

难民保护与欧洲治理中东难民潮的困境

方 华

内容提要 近期，中东难民持续涌入欧洲，使欧洲国家正在经历冷战后第二次最迅猛难民潮的冲击。本次难民潮形势复杂，规模庞大，人道灾难频发，又以外来战争冲突移民为主体，以信息化媒介为引导，使难民流向集中，给接纳国的难民治理提出前所未有的挑战。这种形势的持久性、蔓延性使欧洲传统应对难民的措施显得捉襟见肘，欧盟不得不在共同难民政策上加快步伐，积极应对难民问题，变危机为机遇。经合组织秘书长安赫尔·古里亚认为：“移民远非负担，而是真正的财富”。一个强大的欧盟有利于世界的和平与稳定，希望欧盟能在这场危机中凤凰涅槃，完成新的转折。

关键词 难民 中东 难民治理 欧洲一体化 欧盟共同难民政策

作者简介 方华，中国现代国际关系研究院世界政治研究所研究员（北京 100081）。

难民问题是困扰中东地区的长期性问题。随着中东变局引发的该地区部分国家持续动荡，大批中东难民试图偷渡入境欧洲，欧洲由此面临冷战后第二次最迅猛难民潮的冲击，其持久性、蔓延性使欧洲传统应对难民的措施捉襟见肘。由于中东难民数量持续攀升，国际社会呼吁关注难民的声音也显得有气无力。如何应对来势迅猛的难民潮、制止这场人道主义危机，对欧盟乃至各成员国都是极大挑战，对欧盟一体化建设也是一大考验。更重要的是，难民问题已从低端政治上升到高端政治议题，具有影响欧盟发展的全局性甚至战略性意义。

难民的定义及国际保护原则

难民的定义及内涵延伸使难民问题复杂化。“难民”是一个源于法语的词语，它的基本含义是指那些为躲避危险或迫害而远走异国他乡的人。依据一般国际法原则，难民在不同时期的定义也不尽相同。如今普遍使用的难民定义，源于1951年联合国《关于难民地位的公约》（以下简称《公约》）和1967年联大《关于难民地位的议定书》（以下简称《议定书》）。这两个文件相互补充、完善并确定了难民的定义：难民是指“有正当理由害怕因种族、宗教、国籍或属于某一特定社会群体或政治观点而被迫害，并滞留于本国之外不能返回本国或不愿意受到该国保护的人”。^①正因为如此，《公约》和《议定书》两个文件也具有了普遍指导意义，成为难民保护和国际难民法的基石，确保了难民的基本权利。由于两个文件对难民逃亡原因有限制，不适合世界范围其他情况的难民问题，后来国际社会涌现出一些区域性法律文件，又扩展了难民定义的外延，其中重要的区域性文件有1969年的《非洲统一组织难民公约》及1984年的《喀他赫纳宣言》，认为“难民一词适用于凡由于外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原居住国或国籍所属国的一部分或全部领土上的公共秩序的事件，而被迫离开其常住国并到其他地方避难的人”。^②该定义包括了逃离战争冲突的民众，并将产生难民的所有原因都包括在内，得到国际社会的普遍认同，同时也使这两个区域性文件成为国际难民保护法规的重要补充。

根据以上国际以及区域性法律文件，随着国际形势的发展，广义的“难民”概念“是泛指因自然灾害、战争、大规模内乱和各种政治迫害等原因被迫逃离本国或常住国而流亡到其他国家的人员”。^③尽管这一“难民”概念不完善，但依然是国际法认可的基本概念，具有一定的普遍性。

冷战结束后，随着国际政治形势的变化，难民内涵也随之延伸发展，根据难民产生的原因不同，可以将难民分成政治难民、战争冲突难民、经济难

^① Hélène Lambert ed, *International Refugee Law*, Ashgate Publishing, 2010, p. 3.

^② 宋全成：《欧洲移民研究：20世纪的欧洲移民进程与欧洲移民问题化》，山东大学出版社，2007年版，第199页。

^③ 周洪均：《国际法》，中国政法大学出版社，1999年版，第113页。

民、环境难民四类。前两者是传统难民概念，主要是指基于宗教、种族、政治信仰和意识形态以及地区冲突、战争等方面造成的流离失所的人。后两者是新增加的但规模却在不断上升的难民群体。经济原因产生的难民，因缺乏基本的经济水准概念，较少得到国际难民组织的救助。环境难民是指由于自然灾害和人类不正确的生产、生活方式、错误的经济政策及产业结构导致的生态环境恶化与环境污染，迫使人们迁移到国外的难民。近年来，全世界因环境因素导致的难民约有 250 万人。

难民身份的复杂性对难民治理提出了严峻挑战，使主要《公约》的缔约国丧失了冷战时代所特有的接受难民的政治意愿，如在冷战时期，接受敌对阵营的难民以贬低对方的制度优越性是西方接纳难民的主要政策措施。但现在这种政治优势不仅正在失去，而且难民接收国要投入大量社会公共资源甄别难民身份，排除各种造假现象，打击非法投机者。其中的经济难民受到的争议较大，也是难民事务中首先排除的一类。随着冷战结束，欧洲大陆上的人口流动呈现从东向西、由南到北的迁移趋势，《公约》的缔约国也纷纷收紧移民制度，并制定难民甄别制度，出现了审查难民地位申请的国家实践。

基于《公约》和《议定书》的规定，以联合国难民署为首的难民问题国际组织经过长期难民救助的实践，确立了国际难民保护的基本原则。难民身份一经确认，就享有难民保护的基本权利：一是“不推回”原则。二战以后，“不推回”原则作为一项国际法原则正式形成。依据《公约》规定，该原则保护的主体包括政治难民、经济难民、战争难民，但传统概念中主要指政治难民。“难民”身份一经确认，就享有相关国际法原则的保护，主要是难民到达的避难国对其“不拒绝、不驱逐、不引渡”。从字面意义来说，“推回”是指对那些非法入境者予以拒绝或排斥。“不推回”是指在一种非常形势下，如果遣返难民却使其面临生命危险，则不能将其遣返。《公约》第 33 条第二款对能够遣返的特殊情况也做了规定，即难民在以危害国家安全，或被认定犯有严重罪行等情况下可以遣返。二是临时避难原则。对于大量涌入的寻求避难群体，避难国不仅有义务不将其拒之门外，且有义务提供临时保护，为其提供临时收容、安置的场所。三是人道主义和国际合作原则。一方面，以《联合国宪章》为主的联合国人权法规都适用于难民保护，如 1969 年的《消除一切形式种族歧视国际公约》、1987 年的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》等。这些法规可以指导东道国以普遍接受的

人权标准对待难民，使他们享受难民保护的基本权利，同时也对制造难民的国家进行谴责，对一些不依法对待难民的国家予以警示；另一方面，难民法理需要国际合作。大规模难民的安置要求统筹世界资源，分摊难民的接纳、安置、援助、保护等负担。^① 根据以上原则，联合国难民署对难民处理还总结了3种途径：自愿遣返、就地安置、异地定居，^② 这3种途径成为国际安置难民的通用途径。

中东难民潮的特点及其形成原因

从难民流出国、登陆国和目标国方面看，中东难民潮形势复杂，不确定因素多，初步呈现以下特点：

第一，中东难民规模不断攀升，人道灾难频发。一方面，据联合国难民署统计，涌入欧洲的难民数量2013年、2014年、2015年分别约6万、21.8万和50万，2015和2016两年预计至少有85万难民通过地中海前往欧洲，请求在欧洲避难的人数也逐年攀升，而2015年的难民主体80%来自叙利亚。^③ 另一方面，诸多海难频发使死亡人数不断攀升，使人道救助与难民治理的矛盾上升。2013年，366名难民死亡的一起海难使“欧洲之门”的意大利最南端小岛兰佩杜萨备受关注。一个面积仅22平方公里、人口不到6000人的小岛要连续不断地接纳大批北非偷渡难民。国际移民组织数据显示，2014年，3500名难民在地中海丧生，2015年1~9月中旬，已有2800多名难民葬身地中海，这一数字还在持续上升。^④ 而3岁难民艾兰死在土耳其海滩上的照片，煽动起国际社会的恻隐之心，相关报道铺天盖地。对叙利亚难民的关注从媒体、学界到政界都在上升。

第二，难民人员构成以中东外来战争冲突移民为主。受近年发生的中东变局深刻且持续的影响，此次涌向欧洲的大多是西亚、北非地区的战争难民。

① 甘开鹏：《论难民国际保护的基本原则》，载《重庆工商大学学报》（社科版）2010年第1期，第98~101页。

② 何慧：《论联合国难民署的历史地位与现实作用》，载《国际论坛》2004年第4期，第12~15页。

③ 孙志明：《危机研究视角下的欧洲难民潮》，<http://world.people.com.cn/n/2015/0914/c157278-27578431-2.html>，2015-09-30。

④ 《欧洲难民问题的过去、现在、未来走向》，http://news.china.com.cn/rollnews/news/live/2015-09/14/content_34245446.htm，2015-09-30。

此次难民潮有其独特的文化渊源，非欧洲内部产生，能否被欧洲价值观同化尚需观察，短期内必定对欧洲的政治、经济、社会产生冲击，并引发与当地民众的摩擦与紧张关系，导致欧洲的排外情绪增长。

第三，受信息化导引，难民流向集中。大多数难民都是涌向地中海后再分成 3 条路径：一是登陆西班牙；二是登陆意大利，转进德国；三是登陆希腊，进入马其顿，穿过塞尔维亚、匈牙利，再进入奥地利和德国。希腊、意大利、西班牙、匈牙利成为难民冲击的一线国家，不堪重负。^① 导致这种形势的重要因素首先是信息化。逃难者的生存工具是智能手机等高科技产品和“脸谱”等社交网络媒介。社交媒介给逃难者提供重要平台使他们向某个方向移动。如在法国的叙利亚诗人路克曼·德尔克“脸谱”网页的追随者就超过 5.8 万人，被称为非官方的“叙利亚避难者之声”。^② 其次是利益驱动。难民潮催生人口贩运产业，难民向人口贩子支付高额费用，每年有近 10 亿美元流向人口贩运产业。据数据媒体组织“移民档案”的统计，2000 年至 2015 年 6 月，难民为人口贩子支付费用达 160 亿欧元。^③

从难民形成的原因看，一方面，难民的持续增长与欧洲“后院”失守有关。从地理与历史渊源看，欧洲与中东地区的难民来源国都有错综复杂的关系，由于地缘接近、历史上欧洲曾对西亚非洲进行过殖民等因素，在当今以和平与发展为主题的时代，欧洲一向将其视为“后院”，作为欧洲后发优势的战略要地。许多欧洲国家为维护自身利益，与独立后的中东非洲国家保持着特殊关系。进入 21 世纪，西亚北非国家被列为欧洲的近邻政策框架。2004 年，欧洲近邻政策惠及了周边 16 国，其中包括北非的埃及、利比亚、阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯。^④ 2008 年欧盟在法国主导下成立地中海联盟，加强双方在能源、环境、基础设施方面的合作，这是欧盟环地中海外交的关键部分。自 2010 年末突尼斯发生动荡以来，中东变局使欧盟政策目标落空，“直

① Duncan Robinson and James Politi, "Greece and Italy Wary of Role as EU 'Hotspots' for Migrants"; Peter Spiegel and Duncan Robinson, "Greece Faces Border Control Challenge", *Financial Times*, Sept. 25, 2015.

② Andrew Byrne and Erika Solomon, "Refugee Survival kit: Smartphone, Facebook and WhatsApp", *Financial Times*, Sept. 13, 2015.

③ 《欧洲难民潮催生人口贩运产业，产值达数十亿美元》，http://news.ifeng.com/a/20150910/44623784_0.shtml, 2015-09-30。

④ 房乐宪：《北非中东政局对欧盟的挑战及欧盟的政策应对》，载《当代世界》2011 年第 4 期，第 33 页。

接与现实的威胁是外部安全防线失效，大量难民涌入欧洲”。^① 为解决该问题，意大利与利比亚达成协议，意大利援助利比亚加紧巡查边界，阻止人群涌向欧洲，这使到达兰佩杜萨岛的移民在 2010 年骤然下降 98%。^② 后因意大利加入对利比亚的军事行动，此协议失效，移民数量再次攀升。2015 年赴欧的难民，80% 来自叙利亚。由于叙利亚、利比亚等中东地区战乱不断，持续动荡，加上“伊斯兰国”极端组织猖獗，阿富汗塔利班卷土重来，使得大批难民外涌，以战争冲突难民为主体的难民潮一时难以遏制，并有长期化的趋势。

另一方面，欧盟与中东地区的能源和经济利益密切，欧盟对中东变局给予高度关注。英国、意大利、法国、德国、西班牙等国的石油和天然气进口依赖利比亚，例如意大利 28% 的石油消费源于北非地区。因此，在中东诸国政治危机中，欧盟奉行政治上施压、经济上援助的政策，从谨慎低调转向公开支持北非多国国内反对派的政治变动诉求，比美国更高调地显示干预施压的倾向。^③ 这也成为当下批评家诟病欧盟政策的把柄，认为难民危机是欧盟在政治上支持中东民主化进程所致。

欧洲应对难民潮的历史经验与当下应对之策

冷战以来，欧洲连续经历了 20 世纪 90 年代与 21 世纪迄今的两次难民潮的冲击，向欧洲各国提出了前所未有的挑战。但初次的难民治理推动了欧盟限制性难民政策的发展，并培育了共同难民政策的基础，使欧盟一体化政策更为完善。进入 21 世纪，欧盟正值共同难民政策推动的关键时期，而近期中东难民潮的迅猛之势正不断挑战欧盟一体化建设的意愿。

（一）首次难民潮：限制性治理

从二战结束后到冷战结束前，由于军事对立和国界的控制，申请到西欧国家避难的人数不多，欧洲难民问题尚不突出。20 世纪 90 年代出现了战后第一次欧洲难民潮。此次难民潮源于欧洲国家内部，虽然数量巨大，但未造成难民与当地文化的隔阂，很快被欧洲国家“消化”。这一阶段是随着苏联解

^① 张健：《欧盟对北非、中东政策的走势》，载《现代国际关系》2011 年第 4 期，第 38 页。

^② Stanley Pignal and Giulia Segret, “Italians Fear African Migration Surge”, *Financial Times*, February 21, 2011.

^③ 房乐宪：前引文，第 33 ~ 35 页。

体、东欧国家民族矛盾加剧和局部战争而爆发的，欧洲难民数量急剧增加。1992年4月到1995年12月，波黑战争导致200多万人沦为难民。1997年阿尔巴尼亚民族冲突加剧，大量难民涌入意大利。^①阿尔巴尼亚共和国南部和东南部与希腊接壤，边境线长约271公里。自1989年阿尔巴尼亚政局剧变后，大批难民越过边境涌入希腊。1990年为9万人，1991年为8.5万人，1992年为最高峰，越境者达37万余人。1993年前两个月，越境者就有1.6万人。据官方估计，至今滞留在希腊的难民已达约15万~30万人。^②这些难民大部分从事季节性农业工作，或在轮船、餐馆里以打工为生。1999年，北约空袭南斯拉夫造成70万难民逃亡。加之1991年以后，前南斯拉夫先后爆发了3次民族内战，造成100万难民外流，难民问题也一度成为欧洲的紧要课题。依据美欧达成的难民接纳协议，欧洲国家接纳了近100万战争难民，其中德国就接纳了40万。^③

为应对难民潮的冲击，欧盟难民政策一直徘徊在限制性政策上，并为此提供法律支持。1991年，欧盟签订《马斯特里赫特条约》（简称《马约》）后，采取了一系列难民应对措施，主要是推行“双重运作”的难民管理机制，既坚持成员国自身的管理权，又寻求在欧盟内协商合作。但《马约》的规定主要是支撑限制性难民政策，为确定难民身份提供法律依据，直接或间接地以遏制难民潮为主要政策倾向。欧盟成员国在难民政策领域的合作体现在三方面：一是界定避难权利，杜绝避难泛滥问题。1990年的《都柏林协定》确定每个避难者都要由相关成员国进行审查，旨在限制虚假避难者进入。1992年制定的《成员国关于实施遣返的建议》，对快速、高效、经济地遣返非法移民有很大影响。1993年《马约》正式启动，该条约涉及的共同协调政策包括避难政策、管理个人跨越欧盟成员国外部边界的政策及移民政策及对第三方国家国民的政策，为进一步打击非法移民、处理假造证件、遣返移民等事务，欧盟成立了若干协调小组，从警务协调、法律协作上对成员国予以支持。其中，《马约》还提出了政局稳定的“安全国”概念，这是遣返和实施拒绝避难申请的关键。因欧盟成员国对哪些国家属于“安全国”、哪些地区属于“安

① 刘儒庭：《阿尔巴尼亚难民涌入意大利》，载《瞭望》1997年第17期，第43页。

② 张林辉：《希腊的阿尔巴尼亚难民》，载《东欧》1994年第2期，第61页。

③ 严正、谢永彬：《随风漂泊的落叶——世界难民问题一瞥》，载《人民论坛》1999年第3期，第45页。

全领域”存有争议，因此法规的具体执行还存在差异。二是对难民迫害的来源进行了分类，以便限制难民的数量。欧盟明确庇护的难民不包括因战争、冲突、种族纷争和非国家行为体迫害而逃离的人。1990~1999年，向欧盟提出避难申请的共约370万人，但成功率只为10%左右。^①三是对难民实行再次遣返政策。这主要是通过欧盟成员国之间签订重新接纳协定来完成。所谓“重新接纳”就是将已接收的避难者，通过与周边国家签订协议的方式，再次将其推送到他国，以分解自身的负担。因这一时期的难民潮主要是因国际形势变化，欧洲大陆内部由东向西或由南向北的人员流动造成的，因此，西欧国家便想方设法将这些人员推回中东欧国家，并得到了欧盟法规的支持。根据这些法规，欧盟成员国与中东欧国家签订了一系列双边重新接纳协议，主要是将非法移民和避难者遣送回国，同时也把避难申请的处理责任转移到了他国。

难民潮使欧洲战略安全陷入困境，欧洲共同难民政策提上日程。以上形势对欧盟形成巨大挑战，迫使欧盟加快推进共同难民政策的步伐。《马约》的正式启动就意味着欧盟共同难民政策开始酝酿。1997年的《阿姆斯特丹条约》（简称《阿约》）与1998年的《行动计划》，对共同难民政策的推动都具有标志性意义。欧盟为维护自由、安全和公正的目标，不再把难民当负面因素看待，而是为奠定共同难民政策的基础做了一些实事：一是建立欧盟数字指纹识别系统。此机制是防止避难寻求者同时在不同成员国提出申请，为共同难民政策提供技术支持。二是设立接纳避难者的最低标准。最低标准包括各项生活、教育、未成年人等基本指标，2001年欧盟通过有关避难者“最低限度标准规则的指令”，成为欧盟成员国的一项真正的共同难民政策指导。三是建立难民基金^②。该基金是以财政支持来缓解接纳避难者成员国的负担，但接纳行动基于成员国“自愿”，说明欧盟在接纳难民的具体目标上作用有限，成员国则起较大的作用。

《阿约》签署后促进了欧盟成员国不断与邻国签署重新接纳协定，以提供经济援助为由，进一步同非共同体国家签署该协定。2000~2004年，欧盟与

^① 许洁明、甘开鹏：《欧盟共同难民政策的发展轨迹》，载《学海》2010年第4期，第131~139页。

^② European Council, “Council Decision of 28 September 2000 Establishing a European Refugee Fund”, 2000/596/EC, Official Journal of the European Communities, L 252/12; “Proposal for a Council Directive”, Brussels, COM (2000) 303 final, 24 May 2000.

11 国展开谈判，并与波兰、阿尔及利亚、斯里兰卡签署了协定。^① 质疑者认为欧盟重新接纳协定无法保护难民权益，未遵从公约的不遣返原则，严重侵害了避难者的人权，但欧盟认为这是解决欧盟境内避难者日益增多的有效办法。1999 年欧盟坦佩雷高峰会议，确定了共同难民政策发展的 4 个主要目标：即加强与移民输出国的合作；关注移民输出国、过境国的政治、人权和社会发展问题；对移民实行有效管理；建立共同的避难体系。^② 2001 年召开的莱根高峰会议，主要是讨论打击非法移民、发展欧洲信息交换系统、建立共同避难申请授受标准与抵制歧视四项机制，并要求欧盟理事会与成员国考虑共同签证认证系统的建设。而 2002 年的塞维利亚高峰会在打击非法移民方面制定了具体方案，如统一身份证资料认证系统，制定有关外部边界共同管理办法，并于 2003 年实行共同边防警察培训计划等。同年 9 月，哥本哈根欧盟内政司法部长会议召开，就遣返、协调、后勤等行动提出建议。同年，《尼斯条约》通过的多数表决制推动共同难民决策机制更有效率，并在难民临时保护标准、接纳和责任承担标准等方面通过了相关政策。

尽管这一阶段欧洲各国收紧了避难政策，欧盟采取了更严格的措施以甄别难民身份，力图减少欧洲国家的难民数量，也取得了暂时减量的效果，但中长期来看，效果并不明显，欧洲的难民数量随形势变化却有增无减。据国际移民局统计，在欧洲，1992 年避难者是 67 万，1996 年是 22.6 万，1999 年是 43 万，此外还要加上数万名暂时避难的科索沃人和马其顿人。^③

（二）第二次难民潮：强制难民摊派机制

事实上，经过多年的努力，进入欧盟难民潮增长的趋势仍无法得到遏制。针对此次迅猛的难民潮，欧盟实行强制难民摊派机制，并于近期又出台了一些相关措施：第一，制定遣返手册和行动方案。2015 年 6 月 25 ~ 26 日，欧盟议会（欧盟的立法机构）要求欧盟委员会（欧盟的行政机构）“建立专用欧盟遣返方案”。因此，欧委会提供“欧盟遣返手册和行动方案”。成员国若能切实执行庇护指引，欧盟处理避难申请的速度将获提高。欧盟建立了“安全

^① The Council of the European Union, “Note from the Commission to Council on Readmission Agreements, State Watch EU Seeking Readmission Agreements with 11 Countries”, <http://www.Statewatch.Org/news/2002/oct/06readm.htm>, March 5, 2004.

^② 徐军华：《非法移民法律控制问题》，华中科技大学出版社，2007 年版，第 157 页。

^③ 宋全成：前引书，第 227 页。

来源国清单”，防止非战乱国家的人滥用难民政策，使成员国能集中资源，向有避难需求的人们提供庇护。对那些无权居留者进行系统性遣返，确保庇护资源不被浪费。

第二，以强制方式推行难民摊派计划。2015年5月，欧盟曾提出各成员国接收在意大利、希腊境内约4万难民的摊派方案。9月9日，欧盟斯特拉斯堡会议再次通过难民摊派计划，“分摊”在匈牙利、意大利和希腊境内的12万难民，两次摊派共有16万人。为“说服”成员国接纳摊派计划，欧盟委员会主席容克提出“盟情咨文”，称欧洲收容的难民人数只占全欧人口0.11%，^①即难民比例不会对欧洲社会造成很大影响。欧盟的难民分摊计划由22个成员国分担，不包括英国、爱尔兰、丹麦、希腊、意大利和匈牙利6个不接受摊派的国家。^②“摊派”最多的德国、法国和西班牙均表态支持，默克尔甚至认为这一方案还过于“保守”，新方案为安置难民设定了上限，意味着超过上限的难民可能得不到安置。容克的计划受到多方指责。捷克、斯洛伐克等中东欧国家表示反对。英国已拒绝参与分摊难民计划，认为集中在欧洲范围内分配难民不能解决问题，反而鼓励了偷渡行为。9月22日，欧盟内务部紧急召开难民安置会，通过了难民安置计划，东欧四国坚持反对摊派无效。^③

第三，加强欧盟边防局的角色，负责欧洲边境和海岸防卫的全面运作。专家建议首要议题是必须管制欧盟边界，这是制止难民攀升的唯一渠道。^④

第四，为非洲国家设立18亿欧元（约127.59亿人民币）紧急信托基金，以为撒哈拉以南地区和北非国家提供经济援助，并改善移民管理效率。援助资金来自欧盟预算和其他国家的自愿捐款。自2011年以来，欧盟与其成员国已动用了39亿欧元投入人道主义、发展援助等帮助叙利亚及周边国家（黎巴嫩、约旦、土耳其和伊拉克）。2015年8月，欧盟发表声明，向叙利亚境内的难民再提供6400万欧元援助，其中向在黎巴嫩的叙利亚难民提供1700万

^① Henry Foy, Christian Oliver and Jeevan Vasagar, “EU Considers Plan for States to Pay for Quota opt-outs”, *Financial Times*, Sept. 7, 2015.

^② Peter Spiegel, “Juncker Prepares to Challenge Continent’s Reluctant Leaders”, *Financial Times*, 7 Sept. 2015.

^③ Duncan Robinson and Peter Spiegel, “Europe Splits on Refugee Relocation Scheme”, *Financial Times*, 23 Sept. 2015.

^④ Duncan Robinson, Stefan Wagstyl and Henry Foy, “EU Warned it Has No Control of Borders”, *Financial Times*, 21 Sept. 2015.

欧元援助。^① 奥朗德许诺促使欧盟尽快援助土耳其安置 200 万叙利亚难民，土耳其还希望与欧盟合作、严厉打击贩卖人口的犯罪活动。

中东难民危机对欧盟的影响及治理前景

此次难民危机正在深刻影响欧洲一体化进程，如果欧盟能变危机为机遇，欧盟的实力还是能够拓展和提升，反之，欧盟也有陷入战略困境之忧。

（一）难民危机对欧盟的影响

第一，难民危机加速欧盟政治力量重新洗牌。这主要体现在以下几方面：一是德国实际上成为解决欧洲难民危机的“顶梁柱”。换句话说，难民危机推高了德国的声望，并进一步确立了德国在欧盟事务中的领导力。德国难民政策的正义性源于其 50 年应对难民的宽松政策，以及应对新难民潮的战略需求。德国总理默克尔先是对难民敞开胸怀，欢迎难民入德，占据了道义制高地。一些难民甚至打出旗帜“默克尔是我们的母亲”，表达他们的感谢。^② 德国电视二台（ZDF）在黄金时段还播出了一场慈善募捐节目。但难民涌入速度超出了德国政府预期，面对 2015 年年底将涌入 80 万难民的现实，9 月 13 日，德国又在德奥边界重启边界控制。这一举措引起强烈反响，中东欧国家也马上效仿，捷克在捷、奥边界加强警力；奥地利与匈牙利、斯洛伐克的边界加强检查。但德国此举既是对难民潮施加压力，也是迫使中东欧国家在难民问题上进行合作。作为过境国的中东欧国家，如果没有接受国，难民滞留期延长，其压力将更大。同时，德国也成为欧盟政策的执行者和捍卫者。德国率先支持欧盟的难民分摊配额，是吸取了 20 世纪 90 年代应对巴尔干半岛难民强硬政策的经验，以更开放政策和积极态度应对难民涌入。^③ 德国还支持欧盟动用援助资金向拒绝分摊国家施压，调低其欧盟结构基金的份额。默克尔还呼吁欧盟“更加有为”。^④

① 刘顺：《欧盟决定增加对在黎巴嫩的叙利亚难民援助》，http://news.xinhuanet.com/2015-08/08/c_1116185993.htm, 2015-09-30。

② Stefan Wagstyl, “Merkel Counts Cost of Refugees Welcome”, *Financial Times*, Sept. 15, 2015.

③ Duncan Robinson and Henry Foy, “Merkel Studies Lessons of Past Influx to Integrate Newcomers”, *Financial Times*, Sept. 18, 2015.

④ Duncan Robinson and Henry Foy, “Germany’s Refugee Stance upsets Neighbours”, *Financial Times*, Sept. 18, 2015.

二是英国和法国应对难民危机的观望与避让态度，大大影响了其国际声誉。英国自唱“独角戏”，退出欧盟的难民摊派机制，且英国更愿意掏钱处理难民问题。卡梅伦总理发表电视讲话，表示英国愿接收数千难民，并提供更多人道主义援助。目前，英国的人道主义援助金额已达 9.2 亿英镑（约 88.7 亿人民币），位居欧洲之首。在英国的难民数量自 2011 年以来已减少了 76 439 人。根据英国的难民委员会消息，在过去的 4 年时间里英国的难民数量从 19.36 万人下降到 11.71 多万。在卡梅伦看来，就是以“增加驱逐”来解决移民问题，认为这不用耗费巨资安置难民。但据一系列调查移民文件显示，自 2000 年以来英国在遣返移民上的支出已高达 110 亿欧元。与德国相比，法国甘愿充当“配角”。法国总理奥朗德支持欧盟的决定，赞赏默克尔的举动，并愿为难民提供援助。

三是德国和法国推动欧盟难民政策的落实。法国在危机中表现出愿意追随德国决策的倾向，法国总理奥朗德也不时与默克尔取得政策默契，对欧盟决议给予支持，在欧盟决策中明显表现出德、法驱动力的倾向。欧盟主席有相应大国的支持就不显得势单力薄。如果说此前德国和法国还在为欧盟领导权竞争而产生摩擦，那么难民危机已确立了德主法从的模式，也为德国在欧盟一体化的进程中发挥更大作用奠定了基础。

第二，欧盟价值观受到冲击，短期内难以显示优势。一方面，难民危机使西方国家标榜的人权、自由与民主的普世价值观不堪一击。收紧移民政策、扎好自家篱笆成为不少国家政客的选择。据难民公约的规定，欧洲国家必须为每个难民提供庇护，但因难民基数太大，目前遭到普遍谴责的匈牙利严厉阻遏难民的措施在未来可能会变得更加常见。中东欧国家无视国际法对难民的排斥，在短期内也会成为一种常态。2015 年 9 月 21 日，波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利召开外长会议磋商难民问题，波兰、匈牙利等国应对难民问题的态度强硬。波兰前总统瓦文萨称，如果难民想留在波兰，就必须尊重该国宗教传统。联合国秘书长潘基文对这种关闭边境、缺乏安置设施、扣押难民并定罪等现象感到担忧，呼吁欧盟各国领导人就难民问题达成符合其国际义务和《联合国宪章》条款和精神共同方案。^①

^① 《潘基文吁欧盟就难民问题达成符合其国际义务共同方案》，http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/dzh/2015-09-22/content_14205688.html, 2015-09-30。

另一方面，正如经合组织发布的报告指出，此次“难民在来源国、身份和动机上，都比波黑战争期间带来的难民潮要复杂，给各国难民管理机构带来较大压力”。^①在欧洲国家一些人看来，今日欧洲正面临伊斯兰文化对欧洲基督教文化强有力的挑战。这是因为，伊斯兰文化中主张严格的等级制和强烈的极权政治，这与崇尚民主、多元的欧洲基督教文化是冲突的。在法国约有 250 多万北非穆斯林移民，德国约有 300 万~400 万土耳其穆斯林移民，^②他们在欧洲的常住国传播伊斯兰文化，规范着穆斯林移民的公共社会生活。而欧盟在整合境内穆斯林群体问题上政策并不成功，使移民与当地主流社会隔阂不断增大，欧洲国家极右翼政党兴起，排外思潮涌动。另外，随着“伊斯兰国”在叙利亚、伊拉克的不断坐大，有不少欧洲人前去参战，也有恐怖分子混入前往欧洲的“难民”中，这使欧洲治理难民的安全因素上升。由此，英国、法国和德国等国家领导人不断公开表示，本国的多元文化政策已经失败，将对移民实行更为严格的限制。

（二）难民危机的治理前景

第一，欧盟共同难民政策需大幅调整，以适应此次难民潮的需求。欧盟共同难民政策在初步难民摊派方面取得了初步成效，但安置难民的数量明显不能适应现实需要。正如德国总理默克尔所言，欧盟在应对难民问题上应更大胆、更有为。据欧盟边境控制署估计，逃往欧盟的移民数量可能多达 150 万人。按英国外交大臣菲利普·哈蒙德的 analysis，难民只占欧洲人口比例（7.4 亿）的 0.11%，欧洲是可以“消化”这些难民的。欧盟如果采取以“堵”为主的政策，不仅失去了道义制高点，而且政策实施成本相当高，可能会有更多（如中东欧国家）的类似做法出现，同时也不能顺势而为，推进欧盟一体化的建设，提升欧盟转化危机的能力。遗憾的是，欧盟在首次难民治理的过程中，主要强化的是遣返、安全安置的方式，力图把难民问题“化解”于外围，不涉及欧洲本土。但应对第二次难民潮，欧盟已有经验就很难奏效，因为这次难民潮具有长期性，难民来源国政局的持续动荡性无法给这些流离失所者一个安全的承诺，由此看来，遣返政策短期内不现实，欧盟应从更积极的意义上看待难民潮，尝试难民就地安置、融入本土的途径：一是可以挖

^① 韩冰、朱燕：《经合组织：难民并非负担而是财富》，http://xuan.news.cn/cloudnews/globe/20150927/2561640_c.html，2015-09-30。

^② 宋全成：前引书，第 282 页。

掘难民群的潜力，让年轻难民作为欧洲劳动力的补充，缓解欧洲社会普遍老龄化的趋势，短期内也可以促进难民经济，吸纳私人 and 民间资本加入难民救助体系；开垦更多闲置的无人岛，让难民自力更生，从救助到自助，拓展新的经济开发领域，以欧洲的地大物博足以“消化”这些走投无路的又充满生机的人群。二是就地安置、融入本土的经验在国际上早有先例，欧洲国家可以从中吸取更丰富的营养，以找到解决困境的出路。20世纪70年代，中国和美国在安置越南难民方面，采用就地安置、摊派各地、融入本土方式，都是良好的实践案例，这些经验可以启迪欧洲人的智慧，转危机为机遇。

第二，内外兼治，寻求共同发展方能走出战略困境。如今的难民潮已将欧洲“后院”的议题摆到了欧洲“家务事”里来，使欧盟不得不统筹规划、整体谋略。从外部环境治理看，那种作壁上观或隔岸观火的逍遥时代已一去不复返了。正因为如此，对中东采取合理政策并给予适当经济援助的做法也是欧盟内外兼治政策的一部分。欧盟已意识到这个问题，并不断地做了努力。自从叙利亚和伊拉克的冲突发生以来，欧盟一直支持通过外交手段寻找政治解决方案。在此背景下，欧盟委员会和欧盟对外行动署设置了地区战略的政策框架，包括2015年早些时候采取的干扰“伊斯兰国”通讯等做法。从内部难民治理看，欧盟还可采取更多的有为之处：

一是制定欧盟统一的对待难民标准。从对难民的待遇看，目前寻求庇护者一周在法国能获得56.62英镑。而德国、瑞典、英国的难民分别可获35.21英镑、36.84英镑、36.95英镑。标准化有利于难民安置和分配，消除双方的分别取舍心。

二是以难民基金为杠杆奖惩接纳、有限接纳或拒绝安置难民的成员国，让成员国感到安置难民有利可图，而非完全是负担。同时给予难民冲击最严重的一线国家更多的经济援助。匈牙利、意大利、希腊在目前难民危机中处境是最窘迫的，法国支持欧委会审理匈牙利有关给予800万欧元紧急援助的申请。^①目前，欧盟在奖惩方面也有初步的尝试，各成员国每接收一名难民将获6000欧元补助，希腊、匈牙利、意大利每转移一名难民可获500欧元交通费补助，预计欧盟为此支付约7.8亿欧元。欧盟各国在有合理和客观理由下

^① 刘思嶽：《欧盟考虑增加对匈进行难民援助》，<http://www.xindb.com/news/xiongyalixinwen/2015/0817/15675.html>，2015-09-30。

可提出一年豁免，但要支付相当于国内生产总值 0.002% 的金额补偿；建立永久安置机制，改进《都柏林协议》，未来一旦某成员国进入紧急状态，可由其他欧盟国家分担申请庇护人士；参与安置计划的欧盟国家需设立称为“热点”的接待中心，以核实难民身份和进行指纹登记，以保证他们不会在其他欧盟国家申请庇护。意大利和希腊现已同意设立接待中心。^①

三是欧盟国家间协调依然存在较大问题，各国未能公平分配接收难民的任务。匈牙利、波兰和保加利亚等国缺乏大规模接受难民的经验，需要其他国家在经济和技术上予以帮助。

四是在南欧国家或更广成员国范围内号召挖掘可利用的地域资源。作为开发招标工程，更多难民可成为开发荒岛的主力，这既可以作为廉价劳动力的来源，也解决了在难民营地只消费、不劳作的模式，使他们成为国家开发项目的一部分生力军。

五是加强难民救助体系的国际合作。一方面，欧盟可以提出相关思路，让国际社会参与，加强难民海上救助。另一方面，欧盟可考虑在中东地区建立更多难民救助中心，就地安置避难难民，从源头上解决难民问题。2014 年秋，欧盟暂停在地中海进行全面的难民海上援助，认为该行动会鼓励更多难民冒险赴欧。但援助中断的那个月，难民同比增长 4%。国际移民组织日前发布的最新数字显示，2015 年已有 23.7 万名非法移民横渡地中海进入欧洲，已有 2 700 多名非法移民在偷渡中命丧黄泉。联合国难民署的统计显示，2015 年以来抵达希腊的移民数量已超过 10.9 万人，其中大部分是难民。^② 意大利兰佩杜萨市副市长达米亚诺希望欧盟最终能够建立一条海上生命通道，以保证这些难民能够安全抵达，同时还希望欧盟能够在北非建立若干个难民服务中心，在他们启程前往欧洲之前，告诉他们欧洲的移民法律，同时保证他们的海上安全。^③

古人云：助人者人必助之。个人如此，国家的运程也一样，在迅猛的难民危机面前，伸出援手，给难民一块栖身之地，胜过出资百千万悲悯地隔岸

① 谭利娅：《欧盟提应对难民危机新计划 包括对非援助等》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-09/7460099.html>，2015-09-30。

② 《欧盟选择暂停在地中海进行全面的难民海上援助》，<http://www.beijingbenke.com/html/news/2015/0901/74401.html>，2015-09-30。

③ 张国成：《北非难民欧洲避难路问题复杂 非法移民持续困扰欧盟》，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-10-23/content_10398115.html，2015-09-30。

观火。经合组织专家也建议说，“欧洲国家应为难民提供语言培训，对个人能力进行评估，与工会组织合作，设法改善难民的就业前景。从处理难民危机的历史经验看，如果社会融入得当，移民对于当地发展会起到显著推动作用”。经合组织秘书长安赫尔·古里亚认为：“移民远非负担，而是真正的财富”。^① 一个强大的欧盟有利于世界的和平与稳定，希望欧盟能在这场危机中凤凰涅槃，乘风起航，完成新的转折。

Refugee Protection and Europe's Dilemma in the Management of Refugee Wave from the Middle East

Fang Hua

Abstract: At present, a large number of refugees from the Middle East have been poured into Europe. Europe is now facing the second, but the most severe refugee wave in the post - Cold War times. The current refugee wave is rather complex, tremendous, and is accompanied by frequent humanitarian disasters. These refugees are mainly victims of conflicts abroad. Guided by the mass media, the concentrated influx of foreign refugees presented unprecedented challenges to Europe. The EU has to speed up the pace of common refugee policy, and actively respond to the problem of refugees, and change the crisis into opportunity. OECD Secretary - General Angel Gurría said: “Immigration is far from a burden, but a real treasure.” A strong EU is conducive to world peace and stability. We hope that the EU would get over this crisis and stride over this turning point.

Key Words: Refugees; The Middle East; Refugee Governance; European Integration; EU Common Refugee Policy

(责任编辑:樊小红 责任校对:詹世明)

^① 韩冰、朱燕:《经合组织:难民并非负担而是财富》, http://xuan.news.cn/cloudnews/globe/20150927/2561640_c.html, 2015-09-30。