



决策易、执行难：欧盟难民危机的症结怎么破？

【编者按】欧盟夏季峰会 28-29 日在布鲁塞尔举行，移民/难民问题成为此次峰会的核心。不久前费尽心力完成了组阁的德国“大联盟”险些因为接受难民的争议而分裂。BBC 的一篇评论甚至发出了移民危机是否会终结欧盟的疑问。

今日“欧洲观察室”刊出的文章剖析了欧盟为何无法有效应对难民危机，并提出解决这一症结的设想。本文选自复旦大学中欧关系研究中心与上海欧洲学会联合发布的研究报告《全球竞争新格局下的欧盟：困境与未来》。



当地时间 2018 年 6 月 27 日，马耳他瓦莱塔港口，移民救援船“生命线号”抵达马耳他。六天来停留在距离马耳他海岸 30 英里海上的德国非政府组织救援船“生命线号”，周三晚间被允许停泊在马耳他岛的一个港口；船上搭载了 233 名难民。这也是马耳他自 2015 年来第一次接收一艘申请庇护的船只。视觉中国 图

在当前欧盟面临的所有危机中，难民危机带来的影响是最持久也是最突出的。来自中东北非的大批战争难民源源不断地涌入欧盟，导致西班牙、意大利、希腊、匈牙利等国首当其冲而爆发难民危机。与欧盟曾遭受过的任何其他危机不同，难民危机的根源不在欧盟内部，而在于中东和北非等地区的动荡。

获多数通过的难民配额制为何执行不力

在德国的倡议下，欧盟及成员国采取多种措施联合起来应对这一二战以来最为严重的难

民危机。德国成功带领欧元区国家共渡难关，在此次难民危机中，德国试图再次发挥主导作用。自难民开始大量抵达德国以来，迫于国内压力，默克尔呼吁在欧盟境内公平分配难民，主张引入配额制作为欧盟共同应对难民危机的举措。

2001年的《尼斯条约》改革了欧盟理事会的投票程序，扩大了有效多数表决机制的适用范围，将原来采用全体一致表决的移民政策纳入有效多数表决机制的范畴，在决策程序中有助于德国力推的难民配额制的通过。

欧盟内部在难民配额的问题上出现了分歧，随着难民涌入的压力加剧，德国的西欧伙伴纷纷改变原来对配额制的支持态度。以匈牙利、波兰、捷克和斯洛伐克为代表的中东欧国家在接受难民方面持负面甚至强硬的态度。鉴于欧盟国家对强制性难民配额的立场差异以及对难民配额的履行艰难，在德国领导下推动实行难民配额制效果甚微。

配额制是欧盟应对难民危机的内部举措，对德国在难民危机中领导力的分析可以在两个层面进行考察。

一是政策制定阶段或谈判阶段。根据自由政府间主义（liberal intergovernmentalism，美国普林斯顿大学教授安德鲁·莫拉维切克在政府间主义的基础上进行修正和发展出区域一体化理论——编者注），经济利益、国家偏好与制度约束影响着国家间谈判的进度和结果。政策制定阶段配额制得以通过主要是由于：以德国为代表的一些成员国出于可获取廉价劳动力的经济利益考虑或在谈判阶段与德国进行利益交换；德国在欧盟的经济实力最强，在很大程度上决定了共同体国家间博弈的效率；危机爆发初期，成员国都渴望迅速解决难民问题，此时的偏好是相似的；理事会对于难民相关政策的投票程序从全体一致改变为有效多数。因此，虽波折不断，但配额制最终得以通过。

二是政策执行阶段。由于难民危机发酵，造成的严重后果是各国始料未及的，大量涌入的难民非但没有弥补国内劳动力缺口反而导致失业率提高，社会不稳定因素增加，执政党支持率下降。在这种现实情况下，成员国逐渐产生偏好分歧并不断加剧，在配额制执行阶段抵制或消极执行，且缺乏有效的制度监督，导致配额制的执行效果不佳。

欧-土难民协议：向外转移难民成效不佳

欧盟应对难民危机的努力还体现在，德国积极推动欧盟-土耳其难民协议的签署。在欧盟内部难民危机解决方案收效甚微的情况下，德国将向外转移难民的希望很大程度寄托在土耳其身上。尽管土耳其的要价非常高，但在德国的大力支持下达成了协定。

然而，欧盟内部存在许多质疑声，欧盟-土耳其难民协议的执行情况也并不乐观。土耳其国内政治不稳定影响了难民协议的执行进度。难民流动模式的变化成为欧盟-土耳其难民协议执行困难的又一重要原因。

欧盟-土耳其难民协议作为解决难民危机的外部举措。难民协议得以签署的条件之一就是欧盟向德国支付高达60亿欧元的援助款，欧盟经济状况最佳的德国自然成为这笔巨额资金的主要来源。其他成员国经济负担并未明显加重反而能疏解难民压力，自然支持欧盟-土耳其难民协议的通过。德国在积极推动该协议谈判通过的过程中发挥了领导作用。遣返部分难民回土耳其能够极大缓解各国的难民危机，成员国在欧盟-土耳其难民协议谈判中比较容易达成共识（偏好一致），加上采用有效多数表决机制进行表决，因此，该难民协议在欧盟理事会顺利通过并与土耳其共同签署。但由于受到土耳其接收难民的进展缓慢、土内政充满变数以及难民进入路线变化等复杂因素的影响，难民协议的执行效果远不如预期，欧盟却不得不按照协议对土提供巨额援助。成员国对于欧盟-土耳其协定中欧盟付出代价的不满以及对协议执行效果的怀疑态度，造成欧盟内部对于该协议的偏好较决策阶段出现较大变化，偏好的差异性扩大。总之，欧盟-土耳其难民协议即使在德国的积极推动下得以签署，但由于其执行的难度之大和效果堪忧，导致德国在欧土难民协议的执行中领导力不足。

欧盟还能有效应对难民危机吗？

在欧盟难民危机中，无论是配额制还是欧盟-土耳其难民协议，在决策时都获得通过，但在执行中却状况百出。为什么决策阶段和执行阶段出现脱节？

第一，决策采用有效多数表决机制，少数反对的成员国没有能力阻止政策的通过，但在执行中组成“敌对联盟”，而原本立场动摇但在决策中对德妥协的国家，在执行中一旦遇到障碍，极易改变原来的立场，变为反对政策的一方。

第二，欧盟层面通过的决策具有强制约束力，如不履行，成员国将受到惩罚。但超国家行为体毕竟不同于主权国家，没有严格的中央政府与地方政府的上下级隶属关系。成员国在权衡利弊、认为执行成本大于收益时，宁可接受惩罚也拒不执行难民配额制。

第三，决策过程中，成员国代表投票只是根据国家整体利益行事，还有国家间利益交换与讨价还价。而在执行过程中，涉及国家层面和地方层面，多元化的地方利益、国内政治的复杂多变、执政政府将国内事务优先欧盟事务的态度都影响着欧盟难民决策的执行效果。决策与执行的脱节极大地削弱了德国在难民危机中的领导力。

领导欧盟有效应对难民危机，对德国而言，应从以下几方面着手。首先，减少欧盟其他成员国对其欧盟领导力的警惕，特别是对“德国的欧洲”的担忧。欧洲大陆力量均衡局面受到挑战，德国急需强调在欧盟层面协调行动的前提下由德国提供所需区域公共产品，尽可能在欧盟治理框架下制定和执行有关难民危机的决议。

其次，强化法德合作。纵观欧洲一体化的发展历史，法国拥有强大的影响力，曾经主导着一体化的发展方向。虽然德国逐渐成为欧盟的经济和政治中心，但法国的作用仍不容忽视。在难民配额制的执行问题上，如若德国能够赢得法国的支持，则有助于其他强烈抵制配额制的成员国缓和态度；如能劝说法国因难民问题而改变抵制态度，则可能换来土耳其积极协助欧盟解决难民危机。

再次，寻找潜在的“志愿联盟”，北欧国家、荷、比、卢、奥地利等国经济发展状况良好、政府治理能力较强、外交政策立场与德国接近、与德国地缘政治偏好相似，与这些国家结成“志愿联盟”，在小范围推进配额制的执行，可发挥示范效应，有利于在整个欧盟推行德国领导的难民政策。

（作者系南开大学周恩来政府管理学院副教授。本文原标题《难民之痛：难民危机中德国的领导力是否有效？》，现标题为编者所拟）

责任编辑：朱郑勇

本文由澎湃首发

© 上海欧洲学会，2018

《欧洲观察室·星火》(Étoile - SIES) 由上海欧洲学会 (www.sies-cn.org) 与澎湃新闻 (www.thepaper.cn) “外交学人”合作推出，每期围绕一个涉欧主题邀请从事欧洲研究的专家学者，进行及时、专业、深入、前瞻地分析探讨。《欧洲观察室·星火》的内容思想仅反映专家学者个人观点，不代表上海欧洲学会的立场。

地址：上海市威海路 233 号 803 室，200041

电话/传真：0086-21-6327-6919

网址：www.sies-cn.org

