

西欧人一般信奉“各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜”的处世原则，“申根协定”却把这些国家的安全紧密地连在一起了。九个邻居被圈在一个大院里，别人的不安全意味自己的危险

“无国界欧洲”的 尴尬

——《申根协定》弊端透视

江平



水城威尼斯的恋人（崔向东 摄）

1985年6月14日，西欧的法国、德国、卢森堡、荷兰、比利时、葡萄牙和西班牙等7个国家的首脑在卢森堡一个叫申根的小镇签订了一个逐步开放边界的协定，于是就取名叫《申根协定》。该协定经过10年的准备和铺垫，终于在1995年3月26日全面生效，这些国家在这一天正式取消内部边境，各国国民无需申请签证和出示护照，仅凭一张身份证就可以相互间跨国旅行和自由流通，这些国民如果在某国犯罪甚至可以在另一国服刑。1997年，意大利、奥地利和希腊等也相继加入了“申根协定”。到1999年夏，欧盟15个成员国中只有英国和爱尔兰因本国的特殊情况没有开放边界。

就像1999年1月1日开始启动并流通的欧盟统一货币“欧元”一样，欧洲人相互自由方便地流通来往是他们长期又美好的梦想，这个梦想经过多年的共同努力终于变成了现实。1995年3月26日7国边界开放的那一天，当时的欧洲委员会主席雅克·桑特在评论《申根协定》时高兴地说，“这证明欧洲可以在不牺牲安全的前提下实现人员的自由流通。”发起国之一德国的外交部长金克尔更是作了如下的高度评价：“它是通往统一欧洲的一个里程碑。”

斗转星移，日月如梭，如今几年过去了，这个经欧盟各国努力建造的“无国界欧洲”现在又是怎样一番景象呢？真的能够象桑特所说的那样在“不牺牲安全”的前提下保证公民自由流通吗？

非法难民挡不住

西欧的人们还没有完全从庆祝新千年的高兴中缓过来，比利时政府就宣布了一则坏消息：从2000年1月10日起，它将不再执行申根协议中有关相互开放边界的规定，而是重新在其所有边界口岸和机场设立过境检查岗亭；卢森堡紧随其后，也表示它将立即恢复边界控制和检查。他们的目的只有一个——阻止汹涌的非法移民潮进入国内。

这两个申根成员国公然违反申根协议，可谓前所未有的。比利时内政部长在宣布这项决定时解释说，由于该国准备特赦部分长期滞留的非法难民，所以一些犯罪团伙蠢蠢欲动，准备利用这个空子将大批人走私到比利时，以致于他们不得不采取这种强制措施。比利时目前已经有6万非法移民，根据新的移民法规定，在该国居留6年以上的非法移民可以

转为合法公民，而符合这些条件的非法难民估计有近2万人。

比利时和卢森堡重竖边界关卡，应该说是意料之中的事。西欧是富裕之地，是东欧、亚洲和非洲移民的首选之地。成为西欧公民是那些希望一夜之间改变命运的外地穷人的理想捷径，所以千方百计挤进西欧的难民一直不断。而申根协议的生效，无疑使得这种移民浪潮更加汹涌了。

据报道，奥地利警方在1999年1年所抓获的非法移民就达2.8万人，而“漏网之鱼”估计是这个数字的一倍，他们大多数人从这里移居到北欧。没有加入申根的英国并没有因为严格的边界管理而有所幸免。

非法移民进入欧盟主要是通过以下3条途径：一是东欧人通过匈牙利和捷克进入邻国奥地利，二是从阿尔巴尼亚等地进入意大利海岸，三是从北非的摩洛哥跨海峡进入西班牙南部。

面对大批扶老携幼从土耳其过来的难民，意大利总统斯考法罗偏偏大发慈悲，在1998年的新年致辞中表示愿“敞开怀抱”，收留符合申请条件的难民。在过去13年中，土耳其政府军和要求在东南部自治的库尔德少数民族发生了长期的武装冲突，导致2.7万人丧生，许多库尔德人，包括妇女、老人和儿童，在战火的驱赶下逃往他乡，富庶安定的西欧是他们的理想定居点，而意大利的宽容和仁慈是大批难民涌向申根前沿阵地的理由之一。与此同时，国际特赦组织和联合国难民署等也呼吁意大利发扬人道主义精神，收留

这些躲避战乱和寻求政治避难的人，因为他们一旦被遣送回国，将遭受逮捕、拷打和判刑的后果。

与此同时，希腊在1998年1月1日也以宽厚仁慈的态度效仿邻居意大利，宣布将逐步使本国的50万移民合法留

下。他们的理由是，与其让这些非法移民在黑市上打工，偷税漏税和进行犯罪活动，不如让他们合法地居留和工作，使他们过上正常人的生活，同时便于控制和管理。希腊的新移民措施同样吸引了不少第三世界国家的移民纷纷涌入，希望在希腊获得合

法地位后再去其他西欧国家寻找工作和定居点。

1998年1月8日，德国、法国、比利时、荷兰、奥地利和意大利的警察局长以及土耳其的官员在意大利罗马召开了一次紧急会议，专门讨论如何遏止最近从土耳其涌入意大利的难民潮。他们最后发表了一项声明，表示要采取联合行动严格控制边界，制止难民潮进一步恶化。

意大利和希腊发生的移民危机其实只是欧洲非法移民潮中的一朵小小浪花而已。目前欧盟15个成员国总共有1200万移民和难民，其中1989年至1999年的10年间，就有400多万难民进入到欧盟国家。在1996年，在西欧申请避难的人仍有20多万，其中德国有11万，英国2.8万，法国1.7万，荷兰2.3万，比利时1.2万，等等。布鲁塞尔的一位高级官员感叹说，俯瞰今天之西欧，已是遍地难民潮了。

犯罪避难是天堂

上个世纪，欧洲大陆的小国相互之间发生了无数次的战争，各国也因此在其边境上设立了无数关卡岗哨，相互严密防范。为了结束那段以邻为壑的黑暗历史，20世纪下半叶的欧洲领导人决心以开放的心态将西欧建立一个自由、安全和公正的地区，并确保这些国家居民的自由流通。在这种神圣使命感的驱使下，德国和法国的领导人1984年签订了一个相互开放边界的协定，迈出了历史性的第一步。随后，荷兰、比利时和卢森堡要求加入该协定。

1985年，7国终于达成《申根协定》。

根据申根协定而形成的“无国界欧洲”是建造在当时西欧国家内部良好的环境基础之上的。但西欧领导人万万没有料到的是，到了80年代末，世界格局发生了巨大变化，冷战结束，铁幕拆除，苏联解体，东欧国家实行多党制，踏上了改革开放和走市场经济的道路，原来同西欧接壤但却相对封闭的东欧国界全面开放。对

东欧的政治变化和门户开放政策西方当然表示欢迎，但烦恼随之接踵而来，如跨国贩毒，走私，有组织的国际犯罪以及难民的涌入等。尤其是1992年在巴尔干发生内战后，上百万波黑难民涌向西欧。不仅增加了收留国的财政开支，还因打黑工而扰乱了



巴黎白教堂 (崔向成 摄)

当地的劳动力市场，使失业率长期居高不下的西欧承受雪上加霜的压力。这些无固定收入的难民还暗地里干着贩毒、卖淫和走私等勾当，给当地的社会治安带来不安定因素。申根协定开始生效不久其弊端就逐渐显现出来，美好的理想与残酷的现实发生了严重的冲突和碰撞。

本来，自由惯了西欧人一般都信奉“各人自扫门前雪，不管他人瓦上霜”的处事原则，但申根协定却把这些国家的安全紧密地连在一起，9个邻居已经被圈在一所大院里，别人的不安全已经意味着自己的危险了。对那些遵纪守法的西欧公民来说，开放边界为他们的生活和旅行提供了方便。但是，非法移民一旦进入西欧，就可以利用自由流通的便利条件，在茫茫人海当中消失得无影无踪，捉拿和遣返工作难以进行。正因为申根协定自由流通的好处吸引了无数移民的向往和行动，并为跨国犯罪和走私敞开了方便之门，结果反而变成了它的坏处和短处。难怪有人嘲讽地说，1998年与其说是单一货币“发起年”，是欧盟“扩大年”，不如说是欧洲的“移民年”。

统一欧洲路漫漫

在这种情况下，要求申根国家加强边界控制以保护自己利益的压力已越来越大。德国担心意大利将成为难民的跳板和中转站，从那里再进入欧洲大陆的其他国家。意大利不仅有漫长的海岸线，而且它的移民法中没有“驱逐出境”这一条款，非法移民被捉住后不受拘留，而是让他们15天后自动返回原籍，这就使他们有空子可钻，利用这段时间逃往其他西欧国家。意大利目前已有100多万非法移民。随着意大利正式加入申根协定，非法移民的流窜就更加容易和方便了。希腊的情形也差不多，不仅边境不容易控制，而且移民法也比较宽松，是非法移民首选目标之一。

但是欧盟国家接受移民的能力毕竟有限，不能来者不拒。而且这些难民大多数都是既不懂语言又无一技之长的人，只能给当地政府徒增经济负担；然而，如果用冷淡和粗暴的方式将所有的移民都一概拒之门外，使那些真正需要政治庇护的难民得不到保护，又有违欧洲一向标榜的“自由、平等、博

爱”的人道主义原则。这就让申根国家左右为难了。就以德国为例，它现在有50多万库尔德人和近40万前南斯拉夫难民，加上其他国家的移民，近10几年来所接受的外国移民和难民多达100多万人。与此同时，德国本国的失业率高达10%以上，沉重的经济和社会负担令政府不堪重负，也令本国人民对政府越来越不满。德国知道，滞留在意大利的库尔德难民的最终目的地并非意大利，而是利用申根的便利继续向德国和法国等其他国家进军，因为那里有他们的许多亲戚朋友在等待他们去投靠汇合。所以德国再三强调，意大利大量收留难民不仅仅是它一个国家的问



塞纳河畔的埃菲尔铁塔（崔向东 摄）

题，而是全体申根协定国的问题，它欠的债几年后将由全体欧洲来偿还。

从更大的范围来看，“申根协定”不仅给协定成员国带来了负担和烦恼，而且也影响了整个欧洲一体化进程的发展。从某种意义上说，申根协议是欧盟统一大市场的前期试验，也影响到欧洲单一货币“欧元”的顺利运行，其成败自然关系到欧盟统一的前途和命运，值得欧盟领导人的三思和借鉴。如果弊端暴露又难以克服，无疑会使那些本来就对欧洲一体化持怀疑态度的人更加却步不前。始终拒绝加入申根协定的英国就一直对欧洲边界失去控制表示不满，并再三声称要守住自己的最后疆界，不让非法移民和跨国犯罪份子轻易进入英伦三岛。

随着欧洲单一货币在1999年正式启动，欧盟决定制定一个单一的新移民政策，以加强对非法移民的控制和对避难申请的严格规定。1999年10月，欧盟各国政府领导人在欧盟首脑会议上就控制非法移民问题作出两项重要决定，一是欧盟各国在接受和考虑避难申请时采取统一的批准标准，以阻止非法移民流窜到医疗和福利制度优厚的国家；二是录下所有避难申请人的指纹，以防止他们在欧盟各国多次申请。

毫无疑问，申根协定的好处是明显的，并在推动欧盟进一步一体化过程中起着重要的作用，但在运行过程中暴露出来的弊端也日益明显。其命运究竟如何，人们正拭目以待。