

欧盟应对难民危机的 决策机理分析^{*}

忻 华

摘 要：难民危机是欧盟当前面临的内外多重危机的重要一环，使欧盟内部矛盾丛生，也令决策层久议难决。难民危机沿着“酝酿与发展”“集中爆发”和“相对缓解”三个阶段逐次向前推进，欧盟难民政策的决策进程与此相关联，其节奏、速度、认知与内容也逐渐变化。这一政策包含一系列总体架构和具体项目，可分为超国家和地区间、国家间、国家与次国家、交叉综合这四个层面，形成庞大而复合的体系。欧盟作为“超国家”实体和“国家间”组织的双重特性，使其关于难民危机的形势认知较为迟钝，相关决策缓慢而低效，其政策不仅难获认同，还造成了各成员国间的“东西矛盾”和“南北对立”。对这一政策的决策机理分析，有助于加深对欧盟决策体系的结构特征与运作规律的认识。

关键词：欧盟；难民危机；难民政策；决策机理

作者简介：上海外国语大学欧盟研究中心常务副主任 上海欧洲学会学术
研究部主任 上海 200083

中图分类号：D753.91

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2018)03-0004-13

^{*} 本论文为教育部哲学社科规划项目(批准号:13YJCGJW013)、上海市哲社规划中青班专项课题(批准号:2012FGJ001)、上海市教委科研创新重点课题(批准号:KB1591210)、上海市教委“阳光计划”项目(批准号:102YG06)的阶段性研究成果。

肇端于 2008 年的全球金融危机急剧改变了欧盟的内外环境,使其遭遇多重危机,难民危机是其中之一。一方面,难民危机是欧盟周边战略环境剧变的产物,2010 年~2011 年以来,中东北非地缘政治格局的碎片化,直接引发了难民危机^①;另一方面,难民危机与欧盟同时遇到的英国脱欧和恐怖袭击等其他危机密切相关,导致欧洲内部矛盾丛生,可谓“牵一发而动全身”。其实难民问题由来已久,欧盟难民政策本身源流复杂,内容浩繁,难以尽述,而 2011 年以来逐渐恶化的难民危机,能够集中反映出欧盟难民政策的决策机理的诸多结构特征。因此,本文聚焦于 2011 年初以来欧盟为应对难民危机而开展的决策活动,观察其决策进程、体系结构和运作特点,意在为厘清欧盟难民政策的决策机理提供一幅较为系统的学术图景。^②

一、欧盟应对难民危机的决策进程

要分析欧盟应对难民危机的决策过程,就需要将中东北非的政局演变、难民数量的变化、欧盟应对难民危机的决策内容和欧盟相应的外交活动结合起来加以考察。笔者认为,难民危机的发展和欧盟应对这一危机的决策进程,可分为三个阶段,如表 1 所示。

表 1 欧盟关于难民问题的决策进程

阶段 决策 相关内容	第一阶段 (难民危机的酝酿与发展)	第二阶段 (难民危机的集中爆发)	第三阶段 (难民危机的相对缓解)
时间	2011 年初至 2014 年 3 月	2014 年 3 月至 2016 年 3 月	2016 年 3 月至今
地中海东岸 和南岸的 形势变化	“阿拉伯之春”爆发,突尼斯、埃及、利比亚相继出现政权更迭,叙利亚爆发内战。	叙利亚内战大幅度升级,伊拉克出现分裂和动荡,“伊斯兰国”宣告成立并向北非、西非、南亚等地拓展影响。	叙利亚的内战和埃及、利比亚等国的内部冲突仍在延续,伊拉克局势稍许趋于缓和。在美、俄等世界大国的干预下,“伊斯兰国”的力量受到削弱。

^① 国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)的数据显示,2018 年第一季度从中东北非横跨地中海,经由希腊、意大利和西班牙三国进入欧洲的难民数,占这一时期进入欧洲的所有难民总数的 98.2%。

^② 本文所谈到的政策,指欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会以正式文件的形式记录下来的应对难民危机的包含评估、计划、目标、方针、手段等内容的成体系的方案与规则,这些正式文件代表该机构针对某一特定议题的讨论与审议的结果,表明该机构的正式立场与态度,因而记录在这些正式文件上的方案与规则,以及从这些方案与规则中归纳出来的意向、构想与政策设计具有相当强的决策刚性。其具体表现形式包括:欧盟委员会的政策方案通报(Communication)和提案(Proposal),欧盟理事会的决定(Conclusion)和会议结果(Outcome),欧洲议会的决议(Resolution),以及《欧盟官方公报》(Official Journal of the European Union)里公布的欧盟条例(Regulation)和指令(Directive)。

续表 1

阶段 决策 相关内容	第一阶段 (难民危机的酝酿与发展)	第二阶段 (难民危机的集中爆发)	第三阶段 (难民危机的相对缓解)
时间	2011年初至2014年3月	2014年3月至2016年3月	2016年3月至今
穿越地中海 涌入欧盟的 难民数量	涌入欧洲的难民人数开始小幅增加。	2014年3月以后,涌入欧洲的难民人数急剧增加,在2014年9月和2015年10月两度达到高峰。	涌入欧洲难民人数相比2015年有所减少,但不少于2014年的涌入人数,在2016年9月和2017年5月两次出现高峰。
欧盟为应对 难民危机而 着手调整的 主要政策架构	<ul style="list-style-type: none"> • 小幅修改“欧洲睦邻政策”(ENP)和“地中海联盟”(UfM)两项架构 • “应对移民与人口流动的 全球方案”(GAMM) • “人口流动伙伴关系” (Mobility Partnership) 的设计 	<ul style="list-style-type: none"> • 大幅修改“欧洲睦邻政策”架构 • 提出“欧洲移民议程” • 提出建立“欧洲共同避 难体系”(CEAS) • 提出建立“欧盟边境与 海岸警卫队”和“共同边 境控制体系” 	<ul style="list-style-type: none"> • 2016年3月与土耳其达成难民 问题协议 • 2016年10月正式成立“欧盟边 境与海岸警卫队” • 2017年2月~9月修订《申根协 定》,加强内外边境管控 • 2018年6月欧盟理事会正式采 取一揽子综合方案,修改和强化 包括边境管控、避难受理、外部 难民问题合作等各领域的总体政策
欧盟为应对 难民危机而 开展的 外交活动	<ul style="list-style-type: none"> • 派遣观察团进入埃及 和突尼斯,试图影响 “阿拉伯之春”的进程 • 试图调解叙利亚内战 	<ul style="list-style-type: none"> • 加强与阿拉伯联盟、非洲 联盟等组织的对话和沟通 • 向埃及、利比亚、突尼斯、 伊拉克等国提供援助 	<ul style="list-style-type: none"> • 开展对土耳其、黎巴嫩、约旦等 国的密集外交,并提供大量援助

来源:作者自制。

(一) 危机酝酿与发展阶段的决策

第一阶段始于2011年初“阿拉伯之春”的全面爆发,止于2014年3月叙利亚内战的大幅度升级。突尼斯、埃及、利比亚三国出现急剧的动荡,政权更迭,社会失序,同时叙利亚的激烈冲突演变为内战。此时,难民渡过地中海流入欧洲的数量虽然在持续增加,但幅度不大,速度不快,因而欧盟仅对长期以来用于处理与中东北非关系的两项主要政策架构,即“欧洲睦邻政策”和“地中海联盟”架构,进行了细微调整,^①并确立了新的原则,即“(中东北非地区)更多的改变换取(来自欧盟的)更

^① 欧盟为应对“阿拉伯之春”的形势剧变而决定调整“欧洲睦邻政策”和“地中海联盟”两项架构的官方文件主要有: The Council of the European Union, 3069th Foreign Affairs Council Meeting Conclusions on Developments in the Southern Neighborhood, 2011-02-21; Commission document COM (2011) 200 Final, 2011-03-08; Commission document MEMO/11/638, 2011-09-27; 3130th Foreign Affairs Council Meeting Conclusions on EU's Response to the Developments in Southern Neighborhood, 2011-12-01; Commission document JOIN (2012) 27 Final, 2012-10-03; Commission document MEMO/13/81, 2013-02-08; Commission document JOIN (2013) 4 final, 2013-03-20.