

浅析难民潮对欧盟的冲击和警示

葛 翀

蜂拥而至的难民潮给欧盟带来了巨大的冲击。要有效解决这一难题，首先要从源头解决问题，改善叙利亚等国局势，避免大国干预，尊重有关国家人民自主选择，防止新的难民增量；同时也要处理好存量，在欧盟内部协商一致，达成切实可行的各方都能接受的难民综合解决方案，制定融合机制和措施。此外，欧盟如何协调美俄土等国际社会发挥建设性作用亦是必不可少一环。

难民潮给欧洲带来巨大冲击

“世上最大的悲痛莫过于失去祖国。”这是一位古希腊诗人对难民悲惨境遇发出的慨叹。联合国难民署2016年6月20日发布的《2015年被迫移动全球趋势报告》称，截至2015年底，欧洲的难民数量达4391400人，新增1316200人，比上一年增长43%。这些抵欧人群中，半数来自叙利亚；20%来自阿富汗；7%来自伊拉克。德国弗莱堡智库SAT的一项模拟测算结果指出，在最理想的情况下，到2016年底仍将有180万新难民进入欧洲，其中的80万人将来到德国；而在最糟糕的情况下，涌入欧洲的新难民有可能高达640万人。

难民潮给低谷中的欧盟经济带来新压力。近年来，欧债危机阴影一直笼罩着欧盟，欧盟多国经济复苏乏力，持续在低谷徘徊，而突如其来的大量难

民的涌入，更是令原本极不景气的欧盟经济雪上加霜。一方面，接收和安置难民，无疑将给各国原本就拙襟见肘的财政支出以及国家福利制度和公共服务机制再增加额外负担；另一方面，近年欧盟各国失业率普遍高企，要给难民提供就业机会可谓难上加难，庞大的难民潮无形中也给原本脆弱的各国经济增加了新的沉重负担。欧盟为难民的支出总体数据虽目前没有官方统计，但其数额之庞大，也可从目前官方披露出的一些数据中窥见一斑。2015年8月10日，欧盟委员会表示，2015年已向成员国拨款24亿欧元，用于应对移民问题。据报道，难民一旦获得欧洲国家接纳成为移民，就将获发数目不菲的福利金。

此外，英国《每日电讯报》网站曾引述一项机密的欧盟计划指，欧盟已经承诺在2020年之前向阿富汗提供比任何国家都多的14亿欧元的专用拨款，要求“难打交道”的喀布尔当局同意接收上万名寻求庇护失败的移民。同时，为阻止非法难民从土耳其入境欧盟，土欧双方同意，欧盟加快向土耳其发放30亿欧元用于资助卫生、教育等难民相关项目，并于2018年年底启动额外的30亿欧元资助资金等。

恐袭频发，难民潮冲击欧盟安全。难民潮给欧盟安全所带来的冲击更是不容小觑。近两年来，恐怖活动在欧洲蔓延的势头很明显。恐怖主义不属于任何特定民族、人群或宗教，但毫无疑问，庞大数量的难民中混有恐怖分子的可能性让欧盟各国忧心忡忡。据报道，有不少“伊斯兰国组织”（ISIS）成员亦可能混入难民潜入欧洲。同时，欧盟主要国家近年接连发生多起恐怖袭击事件，不少嫌犯都与难民有着千丝万缕的联系。仅2016年一年，欧盟国家就发生8起恐怖袭击事件。其中，2016年6月13日，一对警察夫妇在法国马尼昂维尔的住处内被杀，凶手是一名向“伊斯兰国”组织效忠的法国圣战分子。2016年7月14日，法国尼斯国庆日活动期间，突尼斯籍法国男子穆罕默德·拉胡艾杰-布赫莱勒驾驶卡车碾压庆祝人群，造成84人死亡，100多人受伤。新加坡《联合早报》曾引述反恐专家指出，恐怖威胁已逐渐成为欧洲的新常态。

难民潮让欧盟内部出现分裂。二战之后，多数西欧国家因经济重建需要，以及左翼思潮兴起等原因，曾主动简化手续，在前殖民地大量吸收移民，并奉行文化多元主义政策。但如今，在债务危机、财政压力和恐袭等重重困难面前，面对空前的难民潮，欧盟成员国之间、欧盟机构和成员国之间发生利益纷争，立场分化，矛盾加剧，民众不安全感和焦虑感上升，欧洲一体化进程遭遇严重挑战。为应对难民潮，欧委会积极推动出台一揽子解决方案，但欧盟各国却难以协调一致。《泰晤士报》在2016年初举行的民调显示，超过60%的英国民众认为难民潮是当前英国乃至欧盟面临的最大问题。2016年6月24日，英国公布了“脱欧”公投的最终结果：英国脱离欧盟。欧盟的其他国家虽然没有脱欧，但也因难民问题而分歧严重。德国、瑞典、法国接收难民最多，要求推动分摊难民的“强制配额”计划；而另一方面，位于难民冲击“前沿”的意大利、希腊等国强烈要求减负，均担责任；匈牙利、波兰和斯洛伐克等国明确反对欧委会安置计划，表现消极。

难民深层融合困难重重。除了不断新涌入的难民挑战，欧盟国家还同时面临着大量已获接纳的难民与本国居民的融合问题，大量难民转化为移民之后，实际上仍有相当长的路需要走。欧盟国家一直奉行文化多元主义政策，大量移民进入欧盟国家后并没有真正融入当地社会。这些人仍然讲本国语言，甚至完全按原来的方式生活。事实上，宗教的不同、语音不通、文化上的差异，再加上社会、经济等多重因素，使得大量被接纳的移民沦为社会边缘人群，整体上社会融入程度低。尤其是那些文化教育程度低、没有一技之长，与主流社会隔阂、疏远，甚至受到歧视和排斥的移民，陷入失业与贫困代际相传、社会阶层固化的恶性循环。近年来，伴随欧债危机、经济不振，其失业率增加、社会福利减少，与主流社会关系更趋紧张，摩擦冲突不断。

解决难民潮需标本兼治

首先，需要改善叙利亚等难民来源国局势。中国有句俗话说叫“治标先

治本”。要缓解近年难民潮在安全、经济、社会等领域对欧盟一体化所带来的冲击，首先就要从源头抓起。成千上万的难民之所以选择背井离乡，到人生地不熟的欧洲国家谋生路，最主要的原因就是其所在国动荡不安和民不聊生，要从根本上解决难民问题，首先要改善有关国家的局势。从统计数字可以看出，难民潮的主要来源国集中在动荡的中东、西亚、北非，结束这些国家的动乱和贫困，实现和平与包容性发展，既发展经济、消除贫穷，又让发展的成果惠及所有人，让当地民众能安居乐业，方是解决问题的根本之道。

其次，需要协商制定综合解决方案。面对难民潮，显然独木难支，欧盟各成员必须要协调一致，尽早达成各方都能接受的综合解决方案，并且要加大落实力度。目前，欧盟内部在方案上分歧较大，既要防止新的难民涌入，防止增量；同时，又要处理好已经进入欧盟内部的难民，处理好存量。对于是继续保持开放边境政策，还采取边境管控和遣返措施，欧盟内部一直存在分歧，但随着越来越多难民的涌入，欧盟多个原本支持开放的北欧国家也开始先后出台政策收紧边境。统计显示，大量难民主要通过地中海等地以偷渡等方式进入欧盟，欧盟国家需要统一行动，共享情报，增加人财物的投入，在适当顾及人道主义等因素同时，重拳阻击偷渡行为。

在处理好存量问题上，欧盟国家需要协商一致，制定切实可行的过滤难民申请、遣返不符合难民定义的申请者以及按成员国能力接收和安顿难民的政策。此前，欧盟针对难民涌入制定了一系列应对方案，包括各成员国分摊难民配额、增设难民安置中心等，但这些措施的落实情况非常不乐观。据路透社报道，2015年欧盟峰会上通过难民分配协议，到2016年初真正得到落实的仅数百人。相比数量庞大的难民，实际落实的数量显然杯水车薪。究其原因，方案不为各国真正接受显然是重要原因。

下一步，为协调各成员国破解转移、安置和遣返等难题，达成最终方案，欧盟必须充分发挥主导作用，督促成员国尽快达成共识，各成员国协调一致，取得共识，制定各方真正能接受和可行的最终方案，唯有如此，才能

谈到下一步真正执行与落实。现在，欧盟各成员国必须清醒认识到，要从难民问题里全身而退早已不可能。鉴于目前情况，欧盟各国要想最终达成一致，显然要制定更为严格的难民政策，才可能被各方所接受。此外，欧盟亟需形成一套行之有效的难民融入机制，帮助在欧盟成员国取得居留资格的难民真正融入欧洲社会。该机制既要在宗教上包容并存，也要帮助难民克服文化差异和语言障碍以及一些不公平的待遇，而不只是让难民仍活在只是地理上在欧盟内的小圈子里。长久以来，欧盟一直倡导文化多元融合，但更多停留在思想层面，实际操作上，无论是欧盟作为一个整体，还是各成员国政府，一直较少直接插手和出台具体政策措施干预，仍然停留在接收下来后就基本听之任之的大撒手状态。未来欧盟和各成员国政府要在一定程度上改变战略和思路，不能角色过度缺失，必须要顺势而为，有相应政策措施引导，否则日积月累，矛盾只会越积越多，最终导致大的爆发，到时政府只有被动应付的份儿。

最后，国际社会的协调角色不可或缺。要解决难民潮所带来的冲击，除了从源头上减少难民的大量流出，在终端上欧盟要形成新方案和解决机制，在中间，欧盟和美、俄、土耳其等国际社会也需要加大协调力度，投入更多外交资源和精力，为推动中东北非等地区的和平稳定发挥积极建设性作用。目前，在欧盟东部周边，随着形势发展，欧俄由乌克兰问题引发的紧张对立有所缓和，而随着特朗普出任美国总统，美俄关系也很可能出现转圜，欧盟在东北方向面临的难民潮压力将有望缓解。下一步，欧盟应进一步缓和与俄罗斯关系，以便在叙利亚、打击“伊斯兰国”、伊核等问题上得到俄方更多支持。同时，欧盟也要进一步加大对土耳其、约旦、黎巴嫩以及东部等周边国家的投入，加大在难民等领域的合作，使其在难民问题上发挥重要缓冲带作用，特别是土耳其，目前，土耳其境内至少有约300万难民，而过去进入欧盟的难民大多也经由土耳其，所以，改善欧盟与土耳其关系，加大对土投入，帮助土恢复经济增长，以及通过对话协商妥善处理伊核问题，并与美国在上述问题上协调好立场，采取一致行动，应是欧盟未来考虑重点。

多年来，美国和欧盟一直介入西亚北非地区事务，一方面加大军事打击“伊斯兰国”的力度，同时也谋求通过维也纳会谈政治解决叙利亚等问题。但美欧对这些国家的直接插手和干预，虽然在一定程度上缓解了自身压力，但并不能从根本上消除地区动荡的根源。未来，欧盟和其同盟美国，不能追求以简单的军事打击一劳永逸，而要通过对话协调等和平手段解决问题，特别是要尊重各国主权，重视各国重建，让各国人民真正做主，而不是只考虑自身利益扶植代言人，要恢复相关地区和国家的和平稳定，帮助经济重建，逐步恢复这些地区民众正常生活工作秩序。

特别值得注意的是，无论在对俄关系，还是西亚北非问题特别是叙利亚和伊核问题上，欧盟要特别重视美国因素。2015年，欧盟、美国、土耳其等在“E3+3”模式下达成伊核协议，但美国新任总统特朗普从竞选时就已公开表态不认可伊核协议，2016年12月1日，美国国会参议院又通过决议，将即将到期的《对伊制裁法案》有效期延长到2026年。对此，伊朗最高领袖哈梅内伊已警告，如果美国“重新开始”对伊朗制裁，将视为违反协议，必将遭到报复。所以，下一步，美伊关系无疑将影响土欧关系发展和地区形势，如何让特朗普接受符合各方利益的伊核协议，以及如何执行协议考验欧盟政治智慧。

葛 翀：香港《文汇报》高级记者，北京新闻中心助理总编辑。

into foreign media coverage of China during the Hangzhou summit and provides a comprehensive analysis while taking into consideration the efficiency of China's host-country diplomacy.

Analysis regarding the impact of the refugee influx on the EU

Ge Chong · 74 ·

The influx of refugees has brought about a huge impact on the EU. In order to effectively solve this problem, measures should firstly be taken to deal with the source of the refugees -- improving the situation in countries like Syria, with no intervention by big powers, respecting the choice of people in relevant countries and curbing the increased refugee flow. In the meantime, a comprehensive solution should be reached within the EU on how to handle the refugees currently present in the various countries acceptable to all parties. Mechanisms and various measures to help refugees blend in should also be adopted. It is also essential for the EU to coordinate with countries like U.S., Russia and Turkey to ensure these countries play a constructive role.

Two models of public diplomacy in the internet era

Zhang Jingsheng · 80 ·

The internet has removed the time and space constraints hindering people's access to information and effective expression, taking diplomacy from something that happens behind the scenes onto the public stage. People in the internet era enjoy unprecedented rights of discourse, without any restrictions of time, space, social status, family background or educational level. This greatly reduces the cost for citizens to participate in decision-making regarding public affairs; thus, so-called "public opinion" can be condensed and embodied more easily into any actions a country takes. If a country wants to make achievements in diplomacy, it has to win support not only from foreign governments, but