

# 难民危机背景下的 欧盟外部边境管控 问题

刘 一

**摘 要：**欧洲难民危机冲破了欧洲共有的外部边境，给欧洲带来了新的挑战。加强统一的边境管理是缓解当前欧洲难民危机的关键步骤。欧盟和各成员国需要通力合作，完善相关边境管理机构的职能，改善与难民中转国的关系，配合申根区内部边境管控形成内外联动的一体化边境管理，保障欧洲内部边境的开放和外部边境的安全，降低欧洲进一步撕裂的风险。

**关 键 词：**欧洲； 难民危机； 外部边境

**作者简介：**中国人民大学 国际关系学院 博士研究生 北京 100872

**中图分类号：**D815.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005 - 4871(2016)03 - 0031 - 13

自 2015 年起愈发严重的难民危机成为欧洲继欧债危机、乌克兰危机后不得不面对的另一个严峻问题。外部边境是难民入欧的第一道屏障，因而如何管理欧盟的外部边境是欧盟和各成员国迫切需要解决的问题，是欧盟缓解难民压力和促成一体化边境管理的关键环节。

## 一、欧盟的外部边境

边境一体化是整个欧洲一体化的重要组成部分。1995年《申根协定》生效后,随着越来越多的欧洲国家加入该协定,《申根协定》最终纳入欧盟的架构。后来随着欧盟成员国的增加和全球局势的变化,各成员国认为,没有内部边境、人口自由流动的欧洲,需要更加稳定的外部边境,于是成员国和欧盟致力于妥善处理内部边境和外部边境的关系,协同管理外部边境,以保障欧洲的整体安全。

欧洲边境分为内部边境和外部边境。内部边境是指:(1)欧盟成员国共同的陆地边界,包括湖泊和河流边界;(2)成员国起降内部航班的机场(内部航班是指仅降落在欧盟内的飞机,而不落在欧盟之外第三国);(3)成员国的用于常规摆渡连接的海、河、湖的港口(常规摆渡连接是指在成员国内部的两个或更多港口间运行、不涉及欧盟外国家港口的有明确公布时间表的航线)。外部边境是指:成员国的土地边界,包括河流、湖泊和海洋边界及其机场、河港、海港和湖港<sup>①</sup>。虽然申根国和欧盟成员国不是完全重叠的(例如爱尔兰是欧盟成员国但不是申根国,挪威是申根国但不是欧盟成员国),但欧洲各国,尤其是申根国,希望建立一个安全的外部边境。根据《申根协定》,各国的内部边境要求开放,允许人员的自由流动,这就要求欧洲的外部边境控制高效和安全,以保证内部边境的持久开放。

## 二、难民危机和欧洲边境管控现状

非法移民进入欧洲的传统路径有八条,然而2015年因难民危机使得巴尔干西线、地中海东线及中线异常繁忙,亦使得希腊和意大利压力空前。

### (一)难民入欧路径

根据欧盟外部边境管控机构外部边境管理局(Frontex)提供的信息,由西向东有八条非常规进入欧洲的线路,第一条是非洲西线:从非洲的塞内加尔、毛里塔尼亚和摩洛哥进入西班牙的加那利群岛,走这一路线的,2015年有大约800人;<sup>②</sup>第二条路线是地中海西线:从2005年起就是一条从摩洛哥到西班牙的繁忙

<sup>①</sup> European Parliament and the Council, "Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)" (OJ L 105/1, 13.4.2006), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R0562>, 访问日期:2016-03-18.

<sup>②</sup> Frontex, "Western African Route", <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-africanroute/>, 访问日期:2016-03-21.

路线,2015年的入境人数是7164人;<sup>①</sup>第三条路线是地中海中线:从2014年起是一条非洲国家进入意大利的管控压力很大的路线,2015年因为横渡船只的减少和叙利亚难民转入东线而减少到大约15万人;<sup>②</sup>第四条是阿普利亚和卡拉布利亚线:该路线在“阿拉伯之春”后曾有过大量非法移民,但后来随着巴尔干西线人数增多,逐步成为一条次要路线;<sup>③</sup>第五条路线是巴尔干西线:在希腊的移民通过马其顿和塞尔维亚进入匈牙利和克罗地亚,再进入西欧。在匈牙利于2015年9月关闭与塞尔维亚边境之后,移民便从克罗地亚借道,2015年大约有76万人由此路径进入欧洲,是2014年的16倍;<sup>④</sup>第六条线路是地中海东线:来自叙利亚、阿富汗和索马里的难民经此路线进入希腊,且大部分移民会继续北上,穿越希腊与马其顿的边境,该路径在2015年有大约88万人,是2014年的17倍;<sup>⑤</sup>第七条是东部边境线:该路线入境人数很少,2016年前两个月仅入境127人;<sup>⑥</sup>最后一条线路是阿尔巴尼亚到希腊的循环线:自从阿尔巴尼亚人在2010年获得在欧洲自由旅行的许可后,移民数量明显下降。<sup>⑦</sup>从非法移民入欧数量可以看出,地中海中线、巴尔干西线和地中海东线是难民入欧的三条主要路径。

## (二)巴尔干西线与地中海东线现状和管控措施

巴尔干西线和地中海东线是欧盟外部边境受冲击最大的路线,承担了超过150万的难民。以巴尔干西线为例,2015年大约有70万难民从土耳其到希腊,然后再进入欧洲内陆。途经此线的难民主要来自叙利亚、阿富汗、科索沃,他们从土耳其进入希腊,然后大部分人会继续北上,最终进入其目的地国家,比如德国、匈牙利等。<sup>⑧</sup>地中海东线的情况与此类似。2015年10月,欧盟委员会主席

<sup>①</sup> Frontex, “Western Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>②</sup> Frontex, “Central Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>③</sup> Frontex, “Apulia and Calabria Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/apulia-and-calabria-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>④</sup> Frontex, “Western Balkan Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>⑤</sup> Frontex, “Eastern Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>⑥</sup> Frontex, “Migratory Routes Map”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, 访问日期:2016-04-26.

<sup>⑦</sup> Frontex, “Circular Route from Albania to Greece”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/circular-route-from-albania-to-greece/>, 访问日期:2016-03-21.

<sup>⑧</sup> European Commission, “Managing the Refugee Crisis Western Balkans Route: State of Play Report”, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western\\_balkans\\_route\\_state\\_of\\_play\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western_balkans_route_state_of_play_report_en.pdf), 访问日期:2016-03-22.