

2016 年欧洲难民危机的 新特征及其成因

——基于 2015 - 2016 年欧洲统计局和德国联邦 移民与难民局数据的实证研究*

宋全成

摘 要：由于欧盟与土耳其难民协议的执行、欧洲国家收紧难民政策、难民申请的滞后效应、难民庇护申请处理效率的提高以及欧洲安全国家政策及难民接纳政策的调整,2016 年的欧洲难民危机呈现出如下六个方面的新特征:进入欧洲地区的难民数量断崖式急剧减少;提出难民庇护申请的人数稳中有降,但个别国家如德国的难民庇护申请人数出现井喷式急剧升高;处理难民庇护申请的速度加快、处理量急剧加大;被接纳为难民的和被拒的避难申请者数量均迅速增长;难民庇护申请者的来源国国别结构发生变化;难民庇护申请的接纳国家的国别结构出现重塑。控制和减少难民数量的目标已经实现,但遣返被拒难民和已接受难民的社会融合目标的实现,将是摆在欧洲国家和欧盟面前的一项长期的艰巨任务。

关键词：欧洲难民危机；难民政策；避难申请；安全国家；来源国国别结构；接纳国国别结构

作者简介：山东大学 移民研究所 山东大学哲学与社会发展学院 社会学系 教授 博士生导师 济南 250100

中图分类号：D753.91

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2017)03 - 0040 - 14

* 本文为国家社科基金项目“欧盟的难民危机、移民融入问题及其治理研究”(项目号:17BMZ091)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“宗教信仰与流动人口的社会融入研究”(项目号:13JJD730002)的阶段性研究成果。

尽管时光进入了2017年,但人们对发生在2015年的欧洲难民危机依然记忆犹新:当年有130多万难民涌入欧洲地区,从而形成二战后最大的欧洲难民危机。德国更是以欢迎难民的积极政策,接纳了近89万难民,给世人留下了刻骨铭心的人道主义救援的印象。那么,2016年欧洲难民危机出现了哪些新特征?出现这些新特征的成因是什么?由于2016年的难民相关数据刚刚公布,国内学术界对此问题研究甚少。本文拟以欧洲统计局和德国联邦移民与难民局提供的最新数据为依据,以接纳难民和处理难民庇护申请最多的德国为典型案例,窥一斑而知全豹地具体考察2016年欧洲难民危机的新特征及其成因。

一、2016年欧洲难民危机的新特征

与2015年相比,2016年欧洲难民危机出现了如下六个方面的新特征:

第一,进入欧洲地区的难民数量断崖式急剧减少。2015年,由于欧盟内部各成员国之间在难民进入和接纳问题上纷争不断,欧盟统一的接纳难民的配额方案执行流产,再加上一些欧洲国家如希腊和意大利等在汹涌澎湃的难民潮面前所采取的措施不当,致使近130万难民蜂拥而至、进入欧洲,由此形成了二战结束以来欧洲地区最大的难民潮。与东欧国家拒绝接纳难民形成鲜明对照的是,德国以欢迎难民的积极政策慷慨接纳了89万难民入境,被载入了人道主义救援的辉煌史册。欧盟曾预计,难民危机将持续发酵,2016年年底前进入欧盟的难民总数将达到300万人^①。但在2016年,由于欧盟与土耳其于当年3月达成了难民协议,再加上欧盟国家加大了对难民进入的控制、实施了难民遣返和难民自愿返回等相关政策,致使进入欧洲地区的难民人数出现断崖式的急剧减少。欧盟边境与海岸警卫局于2017年1月6日发布的难民数据显示,2016年共有36.4万难民经地中海进入欧洲,与2015年的130万相比减少近三分之二^②。与此相对应,德国在2016年接纳难民的数量也锐减到了32.1万人。德国联邦移民与难民局电子难民分配系统(EASY)的最新数据显示,“2016年德国各州登记的新难民人数总和为32.1370万人。同时,每月新增难民数量呈现逐月下降趋势,从1月的91671人逐步降至12月的16441人”。^③然而,与2015年德国接纳89万难民、占欧洲难民总量的68.5%相比,2016年德国接纳约32.1万人,却占欧洲难民总量的88.2%(见图1)。

^① 邵进、刘莉莉:《2016年欧盟难民总数或达300万》, http://sh.xinhuanet.com/2015-12/31/c_134967568.htm, 2017-03-01, 访问日期:2017-03-01。

^② 周珺:《2016年经地中海进入欧洲的难民大幅减少》, http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/07/c_1120264349.htm, 访问日期:2017-03-01。

^③ 中新社:《2016年德国新登记难民降至32万 遣返仍举步维艰》, <http://www.chinanews.com/gj/2017/01-09/8117652.shtml>, 访问日期:2017-03-02。

由此可见,尽管德国的难民政策在2016年趋于收紧,但进入欧洲国家的难民依然选择德国作为自己的庇护申请目标国。

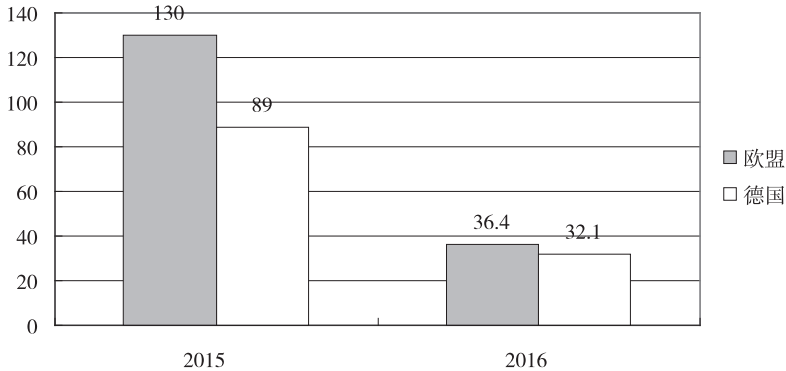


图1 2015-2016年进入欧盟和德国的寻求庇护的难民的数量(万)

来源:作者自制,资料来源于欧盟统计局和德国联邦移民与难民局数据。

第二,在欧盟,提出难民庇护申请的人数稳中有降,但个别国家,如德国的难民庇护申请人数出现井喷式急剧升高。二战结束以来、特别是冷战结束以来,每年都有数以十万计的难民在欧盟提出庇护申请。2014年欧盟共收到56.27万难民庇护申请。但2015年的难民危机还是让欧洲国家的难民申请案件的数量急剧增长。欧盟委员会公开数据显示,到2015年12月,欧盟国家境内有125.70万人提出了首次庇护申请^①,其中在德国提出难民庇护申请的总量就达到了47.66万人^②。2016年,伴随着难民进入欧洲的土耳其通道被阻断,进入欧洲寻求庇护的难民人数急剧减少,由此,提出难民庇护申请的人数也呈现出稳中有降的态势。欧洲统计局目前发布的欧盟2016年的难民庇护首次申请数据显示,2016年欧盟的难民庇护首次申请者120.43万人^③。

尽管欧盟接收到的难民庇护申请的数量总体上稳中有降,但个别国家如德国,难民庇护申请者数量呈现出井喷式的急剧增长。2014年在德国提出难民庇护申请的人数只有20.28万人,到2015年,由于德国在欧洲国家中独树一帜地实施了欢迎难民的积极政策,近百万难民入境德国,在德国提出难民庇护申请的人数因此达到了47.66万人,增长了135%。2016年,在其他欧洲国家相继收紧难民政策的

① Eurostat, "Asylum and Managed Migration Statistics illustrated", <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated>, 访问日期:2017-03-02.

② Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik, für den Monat Dezember 2015, S. 2.

③ Eurostat, "1.2 million first time asylum seekers registered in 2016", <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-press-releases/-/3-16032017-BP>, 访问日期:2017-03-02.