

欧洲移民问题安全化解析

冯怡然 黄 静

内容提要：二战结束后，欧洲移民问题经历了多次转向，其安全化转向大约始于20世纪八、九十年代。极右排外势力上升、两极格局瓦解、全球化加速、全球反恐战争、欧洲地区危机等是导致欧洲移民问题安全化的原因。虽然在反恐和全球化的大背景下，各国移民问题都出现了安全化趋势，但欧洲的移民问题安全化更体现“欧洲特色”：一是争论格外激烈；二是参与其中的行为体更为复杂和多元；三是与欧盟的周边治理紧密相关。移民问题安全化虽然有助于欧盟和欧洲国家强力介入移民问题，但并不能从根本上解决移民给欧洲带来的深层次挑战。为了应对移民问题，未来欧洲将在各种政治立场中走“中间道路”，重构欧洲内部空间，发展出应对恐袭风险的社会心理机制，并力主移民问题多边化。

关键词：欧盟 | 移民 | 安全化 | 难民危机 | 全球治理

作者介绍：冯怡然，北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师，主要研究欧洲一体化、中欧关系；黄静，中国现代国际关系研究院欧洲所研究员，主要研究中欧关系、西方政治社会思潮。

欧洲在大殖民时代曾大量输出移民，但是两次世界大战结束后情况反转，开始大量吸收移民。伴随着移民增加，移民问题逐渐成为欧洲最具争议性的问题之一，并对欧洲社会构成了严重冲击。20世纪末，欧洲开始采用“安全”的视角去看待和处理移民问题。2022年初爆发的乌克兰危机和2023年底爆发的巴以冲突，使欧盟周边进一步陷入动荡，这在某种程度上恶化了欧洲移民问题状况，也加深了欧洲对移民问题安全化的路径依赖。本文旨在深入剖析二战结束以来欧洲移民问题安全化现象：首先介绍欧洲移民历史，再以2015年难民

危机为例说明欧洲移民问题安全化的特点，最后展望其未来发展趋势。

一、欧洲移民问题三次转向及其原因

在二战后的70多年间，欧洲看待和处理移民问题的视角不断变化和扩展，从人道主义、经济算计、社会认同直至国家安全。而欧洲移民问题的安全化大约始于20世纪八、九十年代。

（一）20世纪50—70年代：从“人道化”到“经济化”

二战结束后的20多年间，欧洲移民大体分为三类：难民、劳工移民和前殖民地移民。其中，难民主要来自东欧，德意志联邦共和国（西德）接收数量最多；劳工移民主要来自南欧、土耳其和摩洛哥，法国、英国、西德、瑞士、比利时、卢森堡、荷兰、瑞典、奥地利等国接收最多；前殖民地移民主要来自非洲、亚洲、拉美和中东，法国、英国、比利时和荷兰接收最多。^①当时，欧洲接收难民的主要动机是基于人道主义——战争制造了大量流离失所的难民，这种发端于欧洲的思潮至今仍在国际上发挥着影响。1951年，联合国难民事务高级专员办事处（以下简称“联合国难民署”）成立，其运作主要依据1951年《关于难民地位公约》和1967年《关于难民地位议定书》的内容。

然而，劳工移民对欧洲的影响是始料未及的。二战结束初年，欧洲重建迫在眉睫，加之经济日趋繁荣，劳动力严重短缺。法国率先引入阿尔及利亚劳工，1955年后又允许家属赴法团聚。20世纪60年代初，继法国持续引入摩洛哥和突尼斯劳工后，比利时和荷兰开始引入北非马格里布地区的劳工，随后摩洛哥劳工前往西班牙。其间，土耳其在西德的劳工值得一书。1961年，联邦德国遵循战后引进意大利（1955年）、希腊（1960年）和西班牙（1960年）劳工的

① Castles, Stephen and Mark Miller, *The Age of Migrations: International Population Movement in the Modern World*, London: MacMillan, 2003. 转引自: Christopher A. Bail, "The Configuration of Symbolic Boundaries against Immigrants in Europe," *American Sociological Review*, Vol.73, No.1, February, 2008, p.39.

做法，与土耳其政府签署劳工引进协议。土耳其政府响应积极，到1965年已经有13.3万土耳其人在西德工作；6年后，土耳其人超过意大利人成为西德最大的外国人群体，注册人口达到65.3万人。^①早在20世纪50年代，欧洲各国普遍认为，移民劳工现象是暂时的。然而，移民人数飞速增加，且移民工人携家眷永久定居数量更是超过了预期。据统计，20世纪60—70年代的“客籍劳工”政策共吸引了1400万人进入西德，尽管期满后1100万人回到母国，但仍然有300万人滞留，其家属随后也赴西德团聚。^②

（二）20世纪70—90年代：从“经济化”到“政治化”

1973年，欧洲移民现象出现了转折点。以石油危机和经济衰退为导火索，几乎所有欧洲政府都开始反思移民劳工现象，因为这些国家接受移民的能力已经饱和。尽管不少企业仍然需要劳动力，但从社会和政治角度考虑，政府已经很难吸收更多的移民。自此，发达欧洲国家政府在制定移民政策时已将社会因素摆在首位，其次才考虑经济因素。西德于1973年11月决定停止从地中海国家招募劳工；法国于1974年7月暂停接收移民；奥地利在1974年大幅逆转移民政策，并决定外籍工人不得超过10%；荷兰、比利时、挪威和丹麦也收紧了移民政策；瑞典1970年后停止从欧洲南部国家招聘工人；英国1962年至1971年间对英联邦移民实施严格限制，并重新定义英国公民制度。^③但是，即便出台了严格的移民政策，仍有大批移民以“家庭团聚”的方式入欧。到20世纪80年代中期，法国、西德、荷兰都出现了可观的二代移民群体。^④与此同时，

① U. Herbert, *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland, 1880 bis 1980*, Berlin and Bonn, J. W. H. Dietz Nachf., 1986, pp.188-189, 193, 195. 转引自: Goran Therborn, *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945-2000*, London: Sage, 1995, p.43.

② Irena Kogan, *Working Through Barriers: Host Country Institutions and Immigrant Labour Market Performance in Europe*, Springer Verlag, 2007, pp.1-8.

③ Jonas Widgren, "Recent Trends in European Migration Policies," *International Review of Education*, Vol.21, No.3, 1975, pp.276-279.

④ 有学者认为，20世纪90年代初，有200万非法移民居住在欧共体；也有资料称，1992年约有90万来自第三世界的外国人合法进入欧盟12国。参见: Anthony M. Messina, "The Not So Silent Revolution: Postwar Migration to Western Europe," *World Politics*, Vol.49, No.1, 1996, pp.130-154.

二战后不断向外输出劳工移民的南欧国家也首次涌入来自拉美、北非和东欧的大批移民。

数以千万计的外来人口涌入欧洲，深刻地改变了欧洲的社会和文化基础。这些移民的种族、语言、宗教习俗或文化背景与欧洲社会不完全兼容。由此，“异质移民”增多给排外的民族主义极右政党（又称右翼民粹主义政党、极端右翼政党）提供了生存土壤。二战结束后，极右政党在欧洲已经销声匿迹，唯一有影响的仅余意大利的“社会运动”（MSI）。进入20世纪80年代，欧洲出现了二战后第一波右翼民粹主义浪潮，此时正值移民激增导致社会问题增多的时期。据统计，20世纪80年代初，有6个极右政党进入国家议会或欧洲议会；80年代末，上升到10个；而到90年代中期，则上升到15个。^①

（三）20世纪90年代至今：从“政治化”到“安全化”

自20世纪末起，欧洲移民问题政治化深入发展，突出表现是移民成为欧洲政治生活的重要议题、极右势力不断壮大甚至部分进入政坛。与此同时，欧洲移民问题也出现了安全化转向，即更多地从安全角度考虑和处理移民问题。欧洲移民问题的安全化有五大原因。

第一，“安全化”成为“政治化”的后果和应对手段。移民问题政治化使西欧福利国家的社会融合机制和政治合法性面临巨大挑战。移民越来越被视为对劳动力市场、公共秩序、文化认同直至社会稳定的威胁，不断引起公众非理性情绪，移民问题因此顺理成章地被安全化。而且，用安全手段来应对移民问题有利于政府就此进行专业化技术性处理。有学者所作统计显示，自1990年以来，欧盟15国共有92项国家移民政策改革，即每年相关改革政策超过5项，其中70%属于收紧移民政策，如增加申请签证者的程序障碍、缩短工作许可期限或增加家庭团聚难度等。^②一些欧洲政府对移民实施大规模遣返，如意大

① Piero Ignazi, *Extreme Right Parties in Western Europe*, New York: Oxford University Press, 2003, p.1.

② Tito Boeri, Herbert Brücker, Pierre-Olivier Gourinchas and Pierre Cahuc, “Why Are Europeans So Tough on Migrants?” *Economic Policy*, Vol.20, No.44, October, 2005, p.634.

利政府 1991 年强制遣返阿尔巴尼亚难民，德国 20 世纪 90 年代中期遣返越南移民。^①与此同时，虽然大部分西北欧国家仍对移民采取融合措施，但已不再由劳动力市场、教育机构、地方政府等自发、零星地实施，而是由国家统一设计和推进，且融合措施与移民筛选和管控同步进行，有学者称之为“欧洲在移民政策上的真正创新”。^②此外，欧盟在移民和难民政策上的影响力越来越大，其移民政策的特点有三：一是把移民与安全（而非正义）相挂钩，二是强调政治、观念和组织边界的重要性，三是将移民政策执行和处理程序转移到非欧盟国家。^③

第二，两极格局瓦解引发的移民问题对欧洲安全构成实际挑战。伴随着苏东集团瓦解、两德统一，德国成为来自前苏东国家移民的主要目的地。面对统一后国内暴力事件迅速升级的状况，德国时任内政部长沃尔夫冈·朔伊布勒（Wolfgang Schäuble）称东欧国家的潜在移民是“西欧的一个特殊风险因素”。^④据德国内政部估计，右翼极端分子 1992 年的暴力行为达 2285 起（1991 年为 1483 起），造成 17 人死亡，其中 7 人是外国人；而且，90% 的暴力行为是针对外国人的。国民对移民恐怖组织和东欧种族冲突更感恐惧，因为德国一直是克罗地亚极端分子的乐园——他们或赴境外参战，或向克罗地亚军队走私武器。德国政府担心，大量寻求庇护者的涌入会将本国变成恐怖分子的活动基地。^⑤此外，两极格局瓦解也导致非洲、中东的动荡，这些地区涌入欧洲的非法移民迅速增多。以意大利为例，其外来移民增加速度在 20 世纪 80 年代末突然加

① See Jeta Goxha, “Migration in the Early '90s: Italy Coping with Albanian Illegal Emigration,” *European Scientific Journal*, Vol.12, No.11, April 2016, pp.254-264; “Vietnamese Refugees to Be Repatriated,” *Migration News*, March 1995, <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=594>.

② Christian Joppke, “Civic Integration in Western Europe: Three Debates,” *West European Politics*, Vol.40, No.6, 2017, p.1153.

③ Steve Garner, “The European Union and the Racialization of Immigration, 1985-2006,” *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, Vol.1, No.1, Autumn 2007, pp.61-87.

④ Wolfgang Schäuble, “Vorschläge und Bemühungen zur Lösung der Asylproblematik,” August 7, 1991, *Bulletin*, Nr.85, p.689. 转引自：James Sperling, “(Im)migration and German Security in Post-Yalta Europe,” *German Studies Review*, Vol.17, No.3, October 1994, p.541.

⑤ James Sperling, “(Im)migration and German Security in Post-Yalta Europe,” *German Studies Review*, Vol.17, No.3, October 1994, p.542.

快,短短五年内翻了一番。^①

第三,“9·11”后美国推行反恐战略催生欧洲移民政策安全化。2001年“9·11”恐怖袭击事件发生后,移民管理日益成为美国国家安全的重中之重。鉴于德国和西班牙被认定为恐怖分子制造“9·11”事件的主要后勤和策划基地,美欧加大了反恐合作,包括设立“高级别边境与交通安全对话”。^②时任欧盟委员会主管司法、自由和安全事务委员乔纳森·福尔(Jonathan Faull)表示,“欧洲的安全措施通常会对美国产生影响,反之亦然”,“欧洲和美国之间绝不能存在安全鸿沟”。^③2004年3月、2005年7月,马德里和伦敦先后发生了恐怖袭击,欧洲各国为此大幅加强了警察、司法和情报相关合作。2005年12月,欧盟通过了反恐战略,其中包括加强对边境及交通设施管控的内容。^④2006年,美国《国际安全》学术期刊发表一篇论述移民与国际安全关系的文章,该文开宗明义:“国际移民问题已上升到国际安全议程的首位。美国、欧洲和世界各地的政策制定者越来越多地将移民政策与国家安全联系起来。”^⑤

第四,全球移民在全球化加速发展背景下迅速增多,导致移民成为各国的管理难题。国际移民组织(IOM)2003年的一份报告指出:“与其他流动一样,无论是金融或商业流动,还是思想或信息流动……不断上升的人口跨境潮是全球化强度最可靠的指标之一”。自20世纪80年代末以来,涌向欧洲和美国的移民持续增加。这份报告指出,传统移民国家(澳大利亚、加拿大、以色列、新西兰和美国)每年正式接收120万至130万移民。欧洲大陆作为一个整体,是最大的国际移民目的地(排在其后的是亚洲、北美)。欧洲的外来移民总数

① Jayati Ghosh, “Fear of Foreigners: Recession and Racism in Europe,” *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, Vol.4, No.2, Winter 2011, pp.183-190.

② 关于“9·11”恐怖袭击后美欧加强反恐方面的具体合作,可参见: Kristin Archick, *U.S.-EU Cooperation Against Terrorism*, Bibliogov, 2013.

③ “EU and US Hold High-level Dialogue on Border and Transport Security,” *EU Monitor*, May 18, 2005, <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mlc3gyxp/vh0kjl0ilsx?ctx=vga3buzdwirl>.

④ Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, November 30, 2005, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/council/2005/en/61243>.

⑤ Fiona B. Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security,” *International Security*, Vol.31, No.1, Summer 2006, p.165.

有 5600 万，占全球移民总数（1 亿 7400 万）的 32%。^① 这些移民进入西方工业化国家的动机多元，但却带来了同样的副产品——发达国家外部的战乱、贫困、混沌通过最原始的人员流动，深入到发达国家内部。因此，发达国家民众易将移民视作外部威胁的象征，进而产生焦虑，而这种焦虑为维护边界安全的决策提供了可能的依据。^②

第五，欧洲地缘政治变动引发移民安全新挑战。1999 年的科索沃战争造成了大量难民，数以万计的阿尔巴尼亚族人从塞尔维亚流亡至阿尔巴尼亚、马其顿、黑山等地。^③ 北约作为战争的一方发起人道主义援助行动，并在阿尔巴尼亚部署了一支特别部队专门从事人道主义救援。在情况最紧急的时期，大约有 250 个非政府组织在阿尔巴尼亚和马其顿开展救援活动。^④ 2022 年爆发的乌克兰危机同样造成了大量难民。联合国难民署在危机爆发两周年评估，有近 650 万乌克兰人越境进入波兰、匈牙利、摩尔多瓦等邻国，其中波兰接纳了近 60% 的乌克兰难民。^⑤ 上述难民潮本就是欧洲地区安全问题引发的，而难民潮又被认作带来并恶化了新的安全问题。

二、欧洲移民问题安全化的特点

移民问题安全化是全球性趋势，“9·11”事件后尤其如此。而欧洲移民问题的安全化自有其突出特点，这与欧洲独特的社会、政治和思潮紧密相连。

① International Organization for Migration (IOM), *World Migration, 2003: Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*, Geneva: IOM, 2003, pp.4-6, 17, 44.

② Beth A. Simmons and Robert Shaffer, "Globalization and Border Anxiety in International Discourse," *American Journal of Political Science*, Vol.68, No.2, April 2024, pp.661-677; Catarina Kinnvall and Paul Nesbitt-Larking, "Security, Subjectivity and Space in Postcolonial Europe: Muslims in the Diaspora," *European Security*, Vol.18, No.3, September 2009, pp.305-325.

③ Peter Finn, "Thousands of Refugees Flee Kosovo," *Washington Post*, March 29, 1999.

④ UNHCR Standing Committee, "The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response," EC/50/SC/CRP.12, February 9, 2000, <https://www.unhcr.org/publications/kosovo-refugee-crisis-independent-evaluation-unhcrs-emergency-preparedness-and->

⑤ "UKRAINE EMERGENCY," UNHCR, <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.

2015年,100多万非法移民涌入欧洲(是自二战以来最多的一年),其中大部分来自“阿拉伯之春”后动荡不堪的叙利亚,直到2016年年中,难民大量无序涌入的情况才基本消失。^①虽然这些非法移民并没有都获得正式的难民身份,但媒体通常将此次危机称为欧洲难民危机。^②如果说“9·11”之后,移民问题在欧洲尚未完全实现安全化,那么欧洲难民危机之后,移民问题在欧洲基本完成了安全化蜕变。^③下文将结合2015年夏秋爆发的欧洲历史上最严重的难民危机,阐述欧洲移民问题安全化的三大主要特点。

(一) 移民问题的安全化引发最为激烈的争论

在美国,由反恐导致的安全泛化问题主要是在学界精英层面引起争论,政府和民众并无过多异议。但在欧洲,对安全化的不同看法多种多样,并且在政治和社会实践中引发激烈观点交锋。^④

欧洲人对安全化的主流解读源自哥本哈根学派。“安全化”这一概念由巴里·布赞(Barry Buzan)、奥利·维夫(Ole Wæver)和贾普·德怀尔德(Jaap de Wilde)等人组成的哥本哈根学派提出。之所以将这些学者称为哥本

① 2015年,首次在欧盟27国申请庇护的人数是1216860人,比2014年的530560人大幅增加。2016年申请庇护人数仍然保持1166815人的高位,2017年后大幅减少。乌克兰危机爆发后,乌克兰难民大量涌入,2022年、2023年申请庇护人数分别为873680人和1049550人,但仍不及2015年申请庇护人数。参见欧盟统计局相关数据库:Asylum Applicants by Type, Citizenship, Age and Sex - Annual Aggregated Data, Online Data Code: Migr_Asyappctza, Last Update:02/08/2024, https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_ASYAPPCTZA。

② 联合国1951年的《关于难民地位的公约》(又称《日内瓦公约》)将难民定义为:“因有正当理由畏惧,由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在本国以外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事项留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。”其中有两个关键点:一是逃难是出于政治目的而非经济目的;二是被迫迁徙而非主动迁徙。难民是一种需要认证才能获取的资格,在严格的学术讨论中,难民、移民、非常规移民等都代指不同的群体。在2015年欧洲难民危机中,媒体普遍认为前往欧洲的非法移民大部分是为了躲避战乱,因此直接称其为难民。本文为了论述方便,将2015年以来大批涌入欧洲、未获正式资格且自称为难民的非法移民也统称为难民。参见:《关于难民地位的公约》,联合国网站, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/OHCHR-1951>。

③ Foteini Asderaki and Eleftheria Markozani, “The Securitization of Migration and the 2015 Refugee Crisis: From Words to Actions,” Aristotle Tziampiris and Foteini Asderaki eds., *The New Eastern Mediterranean Transformed*, Springer, 2021, pp.179-198.

④ See Gabriella Lazaridis and Khursheed Wadia eds., *The Securitisation of Migration in the EU: Database Since 9/11*, Palgrave Macmillan, 2015.

哈根学派，是因为他们的多数著作都是 20 世纪 90 年代在哥本哈根和平研究所（COPRI）完成并推出的。^①该学派的安全化理论被认为是一种哲学或语言学方法：它将安全化定义为一个过程——在这个过程中，安全化的主体通过语言和行为将某些事物称为威胁，并主张采取措施来应对这种威胁。当受众认可这种说法和做法时，安全化就成功了。也就是说，安全化是一个主体间的过程：安全问题本身并不存在，任何事物在贴上安全问题的标签后都可能成为安全问题。^②循此思路，所谓移民问题的安全化，即一些行为体（如政府、政党、意见领袖、国际组织、民间团体等）认为，移民构成了安全威胁并主张采取行动应对此威胁，而这种主张又得到了广泛的响应，移民问题因此便被安全化了。然而，移民问题被安全化并未一劳永逸，它是一个非线性的螺旋型进程。不同行为体对安全化有不同的主张、实践和叙事，将移民作为一种安全威胁的建构以及与其对立的解构进程都同时存在。^③

2015 年的欧洲难民危机充分体现了移民问题安全化的主体间性进程。欧洲对待难民的态度有四种可能：一是排斥——政府和社会都不欢迎难民；二是融合——政府和社会都欢迎难民；三是诋毁——政府欢迎，但社会不欢迎；四是宽容——政府不欢迎，但社会欢迎。^④然而，其中任何一种都不会取得主流地位；不同地区、不同时间，四种态度将交错出现。最终，欧洲对待难民的态度在动态平衡中被合法化。

在欧洲难民危机中，对难民持欢迎态度的主要是非政府组织。这一时期，

① 哥本哈根学派对“安全化”的阐述参见：Holger Stritzel, “Securitization Theory and the Copenhagen School,” *Security in Translation*, London: Palgrave Macmillan, 2014, pp.11-37。

② Monika Kabata and An Jacobs, “The ‘Migrant Other’ as a Security Threat: The ‘Migration Crisis’ and the Securitising Move of the Polish Ruling Party in Response to the EU Relocation Scheme,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.31, 2023, pp.1224-1225.

③ Valeria Bello, “The Spiraling of the Securitisation of Migration in the EU: From the Management of a ‘Crisis’ to a Governance of Human Mobility?” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.48, No.6, 2022, pp.1327-1344.

④ Maurizio Ambrosini, “From ‘Illegality’ to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process,” *International Migration*, Vol.54, Issue 2, April 2016, pp.144-159.

地中海上大量救助难民的船只都属非政府组织。联合国以及红十字会、人权观察和大赦国际等非政府组织经常批评欧盟和欧洲国家政府，希望其能够给予难民最人道、最充分的救助。^① 时任德国总理默克尔（Angela Merkel）因独树一帜地采取“欢迎”难民政策，获评美国《时代》周刊2015年度风云人物。媒体将此次危机称为“难民危机”而不是“非法移民危机”，也同样反映了欧洲战后在移民问题上经久不衰的“普世人权”“人道主义”思潮。而对难民持抵制态度的主要是极右政党和东欧国家。例如，时任斯洛伐克总理菲佐（Robert Fico）坦言，斯洛伐克公民的安全“比移民的权利更重要”。^② 这种言论正是把移民问题当安全问题看待的立场呈现。有研究表明，在欧洲难民危机中，欧洲民众对移民的整体态度并没有发生明显的改变。^③ 然而，一些政治势力和媒体把移民与恐怖主义相关联，移民间接地被建构为安全威胁（见表1）。^④ 2015年11月，巴黎发生大规模恐袭，现场即有130多人死亡，法国全国进入紧急状态。极端组织“伊斯兰国”声称实施了袭击，这场恐袭对欧洲民众心理产生强烈冲击。此后，欧洲极右政党的支持率大幅上升，德国默克尔政府随即调整了此前的“欢迎”政策。

① 2016年有学者曾撰文称：“在考察地中海地区参与移民和边境管理的人员情况时，近年来人道主义和人权行动者的增多令人震惊。仅过去两年，移民海上救助站（Migrant Offshore Aid Station, MOAS）、无国界医生组织（Médecins Sans Frontières）、地中海警报器观察组织（Watch the Med Alarmphone）和海洋观察组织（Seawatch）就在地中海开展工作，不久后地中海求救组织（SOS Méditerranée）也将加入其中。西班牙救生员目前在莱斯沃斯岛（Lesbos）志愿拯救遇险者，无数非政府组织、活动团体、当地公民倡议以及政府和欧盟机构在整个地区积极开展活动，帮助那些幸运地渡过难关的人们，提供衣物、食物、水和信息。”参见：Nina Perkowski, “Deaths, Interventions, Humanitarianism and Human Rights in the Mediterranean ‘Migration Crisis’,” *Mediterranean Politics*, Vol.21, No.2, 2016, pp.331-332。

② “Europe’s Response After Paris: Drawbridges up?” *The Economist*, November 21, 2015, <https://www.economist.com/europe/2015/11/19/after-paris-drawbridges-up>.

③ Daniel Stockemer, Arne Niemann, Doris Unger, and Johanna Speyer, “The ‘Refugee Crisis,’ Immigration Attitudes, and Euroscepticism,” *International Migration Review*, Vol.54, No.3, 2020, pp.883-912.

④ Sarah Léonard and Christian Kaunert, “Refugee Flows and Terrorism in the European Union: Securitization through Association,” *International Politics*, Vol.59, No.2, June 2022, pp.562-576.

表1 欧洲难民危机期间主要恐怖袭击事件（2015年8月—2016年7月）

时间	恐袭事件
2015年 8月21日	一列从荷兰阿姆斯特丹开往法国巴黎的国际列车发生枪击事件，造成2人重伤、1人轻伤。嫌犯来自摩洛哥。
2015年 11月13日	法国首都巴黎辖区内发生多起袭击，造成至少130人死亡、350多人受伤，其中99人伤势严重，全国进入紧急状态。极端组织“伊斯兰国”声称实施了袭击。
2016年 3月22日	比利时首都布鲁塞尔市郊的扎芬特姆机场和市内欧盟总部附近地铁站先后发生爆炸，造成至少31人遇难、300余人受伤。比利时联邦检察院将事件定性为“自杀式恐怖袭击”。
2016年 6月13日	一名自称效忠“伊斯兰国”的法国男子持刀杀害了一对警察夫妇，随后持刀歹徒被警察击毙。“伊斯兰国”宣称对袭击负责。
2016年 7月14日	法国国庆日当晚，一辆卡车在法国南部海滨城市尼斯冲撞观看国庆节烟花表演的人群，造成至少80人死亡、50余人受伤。
2016年 7月18日	在德国南部巴伐利亚州的维尔茨堡市附近，一名17岁的阿富汗难民在德国的一列火车上用斧头砍伤21人。
2016年 7月22日	慕尼黑北部的奥林匹亚购物中心发生枪击案，造成至少10人死亡、10人受伤。枪手系来自慕尼黑本地的一名18岁伊朗裔男子。
2016年 7月24日	在德国西南部城市罗伊特林根市，1名男子在某公共汽车总站与1名孕妇发生争执，后用砍刀杀害该妇女并砍伤1男1女。
2016年 7月25日	德国南部巴伐利亚州安斯巴赫市中心发生自杀式爆炸，造成至少1人死亡、多人受伤。警方认定死者即凶手，是1名27岁叙利亚人，一年前被拒绝难民申请。
2016年 7月26日	法国西北部鲁昂市郊的小镇教堂发生人质劫持事件，两名劫持者持刀杀害1名神父后被警察击毙。极端组织“伊斯兰国”宣称对此次恐袭事件负责。

资料来源：作者根据媒体报道整理。

除了把移民与恐怖袭击相联系，移民问题安全化的另一路径是承认移民问题造成了欧洲的整体危机。欧洲统一大市场构筑于人员自由流动之上，但难民危机给欧洲申根制度造成巨大压力。为遏制移民涌入，德国、奥地利、丹麦、

瑞典和挪威等多国采取了临时边境管控措施；欧盟与瑞士（瑞士是申根区国家，但不是欧盟成员国）之间也因移民问题发生龃龉。总之，在申根区内部早已消失的边界似乎又在“复活”。时任欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）表示，申根的终结可能导致欧元乃至欧洲统一市场的崩溃。^①

综上，欧洲在难民危机中总体呈现了一种折中态度。欧盟的总体政策主要包含了三部分内容：一是加强难民融入以及欧盟内部协调；二是与欧盟外的其他国家分担难民；三是加强边境管控和筛选“合适”难民。尽管“安全”成为欧洲处理移民问题的最主要考虑，但其相关政策同时反映出移民问题的“人道化”“经济化”倾向。

（二）欧洲移民问题安全化的相关行为体复杂多元

一般说来，管理移民的主体是民族国家的相关政府部门。但欧洲由于施行后现代多层治理机制，推进移民安全化的行为体更为复杂多元：既有跨国治理机构（欧盟层面的各种机构），也有主权国家及地方政府，还有众多的政党和非政府组织。

因为欧洲内部人员可以自由跨国流动，所以欧洲国家间的移民问题实际上已成为欧共体 / 欧盟内部的共同移民问题。20 世纪 70 年代中期，欧共体开始关注移民问题；20 世纪 80 年代，欧洲的移民问题明显地表现为“欧洲化”。具体而言，移民问题先是成为欧洲警察合作框架“特雷维”（Trevi）、“移民问题临时特设小组”（Ad Hoc Group on Immigration）和“申根小组”（Schengen group）等组织的重要议题；随后，欧盟内形成制定和执行移民政策的正式机制；1992 年的《马斯特里赫特条约》（《欧盟条约》）将移民问题纳入司法与内政的“第三支柱”。早在 20 世纪 80 年代，欧共体 / 欧盟的移民政策就开启“安全化”进程，换言之，安全话语和技术已然渗透到移民政策的欧洲化过程中。比如，1990 年关于申根协定的实施公约就将移民和庇护与恐怖主

^① “Forming an Orderly Queue,” *The Economist*, February 6, 2016, <https://www.economist.com/briefing/2016/02/06/forming-an-orderly-queue>.

义、跨国犯罪和边境管制联系在一起。^①进入 21 世纪,恐怖主义成为主要打击对象,欧盟进一步拓增自身统筹成员国共同应对外部移民的权能。2004 年,欧盟 25 国在欧洲理事会(即“欧盟峰会”)通过了《海牙计划》,决定采取有力措施强化公民自由与安全,计划到 2010 年出台共同移民和避难政策、建立遣返基金并巩固边防。自 2013 年以来,欧盟各机构将非法移民的涌入视为重大安全问题,推动欧盟的移民战略朝着军事化措施的方向发展。2015 年欧洲难民危机爆发后,欧洲边境和海岸警卫局(Frontex)的功能迅速获得扩充、权力不断得到加强。^②2015 年 6 月,欧盟宣布启动在地中海打击人口走私贩运的“欧盟地中海海军”行动计划。可见,欧盟利用难民危机将一些应对移民的非常规措施合法化、常态化。

欧盟成员国对移民问题并非“撒手不管”,相反,近 20 年来,移民成为许多国家重要的国内议题。欧盟成员国之间也因为移民问题而产生冲突,如英国与法国、法国与意大利都曾为安置两国边界处的非法移民而争执不下。在 2015 年爆发的难民危机中,欧盟成员国对欧盟并未“言听计从”,如波兰、匈牙利、捷克等东欧国家拒绝参加欧盟推出的难民重新安置计划。但总体而言,难民危机并没有增加民众对欧洲一体化的质疑。^③此外,众多的地方政府、政党和非政府组织仍然关注移民问题。如在 2015 年 12 月上旬法国地方选举中,极右翼政党“国民阵线”凭借反移民政策史无前例地成为得票最高的政党,赢得全部 13 个大区中的 6 个。

① Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.5, December 2000, pp.755-756.

② Sarah Léonard and Christian Kaunert, “The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and Its Evolving Security Practices,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.48, No.6, pp.1417-1429.

③ Daniel Stockemer, Arne Niemann, Doris Unger, and Johanna Speyer, “The ‘Refugee Crisis,’ Immigration Attitudes, and Euroscepticism,” *International Migration Review*, Vol.54, No.3, 2020, pp.883-912; Eddy SF Yeung, “Does Immigration Boost Public Euroscepticism in European Union Member States?” *European Union Politics*, Vol.22, No.4, 2021, pp.631-654.

（三）欧洲移民问题的安全化进程与欧盟周边治理紧密相关

欧洲一体化进程的重要目的之一是实现地区安全，其方法则是通过影响周边国家的“欧洲化”预期，从而改变它们的发展路径和行为特点，进而实现欧洲及周边地区安全。由此可见，欧盟政策是否有效某种程度上取决于周边国家对欧盟合法性的态度，取决于周边国家对欧盟规范的反应。^①2001年“9·11”恐怖袭击以来，应对恐怖主义威胁日益成为欧洲外交政策的重要组成部分，而欧盟2004年出台的“邻居政策”（ENP）则成为其应对源自周边国家的恐怖主义的重要抓手。与此相关的移民问题也成为欧盟与邻国外交政策中的重要内容。比如，1995年11月，欧洲—地中海会议通过了《巴塞罗那宣言》，建立欧洲—地中海伙伴关系（EMP，又称“巴塞罗那进程”），宣告推进三个关键领域的合作——政治和安全，经济和金融，社会、文化和人文；而移民问题在2005年被增列为第四个关键合作领域。^②值得注意的是，虽然在欧洲制造袭击的恐怖分子不少是穆斯林，但是欧盟和欧洲各国政府避免直接将伊斯兰教“安全化”，而是将穆斯林人口集中地区的移民“安全化”。比如，在上述欧洲—地中海伙伴关系的例子中，欧盟将自身与地中海的关系安全化，而不是把来自地中海的移民或宗教安全化。^③

2015年欧洲难民危机某种程度上源自2011年后中东、北非的地区动荡。难民危机爆发后，欧洲很快意识到这场危机是周边及全球安全问题在欧洲的折射。到2015年底，欧洲已在对外政策维度融入解决难民问题的思路，难民问题随之逐渐“外交化”。欧盟在此过程中推出两大举措，一是将难民政策纳入更新后的“邻居政策”和“国际安全战略”中，二是与土耳其达成难民安置协

① Edward Stoddard, "Between a Rock and a Hard Place? Internal-External Legitimacy Tensions and EU Foreign Policy in the European Periphery," *Journal of European Integration*, Vol.37, No.5, 2015, pp.553-570.

② Christian Kaunert and Sarah Léonard, "EU Counterterrorism and the European Neighbourhood Policy: An Appraisal of the Southern Dimension," *Terrorism and Political Violence*, Vol.23, No.2, 2011, pp.289-291.

③ Federica Bicchì and Mary Martin, "Talking Tough or Talking Together? European Security Discourses towards the Mediterranean," *Mediterranean Politics*, Vol.11, No.2, July 2006, p.190.

议。欧盟委员会 2015 年 11 月发布了《欧盟邻居政策评估》，提出要加大移民合作、加大对难民接收国的支持、致力于合作解决造成非法移民现象的根源，以及更有效地就遣返问题进行合作等。^① 2016 年 6 月，欧盟发布名为《共享愿景，共同行动：一个更强大的欧洲》共同外交安全政策文件，其中“移民”出现 26 次、“难民”出现 3 次。该文件在论述“我们东部与南部的国家与社会的韧性”部分中，大段谈及移民合作。^② 欧盟将土耳其作为通过外交合作化解难民危机的最主要着力点，其合作成果被广泛认作是欧洲难民危机最终得控的关键。早在 2015 年 10 月 5 日，土耳其总统埃尔多安到访欧盟时，合作解决难民危机就是最重要的话题。双方讨论了经济援助、边境管控、打击偷渡组织、移民融合政策及签证等问题，但未达成协议。当年 11 月 29 日，欧盟与土耳其在布鲁塞尔举行峰会，欧盟国家领导人悉数出席，实属罕见。最终，欧盟原则上同意通过提供巨额援助（30 亿欧元）、加速入欧进程和简化签证程序等优惠政策换取土耳其帮助遏制难民潮。2016 年 3 月 7 日，在关于移民问题的紧急峰会上，土耳其时任总理达武特奥卢（Ahmet Davutoğlu）提出新要求，表示愿意接收申请庇护失败的非叙利亚难民，但同时要求欧盟增加金钱援助、加快土耳其入欧谈判，并提前给予土耳其人免签证待遇，导致谈判破裂。直到 3 月 18 日达武特奥卢再访布鲁塞尔，欧土双方才达成最终协议。综上，欧盟把移民与地区安全挂钩，移民政策逐渐成为欧盟重要的对外政策。

三、欧洲移民问题安全化的发展趋势

移民问题不但涉及普世性的伦理规范，还涉及一个国家和地区长久的经济

① European Commission, “Review of the European Neighborhood Policy,” November 18, 2015, http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

② “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” June 2016, http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

竞争力、政治团结和社会稳定。将移民问题安全化并尽量以中立的技术性态度处理移民问题,虽然有助于包括欧盟及其成员国在内的政府成为应对移民问题的主体,但并不能从根本上统一各方对该问题的不同看法,也不能从根本上解决移民问题的深层次挑战。未来,欧洲移民问题安全化的实践可能主要会出现以下发展趋势。

首先是出现各种立场和政策的“折中”措施。其一,欧洲政府希望兼顾不同的政治立场。比如,能否在公共场所穿戴穆斯林罩袍和头巾、能否在公共场所举行宗教仪式等,都在欧洲许多国家引发了争论。为了同时兼顾“多样性”与“社会团结”,不少欧洲国家都出台了一定的限制政策。而相似的控制移民举措可在人道主义借口下被合法化,因为不能管理好移民,民众就会反对接收移民。^①其二,划分移民等级并挑选“值得接收的移民”。将“值得接收的移民”与“不值得接收的移民”区分开来已经是欧洲的通行做法,其中人道主义是重要的考量因素之一。如来自众所周知的战乱地区的民众,通常被视作真正的难民;而来自西巴尔干、土耳其等地的人群则通常被认为是到欧洲“蹭福利”的假难民。另一个考量因素则是经济。欧洲人口老龄化问题非常严重,急需大量高素质移民。欧盟和多数成员国都有吸引高素质移民的“蓝卡制度”。不少欧洲国家希望在难民群体中也实施这种制度,从而将受过高等教育、有专业技能的难民优先纳入“体制内”。由此,早先为非欧盟范围内专业人员获得工作而推出的“蓝卡”,同样适用于有专业资质的难民。2015年7月,德国劳动机构(BA)推出新规定,为具备资格的难民获得在德居留许可证开设便捷通道。其三,“难民”与“公民”之间将会出现过渡性身份安排。长远来看,相当一部分未能取得合法难民身份而又无法遣返的非法移民将给欧洲带来管理难题。因此,解决这部分人的“灰色户口”问题十分必要。欧洲各方认为,最理想的结果是既能让他们融入社会而成为生产者和消费者,同时又不给予其政治权利(如选举权)和社会权利(如福利救济)。目前,欧洲地区已出现类似

① See Scott D Watson, “Impugning the Humanitarian Defence,” *International Migration*, Vol.53, No.2, April 2015, pp.353-373.

建议。比如,2015年难民危机发生后,有学者提出可仿照历史上的“南森护照”给予难民过渡性身份安排。^①2022年乌克兰危机爆发后,为了安置大量涌入的乌克兰难民,一些欧洲国家也视情放松或创新了庇护制度。^②

其次是重构欧洲内部空间。难民在欧洲各国融入难将导致一个无法避免的后果,即在欧洲形成贫民窟、难民营、国中国和穆斯林区。欧洲政府势必设法对这些“二等空间”进行隔离和管控,如加强居住登记、身份审查管理、安保和巡查等。这些区域将成为政府强力机关和非政府组织的活动场所,而主流民众将自动避免前往。其实,欧洲长期存在“郊区问题”。以法国为例,全国共有700多个政府认定的“敏感城区”(Zone Urbaine Sensible),其中大部分位于巴黎郊区;里昂、马赛等大城市郊区社会保障房区块的穆斯林移民聚集区也存在同样问题。这些敏感城区内居民多是北非移民的后代,其失业率高于国家平均水平。^③2015年“11·13”恐怖袭击事件中,5名恐怖分子中有1名是巴黎郊区青年。比利时首都布鲁塞尔的莫伦贝克(Molenbeek)同样因此次恐袭名声大噪——涉嫌策划、参与恐袭的多名“圣战者”均来自此地。莫伦贝克是一个大型穆斯林社区,失业率居高不下。^④值得一提的是,这些敏感城区在本国被视为“化外空间”,却与欧洲之外的世界多有联系,成为外界影响欧洲社会的前沿地带。比如,欧洲发生的恐怖袭击常被“伊斯兰国”认领;全球性的穆斯林非政府组织在欧洲也非常活跃,富有的中东穆斯林国家往往是这些非政府组织的“金主”。^⑤

① Stefan Wallaschek, “The Nansen Passport – An Old Solution for Today’s Refugees,” EUObserver, August 11, 2016, <https://euobserver.com/migration/ard0c900b2>.

② Dietrich Thränhardt, “With Open Arms – The Cooperative Reception of Ukrainian War Refugees in Europe: An Alternative to the Asylum Regime?” Friedrich Ebert Stiftung, March 2023, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20329.pdf>.

③ Karl de Vries, “Paris Attacks Prompt Fears France’s Muslim ‘No-go’ Zones Incubating Jihad,” Fox News, January 12, 2015, <https://www.foxnews.com/world/paris-attacks-prompt-fears-frances-muslim-no-go-zones-incubating-jihad>.

④ Nikolaj Nielsen, “Molenbeek Locals Counter ‘Terrorist Image’ with Vigil,” EUObserver, November 18, 2015, <https://euobserver.com/beyond-brussels/131153>.

⑤ Marie Juul Petersen, “Islamizing Aid: Transnational Muslim NGOs After 9·11,” *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol.23, No.1, March 2012, p.134.

再次是生成应对恐袭风险的社会心理机制。随着“异质移民”数量增多,欧洲的恐怖袭击风险随之增大。在欧洲社会高度复杂联系、媒体实时报道炒作的当下,恐袭风险将不可避免地造成社会恐慌。德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)曾认为“在风险社会中,不明的和无法预料的后果成为历史和社会的主宰力量”,^①但是社会自然会生成对常见风险的应对之道。如果安全部门未能有效控制恐怖袭击发生的频率,那么,欧洲社会就会逐渐演化出应对恐袭风险的心理机制。比如,民众逐渐对恐怖袭击“麻木”,导致媒体不再围绕恐袭大做文章,进而降低恐袭恐慌。然而,这仅是一种理论上的可能。2024年7月底,英国海滨小镇南港发生持刀伤人事件,造成3名女孩死亡。在网上虚假信息 and 反移民情绪的共同作用下,这起小案件逐渐酿成英国十余年来最严重骚乱。

最后是推动移民问题多边化,以“均摊责任”。2016年5月24日,在首次世界人道主义峰会上,时任德国总理默克尔是唯一出席此次峰会的七国集团领导人。2016年5月26—27日,日本伊势志摩七国首脑会议召开,在欧洲国家集体施压下,移民、难民、恐怖主义问题成为会议广泛关心的议题,并最终写入首脑宣言。^②当年9月的杭州二十国集团峰会上,移民难民问题被纳入讨论;当月举行的另两场峰会——联合国难民和移民首脑峰会、美国难民问题领袖峰会(时任美国总统奥巴马主持)均专注于移民难民问题。^③2018年12月,联合国绝大多数成员国批准了两项全球契约,一项涉及国际移民,另一项涉及难民。投票赞成《安全、有序和正常移徙全球契约》(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)的国家在2019年总共接纳了约1.81亿国际移民,占全球总数的67%。而投票赞成《全球难民契约》(Global Compact

① [德]乌尔里希·贝克著,何博闻译:《风险社会》,译林出版社,2004年,第22页。

② G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, G7 Ise-Shima Summit, May 26-27, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/05/27/g7-ise-shima-leaders-declaration>.

③ “2016年联合国难民和移民首脑会议”, <https://refugeesmigrants.un.org/zh/summit-refugees-and-migrants>。

on Refugees) 的国家收容了约 2 500 万难民, 占全球难民人口的 89%。^① 欧洲移民问题是全球问题的一个缩影, 欧洲移民问题安全化是欧洲应对移民问题的方式之一。随着欧洲推进移民问题安全化步伐加快, 欧洲的移民治理方式以及欧洲与外部世界的关系均会出现动态和开放性的调整。

(责任编辑: 安然)

^① United Nations Department of International Economic and Social Affairs, *International Migration 2019 Report*, 2019, p.v, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf.