



Chapitre de livre

2016

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

["Ouzhou yimin he pihu zhce xia de ouzhou nanmin weiji" - The European Refugee Crisis in the Context of EU Migration and Asylum Policies]

---

Lavenex, Sandra

#### How to cite

LAVENEX, Sandra. ["Ouzhou yimin he pihu zhce xia de ouzhou nanmin weiji" - The European Refugee Crisis in the Context of EU Migration and Asylum Policies]. In: 2015-2016 Ouzhou fazhan baogao (2015-2016 Development Report of Europe). Huang Ping and Jiang Shixue (Ed.). Beijing : Sheke wenxian cubanshe (Social Sciences Academic Press), 2016.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:93273>

# 欧盟移民和庇护政策下的欧洲难民危机

珊德拉·莱文尼克斯<sup>1</sup>

**【内容提要】**2015年，欧盟经历了自二战以来最大的难民和移民潮。尽管欧盟内部存在一系列共同的移民和庇护政策，但欧盟各成员国仍未能对这一人道主义危机作出和谐、公平和人道的回应。本文回顾了欧盟在移民和庇护事务中合作的根源和演进进程，重点强调了难民危机的紧迫性与成员国的主权之间的紧张关系。

**【关键词】** 欧盟 庇护政策 移民政策 欧洲一体化

[Abstract] In 2015 Europe has been confronted with the largest flows of refugees and migrants since World War Two. Notwithstanding the existence of a number of common policies on asylum and immigration in the European Union (EU), EU Member States have failed to give a coordinated, equitable and humane response to this humanitarian crisis. This article retraces the origins and evolution of EU cooperation in asylum and immigration matters and highlights the persistent tension between the functional pressure for European solutions on the one and Member States' sovereign prerogatives on the other hand.

Keywords: European Union, asylum, migration, European integration

与欧盟日趋完善的一体化进程相比，欧盟关于是否允许第三国公民进入成员国领土的权能较晚才形成。但欧盟公民在成员国境内自由流动和居住的权利是欧盟单一市场基本的自由条件之一，此规定被写在了欧洲共同体的一系列条约中，而欧盟原本对此移民政策并没有任何话语权。在移民和庇护事务中的合作是欧盟一体化的最新计划之一。

自20世纪80年代末这个问题被首次提出以来，它的重要性不断上升，今天毫无疑问地成为欧盟一体化进程的核心领域之一。不过，移民问题本身具有一定的敏感性，与国家主权和国民身份密切相关。因此，各成员国对主权的诉求永远存在。而且，即便欧盟的权能和责任在明显地扩大，它也只能制定孤立的、缺乏各成员国配合的共同政策，并且许多问题至今仍只能在各成员国政府间处理。有鉴于此，合作一般只能在各成员国能够获得共同利益的领域中开展，如强化各成员国对移民的控制，加强边界管控，打击非法移民和避免滥用庇护。相比之下，欧盟在移民和难民的准入方面至今仍缺乏进展。目前的状况是，在合法安置外来移民的权力中，仅有一部分实现了协调；劳工移民领域因成员国对主权的诉求而难以协调；协调外国公民的政策的一体化刚开始起步。

欧盟与成员国在移民领域的合作集中于制定一个责任分配体系，让各成员国有效处理难民申请。这是一个与“都柏林规则”相似的庇护体系。该体系规定，庇护申请者进入的第一个欧盟国家应该负责审查庇护申请。但这一体系给处于欧盟南部的成员国（南欧国家）带来了相当大的压力，因此“都柏林规则”实际上在2015年崩溃了。

共同政策之所以呈现出选择性和不均衡性的发展态势，除各成员国难以放弃主权和责任

---

<sup>1</sup> 珊德拉·莱文尼克斯（Sandra Lavenex）系瑞士日内瓦大学教授。

外，还是因为欧盟各成员国的移民历史有很大的差异性。下面这一部分将对欧盟各成员国不同的移民历史做一个简短概述，之后转向对欧盟法规的描述。

## 一、欧洲移民的发展史

从历史上看，欧盟各成员国的国际移民经历都有所不同，并且会持续下去。移民问题本质的多样性意味着欧盟在共同庇护和移民政策发展中会面临一系列障碍。一方面，前殖民地的宗主国（如比利时、法国或者英国）在 19 世纪就已经是移民迁入国，而另一些欧盟国家（如德国和奥地利）则直到第二次世界大战后才成为移民迁入国。与那些授予殖民地居民广泛移民权和居住权的宗主国相比，二战后才开始接受移民的国家奉行的是“外籍劳工”模式（*guest-worker model*），即外籍劳工在这些国家仅仅具有临时移民身份。然而，许多外籍劳工都已在欧洲长久定居，并且安置了他们的家庭。相比之下，南欧国家（如意大利、葡萄牙和西班牙）直到 20 世纪 80 年代后才对外国移民逐渐具有吸引力。在很长一段时间内，这些国家都将本国视为外国移民进入欧盟境内的中转国。实际上，自“铁幕”落下以来，东南欧国家一直是移民输出国，但自从它们在 2004 年和 2007 年加入欧盟后，东南欧国家迅速发展成为移民接收国，尽管其中一些国家的迁出人数已高于迁入人数。一些国家的常住人口中已有相当一部分人是外来民族，但大部分国家仍将本国看作是外来移民寻求避难或到西欧国家寻求更高生活福利的过境中转国。

截至 2014 年 1 月，约 1960 万第三国公民居住在欧盟国家，占欧盟 28 国总人口的 3.9%。除此之外，还有 1430 万欧盟公民居住在其他欧盟成员国。很大程度上，各成员国移民的不同主要与欧盟各成员国的历史经历和文化交流有关。

自 20 世纪 80 年代以来，由移民带来的人口增长比重一直持续增长，是欧洲共同体抗击人口老龄化的核心要素。自 1992 年以来，移民一直是欧盟人口增长的最主要来源。近年来，与自然因素（出生率低于死亡率）相比，移民占人口增长的 80%。

## 二、进入欧盟的不同种类的移民

目前，欧盟各成员国的移民形势是高度异质的。对于欧盟成员国来说，有外来人口占总人口比重低于 1% 的（如斯洛伐克），也有高达 39% 的（如卢森堡），但大多数成员国的外来人口占总人口的比重在 2% 到 8% 之间，且由第三国公民（即非欧盟成员国公民）组成。不仅迁入的移民数量不同，而且合法移民的种类也极为不同。在劳动力市场管制程度较低的国家，如英国、爱尔兰、捷克和丹麦，劳工移民是移民的主要类型；但对大多数欧盟成员国来说，家庭团聚移民才是最主要的移民类型，这方面最具代表性的国家是法国和瑞典。在意大利和德国，劳工移民和家庭团聚移民各占 50%。

在欧盟各成员国，最大移民群体的来源也有明显不同。这主要反映在历史经历和地缘相近性上。例如，在德国、丹麦与荷兰，最大的外来人口群体由土耳其移民组成；相比之下，进入前宗主国的移民大都来自不同地区，比如葡萄牙的外来人口主要来自佛得角、巴西和安哥拉，进入西班牙的移民主要来自厄瓜多尔和摩洛哥。受历史和地缘相近的因素的影响，进入希腊的绝大多数的外来人口来自阿尔巴尼亚。进入斯洛文尼亚的大多数移民来自前南斯拉夫一些地区，而像爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛，在这些国家的外来人口中，前苏联的移民占大多数。

移民的学历水平在政治争论中扮演着越来越重要的角色。目前，所有西方国家都想增加受过良好教育或具有大学文凭的移民数量，但实际情况是，进入大部分成员国的移民主要以低技能人员为主。从记录来看，唯有英国的高技能移民和低技能移民人数相当，而像意大利、

奥地利和德国，他们得到的移民一如既往地以低技能人员为主。

### 三、欧盟移民政策的制度基础

欧盟在庇护和移民政策上的合作已经逐步实现了“共同体化”（communitized）。20世纪90年代末之前，政府间的决策仍占主导地位，部长理事会各成员国代表（司法和内政事务各部长）掌握着共同政策的核心决策权。然而，在现在的“共同体化”的决策机制下，各成员国与欧盟的超国家机构共同分享核心权能和责任。欧盟委员会拥有专属立法权，欧洲议会拥有决策参与权（在“共同决策程序”下）。这就意味着，在立法进程中，欧洲议会的认可也是很必要的。并且，部长理事会采用法定多数表决制，即单个成员国不能行使否决权，少数国家也无法行使否决权。

欧盟成员国在移民领域的合作始于对公民自由流动的认识，特别是在1985年，法国、德国、荷兰、比利时和卢森堡五国签订了《申根协定》，决定废除签约国之间对公民的所有内部边界检查。尽管欧盟委员会也制定了一个关于移民的共同政策指南，但其权能仍受到各成员国的质疑，一些初步的合作只能在欧盟机构外的政府间层面上展开。因此，《申根协定》规定，在成员国间的边界检查废除后，成员国应采取一些措施，确保国家内部的安全。这些措施被写进1990年缔结的《实施申根协定的公约》（以下简称《申根公约》）。

《申根公约》除规定在打击犯罪问题上加强警察和司法部门的合作以外，还包括以下内容：将外来人员进入和短期停留在“申根区”的规定统一化，开展边界警察的合作，各成员国负责对难民申请进行审核。这些与庇护政策相关的条款在1990年被写进《都柏林庇护公约》。这一公约得到了所有欧盟成员国的批准，并经过复杂的内部政策审批过程于1997年生效。《申根公约》是在经历了相当长的拖延后，直到1995年才得以生效。1997年，“申根制度”（Schengen acquis）被纳入欧盟法《阿姆斯特丹条约》后，“申根区”逐步扩大。现今，申根法规不仅适用于所有欧盟成员国（除爱尔兰、英国、保加利亚、罗马尼亚和塞浦路斯以外），也适用于非欧盟成员国冰岛、挪威和瑞士。

在申根框架内，政府间合作被看作是欧盟在移民政策问题以及犯罪刑事问题上开展广泛合作的动力和试验区。同时，伴随着内部安全问题的出现，移民领域的合作使移民政策控制受到关注。

对移民政策的关注是欧盟与各成员国在移民政策领域开展合作的第二个阶段。受“铁幕”倒塌和避难人数剧烈增长的影响，20世纪90年代最显著的特征是，各成员国将国内事项和国家利益置于首位。欧盟不具备强大的权能和责任，其结果是，欧盟各成员国在轮流担任轮值主席国期间可以确定议程，从而使一体化进程缺乏连贯性和责任担当。1992年，《马斯特里赫特条约》将政府间的合作制度化，并将其纳入欧盟。但是，在1997年的《阿姆斯特丹条约》签订之前，真正属于欧盟层面的权力基础并不存在。《阿姆斯特丹条约》签署后，欧盟在庇护和移民政策方面才具有了优先决策权。《阿姆斯特丹条约》规定，将这些政策领域划归为欧盟的超国家权限，将申根协定与已签订的各个条约融合起来，并决定在五年转型期（实际为六年）和较低程度的限制之后，采用超国家决策机制。2009年，《里斯本条约》正式生效，它扩展了以法定多数表决制为基准的决策机制，并将议会的共同决策权扩展到原来未曾企及的领域，如劳工移民。但在谈判中，成员国仍确保有权控制准入移民的数量。

### 四、移民政策

尽管《里斯本条约》包含了“共同移民政策”的目标（《里斯本条约》第17条），但迄今为止，在第三国劳工移民的准入方面，欧盟仍缺乏全面而统一的规定。到目前为止，成员

国仅仅在学生和研究人员、高技术工人、公司内部工作人员的调动及季节工的准入方面有统一规定。

签证政策是欧盟在庇护和移民政策合作中最“共同体化”的政策之一。欧盟列出了 100 多个国家的名单，这些国家的公民必须持有签证才能跨越欧盟外部边界。事实证明，《里斯本条约》给希望加入欧盟的国家造成了一定的困难，因为这些国家被要求对那些在社会、经济和文化上与其相似的邻国实施强制签证制度。并且，除去在签证方面要求各国达到一致统一外，近年来，各国发行签证的程序也要求保持一致。这一共同签证政策由电子签证信息系统（VIS）支持，该系统储存了欧盟所有签证申请的数据，包括申请人的指纹和生物指标数据。

直到 20 世纪 90 年代末，欧盟才开始采用最有效的措施来促使移民融入到接收国的社会群体中。但不论怎样，欧盟都没有能力就一体化政策关注的领域制定条约。相反，欧盟仅仅能够在协调和信息交流层面上发挥一定的作用。

2004 年 11 月，在轮值主席国荷兰的倡议下，部长理事会通过了一系列与移民同化有关的基本原则，其中包括：一体化是移民与接收国社会两者之间的双向过程；移民必须充分尊重欧盟基本原则，并且对东道国的语言、历史及体制有基本的认识 and 了解；职业教育是一体化的核心；移民应尽可能地融入一体化政策的发展进程中。此外，部长理事会还一致同意将移民一体化作为一般性原则纳入所有公共政策体系之中；并且，为方便评测进展情况，部长理事会一致同意引入明确的目标、指数和评估机制。但迄今为止，这些一般性原则并没有在法律意义上被进一步明确，并且，也没有相应配套的措施来落实。

## 五、非法移民

自 20 世纪 70 年代以来，由于选择性移民条款在增加，对庇护申请的限制也在增加，因此，进入欧洲的非法移民越来越多。关于非法移民的数量，欧盟和各成员国根本没有可以信赖的统计。

毫无疑问，移民事务的合作重点应该是遏制非法移民。甚至《申根公约》也对外部边界检查设置了严格规定，对贩运偷渡者的公司设置了处罚条例，而且还制定了严格的限制性签证法规。除此之外，在遣返和移民控制问题上，欧盟与非法移民的来源国和中转国的合作，也是打击非法移民的重要措施。

在一定程度上，为了弥补内部边境管控的象征性的缺失，在外部边境管控的规定非常多，有些规定甚至涉及欧盟边境安全署（Frontex）。成立于 2005 年的 Frontex 是协调国家间边界巡逻的机构。近年来，该机构的活动范围持续扩大。

在 2015 年的难民危机中，欧盟委员会提议成立了快速边境干预小组（Rabits），该小组的成立被视为欧盟边境警卫队的前身。然而，随着预算不断增加，再加上 Frontex 被授予过多的权能，这样的举动加大了学术界和众多非政府组织的抱怨之声，谴责欧盟正在建立一个“欧洲堡垒”。但 Frontex 的强大也并非没有意义，它强化了移民控制，在非法移民问题上起到了很大的作用，是欧盟各国在处理欧盟外部边境问题上团结一致、通力合作的结果。

在进一步打击非法移民方面，一个更加强有力的措施是促进其原属国、中转国与遣返政策间的合作。《阿姆斯特丹条约》对此作出规定，把与原属国或中转国签署再次入境（readmission）的协定的权力和责任让渡予欧盟委员会。

从 1999 年开始，遣返政策与原属国和中转国间的紧密合作成为欧盟在庇护与移民政策合作中的重要问题。因此，在欧盟与第三国的合作与协商中，与移民政策合作相关的法规都已包含在内。尽管合作一开始仅仅局限在移民控制、边境保护及重新接纳方面，但是，随着近几年合作议程的持续扩大，难民保护也已包含在合作之列。采用这种合作模式的一个目的

是，通过优化财政转移支付、引入针对性的信息政策及鼓励循环移民（circular migration），<sup>2</sup> 使移民与发展政策之间的关系更为密切。然而，迄今为止，以务工为目的的第三国公民的准入资格仍旧掌控在各成员国手中，所以，欧盟不得不在有限权力范围内，处理好移民和发展的双向关系。

## 六、难民和庇护

目前的难民危机使欧盟的庇护政策成为政治和公众关注的焦点。面对中东和北非持续动荡所带来的移民压力，欧盟各成员国之间仍然缺少默契，还是不能对此作出和谐、公平和人道主义的回应。这暴露了欧盟庇护体系的局限性。

1990年，《都柏林公约》就曾对庇护申请审查的责任分配制度作出规定。2003年和2013年，《都柏林公约》先后被《都柏林规则》II和《都柏林规则》III取代。这些规则构成了欧盟庇护体系的核心。

如要使以上这些规定得到合法有效的实施，各成员国必须采用大致相同的标准和程序来识别难民。《马斯特里赫特条约》规定，只有在各国庇护标准达到了最低的统一标准后，庇护申请责任分配体系才能展开实施。

不同成员国在识别难民身份时采用的标准并不完全相同，加之各国拥有自行裁决的权力，所以，相同国籍的庇护申请者在不同的欧盟成员国获得庇护的概率存在着极大的差异。例如，2014年，保加利亚和罗马尼亚对阿富汗难民的认可率（recognition rate）为19%，而芬兰、法国和意大利对阿富汗难民的认可率却高达80%。

考虑到各成员国并不愿意就难民庇护事务达成明确的共同标准，并且也很难保证法规实施过程中的一致性，因此，欧盟于2012年在马耳他成立了欧盟庇护援助办公室（EASO）。该机构试图通过与各国的官方组织展开更多的合作和共同行动。它的职责是收集移民原属国的信息，为移民官员进行统一的培训，推广最佳的做法，为突然面临大量难民申请压力的成员国提供支持。

在打击非法移民的过程中，欧盟并没有将庇护政策仅仅停留在边界管控这种程度上，而是开拓了一个强有力的外交政策空间。欧盟不仅支持其联系国（associated states）构建庇护体系，而且还与有关国家建立了保护体系。在这些外交政策活动的背景下，欧盟还与国际组织（如联合国难民署）展开一系列的合作。

尽管欧盟试图进行法律协调、采取统一行动及开展外交政策方面的攻势，但欧盟庇护体系的局限性还是变得更加明显。在各成员国，庇护申请者的接收条件、审查庇护申请的行政司法程序及评估难民身份的应用标准在实际中仍有所不同。另外，都柏林规则规定，庇护申请者进入的第一个国家应该负责审查其提出的庇护申请。这使难民迁徙时路过的国家面临巨大的责任。意大利、马耳他和塞浦路斯，尤其是希腊，在应对难民潮和维护人权和国际法的义务时面临着极大的困难。2011年，希腊的问题在欧盟人权法庭上得到正式确认。一年后欧盟法院作出裁决，由于希腊不能保证庇护申请者和难民的权利，有必要暂停希腊实施“都柏林规则”的义务。因此，从2011年起，《都柏林协议》规定，禁止将非法移民和庇护申请者遣送回希腊。

2015年，都柏林体系崩溃。难民的中转国家，如保加利亚和罗马尼亚，尤其是匈牙利，对待庇护申请者极其苛刻，甚至降低待遇。在这种情形下，德国作出一项意义非常的决定，即不再按照“都柏林规则”的规定把入境的叙利亚籍庇护申请者遣送至他们进入的第一个欧盟国家。难民政策成了欧盟与过境中转国（尤其土耳其）的外交事务中的首要问题，而欧盟

---

<sup>2</sup> 循环移民是指一个经常性地从居住地到其他地方寻求工作机会的移民。一般情况下，他在异乡逗留（工作）的时间不长。

竭力希望得到这些国家在难民问题上的支持。

## 七、展望

目前的难民危机可以被理解为欧盟庇护体系本身的危机，同时也说明，欧盟的共同庇护政策不完整，且缺乏连贯性。这与两个争议有关：第一，超国家法规的日趋标准化与成员国主权诉求之间存在着矛盾；第二，国家内部安全与普世人权、人道主义价值或经济优先之间存在着矛盾。

允许准入的严厉规则以及审查庇护申请的责任分配，都应该实现统一化。但是，正如现在正在爆发的欧洲难民危机所表明的那样，各成员国仍然我行我素，远未采用共同的标准。

巨大的移民压力和不断强化的超国家机构（如欧盟委员会和欧洲议会）有利于实现移民政策和庇护政策的统一化。2015年9月，部长理事会首次采纳了一种配额制度，但这一制度也遇到了一些成员国的有力的抵制。匈牙利和斯洛伐克甚至向欧洲法院提出申诉，反对这一摊派。

面对欧盟内部逐渐形成的异质性形势，以及成员国内部在移民问题上持续不断的情绪化争论，伴随着各成员国政府右翼势力的崛起，各成员国之间的协调和统一行动变得越来越困难。然而，不论各成员国政府的意愿是什么，持久的外部移民压力及欧洲目前人口迁徙的复杂地缘政治影响，很可能成为推动一体化政策发展的持久动力。

（翻译：刘媛媛，校对：江时学，审稿：宋全成、田德文）