

德国难民和移民政策的调整趋势与影响

伍慧萍

【内容提要】自2015年难民危机爆发以来，德国政府不断修正难民和移民政策，以适应形势变化，提高管控效率。2018年以来，尤其伴随着6月中旬大联合政府经历执政危机，相关政策调整的步伐明显加快。尽管相比于难民危机的最高峰，德国的难民形势已经大为缓解，但联合政府内部已出现裂痕，难民移民路线的转向势必进一步激发政党竞争态势和内政动荡风险，导致政治谱系整体向右倾斜、政权稳定程度下降并且给民主政治带来持久挑战。

【关键词】德国；移民政策；难民；政党政治

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.09.005

在西方国家中，德国是为数不多的近70年以来国内政治始终保持相对稳定格局的国家，尤以基督教民主联盟（基民盟）、基督教社会联盟（基社盟）和社会民主党（社民党）在各大党派中地位稳固，在联邦层面长期领导或参与执政，目前共同组成大联合政府。然而，近段时间以来，尤其自2015年欧洲难民危机密集爆发以来，德国政党与社会生态加速“裂变”。德国另类选择党搅动难民移民议题迅速坐大，迫使德国政府不断修正“欢迎文化”理念指导下的难民移民路线。2018年以来，德国政坛围绕难民问题的争执引发新一届政府上台百日即经历执政危机，在克服危机的过程中，德国政府加紧难民移民政策的新一轮调整。难民移民路线的转向势必进一步激发德国政党竞争态势和内政动荡风险，给民主政治

带来持久挑战。

德国难民和移民领域的发展态势

一、德国难民形势的最新变化

相比于难民危机的最高峰，德国和欧洲当下的难民形势已经大为缓解，通过地中海等路线进入欧洲的难民和非法移民规模较之2015年10月减少了95%。^[1]根据德国联邦移民与难民局的统计数据，包括首次和后续申请的难民在内，2015年德国共计收到47.7万份避难申请；而由于避难申请程序的滞后效应，避难申请总数于2016年达到74.6万份，创下自1953年以来的历史最高纪录；2017年，这一数字回落至22.3万份，2018年1—7月进一步降至11万份。^[2]

从绝对数字看，德国接收的难民总数位居欧盟各国之首，截至2017

年年底接近140万。而从难民占本国人口比例的相对数字看，德国处于欧盟中上游，不及希腊、塞浦路斯、马耳他等难民门户国，但其所承受的难民压力超出欧盟平均水平，更远远超过抵制接收难民的中东欧国家。

2018年1—7月，在德国递交避难申请的难民继续呈现出年轻化、来源地相对集中的特点：从各州的分布来看，难民集中在联邦西部的五个州，其中莱法州收到的申请最多，占申请总量的23.6%，巴伐利亚次之，为13.9%，而萨尔州、梅前州和不来梅的占比则不超过2%；从年龄分布来看，74.3%的难民不到30岁，其中婴幼儿的比例较高，而60岁以上的难民仅占总人数的1.2%；从来源国看，2018年7月递交申请的难民主要集中在中东伊斯兰国家，其中叙利亚一国就占比27.5%，伊拉克、土耳



根据德国联邦移民与难民局的统计数据,包括首次和后续申请的难民在内,2015年德国共计收到47.7万份避难申请。图为2015年9月1日,在德国慕尼黑,难民们在火车站等待前往难民接收中心。

其和阿富汗分别占比9.7%、8.7%和6.6%,尼日利亚和索马里这两个非洲国家占比6.4%和3.1%,均位居前十大难民来源国之列。由于阿尔巴尼亚等西巴尔干半岛国家自2015年10月起被德国列为所谓“安全的来源国”,几无成功申请难民身份的前景,来自这些国家的避难申请较之2015年大幅缩减。^[3]

二、德国近期重大政治事件及政策调整

2018年6月中旬以来,德国难民和移民政策在一系列近似闹剧的政治事件压力下继续调整变化,其中的重大时间节点和难民政策的相应变化主要可分为四个阶段。

其一,难民之争引发德国政府危机。2018年6月14日,基民盟和基社盟之间的难民之争引发内政危机。围绕着联邦内政部原定于6月12日公布的“移民规划”,这对姊妹党的内部分歧公开化,负责难民和移民事务的内政部长、基社盟主席泽霍费尔强推在德奥边境控制非法难民,阻止所谓的“二次移民”,即已经在其他欧盟国家递交避难申请的难民入境。^[4]此后,泽霍费尔进一步向德国总理默克尔下达最后通牒,声称如果默克尔不能在7月1日前就难民问题拿出严格的管控方案,他将在边境直接拒绝此类难民入境,甚至以本党结束与基民盟的长期盟友关系、退出大联合政

府相要挟。

其二,默克尔寻求欧洲解决方案。6月24日,欧盟非正式难民峰会寻求欧洲解决方案。此次峰会是在德国的提议下召开,意图在欧盟夏季峰会前试探各国解决“二次移民”的合作意愿,签署“收回”难民的双边协议。最终有16国参加,但仅达成加强外部边境控制、避免难民在欧盟内部跨国迁徙以及在2020年前将欧洲边境与海岸警卫局(Frontex)^[5]扩编至1万人并发展为边防警察等有限的成果共识。

6月28—29日,欧盟夏季峰会为默克尔赢得回旋余地。各国首脑在相持数小时后签署协议,达成12项

共识,包括有效管控欧盟外部边界的非法移民、在欧盟国家基于自愿原则设立难民中心、快速审理避难申请和重新安置事宜、携手联合国难民署及国际移民组织在北非国家设立欧盟以外的难民收容中心等等。尽管并未出台实质性措施,默克尔至少象征性地欧洲层面促成了管控难民的基本共识和大体方案,并获得西班牙和希腊关于签署双边协议的初步首肯。

其三,德国内政危机出现戏剧性波折。7月1日,泽霍费尔再度向默克尔发难,宣称经过基社盟理事会和州小组特别会议评估,欧盟峰会成果与他所提要求的效果不完全对等。当夜,泽霍费尔在基社盟理事会上宣布将辞去内政部长和基社盟主席职务。然而,令人大跌眼镜的是,基民盟与基社盟次日便达成妥协,泽霍费尔旋即收回辞职计划。两党经过拉锯式谈判,就如何在德奥边境阻止“二次移民”达成三点妥协方案:一是在德奥边境设立新的边境检查机关,阻止已在欧盟其他国家登记避难的难民进入德国;二是设立难民过境中心,负责临时安置并将此类难民遣返回首次登记国,德国将与欧洲各国签署相关行政协议;三是如果相关国家拒绝直接接收被遣返难民,则根据德奥未来达成的协议将这些难民遣送至奥地利。^[6]

其四,大联合政府达成妥协结束执政危机。7月5日,两党与同样参政的社民党就难民政策的调整达成一揽子方案,大联合政府最终结束持续三周多的执政危机。最新政策要点包括:一是德国将在48小时内加快处理移民身份的审核程序,遣返已在德国登记的难民;二是将此类难民临时收容在联邦警察的边境设施或慕尼黑

机场,不另设泽霍费尔之前要求的封闭式“过境中心”;三是2018年年底前就专业人才的移民事宜出台相关法律草案。^[7]7月10日,德国内政部最终推出泽霍费尔宣称已久的63点“移民规划”,进一步严格规定难民申请和管理程序,并对于难民和移民的融入提出更高要求。^[8]

三、德国近期加紧调整难民和移民政策的三大原因

随着难民危机的发酵,德国已经出台了多项措施收紧难民和移民政策。^[9]2018年以来,德国更是明显加快难民和移民领域的政策调整步伐,六月以来的难民之争看似一波三折,实质上正是指向并强化了这一趋势。难民政策如此密集调整,其背后存在若干直接与间接动因。

首先,难民危机助推民粹主义走强。近年来,多重危机和难民潮搅动欧洲各国政治,导致欧洲整体形势发生重大转变,右翼民粹势力借机捞取政治资本异军突起。^[10]在德国,成立仅五年时间的另类选择党高举反移民、反伊斯兰化的旗帜,在联邦和各州层面持续走强,传统大党为其政治成功所裹挟,苦于寻找应对之道,只能从该党的特色议题中发掘突破口。

其次,难民议题分裂整个社会。德国社会并未就难民议题形成基本共识,而是在积极接纳和封闭收紧之间左右摇摆,尤其随着难民潮给德国政治、经济、社会治安带来的各种问题和挑战逐步凸显,相关的争辩对峙日益尖锐:一方面,左翼选民和难民组织批评政府收紧难民政策、加速遣返难民至危机地区的做法不人道;另一方面,许多选民排斥接收更多难民,指责难民群体成为社会治安的不稳定因素,且触及本国国民公共资源

的分配利益。围绕难民的是非争端令朝野各党认识到,决不能重蹈2015年难民大量无序涌入的覆辙,无论是左翼还是右翼政党,在收紧难民政策方面都或多或少表现出谨慎和合作态度。

最后,基社盟面临州选压力。基社盟所在的巴伐利亚州2018年10月中旬将举行州选,根据目前的民调结果,形势对于泽霍费尔执掌的基社盟不利,不但难以维持单独执政的地位,而且长期的“天然盟友”自民党在该州的发展潜力有限,最新民调支持率刚刚达到进入议会的5%门槛,能否最终进入并无十足把握,相反,选择党的支持率已经达到13%。^[11]巴伐利亚州是难民进入德国的重要通道,正是在州选的直接压力下,基社盟试图通过调整难民政策来收复在右翼选民中的失地。

德国近期难民和移民政策调整的趋势特点

一、总体收紧难民政策

在基社盟的“极限施压”下,德国政府不断提高难民和移民管控的质量与效率,甚至不惜为此打破政治禁忌,德国难民政策更趋严厉,具体表现在五个方面。

其一,为接收难民设置上限。2018年1月,新一届大联合政府签署的执政协议首次写入每年接收18—22万难民的上限。同时,限制仅获得辅助避难权的难民的权利,德国政府一度冻结其家庭团聚权,虽然自2018年8月起重新允许其将直系亲属接到德国,但每月限额1000人。根据德国外交部的统计数据,自2015年起,德国在全球范围内共发放32.2万份家庭团聚签证。^[12]

其二, 加快被拒难民的遣返以及自愿离境。德国政府日益重视整治被拒难民非法滞留的问题, 出动警力加强强制遣返力度, 同时通过发放安家费、提供单程机票等形式鼓励难民回到相对安全的来源国。在这一思路指导下, 强制驱逐的难民数量从2014年的10884人、2015年的20888人逐步增至2016年的25375人, 而在融入与移民计划/援助遣返计划(REAG/GARP) 框架下自愿离境的人数更是远远超过强制遣返的难民, 2016年达到54069人。^[13]

其三, 提高避难申请的审理效率。根据内政部7月10日出台的“移民规划”, 对于没有有效证件的难民, 德国将依据欧盟都柏林避难体系的规定以及与其他国家的双边协议限制其行动自由, 加快审理避难程序。目前, 巴伐利亚成为首个按照大联合政府执政协议设立所谓“锚中心”的联邦州, 此类机构集中收容、决定、分配或遣返难民, 旨在提高避难审理程序的效率。

其四, 加强边境管控。德国在德奥边境引入“过境程序”, 计划将根据德国与希腊、西班牙等国已经或未来达成的双边协议, 在48小时内遣返已在其他欧盟国家登记的难民。

其五, 争取增加安全的来源国。7月18日, 德国政府再度尝试将突尼斯、阿尔及利亚和摩洛哥三个北非国家以及格鲁吉亚列为安全的来源国, 以便大规模拒绝这些国家的避难申请, 目前该项法律草案仍在审理中。2016年, 大联合政府曾试图通过这一法案, 但遭到绿党的阻挠未果。

二、寻求欧洲解决方案

默克尔与泽霍费尔难民之争的焦点在于, 德国究竟应当选择“单干”

还是“欧洲方案”。事实上, 在难民危机之初, 德国更多选择单方面解决难民问题, 在难民潮规模远超预期并带来巨大冲击的背景下, 默克尔开始修正之前的行事风格, 转而强调难民和移民问题是关乎欧盟团结的巨大挑战,^[14] 要求欧盟各国共担难民压力, 共同制定有序、可持续的难民和移民方案。德国政府目前在欧洲解决方案上的主要思路包括: 一是改革欧洲避难体系, 统一避难标准以降低难民跨境流动的意愿; 二是推行难民配额机制, 在欧盟内部公平分摊压力; 三是加强各国在难民事务上的合作, 签订多双边协议解决“二次移民”问题。

不过, 欧洲解决方案能否实现, 尚且存在不确定性, 欧盟夏季峰会达成的脆弱共识难以落地。对于是否应当改革都柏林避难体系, 各国存在明显的立场分歧。对于是否应当按照首次入境原则收回难民, 各国合作意愿有限, 目前仅有西班牙与德国正式签署了双边协议, 规定自8月11日起在48小时内将已在西班牙申请避难的难民从德国遣返至西班牙。^[15] 目前, 德国仍在与希腊和奥地利等国商谈签署双边协议事宜, 但奥地利以及意大利民粹新政府不愿继续增加负担, 只希望共同关闭地中海难民路线, 因而未来合作前景与进展有限。^[16]

三、关注外部合作

外部合作一直是欧盟避难体系的重要维度, 德国和欧盟目前达成的避难妥协方案同样强调与外部各方的合作, 一方面, 更多依靠国际组织解决难民和移民问题。欧盟峰会达成的方案计划让联合国难民署和国际移民组织等国际组织发挥更大作用, 包括甄别享有庇护权的难民和经济难民, 管

理难民收容中心等事务等等;^[17] 另一方面, 加大与难民来源国以及过境国的合作, 其中尤以与非洲国家的发展合作为重点。德国和欧盟希望推广欧土难民协议模式, 说服北非国家接受欧盟资金, 设立所谓的“地区登陆中心”, 在八周时间内快速审理庇护权。与欧洲边境海岸管理机关共同打击蛇头, 限制地中海路线上的难民潮。同时, 关注非洲发展, 加强农业合作。不过, 迄今为止没有任何非洲国家愿意配合设立难民收容中心, 欧盟在欧洲本土以外“先审查、后准入”、有序引导难民和移民迁徙的打算恐难实现。

四、加快制订专业人才移民法

人口老龄化和技术进步给德国的就业市场和社保体系带来压力, 科技界和制造业亟须从国外补充高素质人才, 护理等行业同样紧缺专业技工, 但相关立法尚未跟上。德国在历史上长期否认移民国家的现实, 2005年生效的首部《移民法》虽然对居留许可、工作移民、家庭团聚、政治避难权等多个领域的移民事务做出了详细规定, 但偏重促进移民在语言文化领域的融入,^[18] 无法满足德国对于专业技术人才的迫切需求, 而欧盟的蓝卡和半年期签证政策亦不能解决德国的用工荒。为此, 本届政府联合执政协议将制定一部专业人才移民法提上政治日程。近期难民之争中, 社民党进一步推动德国政府在2018年年底前出台新的移民法草案。8月16日, 德国内政部紧锣密鼓推出相关《要点文件》提交讨论, 重点面向拥有职业教育资质的技术人才。新的技术移民法料将成为难民和移民政策下阶段的重点方向, 也得到大多数德国民众的支持。^[19]

难民和移民政策调整 对德国政治生态的影响

在难民和移民政策的调整过程中，政治实用主义大行其道，传统政党格局发生根本性变化，政治动荡的风险急剧上升，给德国国内政治带来多方面的持久影响。

一、政治谱系整体向右倾斜

近年来，难民和移民问题的发酵和民粹政党的政治成功迫使欧洲各国调整并收紧难民和移民政策。从荷兰、瑞典、奥地利、意大利到德国，即便是在难民危机中奉行宽松路线的国家，以及民粹政党没有上台执政的国家，主流政党均被迫修正难民政策路线，政策主张集体向右倾斜。与此同时，德国社会对于难民和移民的态度同样在悄然发生变化，基于人道主义的“欢迎文化”已经大打折扣，民众迫切关注社会安全问题，要求加强边境管控。例如，对于大联合政府最新达成的“过境程序”等更为严格的难民措施，62%的德国人皆表现出支持态度。^[20]

二、民主政治面临更多挑战

正如德国学者沃尔夫冈·默克尔所言，难民问题导致德国在社会文化领域形成新的社会分歧，推动以另类选择党为代表的民粹政党坐大，导致组阁过程更加艰难，政党政治陷入僵局，从而加剧了民主的脆弱性，从根本上改变了政党格局和政治动员形式，导致政党、政府和议会的政治信任度和支持率下滑。^[21] 近期难民和移民政策的争执进一步削弱了传统大党的民意基础，加深了民众的不信任和政治厌烦心理，包括默克尔和泽霍费尔在内的建制派政治家威信下降。综合德国国内各主要民调数据看，基社盟在“逼宫”过后事与愿违，支持

率从4月份的44%降至目前的37%，基民盟/基社盟的支持率徘徊在30%上下，社民党在多数民调中保持17%—20%的历史低位，这三大执政党的支持率均跌破2017年联邦大选的得票率。^[22]

三、政权稳定程度下降

基民盟和基社盟这对姊妹党有着坚实的合作基础，政治主张高度重合，如今却在州选压力下上演分家闹剧，以传统合作的决裂相要挟，导致大联合政府成立百日即遭遇执政危机。而纵观社民党、左翼党、绿党这几个左翼政党，原本就在难民问题上与右翼阵营存在实质性分歧，立场分歧更难弥合。可以预见的是，另类选择党的走强彻底打乱了德国政党体制近70年的超稳定结构，加剧政党竞争态势，导致各党心态更加脆弱，合作意愿进一步降低，而难民和移民政策还将在一段时间里主导和影响德国国内政治与社会生态，加大内政动荡和不确定性。■

(作者系同济大学德国问题研究所教授)

(责任编辑：张凯)

[1] Europäische Kommission: Schlussfolgerungen, EUCO 9/18, 28.06.2018, p. 1.

[2] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, p. 4, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-juli-2018.pdf?__blob=publicationFile.

[3] 同 [2], p. 7-8.

[4] 2013年生效的欧盟《都柏林 III 条例》规定，难民应当向首次进入的欧盟国家递交避难申请，参见 Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

[5] 2004年10月，欧盟成立欧洲边境管理局，负责加强欧盟成员国外部边境管理与合作。2016年，该机构增加职能，扩建为欧洲边境与海岸警卫局。

[6] Der Asylkompromiss von CDU und CSU im Wortlaut, Stern, <https://www.stern.de/politik/>

[deutschland/asylstreit-beigelegt--der-kompromiss-von-cdu-und-csu-im-wortlaut-8152114.html](https://www.stern.de/politik/deutschland/asylstreit-beigelegt--der-kompromiss-von-cdu-und-csu-im-wortlaut-8152114.html).

[7] Asylstreit beendet - keine "Transitzentren", <http://www.tagesschau.de/inland/einigung-asylstreit-101.html>.

[8] Seehofer beharrt auf seiner «Asylwende», Die Welt, https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article179085326/Seehofer-beharrt-auf-seiner-Asylwende.html.

[9] 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4-6页。

[10] Volker Weiß: Debatte oder Protest: Wie weiter gegen rechts? »Blätter« 6/2018, Seite 44.

[11] <http://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/bayern.htm>.

[12] 322.000 Visa für Familiennachzug seit 2015 erteilt, Die Welt, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article179017998/Aussenministerium-322-000-Visa-fuer-Familiennachzug-seit-2015-erteilt.html>.

[13] 数据来源：Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Drucksache 19/800, 20.02.2018, p. 1-2.

[14] EU-Asylpolitik: Die einsame Mahnerin, tagesschau, <http://www.tagesschau.de/ausland/eu-asylpolitik-sondertreffen-101.html>.

[15] Regierung vereinbart mit Spanien Rückführung von Flüchtlingen, F.A.Z., <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/deutschland-vereinbart-mit-spanien-rueckfuehrung-von-fluechtlingen-15728188.html>.

[16] Länder lehnen Kooperation ab. Scheitern EU-Pläne für Asylzentren? ,tagesschau, <https://www.tagesschau.de/ausland/asyl-zentren-103.html>.

[17] Fortschritt bei Migrationszentren, FAZ, 25.07.2018, p. 4.

[18] 伍慧萍：《移民与融入：伊斯兰移民的融入与欧洲的文化边界》，上海：上海人民出版社，2015年版，第39-41页。

[19] Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer Juli 2018, 13.07.2018, <http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>.

[20] 同 [19] Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer Juli 2018, 13.07.2018, <http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>.

[21] "Eine kulturelle Trennlinie durchschneidet Deutschland", Süddeutsche Zeitung, <https://www.sueddeutsche.de/politik/demokratie-unterstress-eine-kulturelle-trennlinie-durchschneidet-deutschland-1.4067239>.

[22] <http://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/bayern.htm>, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/>, 15.08.2018.