

欧洲难民危机中德国的应对与政策调整

伍慧萍

摘要: 在 2015 年的欧洲难民危机中,德国采取了欢迎难民的宽松政策,慷慨接纳了 100 万难民登记申请。但德国过高估计了自身解决难民问题的能力,也过低估计了许多欧盟成员国的不合作态度。空前的难民潮令德国政府承受着巨大的内外政治压力,对现有避难体系提出了严峻挑战。为了化解危机,德国政府采取了一系列政策调整与应对措施:新增安全来源国限制避难条件,采用模式创新加快难民审批程序;缓解各州与地方安置压力;以法治国家原则打击犯罪行为;加强融入教育及就业体系;寻求欧盟共同解决方案并加强外部合作;致力于消除造成难民危机的冲突和战争根源等。德国人道安置难民、倡导“欢迎文化”的实践,正引导德国日趋发展成为开放的现代移民国家。

关键词: 欧洲难民危机; 德国; 避难政策; 安全来源国; 人道安置; 现代移民国家

2015 年 8 月至 9 月之交,德国因其接收难民的宽松政策骤然位于欧洲难民危机的风口浪尖。空前的难民潮令德国政府承受着巨大的内外政治压力,对现有避难体系提出了严峻挑战,考验着德国社会的内部团结。为了化解危机,德国政府采取了一系列政策调整与应对措施。相对于 20 年前通过限制性立法发挥威慑作用、减少难民的做法,当下的德国政府通过对接收难民数量不设上限的主导思想和难民安置及融入的实践,引导德国日趋发展为开放的现代移民国家。

一、欧洲难民危机在德国的发展现状

20 多年以来,在德国寻求避难的人数出现过大幅震荡趋势,正式提出避难申请的人数曾在欧洲本土内战的背景下,于 1992 年到达过 43.8 万的高峰,1993 年德国实施限制性政策之后,申请避难的人数显著减少,直至 2008 年降至 2.8 万的最低值。在此之后,在德国申请避难的人数开始逐年缓步攀升,到 2011 年也不过 5.3 万人,2013 年,这一数字首次突破 10 万至 12.7 万^①。进入 2014 年以来,欧洲的避难形势发生了急剧变化,由于临近的中西亚和非洲多国内战或饥荒频发,民族、种族冲突加剧蔓延,极端宗教与恐怖组织势力日益扩张,冒险偷渡欧洲的难民规模迅速膨胀,而德国首当其冲受到冲击。从所接受的避难申请的国际比较来看,2014 年德国接受的避难申请量遥遥领先于其他欧洲工业国,甚至超过全球第一大移民美国。

2014 年,德国收到的连同首次和再次申请在内的避难申请总量迅速膨胀至 20.3 万,占到整个欧盟申请数量(62.6 万)的三分之一^②,而进入 2015 年以后,这一数字以前所未有的幅度高速增长,2015 年德国登记的难民数量从开始的 45 万修正为 80 万,再进一步修正为 100 万——相对于德国自身的 8000 万人口,这一数字是巨大的。2015 年年底结束前三周,德国正式登记的难民人数达到 100 万,其

收稿日期: 2016-01-04

基金项目: 同济大学“欧洲当下重大政治经济社会事件对于一带一路战略的影响及应对”研究项目(1100219118)。

作者简介: 伍慧萍,同济大学德国问题研究所,同济大学德国研究中心教授,博士生导师(上海 200092)。

① Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg, November 2015.

② Steffen Angenendt: Flucht, Migration und Entwicklung: Wege zu einer kohärenten Politik, Aus Politik und Zeitgeschichte 25/2015, p. 8.

中单是 11 月就新登记了 20 万难民^①。“难民”一词成为德国语言协会公布的 2015 年排名第一的年度热词。德国四大主导经济研究所 2015 年秋季经济报告估计,2016 年年底前总共将有 150 万人在德国寻求避难^②。2015 年 1 至 11 月,在德国正式提交了避难申请的难民呈现出男性为主、年轻化和地域集中的显著特点:从性别分布来看,男性比例为 69.2%,女性占 30.8%;从年龄分布来看,18 岁以下未成年人比例占到总数的 30.9%,30 岁以下的人占有所有申请者的 70.9%;从来源地来看,难民的来源国发生了重大变化,如果说 20 世纪 90 年代还是以前南斯拉夫战争的难民为主,那么 2015 年难民更多集中于中东地区和巴尔干半岛这两个地区,排名前面的来源国分别是叙利亚(33.8%)、阿尔巴尼亚(13.3%)、科索沃(8.4%)、阿富汗(6.7%)、伊拉克(6.3%)、塞尔维亚(4.2%)、厄尔特里亚(2.6%)、马其顿(2.2%)和巴基斯坦(1.9%)。2015 年 11 月,德国就 3.5 万份申请作出了决定,大部分都是针对叙利亚和阿尔巴尼亚人,11 月获得避难权的比例达 71.7%(包括难民身份、辅助保护或者禁止遣返等各类难民保护类型在内),而 2015 年 1 至 11 月的避难权的平均获得比例为 45.8%^③。

难民的迅猛增加给德国带来了极大压力,具体负责难民收容和安置的地方政府难以满足实际需求,部分难民安置点人满为患,居住环境和医疗卫生条件恶劣,德累斯顿的安置点甚至达不到世卫组织规定的难民营最低标准。联邦移民与难民局从 2014 年起就已经新增岗位,以应对堆积如山的避难申请,并对安全来源国采取了快速程序,尽管如此,2014 年第三季度,避难申请的平均审理时间还是达到 8.4 个月,2014 年年底堆积未处理的申请就有 16.9 万份^④,2015 年 6 月这一数字达到 25 万份。难民从提交避难申请到决定作出常常要等待一年以上,来自巴基斯坦、阿富汗和厄尔特里亚等国的难民时常等待 15 个月以上^⑤。关于避难申请的审理时间,德国现任大联合政府在 2013 年执政协议中制定的目标是最多 3 个月,根据欧盟现行第三版《都柏林公约》规定,收容避难申请人的整个程序不得超过 11 个月^⑥。在欧洲难民危机的形势下,德国的行政管理机关及其工作效率正接受着巨大考验。

二、德国避难政策的规定

(一)历史沿革

1951 年签署、1954 年生效的《日内瓦难民公约》是世界各国制定难民保护的国际法基础,而德国的相关立法更早。出于对战争历史的反思,联邦德国自 1949 年起就引入了避难的基本权利。《基本法》第 16a 条规定:“受政治迫害者享有避难权”。在宪法中确立避难的基本权利,这在世界上是少见的,是德国对于二战导致上千万人流离失所的反思和修正。不过,这一宪法原则很快就被证明过于慷慨,以至于在后来的政党之间以及公共舆论中,争议和限制之声不绝于耳。1950-1951 年德国通过紧急收容程序限制所谓的经济难民。二战之后,联邦德国主要接收了 1250 万从之前在东欧地区的德国领地涌入的难民,自 20 世纪 70 年代末以来,来自世界各地的难民人数攀升,在 1978-1986 年间,德国就接收了近 4 万名乘船而来的越南难民。在两德统一之后的 1992 年,受到前南斯拉夫内战等因素影响,在德国递交避难申请的难民人数曾达到 43.8 万的高峰,占到当年欧盟总数的四分之三。难民问

① EASY“-Registrierung: Mehr als eine Million Flüchtlinge in Deutschland, Die Welt, 08.12.2015.

② Herbstgutachten: Das raten die Wirtschaftsforscher der Bundesregierung, Süddeutsche Zeitung, 08.10.2015.

③ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg, November 2015.

④ Marcus Engler: Deutlich mehr Asylbewerber in Deutschland und Europa, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, 29.01.2015.

⑤ Marei Pelzer: Flüchtlinge: Der inszenierte Notstand, Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2005, pp. 5-8.

⑥ Europäische Kommission, Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29.6.2013, Brüssel, 2013, S. 31-59.

题成为引发公众争议的重点话题,各党之间对于外来移民是否滥用避难权的争执不断,许多“事实难民”,即避难申请遭拒绝或从未提交申请、却由于没有证件等原因未被驱逐的难民也引发争议,针对难民的排外事件时有发生,在索林根、罗斯托克等地的极右翼暴力事件造成了恶劣的国际影响。作为应对,德国政府收紧了避难政策,1992年12月,联盟党、社民党和自民党达成政党间的“避难妥协”,对《基本法》第16a条规定的避难权进行限制和改革,虽然保留了受政治迫害者享受避难权这一表述,但新增了“安全的第三国”、“安全的来源国”和机场审查程序等新方案、新规定,从而大幅度限制了政治避难权的适用范围,增加了申请避难的难度。1993年7月,“避难妥协”的限制性规定正式生效,给避难基本权利的基础带来了极大变化,无法获得避难身份的难民要么被遣返,要么非法留在德国打黑工。由于避难政策领域限制性政策的实施,申请避难的人数自90年代中期以来明显减少^①。

20世纪90年代末以来,为了应对日渐增多的难民,欧盟建立起以《都柏林公约》为核心的一整套共同避难体系,德国的避难政策也随之纳入欧洲化进程,将欧洲避难体系框架内的各项条例和指令转化为国内法执行。按照欧盟的规定,每份避难申请只能由一个成员国负责审核,递交了避难申请的难民在等候关于避难权的决定之前,可以在初步安置机构获得食宿等物质收容条件。成员国应收集避难申请者的指纹,连同性别、提交避难申请的时间和地点等信息传送到欧盟指纹数据库,并事先与申请者进行个人谈话,以确定由哪个国家负责避难申请事宜。申请者在翻译的协助下进行口头听证,以确认是否符合难民身份或者辅助性保护身份。如果确定了难民属性,申请者可获得避难权,即获得例如居留许可、进入就业市场和医疗保障的权利,而如果一审未给与避难权,申请者可以通过法律途径提出上诉,如果被法院驳回,申请者将被遣返回来源国或者过境国^②。

在德国,移民和难民政策原则上由联邦层面负责立法,《基本法》第74条第1款规定,接受难民是一项由联邦协调的、所有政治层面共同完成的人道任务。根据《避难程序法》(AsylVG),避难申请的决定须由联邦层面作出,只有德国内政部下属的联邦移民与难民局负责难民安置与避难权审批事务。2015年3月最新修订的《避难申请者给付法》(AsylbLG)规定难民在最初15个月的衣、食、住、采暖、医疗卫生及日常用度的给付事宜及就业的可能,但不寻求设立统一标准。联邦将该法律的具体实施,亦即难民的收容、安置和日常保障的任务都委派给了各州,联邦主要负责提供财政支持,包括对于融入课程的资助,并发挥协调作用。各州在实践当中往往将这些任务进一步委派给地方层面,而地方层面除了具体承担安置难民的任务,在居留权的问题上也具有一些权限,例如地方外国人管理机关在避难申请遭拒绝的情况下,有权决定是否签发“容忍”居留,其他一些融入措施,例如提供融入课程、德语课程、为难民提供咨询等事务,则是由地方在自愿基础上视其资源提供,因而,具有很大的地区差异性^③。

在难民基本权利上,根据德国目前的难民政策,等候避难申请决定的难民可获得略低于德国失业金标准的生活补贴,而一旦避难申请受到批准,难民可获得护照、就业权和家庭团聚权,并得到政府在语言、教育、就业、职业资格培训等各方面的社会融入促进,以便尽快地进入教育或就业市场,融入社会。避难申请者和暂时获准留下的人应该参加融入课程。如果他们属于某些行业的稀缺专业人才,可以在3个月以后作为劳务派遣人员进入就业市场。加强难民的融入,引导他们学习语言、文化,接受德国的法律和基本价值观,这是德国政府应对潜在的文化价值观风险的基本策略。

(二)难民安置与审批程序

难民进入德国之后必须进行登记,对此有两种途径,一是在入境之时申明需要寻求避难,由边防部门将其指派至最近的初步安置点,一是已经入境之后要求避难,但同样不是由自己选择,而是被指

① Marcus Engler/Jan Schneider: Asylrecht, Flüchtlingspolitik und humanitäre Zuwanderung in der Bundesrepublik, Bundeszentrale für politische Bildung: Berlin, 29.05.2015; 伍慧萍:《“融入”的现实困境与文化冲突——德国的移民政策和外来移民运动》,《人民论坛·学术前沿》2014年第8期。

② 伍慧萍:《难民危机背景下的欧洲避难体系:政策框架、现实困境与发展前景》,《德国研究》2015年第4期。

③ Hannes Schammann: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, Aus Politik und Zeitgeschichte 25/2015, pp. 27-28.

派到最近的安置点,且有可能会被转移到其他联邦州。为了分摊安置难民的压力,联邦制的德国按照各联邦州在分摊财务或者其他资源时的一贯做法,采取所谓的“柯尼斯坦分配比例(Königsteiner Schlüssel),按照税收占三分之二、人口占三分之一的标准确定各州分摊比例。该比例由德国科学联席会(GWK)每年重新确定,2015年的分摊方案是依据2013年的数据制定,其中北威州分摊到的比例高达21%以上,而压力最小的不来梅州仅需承担0.94%的难民配额。

在接受了初步收容安置后,难民必须提交个人避难申请。德国审理避难申请的主管机关是联邦移民与难民局,其前身是1953年成立的、专门处理避难申请事务的外国难民联邦服务机构,2005年德国《移民法》生效后,该机构正式更名为联邦移民与难民局,职能从单纯的避难扩充到整个移民、避难与融入领域。该机构总部位于纽伦堡,采取分散化管理结构,在全国目前大约有40家分支机构(每个联邦州至少一家),负责采取统一的避难申请标准执行避难程序,并与所有相关社会组织直接接触,协调当地的移民和融入任务。

难民须向其初步安置点隶属的联邦移民与难民局分支机构提交避难申请,之后,该机关建立档案,收集申请人的照片、指纹等资料,向申请者签发临时居留证。此时,联邦移民与难民局需首先审核应当由哪个欧盟国家负责受理申请,如果确认应当由其他国家审理,需要向他国提出接管和重新接收的申请,如果后者同意,避难申请者将收到书面通知,两国将约定转移申请者的方式,如果书面通知生效后六个月仍旧未执行转移工作,则审核避难申请的任务就转移到了提出重新接受申请的国家^①。如果确定应当由德国负责受理,则联邦移民与难民局需要对避难申请者进行个人口头听证,由其陈述来源地、个人生活状况和逃难理由,并对于是否批准避难申请做出决定。2015年,在难民潮激增之际,德国一度将对于叙利亚难民的口头听证程序简化成只需要提交书面说明,但12月3日各州内政部长会议决定,恢复对于叙利亚难民的口头听证。

此时主管部门的决定大体存在三种结果:其一,给予居留许可,并经由法庭认可;其二,拒绝避难申请,但给予申请者“容忍”身份,例如在申请者丧失旅行能力的情况下;其三,要求申请者离境或将其遣返至来源国或过境国。在第三种情形下,申请者有权上诉至法庭,如果得到支持,则仍可获得避难权,如果遭到驳回,则仍需要离境或遣返。

三、德国在难民危机中的调整与应对措施

在欧洲难民危机愈演愈烈和德国攻击难民事件频发的情况下,默克尔总理打破了不轻易出牌的执政作风,2015年8月31日正式提出将难民政策列为国家任务,接收滞留在匈牙利的难民,坚称接收难民没有上限,尤其对新增难民中人数最多的叙利亚难民大开绿灯,大量民众也愿意为难民提供各种帮助。宽松的政策客观上造成前往德国的难民潮加剧,局面逐渐混乱,德国开始意识到事态的严重,被迫采取一系列新政,并加紧修改相关法律框架,改变难民的无序进入状况。9月7日,德国政府出台一揽子应对措施,9月13日恢复在德国到奥地利边境的人员控制,9月24日,德国联邦、各州和地方召开专门的难民峰会,就拨款安置难民、简化程序和其他管理措施等达成一致,新的规定原本定于11月1日,实际于10月24日提前一周生效。

从应对思路上来看,德国政府主要采取了几方面措施,包括通过新增安全来源国来限制避难权条件,通过模式创新来加速审理避难的程序,缓解地方安置压力,采取法治国家手段打击极右翼暴力活动,加强难民融入教育体系和就业市场,寻求欧盟范围内统一行动,并争取通过加强外部合作和解决移民来源地的战争与冲突,从源头上控制难民潮的规模。

1. 新增安全来源国限制避难条件,采取模式创新加快难民审批程序。由于避难申请激增,德国移民与难民局积压的工作量剧增,2015年上半年审理的避难申请数量已超2014年全年,为此,9月7日

^① 具体规定参见联邦移民与难民局官方网站 www.bamf.de,访问日期:2015-11-12。

德国政府决定为联邦移民与难民局加派 2000 名人手,并对难民根据来源地区别对待,以缩短审理时间,尤其快速审理两个群体的避难申请,即巴尔干国家和叙利亚。对于德国来说,巴尔干国家早已不是波黑战争时期的冲突地区,不再符合提供避难庇护的条件,反之,叙利亚难民由于国内发生内战,几乎全部认定具有避难权,且并不执行“都柏林程序”^①,而是采取快速程序认可其避难身份。此外,出于经济原因在德国寻求避难的申请,也完全不符合避难权条件。在基社盟的要求下,10 月 24 日生效的新规规定,阿尔巴尼亚、科索沃和黑山为安全来源国,来自这些国家的避难申请往往经过 2 至 3 个月全部被拒绝,并加快遣返。

为了提高避难程序的效率,德国也开始尝试模式创新,目前正在试点海德堡的样板模式。海德堡专门设立了可以安置 5000 人的难民登记中心,将整个复杂流程放在同一个地点现场办公,从难民登记、安置、身份证件审核到避难程序,并实施模块化的操作以减少时间消耗。海德堡所在的北威州负责登记难民,发放防伪的临时居留证(包含个人信息、生物信息护照照片和条形码),在其提交避难申请前检查身体,由口译员告知避难申请者具体的权利和义务。这一模式的核心在于主要以来源地标准,在递交避难申请之前就将难民分成 4 类区分对待处理:

A 类:获得居留前景良好的来源国。这主要是来源地获得避难保护的成功率超过 50% 的难民,包括叙利亚、厄立特里亚和伊拉克少数族裔。此类难民在 24-48 小时内快速处理完毕,一般都给与避难权,之后就直接转移至今后居住的地方,开始包括融入课程、吸收就业等融入措施,而他们在避难结果出来之前,就可以在海德堡的登记中心从联邦劳动署了解今后的就业前景,以及今后住处的融入课程信息;B 类:安全的来源国。主要是巴尔干国家难民,此类人群同样是 24-48 小时快速处理,但往往拒绝给予避难权,他们之后呆在安置机构直至自愿离境或者遣返;C 类:复杂情况。对于情况复杂的难民,要么进行完整的避难程序,要么发送至难民与移民局分支机构继续审理;D 类:需按都柏林标准审核归哪个国家接管。此类难民由于是否由德国审理避难申请尚不明朗,需要发送至难民与移民局分支机构继续审理。

此种做法推出后,大大缩减了避难申请的审理时间,减轻了联邦移民与难民局的负担,尤其是前两类的处理时间均不超过 48 小时。联邦移民与难民局计划向其他地方推广这一模式,到 2016 年中期前在每个联邦州选择一个分支机构,采取此种运作方法。

2. 缓解各州与地方安置压力。联邦政府在 2015 年年中将全年的难民安置经费翻番至 10 亿欧元,并提前半年将 5 亿欧元救助拨款给各州,但这一力度仍旧不能满足各州实际的难民安置需求,部分难民安置点人满为患,居住环境恶劣,不同种族和宗教信仰的人混居,例如在哥廷根的弗里德兰德,设计容纳 700 人的难民收容中心安置了 3000 人。为了缓解各州与地方的安置压力,10 月底实施的新政明确规定,联邦需按照难民人数,以每位难民每月 670 欧元的标准向各州支付费用用于安置,资助时限从登记难民身份的第一天开始计算,直至避难程序结束之日。以当时政府估计的 80 万难民计,联邦将支出 35 亿欧元,其中包括为安置无人陪伴的未成年难民提供 3.5 亿欧元。此外,联邦还将拨款 5 亿欧元修建难民安置处,扩充安置容量,共计出资 40 亿欧元。鉴于德国目前良好的财政状况,即便新增数十亿计的难民安置预算,仍旧可以实现收支平衡^②。德国目前正在修改一系列相关法律法规。与此同时,对于难民的限制性规定日益增多,10 月底开始实施的新政要求那些没有希望拿到避难权的难民,在作出决定之前必须一直呆在初步安置点,而难民享受的补贴也发生了变化,之前每月大

① 根据第三版《都柏林公约》规定的“肇因者原则”,对于没有合法旅行证件的难民,应当由首次入境国对难民进行登记、安置和避难权的审理,对于不符合这一条件的难民,德国应当向其首次入境国提出接管和重新接收的申请。但都柏林体系的这一指导原则在难民潮当中暴露出一些问题。2011 年 12 月,欧洲法院裁决,由于希腊避难体系存在“系统性缺陷”,难民无需被发回希腊。2014 年 11 月,欧洲人权法院裁决,只有保证所有家庭成员都能按照欧盟《难民收容指令》标准被收容安置,才可以将整个家庭遣送回意大利。德国同意滞留在匈牙利的难民入境德国,事实上也没有遵守都柏林程序。参见: Mirijam Beutke: EU-Migrationsagenda: Ein Quotensystem für Europa? <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/208211/quotensystem-fuer-europa>, 访问日期:2015-12-21。

② Flüchtlingsgipfel: Bund unterstützt Länder mit mehr als vier Milliarden Euro, Die Zeit, 25.09.2015.

约可领取 350 欧元左右的现金,但之后在初步安置站更多以实物代替现金发放给难民。

3. 社会治安:以法治国家原则打击犯罪行为。在难民危机之下,极右翼民粹势力进入活跃时期,煽动仇视难民情绪,针对难民的攻击谩骂和纵火事件不断,给社会治安带来了潜在风险。另一方面,2015 年 11 月巴黎袭击事件当中有两名枪手持有叙利亚护照并曾在多个欧洲国家登记为难民,12 月底,德国发现多本失窃的造假护照,而伊斯兰国恐怖组织获得了上万本空白护照,恐怖分子以伪造的难民身份进入欧洲的概率上升,这使得难民危机不可避免地跟宗教极端主义关联起来,成为国家安全隐患。对于这些潜在的安全风险,德国政府以法治国家原则加强打击违法犯罪行为,向联邦警察加派警力,逮捕肇事者和纵火嫌疑人,加强对于极右翼事件背后可能的犯罪团伙的调查,加紧对于极右翼国家民主党党禁的司法审理程序,要求互联网运营商删除极右翼言论。与此同时,国家安全机关加强了对于伊斯兰极端分子的监控和限制措施,并对于潜在的暴力恐怖袭击采取了多重防范措施。

4. 加强融入教育及就业体系。虽然难民是尚未获得正式居留权的人群,但是德国在将外来移民融入到教育和就业体系方面的通常做法,也在一定程度上延续到了难民身上。德国目前就业形势良好,专业劳动力紧缺,有数万个空余的培训和工作岗位,难民的培训和就业并没有抢走本国人的工作,而大部分新近涌入的难民都是 30 岁以下的年轻人。对于工业界而言,也有意吸纳通过了语言考试和获得职业资格的难民就业。2015 年 9 月 7 日的一揽子措施,就包括了为难民开设融入和培训课程,以便尽早将难民培训成工业界所需要的劳动力。此外,逃亡德国的难民当中有大量儿童,不少甚至是没有成年人看护的儿童,德国政府对这些儿童重点提供额外的融入帮助。根据德国法律,在德国居留时间超过 3 个月的 6 至 16 岁青少年有受教育的义务,义务教育也同样适用于避难身份和去留尚不明朗的难民儿童。在 2015 年年中预计的 80 万难民中有 30% 都是学龄期儿童,各州和地方为此扩充师资,开设语言课等衔接课程,增派师资开设针对难民儿童的“欢迎班级”^①。

5. 寻求欧盟共同解决方案并加强外部合作。随着逃往德国的难民人数不断突破预期,德国意识到单凭一国的财力和社会资源已无法走出困境,为此,德国敦促出台欧盟统一的解决方案,主张在欧盟范围内分摊难民压力,扩大欧洲边境管理局的职权,加强欧盟外部边界的控制,规定有约束力的难民配额指标和统一的安全来源国清单,并加强与土耳其、非洲国家以及巴尔干沿线国家的外部合作。在德国的推动下,欧盟目前分别与这些外部国家及地区签署行动计划,以期改善这些地区吸纳和安置难民的能力,从而减少流向欧洲的难民潮规模。德国外交部计划额外拨款 4 亿欧元用以改善叙利亚周边国家难民营的条件,而在欧盟承诺拨给土耳其的 30 亿欧元援助金额中,德国就承担了 5.3 亿欧元。

6. 致力于消除造成难民危机的冲突和战争根源。中东地区的战争和冲突以及宗教极端主义的扩张是造成大量难民流离失所的主要原因。为了从源头上缓解难民危机,德国加大了对中东地区的介入力度。德国之前已经参与了北约在阿富汗的军事行动,并且在伊拉克北部向库尔德抵抗力量提供武器。2015 年 10 月底,德国政府宣布将为伊拉克政府对抗伊斯兰国恐怖组织提供更多的军事援助,此外,德国延长了本已终止的驻阿富汗行动,并将德国士兵兵力从 850 人扩充至 980 人。在法国巴黎暴恐事件的背景下,德国还应法国的请求派遣 1200 名军人参与在叙利亚打击伊斯兰国的军事行动。

四、问题与前景

难民危机当前,德国政府的态度经过了数次明显的反复,就在 2015 年 8 月底,媒体还在批评默克尔无视难民的疾苦,没有在海德瑙袭击难民安置点事件后马上谴责^②,而进入 9 月份,默克尔允许大量难民从匈牙利进入本国,宽容人道的政策就被匈牙利首相欧尔班指责为“道德帝国主义”,而德国逐渐接近接收难民的极限,默克尔陷入执政 10 年以来前所未有的压力,被迫开始逐渐收紧避难政策,力图将难民的收容安置工作从无序引向有序,并加强与难民来源国及过境国的发展援助及难民安置合作,

① 伍慧萍:《应对世纪难民危机:德国在欢迎文化与暴力排外之间徘徊》,《第一财经日报》2015 年 9 月 6 日。

② Kanzlerin muss Flüchtlingsheim besuchen, taz, 25.08.2015.

阻止欧洲难民潮的规模进一步扩大^①。

德国政府在难民危机中的政策极其富有争议,支持者称赞德国基于历史教训,致力于接收和融入难民的政策堪称楷模,欧洲应当团结起来,执行统一的规则体系分摊责任^②,反对者指责默克尔不设上限的态度导致了当下的混乱局面,批评她没有强调德国无法接纳所有难民。总体看来,德国在难民危机的应对中存在以下主要问题:

首先,执政党内部无法取得共识,民众对于德国安置难民能力的疑虑增多。相对于匈牙利、捷克等东欧国家,德国从政府到民众看待难民的态度还是以人道接收和欢迎为主。但随着德国在接收难民方面承担的负荷日益沉重,越来越多的声音质疑政府的难民政策。执政的联盟党民调支持率降低,默克尔本人受欢迎度下降,超过半数民众对于政府的难民政策效果评价负面,右翼民粹政党——德国选择党支持率首次飙升至10%,反移民、反伊斯兰的Pegida运动不断组织排外示威游行,壮大声势。而执政联盟内部关于是否限制避难权、设置接收难民的上限以及关闭边境存在着巨大分歧,默克尔本党的联邦议员甚至公开质疑她是否胜任总理一职^③,德国政府面临巨大的国内政治压力。

其次,欧盟各国难以达成共同解决方案。在难民危机过程中,欧洲的团结不复存在,目前的危机主要牵涉到几个国家,另外近二十多个未受冲击的成员国对于难民事务漠不关心,即便是直接受到难民潮冲击的国家,在难民问题上也都是国家利益至上^④,欧洲避难体系摇摇欲坠。德国虽然联合法国、奥地利等国在欧盟层面采取了一系列解决措施,包括2015年9月底促成难民分摊方案,但由于英国、丹麦、爱尔兰以及东欧各国的不合作,难以落实到位,而欧盟多国在2015年关闭了内部边界,申根协议规定的人员自由流动这一欧洲一体化的主要成果面临倒退的风险。

再次,难民接收体系本身存在问题。其一,处理避难申请的效率低,耗时长,联邦移民与难民局即便加派人手实施快速程序,审核速度还是无法跟上难民局势的发展,难民的登记工作也存在拖沓以及重复登记的现象,导致无法准确判断难民的实际规模。虽然联邦政府计划将海德堡模式推广到其他难民主管机关,但人权组织Pro Asyl已经批评新的快速程序错误率高,且向难民提供的咨询服务少;其二,安全来源国的界定不能完全反映难民的处境,按照来源国对于难民一刀切,客观上也造成了避难政策中避难权的不平等。2015年新入境德国的难民最多来自叙利亚和阿富汗,这两个国家都有大量平民面临极端宗教势力和暴力冲突的危险,但其难民在德国获得避难申请的几率却大相径庭:大部分叙利亚难民都可获得居留以及3年的居留期和和家人团聚权,相反,默克尔12月初曾明确表示,大多数阿富汗难民只能被遣返,应当在阿富汗设立平民保护区。即便是来自安全的来源国,部分少数族裔也会面临生存危机,例如罗姆人在巴尔干国家的处境同样艰难。

迫于内政外交的多重压力,默克尔政府已经悄悄调整了难民政策的基调,2015年11月初出台的最新措施,进一步收紧了避难政策的具体规定,平息了之前基社盟和社民党之间关于中转区的争执,决定在边境设立3至5个难民安置机构,在其中加速审理并遣返几类不符合避难条件的情况,包括来自安全来源国的,属于禁止入境人群的,再次提交避难申请因而不符合都柏林程序的,或者是由于伪造或销毁身份证件不配合的难民。虽然安置机构不带围墙,但难民的活动空间受到了限制,而部分获得避难权的难民家庭团聚时间延后两年。此外,作为一个重要的讯息,在基民盟2015年12月中旬党代会召开之前,默克尔虽然仍旧坚持不对寻求避难的难民数量设置上限,坚称“我们做得到”,但已经开始使用“缩减”难民数量的字眼。

另一个推动德国调整避难政策的是2015年年底的科隆事件。出于历史原因,德国主流社会指责一切有着排外主义和极右翼种族主义倾向的言论,地方各级政府对于难民的犯罪行为往往低调处理,

① Almut Möller: View from Berlin: Merkel under pressure, 17th November, 2015, http://www.ecfr.eu/article/commentary_view_from_berlin_merkel_under_pressure5011, 访问日期:2015-12-01.

② Deutsche Flüchtlingspolitik ist ein Vorbild, Népszabadság-Ungarn, 25.08.2015.

③ Flüchtlingskrise: CDU-Abgeordneter stellt Merkels Kanzlerschaft infrage, Spiegel Online, 15.11.2015.

④ 此处可参见宋全成:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,《德国研究》2015年第3期。

以避免被极右翼分子借题发挥煽动排外情绪,但2015年12月31日晚发生的与难民有关的科隆性侵事件情节之严重,打破了德国政府在难民问题上的“政治正确性”,敲响了国内安全的警钟。科隆事件促使德国政府着手简化和加速外国人法中对于有犯罪行为的难民遣返规定,严厉刑法的量刑标准,并考虑对已经获得庇护权的难民的住处进行严格规定,避难政策的收紧势在必行。

毋庸置疑,德国的政治决策和设计者一开始低估了难民流向德国的速度和规模,德国财政状况良好,而且2015年1到8月在德国申请避难人数约为25万,1992、1993年这一数量分别到达过43.8万和32.2万的高峰,历史先例使得默克尔政府开始有信心掌控局面^①,对于采取宽松的避难政策的后续影响缺乏预见,过高估计了自身解决难民问题的能力,也过低估计了许多欧盟成员国的不合作态度。空前的难民危机不仅将德国收容安置难民的接待能力推向极限,而且在蔓延过程中不断与右翼民粹势力的走强、近年来欧洲伊斯兰极端暴力恐怖活动的加剧^②以及穆斯林移民融入西方社会的问题^③纠缠在一起,诸多问题的严重性和复杂性,也导致国内外意见分歧和冲突的加剧。不过,难民危机也迫使德国不断调整、修正和完善在避难乃至移民政策上的指导原则、程序和工具,德国国内关于制定一部真正意义上的移民法的呼声日渐增多。相对于20年之前通过限制性立法发挥威慑作用、减少难民的思路,当下的德国政府通过在避难政策上不设上限的主导思想和人道安置难民、倡导“欢迎文化”的实践,正引导德国日趋发展成为开放的现代移民国家。

European Refugee Crisis: The German Solution and its Policy Adjustments

WU Hui-ping

(Institute of German Studies, Tongji University, Shanghai 200092, P. R. China)

Abstract: In the European refugee crisis in 2015, Germany adopted a tolerant policy of welcome culture and generously accepted one million refugees. But Germany not only overestimated its ability to solve the refugee problem, but also underestimated the uncooperative attitude of many EU member states. Unprecedented flux of refugees put the German government under enormous internal and external political pressure and also challenged the existing asylum system. To defuse the crisis, the German government adopted a series of countermeasures and policy adjustments: adding new safe countries of origin to impose more asylum restraints; using model innovation to accelerate the approval process for asylum applications; disburdening refugee resettlement of federal states and local governments; fighting against criminal acts with the principle of the rule of law; fostering the integration of refugees into education and employment system; seeking common solutions within the EU and strengthening external cooperation; eliminating the causes of refugee crises such as conflicts and wars. The German government's humanitarian resettlement of refugees and its practice of "welcome culture" are leading Germany to become an open and modern immigration country.

Keywords: European refugee crisis; Germany; Asylum policy; Safe country of origin; Humanitarian resettlement; Modern immigration country

[责任编辑:林 舒]

① Josef Janning: View from Berlin: Pushing for robustness, European Council on Foreign Relations, see: http://www.ecfr.eu/debate/responding_to_the_refugee_crisis, 访问日期:2015-12-23.

② 宋全成:《族群分裂与宗教冲突:当代欧洲国家的恐怖主义》,《世界社会主义问题》2014年第3期。

③ 宋全成:《穆斯林移民在欧洲:身份认同及其冲突》,《西亚非洲》2016年第1期。