

欧洲难民危机消极影响的三维透视

宋全成

摘要: 难民危机的消极影响表现在欧洲国家、欧盟和国际关系三个维度上。在国家维度上,欧洲难民危机对欧洲国家的经济、社会、文化、价值观和政治领域产生了诸多消极影响。在欧盟维度上,欧洲难民危机冲击了脆弱的共同外部边界与欧盟共同的难民政策,凸显了欧盟内部的分裂和欧盟内部治理机制的缺陷,加重了疑欧倾向和疑欧主义政党的崛起,对欧洲一体化提出了严峻挑战。在国际关系维度上,欧洲难民危机及由此引发的巴黎暴恐案,使法国调整了中东政策,加强了与俄罗斯的合作,削弱了美国为首的以推翻巴沙尔政权为目标、打击“伊斯兰国”的反恐联盟;欧洲难民危机成为土耳其要挟欧盟尽快启动入盟谈判的重要砝码,对欧洲一体化的健康发展产生消极影响;欧洲难民危机也使得欧洲国家在国际舞台上的道德形象黯然失色。

关键词: 欧洲难民危机; 消极影响; 难民政策; 欧盟分裂; 欧洲一体化

2015 年是欧洲国家政要和社会公众永远难忘的历史时刻。当上半年的希腊债务危机和乌克兰东部危机刚刚有所缓解的时候,下半年,来自叙利亚、伊拉克、阿富汗和北非国家的汹涌澎湃的难民潮,不断冲击着欧洲脆弱的边防线,数以百万计的难民经海路和陆路进入欧洲国家,特别是希腊和意大利。联合国难民事务高级专员办事处和国际移民组织发表联合声明的数据表明,截止到 2015 年 12 月 21 日,“经由陆路或海路进入欧洲的非法移民人数超过 100.5 万,其中大约 81.7 万人经由海路抵达希腊,15 万人经由海路抵达意大利,超过 3600 人在偷渡途中死亡或失踪”^①。由此,形成了二战结束以来欧洲地区最大的难民潮。由于欧洲国家在接纳与安置难民问题上,意见严重分歧,德国慷慨接纳,法国、英国有条件安置,东欧国家反对和拒绝,致使难民问题久拖不决,欧洲难民问题愈发严重。欧洲预计,“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”^②。正因为如此,难民涌入欧洲国家的速度依然呈现出加强的趋势。德国内政部 2015 年 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”^③。毫无疑问,这次难民潮远没有结束,它将对欧洲地区产生多重消极影响。由于欧洲难民潮正在发生,因此,国内学术界对此问题的研究极少,对难民危机的消极影响也鲜有涉及。本文拟就此问题从欧洲国家、欧盟及国际关系三维视角进行研究。

收稿日期: 2016-01-04

基金项目: 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”(13JJD730002)。

作者简介: 宋全成,山东大学哲学与社会发展学院教授,博士生导师(济南 250100)。

① 中新社:《德国海军 2015 年共救起万余非法移民》,中新网, <http://www.chinanews.com/gj/2015/12-28/7690575.shtml>, 访问日期:2015-12-29。

② 新华社:《法德两国建议欧盟控制难民进入数量》,新华网, http://news.xinhuanet.com/video/2015-12/09/c_128511695.htm, 访问日期:2015-12-29。

③ 《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, <http://news.cntv.cn/2015/11/27/ARTI1448608951347693.shtml>, 访问日期:2015-12-29。

一、欧洲难民危机消极影响的国家维度

在国际移民领域,无论是在传统的移民国家,如美洲地区的美国、加拿大,澳洲地区的澳大利亚、新西兰,还是在非传统意义上的现代移民国家,如欧洲地区的法国、英国、德国等,技术移民和投资移民都是最受欢迎的移民种类,而难民申请者和非法移民、特别是难民申请者往往是最受排斥、不受欢迎的移民类型。二战结束以后,出于对德国纳粹种族主义政策的反思和高扬人道主义和维护人权的考虑,国际社会通过签订《关于难民地位的公约》而让相关国家、特别是西方发达国家,对国际社会的难民给予接纳、安置和入籍。显然,大量难民的存在将对难民接纳国的经济、文化、非传统国家安全、政治产生诸多消极的影响。本次欧洲难民危机持续时间长,难民规模大,必将对欧洲国家产生重大的消极影响。

第一,在经济领域,接纳和安置数以百万计的难民,将拖累遭受金融危机重创的欧洲国家的经济恢复与发展。甄别、接纳和安置难民都将增加财政支出。2008年世界金融危机让欧洲国家的经济倍受打击。意大利、西班牙和希腊相继出现了财政危机。即使经济发展最好的德国也深受金融危机的消极影响,经济发展缓慢。限于篇幅,在这里,我们仅以德国为例。目前,在德国登记的难民已高达100多万,按照德国现行的标准,联邦政府为每一位难民申请者拨付了每月670欧元的费用,州政府按照1:1的比例相应配套,则每年支付的财政支出将高达160亿欧元。如果考虑到边防加强、难民营建设、难民甄别人员、接纳和安置人员和设备的增加,则总的财政支出,将高达200亿欧元。尽管对目前财政状况较好的德国来说,这些财政支出还能满足财政的收支平衡,但从长远来看,无疑将是德国经济发展的负担。欧盟有关部门预计,未来几年欧盟成员国将为接纳难民支出8000亿欧元^①。显而易见,这将拖累遭受金融危机重创的欧洲国家的经济恢复与发展。

第二,在社会领域,数以百万计的难民的涌入,欧洲国家的外国移民的社会融入问题将更加突出。在欧洲国家,特别是西欧国家,外国移民,尤其是穆斯林移民的社会融入问题始终存在,而且存在着尖锐化的趋势。由于历史、传统、文化和地缘环境等多种因素的影响,持续不断的涌入欧洲国家的穆斯林民族群体,已在欧洲国家如法国、英国、德国、荷兰等成为最大的外来族群。但由于宗教因素、文化因素、社会因素的影响,穆斯林族群也成为欧洲国家社会融入程度、认同程度最低的外来族群。有的穆斯林移民甚至倒向了宗教激进主义和恐怖组织。伦敦地铁爆炸案、马德里火车站爆炸案,都说明了穆斯林族群中的少数分子与恐怖主义紧密相关^②。2015年1月的“《查理周刊》暴恐案”^③,则说明了叙利亚危机以来,欧洲国家的穆斯林族群与主流族群的分裂以及穆斯林移民社会融入问题的严重性。11月13日,由以叙利亚难民身份进入欧洲的恐怖分子具体实施和部分法国穆斯林移民支持而造成129人死亡的“巴黎枪击暴恐案”,更说明,信奉伊斯兰教的叙利亚难民进入欧洲国家,如果不能实现有效的积极的身份认同与社会融合,将对欧洲国家的非传统国家安全构成怎样的严峻挑战^④。

第三,在文化教育领域,数以百万计的难民的涌入,对欧洲国家的教育体系也是强有力的冲击。在进入欧洲国家的难民中,多是穆斯林难民,其中应受教育的青少年难民占了相当大的比例。他们的受教育程度状况将直接决定着他们在未来社会中的就业、收入和社会融入程度。为此,欧洲国家投入大量的人力、物力,来满足他们的受教育的急切需求,而不是仅仅将他们安置在难民营中。正如海尔

① “EU Innenminister Senden Botschaften der Haerte aus”, <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-eu-innenminister-senden-botschaften-der-haerte-aus-1.2683150>.

② 宋全成:《族群分裂与宗教冲突:当代欧洲国家的恐怖主义》,《当代世界社会主义问题》2014年第3期。

③ 储殷、高远:《从法国〈查理周刊〉事件看欧洲穆斯林青年群体认同危机》,《中国青年研究》2015年第5期。

④ 宋全成:《穆斯林移民在欧洲:身份认同及其冲突》,《西亚非洲》2016年第1期。

格·策普·拉鲁旭(Helga Zepp-La Rouche)所说:“与其将难民安置在难民营,任由他们无所作为,不如让他们加入语言和教育培训项目”^①。在这里,我们仅以德国为例,目前,“针对难民的学校教育和职业教育供不应求。德国教育与科学工会(简称GEW)预计,新一学年将有近30万名学龄期难民需要接受教育。按照每10万名学生配8万名教师的比例,目前,全德师资力量缺口已达2.4万名。德国语文学家联合会表示,即使30万名难民儿童中仅有15万名有希望获得长期居留权,全德也亟须在接下来的2年内配备2万名教师。据墨卡托基金会统计,10-18岁避难者占有18岁及以下避难者数量的2/3,其中18岁整的就有14%。因此,对职业学校的需求也剧增”^②。由于这些青少年难民多是来自叙利亚、阿富汗和伊拉克的难民,因此,在语言问题上,是配备阿拉伯语还是德语教师问题,都将是德国教育界面临的亟待解决的严峻问题。另外,如何将这些难民整合到德国现行的学校接受教育,还是专门设置难民学校进行教育,对德国现有的完整教育体系来说,都将是一次强有力的冲击。

第四,在价值观领域,数以百万计的难民的涌入,有可能进一步加剧伊斯兰教文化价值观与欧洲国家主流价值观的冲突。在欧洲国家,特别是穆斯林移民较多的西欧国家,始终存在着穆斯林族群所坚持的伊斯兰教文化价值观与欧洲国家基督教主流文化价值观的冲突问题。特别是伊斯兰教文化中的激进主义的崇尚暴力和极端专制思想以及在世界各地的恐怖活动,极大限制了欧洲国家的国民在文化心理上接纳伊斯兰教文化^③。“甚至一些伊斯兰教的文化与生活习俗,如穆斯林妇女戴头巾,也被西欧国家的政府和国民看作是蔑视人权、不尊重妇女的充分体现。因此,西欧国家的政府通过立法,禁止穆斯林妇女佩戴头巾。2004年9月,法国正式实施‘头巾法案’。2011年4月,法国政府正式颁布了‘布卡禁令’。由此引发了欧洲国家穆斯林族群和穆斯林社团的强烈反对。显然,欧洲国家已经陷入亨廷顿在《文明的冲突与世界秩序的重建》一书中所描绘的伊斯兰文明与基督教文明的对立与冲突之中,欧洲多元文化主义的文化与社会根基正在被摧毁”^④。当下,数以百万计的穆斯林难民进入欧洲国家,必将壮大穆斯林移民所信奉的伊斯兰教的文化力量,强化欧洲国家穆斯林族群的伊斯兰文化价值观,从而激起欧洲国家国民对伊斯兰文化价值观的恐惧和反抗。穆斯林族群的伊斯兰文化价值观与欧洲国家基督教主流价值观的冲突,有可能进一步加强。

第五,在政治层面,数以百万计的难民的涌入,有可能激起反外国移民的民粹主义的崛起,迫使政府收紧难民政策,促使欧洲国家的政治右转。限于篇幅仅以德国为例,2014年以来,伴随着叙利亚、阿富汗和伊拉克难民的大量进入,德国掀起了一场声势浩大的反外国移民、反伊斯兰的运动——Pegida运动。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,游行者在歌剧院前抗议政府的移民和难民政策”^⑤。2015年,德国接纳了100多万难民,这引起德国部分民众对政府的强烈不满。部分德国民众开始攻击难民和难民营。“德国内政部部长德迈齐埃表示,德国国内针对难民房屋的纵火等暴力事件已超过490起,是2014年的153起的3倍多!不仅如此,就连原本写在《基本法》中的‘避难权’也遭到了国内政界民间的广泛质疑……10月17日在科隆,对难民表示支持的市长候选人亨瑞埃特·莱珂(Henriette Reker),在竞选活动中遭受袭击,险些丧命;Pegida游行更是再次走上德累斯顿街头‘庆祝’他们的一周年纪念日,并为德国总理默克尔和副总理加布里埃尔‘预

① 海尔格·策普·拉鲁旭:《欧洲难民危机将改变时局》,《环球观察》2015年第10期。

② 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(社会科学版)》2015年第6期。转引自:Sandra Stalinski, Bildung von Flüchtlingskindern. Ein Jahr lang ohne Unterricht. <http://www.tagesschau.de/inland/bildung-Fluechtlinge-101.html>. 访问日期:2015-12-29。

③ 宋全成:《论法国移民问题》,《求是学刊》2006年第2期。

④ 宋全成:《族群分裂与宗教冲突:欧洲多元文化面临严峻挑战》,《求是学刊》2014年第6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),北京:社会科学文献出版社,2015年,第179页。

留’了绞刑架”^①。如果反伊斯兰的 Pegida 运动,与反移民的极右翼政党合流,将对德国政坛产生重要影响。正因为如此,为了顺应德国的民意,尽管德国政府依然坚持对难民不设上限的政策,但逐渐恢复了边境检查政策,收紧了难民政策,力图将难民的收容安置工作从无序引向有序,并加强与难民来源国及过境国的发展援助及难民安置合作,阻止欧洲难民潮的规模进一步扩大^②。在对待难民的社会政策和政治层面上出现了右转。

二、欧洲难民危机消极影响的欧盟维度

从 1992 年的马斯特里赫特条约到 2001 年的尼斯条约,再到 2007 年的里斯本条约,欧洲联盟经历了从成立到发展壮大的辉煌历程,成为美国、俄罗斯、中国之外的重要国际力量。2015 年欧洲难民危机的到来以及欧盟各成员国对此采取的不同的政策,对欧盟的多个领域产生了诸多程度不同的消极影响。限于篇幅,在此仅对难民危机对欧盟的共同的难民政策、欧盟内部治理、欧洲一体化三个方面的消极影响做一简要分析。

第一,欧洲难民危机冲击了脆弱的外部边界与欧盟共同的难民政策。欧盟自成立以来,不断扩大疆土,特别冷战结束以来,面向东欧和东南欧国家的东扩成为欧盟近 20 年来一体化进程的重要里程碑。伴随着欧盟的扩大和成员国的增多,其共同的外部边界也越来越长,由于各成员国对外部边界的管控程度差异,共同的外部边界的有效控制变得越来越困难。而“有效的外部边界保护是内部边界取消的前提,也是自由迁徙的保障”^③,而且也是欧洲共同的难民政策得以实施的前提条件。欧盟各成员国,尤其是属于欧盟共同的外部边界的国家,有责任和义务管控好与非欧盟国家的边界。因为这直接涉及到欧盟将面对的难民庇护问题。1999 年《阿姆斯特丹条约》生效以后,欧盟获得了对难民政策进行立法的权力。随后的一系列立法,逐渐建立起了移民与难民庇护的相关法律体系。主要包括:2001 年的《临时保护指令》、2011 年的《庇护资格指令》、2013 年的《收容条件指令》、2013 年的《都柏林规章》和 2013 年的《庇护程序指令》以及《关于难民地位的公约》及其附加议定书。依据欧盟法的规定,指令并不具有强制执行力,但欧盟成员国义务和责任依据指令的精神、目标对指令在规定的期限内忠实地转化为国内法。依据《都柏林公约》第三条第 6 款规定,“当难民申请第一次到达签约国时,依据条约的规定,签约国调查难民申请的过程自此开始”^④。也就是说,当难民庇护者到达欧盟时,由进入欧盟的第一个成员国负责登记、调查和甄别、审核。“很明显,随着欧盟的扩大,这个公约对处于欧盟外部边境、拥有较长海岸线的希腊、意大利等国很不利。而被其他欧盟国家包围的内陆国家,如德国,由于其地理位置的优势,按照规定是不需要为任何避难申请者负责的。正是由于这个规定本身的不合理,导致边境国家承受太大的压力,难民营环境趋于恶劣,避难者不愿意待在这些边境国家,边境国家也不再承担为避难者登记注册的义务,让他们随意进入欧盟内陆。这从源头上动摇了《都柏林公约》的实施基础。比如 2011 年,意大利就曾违反相关规定,为难民分发旅游签证,使得难民‘合法地’继续北上”^⑤。在 2015 年的欧洲难民危机中,受到难民冲击最严重的两个国家希腊(81.7 万难民抢滩)和意大利(15 万登陆),早在 9 月份的时候,就希望欧盟能够统一行动,共同分担数以十万计的难民进入所带来的巨大压力。但由于东欧国家的反对,欧盟层面解决难民问题的配额方案一直无法达成一致意见,迫使希腊和意大利放松本应严格管控的共同边界检查和难民登记与调查工作,特别

① 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(社会科学版)》2015 年第 6 期。

② Almut Möller: View from Berlin: Merkel under pressure, 17th November, 2015, http://www.ecfr.eu/article/commentary_view_from_berlin_merkel_under_pressure5011, 访问日期:2015-12-30。

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(社会科学版)》2015 年第 6 期。

④ 《都柏林公约》第 3 条,第 6 款。

⑤ 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(社会科学版)》2015 年第 6 期。

是9月2日叙利亚小难民死亡的照片传遍世界以后,欧盟共同的外部边界洞开,来自西亚北非的难民潮水般的涌入欧洲国家。欧洲难民危机的直接后果是:

一方面,欧洲共同外部边界的洞开,迫使欧盟成员国各行其是,尤其是中东欧国家如塞尔维亚、匈牙利、捷克、奥地利等纷纷在自己国家的边境线上建立铁丝网,防止难民的肆意进入,即使接纳难民最慷慨的德国,也在2015年9月13日,恢复了德国与奥地利之间的边境控制,从而破坏了在申根区内人员自由迁徙的政策与原则。

另一方面,关于难民庇护的相关法律,特别是都柏林公约和指令的法律效力,也面临着严峻挑战。限于篇幅仅举两例:一是对联合国《关于难民地位公约》相关条款的挑战。依据难民地位公约的第三十一条、二十七条和三十四条之规定,对非法入境的难民,接受国应当给予宽容和便利,适当地提供临时安置,不得仅以其非法入境或逗留为由而追诉其刑事责任,或者给予任何刑事处罚。任何不持有有效旅行证件的难民有权获得接受国的身份证件,在入籍方面,接受国也应提供相当的便利和协助。正因为有着上述规定,在面对着汹涌澎湃的难民潮不断冲击欧洲共同的外部边界的时候,欧洲国家也不能关闭边界,拒绝难民的涌入。但在东欧国家,面对着数以万计的难民队伍,政府还是加强了边境控制,修建了铁丝网,拒绝难民的涌入,公然践踏了关于难民地位公约的相关条款。二是对都柏林公约相关条款的挑战。依据都柏林公约,当一位庇护寻求者通过陆地、海路或者第三国进入欧盟的一个成员国时,他所进入的国家要对其庇护请求的审查负责,这个成员国就是第一负责国。第一负责国的义务是:暂时看管在另一成员国提出庇护申请的难民;如果一申请人已经在本国申请、又到另一成员国提出申请或者不具备居留许可的情况下在另一国停留,责任国有义务将其带回;如果一个庇护申请人撤销申请并在另一国申请或停留、或申请者被拒又在另一国提出申请并停留,责任国都有义务将其带回^①。如果一庇护申请者向依据《都柏林公约》所确定的负责国之外的其他成员国申请,则其他成员国有权要求负责国将其带回或遣返^②。但在欧洲难民危机的冲击下,第一负责国的希腊和意大利承受了太大的压力,因此,德国和法国等非第一负责国,纷纷放弃了上述条款,承担起难民登记、造册、审查的责任和义务。毫无疑问,《都柏林公约》的相关条款实际上已经无法执行或被放弃。如何重新恢复《都柏林公约》的法律效力,或者重建解决难民庇护申请的新机制,都是摆在欧盟面前的亟待解决的重大现实挑战。

第二,欧洲难民危机凸显了欧盟内部的分裂和欧盟内部治理机制的缺陷。欧盟自成立以来,共同的外交和安全政策始终是其一体化的重要目标。而且伴随着包括都柏林公约在内的一系列公约的签署,欧盟内部协商一致的治理机制显示出欧盟各成员国的团结一致和在国际舞台上用一个声音讲话和对外表明立场的强大政治与外交力量。但在此次难民危机中,欧盟各成员国的团结一致和协商一致的治理机制,受到了前所未有的严峻挑战。

首先,在欧洲难民危机中,各成员国的不同态度和行为方式,凸显了欧盟各成员国之间的分裂和团结一致原则受到了严峻挑战。实际上,难民危机的最终解决需要欧盟各成员国团结一致,共同面对与化解。就数量而言,100万难民对于欧盟人口总量来说,数量并不大,如果欧盟各成员国能够协商一致,共同为解决难民危机分担相应的难民份额,那么,难民危机就有可能迅速化解。但难民危机爆发以来,欧盟各成员国的表现表明,欧洲国家无法就难民份额分担达成一致。尽管“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

① 《都柏林公约》第18条。

② 《都柏林公约》第23条至25条。

对”^①。进入9月份以后,法国的态度变得积极,但东欧国家始终拒绝难民的接纳与安置的立场没有改变。“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”^②。直到12月,东欧国家仍表示拒绝难民接纳的配额方案。波兰明确表示,在巴黎暴恐案发生以后,波兰不能再根据欧盟的配额计划接收难民。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。实际上,在难民危机面前,欧盟各成员国处于分裂状态:西欧国家如法国、德国,尤其是德国承担了最主要的难民份额的登记、审查和接纳的巨大压力,而北欧国家的份额较小,而且采取了遣返难民的政策。而南欧国家的意大利和希腊尽管从法律意义上是第一责任国,但由于不是难民的避难目标国家,因而也就放弃了履行《都柏林公约》的第一责任国的义务,而放任难民的涌入。欧盟的团结一致原则遭到了前所未有的破坏和挑战。

其次,欧盟内部的协商一致的机制受到挑战。欧盟内部的决策一直遵循着协商一致的机制,特别是重大问题上,协商一致成为欧盟决策的重要机制,也是欧盟引以为荣的重要治理特色。但在此次难民危机中,由于东西欧国家、南北欧国家所面临的难民压力以及移民传统、移民文化和民众对难民接纳的国民情怀的根本不同,致使东西欧国家、南北欧国家对待难民问题的态度和行为存在根本性的差异。正因为如此,尽管作为第一责任国的希腊和意大利以及接受难民人数最多、压力最大的德国,一再呼吁,尽快在欧盟的层面上,提出和实施欧盟各成员国都接纳的难民安置方案,但由于维谢格拉德集团成员国的反对,而无法形成欧盟协商一致的最终方案。这也凸显了欧盟内部协议一致治理机制的缺陷。正因为如此,9月23日在布鲁塞尔举行的欧盟内政部长特别会议上,与以往需要全票通过的程序不同,由于捷克、斯洛伐克、匈牙利和罗马尼亚4个东欧国家反对,令会议不得不采取投票的方式。大多数成员国不顾东欧国家的反对,就欧盟境内难民的重新分配投票表决,最终以简单‘多数票’通过了分配12万抵欧难民的方案,这也使得罗马尼亚、捷克、斯洛伐克和匈牙利四国投出的反对票和芬兰的弃权票未能奏效^③。实际上,欧盟国家只有联合起来,共同应对,才能化解欧洲难民危机。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。但现在情况表明,欧盟协商一致的机制已经受到挑战,如何重建协商一致的治理机制,也是摆在欧盟面前的一项亟待解决的现实挑战。正如海尔格·策普·拉鲁旭所说:“本次欧洲难民危机也表明,欧盟的整个结构,从马斯特里赫特条约的欧洲峰会到里斯本条约的订立,始终未能建立起稳固的根基。直至今日,其凝聚力早已消耗殆尽。所谓的‘价值’理念,如民主、人权和国际条约的约束力在欧洲的大部分地区早已丧失作用”^⑤。

第三,难民危机加重了疑欧倾向,直接推动了疑欧主义政党异军突起,对欧洲一体化的发展提出了严峻挑战。欧洲一体化和建立欧洲合众国曾是联邦主义思想的主要目标。在欧洲一体化的发展过程中,德国和法国被公认为欧洲一体化的发动机。尽管在欧盟的发展过程中,也存在着反对外国移

① 新华社:《中东欧四国拒绝欧盟摊派难民份额》,网易新闻,http://news.163.com/15/0905/18/B2P6ISCA00014JB5.html,访问日期:2016-01-02。
 ② 《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,http://www.chinanews.com/gj/2015/12-04/7655056.shtml,访问日期:2016-01-02。
 ③ 中国之声:《欧盟通过难民分配方案 拒绝执行将征收经济罚款》,中国青年网,http://news.youth.cn/jsxw/201509/t20150923_7148321.htm,访问日期:2016-01-02。
 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,http://news.163.com/15/0905/10/B2O8S6CB00014JB5.html,访问日期:2016-01-02。
 ⑤ 海尔格·策普·拉鲁旭:《欧洲难民危机将改变时局》,《环球观察》2015年第10期。

民、反对欧洲一体化的思想和政党,但欧洲在一体化的历史进程中所取得的成就依然举世瞩目。但进入 21 世纪以来,反对外国移民的极右翼政党和反对欧洲一体化的疑欧主义政党的合流,形成了一股反对外国移民、反对欧洲一体化的强大的极右翼力量。特别是 2014 年来自西亚非洲的穆斯林难民大举涌进欧洲以来,欧盟没有迅速拿出解决来自中东地区的穆斯林难民问题的系统方案和行动,而是坐失良机,任由欧洲难民问题发展成难民危机。这给了以反对外国移民、反对欧洲一体化的疑欧主义政党以绝佳的崛起机会。于是,反对外国移民、反对欧洲一体化的政治主张,在 2014 年获得了欧洲国家部分民众的极大支持,例如,法国反移民、反欧洲一体化的极右翼政党——国民阵线,其在国内议会的得票率直线上升,再次震惊了法国政坛和欧洲政坛。即使在欧洲议会 2014 年的选举中,反对外国移民、反对欧洲一体化的疑欧主义政党也同样获得了空前的成功。“在 2014 年的欧洲议会选举中,法国国民阵线在法国获得了 24.86% 的选票,在欧洲议会的议席由上届的 3 个猛增到 23 个。其他国家的极右翼政党也取得了不小战绩,例如意大利的北方联盟获得 5 个席位,希腊金色黎明获得 3 个席位,荷兰 2005 年成立的极右翼政党新自由党获得 4 个席位、奥地利自由党获得 4 个席位、波兰新右派大会获得 4 个席位、匈牙利的尤比克获得 4 个席位,比利时的弗莱芒集团获得了 1 个席位,德国的民族民主党获得了 1 个席位。在 2014—2019 届欧洲议会 52 个独立议席中极右翼政党占到了 48 席。”^①另外,在欧洲议会中,反移民、主张退出欧盟的由英国独立党发展而成的“欧洲自由直接民主党团”也获得了巨大成功。“由于英国独立党获得巨大胜利,获得了 24 个席位,甚至超过了保守党和工党的席位而成为欧洲议会选举中的英国第一大赢家,意大利的五星运动出人意料地获得了 17 个席位,再加上来自法国、捷克、拉脱维亚、立陶宛和瑞典等疑欧主义政党的议席,从而使该党团的力量也得到空前增加,达到 48 席。”^②“仅就上述欧洲议会独立议员和‘欧洲自由直接民主党团’的构成来看,疑欧主义政党在 2014 年欧洲议会选举中赢得了 96 个席位,其席位加在一起将占到欧洲议会 751 个议席约 13%”^③。尽管疑欧主义政党力量的增强,对欧洲议会目前正常的运行机制不会产生重大影响,但仍然会对某些国家的政治诉求和欧洲一体化的政治进程产生消极影响。以英国为例,面对着英国独立党在大选中取得胜利的的巨大压力,2015 年 11 月 10 日,卡梅伦在英国知名智库皇家国际事务研究所发表演讲时,“首度全面公开阐述英国留在欧盟的条件和目标。这四个目标包括:确保欧洲共同市场对英国等非欧元区国家一视同仁;增强欧盟的竞争力,减少对成员国经济的束缚;允许英国不参与欧盟政治一体化进程,增强欧盟成员国议会的权力;控制欧盟进入英国的移民,减少对欧盟人口自由流动原则的滥用……他警告,假如欧盟对英国上述诉求‘充耳不闻’,他不排除英国通过举行公投脱离欧盟的可能性”^④。据英国《独立报》11 月 26 日公布的一项对 2000 位英国民众的调查显示,“巴黎恐怖袭击事件后,由于担心继续留在欧盟可能带来安全问题,超过半数英国人希望脱离欧盟。与今年 6 月进行的民调测试相比,支持英国继续留在欧盟的比例下降了 7%。”^⑤“欧洲的难民潮涌入问题也对民众的投票倾向造成影响。在巴黎恐怖袭击事件发生前,由于担心欧盟不能很好管控难民危机,支持留在欧盟的比例有所下降。”^⑥据此,肯特大学政治学教授马修·古德温认为:“移民问题是欧盟怀疑论者的核心,是影响脱欧公投的关键。那些认为不断涌入英国的移民将对英国经济、福利及文化带来负担的人更有可能支持退出欧盟。而近期难民危机的发酵可能使这种担忧进一步加剧,从而加重脱欧倾向”^⑦。显然,巴黎恐怖袭击案后,脱欧民意的较大幅度上升实质上是对难民危机担忧的一种正相关反应。由此可见,欧洲难民危机加重了反移民、反欧洲一体化的疑欧倾向,直接推动了疑欧主义政党

① 王明进:《欧洲议会疑欧主义政党的崛起及其对欧盟政治的影响》,《国际论坛》2015 年第 4 期。

② 《欧洲难民危机加剧 英国民调显示脱欧倾向上升》,环球网,http://world.huanqiu.com/hot/2015-11/8053287.html. 访问日期:2016-01-02。

③ 《欧洲难民危机加剧 英国民调显示脱欧倾向上升》,环球网,http://world.huanqiu.com/hot/2015-11/8053287.html. 访问日期:2016-01-02。

的异军突起,对欧洲一体化的进程产生了重要的消极影响。

三、欧洲难民危机消极影响的国际关系维度

欧洲难民危机已经成为一个重要的国际问题,对欧洲国家和欧盟的对外国际关系也产生了程度不同的消极影响。限于篇幅,主要集中讨论如下三个方面:

第一,欧洲难民危机以及由此诱发的巴黎暴恐案,增加了欧洲国家,如法国对打击恐怖主义合作对象的选择的多样性,迫使法国调整了其中东政策的核心,不再以推翻巴沙尔政权为目标,而是将“伊斯兰国”作为法国的敌人,由此加强了与俄罗斯的合作,这对美国为首的以推翻巴沙尔政权为目标的打击“伊斯兰国”、打击恐怖主义的空袭行动的国际联盟造成了一定程度的力量削弱。恐怖组织“伊斯兰国”崛起以后,以美国为首,联合包括欧洲国家在内的其他国家组成了以推翻叙利亚现政权为目标、空袭“伊斯兰国”、打击恐怖主义的国际联盟,法国作为北约的重要成员国多次派遣航空母舰,参与美国为首的打击“伊斯兰国”的反恐联盟空袭行动。在2015年俄罗斯强力介入叙利亚内战、打击“伊斯兰国”的行动取得显著成效以后,欧洲国家看到了打击“伊斯兰国”的另一重要合作对象。11月13日,由难民危机诱发的巴黎暴恐案的发生,给了俄罗斯以改善因西北风战舰拒付而影响的俄法关系的新机会。法国巴黎遭受恐怖袭击后,奥朗德第一时间宣布改变对于叙利亚内战的立场,申明“阿萨德不是法国的敌人,‘伊斯兰国’才是”^①,西班牙、德国等随即对法国转变立场表示支持,意味着欧盟国家中东、北非战略发生重要变化。奥朗德展开一系列密集的外交活动,分别与欧洲理事会主席图斯克、英国首相卡梅伦、德国总理默克尔、意大利总理伦齐和俄罗斯总统普京举行会谈,意在寻求国际社会对法国反恐行动的支持,在国际上形成新的反恐联盟。“法国试图调和美国和俄罗斯立场,以建立一个打击‘伊斯兰国’的广泛联盟。但是,在俄罗斯战机被土耳其击落后,法国发现,要调和美国领导的打击‘伊斯兰国’联盟和俄罗斯之间的立场并不容易。”美国并没有改变要巴沙尔政权下台的政治立场和空袭“伊斯兰国”的基本战略,但法国认为,“要消除欧洲面临的恐怖威胁,尤其是法国面临的恐怖威胁,不能只使用空袭‘伊斯兰国’等军事手段。”而且“即使巴沙尔下台,也无法解决当前面临的一系列问题,一旦叙利亚国家体系崩溃,将导致更多的混乱”,产生更多的国际难民。要消除难民危机,不是推翻巴沙尔政权,而是让叙利亚恢复国家秩序,打击“伊斯兰国”,减少难民的产生。这就需要法国调整其中东政策。正如法国图尔大学阿拉伯和地中海问题专家弗雷德里克·皮雄所说:“法国当前面临的不仅仅是安全问题,也是外交和政治问题。法国只有调整其中东政策才能更好地消除恐怖威胁”^②。显然,与俄罗斯的合作成为其调整中东政策的重要支点。尽管由于美国和北约的因素制约,法国与俄罗斯在反恐和打击“伊斯兰国”的合作问题上,不会走得很远,但其中东政策的调整与俄罗斯一定程度的合作,在一定意义上,依然对美国主导的推翻巴沙尔政权为目标的、打击“伊斯兰国”、打击恐怖主义的空袭行动的国际联盟产生了一定程度的消极影响。

第二,欧洲难民危机迫使欧盟,尤其是德国,重新审视与土耳其之间的关系与合作。在一定的意义上,在土耳其避难的230万叙利亚难民,成为土耳其制约欧盟、要求欧盟调整对土耳其入盟政策的重要砝码,这对欧盟的扩大能否可持续、健康的发展可能产生一定程度的消极影响。土耳其多年来一直想加入欧洲联盟。“早在1959年,土耳其就申请加入当时的欧洲经济共同体。直到2004年,欧盟才确认土耳其符合申请条件,正式开始谈判。由于塞浦路斯问题、和宿敌希腊的矛盾、国内98%的穆

① French President Francois Hollande addressing nation after Paris terrorist attacks: Assad is Not the Enemy of France, ISIL is, <http://sputniknews.com/politics/20151116/1030206647/holland-isil-france-enemy-not-assad.html>

② 新华社:《法国寻求组建反恐联盟》,凤凰资讯, http://news.ifeng.com/a/20151127/46421867_0.shtml. 访问日期:2016-01-02.

斯林人口以及自身政治经济发展水平较低等多个原因,土耳其入盟一度陷入停滞状态”^①。2010年后,双方的谈判完全陷入僵局,其中一个重要原因就是,土耳其不承认欧盟成员国塞浦路斯北部的领土主权,并长期占领这一地区。土耳其还拒绝欧盟关于开放与希腊、塞浦路斯的边境的要求。在欧盟,欧洲一体化的发动机之一德国拥有300多万土耳其移民及其后裔,因此,德国更加关注土耳其的入盟问题。在土耳其加入欧盟问题上,德国和土耳其分歧较大。德国政府拒绝承认土耳其成为欧盟完全成员国,仅赞成其享有优惠伙伴关系。但欧洲难民危机,尤其是在土耳其避难的数以百万计的叙利亚难民给了土耳其要挟欧盟、要求欧盟尽快启动土耳其加入欧盟谈判的砝码和机会。众所周知,叙利亚内战爆发以来,为了逃避战乱,约230万叙利亚难民进入土耳其避难。2015年以来,有大约90多万难民从土耳其偷渡至希腊和巴尔干西部国家,并最终前往德国、瑞典等欧洲国家。正因为如此,欧盟认为,要阻止叙利亚难民进入欧洲,就需要土耳其的合作,这是解决难民危机的重要举措。为此,德国总理默克尔访问了土耳其,就解决欧洲难民问题,推动达成协议。欧洲理事会主席图斯克也认为,与土耳其建立合作互利的关系,是帮助欧盟克服目前的难民危机的重要路径。荷兰首相鲁特也强调:我们必须阻止难民继续涌入欧洲,所以亟需土耳其的帮助。为此,11月29日欧盟和土耳其在布鲁塞尔举行难民问题峰会,并达成了如下协议:“欧盟愿意在未来一到两年为土耳其提供30亿欧元资金,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,欧盟要求土耳其政府加强边境管控,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。”作为交换条件,欧盟承诺土耳其政府,“未来放松土耳其人的申根签证申请和审批。欧盟也承诺加速延迟多年的土耳其加入欧盟的谈判”^②。显然,欧洲难民危机和在土耳其避难的230万叙利亚难民,成为土耳其要挟欧盟启动土耳其入盟程序的重要砝码。若据此实现了土耳其的入盟目标,则可能对欧盟的扩大后的可持续、健康的发展产生一定程度的消极影响。最终结果与否,我们拭目以待。

第三,欧洲难民危机及部分欧洲国家对难民的拒绝接纳行为,使欧洲国家在国际舞台上的道德形象黯然失色。冷战结束以来,欧洲国家特别是西欧国家追随美国,肆意对其他国家进行指责和攻击。特别是进入21世纪以来,欧洲国家追随美国,假借维护人权、避免人道主义灾难之名,发动一系列针对叙利亚、伊拉克、利比亚的局部战争和干预行动,其结果是践踏了他国人民的人权、产生了更大的人道主义灾难。由于合法政府被推翻以及族群分裂、宗教冲突、他国干涉等原因,被推翻的国家始终不能建立起有效的民主政府,于是国家陷入分裂之中,不同的部族武装相互混战,恐怖主义组织崛起,由此产生了大量的流离失所的数以百万计的难民。今天发生在欧洲国家的来自西亚北非的难民潮和难民危机,正是欧洲国家追随美国发动叙利亚战争、伊拉克战争、利比亚战争和阿富汗战争而产生的践踏人权的直接产物,是更大的人道主义危机和灾难的具体表现^③。因此,欧洲国家理应为难民潮的产生承担责任——积极地接纳和安置那些难民。但欧洲国家在难民真正到来、需要人道主义救助时的关闭边境、相互推脱、置之不理、拒绝接纳的有悖《关于难民地位的公约》、《联合国人权宣言》的国家行为,都凸显了欧洲国家人道主义和“人权至上”的虚伪性。即使在欧洲难民危机中,占领了道德高地、接纳100多万难民的德国,如果与其他叙利亚难民接纳国相比,其人道主义的形象也会瞬间倒塌。联合国难民署发布的难民数据表明,截止到2015年9月,叙利亚内战至少产生了410万国际难民,绝大多数难民分布在叙利亚周边国家避难。其中拥有7613.5万的土耳其接纳了230万叙利亚难民,

① 王钰深:《欧土“难民峰会”恐难各取所需》,央广网,http://news.cnr.cn/gjxw/gnews/20151130/t20151130_520634738.shtml,访问日期:2016-01-02。

② 中新社:《土耳其与欧盟达成协议 将收紧边境堵难民赴欧》,中新网,http://www.chinanews.com/gj/2015/11-30/7647098.shtml,访问日期:2016-01-02。

③ 宋全成:《美国中东战略的烂尾工程——欧洲难民危机的深层根源》,《中国社会科学报》2015年10月20日。

占其总人口的 3%;拥有人口 446.7 万的黎巴嫩接纳了 111.4 万叙利亚难民,占其总人口的 24.9%;拥有人口 645.9 万约旦已接纳了 62.9 万的叙利亚难民,接近其总人口的 9.7%。而在欧洲国家中,即使接纳叙利亚难民最多的德国,也仅仅有 100 多万,占其总人口的比例,仅是 1.2%。当欧洲国家高喊欧洲地区发生了自二战结束以来最严重的难民危机的时候,上述三个发展中国家就接纳了 300 多万叙利亚难民,是欧洲国家接纳难民总量的 3 倍。正因为如此,我们认为,欧洲难民危机中欧洲国家对难民的拒绝接纳行为,折射出其人权主张的虚伪性。

The Three Dimensional Perspectives on the Negative Influence of European Refugee Crisis

SONG Quan-cheng

(Institute of Migration Studies, School of Philosophy and Social Development,
Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

Abstract: The negative impact of the European refugee crisis takes on the three dimensions, which are the European countries, the European Union and the international relations. In the national dimension, European refugee crisis has had a negative impact on the economy, society, culture, values and politics of European countries. In the dimension of the European Union, The European refugee crisis has attacked the fragile common external boundary and the common refugee policy of the European Union, which manifests the internal fragmentation of the EU and the defects of the EU's internal governance mechanisms. It has also increased the suspicion of Europe and the rise of the European political party. So, the European refugee crisis is a serious challenge to European integration. In the dimension of international relations, European refugee crisis has three effects. Firstly, European refugee crisis and the resulting of violent terrorist case in Paris make France adjust the Middle East Policy, which drives France to strengthen cooperation with Russia, and it also weakens the anti-terrorism coalition led by USA to overthrow the Bashar regime and fight against the Islamic state. Secondly, The European refugee crisis has become an important weight of Turkey, who threatens to join in EU as soon as possible, which will have a negative impact on the healthy development of EU. Thirdly, the European refugee crisis has resulted in the shade of European countries' glorious image.

Keywords: The European refugee crisis; Negative influence; Refugee policy; The split of European Union; European integration

[责任编辑:林 舒]