

# 多层次治理—政治系统理论视角下的欧盟难民政策研究<sup>\*</sup>

——以两次难民问题为例

杨 娜 万梦琪

**内容提要:**20世纪90年代,东欧剧变引发西欧难民潮,欧洲共同体出台了一系列较为有效的难民政策。2015年以来,中东北非的大批难民涌入,导致欧盟再次爆发难民危机,其难民政策却未能取得显著效果。对比两次难民问题及欧盟决策过程的异同,发现当下难民问题未能妥善解决的原因是:此次制定难民政策的决策主体较前次更多元,除欧盟及其成员国外,还有次国家层级和跨国家层级的行为体;行为体的增加直接导致决策流程更为烦冗,决策过程中“输入—输出—反馈”的循环次数增多;从冷战结束到全球化时代,难民问题所处的决策环境更为复杂。若要有效应对此次难民问题,欧盟还需促进各层级的良性互动、妥善安置及遣返境内难民、加强与联盟外第三国的合作等。

**关键词:**多层次治理 政治系统理论 欧盟难民政策 决策过程 成员国

20世纪90年代初,继东欧剧变与苏联解体后,欧洲爆发了以波黑战争为代表的多起局部战争,数以百万计的难民纷纷涌向西欧,继而引发了难民潮。彼时欧洲共同体成员国数量较少且以西欧国家为主,政策的制定和执行程序尚不烦琐。通过一系列难民政策的持续推行,难民问题逐渐化解。2015年以来,大批来自中东北非政局动荡国家的难民涌入欧洲,难民危机再次爆发。虽然德国带领欧盟成员国采取了内外措施,但至今未能取得有效进展。本文研究的问题是,为何90年代爆发的欧共体/欧盟难民潮能够逐渐缓解,而此次难民问题却迟迟无法妥善解决?文中以欧盟多层次治理和政治系统理论为分析框架,通过对两次难民问题的决策过程的比较,尝试总结两次

\* 本文为南开大学国别和区域研究中心建设项目(项目编号:63182008)的阶段性成果。

难民政策实施效果产生较大差异的原因。

## 一 欧盟难民政策研究的层级与分类

欧盟难民政策的国内外研究较为广泛与深入,主要考察了欧盟与成员国难民政策的制定和执行,以及两个层级的互动与博弈。将欧盟难民政策研究的相关文献进行分类与归纳,对更好地认识欧盟难民问题及其解决难点,具有重要的理论价值和现实意义。

### (一) 欧盟难民政策制定的影响因素研究

对欧盟、成员国层面的影响因素以及两者之间的互动分别进行考察,有助于全面且深入地了解欧盟难民政策的制定过程。

#### 1. 欧盟层面对难民政策的影响

在应对难民问题时,欧盟主要发挥协调成员国立场、出台一致的难民政策及督促成员国执行等作用。一般而言,难民问题产生后,各成员国从自身利益出发,采取关闭国家边境的方式进行“自我保护”。这不仅不能缓解难民问题,反而导致事态的恶化。欧盟借助超国家机制的优势,召集相关成员国就此问题在峰会、特别会议中展开讨论,寻求共同解决之策,如“增强欧盟边境与海岸警卫队的资源配备与行动授权、统一各国避难程序的规定与水准”等。<sup>①</sup>

有学者从历史视角梳理了欧洲难民潮的产生和变迁,并将其与不同时期的难民政策结合进行论述。如张久安将欧洲难民潮分为以下几个阶段:20世纪30年代由德国纳粹“反犹太主义”导致的难民潮、二战结束后及冷战结束后的难民潮。他特别指出,二战以来的难民潮呈现了“罗盘式迁移”模式的特点。<sup>②</sup>甘开鹏聚焦二战后国际难民政策的演变,认为面对欧洲大陆出现的难民潮,西方国家从提供临时救济的机构到支持建立永久性难民机构的转变,强调从“以美、英、法为首的西方国家与苏联合作寻求解决欧洲难民问题方案”到“西方国家改变原有的难民遣送回国政策、支持难民安置计划”。<sup>③</sup>

一些学者认为,导致难民问题出现的诱因较多。因此,欧盟解决难民危机的决策过程也较为复杂。其政策制定不仅涉及欧盟机构的表决程序,也与欧盟追求的理念、

<sup>①</sup> 郑春荣:《欧盟难民问题难解的原因与影响》,载《当代世界》,2018年第9期,第20页。

<sup>②</sup> 张久安:《欧洲难民危机:历史、成因及其全球影响》,载《思想政治课教学》,2015年第11期,第50页。

<sup>③</sup> 甘开鹏:《二战后国际难民政策的历史演变》,载《海南师范大学学报(社会科学版)》,2010年第5期,第134页。

目标以及难民所带来的政治、经济、社会问题息息相关。拉文内克斯(Sandra Lavenex)认为,欧盟难民议题涉及的领域不断扩大,使得难民政策的表决与通过愈加困难。<sup>①</sup>梁茂信指出,欧盟难民政策因难民在政治与经济上的影响意义而改变,其在确保人道主义和有效性相统一的问题上面临挑战。<sup>②</sup>

还有学者认为,欧盟难民政策应依据外因(如难民性质、难民特点等)及完善内因(欧盟内部治理机制等)来制定,同时强调难民政策对一体化进程与欧盟合法性的重要作用。海尔布隆纳(Kay Hailbronner)认为,欧盟应根据难民特点出台相应政策,同时强调一体化对难民政策制定发挥了重要作用。<sup>③</sup>甘开鹏认为,一体化逐渐深入不一定促使难民政策变得宽松,当欧盟涌入大量不同政治、宗教、文化背景的难民后,可能降低民众对欧盟的认同感及归属感,进而对欧盟合法性地位产生一定的影响。<sup>④</sup>欧盟在制定难民政策时,除了考虑共同体的整体利益,也应充分考虑成员国、成员国国内民众的利益以及难民特点等,确保难民政策的合法性。

## 2. 成员国层面对欧盟难民政策形成的制约

有学者认为,成员国对主权的敏感度影响了欧盟难民政策的形成。吉尔德(Elspeth Guild)提出,难民议题具有特殊性,作为民族国家的成员国在向欧盟让渡主权时尤其敏感,因此解决难民问题的进展较慢。<sup>⑤</sup>舒斯特(Liza Schuster)进一步强调,主权对历史背景不尽相同的成员国均有不可忽视的意义。<sup>⑥</sup>在欧盟难民政策的决策中,成员国对国家主权的让渡意愿也是一个重要因素。当成员国愿意让渡相对较多的主权来解决难民问题时,欧盟在难民政策的决策上便会相对容易;反之则会面临更多阻碍。希金斯(Imelda Higgins)和海尔布隆纳对欧盟15个成员国的难民政策进行了分类研究,从国家主权视角出发,考察欧盟难民政策制定与成员国难民政策的兼容性。<sup>⑦</sup>欧盟不同国家对主权让渡的敏感性有较大差异,曾遭遇过国家分裂的一些中东欧国家,对主权让渡较为抗拒;西欧和北欧国家在主权让渡方面的敏感性较弱。

还有学者从国别研究的视角,探究在难民政策制定过程中,各成员国国内政党对

<sup>①</sup> Sandra Lavenex, "EU Enlargement and the Challenge of Policy Transfer: the Case of Refugee Policy," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.28, No.4, 2002, pp.701-721.

<sup>②</sup> 梁茂信:《现代欧美移民与民族多元化研究》,辽宁大学出版社2011年版,第85页。

<sup>③</sup> Kay Hailbronner, *Comparative Law of Asylum and Immigration in Europe*, Bundesanzeiger Koin, 1992, p.31.

<sup>④</sup> 甘开鹏:《欧盟共同难民政策研究(1957-2007)》,厦门大学出版社2011年版,第56页。

<sup>⑤</sup> Elspeth Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Brill Academic Publishers, 1996, pp.89-99.

<sup>⑥</sup> Liza Schuster, "A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments," *Journal of Refugee Studie*, Vol.13, No.1, 2000, pp.118-132.

<sup>⑦</sup> Imelda Higgins and Kay Hailbronner, *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union: FIDE 2004 National Reports*, Cambridge University Press, 2004, pp.73-74.

决策的影响。林勋建指出,尽管法、德、意三国右翼政党的主张不尽相同,但在难民问题上均主张排外,其政治倾向对难民政策的制定产生影响。<sup>①</sup> 宋全成认为,欧盟成员国的政治家可能为讨好选民而在政策、社会福利方面收紧难民政策。<sup>②</sup> 从该角度看,难民政策形成的决定性因素不是对难民的保护,也并非成员国国内民众的利益,更非欧盟的整体利益,而是政党选举的选民偏好。右翼政党将收紧难民政策作为大选的宣传优势,讨好选民以获得更多选票。当右翼政党上台后,其兑现难民政策承诺时便会自下而上对欧盟难民政策制定产生影响。

### 3. 欧盟与成员国在政策制定过程中的互动

有观点认为,欧盟难民政策的收紧与宽松,受到成员国难民政策的影响。福斯特(Michelle Foster)指出,行为体自身的属性、国家利益的差异是影响行为体难民政策实施效果的最重要因素。<sup>③</sup> 海伦(Lambert Helene)比较分析了20世纪90年代英国、法国和德国的难民政策,认为英国始终遵循收紧式难民政策,而法国和德国的难民政策由宽松逐渐转向限制。<sup>④</sup> 付义强对比德国、法国、英国的难民政策发展历程,认为某一国家难民政策的制定与成员国外来移民之间存在互动关系,采取类似难民政策的国家也可能存在不同的动机。<sup>⑤</sup> 萨特里斯(Stephen Satris)从多元主义视角分析欧盟难民政策,指出欧盟的难民政策中,以法国为代表的成员国倾向同化模式,德国为部分排斥模式,英国和瑞典是多元文化模式。<sup>⑥</sup> 唐旻阐明了在欧盟难民政策的影响下德国难民政策发生的变化,总结了德国根据难民类型界定难民权利的差异,继而分析德国难民政策对欧盟难民政策产生的影响。<sup>⑦</sup>

学者们对欧盟成员国的难民政策进行国别研究或比较研究,讨论了它们与欧盟层面的互动关系。各国的难民政策随着难民的特点和性质等外因以及欧盟民众的态度、本国的经济水平、人道主义信念等内因的改变而发生变化。当成员国的难民政策改变时,将自下而上影响欧盟难民政策;欧盟难民政策的变化也会自上而下影响成员国的难民政策。随着一体化的深化,成员国向欧盟让渡更多权力,促使难民政策的制定更

① 林勋建:《政党与欧洲一体化》,当代世界出版社2000年版,第35页。

② 宋全成:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,载《德国研究》,2015年第3期,第41-53页。

③ Michelle Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights—Refuge from Deprivation*, Cambridge University Press, 2007, p.28.

④ Lambert Helene, *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice in Selected European Countries*, M. Nijhoff, 1995, pp.28-30.

⑤ 付义强:《西欧主要国家移民政策的发展与演变——以德、法、英三国为例》,载《上海商学院学报》,2009年第5期,第58-67页。

⑥ Stephen Satris, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Moral Issues*, McGraw-Hill, 2004, pp.250-259.

⑦ 唐旻:《德国难民政策的历史与现状》,载《德国研究》,2015年第2期,第45-57页。

加顺利;而欧盟应在获得成员国让渡主权的同时,增强与成员国之间的良性互动,更多地考虑成员国利益,从而推动欧盟难民政策更有效地执行。

## (二) 欧盟难民政策执行的影响因素研究

关于欧盟难民政策的执行,国内外研究主要聚焦于欧盟与成员国的互动以及欧盟与第三国在跨国家层面的合作等。

### 1. 欧盟难民政策执行的局限性

一些学者认为,欧盟在难民政策的执行上存在一定的局限性,体现在充当危机管理主要行为体的国家优先考虑本国国情和国家利益,拒绝或者不愿执行欧盟难民政策。以配额制为例,由于主导和非主导国家承担责任的不同,使得欧盟难民政策在执行过程中出现两极分化、成员国利益获取不平等的问题。尼卡(Selanec. Nika Bačić)认为,欧盟未能集中力量启动有效的政策框架来应对当前危机,为个别成员国成为危机管理主要行为体提供了机会,使得主导成员国依据本国政治特点和国家利益开展行动,造成了成员国的分化。<sup>①</sup> 阿迪娜(Maricut Adina)提出,在欧盟难民政策上,并不是所有利益在超国家层面都是平等的,这体现在难民政策的执行效果上存在差异。<sup>②</sup> 伍慧萍指出,欧盟难民政策在执行上陷入困境的原因在于,欧盟的政治决议必须依靠成员国的互相妥协与自愿执行,然而欧盟的快速扩张导致高度异质化,成员国利益与价值观的妥协越来越难。<sup>③</sup> 张亚宁认为,因为仅有部分国家面临难民风险,因此欧盟难民政策由去中心化的非正式治理主导,但由于难民危机的蔓延且民众对难民问题认知发生改变,过去一直沿用的非正式治理难民政策不再适用。<sup>④</sup>

多数学者认为,欧盟难民政策的执行尚有完善余地,观点主要集中在两方面:欧盟快速扩大导致异质化增强和政策框架不完善,使得成员国在执行欧盟难民政策时产生两极分化;从成员国层面来看,欧盟难民政策的主导国往往根据本国利益决定贯彻执行的具体形式,从而扩大两极分化趋势,这是造成政策有效性降低的重要原因。难民政策的实施效果与欧盟一体化进程相互作用,即当难民政策的执行效果不理想时,可能对一体化进程产生负面效应,甚至对欧盟的合法地位构成挑战;反之,一体化的深化也会促进欧盟难民政策的顺利通过和有效执行。

<sup>①</sup> Selanec. Nika Bačić, "A Critique of EU Refugee Crisis Management: on Law, Policy and Decentralization", *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol.11, 2015, pp.73-114.

<sup>②</sup> Maricut Adina, "Different Narratives, one Area Without Internal Frontiers: Why EU Institutions Cannot Agree on the Refugee Crisis," *National Identities*, Vol.19, No.2, 2017, pp.161-177.

<sup>③</sup> 伍慧萍:《欧洲难民危机中德国的应对与政策调整》,载《山东大学学报》(哲学社会科学版),2016年第2期,第1-8页。

<sup>④</sup> 张亚宁:《欧盟的非正式治理模式刍议——以欧盟共同难民政策的发展为例》,载《欧洲研究》,2015年第6期,第76-96页。

## 2. 跨国层面欧盟难民政策的执行

学界还讨论了欧盟与难民来源国和过境国的合作问题。<sup>①</sup>有学者认为,不仅要从小欧盟及成员国自身制定完善的难民政策、有效执行难民政策方面进行研究,还要关注从外部进行“疏通”和“阻塞”的难民问题解决途径。寻求与难民过境国合作,一方面有效控制难民过境人数,或通过难民来源国进行谈判,减少难民的入境数量以达到“阻塞”的目的;另一方面将入境难民转移到过境国以达到“疏通”的作用。然而,由于难民来源国面临战乱等问题,政府没有能力对难民进行有效管控,因此,欧盟难以通过与难民来源国、过境国合作来达到“疏阻结合”的目的。此外,仁妮森(Jen Niessen)指出,由于欧盟对难民来源国或过境国的标准缺乏一致性且其他国家协助欧盟难民政策执行的利益驱动较弱,它们在跨国层面的合作并不理想。<sup>②</sup>

综上所述,国内外研究成果较为完整地梳理了欧盟难民政策的变迁、政策制定和执行的影响因素及效果、欧盟难民政策与一体化的互动关系,但在研究视角、学科背景和研究内容等方面有待完善。首先,中外学者的研究视角较为单一,主要聚焦于欧盟、某一个或几个成员国、欧盟域外的国家等角度,很少将研究对象进行归类、全面系统地对欧盟难民政策进行分析。其次,现有研究多集中于历史学、法学等学科,缺乏从国际关系学科入手的深入分析。在很多情况下只聚焦于某些具体的影响要素,例如成员国国内经济发展水平、难民与欧盟宗教和文化的差异等较为微观的层面,较少以宏观的国际关系理论为依托,对欧盟难民政策进行评价。再次,现有研究较少对难民政策实施的有效性进行评估,多集中于难民政策的内涵及影响难民政策的因素等方面,缺乏对研究对象之间互动的关注。鉴于此,本文尝试将多层次治理理论引入难民问题研究,在国家、成员国、次国家及跨国层面分别考察,以加深对欧盟难民政策的认识与理解。

## 二 欧盟难民政策研究的理论基础与分析框架

多层次治理理论可用来解释成员国向上和向下的权力让渡与转移,有助于在纵向维度上理解欧盟决策的复杂性和特殊性。而引入政治系统理论中的输入、输出和反馈流程,可从横向维度更好地了解欧盟决策的动态过程。本文将多层次治理理论与政治

<sup>①</sup> 陈蔚芳:《共同体化的困境——从叙利亚难民危机论欧盟共同庇护体系的局限性》,载《欧洲研究》,2016年第6期,第72-94页。

<sup>②</sup> Jen Niessen, “International Migration on the EU Foreign Policy Agenda,” *European Journal of Migration and Law*, No.1, 2000, pp.490-492.

系统理论相结合并建立简化分析模型,以增强欧盟难民政策研究的准确性和全面性。

### (一) 多层次治理理论与成员国的权力转移

20世纪90年代,马克斯(Gary Marks)提出:“多层次治理的核心在于,多个层级政府权力的相互重叠与相关政治行为体在多个层级之间互动”。<sup>①</sup>科勒·科赫(Beate Kohler Koch)认为,多层次治理理论对“层级”这个概念有不同的理解,由此可得出两种对多层次治理的理解,即从领土的意义去理解“层级”时,可将其视为多层次政治权威(欧盟、民族国家及地区)的互动;从不同行为体去理解“层级”时,可将多层次治理的背景置于超国家、国家、跨国及国际环境等情境下。<sup>②</sup>

多层次治理理论描述了处于不同层级的行为体之间不断变化的关系,跨越了国内政治与国际政治在传统意义上相互独立的界限,充分体现了一体化进程的发展特点。该理论强调了政府行为体与日益重要的非政府行为体之间频繁且复杂的相互作用关系。因此,多层次治理理论涉及的行为体广泛且多元,对较为复杂的国际关系问题可进行比较深入的解析。

多层次治理理论认为,治理不是单一模式的决策过程,治理机制完善且独立,并直接面向需求者。<sup>③</sup>就欧盟研究而言,多层次治理理论超越了传统的欧盟—成员国关系,重视区域与跨国合作,将公民社会、跨国公司等非国家行为体纳入多层次治理的决策过程。<sup>④</sup>欧盟一体化进程造就了成员国的权力转移。政治权力不再由成员国政府独享,多重行为体在不同层级分享决策权,改变了传统的单一行为体在某一单一层级上独揽决策权的情况。<sup>⑤</sup>这为不同行为体平等地参与欧盟决策提供了路径,即“各个行为体之间是没有等级之分的,超国家机构并不凌驾于成员国之上,成员国与次国家政府对超国家机构没有隶属关系。”<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> Gary Marks et al., “Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union,” *Comparative Political Studies*, Vol.29, No.2, 1996, p.167.

<sup>②</sup> [德]贝娅特·科勒·科赫:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼译,中国社会科学出版社2004年版,第168页。

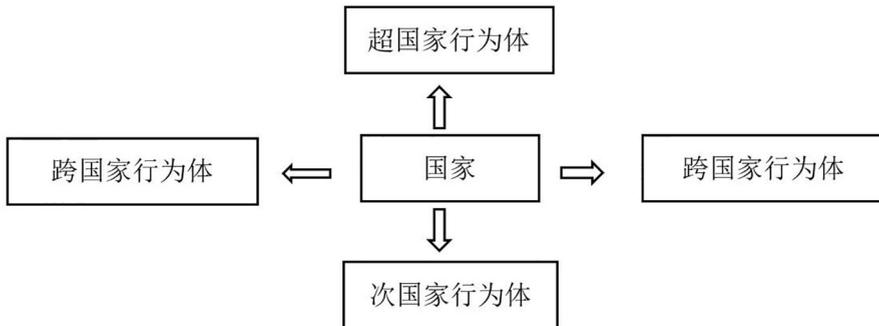
<sup>③</sup> Markus Jachtenfuchs, “The Governance Approach to European Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.2, 2001, pp.253-255.

<sup>④</sup> Gary Marks, “Structural Policy and Multi-level Governance in the EC,” in A. Cafruny and G. Rosenthal, eds., *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Lynne Rienner Publishers Inc., 1993, pp.391-411.

<sup>⑤</sup> Marks Hooghe, “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-governance,” *American Politics Science Review*, Vol.96, No.6, 2003, pp.233-235.

<sup>⑥</sup> 吴志成:《治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践》,天津人民出版社2003年版,第387页。

图1 国家权力转移模式图



资料来源:徐静:《欧洲联盟多层次治理体系及主要论点》,载《世界经济与政治论坛》,2008年第5期,第87页;Liesbet Hooghe and Gary Marks eds., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp.1-3。

欧盟治理的制度结构符合多层次治理的特征,即成员国的权力向上、向下和向两侧进行转移。具体而言,可以理解为:一是根据多层次治理模式,决策能力由不同层级的行为体共享,而非由成员国政府垄断;二是成员国的集体决策可能导致单个成员国政府失去对决策过程的控制力,决策通过的规则需要在欧盟范围内推行,这类规则并非所有成员国都受益;三是政策辖区是相互联系的而非网状的,次国家行为体在国家 and 超国家层面的政策制定过程中都发挥作用,国内政治的复杂性突破国家界限,其影响延伸至欧盟层面。<sup>①</sup> 以上路径为欧盟多层次治理提供了权力转移的模式。在以多层次治理理论视角讨论欧盟两次难民问题时,可以较为清晰地根据该模式分析难民政策决策过程的权力主体问题。

此外,多层次治理理论提供了一种“分层”的视角,在对具体政治问题的研究中可以依据该理论进行行为体的区分、权力分配等问题的研究,但是对决策过程缺乏关注。因此,有必要引入政治系统理论的“输入—输出—反馈”流程对其进行补充。

## (二) 政治系统理论与欧盟决策

伊斯顿(David Easton)提出,政治制度被看作是有明确界限的动态决策步骤。<sup>②</sup> 政治系统理论以循环作为运作方式影响决策过程,其基本前提是政治系统—环境的二

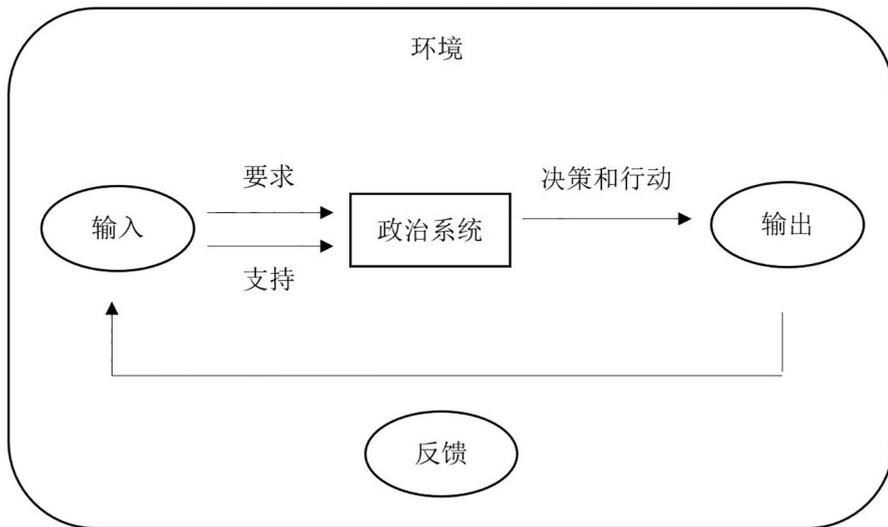
<sup>①</sup> Gary Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-Level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.3, 1996, p.346.

<sup>②</sup> David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, 1965, p.58.

分法。<sup>①</sup> 阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)首次将结构功能主义引入政治学分析,认为“系统”是指各部分之间的相互依存,以及政治体系与环境之间存在的界限;系统中的其他组成部分会随其中某个组成部分的性质变化而改变,这被称为相互依存。<sup>②</sup>

输入、输出及反馈是政治系统理论的主要构成要素,任何一种被所处环境影响的政治系统均可用以上要素衡量。输入的类型分为两种:要求(demands)和支持(supports)。要求是来自社会非政治系统及政治系统内部的某种压力,或称之为意向的表达;而支持则代表一种认同。<sup>③</sup> 当处在某一环境中,要求和支持输入政治系统,通过政治系统转变为输出,而输出则表现为决策和行动;当结果输出后则会反馈回政治系统,使得输出又成为新的输入。<sup>④</sup>

图2 政治系统的简化模型



资料来源:[美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社1999年版,第37页。

① 尹冬华:《公民网络参与:新政治系统理论的分析框架》,载《中共天津市委党校学报》,2010年第2期,第44页。

② [美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德、[美]小G·宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社1987年版。

③ 王浦劬:《一般政治系统理论基本特点刍议》,载《科学决策》,2010年第8期,第2-3页。

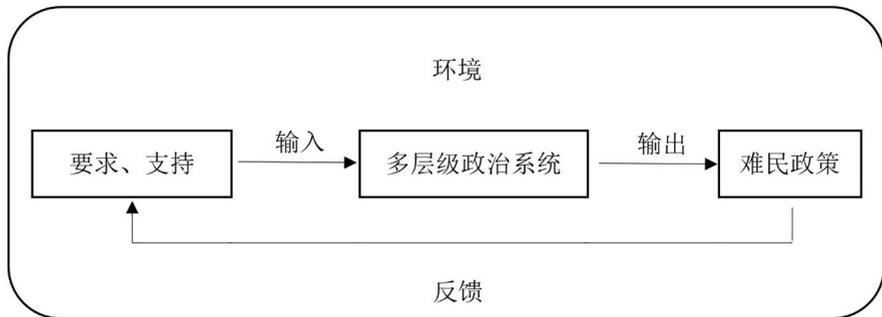
④ 程同顺、邢西敬:《从政治系统论认识国家治理现代化》,载《行政论坛》,2017年第3期,第19页。

如图2所示,政治系统的输入和输出是一个没有起点和终点的循环互动过程。<sup>①</sup>由此可见,环境作为外部因素试图跨越某种界限不断影响政治系统;而政治系统自身的循环又在不断进行“输入—输出—反馈”的过程,形成某种动态平衡。由于政治系统理论具有“仅适用于分析宏观政治框架而无法分析具体政治问题、仅适用于分析抽象政治运动的一般形式而无法分析丰富多彩的政治活动内容”<sup>②</sup>的特点,导致政治体系理论不能直接运用于欧盟的决策分析。根据难民政策的特殊属性,可尝试构建多层次—政治系统理论简化模型,运用该模型对两次难民问题及其相应政策进行比较分析,探究此次难民问题难以解决的原因是否与难民政策的决策过程有关。

### (三) 多层次—政治系统理论模型及其在难民政策中的应用

依据多层次治理理论,欧盟的决策可在超国家、国家、次国家及跨国层级之间进行,同时成员国权力也会发生向上(超国家)、向下(次国家)以及向两侧(跨国)转移。超国家、国家、次国家及跨国层级的互动是以国家为中心,分别与另外三个层级进行互动。然而,对欧盟决策过程的考察需要进行明晰的流程化研究。政治体系理论拥有较为明确且成熟的理论流程模型,较为宏观地阐述了政治系统的动态平衡,恰好弥补了政治系统内部“黑箱”决策过程的不透明缺陷。

图3 多层次—政治系统理论应用于难民政策的简化模型



注:图由作者自制。

据此,将多层次治理理论对欧盟决策主体的界定与政治系统理论流程相结合,兼顾欧盟难民政策制定与执行的特点,形成多层次—政治系统理论简化模型。如图3所

<sup>①</sup> 张萍:《国际政治系统中的外交:过程与基本形态——一个政治传播学的分析框架》,载《国际关系研究》,2017年第5期,第3-19页。

<sup>②</sup> 王浦劬:《一般政治系统理论基本特点刍议》,第4页。

示,以要求或支持作为要素输入政治系统,经过多层级博弈,形成统一的难民政策进行输出,根据难民政策的实施效果进行反馈,形成新的要求或支持,从而完成一次决策过程的循环。在现实中,由于受到外部环境及政策效果反馈等现实因素的影响,不同行为体的诉求不断发生变化,导致要求和支持的改变。根据多层级—政治体系理论简化模型,难民政策应是不断修正的过程。20世纪90年代难民潮发生后,欧盟出台的难民政策经数次循环后生效,而此次与难民相关的政策还未完成循环。

### 三 多层级治理—政治系统理论视角下的欧盟难民政策

本部分依据多层级治理—政治系统分析框架考察两次欧盟难民政策的决策过程,通过比较寻找两者之间的差异,从决策主体和决策模式等角度探讨此次难民问题难以解决的原因。

#### (一) 欧盟决策中的多层级互动模式

超国家、国家、次国家和跨国家可作为欧盟难民政策决策过程的四个层级,其中超国家和国家行为体是主要参与方。

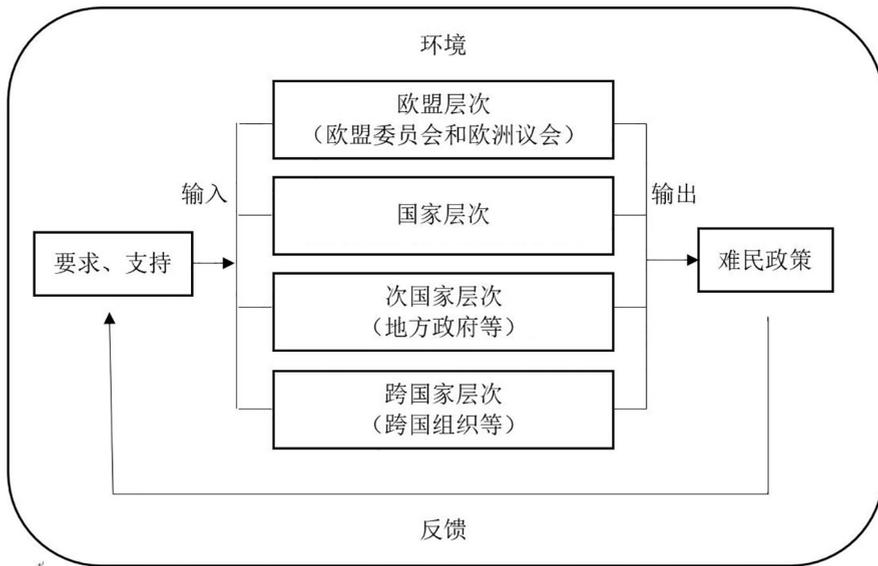
考察欧盟决策过程的多层级互动,首先要明确各层级的性质及功能。多层级治理视角下的欧盟政策制定过程分别形成超国家、国家、次国家以及跨国家层级的互动,进而影响最终的决策结果。在这四个层级中,欧盟委员会和欧洲议会是欧盟层级的代表,部长理事会和欧洲理事会是成员国讨价还价的场所。而以地方政府为代表的次国家层级和以跨国组织、利益团体为代表的跨国家层级作为辅助层级在互动过程中发挥次要作用。

从权力转移方面看,成员国的权力不仅向欧盟转移,也向地方政府转移,而地方政府与个人或社会压力团体,直接将政治诉求投入欧盟机构而不期待中央政府的反应。<sup>①</sup> 欧盟成员国在特定的超国家机构中维护和扩大自身利益,在部长理事会和欧洲理事会中经过多次博弈力图确保本国利益在欧盟政策中实现最大化。

在对欧盟难民问题进行分析时,多层级治理理论无法涉及的具体决策过程,将通过引入政治系统理论的核心观点进行考察。将多层级治理、政治系统理论与欧盟难民政策相结合的决策模式如图4所示。

<sup>①</sup> 徐静:《欧盟多层次治理与欧盟决策过程》,上海交通大学出版社2015年版,第56页。

图 4 欧盟难民政策决策模式图



注：图由作者自制。

图 4 显示，在环境的影响下，当面临难民问题时，欧盟、成员国、地方政府及跨国组织的要求及支持输入欧盟的政治体系中；该政治体系包含欧盟、国家、次国家及跨国国家层级，其中以欧盟及国家为主要层级，并在政治体系中经过博弈后输出难民政策；当难民政策得以实施后，又将其效果反馈回发出要求和支持的各层级行为体。此时欧盟完成了一次决策。类似的过程形成多次决策循环，使难民政策不断获得修正，直至产生行之有效的难民政策。

## （二）两次难民政策的决策过程

两次难民问题产生于不同的国际背景和历史时期，欧盟均及时出台了应对之策。之所以产生了不同的执行效果，除了外在因素的影响外，欧盟决策过程的差异也是重要原因。

### 1. 东欧剧变后的难民政策及其决策过程

20 世纪 80 年代以来，欧共体/欧盟及其成员国出台了一系列与难民议题相关的条约，使欧共体/欧盟的难民政策得到逐步发展与完善。《申根协定》规定，申根成员国之间通过边界的开放，使欧共体的人员、服务、货物等要素自由流动。当人员自由流动实现后，欧洲一体化中的非法移民及难民问题日益凸显，甚至出现非法移民钻法律

空子恶意滥用庇护制度的现象。为补救这一漏洞,1990年《都柏林公约》应运而生。防止申请人向多个成员国提交申请是该公约的主要目标之一,另一个目标则是减少从某一成员国到另一成员国寻求庇护者的人数。寻求庇护者首次申请庇护的国家负责接收或拒绝该申请,而寻求庇护者不能在另一个辖区内重新申请。成员国根据该公约各司其职,在确保申请有效性的同时提高办事效率,减少了成员国之间相互推诿、拒绝承担责任的可能。面对东欧剧变、苏联解体后的难民潮,欧盟及成员国就难民问题的协调进行了更加深入和细化的探索。20世纪90年代初,《马约》得以签署,其中详细规定了与欧盟难民问题有关的条例,欧盟获得了难民身份判定标准的部分解释权,如难民或避难申请人可以是非欧盟成员国公民;为敦促成员国对难民负责,欧盟实行难民配额制;欧盟要建立统一标准以应对不同身份的难民。<sup>①</sup>

欧盟难民政策的决策过程是一个不断循环的动态过程。东欧剧变后欧盟难民政策的决策过程,是自难民问题产生之日起,便对解决难民问题有了要求和支持,而后输入政治系统,并以欧盟、成员国为主导进行决策。同时受到东欧剧变后难民性质等环境的影响,最后输出成为欧盟的难民政策,如《都柏林公约》。而后《都柏林公约》以其作用效果向参与决策的行为体做出反馈,并再次进入政策循环对《都柏林公约》进行修订,同时根据新的要求输出新的难民政策。

## 2.2015年以来欧洲难民政策的决策过程

2015年以来欧洲难民政策最初以2003年修订的《都柏林公约》为指导。然而,随着难民不断涌入欧洲,加之通过地中海偷渡的难民事故频发,欧盟出台新的应对举措,颁布了《欧洲移民议程》<sup>②</sup>。该议程公布了移民配额的详细计划,以期解决约4万名来自非洲和中东地区难民的安置问题。作为《欧洲移民议程》的补充,欧盟在一个月后发布了《欧盟打击移民走私行动纲要》。<sup>③</sup>此纲要是欧盟在决策过程中对《欧洲移民议程》反馈后的结果,并在《欧洲移民议程》的基础上进行整合和完善。《欧洲移民议程》从宏观视角提供了解决移民问题的政策框架,提出移民管理的四个支柱;行动纲要从微观角度诠释具体行动,“强化防范移民走私和对弱势移民的支持,提出与第三方进行更有力的合作”。<sup>④</sup>由于议程及后续的行动纲要都属于应急政策,其他层级的主体

<sup>①</sup> 《马斯特里赫特条约》(欧洲联盟条约):第六篇 K.1 条, [http://code.fabao365.com/law\\_29461\\_1.html](http://code.fabao365.com/law_29461_1.html), 2018年8月19日访问。

<sup>②</sup> “European Agenda on Migration(13/05/2015),” [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en), last accessed on 20 August 2018.

<sup>③</sup> European Commission, “EU Action Plan Against Migrant Smuggling,” [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2015-%E2%80%93-2020\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2015-%E2%80%93-2020_en), last accessed on 4 Mar. 2019.

<sup>④</sup> 房乐宪、江诗琪:《当前欧盟应对难民危机的态势与挑战》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2016年第2期,第32页。

并未参与决策。此外,欧盟未能对难民问题的发展趋势做出正确预测,因此未对此次难民问题的解决提供有效的指导作用。

自2015年9月起,欧盟着手解决愈演愈烈的难民危机,给各成员国分配相应的配额并进行难民再安置工作,旨在缓解地中海沿岸成员国的难民压力。同时欧盟加强与土耳其、难民来源国等第三方的合作。从这一阶段的政策可以看出,欧盟加强了在政治系统中与其他层级行为体的互动,同时也根据上一阶段的政策反馈不断进行修正。自2015年11月以来,欧盟成员国恐怖袭击事件频发,引起欧盟民众的强烈不满,民众的反移民情绪上升。由此,欧盟较为宽松的难民政策逐渐收紧。2015年年底,欧盟委员会发布了边境管理新举措,无论是否为欧盟公民均要接受强制身份检查、指纹识别等政策,防止恐怖分子混迹在难民之中。<sup>①</sup> 成员国国内各方利益集团对本国政府施加压力,抗拒或反对执行欧盟的难民配额制,动摇了《申根协定》框架下共同难民政策的基础。

相较于东欧剧变后的难民政策决策过程以欧盟及成员国为主导,此次难民政策的决策过程则是由欧盟、成员国、次国家以及跨国层面主体共同参与。在次国家层面,德国各州和地级政府承担了收容难民的巨额费用,州政府和地级政府对欧盟难民配额制导致的地方财政压力过大颇有异议,它们通过各种渠道对德国未来难民政策走向施加影响;荷兰中央政府向地方市政府摊派难民,由于难民数量激增,数个地方政府不再执行此前的“难民优先”福利分房政策,并向中央政府表示难民带来了沉重的社会压力;2018年8月,希腊三大岛屿滞留逾1.5万难民,大大超出了地方难民营的承受能力,地方政府要求希腊政府尽快解决难民问题。在跨国层面,联合国于2016年9月举办“解决难民和移民大规模流动问题”会议,会后通过《难民和移民问题纽约宣言》;2018年12月联合国大会通过《全球难民契约》,旨在找寻更好的国际合作方案以应对以欧洲难民危机为代表的国际性难民问题。《全球难民契约》通过提供更多安置点、学生奖学金及家庭重聚签证等方式保障难民安全前往目的地,同时为东道国提供数据收集、环境治理等方面的技术支持;世界银行则建立了“难民窗口”的特殊金融机制,为受此影响的低收入国家提供每年20亿美元资金以应对因难民大量涌入产生的社会经济问题。<sup>②</sup> 但由于《全球难民契约》为成员国的政治承诺,不具有强制约束力,因此,

<sup>①</sup> “Managing the refugee crisis (15/12/2015),” [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en), last accessed on 20 August 2018.

<sup>②</sup> 《联合国难民署图尔克阐释〈全球难民契约〉》,2018年8月30日,<https://www.unhcr.org/cn/11937-%E8%81%94%E5%90%88%E5%9B%BD%E9%9A%BE%E6%B0%91%E7%BD%B2%E5%9B%BE%E5%B0%94%E5%85%8B%E9%98%90%E9%87%8A%E3%80%8A%E5%85%A8%E7%90%83%E9%9A%BE%E6%B0%91%E5%A5%91%E7%BA%A6%E3%80%8B.html>,2019年2月4日访问。

该契约的履行效果堪忧。与东欧剧变后难民政策相似的是,此次难民政策的决策过程是一个不断被反馈和完善的过程。由于此次难民问题的国际环境和区域内环境更为艰难和复杂,因此更难以解决。

### (三)两次难民政策决策过程的比较分析

第二次世界大战结束后,西欧出现对青壮年劳动力的巨大需求,促使西欧国家的移民数量急剧增加。冷战结束以来,随着全球化的发展,人口流动速度加快,欧共体/欧盟又迎来了移民新高峰。局部战争的爆发导致欧共体/欧盟的难民数量随之上升。难民问题并非短时间内能够解决,需要欧盟及成员国花费较大的精力来处理 and 消化,很大程度上也影响了欧盟经济的稳定运行。难民的大量涌入远远超出一些接收国的承受能力,加之安置难民需要大笔费用,欧盟成员国政府面临巨大的财政压力,对成员国民众的生活和福利水平产生了负面影响。难民素质参差不齐又影响了成员国国内的社会稳定,导致民众对难民逐渐产生不满情绪,进而影响成员国的政治稳定和政策导向。因此,当难民问题困扰欧盟及其成员国时,解决难民问题便成为欧盟决策者的首要任务之一。

将两次难民政策的决策过程进行比较,找出二者的相同点和差异之处,有助于解释为何此次难民政策的执行效果不及东欧剧变后的难民政策。

#### 1. 决策过程的相似之处

第一,决策的对象相似。战争难民是两次难民问题的主要组成部分。20世纪90年代,伴随着苏联解体,东欧国家民族矛盾不断加剧,爆发了以波黑战争、科索沃战争和伊拉克战争为代表的多起局部战争,数以百万计的难民纷纷涌入西欧国家,形成大规模的难民潮。近年来,“阿拉伯之春”运动、“伊斯兰国”兴起加之西方国家干预和介入,中东北非地区局势动荡不定,造成该地区难民持续不断地涌入欧盟。

第二,决策的主要流程类似。从欧盟难民问题的决策流程来看,两次难民政策的制定及执行过程均符合以多层次治理与政治系统理论为基础的欧盟决策模式。首先“要求”和“支持”是“输入”的主要内容。在两次欧盟难民政策的决策过程中,受到波及的欧盟国家产生了来自社会非政治系统及政治系统内部某种压力的“要求”,即呼吁欧盟出台相应政策来解决难民问题;同时,为了促使输入政治系统的“要求”被满足,欧盟和成员国均会采取“支持”行动。当“要求”和“支持”通过多种途径输入政治系统后,欧盟各层级进行相互博弈与妥协。在两次难民政策的决策过程中,占主导地位的行为体均是欧盟和成员国。欧盟出台统一的难民政策作为“输出”,被“输出”的难民政策在现实中得以贯彻实施,其执行效果被“反馈”至要求和支持方。如若此时

的难民政策反馈并未达到要求方的预期,那么便会产生新的“要求”和“支持”,随即再次作用于政治系统中,开始新的决策循环。

第三,决策的目标相近。两次难民政策的目标都是协调成员国的行动以求更快地解决难民问题。在决策模式图中,每一次决策过程都是由提出要求引发的。那么决策主体对难民政策有何要求呢?短期是解决难民问题,恢复欧盟正常的社会秩序;长期则是促进经济发展,在国际舞台上提升政治话语权。无论是哪个历史背景和国际环境下欧盟难民问题的解决,其目标都是相似的。只有当决策目的统一,才会促使各个决策主体为同一问题进行协商。这些目标也是推动欧盟难民政策执行的动力。

## 2. 决策过程的差异

一是影响决策过程的环境存在差异。东欧剧变后,难民潮发生在20世纪90年代的欧洲,彼时的欧洲正在如火如荼地进行一体化建设,拥有非常积极的内部环境。而两极体系解体、世界多极化格局尚未形成,使得国际环境充满不确定性,欧共体/欧盟在国际社会的定位面临巨大调整。积极的内部环境和消极的外部环境在很大程度上决定了欧共体/欧盟专注于内部事务,“先内后外”“由内而外”是当时欧共体/欧盟解决问题的优先次序。因此,在东欧剧变后难民问题的解决中,出现了较多的有效遣返以及向其他国家分流的解决方式。然而,当前的欧盟面临英国脱欧带来的一系列问题、欧债危机后成员国经济增速缓慢、集体反恐行动不力、民粹主义和反全球化势力抬头等挑战。若难民事务处理不力可能引发一系列社会问题,故成员国政府对此多采取消极抗拒的态度,而将国内资源集中用于经济恢复和发展及社会稳定。这是此次难民问题面临的内部环境。近年来,欧盟成为全球经济治理的关键行为体,在全球环境治理等领域亦发挥了不可替代的作用,其在国际舞台上的话语权不断提升,逐渐成为全球治理中的重要角色。积极的外部发展环境促使欧盟倾向于将共同体资源用于协调成员国在国际事务中“用一个声音说话”,在全球治理多领域发挥更大的影响力。综上所述,两次难民问题从欧洲内外环境来看,都发生了较大的改变,进而对欧盟决策的优先次序产生影响。

二是参与决策行为体的层级存在差异。在东欧剧变后难民政策的决策过程中,欧盟和成员国是主要决策层级。而在此次欧盟难民政策的决策过程中,虽然欧盟和成员国层面仍然是主要的决策层级,但次国家层级(地方政府)以及跨国行为体(跨国组织)也逐渐成为参与决策的重要行为体。欧盟委员会因财政规划而使得地方政府获得一些原属于中央政府的权力,次国家行为体参与欧盟决策的机会增加。跨国国家层级(如跨国财团和国际组织等)也逐渐参与到欧盟决策中来。其对欧盟决策施加影响的

方式既体现在国家层面,例如通过各部部长、本国欧洲议会议员等,有时也会与欧盟层级机构建立联系。<sup>①</sup> 由于跨国行为体的性质较为灵活多变,因此对欧盟决策的影响也日益增加。

三是决策过程的循环存在差异。当难民数量、迁移路径等处于正常状态下,政治系统能够达到相对平衡的“输入—输出—反馈”循环过程;一旦环境发生较大变化,欧盟难民政策的决策体系便呈现出不平衡的状态。20世纪90年代难民潮发生后,由于决策行为主体较少,欧盟能够对难民问题做出较快回应,决策共识也更容易达成。中东北非难民问题因为欧盟、国家、次国家政府以及跨国家决策主体的存在,决策过程较之前更加复杂;当各决策行为体将压力和“需要”输入政治系统时,由于行为体数量的增加,输入政治系统的要求越来越多元化,同时政治系统中存在且具有发言权的行为体不断增加,导致政治系统输出相应政策的流程更为复杂。当政治系统输出政策后,各行为体对所输出的政策反应不一。当输出政策更为贴近某一行为体时,行为体输入政治系统的为“支持”;当输出的政策与某一行为体诉求差别较大时,重新输入政治系统的便成为“要求”。而后进入决策系统进行各层级间的博弈。除欧盟及成员国外,地方政策和利益集团等次国家和跨国家行为体能够在财政等问题上绕过成员国政府直接与欧盟对接,导致欧盟决策的复杂性上升。同时为协调各层级意见,政策出台速度放缓,决策效率降低,决策的循环次数亦在不断增加。

因此,欧盟很难在短时间内出台一个符合各方利益且切实有效的统一难民政策。这是此次欧盟难民问题较之前更难解决的原因之一。

#### 四 2015年以来欧盟难民问题难以解决的原因及未来走向

2015年以来欧盟难民问题难以解决的原因何在?为何东欧剧变后的难民潮最终得以消退,而此次难民问题却迟迟未能妥善解决?

##### (一)2015年以来欧盟难民问题难以解决的原因

与20世纪90年代初欧盟的难民政策相比,此次难民政策的决策环境发生了巨大变化。从决策过程来看,在两次难民政策的制定过程中,发挥作用的决策行为体增加,与之相适应的便是要求增多、决策效率降低以及决策循环次数增加。

##### 1. 决策环境的复杂程度上升

政治体系是一个易受环境影响的开放体系。环境由社会系统以外的各种条件构

<sup>①</sup> 刘文秀,[英]埃米尔·J·科什纳:《欧洲联盟政策及政策过程研究》,法律出版社2003年版,第90页。

成,其中包括社会内部环境和社会外部环境。环境对政治体系的影响称为输入,主要是指环境的需求、支持、干扰或压力。对比两次欧盟难民问题,环境的差别主要有:难民主体与进入路线的变化、难民融入程度的差异及所处国际与地区环境的不同等。

第一,难民主体发生变化,进入路线也有所不同。难民主体的变化体现在难民的来源上。东欧剧变后的难民主体是东欧国家的难民,逃难目的主要是躲避战乱,在安置上也较为简单。他们从东欧流动到西欧等地,因西欧国家当时的经济状况普遍较好,难民安置相对分散。而此次难民主要来自叙利亚、利比亚、伊拉克等中东北非国家,并非单纯出于逃难目的,还希望在富裕稳定、福利较好的西欧国家定居。虽兵分几路进入欧洲,但其最终目的地相对集中,难以被遣返及安置。

第二,难民融入的难易程度有差别。二战结束以来,欧洲从移民输出国逐渐成为移民输入国,这与战前欧洲输出殖民主义以及战后重建欧洲等客观原因不无关系。东欧难民受教育程度较高且可塑性较强,宗教信仰与西欧国家鲜有冲突,因此东欧剧变后的难民同化相对容易。然而,近期欧盟经济增长乏力,成员国国内劳动力饱和,社会福利不堪重负,对难民的接纳出现困难。难民主体以中东北非难民为主,其中叙利亚难民占较大比重,文化、宗教等差异巨大,难民融入欧盟的难度颇高。

第三,所处国际环境有差异,危机的发酵受到全球化的影响。两极对峙的特殊国际格局是20世纪90年代难民潮产生的历史背景。在当前国际形势下,美国等西方国家支持热点地区的亲西方势力,挑起争端引发动荡局面,是当前难民问题产生的国际环境。与冷战结束后的难民问题相比,全球化深入发展是此次难民危机出现的重要催化剂。全球化促使交通更加便利、科技发展加速,使中东、北非等地的民众首先通过科技手段了解到西欧的发达,又能够通过便利的交通设施到达发达国家。<sup>①</sup>由于难以切断源头并堵塞通道,此次难民问题的解决难度颇大。

第四,地区宗教、政治及思想状况更趋复杂。此次难民问题比冷战结束时难民问题所处的地区形势更为严峻。反全球化浪潮兴起,反映在欧洲地区,表现为贸易保护主义盛行、民粹主义思潮泛滥、极右翼政党得势。难民大量涌入欧洲却未能及时妥善安置,造成一系列严重的经济、社会和安全问题。大众群体的反难民情绪持续发酵,恐怖主义袭击频发激化了穆斯林与主流族群的矛盾。复杂的地区环境是欧洲难民问题难以解决的重要原因,而难民政策实施效果不佳又使得地区矛盾进一步加剧。

## 2. 决策行为体更为多元

根据多层次治理理论,成员国的权力逐渐向欧盟、次国家以及跨国家层级转移。

<sup>①</sup> Stephen Castles, *Ethnicity and Globalization*, SAGE Publications Ltd., 2000, p.187.

成员国政府不再具有垄断的政治权力,其权力逐渐受到欧盟、次国家、跨国行为体在纵向以及横向上的挑战。欧盟通过德国力主推行配额制,规定成员国须接纳的难民数量;成员国迫于欧盟政策和现实的压力,要求地方政府尽可能安置难民,地方政府掌握的资源有限,因不堪重负而不断向成员国反馈难以完成任务;联合国等国际机制也试图通过呼吁国家签署协定、契约等方式协调行动,跨国层面还包含与欧盟域外国家合作以缓解难民问题,如《欧盟—土耳其难民协议》的达成等。欧盟制定共同政策,成员国负责贯彻实施,超国家、次国家和跨国层面的行为体互动增加。为了协调欧盟、成员国、次国家和跨国层级的多元行为体,政策目标逐渐从“如何更加有效地解决当前的难民问题”变为“如何更加有效地协调各方需求,同时又能解决难民问题”。

### 3. 决策过程循环次数增加

欧盟决策是一个不断循环以获得稳定状态的过程。在欧盟决策的政治体系中,当决策环境和决策行为体的复杂程度上升时,原本主要的决策机构——欧盟及其成员国不再独享政治权威。欧盟各成员国都有各自的利益要求,但是成员国层面的权力逐渐转移导致了“要求”输出较多,“支持”输出较少。加之欧盟并非一个强有力的决策机构,在决策过程中存在多层级的博弈,这些博弈有可能造成决策过程循环次数的增加,体现在政策上则表现为执行效果不佳。以两次难民政策的制定为例,欧盟的决策流程中参与行为体不断增加,对欧盟决策所起的作用也逐渐增大。政策制定的复杂程度加剧,不但拖延了有效决策的时间,还难以同时满足多数行为体的诉求。2015年以来的难民问题,由于现实环境比东欧剧变后更加复杂,且参与决策的行为体数量有较大增长,致使其有效决策的周期比东欧剧变后更长。

#### (二) 解决难民问题的未来努力方向

从决策主体和决策过程角度考察,上述自2015年以来难民问题难以解决的原因正是当前难民问题面临的挑战之一。欧盟意识到难民问题的决策环境及决策流程复杂程度增加,开始着手探寻如何更有效地解决难民问题。

第一,在共同体层面搭建平台促进各层级良性互动,支持德国发挥积极作用。欧盟难民危机本质上是政治危机,而难民问题解决的难点在于欧盟各国缺乏团结。在难民议题上,欧盟的超国家特性、决策多层级属性有助于共同体层面建立协调成员国行动的专门机构,如2018年欧盟峰会达成共识设立“难民审核中心”和“难民控制中心”。与此同时,考虑到德国超强的经济实力和在难民问题上担任领导国的意愿,在涉及难民问题的共同体政策制定和执行时,欧盟给予德国更多的政策支持,调动其为解决难民问题提供区域公共产品的积极性。对以中东欧国家为代表的难民配额制的

坚定反对者,欧盟利用决策讨价还价、利益交换等优势,尝试换取其不抵制态度。《欧盟—土耳其难民协议》得以签署就是因共同利益推动多层次良性互动进而缓解难民危机的示范。该协议是欧盟与外部国家土耳其签署、旨在减轻欧盟难民接收压力的双边协议。虽然以欧盟名义向土耳其支付巨额援助款作为土耳其协助欧盟遣返难民的条件,但众所周知的是,德国在该协议推进过程中发挥了关键作用。

第二,妥善安置及遣返境内难民,力图从根源上减少难民的产生。东欧剧变后的难民以东欧国家难民为主,当大量来自东欧国家的难民涌入欧共体/欧盟国家后,各国根据共同体/欧盟的摊派指标吸纳应负担的难民,同时在提供临时住所、教育培训、困难补贴等方面做出努力。但是本次欧盟难民危机发生后,解决难民问题存在较大困难。德国在初期采取过于宽容的难民政策导致难民入境数量庞大,而难民首选的第一入境国意大利、希腊和西班牙等国家,由于地理位置因素被迫面对大量难民涌入的问题。配额制本应缓解一些成员国的窘境,但通过配额制向欧盟其他成员国转移安置难民形成分摊方案的办法,却成为撕裂欧洲团结的一道裂口。<sup>①</sup>因此,欧盟意识到,此次难民问题不仅要在决策方面探索出适合当前复杂背景的难民政策,更要从现实出发,稳定中东北非乱局,力图从源头上根治难民问题。例如,2015年,欧盟委员会出台新版睦邻政策文件,放弃了以欧盟模式作为评判标准衡量周边国家(特别是中东北非)的改革进程,寻求共同利益、淡化意识形态、追求务实发展。<sup>②</sup>同年,欧非移民峰会召开,旨在为难民问题寻找合作解决的方案,其中针对难民问题产生的根源、促进非洲地区和平稳定是讨论的重点内容;会议通过《瓦莱塔行动计划》,欧盟成立非洲紧急信托基金以经济援助换取非洲对难民输出的控制。<sup>③</sup>

第三,加强了与地区外行为体之间的合作。欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼表示:“建立合作与伙伴关系是欧洲解决问题的方式,围墙和禁令不奏效。”<sup>④</sup>此次欧盟难民问题的解决,加强与地区外行为体合作是欧盟倾向于选择的途径之一。加强与难民源头国家和途经国家的合作势在必行。2016年3月,欧盟与土耳其就难民问题达成协议后,经由爱琴海抵达欧洲的中东难民人数逐渐减少,但由地中海进入欧洲的北非难民逐渐增加。2017年2月3日,欧盟28国领导人在马耳他首都瓦莱塔发表

<sup>①</sup> 《16万难民转移安置成难题摊派各国使欧盟内部再分裂》,财新网,2017年7月28日, <http://international.caixin.com/2017-07-28/101123169.html>, 2018年3月1日访问。

<sup>②</sup> European Commission, “Joint Consultation Paper: Towards a New Neighborhood Policy,” Brussels March 4, 2015; 金玲:《难民危机背景下欧盟周边治理困境及其务实调整》,载《当代世界与社会主义》,2016年第6期,第23页。

<sup>③</sup> 尹玥:《难民问题:欧非合作路还很长》,载《人民日报海外版》,2015年11月14日,第03版。

<sup>④</sup> 《综述:欧盟峰会强调团结合作应对内外挑战》,新华网,2017年2月4日, [http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/04/c\\_1120408391.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/04/c_1120408391.htm), 2018年3月1日访问。

《马耳他宣言》。该宣言重申欧盟重视保护外部边界,以阻止非法移民流入;公布与利比亚等北非国家加强合作的十个优先事项,以遏制经地中海中部路线进入欧盟的难民。<sup>①</sup> 2018年欧盟峰会达成一致,在欧盟以外国家设立“地区登岸平台”,快速甄别需收容难民和仅为改善生活的不可“登陆”的非法移民,以期达到遏制席卷欧洲的偷渡潮、减少需欧盟救援的非法移民人数。<sup>②</sup>

## 结束语

欧洲大陆历史上经历了数次难民潮,大批难民从“来源国”到“接收国”的流动,不仅给后者造成巨大的经济社会压力,还对其边界管理和安全政策构成挑战。欧洲一体化自开展以来,共同体致力于制定共同政策以期形成“合力”应对危机和难题。苏联解体和东欧剧变导致大量难民从东欧流向欧共体/欧盟成员国,2015年中东北非乱局亦引发严重的难民问题。两次难民问题在历史背景、发生原因、面临挑战和应对策略方面既有相似之处,也有显著差异。因难民问题极其复杂,本文聚焦于从决策角度对两次难民问题的应对之策进行比较,将多层次治理与政治系统理论相结合作为分析框架,发现在决策主体、决策环境及决策过程等方面的变化,是造成两次难民问题解决效果差异的重要原因。

当然,不可忽视的是,2015年以来的欧洲难民问题之所以难以妥善解决,还有诸多其他制约因素。中东北非局势依然动荡致使难民源源不断产生,临近且富裕的欧洲还是他们的首选目的地;欧盟虽加强了边界管控,但外部边境管理仍需强化,且管理资源分配不均衡,法国和德国作为难民目的地管控力度不及意大利和西班牙;成员国及其地方政府因承受力有限难以接纳更多难民。因此,在可预见的未来,难民问题仍是欧洲一体化进程中面临的主要挑战之一。

(作者简介:杨娜:南开大学周恩来政府管理学院副教授;万梦琪:南开大学周恩来政府管理学院助教。责任编辑:齐天骄)

<sup>①</sup> 《马耳他释放9名马里移民并计划将其遣返》,新华网,2017年2月15日, [http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/15/c\\_1120469817.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/15/c_1120469817.htm),2018年3月1日访问。

<sup>②</sup> 麦可欣:《欧盟考虑境外设立“审核中心”就地拦截非法移民》,载《联合早报》,2018年6月20日。