

# 战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2023年 第4期(总第81期) 第14卷

## 目录

3 揭秘“去全球化”和“再全球化”：理解中国在世界经济中的结构性力量

李 彤

15 区域海洋治理的生成逻辑与善治条件：以地中海治理为例

唐丹玲 郁清漪

37 欧盟应对“外籍战士”的策略及其困境

燕新华

62 俄乌冲突与德国能源安全战略转型

张语娇 沈文辉

85 欧盟庇护政策对难民危机的差异化应对及其原因

王越赞

# Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

## Table of Contents

3 Li Xing

Demystification of “De-globalization” and “Re-globalization”: Understanding China’s structural power in the world economy

15 Tang Danling; Yu Qingyi

Formation and Good Governance of Regional Ocean Governance: A Case Study of Mediterranean Governance

37 Yan Xinhua

EU’s Strategy to “Foreign Fighters” and Its Dilemmas

62 Zhang Yujiao; Shen Wenhui

Russia-Ukraine Conflict and the Transformation of German Energy Security Strategy

85 Wang Yuezan

Differentiated Responses of EU Asylum Policies to the Refugee Crisis and Their Reasons

# 揭秘“去全球化”和“再全球化”： 理解中国在世界经济中的结构性力量

【丹】李 形

**摘 要：**本文旨在揭示“去全球化（de-globalization）”和“再全球化（re-globalization）”这两个新兴概念的隐含含义。这两个概念由以美国为首的西方国家提出，目的是试图削弱中国在世界经济特别是制造业、贸易和供应链中的优势结构性地位。本文认为，可以将去全球化解理解为“对华脱钩”或“对华去风险化”的隐性类比，而再全球化则意味着试图重组或修改中国享有优势地位的现有世界经济模式。再全球化似乎代表着一个由高科技竞争和大国竞争主导的全球化新时代。面对挑战与机遇并存的局面，中国一方面要巩固其当前在世界经济中来之不易的结构性地位，另一方面要积极参与塑造正在形成的新经济秩序。

**关键词：**去全球化；再全球化；结构；施动者；去风险化

**作者简介：**李形，广东国际战略研究院特聘研究员、丹麦奥尔堡大学人文社科学院政治与社会系教授

## 一、国际关系和政治经济学中的结构与施动性

主流国际理论中争议较大的施动者-结构（agency-structure）关系涉及如何理解国家（施动者）与国际体系（结构）之间的相互作用。施动者-结构互动指的是在既定体系安排中的国家（施动者）如何与塑造其政策行为的结构安排相互影响，是国际关系和国际政治经济领域的重要概念，有助于解释国家如何做出选择和决策，以及这些选择和决策如何受到更广泛背景的影响。在任何国际体系中，国家总是有自己的战略目标和国

---

感谢广东国际战略研究院李青教授对本文的中肯建议，感谢广东外语外贸大学经济贸易学院硕士研究生李琰的翻译，感谢匿名审稿专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

家利益，而国家所处的国际体系的结构则促进或限制了国家追求这些目标和利益的能力。

结构是指塑造国际体系的总体框架和条件，包括权力的分配、全球经济的性质、国际制度、规范和意识形态。结构设定了行为体运作的边界，并影响其行为。结构性因素包括国家间力量的均衡、联合国等国际组织、以及全球市场等现行经济体系。

另一方面，施动性是指国家、非国家行为体和国际组织等个体行为体做出的选择和行动影响结果的能力。施动性关注行为体行使其意志、追求其利益和影响事件进程的能力。它认为行为体可以独立地、战略性地、目的地行动，而非被动的实体。

结构和施动性之间的关系是辩证的，它们相互作用，相互影响。结构给行为体提供了机会，也造成了限制，而施动性则允许行为体适应、挑战或塑造结构。行为体既可以遵循现行结构，力图在其限制范围内最大化自身利益，也可以尝试转变结构的形态或改变结构本身。

国际关系中不同的理论对结构和施动者重要性的看法不同。例如，现实主义更重视结构，强调权力的首要地位和国际体系的无政府性质。<sup>①</sup>相比之下，自由主义和建构主义理论更重视施动者，强调施动者的思想、规范和制度在塑造国际行为中的作用。自由主义认为，个体行为体可以采取合作战略、建立制度、参与外交活动以实现共同利益，而中国的崛起正表明了自由主义国际秩序理论的成功。<sup>②</sup>建构主义强调社会规范、身份和共识在塑造行为体的选择和国际体系方面的重要性。建构主义理论认为，施动者和结构相互决定，相互依存和相互建构（Wendt，2008）。<sup>③</sup>

## 二、世界经济的复杂结构

现有的世界经济建立了既定的经济分层（economic stratification）结构和分工结构，以生产方式为基础，由价值规律——对资本积累和剩余价值

① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Random House, 1979).

② John Ikenberry “The Rise of China and the Future of the West”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.

③ Wendt, Alexander, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987, pp. 335-370.

的追求驱动。根据世界体系理论的观点，<sup>①</sup> 世界经济的历史演变表明，从16世纪欧洲海外帝国扩张、奴隶贸易、殖民主义、“自由贸易”到世界大战，世界经济已成功地将多种社会文化体系融入一个单一的经济体系中。世界经济内部的分工，使商品、劳动力、生产和资本经由制造业、贸易交换和投资的链条在不同地域间不断流动。非洲和拉丁美洲因几百年前的殖民化而进入世界经济。直到20世纪80年代，中国才从一个世界经济的未开发地区逐渐融入世界经济。

世界经济的分工导致了核心国-半边缘国-边缘国（core-semiperipheral-peripheral）的世界经济分层的长期存在，换言之，各国在世界经济结构形态中的地位是分层的。在世界经济（市场）的单一分工下，由主权国家和多种文化体系组成的政治结构在国家间体系的框架内相互作用。在相互关联的世界经济中，国家在全球供应链和价值链中地位的发展阶段各不相同。

为了使生产和资本从衰落部门转移到利润丰厚的部门，需要根据各国的劳动力技能和价格、技术水平以及当地政策条件进行衰落部门的转移。历史上，正是在这样的资本流动过程中，产生和再生了在世界经济内的上升空间。换句话说，世界经济是动态的，通过利用全球资本流动和生产转移来改变国家在世界经济结构形态中的地位是可能的，但并非易事。这说明，全球分工地位以及竞争和竞争力模式的持续变化是世界经济的动态特性。然而，尽管新兴大国能够提升其在水世界经济层级中的地位，但这并没有从根本上改变嵌入世界经济结构形态的不平等本质。

从历史上看，资本积累系统性危机的周期性导致现有大国在“系统性积累周期（systemic cycle of accumulation）”的过程中作为世界经济增长引擎的主导权（hegemony）下降，<sup>②</sup> 世界范围内的资本积累过程中发生了以领导权变化为特征的主导权转变。如今，中国作为给世界经济注入新活力的新兴中心而崛起，反映出世界经济的动态性是一连串的主导权转变事件。

<sup>①</sup> Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System* (Academic Press, 1974); *The Capitalist World-Economy* (Cambridge University Press, 1979); “The Three Instances of Hegemony in the History of the Capitalist World-economy”, *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 24, No. 1-2, 1983, pp. 100-108; *World-Systems Analysis: An Introduction* (Duke University Press, 2004).

<sup>②</sup> Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times* (Verso, 1994).

这意味着嵌入世界经济的基本特征是一系列的周期性危机后新主导权的崛起，且每一个主导权都有其独特的治理模式。这种现象被沃勒斯坦描述为“主导权周期（cycle of hegemony）”，<sup>①</sup>即国际体系内主导权国家的兴衰是大国主导地位的一系列周期性变化。一个崛起中的主导权力量的追赶过程包括在三个领域逐步取得优势：（1）生产力；（2）贸易和商业领导地位；（3）金融领导地位。中国的全球崛起似乎很符合这个追赶过程。

比起施动性，笔者更强调结构，因为冷战结束后，全球化和跨国资本主义已经从根本上改变了世界经济结构及其与国家施动者的关系。国际政治经济的传统结构是一套强加的“社会、政治和经济安排”，“这些安排并非神命，也非盲目偶然”，相反，“它们是人类在人为制度和一套自我设定的规则和习俗下做出的决策的结果”。<sup>②</sup>从传统国际政治经济视角来看，美国施动者在塑造这些安排内的国家间竞争中具有主导性地位。换句话说，美国拥有结构性力量（structural power），即“决定事情如何进行的力量，塑造国家之间、国家与人民之间或国家与公司企业之间关系框架的权力”。<sup>③</sup>

### 三、全球化与中国在全球化世界经济中的结构性力量

随着冷战后新自由主义和市场资本主义的胜利，世界上出现了新的经济和政治力量，形成了全球化世界经济和变革世界经济的新的区域性。<sup>④</sup>经济全球化带来了“复杂生产链的碎片化和去中心化，以及生产链不同环节在全球范围内的分散和功能整合”。<sup>⑤</sup>此外，经济全球化也代表了“世界资本主义持续演进的新纪元，其首要特点是真正跨国资本的崛起及世界上大多数国家融合（或重新铰接）成新的全球生产体系和金融

---

① Immanuel Wallerstein, “The Three Instances of Hegemony in the History of the Capitalist World-economy”, *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 24, No. 1-2, 1983, pp. 100-108.

② Susan Strange, *States and Markets* (University of California, 1988), p. 18.

③ Susan Strange, *States and Markets* (University of California, 1988), p. 25.

④ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (Princeton University Press, 2001).

⑤ William Robinson and Jerry Harris, “Towards a Global Ruling Class? Globalization and the Transnational Capitalist Class”, *Science & Society*, Vol. 64, No. 1, 2000, p. 9.

体系”。<sup>①</sup>

全球化促进资本流动和空间修复（spatial fix），使其推动者/支持者（现有大国）受益。但它也增强了接受者/追随者（新兴大国）的实力，使全球化所带来的上升空间和可操作性超出了全球化推动者的控制和最初预期。例如，全球化扩大了中国的“回旋余地”，增加了其“上升空间”，给中国带来了巨大回报，将中国从一个低工资的制造业中心转变为科技巨头，也将中美经济关系由互补转为竞争。

在世界经济中，中国享有极大的优势地位，尤其是在全球制造业（生产）以及全球供应和贸易（包括关键零部件和中间产品的全球供应链）这两个主要领域。中国在当今世界经济中的结构性地位十分重要，任何试图将中国与世界经济脱钩的行为都会引起严重的全球混乱和动荡。

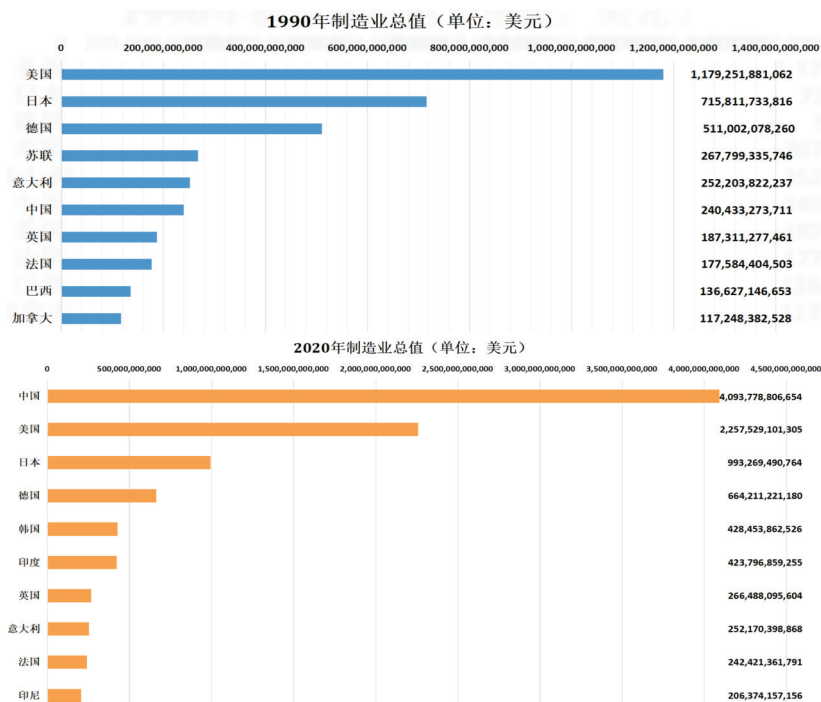


图 1：1990 年与 2020 年世界制造业超级大国排名对比<sup>②</sup>

<sup>①</sup> William Robinson, “Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites”, *Critical Sociology*, Vol. 38, No.3, 2012, p. 350.

<sup>②</sup> Felix Richter, “The World’s Manufacturing Superpowers”, *Statista*, August 19, 2022a.

图1包含两张比较1990年和2020年全球制造业产出排名的图表。从图中可以看出，在出口导向型发展战略及2001年“入世”的推动下，“中国制造”将中国制造业产值从1990年的2400亿美元提升至三十年后的4万亿美元以上（Richter, 2022a）。中国制造业占据全球制造业产值的35%，几乎是美国、德国、韩国和英国的总和。

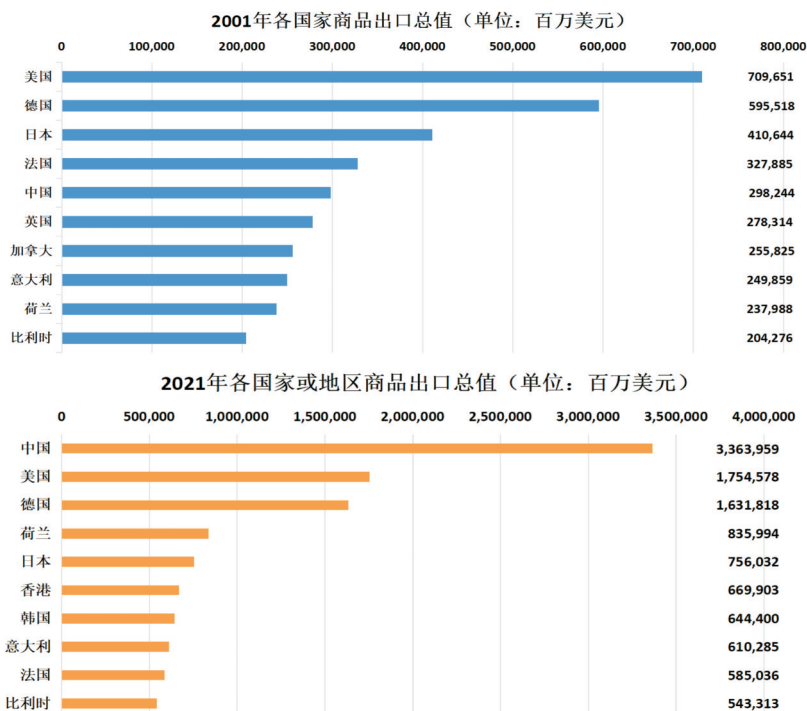


图2：中国是世界上最大的供应商（商品出口）<sup>①</sup>

图2包含的两张图揭示了在世界经济全球供应链中中国不可或缺的地位。如前文所述，“中国制造”以及中国“世界工厂”的地位直到2001年中国加入世界贸易组织，成为当前全球供应链的重要参与者后才得到广泛认可。中国商品年出口总值是美国和德国的总和。尽管在过去两年里中国对新冠疫情的限制和隔离措施对世界经济产生了重大影响，尽管美国试图与中国脱钩以避免对中国的过度依赖，中国的制造业仍然在商品出口中发挥着重要作用。

<sup>①</sup> Felix Richter, “The World’s Manufacturing Superpowers”, *Statista*, September 19, 2022b.



## 四、“去全球化”：在世界经济中与中国脱钩

乔治·凯南（George Kennan）是美国战后外交政策特别是“遏制”政策的主要制定者。1948年，时任美国国务院政策规划办公室主任的乔治·凯南指出，“我们拥有全球50%的财富，但只占全球人口的6.3%。……在这种情况下，我们难免成为嫉妒和怨恨的对象，”他继续说道，“我们在未来一段时间内要设计一种关系模式，使我们能够维持这种不平等地位”，“我们应该停止谈论提高生活水平、人权和民主化。不久后，我们将不得不直接用权力办事。届时，我们越少受到理想主义口号阻碍越好”。<sup>①</sup>凯南这一坦率的言论表明了美国战后外交政策的战略目标，即维持美国主导的世界秩序中严重的经济和政治不平等，捍卫这种全球财富差距给美国及其西方盟友带来的巨大特权和权力。

然而，中国的崛起意外地改变了世界经济的传统分层结构。在世界经济的传统分层中，国家被划分为少数核心国（西方先进国家）、较多且分散的半边缘国（发展中国家）和大多数边缘国（欠发达国家）。换句话说，中国的崛起确实“打乱”了传统的经济权力和财富的分配方式，改变了各国相互关联和被结构塑造的方式。中国提高其在全球供应链和价值链中地位的目标以及“一带一路”倡议，显然被以美国为首的西方国家视为试图重新划分已经分割好了的世界。

今天，美国的政治精英们坚持认为中国是美国推动的全球化的主要受益者之一，已从融入全球经济中获得了诸多好处，如经济增长、贸易规模扩大、外国直接投资增加和技术进步。特别是在高科技领域，中国的进步和竞争力让美国和西方国家感到不安。高科技出口产品是具有高研发（R&D）强度的产品，如航空航天、计算机、制药、科学仪器和电气机械。由美国国务院资助的澳大利亚战略政策研究所（ASPI）最近发布的一份报告震惊了美国。报告显示，在44项关键和新兴技术中，中国拥有其中37项的“惊人领先优势”，包括国防、太空、能源和生物技术。<sup>②</sup>同

<sup>①</sup> George Kennan, “Report by the Policy Planning Staff. The US Department of State”, *Office of the Historian*, February 24, 1948.

<sup>②</sup> “ASPI’s Critical Technology Tracker: The Global Race for Future Power”, Australian Strategic Policy Institute, Report No. 69, 2023.

样令美国震惊的是，中国在科研产出和“高影响力”研究方面已经超过美国，领先世界。日本科技部的一份报告称，在世界上被引用次数最多的论文中，中国论文占27.2%，而美国论文占24.9%。<sup>①</sup>

自2018年以来，特朗普政府试图利用贸易战作为减缓中国经济增长速度及追赶速度的有效武器。除此之外，将中国和美国经济“脱钩”也是美国特定战略的一部分，旨在消除美国制造业对中国的依赖，延缓中国的技术进步。美国长期以来一直在为与中国经济脱钩做准备。新冠疫情、民族主义和极右势力在西方各国抬头、特别是俄乌冲突的持续以及全球供应链的中断，正引发世界范围的去国际化和再国家化进程。

上述情况为美国及其盟友提供了重塑和重组世界经济秩序的良好机会和借口。在这种背景下，“与中国脱钩”可以视为一种为防止中国从经济增长的引擎和经济规则的追随者转变为技术领导者和规则制定者的策略。“去全球化”隐含着“与中国脱钩”，试图寻找替代国家取代“中国制造”。大西洋理事会最近的一份报告<sup>②</sup>称，以美国为首的西方国家与中国脱钩的做法可能包括以下几点：

- \* 以国家安全的名义，有选择地与中国脱钩；
- \* 将先进技术和关键基础设施列为安全事务，以对抗中国高科技公司；
- \* 通过“友岸外包（friendshoring）”，即与全球南方的可靠伙伴和盟友合作，建立将中国排除在外的有韧性的供应链；
- \* 利用税收抵免、国家补贴和优惠融资等激励措施，转移制造业，以此来减少对中国的依赖；
- \* 制定注重加强向清洁能源的过渡，及为国防等其他部门提供替代品的关键矿产融资倡议；
- \* 将更多国家纳入七国集团框架，以协调成员国之间的情报以及与中国的安全和经济互动。

---

① Donna Lu, “China Overtakes the US in Scientific Research Output”, *The Guardian*, August 11, 2022.

② “China and the New Globalization”, *The Atlantic Council*, January 20, 2023.

## 五、“再全球化”：旧瓶装新酒还是新瓶装旧酒？

“再全球化”是近期出现的新概念，又是以美国为首的西方国家提倡的。它揭示了西方国家日益增长的情绪焦虑，这种焦虑源于表明全球化已经进入过渡阶段的各种现象之间的联系。这说明由于前文提到的全球危机的加剧，人们有意重新思考和重塑现有的全球化模式。<sup>①</sup>再全球化是对冷战后新自由主义推动的上一轮全球化反思和反省的隐喻，也是对下一轮全球化规划和塑造的呼吁。这个概念有很多含义。

经济上，再全球化可能涉及全球贸易政策的“重新评估”，全球供应链的重组，以及区域贸易协定的重新安排，包括重新强调本地或本国生产，减少对外国原料和供应的依赖。政治上，再全球化反映了国家特别是西方国家的政治态度和优先事项的变化，政府开始重新评估跨国经济一体化和全球治理的利弊。这可能导致政策更具民族主义或孤立主义色彩，国家对国际制度的承诺减少，或联盟和伙伴关系的重新调整。技术上，再全球化代表了全球化的新阶段，一个不仅由高科技主导而且还由大国竞争控制的新时代。它不仅是世界走向5G、人工智能、信息技术、数字货币、大数据经济的全球化，也是大国高科技产品、商业模式、网络安全、技术标准竞争的战场。再全球化可能涉及重新评估这些技术对就业转移、数据隐私和国家安全等方面的影响，这有可能导致监管加强或限制性法规的增加。

面对日益激烈的大国竞争，以美国为首的西方国家试图通过全面技术遏制、经济压制和地缘政治围堵等各种策略超越中国，中国首先必须对自己在世界经济中的作用和地位做出清晰的评估。中国坚信自己有足够的实力，不仅可以参与所谓的“再全球化”，还可以对塑造全球化的进程和方向起到不可或缺的作用。

中国在结构复杂全球供应链中的位置对全球制造业、航运业、物流业等都有重要影响。中国在世界经济中的结构性地位的关键力量在于其制造能力在全球供应链中不可或缺。没有任何一个国家或地区像中国一样拥有如此广泛和全面的制造业基础设施。尽管中国也在通过“一带一路”倡议

<sup>①</sup> Roland Benedikter, *Religion in the Age of Re-Globalization* (Palgrave Macmillan, 2021).

外包低端制造业，但其在高端设备和工业品中的份额不会很快改变，因为中国已经建成了强大的、占主导地位的制造业基础设施，可以提供大量对其他经济体生产最终产品必不可少的零部件和中间产品。

气候变化、俄乌冲突和能源危机正在改变汽车产业格局，这将考验哪个国家能够抓住机遇，利用新形势。在过去两年里，中国成为制造和购买电动汽车的世界领导者，国内电动汽车市场规模从130万扩大到2022年的680万，连续8年成为世界上最大的电动汽车市场，而美国在2022年仅销售了约80万辆。<sup>①</sup> 2022年11月中国对欧洲的电动汽车出口价值达32亿美元，同比增长165%，创下历史纪录。<sup>②</sup> 中国也在2023年第一季度超过日本，成为世界上最大的电动汽车出口国。<sup>③</sup>

中国目前在全球工业中间品供应链的中下游占有主导地位，尤其是在新能源领域和技术领域。布鲁金斯学会最近的一项研究表明中国在为全球能源转型提炼和供应关键矿物方面发挥着核心作用：

“中国是精炼全球战略矿物的主要参与者，提炼了全球68%的镍、40%的铜、59%的锂以及73%的钴。中国也在供应链下游占有战略地位，例如电池组件的制造。中国生产全球大部分富含矿物质电池部件，包括70%的阴极（最重要的部件，可以占到制造电池成本的一半）、85%的阳极、66%的隔膜和62%的电解液。最值得注意的是，中国拥有全球78%电动汽车电池的生产能力，电动汽车电池随后被组装成模块，用于制造电池组。中国还拥有全球四分之三的锂离子电池大型工厂，使中国成为其精炼矿物的最大消费国。”<sup>④</sup>

上述事实意味着，任何试图大规模产业转移以取代中国的做法的成功率都微乎其微。即使是2018年以来的中美贸易战，以及世界范围内新冠疫情的限制性措施造成的供应链中断，也没有削弱中国制造业的主导地位，至少在短期内如此。

① Zeyi Yang, “How did China Come to Dominate the World of Electric Cars?” *MIT Technology Review*, February 21, 2023.

② “China’s Exports of Electric Vehicles to Europe Reach Record Levels”, *InsideEVs*, January 4, 2023.

③ Michael Harley, “China Overtakes Japan as the World’s Biggest Exporter of Passenger Cars”, *Forbes*, May 22, 2023.

④ “China’s Role in Supplying Critical Minerals for the Global Energy Transition”, *The Brookings Institution*, July 2022, p. 6.

美国对中国的半导体禁令是个典型的例子。中国面临着美国半导体禁令的巨大压力，但半导体供应链的构建过程极其复杂和漫长，并且其生产活动是相互高度关联且精巧复杂的，不同的公司专门从事设计、晶圆制造、装配、包装和测试中的一项。半导体是生产几乎所有电子设备的重要中间部件，半导体生产过剩可能会造成其供应链紊乱，并进一步影响到其他行业。讽刺的是，美国国内的芯片短缺与中国的芯片生产商遭美国限制有关，而芯片短缺又进一步推高了美国的通货膨胀。<sup>①</sup>中国现在已经能够大规模生产 28-nm 14-nm 芯片，可以解决芯片短缺问题，满足中国市场的大部分需求。<sup>②</sup>目前，作为实现自给自足的重要一步，中国政府计划为推动半导体产业的发展提供 1 万亿元人民币（1430 亿美元）的资金支持。<sup>③</sup>

遏制中国在半导体供应链中的作用将产生严重后果，对他们的芯片制造公司来说尤其如此。如今，中国仍然是最大的半导体消费市场——占全球消费量的 25%。美国商会发布的数据显示，2019 年中国公司从美国进口了 705 亿美元的半导体，相当于美国半导体出口总额的 36.6%。<sup>④</sup>此外，从 1990 年到 2018 年，美国芯片公司在中国的投资超过 200 亿美元，这个数字还不包括无数的合同制造服务、合资企业以及在中国的其他投资活动。<sup>⑤</sup>中国也是半导体制造设备的最大市场，根据 SEMI 的数据，中国在全球市场占比约 29%。<sup>⑥</sup>

因此，将中国排除在半导体供应链之外，将导致美国公司的直接收入下降和裁员。由于美国政府对一些中国科技公司实施制裁（如高通的主要买家——中兴），试图阻止其使用美国技术，美国处于领先地位的芯片制造公司——高通（Qualcomm）不得不在全美范围内裁员 1500 多人。<sup>⑦</sup>市

① Kevin Klyman, “Biden’s War on Chinese Computer Chips Harms Americans”, *The National Interest*, June 12, 2022.

② Total Telecom Staff, “China Takes Lead in 28NM and 14NM Chip Production To Address Chip Shortage”, *Total Telecom*, June 3, 2021.

③ Julie Zhu, “Exclusive: China Readying \$143 Billion Package for its Chip Firms in Face of U.S. curbs”, *Reuters*, December 14, 2022.

④ “Understanding U.S. –China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts”, China Center, US Chamber of Commerce, 2021.

⑤ “Understanding U.S. –China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts”, China Center, US Chamber of Commerce, 2021.

⑥ Ma Si, “Chip Industry Opposes Curbs on Sales to China”, *China Daily*, October 14, 2022.

⑦ Heather Kelly, “Qualcomm is Laying off more than 1,500 People”, *CNN*, April 19, 2018.

场萎缩和收入损失是两个直接后果，这两个后果又进一步对美国芯片公司的研发投资产生了负面影响。

## 六、结论：维持中国在世界经济中的结构性力量

去全球化隐含着与中国脱钩，是由美国主导的，为减少国家或企业与中国在经济、政治和技术方面的相互依赖的举措。去全球化是以国家安全、地缘政治竞争、供应链可持续性、知识产权保护、人权问题等为驱动力和框架的，而再全球化则是在去全球化基础上提出的一种建议重新建立全球一体化形式的解决方案。再全球化与冷战后的全球化不同，它强调全球一体化和国内利益之间的平衡。再全球化是指通过将新技术、气候变化和环境问题以及大国竞争和地缘政治竞争纳入考量，将全球化提升到更高水平。再全球化不可能与新一轮全球化完全割裂开来，它是一个混合了旧酒和新酒的旧酒瓶。

世界经济是个涉及不同国家和地区商品和服务的生产、分配和消费的复杂系统，把去全球化和再全球化放入世界经济范围内的施动者-结构互动的语境中，我们可以对中国经济做出公正的评估。如前所述，世界经济是一个复杂的、相互联系的系统，任何国家试图改变或重新安排世界经济都会产生意想不到的后果，并可能遭到其他相关国家的抵制。中国是世界经济中电子电气产品和新能源产品最大的中下游制造商和市场，这一中心地位表明，将中国排除在全球供应链之外会给世界经济造成重大困境。中国一定会利用其规模经济、在关键工业部件供应链中的主导地位、是大多数国家最大的贸易伙伴、是世界最大的债权国、是世界上出国旅客人数最多、花钱最多的国家等比较优势，来使世界经济相信：与中国的经济和技术相联的发展轨迹可能是决定全球化未来最关键的因素。

总之，只要中国在世界经济中的结构性地位不可动摇，对以美国为首的西方国家及其盟友来说，任何试图与中国脱钩的行为既是无法实现的，也是不可取的。

# 区域海洋治理的生成逻辑与善治条件： 以地中海治理为例

唐丹玲 郁清漪

**摘要：**区域海洋治理是在区域层面应对不同地区海洋多样性的治理行动。以区域主义为方法，区域海洋治理依据治理客体而生成治理逻辑，依据治理主体而具备善治条件。具体而言，区域海洋治理在低敏感领域易于达成合作，而在高敏感领域更倾向于导向冲突与争端，善治需要满足区域内国家互信、国家利益和区域利益协调、拒绝域外破坏性力量三大治理条件。由于地理条件和国际法规则的适用性，区域海洋治理面临困境和挑战。地中海治理实践在长期演进中构建了渔业资源养护领域的多利益攸关方参与模式、海洋环境保护领域的多层联动模式和专属经济区制度替代性方案的创新模式。通过对地中海治理经验的分析可以发现，积极满足善治条件达成低敏感领域的合作，并采取将高敏感领域降为低敏感领域继而进行合作的路径能够有效实现区域海洋的善治。

**关键词：**地中海；区域海洋治理；渔业资源养护；海洋环境保护；专属经济区

**作者简介：**唐丹玲，南方海洋科学与工程广东省实验室（广州）教授；郁清漪，广东外语外贸大学广东国际战略研究院讲师、云山青年学者，本文通讯作者，E-mail: yuqingyi0023@163.com。

区域海洋治理的实践因二战后区域主义的发展而兴，并因80年代后以联合国为中心的全球海洋治理框架确立而进入治理新阶段。由于海洋的流动性和一体性，单个国家的行动往往无法达成有效治理，而全球层面的行动则无法兼顾不同地区海洋的多样性。因而，区域层面的治理被证明是

---

基金项目：本文系广东省创新团队项目“南海生态环境权益综合研究”（2019BT02H594）的阶段成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

保护和可持续利用海洋的战略支柱，能够采取较国家和全球层面“更近、更远、更快”的行动。<sup>①</sup>

1982年《联合国海洋法公约》确立了治理海洋的综合性国际制度框架：根据与领海基线的距离，将世界海洋划分为领海、毗连区、专属经济区和公海；根据法律地位，赋予各国主权、主权权利和管辖权；根据功能属性，规范了航行、捕鱼、油气资源开采、海洋科学研究等自由。上述治理规则同样适用于半闭海<sup>②</sup>及其周边国家，但因半闭海内海域空间限制以及功能行使冲突而造成区域海洋治理赤字。已有的区域海洋治理实践表明，区域内国家在渔业资源养护和环境保护等低敏感领域往往能够达成合作，而在海洋划界、岛礁主权归属等高敏感领域更倾向于产生冲突和争端。那么，区域海洋善治如何实现？特别是高敏感领域如何实现有效的合作与协调？

地中海是一个横跨亚欧非大陆的半闭海，大致以西西里岛和突尼斯海峡为界分为西地中海和东地中海，拥有包括欧盟、马格里布和马什里克国家在内的21个周边国家。<sup>③</sup>由于治理理念较为先进、治理行动缘起较早，地中海地区已形成了成熟的治理体系和丰富的治理经验，是区域海洋治理的典型。基于此，本文以地中海治理为例，尝试对上述问题作出回答。

## 一、文献回顾

学界对区域海洋治理的研究主要以全球海洋治理下的区域治理为脉络，围绕全球海洋治理的内涵、治理路径，以及区域海洋治理的机制和实践展开，形成了三种研究视角。

<sup>①</sup> “Why Regional Ocean Governance”, PROG, <https://www.prog-ocean.org/about/regional-ocean-governance/>.

<sup>②</sup> “半闭海”指两个或两个以上国家所环绕并由一个狭窄的出口连接到另一个海或洋，或全部或主要由两个或两个以上沿海国的领海和专属经济区构成的海湾、海盆或海域。见《联合国海洋法公约》第122条。

<sup>③</sup> 包括法国、意大利、西班牙、希腊、马耳他、塞浦路斯、斯洛文尼亚、克罗地亚8个欧盟成员国，摩纳哥、波斯尼亚和黑塞哥维纳、黑山、阿尔巴尼亚4个非欧盟欧洲国家，土耳其、叙利亚、黎巴嫩、以色列4个西亚国家，埃及、利比亚、突尼斯、阿尔及利亚、摩洛哥5个非洲国家。巴勒斯坦宣称拥有加沙地带，英国在地中海地区拥有海外领地，此处未计算在内。



第一，关于全球海洋治理的定义及构成要素，基本形成两项共识。<sup>①</sup>首先，全球海洋治理的理论来源是治理理论和全球治理理论。作为国家层次海洋治理的延伸和全球层次治理的重要领域，全球海洋治理因集体行动困境和搭便车问题等而产生海洋的全球治理难题。其次，全球海洋治理核心构成要素体现系统性。一是治理主体的多元复合属性，包含主权国家或国家集团、政府间组织以及非国家行为体，其中主权国家或国家集团和以联合国为中心的国际组织起主导作用。二是治理客体的扩展性，既包括海洋领土主权和海洋划界等传统国际问题，也涉及海上非传统安全、海洋健康、海洋资源开发利用、海洋技术国际转让及气候变化等跨国性、全球性海洋问题。三是治理方式的多样化，目前已形成以《联合国海洋法公约》为核心制度安排，包括《国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用协定》等全球性条约，《保护地中海免受污染公约》《保护东北大西洋海洋环境公约》等区域性条约，以及各类多边和双边治理规则。因此可以认为，由于全球海洋包含了各区域性海洋，全球海洋治理的理论来源和构成要素同样适用于区域海洋治理研究，但是后者在研究范畴上从“全球”降低为“区域”。

第二，关于全球海洋治理的路径，从治理层次来看主要形成了两种观点。其一是全球海洋治理的多层治理路径。庞中英指出，全球海洋治理是在全球各种层次上对付海洋“公域悲剧”的集体行动，当前的全球海洋治理呈现分割和碎片化特征，如何形成多层次（基层、地方层、国家层、地区层、全球层）全球海洋治理是一个重要问题。<sup>②</sup>其二是全球海洋治理的二元混合路径。吴士存指出，区域一体化和全球化进程推动形成了区域主义和全球主义两条并行不悖、互为补充并存在竞争性互动的全球海洋治理路径，两者有机结合的“混合主义”路径是未来国际海洋秩序演变的合理

<sup>①</sup> 庞中英：《在全球层次治理海洋问题——关于全球海洋治理的理论与实践》，载《社会科学》2018年第9期，第3~11页；吴士存：《全球海洋治理的未来及中国的选择》，载《亚太安全与海洋研究》2020年第5期，第1~22页；陈伟光、孙慧卿：《全球海洋公域治理的难题和解决机制》，载《战略决策研究》2023年第1期，第3~21页；王琪、崔野：《将全球治理引入海洋领域——论全球海洋治理的基本问题与我国的应对策略》，载《太平洋学报》2015年6月，第17~27页；黄任望：《全球海洋治理问题初探》，载《海洋开发与管理》2014年第3期，第48~56页；袁沙、郭芳翠：《全球海洋治理：主体间合作的进化》，载《世界经济与政治论坛》2018年第1期，第45~65页。

<sup>②</sup> 庞中英：《在全球层次治理海洋问题——关于全球海洋治理的理论与实践》，第3~11页。

选择。<sup>①</sup>无论是多层治理路径还是二元混合路径，都意味着区域海洋治理与全球海洋治理的相互联系性，两者无法分离。一方面，区域海洋治理不能脱离全球层次海洋治理各项制度和规则的约束；另一方面，海洋治理的区域实践为实现全球海洋的善治提供了支撑。

第三，关于区域海洋治理的研究，主要聚焦案例阐释和特点分析。从地域看，除欧洲地区的地中海、黑海、波罗的海、北海-西北大西洋和亚洲地区的南海等重点关注区域以外，美洲地区的加勒比海以及非洲地区的红海等均已开展区域性海洋的治理活动。<sup>②</sup>从机制看，目前主要依托区域一体化组织、区域海项目、区域渔业机构和大海洋生态系统等展开行动。<sup>③</sup>从治理优势看，参与治理的主权国家规模小从而避免“搭便车”，参与者对合作实施海洋治理的需求和政治意愿较高，区域海洋治理的规则与制度安排可根据特定海域空间的特定议题进行专门设计，但也存在决策困境、制度有效性难以保证、更易受本地区内国家间争端或利益主张分歧的制约等局限性。<sup>④</sup>以地中海为特定研究对象，已有文献从法理视角讨论了功能性国家管辖海域制度的法律弹性；<sup>⑤</sup>从部门合作视角论述了地中海地区展开的区域环境保护合作，<sup>⑥</sup>渔业合作，<sup>⑦</sup>以及在恐怖主义、非法移民、海盗等领域的合作；<sup>⑧</sup>从争端视角讨论了海洋划界、岛礁主权归属及其引发的油气资源开发博弈等。<sup>⑨</sup>此外，有学者对欧盟海洋治理模式进行

① 吴士存：《全球海洋治理的未来及中国的选择》，第1~22页。

② 李聆群：《海上挑战与地区秩序：20世纪美国处理加勒比海地区海洋争端的策略研究》，载《太平洋学报》2020年第5期，第29~39页；王广大、马小东：《红海地区安全治理的现实困境与路径选择》，载《西亚非洲》2023年第2期，第73~96页。

③ 于霄、全永波：《区域性海洋治理机制：现状、反思与重构》，载《中国海商法研究》2022年第2期，第82~92页。

④ 吴士存：《全球海洋治理的未来及中国的选择》，第13~14页。

⑤ 郑凡：《地中海功能性国家管辖海域实践及对我国的启示》，载《法学杂志》2019年第6期，第104~117页。

⑥ 姚莹：《东北亚区域海洋环境合作路径选择——“地中海模式”之证成》，载《当代法学》2010年第5期，第132~139页；张晏瑜、初亚男：《地中海区域海洋生态环境治理模式及对我国的启示》，载《浙江海洋大学学报（人文科学版）》2020年第6期，第30~35页。

⑦ 李聆群：《南海渔业合作：来自地中海渔业合作治理的启示》，载《东南亚研究》2017年第4期，第114~131页。

⑧ 陈菲：《欧盟海洋安全治理理论析》，载《欧洲研究》2016年第4期，第80~99页。

⑨ 周锡生：《东地中海天然气开发——地区合作还是苦涩争夺？》，载《国际展望》2020年第6期，第45~64页；王晋：《能源撬动政治：博弈东地中海天然气开发》，载《西亚非洲》2020年第5期，第21~41页。

了划分，提出在地中海欧盟与北约形成了竞争型治理、与非洲国家形成主导型治理。<sup>①</sup>然而，从“治理”视角对地中海展开的研究仍然匮乏。

整体而言，已有研究主要集中在全球海洋治理领域，学界对全球海洋治理的内涵和外延等均已有了较为成熟的论述。对于区域海洋治理——全球海洋治理的有机组成部分，还没有确立系统化的分析框架，特别是其生成逻辑和善治条件还没能得到解释。基于此，本文在文献回顾的基础上，尝试构建一个基于治理要素的区域海洋治理分析框架，并以地中海治理实践为例展开论证。

## 二、区域海洋治理的分析框架构建

### （一）区域海洋治理：概念和方法<sup>②</sup>

“区域海洋治理”概念目前还没有统一的定义，<sup>③</sup>大致可以认为是“全球海洋治理”三大核心构成要素在区域层次的“下降”。第一，治理主体。区域治理的本质属性是地缘临近性，因而，区域海洋治理的主体是区域性海洋的周边国家或周边国家集团，以及区域内负责处理海洋事务的政府间组织和非政府组织等。其中，区域海周边主权国家和由主权国家构成的政府间组织起主导作用。第二，治理客体。区域内的海洋问题具有复合嵌套特征。从利益层次看，包含涉及全球性和仅涉及区域性两种类型。从内容议题看，既有海域划分、海洋领土主权归属等传统议题，也有区域内渔业资源养护、环境保护、非传统安全等新兴议题。而从更广义角度看，可以区分为高敏感和低敏感海洋问题两大领域。第三，治理方式。自二战以降，各类海洋领域的国际组织相继建立，达成了数量繁多的综合性或专业性的治理制度和规范。经过20世纪下半叶以来的发展和演进，当前的区域海洋治理是在全球性国际组织及其达成的全球性条约和规则安排下，以区域性国际组织为主要治理机制，遵循区域性制度和规范，同时还包括双边达成的协议和安排。归纳而言，区域海洋治理是区域内治理主体

① 郑海琦：《欧盟海洋治理模式论析》，载《太平洋学报》2020年第4期，第54-68页。

② 此处“方法”指 approach，从而与后文“路径”(path)相区别。

③ “Why Regional Ocean Governance”，PROG，<https://www.prog-ocean.org/about/regional-ocean-governance/>。

依据特定的制度约束对区域内海洋问题进行治理的能动性过程。

由于不同地区海洋的多样性，区域海洋治理应遵循以区域主义为核心的方法。“区域主义”是指同一地理区域的国家为了政治、经济、文化、社会等共同利益和持久发展，在区域组织这一机制的协调下进行的合作与互动。<sup>①</sup>也就是说，地理位置上的接近成为区域主义产生并发展的空间条件，政治经济的相互依存是现实条件，政策的协调与合作为区域主义的进展提供了切实保证。<sup>②</sup>根据上述含义，区域治理具有不同于全球治理和国家治理的特性。一方面，较国家为单位的治理具有更高的开放性，并且可以作为国家治理失败时的区域缓冲；另一方面，亦不同于全球框架下治理网络的松散联系，能够填补全球治理失灵后的缺失。<sup>③</sup>以海洋生态环境治理为例，区域海由于生态系统比较脆弱且与邻近海洋的环境相分离，往往是环境问题的多发地，因而根据海洋问题或海洋的地理特性，区域合作被认为是最有效的方式，在区域而不是全球层面对海洋环境问题进行监测和解决更有效率。<sup>④</sup>基于此，在区域层面治理海洋，较全球治理“更近”，较国家治理“更远”，并较全球和国家治理“更快”。

最后，从治理效果看，可以分为“善治”和“恶治”。也就是说，当治理有效时则实现了区域海洋的“善治”，以国家间合作与协调为主要表现形式。而当治理无效或失灵时则导向“恶治”，易于引发冲突与争端。因此，为了实现区域海洋善治，首先需要辨别不同海洋问题领域的治理逻辑，厘清善治的实现条件，从而进一步开展治理实践。

## （二）区域海洋治理的生成逻辑：治理客体视角

在国际合作中，一般而言，如政治和军事等涉及一国核心利益的领域被视为高敏感领域，如经济等涉及一国利益但并未上升到核心利益范畴的领域则为低敏感领域。20世纪90年代末《美国的国家利益》研究报告，将美国的国家利益划分为“生死攸关（vital）、极端重要（extremely important）、

① 马嫫：《区域主义与发展中国家》，中国社会科学出版社2002年版，第7页。

② 杨毅、李向阳：《区域治理：地区主义视角下的治理模式》，载《云南行政学院学报》2004年第2期，第50页。

③ 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，载《中国社会科学》2019年第7期，第190页。

④ 于海涛：《西北太平洋区域海洋环境保护国际合作研究》，中国海洋大学博士学位论文，2015年6月，第20页。

重要 (important) 和次级 (secondary) ”四个层次。其中,“生死攸关的国家利益”被定义为涉及美国的生存,包括五个方面:防止大规模杀伤性武器袭击美国领土或其海外军队的威胁;确保美国盟友的生存与合作,以建立一个使美国能够繁荣发展的国际体系;防止敌对势力在美国边境出现;确保主要全球系统的可行性;与可能成为对手的国家建立富有成效的关系。<sup>①</sup> 2011年《中国的和平发展》白皮书提出,国家主权、国家安全、领土完整和国家统一是中国的核心利益。<sup>②</sup> 综上可以认为,涉及一国国家领土、人民及其财产安全的物理性安全和涉及一国国家身份安全的本体性安全问题属于一国的核心利益。在区域海洋治理中,涉及海洋划界和岛礁主权归属等在内的议题为海洋治理的高敏感领域,而海洋生态与环境保护、渔业资源养护、港口和海运合作、海上搜救、海洋防灾减灾和海洋科学研究等议题则纳入海洋治理的低敏感领域。

从现有海洋治理经验看,尽管已有不少海洋划界争端解决的成功案例,但仍存在大量未解之题。据统计,全世界海岸相向和相邻国家之间共有420余条潜在边界,至80年代末期仅有150条边界协议得以缔结,不到海洋边界总数的1/3;在整个太平洋区域,共有97条海洋边界,仅有30条划界得以完成,还有2/3以上的海洋边界有待划分。<sup>③</sup> 而《联合国海洋法公约》生效后,由于相邻和相向沿海国家关于专属经济区和大陆架的权利主张重叠,公约关于划界原则笼统、含糊的规定等原因,反而导致国际海洋划界争端加剧。<sup>④</sup> 这一问题在海域面积有限、沿岸国集中的闭海和半闭海内更加突出,如地中海和南海的部分或全部地区还未有确定的方案。另一方面,目前国际上已达成的合作协议主要集中在环境保护、渔业资源养护、海洋经济合作和科学研究等领域,如欧洲地区就环境保护议题达成的《保护波罗的海区域海洋环境公约》《保护地中海海洋环境和沿海地区公约》《保护东北大西洋海洋环境公约》,亚洲地区就海洋经济和环境等议

① “America’s National Interests”, U.S. Department of Justice, <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/americas-national-interests>.

② 《〈中国的和平发展〉白皮书》,中华人民共和国国务院新闻办公室,2011年9月6日, [http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/Document/999798/999798\\_3.htm](http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/Document/999798/999798_3.htm).

③ 王逸舟:《〈联合国海洋法公约〉生效后的国际关系》,载《百科知识》1996年第6期,第4页。

④ 刘中民:《〈联合国海洋法公约〉生效的负面效应分析》,载《外交评论》2008年第6期,第82~89页。

题达成的《南海及其周边海洋国际合作框架计划》等。

因此，可以认为在区域海洋治理的能动性过程中，由于治理客体中各类海洋问题归属的领域不同而可能导向差异性的治理效果（图1）。一般而言，低敏感领域的问题往往更易于达成区域性的合作与协调，而高敏感领域倾向于产生冲突与争端。从这一治理的生成逻辑出发，实现高敏感领域的善治可以有两条路径。第一条路径是直接达成合作与协调，根据前文分析此条路径难度较高。第二条路径是将高敏感领域下降为低敏感领域，进而实现合作与协调。此条路径具有潜在的可行性和成功的可能性。

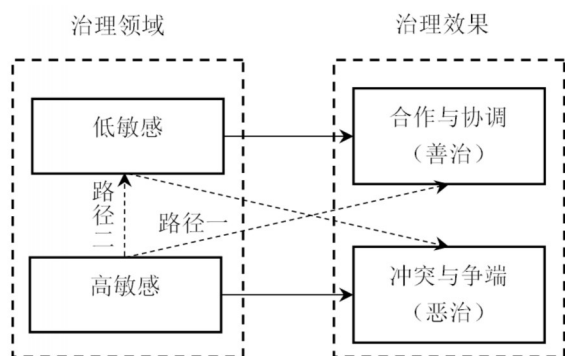


图1：区域海洋治理的生成逻辑

### （三）区域海洋善治的实现条件：治理主体视角

正如前文所述，治理是治理主体的能动性过程，因而治理主体间的互动关系是影响治理效果的核心解释变量，主要涉及内部和外部两大范畴。前者包括区域内主权国家间的互信程度和各主权国家利益和区域利益之间的关系，后者主要指域外力量是否介入和域外力量介入的性质两方面。归纳而言，区域海洋善治需要满足三大条件。

第一，区域内主权国家间的互信程度。国家间互信是区域合作的基础和前提，互信程度高低影响达成合作的可能性。学界关于国家间互信有多种表述。比如，根据行动目标定义的战略互信，指两个存在利益冲突的国家以“绝对收益”和“非零和博弈”为目标而形成的一种竞合关系；根据行动内容划分了政治互信、安全互信和社会互信，指在政治外交、军事安全和社会民意不同层次的互信水平；根据形成机制区别了理性选择维度、

情感融合维度和文化认同维度，认为国家间互信是基于理性选择下的一种外交策略，基于对方性情和品德等而形成的一种心理状态，以及基于民族之间对彼此文化价值的认识程度而形成的一种文化认同。<sup>①</sup> 基于上述研究成果，从互信研究的一般理论出发，国家间互信大致可以分为物质性互信和非物质性互信。前者指由于领土及附着的财富方面的安全依赖、经济贸易联系和人员往来等而形成的具有工具属性的互信，通过计算能够得到的收益而产生信任。后者指建立在历史、语言、文化、价值观认同或属于同一组织基础上具有情感属性的互信，这种互信并不因物质性条件的改善或恶化而发生显著波动，甚至在物质性互信条件恶化时仍然能够维持。

第二，主权国家间共同利益整合的方向。国家间利益整合是达成区域利益进而实现区域合作的核心和保障。然而，区域利益并不是各国利益的简单相加，而是产生于区域内各国在某些方面的国家利益趋同之时。<sup>②</sup> 当区域内国家的利益得到协调，整合方向趋同时则指向合作，而当利益产生分歧，整合方向趋异时则导向非合作，并可能出现争端与冲突。对区域利益的维护有时需要牺牲部分国家利益，如果过分强调国家利益则可能损害区域利益，只有二者寻找到适当的结合点才可能推动区域合作的发展。<sup>③</sup> 在海洋生态保护和资源养护等具有显著“负外部性”的公共性问题上，国家间利益往往能够得到有效的协调，进而通过区域组织实现有效治理。进一步地，由于区域内国家较全球国家的数量更少，集体行动难题往往能够得到有效控制，与此同时，国家无论大小往往会出于区域影响力的考虑选择参与区域治理而不是搭便车。相反，国家在海洋划界等领域则倾向于维护自身利益，从而破坏区域利益和区域秩序。

第三，域外力量的有无及其性质。区域治理中是否存在域外力量的介入以及这一力量的性质是影响治理效果的关键干预变量。从域外力量的类型看，既包含主权国家和由主权国家构成的政府间组织，也包括非政府组

<sup>①</sup> 牛新春：《中美战略互信：概念、问题及挑战》，载《现代国际关系》2010年第3期，第1页；王正：《信任的求索——世界政治中的信任问题研究》，北京时代华文书局2017年版，第235-236页；陈丽颖、蔡佳禾：《国家间互信形成与维持的理论探索》，载《南京社会科学》2016年第4期，第72-78页。

<sup>②</sup> 黄云静：《区域利益和国家利益的冲突与协调——东盟30年合作关系回顾与展望》，载《现代国际关系》1997年第8期，第24页。

<sup>③</sup> 同上。

织。从域外力量介入的领域看，包括政治外交和军事，也包括航运、农业和减贫等经济发展领域。从介入的方式看，大致可以分为宣誓型介入和存在型介入。前者通过发表声明等方式表达支持或反对立场，如与区域内国家发表共同宣言实现某种方向性引导；后者通过增强在该区域内的实际存在发挥影响力，如派遣军事力量、设立专门性机构等。从介入力量的性质看，可以分为建设性力量和破坏性力量。在无域外力量介入条件下，区域内国家往往倾向于区域内协商。当介入的域外力量是“善”的力量时，能够推动区域内合作，区域内冲突也更易于转化为合作，反之则不然。对于地中海地区而言，美国作为域外主权国家，介入与否和介入性质对地中海地区的治理结果有重要影响。联合国机构作为域外全球性政府间组织，关于全球海洋治理的一系列条约和规则对区域内国家形成了约束，主要包括1958年第一次联合国海洋法会议召开通过的《公海公约》《领海及毗连区公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》以及《大陆架公约》，和1982年达成的《联合国海洋法公约》。需要指出的是，本文所定义的域外力量并不涉及根据联合国相关规定专门成立的区域性组织，如根据《联合国粮农组织章程》成立的地中海渔业总委员会和大西洋金枪鱼养护国际委员会作为区域性政府间组织归属于域内力量。

综合而言，由于区域国家互信程度高低、国家利益整合方向异同、域外力量介入等因素的影响，某一领域的治理可能实现善治，也可能产生恶治（图2）。在区域内主权国家互信程度高、共同利益趋同、无域外破坏性力量条件下更易达成区域海洋的善治。通常来说，在区域海洋治理中，低敏感领域的问题往往由于国家间更易实现互信、利益趋同程度更高、域外力量介入的动力较低而倾向于形成区域性的合作与协调。相反的情况也可能出现，即当国家间互信程度不深、国家利益难以协调、域外破坏性力量介入时，低敏感领域的治理也可能走向冲突与争端。在高敏感领域，通常情况是：国家利益和区域利益协调难度大、域内国家间互信程度低、域外力量介入，因而产生冲突与争端。

### 三、地中海区域海洋治理实践：低敏感领域

《联合国海洋法公约》规定了半闭海沿岸国应直接或通过区域组织在





图2：区域海洋善治的实现条件

海洋生物资源的管理和养护、保护和保全海洋环境、科学研究等方面进行合作与协调，并在适当条件下邀请其他国家或国际组织参与合作。<sup>①</sup> 在地中海地区，尽管欧盟、马格里布、马什里克等沿岸国家在语言文化、经济发展水平等方面具有多样性，但已有较多合作案例，特别是渔业资源养护和海洋环境保护方面。

### （一）案例一：渔业资源养护合作

鉴于渔业资源对于经济生活的重要性，经过几十年的良好实践，地中海渔业资源养护已形成了依托国际组织、区域一体化组织、政府间对话为主要渠道，科学家群体提供咨询建议的多利益攸关方参与模式。具体而言，地中海地区的渔业管理主要依靠区域渔业管理组织、欧盟共同政策和沿岸国政府间多边会议实施。

区域渔业管理组织是在特定地理区域内由有捕鱼利益的国家组成，包括区域内的沿海国家和对渔业资源有兴趣的远洋捕鱼国，用于规范公海区域渔业活动，大多数此类组织都拥有管理权来设定渔获量和捕捞努力限制、技术措施和控制义务。<sup>②</sup> 地中海地区的渔业管理组织主要有地中海渔业总委员会和大西洋金枪鱼养护国际委员会。前者职能覆盖地中海所有海洋生物资源，后者则覆盖地中海金枪鱼类生物。地中海渔业总委

<sup>①</sup> 见《联合国海洋法公约》第123条。

<sup>②</sup> “Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs)”, European Commission, [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos\\_en](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en).

委员会<sup>①</sup>于1952年正式成立，目前拥有23个缔约方，包括19个地中海国家、3个黑海国家以及欧盟，覆盖水域为地中海和黑海，囊括西地中海、中地中海、东地中海、亚得里亚海和黑海5个次区域，并进一步将其划分为30个地理分区，主要采取次区域方法，确保地中海和黑海海洋生物资源保护和可持续利用以及水产养殖的可持续发展。总委员会下设的渔业科学咨询委员会、水产养殖科学咨询委员会、合规委员会、行政和财政委员会、黑海工作组五大附属机构提供咨询意见。大西洋金枪鱼养护国际委员会<sup>②</sup>于1969年正式成立，目前拥有52个缔约方，覆盖大西洋及包括地中海在内的毗连海域，负责研究区域内金枪鱼、类金枪鱼以及在捕捞金枪鱼作业中附带捕获的其他品种的种群状况，并在科学证据基础上提出为保持区域内金枪鱼和类金枪鱼的种群数量而维持最大持续产量的捕捞水平的建议。

地中海欧盟成员国之间也形成了紧密的区域渔业合作。欧盟共同渔业政策产生于1970年，经1983年重大改革而成形，主要包括四大方面：一是实行捕捞水域的准入及资源的保护和管理，对当年100多种鱼类的准许捕捞总量进行确定后分配给各成员国，并限制最低捕捞量；二是设置渔业市场共同组织，用于调整供求关系以保证渔业生产者能够获得公平收入；三是制定渔业促进计划，致力于捕捞船队的现代化；四是实行共同外部关税，为区外进口水产品规定最低进口价格。<sup>③</sup>2003年共同渔业政策进一步改革，旨在加大对渔船和捕捞量的限制，加强对渔火丢弃和上岸的监控力度，进一步推进海洋渔业管理的区域化和区域协作。<sup>④</sup>

政府间会议是地中海区域合作的重要渠道。2017年在欧盟委员会主导下，地中海地区的欧盟成员国和非欧盟国家在马耳他举行部长级会议，并通过《地中海永久渔业马耳他宣言》，宣布了未来10年建立在南北地中海沿岸国合作基础上的一项新计划，以拯救地中海鱼类种群。<sup>⑤</sup>宣言提出的总体目标包括改善地中海渔业公平竞争环境；改善小规模渔业状况；打击

① 关于地中海渔业总委员会介绍参见官网：<https://www.fao.org/gfcm/en/>。

② 关于大西洋金枪鱼养护国际委员会介绍参见官网：<https://www.iccat.int/en/index.asp>。

③ 张健雄：《欧洲联盟》，社会科学文献出版社2006年版，第194~195页。

④ 李聆群：《南海渔业合作：来自地中海渔业合作治理的启示》，第123页。

⑤ “European Commission Secures 10-year Pledge to Save Mediterranean Fish Stocks”，European Commission，2017年3月30日，[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_770](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_770)。

非法、未报告和无管制捕捞（IUU）；搜集数据、提供科学建议和保护措施；通过有针对性的能力建设或技术援助行动帮助改善南地中海沿岸国的状况。此外，其他目标还包括：解决其他人类活动对渔业资源的影响；支持渔业的直接和间接就业；为其他蓝色经济活动的多样化提供可能性。<sup>①</sup>

## （二）案例二：海洋环境保护合作

地中海环境保护合作主要以联合国环境规划署的区域海项目为引领，依托地中海各国政府达成的地中海行动计划—巴塞罗那公约体系开展实质性治理，形成了全球—区域—国家多层联动的治理模式。

作为保护海洋和沿海环境的区域机制，联合国环境规划署的区域海项目于1974年启动，吸纳了政府、科学届和民间组织等多元主体，并由最初侧重于海洋污染以及陆源污染逐渐转向生态系统方法来管理海洋，从而促进区域海洋治理以实现全球海洋议程。<sup>②</sup>区域海项目覆盖18个地区，分为由联合国环境规划署直接管理、非直接管理和独立管理三大类别，地中海区域是由联合国环境规划署直接管理的。区域海项目确立了海洋环境保护合作的具体方式，即通过在区域内先行签订区域行动计划（Action Plan）表达各国在海洋环境保护领域合作的决心，之后签订区域公约及相应议定书来解决具体的海洋环境问题。<sup>③</sup>

地中海各国政府于1975年制定地中海行动计划，其核心是1976年通过的《保护地中海免受污染公约》（简称《巴塞罗那公约》）。随后7项补充议定书《倾倒议定书》《预防和应急议定书》《陆源议定书》《特别保护区和生物多样性议定书》《离岸议定书》《危险废物议定书》《海岸带综合管理议定书》相继通过，构成了地中海地区具有法律约束力的区域多边环境协定。<sup>④</sup>《巴塞罗那公约》拥有22个缔约方，缔约方需加入至少一项议定书以完成履约。

<sup>①</sup> “Malta Medfish4ever Declaration Strengthening Fisheries Governance in the Mediterranean”, European Commission, 2017年4月7日, [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2017-17/ec-medfish4ever\\_declaration\\_127EBE71-C8F2-262C-D21E41DF99099E65\\_44383.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-17/ec-medfish4ever_declaration_127EBE71-C8F2-262C-D21E41DF99099E65_44383.pdf).

<sup>②</sup> “Regional Seas Programme”, UNEP, <https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/regional-seas-programme>.

<sup>③</sup> 于海涛：《西北太平洋区域海洋环境保护国际合作研究》，第29-30页。

<sup>④</sup> “Barcelona Convention and Protocols”, UNEP, <https://www.unep.org/uneppmap/who-we-are/barcelona-convention-and-protocols>.

1995年地中海行动计划重新启动为“保护地中海海洋环境和沿海地区可持续发展行动计划”。缔约方对《巴塞罗那公约》进行了修订，通过《保护地中海海洋环境和沿海地区公约》，公约内容从对污染评估和控制的部门方法扩展为包括沿海区综合规划和管理、海洋和沿海资源可持续利用以及在可持续发展背景下保护生物多样性。<sup>①</sup>2016年通过《地中海可持续发展战略》为确保地中海地区的可持续未来提供了综合政策框架，提出了海洋及沿海地区可持续发展、可持续农业及农村发展、可持续城市发展、应对气候变化、向绿色和蓝色经济转型、改善治理以支持可持续发展六大优先目标与协同领域。<sup>②</sup>

地中海地区的海洋环境保护合作形成了以地中海行动计划和巴塞罗那公约体系为核心的监管框架，顺应了联合国1992年通过的《21世纪议程》和2015年通过的《2030年可持续发展议程》提出的国际承诺。全球层面的战略目标和国家层面的环境保护行动在区域一级实现了交汇与融合。

### （三）低敏感领域的善治条件分析

地中海地区作为一种良好范例，充分展现了区域内合作与协调的治理结果。

从国家间互信角度看，地中海北岸沿线国家间由于多数为欧盟成员国，无论是安全还是经济利益均相互依赖，形成高度物质性互信。此外，由于共同历史和语言来源，文化和价值观认同，经济政治制度趋同度高，同属欧盟或北约，国家间非物质性互信基础深厚。与此同时，地中海北岸和南岸国家间在物质性互信方面基础较好，但因存在经济发展水平和社会文化的异质性而在非物质性互信程度上较北岸国家间有所降低。自90年代以来，欧盟通过巴塞罗那进程和欧洲睦邻政策不断加强与周边国家的地区对话与合作，使地中海两岸的互信程度得到显著提升。

从共同利益协调角度看，根据世界粮农组织统计，自1974年到2019年间，处于生物可持续水平范围内的渔业种群比例从90%下降到64.6%，

<sup>①</sup> “Mediterranean Action Plan”, UNEP, [https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/regional-seas-programmes/mediterranean?\\_ga=2.187299688.1571156944.1680541203-1930865169.1678531291](https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/regional-seas-programmes/mediterranean?_ga=2.187299688.1571156944.1680541203-1930865169.1678531291).

<sup>②</sup> “Mediterranean Strategy for Sustainable Development (MSSD)”, UNEP, <https://www.unep.org/unepmap/what-we-do/mediterranean-strategy-sustainable-development-mssd>.

而处于生物不可持续水平范围的渔业种群比例从10%上升到35.4%。<sup>①</sup>地中海地区90%以上的主要种群都被过度捕捞。<sup>②</sup>因此，对渔业资源进行养护，延缓甚至扭转世界特别是区域内渔业资源持续枯竭的趋势对地中海国家而言至关重要。与此同时，二战后由于欧洲工业发展和城市建设以及繁忙的航运等原因，地中海污染程度严重。根据1975年估算，每年有50万吨石油泄漏；1980年前后，地中海吸纳了世界油污染的六分之一；工业企业发展使地中海承受了大量的人工合成化合物与重金属，农业与市政垃圾导致富营养化多次发生。<sup>③</sup>由于海洋的流动性，海洋生态环境保护和渔业资源养护问题因其治理失灵而产生的严重负外部性能够更快整合沿岸国家间利益。在政府间国际组织和沿岸国的共同努力下，地中海开启了生态修复的治理实践进程。

从域外力量介入角度看，在冷战背景下，地中海沿海国一直反对区域外大国涉足地中海的环境问题。<sup>④</sup>与此同时，也并不存在一个单一的国际组织来负责处理全球性渔业法律，世界上绝大多数渔业合作均建立在区域或者次区域的层面上，通过区域渔业组织来制定渔业捕捞份额、制定渔业规则和其他与渔业相关的事宜。<sup>⑤</sup>因此，地中海区域海洋治理在低敏感领域形成了依托区域内治理主体为主渠道的多利益攸关方共同参与模式，并作为国家治理的延伸和全球治理的组成部分，通过区域主义的方法克服了国家和全球治理失灵的问题。

---

① “The State of World Fisheries and Aquaculture: Towards Blue Transformation”, FAO, 2022, p.46, <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0461en>.

② “Malta Medfish4ever Declaration Strengthening Fisheries Governance in the Mediterranean”, European Commission, 2017年4月7日, [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2017-17/ec-medfish4ever\\_declaration\\_127EBE71-C8F2-262C-D21E41DF99099E65\\_44383.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-17/ec-medfish4ever_declaration_127EBE71-C8F2-262C-D21E41DF99099E65_44383.pdf).

③ J. R. 麦克尼尔著, 韩莉、韩晓雯译:《阳光下的新事物:20世纪世界环境史》, 商务印书馆2013年版, 第144~147页。

④ 郑凡:《地中海的环境保护区域合作:发展与经验》, 载《中国地质大学学报(社会科学版)》2016年第1期, 第81页。

⑤ James Harrison, *Making the Law of the Sea: A study in the Development of International Law* (Cambridge University Press, 2011), p.201. 转引自谭畅:《闭海或半闭海合作制度研究》, 西南政法大学博士学位论文, 2017年3月, 第106页。

## 四、地中海区域海洋治理实践：高敏感领域

由于地理原因，半闭海内专属经济区和大陆架划界问题较为复杂，同时因历史遗留问题而存在海洋领土争端。在这一类涉及国家核心利益的高敏感海洋问题领域，西地中海实现了有效协调，而东地中海则产生争端和冲突。

### （一）正面案例：专属经济区划界协调

《联合国海洋法公约》规定，沿海国家在专属经济区内享有开发和养护自然资源以及从事经济性开发和勘探的主权权利，人工岛屿及设施的建造使用、海洋科学研究、海洋环境保护的管辖权；其他国家在专属经济区内享有航行和飞越自由和铺设海底电缆和管道的自由；沿海国决定其捕捞专属经济区内生物资源的能力，沿海国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下，应通过协定或其他安排准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。<sup>①</sup>然而，地中海地区多数沿海国未宣布对专属经济区的主张。这是因为地中海上没有一点距离最近的陆地或岛屿超过200海里，如果所有沿海国家决定建立自己的专属经济区，任何超出国家管辖范围的水域（公海）都将消失。<sup>②</sup>即便是地中海南北向最宽处也无法达到相向国家划分专属经济区所需要的400海里。<sup>③</sup>未宣布专属经济区意味着沿海国未能获得自然资源开发和管理等主权权利，但同时亦无法行使海洋环境保护等管辖权。为此，西地中海沿岸国提出了专属经济区的替代性方案，称之为领海以外特殊区域（*sui generis zones beyond the territorial sea*）或是功能性国家管辖区（*zones of functional state jurisdiction*）。其中以西班牙和法国分别主张的渔业保护区和生态保护区为代表。

1978年西班牙第15/1978号法律规定了200海里的专属经济区，但强

① 见《联合国海洋法公约》第56、58和62条。

② “Note on the Establishment of Marine Protected Areas beyond National Jurisdiction or in Areas where the Limits of National Sovereignty or Jurisdiction Have not yet been Defined in the Mediterranean Sea”, UNEP, 2012, p.8, <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/ebaws-2014-03/other/ebaws-2014-03-submission-rac-spa-8-en.pdf>.

③ 李海青：《专属经济区的国家实践——为何许多沿海国未建立专属经济区》，载《海洋与海岸带开发》1991年第1期，第61页。

调仅适用于包括坎塔布里亚海、半岛和岛屿在内的西班牙大西洋海岸，同时授权西班牙政府将专属经济区扩大到西班牙其他海岸。<sup>①</sup> 1997年西班牙第1315/1997号皇家法令指出，由于来自非地中海盆地国家的工业船只捕捞努力显著增加，欧共体养护和控制措施不适用于领海以外的其他船旗国船只，使得地中海资源和环境受到危及。然而根据西班牙政府于1997年批准的《联合国海洋法公约》，西班牙仅在12海里领海拥有主权，在另12海里毗连区拥有专门管制权，因此需要采取适当的资源划界政策，以便采取措施防止鱼类种群在不久的将来枯竭。因此，根据1978年法律赋权，西班牙宣布在西北地中海地区的加塔角和法国边境之间建立渔业保护区。“在上述区域内，西班牙王国应享有养护海洋生物资源以及管理和控制渔业活动的主权权利，但不影响欧洲联盟已经或可能颁布的保护和养护资源的措施。”<sup>②</sup> 随后2003年，法国第2003-346号法律宣布在国家管辖海域外建立生态保护区，在这一区域内法国当局行使国际法承认的与保护和保全海洋环境、海洋科学研究、建造和使用人工岛屿、设施和结构有关的权利。<sup>③</sup> 2004年，法国第2004-33号法令明确了这一生态保护区的具体经纬度。<sup>④</sup> 2012年和2013年，在分别采取专属经济区替代性方案后，法国和西班牙先后宣布在地中海建立专属经济区。<sup>⑤</sup>

实际上，西班牙的渔业保护区和法国的生态保护区划界、两国的专属经济区划界均存在相重叠的争议海域。1997年西班牙宣布建立渔业保护区和2012年法国宣布建立专属经济区之后，法国和西班牙分别向对方发出照会反对海域划界，但均没有诉诸诉讼程序也没有形成紧张的外交局势。<sup>⑥</sup>

① [西班牙]《1978年2月20日关于经济区的第15/1978号法律》，西班牙国家官方公报，<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-5340>。

② [西班牙]《1997年8月1日关于在地中海建立渔业保护区的第1315/1997号皇家法令》，西班牙国家官方公报，<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-18926>。

③ [法国]《2003年4月15日关于在共和国领土海岸建立生态保护区的第2003-346号法律》，法国法律文本数据库，<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017760384/>。

④ [法国]《2004年1月8日关于在地中海共和国领土海岸建立生态保护区的第2004-33号法令》，法国法律文本数据库，<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000431632/>。

⑤ 关于专属经济区替代性方案的具体论述，参见郑凡：《地中海功能性国家管辖海域实践及对我国的启示》，载《法学杂志》2019年第6期，第104~117页。

⑥ “Algerian Exclusive Economic Zone Proclamation—French Perspectives”，*Questions of International Law*，2022年1月31日，<http://www.qil-qdi.org/algerian-exclusive-economic-zone-proclamation-french-perspectives/>。

同时法国2004年关于生态保护区的法令表示“如有必要将在与沿岸国谈判后修改界限”，西班牙2013年关于专属经济区的法令也表示“专属经济区的划界可以酌情根据《联合国海洋法公约》第74条与受影响的沿海国就协议进行修改”，<sup>①</sup>体现了鲜明的协调意愿。

西班牙和法国均采取了先建立特殊区域/功能区、而后建立专属经济区的渐进式路径。从法理角度看，这种做法具有较大的灵活性。虽然《联合国海洋法公约》中未赋予渔业保护区或生态保护区以法律地位，但它们也未被禁止；同时在保护区内包括一些可以在专属经济区内行使的权利，这种权利的分散符合国际法“较大者包括较小者”（in Maiore stat Minus）原则。<sup>②</sup>从渔业保护区和生态保护区的权利行使看，这种做法未涉及一国在专属经济区的所有权利，特别是对海床及海底矿石和油气资源的开采权利，从而避免了高烈度的争端和冲突。从建立专属经济区后的权利行使看，两国法律都允许在有争议海域进行油气资源勘探和开采，<sup>③</sup>从而使海域争端维持在可协调的水平。

## （二）负面案例：岛礁主权归属和大陆架划界争端

希腊和土耳其之间存在岛礁主权归属和大陆架划界争端。1913年《伦敦合约》和《1914年决定》，以及1923年土耳其独立后签署的《洛桑条约》，确定了希腊对爱琴海绝大多数岛屿的归属权。1947年《巴黎和平条约》决定将紧邻土耳其的意属多德卡尼斯群岛（14个有名字的岛屿及其毗连小岛）割让给希腊，而条约并未对所有岛屿尤其是小岛和岩礁的归属一一作出明确规定，为日后土希争端埋下隐患。<sup>④</sup>此外，由于《联合国海洋法公约》规定岛屿有权享有大陆架法律地位，因此控制了绝大多数爱琴海岛屿的希腊据此提出对包括土耳其西海岸大陆架在内的爱琴海绝大部分

<sup>①</sup> [西班牙]《2013年4月5日关于在西北地中海建立西班牙专属经济区的第236/2013号皇家法令》，西班牙国家官方公报，<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-4049>。

<sup>②</sup> “Note on the Establishment of Marine Protected Areas Beyond National Jurisdiction or in Areas where the Limits of National Sovereignty or Jurisdiction Have not yet been Defined in the Mediterranean Sea”，UNEP, 2012, p.7, <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/ebsaws-2014-03/other/ebsaws-2014-03-submission-rac-spa-8-en.pdf>。

<sup>③</sup> “Algerian Exclusive Economic Zone Proclamation—French Perspectives”，Questions of International Law, 2022年1月31日，<http://www.qil-qdi.org/algerian-exclusive-economic-zone-proclamation-french-perspectives/>。

<sup>④</sup> 吴传华：《土耳其与希腊爱琴海争端解析》，载《西亚非洲》2011年第2期，第19页。



海底资源的主权要求，土耳其则因为爱琴海东部海底是土耳其安纳托利亚半岛的自然延伸而认为爱琴海中线以东大陆架应归属土耳其。<sup>①</sup>

自2009年以来，在东地中海黎凡特盆地和尼罗河三角洲陆续发现多个大油气田。<sup>②</sup>东地中海地区局势呈现复杂化特征。第一，资源争夺激烈化。2020年土耳其派勘探船赴塞浦路斯与希腊克里特岛之间海域勘探石油和天然气，派军舰和直升机护航；希腊指责土方在“希腊大陆架”海域勘探，派军舰监视土方勘探船。<sup>③</sup>第二，冲突对抗军事化。2019年2月底至3月初，土耳其首次为爱琴海、地中海和黑海同时举行大规模海上演习，希腊和埃及等国纷纷加强对外军事合作拉拢域外国家举行联合军演。<sup>④</sup>第三，域外力量介入。美国增加海军部署用以应对土耳其海军阻止欧美石油公司在地中海的勘测钻井活动。<sup>⑤</sup>希土在东地中海的行动实践呈现出典型的高敏感领域导向争端与冲突的治理逻辑。

### （三）高敏感领域的善治条件分析

从互信角度看，法国和西班牙争端解决是两国充分互信的结果，其中既包含物质性互信，又包含非物质性互信，此处不再赘述。而希腊和土耳其的互信则较为复杂，一方面，由于奥斯曼帝国对希腊的统治和希土战争等历史原因，以及两国在地中海的纷争和两族在塞浦路斯分治的现实原因，双方互信程度不高。另一方面，希腊和土耳其均为北约成员国，欧盟和美国希望土耳其留在北约框架下，且土耳其长期以来谋求加入欧盟，希腊作为欧盟成员国是土耳其争取的对象，从而奠定了一定的互信基础。

从利益协调角度看，在法国和西班牙案例中，早期实践是将高敏感的专属经济区制度下降为低敏感的渔业保护区/生态保护区制度。伴随两国相继建立了专属经济区，在法律文本上亦为调整划界保留了空间，尽管并无实际意义，但传递出积极谈判和协调的信号，从而最大程度避免了发生

① 肖洋：《海上领土争端中的国家互信生成机制探析——以希腊和土耳其爱琴海争端为例》，载《太平洋学报》2015年第3期，第43页。

② 康洪全等：《地中海油气富集规律与未来勘探方向》，载《科技导报》2016年第34期，第120页。

③ 《埃尔多安说土耳其在东地中海不让步》，新华网，2020年8月17日，[http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/17/c\\_1210755217.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/17/c_1210755217.htm)。

④ 邹志强：《“蓝色家园”战略与土耳其的东地中海政策》，载《新疆社会科学》2022年第2期，第99、103页。

⑤ “U.S. Boosts Naval Presence as Exxon Explores off Cyprus”，Ahval，2018年3月5日，<https://ahvalnews.com/us-mediterranean/us-boosts-naval-presence-exxon-explores-cyprus>。

争端和冲突的可能性。在希腊和土耳其案例中，爱琴海岛礁主权涉及到土耳其进入地中海的战略要道问题，具有高度敏感性。然而，现行《联合国海洋法公约》不符合土耳其的利益，<sup>①</sup>根据禁止反言国际法原则，土耳其也无法推翻《洛桑条约》等历史条约。因此，双方利益的不可调和使得争端面临扩大化挑战。

从域外力量介入角度看，西地中海地区，西班牙和法国在区域内、特别是双边之间解决争端的模式具有正面示范作用。而东地中海地区，美国部署军事力量支持希腊对抗土耳其使得冲突加剧的可能性上升；另一方面，土耳其是美国在地中海和中东地区的重要盟友，冲突得到管控的可能性依然存在。但这一域外力量的介入具有破坏性，使得互信程度不深、利益难以协调条件下，区域内通过和平谈判方式解决问题的可能性进一步下降。

## 五、结论和余论

实现区域海洋治理的“善治”，达成区域合作与协调，需要区域国家间建立互信机制、妥善处理国家利益和区域利益的关系、拒绝破坏性的域外力量介入。上述条件在以渔业资源养护、海洋环境治理等为代表的低敏感领域易于实现，并且通常是海洋划界和岛礁主权归属等高敏感领域达成合作与协调的制约因素。地中海区域海洋治理形成了渔业资源养护的多利益攸关方参与模式和海洋环境保护的多层联动模式，体现了地中海良好的治理水平，为世界其他地区的区域海洋治理提供了典范。同时，西地中海地区通过采取专属经济区替代性方案的灵活方式，将高敏感领域降低为低敏感领域，避免了依据生成逻辑本应导致的高烈度争端与冲突，为世界其他地区提出创新性治理方案来处理域内高敏感领域事务提供了经验和先例。各区域性海洋应首先实现低敏感领域的合作，并探寻高敏感领域合作的突破口，以治理为导向，在区域层面推动全球海洋治理议程。

最后，需要指出的是，区域主义方法并非是对全球治理和国家治理的替代，而是对两者的有益补充。因此，以地中海经验为参照，在区域海洋治理中，应注意合理运用区域主义方法，同时重视科学家团体的作用，培

---

<sup>①</sup> 尽管土耳其未加入《联合国海洋法公约》，公约对土耳其并没有法律约束力，但其作为全球性条约的作用力不容忽视。

育区域可持续发展的治理观。

第一，以区域主义的治理方法弥补国家治理和全球治理失灵缺陷，实现全球—区域—国家多层联动。全球主义治理方法已形成以联合国为中心，涵盖规范与规则、制度与机构、海洋可持续发展计划及实施项目的完整框架。<sup>①</sup>然而，从1958年第一届联合国海洋法会议完成的四部海洋法公约被认为有严重缺失，到1982年完成的迄今为止最完备的《联合国海洋法公约》仍不能完全满足海洋法治的需求，国际社会面临法律欠缺困境。<sup>②</sup>与此同时，由于不同地区海洋的多样性和各国对海洋治理的认知和能力差异，全球海洋治理面临碎片化和失灵的挑战。在这一背景下，区域主义方法成为区域海洋治理的主要手段，既能应对区域性海洋的多样性，也更强调跨国家的协调和合作。地中海地区的海洋治理是在联合国推动下，以《联合国海洋法公约》为制度和规则的总体框架，以区域主义为主导，综合运用区域海洋公约和行动计划、区域渔业机构、参与区域海洋治理的一体化组织等多种区域性治理渠道，在不断发展和演进中，以区域层次的治理联通全球承诺和国家行动。这种治理方法丰富了全球海洋治理的内涵，也拓展了国家海洋治理的边界，集合为区域层次对海洋治理的回应。

第二，重视科学家团体的作用。一般来说，在全球治理中，国际组织通常起到推动作用，主权国家是行动的主体，公民社会团体、行业协会组织、科学团体等机构扮演游说和咨询角色。在地中海区域海洋治理中，科学家群体起到重要的咨询和建议作用。以海洋环境保护为例，当国际环境政治中出现艰难的讨价还价时，科学家提出“几千亿美元的旅游收入岌岌可危”的论证，使希腊与土耳其、叙利亚与以色列以及其他成对仇敌之间达成了统一协定，构筑了泛地中海团体，从而帮助稳定、改进了沿海水质。<sup>③</sup>因而，在以国家政府为主导的区域海洋治理实践中应充分评估并容纳科学家群体提出的建议和意见。

第三，培育可持续发展的治理观。利益攸关的不同区域主体在海洋治理上会面临追逐个体理性而导致集体无理性的“集体行动困境”。在地中

① 吴士存：《全球海洋治理的未来及中国的选择》，第4页。

② 傅焜成：《全球海洋法治面临的挑战与对策》，载《太平洋学报》2021年第1期，第82页。

③ J. R. 麦克尼尔著，韩莉、韩晓雯译：《阳光下的新事物：20世纪世界环境史》，第149页。

海治理行动的早期阶段，地中海沿岸国家特别是欧盟成员国已发展出可持续发展理念和规范，领先于同时期其他区域性海洋周边国家。地中海比波罗的海、黑海或是日本海都更干净，除自然原因以外，也归因于地中海社会在1975年后共同努力、协调行动减少了地中海的污染。<sup>①</sup>地中海区域海洋的善治实现与区域内可持续发展的治理观难以分割。

---

① J. R. 麦克尼尔著，韩莉、韩晓雯译：《阳光下的新事物：20世纪世界环境史》，第148页。

## 欧盟应对“外籍战士”的策略及其困境

燕新华

**摘要：**“伊斯兰国”等恐怖组织的“外籍战士”群体因其跨国流动性和安全威胁性成为了备受关注的国际安全问题。在持续高强度打击下，大型国际恐怖组织的生存空间急剧压缩，“外籍战士”的安全威胁却逐渐扩散。为应对“外籍战士”带来的安全威胁，欧盟在短期策略方面重视逮捕起诉、加强外部边境管控以应对“回流者”并阻止民众出走；在长期策略方面推动去激进化并加强国际合作以求正本清源。但同时，欧盟也面临着压制性策略会带来新的安全风险、去激进化效果难料且可能会为“回流者”提供掩护、缺乏深度的国际合作限制了应对效果等困境。通过分析考察欧盟的应对策略，可为应对“外籍战士”现象提供一定的启示。

**关键词：**外籍战士；欧洲安全；恐怖主义；国际恐怖组织；去激进化

**作者简介：**燕新华，中国人民公安大学侦查学院硕士研究生

人员的跨国流动是全球化的主要特征，推动着科技、信息、文化的交流互通，促进着人类社会的不断进步。然而，全球化是把双刃剑，日益频繁的人员跨国流动也容易为恐怖组织所利用，恐怖组织借此招募人员、扩充实力、施加影响，危害国际社会安全，“外籍战士”（Foreign Fighters）现象便是重要的表现形式。“伊斯兰国”“基地”等宗教极端恐怖组织是“外籍战士”的重要流入地。恐怖组织中“外籍战士”群体的存在不仅恶化中东及其周边地区的安全局势，而且会对原籍国、途经国乃至世界范围内的反恐形势产生重要影响。

“伊斯兰国”等恐怖组织的“外籍战士”通常持有激进化的立场，通过出走并加入恐怖组织参与“圣战”，获得武器装备，学习战斗经验，同时可能会回流至原籍国或前往第三国继续“圣战”事业，“外籍战士”的跨国流动性与安全威胁性使其成为不容忽视的国际安全问题。据统计，在

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

2011年至2016年间，有来自超过120个国家的42000余名“外籍战士”进入伊拉克和叙利亚，加入恐怖组织并为其作战，“伊斯兰国”等恐怖组织的崛起很大程度上得益于此。<sup>①</sup>联合国安理会在2022年初发布数据，仅“伊斯兰国”组织在叙利亚、伊拉克两国就拥有6000-10000名恐怖主义作战人员，并正在组建小组、训练人员用于发动袭击。<sup>②</sup>在这一较为庞大的群体中，有相当数量的“外籍战士”来自于被恐怖组织视为“远敌”（far enemy）<sup>③</sup>的欧盟国家，这些国家成为产出“外籍战士”的重要地区，有5000余名欧洲公民为恐怖组织充当“外籍战士”。<sup>④</sup>随着国际反恐力量对“伊斯兰国”“基地”组织不断强化打击，大型国际恐怖组织的生存空间被压缩，但恐怖主义威胁却不断向全球扩散。尽管“伊斯兰国”等大型国际恐怖组织在军事上遭受重大挫折，但其在发展过程中构建出的“建立跨国、跨区域的哈里发国”的“圣战”理念仍保持着生命力，其思想号召、动员以及渗透能力依然强大，推动着“外籍战士”群体的续存。

尽管当下的“外籍战士”现象已成为一个严重的国际安全问题，但学界仍然没有形成统一的概念。大卫·马利特（David Malet）将“外籍战士”定义为“在冲突期间加入叛乱的非冲突国家公民”。<sup>⑤</sup>此概念较为宽泛模糊，试图将所有类型的“外籍战士”群体囊括其中。托马斯·赫格哈默（Thomas Hegghammer）则提出了更为丰富具体的定义，他认为“外籍战

① Marije Meines, Merel Molenkamp, Omar Ramadan, Magnus Ranstorp, “Responses to Returnees: Foreign Terrorist Fighters and Their Families”, EU Centre of Excellence, July 2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran\\_br\\_a4\\_m10\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf).

② “Fourteenth Report of the Secretary-General on the Threat Posed by ISIL to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat”, United Nations Security Council, January 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N22/231/80/PDF/N2223180.pdf?OpenElement>.

③ 在伊斯兰极端组织的战略实践中，其打击目标有“远敌”和“近敌”之分。在伊斯兰极端主义话语体系下，“远敌”一般是指美国和西方世界以及西方世界在伊斯兰世界的人员、机构和财产，自然就包括欧盟国家；“近敌”则指的是伊斯兰世界内部被伊斯兰极端主义者视为“叛教者”的政府、机构、团体和民众。具体论述参见王晋：《“远敌”与“近敌”：伊斯兰极端主义的内部论争》，载《国际安全研究》2019年第4期，第138-156页。

④ Richard Barret, “Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees”, Soufan Center, October 2017, <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>.

⑤ David Malet, *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts* (Oxford University Press, 2013), p.9.

士”包含以下要素：一是加入某场内战或叛乱；二是非冲突国公民且与交战各方无血缘关系；三是不属于任何正式的军事组织；四是非雇佣军。<sup>①</sup>上述定义提炼出了“外籍战士”的一些共有要素，但侧重于强调“外国”的特征，并没有充分反映当下“外籍战士”群体的恐怖主义特性。同时，在“伊斯兰国”等恐怖组织招募的“外籍战士”中，存在出于金钱和社会关系因素前往参与“圣战”的情况，上述两种定义显然无法将其涵盖。

除了学术界对“外籍战士”的概念界定进行了一定的研究之外，联合国安理会于2014年9月通过了第2178号决议，其中使用了“外国恐怖主义作战人员”（Foreign Terrorist Fighters）的字眼，并将其定义为“前往其居住国或原籍国之外的另一个国家，筹划、组织或参与恐怖主义活动，或提供、接受恐怖主义训练，包括因此参与武装冲突的个人。”<sup>②</sup>相较于其他概念，此种界定突出了“外籍战士”的恐怖主义色彩，即客观上存在前往海外加入恐怖组织、参与恐怖活动的行为，也体现了恐怖组织“外籍战士”的跨国流动性和安全威胁性，与当下的“外籍战士”现象较为契合，故本文的“外籍战士”概念沿用此定义。需要指出的是，该定义中的“前往其居住国或原籍国之外的另一个国家”指出了“外籍战士”的跨国流动性，事实上有些“外籍战士”受制于边境管控、途经国遣返等种种原因并未出走成功，但其主观上存在参与恐怖主义活动的目的，客观上存在前往外国加入恐怖组织、参与恐怖活动的行为，本文中的“外籍战士”包括此类。

如何应对恐怖组织的“外籍战士”现象？学界已有一定的研究。有学者曾对11个欧美国家的具体应对措施进行了介绍性的梳理，但缺乏相应的有效性评估和问题分析。<sup>③</sup>有学者评估了现阶段“外籍战士”现象的趋势和动态，并提出要在预防、行政手段、康复再融入等方面予以应对，但

<sup>①</sup> Thomas Hegghammer, “The Rise of Muslim Foreign Fighters”, *International Security*, Vol.35, No.3, 2010, pp.57-58.

<sup>②</sup> “Security Council Unanimously Adopts Resolution Condemning Violent Extremism, Underscoring Need to Prevent Travel, Support for Foreign Terrorist Fighters”, United Nations Security Council, September 2014, <https://www.un.org/pres/en/2014/sc11580.doc.htm>.

<sup>③</sup> Lorenzo Vidino, Aglaya Snetkov and Livio Pigioli, “Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries”, Center for Security Studies, March 2014, <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/83192/eth-8576-01.pdf>.

此类研究较为宽泛且没有考虑国家和地区间的实际差异。<sup>①</sup>有学者从刑事立法角度探讨欧盟国家如何应对“外籍战士”，这一角度固然具有一定的现实意义，但缺乏整体性的理解和把握。<sup>②</sup>也有学者探讨了欧盟及其成员国的应对策略，并进行了简要的评析，但主要存在两点不足：其一，研究主要聚焦于欧盟成员国层面的应对措施，较少从欧盟整体层面进行应对策略的论述分析。<sup>③</sup>自欧盟成立以来，其一直致力于拓宽战略思想、集中成员国资源，构建全方面、多层次的安全治理体系，以期在安全方面发挥更大的作用，同时作为在国际上具有重要影响力的国际组织，欧盟在反恐方面的策略会对全球反恐斗争产生相当的影响，因此有必要从欧盟角度探讨其应对“外籍战士”的策略。其二，现有的研究侧重于应对措施的有效性分析，一定程度上忽视了各类决策所带来的负面影响及政策困境。<sup>④</sup>上述研究为理解“外籍战士”问题以及如何应对提供了良好的借鉴，也留下了进一步研究的空间。因此，本文将阐述“外籍战士”现象给欧洲带来的安全威胁，同时以欧盟这一超国家组织为主体，重点考察其为应对“外籍战士”现象所采取的主要策略并分析策略困境，试图为应对“外籍战士”这一国际安全问题提供参考与借鉴。

## 一、“外籍战士”对欧洲安全的影响

事实上，一定规模的群体以志愿纵队、雇佣军、恐怖分子等身份参加

① Tanya Mehra, “Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses”, International Centre for Counter-Terrorism, December 2016, <https://icct.nl/app/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-3.pdf>.

② 参见周振杰、赵秉志：《惩治外国恐怖主义战斗人员的国际与国内刑事立法研究》，载《吉林大学社会科学学报》2016年第2期，第5-18页；王秀梅、张雪：《我国应对“外国恐怖主义战斗员”回流的刑事立法研究——以欧盟、英国的应对措施为参考》，载《吉林大学社会科学学报》2021年第6期，第138-148页。

③ Bibi van Ginkel and Eva Entenmann (Eds.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies”, International Centre for Counter-Terrorism, April 2016, [http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report\\_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU\\_1-April-2016\\_including-AnnexesLinks.pdf](http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf).

④ 参见张帆：《试析欧盟及其成员国对“外籍战士”威胁的反应》，载《欧洲研究》2016年第2期，第52-76页；曾向红：《欧盟与其成员国对“外籍战士”回流的应对研究》，载《云南大学学报（社会科学版）》2018年第6期，第127-141页。



与原籍国毫不相干的冲突并非新鲜现象。20世纪30年代的西班牙内战便有数千名志愿人员参战，自20世纪80年代开始，苏联-阿富汗战争、波斯尼亚内战、美国入侵伊拉克的战争吸引了相当数量的人员跨越国境，进入冲突地区加入战斗。<sup>①</sup>叙利亚内战爆发后，“伊斯兰国”等恐怖组织趁机崛起，大量“外籍战士”前往叙利亚、伊拉克等地加入“圣战”，掀起又一波“外籍战士”浪潮。与以往相比，当下的“外籍战士”浪潮有着显著的特点：一是规模较大，人数较多；二是来源广泛多样，既有穆斯林群体，也有欧美国家的本土群体；三是具有显著的恐怖主义特性，外籍战士接受并认同极端思想，加入恐怖组织，实施恐怖活动。

表 1：主要欧盟国家的“外籍战士”数量

来源国	法国	德国	比利时	丹麦	意大利	荷兰	西班牙	瑞典	奥地利
数量	1910	938	513	145	120	290	206	306	275

数据来源：苏凡中心和国际激进化研究中心<sup>②</sup>

由表1可以看到，各欧盟国家的“外籍战士”数量大都为数百人，法国甚至产出了近两千名“外籍战士”。一些欧盟国家由于自身人口规模较小等因素，产出的“外籍战士”数量较少，但总体来说，来自欧盟国家的“外籍战士”群体依然具备相当的规模。尽管“伊斯兰国”“基地”等大型国际恐怖组织在军事上遭到重大挫折，但伴随着组织分散化的是恐怖主义威胁的扩散，恐怖组织更加重视“外环”力量的作用，企图减轻直接面临的安全压力，展现组织的生存能力，从领土占领控制型恐怖组织逐渐向全球化分支扩散型恐怖组织转变。数以千计聚集在冲突地区的或出走未成

<sup>①</sup> Rik Coolsaet, “What Drives Europeans to Syria and to IS? Insights from the Belgian Case”, Royal Institute for International Relations, March 2015, [https://www.researchgate.net/publication/279549891\\_What\\_drives\\_Europeans\\_to\\_Syria\\_-\\_and\\_to\\_IS\\_Insights\\_form\\_the\\_Belgian\\_case](https://www.researchgate.net/publication/279549891_What_drives_Europeans_to_Syria_-_and_to_IS_Insights_form_the_Belgian_case).

<sup>②</sup> 参见 Richard Barret, “Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees”, Soufan Center, October 2017, <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>; Joana Cook and Gina Vale, “From Daesh to ‘Diaspora’: Tracing the Women and Minors of Islamic State”, International Centre for the Study of Radicalisation, July 2018, <https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/ICSR-Report-From-Daesh-to-%E2%80%98Diaspora%E2%80%99-Tracing-the-Women-and-Minors-of-Islamic-State.pdf>。由于各研究机构的数据来源和收集方法并不相同，因此本文取两个机构数据的平均值，以使数据较为精确。

的欧洲“外籍战士”正在根据指令或自发地做出行为选择、进行国际性流动，意味着恐怖主义威胁的新一轮扩散与渗透。

回流的“外籍战士”已成为欧洲安全的重大威胁，在中东地区5000余名来自欧盟国家的“外籍战士”中，有约30%已经回流。<sup>①</sup>2016年，随着针对“伊斯兰国”组织战事的推进，时任欧盟反恐事务负责人朱利安·金（Julian King）发出警告称，“伊斯兰国”据点的不断陷落促使数千名战场上的欧洲“外籍战士”回流，即便是少量的“回流者”也会构成严重的安全威胁，应当为此做好充足的准备。<sup>②</sup>

2016年4月，美国前国家情报总监詹姆斯·克拉珀（James Clapper）表示，西方“圣战”分子正在大量返回国内，“伊斯兰国”组织已在欧洲多国建立难以进行监控的“沉睡”网络，可随时发动恐怖袭击。<sup>③</sup>欧洲刑警组织（Europol）也认为，从冲突地区返回的“外籍战士”可能会参与暴力活动，在成员国中宣传恐怖主义和招募追随者，并可能试图在欧盟内部策划袭击。<sup>④</sup>

在生存空间不断被缩小、安全压力不断增大的情况下，恐怖组织也逐渐重视“外籍战士”在维持组织活力、延伸行动范围以及扩展组织影响力中的作用，并可能造成极为严重的后果：其一，接受恐怖组织的指令，在欧盟境内发动恐怖袭击；其二，向境内的其他暴恐分子传授相关战斗经验，组建新的“圣战团体”，并伺机发动袭击；其三，针对部分群体的不满、怨恨情绪招募新的“外籍战士”并煽动参与“圣战”。

欧盟境内已有多起恐袭事件被证实与“回流者”有关，如2014年5月布鲁塞尔犹太博物馆恐袭案的袭击者梅赫迪·内莫切（Mehdi Nemmouche）曾前往叙利亚与极端分子并肩作战1年之久。<sup>⑤</sup>2015年1月7日的法国

① Marije Meines, Merel Molenkamp, Omar Ramadan, Magnus Ranstorp, “Responses to Returnees: Foreign Terrorist Fighters and Their Families”, EU Centre of Excellence, July 2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran\\_br\\_a4\\_m10\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf).

② Rachel Middleton, “Mosul Offensive Could See Jihadists Returning to Europe, Warns EU Security Chief”, IBTimes, October 18, 2016.

③ 李伟:《“伊斯兰国”溃败对国际恐怖主义生态的影响》,载《现代国际关系》2017年第8期,第48页。

④ “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022”, Europol, July 2022, [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat\\_Report\\_2022\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf).

⑤ 《分析称比利时伊斯兰教徒因难融入社会而向往圣战》,中国日报,2015年1月16日, [http://world.chinadaily.com.cn/2015-01/16/content\\_19337959.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2015-01/16/content_19337959.htm)。

《查理周刊》恐袭事件中，袭击者之一的赛义德·库拉奇（Said Kouachi）曾在也门接受“基地”组织分支机构的恐怖主义训练。<sup>①</sup> 2015年1月，比利时警方在东部城市韦尔维耶发动了反恐行动，击毙2人并逮捕1人，这3名恐怖分子均为比利时公民，曾前往叙利亚加入“伊斯兰国”组织，返回国内后图谋发动袭击。<sup>②</sup>

有研究指出，2017年8月在巴塞罗那和坎布里尔斯发动袭击的圣战分子在西班牙里波尔镇自发形成小型极端组织，并通过流离失所或回流的西欧“外籍战士”与“伊斯兰国”组织的中心机构取得联系。<sup>③</sup> 2021年11月，保加利亚逮捕了一名从土耳其返回的比利时籍、摩洛哥裔的恐怖组织“外籍战士”，他是2015年巴黎恐怖袭击事件的幕后策划者阿卜杜勒·哈米德·阿巴奥德（Abdel Hamid Abaaoud）的同伙之一。<sup>④</sup>

对于回流的“外籍战士”，欧盟较早地有了威胁认知，他们认为有过战场作战经验的“外籍战士”比普通恐怖分子更加危险。曾任欧盟内政事务专员的塞西莉亚·马姆斯特罗姆（Cecilia Malmström）就曾说道：“一些年轻人加入了恐怖主义组织，在战斗中接受了训练，学习了技能，从冲突地区返回后可能会构成安全威胁；从长远来看，他们甚至能够成为滋生暴力恐怖主义的催化剂。”<sup>⑤</sup>

对于部分极端的“外籍战士”，他们将留在恐怖组织中继续作战视为“圣战”生涯的最佳路径，他们仍可以在冲突一线中担任“战士”的角色，或是在组织中担任辅助角色，利用自身语言、计算机网络技术等一技

① 《巴黎恐怖袭击案犯曾在也门接受培训》，环球网，2015年1月12日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJGB8m>。

② 《比利时反恐行动击毙2名恐怖嫌犯 再引欧洲紧张》，中国新闻网，2015年1月16日，<http://www.chinanews.com.cn/gj/2015/01-16/6974594.shtml>。

③ Fernando Reinares, Carola García-Calvo, “Linking the August 2017 Attacks in Barcelona and Cambrils to Islamic State’s External Security Apparatus Through Foreign Fighters”, *Perspectives on Terrorism*, Vol.15, No.6, 2021, pp.76-89.

④ United Nations Security Council, “Fourteenth Report of the Secretary-General on the Threat Posed by ISIL (Da’esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat”, UN, January 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/231/80/PDF/N2223180.pdf?OpenElement>.

⑤ Lorenzo Vidino, Aglaya Snetkov, Livio Pigoni, “Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries”, Center for Security Studies, March 2014, <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/83192/eth-8576-01.pdf>.

之长，为恐怖组织与各国的分支网络建立联系，提供潜在的袭击目标，帮助恐怖组织发展跨国袭击的能力，推动人流、物流、信息流的多项流动，对欧洲国家的安全构成持续性威胁。同时，这部分“外籍战士”还可以利用发达的互联网以及便利的社交媒体从事宣传招募活动，向外界展示自身所处的“乌托邦”，传播极端思想和“圣战”理念，煽动部分群体的不满、怨恨以及愤怒的情绪，吸引更多的人员加入。还有一种选择是，对于不愿留在叙利亚、伊拉克的“外籍战士”，他们可能前往未受到冲突影响的非西方国家，加入“伊斯兰国”或“基地”组织在各地的分支机构，或是自发组成“圣战团体”，参与实施恐怖活动并构成安全威胁。这些“第三国”往往对农村等边远地区缺乏控制能力，对恐怖主义威胁的快速反应和打击能力有限，极易形成恐怖主义的“洼地”。因而，这些“外籍战士”可以将“第三国”作为“安全港”，并以此为基地就地行动或者计划向欧洲发动袭击，恐怖组织便可借此向更大范围的地区施加影响，甚至是扩大袭击和冲突的范围。这也可视为“伊斯兰国”组织“墨点”战略（“ink spot” strategy）的一部分，即建立微缩版的组织架构后，通过意识形态及暴力实现扩张，“墨点”的不断扩张推动分支和“圣战”团体之间的逐步联合，最终形成更大的实体。<sup>①</sup>

在本文的概念中，“外籍战士”需要在加入恐怖组织的主观意愿的基础上，客观上存在前往海外加入恐怖组织的行为。尽管“外籍战士”在出走之前会进行规划路线、筹集资金、联系招募者等准备工作，但受制于部分欧盟国家良好的情报搜集、安全预警以及边境管控能力，部分“外籍战士”并未出走成功，也有部分“外籍战士”被途经国遣返。然而，那些无论出于什么原因而出走未成的“外籍战士”，他们将自己视为“哈里发国”的成员，并宣誓效忠，遵守命令，若不能前往伊拉克、叙利亚等地战斗，他们可以在任何地方发动攻击。<sup>②</sup>由于部分国家在成功拦截“外籍战士”出走后并没有后续的反恐监测、反恐侦查等措施，造成了一定的安全真空，加之头脑中极端思想以及恐怖组织指令的驱使，这部分“外籍战

<sup>①</sup> 李捷、雍通：《外国恐怖主义战斗人员转移与回流对中亚和俄罗斯的威胁》，载《国际安全研究》2018年第1期，第118页。

<sup>②</sup> Richard Barret, “Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees”, Soufan Center, October 2017, <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>.

士”仍能够造成一定的安全威胁。

由于“伊斯兰国”等恐怖组织密集的、高效的宣传策略，欧洲的穆斯林、乃至本土群体中的激进分子受到煽动蛊惑，发展为本土化的恐怖主义“沉睡”网络，出走未成的“外籍战士”很可能选择融入其中，在潜伏中等待机会，发动袭击，这类难以预料的突然袭击往往令欧盟及其成员国防不胜防。例如，2016年7月的法国鲁昂教堂恐袭案，两名袭击者曾于2015年多次试图通过偷渡加入“伊斯兰国”但遭到拦截，他们曾录制视频宣誓效忠“伊斯兰国”；<sup>①</sup>又如2020年11月2日发生的维也纳枪击事件，枪手库吉姆·费伊祖莱（Kujtim Fejzulaj）拥有奥地利和北马其顿双重国籍，其于2019年4月曾试图前往叙利亚加入“伊斯兰国”但被抓获。<sup>②</sup>部分出走未成的“外籍战士”，仍然会接受恐怖组织的指令，亦或是自己策划预谋，选择就地行动发动袭击的方式实现自身参与“圣战”、实施极端暴力活动的目标。

值得注意的是，至今仍有相当数量的作为欧盟公民的“外籍战士”在“伊斯兰国”组织军事失利后，驻扎在“叙利亚民主力量”组织（Syrian Democratic Forces）的营地。<sup>③</sup>还有部分“外籍战士”被关押在叙利亚北部、伊拉克以及利比亚的监狱之中，些许“外籍战士”处于下落不明的状态。同时，利用新冠肺炎疫情对伊拉克和叙利亚等地造成的混乱局势与安全真空，通过组织越狱行动等“解救”被关押的极端武装分子以实现人员补充和推动战略复苏，是“伊斯兰国”组织的主要目标之一。<sup>④</sup>因此，这一部分“外籍战士”的下一步动向值得观察和防范。

除去实质性的安全威胁外，长远来看，在“外籍战士”的推动下，欧洲也面临着暴力极端主义的渗透以及社会分化的负面影响。从思想源头上看，引发“外籍战士”思想激进化的主要驱动因素是圣战萨拉菲主义，其

<sup>①</sup> 《法国鲁昂教堂恐袭案19岁嫌犯：两次试图偷渡叙利亚》，观察者网，2016年7月27日，[https://www.guancha.cn/europe/2016\\_07\\_27\\_369049.shtml](https://www.guancha.cn/europe/2016_07_27_369049.shtml)。

<sup>②</sup> 《恐怖袭击阴影再次笼罩欧洲》，太和智库，2020年11月9日，<http://taiheinstitute.org/Content/2020/11-09/1232390223.html>。

<sup>③</sup> “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022”，Europol，July 2022，[https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat\\_Report\\_2022\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf)。

<sup>④</sup> 李捷：《COVID-19疫情与暴力极端主义框架建构研究》，载《公安学研究》2021年第4期，第86页。

主张“认主唯一”，任何不服从伊斯兰教法的“异教徒”都应当依据“塔克菲尔”原则（Takfir）进行肉体消灭，同时通过暴力“圣战”建立实施伊斯兰教法的“哈里发国家”。<sup>①</sup>“外籍战士”的跨国活动会加速圣战萨拉菲主义的渗透蔓延进程。

尽管有欧洲本土群体成为“外籍战士”的情况，但大多数欧洲“外籍战士”仍是社会融入失意、带有怨恨情绪的穆斯林。针对欧洲城市的恐怖袭击频发、难民潮的涌现以及随之而来的欧洲民粹主义情绪的抬头，正在整个欧洲大陆造成社会断层线。而欧洲穆斯林在其祖国土地上实施恐怖袭击会加剧“恐伊症”的盛行以及针对穆斯林群体的不安，加剧社会分化，给社会凝聚力带来负面影响。而进一步的欧洲社会分化可能加剧穆斯林群体相对于主流社会的边缘化，进而为激进化提供助推，久而久之，社会容易陷入“敌视—恐袭—敌视”的恶性循环。

## 二、欧盟应对“外籍战士”的主要策略

作为“伊斯兰国”“基地”等恐怖组织的“远敌”，在未来相当长的一段时期内，欧洲将一直面临着国际恐怖主义的威胁，独狼式、家族式、无差别式恐怖袭击的潜在威胁将长期存在。事实上，吸引、发动更多的“外籍战士”已经成为“伊斯兰国”等诸多恐怖组织的一项重要战略，这关乎着恐怖组织的人员、资源的有效供给，一定程度上影响着恐怖组织的续存能力。既有研究发现，公民投奔国际恐怖组织成为“外籍战士”的数量与当地发生“独狼式”恐怖袭击的频率存在较强的相关性。<sup>②</sup>而欧盟境内已经出现的多起恐袭和未遂恐袭事件被证实与恐怖组织“外籍战士”密切相关，这也代表着实实在在的威胁。在此背景下，为维护一个安全统一的欧洲，欧盟加快了行动步伐，采取了多种应对策略。

### （一）短期策略

2014年6月，欧盟理事会明确要求尽可能动用司法工具和警务力量，

<sup>①</sup> 丛培影：《圣战萨拉菲主义对欧洲青年的影响：动因与策略》，载《中国青年社会科学》2019年第4期，第135页。

<sup>②</sup> 杨博：《对欧美国“独狼式”恐怖袭击成因的量化分析》，载《公安学研究》2019年第1期，第44-47页。

采取行动应对“外籍战士”现象。<sup>①</sup>同年8月，欧盟理事会就将调查、起诉“外籍战士”以及发现并干涉可疑旅行列为应对“外籍战士”问题的优先领域。<sup>②</sup>欧盟采取逮捕追诉、强化边境管控等短期、压制性策略的主要意图在于应对回流“外籍战士”的直接安全威胁以解燃眉之急，同时尽可能阻止涉恐公民的“出走参战”行为。

### 1. 重视对“回流者”的逮捕及追诉

早在2013年，欧盟反恐协调员就在侦查起诉、应对回流者等方面提出应对建议。<sup>③</sup>2016年10月，欧盟成立了边境及海岸警卫局（Frontex），与其前身欧盟边境管理局相比，其职能有了一定程度的扩大，包括风险分析、提供行动和技术支持、边境护卫等，<sup>④</sup>以期更有效地发现、逮捕回流的“外籍战士”。2017年2月16日，针对“独狼”恐怖分子和“回流者”，欧盟议会批准了一项新的命令，扩大了欧盟刑事预备措施的行动内容，涵盖了欧盟公民外流参与恐怖组织及回流欧洲发动恐怖袭击的各个环节。为了协调增强欧盟这一超国家组织的反恐能力与效率，欧盟甚至考虑组建一个欧洲调查与反恐局，以调整和加强欧盟既有涉恐机构的职能。<sup>⑤</sup>以上种种举措，反映出欧盟迫切希望提升快速反应能力，及时地追捕“回流者”。

在对“外籍战士”进行追诉和审判方面，欧盟成员国之间存在着一定的差异。在部分国家，较少设置专门的条款用于起诉“外籍战士”，多数

<sup>①</sup> Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in an International Context”, European Parliamentary Research Service, February 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548980/EPRS\\_BRI\(2015\)548980\\_REV1\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548980/EPRS_BRI(2015)548980_REV1_EN.pdf).

<sup>②</sup> Bibi van Ginkel and Eva Entenmann (Eds.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies”, International Centre for Counter-Terrorism, April 2016, [http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU\\_1-April-2016-including-AnnexesLinks.pdf](http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016-including-AnnexesLinks.pdf).

<sup>③</sup> Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in an International Context”, European Parliamentary Research Service, February 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548980/EPRS\\_BRI\(2015\)548980\\_REV1\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548980/EPRS_BRI(2015)548980_REV1_EN.pdf).

<sup>④</sup> “Securing Europe’s external borders: Launch of the European Border and Coast Guard Agency”, Council of the EU, October 2016, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/oct/eu-council-border-agency-prel.pdf>.

<sup>⑤</sup> 曾向红:《欧盟与其成员国对“外籍战士”回流的应对研究》,载《云南大学学报(社会科学版)》2018年第6期,第134页。

以加入恐怖组织、煽动恐怖主义等恐怖主义相关罪行起诉“回流者”。在比利时，当局会对“回流者”的威胁进行评估，只有当被视为严重威胁国家安全并有证据证明卷入了恐怖主义活动时，“回流者”才会被起诉。<sup>①</sup>在德国，根据现有的法律，可以对在海外冲突地区建立或参加恐怖组织、从事恐怖活动的回归人士提起刑事诉讼。法国、荷兰等国家已经专门将具有恐怖主义动机的外出参战、外出接受恐怖主义训练等行为视为犯罪，并起诉回流的“外籍战士”。2012年12月，法国议会通过立法，赋予当局就参加过海外恐怖训练的回归人士提起诉讼的权力。2014年法国通过法案，将诸多个人实施恐怖主义活动的准备行为列为犯罪，如训练使用武器、制造爆炸物、非法驾驶飞行器、定期访问美化恐怖主义的网站、持有煽动恐怖主义行为的文件资料以及曾在海外的恐怖组织行动区内活动。<sup>②</sup>在荷兰，在国外进行武装“圣战”活动或接受“圣战”训练被视为刑事罪行。

联合国安理会第2178号决议促请成员国从刑事立法角度应对“外籍战士”威胁，将出走参战、筹措资金、煽动恐怖主义等活动纳入可提起刑事诉讼的犯罪行为。欧盟试图就“外籍战士”涉及的各类行为，制定统一的定罪和刑事惩戒标准。而2014年10月召开的欧盟司法与内政部长理事会明确要求根据通过的安理会第2178号决议，更新《2002年反恐框架协定》(Framework Decision 2002/475)，以消弭各国间的立法冲突。2017年3月，欧盟采取了更进一步的行动：通过了一项新的《打击恐怖主义的新指令》(Directive 2017/541)，该指令将出于恐怖主义目的而出走或回流、组织或者帮助有恐怖主义目的旅行、出于恐怖主义目的接受训练、进行恐怖主义目的的融资等行为定为刑事犯罪。<sup>③</sup>一些欧盟决策人士认为，将某些与“外籍战士”相关的活动纳入欧盟统一标准，将有助于弥合成员国

<sup>①</sup> Lorenzo Vidino, Aglaya Snetkov, Livio Pignoni, “Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries”, Center for Security Studies, March 2014, <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/83192/eth-8576-01.pdf>.

<sup>②</sup> Bibi van Ginkel and Eva Entenmann (Eds.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies”, International Centre for Counter-Terrorism, April 2016, [http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU\\_1-April-2016\\_including-AnnexesLinks.pdf](http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf).

<sup>③</sup> “EU Strengthens Rules to Prevent New Forms of Terrorism”, Council of the EU, March 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/07/rules-to-prevent-new-forms-of-terrorism>.



之间就“外籍战士”存在的刑事诉讼差异，促进成员国之间在执法和司法领域内的长期合作。<sup>①</sup>

## 2. 加强外部边境管控以拦截“回流者”并阻止涉恐公民出走

在《申根协定》正式实施后，欧盟成员国的公民不会再接受边境检查，成员国需要保障内部边境交通的通畅。欧盟相对开放的内部边境使得难以有效追踪涉恐公民的出走、回流行为，因而欧盟更加侧重于外部边境管控。尽管“外籍战士”完成了行为激进化、出现了出走的客观行为，但加强外部边境管控能够抑制“外籍战士”的出走条件。欧盟为能够有效地识别、拦截“外籍战士”，从多方面强化外部边境管控能力。

其一，强化针对“可疑旅行”和“重点旅行者”的信息收集能力。在欧盟官方文件中，“外籍战士”前往叙利亚、伊拉克等冲突地区的旅行被认定为“对欧盟及其成员国、以及该地区的重大安全威胁”。<sup>②</sup>许多前往这些冲突地区的“外籍战士”采取间歇式旅行（broken travel）方式，即先离开本国到目的地之外的第三国潜伏，然后再伺机前往目的地。<sup>③</sup>因而加强信息收集能力、及时掌握其动向必不可少。2016年4月，欧盟通过了《关于使用旅客登记系统数据来预防、监测、调查和起诉恐怖主义犯罪和严重犯罪的指令》。<sup>④</sup>欧洲旅客登记系统（Passenger Name Record）允许成员国查询航空乘客的姓名、旅行时间和行程、联系方式以及信用卡等信息，信息主要来源于进出欧盟的国际航班以及欧盟成员国之间的航班，而这些信息对于探查“可疑旅行”和“重点旅行者”不可或缺，对阻止涉恐公民出走加入恐怖组织以及识别“回流者”具有重要作用。同时，欧洲刑警组织运作的“重点旅行者”数据库（Focal Point TRAVELLERS）中包含了

<sup>①</sup> 张帆：《试析欧盟及其成员国对“外籍战士”威胁的反应》，载《欧洲研究》2016年第2期，第75页。

<sup>②</sup> Council of the EU Factsheet, “The Challenge of Foreign Fighters and the EU’s Response”, Council of the EU, October 2014, [https://www.consilium.europa.eu/en/policies/pdf/Factsheet\\_Foreign-fighters\\_EN\\_pdf](https://www.consilium.europa.eu/en/policies/pdf/Factsheet_Foreign-fighters_EN_pdf).

<sup>③</sup> 周振杰：《欧盟国家防治外国恐怖主义参战人员对策研究》，载《中国刑事法杂志》2015年第6期，第125页。

<sup>④</sup> “Draft Directive of the European Parliament and of the Council on the Use of Passenger Name Record (PNR) Data for the Prevention, Detection, Investigation and Prosecution of Terrorist Offences and Serious Crime”, Council of the EU, April 2016, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7829-2016-ADD-1/en/pdf>.

超过3000个经过验证的“外籍战士”信息，第二代申根信息系统（SIS II）中有关“外籍战士”的“可疑旅行”警报数量有所增加。<sup>①</sup>

其二，引入新技术以提升识别和拦截的效率。2016年4月，欧盟委员会提出建立欧洲旅行信息和授权系统（European Travel Information and Authorization System），用于排除危险人物进入欧盟境内，这一系统将对照一系列安全数据库，包括欧洲刑警组织、国际刑警组织、申根信息系统的信息，评判入境申请人的安全性，该系统于2023年5月全面推行。2017年，欧洲议会批准引进升级版的证件查验系统，该系统的引进完成了于2018年底前打造“智慧边境”系统的任务目标。欧盟如此迫切地希望完成“智慧边境”建设的重要目的之一就在于利用新技术提升识别可疑恐怖分子、跨国有组织犯罪团伙成员的效率 and 准确率，以应对恐怖主义的渗透与威胁。

## （二）长期策略

“外籍战士”现象的消解绝非一朝一夕，长远来看，欧盟主要在推动去激进化以及加强国际合作两个方面以求正本清源。

### 1. 积极推动去激进化

激进化，可以视为一种受特定政治思想引导，可能导向政治暴力的连续性进程。<sup>②</sup>“外籍战士”的激进化表现在思想上接受恐怖组织的极端思想，行动上实施恐怖活动。在反恐斗争中，各国的一个普遍共识是：在个体最终迈过恐怖主义红线之前的“激进化”过程是可以预防和中断的。<sup>③</sup>去激进化包含两层含义：其一，及时阻断激进化路径，预防个体或群体的激进化；其二，针对已经激进化的个体或群体进行改造，使其不再具有参与极端暴力的风险。具体到欧盟应对“外籍战士”的策略中，一方面预防激进思潮以减少“外籍战士”的产出，另一方面积极推动“回流者”的社会再融入。

自2005年始，去激进化就已经成为欧盟反恐战略的重要一环，欧盟

<sup>①</sup> Tanya Mehra, “Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses”, International Centre for Counter-Terrorism, December 2016, <https://icct.nl/app/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-3.pdf>.

<sup>②</sup> 戴元杰：《英国的去激进化实践研究》，北京大学博士论文，2022年5月，第33页。

<sup>③</sup> 沈晓晨、杨恕：《试析“反恐怖主义激进化”的三个关键维度——基于英国“预防战略”的案例分析》，载《欧洲研究》2014年第3期，第2页。

出台了《欧盟打击激进化与恐怖主义战略》，此后也对去激进化策略进行了多次的补充与完善。最具体的应对策略是2011年9月欧盟委员会启动的“激进化感知网络”（Radicalization Awareness Network, RAN），集合了大量专家学者以及实践工作人员，就去激进化交流经验、提出建议，收集和分享去激进化的良好做法。<sup>①</sup>为更好地理解 and 应对“外籍战士”现象，“激进化感知网络”的工作人员在2012年至2013年间在欧洲多地举行了四次工作组会议。2013年9月，在比利时安特卫普举行的第四次工作组会议中，结合以往会议的内容，起草形成了《“激进化感知网络”关于为实现预防、拓广、改造以及再融入而与“外籍战士”接触的良好实践宣言》，概述了去激进化从业人员可以根据他们所处的具体情况使用的21种良好做法，为欧盟及各成员国制定去激进化策略提供了指导，为推动去激进化实践工作提供了行动指南。

“激进化感知网络”在不断的研究中也意识到，能否有效地实施早期干预对阻断激进化路径至关重要。2014年1月，在欧盟委员会的支持下，“激进化感知网络”在荷兰海牙组织了应对“外籍战士”城市会议（“Cities Conference” on Foreign Fighters），汇集了来自23个欧洲城市的170多名去激进化从业者和专家，讨论“外籍战士”为何前往冲突地区的问题。会议为与会者提供平台，交流来自欧洲各个城市的对于干预激进化路径的观点、见解和经验做法。会议聚焦于提前干预激进化进程，并为此提供了参考：其一，一线从业人员，如教师、警察、社区工作者，需要接受培训，以提升识别个体是否具有激进化倾向的能力；其二，重视家庭对于发现潜在的“外籍战士”以及亲情对于去激进化的重要作用；其三，建立针对性的“退出方案”，以使“外籍战士”能够重新融入社会。<sup>②</sup>

同时，欧盟在推动去激进化的过程中十分重视家庭、社区以及非政府组织的作用，以推动“回流者”重返社会。2014年5月，“激进化感知网络”的25名研究人员举行关于通过提供家庭帮助使“外籍战士”重返社会的工作组会议，以期建立一个可行的“外籍战士”重返社会模式，其中

<sup>①</sup> “RAN Practitioners”, European Commission, [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran_en).

<sup>②</sup> Lorenzo Vidino, Aglaya Snetkov and Livio Pigi, “Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries”, Center for Security Studies, March 2014, <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/83192/eth-8576-01.pdf>.

的关键步骤就是借助家庭。<sup>①</sup> 2015年10月，“激进化感知网络”的内部组织“卓越中心”成立，其在2016年提出要建立包含家庭、学校、社区和社会组织在内的本地化网络，以满足应对暴力极端主义影响的需要。<sup>②</sup> 同时，该组织在2017年的报告中也建议：应当评估家庭能否成为推动“回流者”重返社会的帮手，不受极端思想影响的家庭可以发挥重要作用；应考虑到家庭中同辈群体帮助以及心理、意识形态等方面的支持，目的是营造有弹性的家庭环境，以防止“回流者”日后再次卷入极端主义和恐怖组织。<sup>③</sup>

## 2. 加强国际合作

鉴于“外籍战士”的跨国流动性和安全威胁性，在反恐和去极端化斗争中坚持多边主义、加强国际合作尤为关键。对于欧盟来说，国际合作主要体现在加强内部成员国的合作以及与外部“第三国”、国际组织的合作。

欧盟在加强内部合作方面，主要着眼于情报信息共享和刑事司法合作领域。在2015年1月的《里加联合声明》中，欧盟司法与内政部长理事会提出欧洲刑警组织应当提供一个合适的信息交换和数据匹配环境。<sup>④</sup> 此项倡议之后，欧洲刑警组织于2016年1月在海牙建立了欧洲反恐中心，并称该中心将聚焦于应对“外籍战士”现象以及推动情报信息的交流共享，为成员国提供支持。同时，欧洲反恐中心与“9·11”事件后欧盟理事会成立的反恐小组通过引进一个共同的平台，进行成员国安全部门之间的信息交换，有效地提升了信息交流效率。<sup>⑤</sup> 欧盟充分利用现有的信息系统如申

<sup>①</sup> “RAN INT/EXT Working Group”, International Centre for Counter-Terrorism, <https://icct.nl/update/ran-intext-working-group>.

<sup>②</sup> “How to Create Local Networks?”, RAN Centre of Excellence, February 2016, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2016-12/ran\\_local\\_how\\_to\\_create\\_local\\_networks\\_kick-off\\_meeting\\_rotterdam\\_22-23022016\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2016-12/ran_local_how_to_create_local_networks_kick-off_meeting_rotterdam_22-23022016_en.pdf).

<sup>③</sup> Marije Meines, Merel Molenkamp, Omar Ramadan, Magnus Ranstorp, “Responses to Returnees: Foreign Terrorist Fighters and Their Families”, RAN Centre of Excellence, July 2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran\\_br\\_a4\\_m10\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf).

<sup>④</sup> “Riga Joint Statement”, EU JHA, January 2015, [https://eu2015.lv/images/Kalendars/IeM/2015\\_01\\_29\\_jointstatement\\_JHA.pdf](https://eu2015.lv/images/Kalendars/IeM/2015_01_29_jointstatement_JHA.pdf).

<sup>⑤</sup> 单佳：《后伊斯兰国时代欧盟反恐策略对我国的启示》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》2019年第6期，第19页。

根信息系统、签证信息系统等，提高数据收集和信息交换能力。2022年9月23日，欧盟理事会在讨论中指出，当前恐怖分子和回流的“外籍战士”会利用移民流动，试图在不被发现的情况下进入欧盟，为应对此类威胁，关键是将数据系统地输入并匹配欧盟外部边境的相关数据库，特别是申根信息系统（包括生物特征识别技术的使用）。<sup>①</sup>

而在刑事司法合作领域，欧盟利用一系列制度工具来应对“外籍战士”问题：联合侦查组（Joint Investigation Teams）在成员国开展跨境侦查合作方面起到了重要作用，为针对“外籍战士”展开刑事调查提供了便利条件；欧盟逮捕令是一种逮捕和移交嫌疑人的刑事司法合作模式，有益于提高跨境追捕恐怖分子的效率；欧盟调查令有助于提升证据收集与转移的效率。同时，欧洲刑事司法组织也在协调涉及跨境调查和起诉、解决管辖权冲突、保存分析恐怖主义犯罪相关证据等方面发挥着重要作用。<sup>②</sup> 欧洲刑事司法组织也在持续收集和分析各国对“外籍战士”现象的司法应对，为欧盟及其成员国提供参考。

在与外部“第三国”的合作方面，欧盟也有所行动，与冲突地区附近的“第三国”、美国以及地中海国家进行合作。2011年底，欧盟理事会通过了与美国的“PNR协议”，允许美国使用欧洲旅客登记数据并做出了明确的规定。2014年，在欧盟委员会的支持下，欧洲反恐中心主持召开了两次非正式会议，同阿尔及利亚、埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯、土耳其和伊拉克等国家讨论如何应对“外籍战士”问题。<sup>③</sup> 为了进一步落实合作举措，2015年欧盟在中东和北非地区的8个代表团中派遣了反恐安全专家；<sup>④</sup> 同年年底，欧洲刑事司法组织与中东和北非地区的部分国家举行了一次峰会，着重讨论了应对“外籍战士”问题的司法合作。欧盟

<sup>①</sup> “Migration and Security Challenges along the Silk Route—Focus on the Most Relevant Developments and Countries”, Council of the EU, September 2022, <https://www.statewatch.org/media/3531/eu-council-migration-silk-route-discussion-paper-12654-22.pdf>.

<sup>②</sup> “Eurojust”, European Commission, [https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/eurojust\\_en](https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/eurojust_en).

<sup>③</sup> “Report on the Implementation of the EU Counter Terrorism Strategy”, Council of the European Union, November 2014, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15799-2014-INIT/en/pdf>.

<sup>④</sup> “Follow-up to the Statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on Counter-terrorism: Report on Implementation of Measures”, Council of the European Union, June 2015, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>.

也在试图推动与国际组织的合作：依托于欧洲刑警组织，与国际刑警组织签署战略协定，加强情报信息的交流共享；作为全球反恐论坛和反“伊斯兰国”联盟的成员，欧盟也在依托于这些多边交流平台讨论“外籍战士”现象。<sup>①</sup>

### 三、欧盟的困境

如前所述，欧盟采取了多种策略以应对“外籍战士”所带来的安全挑战，起到了一定的作用。但欧盟采取的应对策略并非完美无缺，近几年欧盟境内仍有与“外籍战士”相关联的恐袭事件发生，说明欧盟的应对策略并不能彻底消除“外籍战士”现象的安全威胁。欧盟在应对“外籍战士”现象时面临着困境与挑战，在不同程度上限制了应对策略的有效性。

#### （一）压制性措施会带来新的安全风险

欧盟在短期内注重逮捕追诉，使得一些试图回流的“外籍战士”在被捕后往往会面临较为漫长的刑事诉讼程序以及刑事惩戒，由此带来了部分“外籍战士”不愿或无法回国的客观后果。从欧盟国家的角度来看，这似乎是一个积极的结果——部分“外籍战士”孤悬海外、不愿或无法回国意味着威胁的减少。然而这会引发连锁反应：这部分“外籍战士”，可以留在叙利亚和伊拉克等冲突地区，或者转移到一个非西方国家，从而继续“圣战”事业。可以说，这只是将可能的威胁转移到另一个地方，而没有实质性地解决问题，以“圣战”为事业的“外籍战士”不仅使得本就复杂混乱的中东局势趋于恶化，起到“在伤口上撒盐”的负面效果，也为“圣战”思想理念的扩散传播提供了可能。西方“外籍战士”曾广泛流窜于阿富汗、车臣、波斯尼亚、索马里等地，不仅延长了当地冲突的时间，而且还培养出一批批的“圣战”分子。<sup>②</sup>虽然欧盟在某种程度上规避了一定的风险，但这些单方面的、以邻为壑的举措客观上恶化了他国甚至整个周边

<sup>①</sup> “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies”, International Centre for Counter-Terrorism, April 2016, [http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report\\_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU\\_1-April-2016\\_including-AnnexesLinks.pdf](http://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf).

<sup>②</sup> 曾向红：《欧盟与其成员国对“外籍战士”回流的应对研究》，载《云南大学学报（社会科学版）》2018年第6期，第137页。

地区所面临的安全形势。

正如一些学者所认为的，导致“外籍战士”现象持续存在的重要因素是他们东道国的应对政策，这些政策阻止了其重返社会，并创造了一群恐怖主义的参与者，并持续存在于治理薄弱的冲突地区。<sup>①</sup>再者，压制性的措施可能激化“外籍战士”的怨恨情绪，进而对欧盟及其成员国在海外地区的公民、外交机构、投资项目等进行针对性攻击。从这个角度来看，造成了欧盟及其成员国海外利益的安全风险，因而以邻为壑、转嫁风险的举措并不能使欧盟独善其身。

同时，近几年许多成员国依据欧盟的应对策略对“回流者”进行逮捕起诉并将其不加区分地投入监狱，使得“狱内激进化”成为了可能。监狱不再成为与社会隔绝的“改造地”，而成为了恐怖主义的“孵化器”。“外籍战士”可利用其“独一无二”的作战经历树立威信，在狱中隐秘地传播极端思想，组建“圣战”团体，带领狱友踏上“圣战”之路。

边境管控能力的强弱是影响潜在“外籍战士”能否出走成功的重要因素，拥有较为强大的法律体系、情报组织、安全机构，能够抑制“外籍战士”的“出走参战”行为。<sup>②</sup>然而，成功阻止“外籍战士”出走并不意味着高枕无忧，出现出走行为也就意味着行为激进化已经完成并对恐怖组织和极端思想产生认同。他们试图参与恐怖主义活动，自愿为恐怖组织的目标而“献身”，受制于欧盟逐渐强化的外部边境管控而出走未成，迫使这部分“外籍战士”将目标战场转移。同时，当前“伊斯兰国”等恐怖组织在叙利亚、伊拉克等地遭受重创，生存空间被急剧压缩，派遣“圣战人员”赴欧发动袭击的能力随之降低，因而出走未成的“外籍战士”便成为发动恐袭的有力武器。恐怖组织可利用招募中间人、发达的网络通讯等途径为这些具有强烈“参战欲望”的“外籍战士”传达指令，鼓励他们就地打击“敌人”。在“远敌”的土地上发动恐怖袭击，既可以造成伤亡以期减轻直接面临的安全压力，又能够彰显组织的生存活力以造成更广泛的政治煽动效应。“伊斯兰国”的发言人阿德纳尼（Al-Adnani）在2016年5月的

<sup>①</sup> David Malet, “Foreign Fighter Mobilization and Persistence in a Global Context”, *Terrorism and Political Violence*, Vol.27, No.3, 2008, pp.1-20.

<sup>②</sup> 翟化胜、周明：《欧美国家“外籍战士”的数量差异：分析框架与案例研究》，载《公安学研究》2020年第5期，第107页。

一次演讲中就鼓励敦促“伊斯兰国”组织遍布全球的追随者，如果他们无法到达“伊斯兰国”控制的地区，就独立发动攻击，发动就地“圣战”。<sup>①</sup>

出走未成的“外籍战士”有时会经过简单的谋划，发起快速的攻击，造成伤亡，以便在他们的居住地为“圣战”事业做出贡献。在2014年1月至2019年6月期间，欧洲共发现25起出走未成的恐怖组织“外籍战士”的就地袭击计划，其中8起就地袭击并未被挫败，造成了18人受伤，7人死亡。<sup>②</sup>2015年巴黎系列恐袭事件系“伊斯兰国”组织策划，并得到了法国国内的恐怖主义势力的协助。袭击者中的萨米·阿米穆尔（Samy Ammour）为法国公民，曾试图前往也门参加“圣战”未遂，后逃脱了警方反恐监视，作为“伊斯兰国”组织的“外籍战士”发动就地袭击。<sup>③</sup>

2021年，欧洲刑警组织在其报告中警告称：“虽然现在试图前往冲突地区的行为得到了很大程度上的抑制，但那些被阻止出走的人将继续形成安全威胁。伊斯兰国和基地组织继续呼吁支持者在原籍国发动袭击，这意味着曾经希望出走的人员现在可能在本地实施恐怖主义行为。”<sup>④</sup>可见，欧盟虽然能够利用强化的外部边境管控阻止公民出走参与恐怖活动，但若缺失后续的反恐侦查、监测以及去激进化措施，会造成新的安全风险。

## （二）去激进化效果难料且可能为“回流者”提供掩护

就目前来看，欧盟的去激进化包括个体预防与“回流者”的社会再融入。在预防层面，欧盟的去激进化政策存在着一定的问题：个体层面的预防与干预失去了明确的目标和评判标准，以及强化了主流社会对于穆斯林“嫌疑群体”的标签化认知。<sup>⑤</sup>此类问题势必会给激进化预防带来负面效

<sup>①</sup> Jeanine de Roy van Zuijdewijn, “Terrorism and Beyond: Exploring the Fallout of the European Foreign Fighter Phenomenon in Syria and Iraq”, *Perspectives on Terrorism*, Vol.10, No.6, 2016, pp.82-96.

<sup>②</sup> Robin Simcox, “When Terrorists Stay Home: The Evolving Threat to Europe from Frustrated Travelers”, *CTC Sentinel*, Vol.12, No.6, 2019, pp.46-50.

<sup>③</sup> 《IS遇双重挫败：丢失大本营 10名头目被炸死》，人民网，2015年12月31日，<http://military.people.com.cn/n1/2015/1231/c172467-28001278.html>。

<sup>④</sup> “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020”, Europol, December 2021, [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/european\\_union\\_terrorism\\_situation\\_and\\_trend\\_report\\_te-sat\\_2020\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/european_union_terrorism_situation_and_trend_report_te-sat_2020_0.pdf).

<sup>⑤</sup> 沈晓晨、史志钦：《反恐怖主义极端化的“欧洲模式”及其政策困境》，载《当代世界与社会主义》2017年第4期，第163-173页。



果，而能否在应对“外籍战士”现象中得以消解不容乐观。同时，欧盟执着于提前的识别与干预，在一定程度上忽视了研究理解激进化的路径机制。换言之，很少有人知道，公民是如何变成恐怖分子的？哪些人容易成为恐怖组织的招募对象？哪些关键因素推动他们走上恐怖主义道路？对“未知的敌人”缺乏了解，使得预防激进化的效果大打折扣。

在“回流者”社会再融入方面，由于评价体系的缺失，欧盟对“回流者”社会再融入的有效性缺乏认知。<sup>①</sup>此外，去激进化过程并非完全不可逆，若在社会再融入过程中面临周围群体压力、猜忌甚至是歧视，可能会陷入不安、怨恨或绝望，从而重新触发激进化机制。

同时，去激进化作为一种“柔性反恐”，缺乏威慑作用，某些情况下并没有呈现出决策者所预想的“最佳状况”。对于在外作战的“外籍战士”，能够在社会再融入所提供的各项服务中受益，刺激着他们回流。丹麦国会议员马丁·亨里克森（Martin Henriksen）曾批评到：“社会再融入释放了一个软弱的信号——所谓的圣战分子并不会得到惩罚，相反他们会得到福利国家所提供的所有好处。”<sup>②</sup>有批评人士指出，这种“软”措施刻画了“外籍战士”的天真形象，并低估了他们构成的潜在威胁，也不能保证他们在回流参与社会再融入过程中不实施恐怖主义活动。<sup>③</sup>

更为重要的是，去激进化中的社会再融入可能为回流的“外籍战士”参与恐怖主义活动提供了潜在掩护。欧盟在推动社会再融入中十分强调家庭的参与，也可能引发伦理与安全的双重问题：首先，欧盟的社会再融入举措很大程度上依赖于家庭提供“回流者”的信息以便开展工作，但很多家庭认为执法机构会对他们作为“回流者”的亲人采取严厉的惩戒措施，因而不会向相关部门提供信息，形成安全漏洞；其次，家庭对“外籍战

<sup>①</sup> Alastair Reed, Johanna Pohl and Marjolein Jegerings, “The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of an Evolving Phenomenon”, International Centre for Counter-Terrorism, June 2017, <https://icct.nl/app/uploads/2017/06/ICCT-Reed-Pohl-The-Four-Dimensions-of-the-Foreign-Fighters-Threat-June-2017.pdf>.

<sup>②</sup> Ahmad Saiful Rijal Bin Hassan, “Denmark’s De-radicalisation Programme for Returning Foreign Terrorist Fighters”, *Counter Terrorist Trends & Analysis*, Vol.11, No.3, 2019, pp.13-16.

<sup>③</sup> Alastair Reed, Jeanine de Roy van Zuijdewijn, Edwin Bakker, “Pathways of Foreign Fighters: Policy Options and Their (Un)Intended Consequences”, International Centre for Counter-Terrorism, April 2015, <https://icct.nl/app/uploads/2015/05/ICCT-Reed-De-Roy-Van-Zuijdewijn-Bakker-Pathways-Of-Foreign-Fighters-Policy-Options-And-Their-Un-Intended-Consequences-April2015-1.pdf>.

士”的宽纵刺激着回流，“回流者”能够借助家庭的掩护规避反恐部门的监测。进而可能造成的负面后果是，若过于依仗社会再融入来应对“外籍战士”威胁，则可能刺激更多的“外籍战士”想要或敢于回流。去激进化缺乏威慑力，同时其效果又难以保证，一些接受恐怖组织指令的“外籍战士”可能通过回国参与社会再融入项目以掩盖其真实目的，回流人数的增加会加大情报收集和群体监测的难度，进而加大安全风险。

### （三）缺乏深度的国际合作限制了应对效果

尽管欧盟着眼于情报信息共享和刑事司法合作，为加强内部成员国的合作做出了努力，但效果不甚理想，很大程度上是由于多数成员国将情报与司法视为国家主权的核心领域。在情报信息共享方面，欧盟现有的数据库并未得到充分利用。欧洲刑警组织作为情报交流的“协调者”，其情报收集很大程度上依靠成员国的意愿和信任，而申根信息系统等电子数据库则完全依赖于成员国情报、安全机构的数据支持。但各国受制于主权观念以及出于对情报来源和工作方法保密的考量，情报信息的交流难以持续推动。譬如，欧洲刑警组织掌握的“重点旅行者”信息无论是从数量上还是质量上，都难以对欧盟境内的实际情况提供深入的分析，因为这些数据中有超过一半的信息来自于五个成员国和一个第三方组织，大部分成员国并没有提供相应的数据信息。<sup>①</sup>关键情报信息共享的缺失会造成潜在的安全漏洞：如2015年巴黎恐怖袭击案的嫌犯之一萨拉赫·阿布德斯拉姆（Salah Abdeslam）前往叙利亚未遂的行踪已提前被比利时警方掌握，但法国警方乃至欧洲刑警组织并没有通过情报信息共享而获知。<sup>②</sup>

在刑事司法合作方面，也存在着现实和法律的障碍，比如法律规定的不一致、调查措施与证据认定标准不一、不熟悉成员国的司法组织架构以及参与各方缺少信任等问题，限制了欧盟一系列制度工具的作用。而在欧洲刑事司法组织的框架下，尽管近年来成员国向该组织提交的“外籍战士”案件数量有所增加，但相对于实际面临的威胁，比重仍然较小，这种不信任使得欧洲刑事司法组织在协调合作方面显得有心无力。因此，欧盟

<sup>①</sup> 郭秀玲：《“9·11”后欧盟反恐：政策、实施与评估》，外交学院博士论文，2018年6月，第140-141页。

<sup>②</sup> Oldrich Bures, “Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU: Lessons Learned from Europol”, *European View*, Vol.15, No.1, 2016, p.58.

在应对策略实施中“能力有限”，反恐权限大多出于政治原因而受到成员国限制。<sup>①</sup>

而外部合作的有限性更加显而易见，多数情况下并没有触及更深层次的领域。与作为非冲突地区国家的美国合作虽然较为深入，但对解决“外籍战士”问题的作用较为局限。而在与相对贫弱的冲突地区国家合作时，大多停留在对话交流层面，欧盟往往会以“指导者”的思维去进行政策建议和指导，推行自身的做法，忽视这些国家的实际状况，难以触及情报共享、司法合作、缓解贫困、提升治理能力等深层次领域。同时，出于对美国的追随以及“零和博弈”思维，欧盟与一些被视为“政治对手”的国家的合作难以深入也极易被中断。

缺乏深度的外部合作会影响应对策略的实施效果：首先，以恐怖主义相关犯罪对“回流者”进行追诉，需要确凿的实施恐怖主义行为的证据，由于“回流者”的跨国性，这类证据大多存在于欧盟境外的冲突地区，因而缺乏深度的合作对证据的收集获取带来了极大挑战。部分“回流者”由于证据的缺乏没有达到恐怖主义罪行的起诉门槛，因而在监狱中服刑的时间较短，或者只能以相对较轻的罪行进行审判。<sup>②</sup>其次，缺乏深度的合作使得欧盟难以对“外籍战士”的数量以及整体动向进行详细的了解，潜在地提升了外部边境管控的难度。最后，冲突地区的国家本就治理不善，若缺乏实质性的合作援助，其治理能力难以迅速得到改观，推动“外籍战士”群体续存的“沃土”则很难得到有效治理。欧盟与国际组织的合作程度也较低，调查显示，至少有10%的欧盟成员国和申根参与国依然没有与国际刑警组织跨界数据进行电子连接，有7个成员国没有使用便捷检查自动筛选功能，只有6个成员国会每年升级国际刑警组织信息库的数据。<sup>③</sup>

① 刘轶：《欧盟反恐战略的实施成效研究》，载《国际关系研究》2022年第2期，第153页。

② Tanya Mehra, “Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses”, International Centre for Counter-Terrorism, December 2016, <https://icct.nl/app/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-3.pdf>.

③ 郭秀玲：《“9·11”后欧盟反恐：政策、实施与评估》，外交学院博士论文，2018年6月，第137页。

## 四、结论

“外籍战士”原是内战外溢而衍生的重要概念，但随着恐怖主义跨国维度的不断提升，其内涵出现了“恐怖性质”转向。<sup>①</sup> 欧盟为应对“外籍战士”所带来的安全威胁也采取了多种策略：短期内为应对“回流者”威胁以及阻止公民出走，欧盟注重逮捕起诉以及强化外部边境管控；长期来看，欧盟积极推动去激进化并加强国际合作以求彻底解决问题。虽然欧盟的应对策略取得了些许成效，但也面临着困境，带来决策者意料之外的后果：压制性措施在欧盟内外部带来新的安全风险；去激进化缺乏威慑力，可能会为“外籍战士”提供掩护，刺激回流；缺乏深度的国际合作在一定程度上限制了应对效果。

展望未来，境内移民融入程度不佳、“恐伊症”流行等根源性社会问题难以消解，加之境外仍存在相当数量的“外籍战士”，欧盟仍然会面临一定的安全压力。同时，欧盟在政治领域的一体化进程起步较晚，受制于自身国家与政府间性质、成员国固有的主权观念以及错误思维的影响，欧盟应对策略面临的困境短时间内也难以消除。

“外籍战士”现象作为近年来新兴的国际安全问题，其应对并无先例可循，在某种程度上，欧盟的应对策略可以说是“摸着石头过河”，但其整体发展趋势是向前的，“短期应对威胁+长期正本清源”的经验值得借鉴，也值得反思。现阶段的“外籍战士”浪潮具备了恐怖主义的恐惧渲染、暴力破坏、政治宣扬等几乎所有的公认特性，随着“伊斯兰国”等恐怖组织的生存空间被急剧压缩，“外籍战士”因其丰富的战斗经验和跨国流动的便利，更容易成为恐怖组织发动恐袭的“武器”。于彼于己，都是不容忽视的安全威胁。<sup>②</sup> 首先，面对较为复杂、涉及多方面的跨国安全威胁，决策者需要考虑各个政策选择可能产生的意料之外的影响，权衡某些

---

① 翟化胜、周明：《欧美国家“外籍战士”的数量差异：分析框架与案例研究》，载《公安学研究》2020年第5期，第120页。

② 我国反恐部门的官员曾表示有数百名中国籍极端分子前往叙利亚、伊拉克等地参战。参见《反恐局：叙利亚约有300名中国籍极端分子，大部分属东伊运分支》，中国日报，2015年5月15日，[http://world.chinadaily.com.cn/2015-05/15/content\\_20727644.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2015-05/15/content_20727644.htm)。

措施的成本和收益，采取综合性的办法，形成连贯统一的应对策略。再者，恐怖主义是全人类的公敌，“外籍战士”等恐怖主义问题的治理迫切需要深度有效的国际合作，应当摒弃“零和博弈”“文明冲突”等错误思想，加强互信，求同存异，有时甚至需要与“对手”和解，树立“命运共同体”意识；同时要触及深层次的社会治理合作，而非仅仅进行简单的、流于表面的交流对话。总而言之，唯有多管齐下，将“外籍战士”现象的治理视为一项系统性工程，坚持预防与打击相结合，保证各项策略的周全性和适当性，才能更好地应对。

# 俄乌冲突与德国能源安全战略转型

张语娇 沈文辉

**摘要：**俄乌冲突爆发后，德国大幅调整了其能源安全战略，表现在大力推进能源类型的多样化和能源供应市场的多元化，其中的核心内容是能源供应的去俄罗斯化。导致德国能源安全战略转型的因素众多：从内部来看，德国一直因其对俄能源依赖程度过高存有疑虑；从外部来看，美国一直对俄欧能源合作实施“反楔子”战略。但这些仅仅为德国能源安全战略的转型提供了可能，真正将这种可能变成现实的是俄乌冲突这一重大地缘政治事件。德国是欧盟的重要支柱，因此，其能源安全战略的转型也是欧洲能源安全战略转型的缩影。同时，德国是世界主要经济体之一，其能源安全战略转型改变了欧洲的能源政治版图，并由此引发全球的地缘经济结构和地缘政治结构的改变。可见，地缘政治与能源政治之间是一种双向的互动关系：前者引发能源政治格局的改变，反过来，后者将塑造新的地缘政治格局，并导致地缘经济格局的改变。为了维护各国利益，国际社会应该构建以联合国为中心的人类能源安全命运共同体。

**关键词：**德国能源安全战略；俄乌冲突；去俄罗斯化；地缘政治；能源政治；

**作者简介：**张语娇，湘潭大学马克思主义学院硕士研究生；

沈文辉，湖南工程学院教授，湘潭大学马克思主义学院兼职教授。

能源是国家经济发展和社会稳定的基本物质条件，因此，能源安全是国家安全的重要内容，能源安全战略是国家安全战略的重要组成部分。一个国家的能源安全战略建立在能源资源的禀赋上，其目标便是保证能源供应的廉价、便捷和稳定。德国能源比较匮乏，能源消耗巨大，而与之相邻的俄罗斯是能源供应大国。两者高度互补，双方进行了长期的建设性合

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

作，俄罗斯因此成为了德国能源的主要供应国。然而，俄乌冲突爆发后，德国大幅调整了能源安全战略，主要表现为能源供应体系的去俄罗斯化。根据丹尼尔·耶金提出的能源安全“四原则”，<sup>①</sup>这一举措固然与能源多元化相吻合，但是，其舍近求远意味着供应的风险大幅提升，同时，美国是德国能源的主要供应国，其所供能源价格是俄罗斯能源价格的数倍，这显然违背了成本交易理论。能源安全是在可承受的价格内能够不间断地提供能源，<sup>②</sup>据此，德国转型后的能源安全战略显然违背了能源安全的基本要义。那么，这一反常行为背后的逻辑到究竟什么？

关于俄乌冲突，学者们的研究主要集中在其原因和影响。如洪业从乌克兰所具有的特殊意义与俄罗斯的身份认同、北约的东扩及其俄罗斯的安全认知等方面剖析了俄乌冲突发生的原因。<sup>③</sup>关于俄乌冲突的影响，卡罗琳·库泽姆科（Caroline Kuzemko）、克尔斯滕·韦斯特法尔（Kirsten Westphal）等分析俄罗斯减少天然气供给对欧洲能源市场以及欧盟可持续转型带来的负面影响。<sup>④</sup>倪峰、达巍、冯玉军等则是从地缘政治角度分析了俄乌冲突给欧洲乃至整个世界带来的冲击，认为欧亚大陆的地区秩序将会走向分化与重组。<sup>⑤</sup>关于德国的能源安全战略，魏超、梁亚滨、李昕蕾等学者对德国能源战略转型的目标、路径和困境进行了分析，他们认为可再生能源是其转型的重要方向，但其面临着能源供应缺口与欧盟政策脱节的困境。<sup>⑥</sup>

① Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2, March/April 2006, pp.69-82.

② “Ensuring the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price”, IEA, February 23, 2023, <https://www.iea.org/about/energy-security>.

③ 毕洪业：《从危机到战争：俄罗斯本体安全与俄乌冲突》，载《外交评论（外交学院学报）》2022年第2期，第22页。

④ Caroline Kuzemko and Mathieu Blondeel et al., “Russia’s War on Ukraine, European Energy Policy Responses & Implications for Sustainable Transformations”, *Energy Research & Social Science*, Vol.93, November 2022. Kirsten Westphal, “German-Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition”, *Russian Journal of Economics*, Vol.6, No.4, 2020.

⑤ 倪峰、达巍、冯仲平、张健、庞大鹏、李勇慧、鲁传颖：《俄乌冲突对国际政治格局的影响》，载《国际经济评论》2022年第3期，第47-56页；冯玉军：《俄乌冲突的地区及全球影响》，载《外交评论（外交学院学报）》2022年第6期，第82-92页。

⑥ 魏超：《德国政府能源转型的目标、路径及思考》，载《中国能源》2022年第10期，第71-77页；梁亚滨：《美、日、德能源战略比较与借鉴意义》，载《人民论坛·学术前沿》2022年第13期，第50-53页；李昕蕾：《德国维护能源安全的多重困境与路径选择》，载《人民论坛》2022年第23期，第111-115页。

蒂洛·维尔茨 (Thilo Wiertz)、莉莉丝·库恩 (Lilith Kuhn) 等则重点分析了俄乌冲突对德国能源话语的影响。<sup>①</sup> 这是将俄乌冲突与德国能源战略融合最为紧密的研究。

可见,关于这一专题,学者们关注到俄乌冲突的影响,但是他们主要关注的是其地缘政治影响,对俄乌冲突引发的欧洲能源危机以及欧盟及其成员国能源安全战略的转型关注不够。同时,理论上,国际政治各种流派对能源政治也提出了各种范式,如现实主义认为,自然资源是一种相对稳定的产生权力的因素;<sup>②</sup> 制度主义强调通过合作来维护能源安全。然而,学者们鲜有探讨能源政治与地缘政治之间的逻辑关系。<sup>③</sup> 有鉴于此,本文将试图探究俄乌冲突与德国能源安全战略转型之间的关联,分析这种转型的影响,由此厘清地缘政治与能源政治之间的内在逻辑关系,以便为全球能源安全体系的构建提供有益的思路。

## 一、德国能源安全战略转型的表现

能源之所以能够成为一个关乎国家安全政策的重要角色,是因为它可以作为纽带,将国家的安全、稳定、繁荣串联在一起,并与国家主权紧密连接。出于自然原因,德国化石燃料严重依赖进口,而俄罗斯是德国最重要的能源合作伙伴。乌克兰危机升级后,德国一改此前寄希望于通过外交等非军事手段化解争端的犹豫摇摆作风,转为坚定追逐美国脚步对俄展开制裁。俄罗斯相应展开反制措施,大幅度削减了提供给德方的能源资源。与默克尔政府相比,朔尔茨政府对能源安全战略的调整主要表现在两个方面,即能源类型的多样化与能源供应市场多样化。

### (一) 能源类型多元化

俄乌冲突导致的天然气短缺使德国面临严重的能源危机。为了解决这

---

① Thilo Wiertz and Lilith Kuhn et al., "A Turn to Geopolitics: Shifts in the German Energy Transition Discourse in Light of Russia's War against Ukraine", *Energy Research & Social Science*, Volume 98, April 2023.

② [美]汉斯·摩根索著,徐昕、郝望、李保平译:《国家间的政治》,北京大学出版社2006年版,第152~156页。

③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译:《权力与相互依赖》,北京大学出版社2012年版,第23~24页。



一困局，朔尔茨政府调动了国内各种能源供应以保障国家经济和社会的正常运行。

首先是延缓核电淘汰时间。德国一直以来作为欧洲国家中的弃核先驱，对世界范围内的弃核行动起到重要的引领作用。2011年3月日本福岛核电站发生泄露事故所带来的广泛影响加深了德国国内对于核使用的思考。出自反核共识与核泄露带来的公民对于核能安全的担忧，德国民众反对核能使用的情绪相当强烈，公众示威呼吁政府放弃核能。核泄露事故发生后，默克尔政府成立伦理道德专家委员会，为政府制定“审慎退出核电”政策提供咨询，并提交了《德国的能源转型——面向未来的共同努力》报告，经过12个小时的磋商后，于2011年5月30日正式宣布德国将于2022年12月31日前关闭境内最后的三座核电站，<sup>①</sup>达到弃核的最终目标。默克尔政府此举直接推进了德国弃核进程，使用天然气、可再生能源弥补等弥补淘汰核能后出现的缺口，德国能源结构向着更加安全、绿色、环保的方向转型。

但俄乌冲突的爆发使欧洲能源市场的局势急剧恶化。由于俄罗斯方面人为造成的天然气供给量短缺，以俄罗斯天然气供应为国家能源供应重心的德国天然气市场呈现出一种极不稳定的状态，天然气供给量与过去相比大幅下降，导致德国天然气发电厂的发电量下降了16%。<sup>②</sup>基于此，德国需要在面对俄乌冲突所带来的能源供给安全问题时有能力保持德国电网的发电能力、发电稳定性以及降低电力成本，使国家经济平稳发展。2022年10月19日德国方面批准对《原子能法》的修改，允许埃姆斯兰（Emsland）、伊萨二号（Isar 2）和内卡韦斯特海姆二号（Neckarwestheim 2）核电站的临时继续运行，将运营时间延长至2023年4月15日，<sup>③</sup>延长核能发电用以在短时间内增加发电能力，稳定电价，维持成本，同时也为长期、安全和气候友好型电力供应创造条件。但德国环境、自然保护、核安全和消费者

<sup>①</sup> 戴启秀：《日本核危机对德国政治格局和能源供应方式的影响》，载《德国研究》2011年第2期，第7页。

<sup>②</sup> 《德智库：德国2022年煤炭发电量增加危及气候目标》，新华网，2023年1月11日，[http://www.news.cn/2023-01/11/c\\_1129273064.htm#:~:text=](http://www.news.cn/2023-01/11/c_1129273064.htm#:~:text=)。

<sup>③</sup> [德国]《内阁通过〈原子能法〉修正案》，德国联邦环境、自然保护、核能安全及消费者保护部，2022年10月19日，<https://www.bmu.de/pressemitteilung/kabinett-beschliesst-novelle-des-atomgesetzes>。

保护联邦部长斯特菲·莱姆克 (Steffi Lemke) 表示, 即使德国身处能源供应危机之中, 也会牢记核电的风险, 不会采购增加高放射性废物的燃料棒, 淘汰核能脚步仍在继续, 只是作为特殊时期存在的特殊状态而被暂时使用。

其次是增加煤炭使用比例。煤炭曾在第一次工业革命中作为重要的能源资源。而随着国内煤炭开采的利润降低、国外石油天然气进口量增多、可再生能源利用率增加和环境保护等现实情况的变化, 默克尔政府宣布德国将在 2038 年正式停止一切燃煤电厂的运营, 并致力于推进碳中和进程, 计划在 2045 年实现碳中和,<sup>①</sup> 旨在减少煤炭等化石燃料的使用份额, 减少碳排放、完成国际承诺, 推动传统能源在德国发电结构中的占比逐年下降。

2021 年新政府组建后提出要加速淘汰煤炭, 希望于 2030 年抢先完成淘汰煤炭目标, 推动环境保护和碳中和进程。俄乌冲突爆发后, 原有的发展计划被打乱, 能源短缺使德国陷入进前所未有的能源危机之中。为此, 德国联邦政府允许恢复部分备用煤电运营用以节省天然气用量。2022 年 8 月 29 日德国能源巨头尤尼珀 (Uniper) 公司下属的海登 4 号 (Heyden 4) 无烟煤发电厂重新启用。德方也表示自 10 月 1 日起德国将重新启动褐煤发电, 以弥补目前的天然气发电减少造成的用电缺口, 铁路运输也会优先考虑石油煤炭和石油, 在短时间内平衡天然气不足带来的影响。2022 年德国褐煤发电厂发电量较 2021 年增加了 7%, 硬煤发电厂发电量增加了 20%。<sup>②</sup> 2022 年上半年德国发电量和电网供电的电力中, 近三分之一 (31.4%) 来自燃煤电厂, 根据联邦调查局数据显示, 与 2021 年上半年相比, 燃煤电力增长了 17.2%。<sup>③</sup> 德国方面“以煤补气”, 增加煤炭的使用比例, 在俄罗斯减少能源供应的情况下以此作为桥梁过渡, 短时间内能够维持发电结构稳定, 保障国内市场必要的能源供应。

再次是加速氢能源研发使用。德国方面虽然短暂的重启了传统化石能

① 《德国政府计划 2045 年实现碳中和》, 经济参考报, 2021 年 5 月 7 日, [http://www.jjckb.cn/2021-05/07/c\\_139929701.htm](http://www.jjckb.cn/2021-05/07/c_139929701.htm)。

② 《德智库: 德国 2022 年煤炭发电量增加 危及气候目标》, 新华网, 2023 年 1 月 11 日, [http://www.news.cn/2023-01/11/c\\_1129273064.htm#:~:text=](http://www.news.cn/2023-01/11/c_1129273064.htm#:~:text=)。

③ [德国]《2022 年上半年发电量: 煤电同比增长 17.2%》, 德国联邦统计局, 2022 年 9 月 7 日, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22\\_374\\_43312.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_374_43312.html)。

源，但基于气候保护和环境发展的需要，未来的发展重点仍然是绿色能源的研发与使用。德国未来能源供应主管菲利普·海尔迈尔（Philipp Heilmair）认为在气候中和的能源系统中，绿色氢是可再生能源的核心支柱。<sup>①</sup>德国一直以来作为全球可再生能源转型的先行者，为世界各国提供了清洁能源发展的经验，将可再生能源带入难以或不可电气化的应用领域，希望尽早结束对化石燃料进口及使用的依赖。在氢能领域的研发上，2004年开始德国方面就制定了氢能相关政策和项目，2020年6月，联邦政府通过了《国家氢能战略》，该战略贯穿未来氢的生产、运输和使用等方面，成为氢能技术市场增长的重要基石。在工业、交通运输以及能源体系中，依靠绿色氢来保持德国的经济竞争力，为承担全球责任、气候保护作出贡献；也可增强自身氢能研发的竞争力，保持领先的技术优势，进一步刺激本土市场的发展，代替化石能源的使用，解决脱碳问题，满足碳中和的目标，推动德国成为氢使用的全球先驱。2021年德国国家理事会发布《德国氢行动计划2021-2025》，使得德国氢能发展系统的战略定位和支持措施基本形成。<sup>②</sup>德国正全力推动绿氢成为未来发展的原动力，为未来能源提供支撑。2022年8月24日，德国首条运行氢能列车的区域铁路线在北部下萨克森州正式启用，该铁路项目被州长斯特凡·魏尔（Stephan Weil）称为：“当地交通部门在应对气候变化道路上的又一个里程碑”。<sup>③</sup>在降低碳排放量，推进实现温室气体净零排放目标的同时也能弥补国内能源资源短板的问题，为经济发展提供能源支持。

在氢能领域的国际合作上，朔尔茨上台后先后出访非洲、中东、加拿大、北欧等地区，旨在与不同地区的国家探讨绿色氢能问题，并在相关领域开展相关合作，拓展氢能源交往空间。加强科研方面的研究合作，扩大能源进口，兼顾保护环境与能源供给使用。在欧洲地区，德国方面就氢能源合作问题与挪威签订了联合声明，意在发掘氢能的重要潜力，加深科研合作往来。非洲方面，在柏林举办的南部非洲气候变化和适应性土地管理科学服务

① [德国]《速度优势：加速氢能网络建设》，德国能源署，<https://www.dena.de/newsroom/vorteil-tempo-beschleunigter-aufbau-der-wasserstoff-netz/>。

② 朱彤、李雅卓：《德国能源转型进程中氢能发展经验及启示》，载《世界石油工业》2022年第5期，第12页。

③ 《德国启用首条氢能列车线路》，新华网，2022年8月25日，[http://m.news.cn/2022-08/25/c\\_1128947335.htm](http://m.news.cn/2022-08/25/c_1128947335.htm)。

中心（下文简称SASSCAL）和西非气候变化和适应性土地利用科学服务中心（下文简称WASCAL）成立10周年庆典中，双方签署了扩大中心和建立战略氢伙伴关系的联合意向声明，宣布将投入6800万欧元用在建立全球供应链上，<sup>①</sup>意在加强SASSCAL和WASCAL以及德意志联邦共和国联邦教育和研究部（BMBF）之间的气候和能源伙伴关系，将绿氢和可再生能源确立为双方工作的新战略重点，<sup>②</sup>寄希望于深化双方合作，携手研发氢能。

## （二）能源供应市场多元化

能源是支撑德国出口型导向经济的重要支柱，德国工业的繁荣极大程度上依赖于充足且廉价的天然气供给。默克尔政府时期德国对俄罗斯能源进口的依赖颇深，2012年以来，仅俄罗斯天然气的供应份额就从40%攀升至55%。<sup>③</sup>在天然气供给短缺与地缘政治安全的双重压力下，德方积极向外寻求市场供应，加快能源供应体系的“去俄罗斯化”。

首先是大量采购美国的天然气。美国天然气储备量居于世界第五，产量居于世界第一。俄乌冲突爆发后俄德交恶，双方能源贸易往来陷入僵局。德美之间的关系却在拜登上台后有所回温，政治互信的加深有利于良好合作的推进。据华尔街日报报道，美国维吉液化天然气公司（Venture Global LNG）已与德国巴登-符腾堡能源公司（Energie Baden-Württemberg AG）宣布将现有的液化天然气合作伙伴关系扩大到200万吨/年。<sup>④</sup>为德国的天然气市场注入跨越大西洋的新动力；德国最大电力公司莱茵集团（RWE）也于5月25日与美国桑普拉能源子公司（Sempra Infrastructure）宣布达成协议，该公司计划每年向德国出售225万吨的液化天然气。<sup>⑤</sup>此举

① [德国]《斯塔克·瓦辛格：我们正在深化与非洲国家的气候和能源伙伴关系》，德国联邦教育与研究部，2023年2月21日，<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2023/02/210223-SASSCAL.html>。

② [德国]《加强SASSCAL, WASCAL和BMBF之间的气候和能源伙伴关系谅解备忘录》，德国联邦教育和研究部，2023年2月21日，第2页，[https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230221-absichtserklaerung-sasscal-wascal.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230221-absichtserklaerung-sasscal-wascal.pdf?__blob=publicationFile&v=2)。

③ 《危险的依赖性：德国与俄罗斯天然气》，德国之声，2022年1月27日，<https://p.dw.com/p/46BuG>。

④ “Venture Global to Expand LNG Shipments to German Energy Provider”，Hart Energy, October 6, 2022, <https://www.hartenergy.com/exclusives/venture-global-expand-lng-shipments-german-energy-provider-202391>。

⑤ “Sempra Infrastructure and RWE Sign Heads of Agreement for U.S. LNG Supply”，Sempra, May 25, 2022, <https://www.sempra.com/sempra-infrastructure-and-rwe-sign-heads-agreement-us-lng-supply>。

也恰如其分地表明了德国正逐渐加深与美国的能源合作，大量采购美国丰富的天然气作为俄罗斯撤出本国后的替补，从美国进口的能源总量增加，推动德国在全球范围内天然气进口市场的多元化，保证能源稳定。

其次是向中东地区寻求能源。德国总理朔尔茨于9月24日晚抵达沙特吉达，两天之内又前往阿联酋和卡塔尔，中东地区丰富的油气资源成为德国向国际寻求能源供给的目标之一。德国莱茵集团（RWE）和阿联酋阿布扎比国家石油公司（ADNOC）签署了液化天然气供应协议，第一批商业液化天然气货物将于2022年12月下旬抵达德国汉堡附近的浮动进口终端，阿布扎比国家石油公司预计交付137,000立方米的液化天然气货物，这标志着德国在建设液化天然气供应基础设施和建立更加多元化的天然气供应方面一个重要里程碑的建立。<sup>①</sup>但朔尔茨海湾之行并不算十分顺利，在对沙特阿拉伯的访问过程中，由于双方仍旧在能源贸易领域存在根本性分歧，因此其实际收获并不如理想预期，而卡塔尔内部也对与德合作长期合同等方面仍有疑虑，需要双方进行进一步的协商。

再次是向欧洲其他国家寻求能源。在北欧地区，2021年德国从挪威进口的天然气比重仅次于俄罗斯。自从20世纪60年代发现油气资源以来，挪威油气产业发展势头迅猛，并且双方一直以来都有较为稳定的能源贸易往来。在地缘位置接近、俄乌冲突爆发、俄罗斯减少能源供给的现实情况下，德国寄希望于进一步深化与挪威的能源合作关系，用以确保本国的能源供给。德联邦副总理兼经济与气候保护部长罗伯特·哈贝克（Robert Habeck）表示，“挪威是德国重要、志同道合且非常可靠的合作伙伴。”<sup>②</sup>双方打算就伙伴关系有关的关键政策发展保持定期对话，加强政治沟通，在气候政策、氢能、可再生能源以及海上风电方面展开合作；在两国拥有巨大共同利益的石油、天然气、氢领域保持长期合作伙伴关系，商讨共识。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “RWE and ADNOC agree on first LNG delivery to floating LNG import terminal at Brunsbüttel”, REW, September 25, 2022, <https://www.rwe.com/en/press/rwe-ag/2022-09-25-rwe-and-adnoc-agree-on-first-lng-delivery/>.

<sup>②</sup> [德国]《挪威和德国在实现气候中和的道路上加强能源合作》，联邦经济事务和气候行动部，2023年1月5日，<https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2023/01/20230105-norway-and-germany-intensify-cooperation-on-energy-on-the-path-towards-climate-neutrality.html>。

<sup>③</sup> [挪威]《德国——挪威气候、可再生能源和绿色工业伙伴关系联合声明》，挪威政府，2023年1月5日，<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/smk/pressemeldinger/2023/tettere-samarbeid-mellom-norge-og-tyskland-for-a-utvikle-gronn-industri/joint-declaration-german-norwegian-partnership-on-climate-renewable-energy-and-green-industry/id2958104/>。

双方在氢能合作上重申共同意图，即确保到2030年从挪威向德国大规模供应氢气和必要的基础设施，提高氢价值链的成熟度与完整度。<sup>①</sup> 特别强调要保证氢能供给的稳定，加深欧洲国家能源的联系，共同应对俄罗斯给欧洲地区带来的能源冲击。同时在西欧地区，德国与荷兰两国也就继续深化气候和能源关系展开讨论，内容包含海上风能、氢能以及克服当前俄乌冲突带来的能源危机等方面，并且宣布联合致力于加快清洁市场的发展，共同为“绿氢和绿色化学电化学材料及工艺”创新项目进行投资，<sup>②</sup> 建立一个开放、包容的气候俱乐部，在推动能源结构向气候友好型转变的同时保证自身的能源安全。德国与比利时也举办了能源峰会，两国就天然气、电力供应等议题签署系列合作协议，意在强化两国液化天然气的基础设施建设，明确到2028年构建连接比利时和德国之间的基础设施的目标，在氢能、陆上发电等方面也展开讨论，<sup>③</sup> 为日后的能源贸易往来打下良好基础。而在中欧地区，德国与奥地利签署了关于天然气储存设施的双边协议，商议两国共同负责位于奥地利境内海达赫储气库（Haidach）天然气储存设施的使用和填充，在天然气短缺的情况下也能确保使用储存设施中的天然气。<sup>④</sup> 欧洲地区的经济发展联结紧密，德国与北欧、西欧、中欧地区的国家展开能源贸易往来，推动能源供给市场的多元化。

可见，与默克尔政府相比较，朔尔茨上台后大刀阔斧对德国的能源安全战略进行调整，能源类型、能源市场的多样化最直接体现出俄乌冲突之下德国能源安全战略“去俄罗斯化”的中心意图。

---

① [挪威]《德国——挪威氢气联合声明》，挪威政府，2023年1月5日，<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/smk/pressemeldinger/2023/tettere-samarbeid-mellom-norge-og-tyskland-for-a-utvikle-gronn-industri/joint-statement-germany-norway-hydrogen/id2958105/>。

② [德国]《德荷气候内阁——携手迈向气候中和之路》，德国联邦政府，2022年10月4日，<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsch-niederlaendisches-klimakabinett-gemeinsam-auf-dem-weg-zur-klimaneutralitaet-2131584>。

③ [德国]《德国总理朔尔茨和首相德克罗在比利时西布吕格举行的新闻发布会》，德国联邦政府，2023年2月14日，<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-premierminister-de-croo-in-seebruegge-belgien-am-14-februar-2023-2165398>。

④ [德国]《德国和奥地利签署关于海达赫和7Fields天然气储存设施的双边协议》，德国联邦经济事务和气候行动部，2022年2月17日，<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/02/20230217-deutschland-und-oesterreich-unterzeichnen-bilaterales-abkommen-zu-erdgas-speicheranlagen-haidach-und-7fields.html>。

## 二、德国能源安全战略转型的动因

从本质上看，德国能源安全转型有着双重原因：一方面，国内现实需求的紧迫促使德国内推力的发展；另一方面，在以美国主导的“大国竞争”背景下，俄美关系、俄乌冲突也是推动转型的重要原因。

### （一）德国内部对德俄能源合作的疑虑

俄罗斯与德国的能源贸易往来持续已久，冷战结束后，俄罗斯也一直将能源贸易视作其推进经济增长、扩大自身在欧洲影响力的重要举措之一。2021年德国55%的进口天然气来自俄罗斯，2020年德国49.5%的住宅供暖依靠天然气，24.8%依靠燃油。<sup>①</sup>从理论上来看，一国越是依赖于其他国家，它对别国的权力就越小，它就必须更多地考虑其政策对获取国外供给和市场的影 响。<sup>②</sup>高强度的能源依赖使得德国内部对能源合作一直存有疑虑，具体表现为以下两个方面。

首先，俄罗斯对乌克兰断供导致信誉受损。2009年初，俄乌曾就天然气过境费用的问题产生矛盾，并于当年1月1日切断对乌方供气。7日后乌克兰方面表示被迫停止向欧盟国家输送天然气，而恰逢欧洲处于罕见的严寒霜雪时期，断气之举严重影响欧洲地区的生产生活，使得欧盟方面不得不出面敦促俄乌谈判，进而恢复正常供气。断气共持续三周时间，尽管并未对德国经济造成太大影响，但德国上下仍对俄罗斯作为天然气供应国的稳定可靠性产生了质疑，在德国全力推动经济发展的背景下，俄方重地缘政治而轻能源经济理性的态度令德国担忧。俄乌之间的政治经济冲突将会导致德国能源安全的不稳定，乌克兰天然气过境国的重要性、俄乌关系的脆弱性令作为能源进口国的德国对德俄能源合作产生疑虑，可能导致的能源短缺使德国自身不安全感极度上升，进而导致其一改此前在能源上依赖俄罗斯的策略，天然气关系也逐步以潜在政治工具化的角度为德国政府所审视。

其次，德国内部的政党以及利益团体影响政治偏好。一方面，绿党一

<sup>①</sup> 《德国严重依赖俄罗斯的天然气》，中华人民共和国驻德意志联邦共和国大使馆经济商务处，2022年1月11日，<http://de.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202201/20220103239642.shtml>。

<sup>②</sup> [美]肯尼斯·华尔兹著、信强译：《国际政治理论》上海人民出版社2003年版，第206页。

直推行使用清洁能源。2021年12月8日，德国社会民主党、自由民主党、绿党宣布联合执政，“红绿灯”政府上台。而三党中的绿党一向主张德国应尽快告别化石能源，避免使用核能和煤炭，发展清洁能源，保护环境实现气候目标。《联合执政协议》中关于环保的相关政策内容大量增加，协议将默克尔政府原定的2038年淘汰煤电的计划提前至2030年，全力加速推进能源转型。随着俄乌冲突的爆发，俄方对欧洲打能源牌，减少天然气的供应，使得联邦副总理兼经济部长哈贝克不得不背离党派的基本原则，转而提高煤炭的使用率。此举无疑使得绿党承受极大压力，在既不能背离自身的政治原则，又急需解决德国面临的能源短缺问题的现实下，德国需要双管齐下，解决眼下能源供给问题的同时推动能源结构转型。另一方面，在德国内部主要的政党当中，社会民主党（Social Democrats）相对来说较为亲俄，致力于推动与俄罗斯的合作。并且德国曾经极力主张推进“北溪-2”天然气管道的建设，甚至不惜承担被美国展开制裁所带来的风险，但在俄乌冲突爆发后，德国的态度却有了明显的变化，德国总理朔尔茨要求德国联邦经济和气候保护部撤回正由德国联邦网络管理局审查的关于“北溪-2”供应安全的分析报告，<sup>①</sup> 暂缓当前对“北溪-2”的认证进度，直接导致了其无法运营。

## （二）美国对俄欧能源合作实施“反楔子”战略

蒂莫西·克劳福德（Timothy W. Crawford）将楔子战略界定为“一个国家以可接受的成本去阻止、破坏或弱化一个敌对性联盟（alliance）”<sup>②</sup> 美国致力于削弱俄罗斯在欧洲的影响，遏制俄罗斯的发展，认为俄罗斯向欧洲大量出售天然气意在捏住欧洲的能源命脉，并以此分化美欧关系，因此遭到美国的强烈反对。

首先，美国在战略上一直视俄罗斯为威胁并对其进行遏制。俄罗斯方面一贯注重发挥其特有的能源优势，用以带动经济发展，使其成为俄方谋求地缘战略利益、复兴大国地位的重要依托。俄方巧妙地借助能源外交，控制天然气等战略资源以及主要能源管道和市场渠道，在获取经

<sup>①</sup> 《德国暂停“北溪-2”天然气管道项目认证程序》，新华网，2022年2月22日，[http://www.news.cn/world/2022-02/22/c\\_1128407159.htm](http://www.news.cn/world/2022-02/22/c_1128407159.htm)。

<sup>②</sup> Timothy W. Crawford, “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics”, *International Security*, Vol.35, No.4, 2011, p.1567.



济利益的同时加强与进口国、能源过境国家的经政往来。以能源促经济，以经济促政治，成为外交政策的重要一环。2014年乌克兰危机爆发后，俄罗斯遭受到以美国为首的西方国家的经济制裁，经济发展面临严峻挑战。而向欧洲出售天然气则成为了俄罗斯振兴经济扭转低迷现状的关键点，同时也是缓和俄欧关系的重要方式。高依赖性使俄方能够通过能源贸易捆绑俄德两国的能源市场，进而推进俄欧关系。俄方加强与欧洲大国合作引起美方的高度重视，德俄之间的能源合作必然会使得双方经济联系加强。德国在欧盟的地位举足轻重，而拉拢德国、遏制俄罗斯是美国的手段。“天然气武器化”的观点盛行，美方不希望看到德国受俄能源掣肘、与俄罗斯战略捆绑加深，要求德方与自己保持立场一致，共同遏制俄罗斯发展，利用能源贸易反制俄罗斯的经济模式，削弱俄罗斯地缘政治影响力。

其次，俄德关系走近令美方担心跨大西洋同盟的团结。德国和俄罗斯的天然气关系也具有重大的政治意义，能源日益深入地与经济、政治和社会安全联系在一起。天然气出口在俄罗斯经济中居于核心地位，也是俄罗斯能源出口的支柱。在对外天然气方面，德国作为其重要的天然气客户，一直保持着特殊的战略位置。在冲突爆发前，德国寄希望于通过外交等非军事化的手段来解决问题，原因在于国内传统的反战情节和对双方能源关系的考虑，德方对俄的制裁也略显犹豫不决。美国前总统特朗普认为德国大部分的能源都要从俄罗斯进口，就相当于被俄罗斯掌握了经济与能源的命脉，无异于将本国的安全交由俄罗斯控制。“北溪-2”项目一直被美国视为俄罗斯向欧洲扩大其影响力的举措，因此美国曾多次以该项目是“地缘政治”工程为由进行阻挠，德国作为“北溪-2”项目的终点国与受益国，也曾多次公开反对美国对该项目的制裁。德美关系遇冷，而俄德却因为能源贸易而走近。且在特朗普就任美国总统时期推行“美国优先”政策，对德国进行打压，跨大西洋伙伴关系一度降至低谷。德国曾经多次被批评将经济利益置于欧盟利益之上，俄方也被认为是试图利用德俄联系来削弱欧盟。2019年末特朗普签署通过了《2020财年国防授权法案》种明确宣布了对“北溪-2”的制裁，实质性的制裁所示使得该项目停工近一年，2021年拜登政府因为俄乌之间的紧张局势同样以此为抓手，对“北溪-2”项目实施制裁，目标是与俄罗斯运输公司（Transadria），该公司的

17艘船只确定为被封锁的财产。<sup>①</sup>一旦俄德两方能源合作继续深入，美方在经济政治领域将会双重受挫。因此美国反对俄德能源合作也是为了进一步分化俄德关系。

再次，为了经济和安全利益起见，美国欲扩大它在欧洲的能源市场份额。2021年，俄罗斯通过管道和液化天然气出口至欧盟的天然气占欧盟天然气消费总量的近40%。<sup>②</sup>而俄乌冲突爆发后，欧盟跟随美国脚步对俄罗斯采取制裁措施，煤炭、石油等化石能源登上禁运名单。而美国通过页岩气革命，在实现能源自给自足的同时也成为了世界上最重要的天然气出口国。据统计，2021年欧盟天然气进口依存率为83%，<sup>③</sup>欧盟市场对于天然气的需求极大，而德国作为美国的老牌盟友，现实危机与共同利益推动美德两国的合作往来。美国制裁俄罗斯的目的之一就是防止俄罗斯在欧洲进一步扩展其能源市场，价格低廉、运输方便的俄罗斯天然气将会进一步稳定俄欧的能源供给关系。而俄乌冲突爆发后，美国主导的一系列制裁措施隔断了俄罗斯和欧洲之间的经济联系，并使欧洲对美国的经济依赖度再次加深，<sup>④</sup>提高自身能源在欧洲市场所占的比例，在收入可观的同时也会抓住欧洲的能源命脉，加深欧洲各国对美国的依赖程度，在政治、经济、能源、安全等多个方面施加影响和操控。

### （三）俄乌冲突成为德国能源安全战略转型最重要外因

德国内部的疑虑与美国的阻碍只是德国能源安全战略转型的一部分原因，这仅为德国能源安全战略的转型提供了可能，真正将这种可能变成现实的是俄乌冲突这一重大地缘政治事件。基于历史角度来看，德国对俄罗斯的政策长期以来建立在政治接触和经济相互依存的基础上。1969年，威利·勃兰特就任西德总理时，他寻求通过与苏联建立更加开放的关系来平衡西德关系，并奉行一种被称为“东方政策”（Ostpolitik）的新方针，

<sup>①</sup> “Imposition of Further Sanctions in Connection with Nord Stream 2”, United States Department of State, November 22, 2021, <https://www.state.gov/imposition-of-further-sanctions-in-connection-with-nord-stream-2/>.

<sup>②</sup> “Oil, Gas and Coal Trade”, BPp.l.c., July 8, 2021, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/oil-gas-and-coal-trade.html>.

<sup>③</sup> 《2021年欧盟天然气进口依存率为83%》，中华人民共和国驻欧盟使团经济商务处，2022年4月20日，<http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202204/20220403306632.shtml>。

<sup>④</sup> 张建：《俄乌冲突背景下的俄美关系及其前景》，载《和平与发展》2022年第3期，第32页。

他的顾问埃贡·巴尔将这一战略称为“Wandel durch Annäherung”，即“通过和解来改变”。<sup>①</sup>德国和俄罗斯之间的经济联系进一步扩大，并且这种经济联系也影响到默克尔政府面对2014年俄罗斯与乌克兰冲突事件的态度。考虑到参与对俄制裁会对当时德国的经济发展带来极为不利的影响，默克尔政府受到来自德国工业领域内东欧经济关系委员会领导的利益集团的强大压力，最初并未实施制裁，并且在克里米亚被吞并的不久后，西门子首席执行官乔·凯瑟与俄罗斯领导人会面，表示“短期的动荡”并不会影响其与俄罗斯的关系，此次事件也并未对二者之间的经济往来造成影响。俄罗斯出口能源大部分运往欧洲，2021年《BP世界能源统计年鉴》的数据显示，通过管道和液化天然气进口的俄罗斯天然气占2021年欧盟天然气消费总量的近40%，<sup>②</sup>天然气作为俄罗斯与欧盟能源贸易的关键节点，自然会作为抓手在俄乌冲突之间中占有重要一环。但在2022年2月24日俄乌冲突正式爆发后，德国政府当即改变原有的保守做法，主张通过更严格的经济制裁和威慑手段解决危机，推动去俄罗斯化的进程。究其原因在于德国方面对于俄德相互依赖的态度产生了根本性的变化。

首先是德国国内经济波动导致的对俄不信任。德国副总理兼经济和气候保护部长罗伯特·哈贝克9月22日说，由于能源成本高于以往，德国今年经济损失将接近600亿欧元，明年损失则可能接近1000亿欧元。尽管联邦政府及时采取措施，但联邦统计局统计数据显示，虽然与2023年1月能源产品价格同比上涨23.1%相比，2月的能源产品价格有所放缓（19.1%），但通货膨胀仍在不断上升，2023年2月，德国的通胀率（以消费者价格指数的同比变化衡量）为8.7%。<sup>③</sup>同时高能源价格也持续影响着工业活动，联邦统计局数据显示，自2月以来，德国能源密集型行业的总体产量下降了6.9%，<sup>④</sup>德国作为重要的工业国家，能源成本的上涨导致物价攀升，人

<sup>①</sup> Hans Kundnani, “Leaving the West behind: Germany Looks East”, *Foreign Affairs*, Vol. 94, Issue 1, January/February 2015, pp. 108-116.

<sup>②</sup> “BP Statistical Review of World Energy 2022 71st edition”, BPP.l.c., July 8, 2021, p.7, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>.

<sup>③</sup> [德国]《2023年2月通货膨胀率为8.7%》，德国联邦统计局，2023年3月10日，[https://www.destatis.de/EN/Press/2023/03/PE23\\_094\\_611.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2023/03/PE23_094_611.html)。

<sup>④</sup> 《德国7月工业产量下滑 高能源价格持续影响工业活动》，国际在线，2022年9月8日，<https://news.cri.cn/20220908/4738c683-1f9d-2fb6-3df1-1fc0551b815b.html>。

民生活负担加重。且能源行业牵涉的部门众多，上下游产业链相互交织，涉及投资和运营的经济利益巨大，牵一发而动全身。能源价格的上涨甚至影响了卫生纸制造企业和医院等，破产企业增多引发失业浪潮，经济下行压力增大，社会稳定性降低。天然气供应紧张和能源市场的不确定性导致了德国内部能源的成本价格上涨，尤其是在基本日常生活方面，2022年上半年家用燃气价格上涨17.7%，电力成本也随之增加，价格上涨了1.9%。<sup>①</sup>且由于欧洲经济在过去十年中遭受多次挫折，近年来受到新冠疫情的冲击，能源价格高昂令欧洲国家的经济发展水平陷入低迷。能源危机带来的市场波动影响经济的发展，甚至进一步恶化导致欧洲的经济陷入滞涨。

再次是德国与美国在对俄罗斯问题上的协调。一直以来，出于自身利益考虑，德美双方在对俄立场上既有共同点也有矛盾。德国希望在维持地缘政治安全的同时能够获得来自俄罗斯更加廉价便捷的天然气，德美双方就北溪天然气管道建设的博弈就能够明显体现出这一点。而每当外部威胁增大时，欧美关系就趋于紧密，欧洲对美政策中的协调性会增加，<sup>②</sup>反之则会松散。俄乌冲突极大地增加了欧洲地区面对外部威胁的不安全感，德国作为欧洲最重要的大国以及欧盟的支柱，德美关系一定程度上可以视作欧美关系的风向标。2022年2月7日拜登在白宫与朔尔茨会晤，此次会面的目标一是在于重新强调跨大西洋伙伴关系，修复特朗普在任时期降温的德美经济往来，二是希望通过此举向俄罗斯方面发出明确信息，即一旦俄乌双方产生军事冲突，德美绝不会坐视不管。俄乌冲突直接影响着德国能源供给安全和地缘政治安全，美方也试图向德保证如果俄罗斯切断天然气来源，美国将会帮助他们找到替代天然气的来源，提供相应援助。双方也就新能源方面的研究与合作展开讨论，重申绿色清洁能源转型在全球气候保护和应对能源危机中的重要性，进而加速推动转型步伐。

国内外的双重因素使朔尔茨政府加快了能源安全转型的步伐，朔尔茨政府此举最终目的还是为了在短期内维持天然气进口短缺所带来的市场缺口，维持能源供给稳定，保障人民的生产生活，长期维护能源安全，进而

<sup>①</sup> “Household Gas Prices up 17.7% in 1st Half of 2022”, Statistisches Bundesamt, October 31, 2022, [https://www.destatis.de/EN/Press/2022/10/PE22\\_460\\_61243.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2022/10/PE22_460_61243.html).

<sup>②</sup> 刘胜湘、李云鹏：《协调与疏离：欧洲对美政策探析》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2022年第5期，第87-88页。

达到原定的气候目标。德国的环境保护原则与实际利益需要，促使朔尔茨政府对俄乌冲突之下的能源安全战略展开调整。分析德国推动能源安全战略转型的原因，能源危机、俄欧关系、美国等因素不可或缺，将一国战略的调整放置在世界范围内的大背景下进行分析整合，有利于进一步阐述一国战略的改变对于它国产生的相关影响。

### 三、德国能源安全战略转型的影响

俄乌冲突引发了德国能源安全战略转型，其核心是能源供应体系中的“去俄罗斯化”，其战略目标兼顾能源供应安全、经济稳定和气候治理三个方面，所以，其战略转型的影响将突破能源政治本身的范畴，波及到地缘政治和地缘经济，其影响范围也将由欧洲波及到其他大陆。

#### （一）德国能源安全战略转型改变了欧洲能源政治版图

转型带来了多重效果，原有旧的能源结构被颠覆，可再生能源作为新结构的重要组成部分正被构建，使得欧洲能源政治版图面临更加复杂的安全环境。

首先，原有俄主导的能源政治结构被颠覆。随着“北溪-1”、“北溪-2”天然气管线停止使用、欧盟与俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom）签订的每年超过150亿立方米的天然气进口合同将于2022年底到期，长久以来俄欧两方形成的能源互补供给格局遭到了破坏。进口自俄罗斯的天然气供应持续减少至中断，总流量现在不到2016-2021年平均水平的30%，使得过去40%以上依赖俄罗斯天然气供应的欧盟不得不采取相应措施。<sup>①</sup> 欧盟方面要求成员国尽最大努力，在2022年8月1日至2023年3月31日期间，将天然气需求在过去5年平均消费量的基础上减少15%。若届时出现天然气供应短缺等情况，欧盟将采取强制措施减少天然气需求。<sup>②</sup> 正是因为欧洲原有的能源供需结构是由俄罗斯占领主要地位，使得俄乌冲突爆发后，欧洲方面对此的危机感日益增加，面临的能源政治安全更加复杂，从

<sup>①</sup> “On coordinated demand-reduction measures for gas”, European Commission, August 5, 2022, p.1., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0361&from=EN>.

<sup>②</sup> 《欧盟成员国同意今冬削减天然气用量15%》，新华网，2022年7月27日，[http://www.news.cn/world/2022-07/27/c\\_1128866237.htm](http://www.news.cn/world/2022-07/27/c_1128866237.htm)。

而希望尽快摆脱对俄罗斯天然气的依赖，颠覆旧有能源结构。德国作为领头者率先采取措施带动欧洲地区的能源转型，其能源安全战略转型也会影响俄乌冲突之下的欧洲能源政治版图。

德国推进能源安全战略转型，重要一点是要在丰富能源市场的同时推进能源类型的多样化。天然气作为德国“脱碳”的桥梁，是德国最重要的能源。因此在失去俄罗斯能源供给以后，德国将会将重点目标转移到国际市场，进一步占据国际能源的市场份额。而可持续性、竞争力和供应安全作为能源安全转型的重要三角，也关乎着与德国关系紧密的欧盟能源政治情况。德法两国作为欧盟的轴心，在面对当下迫切的能源危机时强烈呼吁制定共同措施，用以应对能源危机，致力于降低目前能源价格，保持欧洲经济稳定发展。并且发布联合声明，意在通过改进构建一个更能适应危机的框架，为能源密集型产业提供高效金融支持的机制，加强欧盟能源平台的建设，为提高欧盟议价能力奠定基础，<sup>①</sup>推动国家能源安全战略的转型。欧洲原有的能源政治版图随着德国的系列举动而相应产生改变。

其次，它促进了可再生能源快速发展。联合执政三党之一的绿党格外关注可再生清洁能源发展领域。2022年提交的《能源立法（草案）》确立了可再生能源在德国能源发展中的核心地位，计划于逐步淘汰传统化石能源，保护环境。俄乌冲突爆发以后，德国修订《海上风能法案》，计划将海上风电装机增长量在2030年至少达到300万千瓦，2045年至少达到700万千瓦。<sup>②</sup>朔尔茨政府推进可再生能源的发展，积极部署可再生能源的研究与使用。同时，德国的转型也会相应地带动欧洲地区可再生能源战略的发展，欧盟内部面临的也已经不再是建立一个统一有序的市场的相关问题，而是如何发挥更有力的政治作用，将欧洲国家的力量整合起来，致力于创建一个欧盟的能源联盟。欧盟制定了REPowerEU计划，旨在尽快结束欧盟对俄罗斯化石燃料的依赖，为欧洲提供负担得起、安全和可持续的能源，加快绿色转型。为了实现这一目标，REPowerEU计划制定了与节

<sup>①</sup> [德国]《法德关于控制能源价格和保护经济的声明》，德国联邦经济事务和气候行动部，2022年9月30日，<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220930-german-french-paper-energierrat.html>。

<sup>②</sup> [德国]《修订海上风能法和其他法规的第二法案草案》，德国联邦参议院，2022年8月4日，第1页，[https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/04\\_nouvelle\\_windSeeG\\_kabinettfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/04_nouvelle_windSeeG_kabinettfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=8)。

能和能源效率相关的措施，并建议加速推出清洁能源以取代家庭、工业和发电中的化石燃料，<sup>①</sup>呼吁民众在日常生活中减少能源消耗，提升节能意识，在全球范围内建立互惠互利的长期伙伴关系用以推广可再生能源，提高能源效率，增加科技合作，以科技促发展，推动欧洲能源政治版图的变革。

## （二）德国能源安全战略转型改变了欧洲的地缘经济结构

能源作为经济的重要组成部分之一，德国能源安全战略的转型同样会引起该地区内地缘经济结构的变化。

首先，它导致了德国经济竞争力下降。稳定且成本可控的能源供应对于能源密集型产业来说至关重要，德国作为出口导向型国家，出口量位居世界前列，能源密集型产业是出口的主要驱动力，因此能源的成本价格成为决定利润的重要因素。原有便捷、廉价、稳定的能源供给中断造成企业难以负担高额成本，能源与电力价格的飙升导致德国出口产业竞争力降低。德国工商大会（DIHK）对3500家企业进行的调查显示，15.6%的德国工业企业已经或计划减产，其中3.3%已经减产，4.5%正在减产，还有7.8%希望减少。<sup>②</sup>企业别无选择，只能选择关闭或将生产转移到其他地方。德国境内产业竞争力的下降导致企业将会因为能源价格长期保持高位而离开德国，造成严重的企业外流现象，进而造成经济空心化问题的出现。据德国《商报》报道，仅美国俄克拉何马州就吸引了60多家德国企业前往投资扩展业务，其中包括汉莎航空、西门子、阿尔迪和费森尤斯。德国汽车行业也在积极扩大对美国投资，大众集团今年6月在其位于田纳西州的工厂启动了一个电池实验室，该公司到2027年将在北美总共投资71亿美元。梅赛德斯-奔驰也于3月在亚拉巴马州开设了新的电池工厂。<sup>③</sup>核心工业产业的逐步向外转移将会影响国家经济的长久发展，导致科技研

<sup>①</sup> “REPowerEU: affordable, secure and sustainable energy for Europe”, European Commission, May 18, 2022, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en).

<sup>②</sup> 《德国工商大会调查显示德国15.6%的工业企业因高昂能源价格减产》，中华人民共和国驻德意志联邦共和国大使馆经济商务处，2022年7月25日，<http://de.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202208/20220803340975.shtml>。

<sup>③</sup> 《综述：制造业流向美国加剧欧洲“去工业化”担忧》，新华网，2022年10月4日，[http://m.news.cn/2022-10/04/c\\_1129050665.htm](http://m.news.cn/2022-10/04/c_1129050665.htm)。

发、技术专利、人才等随着外移的连锁问题。而且与俄罗斯能源脱钩、德国能源安全战略的转型意味着欧洲对全球能源市场的依赖在短期之内将增加，原有的全球能源份额由于广大欧洲国家份额的需要将被重新分配，欧洲各国之间竞争更加激烈，打破欧洲原有的地缘经济结构。

其次，它强化了欧洲内部在能源领域的合作。朔尔茨政府此举加强了德国同欧洲之间、欧洲各国之间能源经济的紧密性。欧盟的前身欧共体最初便是为了整合欧洲国家煤炭等传统化石能源，以能源为基础成立欧洲煤钢共同体，能源之间的联系加深欧洲国家之间的经济往来。而随着欧盟一体化的不断深入，能源安全战略一体化的进程也随之推进，2015年2月欧盟宣布正式启动能源联盟的建设进程。欧洲能源联盟致力于为欧盟打造安全、可持续的、一体化的能源市场奠定基础，成立初衷是为了降低欧盟对外部能源的高度依赖型，防范地缘政治局势突变带来的能源供应短缺风险。<sup>①</sup>消除欧洲国家无法控制的、与能源生产安全相关的脆弱节点符合欧洲各国的长期利益。俄乌冲突爆发后，部分欧洲国家跟随美国对俄罗斯展开制裁，因此也会承受俄罗斯反制措施的负面影响。基于此，德国充分发挥欧盟支柱大国的影响力，在欧洲能源战略转型中扮演了相当重要的角色，为其他欧洲国家的可持续能源发展起到示范作用。欧盟各国紧密团结起来，出台一项关于天然气协调减少需求措施的新理事会条例，意在为所有成员国设定一个目标，即在2022年8月1日至2023年3月31日期间减少15%的天然气需求。<sup>②</sup>以此来减少对天然气能源的依赖，摆脱俄罗斯的能源辖制。同时，随着原油、天然气等传统能源价格的高涨，清洁能源价格相对较低、保护环境的优势更加凸显。欧洲国家在维持能源供给稳定、价格低廉与气候保护政策上有着共同的利益，在5月欧盟出台的新的REPowerEU计划中推动清洁能源转型则是其中最核心的部分。欧盟委员会还提出成立欧盟太阳能产业联盟来解决现阶段太阳能发展存在的供应链问

① 陈小沁：《欧洲能源联盟建设及对未来俄欧能源关系的影响》，载《俄罗斯学刊》2019年第2期，第56页。

② “Save Gas for a Safe Winter: Commission Proposes Gas Demand Reduction Plan to Prepare EU for Supply Cuts”，European Commission，July 20，2022，[https://ireland.representation.ec.europa.eu/news-and-events/news/save-gas-safe-winter-commission-proposes-gas-demand-reduction-plan-prepare-eu-supply-cuts-2022-07-20\\_en#:~:text=The%20Commission%20is%20proposing%20a%20new%20Council%20Regulation,between%201%20August%202022%20and%2031%20March%202023](https://ireland.representation.ec.europa.eu/news-and-events/news/save-gas-safe-winter-commission-proposes-gas-demand-reduction-plan-prepare-eu-supply-cuts-2022-07-20_en#:~:text=The%20Commission%20is%20proposing%20a%20new%20Council%20Regulation,between%201%20August%202022%20and%2031%20March%202023).



题，通过产业联盟提升欧盟的清洁能源技术制造能力。<sup>①</sup> 欧洲地区传统能源、天然气以及可再生能源发展的日益紧密使得欧洲经济的发展发生改变，经济力量对比的变化进一步推动了地缘经济的变革。

### （三）德国能源安全战略转型改变了欧洲的地缘政治结构

传统的地缘政治与权力密切相关，能源资源的转换意味着权力的转移，并且在相当程度上影响国际政治经济，改变该地区的地缘政治结构。在欧洲事务中长期体现为德国在经济上作为领导，且随着两德统一、经济发展，德国成为欧盟经济体量最大国家的同时，在地缘政治上也成为欧洲的中心大国，<sup>②</sup> 因此，德国能源安全转型也具有高度外向性，在影响德国对外政策的同时也与整个欧洲的地缘政治结构息息相关，带动着俄欧权力对比、权力结构发生根本性变化。

首先，压缩俄欧关系的空间导致俄欧权力对比变化。能源作为一种重要的战略资源，能够撬动国家间关系的变更。俄乌冲突爆发前，德国天然气关系的政治框架一直是积极的，主张将对俄罗斯的天然气进口从地缘政治范畴中剥离出来，以经济和能源作为沟通桥梁，为俄欧关系人为制造出一个战略缓冲余地。既能获得稳定且廉价的能源供给，也可以借此为抓手维护俄欧关系，稳定欧洲的地缘政治结构。俄乌冲突爆发后，德国随之改变立场，对俄态度坚决。德方加快能源安全战略转型的步伐则进一步证明了“天然气武器化”的失效，加重俄欧关系的敏感程度。欧洲与俄罗斯地理相连，能源作为外交杠杆在其中影响着国家权力天平的走向。

二战后，欧洲人民决心建立起一个新的、统一的欧洲。能源的基础务实作用使得德国、法国、比利时等六国紧密结合起来，形成了欧洲联盟的前身。能源为经济发展提供活力基础，功能主义认为，当几个国家构建了共同市场后，会产生一种内在的压力与要求，推动它们在价格、货币政策等方面进行合作，而这些功能性部门的合作将会形成一种功能性的互联网，逐渐渗透到政府部门，<sup>③</sup> 在经济、安全防务等方面推进一体化。欧盟

① 陈璇、李晓、何明珠：《欧盟积极向可再生能源转型》，载《生态经济》2022年第7期，第2页。

② 陈扬：《德法关系的特点（2009-2021）》，载《战略决策研究》2022年第1期，第69页。

③ 郭韬杰：《战后欧洲一体化理论》，载《现代国际关系》1999年第10期，第42页。

密切关注各地区的不稳定和冲突因素、地缘政治环境变化，担心自身安全环境恶化，这为其采取更多防务行动提供了更充分的理由。<sup>①</sup>而俄乌冲突导致欧洲面临的危机从根本上动摇了欧盟的安全秩序，德国立刻依据现实情况着手推动战略转型，俄欧双方政治上的强硬态度极大压缩了俄欧安全战略关系的改善空间，颠覆了原有的俄欧能源合作结构。德国转而将能源市场的重点目标放在了北欧如挪威、荷兰等油气资源丰富的国家。能源一直以来作为战略砝码的功能失效，德国率先应对危机展开能源安全战略转型，推动欧洲内部的经济联系进一步紧密，转向世界市场寻求供给，使得俄德在政治经济上的关系全面疏远，进而影响俄欧安全战略关系。

其次，对美安全附加加深致使俄欧权力结构中美国影响上升。俄欧之间的能源合作一直被美国方面所重视。“北溪-2”天然气管道建设项目的中断与美国出台的相关制裁法案有着不可忽视的联系，俄罗斯、德国、美国就能源合作领域展开多次博弈。美国通过《2020财年国防授权法案》，要求相关天然气管道建设立刻停工。出于能源政治的考虑，“北溪-2”天然气管道建成后，作为传统天然气过境国的乌克兰能源政治地位被削弱，俄罗斯与德国的能源往来将变得更为直接，俄欧借由能源愈走愈近的态势影响到美国在欧洲地区的战略部署以及对大国竞争的战略把控，美国担心德国成为俄罗斯的“俘虏”。并且随着近年来美国本土致力于大力开发页岩气，能源的政治作用在跨大西洋两岸地区的合作日益显现。美国对欧洲国家的天然气出口既能够减少俄罗斯对于欧洲的影响，又能够加深欧洲国家对美国的能源依赖，一举两得。因此美国一直对俄欧能源合作持反对态度并设法阻碍。

冲突爆发后，热战在地缘政治上加剧欧洲的不安全感，能源又紧紧与国家发展的命脉关联，欧洲国家决心摆脱对俄罗斯能源的依赖，以德国为首的欧洲国家开始积极向美国寻求帮助。在3月25日《美国和欧盟委员会关于欧洲能源安全的联合声明》中显示，美国方面向欧盟承诺将努力确保在2022年为欧盟市场增加至少150亿立方米的液化天然气产量，预计未来还会增加；并且美国承诺将会维持有利的监管环境，支持REPowerEU目

<sup>①</sup> 王玉静、房乐宪：《战略指南针：欧盟安全与防务新指向》，载《和平与发展》2022年第4期，第52页。

标，申明到2027年终止欧盟对俄罗斯化石燃料依赖的共同决心。<sup>①</sup> 欧盟方面与美国展开战略合作以确保能源的稳定供应、减少对化石燃料的依赖，实现弥补俄乌冲突之下欧洲国家能源供给不足的紧急安全目标，加快绿色能源转型，降低能源消耗。美方在帮助解决欧洲能源安全问题的同时也使得欧洲各国更加依赖自身，德国乃至欧洲将会在天然气方面付出更加高昂的代价，影响其用于可再生能源的研发支出力度，使得自身绿色发展的转型速度降低，这反过来又将削弱欧洲经济的长期竞争力。<sup>②</sup> 俄乌冲突、德国率先推动能源安全战略转型作为深化美国与欧洲能源安全、经济、政治等合作的重要机遇，加速改变了欧洲的地缘政治结构。

#### 四、结语

能源安全是国家安全的重要内容，在国家经济安全中具有不可替代性。从能源供应的安全性和性价比来看，俄罗斯理应成为德国的主要能源供应国。然而，长期以来，德国因对俄能源高度依赖问题心存顾虑，意欲实现能源供应市场的多元化，这一战略转型最终在俄乌冲突的触发下变成了现实。转型后的德国能源安全战略极大地降低了其对俄罗斯的能源依赖，但它大大提升了对美国的依赖。考虑到空间距离所带来的风险以及成本，德国能源供应的安全系数和性价比大幅降低了。由此可见，地缘政治尤其是大国之间的地缘战略竞争在能源安全战略中扮演着至关重要的角色。同时，德国能源安全战略的转型在一定程度上改变了德俄关系、俄欧关系、美德关系以至俄美关系，这表明能源政治对地缘政治具有反向的塑造功能，并且对地区以至全球的地缘经济格局产生深刻影响。因此，地缘政治决定能源政治，但能源政治将塑造新的地缘政治，两者是一种动态的双向互动关系。

德国能源安全战略的转型是在美国大国竞争战略主导下的战略调整，

<sup>①</sup> “Joint Statement between the United States and the European Commission on European Energy Security”, The White House, March 25, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/joint-statement-between-the-united-states-and-the-european-commission-on-european-energy-security/>.

<sup>②</sup> 倪峰、达巍、冯仲平、张健、庞大鹏、李勇慧、鲁传颖：《俄乌冲突对国际政治格局的影响》，载《国际经济评论》2022年第3期，第53页。

反映出美国战略认知的偏颇。这一错误的认知及其主导下的战略已经产生严重的溢出效应，它破坏了世界经济的稳定和发展，导致了全球化的倒退和国际分工的扭曲。为了维护国际社会的公平和正义，维护国际安全，国际社会有必要构建以联合国为主导，包括各成员国和相关国际组织的能源管理体系，实施普惠、均衡、稳定的能源分配机制与全球能源供应秩序，同心协力构建能源安全命运共同体。

# 欧盟庇护政策对难民危机的差异化应对及其原因

王越赞

**摘要：**欧盟庇护政策于20世纪90年代末开始发展，是欧洲一体化的重要部分。此后欧盟共经历了叙利亚和乌克兰两次难民危机，它们带来了类似的挑战，却得到了欧盟截然不同的政策回应。通过案例比较发现，欧盟庇护政策的边境控制和成员国偏好分别受到地缘政治因素和文化因素的影响，导致了在两次危机中的应对差异。地缘政治因素具有特殊性，欧盟庇护政策改革和未来难民治理需要在技术层面上做出改进，解决无政治利益影响下外部边境应对能力缺乏的问题。文化因素更需要被重视，欧盟需要发展出足够的共同体共识去弥合成员国的不同偏好和分歧，降低提供庇护的非物质成本，提高政策的实施成效。

**关键词：**庇护政策；难民危机；欧盟；叙利亚；乌克兰；临时保护

**作者简介：**王越赞，中国人民大学国际关系学院博士研究生

欧洲地区已经成为全球难民的主要目的地之一。世界银行的数据显示，欧盟境内的难民数量从2013年开始急速上升，2014年为97万，2015年为121万，2016年为176万，一直到2020年的265万。<sup>①</sup> 庇护申请也在同步上升，从1983年到2020年，全球庇护申请增长数量中的76%流向了欧洲，其中去往西欧的又占71%。<sup>②</sup> 面对激增的难民人数和庇护申请，作为当今世界处于领导地位的规范性力量，欧盟庇护政策如何解决难民问题不

---

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① “Refugee Population by Country or Territory of Asylum—European Union”, World Bank, [https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?name\\_desc=false&locations=EU](https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?name_desc=false&locations=EU).

② Timothy J. Hatton, “Asylum Migration to the Developed World: Persecution, Incentives, and Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.34, No.1, 2020, pp.75–93.

仅是全球瞩目的焦点，也是窥探难民治理的重要窗口。

自20世纪90年代末开始发展共同庇护政策以来，欧盟经历了两次大规模的难民危机：一次是2015年至2016年的叙利亚难民危机，数量庞大的中东难民穿越土耳其和地中海向欧洲流动；另外一次难民危机发生在2022年2月俄罗斯和乌克兰冲突爆发后，大批乌克兰人向西逃往欧盟国家。对于欧盟来说，两次难民危机存在许多相同点。首先是时间上，两次危机都发生在欧盟开始发展其共同庇护政策之后；其次是国家身份上，两次危机中主要的难民流出国叙利亚和乌克兰都属于非欧盟国家；再次是两次难民危机对欧盟造成的类似冲击，都让欧盟的外部边境面临着短时间内大量人群涌入的紧急情况，也为欧盟带来了庞大的处理成本。

但欧盟庇护政策应对两次难民危机的方式有明显差异。2015年至2016年间，欧盟除了提供必要的保护责任之外，更多倾向于控制寻求庇护者和难民的继续流入，同时欧盟内部反移民、反难民的右翼民粹主义势力逐渐高涨；但面对乌克兰难民，欧盟无论是政策应对、政治氛围还是相关社会舆论都表现出了极大的宽容。本研究正是缘起于此，通过对两次难民危机的比较分析，探究欧盟庇护政策做出差异化应对的原因。

## 一、对既有文献的回顾

为了逃离战争、暴力、冲突或迫害而跨越国际边界在另一个国家寻求安全的人被联合国认定为难民，它的法律定义来自1951年在日内瓦签署的《关于难民地位的公约》（下称《难民公约》）以及随后在1967年签订的《议定书》，庇护则是为被确认为难民的人提供国际保护的行为。任何根据《难民公约》要求庇护的人都不应被强行遣返到本人可能面临迫害风险的地区，这是所谓的不驱回（non-refoulement）原则。同时，不论申请人是否合法进入该国，其向公约签署国提交的庇护申请都必须按照适当的程序进行审议。根据以上法律基础，欧盟从20世纪90年代末开始致力于发展一个包括庇护、辅助保护和临时保护在内的共同政策，以便向所有需要国际保护的非欧盟国民提供适当地位。自这时起，难民和庇护问题成为

欧盟议程上的首要问题之一，欧盟的庇护政策也开始成为欧洲一体化中最具活力的领域之一。

1999年，欧洲理事会在《阿姆斯特丹条约》的基础上通过了坦佩雷计划（the Tampere programme），确定实施欧洲共同庇护体系（Common European Asylum System, CEAS），即建立一个超国家层面的共同庇护政策。<sup>①</sup>在这个长期过程中，欧盟和成员国彼此的互动成为了研究的首要核心，如通过比较分析不同成员国的庇护政策，对其庇护认可率、接纳难民人数等具体数据进行梳理，借此探究它们在何种程度上被欧盟及欧盟内部强大的成员国所影响，即庇护政策的欧洲化问题。<sup>②</sup>反过来，成员国内部的政治生态也对欧盟庇护政策产生影响，如一些成员国存在对移民和难民持强硬反对态度的右翼民粹主义势力，这给符合自由主义价值观的庇护政策的发展带来了阻碍，因此欧盟内部需要更多的团结和更有实际意义的合作。<sup>③</sup>庇护政策本身也在经受着审视，有研究聚焦于政策的制度框架、组织结构、决策模式以及提供服务等方面的不足和缺陷，并为政策的改革和发展提出建议。<sup>④</sup>

作为欧盟庇护政策的核心，欧洲共同庇护体系自其发展以来面临了两次规模巨大的难民危机。2015年叙利亚难民危机爆发后，研究聚焦于欧盟庇护政策应对危机的失败：大量难民涌入和滞留，带来了混乱和无序。当欧盟希望成员国之间能够分担不平衡的负担、接受难民配额时，却遭到了部分成员国——尤其是维谢格拉德集团的反对。既有研究认为，危机状况暴露了欧洲共同庇护体系的局限，其中包括对欧盟层面指令的转化不足、成员国之间缺乏协调等，根本原因是成员国间

① 一些研究也译为“欧洲共同庇护制度”。

② Liza Schuster, “A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments”, *Journal of Refugee Studies*, Vol.13, No.1, 2000, pp.118-132; Elspeth Guild, “The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy”, *International Journal of Refugee Law*, Vol.18, No.3 and 4, 2006, pp.630-651; Dimiter Toshkov and Laura de Haan, “The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates”, *Journal of European Public Policy*, Vol.20, No.5, 2013, pp.661-683.

③ Christina Boswell, “European values and the asylum crisis”, *International Affairs*, Vol.76, No.3, 2000, pp.537-557.

④ Fleur Alink, et al., “Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol.8, No.2, 2001, pp.286-306.

未能建立一个有效的责任分担 (burden-sharing) 系统, 同时也缺乏需要保护的人能够使用的有效法律途径, 而欧盟并未能对这一部分进行有效监管。<sup>①</sup> 这一失败对欧洲一体化的共识和欧盟凝聚力都造成了威胁。<sup>②</sup> 有研究对比了难民危机前后的欧盟庇护政策, 指出尽管危机之后到达欧盟的寻求庇护者和难民人数大量减少, 欧盟也进行了一些改革试图进一步统一各成员国制度, 但诸多新举措仅部分地解决了该体系的固有弱点, 因此学者们从政策可行性的角度提出了相应改革建议。<sup>③</sup> 欧盟也采取了行动, 2020年9月欧盟推出了《关于移民和庇护的新契约》(New Pact on Migration and Asylum), 希望促进成员国间更公平的责任分担, 保护难民和庇护领域珍贵的一体化成果, 但相关谈判的进展有限。

在这样的背景之下, 乌克兰难民危机于2022年2月爆发。尽管政策的相关改革仍未有明显进展, 但其对乌克兰难民危机的应对成效相当显著, 与叙利亚难民危机时期的表现截然相反。有学者指出, 俄乌爆发冲突的背景之下, 欧盟出于安全考虑制裁俄罗斯、帮助乌克兰, 因此在为乌克兰难民提供帮助方面达成了有效共识。<sup>④</sup> 一些学者从文化角度入手, 认为种族、宗教等因素让欧盟对来自中东的难民呈消极态度, 对乌克兰白人则慷慨有加。<sup>⑤</sup> 另外一些研究从综合的角度出发, 认为欧盟的反应是不同因素

---

① Natascha Zaun, *EU asylum Policies: The Power of Strong Regulating States* (Palgrave Macmillan, 2017); Evangelia (Lilian) Tsourdi and Philippe De Bruycker, "EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection", Migration Policy Centre, EUI, May 2015.

② Florian Trauner, "Asylum Policy: the EU's 'crises' and the Looming Policy Regime Failure", *Journal of European Integration*, Vol.38, No.3, 2016, pp.311-325; 陈蔚芳:《共同体化的困境——从叙利亚难民危机论欧盟共同庇护体系的局限性》,载《欧洲研究》2016年第6期,第72-94页; 黄文叙:《欧洲难民问题的严重性及出路》,载《现代国际关系》2017年第2期,第40-50页。

③ Tim Hatton, "European Asylum Policy before and after the Migration Crisis", IZA World of Labor 2020:480; Timothy J. Hatton, "Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy", *Economic Policy*, July 2017, pp.447-496.

④ 吕蕊:《乌克兰难民危机与欧盟难民庇护政策范式转变》,载《欧洲研究》2022年第6期,第49-75页和第6页。

⑤ 李益斌:《欧盟应对乌克兰难民危机的“双标”及挑战——基于身份政治的视角》,载《当代世界与社会主义》2022年第6期,第149-156页; 苟利武、张君荣:《乌克兰难民研究》,载《俄罗斯研究》2022年第4期,第151-192页; Rachael Reilly and Michael Flunn, "The Ukraine Crisis Double Standards: Has Europe's Response to Refugees Changed?", *Global Detention Project*, March 2, 2022.



交杂的结果，对地缘政治、宗教文化、地理位置、经济成本等因素的综合考虑导致了应对差异。<sup>①</sup> 这些解释都有其合理性，但单一因素的解释稍显单薄，多种因素的解释却又过于复杂。本文将在既有研究成果的基础上，从欧盟庇护政策的核心——欧洲共同庇护体系的特点出发，通过案例比较，更加系统地解释到底是哪些因素以及它们如何导致了欧盟庇护政策对两次难民危机的差异化应对。

## 二、欧盟庇护政策的两个特点

作为欧盟庇护政策的核心，欧洲共同庇护体系的诞生要追溯到1995年。在此之前，庇护政策的制定和实施权力都掌握在各主权国家自己手里。1995年欧盟成立申根区，从此实现了废除内部边境控制、人员自由流动的目标，为了保护这珍贵的一体化成果，需要对外部边境进行严格控制，寻求统一应对边境线上越来越多未经授权抵达的寻求庇护者和难民的办法，这是欧洲共同庇护体系诞生的重要缘由。此外，欧盟的政治体制决定了任何一项共同政策的诞生，其发展过程中势必存在着欧盟和成员国之间的政治协调与权力让渡，因此成员国间能否在政策制定中达成妥协至关重要，这是欧洲共同庇护体系执行的决定因素。总的来说，欧盟庇护政策的特点与它的诞生缘由及发展过程息息相关，而这两个特点决定了政策在面对难民危机时可能会受到影响而出现不同的情况。

### （一）在外部边境进行严控，对流入人群进行审核和区分

直到20世纪90年代，整个欧洲层面还不存在与难民和庇护问题直接相关的共同政策。此时欧洲处理难民和庇护问题的主要依据，是1992年各成员国司法部长和内政部长制定的与安全第三国（a safe third country）和安全原籍国（safe countries of origins）相关的两项决议。但苏联解体、前南斯拉夫解体以及东欧地区的冲突等事件，让以未经授权方式抵达

---

<sup>①</sup> Andrea Pettrachin and Leila Hadi Abdou, “Explaining the Remarkable Shift in European responses to Refugees Following Russia’s Invasion of Ukraine”, LSE, March 9, 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/09/explaining-the-remarkable-shift-in-european-responses-to-refugees-following-russias-invasion-of-ukraine/>.

西欧的寻求庇护者和难民数量迅速增加，这一现象导致了欧洲各国庇护政策的急剧收紧。1995年申根区成立，申根体系使得欧盟可以在其内部各国之间取消边境控制，使得整个欧洲的无签证旅行变得容易，刺激了劳动力的流动和申根国家之间的贸易。而内部的无边界自由流动需要外部边境的严格控制来托底，只有在外部的对进入欧盟的人进行严格审核，保证进入欧盟的人群不会带来安全威胁，才能避免内部边界的重新设立、进而损害自由流动的一体化成果。<sup>①</sup>当时，欧盟恰好面临越来越多的寻求庇护者和难民未经授权自发抵达边境寻求庇护的情况，因此，一个同时能够控制外部边境、处理难民和庇护问题的共同政策应运而生。

1999年生效的《阿姆斯特丹条约》将难民和庇护问题从之前的第三支柱转移到《欧共同体条约》中“自由、安全和正义”领域之下，并正式纳入欧盟法律框架。欧盟决定分两阶段建立欧洲共同庇护体系：第一阶段是在短期内系统规范成员国在庇护各项资格和程序上应遵守的共同最低标准；第二阶段则是在前期基础上协调各成员国的法律框架，以便最终形成统一的庇护政策。在欧洲共同庇护体系框架内，欧盟用新的《都柏林条例》(Dublin Regulation)取代了《都柏林公约》(Dublin Convention)，还建立了用于储存和比较指纹数据的欧洲庇护指纹监测数据库(European Asylum Dactyloscopy Database, Eurodac)。<sup>②</sup>2004年，欧盟建立了对外边境行动合作管理机构(Frontex)，主要负责协调并加强各国对外部边境的管制工作。<sup>③</sup>

上述的政策和机构都有着明确针对性。首先，统一的庇护标准可以防止寻求庇护者和难民在不同国家进行未经授权的流动、对比寻求更好条件的“庇护购物”(asylum-shopping)行为，这些行为不仅会伤害庇护程序

<sup>①</sup> Camino Mortera-Martinez, “Why Schengen Matters and how to Keep It: A Five Point Plan”, May 2016, Centre For European Reform.

<sup>②</sup> 《都柏林公约》(Dublin Convention)于1990年在爱尔兰都柏林签署，1997年首次生效，2003年被理事会第343/2003号条例即新的《都柏林条例》(Dublin II Regulation,也称都柏林第二条例)取代。见“Dublin II Regulation”, Europe Union, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/dublin-ii-regulation.html>。

<sup>③</sup> Chris Jones, “Briefing, Frontex: Cooperation with non-EU States”, Statewatch, March 2017, <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-309-frontex-third-countries-agreements.pdf>。

的正常运行，也会伤害欧盟内部的自由流动；统一的程序 and 标准还可以防止成员国进行“逐底竞争”（race to the bottom），借此阻止潜在申请人并将庇护责任转移到其他国家，从而导致成员国之间的负担不平衡。其次，《都柏林条例》规定了寻求庇护者必须在自己踏上的第一个欧盟国家申请庇护，这就确定了庇护的责任主体，即每个欧盟边境国家需要负责管理外部边境的一部分，对所有寻求庇护者和难民进行登记、审核和识别等工作，防止其随意进入欧盟进行二次流动。最后，对外边境行动合作管理机构的成立，是为了帮助成员国实施共同边境控制规则以及进行边境管理，这正好符合欧盟及其成员国想要防止更多未经授权的移民持续到达外部边境的利益。

观察欧洲共同庇护体系的发展缘由可知，庇护政策中有关外部边境的部分在某种程度上肩负着保护内部自由流动的责任。对外部边境的严格控制，要求对试图进入欧盟的人群进行严格的审核，最终只接受真正的难民。这是因为欧盟并不欢迎未经授权自发抵达外部边境的人群（被称之为“混合移民”），认为他们中的大多数人都是经济移民，即并未在自己的原籍国因战乱或政治迫害等受到威胁，只是为了利用庇护程序，以最小成本换取在经济发达的欧洲国家获得居留机会的投机取巧者。并且其中大多数人在被拒绝后并不愿返回，而是会流入到非正规经济中，从而带来安全风险和财政负担。欧盟对外部边境流入人群的这种敏感，导致了庇护政策缺乏稳健性。大批混合移民在危机状态下短时间内自发抵达边境，为边境国家处理庇护的能力带来挑战。边境国家难以区分难民和经济移民，无法避免他们的随意流动，增加其他非边境国家的不安全感。

## （二）成员国保留自主权力，国家偏好影响庇护政策实施

欧洲共同庇护体系的发展并不顺利。难民和庇护问题同时涉及到边境管理、内政等部门，而这些都是国家的特权，所以欧洲共同庇护体系的发展是一个从成员国“各自为政”到形成超国家层面共同政策的过程，这要求国家必须让渡相当部分的权力，对难民态度不一、提供庇护条件不一的国家必须达成一致。在1999年至2004年欧洲共同庇护体系发展的第一阶段，坦佩雷计划中的预定目标并没能全部实现，导致第二阶段无法按期开始和执行。欧盟在报告中指出，由于决策过程和当前体制背景的限制，某些政治承诺无法在欧洲层面上达成协议，成员国有时不愿意在新的欧洲框

架内合作，于是在海牙计划（the Hague Programme）中要求最迟于2010年底通过欧洲共同庇护体系建设第二阶段的文书和措施。<sup>①</sup>

第二阶段的发展同样有很多问题。比如由于对所列出的十个国家是否真正安全缺乏统一意见，成员国间没能形成关于安全原籍国的最终名单；不同成员国内部情况和承认率差异过大，为难民提供保护的水平仍然不够强；要求加快庇护程序的压力，在一些国家导致了申请者难以行使上诉等合法权利等。<sup>②</sup>在分歧和问题未能有效解决的情况下，欧盟认为欧洲共同庇护体系第二阶段的最后期限可能不得不再次延迟。<sup>③</sup>欧盟委员会于2008年6月发布了《欧洲移民和庇护契约》（European Pact on Immigration and Asylum），意在为欧洲共同庇护体系的发展重新提出建议，但谈判的进展非常缓慢，契约中提出的第二阶段计划实际在2009年12月《里斯本条约》（the Lisbon Treaty）生效后才通过。<sup>④</sup>所有立法文件直到2013年7月才最终正式生效。

整个过程表明，欧盟和成员国之间在庇护政策发展过程中进行的权力让渡和政治协调并不是一帆风顺的。尽管经过漫长谈判各国达成一定妥协，但由于法律只设定了国家立法必须满足的门槛，国家可以引入或保留相关条款的基本原则没有改变，在各成员国的庇护传统、司法解释、行政环境等方面存在较大差异的前提下，庇护政策的具体实践很难达到完全统一。比如欧盟法律要求提供给被认可的难民3年居留权，瑞典则为难民提供永久居留权；在丹麦的寻求庇护者被允许立即找工作，但捷克和法国则在递交申请的一年后才提供这项权利，而在意大利只有正式获得难民身份后才可以找工作。<sup>⑤</sup>欧盟没有共同的庇护法律，没有联邦庇护法院，也没有统一的行政和执法权力，国家依然是最终决定是

① “The Hague Programme: 10 Priorities for the Next Five Years”, Europe Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:116002>.

② Elspeth Guild, “The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy”, *International Journal of Refugee Law*, Vol.18, No.3, 2006, pp.630-651.

③ “Policy Plan on Asylum, An Integrated Approach to Protection across the EU”, Europe Union, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>.

④ “European Pact on Immigration and Asylum”, Europe Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038>.

⑤ “Factbox: Benefits Offered to Asylum Seekers in European Countries”, Reuters, September 16, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-benefits-factbox-idUSKCNORG1MJ20150916>.

否给予寻求庇护者和难民辅助保护身份的主体，拥有相当大的自主权力。

观察欧洲共同庇护体系的发展过程可知，成员国保留过多的自主权力是欧盟庇护政策的固有弱点之一。它使得欧盟执行庇护政策时可能面临部分成员国的掣肘，成员国会因为自身偏好从而拒绝执行欧盟的政策要求。成员国的偏好是不可预测的，他们的偏好可能会受到难民主体、国内政治、经济成本等方面的影响，而欧盟对此并没有有效的解决机制或方法。当危机状态下，如果成员国因某种因素的影响拒绝响应欧盟指令接受超出基本义务以外的负担，将会使得庇护政策的执行效果大打折扣，进而破坏欧盟内部在难民和庇护问题上的共识和团结。

### 三、两次难民危机的异同及欧盟庇护政策的差异化应对

对两次难民危机进行比较，可以提炼出主要的异同点（具体见表1）。一是难民主体不同。2015年的叙利亚难民危机，难民主体是信仰伊斯兰教的中东人，而2022年的乌克兰难民危机，难民是信仰基督教的东欧人。这一点大大影响了许多欧盟成员国的偏好，他们拒绝响应欧盟指令接纳前者，但是与欧盟配合一致接受后者。二是不同的政治利益。对欧盟来说，俄乌冲突也是一场针对欧洲的战斗，帮助乌克兰就是帮助自己。但是帮助叙利亚难民没有额外的政治利益，只是在履行基本的人道主义义务。这一点影响了欧盟外部边境的控制程度，对叙利亚难民依照《都柏林条例》进行严格控制 and 审核，对乌克兰难民则开放了边境，允许其进入和自由流动。

#### （一）应对叙利亚难民危机

叙利亚内战导致大量中东人口向欧洲流动，直接引爆了难民危机。据欧洲统计局的数据，2013年欧洲接到的庇护申请大约在40万份左右，2014年升至60万份，到2015年已经超过120万份，其中绝大部分是叙利亚人。<sup>①</sup> 这些寻求庇护者和难民主要通过四条线路去往欧洲：从利比亚和突尼斯出发，经利比亚最终到达意大利和马耳他的中地中海线路，从摩洛哥去往西班牙大陆及其飞地的西地中海线路，从土耳其到希腊的东地中海线路，以及包含西巴尔干和东巴尔干的东欧线路。其中从土耳其到希腊的

<sup>①</sup> “Eurostat Statistics Explained”，Eurostat，[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual\\_asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics).

表 1：叙利亚和乌克兰两次难民危机的异同对比

	叙利亚	乌克兰	异/同
难民主体	信仰伊斯兰教的中东人	信仰基督教为主的东欧人	相异
抵达方式	自发越境抵达	自发越境抵达	相同
带来挑战	外部边境国家压力	外部边境国家压力	相同
	内部自由流动压力	内部自由流动压力	相同
	一定的经济成本	一定的经济成本	相同
带来好处	履行人道主义义务	履行人道主义义务额外地缘政治利益	相异
返回预期	不确定	不确定	相同

线路在 2015 至 2016 年间通过了当时的最大人流量。<sup>①</sup>

### 1. 严控外部边境，但无法阻止流入，内部流动被破坏

由于庞大的难民数量以及偷渡、人口贩运等非法商业行为带来的挑战远远超出了边境国家的应对能力，都柏林体系首先被动摇。持续不断的无序和混乱让边境国家既无法及时有效处理庇护申请，也没能彻底阻止人群的入境和流动。同时因为边境管理不善、无法有效识别难民，给外界留下了“恐怖分子很容易通过移民路线进入欧洲”的印象。<sup>②</sup>为减轻压力并规避风险，各国政府陆续关闭边境，首先是土耳其和希腊边境，不久后是东塞尔维亚和匈牙利边境以及土耳其和保加利亚边境，再之后匈牙利和克罗地亚的边境也被关闭。此外，希腊、保加利亚、匈牙利等国家还在其外部边境上部署栅栏、哨所、隔离带，并派驻人员巡逻，同时不断加强监管和审查措施。但外部过境地点的关闭没能完全阻挡难民的持续流入，2015 年 8 月默克尔领导的德国政府宣布的“欢迎政策”更是对难民起到了刺激作用，在更多难民决心继续前往西北欧国家的压力下，一些欧盟国家开始放弃对寻求庇护者和难民进行管理，直接让人群越过边境并期望他们尽快流动到其他国家。当外部国家无法控制边境，内部原本的自由流动成为劣势，大量没有合法身份也没有经过备案的混合移民能够在未经授权的情况下随意流动，导致西北欧成员国如

<sup>①</sup> “Migratory Routes”，FRONTEX，<https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-mediterranean-route/>.

<sup>②</sup> “Explaining the Main Drivers of Anti-Immigration Attitudes in Europe”，EYES ON EUROPE，November 30，2020，<https://www.eyes-on-europe.eu/explaining-the-main-drivers-of-anti-immigration-attitudes-in-europe/>.

比利时、丹麦、瑞典等也纷纷重新建立了内部的边境管制，并在规定的期限截止后申请继续延长。此时，欧洲共同庇护体系难以正常运行，申根区也面临无法自由通行的困难。

为了解决问题，欧盟试图减轻边境国家的庇护压力，同时减缓难民流入的速度。2015年5月，欧盟委员会发布《欧洲移民议程》（the European Agenda on Migration），它在2016年的5月和7月以两套立法提案的形式提出。文件中提出的诸多措施中被最快应用的是热点方法（hot spot approach），即与一线成员国希腊和意大利实地合作，在边境建立处理中心并迅速识别、登记、采集入境移民的指纹，避免大量难民在边境上滞留，工作由欧洲庇护支持办公室、欧洲边境和海岸警卫队、欧洲执法合作局（the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol）共同承担。<sup>①</sup>同时欧盟加紧与非欧盟国家进行合作。2016年3月，欧盟与土耳其达成一项旨在遏制西巴尔干路线上难民流动的复杂协议，简单来说就是土耳其负责接纳从中东而来的难民，阻止他们继续前往欧洲，每一名难民被土耳其接纳，欧盟就从土耳其已经确认的难民群体里接纳一名，同时欧盟放松对土耳其签证政策。<sup>②</sup>此外，2016年11月，欧盟与阿富汗政府达成协议，允许驱逐部分阿富汗寻求庇护者。<sup>③</sup>2017年2月，欧盟以及意大利和利比亚政府的海岸警卫队合作，定期拦截和遣返地中海上的移民船只。

## 2. 成员国与欧盟存在分歧，拒绝责任分担

由于边境国家无法处理庞大的登记、审核需求，越来越多的寻求庇护者和难民被滞留在外部边境上。欧盟希望按照人口分布和富裕程度决定滞留的共约16万难民的分配，但成员国彼此之间在责任分担问题上存在分歧。中东欧成员国态度强硬：匈牙利和波兰表示不接受，捷克接受的人数

<sup>①</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration”, Europe Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>.

<sup>②</sup> “EU-Turkey Statement & Action Plan”, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

<sup>③</sup> “The European Union and Afghanistan Reach an Arrangement to Tackle Migration Issues”, European Commission, October 3, 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX\\_16\\_3282](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_16_3282).

很少。捷克总统米洛什·泽曼（Miloš Zeman）一直认为穆斯林融入西欧这件事几乎是不可能的。<sup>①</sup>其发言人曾表示接受移民将为野蛮袭击创造肥沃的土壤。匈牙利总理维克托·欧尔班（Viktor Orbán）是移民的坚定反对者，他认为融入欧洲的移民是“毒药”和“穆斯林侵入者”，“每一个移民都构成公共安全和恐怖风险”。<sup>②</sup>当时波兰执政的右翼民粹主义政党法律与正义党领导人将伊斯兰教描述为“欧洲必须自卫”的“文化攻势”，宣布拒绝接受任何来自欧盟配额的难民。<sup>③</sup>除了态度强硬不接受难民的国家，还有放弃欢迎难民政策的国家。德国在“欢迎政策”之后面临难以承受的难民数量，默克尔在地区性选举中遭受了重大损失，反对声浪屡屡出现，于是最终恢复了边境管制。一向欢迎难民的瑞典，在接纳难民三个月后发现无法承担更多负担，最终也宣布关闭边境。瑞典和芬兰还主动选择降低了提供保护的水平，从而避免自己成为更多难民的主要目的地。与此同时，许多国家的右翼民粹主义势力利用舆论对难民身份的怀疑和反对开始捞取政治利益，这样的政治生态反过来又加强了各国拒绝难民的态度。

为了解决问题，欧盟各主要成员国呼吁保持团结，同时希望从制度上促进成员国间的合作。默克尔在一次新闻发布会上表示，只有欧盟各成员国团结一心担负起难民和保护外部边境的责任，申根机制才会继续运作。<sup>④</sup>

---

① Sara Malm, “‘It’s Practically Impossible to Integrate Muslims into Western Europe,’ says Czech President Ashe Blames Islamic Culture for Cologne Sex Attacks”, Daily Mail.com, January 17, 2016, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-3403603/It-s-impossible-integrate-Muslim-community-Western-Europe-says-president-Czech-Republic.html>.

② Rebecca Staudenmaier, “Hungary’s Orbán Tells Germany: ‘You Wanted the Migrants, We Didn’t’”, DW, January 8, 2018, <https://www.dw.com/en/hungarys-orban-tells-germany-you-wanted-the-migrants-we-didnt/a-42065012>; Cynthia Kroet, “Viktor Orbán: Migrants are ‘a Poison’”, POLITICO, July 21, 2016, <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-migrants-are-a-poison-hungarian-prime-minister-europe-refugee-crisis/>.

③ 当时的民意调查显示约四分之三的波兰人反对接受来自非洲和中东的难民。新的民意调查显示情况在2021年有所改变，见 Jan Cienski, “Why Poland doesn’t Want Refugees”, POLITICO, May 21, 2017, <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>; Daniel Tilles, “Majority of Poles now Favour Accepting Refugees”, Notes from Poland, February 22, 2021, <https://notesfrompoland.com/2021/02/22/majority-of-oles-now-favour-accepting-refugees/>.

④ 《默克尔：欧盟各国共同担负难民和保护边境责任申根机制才会继续运作》，俄罗斯卫星通讯社2016年1月7日。



欧盟内政专员迪米特里斯·阿夫拉莫普洛斯 (Dimitris Avramopoulos) 公开反对当时一些成员国想要延长引入边境检查的建议, 称“当申根死亡时, 欧洲就会死亡”。<sup>①②</sup>《欧洲移民议程》中提出了一些弥合成员国差异的改进措施, 如缩短庇护程序、建立一份安全原籍国的共同清单; 拟议新的资格指令, 对二次流动进行更严格的制裁以及对难民进行强制性身份审查; 修订新的接收指令, 确保接收条件的尊严以及更协调的标准; 改革《都柏林条例》, 保留现行标准但辅以纠正性分配机制; 修订欧洲庇护指纹数据库条例; 将欧洲庇护支持办公室从一个支持性的欧盟机构转变为完全成熟的欧盟庇护机构 (EU Agency for Asylum, EUAA);<sup>③</sup> 制定欧盟重新安置框架 (Union Resettlement Framework), 规定关于接纳的共同规则, 包括提供财政支持。<sup>④</sup> 但自立法提案提出的 2016 年开始, 尽管欧盟一直在对具体细则进行谈判, 但由于文件在理事会受阻及其连锁反应, 很多立法行为并没有被通过。

## (二) 应对乌克兰难民危机

2022 年 2 月俄罗斯和乌克兰之间爆发的冲突导致了乌克兰难民危机的发生。据联合国难民署的数据, 此次冲突导致乌克兰总人口的三分之一被迫离开自己的国家。截至 2022 年 8 月, 在欧洲各地有记录的乌克兰难民达到 637 万。由于地理的临近性, 除了俄罗斯以外, 绝大多数难民选择逃往

---

① 《申根协议》规定, 出于安全原因允许成员国暂时重新引入边境检查, 最长可达六个月, 在面临重大挑战时可以延长至两年, 欧盟委员会当时希望在 2017 年 11 月结束延期, 但一些成员国考虑延长三年。相关研究见 Elspeth Guild, “Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to? COVID-19”, *European Journal of Migration and Law*, published online 21 December 2021。

② Wesley Dockery, “What is the Schengen Area and How Does It Impact Refugees?”, *INFOMIGRANTS*, October 31, 2017, <https://www.infomigrants.net/en/post/5791/what-is-the-schengen-area-and-how-does-it-impact-refugees>.

③ 2022 年 1 月 19 日 EUAA 正式开始工作, 其业务能力被加强, 并配备了必要的人员、工具和财政手段。见: “Migration and asylum pact: Council Adopts EU Asylum Agency Regulation”, *Council of the EU*, December 9, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/09/migration-and-asylum-pact-council-adopts-eu-asylum-agency-regulation/>; “New EU Asylum Agency to Provide Greater Rights Protection”, *INFOMIGRANTS*, January 20, 2022, <https://www.infomigrants.net/en/post/38027/new-eu-asylum-agency-to-provide-greater-rights-protection>。

④ 见 Malin Bjork, “EU Resettlement Framework”, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework>。

其西部邻国，主要的欧盟国家包括波兰、斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚等。由于乌克兰要求18至60岁的本国男子必须留在乌克兰，因此绝大多数难民都是妇女和儿童，以及一些独自逃亡的乌克兰人。从具体数据来看，冲突爆发仅半个月，就有至少100万儿童被迫流离失所，仅在波兰一个国家就有超过150万乌克兰人入境。

#### 1. 开放外部边境，允许进入和流动，启动临时保护指令

欧盟的边境这一次也受到了考验，但欧盟的应对方式与过去相比全然不同。首先，乌克兰人不必一定遵守都柏林体系在边境国家申请庇护，这也就避免了难民在边境的滞留和混乱。在成员国层面，俄罗斯和乌克兰爆发冲突之前，波兰政府就要求社区为未来可能多达100万名的难民做好准备，波兰还大大减少了通常的边境手续，并表示接受各种身份证件。欧盟层面也暂时放松了乌克兰与欧盟边境的管制，俄乌冲突爆发后不到一周，欧盟委员会就发布新的指导方针，以帮助欧盟国家有效地管理入境人员，避免拥堵，并协助边防警卫在成员国与乌克兰的边境进行检查，包括简化对弱势人员的边境管制和建立临时过境点。欧洲议会还批准部署欧洲边境和海岸警卫队开展所有活动中的支持项目，尤其是帮助非欧盟成员国摩尔多瓦管理从乌克兰越境的大量人员。<sup>①</sup>

除了被允许顺利通过外部边境，乌克兰人还被给予直接在内部自由流动的权利。自冲突爆发后，乌克兰西部的利沃夫市成为乌克兰人去往欧洲的重要集结地和过境点，火车从这里出发，将难民运送到靠近斯洛伐克、匈牙利和波兰边境的各个过境点，大多数难民从这些地点出发，继续前往欧洲其他地区。<sup>②</sup>其它主要过境点还包括罗马尼亚的一些城市以及摩尔多瓦。乌克兰难民进入欧盟后可以选择到有社会关系存在或庇护条件更好的欧盟国家。奥地利、比利时、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、匈牙利、立陶宛、荷兰、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和瑞士等欧洲国家的铁路公司，甚至允许乌克兰难民免费乘火车旅行。

<sup>①</sup> “Providing Operational Guidelines for External Border Management to Facilitate Border Crossings at the EU-Ukraine borders”, Commission Communication, March 4, 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC\\_2022\\_104\\_I\\_0001&qid=1646422292305](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2022_104_I_0001&qid=1646422292305).

<sup>②</sup> Patrick J. McDonnell, “City in Poland’s Southeast becomes Major Travel Hub for Refugees from Ukraine”, Los Angeles Times, March 2, 2022, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2022-03-02/poland-przemysl-ukraine-refugees-ukraine>.

逃离乌克兰的难民还不必通过标准的庇护程序。自2017年以来，乌克兰与欧盟的协议保证了持有生物识别护照的乌克兰人在申根区免签证停留90天，俄乌冲突发生之后，委员会呼吁成员国以人道主义为由授权那些没有此类护照的人入境和停留。其中爱尔兰和丹麦虽然有退出条款，不受该立法的约束，但是也采取了类似的政策，丹麦允许乌克兰人直接获得两年的居留期限，爱尔兰宣布取消对乌克兰人的签证要求，自动给予90天的停留和调整期。<sup>①</sup>在2022年3月1日的特别全体会议上，欧盟通过了一项决议，将自2001年就生效的临时保护指令首次激活，由此可以向逃离乌克兰的人立即提供欧盟的临时保护，最初期限为一年。<sup>②</sup>由此，乌克兰的流离失所者可以在整个欧盟范围内享受同样的权利，如居留、工作、住房以及获得社会福利和医疗援助，欧盟还同意有临时身份的乌克兰人在欧盟继续使用其驾驶执照。最新的消息是，欧盟已自动授予乌克兰人在其27个成员国逗留和工作长达三年的权利。<sup>③</sup>

## 2. 成员国与欧盟保持一致，进行责任分担

欧盟各成员国也并没有在责任分担问题上出现分歧。原本强烈反对接纳难民的维谢格拉德国家中，波兰允许没有护照的乌克兰人入境，还在边境开设了多个接待中心。匈牙利总理欧尔班也表示，该国正在接受乌克兰的所有公民和合法居民，同时还可以向没有旅行证件的人提供旅行证件，匈牙利还允许经过适当筛选后从第三国抵达匈牙利的人入境。<sup>④</sup>斯洛伐克同样允许没有旅行证件的乌克兰人进入领土并逗留90天，并于2月26日

<sup>①</sup> “Which Countries have Relaxed Entry and Visa Requirements for Ukrainian Nationals”, Euronews, March 2, 2022, <https://www.euronews.com/travel/2022/03/01/which-countries-have-relaxed-entry-and-visa-requirements-for-ukrainian-nationals>.

<sup>②</sup> “Invasion of Ukraine: MEPs Call for Tougher Response to Russia”, European Parliament, March 1, 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220227IPR24205/invasion-of-ukraine-meps-call-for-tougher-response-to-russia>.

<sup>③</sup> Jennifer Rankin, “Ukraine Refugees Given Right to Live in EU for Three Years”, the Guardian, March 2, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/02/ukraine-refugees-right-to-live-in-eu-plan>.

<sup>④</sup> Amanda Coakley, “Hungary’s Orban Defends Response to Ukraine War Refugee”, Al Jazeera, March 3, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/3/hungarys-orban-defends-response-to-ukraine-war-refugees>.

宣布进入紧急状态，政府批准了一项 1300 万欧元的基础设施法案，以加强乌克兰边境基础设施和完善庇护设施。欧盟层面上，欧洲议会议员呼吁欧盟引进一个适当的移民系统，分担难民责任。

欧盟的团结还体现在财政方面。2022 年 3 月 8 日，为了与那些受影响最大的成员国分担财政成本，欧盟委员会提出了欧洲难民凝聚力行动（the Cohesion's Action for Refugees in Europe, CARE）计划，将从 2014 年至 2020 年未动用的“移民和内部安全”资金中拿出 4.2 亿欧元重新分配给接收了乌克兰难民的成员国，欧洲议会于 3 月 24 日批准了该计划，还将庇护、移民、融合基金和内部安全基金的运作期限延长一年，直到 2024 年年中。<sup>①</sup> 接受难民人数最多的国家波兰和按人口计算难民最集中的非欧盟国家摩尔多瓦已经向欧盟要求获得额外支持，2022 年 4 月 5 日，德国、法国、罗马尼亚等几个国家统一向摩尔多瓦提供 6 亿多欧元的援助。<sup>②</sup> 2022 年 6 月 23 日，议会再次批准了一项 4 亿欧元的一揽子支持计划，帮助接纳大部分难民的欧盟国家应对紧急移民和提高边境管理措施。<sup>③</sup>

## 四、欧盟庇护政策做出差异化应对的原因

欧盟庇护政策特点决定了其应对难民问题时可能出现的差异。根据对两次难民危机的案例比较可以发现，导致欧盟的庇护政策做出差异化应对的原因主要有两个。

### （一）地缘政治因素影响边境控制

难民带来的政治利益决定外部边境控制的程度，叙利亚难民危机中对难民流入进行严格控制，乌克兰难民危机中对难民开放边境，允许流入和

① “Ukraine: Cohesion Funding to Support People Fleeing Russia's Invasion of Ukraine”, European Commission, March 8, 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1607](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1607).

② Thomas Escritt, “Donors Give 659.5 mln Euros in Aid to Moldova”, Reuters, April 6, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-working-freeing-moldova-russian-dependency-2022-04-05/>.

③ “Ukraine: MEPs Say Yes to EU Aid Package to Help Member States Welcome Refugees”, European Parliament, June 23, 2022 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220623IPR33701/ukraine-meps-say-yes-to-eu-aid-package-to-help-member-states-welcome-refugees>.

自由流动。叙利亚难民危机时，难民之所以在边境滞留并造成混乱，原因在于边境国家必须坚持执行都柏林条例，他们必须对抵达人群进行登记、审核和区分，阻止未经授权的流入。但人群数量和流入速度已经超出了这些国家的能力，希腊、意大利、西班牙等国家已经不堪重负。但在乌克兰难民危机中，都柏林体系没有成为必须项，成员国和欧盟层面都保持了边境的开放，同时还为乌克兰人能顺利入境取消了不必要的身份和安全检查。申根区的自由流动没有受到威胁，乌克兰人进入欧盟后被允许自由流动，前往他们有社会关系或者能提供更好的庇护条件的国家。在应对大批乌克兰人入境的整个过程中，没有发生以往常规庇护程序中存在的延误和官僚作风，反而激活了在叙利亚难民危机期间没有被激活的临时保护指令。这是因为在欧洲，俄罗斯对乌克兰的“入侵”被广泛描述为一场针对欧洲的战斗，也是对国际安全秩序的直接挑战，危在旦夕的不仅仅是乌克兰，还有欧洲安全的未来。<sup>①</sup> 欧盟的共识是，普京领导下的俄罗斯对西方利益和全球秩序构成主要安全威胁，一个与俄罗斯持续对抗的时代到来了，这需要北约重新考虑其长期战略、态势和存在，欧洲需要和美国一起在军事和非军事部分合作以遏制和威胁俄罗斯。<sup>②</sup> 因此，出于对欧洲安全的维护、对一个自由的乌克兰的维护，欧盟必须全力支持乌克兰，对乌克兰难民的欢迎理所当然是其中非常重要的部分。<sup>③</sup>

## （二）文化因素影响成员国偏好

难民主体差异影响成员国偏好，叙利亚难民危机中成员国反对欧盟，乌克兰难民危机中成员国配合欧盟。叙利亚难民危机之时，边境管理混乱给欧洲人带来的感觉是“恐怖分子”很容易趁虚而入，对边境加强控制是阻止身份不明者进入欧洲的最好方式。欧洲的一些政治精英和右翼分子认

<sup>①</sup> “The Russian Attack on Ukraine Marks a New Era for Europe, MEPs say”, European Parliament, March 1, 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220227IPR24204/the-russian-attack-on-ukraine-marks-a-new-era-for-europe-meps-say>.

<sup>②</sup> “Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine”, The European External Action Service, March 24, 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en).

<sup>③</sup> “Putin’s War Has Given Birth to Geopolitical Europe”, The European External Action Service, March 3, 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/putins-war-has-given-birth-geopolitical-europe\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/putins-war-has-given-birth-geopolitical-europe_en).

为，中东人的到来会影响欧洲国家文化和种族的同质性，他们是不能融入欧洲社会的“他者”。与之相反，乌克兰人被欧盟各国视作“我们”，尤其是中东欧国家，认为乌克兰人和自己在文化和种族上是相似的，并且由于共同的历史记忆从而充满了对俄罗斯的恐惧和反感。同时，在战斗的乌克兰人被描绘为英雄，他们正在保卫自己的国家免受最强大的军事力量之一的侵害。那些流离失所的乌克兰人来自“相对文明、相对欧洲的城市”，他们“看起来就像住在你隔壁的任何欧洲家庭”。<sup>①</sup>保加利亚总理基里尔·佩特科夫（Kiril Petkov）说：“……这些人是欧洲人，他们聪明、受过教育……这不是我们习惯的那些难民——不确定他的身份，不知道他的过去，他们很有可能是恐怖分子。”<sup>②</sup>因此，宗教、种族等文化因素在部分成员国对难民态度差异和政策选择差异上的影响是不能被忽视的。这不仅因为对难民身份进行认定和最终接纳的主体仍然是国家而非其他政治行为体，还因为难民被接纳的理由强调的是对难民本身逃离迫害的好处，而非对接纳国的关系和贡献，但国家履行自己提供国际保护的义务时，势必也会考虑自己的成本和利益。这里的成本和利益，不仅是指财政开支等物质方面的考虑，还包括维持自己国家身份认同等文化方面的考虑，而后者作为一种可被建构的存在，很难逃脱种族主义、伊斯兰恐惧症等文化因素的影响。

## 五、结语

欧盟对两次难民危机进行差异化应对的原因背后，揭示了庇护政策的改革和进行难民治理需要考虑的两个问题。

首先是必须认识到难民跨越物理边界的流动是不可控的。难民是欧盟面临的长期性问题，在具有政治利益的前提下能够开放边境是一种特殊情

---

① Bina Fernandez, “Refugees, Reporting and the Far Rights: How the Ukraine Crisis Reveals Brutal ‘Everyday Racism’ in Europe and Beyond”, the Conversation, March 6, 2022, <https://theconversation.com/refugees-reporting-and-the-far-right-how-the-ukraine-crisis-reveals-brutal-everyday-racism-in-europe-and-beyond-178410>.

② Renata Brito, “Europe Welcomes Ukrainian Refugees—Others, Less So”, The Associated Press, March 1, 2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-refugees-diversity-230b0cc790820b9bf8883f918fc8e313>.

况，欧盟必须考虑在不具备政治利益的情况下如何更好地应对难民危机。从技术层面来看，第一，需要对庇护程序的运行作出更合理的安排。欧盟必须提高边境应对危机的能力，确保接纳难民工作的有序和高效运行。一方面是改革现有的都柏林体系，降低成员国之间发生分配冲突的可能性，不再让第一入境国承担全部处理庇护申请的责任，这就需要加强非边境地区的成员国的责任分担；另一方面需要加强审核庇护申请的能力，对身份进行高效识别和筛选才能在保护真正难民和排除经济移民中作出平衡，这需要培训更多的专业人士，因为遗失或伪造身份和旅行证件会增加审核的难度。接纳主体在面对大规模的流入人群时表现出良好的管理能力，不仅能为后期工作打好基础，也可以降低国内的政治反弹和舆论抵触。第二，欧盟必须提供更多合法庇护渠道来取代难民对于非法渠道的需求，这样才能从根源上打击人口贩运和偷渡现象，降低边境面临的安全风险。对许多处于战争和冲突状态的国家公民来说，离开本国的合法途径很少，甚至可能因为国家行政能力的崩溃导致无法获取有效的身份和旅行证件，再加上标准庇护程序中进行难民身份确定的过程漫长且相对较低的承认率，<sup>①②</sup>导致越来越多寻求庇护者和难民放弃官方渠道，选择自发并往往是非法的形式去往欧洲。<sup>③</sup>

其次是必须认识到难民流动除了跨越物理边界外，也在跨越文化边界，因此必须重视文化因素的重要性。叙利亚和乌克兰难民给欧盟带来的挑战非常类似，但欧盟仅在乌克兰难民危机期间激活了临时保护指令。这证明，如果成员国能够达成一致并与欧盟相配合，那么寻求庇护者和难民短时间内的大量涌入并不一定会导致庇护政策的应对失败。从这个意义来说，“难民危机”实际上是一个难民政策危机，它的发生是因为成员国的合作意愿在不同程度上受到了文化因素的影响，继而影响了政策的执行和有效性，而这一点在庇护政策的制定中常常被忽视。一般的庇护政策往往聚焦于技术性问题，比如怎样确定难民身份、提供什么标准的保护水平、

① “Responding to the Asylum and Access Challenge”, ECRE and US committee for Refugees, April, 2003.

② 难民身份确定的核心标准和最佳做法等介绍具体见：“Refugee Status Determination”, UNHCR, <https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>.

③ 这种趋势早在90年代中期就已经出现。具体见：“Asylum in Europe: Numbers and Costs”, Migration News, December, 1995, <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=825>。

如何遣返申请被拒者等。尽管也有促进被接纳的难民融入社区的政策，但这仅仅是针对难民而非针对接纳国公民的工作。难民的宗教、种族特性大多与当地社区一贯的传统有极大差异，这种文化性的冲突和矛盾超越了当下庇护政策的功能范围，这对接纳主体的治理智慧提出了更多挑战。信仰、规范、舆论等都是可建构的，接纳国在本国内部、共同体在成员国间对普通公民的想法予以关注，尊重他们对于社会稳定和身份认同的敏感性并谨慎处理好相关问题，才能最大程度降低接纳难民需要付出的非物质成本。



## **Demystification of “De-globalization” and “Re-globalization”: Understanding China’s structural power in the world economy**

**Li Xing**

**Abstract:** This article intends to uncover the implicit implications of the two newly emerging concepts “de-globalization” and “re-globalization” which are initiated by the US-led West as an attempt to weaken China’s privileged structural position in the world economy in general and in manufacturing, trade and supply chain in particular. The article argues that de-globalization can be understood as a hidden analogy to “China-decoupling” or “China-derisking”, while re-globalization implies an attempt to reorganize or modify the existing world economic pattern in which China enjoys an advantageous position. Re-globalization seemingly represents a new era of globalization dominated by high-tech competition and great power rivalry. Facing the co-existence of challenges and opportunities, China must, on the one hand, strengthen its current hard-won structural position in the world economy, while on the other hand, play a proactive role in shaping the new economic order that is apparently unfolding.

**Key words:** De-globalization; Re-globalization; Structure; Agency ; De-risking

**Author:** Li Xing, Distinguished Researcher of Guangdong Institute for International Strategies, and Professor at the Department of Politics and Society, Faculty of Social Sciences and Humanities, Aalborg University, Denmark

## **Formation and Good Governance of Regional Ocean Governance: A Case Study of Mediterranean Governance**

**Tang Danling; Yu Qingyi**

**Abstract:** Regional ocean governance refers to governance actions at the regional level to address the diverse marine environments. Based on regionalism as an approach, regional ocean governance builds its logic according to the governance object, and develops good governance conditions based on the governance subject. Specifically, regional ocean governance is more likely to achieve cooperation in low-sensitive areas. In high-sensitive areas, it often leads to conflicts and disputes,

therefore three major governance conditions are essential: mutual trust among countries within the region, coordination of national interests and regional interests, and rejection of disruptive external forces. Due to geographical constraints and international legal rules, regional ocean governance faces challenges and dilemmas. The Mediterranean governance case has evolved over time and has established a participatory model involving multiple stakeholders in the conservation of fisheries resources, a multilayered linkage model in marine environmental protection, and an innovative model for alternative exclusive economic zone regimes. Analysis of the Mediterranean governance shows positive results from actively meeting the conditions for good governance to achieve cooperation in low-sensitive areas and adopting a path of transforming high-sensitive areas into low-sensitive areas for cooperation.

**Key words:** Mediterranean; Regional Ocean Governance; Conservation of Fisheries Resources; Marine Environmental Protection; Exclusive Economic Zone

**Authors:** Tang Danling, Professor, Southern Marine Science and Engineering Guangdong Laboratory (Guangzhou); Yu Qingyi, Lecturer and Yunshan Young Scholar, Guangdong Institute of International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies.

## EU's Strategy to "Foreign Fighters" and Its Dilemmas

Yan Xinhua

**Abstract:** The "foreign fighters" group of terrorist organizations such as the Islamic State has become an international security issue of great concern due to its transnational mobility and security threat. Under continuous anti-terrorist campaigns, the living space of large international terrorist organizations has been drastically compressed, but the security threat of "foreign fighters" is spreading. In response to the security threat posed by "foreign fighters", in short-term strategy, the EU focuses on arrest and prosecution, strengthens external border control to cope with "returnees" and prevent citizens from leaving. In long-term strategy, the EU promotes de-radicalization and strengthens international cooperation to eliminate the

root causes. Meanwhile, the EU is also facing multiple dilemmas. Strict measures may bring new security risks. The effect of de-radicalization is difficult to predict and may provide cover for “returnees”. Lack of in-depth international cooperation weakens action. By analyzing the strategy of the EU, this paper provides insight for dealing with the phenomenon of “foreign fighters”.

**Key words:** Foreign Fighters; European Security; Terrorism; International Terrorist; Deradicalization

**Author:** Yan Xinhua, Master Candidate, School of Criminal Investigation, People’s Public Security University of China

## **Russia-Ukraine Conflict and the Transformation of German Energy Security Strategy**

**Zhang Yujiao; Shen Wenhui**

**Abstract:** After the outbreak of the Russian-Ukraine conflict, Germany has adjusted its energy security strategy, which seeks promoting the diversification of energy as well as its supply sources. The core content is the de-Russianization of its energy supply. The reasons for this transformation are: internally, Germany has always had doubts about German-Russian energy cooperation; externally, the United States has been implementing an "anti-wedge" strategy for Russian-European energy cooperation. However they signify only the possibility of the transformation of Germany’s energy security strategy, what really turns this possibility into reality is the Russia-Ukraine conflict. Germany is an important pillar of the European Union, so the transformation of its energy security strategy can be a model of other European countries. At the same time, Germany is a major world economy, and its energy security strategy transformation has changed the energy-politic map of Europe, which has led to the change of global geo-economic structure and geopolitical structure. There is a two-way interactive relationship between geopolitics and energy politics. The former leads to the change of energy political pattern, while the latter will shape a new geopolitical pattern and lead to the change of geo-economic pattern. In order to safeguard the interests of all countries, the

international community should build a community of human energy security destiny centered on the United Nations.

**Key words:** German Energy Security Strategy; Russia–Ukraine Conflict; De–Russianization; Geopolitics; Energy Politics

**Authors:** Zhang Yujiao, Master Candidate, School of Marxism, Xiangtan University; Shen Wenhui, Professor, School of Foreign Languages, Human Institute of Engineering; Adjunct Professor, School of Marxism, Xiangtan University

### **Differentiated Responses of EU Asylum Policies to the Refugee Crisis and Their Reasons**

**Wang Yuezan**

**Abstract:** The development of EU asylum policy began in the late 1990s and became an important part of European integration. Since then, the EU has experienced two refugee crises, one from Syria and one from Ukraine, which posed similar challenges but received very different policy responses from the EU and its member states. A comparison of these two cases reveals that border controls and member state preferences in EU asylum policy were influenced by geopolitical and cultural factors respectively, leading to differentiated responses in the two crises. Geopolitical factors are specific, so EU asylum policy reform and future refugee governance need to be improved at the technical level to address the lack of capacity of border control while there are no extra political interests. Cultural factors are more important, the EU needs to develop sufficient consensus to bridge the divergence among member states, and to reduce the non–material costs of providing asylum and to improve the effectiveness of policy implementation.

**Key words:** Asylum Policy; Refugee Crises; European Union; Syria; Ukraine; Temporary Protection

**Author:** Wang Yuezan, Ph.D Candidate, School of International Studies, Renmin University of China

## 注释体例

注释是正文中某一特定内容的进一步解释或补充说明,用①、②等序号标注在文中,序号标在标点符号后,每页重新编号。

### (一) 中文注释

首次注释时,中文文献的标注次序为:作(编)者姓名、文献名、卷册序号、出版单位、出版时间、页码。再次引用同一中文文献时,则仅标注作(编)者、文献名、页码即可。互联网资料应注明作者、文献名、首次发表时间,提供的网址应完整,如果属于动态链接,则注明网站名称即可。

#### 1. 专著

吴冷西:《十年论战:1956-1966中苏关系回忆录》(上),中央文献出版社1999年版,第13页。

梁守德、洪银娴:《国际政治学概论》,中央编译出版社1994年版,第36页。

张宇燕:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社1992年版,第20页。

#### 2. 编著

张蕴岭、周小兵主编:《东亚合作的进程与前景》,世界知识出版社2003年版,第15~17页。

#### 3. 译著

威廉·沃尔福思:《单极世界中的美国战略》,载约翰·伊肯伯尔主编,韩召颖译:《美国无敌:均势的未来》,北京大学出版社2005年版,第99~117页。

#### 4. 期刊杂志

张蕴岭:《推动构建和谐亚太地区的意义》,载《当代亚太》2007年第1期,第3页。

吴承明:《论二元经济》,载《历史研究》1994年第2期,第98页。

李济:《创办史语所与支持安阳考古工作的贡献》,载台湾《传记文学》1976年第28卷第1期,第50~78页。

#### 5. 报纸

《朝韩首脑会晤程序大多达成协议》,载《中国青年报》2000年5月12日。

王如君:《中国发展有利于世界》,载《人民日报》2008年1月18日。

#### 6. 通讯社消息

《和平、繁荣与民主》,美新署华盛顿1994年2月24日英文电。

#### 7. 会议论文

任东来:《对国际体制和国际制度的理解和翻译》,“全球化与亚太区域化国际研讨会”论文,天津南开大学2000年6月5日~16日,第2页。

#### 8. 学位论文

孙学峰:《中国国际关系理论研究方法20年:1979-1999》,中国现代国际关系研究所硕士论文,2000年1月,第39页。

#### 9. 互联网文献

《泰国选委会公布大选计票结果》,新华网,2007年12月24日, <http://news.xinhuanet.com>

#### 10. 转引文献

胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》,人民出版社1992年版,第8889页,转引自杨玉圣:《中国人的美国观:一个历史的考察》,复旦大学出版社1996年版,第183页。

### (二) 英文注释

基本规范同于中文注释。此外,作(编)者姓名按通常顺序排列,即名在前,姓在后;作者为两人,之间用and连接,两人以上的注明第一作者,其后用斜体标注et al.;编者后加ed.,两人以上的加eds.;论文和文章用引号标注,主标题与副标题之间用冒号相隔,期刊名称和书名使用斜体标注;页码的单个标注p.,多页标注pp.。

1. 专著

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill Publishing Company, 1979), p. 81.

Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Alfred A. Knopf Inc.), 1985, pp. 389-392.

Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown Company, 1977), pp. 45-46.

2. 编著

David Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (Columbia University Press, 1993), p. 106.

Klaus Knorr and James N. Rosenau, eds., *Contending Approaches to International Politics* (Princeton University Press, 1969), pp. 225-227.

3. 译著

Homer, *The Odyssey*, trans. Robert Fagles (Viking, 1996), p. 22.

4. 论文

Robert Levaold, "Soviet Learning in the 1980s", in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in US and Soviet Foreign Policy* (Westview Press, 1991), p. 27.

Stephen Van Evera, "Primed for Peace: Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 3, 1990/1991, p.23.

Nayan Chanda, "Fear of Dragon", *Far Eastern Economics Review*, April 13, 1995, pp. 24-28.

5. 报纸

Rick Atkinson and Gary Lee, "Soviet Army Coming apart at the Seams", *Washington Post*, November 18, 1990.

6. 政府出版物

"Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson", November 30, 1966, *FRUS*, 1964-68, Vol. II, Vietnam 1966, document No. 319.

"The National Security Strategy of the United States of America", White House, December 2017, p.25.

7. 会议论文

Albina Tretyakava, "Fuel and Energy in the CIS", paper delivered to Ecology' 90 conference, sponsored by the America Enterprise Institute for Public Policy Research, Airlie House, Virginia, April 19-22, 1990.

8. 学位论文

Steven Flank, *Reconstructing Rockets: The Politics of Developing Military Technologies in Brazil, India and Israel*, Ph.D. dissertation, MIT, 1993.

9. 互联网文献

"World Economic Outlook 2009", International Monetary Fund, October, 2009, p.74, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Sustaining-the-Recovery>

10. 转引文献

F. G. Bailey, ed., *Gifts and Poisons: The Politics of Reputation* (Basil Blackwell, 1971), p. 4, quote from Paul Ian Midford, *Making the Best of a Bad Reputation: Japanese and Russian Grand Strategies in East Asia*, Dissertation, UMI, No. 9998195, 2001, p. 14.

(三) 非英文的外文文献

凡此类文献,请翻译为中文,并参照中文文献注释规范注释,请在作(编)者姓名前标注国籍,并在出版单位前标注所在国家。

[日本] 明智慧:《日本文化导论》,[日本] 文斐阁 1998 年版,第 23 页。

# 战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2023年 第4期 (总第81期) 第14卷

## 《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编 : 隋广军

总 策 划 : 李 青

执行主编 : 许陈生

责任编辑 : 张 健 曹金芳

英文编辑 : 赖雪仪

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

# 《战略决策研究》征稿启事

《战略决策研究》是广东外语外贸大学主办的学术期刊（双月刊），主要刊登国际政治、国际安全、国际政治经济学等研究领域的理论研究成果和政策分析文章，也适当刊登有深度的综述文章。本刊坚持学术导向，实行专家匿名审稿制度，确保文章的学术质量。自创刊以来，本刊得到国内外学术界同仁的大力支持，我们诚挚地邀请国内外专家学者继续向本刊惠赐高质量稿件。

来稿要求如下：

1. 论文的选题应符合本刊的专业定位，应该具有一定的理论或政策意义；内容充实，材料丰富，观点鲜明，文辞简练。

2. 来稿字数在 1.5 万字左右，并请参照本刊的格式要求和注释体例，规范行文。

3. 来稿请在文章首页注明以下信息：标题（中英文）、摘要（中英文）、关键词（3-5 个）（中英文）、作者简介、联系方式（必须有邮箱和电话号码）。基金项目类文章，请注明项目名称和编号。

4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。

5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。

6. 本刊拒绝一稿多投。

7. 请将稿件发至本刊电子信箱（[yjy@mail.gdufs.edu.cn](mailto:yjy@mail.gdufs.edu.cn)）；请勿寄送纸质版本；请勿将稿件发给个人。

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部