

德国开放性难民政策:理论意涵、阶段特征与经验启示

阳志成

(南华大学 管理学院,湖南 衡阳,421001)

[摘要] 开放性难民政策反映出德国上下对待难民问题的认知态度,体现为一系列政策措施,并融入在处理难民问题的国内与国际法治治理体系中。它的形成发展经历了酝酿、制定实施和逐步调整若干阶段。就我国而言,吸取德国经验教训,采取审慎开放态度有步骤、分阶段的实施难民接收政策,完善难民救助机制、构建难民治理法治体系,加强国际合作将有助于构建完善我国的难民治理体系。

[关键词] 德国; 开放性难民政策; 阶段特征; 经验启示

[中图分类号] D815.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2018)03-0058-05

叙利亚危机使整个欧洲都笼罩在因难民潮引发的人权危机与现实政治利益考虑的窘境之中。根据联合国难民署的统计,到2015年底,由陆路与海路入境欧洲的难民数量超过100.5万人,其中,由海路到达希腊的人数约为81.7万,由海路到达意大利的人数约为15万^[1]。面对前所未有的“难民海啸”的严峻挑战,欧盟体系内原有的一体化难民应对政策体系开始拙于应付,欧盟成员国内部也出现了不同声音。一些中东欧国家对难民采取了封闭、隔离、威胁的强硬措施,并且反对欧盟强制进行难民配额分配。与这些国家对待难民问题的政策不同,德国政府采取了持欢迎态度的开放性难民政策。默克尔总理一改以往的谨慎和沉默态度,在很多场合坚定宣称:应对难民危机,“我们能够做到!”德国开放性难民政策的实施不仅在德国国内产生了巨大的社会影响,也对欧盟乃至世界现有的难民政策规范体系产生了巨大冲击。那么,德国开放性难民政策的实质内涵是什么?在实施过程中经历了哪些阶段?中国未来难民政策的构建将如何从中吸取经验教训?对于这些问题的研究探讨即是本文的出发点。

一 德国开放性难民政策的理论意涵

开放性难民政策也被称之为对难民的“欢迎”政策,它不仅仅是一种人道主义救助的国家姿态,更反映出德国上下对待难民问题的认知态度,体现为一系列政策措施,并融入在处理难民问题的国内与

国际法治治理体系中,具有多重的理论意蕴。

(一) 展现出对难民友好欢迎的认知态度

在叙利亚难民危机中,与其他国家“各自为政”的冷漠态度不同,默克尔领导下的德国对难民抱持友善态度。2015年8月31日,默克尔发表了应对难民危机的著名讲话:“我们能够做到!”之后,默克尔又说:“面对暴力和苦难,长期来看,德国该为之做些什么?我认为,应当保持欧洲团结精神和展现人道主义。”“我坚定相信,当我们跨过这段艰难历程以后,会比当初迈入这一时期变得更好。只要不是铁石心肠,那么,我们变成怎样,德国就将变成怎样。”有分析指出:“默克尔决定开放边境与她个人信仰和人生经历密切相关。她的家庭环境形塑了其仁慈、关爱、乐于救助的内心观念。”^[2]事实上,对待难民的欢迎政策并不是默克尔个体情绪化的决定,它反映的是德国上下对待难民问题的认知态度。从历史看,德国曾经多次经历流亡与驱逐。这样一种历史印记使其对待难民能感同身受,更加乐于施以援手。而且,经历二战后深刻反省的德国已经将人道主义价值观融入政治文化当中,写入了德国宪法——《基本法》。在这些因素影响下,当大量难民涌入德国时,民众开始自发志愿救助难民,整个社会都呈现出一种对难民的欢迎态度。2015年9月的德国民调也显示,大约有66%的人支持接收滞留于匈牙利的难民,67%的人愿意作为志愿者提供服务,

[收稿日期] 2018-03-26

[基金项目] 教育部人文社会科学青年基金项目“德国开放性难民政策的反思与中国难民政策构建研究”资助(编号:16YJCGJW006)

[作者简介] 阳志成(1977-),男,湖南郴州人,南华大学管理学院讲师。

88%的人想要捐出自己的财物帮助难民^[3]。可见,默克尔的决定与民众的支持共同推动了德国开放性难民政策的形成。

(二)具化为一系列较为宽松的难民政策措施

德国开放性难民政策不只是简单的政策宣誓,它包含了一系列针对叙利亚难民的倾斜性保护政策。最为直观的措施是默克尔提出的:“接收滞留在匈牙利的难民”“难民数量不设上限”以及“暂停都柏林规则”。按照欧盟都柏林规则,难民首次入境欧盟的国家是第一责任国,应由该国负责接受难民申请,登记审查难民资格并进行临时安置。其他国家可以依据该规则将难民遣返回第一责任国。而实际情况是,中东欧国家,如匈牙利、捷克等作为第一责任国,其国内经济社会问题颇多,敞开接受叙利亚难民的能力和意愿都较弱。在这种情况下,德国毅然暂停都柏林规则、放开边界、接收滞留在匈牙利的难民,使叙利亚难民能够顺利地入境德国。据德国内政部统计数据,到2015年12月7日,也就是默克尔讲话后3个月,已经有96.4万难民涌入德国,远远超出预期的80万^[4]。为了对入境后的难民进行规范管理,德国政府相继出台了一系列政策措施,包括:增加安全来源国数量、加快难民审批速度、依法打击难民犯罪活动、发展难民融入教育等^[5],使难民得到了较好的安置。应当指出的是,上述较为宽松的难民政策是相对的,德国对来自叙利亚的难民实施了倾斜性保护。例如,2015年9月,德国政府决定对难民依据来源地予以区别对待。局势渐趋稳定的黑山、科索沃和阿尔巴尼亚等国被界定为安全来源国,这些国家的申请将被迅速审查,不符合条件的将尽快遣返。而对于叙利亚难民则通过快速简易程序认定他们的避难身份^[6]。

(三)融入在国内与国际难民治理政策体系中

难民问题是一个既涉及历史又具有现实性的问题,既是地区性问题又具备全球性后果,其背后深藏着国际经济社会发展不平衡、宗教冲突、地缘政治等复杂因素,因此,难民问题的化解不能单靠一个国家独立承担,而是需要加强区域与国际合作、在共同体框架下协商解决。德国开放性难民政策的推进正是如此。它不仅依赖于本国的难民治理体系,也融入在欧盟的难民处置体制中,形成了难民治理的双轨体制。一方面,默克尔指出难民问题是一项“共同的民族挑战”(common national challenge),需要联邦政府、州、社区与个人的共同努力^[7]。按照德国《基本法》的规定,对难民的处置是一项由联邦政府进行协调、其他公共机构共同参与的人道主义任务。

在具体任务分派上,依据2015年《避难申请者给付法》,联邦政府主要发挥协调作用并负责提供财政支持;各州则具体负责难民收容、安置和日常保障工作。为了实现在难民治理问题上的协调,德国于2015年9月举行难民峰会。会议就联邦和州政府间成本分摊问题以及新的管理措施形成了一致意见。每位难民将可以获得由联邦向州提供的每月670欧元资助,时间将从难民登记第一天起,终于避难程序结束的那一天。以80万难民计,联邦政府将为此支出35亿欧元,再加上建设安置处的5亿欧元。联邦政府最终向各州提供了40亿欧元财政援助^[8]。

另一方面,默克尔认为叙利亚难民危机需要“德国、欧洲乃至全球的携手努力”,并希望“欧盟能够经受住经济、社会、文化、道德等各方面的严峻考验。”^[8]这也意味着即使德国暂停适用都柏林规则,在欧盟体系内单方面实施了开放性难民政策,但德国仍然希望在欧盟统一的难民治理框架内妥善化解难民危机。为此,德国大力推动欧盟制定统一配额分配方案,支持欧盟与土耳其协商解决难民过境问题,并呼吁对欧盟现有难民一体化治理政策适时进行改革。此外,为了从根源上化解难民问题,德国还加大了对叙利亚、伊拉克、阿富汗的外交斡旋与干预活动。在巴黎经受暴力恐怖袭击以后,应法国的要求出动军队对“伊斯兰国”极端组织进行军事行动。总之,对德国开放性难民政策的理解维度是多元而又统一的,它深深植根于德国社会文化结构中,体现为一系列较为宽松的难民政策措施,并在国内与国际治理双重轨道上运行实施,成为欧洲国家应对国际难民问题的新样本。

二 德国开放性难民政策形成发展的阶段特征

德国开放性难民政策并不是一天形成的,其产生发展经历了若干阶段,每一个阶段都发生了一些典型性事件。例如,2015年9月2日小艾兰死亡事件,2015年11月13日巴黎暴力恐怖袭击案,2015年12月31日科隆性侵事件等。可以说,开放性难民政策在德国的形成、调整和完善是嵌入在国内和国际整体的政治经济形势当中的,其具体的政策措施因形势变化而不断调整。

(一)开放性难民政策的酝酿阶段

二战以后到2015年8月中旬,这一阶段可以称之为开放性难民政策的酝酿阶段。在这一阶段,呈现出以下几个特点:首先,对二战的深刻反省使接受难民、平等对待难民权利等人道主义主张逐渐融入

德国社会。二战期间,大批被纳粹迫害的犹太人被迫在其他国家寻求政治庇护,即使在战后,仍有很多受二战影响的难民流离失所。为了对历史过错进行弥补,德国于1949年制定《基本法》,明确规定“遭受政治迫害的人员享有避难权”。1951年,加入《关于难民地位的公约》承诺在国际范围内接收“政治难民”。其次,通过不断的政策演进,发展出应对难民问题的国内、国际治理体系。从国内层面看,除了德国《基本法》,1993年《避难妥协法》、2013年《居留法》、2015年《避难申请者给付法》等法律不仅明确了难民的定义、范围、申请程序要件,也确立了联邦政府与州政府共同协作的管理体制。从欧盟层面看,由于德国的积极倡导,《申根协定》《单一欧洲法令》《马斯特里赫特条约》《阿姆斯特丹条约》《里斯本条约》《都柏林公约》等法律文件获得通过,形成了欧盟一体化难民政策;再者,形成了对政治难民的倾斜性保护机制。1992年德国《基本法修订案》专门提及“战争难民”进入德国所享有的“独立地位和权利”。2005年《移民法》扩大了对“政治迫害”主体的界定,将非政府组织也纳入其中。正如基社盟州党团主席格尔达·哈瑟尔费尔特所言:“德国已经确定了优先接纳的难民对象,政策资源应保护那些受到战争灾害的难民。”^[7]上述措施为开放性难民政策的提出创造了条件。但应指出的是,在叙利亚难民危机爆发初期,德国并没有在第一时间提出明确的欢迎政策,默克尔仍然担心“控制不了局面”^[6],并寄希望于欧盟在难民问题上能够发挥更大作用。显然,德国当时的政策是较为谨慎且犹豫不决的。

(二)开放性难民政策的制定实施阶段

从2015年8月底到2015年底,这一阶段可以称之为德国开放性难民政策的制定实施阶段。这一阶段的政策特征是:一方面,德国政府在对待难民态度上,从原来的犹豫不决转向积极接纳,开放欢迎成为政策主基调。2015年8月25日,德国联邦移民与难民局宣布暂停都柏林规则,已经入境的叙利亚难民将不会被遣返至入境国家。8月26日,德国总统高克造访位于柏林的难民收容所,称赞志愿者展现出德国“阳光的一面”。8月31日,默克尔召开新闻发布会,发表“我们办得到(Wir schaffen das)”宣言,并称要保障从政治迫害及战争中逃往德国的难民基本权利,因为难民作为人的主体权利是无国界的。人类尊严的基本原则对于每个人都是等同的,不管他是否本国公民,也不管其从哪里以及出于怎样的目的走向我们。9月2日,叙利亚难民小艾兰

之死照片震惊全世界。9月4日,默克尔和奥地利总理法伊法伊曼协商决定,允许滞留在匈牙利的难民进入德国,数千名来自叙利亚等国的难民乘坐火车,经奥地利抵达德国慕尼黑等城市。这一系列的举措说明在处理叙利亚难民问题上,德国从以往的旁观、应付姿态转向了更为积极的接收、安置和救助。另一方面,面对大量难民涌入,德国出台了应对难民问题的一揽子政策措施。2015年9月7日,德国政府宣布,为明年公共预算追加60亿元以应对涌入境内的难民。9月15日,德国联邦议院通过应对难民潮法案,旨在加快避难申请审批程序,加速遣返不具备资格的难民,并帮助能够留下在叙利亚难民尽快融入社会中。9月25日,联邦政府和州政府就分担成本和新的管理措施等问题达成一致意见。10月15日,联邦参议院讨论通过难民法修改条例^[8]。

(三)开放性难民政策的逐步调整阶段

2015年11月13日巴黎恐怖袭击事件和12月31日科隆性侵案的发生促使德国对难民政策作出了新的调整。从2016年1月到现在,可以称之为德国开放性难民政策的修正阶段。这一阶段的主要特征是:受到国际、国内形势的影响,开放性难民政策开始适度收紧。由于暴力袭击和性侵案的发生,以及汹涌难民潮引发的其他社会问题的曝光,默克尔开始承受巨大的政治压力。“在很多德国人看来,那些在科隆实施性侵的难民其行为本身是以怨报德。”^[9]2016年1月的民意调查也显示,同意限制入境难民数量的人占接受调查数量的60%,赞成加强边境管控措施的占57%^[6]。同时,默克尔也面临着来自内外政治党派的压力,其盟党“巴伐利亚州基督教社会联盟”对默克尔开放性难民政策进行了口诛笔伐,在野党“德国选择党”则利用时机鼓吹反对移民的政策,其执政能力受到诸多质疑^[10]。在这种情况下,默克尔政府不得不作出适度妥协。逐步恢复边境检查制度、加大对“蛇头”的打击力度、重启对叙利亚难民逐个审核机制。2016年1月12日,德国内政部长德迈齐埃和司法部长马斯联合宣布,将加快驱逐外国犯罪者程序。1月29日,德国联盟党和社民党领导人就一揽子难民新计划达成共识,更高的难民标准被提出,难民身份证明文件需要补充完善。2月26日,德国联邦议院通过了颇具争议的最新难民紧缩法案,将对特定群体的避难申请进行处理,并且将尽快地遣返申请被拒者^[8]。2017年2月22日,联邦政府通过了加速遣返难民的一揽子方案,规定可以对第三方人身或国内安全的重要合法权益造成重大威胁的外国人进行刑事拘留。

三 德国开放性难民政策对我国的经验启示

与德国一样,我国也面临着难民治理问题。联合国难民署统计数据显示,从1975—1988年的13年间,中国共计救助和安置印支难民28万人^[11]。如果朝核问题未能得到很好的解决,未来我国将可能面临更为严峻的难民涌入形势。同时,作为负责任大国,中国于1982年加入《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》^[12],负有积极参与国际事务、承担人道主义救援的国际法义务。在这种情况下,借鉴德国开放性难民政策实践经验,积极构建我国难民治理体系就显得尤为必要。

(一)采取审慎开放态度有步骤、分阶段地实施难民接收政策

如何在人道主义救助和国家安全原则间进行恰当的平衡是决定一国难民政策的关键。面对叙利亚难民危机,德国开放性难民政策事实上倾向于实施人道主义救助,通过对难民持友好欢迎态度,实施一系列政策措施展现其负责任大国的一面。但不可否认的是,默克尔政府并没有以牺牲德国国家利益为代价,其政策出发点是复杂多样的,包括劳动力不足、人口老龄化等现实考虑^[13]。所以,开放性难民政策的提出并不完全是人道主义原则的胜利,而只是一种在审慎与开放之间进行审时度势平衡的策略立场。就我国而言,未来难民接收政策该秉持何种立场,是拒绝还是开放不能简单下结论,而是需要区分情况在拿捏和把握审慎与开放限度上作出切合判断。但可以肯定的是,中国作为世界性负责任大国应当有自己独立的难民政策主张,不依附也不回避,而是以主权国家的身份“关注本国公民的实际需要,并肩负起对他国公民关心的国际义务”^[14],以积极姿态参与到国际难民处置事务中去获取各方面的有益经验。这实际上是一种务实态度,既审慎又开放,通过分步骤、分阶段地与国际难民治理体系接轨,进而更好地平衡人道主义救助与国家利益之间关系。

(二)完善难民救助机制、构建难民治理法治体系

默克尔曾经在媒体面前表示:“如果让我选择的话,我会选择让时光回溯到多年以前,以便政府能够为此次难民危机作更充分的准备,从而不再出现像2015年8月末那样措手不及的局面。”^[15]这意味着,即使在难民治理政策比较成熟的德国在应对“难民海啸”严峻挑战时,也同样面临认识不足、准备不充分的问题。就我国而言,吸取德国经验教训,完善难民救助机制、构建难民治理法治体系应是理

性的选择。从目前情况看,我国在《宪法》《出境入境管理法》《外国人入境出境管理条例》等法律法规中对难民处置问题作出了原则性规定,并批准加入了《难民公约》和《难民议定书》两个国际公约,但《难民法》制定议题尚处于研讨阶段,在应对具体的难民问题时大多依据个案情况灵活处理。与德国成体系的《避难妥协法》《居留法》《避难申请者给付法》等立法相比,缺乏系统性和稳定性。未来,我国一方面应制定专门的《难民法》,针对现存问题,如中央与地方权责不清、主管部门职责分工不明、难民权利缺乏保障等,通过法律形式明确各方主体权利与责任,通过对难民认定、难民权利及义务、政府救助义务、申请定居程序、遣返程序等的详细规定。规范难民治理行为;另一方面,应不断完善难民治理机制。完善难民甄别制度,依据难民的不同情形、经济情况、社会状况等采取灵活的救助方案,保障难民权利;改进难民融入政策,借鉴德国“促压结合”原则在语言融入、职业培训等方面予以帮助,促进难民尽快融入社会中。

(三)加强交流合作推进国际共同难民政策体系构建

德国开放性难民政策是融入在国内与国际难民治理政策体系中的,其中,欧盟难民一体化政策对缓解难民冲击发挥了巨大作用。在欧盟层面,不仅制定了遣返手册和行动方案,强化了欧盟边防局执法地位,还在欧盟成员国内部以强制方式推行难民摊派计划,并与土耳其协议解决了难民过境与安置问题。这些措施收到了显著效果。2016年2月23日,涌入德国的难民数量仅为1235人,相较之前每天至少2000人的增长速度,德奥边境上的难民负担得到很大减轻^[8]。就我国而言,在国际合作方面也已经积累了一些经验。例如,在印支难民潮的爆发时,我国政府积极与越南政府进行了外交交涉,并会同其他国家以及国际社会对印支难民进行了妥善安置。但在难民国际合作治理方面,互利共赢、协调合作的外部治理机制尚未成型。可行的方案是:首先,应积极与美、欧、俄等大国与地区进行沟通协调,通过开展交流对话、政府沟通、首脑互访、双边协议等方式确立大国间难民治理基本准则;其次,应积极与周边国家展开双边、多边的难民政策协商,可以将难民治理问题纳入“一带一路”倡议框架之下,通过宣言、条约形式形成协调一致的国际治理框架;再者,深化与联合国相关机构的交流协调,遵循国际团结与合作原则,积极参与国际间难民事务规则的制定;加强与国际难民组织之间的深层联系,探讨化解国

际难民危机多元共治的治理体系与规则。

(四)参与国际外交协调活动消除造成难民危机的冲突根源

在应对难民危机过程中,德国积极参与国际外交协调活动,通过对中东地区、西亚地区的外交斡旋缓解地区紧张局势,从而有力地支援国内难民处置问题。从我国情况看,中国在难民问题上一向坚持“和平与发展”理念,主张通过标本兼治的途径化解难民危机。近年来,相继向伊拉克、阿富汗、苏丹和南苏丹、叙利亚等国提供了力所能及的帮助。特别是在南苏丹冲突解决过程中,我国与英美等国家一道积极斡旋使冲突各方能够展开谈判提出解决方案。我国还向有关国际监督机构提供了 100 万美元资金用于监督各方停火,向联合国有关机构出资 200 万美元用于安置难民。这些措施为消解难民危机、化解地区冲突作出了贡献。未来,中国应积极发挥自身政治影响力,与其他世界主要国家一道在涉及难民问题的国家间积极斡旋,秉着相互协调、共同协商的精神,努力化解各方分歧和矛盾,力促各方尽快达成公平合理的解决方案。加强与冲突国家的政府、公民社会组织和地方政府的对话和合作,设立信托基金,制定《地区发展和保护项目》,开展知识与信息交流,支持人口流动和发展。同时,加强与联合国及其他国际组织,如国际移民组织、世界粮食计划署以及红十字会的合作,构建化解难民危机的长期战略从而真正消除造成难民危机的冲突根源。

[参考文献]

[1] 杨舒怡.欧洲难民潮突破百万[N].浙江日报,2015-12-

24(6).

- [2] 郑春荣,周玲玲.德国在欧洲难民危机中的表现、原因及其影响[J].同济大学学报(社会科学版),2015(6):30-39.
- [3] 黄萌萌.德国开放性难民政策的成因与挑战[J].理论视野,2016(1):63-67.
- [4] 宋全成.欧洲难民危机:进程、特征及近期发展前景[J].山东社会科学,2016(2):120-128.
- [5] 李其荣.建立起自己正向的历史:德国难民政策及其影响[J].学海,2016(4):49-54.
- [6] 宋全成.欧洲难民危机中的德国难民政策及难民问题应对[J].学海,2016(4):55-62.
- [7] 田小惠.德国统一后的难民政策:发展、调整及新动向[J].当代世界与社会主义,2016(1):144-150.
- [8] 郑春荣.德国发展报告:欧洲难民危机背景下的德国[M].北京:社会科学文献出版社,2016:283-296.
- [9] 宋全成.欧洲难民危机政治影响的双重分析[J].欧洲研究,2016(1):128-142.
- [10] 臧术美.地中海联盟移民体系及其对难民危机的应对[J].社会科学,2016(2):14-24.
- [11] 方卫军.略论中国境内印支难民的法律地位[J].国际论坛,2015(5):46-51.
- [12] 邢新宇.中国参与中东地区难民问题治理的现状与前景[J].阿拉伯世界研究,2016(4):20-32.
- [13] 王刚.欧洲难民危机的成因及影响[J].思想理论教育导刊,2017(5):56-62.
- [14] 刘益梅.欧洲难民危机的影响及其解决路径[J].山东社会科学,2016(2):136-142.
- [15] 卢文豪.欧洲难民危机对欧盟之冲击探讨[J].战略安全研析,2015(7):47-57.

German Open Refugee Policy: Theoretical Implication, Stage Characteristics and Experience Enlightenment

YANG Zhi-cheng

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: The open refugee policy reflects Germany's attitude towards refugees. It is embodied in a series of policies and measures, and is integrated into the domestic and international law governance system to deal with refugees. Its formation and development have experienced several stages, such as brewing, making and implementing and gradually adjusting. For our country, drawing lessons from Germany, taking a cautious and open attitude, implementing the policy of receiving refugees step by step, improving the refugee rescue mechanism, constructing the rule system of refugee governance, and strengthening international cooperation will help to build our refugee governance system.

Key words: German; open refugee policy; stage characteristics; experience enlightenment