月4日,欧盟委员会提交了改革欧洲庇护系统(CEAS)的第一个综合方案,所涉及的机构包括《都柏林协定》、欧洲指纹鉴定机构(EURODAC)、欧盟庇护机构(European Union Agency for Asylum)。2016年6月7日,欧盟委员会又提交了关于合法移民和一体化融入计划的改革方案。

2016年10月20—21日,欧盟峰会召开。对于备受关注的难民问题,欧盟各国在此次峰会上达成共识,未来将通过强化外部边境管控、加强与非洲国家合作来控制难民流入。欧洲理事会主席图斯克表示,由于通过“东地中海路线”(从土耳其前往希腊岛屿)进入欧洲的难民人数比去年减少98%,欧盟成员国领导人在峰会上一致同意取消欧盟内部临时采取的边境管控措施,与此同时强化外部边境管控。此外,通过从北非通往意大利的“中地中海路线”进入欧洲的难民数量仍然保持高位,欧盟将继续与难民来源国和中转国,尤其是非洲国家开展合作。但此次欧盟峰会在如何分配和安置现有难民问题上,成员国之间的分歧仍然悬而未决。匈牙利、捷克、斯洛伐克和波兰等国一直以来强烈反对难民配额,此次峰会也未能改变它们的立场。

欧洲理事会在2016年10月20日发布的一份公报中说,2016年10月6日成立的欧盟边境和海岸警卫局是欧盟强化外部边境管控的重要一步,欧盟成员国正在向该局配置人员和装备,以便在年底前使其具备快速反应和遣返难民的能力。

2. 欧盟“新地中海政策”与“欧洲睦邻政策”

欧盟从20世纪90年代中期开始采取“新地中海政策”^①,以提供援助和扩大市场开放为手段,要求南地中海国家按照欧盟提出的要求进行政治经济等方面的改革和调整,以加快南地中海国家由计划经济向市场经济的转轨、政治民主化和法制化、环境保护与经济协调发展,以及区域经济合作进程。“巴塞罗那进程”是欧盟“新地中海政策”的重要组成部分,随着欧盟东扩和全球反恐斗争的展开,欧盟新地中海政策的地位发生了新变化,被纳入欧盟东扩后提出的“欧洲睦邻政策”的框架范围内。“欧洲睦邻政策”是在欧盟《巴塞罗那宣言》的基础上发展而来的新合作框架,旨在进一步加强欧盟邻国的稳定、安全和繁荣^②。2004年东扩之后,欧盟周边治理的重心由“扩大”转向“合作睦邻”。地中海联盟南部国家成了欧洲睦邻政策的重点,并占用了绝大部分的欧洲睦邻政策资金。

3. “欧盟—地中海”各种形式的会议机制

以下几种会议形式之间存在一定程度的重合与交叉,此处分类没有绝对性。而且此处列举的各种会议没有穷尽所有的会议,只是选择性的介绍。

(1) 欧盟—地中海峰会及部长级会议

这些是巴塞罗那进程的主要会议形式。1995—2005年,一共召开过多次不同类型的部长级会议(包括7次欧盟—地中海外长会议),而只召开过1次欧盟—地中海峰会(2005年)。在2008年新的地中海联盟联合声明中指出,应该每两年举行一次地中海峰会,每年举行一次外长会议,并成立秘书处。其中,地中海联盟将采用双主席国机制,主席国分别来自欧盟和地中海伙伴国。新的地

① 陈沫:《欧盟新地中海政策》,《西亚非洲》2007年第11期。

② 陈沫:《地中海联盟的由来与前景》,《西亚非洲》2008年第10期。

中海联盟有意使得欧盟—地中海会议机制化和周期化,并有意识地提高了地中海南岸国家在会议中的政治地位。

(2)地中海 5+5 对话机制

地中海 5+5 对话会议始于 1989 年,是国家间非正式政治对话机制,目的是加强彼此合作,促进共同发展,维护西地中海地区的和平与安全。成员包括北非 5 国摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、利比亚和毛里塔尼亚,以及欧洲 5 国法国、西班牙、葡萄牙、意大利和马耳他。该会议机制的一个重要议题就是移民问题。

(3)地区性会议和双边、多边会议

欧盟地中海地区的地区性会议是非常多样的,包括欧非会议、欧非论坛以及其他各种形式的周期性和随机性多边会议等。其中,有三个比较突出的高级会议机制:一是“拉巴特会议进程”(Rabat Process),主要标志是 2006 年 7 月 10—11 日在摩洛哥拉巴特召开的关于移民与发展的欧盟—非洲部长会议,该会议精神在 2007 年 6 月 21 日的马德里会议、以及 2008 年下半年的巴黎部长会议上得到了深化和加强;第二,利比亚的“的黎波里会议进程”(Tripoli Process),该进程以 2006 年 11 月召开的首届有关移民与发展的欧盟—非盟联合会议为标志,并在 2007 年 12 月的欧盟—非盟里斯本峰会上得到进一步提升;第三,欧盟—地中海巴塞罗那进程,在 2005 年的“巴塞罗那+10”会议机制中重获生机,并在 2007 年 11 月于阿尔加维(Algarve)召开的欧盟—地中海移民部长会议中得到进一步发展^①。

此外,欧盟对地中海沿岸国家的移民方面的政策框架,还包括 MTM 对话机制(移民相关官员之间的非正式对话平台)和“非洲—欧盟 MME 伙伴关系框架(亚德斯亚贝巴)”等机制^②。此外,地中海联盟还定期或者不定期地召开了一系列会议。以 2013—2016 年为例,地中海联盟一共召开过 7 次部长级会议、16 次高级官员会议(会议代表来自 43 个成员国)和 120 次专家论坛和圆桌会议。这些会议的召开为解决该地区共同面临的问题提供了良好的平台。但是,由于会议形式的繁多和缺乏统一性,会议的效力和成果并不十分明显。

除了上述欧盟和地区层级政策外,地中海联盟各成员国自身的移民体系,也可以被纳入到地中海联盟的多重移民政策体系中。但是,由于地中海联盟移民政策体系涉及的层面太多,存在协调困难、效率低下的问题。

(三)地中海联盟移民政策工具

1. “欧洲地中海发展援助”计划(MEDA)

欧盟 1995 年启动了“地中海援助计划”,加大对该地区的投资,增加对北非国家的贷款。南地中海国家区域经济一体化是“欧洲地中海发展援助”计划资助的重点。该机制自 1995 年设立以来,资助过许多地区一体化项目,其中包括约旦、埃及、摩洛哥和突尼斯实施他们所签署的“阿加迪尔自由贸易协定”、地区间产业合作、欧洲—马格里布电力市场一体化项目,以及其他一些大型基础设施等地区经济一体化项目。欧盟通过该机制还资助“欧洲地中海青年计划”,鼓励青年志愿者的交流;资助“司法警察移民项目”,推动各国在司法、防止毒品、防范有组织犯罪和反恐等方面进行合作;资助与移民的社会认同有关的合作,以及移民监控等方面的合作^③。

欧盟金融援助资金不断增加^④。“地中海发展援助项目”首期(1995—1999 年)投入资金 34.35 亿欧元、二期(2000—2006 年)投入资金 53.5 亿欧元、三期(2007—2013 年)预算资金 120 亿欧元。

① Michael Collyer, “Towards Mediterranean Migration Management 2008 ?Developing Discourse and Practices”, ARI 54/2008, 2008.

② <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/>.

③ Annual Report 2006 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005, pp. 56—57.

④ 郑先武:《构建南北合作新模式——建设中的地中海联盟解析》,《国际论坛》2009 年第 2 期。

2002年3月,欧洲投资银行专门设立了“欧盟—地中海投资与伙伴关系项目”(简称 FEMIP),每年向地中海伙伴国中的私人部门提供 20 亿欧元的资金支持。

从 2007 年起,这一机制被面向所有“欧洲睦邻政策”(ENP)对象国的“欧洲睦邻合作工具”(ENPI)所取代。

2. “欧洲睦邻合作工具”(ENPI)与新的睦邻政策基金(ENI)

2007 年开始,“欧洲睦邻政策工具”开始向 10 个地中海伙伴国注入援助资金,当年就投入 12.54 亿欧元^①。2015 年 11 月 18 日,欧盟委员会发布了一个新的联合评议(Joint Communication),宣布新的“欧洲睦邻政策”的重心放在地区稳定以及政治、经济和安全领域。新的睦邻政策基金(ENI)总共准备为 2014—2020 规划期投放 154 亿欧元。其中专门为南地中海四国(阿尔及利亚、约旦、黎巴嫩、摩洛哥)投放 3.66 亿欧元,用于这些国家的私营企业发展、民主事业以及改善生活条件^②。还专门为应对叙利亚难民危机成立了地区信任基金(EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis)。该基金总额目前已经接近 10 亿欧元,包括 22 个欧盟成员国实际支付和承诺的 9.26 亿欧元,以及欧盟各种基金工具的贡献。该基金的主要目标是,改善难民接收国境内的难民和本国儿童与青年人的教育和保护工作,改善生活条件,促进就业,促进基础设施建设以及公共医疗服务水平,从而缓解接收国的压力。目前叙利亚难民的主要接收国是土耳其(接收了 280 万叙利亚难民)和黎巴嫩(11 万),而超过 20 万的伊拉克难民则主要滞留在土耳其、约旦和其他接收国。欧盟及其成员国是针对叙利亚难民危机的最大援助者,目前已经向叙利亚以及难民接收国提供了 90 亿欧元的援助,并且在伦敦召开的“支持叙利亚”(Supporting Syria)会议上承诺援助 30 亿欧元(如果进展顺利,还有可能再追加 30 亿欧元)^③。

3. Euro—Med Migration I—IV

欧盟政策工具中有一个专门针对地中海移民问题的资金项目,就是 Euro—Med Migration I(2004—2007),Euro—Med Migration II(2008—2011),Euro—Med Migration III(2012—2015),Euro—Med Migration IV(2016—2019)。该项目的宗旨是推进欧盟—地中海地区移民问题以及移民与发展关系问题的分析与合作,帮助参与国找到解决移民问题的各种途径。具体包含几个方面的内容:成员国移民法律的司法聚合(Legislative Convergence),合法劳动移民的流动,非法移民的控制,移民与发展之间的关系。

第一期 Euro—Med Migration I(2004—2007)所用资金为 200 万欧元,第二期 Euro—Med Migration II(2008—2011)所计划使用的资金为 500 万欧元。具体援助国家范围是:阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦被占领土、叙利亚和突尼斯(第一期项目还包括土耳其)。

Euro—Med Migration II(2008—2011)与其他两个针对地中海的项目——司法和警察援助项目(Euro—Med Justice II, Euro—Med Police II)一起,同属于欧盟委员会 2006 年通过的“司法与民政事务”(Justice and Home Affairs Sector)领域大项目范畴内。

Euro—Med Migration III(2012—2015)的资金额度是 500 万欧元。

目前正在实施的是 Euro—Med Migration IV(2016—2019)。主要分为两个大的方向:一个是地区对话与合作;另一个是能力建设(Capacity—building)与小范围行动(Small Scale Actions)^④。

① European Commission, “Bilateral Trade Relations : Mediterranean Region”, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index_en.htm.

② https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en.

③ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en.

④ <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/euromed-migration-iv/>.

三、地中海联盟移民政策体系的评价

地中海联盟内部已经形成了一个包括欧盟、地区和各成员国移民政策在内的多重、多层次移民政策体系。地中海联盟移民政策体系极不同于单纯的主权国家移民政策体系(地中海联盟显然不是一个主权国家,其一体化程度依然是很低的),也不同于欧盟这样的高度一体化组织的移民政策体系(欧盟移民政策体系相对更加完善),也不仅仅是松散的国家间合作模式(地中海联盟强调周期性多层次、多形式会议机制)。“地中海联盟既非欧洲联盟那样的高度一体化的区域实体,亦非阿拉伯国家联盟、东南亚国家联盟、非洲联盟那样的单一的区域政府间组织,而是以多边主义为纽带、以‘联合所有权’的共同制度为核心,主要通过欧盟与地中海伙伴国的集体对话与合作机制表现出来的跨区域联合体。”^①

地中海联盟移民政策体系存在很多不足之处。地中海移民政策体系在解决日益严峻的非法移民问题上,显得力不从心。从1995年“巴塞罗那进程”以来,虽然移民问题一直作为一个重要议题受到关注,但很少出台切实有效的措施,许多相关的地区性会议也多是一些大同小异的言论,主要限于一些纲领性的语言,比如说要在合法移民的准入、非法移民的控制以及移民和发展问题上积极开展合作等。而且,这些会议的召开也不够有规律性,就更加无法期待有多少切实的措施出台了。相对于日益严峻的移民和难民问题、国际恐怖主义和环境问题等,欧盟对地中海联盟的有限资金援助,其作用也是非常有限的。而且鉴于地中海联盟移民体系的多重性,存在难以克服的协调困难、效率低下的问题。地中海联盟毕竟只是一个松散的地区性组织,欧盟国家和非欧盟国家之间存在不对等关系,欧盟国家之间的利益需求也不完全相同,这些就导致他们很难超越自身局限性而真正实现联合。从根源上讲,地中海联盟国家的非法移民是受地中海两岸经济水平的巨大差距决定的,无论是从“推力”还是“拉力”的角度看,只要这种差距存在,就无法根本解决非法移民问题。最近几年的难民危机,根源在于中东地区的战争以及背后不平等的国际政治经济秩序。最后,随着欧洲老龄化的日益严重,欧洲对移民的需求,尤其是高技术移民的需求依然是客观的。如何维持内部高失业率与引进人才之间的关系、如何处理好引进合法移民和控制非法移民的关系,也是欧盟国家所面临的一个困境和难题。更让人心忧的是,欧盟目前所面临的多重危机,似乎也还没有看到可以完全解决的曙光。地中海联盟和欧盟都需要更加有所作为。

(责任编辑:潇湘子)

The Migration Policy System of Mediterranean Union and its Reaction to the Refugee Crisis

Zang Shumei

Abstract: Migration is one of the important issues on the agenda of Mediterranean Union, the number of migrants is huge, who migrate from the South and East of Mediterranean to the North, furthermore, the number is increasingly ascending. However, illegal migrants have led to many social problems to the recipient countries. Therefore, in order to solve these problems, the European Union has actively cooperated with the countries alongside the Mediterranean, which has formed a multi-layer migration policy system composed of the EU, the relevant areas and states. But the result is not so much encouraging. EU and Mediterranean Union need more efforts on resolving the Refugee Crisis and the migration issues.

Keywords: Mediterranean Union; EU; Migration Policy; Refugee Crisis

^① 郑先武:《构建南北合作新模式——建设中的地中海联盟解析》,《国际论坛》2009年第2期。