

欧洲难民潮缘何遭遇“尴尬”

丁纯



8月31日，难民在希腊和马其顿边境的艾杜迈尼检查站进入马其顿境内 新华社发

【摘要】 欧盟及其成员国被不断加深的难民危机程度、持续扩大的难民规模和不断出现的惨案与人道主义灾难逼迫着，亦步亦趋地被动应对，且处于各国分散应对、缺乏整体协调的尴尬局面。

【关键词】 欧洲 难民 欧盟一体化

【中图分类号】 D55 **【文献标识码】** A

今年夏天，对欧洲来说，烦心事可谓接踵而至，一波未平，一波又起。8月11日欧盟、欧央行和国际货币基金组织刚和希腊激进左翼联盟政府达成第三次对希腊的救助协议，希腊“退欧”的警报得到缓解。正要暂舒一口气之时，汹涌而至的难民潮又令欧洲陷入另一场危机。正如德国总理默克尔八月接受媒体采访时指出：“难

民问题将成为欧盟严峻挑战，甚至比希腊债务危机更严重。”

难民潮规模大、惨案多，是真正的人道主义灾难

此次欧洲难民潮有如下特征：其一，难民数量规模大、途中惨案多。据联合国难民机构的数据：今年以来已有超过30万难民和非法移

民经过地中海等渠道涌入欧洲，有2500多人在途中丧生，而去年全年总计只有21.9万和3500人。今年4月意大利濒临地中海的兰佩杜萨海岸附近，偷渡难民800余人因船只翻沉而葬身鱼腹，8月维也纳附近高速公路汽车70余人窒息而亡，9月令全球扼腕垂泪的幼童溺亡土耳其海滩，一桩桩惨案显示：难民迁徙途中，可谓海上、陆途噩耗连连，系真正的人道主义灾难。

其二，此次难民多为战争难民，而非经济移民。略加统计分析我们很容易发现，近期大量涌入欧洲的难民主要是战争难民，大多数来自于近期战乱频仍的叙利亚、利比亚和阿富汗，随着伊斯兰国势力范围的扩展而不断增加。据联合国难民署的估计，今年以来，经地中海等涌入欧洲的30余万难民中，近80%来自叙利亚。

其三，此次难民危机，波及欧盟成员国多。直接波及的“第一线”国家不仅有传统的难民涌入国家意大利、希腊等，更有匈牙利等中、东欧新成员国；各国表态谨慎，难以迅速作出联合应对、相互协同的决定，并高效地付诸行动。呈现给世界的是：欧盟及其成员国被不断加深的难民危机程度、持续扩大的难民规模和不断出现的惨案



与人道主义灾难逼迫着，亦步亦趋地被动应对，以及各国分散应对、缺乏整体协调的尴尬局面。

纵观此次难民潮的缘由，应该说，主要不是为追求经济和生活福利而引起的“经济移民”，而是由战乱和社会动荡衍生出来、兼具求富的求生难民。这显然与前段美、欧强力干涉西亚、北非国家内政，推动“阿拉伯之春”，以及更早时候进剿阿富汗塔里班等，造成叙利亚、利比亚和阿富汗等西亚、北非等地区的战乱、冲突频仍，极端的伊斯兰国（ISIS）趁机做大、民生凋敝直接相关。某种程度上讲，美、欧为首的一些国家在这一问题上，是典型的“始乱终弃”，负有不可推卸的责任，属于“自食其果”。当然，难民会集中涌向欧洲，也与欧洲经济富裕、生活水平较高，以及历来崇尚和标榜“平等、自由和博爱”、具有接受和资助难民的历史有关。大量难民不愿在匈牙利等国歇脚，而是直奔德国等欧洲核心国家，对此作了很好的脚注。

欧盟及其成员国应对难民潮遭遇两难

今年早期就开始出现的难民潮，给目前深受欧债危机荼毒和疑欧、脱欧等反一体化思潮上升，及极端排外势力困扰的欧盟及其成员国带来极大的负面影响，对各国继续走欧洲一体化的决心、在欧盟旗帜下统一行动的意愿，以及作出必要牺牲、贡献与妥协

的能力，提出了严峻的考验。无疑，此轮二战后欧洲遭遇的最大难民潮，给欧盟及其成员国带来极大的“两难”困境：

一方面，欧洲作为现代西方文明的发源地，自启蒙运动、文艺复兴以来一直高擎人权、民主和社会公正的大旗，令其面对大量难民偷渡途中溺毙海上和窒息于陆路等人道主义灾难，无法袖手旁观。今年4月，当难民偷渡船沉没，大量难民命丧地中海的意大利兰佩杜萨惨案发生后，联合国秘书长潘基文、“国际移民组织”以及许多欧洲政治家纷纷指责当事人的南欧国家和欧盟机构缺乏“人道”精神，未尽全力救助和安置“地中海难民”之责，使当事国和欧盟处于深深的尴尬之中。而当叙利亚3岁溺毙幼童尸体被冲上土耳其海滩的照片被广泛转发，成为此次难民危机的经典画面后，舆论出现转折，欧盟相关国家被迫给出了较前积极许多的反应：德法共同呼吁，尽快出台有关难民分配的相对温和的方案，力图让各国均接纳一定数量的难民；匈牙利组织上百车辆，运送难民前往其向往的奥地利；德、奥均答应同意接受这批到来的难民；就连此前态度强硬的英国，首相卡梅伦也宣布英国将接受4000名叙利亚难民，并再花1亿英镑用于人道主义救援。

另一方面，经历了欧债危机近六年的荼毒，欧盟国家消费和投资预期削弱；经济复苏缓慢且乏力，通货紧缩；失业高企，平均达到9.6%；公共债务居高难下，平均公共债务仍高达92.9%。这些因素导

致欧盟国家内部，无论是核心还是外围国家，排外、极端势力不断崛起，借此鼓动民众仇视外来移民。尤其是作为欧债危机重债区的南欧诸国，如意大利、希腊等一线国家本身就是外围国家，经济、社会指标均低于平均水平，如希腊本身国债高达175%，失业率高达25%，青年失业率甚至超过50%，刚刚勉强通过接受第三次援助而逃过脱欧一劫，本身财政就已捉襟见肘、寅吃卯粮，未来三年得靠国际债权人860亿欧元的援助方能苟延残喘。面对突如其来的汹涌难民潮，其压力可想而知，确实有些力不从心之感。而此次危机涉及的另一个主角匈牙利，则属于欧盟新成员国，本身的经济实力和福利水平与“老欧洲国家”相比弱势明显，且持有的理念也有所不同。所以面对移民潮，匈牙利不惜公然违背欧盟“社会团结（solidarity）”原则，在短期内建起了阻止难民涌入的铁丝网和隔离墙，被法国外长斥责为“可耻”和对欧洲共同价值观的不尊重。甚至在库尔迪溺亡，难民问题出现转折，老欧盟国家纷纷接纳新难民等之时，匈牙利、捷克、波兰、斯洛伐克等中东欧四国仍然明确反对摊派难民。这完全属于意料之外，却也在情理之中。另外，由于欧洲、尤其是西北欧国家如德国、瑞典等国给予难民较好待遇，往往容易激励大量境外寻富经济移民的涌入，确实存在着巨大的道德风险。相关国家担忧此风一开，尤其是建立固定的难民分配机制后，将激发更大规模的经济移民潮，无

法招架。凡此种种，显示出徘徊于理想与现实、理念和实际运作窘迫之间的当事国家所表现的极端理性而无奈的选择。

移民潮凸显了欧盟成员国间的分歧和欧洲一体化的软肋

面对如火如荼的难民潮，欧盟成员国间产生了严重的分歧，表现出的不是欧盟座右铭所显示的“多元一体”原则，而是更多地遵循“各人自扫门前雪，莫管他家瓦上霜”的信条。观察此次难民潮的应对，不难发现：

其一，希腊、意大利等前沿国家疲于应付，匈牙利等中转国家拼命抵御和堵截，主要接受国家德国、瑞典、英国等也有分歧。传统上友善难民的国家如德国、瑞典、荷兰和奥地利等国主张伸出援手和善待难民，而匈牙利、英国等则对源源不断涌来的难民潮持明确的反对态度。

其二，欧盟在司法、内务领域一体化程度不够，难以作出迅速、高效和一致的反应。难民和非法移民的甄别等事务，严格来说属于各成员国政府的主权范围，该权利并未被各国完全让渡给欧盟，管辖权主要在各成员国手中。同时，难民潮的应对、管理，某种意义上讲，属于司法和内务合作的范畴，与欧洲一体化中第一支柱经济共同体和第二支柱共同外交和军事合作相比，是一体化合作程度相对较低的领域，欧盟更多是通过“软性约束机制”呼吁各成员国向其看齐，而

非通过强制性地引入一体化，命令各成员国共同执行。

其三，逆水行舟，不进则退，原先业已形成的原则共识可能就此荒废。此前，为了推进人员等要素的自由流动和申根协议实施，厘清内部责任，欧盟曾就移民接纳、安置等通过了《都柏林公约》，规定了非法移民首个入境国家负责审核申请、不得向多个国家申请，以及再遣送时必须遣送至首个入境国原则。但实际执行中希腊、匈牙利等国几乎使该公约形同虚设。今年4、5月为了应对难民潮，减轻前沿国家压力，形成欧盟内部应对机制，在欧委会和德国等推动下，曾提出在自愿的基础上，按照欧盟各国的GDP、人口总数、失业率及已安置难民数，综合算出各自国家接受难民的“固定配额”，但遭到了英国、匈牙利、捷克等的反对而作罢。这也就形成了目前应对的特殊局面：各成员国对难民问题的应对策略大相径庭。

难民潮的应对事关欧洲一体化和欧盟的走向

难民潮的应对不仅涉及到大量叙利亚难民的接收、安置和避免人道主义灾难的问题，更涉及到后欧债危机时期欧洲向何处去的问题。如若处理不好，首先会冲击到欧盟内部鼓励人员和要素流动的申根计划，变相鼓励各国重新封闭起来；其次会加剧欧盟内部疑欧、脱欧势力的大举抬头。在此次危机中，英国拒绝加入欧盟相关统一行动，反

映出其担忧相关内务主权的丧失和脱欧倾向的深化；捷克、匈牙利甚至以宗教等为理由，坚决不愿分摊相关责任，反映出中东欧新成员国对欧盟老成员国长期以来形成的理念认同感并不强，而是更多考虑自身的经济利益，不愿承担相应的义务。这无疑会引起老成员国的反感，离心离德，肯定对欧洲一体化进程产生负面影响。面对此次难民潮，最终达成某种一次性的分配解决方案，挽回一点面子，似乎可以期待，但关键是欧盟能否经过协商，建立起长期有效的移民检视、甄别机制，打击偷渡、走私，加强边境监管。如若不行，则会直接影响到后危机时代的一体化的推进，对欧盟和欧洲一体化是个考验。最后，难民问题釜底抽薪式的解决，还在于解决好难民流出地如西亚北非的国家和地区的社会稳定、经济发展、民生进步，这才是解决难民问题的真正关键和根本所在。解铃还得系铃人，当年大举介入西亚北非社会转型的欧美，应该承担起处理难民潮的主要责任，而美国则应该伸出援助之手，协助欧盟一起解决这一危机，同时反省以前鼓动颜色革命的后果和代价。

（作者为复旦大学欧洲问题研究中心主任、经济学院教授，欧盟让·莫内讲席教授，中国欧盟研究会副会长兼秘书长）

【参考文献】

甘开鹏：《欧洲难民政策研究》，厦门：厦门大学出版社，2011年。

责编/周素丽 美编/于珊