

乌克兰难民危机与欧盟难民庇护政策的范式转变

吕 蕊

内容提要:俄乌冲突导致数百万乌克兰难民涌入欧盟,极大地考验着欧盟以《都柏林公约》为核心的难民庇护政策。欧盟处理乌克兰难民危机的方式与叙利亚难民危机迥然不同,展现出前所未有的团结与一致,呈现出范式的转变。安全导向取代经济导向是促使欧盟难民政策发生重大转变的动因。为此欧盟不惜通过激活《临时保护指令》、筹措资金、协调职能部门行动来救助难民。救助难民成为欧盟坚定支持乌克兰和同俄罗斯开展暗战的主要举措。欧盟处理乌克兰难民危机的方式为全球难民治理提供了可供效仿的模式,其过程管理经验及对安全和发展议题的关注将在未来难民问题的治理上继续发挥作用。欧盟的难民庇护政策转型或“范式转变”是欧盟团结应对难民危机的先例,但并非欧盟难民庇护的新常态,极有可能是难以复制的孤例。

关键词:乌克兰危机 《都柏林公约》 难民庇护 《临时保护指令》 欧盟

凭借发达的经济、相对完善的难民庇护制度和宽容的社会政策,欧盟成为周边亚非国家难民的庇护港。欧盟也一直以庇护难民的良好形象示人。但是 2015-2016 年的叙利亚难民危机直接导致欧盟内部的分裂,形成以德国、瑞典等庇护支持国为一派,以捷克、丹麦等庇护反对国为另一派的阵营对立,甚至出现了以捷克、丹麦等国为代表的“零难民国家”(Zero Refugee Country)。难民问题使欧洲一体化出现了一条不容忽视的断层线。叙利亚男童艾兰·库尔迪(Alan Kurdi)之死和土耳其以难民问题要挟欧盟严重损害了欧盟的形象和信誉。

尽管如此,当俄乌冲突导致 600 多万乌克兰难民以前所未有的速度和规模涌入欧盟时,它却表现出意想不到的团结与一致,欧盟对待乌克兰难民的政策甚至被欧盟官

员称为“范式转变”(Paradigm Shift)。^① 欧盟排斥叙利亚难民却能接纳数量更多、规模更大的乌克兰难民的原因令人深思。本文试图从欧盟难民庇护制度的演进和叙利亚难民危机入手,深入分析欧盟难民政策范式转变背后所蕴含的动因、特点,并对欧盟难民庇护政策的未来走向等做出研判。

一 欧盟难民庇护制度的演进与叙利亚难民危机

自欧共体/欧盟成立以来,人权保护一直是其核心目标。自由民主价值观是欧盟内部整合和对外交往的重要原则,从人权延伸出来的难民庇护由此成为其内外政策的重要议题。

(一) 欧盟难民庇护制度的演进

从历史上看,欧盟的难民庇护政策可以追溯到德、法、意、比、荷、卢六国签署《关于难民地位的日内瓦公约》(Convention Relating to the Status of Refugees, 1951年)和《难民地位纽约议定书》(Protocol Relating to the Status of Refugees, 1966年)。^②这六个国家加入《关于难民地位的日内瓦公约》的时间早于欧洲共同体的成立,也是该公约的创始会员国。

此后,欧盟经历7次扩大,成员国从6国增加到28国,^③所有成员国都自愿签署了《关于难民地位的日内瓦公约》及附加议定书。这也成为欧盟推行共同难民政策的基础。^④1989年12月,欧盟召开协调难民庇护政策的欧洲理事会会议,并通过相关决议。1990年6月,德、法、意等12个欧盟成员国签署《都柏林公约》(Dublin Convention),于1997年9月生效,并成为所有成员国必须遵守的公约。2003年和2013年,《都柏林公约》进行了两次迭代更新,先后被两个欧盟理事会条例(Council Regulation)取代。《都柏林公约》与两个欧盟理事会条例一起构成了都柏林难民庇护体系,在难民的身份认定、申请程序、难民居留、准入签证、遣返保护、签署国责任等方面做出了较为详尽和可操作的规定。都柏林体系作为一体化层面的难民庇护制度,为欧盟难民问

^① Bernd Riegert, "Ukraine-Russia War Forces EU Refugee Policy Reversal," *DW Europe*, March 5, 2022, <https://www.dw.com/en/ukraine-russia-war-forces-eu-refugee-policy-reversal/a-61028152>.

^② 比利时、荷兰、卢森堡三国于1951年7月签署公约、德国于1951年11月签署公约,而意大利和法国分别于1952年7月和1952年9月签署公约。

^③ 英国于2020年正式脱欧后,欧盟成员国只剩下27个。

^④ "1951 Refugee Convention Relating to the Status of Refugees," July 28, 1951, <https://www.unhcr.org/5d9ed32b4>.

题设立了统一的标准和规范,目标是使欧盟及成员国在难民问题上保持一致,解决国家庇护系统功能失调等问题。^①

此外,欧盟还出台一系列相关法律、法规、章程、指南和操作细则,在难民生物体识别、资格确认、接收方面完善都柏林体系。在法律层面上,欧盟颁布《庇护政策计划》(Policy Plan on Asylum, 2008年)、《紧急再安置机制计划》(Emergency Relocation Mechanism Scheme, 2015年)、《欧洲移民议程》(European Agenda on Migration, 2019年)和《新移民与庇护条约》(New Pact on Migration and Asylum, 2020年)等法律法规。^②在操作层面上,欧盟先后出台《临时保护指令》(Temporary Protection Directive, 2001/55/EC)、《欧盟庇护指征数据库规范》(EURODAC Regulations, 2003年)^③、《欧盟接收寻求庇护者指令》(Reception of Asylum Seekers Directive, 2003/9/EC)、《难民资格指令》(The Qualification Directive, 2011/95/EU)、《庇护程序指令》(Asylum Procedures Directive, 2013/32/EU)。

总之,欧盟通过都柏林难民庇护体系和相关法律法规,建立起共同庇护制度(Common European Asylum System, CEAS)。在欧盟的庇护制度中,欧盟理事会、欧盟委员会、欧盟外交与安全政策高级代表是难民政策的制定者,2022年成立的欧盟庇护局(European Union Agency for Asylum, EUAA)是难民政策的具体执行机构。^④

除了在内部建立共同庇护制度之外,欧盟还寻求同周边国家合作构建难民救助网络,以期从难民原籍国、迁徙路程等方面保护难民的基本人权和其他权益,为此先后签署《欧盟—土耳其难民协定》(EU-Turkey Deal, 2016年)以及《意大利—利比亚协定》(Italy-Libya Agreement, 2016年, 2020年),用以解决叙利亚和利比亚难民的安置、海上救助、权益保障等事宜。欧盟出台的“第三国伙伴关系框架”(Partnership Framework for Relations with Third Countries, 2016年),将难民合作置于外交政策和发展援助的核心,旨在重塑欧盟与难民原籍国、过境国的关系,加强同非洲、中东和亚洲国家在移民

^① “The Dublin III Regulation,” Cecilia Wikstrom, January 22, 2014, <http://ceciliawikstrom.eu/en/politik/migration-och-asyl/dublinforordningen/>.

^② “Common European Asylum System,” https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en.

^③ Eurodac是欧盟2003年开始采用的电子信息系统。该系统通过存储处理难民和非正规移民的指纹来协助管理欧洲庇护申请。欧盟的执法机构和欧洲刑警组织可在严格条件下访问该系统。参见“Eurodac,” <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Large-Scale-It-Systems/Eurodac>。

^④ 2021年6月,欧洲议会和欧盟理事会通过批准成立欧盟庇护局的协定,以替代欧盟庇护支持办公室。欧盟庇护局责成成员国按照高效、快捷、统一的程序处置难民。“New Pact on Migration and Asylum: Agreement Reached on the New European Union Agency for Asylum,” June 29, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3241.

和难民议题上的合作。^①为此,欧盟同非洲举行瓦莱塔峰会(Valetta Summit, 2015年),开启拉巴特进程(Rabat Process)和喀土穆进程(Khartoum Process),同北非、撒哈拉以南的非洲国家开展移(难)民合作。欧盟还启动欧盟—非洲信托基金(EU Trust Fund, 2015年),每年为非洲国家提供数百万欧元的难民专项援助。

对于中东、中亚和非洲难民而言,欧盟重视人权和国际道义,致力于难民的人权保护,拥有政治稳定、经济发达、社会宽容、福利完善等优势,因而是庇护移民的首选之地。但凡这些地区政局动荡或爆发战乱饥荒,都会引发一波又一波涌向欧盟的难民潮。欧盟的难民庇护政策使数百万遭受战乱和迫害的民众有了暂时容身之所,促进了国际人权保护,欧洲也成为世界上对难民相对友好的地区。

但是难民问题是柄双刃剑。容留难民固然提升了欧盟的外交声誉,但难民带来的问题也不容忽视。欧盟收容难民跟周边安全环境密切相关,周边安全环境越差,欧盟接收的难民越多。无论是南斯拉夫解体及其引发的系列战争还是阿富汗战争,无论是中东变局后的叙利亚内战还是2022年的乌克兰危机,在引发周边动荡的同时,也给欧盟带来数十万计的难民。截至2021年年底,在欧盟接收的难民中,来自亚洲、非洲和中东的难民位列前三名,分别为29%、29%和24%;按照国家计算,人数最多的难民分别来自叙利亚、阿富汗和伊拉克。2013年欧盟的难民申请人数为43万,到2014年达到62.7万,2015年更是高达130万。^②

不断涌入的国际难民给欧盟增加了额外的财政负担。根据经济合作与发展组织测算,2015年,欧盟安置难民涉及的难民接收、申请受理、提供食宿、教授当地语言等费用平均每位难民为8000—12000欧元,总额占欧盟GDP的0.1%—0.2%。^③几乎所有的欧盟国家都为难民提供紧急住房和医疗保健,难民儿童还在学校登记入学,不到一半的成员国为难民提供培训、工作和医保。这对欧盟国家的教育、工作、医疗等构成一定的压力。2016年,匈牙利、波兰、德国等国的民调显示,受访者认为难民涌入将导致

^① 欧盟伙伴框架计划的主要内容是:(1)自2016年起欧盟在未来5年拨付80亿欧元用于第三国的难民安置;(2)对外投资创造机会解决难民产生的根源;(3)增加财政支持推动原籍国和过境国的经济和社会发展,促进安全、法治和人权;(4)改善人民生活,消除移民流动的驱动因素。参见“Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration,” February 22, 2017, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/establishing-new-partnership-framework-third-countries-under-european-agenda-migration>。

^② Tekija Forfattare, “Fortress Europe: A Brief History of the European Migration and Asylum Policy,” The Helsinki University Paper, November 2016, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/169924/Fortress%20Europe%20%20a%20brief%20history%20of%20the%20European%20migration%20and%20asylum%20policy.pdf?sequence=2>。

^③ “OECD Migration Policy Debates,” November 8, 2015, <https://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf>。

恐怖主义的比率为76%、82%、43%，减少工作和福利的比例为71%、75%、26%，增加犯罪的比重为61%、31%、36%。^①

难民的不均衡分布和配额不公平加剧了欧盟成员国之间的裂痕。难民在流向和分布上主要集中于德国(34%)、瑞典(14%)、意大利(10%)、法国(10%)、英国(5%)、匈牙利(5%)、荷兰(4.2%)、比利时(3.9%)、奥地利(3.9%)和丹麦(2.4%) 10个国家。在难民配额上，欧盟设定的平均标准是每10万人口接收250名难民，但是匈牙利、瑞典、奥地利的接收人数分别达到1770人、1600人和1000人，挪威、芬兰和德国则分别达到590人、590人和540人，远远高于欧盟标准。^② 难民空间分布的不均衡意味着本该由欧盟各成员国共同分担的难民集中在上述少数几个国家，^③在客观上引发了这些国家政府和民众对难民和欧盟的不满。

综上所述，难民问题使欧盟处于两难境地：如果欧盟及成员国对难民敞开大门，必然增加欧盟的财政负担，相关的福利、教育和医疗等资源也将承受压力；如果对难民关闭大门，欧盟民主、人权的核心原则将受到挑战，长期建构的民主自由和难民保护者形象也将受到损害。

(二) 叙利亚难民危机对欧盟难民庇护制度的冲击

2011年的中东变局以及叙利亚内战导致数百万的叙利亚民众外逃沦为难民，约有132.5万叙利亚人在2015年涌入欧洲，引发欧盟历史上最大规模的难民潮，其规模远超1989年苏联解体和东欧剧变引发的难民潮(69.7万人)和1999年科索沃战争引发的难民潮(46.3万人)。2015年的难民人数占欧盟过去30年来接纳难民总数的十分之一。^④

不仅如此，由于土耳其容留约360万叙利亚难民，且有相当部分难民期望经土耳其取道希腊进入欧盟。为阻止在土难民大规模涌入欧盟，2016年1月，欧盟同土耳其签署《欧土难民协定》，土耳其接收所有过境难民的遣返；每有一名叙利亚难民从欧盟返回土耳其，欧盟就支付土耳其安置这名叙利亚难民的费用；欧盟向土耳其提供数十亿欧元援助，同时放宽对土耳其公民的签证并重启土耳其入盟谈判；欧盟与土耳其合

^① Richard Wike, Bruce Stokes and Katie Simmons, "Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs," Pew Research Center, July 11, 2016, <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

^② Philip Connor, "Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015," Pew Research Center, August 16, 2016, <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>.

^③ Tekja Forfattare, "Fortress Europe: A Brief History of the European Migration and Asylum Policy".

^④ Philip Connor, "Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015".

作在叙利亚建立安全区收容流离失所者,帮助难民从土耳其返回叙利亚。但土耳其并未按照《关于难民地位的日内瓦公约》的要求,为叙难民提供就业、教育和医疗上的便利,仅给数千难民颁发工作许可,这对土收容的难民而言是“杯水车薪”。尽管如此,《欧土难民协定》在一定程度上阻止了难民进入欧盟,进入欧盟的难民人数从2016年4-6月的15万减少到2019年的8000。

欧盟处理叙利亚难民的方式引起成员国民众的不满,主要集中在希腊(94%)、瑞典(88%)、意大利(77%)、西班牙(75%)、匈牙利(72%)和波兰(71%)等国。这些国家都是接受难民庇护申请较多的国家。例如,希腊是叙利亚难民进入欧盟的首个国家,仅2015年就有85万叙难民经希腊进入欧盟。^①

2015年的叙利亚难民危机对欧盟的冲击表现在四个方面:第一,难民危机造成欧盟集体协调难题,削弱其在难民管理上的领导力。欧盟以民事力量和规范性力量示人,对内寻求平等团结和协商,对外强调政策统一,“用一个声音发声”。但叙利亚难民危机暴露出欧盟领导力不足,难以平抑成员国对难民政策的不满,更难以应对数百万计的叙利亚难民入境问题。欧盟处理叙利亚难民危机的方式是问题导向型,难以保证成员国的边界安全和更公平地分担难民负担。欧盟及其成员国在确定难民总数、承担配额、补偿入境国家上各持己见、争论不休。波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、克罗地亚和丹麦于2015年宣布要成为“零难民国家”,不接收来自叙利亚等国的中东难民,^②这直接挑战了欧盟的权威。^③有学者认为,难民问题的解决从欧盟层面降格为国家层面,由欧盟主导回到成员国主导,表明欧盟的难民政策出现严重倒退。^④

第二,《都柏林公约》导致难民入境国、过境国和最终接收国三方的对立。该条例规定入境国承担难民登记容留的直接责任,而《申根协定》确保人员在欧盟内部自由流动的权利,这也意味着难民在完成登记手续、查验身份后可以自由流动。从流动取向上看,难民更倾向抵达欧盟边境国后辗转前往西欧、中欧和北欧富裕国家,这就加剧

^① Alfonso L. Montero and Dorothea Baltruks, “The Impact of the Refugee Crisis on Local Public Social Services in Europe,” European Social Network, November 2016, https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/Refugee_Briefing_paper_FINAL.pdf.

^② Zosia Wanat, “Three EU Countries Broke Law by Refusing to Take in Refugees, Says Court Lawyer,” POLITICO, October 31, 2019, <https://www.politico.eu/article/3-eu-countries-broke-law-by-refusing-to-take-in-refugees-says-court-lawyer/>.

^③ Zack Beauchamp, “Why Hungary Is So Awful to Refugees,” Vox, September 18, 2015, <https://www.vox.com/2015/9/18/9349081/syrian-refugees-hungary-viktor-orban>.

^④ Stefan Lehne, “How the Refugee Crisis Will Reshape the EU,” Carnegie Europe, February 4, 2016, <https://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650>.

了入境国、过境国和接收国之间的矛盾。首先,希腊、意大利、法国、匈牙利、保加利亚作为叙利亚难民的入境国,在身份认定、登记注册、生活及医疗救助上承受较大压力,期望通过加强边境管控等方式阻止难民入境,并想方设法让入境难民尽快出境。其次,过境国一方面期望难民永久滞留在入境国而不要进入本国,另一方面在输送难民时又受到接收国的阻力。最后,西欧的比荷卢联盟、北欧的瑞典、芬兰和中欧的奥地利、德国等国的经济水平、医疗社保、社会宽容吸引难民大量涌入,成为难民的最终接收国,但难民数量的不断增加激发了这些国家的排外意识。

第三,难民危机进一步加剧欧盟国家的右翼民粹主义的兴起。受经济迟滞、移民涌入等因素的影响,右翼民粹思潮和民粹政党在奥地利、德国、匈牙利等国大行其道。它们宣扬国家利益优先、民族自决独立、疑欧脱欧、种族主义等主张,而难民成为右翼民粹主义者和右翼政党主要的攻击对象。匈牙利总理欧尔班(Orbán Viktor)将中东难民称作“穆斯林入侵者”,是侵蚀本土社会与文化的毒药。^①这些国家的右翼民粹主义者公开抵制欧盟的难民理念和政策,其行为也具有种族歧视色彩,对其他欧盟国家造成极为恶劣的示范效应。

第四,难民议价使欧盟成为政治勒索的对象。2020年2月,土耳其总统埃尔多安宣布将开放土希边界,不再阻止叙利亚难民入境欧洲。^②土耳其政府多次威胁让叙利亚难民涌向欧盟,借此向欧盟索要经济援助,逼迫欧盟在库尔德和人权等问题上让步,将叙利亚难民“武器化”(Refugee Weaponization)。欧盟明知土耳其有意勒索,但忌惮难民带来的压力和分裂成员国的风险,每次都屈服于土耳其的压力,被迫采用经济补偿息事宁人。^③2020年3月,新冠肺炎疫情在欧洲大暴发前夕,欧盟机构三巨头米歇尔、冯德莱恩和博雷利还被迫前往土耳其商讨难民问题,这在一定程度上延误了欧盟的疫情防控。

综上所述,叙利亚难民问题在欧盟及其成员国引起广泛非议是各方因素共同作用的结果。在联盟层面上,欧盟缺乏整体性解决方案和统一可遵循的程序安排,进而造成成员国在难民接收、难民配额、入境国补偿上发生分歧。欧盟逐渐失去在难民问题

^① Harriet Agerholm, "Refugees Are Muslim Invaders, Not Running for Their Lives, Says Hungarian PM Viktor Orban," *The Independent*, January 9, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugees-muslim-invaders-hungary-viktor-orban-racism-islamophobia-eu-a8149251.html>.

^② "Turkey's Erdogan Weaponizing Refugees by Opening Borders with EU: Analysis," *Alarabiya News*, February 28, 2020, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2020/02/28/Turkey-will-not-stop-refugees-going-to-Europe-Official>.

^③ Seth J. Frantzman, "Turkey Weaponizes Refugees against Europe," *The Hill*, March 10, 2020, <https://thehill.com/opinion/international/486291-turkey-weaponizes-refugees-against-europe/>.

上的决策权威,欧盟共同难民庇护政策遭遇前所未有的阻力。在成员国层面上,成员国以难民危及本国经济、福利和社会为由,拒绝承担欧盟的难民配额和相应的费用分摊,这使得欧盟的难民政令难以在成员国层面推行。在欧洲社会层面,经济发展迟滞为右翼民粹主义的发展提供了温床,在国家利益优先的口号下,“疑欧脱欧”和种族主义大行其道。叙利亚难民涌入为右翼民粹主义提供良机,反对难民庇护成为右翼民粹的“政治正确”。匈牙利等由民粹主义政治家主政的国家公开抵制欧盟的难民政策。在欧洲民众层面,普通民众尤其关心外来的叙利亚难民是否抢夺自己的工作、教育机会和社会福利。这也使反叙利亚难民在成员国层面拥有广泛的认同和共识。叙利亚难民危机凸显了欧盟共同庇护体系的诸多缺陷,难民问题也成为分裂欧盟的断层线。

二 乌克兰危机与欧盟在难民问题上的内部协调

2021年12月,乌克兰政府军同乌东顿涅茨克和卢甘斯克的地方分离力量再度爆发冲突。俄罗斯谴责乌克兰政府军对当地俄罗斯民族进行种族屠杀。^①乌克兰则指责俄罗斯是乌东叛乱的幕后主使,图谋分裂乌克兰和发动对乌战争。^②

欧盟密切关注乌东冲突和由此引发的乌克兰危机,期望各方息事宁人,主要原因在于:第一,乌克兰危机将使欧盟促成的《明斯克协定》付之一炬。欧盟是俄乌冲突的斡旋者,2014年乌克兰危机爆发后,法国创立诺曼底模式(Normandy Format),与德国一起促成《明斯克议定书》(Minsk Protocol, 2014年)^③和《明斯克协定》(Minsk Agreement II, 2015年)^④的签署。两份协定的核心是降级停火、民族对话和地方选举等。

^① “Putin Compares Donbas War Zone to Genocide,” *BBC News*, December 10, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-59599066>.

^② Vladimir Isachenkov, “The Story Behind Ukraine’s Separatist Regions,” *AP News*, February 22, 2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-europe-russia-vladimir-putin-moscow-bcd0c04a2aa146e76b7e757f482f27bb>.

^③ 《明斯克议定书》的主要内容包括:(1)确保双边立即停火,并由欧安组织监督确认停火;(2)权力下放,包括采纳恢复顿涅茨克和卢甘斯克的地方自治临时秩序的相关法律,并确保尽早举行地方选举;(3)在乌克兰和俄罗斯边境建立安全区,确保欧安组织对俄乌边境进行永久监测和核查;(4)继续进行包容性的全国对话;(5)采取措施改善顿巴斯的人道主义状况;(6)从乌克兰境内撤出非法武装、战士、雇佣军和军事装备;(7)通过顿巴斯地区的经济复苏和重建计划等。参见“Minsk Protocol,” (in Russian), September 5, 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>.

^④ 《明斯克协定》的主要内容包括:(1)在乌克兰的顿涅茨克和卢甘斯克的特定地区立即全面停火,并于2015年2月15日严格执行。(2)双方将所有重型武器按照等距离原则撤离,乌克兰队在停火次日将重型武器撤离双方的实际接触线。欧安组织将利用卫星、定位系统等手段,监测核查停火制度和撤出重型武器的状况。(3)撤军后乌克兰将就地方选举同顿涅茨克和卢甘斯克进行对话等。(4)乌克兰承诺将在2015年年底进行宪法改革,核心是权力下放。(5)乌克兰将恢复对乌东边界的管控权,全面恢复社会和经济联系等。参见“Minsk Agreement on Ukraine Crisis: Text in Full,” *The Telegraph*, February 12, 2015, <https://www.telegraph.co.uk/news/world-news/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html>.

但 2021 年乌克兰危机重现,俄罗斯宣布废弃《明斯克协定》,法德和欧盟无论出于外交诉求还是安全需要都要再度出面斡旋。

第二,乌俄两国是欧盟的利益攸关国家,俄乌之间爆发冲突将对欧盟经济产生负面影响。乌克兰是欧盟谷物的重要供应国。尽管欧盟在食品、饲料和化肥上基本实现自给自足,但法国等成员国仍需从乌克兰进口玉米、小麦、菜籽油。欧盟有 27% 的石油、40% 的天然气和 46% 的煤炭从俄罗斯进口。^①俄乌冲突必然导致能源和粮食供应紧张,推高粮食和能源价格,加剧欧盟的通胀,增加生产和生活成本,甚至造成经济衰退。德国在建的北溪二号天然气管道项目也会受到波及。

第三,难民涌入和可能的难民“武器化”问题将剧烈冲击欧盟。近在欧陆的战争将给欧盟带来更大规模的难民,乌克兰难民的避难地首选会是波兰、罗马尼亚、保加利亚等欧洲国家。由于叙利亚难民危机给欧盟造成“前车之辙”,乌克兰难民问题使欧盟面临更多的不确定性。欧盟还担心俄罗斯将难民问题“武器化”,即将难民作为工具向欧盟施加压力。

第四,普京的战前演讲让中东欧国家“不寒而栗”,担心自己的国家会继乌克兰后再度沦为俄罗斯的势力范围。普京在 2022 年 2 月 21 日和 22 日先后就时局发表演讲,宣布将承认顿涅茨克和卢甘斯克为独立的共和国;提出乌克兰是俄罗斯的历史、文化和精神空间不可分割的一部分。普京的演讲在欧盟看来,意味着俄乌之间的冲突难以避免。^②中东欧国家的安全焦虑既来自历史也来自现实。地处欧洲大陆东西方交汇中间地带的中东欧成员国担忧自身安全再度受到俄罗斯的威胁。苏联解体和东欧剧变后,中东欧国家彻底摆脱苏联的掌控,但是 30 年的独立并未完全消除它们对俄罗斯的恐惧,乌东冲突和一触即发的俄乌战争正在预演它们所担忧的事态,与对俄罗斯的恐惧相伴的是难以治愈的创伤和并不遥远的记忆。^③

法国总统马克龙、德国新总理朔尔茨和欧盟外交与安全政策高级代表博雷利先后数次前往莫斯科同俄罗斯总统普京磋商,落实 2015 年的《明斯克协定》和诺曼底模式,但都以失败告终。

① 欧洲对俄罗斯天然气依赖较重。其中依赖度超过 80% 的国家包括捷克(100%)、拉脱维亚(100%)、匈牙利(95%)、斯洛伐克(85.4%)。另外,德国(65.2%)、波兰(54.9%)和罗马尼亚(44.5%)依赖度也较高。

② “No Other Option: Excerpts of Putin’s Speech Declaring War,” *Aljazeera News*, February 24, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/24/putins-speech-declaring-war-on-ukraine-translated-excerpts>.

③ Karolina Wigura and Jarosław Kuisz, “From Eastern Europe We Watch Ukraine in Fear, Its Fate Could Decide the Continent’s Future,” *The Guardian*, February 1, 2022, <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2022/feb/01/eastern-europe-ukraine-fear-russia-cold-war>.

2022年2月19日,欧盟委员会主席冯德莱恩在第58届慕尼黑安全会议上发表演讲,对俄罗斯发出严厉警告。她表示:第一,欧洲正面临冷战以来的至暗时期。俄罗斯军队大规模集结和预期发生的俄乌战争将破坏欧洲安全架构和国际体系。第二,俄国以保障安全为由要把战争强加给乌克兰,可预期的俄侵略战争将破坏整个欧洲的安全架构和赫尔辛基原则。欧盟对此不能容许。第三,俄罗斯的战争借口是塑造新时代国际秩序,但这一秩序是强权统治而非法治,是恐吓胁迫而非通过自决合作来实现。欧盟对此绝不认可。第四,一旦战争爆发,欧盟将全力应对。欧盟将对俄罗斯的金融、经济、能源实行强有力制裁,在能源上要寻求多元化和“去俄化”,和英美等国一道坚定支持乌克兰。^①冯德莱恩在俄乌冲突临近时发表的演讲具有两层政治深意:一是阐明立场,2022年不是1938年,欧盟不会像当年英法向希特勒绥靖出卖捷克斯洛伐克一样,向侵略者妥协出卖乌克兰;二是慕尼黑演讲是政治宣言,表明欧盟已经下定决心,为最坏情势做好准备,迎接欧盟有史以来最严酷的战争和最大的难民冲击。

尽管如此,欧盟的努力并没有扭转时局向最坏的情势发展。2022年2月22日,俄罗斯承认顿涅茨克和卢甘斯克独立,2月24日,俄罗斯对包括乌克兰首都基辅等多地发起大规模进攻,双方冲突正式爆发。对于随之涌入的乌克兰难民,欧盟从职能部门协调、顶层决策和制度更新三个层面进行应对。

(一) 职能部门的协调

欧盟解决难民问题相关的职能部门主要包括欧盟庇护局、欧盟边境与海岸警卫局(European Border and Coast Guard Agency, Frontex)和欧洲刑警组织(Europol)等,而欧盟内务与移民专员(European Commissioner for Home Affairs and Immigrants)和危机管理专员(European Commissioner for Crisis Management)是主要协调人,负责难民职能部门间的协调以及难民职能部门与决策部门之间的沟通协调。上述职能部门的主要职责是解决物资援助、难民快速通关入境和难民安置。

在物资援助上,欧盟主要通过民事保护机制(Civil Protection Mechanism, CPM)协调对乌克兰在医疗物资、应急物资和防疫物资方面的援助。在难民快速通关入境上,乌克兰难民呈现指数级别增长,对通关造成极大的压力,欧盟要尽快解决边境部门人手不足、关卡拥堵、突发状况等问题;在难民安置上,欧盟要系统解决乌难民滞留欧洲涉及的医疗、防疫、教育甚至短期工作等重要问题。这不仅需要数百亿欧元的财力支

^① Von Der Leyen, "Speech by President Von der Leyen at the Munich Security Conference 2022," February 19, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1221.

持,也需要特事特办,清除法律和程序上的障碍。

欧盟内务与移民事务专员和危机管理专员同难民相关的部门和机构进行紧急协调。2月22日,欧盟内务与移民事务专员约翰松(Ylva Johansson)访问波兰发表演讲时表示,欧盟将研究庇护局、边境与海岸警卫局和欧洲刑警组织共同处理乌克兰难民入境的能力和效率。^①这是欧盟主管官员首次就乌克兰难民庇护公开表态。

冲突爆发当天,欧盟危机管理专员莱纳尔契奇(Janez Lenarčič)发表推文声明,与乌克兰疆域相邻的欧盟国家将为乌克兰难民提供全天候的难民庇护和保护。^②欧盟庇护局表示,欧盟将为乌克兰难民的接收国在接收、登记和处理庇护申请方面提供支持,并将同欧盟委员会、其他欧盟机构和成员国合作,为波兰等难民接收国提供帮助。^③欧盟受理了来自乌克兰、摩尔多瓦和波斯匈三类民事保护请求,在类别界定上,将乌克兰划分为难民原籍国,将摩尔多瓦划分为非欧盟难民接收国,波兰、斯洛文尼亚和匈牙利则属于欧盟难民接收国。^④

此外,欧盟还建立了内部医疗转运机制,腾出1万张床位确保乌克兰的患病难民获得必要的紧急治疗和及时救治,确保与乌克兰接壤的欧盟国家不会发生卫生资源挤兑和崩溃。成员国可以通过这一机制请求转移患者,通过信息交换将有治疗需求的患者转移到同治疗能力相匹配的医院或收治机构。^⑤

在紧急物资保障方面,欧盟主要通过民事保护机制为乌克兰邻国及乌克兰难民提供紧急物资保障。乌克兰启动民事保护机制并上传所需物资信息,民事保护机制参与

^① “EU Ready and ‘Well Prepared’ to Host Ukrainian Refugees, Says Commissioner Ylva Johansson,” Euro News, February 22, 2022, <https://www.euronews.com/2022/02/22/eu-ready-and-well-prepared-to-host-ukrainian-refugees-says-commissioner-ylva-johansson>.

^② “Twitter of Janez Lenarčič,” Twitter, February 25, 2022, <https://twitter.com/janezlenaric/status/1497174504744886299>.

^③ “EU Asylum Agency Prepared to Support Reception of Asylum Seekers from Ukraine,” Schengenvisa, February 25, 2022, <https://www.schengenvisa.info.com/news/eu-asylum-agency-prepared-to-support-reception-of-asylum-seekers-from-ukraine/>.

^④ 欧盟针对以下三类民事请求给予不同的回应:(1)乌克兰的难民保护请求。保加利亚、捷克、爱沙尼亚、卢森堡、挪威和葡萄牙等国向乌克兰提供医疗救助包、药品、睡袋、发电机等。(2)摩尔多瓦的民事保护请求。克罗地亚、丹麦、希腊、芬兰、瑞典、法国、奥地利和荷兰向摩尔多瓦提供了救护车、帐篷、毯子和户外厨房等物品。(3)波兰、斯洛伐克、匈牙利的民事保护请求。波兰、斯洛伐克、匈牙利三国在乌克兰难民大量涌入后启动民事保护机制,希腊和德国向斯洛伐克运送帐篷、毯子和口罩,法国向波兰运送药品和其他医疗设备。“Ukraine: EU Coordinates More Emergency Assistance as Commissioner Lenarčič Visits Poland,” European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, March 2, 2022, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/ukraine-eu-coordinates-more-emergency-assistance-commissioner-lenaric-visits-poland-2022-03-02_en.

^⑤ “War Refugees from Ukraine: EU Sets up Mechanism for Intra-EU Medical Transfers,” *Insight EU Monitoring*, March 9, 2022, https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/war-refugees-from-ukraine-eu-sets-up-mechanism-for-intra-eu-medical-transfers?utm_source=ieu&utm_medium=web&utm_campaign=portal.

国根据库存和订货向欧盟汇报并尽快将物资运送到乌克兰。2022年2月15日,乌克兰通过民事保护机制向欧盟寻求援助。2月19日,欧盟宣布将通过民事保护机制向乌克兰提供首批紧急援助。这些援助分别来自斯洛伐克、罗马尼亚、法国、奥地利和爱尔兰,物资大多为医疗救护和防疫物品。危机管理专员莱纳尔契奇表示:“欧盟与乌克兰团结一致。一旦乌克兰提出援助要求,欧盟将夜以继日地予以帮助。”^①

为更好地协调紧急物资的调配,欧盟还要求紧急反应协调中心(Emergency Response Coordination Centre, ERCC)先后在波兰、斯洛伐克和罗马尼亚设立联络处,^②并让上述三国通过后勤民防中心和民事保护机制下属的欧盟紧急救助(rescEU)为难民提供呼吸机、输液泵、监护仪、CT机、制氧机、面罩、防护衣等紧急医疗援助。

(二)决策层面的顶层安排

俄乌冲突造成数以百万计的乌克兰难民逃往欧盟。乌克兰难民问题成为继叙利亚难民危机后欧盟面临的又一挑战。由于乌克兰难民在时间紧迫性和数量上都史无前例,无法进行常规性操作和一般性应对。因此,职能部门亟须向其主管机构和欧盟决策机构寻求帮助,获得政策指导和授权,而这需要部长会议甚至更高级别的决策才能解决。欧盟除了表达坚定支持乌克兰的诚意,妥善处置乌克兰难民之外,还要消除成员国在难民问题上的分歧,统一协调欧盟各职能部门的合作。外交和司法等决策部门也要对乌克兰难民涉及的各种问题进行总体部署。

普京承认顿涅斯克和卢甘斯克独立的当天,欧盟召开外长非正式特别会议,强烈谴责俄罗斯承认独立的行为,认为这严重侵犯了乌克兰主权,撕毁了《明斯克协议》,并表示将团结一致帮助乌克兰。德国声明将暂停德俄间的北溪二号天然气项目。^③2月24日,欧洲理事会也召开特别会议谴责俄罗斯,重申支持乌克兰,并通过新一轮对俄罗斯的严厉制裁。^④同日,法、德、意参加的七国集团会议也强烈谴责俄罗斯的行为,

^① “Ukraine: EU Delivers Emergency Civil Protection Assistance,” February 9, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1222.

^② “EU Adopts New Set of Measures to Respond to Russia’s Military Aggression against Ukraine,” February 28, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>.

^③ “Coordination on the Russia Crisis,” February 22, 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/abstimmung-russlandkrise/2513024>.

^④ 特别会议的主要议题包括:(1)在2022年2月23日通过的一揽子制裁基础上,欧盟将对俄罗斯采取进一步限制性制裁措施以惩戒其侵略行为。新制裁将针对俄金融、能源等部门,限制对俄两用商品出口、冻结战争责任人在欧盟的银行账户和资产等。(2)理事会将尽快通过欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表准备的提案。(3)理事会呼吁成员国推进备灾准备,并提请欧盟委员会出台包括能源、难民入境在内的应急措施。参见“Special Meeting of the European Council,” February 24, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/02/24/>.

表示将协同推出对俄罗斯的制裁措施。

2月27日,危机管理专员莱纳尔契奇在欧盟外交部长紧急视频会议上汇报对乌克兰及其难民援助和危机管理的最新情况。他表示,从战争爆发的第4天起,有数十万乌克兰民众以难民身份入境欧盟,规模还在成倍增加。波兰、匈牙利等国面临的难民压力激增,需要欧盟提供援助。^①欧盟外交与安全政策高级代表博雷利表示,欧盟要迅速采取行动救助乌克兰难民并支持难民接收国,目前已有18个成员国正在通过民事保护机制向乌克兰输送人道主义物资。欧盟将密切关注乌克兰难民的入境人数和相关接收工作。^②

除外交部门外,司法和内务部门也在为修改难民法律和接纳难民做出协调。2月27日,27国内政部长、欧盟内务专员约翰松和危机管理专员莱纳尔契奇召开欧盟司法和内务委员会(Justice and Home Affairs Council, JHA)会议,讨论乌克兰难民问题。会议主要有四项内容:(1)向乌克兰提供人道主义支持。乌克兰在2月15日通过民事保护机制向欧盟求援,欧盟将在民事保护机制内向乌提供医疗保健、医疗用品以及住宿等基本支持。(2)讨论激活《临时保护指令》。(3)加强边界管理应对混合威胁。为应对乌克兰难民危机带来的安全、难民、财政和可能的混合型安全威胁,欧盟决定启动政治危机综合反应机制(Integrated Political Crisis Response, ICPR),以统一管理边界和调配资源。欧盟边界与海岸警卫局和欧洲刑警组织予以后备支持。^③(4)欧盟成员国就强制团结(compulsory solidarity)达成一致,成员国愿共同努力为乌克兰提供人道主义援助并接纳难民。强制团结意味着欧盟同成员国之间达成重要共识,在欧盟和成员国两个层面对乌克兰进行救助。法国内政部长达尔马宁(G erald Darmanin)会后表示:“欧盟全面声援乌克兰及其民众。面对俄罗斯侵略,欧盟及其成员国将向乌克兰继续提供政治、财政、人道主义和后勤支持。”^④

^① “Urgent Assistance to Ukraine: High Representative Josep Borrell Convenes Extraordinary Meeting of EU Foreign Ministers,” European External Action Service, February 27, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/urgent-assistance-ukraine-high-representative-josep-borrell-convenes-extraordinary-meeting-eu_en.

^② “Informal Videoconference of Foreign Affairs Ministers: Remarks by High Representative/Vice President Josep Borrell at the Press Conference,” European External Action Service, February 27, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-videoconference-foreign-affairs-ministers-remarks-high-representativevice-president_en.

^③ “Extraordinary Justice and Home Affairs Council,” February 27, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/>.

^④ Ibid.

(三) 制度层面的更新

难民安置是欧盟难民接收中最重要的一环,也关乎对乌难民政策的成败。如果紧急物资援助或难民通关属于短期性行动,那么难民安置则是长期性问题。加上叙利亚难民问题带来的分裂阴影,欧盟对乌难民安置要从制度上寻求突破,期望激活《临时保护指令》以解决乌克兰难民安置问题。

2022 年 2 月 27 日,欧盟召开的司法和内务委员会会议就曾讨论过激活《临时保护指令》的问题。会议代表建议激活该指令,将乌难民合法滞留时间从 90 天延长到 365 天,但因存在不同意见而被搁置。欧盟内务与移民专员约翰松会后表示:“欧盟是时候启动《临时保护指令》了,这将保障乌克兰难民在 90 天基础上停留更长时间。但一些国家在会议上质疑启动《临时保护指令》的时机,因此我们宁愿再等一等而推迟表决。”^①真正激活《临时保护指令》,从制度上为难民安置寻找出路是在俄乌冲突爆发之后。

表 1 欧盟在难民问题上的内部协调

	部门机构	措施	功能	保护机制
职能部门 协调	欧盟庇护局 边境与海岸警卫局 欧洲刑警组织	紧急物资提供 难民快速通关 难民紧急安置	救助难民	民事保护机制
决策顶层 设计	欧盟外长会议	制裁俄罗斯 军援乌克兰 帮助乌难民		
	欧盟司法部长会议	难民快速通关 讨论《临时保护指令》	难民中长期保护	
制度 更新	欧盟委员会主席 欧盟外长会议	激活《临时保护指令》	难民中长期保护	

注:表由作者自制。

^① Julia Dahm, “EU Ministers Seek Solutions as Ukraine Humanitarian Crisis Looms,” Euractiv, February 28, 2022, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-ministers-seek-solutions-as-ukraine-humanitarian-crisis-looms/>.

三 乌克兰难民危机与欧盟难民政策的“范式转变”

俄乌冲突爆发后,乌克兰入境欧盟的难民人数呈指数增长的态势。2022年3月10日,难民数量达到243万人,超过叙利亚难民入境欧盟的总数。3月18日,乌克兰难民总数达到332.2万人。截至8月2日,欧洲国家记录在案的乌克兰难民总数达到630万人。其中波兰(125.7万)、德国(91.5万)、捷克(40.5万)是吸纳乌克兰难民最多的国家。^① 这些难民在欧盟的通关入境、食宿、防疫救助上基本得到较为稳妥的安排。欧盟委员会主席冯德莱恩表示:“欧盟欢迎所有逃离俄罗斯轰炸的乌克兰民众,欧盟将为乌克兰难民提供必要保护,帮助他们寻找安全之路。”^②

乌克兰难民规模大、成分杂,入境具有突发性、井喷型、时间短、任务急等特点,这给欧盟财政和疏散安置工作造成巨大的压力。欧盟主要从难民快速通关、通过《临时保护指令》、筹措资金三个方面来疏通堵点,为难民安置提供便利。

(一)保障难民快速通关和入境后的临时安置

2022年3月2日,欧盟发布《乌克兰外部边境检查操作指南》(Operational Guidelines for Checks at the External Borders to Ukraine),以简化程序提高难民的入境效率,缓解每天数十万难民通关入境压力。^③ 欧盟还同乌克兰达成协议,乌克兰民众可以持有生物识别的护照在电子入境点快速通关入境。欧盟根据《边境管理和签证指南》(Border Management and Visa Instrument)帮助成员国进行难民身份识别、首次入境登记、医疗服务登记。欧盟还增派专业人士和额外人力支持成员国办理难民入境手续,例如向罗马尼亚部署162名难民安置人员,派遣2600多名边境与海岸警卫局人员部署在欧乌边境。欧盟庇护局协同130多名专家进行难民筛选、登记、信息提供和庇护处理。^④ 欧洲刑警组织随时待命以应对必要的安全威胁。

^① “Ukraine Refugee Situation,” <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

^② “EU Commission Proposes Temporary Residence Rights for Ukraine Refugees,” March 2, 2022, <https://finance.yahoo.com/news/1-eu-commission-proposes-temporary-084936370.html>.

^③ Zosia Wanat, “EU to Simplify Admission of Ukrainian Refugees,” The Federal Ministry of the Interior and Community, March 1, 2022, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2022/02/eu-ukrainian-refugees.html>.

^④ “EU Ukraine Response: EU Steps Up with Temporary Protection, Border Management Guidelines, Humanitarian Aid, and Support to Member States,” European Council on Refugee and Exile, March 11, 2022, <https://ecre.org/eu-ukraine-response-eu-steps-up-temporary-protection-border-management-guidelines-humanitarian-aid-and-support-to-member-states/>.

难民入境后,欧盟成员国通过政府、职能部门、非政府组织、宗教组织和志愿者组成救助网络来安置难民。^①以波兰为例,波兰中央政府的职责是确保边境安全,安排边境工作,并组织从边境到波兰其他地方的交通运输;波兰内政部为难民加快注册程序,为难民提供过境快速通道,动员边防警察、军队、警察和消防员保障难民的人身安全。^②来自世界卫生组织、波兰和乌克兰等地的医生为难民提供必要的医疗救治。波兰耶稣基督后期圣徒教会(The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints)等宗教组织,以及国际救援委员会(International Rescue Committee)波兰分会、波兰国际援助中心(Polish Centre for International Aid, PCPM)等非政府组织为乌克兰难民提供必要的救助。^③志愿者负责在入境处为难民分发食物衣物、提供免费交通指引等应急服务。总之,在波兰不同部门、机构的人员的协调配合下,乌克兰难民能够在波兰第一时间得以入境、疏导和安置。

(二)激活《临时保护指令》,为入境难民进行中长期安排

2022年2月27日,欧盟司法和内务委员会暂时搁置了与难民安置直接相关的《临时保护指令》的激活。3月2日,冯德莱恩提议将支持乌克兰难民列为优先事项,并向司法和内务委员会提议重启《临时保护指令》。3月3日,欧盟司法和内务委员会应其提议举行会议。在这次会议上,部长们一致同意重启《临时保护指令》,为乌克兰难民提供为期12个月的难民保护,在难民保护期结束后可再申请12-24个月的合法滞留;推动成员国接收乌克兰难民并承担责任。会议还提议召开申根委员会会议,改革申根评估和监督机制,以保证乌克兰难民在申根区自由流动。^④

《临时保护指令》将容许因俄乌冲突离境的乌克兰难民短暂居住在欧盟,欧盟将为所有寻求难民庇护和保护乌克兰民众及家人提供至少12个月的临时保护,并在食宿、医疗、就业、求学、社保上提供相关的便利;成年难民也将被允许在欧盟申请工作许可、接受工作培训或利用既有工作经验成为欧盟的半雇佣员工;未满18岁的未成年

^① Monika Sieradzka, "Poland's Open-Door Policy Helps Ukrainian Refugees Build New Lives," *DW News*, March 20, 2022, <https://www.dw.com/en/polands-open-door-policy-helps-ukrainian-refugees-build-new-lives/a-61192590>.

^② Zosia Wanat, "Poland's Generous Welcome of Ukrainian Refugees Shows Signs of Strain," *POLITICO*, March 11, 2022, <https://www.politico.eu/article/poland-dunkirk-moment-refugee-ukraine-war/>.

^③ Kyle Dunphy, "No Politics Here: The Many Faiths in Poland Responding to the Refugee Crisis," *The Deseret News*, May 10, 2022, <https://www.deseret.com/faith/2022/5/9/23034309/latter-day-saints-mormon-lds-muslims-catholics-faith-help-ukraine-refugees-in-poland-medyka>.

^④ "Justice and Home Affairs Council, 3-4 March 2022," March 4, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>.

难民将获准在欧盟入学,没有家长陪伴的婴幼儿可以得到在欧亲属、寄养家庭和欧盟官方收容机构的监护;一些欧盟国家还为乌克兰难民提供 12-24 个月不等的免费铁路和公交服务。^①

欧盟通过的《临时保护指令》对乌克兰难民具有重大意义。至此,欧盟在解决乌克兰难民身份问题上走完最后的法律和制度层面的程序。这意味着 600 多万乌克兰难民能够以准公民身份在欧盟滞留 1-3 年,并在入托、入学、培训、医疗、就业、社保等方面享受欧盟的国民待遇,这是欧盟史无前例的做法。欧盟难民与流放理事会主任凯瑟琳·伍拉德(Catherine Woollard)表示:“欧盟对乌克兰难民的救助必须继续,欧盟为此不惜一切代价,避免让 2015-2016 年叙利亚难民危机重演。”^②

为落实保护指令,欧盟于 3 月 21 日专门发布《临时保护指令操作指南》,规定成员国登记难民以保障他们立即获得欧盟基本权利的程序。为交流难民信息并协调安置工作,欧盟还专门设立团结平台(Solidarity Platform),协调欧盟边境与海岸警卫局、欧盟庇护机构、欧洲刑警组织等职能部门支持难民入境。平台处理的问题包括居住许可、福利保障、医疗、教育和工作许可等,目标是以和谐、有组织和可预测方式接收难民,并为他们提供迅速、适宜和协调的临时保护。^③

(三)资金支持及比例分摊

安置难民是欧盟的道义问题,更是经济问题,需要专门拨出巨额款项用于乌克兰的难民救助。欧盟的难民救助资金主要来源于:(1)凝聚基金(Cohesion Funds)。欧盟成员国可以使用 2014-2024 年度“欧洲难民凝聚行动”(Cohesion Action for Refugees in Europe, CARE)剩余的 70 亿欧元资金,为乌难民紧急提供临时住宿、食物、毛毯、衣物、心理咨询、医疗和教育等。^④(2)新冠疫情复苏基金(凝聚力与欧洲领土恢复援助, 2022 Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, REACT-EU)。随着新冠肺炎疫情的缓解,欧盟可将 100 亿欧元的防疫剩余资金为乌克兰难民提供住房、

^① Aline Barros, “European Union Grants Temporary Protection to Ukrainians,” VOA News, March 15, 2022, <https://www.voanews.com/a/european-union-grants-temporary-protection-to-ukrainians-/6486080.html>.

^② Bernd Riegert, “Ukraine-Russia War Forces EU Refugee Policy Reversal”.

^③ “Communication between the Committee and the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and Committees of the Regions,” March 8, 2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_107_1_en_act_part1_v4.pdf.

^④ 凝聚基金主要来自欧洲社会基金(the European Social Fund)和欧洲最贫困人口援助基金(Fund for European Aid for the Most Deprived, FEAD)的资金。参见“Ukraine: €17 Billion of EU Funds to Help Refugees,” April 4, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/>.

教育、健康、就业等救助,其中34亿欧元可用于预备资金(pre-financing)款项。^①(3)欧盟内政基金(Home Affairs Fund)和欧盟庇护、移民和融合基金(AMIF)。欧盟理事会通过内政基金(2014-2020年度)和庇护、移民和融合基金(2021-2027年度)修正案,为乌克兰难民提供有效的难民接待设施。欧盟还将2014-2020年内政基金的实施期延长1年,这将释放4.2亿欧元的额外资金额度。^②(4)欧洲结构投资基金(European Structural and Investment Funds, ESIF)。欧盟通过决议授权成员国将2014-2020年度预算的剩余款项用于难民的食物、衣服、住房、就业和教育的支出。

除了预算内资金,欧盟还推出“支持乌克兰”全球募捐行动(Stand Up for Ukraine: Global Fund-Raising Campaign),向社会广泛募集资金。2022年4月9日,欧盟委员会主席冯德莱恩、加拿大总理特鲁多、波兰总统杜达在华沙联合主持支持乌克兰的募捐活动,乌克兰总统泽连斯基也通过视频连线方式参加募捐会议并表示感谢。全球知名公司、机构、名人参与捐款共计91亿多欧元。在此次募捐活动中,欧洲复兴开发银行(EBRD)宣布额外增加10亿欧元贷款,用于支付乌克兰难民安置的费用。这也让此次募集的金额达到101亿欧元。^③

在资金分配上,成员国向欧盟难民前线国家提供的35亿欧元预融资中,波兰获得5.62亿欧元,罗马尼亚和匈牙利分别获得4.5亿和3亿欧元,捷克和斯洛伐克则各自得到2.84亿和2.09亿欧元的支持。^④尽管这些资金不足于补偿波兰等国所有难民安置费用,但体现了欧盟在难民问题上对成员国的资金支持及其全力以赴的决心。

时隔六年,乌克兰难民入境的顺畅和受到的礼遇是以往历次难民潮不可比拟的,欧盟对待乌克兰难民的立场和态度与对待叙利亚难民形成鲜明的对照。叙利亚难民危机曾警示欧盟,救助难民和实现人道主义梦想需要量力而行,欧盟不能因帮助难民拖累自己,更不能因为难民问题而导致欧盟分崩离析。而欧盟在乌克兰难民问题上的表现大相径庭。欧盟内务与移民专员约翰松将此立场改变称作“范式转变”。^⑤

① “Ukraine: €3.4 Billion REACT-EU Pre-Financing to Member States Welcoming Refugees Fleeing Ukraine,” European Commission, March 23, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1961.

② “Ukraine: €17 Billion of EU Funds to Help Refugees”.

③ “Stand Up for Ukraine Event Raises More than Ten Billion Euros,” Euronews, April 11, 2022, <https://www.euronews.com/2022/04/09/stand-up-for-ukraine-event-raises-more-than-ten-billion-euros>.

④ Agnes Szucs, “EU Countries Ask for More Funds to Host Ukrainian Refugees,” Anadolu Agency, May 3, 2022, <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-countries-ask-for-more-funds-to-host-ukrainian-refugees/2578566>.

⑤ Bernd Riegert, “Ukraine-Russia War Forces EU Refugee Policy Reversal”.

表 2 欧盟在叙利亚和乌克兰难民危机上的表现对比

	叙利亚	乌克兰
总体态度	排斥	接纳
欧盟—成员国关系	分裂对抗	团结一致
成员国之间关系	指责推诿	相互配合协作
出台的协定法律	《欧土难民协定》+难民援助网络	《临时保护指令》
法律初衷	限制/往外推	支持/往里请

注:表由作者自制。

欧盟在乌克兰难民问题上的范式转变具有四个特点:第一,在政策导向上,从经济导向型转变为安全导向型。叙利亚难民危机时期,欧盟及其成员国关注的是难民份额的分摊、难民带来的财政负担等经济问题。而在乌克兰难民危机中,欧盟及其成员国的立场转向了对自身安全的关注,这是欧盟难民政策发生范式性转变的根本动因。从经济导向转向安全导向直接促使欧盟难民政策发生重大的范式转变。

第二,在政策性质上,从保守转变为进取。乌克兰难民危机之前,受制于经济负担和欧盟分裂的风险,欧盟在难民政策上日趋保守。尽管欧盟在难民庇护上不断完善立法和外交政策,但这些措施以规则、程序和制度之名将难民拒绝在欧盟之外。从叙利亚难民危机可以看出,欧盟被迫在人道主义、接收能力、凝聚力三者之间寻求脆弱平衡。但在乌克兰难民问题上,欧盟却一反常态,彻底突破在难民问题上的保守立场。尽管乌克兰难民危机在规模、突发性、广泛性和复杂性上远超叙利亚难民危机,欧盟非但没有退缩分裂,反而更加团结一致。从欧盟到成员国,从社会到民众都投入乌克兰难民救援之中,以人道主义精神救助乌克兰难民,并为解决难民问题修改法律、筹措资金。

第三,在救助模式上,从一般意义的人道主义救助转变为战时危机管理。此次危机是欧盟继叙利亚难民危机之后又一次重大考验,需要欧盟决策层和成员国之间统一筹划达成共识,在极短时间内快速启动危机反应机制,有效解决防疫、食宿、教育等棘手问题。在具体操作上,欧盟一是通过举行欧盟理事会、欧盟委员会、司法民事部门等各层会议达成共识;二是授意难民庇护机构、边境与海岸警卫局、欧洲刑警组织等职能

部门以及慈善、宗教和非政府组织启动难民应急处理机制;三是积极筹款为难民安置埋单,为难民安置国家和具体安置部门提供财政支持。在难民危机管理上,欧盟、成员国政府与社会形成决策与执行的协调一致、相互配合。

第四,在管理方式上,从自下而上转变为自上而下。在叙利亚难民危机中,欧盟基本采取自下而上的方式,采用以问题为导向的危机管理模式。尽管欧盟试图在叙利亚危机上寻求领导权,但却遭到成员国的抵制,成员国在叙利亚难民问题上立场分裂,难以达成共识。而乌克兰难民危机的管理方式却呈现新的特点,以欧盟委员会、欧盟理事会、外交与安全政策高级代表的引领协调为主,以欧盟同成员国的磋商沟通为辅,寻求在认知和解决方法上达成共识,最终将欧盟共同决议落实到成员国的具体工作上。欧盟在事前规划、事中协调、事后完善中统一领导,纵向上在欧盟—成员国和欧盟一直属职能部门之间,横向上在成员国之间和职能部门之间进行协调配合,凸显了其在乌克兰难民危机中的号召力和领导力。

概而言之,欧盟在政策导向、政策性质、救助模式和管理方式上,都表现出与叙利亚难民危机处理上完全不同的特点,这也是欧盟对乌克兰难民政策被称为“范式转变”的原因所在。

四 欧盟难民政策“范式转变”的动因

无论是欧盟还是成员国,在对待叙利亚和乌克兰难民问题上的表现都大相径庭,因此,有必要探讨促使欧盟在乌克兰难民问题上发生“范式转变”的内在动因。

(一)经济驱动向安全驱动的转向是“范式转变”的根本动因

欧盟难民政策发生范式性转变的动因在于,欧盟及其成员国的立场从关注经济负担和难民配额转向自身安全。这种从经济驱动转向安全驱动的做法,直接导致欧盟难民政策范式的重大转变。

在叙利亚难民危机中,欧盟个别国家对穆斯林表现出近乎病态的种族主义和种族歧视,这种“伊斯兰恐惧症”(Islam-phobia)在欧盟右翼和民粹主义的推动下,发展为反移民、反难民的思潮。叙利亚难民危机也暴露出欧盟领导不力、资源匮乏、外交软弱等缺陷,促使欧盟内部政治极化,凸显难民抵达国、过境国和接收国之间的政治裂痕,甚至出现敌视难民的“零难民国家”。利益高于道义是欧盟不能妥善解决叙难民危机的症结所在。欧盟成员国并非不看重国际道义和人道主义规范,但一些成员国不愿为

人道主义埋单,不愿承担与难民救助相关的经济费用,不愿让以穆斯林为主的叙利亚难民侵蚀本国以基督教文明为主体的社会,稀释自己的教育资源和福利。^①

但在乌克兰难民问题上,欧盟却一反常态表现出空前的一致和团结。这种团结一致在俄乌冲突爆发前即已形成,仿佛叙利亚难民阴影和欧盟的极化分歧从未存在。究其根本,“俄罗斯恐惧症”(Russian-phobia)是欧盟及成员国在难民问题上转向的重要原因。乌克兰危机对欧盟特别是波兰、捷克、爱沙尼亚等前苏东国家和瑞典、芬兰等俄罗斯邻国造成冲击,使其深信安全对国家至关重要。没有安全,本国的民主自由以及与此相关的政治经济和社会制度将不复存在。俄乌冲突的爆发更在相当程度上进一步强化了它们的恐惧和可能的战争预期。

“俄罗斯恐惧症”促使欧盟站在支持乌克兰的最前沿,为了乌克兰的安全更为了自身的安全,在难民容留、经济制裁、武器援助上团结一致,支持乌克兰成为阻止俄罗斯进一步扩张的防波堤。时任英国首相特拉斯的就职演讲道出了欧洲国家的心声:欧洲只有在外部实现了安全,国内才能获得真正的安全。^②安全是自由、民主、福利的前提。失去了安全,自由民主和社会福利将荡然无存。欧盟帮助乌克兰就是帮助自己。只有乌克兰获得安全,欧盟才会安全。但安全需要成本,承受与难民伴生的经济损失是欧盟保障安全必须付出的代价。容留难民是欧盟支持乌克兰的组成部分,并成为同国家安全紧密相关的重要议题。正因如此,安全至上团结了欧洲、消除了分歧,并迅速扭转了欧盟解决难民问题的立场。

与安全密切相关并促使欧盟成员国团结一致的另一原因是欧盟认为,这是“为和平而战”。欧盟委员会副主席兼欧盟外交与安全政策高级代表博雷利曾表示,欧盟的诞生源于欧洲期望获得和平与繁荣,欧盟在本质上也是消除战争的和平项目。欧盟希望继续为和平而战,期望维护欧洲的和平,同时做好准备捍卫和平。^③

(二)战争前线—后方的定位促使欧盟转变难民立场

由于在战争之初就选择同乌克兰站在一起,欧盟也成为乌克兰对俄罗斯总体战争的“伙伴”。或者说,欧盟同乌克兰一道在两个阵线上与俄罗斯作战:一是乌克兰在国

^① Anne-Marie Jeannet, Tobias Heidland and Martin Ruhs, “What Asylum and Refugee Policies Do Europeans Want? Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment,” *European Union Politics*, Vol.22, No.3, 2021, pp.353-376.

^② Pippa Crerar, “Liz Truss Vows to ‘Ride out the Storm’ in First Speech as PM,” *The Guardian*, September 6, 2022, <https://www.theguardian.com/politics/2022/sep/06/liz-truss-vows-to-ride-out-the-storm-in-first-speech-as-pm>.

^③ “Informal Videconference of Foreign Affairs Ministers; Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Press Conference”.

内同俄罗斯进行的地面战争;二是欧盟借助乌克兰同俄罗斯进行的代理人战争。欧盟通过武器援助、资金支持甚至雇佣兵参战等方式深度卷入同俄罗斯的暗战。两场战争尽管表面分隔但联系密切,乌克兰与欧盟双方更像是台前与幕后或前线与后方并肩战斗的关系。任何一方在自己的阵线上溃败,都将对另一方的战争产生极为深刻的负面影响,使欧乌对俄罗斯的总体战争功败垂成。

乌克兰同俄罗斯作战对欧盟的重要意义在于,乌克兰不仅在保家卫国,为自己作战,而且是为欧盟而战,充当庇护欧盟安全的防波堤。欧盟担心,一旦乌克兰这条防线溃败,俄罗斯极有可能将战争触角伸向波罗的海三国以及波兰、罗马尼亚等欧盟国家。因此,欧盟同乌克兰成为联系紧密的后方与前线。除了不直接派兵参战之外,欧盟向乌克兰源源不断地提供前线作战不可或缺的武器、资金、情报和后勤补给。而安置乌克兰难民也成为欧盟在后方的义务和责任,一方面为乌克兰解除后顾之忧,另一方面帮助乌克兰前线作战的战士安顿好他们的家属还具有战争优抚的作用。

与后勤直接相关的是难民问题还涉及欧盟各个成员国的接受度。尽管俄罗斯和乌克兰是交战方,但欧盟是27国组成的集团,如果成员国在难民和援助乌克兰上存在分歧,因为财政和社会压力对乌克兰难民处置不当,或因难民问题相互攻击推诿,那么乌克兰难民问题将被“武器化”,成为欧盟的破坏性因素。因此,乌克兰难民处置是具有战略和战争意义的重大问题,同俄乌冲突的成败一样与欧盟的安全密切相关。

大半年以来,欧盟经受住了难民危机的考验。难民问题非但未成为俄罗斯逼迫欧盟妥协的压力,反而是欧盟团结和欧乌团结的纽带。俄乌冲突爆发后,欧盟在谴责俄罗斯侵略的同时,积极协调快速行动,迅速出台解决乌克兰难民的应急方案,妥善解决了难民涌入衍生的各种问题。欧盟在乌难民问题上赢得了对俄暗战的暂时胜利,强有力地支持了乌克兰的对俄战争。这对备受英国脱欧和新冠疫情困扰的欧盟具有重要意义。

(三) 政治—社会层面的态度转变逆转欧盟对难民的立场

在叙利亚难民危机中,欧盟与成员国、成员国之间、民众与政府之间都存在巨大的分歧。由于各方在难民配额、费用分担等方面的分歧难以弥合,欧盟自上而下未能形成统一的立场。特别是极右翼人士和党派极端拒斥难民,加之经济社会出现的问题,2018年之后,排斥难民的立场在欧盟占据上风。但在乌克兰难民危机中,欧盟国家政界和民众的立场态度转变是革命性和全方位的,俄乌冲突似乎一夜之间就扭转了欧盟对乌克兰难民的态度,帮助乌克兰难民甚至成为右翼政客和民众的“政治正确”。例

如,法国极右翼政党“国民联盟”领导人玛丽娜·勒庞(Marine Le Pen)表示,乌克兰是欧洲国家,法国出于地区团结理所当然地欢迎欧洲战争难民。法国极右翼总统候选人埃里克·泽穆尔(Eric Zemmour)声称,乌克兰更接近基督教欧洲,同阿拉伯或穆斯林存在明显差异。^①意大利极右翼政党北方联盟(Lega Nord, Northern League)领袖马泰奥·萨尔维尼(Matteo Salvini)和匈牙利总理兼青民盟(FIDESZ)主席欧尔班也先后表示将为乌克兰难民提供便利。

欧盟民众在战争性质、攸关欧洲安全、如何应对战争三大问题上的认知高度一致。有62%的受访者希望帮助乌克兰,90%的波兰受访者期望帮助乌克兰难民。尽管受访民众对难民潮、能源供应、经济衰退心存顾虑,但愿意承担风险的受访者人数(42%—46%)明显高于不愿承担风险的人数(35%—39%)。对欧俄冲突的恐惧是民众态度转变的根本原因。欧洲民众认为,“俄罗斯入侵乌克兰”不仅是对邻国乌克兰的攻击,也是对欧洲安全秩序的冲击。^②政治和社会层面的态度转变营造了对乌克兰难民宽容的氛围,并由此成为欧盟转变对难民立场的民意基础。民意的变化也推动了欧盟—成员国层面、国内政治—社会层面对乌克兰难民的态度转变,继而改变了欧盟对乌克兰难民的立场。欧盟对乌克兰难民政策由此展现出与叙利亚难民政策截然不同的图景。

五 乌克兰难民危机的发展及其对欧盟难民庇护政策的未来影响

欧盟处理乌克兰难民危机的方式与叙利亚难民危机迥然不同,展现出前所未有的团结与一致,在相当程度上体现了范式的转变。安全导向取代经济导向是促使欧盟难民政策发生重大转变的动因。当前俄乌之间的冲突仍在持续,乌克兰难民危机也将在多个层面影响欧盟难民庇护政策的发展。

(一) 时间因素与乌克兰难民危机的发展

当前俄乌冲突已经持续九个多月。尽管难民潮的高峰已过,欧盟对乌克兰的难民安置仍在有条不紊地进行。但乌克兰难民问题的完全解决取决于俄乌危机的结束。

^① Clea Caulcutt, “Marine Le Pen Flip-Flops on Attending Zelenskyy’s Speech to French Parliament,” POLITICO, March 21, 2022, <https://www.politico.eu/article/marine-le-pen-snub-zelenskyy-speech-france-parliament/>.

^② Ivan Krastev and Mark Leonard, “The Crisis of European Security: What Europeans Think about the War in Ukraine,” The European Council on Foreign Relations, February 9, 2022, <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-european-security-what-europeans-think-about-the-war-in-ukraine/>.

当前欧盟通过制裁^①、军援^②和难民容留三位一体的政策深度卷入俄乌冲突。由于各方对胜利势在必得,战争陷入前所未有的胶着状态,俄乌双方都在同时间赛跑。

冲突局势对欧盟应对难民危机的影响巨大。最直接的表现是欧盟为难民筹集的紧急资金是否告罄。能源禁运和能源价格高企导致欧盟陷入经济滞胀的困境,这将直接影响到欧盟对乌克兰难民的资金政策。为此,欧盟从开源和节流两方面入手:首先是寻求募集更多资金,鉴于欧盟已经把可获取的资金额度基本用完,寻找特别基金、发行特别国债和争取更多社会募捐将是欧盟的首要选择;其次是以罚没俄罗斯富豪资产冲抵难民费用;再次是鼓励乌克兰难民回国。随着乌东和乌南战事朝着有利于乌克兰的方向发展,有260万乌克兰难民重返家园。^③欧盟极有可能鼓励更多乌克兰难民回国,缓解给欧盟带来的经济压力。

(二)难民危机对欧盟产生的深刻影响

无论从何种意义上看,乌克兰难民危机都是欧盟发展历程中的重大事件。欧盟在难民危机中的表现不仅展示出内政外交的延续性,也揭示了未来发展的新动向。

欧盟内政外交的延续性主要表现在两个方面:一是欧洲安全是欧盟最重要的关切。乌克兰难民危机是俄乌冲突的衍生品,更是冷战后俄罗斯和欧盟战略博弈和矛盾激化的产物。冷战后,华约集团崩溃、苏联和南斯拉夫分裂,导致俄欧之间出现一批中间国家,争夺这些国家成为俄欧两方的安全要务。欧盟开始以经济整合开启扩张之路,并将12个前苏东国家纳入欧盟,成员从冷战时的12个迅速扩充到28个。经济脆弱的俄罗斯更多以武力作为实现战略目标的重要手段。它或许难以阻止北约和欧盟的扩大,但可以通过“敲打”格鲁吉亚、阿塞拜疆、乌克兰警告欧盟和北约。而俄乌危机的爆发将俄欧博弈引向新的方向,并为欧盟吸纳乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚等国入盟提供了契机。

二是紧急事务凸显了欧盟的制度韧性。由于扩大产生的边际效益不断降低,近些

^① 当前欧盟已经对俄罗斯实行了七轮制裁,其中最具有冲击力的是能源禁运。截至2022年6月份,欧盟已经对75%的俄罗斯能源出口实行禁运,欧盟计划将禁运比例在2022年年底提高到90%以上。从长期看,欧盟的能源禁运将限制俄罗斯的战争能力,不排除欧盟美联手使用长臂管辖限制第三国同俄罗斯的能源交易。届时,冲击俄罗斯卢布计价的能源汇率政策将难以为继。

^② 当前欧盟和英美一起向乌克兰提供数百亿美元的军事援助。军事装备包括反坦克导弹、无人机、远程火箭炮等武器系统。欧盟成员国还根据俄乌战况不断调整对乌军援的类型和数量。

^③ 世界卫生组织的数据显示,2022年2月至8月,从乌克兰入境欧盟的难民人数是1000多万,而同期有400万从欧盟返回乌克兰。其原因包括难民在乌克兰拥有家产、在欧洲难以获得卫生资源等。参见“Despite Ongoing War and Lack of Access to Care, Many Refugees Return to Ukraine,” World Health Organization, August 6, 2022, <https://www.who.int/europe/news/item/16-08-2022-despite-ongoing-war-and-lack-of-access-to-care--many-refugees-return-to-ukraine>。

年来欧盟面临前所未有的挑战。2008-2009年债务危机和2020年英国脱欧更使欧盟及其一体化模式备受质疑。尽管如此,我们也应当看到,紧急事态会激发欧盟的制度韧性和成员国的凝聚力,2020年新冠肺炎疫情和2022年乌克兰难民危机就是典型例证。具体到乌克兰难民危机,鉴于事态的紧迫性,欧盟将职能部门的一般性协调提升到欧盟顶层的政策协调。提升协调级别有助于成员国开诚布公地探讨问题并最终做出团结一致的决议和政策。此外,乌克兰难民危机的突发性和规模性对欧盟协调的紧迫性提出了更高的要求,迫使欧盟在极短时间内完成令各成员国信服且具有操作性的政策指导。由于难民安置对俄乌冲突和欧俄暗战具有重大意义,欧盟承受了巨大的经济压力安置乌克兰难民。在紧急状态下,欧盟机制运行经受住了考验,这凸显出欧盟制度的韧性、成员国的团结和凝聚力。

(三) 全球难民治理与欧盟的救助经验

难民问题是全球治理中最棘手、最难解决的长期问题,应对中东、中亚、非洲和中美洲国家的难民潮始终是美欧等国和国际社会的主要难题。当前难民治理的症结在于:一是从难民潮问题的来源看,国际政治经济和社会发展的不平衡造成的贫富分化,以及国内阶层对立和国家对立导致的冲突与战争,是难民产生的根源;而交通工具和资讯的可获取性使全球流动的难民潮成为可能。二是从难民潮问题的解决看,国际社会长期存在着资金资源投入不足、保护意愿不强、参与方推诿掣肘等严重问题。三是从难民潮的过程管理看,难民在流动中普遍存在基本人权不受尊重、种族歧视、难民中转国与接收国的管理粗放和层层设障等问题。这使得难民的境遇雪上加霜,也制约着全球人权保护总体水平的提高。

此次乌克兰难民问题是国际难民问题治理的里程碑,欧盟的难民庇护政策使世界看到其对国际难民基本权益的尊重,很大程度上弥补了联合国难民署等国际机构在协调能力和资源上存在的严重缺陷。可以设想,如果没有欧盟的及时救护,600多万乌克兰难民对欧盟和世界的冲击将不堪设想。欧盟在极短时间内对数以百万计的难民施以援手是国际难民救助事业的创举,也极大提升了国际社会对难民问题治理的重视与信心。

欧盟在乌克兰难民问题上的突出表现证明,以国家行为体和区域组织为代表的行为体能够并将在未来难民治理上发挥巨大作用。不仅如此,欧盟有关难民问题上的安全和发展议程的努力同样值得关注。在安全议题上,欧盟长期致力于冲突解决与和平建设,比如缓解俄乌紧张局势的《明斯克协定》就是通过和平斡旋的方式达成的,也避

免了战争以及由此引发的难民外流等人道主义灾难。在发展议题上,欧盟长期致力于解决难民产生的根源问题。它通过瓦莱塔峰会、拉巴特进程、喀土穆进程等,同北非、撒哈拉以南的非洲国家开展难民与非法移民合作,通过启动欧盟—非洲信托基金等方式,帮助非洲国家解决难民安置、难民回流以及重新融入当地社会等重要问题。在乌克兰难民的过程管理上,欧盟及其成员国的通力合作在很大程度上保护了乌克兰难民的权益。

(四) 欧盟难民庇护政策的未来走势

俄乌冲突已经历经半年有余,并逐渐呈现出俄守乌攻的态势。在可预见的未来,欧盟的难民庇护政策可能出现如下趋势:第一,欧盟将难民遣返同乌克兰重建相联系。一方面,随着战争降级和俄乌冲突的逐渐解决,难民回国将成为欧盟乌克兰难民安置政策的重要内容。欧盟有可能将乌克兰难民遣返同乌克兰重建相关联,以实现标本兼治,从根本上解决难民容易遣返难的问题。而另一方面,乌克兰更有可能在国家重建的同时在难民回归问题上配合欧盟,收获欧盟、乌克兰和难民三方满意的结局。

第二,欧盟需要对难民问题中的“紧急事态”进行制度化、法律化的限定。无论是巨额的难民救助资金,还是启动《临时保护指令》,欧盟在乌克兰难民问题上积极求变和打破陈规,体现了在决策和行动上的灵活性。但这种灵活性更多表现为“特事特办”,即以俄乌冲突为背景的临时受命和民主集中决策。因此,这一阶段出台的法令和决策并非欧盟处置重大事件的基本原则和常规操作。欧盟需要为特别决策建立未来可供遵循的规范,在法律上对紧急突发事态及其相关的处置程序、集中决策加以限定,以防止职权滥用破坏民主决策。

第三,欧盟需要处理对难民的差别化对待问题。尽管欧盟对乌克兰难民的救助极有可能是孤例,但难民庇护政策的统一仍是乌克兰难民危机后欧盟亟待解决的问题。部分欧盟民众和右翼政党将其对乌克兰难民的立场变化归结为救助对象的变化,即乌克兰是基督教文明国家。这背后隐含的是对叙利亚等阿拉伯国家和穆斯林难民的歧视。事实上,欧盟人权组织曾强烈批评欧盟个别成员国民众和政党在乌克兰和叙利亚难民问题上表现出的态度和立场差异是双重标准。^①难民问题本质上是人权问题,欧盟难民庇护政策的基石是对难民的无差别对待,是对难民基本人权的尊重和保障。无论难民来自乌克兰还是叙利亚,无论其信仰基督教还是伊斯兰教,都应无差别接纳,不

^① “Europe Criticized over Double Standards’ on Migrants,” Info Migrants, May 17, 2022, <https://www.infomigrants.net/en/post/40569/europe-criticized-over-double-standards-on-migrants>.

能将宗教和民族作为评判标准和立场依据。否则,这种违反人权的做法,将损害欧盟人权保护和人道主义的初衷。

结 语

相对叙利亚难民危机而言,欧盟在处理乌克兰难民危机时呈现出“范式转变”。一方面,欧盟在乌克兰难民问题上打破了多项惯例,比如向交战国乌克兰提供武器,以战争干预和变相参战方式寻求乌克兰难民问题的根本解决等;另一方面,欧盟展现出高度的团结和行动的一致性,不惜激活《临时保护指令》给予乌克兰难民最大程度的庇护。总体来看,安全考量是欧盟难民庇护政策发生范式转变的根本原因。欧盟难民救助和对乌军援等政策的初衷就是防止俄罗斯越过乌克兰对欧盟构成更严重的安全威胁。欧盟处理乌克兰难民危机的方式为全球难民治理提供了可供效仿的模式,其过程管理经验及对安全和发展议题的关注将在未来难民问题的治理上继续发挥作用。

尽管如此,我们也应看到,乌克兰难民救助是欧盟深感俄罗斯对自身安全构成严重威胁的情况下做出的反应,是欧盟及成员国在经济和安全上做出的选择和妥协。正是对俄罗斯威胁的认知,使乌克兰难民救助成为特事特办的典例。一旦俄罗斯威胁得以消除,欧盟的难民庇护政策极有可能恢复到危机前的常态。因此,欧盟在乌克兰难民危机中表现出的新范式并非欧盟难民庇护政策的新常态,极有可能是难以复制的孤例。欧盟能否将处理乌克兰难民危机的政策固定并延续下来仍有待观察。

(作者简介:吕蕊,同济大学政治与国际关系学院副教授;责任编辑:宋晓敏)