

## 欧洲多国收紧难民政策，影响或外溢

本报记者 严瑜

## 环球热点

今年以来，在俄乌冲突持续升级、巴以冲突硝烟再起的背景下，欧盟面临的非法移民和难民问题愈发严峻。近日，包括德国、意大利在内的欧洲多国陆续收紧移民政策，加强管控，以应对可能出现的新一轮难民潮。



图为9月14日，在意大利地中海岛屿佩杜萨，移民等候被转运至西西里岛恩佩多克港。新华社/法新

## 收紧政策

近日，德国总理朔尔茨与德国16州州长举行会议，就收紧移民政策和拨款安置难民达成一致。德国政府将探讨把申请庇护的手续交由欧盟以外的第三国处置，对已经入境德国的难民进行更为严格的背景审查，延长他们领取社会福利前的等待时间等。

“德国之声”电台网站称，德国财政部长克里斯蒂安·林德纳日前表示，实施这些措施将为德国节省10亿欧元，不仅会减轻德国各州和市政府的负担，还会“降低德国对难民的吸引力”。据报道，今年1月至9月，德国收到的避难申请较去年增加约73%，超过25万份，这一数字还不包括无需申请避难的乌克兰移民，这令德国各州叫苦不迭。朔尔茨在会议中表示，德国如今面临一场“巨大挑战”，调整相关政策是“顺应民意”。

除德国外，其他一些欧洲国家也加紧“扎牢篱笆”，收紧移民政策。

11月上旬，意大利总理梅洛尼与到访的阿尔巴尼亚总理拉马举行会谈，双方商定在阿尔巴尼亚建立两处收容场所，以暂时安置经海路抵达意大利的非法移民，意大利将支付场所的建设费用。梅洛尼表示，这两处收容场所预计在明年春季投入运营，单次可以容纳约3000人，意方对这两处场所拥有司法管辖权。

意大利政府的这一举措迅速引发争议。英国《卫报》称，意大利此举本质上就是将繁琐的难民审核工作“外包”出去。联合国难民事务高级专员公署驻意大利发言人基娅拉·卡尔多莱蒂日前表示，意大利和阿尔巴尼亚达成的协议必须建立在尊重人权和难民保护标准的基础上才具备法律效力，“非法移民和难民的转运不能变成转嫁责任的举动”。

波兰、匈牙利、奥地利、捷克、斯洛伐克等国也在10月初出台相应举措，加强边境管控，以应对大量非法移民和难民。

据报道，欧盟相关数据显示，截至9月，今年已有超过19.42万名移民通过非正规途径抵达欧洲，给欧洲多国造成压力。10月初，巴以冲突升级，进一步加剧欧洲国家的担忧。欧洲理事会主席米歇尔10月中旬接受美联社采访时警告称，欧洲可能会被新一轮巴以冲突波及，因为这场冲突可能导致更多中东难民涌入欧洲。

## 不堪重负

10月6日，欧盟在西班牙格拉纳达召开领导人非正式会议，就今后五年战略议程发表了格拉纳达宣言。但在争论最激烈的非法移民议题上，会议未能达成共识。

米歇尔近日表态称：“我们知道欧盟各国民众（对巴以冲突问题）感受各异、五味杂陈，但重要的是我们不要把这场悲惨的冲突带到欧盟范围内。”

“近期，德国、意大利等欧洲多国纷纷收紧移民政策，是为了应对可能到来的新一轮难民潮。”北京外国语大学区域与全球治理高等研究院教授崔洪建在接受本报记者采访时分析称，欧盟在经历2015年难民危机的冲击后，一直在想办法解决大量非法移民和难民涌入的问题。俄乌冲突爆发后，欧盟接收了大量申请避难的乌克兰移民，继2015年后再次面临申请难民人数大规模上升的严峻形势。当前，巴以冲突升级导致中东地区难民人数激增。对现在的欧洲来说，如果出现新一轮难民潮，那将不堪重负。

据法新社报道，截至11月7日，加沙地带超过160多万人已经沦为难民，相当于整个地区总人口的2/3。早在以色列军方宣

布发动地面攻势前，这一地带就已经有100万居民出逃，很多人现在已经涌入约旦、叙利亚和黎巴嫩等国家。

“目前，巴以冲突在欧盟内部引发了新的立场分歧。对此，欧洲国家保持高度紧张，这也是多国收紧移民政策的一个背景。”复旦大学中欧关系研究中心研究员严少华向本报指出，欧洲多国即将在2024年迎来大选，一些国家政府担心国内极右翼政党通过炒作难民问题来提升支持率，因此选择收紧移民政策。

一些分析认为，德国朔尔茨政府的移民政策调整就与其面临的民意支持压力相关。近来，以反对外来移民起家的德国选择党支持率不断上升。根据德国民调机构9月公布的结果，德国选择党支持率达21%，而德国执政联盟三党的支持率跌至38%，为上台以来最低。此外，德国执政联盟2党10月8日在黑森州、巴伐利亚州议会选举中遭受失利。而这两州的州议会选举结果被视为全国民意的一个重要指标。有观点称，德国执政联盟在关键州选举的失利以及极右翼政党支持率的上升是德国民众对德国经济困境及移民政策不满的集中体现。

“近年来，非法移民以及难民问题成为刺激欧洲整体政治‘向右转’的一个重要因素。越来越多国家的民意趋于反对接纳更多难民，这导致一些欧洲国家在相关政策上态度日益强硬。”崔洪建说。

## 分歧仍在

欧洲“政治新闻网”指出，随着难民压力与日俱增，住房、教育、医疗等公共资源日益紧张，欧洲多国近年来对难民问题的态度发生改变，政策风向整体“向右倾斜”。今年2月，欧盟国家领导人在布鲁塞尔的一场峰会上达成共识，以贸易、签证限制及减少发展

援助等方式对移民始发国施压，以减少非法入境、加速遣返非法移民。

6月，来自欧盟27国的内政部长在卢森堡就欧盟《移民与难民庇护公约》修订达成协议，以期在欧盟内部建立统一、平衡且高效的移民与难民庇护及遣返机制，解决长期以来欧盟各国在难民问题上责任分摊不均的困局。其实，早在2015年，为应对非法移民和难民的涌入，欧盟就曾宣布推出“配额安置”制度，根据欧盟各成员国的经济产出、人口、失业率等因素，综合评定非法移民和难民的安置数量。但这一制度在欧盟内部一直存在严重的分歧和抵触。

意大利路易斯大学政治学教授、移民问题专家阿尔方索·焦尔达诺表示，近期意大利等国采取的短期应急措施再次暴露出欧盟内部的治理缺陷，各个成员国各自为政，很难对移民实行有效管理。

“欧盟认为，地缘政治冲突加剧将是一个较为长期的趋势。基于这一判断，欧盟移民政策将呈趋紧态势。目前，在整体收紧移民政策、提高接纳准入门槛、加强边境管制力度方面，欧盟内部已经基本达成共识。分歧主要存在于责任分摊方面，这与各国政府的执政理念、财政能力以及社会构成等因素相关。在接收难民之后，如何减少其对各国政治、经济、社会造成的影响，是当前矛盾所在。”崔洪建指出，欧洲多国收紧移民政策，是未雨绸缪之举，但能在多大程度上发挥作用，还要看各国能否在具体操作过程中有效协调，达成更广泛的共识。

严少华认为，难民潮的根源在于欧洲国家周边安全形势，如果外部冲突无法缓和，难民来源国的经济社会发展问题无法得到解决，那么产生难民问题的推力因素将持续存在，欧洲国家难以从根本上摆脱难民危机的困扰。“目前，欧洲多国收紧移民政策，影响可能外溢，欧洲周边国家可能承受更大压力。”严少华说。

## 观察台

日前，欧盟委员会发布2023年入盟年度评估报告，建议欧盟理事会启动乌克兰和摩尔多瓦的入盟谈判。欧盟成员国领导人将在12月14日至15日举行的布鲁塞尔峰会上讨论启动谈判进程的正式决定。根据欧盟议事规则，这一决定必须经所有欧盟成员国一致通过。《华尔街日报》报道指出，谈判必须在乌克兰完全满足欧盟条件后才会启动，而这可能需要数年时间。因此，布鲁塞尔峰会后，欧盟能否和乌克兰启动谈判进程，仍面临很大的不确定性。

俄乌冲突爆发后不久，欧盟收到乌克兰的加入申请。去年6月，乌克兰得到欧盟批准成为入盟候选国，但这距离真正入盟还相当远。对欧盟而言，接纳乌克兰入盟还要攻克很多“关”。

——标准对接关。关于乌克兰入盟，欧盟内部始终存在两大疑问：一是即使冲突结束，乌克兰能否完成加入欧盟所需的一系列改革，达到欧盟单一市场规则的各项标准；二是欧盟能否进行充分的自我改革，更便于乌克兰和一大批潜在新成员与其完成标准对接。在标准制定和政策法规上，欧盟与现有成员国一直存在不少分歧。一些成员国至今和欧委会在法律标准等问题上僵持不下，对欧盟单一市场规则的实施造成不小阻力。欧委会主管价值与透明度事务的委员薇拉·克罗斯说，对于新加入的国家，欧盟会采取更严格的法律措施。入盟谈判会比过去困难得多。

——预算分配关。如果成功入盟，乌克兰将对欧盟财政带来巨大压力。乌克兰现在仍处于冲突状态，经济发展存在极大不确定性。按照冲突前人口规模，乌克兰将排在欧盟第五，但经济水平垫底。根据布鲁盖尔智库研究员索尔·达沃斯估算，如果把乌克兰纳入2021—2027年的团结基金投资预算，乌克兰将成为欧盟的最大资金接受国。面对可能成为资金净受益者的新成员国，欧盟将如何改革预算分配方式？不太富裕的成员国将如何应对自身成为净捐助国的角色转变？这些直接冲击欧盟现有的利益分配格局，可能造成两种结果：要么欧盟其他成员国接受更少的预算份额，要么欧盟同意大规模增加预算规模。无论哪种结果，对饱受经济衰退困扰的欧盟成员国而言，无疑都是难解之题。

——机制改革关。2022年2月以来，欧盟将乌克兰、摩尔多瓦、波黑列为候选成员国，开始与阿尔巴尼亚进行入盟谈判，并加强与黑山、北马其顿、塞尔维亚和土耳其等其他4个正式候选国的接触。欧盟成员国在扩员方式和机构改革上开始出现越来越多分歧，或将加剧欧盟内部极化和分裂的风险。如果欧盟成员国从目前的27个增加到35个，欧盟在外交、税收等领域达成决策的难度会进一步加大。因此，欧盟或将需要从根本上改革决策机制，甚至可能需要修改现有条约。但在修改条约上，欧盟很难获得现有成员国的支持，各国政府担心这会打开“潘多拉的魔盒”，出现更多新要求。

2004年，欧盟接纳捷克等10个国家为欧盟成员，这次扩员对欧盟的权力结构、治理能力和合作模式等产生了深远影响。欧盟即将启动的新一轮扩员，无疑将对其凝聚力、决策力和行动力带来新的挑战。

## 乌克兰加入欧盟阻力重重

□ 贾平凡

## 撒下中非农业合作的新“种子”



因为学生在喀麦隆巴西农业职业技术中学上拖拉机实践课。科普索摄（新华社发）

初冬时节，位于海南省三亚市水稻国家公园的袁隆平铜像前，参加第二届中非农业合作论坛的非洲国家代表纷纷插上杂交水稻秧苗，缅怀这位“杂交水稻之父”。

近半个世纪前，一粒粒杂交水稻种传播非洲，架起中非合作与友谊的桥梁。如今，一个个中国援助技术和人才培养项目在非洲落地，撒下助力中非农业合作的新“种子”。

喀麦隆巴西农业职业技术中学由中国援建，是喀麦隆第一所农业技术学校，主要开设农作物种植、禽畜养殖、农产品加工、农机设备维护等课程，自2017年开办以来已为当地培养大约500名专业农业技术人员。学生朱尼尔·穆迪纳介绍，他能有机会上中学并操作农机设备，都要归功于这所中国援建的学校。

巴西大区区长让·米拉博·埃巴感叹，这所学校让巴西的农业技术面貌大为改观，帮助当地有效解决了就业，“我衷心希望两国的教育合作越来越好”。

在中非共和国首都班吉附近大马拉地区的一间菇棚内，40岁的法蒂玛轻轻抚摸着刚长出的数十簇平菇，脸上难掩丰收喜悦。菌草技术不仅在中国成为脱贫致富的重要产业之一，更成为走

向世界100多个国家的中国致富技术。法蒂玛就是中国援中非菌草技术项目的众多受益者之一。这个由中国国家菌草工程技术研究中心和福建正原菌草国际合作有限责任公司承担的援非项目不仅丰富了中非人民的餐桌，还传播了农业技术、促进了当地就业和减贫。

法蒂玛介绍，以前当地食用的蘑菇均为野生，没人懂人工种菇技术，如今他们种的菌草菇有了名气，客户既有当地人还有外国人，销路越来越好。依靠自己的小团队，法蒂玛不仅注册了公司，还定期为当地妇女培训菌草技术，带领大家一道脱贫致富。“这真是充满希望的事业。不少人来咨询培训的事，我正忙着制定培训方案，希望能为当地妇女和年轻人创造更多就业机会。”法蒂玛说。

中国农业农村部副部长唐仁健在第二届中非农业合作论坛上表示，中非农业合作10年来，农业农村部向非洲派出农业专家400多人次，并为非方累计培训管理及技术人员超过1万人次。根据农业农村部论坛上发布的落实《中国助力非洲农业现代化计划》务实合作举措，将再建一批中非现代农业技术交流示范和培训联合中心。未来3年，将为非洲再培养1000名农业科技和管理人才。

论坛期间，一次现场发出的“邀请”成为中非农业技术和人才培训合作的生动注脚。在云南大学胡凤益教授介绍多年生稻“扎根”非洲的最新进展后，稍后发言的赞比亚农业部副部长鲁本·菲里直接向他发出热情邀请：“您一定要来赞比亚，和我们的科学家交流，教我们怎么做。”

10年来，中国已在非洲建成24个农业技术示范中心，推广了300多项先进适用技术，带动当地农作物平均增产30%至60%，非洲国家的100多万小农户从中受益。

今年9月，来自南非、尼日利亚、喀麦隆、乌干达、刚果（布）等非洲国家的农业部门官员和技术人员跨越万里来到海南，参加由中国热带农业科学院举办的“发展中国家热带药用植物生产利用技术培训班”和“发展中国家木薯产业发展研修班”。

参加完热带药用植物生产利用技术培训后，尼日利亚科研人员阿卜杜勒贾拉勒·优素福·纳达博直言开阔了眼界，收获颇丰。“培训内容非常丰富，我们学了如何培育和利用药用植物，还有不同领域专家传授木薯、椰子、菌类等作物的知识，对我今后的研究很有启发。”（据新华社电）



## 第18届迪拜国际航空展举行

## 环球掠影

近日，第18届迪拜国际航空展在阿联酋迪拜阿勒马克图姆机场举行。图为在阿

勒马克图姆机场，人们在停机坪参观静态展示的飞机。新华社/法新