

欧洲民意对欧盟移民与庇护政策的影响

——基于欧洲移民危机的分析

关 欣 房乐宪

【内容提要】在有关欧洲移民问题的研究中，存在着忽视和重视民意对欧盟移民与庇护政策影响的两种倾向。2015年以来欧盟应对移民危机的政策表明，民意对其影响不容忽视。欧洲移民危机发生后，欧盟民众对移民问题越来越重视，对移民群体的威胁认知程度也不断上升。欧盟民众对移民问题的态度，既对塑造欧盟成员国的移民政策偏好发挥了重要作用，同时也是其政策制定的重要参考标准。理解民意对欧盟移民与庇护政策的影响，对于把握两者的关系和认识欧洲一体化态势，都具有十分重要的意义。

【关键词】欧洲移民危机 欧洲民意 欧盟移民与庇护政策 欧洲一体化

【作者简介】关欣，中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院博士研究生；房乐宪，中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院教授，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6201(2020)06-0091-14

欧盟移民与庇护政策 (European Migration and Asylum Policy) 的共同体化, 是欧洲一体化发展的重要成果之一。简言之, 欧盟的移民与庇护政策是欧盟处理包括难民庇护在内的与移民相关问题所采用的政策工具, 旨在打击非法移民和犯罪、拯救生命和保护欧盟外部边境安全。^[1] 具体而言, 欧盟的移民和庇护政策包含合法移民管理、非法移民遣送、外部边境管理、难民庇护管理、国际移民合作、申根和欧盟内部边境管理 6 个方面。2015 年和 2016 年, 分别有超过 100 万来自叙利亚等国的难民和移民向欧盟提交了庇护申请, 欧洲“移民危机”由此爆发。^[2] 2015 年移民危机发生后, 欧盟移民和庇护政策框架下用于处理庇护问题的“都柏林体系” (Dublin System) 出现了事实上的崩溃, 欧盟也因此亟需对其移民和庇护体系进行改革。^[3]

移民危机发生后, 欧盟内部的一个突出特点就是民众对移民问题的关注度不断上升, 该问题也一度成为欧盟民众最关心的政治议题。^[4] 欧盟民众对待移民的态度, 经历了从同情和包容转向反感和排斥的复杂过程。^[5] 鉴于民意在欧洲一体化进程中的作用不断提升, 本文主要分析民意在欧盟移民与庇护政策设计中的影响和作用。

[1] European Commission, “EU Migration and Asylum,” Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/info/topics/migration-and-asylum_en.

[2] 欧盟最初将 2015 年夏季之后由于大量难民和移民到来所引发的危机称为“难民危机” (Refugee Crisis), 此后, 随着危机的持续发酵, 欧盟逐渐采用了“移民危机” (Migration Crisis) 的说法。此外, 也有学者使用过“边境危机” (Border Crisis) 等提法。本文采用“移民危机”的说法, 指代 2015 年后欧洲面临的由外来难民和移民问题引发的总体危机。

[3] European Parliament, “Reform of the Dublin System,” Brussels: European Union, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf.

[4] “欧洲晴雨表”统计数据显示, 从 2015 年开始, 移民问题一直是欧盟民众最关心的议题。数据来源: European Commission, “Eurobarometer Interactive, Public Opinion—What Do You Think are the Two Most Important Issues Facing the EU at the Moment?” Brussels: European Union, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2255>.

[5] “European Union Events of 2018,” Human Rights Watch, Aug. 12, 2018, <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/european-union>.

一、争论的两种倾向

在有关民意对欧盟移民与庇护政策影响的研究中，主要存在两种争论倾向。一派以美国学者加里·弗里曼 (Gary Freeman) 为代表，他认为民意不会对西欧国家的移民政策产生重要影响。弗里曼称，尽管一些西欧国家的民众对外来移民群体持排斥态度，但这并不影响他们所在国家的政府采取自由的、而不是限制性的移民政策。^[1] 不仅如此，弗里曼还乐观地认为，西欧国家的移民管理能力仍在增长而不是消退。^[2] 在有关欧洲一体化框架下的移民政策研究中，那种认为民意对欧盟移民政策的影响有限的类似观点也得到了体现。欧盟“申根区”的建立和内部边境的取消，使得移民问题发展成为欧盟国家需要共同应对的挑战。“欧洲共同庇护体系” (Common European Asylum System) 的建立，标志着欧盟移民与庇护政策的共同体化取得了重要进展。^[3] 但是，民意在欧盟移民与庇护政策一体化过程中的事实性缺失，一定程度上深化了那种所谓民意无法影响欧盟移民与庇护政策的观点。甚至有学者指出，受相关政治和制度等因素影响，欧盟民众无法影响有关移民问题的政府间谈判，他们也因此不能够对欧盟移民与庇护政策发挥重要影响。^[4]

另一派学者则认为，民意是影响欧盟移民与庇护政策的重要因素。在全球化背景下，移民输入国的民众和移民群体之间冲突的加剧，以及欧洲国家移民政策日益严格的趋势，使得忽视民意重要性的观点受到了挑战。

[1] Gary Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States," *International Migration Review*, Vol. 29, 1995, pp.881-908.

[2] Gary Freeman, "Can Liberal States Control Unwanted Migration?" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.534, 1994, pp.17-30.

[3] European Commission, "Tampere Kick-start to the EU's Policy for Justice and Home Affairs," Brussels: European Union, http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf.

[4] Javier Arregui and Mathew J. Creighton, "Public Opinion and the Shaping of Immigration Policy in the European Council of Ministers," *Journal of Common Market Studies*, Vol.56, 2018, pp.1323-1344.

例如，有学者指出，不同时期民众对于移民问题的关切程度，是决定英国政府在移民问题上拥有多大自主性以及采取何种移民政策的重要因素。^[1]有关研究表明，民意也可以通过公投等直接的民主方式对欧洲一体化的发展方向产生影响。^[2]在相关研究分析中，有学者提出欧盟民众对于移民政策的知情度较高，并对移民问题的态度具有理性和稳定性的特点。因此，民意在欧洲移民政策制定过程中的作用不容忽视。^[3]

本文认为，移民危机发生后，欧盟民众对移民群体的排斥以及欧盟日趋收紧的移民与庇护政策，表明重视民意对欧盟移民与庇护政策影响的观点更具说服力。在既有研究中，针对民意影响欧盟移民与庇护政策具体路径的研究相对欠缺。鉴于此，本文将尝试提出民意影响欧盟移民与庇护政策的两种方式，并以移民危机后的欧盟的移民与庇护政策为例，对民意影响其政策方式的有效性进行思考。

二、民意影响的主要方式

虽然民意在欧洲一体化以及移民问题上的重要性越来越受到重视，但学界就民意影响欧盟移民与庇护政策的主要方式尚未予以足够认识。本文认为，民意主要通过两种方式影响欧盟移民与庇护政策：一是通过影响成员国在移民问题上的政策偏好进而影响欧盟移民与庇护政策的间接方式，二是作为参照标准影响欧盟移民与庇护政策制定方向的直接方式。其中，间接影响方式可以借助“政策响应理论”（Policy Response Theory）以及国内偏好影响国际合作的理论来理解，而直接影响方式则更具欧洲特色，需

[1] Robert Ford et al, "Public Opinion, Responsiveness and Constraint: Britain's Three Immigration Policy Regimes," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.41, 2015, pp.1391-1411.

[2] Sara B. Hobolt, "Public Opinion and Integration," in Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill eds., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp.716-722.

[3] Gallya Lahav, "Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does it Matter?" *Comparative Political Studies*, Vol.37, 2004, pp.1151-1183.

要在欧洲一体化的独特框架下进行理解（见图1）。

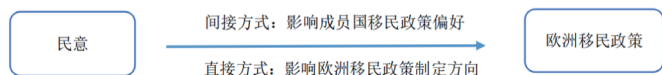


图1 民意影响欧盟移民与庇护政策路径示意图

来源：作者自制

具体而言，民意影响欧盟移民与庇护政策的间接方式，是欧盟成员国政府对本国民众偏好的“响应”以及国内政治影响国际合作双重作用的结果。一方面，支持“政策响应理论”的学者提出，选举政体中的政党为了赢得更多选票，往往会采取符合民众偏好的政策倾向。此外，由于对民意的“响应性”（Responsiveness）被认为是衡量西欧国家政府的重要标准，这些国家的政府也因此存在顺应民众对移民问题偏好的倾向。^[1]另一方面，有关国内政治影响国际合作的研究，为理解民意影响欧盟层面的移民政策合作拓宽了思路。1988年，罗伯特·普特南（Robert Putnam）提出的国内政治与国际政治的双层博弈模型，为理解两者之间的互动提供了新思路。^[2]美国学者海伦·米尔纳（Helen Milner）则详细论证了不同国家的国内偏好是如何影响这些国家之间的合作谈判的。米尔纳提出，“国际合作是国内政治的延续”，并讨论了不同国家内部的政治行为体之间的利益和信息等差别如何影响国家间谈判。^[3]在有关欧洲一体化的研究中，自由政府间主义理论（Liberal Intergovernmentalism）同样强调欧盟成员国的偏好对于欧洲一体化合作的重要意义。^[4]上述理论分析表明，国内政治是影响国际合作的重要因素。但是，

[1] Javier Arregui and Mathew J. Creighton, “Public Opinion and the Shaping of Immigration Policy in the European Council of Ministers,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.56, 2018, 1323-1344.

[2] Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games,” *International Organization*, Vol.42, 1988, pp.427-460.

[3] [美] 海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，曲博译，上海世纪出版社2010年版，第8页。

[4] Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics,” *International Organization*, Vol.51, 1997, pp.513-553.

这些理论探讨大都存在强调政治精英利益集团作用而忽视普通民众作用等不足。2005年法国和荷兰两国通过全民公投否决“欧洲宪法条约草案”等事件表明^[2]，欧盟成员国民众对欧洲一体化事务的意见越来越重要。因此，本文认为欧盟成员国响应本国民众移民政策偏好的倾向，使得民意能够对欧盟移民与庇护政策产生间接影响。

相比而言，民意影响欧盟移民与庇护政策的直接方式，需要在欧洲一体化框架下相关政策制定的特殊性背景下理解。米尔纳认为，欧盟成员国之间的谈判与其他国际合作一样，无必要对其进行单独讨论。^[3]但是，这一看法忽视了欧洲一体化的特殊背景以及欧盟超国家机构与普通民众间的互动。随着欧洲一体化的深入，民众对欧盟事务的态度经历了从“宽容性共识”（Permissive Consensus）向“制约性分歧”（Constraining Dissensus）的转变。^[4]在此背景下，为改善欧盟内部的“民主赤字”不足并提升自身的合法性，欧盟委员会越来越重视和响应普通民众对欧盟事务的态度。一些研究表明，民意可以对欧盟层面的立法产生影响，这也印证了欧盟响应民意的倾向。^[5]不仅如此，移民问题在欧洲社会的高度政治化，使得民意越来越成为欧盟移民政策制定的重要参考因素。因此，本文认为民意可以作为欧盟移民与庇护政策制定的参考标准，对其产生直接影响。对民意影响欧盟移民与庇护政策的两种方式的考察，既有助于更加全面地理解移民危机发生后欧盟的移民与庇护政策，同时也有助于把握民意在当前欧洲一体化进程中的深刻作用。

[2] European Parliament, “Briefing-Referendums on EU issues,” Brussels: European Union, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI\(2016\)582041_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI(2016)582041_EN.pdf).

[3] [美] 海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，曲博译，上海世纪出版社2010年版，第27页。

[4] Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus,” *British Journal of Political Science*, Vol.39, 2009, pp.1-23.

[5] Dimiter Toshkov, “Public Opinion and Policy Output in the European Union: a Lost Relationship,” *European Union Politics*, Vol.12, 2011, pp.169-191.

三、欧盟民众的态度及特点

移民危机发生后，移民问题迅速发展成为欧盟民众最关心的政治议题之一。无论是在经济发达的德国和法国，还是在经济相对落后的匈牙利等国家，移民问题都是人们最普遍关心的议题。有关报道也占据了欧盟内部新闻的大量版面。就整体而言，移民危机发生后，欧盟民众对移民问题的态度主要表现出以下特点。

第一，欧盟民众对移民问题高度重视。从 2014 年开始，移民问题迅速发展成为欧盟民众最为关心的欧洲议题，特别是在移民危机爆发的 2015 年夏季，重视移民问题的民众数量达到了顶峰，接近 60% 的民众认为移民问题是欧盟面对的最重要议题。此后虽然这个比例有所下降，但其仍然是欧盟民众最为关心的欧洲议题。从整体上看，欧盟民众对移民问题重视程度的提升，与进入欧盟的难民和移民数量的变化相符合。^[1]

第二，欧盟民众对移民群体的威胁认知显著提升。欧盟民众对外来移民的威胁认知，主要体现在担心经济威胁、恐怖主义威胁和犯罪率上升等方面。根据美国皮尤研究中心 2016 年春季“全球态度调查”（Spring 2016 Global Attitudes Survey）公布的相关统计数据，在多个欧盟成员国内，都有相当多的欧盟民众将移民视作威胁。^[2]从某种意义上讲，这种倾向凸显出在如何对待移民问题上欧盟内部社会分歧的激化。

欧盟民众对移民的威胁认知，来源于他们认为移民群体会减少自身的工作机会，并加重本国的经济负担和财政压力。自 2008 年欧洲债务危机发

[1] 欧盟移民和申请庇护难民数量请参阅：Eurostat-Immigration, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00176&language=en&toolbox=type>; Eurostat-Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00191&language=en&toolbox=type>.

[2] “Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs,” Pew Research Center, July 11, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

生以来，欧洲经济增长乏力，并存在生产力发展缓慢和收入分配不公平等问题。^[1]全球化背景下生产要素的流动，也使得一些欧盟公民成为全球化过程中的“出局者”。^[2]在此背景下，大批移民的到来，大大加重了欧盟民众的经济焦虑。尤其是在欧盟经济发展相对落后的成员国内，比如匈牙利、波兰和希腊等国，绝大多数民众将移民视作经济威胁。

欧盟民众对移民的恐怖主义威胁认知，来源于他们认为移民与恐怖主义威胁具有较大相关性。实际上，回顾近年来几次重要事件的节点，不难发现这种担忧并非空穴来风。2015年1月7日发生的法国《查理周刊》遭恐怖袭击事件，凸显欧盟社会潜在的恐怖主义威胁。^[3]当年12月31日发生的德国科隆大规模性侵案，更是大大激发了欧盟民众对移民会带来更多恐怖主义威胁的担心。^[4]美国皮尤研究中心2016年发布的《全球态度调查》数据显示，许多欧盟成员国内的民众都认为进入本国的难民会导致该国恐怖主义威胁增加。在接受调查的10个欧盟成员国中，至少有8个国家的半数以上的民众认为，移民危机将会增大本国发生恐怖事件的可能性。^[5]许多欧盟民众还认为移民群体将造成本国犯罪率上升。这些倾向与欧盟民众对难民和移民群体包容程度下降的趋势呈现一致。国际移民组织(International Organization for Migration)的数据也显示，在全世界范围内，欧盟民众对于

[1] European Commission, “Annual Growth Survey 2019: For a Stronger Europe in the Face of Global Uncertainty”, Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-annual-growth-survey_en_1.pdf.

[2] 梁雪村:《全球化张力下的激进政治:资本,国家与人的内在冲突》,载《外交评论(外交学院学报)》2019年第6期,第91-120页。

[3] “Terrorists Strike Charlie Hebdo Newspaper in Paris, Leaving 12 Dead,” New York Times, January 1, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/01/08/world/europe/charlie-hebdo-paris-shooting.html>.

[4] “How Cologne Sexual Assaults ‘Changed German Mood Completely’”, “The Local, December 5, 2016, <https://www.thelocal.de/20161215/year-after-cologne-sex-assaults-germany-frets-over-integration>.

[5] “Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs,” Pew Research Center, July 11, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

移民的态度最为消极,其中超过半数的人(52%)希望减少本国移民的数量。^[1]

第三,欧盟民众对移民的态度分化日益凸显。受经济状况、教育水平、性别、居住地和政治倾向等因素影响,不同阶层的欧盟民众对移民问题的态度存在较大差异。^[2]例如,收入较低且生活水平相对落后的民众往往认为难民和移民的到来会抢占当地的工作机会,对自己的生活水平造成威胁,因此对移民群体的态度更为消极。^[3]年龄也是影响民众对移民态度的重要因素。就整体而言,欧盟民众中较为年长者对移民的态度更为消极,而较为年轻者对移民态度相对包容。此外,所在国家的移民传统也影响欧盟民众对待移民的态度。二战后接收了大量战争难民和移民的德国,在移民危机发生之初就对难民表达了同情和欢迎,也是接收难民数量最多的国家。但是,一些缺乏庇护传统的欧盟成员国,如匈牙利和波兰等则十分排斥难民和移民的进入。欧盟民众对移民问题的态度分裂得日益严重,使得该问题的解决更加困难,并有可能造成他们对欧盟的相关政策甚至欧洲一体化立场的分裂,这对维护当前欧盟的内部团结形成了挑战。

四、相关影响

欧盟民众对移民问题的高度关注和对其威胁的认知上升等态势,是欧盟及其成员国在制定移民政策时必须考虑的因素。从移民危机发生后的欧盟的相关政策可见,民意影响欧盟移民与庇护政策的两种方式都在一定程度上得到体现。

[1] “How the World Views Migration?” International Organization for Migration, https://publications.iom.int/system/files/how_the_world_gallup.pdf.

[2] “Public Attitudes on Migration: Rethinking How People Perceive Migration,” International Centre for Migration Policy Development, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/62348/MPC_OPAM_Public_attitudes_on_migration_study.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[3] Rafaela Dancygier and Michael Donnelly, “Sectoral Economies, Economic Contexts, and Attitudes toward Immigration,” *The Journal of Politics*, Vol.75, 2012, pp.17-35.

（一）民意对欧盟成员国移民政策偏好的塑造：以移民“配额制”分配方案纷争为例

民意对欧盟移民与庇护政策的间接影响，主要体现在通过塑造欧盟成员国移民政策偏好方面。2015年移民危机发生以来，一些欧盟成员国民众对于难民和移民问题的态度在很大程度上影响着其所在国政府的移民问题立场。为了维持和获得更多的选票和支持率，欧盟许多成员国的政府在移民问题上表现出了明显的响应民众态度的倾向。他们采取的排斥移民的做法对欧盟移民政策的实施效果产生了持续的消极影响。^[1]最具代表性的案例，是一些欧盟成员国民众对移民排斥所造成的欧盟分配庇护责任的“配额制”的失效。

2015年9月，欧盟为了减轻已收留了大量滞留难民的希腊和意大利的负担，通过《欧洲移民议程》出台了被称为配额制的“紧急立法”，希望能够按照一定比例将希腊和意大利的12万难民转移至其他欧盟成员国。^[2]欧盟采取这一举措的依据，是《欧盟运作条约》的第73条规定，即“当欧盟的一个或多个成员国在短时间内出现大规模的第三国公民涌入的情况时，欧盟理事会可以采用欧盟委员会提出的解决方案，作为保护相关欧盟成员国的临时措施，这一提案在咨询欧洲议会的意见之后方可生效”。^[3]

欧盟配额制方案的出台，与许多欧盟成员国民众反对本国接收更多难民和移民的想法形成了矛盾。国内民众的反对，使得一些欧洲国家政府由于担心支持率下降而拒绝接收在配额制方案下由希腊或意大利转移至本国

[1] “European Public Opinion and Migration: Achieving Common Progressive Narratives,” Foundation for European Progressive Studies, https://www.fes-europe.eu/fileadmin/user_upload/Final_European_Public_Opinion_and_Migration.pdf.

[2] European Parliament, “Briefing—Legislation on Emergency Relocation of Asylum-seekers,” Brussels: European Union, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI%282015%29569018_EN.pdf.

[3] European Commission, “The Treaty of the Functioning of the European Union,” Brussels: European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

的难民。其中态度最为消极的是匈牙利和丹麦等国家，在配额制出台之初就对这项方案表示出强烈的不满。^[1] 尽管欧盟委员会对匈牙利等国提出了批评，但是这并不能促使它们承担配额制分配的庇护责任。截至 2018 年 10 月，捷克、丹麦、匈牙利、爱尔兰、波兰等 7 个欧盟成员国仍未接收任何来自意大利和希腊的难民。^[2] 在面对来自欧盟的质疑时，波兰政府发言人声称该国不履行配额制规定的做法是由波兰民众的利益和诉求所决定的。^[3] 响应本国民众在移民问题上的政策偏好以维持选票支持，也是促使匈牙利、捷克和波兰否决《全球移民协议》的重要原因。^[4]

欧盟成员国拒绝实施配额制的情况，也使得欧盟出台未来用于在成员国之间分配移民责任的方案变得更加困难。其实早在 2015 年 12 月，欧盟理事会就在“配额制”的基础上对建立用于分配难民的永久性方案进行协商。但是，这一方案很快由于受到来自欧盟成员国的强烈反对而被放弃。作为替代，欧盟委员会提出“都柏林+”的规定^[5]，但是这一方案仍然受到了

[1] “Poland, Hungary, and Czech Republic Broke EU Law by Refusing to Take in Migrants,” Euronews, November 1, 2019, <https://www.euronews.com/2019/11/01/poland-hungary-and-czech-republic-broke-eu-law-by-refusing-to-take-in-migrants>.

[2] European Commission, “Member States’ Support to Emergency Relocation Mechanism,” Brussels: European Union, https://www.cire.be/wp-content/uploads/2017/01/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

[3] “Poland, Hungary, and Czech Republic Broke EU Law by Refusing to Take in Migrants,” Euronews, November 1, 2019, <https://www.euronews.com/2019/11/01/poland-hungary-and-czech-republic-broke-eu-law-by-refusing-to-take-in-migrants>.

[4] “Central European Countries Lead the Charge against U.N. Migration Pact,” Kafkadesk, November 6, 2018, <https://kafkadesk.org/2018/11/06/central-european-countries-lead-the-charge-against-u-n-migration-pact/>.

[5] European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by Third-country National or a Stateless Person (recast),” Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf.

欧盟成员国的反对。与之相反,由东欧国家组成的“谢维格拉德”(Visegrad)集团所提出的“灵活性团结”方案则大受欢迎,这一方案强调欧盟成员国应该在接收难民和提供资金支持等方面具有选择的权利。在欧盟提出的“配额制”方案受到很大质疑的情况下,“灵活性团结”很可能成为今后欧盟用于分配成员国庇护责任的方案。其一旦得以实施,将较多地保留欧盟成员国在移民政策上的话语权,这也意味着民意可能将继续影响欧盟移民与庇护政策。

(二) 民意对欧盟移民与庇护政策走向的影响: 基于《欧洲移民议程》相关措施的分析

欧盟对于民众有关移民问题的态度及其对于相关政策的评价十分重视。^[1]在移民政策制定的过程中,欧盟通过公开咨询(Public Consultation)等方式,积极听取民众意见并对移民政策进行调整。^[2]移民危机发生后民意对欧盟移民与庇护政策的直接影响,主要体现在影响相关政策的制定方向上。自2015年以来,欧盟分别于2017年11月和2018年3月对《欧洲移民议程》框架下的相关措施及主要方向进行了两次总结。^[3]根据梳理,可以发现欧盟用于解决移民危机的相关措施整体呈现出更加严格和紧缩的特点:首先,欧盟的工作重点在于通过各种渠道减少进入欧盟内部的移民数量,从源头解决难民问题,如减少叙利亚的战争难民,以及减少非洲的经济难民等;第二,通过向土耳其等中转国提供资金等支持,减少由这些国家进入欧盟

[1] European Parliament, “Briefing EU Policies – Delivering for Citizens the Migration Issue,” Brussels: European Union, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635542/EPRS_BRI\(2019\)635542_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635542/EPRS_BRI(2019)635542_EN.pdf).

[2] European Commission, “Migration and Home Affairs. Public Consultations,” Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0031_en.

[3] European Commission, “European Agenda on Migration: Consolidating Progress Made,” Brussels: European Union, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_en.htm; European Commission, “European Agenda on Migration: Continuous Efforts Needed to Sustain Progress,” Brussels: European Union, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_en.htm.

的难民和移民；第三，通过提高欧盟边境管理局的地位和加强其职能，实现强化边境控制和打击人口走私的目标。

就政策走向而言，欧盟移民和庇护政策的严格和缩紧，既体现出欧盟对民众有关移民问题态度的回应，同时也印证了民意对于欧盟移民和庇护政策制定方向的深刻影响。例如，欧盟民众反对移民进入欧盟境内并将其视作威胁的倾向，使得欧盟委员会在制定相关政策的过程中越来越将移民问题视作安全问题处理，而非单纯追求其曾长期宣称的人道主义目标。欧盟民众对于移民问题的普遍担心，如欧盟移民与庇护政策是否能够解决移民危机等，也是欧盟为解决移民危机，出台《欧洲移民议程》蓝图的重要依据。^[1] 欧盟民众对于移民问题的重视，还促使时任欧盟委员会主席让·克劳德·容克在移民危机后将移民问题列为欧盟的10项优先工作重点之一。^[2] 2019年12月，乌尔苏拉·冯德莱恩任职欧盟委员会主席后，同样将移民问题视作新一届欧盟委员会的工作重点。^[3] 这两任欧盟委员会主席的移民政策议程都倾向采取从源头减少难民，并且增强欧盟边境安全的政策，这也凸显了近年来欧盟移民和庇护政策所呈现的重欧盟安全而轻难民自由的特点。不仅如此，欧盟民众对移民问题的重视以及对外来移民引发一些社会问题的不满和疑虑，还导致主张实施严格移民政策的欧洲右翼民粹政党在欧洲议会选举中获得更多选票。^[4] 欧盟范围内支持反移民政策的右翼民粹政党的增加及其

[1] European Commission, "A European Agenda on Migration," Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

[2] European Commission, "Priority-Migration-Towards a European Agenda on Migration," Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_en.

[3] European Commission, "Remarks by President von der Leyen at the Press Conference on the First 100 Days of Her Mandate", Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_422.

[4] "Impact of Public Attitudes to migration on the political environment in the Euro-Mediterranean Region," Migration Policy Centre, http://www.migrationpolicycentre.eu/wp-content/uploads/2019/04/OPAM_Chapter1_Report.pdf.

在许多成员国内势力的上升，有可能使欧洲民意中本已发酵的反移民倾向更加凸显，进而促使欧盟有可能实行更为严格的移民政策。

结 语

2015年欧洲移民危机发生后，移民问题迅速发展成为欧盟民众最关心的事务之一，这也使得其成为欧洲社会的一个重要政治议题。从欧盟为应对移民危机而对移民与庇护政策做出的调整可见，欧洲民意日益成为影响欧盟的移民与庇护政策的重要因素。欧盟民众对移民问题的态度，不仅会塑造欧盟成员国的移民政策偏好，同时也会影响欧盟相关政策的制定方向。充分认识这些趋向，既有助于理解欧盟移民与庇护政策的发展，也有助于理解民意在欧洲一体化进程中所扮演的角色。

近年随着欧洲一体化进程的波折，民意在欧盟移民和庇护政策制定中的影响明显提升。欧盟为应对移民危机对许多政策进行调整并出台，也可被视作对欧盟民众有关移民问题特定偏好的回应。民意影响欧洲共同移民政策的近期案例表明，欧盟在当前多重危机背景下的这类决策，越来越不能仅仅限于政治精英阶层，而被迫越来越多地向普通民众开放。值得注意的是，尽管民意对欧盟移民与庇护政策的影响在移民危机爆发后有显著体现，但是，民意影响欧洲共同移民政策的限度及其合理性仍有待考察，这也是今后研究需要关注的重要问题。

【收稿日期：2020-09-10】

（责任编辑：邢嫣）