

·欧洲难民危机研究(学术主持人:宋全成)·

主持人语:始于2015年8月的欧洲难民危机,已经成为国内外学术界关注的热点问题,也是欧洲国家与国际社会关注的焦点。欧洲难民危机是如何形成的?有哪些特征?发展前景如何?从国际政治的视角,如何解读欧洲难民危机?其影响怎样?本期刊发的三篇论文对上述问题进行了全面解读。宋全成认为,欧洲难民危机的发展进程以9月2日和11月13日划分为三个阶段。欧洲难民具有明显的地域性、国别性、快速增长性和宗教冲突的特征。从现状来看,欧洲难民危机尚没有趋缓或解决的迹象。田德文认为,欧洲难民危机是后冷战时代欧美国家中东、北非战略失败的结果。此次欧盟国家遭遇难民潮和巴黎恐怖袭击,应能促使其反思与调整后冷战时代的国际战略,推进世界多极化进程。刘益梅认为,持续发酵的难民危机对欧洲国家的社会福利、文化认同、民主政治和欧洲社会的文明根基产生诸多消极影响,但难民的大量流入也可能对缓解欧洲人口老龄化、增进欧洲劳动力市场的活力、推动欧洲国家经济与社会发展发挥积极作用。

欧洲难民危机:进程、特征及近期发展前景

宋全成

(山东大学移民研究所、哲学与社会发展学院,山东 济南 250100)

[摘要] 欧洲难民危机的发展进程以2015年9月2日叙利亚小难民艾兰·库尔迪遇土耳其伯顿海滩和11月13日发生的巴黎暴恐案两个重要事件而划分为三个阶段。欧洲难民的基本特征是:明显的地域性特征;显著的国别特征;难民规模快速增长的特征和宗教冲突的特征。欧洲难民危机能否趋缓或解决,最终主要取决于难民产生国、难民接纳国、难民中转国和国际社会的共同合作与努力。但从目前的现状来看,欧洲难民危机尚没有趋缓或解决的任何迹象。在某种意义上,欧洲难民危机近期存在着日趋严重的可能。

[关键词] 欧洲难民危机; 叙利亚难民; 宗教冲突; 欧洲联盟; 国际合作

[中图分类号] D815.6 [文献标识码] A [文章编号] 1003-4145(2016)02-0120-09

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2016.02.017

如果说希腊债务危机是欧洲国家2014年关注焦点的话,那么,发生于2015年的持续涌入的数以百万计的来自叙利亚、阿富汗和伊拉克等国家汹涌澎湃的难民潮,构成了二战结束以来世界上最大的难民潮,其冲击程度之猛烈、影响之深远,远远超越了希腊债务危机,成为欧洲国家当下必须面对和需要解决的最严重的社会问题。面对滚滚涌动的难民潮,希腊和意大利束手无策、放任自流,德国和法国呼吁慷慨接纳,东欧国家则关闭国境,拒绝难民的安置。毫无疑问,“空前的难民危机考验着德国,更考验着整个欧洲:申根区的存在、欧盟的团结以及欧洲国家的对外政策都面临着新的挑战”^①。面对持续发酵的难民危机,人们不仅要问,欧洲难民危机是如何发生的?基本特征是什么?未来发展情景如何?关于这些问题,由于欧洲难民危机发生时间较短,国内外学术界对此问题的研究刚刚起步,因此,只有屈指可数的数篇论文发表。本文拟就这一

收稿日期:2016-01-04

作者简介:宋全成(1964—),男,法学博士,山东大学哲学与社会发展学院副院长、社会学系教授、博士生导师,山东大学移民研究所所长。主要研究方向为人口社会学、移民、族群、宗教与社会融合、人口老龄化与社会保障。

基金项目:本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“宗教信仰与流动人口的社会融入研究”(项目编号:13JJD730002)的阶段性成果。

①新华社《欧洲难民问题将成为欧盟严峻挑战 比希腊债务危机更严重》,新华网。

问题,从社会学的视角,做一初步研究。

一、欧洲难民危机的发展进程

来自世界各地的难民申请者到欧洲国家申请避难,是第二次世界大战以来欧洲国家每天都面对司空见惯的现象。在冷战时期,难民主要来自原东欧社会主义国家,“从1983年到1990年,在欧洲国家寻求避难的总人数是170万人。从绝对数量上来看,难民主要集中在联邦德国(70.33万人)、法国(27.75万人)、瑞典(14.19万人)、奥地利(10.03万人),其他的西欧国家都保持在10人以下”^①。冷战结束至今,则主要来自与欧洲临近的局部战争与冲突、动荡地区的国家,如科索沃、伊拉克、阿富汗、北非国家。仅在1992年,进入西欧的难民就达到了76万人,有约2/3即43.8万人在德国提出申请^②。在以德国为代表的欧洲国家实施“安全第三国”政策以后,在欧洲国家特别是西欧国家避难的人数大幅下降。但在2010年至今的阿拉伯之春、特别是叙利亚内战以后,进入欧洲国家避难的人数才有所上升。此时,难民只是一个国际问题,而远构不成难民危机。2014年,国际移民组织的数据显示,进入欧洲国家申请避难的人数只有21.9万人。

但进入2015年以后,数以十万计的难民从地中海、土耳其和东欧国家持续地涌入欧洲国家。在意大利、希腊的海岸线上和东欧国家的国境线上,每天都有数以千计的难民抢滩或跨越国境。到2015年11月,进入欧洲国家的难民已达到90万人。欧洲遭遇到了二战结束以来最严峻的难民危机。回顾2015年的欧洲难民危机的形成与发展进程,有两个重要的里程碑事件,一是9月2日叙利亚小难民艾兰·库尔迪(Aylan Kurdi)遇难土耳其伯顿海滩;二是11月13日发生在巴黎的爆炸枪击案,这两个重大事件与欧洲难民危机紧密相关。由此,我们将欧洲难民危机的发展进程划分为如下三个阶段:

欧洲难民危机的第一阶段:从2015年1月到9月2日。时间的车轮进入2015年,当欧洲国家的政要和社会公众的视点依然聚焦于希腊债务危机和乌克兰东部冲突的时候,此时,在西亚,由于叙利亚内战正酣,美国及其盟国对极端恐怖组织——伊斯兰国的空袭有增无减,由此新产生了数以百万计的来自叙利亚和伊拉克的难民;在北非,利比亚、突尼斯、厄立特里亚等持续动荡,由此,造成了非洲难民数量和规模的迅速增长。由于地缘相邻的关系,数百万西亚北非的难民愿意离开西亚和非洲前往欧洲国家避难。主要原因是:一是移民传统的因素。从移民传统的角度来看,西亚北非的难民历来有移居欧洲国家的传统,而且欧洲国家为难民提供了更好的社会环境和福利,因此,这些难民的避难目标国家就是欧洲国家,尤其是西欧国家,西欧国家被难民视为避难者的天堂。二是移民网络完善的因素。从移民网络的角度来看,二战结束以后,由于殖民主义体系的瓦解和战后欧洲国家的重建,来自西亚北非的原殖民地的大量移民进入欧洲国家,并建立了相对完善的移民网络,能够为后来的移民和难民提供社会资本支持。三是移民路线较近的因素。由于地缘因素,无论是选择陆路入欧,还是海路入欧,移民路线较近,所用时间短、所需费用少。一般说来,来自西亚的叙利亚、伊拉克的难民主要选择土耳其—希腊陆路线路或海陆进入欧洲国家,而北非国家的非洲难民则选择地中海路线进入意大利和希腊。正是由于上述三个因素的影响,来自西亚北非的难民数量急剧增长。国际移民组织发布的数据显示,2015年1—7月“已有23.7万名非法移民横渡地中海进入欧洲,超过去年21万的总和。据欧洲边防局称,今年1月至7月,约34万移民来到欧洲,远高于去年同一时期的12万人。今年5月,到达欧洲的非非法移民刷新历史纪录,7月更是暴涨,逾10万名非法移民进入欧盟国家境内,是去年7月的3倍”^③。8月份以后,数以十万计的难民不断冲击着欧洲国家脆弱的边防线,南欧、东欧到处充斥着成群结队的难民队伍,由此,欧洲地区的难民危机逐渐形成。此时,首当其冲的是意大利和希腊。面对大量入境的非非法移民和难民申请者,“欧盟委员会今年5月底曾就应对非法移民挑战提出数项具体建议,其中包括成立应急机制,在两年内向其他欧盟国家转移安置4万名非法进入意大利和希腊的难民。但是这一提议遭到包括法国在内的多个成员国的反对”^④。到8月底,涌入欧洲国家的难民已达30多万人。由于部分成员国的反对,因此,在欧盟层面无法形成协调一致的具体的应对机制和采取可操作的应对举措,而放任其自由发展,最

^①Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung Migration vom spaeten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Muenchen: Verlage, C. H. Beck. 2002, S. 368-369.

^②Regina Heine, *Ein Grundrecht wird verwaltet, in: Bewahrungsprobe für ein Grundrecht*, ed. Amnesty International, Baden&Baden. 1978, S. 407.

^③任彦《欧盟何以难解移民危机》,《人民日报》2015年8月24日。

^④新华社《中东欧四国拒绝欧盟摊派难民份额》,网易新闻。

终演变成大量非法移民和难民申请者井喷般地涌入欧洲,直接导致难民危机的出现。^①

欧洲难民危机的第二阶段:9月2日到11月13日。9月2日叙利亚小难民艾兰·库尔迪(Aylan Kurdi)遇土耳其伯顿海滩的照片通过互联网发布,成为欧洲难民危机爆发以来“最揪心的画面”。一向高举人道主义和人权旗帜的欧洲国家,在难民接纳问题上的裹足不前和迟疑徘徊备受国际社会的道德责难。联合国难民事务高级专员古特雷斯4日“呼吁欧洲扩大正规渠道,接纳更多逃避战乱的难民”。随后,欧洲国家特别是西欧国家相继表示愿意接纳更多的难民。英国首相卡梅伦同日表示,“面对日益严重的难民危机,英国决定再接收数千名难民。英国有‘道义上的责任’接收更多难民,但是不会加入欧盟难民配额计划,将直接接收来自联合国在叙利亚边境地区开设的难民营里的难民……奥地利和德国政府同日也因‘情况紧急’同意向涌入欧洲的难民放行”。西班牙首相拉霍伊表示,“关于欧盟各国按照各自经济情况和接收能力合理分配因战乱来到欧洲的难民的计划,虽然这是一个权宜之计,但他对此支持”^②。加拿大、阿根廷和美国也相继表示,愿意接纳更多的难民或向难民提供资金支持。但与此同时,一些东欧国家明确反对接纳难民的份额分配方案。维谢格拉德集团成员匈牙利、捷克、波兰和斯洛伐克总理发表声明,明确反对此前欧盟委员会强制摊派给四国接收难民的份额,并且对新提出的分摊12万名难民份额的计划表示拒绝。9月9日,欧盟委员会主席容克在斯特拉斯堡出席欧洲议会的会议时披露,欧盟将出台“一揽子”措施来应对二战以来欧洲面临的最为严峻的难民危机。这些措施“包括22个欧盟成员国共同‘分担’16万难民,加快难民申请的速度,提高‘遣返’机制的效率,并从根源上解决难民逃离故土的深层次问题……欧盟成员国中,英国、爱尔兰、丹麦、希腊、意大利和匈牙利不在该计划之中”。该计划受到了德国和法国的支持,默克尔和奥朗德明确表示,可能接纳更多的难民。但这一计划受到了捷克、斯洛伐克等东欧国家的反对……有人指出,难民的字眼对于大部分抵达欧洲的非法移民来说并不确切,他们中的大部分人是因为经济上的原因才偷渡欧洲的。^③尽管如此,“欧盟成员国内政部长9月22日投票通过了转移安置意大利、希腊等国境内12万外来难民的方案。这一方案遭到部分欧盟成员国质疑,捷克、斯洛伐克、罗马尼亚和匈牙利予以否决”^④。尽管有某些东欧国家的反对,但总体来说,欧洲国家特别是西欧国家、南欧国家和北欧国家,在对待难民问题上,从过去的消极应付和观望转向了积极的安置、接纳和人道主义救助。即使持反对态度的东欧国家也相继开放了边境,允许滞留在东欧国家的数千名难民途径奥地利进入德国。于是,来自叙利亚、阿富汗和伊拉克的难民如潮水般涌入欧洲国家。依据联合国难民署公布的相关数据,单在2015年9月份,进入欧洲国家的难民就达到了172843人。进入10月份,难民涌入欧洲国家的规模更是达到了历史最高水平的218394人。“这令10月成为迄今进入欧洲人数最高的月份,规模大体等同于去年全年水平……在移民和难民抵达的高峰时期,10月20日单日抵达希腊海岸的人数为10006人。到欧洲的难民和移民的绝大多数经由土耳其到希腊,而非之前更普遍采取的经由利比亚抵达意大利的路线。以国别来看,最大的移民和难民来源国为叙利亚,占整体抵达欧洲人数的53%,叙利亚内战令数以十万计的人口逃离家园。阿富汗难民人数居第二位,占18%”^⑤。

欧洲难民危机的第三阶段:2015年11月14日至今。当欧洲国家忙于接纳和安置潮水般涌入的叙利亚、阿富汗、伊拉克及非洲难民的时候,追随美国打击极端恐怖组织——伊斯兰国的欧洲国家,尤其是西欧国家正面临着恐怖主义袭击的巨大危险之中。2015年11月13日晚上,在法国巴黎的巴塔克兰剧院、比夏街、共和国大街等7个地点,由“伊斯兰国”发动的、以叙利亚难民身份进入欧洲国家的恐怖主义分子和摩洛哥裔比利时人实施的、法国少数极端穆斯林移民积极支持的、针对法国政府和人民,制造了造成129人遇难、362人受伤、其中重伤99人的震惊欧洲和世界的“巴黎暴恐案”。伊斯兰国的恐怖主义分子以难民身份进入欧洲国家,对欧洲国家的非传统国家安全构成了前所未有的挑战。但欧美主要国家相继表示,巴黎暴恐案不会改变接纳难民的既定政策。“在巴黎恐怖袭击事件发生后,欧盟委员会主席容克曾表示,欧盟的难民政策不会因此而有所改变。德国副总理和联邦内政部长也呼吁,不应利用恐怖袭击事件影响有关难民政策的讨

①宋全成《欧洲难民危机:结构、成因和影响分析》,《德国研究》2015年第3期。

②《欧洲难民潮:英德等多国放宽难民入境 中欧4国拒绝欧盟摊派》,《观察家》。

③中新社《欧盟成员国将共同“分担”难民》,网易新闻。

④《匈牙利向欧洲法院递交诉讼状反对欧盟强制分摊移民》,中国新闻网。

⑤《10月涌入欧洲难民移民规模创纪录 赶去年全年》,新浪财经。

论 将其工具化”^①。法国总统奥朗德在巴黎暴恐案发生后明确表示,“法国仍将践行承诺,在未来两年内安置 3 万名叙利亚难民。美国政府也表示不会改变移民政策。但是面对严峻反恐形势,西方国家不断涌现反难民浪潮。美国多州表示不会接受难民,欧洲国家德国和法国的右翼党派也呼吁欧洲立即停止接收西亚北非难民”^②。东欧国家在接纳和安置难民政策上,出现了明显的逆转。“一些国家在巴黎恐怖袭击发生后考虑停止相关行动,撤回为应对难民危机所做出的承诺,并建议设立更多的难民入境障碍”^③。波兰欧洲事务指定部长希曼斯基(Konrad Szymanski)表示,巴黎恐怖袭击事件发生后,波兰不能再根据欧盟的配额计划接收难民。联合国难民署高级专员古特雷斯表示,将难民作为一个团体妖魔化为恐怖分子,“这是一个危险的举动,只能导致仇外心理和恐惧。欧洲面临的诸多安全问题的成因非常复杂。难民不应该变成‘替罪羊’,并沦为此类悲剧性袭击事件的‘二次受害者’”^④。匈牙利国会 11 月 3 日通过一项决议案,认为欧盟委员会设立移民配额制没有适当的法律依据。12 月 3 日,匈牙利当天向位于卢森堡的欧洲法院递交诉讼状,反对欧盟按照配额强制分摊移民。瑞典、挪威、德国等国家民众纷纷表示对接纳难民的担忧和不满,瑞典民众甚至发生火烧难民营的事件^⑤,其政府也顺应民意,相继采取了加强边防检查、遣返难民的举措。挪威政府于 12 月 9 日提出了难民新政策:如果一个申请避难的三口之家自愿离开,可以得到免费单程机票,还能领到多达 8 万挪威克朗(约合 9400 美元)现金。挪威移民局称,大量来自叙利亚、伊拉克的难民涌入挪威,寄望挪威政府能立即照顾他们。但申请挪威难民身份过程非常漫长,需要长达数年时间。这一举措似乎已经奏效。挪威移民局统计数据显示,目前已有超过 900 人领到来自挪威政府的补助金,离开挪威返回自己的祖国。^⑥即使一向慷慨接纳难民的德国,总理默克尔也面临着是继续坚持既定的与欧盟各国接纳难民的配额达成一致的政策,还是像姊妹党基民盟和基社盟提出的实施设定接纳难民的上限政策的艰难选择^⑦。毫无疑问,欧洲各国的难民政策难免会受到巴黎恐怖袭击事件的影响。一方面,巴黎恐怖袭击事件将进一步降低欧洲民众接收难民的意愿,迫使各国政府收紧接纳难民的政策,欧洲对难民开放的大门将会进一步关闭。另一方面,巴黎恐怖袭击事件将会促使欧洲各国反思和改进对已入境难民的社会融合政策,以免欧洲成为部分穆斯林移民走向极端化的温床,为欧洲社会带来内部安全隐患。^⑧但到 2015 年 12 月 9 日为止,欧洲国家特别是西欧国家,并没有关上难民接纳的大门,来自叙利亚、阿富汗和伊拉克的难民仍潮水般地涌入欧洲国家。

二、欧洲难民危机的基本特征

当下正在进行的欧洲难民危机是欧洲国家自第二次世界大战以来所面临的最严重的难民危机,其难民规模之大、持续时间之长、冲击强度之猛烈,前所未有。因此,欧洲难民危机具有与以往出现的难民潮完全不同的鲜明特征。

(一) 欧洲难民危机具有明显的地域性特征

难民的发生和接纳历来具有地域性的特征,因此,地域性是研究难民潮的一个基本视角。首先,从欧洲难民潮发生地的视角来看,本次欧洲难民危机主要产生于西亚北非地区,其中西亚地区是本次难民潮的集中产生地。从历史发生学的视角来看,二战结束以来,中东地区历来是族群分裂与宗教教派对抗的重要地区,因而也是难民产生的重要来源地。从 20 世纪 50 年代开始,经历四次战争的阿以冲突产生了数以十万计的巴勒斯坦难民流落世界各地。进入 21 世纪以后,中东地区特别是西亚北非地区更是成为局部战争和政局动荡的重灾区。无论是西亚地区受战争影响的伊拉克,还是受阿拉伯之春影响的突尼斯、利比亚、埃及、也门、巴林、叙利亚和叙利亚,都产生了数以百万计的难民,这构成了世界难民的重要主体组成部分。“根据联合国难民署 2015 年 6 月份发布的年度《战乱世界:全球难民趋势》,2014 年战乱在世界范围内至少导致 1950

①孙进《巴黎恐怖袭击对欧洲难民政策有何影响》,《新京报》2015 年 11 月 23 日。

②《欧盟驻华大使:巴黎恐袭不会让欧盟改变难民政策》,网易新闻。

③《联合国难民事务高级专员呼吁:莫让难民成恐怖分子的“替罪羊”》,人民网。

④《联合国难民事务高级专员呼吁:莫让难民成恐怖分子的“替罪羊”》,人民网。

⑤《瑞典民众不满当地难民火烧难民营》,环球网。

⑥《免费机票加补贴 挪威砸钱送走难民》,网易新闻。

⑦《今年 100 万难民涌入德国 默克尔仍将坚持配额制度》,《欧洲时报》。

⑧孙进《巴黎恐怖袭击对欧洲难民政策有何影响》,《新京报》2015 年 11 月 23 日。

万国际难民与 3820 万国内难民,其中,超过一半(53%)的难民源自于叙利亚(388 万)、阿富汗(259 万)与索马里(111 万)”^①。由此可见,西亚北非地区是近年产生难民潮的主要发源地。

其次,从欧洲难民潮避难目的地的视角来看,欧洲地区构成了本次西非北非难民潮的目标地区。由于地缘关系、难民避难传统、移民难民网络链和欧洲地区接纳难民的文化及传统等多种因素的影响,二战结束以来,欧洲地区历来是世界各地的难民申请避难的理想地区。欧洲国家尤其是西欧国家,高举人道主义和人权的旗帜,其慷慨接纳难民的政策吸引了世界各地的战争难民甚至是非法移民趋之若鹜。无论是冷战时期慷慨接纳来自原东欧社会主义国家的难民和来自非洲、亚洲原殖民地国家的移民,还是后冷战时期接纳局部地区战争与冲突造成的难民潮,如库尔德难民、巴勒斯坦难民、伊拉克难民、阿富汗难民等,欧洲国家在难民接纳和安置上,都占据了人道主义和道德拯救上的制高点,而成为世界接纳和安置难民的楷模。本次难民潮的避难目的地也毫无例外,欧洲地区成为难民避难的目标地区。

(二) 欧洲难民危机具有显著的国别特征

自现代意义上的民族国家诞生以来,重大国际事件的国别分析就成为学术研究的重要方法。国别分析成为移民研究、难民问题研究的一个重要视角。本次欧洲难民危机具有显著的国别特征,集中体现在如下两个方面:

一方面,从欧洲难民潮产生的主要国别来看,主要来自叙利亚和阿富汗。叙利亚和阿富汗的难民数量与比重占欧洲难民危机总量和比重较大,贯穿了欧洲难民危机发生的全过程。联合国难民署最新公布的数据表明,2015 年 1 至 8 月,已有 30 多万名难民和非法移民经地中海进入欧洲,超过 2014 年的总和,其中 80% 来自叙利亚。^②毫无疑问,正在发生内战、国际社会的美国及其盟国、俄罗斯等正在打击 IS 的叙利亚和美国强势干预而陷入内乱的阿富汗,已成为欧洲难民潮的主要来源国。这也验证了联合国难民署的相关主要难民来源地的结论。

另一方面,德国成为欧洲难民潮的最主要接纳国家。德国自二战结束以后,就成为接纳难民最多的国家,其宽松的难民甄别标准和较好的难民安置条件,吸引了数以百万计的避难者前往德国申请避难。无论在冷战时期,还是后冷战时代,德国接受难民的数量和规模都远远超过了高举人权和人道主义旗帜的法国。在此次欧洲难民危机中,德国总理默克尔始终实施的慷慨接纳难民的政策,让德国成为欧洲国家接纳和安置难民的典范。^③来自德国内政部的最新数据显示,原计划德国政府预估,2015 年“将接收 80 万难民,而实际上这个数字早在 10 月底就已被打破了……10 月底正式登记的难民数字就已达 758500 人”^④。12 月 7 日,德国内政部最新的数据表明,从 2015 年初到现在共有 96.4 万难民涌入德国境内^⑤。显然,尽管欧洲国家共同面临着难民潮的巨大压力,但德国是此次欧洲难民危机最主要的接纳国家。这也让一向高举人道主义和人权旗帜的法国、英国,尤其是北欧和东欧国家相形见绌。

(三) 欧洲难民危机具有规模快速增长的特征

从 20 世纪 50 年代到 90 年代的冷战时期,欧洲地区从来就存在着数以百万计的难民。90 年代冷战结束以后,由美国主导、欧洲国家积极参与的局部战争与冲突,如科索沃战争、伊拉克战争、阿富汗战争等,都产生了数以百万计的难民,绝大多数难民进入欧洲国家避难。但一般情况下,并没有形成难民危机。近两年来,由于日益动荡与恶化的西亚北非局势,导致越来越多的难民成规模地逃往欧洲国家,并呈现出急剧上升的趋势。2014 年,进入欧洲境内的难民数量达到了 21.9 万人。尽管如此,也远没有形成难民危机。但进入 2015 年以后,涌入欧洲的难民呈现出快速增长的态势。1—8 月份,进入欧洲的难民人数就达到了 30 多万人。这无疑引起了欧洲国家的高度关注。特别是意大利和希腊成为难民进入欧洲的主要两个国家,承受了救助、注册和接纳难民的巨大压力,迫切需要欧盟层面拿出统一的切实可行的解决难民问题的举措。但由于欧盟各成员国无法就难民接纳达成一致意见而相互指责,“英国指责法国没有负起监管非法移民的责任,致使大量非法移民通过连接两国的海底隧道偷渡至英国,法国则批评意大利和希腊放任难民在欧洲流窜,意大

①毛维准《损友聚集,“欧洲顶梁柱”德国难以承受难民之重》,澎湃新闻·外交学人。

②普京《早料到难民潮,系欧洲盲目从美所致》,《京华时报》2015 年 9 月 6 日。

③郑春荣《德国在欧洲难民危机中的表现、原因及其影响》,《同济大学学报》2015 年第 6 期。

④《德国 11 月新增难民数量将达新高,安全问题成最大心病》,央广新闻。

⑤《今年 100 万难民涌入德国,默克尔仍将坚持配额制度》,《欧洲时报》。

利和希腊又把矛头对准西欧和北欧富裕国家,不满它们袖手旁观”^①。由于欧盟缺乏普遍接受的难民接纳方案,欧洲各国在相互争论与协商的久拖不决中,致使难民问题愈加严重,难民入境的数量呈现出井喷的趋势。9月2日叙利亚小难民艾兰·库尔德之死,震撼了欧洲国家政要和民众的良心,于是,结束了旷日持久的争论而掀起了一场难民救助的人道主义行动。此时,欧洲脆弱的国境线受到汹涌澎湃的难民潮毫无秩序的不断冲击,边境检查形同虚设,数以十万计的难民大举涌入欧洲。到10月,已有90多万难民进入欧洲国家避难。11月13日的“巴黎暴恐案”和即将到来的严寒的冬天,并没有延缓和终止难民涌入欧洲的步伐。有学者早在9月份估计,“按照目前难民进入欧洲的速度,到今年年底,大约100万到150万名难民进入欧洲国家并非不可能”^②。欧盟委员会近期也预计,2015年进入欧盟的难民总量将轻松突破100万人大关。“这波难民潮可能会持续到明年,明年年底前进入欧盟的难民总数预计将达300万。此前,欧盟已制定一系列应对难民潮的方案,其中包括成员国分摊难民配额、支援周边国家控制难民流、扩容巴尔干地区和希腊的难民安置中心等。但目前,这些措施的落实进展十分缓慢”^③。正因为如此,难民涌入欧洲国家的速度呈现出加强的趋势。德国内政部11月份的数据表明,“在过去的两三个星期里,进入德国的非法入境者以每天7千到8千人的速度不断增加,其中11月5日一天就有1万多名难民来到德国”^④。毫无疑问,到目前为止,欧洲难民规模显著增长的态势依然没有改变。

(四) 欧洲难民危机呈现出显著的宗教冲突特征

宗教对抗与族群分裂是二战结束以来历次局部战争、地区动荡和难民产生的重要主因。此次欧洲难民危机也深深打上了宗教冲突的显著特征。从宗教冲突的视角来看,此次难民危机中的难民主要来自叙利亚、阿富汗和伊拉克,都是信奉伊斯兰教的伊斯兰国家,而接纳难民的又恰是西方基督教国家。从难民产生的原因来看,正是美国为首的西方基督教国家对伊斯兰教国家的军事打击和干预,才造成了叙利亚、伊拉克和阿富汗等伊斯兰国家的持续动荡和部族冲突,才造就了数以千万计的信奉伊斯兰教的国际难民和国内难民,从而使此次难民危机打上了显著的宗教冲突烙印。亨廷顿在《文明的冲突与世界秩序的重建》一书中曾描绘未来伊斯兰文明与基督教文明的对立与冲突。“从现代宗教文化的视角来看,无论是处于西方的欧洲基督教文化,还是处于东方的伊斯兰教文化,都产生于同一地区、同一伟大的圣城——耶路撒冷,都是人类创造的宗教文化的两颗璀璨的明珠。但是,从历史上来看,这两种不同的宗教文化所影响的世界——穆斯林世界和西方世界,却处于长期的敌对状态,并直接影响了两个世界的民众的社会心态。”^⑤“从中世纪的‘十字军’东征,一直到19世纪,欧洲的基督教徒和伊斯兰世界的穆斯林始终将对方视为“异教徒”和“非我族类”的恶势力。”^⑥直到20世纪50—70年代,穆斯林世界挣脱了欧洲殖民主义的统治、获得民族独立以后,这两种宗教文明的长期对立才有所缓解。但两种文明间的对抗从来就没有停止过。特别是伊拉克战争以后,这两种文明间的对抗显著增强。而此次欧洲难民危机所接纳的难民,绝大多数是来自信奉伊斯兰教的伊斯兰国家,是信奉伊斯兰教的穆斯林,而接纳这些信奉伊斯兰教难民的又恰好是西方基督教国家,从而使此次难民危机打上了鲜明的宗教烙印。而发生在巴黎的由叙利亚难民发动的、针对法国和西方基督教世界的巴黎暴恐案,也凸显了此次难民危机所具有的宗教冲突的特征。无论人们怎样调和信奉伊斯兰教的穆斯林难民与接纳这些难民的欧洲基督教文明国家及民众之间的日渐紧张的关系,这两种宗教及其影响下的两种文明间的冲突,都会在欧洲难民危机及其以后欧洲国家的经济与社会发展中日渐显露出来。

三、欧洲难民危机的近期发展前景

欧洲难民危机能否趋缓或解决,最终主要取决于难民产生国、难民接纳国、难民中转国和国际社会的共同合作与努力。从目前的现状来看,欧洲难民危机尚没有趋缓或解决的任何迹象。在某种意义上,欧洲难民危机更存在着日趋严重的可能。

第一,叙利亚、阿富汗等难民产生国的局部战争和冲突,没有丝毫缓解,由此产生的难民正源源不断。越

①任彦《欧盟何以难解移民危机》,《人民日报》2015年8月24日。

②宋全成《欧洲难民危机:结构、成因和影响分析》,《德国研究》2015年第3期。

③新华社《法德两国建议欧盟控制难民进入数量》,新华网。

④《德国11月新增难民数量将达新高 安全问题成最大心病》,央广新闻。

⑤宋全成《欧洲移民研究:20世纪的欧洲移民进程与欧洲移民问题化》,山东大学出版社2007年版,第280页。

⑥宋全成《族群分裂与宗教冲突:欧洲多元文化主义面临严峻挑战》,《求是学刊》2014年第6期。

来越多的难民跨出国境,试图借助欧洲难民危机——欧洲国家开放边境接纳难民的时机,踏上进入欧洲国家的这班快速入境列车。从难民产生的三个主要国家——叙利亚、阿富汗、伊拉克的国内情况来看,产生的难民仍在源源不断。限于篇幅,在这里,仅以难民产生的最主要国家叙利亚为例。在叙利亚,政府军与反对派之间内战正酣,美国及其盟国扶植反对派和库尔德武装力量,反对叙利亚现政权,打击伊斯兰国。而俄罗斯支持叙利亚的阿萨德现政权,打击恐怖组织——伊斯兰国,土耳其处于国家利益和跨境民族的考虑介入叙利亚内战,由此,叙利亚呈现出冲突日趋胶着和复杂的局面。在这种背景下,叙利亚产生的难民正呈现出快速增长的态势。“根据2015年9月联合国数字显示,目前流亡海外的叙难民数量已达到408万人;同时,在叙利亚国内还有高达760万的民众流离失所,其中也有大批人准备逃往国外。”^①尽管其邻国土耳其伸出了援助之手,到10月份已接纳了193万难民,到12月初,已接纳了230万难民^②,但更多想逃往国外的叙利亚难民,他们更向往社会福利优越、社会环境宽松、生活水平较高的欧洲国家,尤其是德国。特别是在当下的欧洲国家,对难民进行救助的道德救赎取代了理性的难民政策、以往严格的边境检查形同虚设的情况下,难民进入欧洲国家犹如手续简化的快速列车,这对1000多万叙利亚国际难民和国内难民来说,无疑是一个巨大的鼓舞和激励。毫无疑问,不仅300多万流落海外、尚未进入欧洲的叙利亚国际难民,而且尚在国内的760万叙利亚国内难民,也会萌发前往欧洲国家的梦想和努力。德国内政部11月27日最新公布的10月份、11月份的难民数据(10月份入境德国的难民是18.1万人,11月份已突破20万人)^③,也充分证明了这一点。可以预计,在未来的一段时间里,欧洲将面临着越来越多的难民入境的巨大压力。

第二,在面对欧洲难民危机、解决难民问题时,欧洲协调一致的治理机制,凸显其劣势,无法形成接纳、安置入境难民的统一方案,欧盟各成员国相互指责、各行其是,欧洲难民危机存在着进一步恶化的可能。主要原因是:一方面,到2015年12月份,接纳和安置难民依然是欧洲主权国家的单独行动,这无助于欧洲难民问题的解决。尽管欧盟国家都是《关于难民地位的公约》的缔约国、多数国家也签署了《都柏林协定》,但是,由于欧盟协调一致的治理机制,致使欧盟层面的协调一致的接纳和安置难民的方案由于东欧国家的反对而一再落空。因此,在面对入境的难民问题上,欧盟各成员国都是自行其是。尽管德国、法国、英国等即使在发生巴黎暴恐案的情况下,仍敞开门接纳难民入境,但东欧国家依然反对接纳和安置难民。北欧国家出台相关激励政策遣返难民离境。这种欧洲各国自行其是的行为,也使接纳和安置难民最多的德国承受了巨大的压力。显而易见,欧洲难民问题的最终解决,需要欧洲国家协调一致、持续共同努力^④。但到目前为止,我们还看不到达成一致、共同努力的任何可能。另一方面,规模日益庞大的穆斯林难民的广泛存在,将诱发难民与欧洲国家本土人群的冲突,激起反穆斯林运动的进一步发展和反外国移民的种族主义思潮的沉渣泛起,从而推动反移民的极右翼政党的异军突起,从而导致开放接纳和安置难民政策急刹车的可能性大大增加。在巴黎暴恐案发生以后,对难民中的恐怖组织分子和国内的穆斯林极端分子的安全担忧日益加剧,反穆斯林移民的运动获得了更大的发展。2014年以来,伴随着穆斯林难民入境人数的增多,打着“反移民”、“反西方伊斯兰化”旗号的Pegida(爱国欧洲人反对西方伊斯兰化)运动获得了突飞猛进的发展。2014年10月Pegida运动在德累斯顿组织数千人参加游行示威,“后参加该运动的人数逐渐增加,甚至吸引了全国各地的支持者前往声援。而Pegida的集会地点也逐步扩展至柏林、科隆、慕尼黑、波恩、杜塞尔多夫等多个城市。12月23日,德累斯顿有近1.75万人参加Pegida游行,游行者们在歌剧院前抗议政府的移民和难民政策”,“反外来移民,反对伊斯兰化。依据经合组织统计,“德国已经成为世界第二大移民国家,目前德国的穆斯林占其总人口的5%。2014年,德国接受了20万名来自伊拉克、利比亚和叙利亚等地的难民。短期内穆斯林移民和难民数量的急速增加给德国民众带来了不安全感”^⑤,必将引起德国部分民众对政府的不满。2015年1月12日,Pegida游行出现在德国近30个大小城市,仅德累斯顿就超过2万人参加,还有18个欧洲国家的支持者响应。^⑥由此可见,Pegida尚有较为广泛的民众基础。2015年12月7日,德国政府宣布2015年难民申请人

① 龚正《故事的另一面:叙利亚难民在中东》,《世界知识》2015年第19期。

② 中新社《土耳其与欧盟达成协议 将收紧边境堵难民赴欧》,中国新闻网。

③ 《今年100万难民涌入德国 默克尔仍将坚持配额制度》,《欧洲时报》。

④ 丁纯《欧洲难民潮缘何遭遇“尴尬”》,《人民论坛》2015年第27期。

⑤ 杨解朴《德国》,载周弘、黄平、江时学主编《欧洲发展报告》(2014—2015),社会科学文献出版社2015年版,第175—182页。

⑥ 《德国30个城市爆发反伊斯兰运动》,《环球时报》2015年1月12日。

数将超过 100 万。这有可能更加激起反移民的极右翼政党和反伊斯兰化的 Pegida 运动的合流^①,从而对德国现在实施的难民接纳政策产生消极影响。另外,以反外国移民为特征的极右翼政党也在难民危机面前,获得了广大民众的支持,而取得了地方选举的巨大胜利。仅以反移民和排外的法国国民阵线为例,它在 2014 年的 3 次选举中,“高歌猛进,取得了骄人的‘战绩’。在 3 月的(市镇)选举中,拿下 11 个市镇,获得历史性的突破;在 5 月的(欧洲议会)选举中,以高得票率战胜(社会党和人民运动联盟)两大主流政党,震惊了法国和欧洲政坛;在 9 月(参议院)的选举中,获得 2 个议席,在法兰西第五共和国的历史上首次进入参议院”^②。2015 年 12 月 8 日,“法国恐袭事件后地方选举的首轮投票结果出炉,极右翼政党‘法国国民阵线’(Front National)大获全胜,取得 28% 的选票,在法国 13 个选区当中的 6 个胜出。……民族阵线还特别反对移民,尤其是来自北非、西非、中东的穆斯林。民族阵线在竞选过程中强调,恐怖主义和移民有关。巴黎在 11 月 13 日遭到恐怖袭击,导致 130 人遇难后,勒庞的声势进一步壮大。在本次选举之后,国民阵线已经成为法国第一大党派,前总统萨科齐领导的共和党排第 2,执政社会党仅排第 3。这一结果再次震惊了欧洲大陆的政坛”^③。无论国民阵线能否入住爱丽舍宫,毫无疑问,这将对法国现在的难民接纳政策产生深远的消极影响,有可能促使现行开放接纳和安置难民政策急刹车。欧洲其他国家都面临着同样的情况。正因为如此,欧洲难民危机存在着进一步恶化的可能。

第三,解决欧洲难民问题的国际合作进展不利,欧洲难民问题的严重性有可能进一步加剧。从以往难民问题解决的一般规律来看,由于难民问题涉及到难民输出国、难民中转国、难民接纳国以及国际社会四个方面的因素,因此,难民问题的最终解决需要充分的国际合作。当下当代欧洲难民危机能否最终化解取决于如下三个要素:

一是难民输出国要素。即叙利亚、阿富汗、伊拉克及北非国家等难民输出国恢复国内和平和社会秩序,重建威权政府,铲除社会动荡,促进经济与社会发展,从而消除产生难民的土壤,不再继续产生和输出难民。但目前看来,难民主要输出国的叙利亚内战正酣,阿富汗动荡不已,伊拉克内部冲突加剧,另外,俄罗斯、土耳其的强力介入叙利亚、伊拉克事务,更使叙利亚、伊拉克的重建政治秩序的努力增添了变数。族群冲突、动荡纷争和大国介入的叙利亚、伊拉克正在产生数以百万计的大量难民。因此,一方面,近期单靠难民输出国的自身努力来重建政治秩序,从而消除产生大量难民的目标,只能是空中楼阁。另一方面,由于俄罗斯、美国等大国的冲突性介入,国际社会协调一致、帮助叙利亚、伊拉克重新政治秩序、从而铲除难民产生的土壤的可能性也化为泡影。

二是难民接纳国要素。难民危机的解决需要欧洲国家联合起来共同面对与化解。100 万难民对于欧洲国家人口总量来说,只是很小的数字,如果欧洲国家能够联合起来、协商一致,共同为解决难民危机分担相应的难民份额,那么,难民危机也可以迅速化解。正如联合国难民事务高级专员古铁雷斯所说“欧洲国家不能再以单打独斗的方式应对这一危机,没有哪个国家能够独立支撑,也没有哪个国家可以推卸其责任。对欧盟及其成员国来说,以责任、团结和信任为基础实施一项共同战略,是解决这一问题的唯一途径”^④。但目前的情况是,欧洲国家无法就难民份额分担达成一致,西欧国家、尤其是德国承担了最主要的难民份额的巨大压力,而东欧国家拒绝难民的接纳与安置,而北欧国家基本上是袖手旁观。南欧国家的意大利和希腊由于不是难民的避难目标国家,因而放任难民的涌入。在这种情况下,欧盟成员国内部的分歧和欧洲国家之间在难民接纳问题上的分裂,决定了欧洲国家无法联合起来共同应对,这就决定了欧洲难民危机在短时间内无法解决。从而使欧洲难民危机有进一步恶化的可能。

三是国际合作因素。包括如下三个层次的内容:首先是难民接纳国家与难民产生国之间的合作。即欧洲国家通过资本、技术、政策等多种方式支援叙利亚、阿富汗和伊拉克及北非国家,消除战乱与贫困,促进经济与社会的发展,减少乃至铲除难民的发生。但近期来看,欧洲国家深陷债务危机,不能投入更多的资金、技术和政策。而叙利亚、阿富汗和伊拉克及北非国家现政府脆弱,无法有效地实现对社会的控制和管理。这就

①宋全成《欧洲难民危机:结构、成因和影响分析》,《德国研究》2015年第3期。

②彭姝祯《法国》,载周弘、黄平、江时学主编《欧洲发展报告》(2014—2015),社会科学文献出版社2015年版,第183—189页。

③《法国极右翼选举大胜震惊欧洲政坛》,法国新闻网。

④《联合国难民署高级专员就欧洲难民危机发表声明》,网易新闻。

使得这种政府间的合作变得脆弱和虚无缥缈。其次是欧洲国家与难民中转国的合作。目前欧洲难民危机中的叙利亚、阿富汗和伊拉克难民多是通过中转国土耳其而进入欧洲国家的。因此,要解决欧洲难民危机,与土耳其的合作至关重要。11月30日,“在布鲁塞尔连续谈判多天之后,土耳其和欧盟达成一项旨在控制难民涌入欧洲的协议。根据该协议,土耳其将严格控制边界,并从欧盟获得30亿欧元,用于帮助在土耳其的叙利亚难民……让土耳其改善其境内的230万叙利亚人的生活状况,以打消他们乘船前往希腊的念头。同时,欧盟要土耳其政府加紧边境管控,阻止阿富汗人和其他亚洲国家经济难民借道土耳其进入欧洲。欧盟还要求土耳其承诺接回那些入境希腊但不获政治难民地位的人”^①。这项协议能否得到有效执行,执行的效果如何?目前难以定论。最后是国际社会的共同努力。美国是导致叙利亚难民、阿富汗难民和伊拉克难民大量产生的主要国家,理应承担产生难民危机的严重后果。但到9月初,美国只愿意出资金帮助难民,在9月2日叙利亚小难民死亡之后美国总统奥巴马承诺的接纳1万名叙利亚难民的计划目前也严重受阻。截至11月17日,全美已经有27个州的行政长官明确表示不愿意再安置叙利亚难民。^②11月19日,美国共和党人控制的众议院以289票赞成,137票反对的表决结果,决定暂停总统奥巴马明年在美国安置1万名叙利亚难民的计划,要求对进入美国的伊拉克和叙利亚难民进行更严格的审查。^③到11月23日,美国已有31个州的州长宣布不愿意接纳叙利亚难民^④。在亚洲,作为经济大国的日本,也理应接纳更多难民,但相关数据表明,2014年,共有约5000名难民向日本当局申请庇护,其中仅11人获得批准。因此,日本受到了联合国难民署高级专员古铁雷斯的批评。古铁雷斯明确指出“我希望日本政府能采取行动,增加接纳难民的数量,尤其是考虑接收更多叙利亚难民”^⑤。加拿大曾承诺接受2.5万叙利亚难民的计划,但在巴黎暴恐案发生以后,也延缓了叙利亚难民的入境计划^⑥。在欧洲国家致力于寻求共同对策,处理这场历来最严重的难民危机时,包括沙特阿拉伯、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国等在内的波斯湾国家仍拒绝接受叙利亚难民。^⑦总之,国际社会接纳难民的努力也是举步维艰,裹足不前。

综上所述,欧洲难民危机尚没有显示出得到解决和有所缓解的任何进展,正因为如此,欧洲难民危机在近期有进一步发展和恶化的可能。

(责任编辑:陆影)

① 中新社《土耳其与欧盟达成协议 将收紧边境堵难民赴欧》,中国新闻网。

② 中新社《奥巴马坚持安置计划 美国27州拒绝接收叙利亚难民》,中国新闻网。

③ 《美国安置1万名叙利亚难民计划受阻》,网易新闻。

④ 《法国将继续接纳难民 美国31州宣布不欢迎叙难民》,搜狐新闻。

⑤ 《联合国促日本多收难民 5000人申请仅11人获批》,视频中国。

⑥ 中新社《加拿大延缓叙利亚难民入境计划》,国际在线。

⑦ 中新社《法国总理呼吁波斯湾国家收容更多叙难民》,中国新闻网。