

英德两国 难民政策比较研究*

田 焯

摘 要：从英德两国难民政策的发展过程来看，英德两国难民政策都经历了一个从宽松到严格的过程。为减少难民进入本国，两国采取了一些共同的做法，包括简化避难申请程序，制定安全来源国和安全第三国制度。由于英德两国有着不同的历史、文化以及国情，英德两国的难民政策也有较大的差异：一方面表现在难民的认定标准方面，英国的难民认定标准比德国更为严苛；另一方面表现在难民政策方面，包括难民的管控方式、难民政策的调整模式、难民政策的实施效果等。总的来说，德国对待难民比英国更为包容，这与两国具体国情、民族特性和社会治理模式有着直接的关系。

关 键 词：英国； 德国； 难民政策； 比较

作者简介：兰州大学 历史文化学院西北少数民族研究中心 教授 兰州
730000

中图分类号：D815.6

文献标识码：A

文 章 编 号：1005-4871(2018)02-0023-15

* 本文为国家社会科学基金一般项目“城镇化背景下各民族跨区域大流动及其影响研究”(批准号：15BMZ084)、国家博士后科研基金项目“欧盟民族问题及其民族政策研究”(批准号：2016M590674)的阶段性成果。

英国和德国的难民问题经过了一个不断发展的过程,在冷战结束前,由于军事的对立和国界的严格控制,申请到英国和德国等欧洲国家的难民人数并不多。20世纪90年代以后,随着东欧剧变、苏联解体以及局部战争的频繁爆发,来到英国和德国等欧洲国家的难民数量急剧增加。特别是自2010年“阿拉伯之春”发生后,伴随着西亚、北非地区局势的大规模动荡,来自叙利亚、利比亚等战乱地区的战争难民纷纷涌入欧洲,形成了新一轮的难民危机。

针对难民问题,欧洲的难民接收国都曾根据本国的国情和难民的具体情况出台过相关法案和政策措施进行应对,传统的难民安置国主要包括德国、英国、法国、意大利、西班牙、荷兰、瑞典等发达资本主义国家。在这些国家中,比较具有代表性的难民接收国是英国和德国。英国是许多难民的最终目的地,大量的难民都把进入英国作为最终目标;而德国制定了相对宽松的难民政策,使德国成为2014年以来的难民危机中收容难民人数最多的国家。对待难民问题,虽然英国和德国都经历了从宽松到收紧的过程,但在具体实施中,两国采取了不同做法,制定了各自的难民政策,形成了不同风格的难民治理范式。针对英德两国难民政策的差异,本文通过对比的方式,对英德两国难民的管控方式、难民政策的调整模式、难民政策的实施效果等进行比较,并从英德两国的具体国情、民族特性和社会治理模式等方面探讨两国难民政策的差异。

一、英德两国对避难申请资格的认定

1951年联合国通过了《关于难民地位的公约》(Convention relating to the Status of Refugees),该公约的第一条中对“难民”一词进行定义:难民是处于本国或常住国之外的人,因为1951年1月1日以前发生的相关事件,有正当理由担心由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或持有某种政治见解的原因而处于本国之外,并且出于上述情况导致恐惧而不能或不愿受本国保护;或者不具有国籍并由于上述恐惧而留在以前经常居住国家之外,而现在不能或者由于上述恐惧不愿返回该常住国。^①从该定义可以看出,该公约仅适用于因为1951年1月1日以前发生的相关事件而成为难民的人,对于1951年1月1日以后由于相关事件而成为难民的情况未做明确规定,从而在难民的界定上存在一些争议。因此,1966年联合国对《关于难民地位的公约》进行了修订,并在此基础上形成了《关于难民地位的议定书》(Protocol Relating to the Status of Refugees),取消了界定难民的时间限制,提出难民是基于种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员或政治见解,有理由担心被迫

^① United Nations, “Convention Relating to the Status of Refugees”, *United Nations General Assembly*, 1951, Vol. 16, No. 2, pp. 389—407, here p. 390.

害,因此身处其本国之外,出于这样的恐惧而不能或不愿意受该国保护的人,以及由于上述原因留在其他国家,导致不能或者不愿意返回该国的人。^①英国和德国都是上述公约和议定书的签署国,但具体到避难申请资格的认定上,两国采取了不同的做法。

(一)英国对避难申请资格的认定

在20世纪90年代之前,英国虽然签署了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》,但并没有对难民及避难进行过立法。从二战后到20世纪90年代之前,为了解决战后英国劳动力不足等问题,英国实施了宽松的移民政策。1948年英国颁布了《1948年英国国籍法》,大力鼓励移民进入英国。受宽松移民政策的影响,即便是难民也可以通过移民途径进入英国,因此这一时期英国没有必要对避难申请资格进行专门认定。从20世纪60年代后期开始,英国经济发展趋缓,通货膨胀严重,失业率居高不下,在宽松的移民政策的影响下,这一时期来自亚洲和非洲的移民数量大增,进一步提高了英国的失业率。面对这一形势,加之移民进入英国后导致的诸多社会问题,英国政府先后通过了《1962年英联邦入境法案》《1968年英联邦入境法案》《1971年移民法案》,开始逐步实施严格的移民政策,一方面控制外来移民进入英国,另一方面通过实施一些优惠政策,促使外国劳工返回来源国。但是,这些政策实施效果并不理想,大量的外籍移民拒绝回到自己的原籍国。因此,1981年英国颁布了更为严格的《1981年国籍法》。该法案重新界定了英国公民的法律地位,缩小了英国公民的覆盖面,从而将英联邦公民获得英国公民权的可能性降到最低,也使得有色人种移民英国的可能性基本上被排除,从而大大降低了移民英国的人数。随着进入英国的主要渠道被取消,许多移民开始转向以申请避难的方式进入英国。20世纪80年代后期,英国的避难申请人数快速增加,从1988年的5300人猛增到1989年的15600人,1991年增至44800人。^②随着避难申请人数的增加,1993年英国出台了《避难和移民上诉法案》,将《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》置于其国内法之下,以此确认寻求避难者是否具备避难申请资格。

因此,英国基于联合国出台的《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》对避难申请资格进行认定:凡是能证明自己确实有遭到迫害的危险,而这是基于种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员或政治见解的原因,并且其本国政府无法或

^① Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Convention and Protocol relating to the Status of Refugees", <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>, 访问日期:2017-11-21.

^② [英]罗斯玛丽·赛尔斯:《解析国际迁移和难民政策》,黄晨曦译,上海:上海人民出版社,2011年版,第128页。

不愿意提供保护,寻求避难者不能返回原国的申请人,都可以向英国内务部(Home Office)下设英国边境管理局(UK Border Agency, UKBA)提出避难申请。当避难申请人提出避难申请后,英国边境管理局将指派个案负责人负责审核避难申请,个案负责人通过与避难申请者进行避难面谈、审核相关证明材料等方式对避难申请者进行评估,决定是否授予难民身份。

(二)德国对避难申请资格的认定

德国的避难申请门槛较为宽松,这与德国的历史有关。二战中德国法西斯军队的侵略与扩张,使整个欧洲都变成了战场,许多德国人自己也成了难民。战争结束后,联邦德国一方面出于赎罪心理,另一方面出于对难民的同情与感同身受,在1949年出台的《基本法》中制定了一条不加限制的避难条款,该法案第16条第2项提出:“受政治迫害者,享有避难权。”该法案中提出的难民认定标准为:只要受到政治迫害,都享有申请进入联邦德国的避难权利。从理论上来说,全世界任何人都可以借受到政治迫害之名去德国主张避难权。此外,联邦德国的《基本法》还规定,任何具有德意志血统的人都可以享受联邦德国所赋予的公民权,这项法律影响了来自苏联和捷克、斯洛伐克、波兰等东欧国家的1200多万德意志普通民众,他们构成了早期前往德国进行避难的主体。除了德国的《基本法》对避难申请资格进行界定外,德国还是《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》的签署国,也按照上述公约对避难申请资格进行认定。因此,遵照不同的法律,德国将难民主要分为宪法难民(符合《基本法》的难民)和公约难民(符合《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》的难民)。

从英德两国出台的有关避难申请资格的具体规定来看,英国对难民的认定开展较晚,但对避难申请的要求较高,德国对难民的认定较早,避难申请门槛较低,覆盖面更为广阔,凡是具备在英国申请避难条件的避难申请者均可以在德国申请避难,即便不具备在英国申请避难条件的避难申请者,只要能举证受到政治迫害并未经由“安全第三国(Safe Third Country)”^①抵达德国,也可以在德国申请避难。德国对避难申请资格认定的宽泛性,使德国成为欧洲收到避难申请最多的国家。避难申请者可以在德国边境检查局、警察局或者难民机构提交书面避难申请,申请表将汇总至主管避难事务的德国联邦难民与移民局(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF),难民与移民局的工作人员将根据分配情况,对避难申请者进行非公开的调查会谈,形成谈话备忘录,然后根据具体情况决定是否开启避难审批

^① 1993年修订后的《基本法》将原《基本法》第16条第2项中“受政治迫害者,享有避难权”单列为新的“第16条之一”的第1项,并对提交避难申请进行限定,不受理经由“安全第三国”抵达德国的避难申请者的避难申请。有关“安全第三国”的具体内容见本文第三部分。

程序以及授予难民身份。

二、英德两国难民政策的发展变迁

英德两国的难民政策处于不断发展的状态,在不同的形势下,针对难民问题的变化,两国的难民政策都经历了不断调整的过程。从英德两国难民政策的发展轨迹来看,两国难民政策都呈现出逐渐收紧的态势。

(一)英国难民政策的发展变迁

英国的难民政策开启于 20 世纪 80 年代后期,在此之前,英国没有专门的难民政策,难民问题被纳入移民事务中进行解决。自 20 世纪 80 年代后期开始,由于移民门槛的提高,以申请避难的名义进入英国的移民迅猛增加,迫使英国出台相关难民政策。自 20 世纪 90 年代以来,英国先后出台了多部关于避难的法案,分别是《避难和移民上诉法案 1993》(The Asylum and Immigration Appeals Act 1993)、《避难和移民法案 1996》(The Asylum and Immigration Act 1996)、《避难和移民法案 1999》(The Asylum and Immigration Act 1999)、《国籍、移民和避难法案 2002》(The Nationality, Immigration and Asylum Act 2002)、《避难移民申请处理法案 2004》[Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004]、《移民、避难和国籍法案 2006》(The Immigration, Asylum and Nationality Act 2006)、《移民法案 2014》(The Immigration Act 2014)、《移民法案 2016》(The Immigration Act 2016)。通过研究英国先后出台的相关法案,可以清晰地了解英国难民政策的发展脉络。

《避难和移民上诉法案 1993》是在避难申请人数不断上升的背景下出台的,其目的是减少积压的避难申请,威慑虚假的避难申请者。^① 这是英国出台的第一部专门关于避难的律。之前英国一直未将联合国制定的《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》纳入国内法律体系中,没有特别区分难民和移民,而这部法律最终认可了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》,明确了避难申请资格、避难申请程序以及避难事务处理程序。^② 该法案实施后,虽然避难申请被拒率提高了,但仍然未解决避难申请案件积压、避难申请人数过多等问题。

为了解决这些问题,1996 年英国出台了《避难和移民法案 1996》,对避难申请程序进行了修改,简化了处理避难申请的环节,以此加快避难事务处理速度。此外,该法案还特别规定,正在等待避难申请裁决的避难申请者不能享受英国政府提

^① KPMG Peat Marwick, *Review of Asylum Appeals Procedure*, London: Home Office/Lord Chancellor's Department, 15. December, 1994, p. 33.

^② Sarah Craig/Maria Fletcher, "The Supervision of Immigration and Asylum Appeals in the UK-Taking Stock", *International Journal of Refugee Law*, 2012, Vol. 24, No. 1, pp. 60-84, here p. 65.

供的社会福利,包括收入资助、住房资助和其他社会福利。^①立法者试图以这种方式阻止虚假的避难申请,打击移民的非法偷运,从而减少避难申请。即便该法案对避难申请者如此苛刻,但也未达到立法者的期望,避难申请人数未有效下降,避难申请积压的数量超过了5万份。^②

由于上述两个法案都未有效地解决英国境内申请避难人数不断增加的问题,1999年英国又出台了《避难和移民法案1999》,该法案被认为是20世纪控制外来者最为严格的法律。^③该法案采用了更为严格的措施限制外来难民,通过实施一站式体系(the One-Stop System),规定进入或留在英国的难民只能提出一次避难申请,如申请遭到拒绝,将只有一次申诉的机会,这项规定有效地缩短了难民在英国停留的时间。^④在上述三项法案的共同作用下,在英国申请难民身份的难度越来越大。根据英国官方统计数据,1994~2000年期间,除1999年外,英国拒绝避难申请的比例高于60%,有些年份甚至高于80%(见表1)。

表1 1990~2000年期间英国拒绝避难申请的比例

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
拒绝避难申请的比例	18%	56%	53%	46%	79%	79%	81%	80%	71%	52%	74%

数据来源:David Matz/Rachel Hill/Tina Heath,“Asylum statistics United Kingdom 2000”,<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20030731055125/http://www.homeoffice.gov.uk:80/rds/pdfs/hosb1701.pdf>,访问日期:2018-05-25.

进入21世纪以来,面对日益复杂的难民问题,英国政府于2002年出台了《国籍、移民和避难法案2002》,该法案设立的主要目的还是降低避难申请,同时扩大对难民的遣返力度。该法案认定了24个国家为安全来源国家(Safe Country of Origin),如果申请避难者来自这些国家,当局将认定此类避难申请无效。同时,为了防止避难制度被滥用,两年后英国又出台了《避难移民申请处理法案2004》,该法案规定了单层级申诉制度,将之前的双层申诉体制改为单一的申诉体制。双层申诉体制的第一层指向移民上诉局(the Immigration Appellate Authority)申诉,

^① Dallah Stevens,“The Asylum and Immigration Act 1996: Erosion of the Right to Seek Asylum”, *Modern Law Review*, 1998, Vol. 61, No. 2, pp. 207-222, here p. 212.

^② Madeleine Watson/Philip Danzelman,“Asylum Statistics United Kingdom 1997”, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20000830005551/http://www.homeoffice.gov.uk:80/rds/pdfs/hosb1498.pdf>,访问日期:2018-03-09.

^③ Steve Cohen,“Dining with the Devil: the 1999 Immigration and Asylum Act and the Voluntary Sector”, in Steve Cohen/Beth Humphries/Ed Mynott (eds.), *From Immigration Controls to Welfare Controls*, London and New York: Routledge, 2002, p. 234.

^④ Dallah Stevens,“The Immigration and Asylum Act 1999: A Missed Opportunity”, *Modern Law Review*, 2003, Vol. 64, No. 3, pp. 413-438.

第二层向移民上诉审理委员会(the Immigration Appeal Tribunal)申诉,更改后只能向避难及移民审理委员会(the Asylum and Immigration Tribunal)申诉。通过简化申诉制度,申诉流程及处理时间大大缩短。^① 为了从就业、用工、劳动力市场等方面限制难民的流入,2006年英国又出台了《移民、避难和国籍法案 2006》,该法案在限制难民就业方面进行了更加严格的规定,提出对雇用难民的雇主将进行严厉惩罚。^② 在这些措施的共同作用下,从2002年开始,避难申请人数开始迅速下降,直到2008年才略有回升(见表2)。

表2 2000~2009年期间英国避难申请人数(单位:人)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
避难申请人数	80 315	71 025	84 130	49 405	33 960	25 710	23 610	23 430	25 930	24 485

数据来源:“Asylum Statistics for the United Kingdom”,<https://data.gov.uk/dataset/9b8f4b74-9982-4dc8-a6f8-cd017a4a3b2d/asylum-statistics-for-the-united-kingdom>,访问日期:2018-05-25。

2010年“阿拉伯之春”发生后,面对日趋严峻的难民危机,英国继续严控避难申请。例如2014年、2016年,英国先后出台了《移民法案 2014》和《移民法案 2016》,为限制难民进入英国设置了更多障碍,例如取消了对申请难民签证失败者的经济支持,禁止房东把房子出租给没有合法身份的难民,同时禁止难民取得驾驶执照和在银行开立账户^③,严厉打击雇佣没有合法身份难民的雇主^④,等等。

从英国制定的一系列有关难民问题的法案不难看出,英国的难民政策呈现日趋严格的趋势,英国的难民资格授予的比例越来越小,大量的避难申请者被英国拒绝而被遣返出英国。

(二)德国难民政策的发展变迁

在冷战结束前,国际政治格局相对稳定,申请进入德国避难的难民相对不多。随着东欧剧变和苏联解体,以及南斯拉夫内战等局部战争的爆发,来自动荡地区的避难申请迅速增长,在1992年达到了达到历史最高值,1992年德国共接纳了约43

^① Steven Cunningham/Jo Cunningham, “‘No choice at all’: Destitution or deportation? A commentary on the implementation of Section 9 of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004”, *Critical Social Policy*, 2007, Vol. 27, No. 2, pp. 277-298, here p. 281.

^② Peter Billings, “Balancing acts: Six acts in search of equilibrium”, *Social Science Electronic Publishing*, 2009, Vol. 20, No. 3, pp. 197-209, here p. 199.

^③ Home Office, “Immigration Act 2014”, <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-bill>,访问日期:2017-11-23.

^④ Home Office and UK Visas and Immigration, “Immigration Act 2016”, <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-bill-2015-16>,访问日期:2018-03-09.

万难民。^①大规模的难民对德国经济和社会发展产生了严重的负面影响,同时也给德国政府带来了沉重的财政负担。据统计,1991年德国政府安置和救济难民的总费用高达60亿马克,约占当年德国国内生产总值的0.23%。^②难民的不断增加引起了部分德国民众的排外思潮,1991年至1992年,德国的霍耶斯韦达、罗斯托克等地爆发了针对难民营及难民的骚乱,成为二战后德国发生的最大规模排外事件。

在此背景下,德国难民政策开始由宽松走向严格,开始制定较为严格的申请避难条件。1993年德国联邦议院通过了《避难妥协法》(Asylkompromiss),该法案被全文写入《基本法》第16条,将原《基本法》第16条第2项中“受政治迫害者,享有避难权”单列为新的“第16条之一”的第1项,另增加4项对难民资格进行限定,限定条件的核心内容是认定经由所谓的“安全第三国”抵达德国的人没有申请避难的权利,即拒绝接受途经“安全第三国”的避难申请,这样大大减少了德国的避难申请。此外,德国还简化了避难申请程序,将避难审理期限缩短到6周。新的难民政策实施后,德国的避难申请人数开始下降(见表3)。

表3 1991~2000年期间德国避难申请人数(单位:人)

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
避难申请人数	256 112	438 191	322 599	127 210	127 937	116 367	104 353	98 644	95 113	78 564

数据来源:“Asylum figures”, <http://www.bamf.de/EN/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>, 访问日期:2018-05-25。

进入21世纪后,德国的避难申请人数继续下降,在2007年达到了低谷。针对这一情况,德国的难民政策又开始松动。2007年德国修正了1990年制定的《外国人入境和居留法》,允许一些符合条件的暂缓遣返者申请永久居留并赋予其相关权益。这一政策实施后,前往德国申请避难的人数又开始持续增加(见表4)。

表4 2001~2010年期间德国避难申请人数(单位:人)

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
避难申请人数	88 287	71 127	50 563	35 607	28 914	21 029	19 164	22 085	27 649	41 332

数据来源:“Asylum figures”, <http://www.bamf.de/EN/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>, 访问日期:2018-05-25。

2010年后,随着北非、西亚和中东地区的伊拉克、阿富汗、利比亚、叙利亚等国家的持续动荡,进入德国的避难申请者开始迅猛增加。根据欧盟统计局和德国联

① 唐旻:《德国难民政策的历史与现状》,载《德国研究》,2015年第2期,第45—57页,这里第48页。

② Franz Nuscheler, *Internationale Migration. Flucht Und Asyl*, Köln: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, S. 121.

邦移民与难民局统计数据,德国 2013 年共收到约 11 万份避难申请,2014 年共收到约 17 万份避难申请,2015 年共收到约 44 万份避难申请,约占欧洲避难申请总数的三分之一。针对这一情况,2015 年德国议会通过了一项新的避难申请法案,该法案将巴尔干地区的阿尔巴尼亚、科索沃和黑山定性为安全来源国,这些国家的避难者不能在德国申请避难,一经发现将立即遣送。^①至此,德国界定的安全来源国包括了欧盟成员国、波斯尼亚和黑塞哥维那、加纳、马其顿共和国、塞内加尔共和国、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、科索沃和黑山等 36 个。在新法案的调整下,同时得益于欧盟—土耳其难民协定生效、叙利亚签署停战协定等多方面因素,2017 年德国仅收到约 19.8 万份避难申请,比 2016 年减少了约 52 万份^②,避难申请数量开始下降,难民危机在一定程度上得到缓解。

总的来看,虽然德国的难民政策在欧洲各国中最为宽松,但并非一直保持宽松状态,德国的难民政策表现得比较灵活,能针对难民问题的发展状况及时对难民政策进行调整,使之符合国家的整体利益。

三、英德两国难民政策对比

从英德两国难民政策的发展过程来看,英德两国难民政策都经历过从宽松到严格的过程。为减少难民进入本国,两国采取了一些共同的做法,主要表现在以下三个方面。

第一,简化避难申请程序,缩短避难审理周期。难民认定工作是个复杂的过程,需要对各种材料进行核实,以此确定避难申请者是否符合避难条件。早期避难申请数量不大,为了更好地开展难民认定工作,保障避难申请者的各项权益,英德两国早期设计的难民认定程序比较繁琐。例如,1999 年之前英国规定避难申请者可以多次提交避难申请,造成了重复提交避难申请的现象,导致避难案件积压;即便没有通过避难审查,避难申请者还可以按照双层申诉体制,向英国移民上诉局和移民上诉审理委员会多次申诉,导致处理避难案件周期长、效率低。德国早期的避难程序也存在类似的问题。随着避难申请者的增多,这些问题日趋严峻。因此,英国通过出台《避难和移民法案 1999》和《避难移民申请处理法案 2004》,实施了避难申请一站式体系和单一制的避难申诉体制,大大地缩短了申诉流程及处理时间;德国也通过立法简化了避难申请程序,将避难审理期限缩短到 6 周。通过这些做法,

^① 《德国议会通过更为严格的避难申请法案》, <http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2015-10/7775867.html>, 访问日期:2017-11-21。

^② Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2017.pdf?__blob=publicationFile, 访问日期:2018-05-25。

英德两国加快了难民资格的审查过程,提高了处理难民事务的效率,在一定程度上解决了避难申请案例积压问题。

第二,制定了安全来源国制度,规定来自安全来源国的避难者不能申请避难。避难和移民有着千丝万缕的联系,当移民政策放松时,许多难民便以移民身份进入英国和德国;当移民政策收紧时,许多非法移民则以避难形式获得身份。如何甄别真正的难民,是英国和德国共同考虑的问题。在此方面,英国和德国采取的共同做法是制定了安全来源国制度。安全来源国是英国和德国认定的一些不存在迫害危险的国家,规定来自这些安全国家的避难申请无效。英国政府2002年出台的《国籍、移民和避难法案2002》认定阿尔巴尼亚、玻利维亚、波斯尼亚、巴西、厄瓜多尔、印度等24个国家为安全来源国;德国将欧盟成员国、波斯尼亚和黑塞哥维那、加纳、马其顿共和国、塞内加尔共和国、塞尔维亚、阿尔马尼亚、科索沃和黑山等36个国家确定为安全来源国,不接受来自这些国家的避难申请。

第三,制定了“安全第三国”制度,建立了阻挡难民进入的第一道防线。“安全第三国”是指从难民来源国(第一国)到提交避难申请的国家(第二国)中途经过的国家(第三国),如果中途经过的国家(第三国)被认为是安全的国家,那么来自第一国的难民应该在第三国申请避难,而不能在第二国申请。英国在《避难和移民上诉法案1993》中规定,对于途经“安全第三国”的避难申请案件,英国可将避难被拒者遣返至安全第三国。德国在《避难妥协法》也规定了“安全第三国”政策,规定由“安全第三国”到达德国的人没有申请避难的权利。德国地处中欧,被称为欧洲大陆上的“十字路口”,德国周边基本上都是欧盟国家,属于德国认定的“安全第三国”。因为难民很难不经过周边国家直接到达德国,德国从而达到了减少难民流入的目的。

除了这些政策措施,在具体对待难民的方式上,英德两国根据本国的具体情况,采取了一些不同的做法,产生了不同的效果。

首先体现在对难民的管控方式上。由于英国没有签署申根协定,主要采取边境控制的方式管控难民进入英国境内,管控地区集中于各主要航空港、多佛尔海港和加莱陆路口岸等地,控制了这些重要地点,就能有效地防止难民非法进入。德国地处欧洲的十字路口,与众多国家相邻,而且签署了申根协定,难以有效控制难民的非法进入。因此,德国采取了边境检查制度,一方面加大了边防检查站的监视技术、人员和资金的投入,另一方面通过立法规定了注册登记制度,要求外来人员进入德国后,必须在地方注册机构进行注册登记,当外来人员在不同地区进行迁移时,也需要进行变更登记。通过这些措施,德国对难民进入德国境内进行管控。

通过对比可以看出,英德两国难民管控方式的差别主要和地缘有关。英国对难民入境的管控主要集中于“点”,控制了难民登陆的节点,在重要节点对难民进行

审查,在一定程度上能控制难民入境。例如,在2015年发生的法国加莱口岸难民暴力闯关强渡到英国事件中,英国明确表示不会接收这些难民。^①难民入境德国的模式呈“线”状,难民可以从任何一处边境线进入德国,管控难度较大,因此德国难民管控的重点在于落实登记制度,通过登记制度来掌握难民的入境、流动及避难申请情况,如避难申请遭拒,德国便可以根据登记制度对避难申请人启动遣返程序。

其次体现在难民政策的发展方面。英国采取了渐进的方式,一步步收紧难民政策。从1993年以来,英国先后制定并出台了一系列法案,几乎每隔几年就出台一部相关法案,逐步提高避难门槛,限制以避难的方式获得身份。相对于英国,德国采取了跃进的方式对难民政策进行改革。1992年在德国共有43.8万人提出避难申请,占当年西欧申请难民身份总人数的2/3。因此1993年德国出台了《避难妥协法》,对难民政策进行大刀阔斧地改革,这使1993年德国避难申请迅速下降到32万,1994年又进一步下降到12万。

英国调整难民政策的渐进式特点与德国调整难民政策的跃进式特点在一定程度上与英德两国的政治文化有关。英国政治长期受保守主义思想的影响,保守主义思想是英国政治的文化基础,大到英国资本主义制度的确立,小到英国难民政策的发展变迁,都可以看到保守主义的影子。有学者认为,英国保守主义政治文化的突出表现是对历史和传统的极端尊重。^②表现在难民政策的调整方面,在保守主义政治文化的影响下,英国采取了渐进式的方式,对难民政策一步步地进行调整。而德国的政治文化的突出特点是权威主义^③,这与德国的历史和文化传统有关。德国资产阶级革命的不彻底性使德国封建专制文化发挥着重要的影响,在德国社会形成了臣民文化,民众习惯服从于权威,这为德国的强人政治奠定了基础。无论是铁血宰相俾斯麦,还是战争狂人希特勒,以及执政14年的阿登纳、执政16年的科尔,权威主义都发挥着重要的影响。在权威主义、强人政治的影响下,德国的政治走向带有突变性特征,不论是19世纪末20世纪初德意志在政治经济经过突变式发展后成为欧洲第一大国,还是一战后法西斯主义的突然崛起,或者东德西德突然分裂与合并。这种跃进性和突变性也反映于德国难民政策的发展模式上。

^① 姜开元:《大批难民欲通过英法海底隧道通过法国偷渡至英国》,http://news.xinmin.cn/world/2015/07/30/28263703.html,访问日期:2018-03-12。

^② 陈晓律:《英国式保守主义的内涵及其现代解释》,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》,2001年第3期,第79-89页,这里第79页。

^③ 刘立群:《论德国当代政治文化若干特点》,载《德国研究》,2006年第1期,第21-25页,这里第21页。

最后表现在难民的福利待遇方面。避难申请者在英国提出避难申请后,在政府审查结果出来之前,将得到英国政府提供的免费住宿安排以及生活津贴。如果避难申请得到通过,被英国政府认定为难民,英国政府将为其提供医疗服务和免费住房,难民可以享受与英国国民同等标准的免费医疗和福利住房。由于英国失业率较高,几乎所有的避难申请者都不允许参加工作,避难申请者的生活开支由政府进行资助,每位避难申请者每月可获得约150欧元用于生活开支。^①在德国提出避难申请后,申请避难者首先被安置在收容所,每个避难申请者的基本生活和疾病预防由德国政府免费提供。主管避难问题的联邦难民与移民局的工作人员将针对避难事由进行非公开的调查审问,之后根据情况决定是否开启避难审批程序。当避难申请者在难民收容所逗留3个月之后,避难申请者将按照规定的配额被分派到各个联邦州的各个地区,有的被安排在私人或社会福利团体经营的集体公寓,有的被安排在所在社区提供的住房。避难申请者可以在全德国自由活动,也可以寻找工作。如果找不到工作,避难申请者每月可领取近400欧元的生活补助。避难申请的审批程序要求在3个月内审批完毕,避难申请获准后,难民可以获得3年的居留许可,有权享有德国的社会福利,德国政府为难民提供免费住房、免费医疗和免费教育。^②

通过对比不难看出,德国给避难申请者以及难民提供的福利比英国好一些,而且允许避难申请者工作,因此吸引了更多的寻求避难者到达德国。在本次难民危机中,虽然德国是收容寻求避难者最多的国家,但德国的避难申请否决率也比较高,2015年德国的避难申请否决率为58%,高出欧盟国家平均的避难申请否决率约3个百分点。^③2016年德国共审核避难申请约70万份,其中约30万份申请被否决。^④

四、分析及小结

大量的难民选择进入英国,主要受到英国的文化、语言等因素的影响。英国有着长期的殖民主义的历史,其殖民地遍及全球的多个国家和地区,而且英语的普及率相当广泛,因此难民在英国比较容易适应。与英国不同,德国在一战后失去了所

① 李志豪、张洁清:《致命诱惑:难民在德国可领生活费,享免费待遇》,http://news.xinmin.cn/world/2015/09/08/28541463.html,访问日期:2018-03-13.

② 张程:《德媒:德接收避难者人数大增 叙利亚获准率最高》,http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/1020/533952.shtml,访问日期:2018-03-13.

③ 程君秋:《2015年德国的难民申请人数将超过一百万》,http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8125689.html,访问日期:2017-12-01.

④ 《德国去年遣返难民申请者人数超8万人,创造新纪录》,http://news.ifeng.com/a/20170220/50714366_0.shtml,访问日期:2017-12-02.

有的海外殖民地,而且德语的普及率不如英国,大量的难民选择进入德国主要受到德国较为宽松的难民政策和良好的难民福利制度的影响。总的说来,与英国相比,德国的难民政策相对宽松,对待难民更为包容,这主要有以下三个方面的原因。

首先,与英德两国的不同国情有关。从经济和人口结构方面分析,德国的经济实力在欧洲位居首位,失业率在欧盟范围内也处于较低水平。同时,德国还面临着人口老龄化而引起的劳动力短缺问题,吸收难民有助于缓解德国社会老龄化的危机和突破劳动力短缺的瓶颈。^①与德国相比,英国经济发展相对滞后,2017年英国政府承认英国已掉出全球五大经济体行列,被法国超越,经济形势的低迷导致对劳动力需求减少,因此英国不允许难民参加工作。从人口结构来看,英国与西欧大陆的人口结构不同,根据欧盟委员会的估计,由于移民和高于大多数邻国的人口出生率,到2060年,英国将成为欧洲人口最为稠密的国家。^②因此,英国不需要通过吸收难民补充劳动力。

从政治方面分析,德国是欧洲一体化的发起国之一,在欧盟中扮演着重要的角色,一直塑造着“负责任的大国”的形象,在国际事务中发挥着重要的影响。在受本次难民危机冲击最大的欧洲,大部分国家都受到了不同程度的影响,德国的表率作用对其他国家的态度具有十分重要的意义。而英国疑欧主义盛行,对欧洲大陆的统一或一家独大保持着高度警惕,最终在2016年以公投的形式决定退出欧盟。2015年欧盟出台难民分摊方案时,英国就曾明确表示反对,并宣称不会参加欧盟范围内任何一个难民安置方案。^③因此,与德国包容性的难民政策相比,英国采取限制性的难民政策是符合其国家利益的,英德两国的难民政策与两国的不同国情息息相关。

其次,与英德两国的民族特性有关。虽然英国人和德国人都具有严谨保守的特点,但英国更为保守,且排外思想严重。这种民族特性与英国的地理环境和历史有关。受地理环境的影响,英国人先天具有内向和排外的岛国情结,加之曾经有“日不落帝国”的辉煌历史,其民族特性中增加了傲慢自大的因素。表现在对待难民的态度上,难民和寻求避难者被认为是对经济和安全以及国家现存社会秩序的威胁。^④英国人害怕接纳太多的难民而导致更激烈的经济竞争,同时担心英国社

① 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》,载《同济大学学报(人文社科版)》,2016年第1期,第30—39页,这里第35页。

② Rick Noack, “This map helps explain why some European countries reject refugees, and others love them”, *The Washington Post*, September 8, 2015.

③ 《欧盟通过12万难民“配额”方案:东欧四国反对,英国拒加入》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1378224, 访问日期:2018-03-16.

④ Christina Boswell, *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2003, pp. 51—53.

会没有能力吸纳更多难民,从而,英国政府在体现民族特性的主流民意影响下,制定了更为严格的难民政策。德国位于欧洲大陆中部,德意志民族由古代日耳曼民族中的一些部落经过长期融合而形成,其中文化民族主义起到了重要作用。^① 可以认为,德国人比英国人更具有包容性。德裔美国存在主义哲学家保罗·蒂里希(Paul Tillich)曾概括德国人的民族特性,他认为德国人奉行“综合理性”,能包容多种价值观来追求一个共同的目标。反映在难民问题上,德国人以包容的胸襟对难民敞开怀抱,并将难民积极纳入德国社会中。

最后,与两国不同的社会治理模式有关。随着外来移民的增加,英国和德国逐渐成为一个文化多元的社会,但两国的社会治理模式存在差异。英国的社会治理理念以尊重差异、承认区别为基础,在社会治理方面表现为拒绝族群混合。这种理念在殖民时代就曾体现,例如曾经在南非实行的种族隔离制度,曾经在印度进行的族群分离制度,以及之后实施的印巴分治。因此,这种社会治理模式对英国的难民政策产生了影响。由于惧怕外来族群的增加导致本土社会出现分裂,英国严格控制移民和寻求避难者入境,特别是具有不同文化特性的族群。英国前首相丘吉尔曾认为控制外国人入境能防止英国成为一个混杂的社会。^② 英国前首相撒切尔夫人也认为有必要控制有色移民和难民进入英国,她在任期间就曾仇视越南难民。^③ 英国主流观点认为,文化、宗教背景和种族差异决定了外来者在短时间内无法融入当地主流社会,且将成为潜在的引发国家政治危机和社会动荡的爆发点。受这种社会治理模式和社会思潮的影响,英国的难民政策更为严苛。

与英国不同,德国的社会治理模式以整合差异、推动融入为基础。早在1998年,由施罗德领导的社民党和绿党联盟在赢得大选后,就曾积极推动移民融入机制改革。2000年,施罗德政府颁布了新的《公民身份法案》,改变了过去一味强调“血统论(jus sanguinis)”的传统,将出生地原则(jus soli)引入德国公民身份和归化政策之中,使德国外国移民的入籍归化率从1980年的0.3%、1990年的0.4%提高到2000年的2.5%。^④ 2007年,德国通过了《国家融入计划》(以下简称《计划》)。该《计划》长达202页,包括400多条自我约束条款,涵盖联邦、州和地方三级政府

^① 吴强:《德国难民政策的演变:从客工到欢迎文化》,载《文化纵横》,2015年第6期,第50—54页,这里第50页。

^② Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain: the Institutional Origins of a Multicultural Nation*, New York: Oxford University Press, 2000, pp. 156—159.

^③ 《英机密文件显示撒切尔夫人曾仇视越南难民》, <http://world.huanqiu.com/roll/2010-01/692164.html>, 访问日期:2018-03-19.

^④ 胡雨:《穆斯林移民在德国及其社会融入》,载《德国研究》,2013年第3期,第69—80页,这里第78页。

以及几乎所有的社会层面,积极为外来移民的社会融入创造条件。该《计划》被认为是德国移民政策史上具有里程碑意义的文件。^① 2016年8月,德国首部联邦《融入法》正式生效,为数以百万计的难民融入德国社会提供了法律依据。正如相关专家所言,《融入法》体现了德国政府在解决移民和难民融入问题上的决心。^② 从德国出台的一系列社会治理政策可以看出,德国的社会治理模式与英国有较大的差别,这种社会治理模式的差别也影响到两国的难民政策,造成了两国难民政策的差异。

英德两国难民政策的差异,充分反映了不同国情、不同文化背景下的不同国家、不同民族、不同社会对难民问题的不同处理模式,很难判断哪个国家的难民政策更优越或更具有借鉴性,只能说明英德两国的难民政策更适合本国的需要、更符合本国的利益。2014年以来的欧洲难民问题,不仅对英国和德国等主要难民接收国产生了重要的影响,对欧洲一体化也带来了巨大的冲击。从欧盟层面来看,难民问题带来了一系列社会问题,引发了欧盟境内的排外情绪,以反难民、反欧洲一体化为宗旨的右翼政党力量急剧上升。在接纳难民较多的德国、英国、奥地利、法国、意大利、瑞典、匈牙利、比利时、西班牙等多个欧盟成员国国内,右翼政党赢得了相当多的选票,引起了欧盟的充分重视。对于欧洲难民问题,欧盟曾协调英国、德国等主要难民接收国制定了认定难民及处理难民事务的统一标准,设立了欧洲难民基金,建立了数字指纹识别系统,代表成员国与第三国签订了重新接纳协议,实施难民安置配额计划,等等。但是,由于英国、德国等欧盟成员国认为难民政策是具有主权性质的专属管辖的事务,它们不愿意将管理权限全部让渡给欧盟,而且欧盟出台的一些难民政策并没有法律上的强制力,其实施效果并不明显。^③ 解决欧洲难民问题,更需要英国、德国等欧盟成员国通力合作,积极寻求在欧盟层面上构建解决难民问题的总体框架,协调建立超越民族国家主权之上的统一的难民政策,确定欧盟各国共同遵循的难民准则并加以法律化。

责任编辑:郑春荣

^① 秦俊峰:《德国第二届移民“融入峰会”评述》,载《德国研究》,2007年第3期,第21—23页,这里第22页。

^② 郑春荣、倪晓姗:《难民危机背景下德国难民融入的挑战及应对》,载《国外社会科学》,2016年第6期,第75—83页,这里第83页。

^③ 田焯:《试论欧洲难民问题与欧盟难民政策》,载《世界民族》,2017年第6期,第79—87页,这里第86页。

**Eine vergleichende Untersuchung zur Asylpolitik
in Großbritannien und Deutschland**

Tian Ye

Entwicklungsgeschichtlich betrachtet verlief die Asylpolitik in Großbritannien und Deutschland nach einem ähnlichen Prozess: Die anfänglichen lockeren Regelungen werden strenger. Um die Zahl der ins Land einreisenden Flüchtlinge zu reduzieren, greifen beide Länder zu ähnlichen Maßnahmen einschließlich des vereinfachten Asylverfahrens, neuer Definierung der sicheren Herkunftsländer und der sicheren Drittstaaten. Doch wesentliche Unterschiede bestehen zwischen den Asylpolitiken beider Länder, die sich aus den unterschiedlichen Geschichten, Kulturen und Gegebenheiten ergeben. Zum einen sind die Maßstäbe zur Anerkennung des Asyls in Großbritannien höher als in Deutschland; zum anderen unterscheiden sich die Asylpolitiken in Bezug auf die Kontrolle der Flüchtlinge, das Verfahren der Politikanpassung und die Ergebnisse. Im Großen und Ganzen zeigt sich die deutsche Asylpolitik inklusiver als die britische. Die Unterschiede liegen in den jeweiligen Gegebenheiten beider Länder, den Eigenschaften beider Völker und den Modellen der gesellschaftlichen Governance begründet.

**Einige Überlegungen zur EU-Strategie zur Bekämpfung
des terroristischen Radikalismus**

Wang Yan

Für die meisten europäischen Länder stellt der Terrorismus keine Fremderscheinung dar. Dagegen sind aber die mit dem Terrorismus in engen Verbindungen stehenden Radikalisierung und Rekrutierungsaktivitäten, die erst Anfang dieses Jahrhunderts zum Erscheinen kamen. Sich dieser Herausforderung stellend, hat die EU eine Strategie zur Bekämpfung des terroristischen Radikalismus entwickelt und vervollständigt. Strukturell ist ein umfassendes System mit den spezifischen Strategiepapieren