

欧洲难民潮： 老问题与新危机

文 / 储 殷



供图/东方IC

欧盟多主权结构的现实决定了各个国家存在难以遏制的自利主义倾向，而这也是欧盟在治理非法移民中所无法摆脱的困境。

近一个时期，数十万难民涌向欧洲，让欧盟诸国焦头烂额。虽然难民问题一直是欧洲面临的老问题，但是此次难民潮爆发得如此猛烈却令欧洲诸国猝不及防。在陆路上，经由土耳其—希腊—马其顿—塞尔维亚—匈牙利一线的难民潮已经严重失控，马其顿警方在希腊、马其顿边境的布控甚至多次被数量十倍于平时的难民潮所冲垮。在海路上，意大利面临自希腊和利比亚这两个方向的难民狂潮，亦无力应对。在很多时候，意大利的边境海警甚至被迫由非法移民的抓捕者变成了海上救援队，即便如此，仍然无法阻止偷渡过程中重大海难的频繁发生。考虑到中东地区的持续动荡，在未来很长一段时间里，欧盟诸国可能将进一步面临持续增大的难民潮，如何在欧盟诸国之间进行有效协调，解决困扰欧洲的移民老问题与新危机，已经成为欧盟领导机构的当务之急。

老问题：低效、分歧与困惑

实事求是而言，欧盟诸国陷入非法移民困境有其主客观两方面的因素。客观上，一方面，环地中海地区

有其整体性，各国之间的人员流动较为便捷。比如利比亚、阿尔巴尼亚、希腊与意大利之间不过是几小时的海路，午夜出发到达海滩之后，甚至还有充分的时间进行转移、隐匿。意大利海防人员虽然有其懒散、懈怠的一面，但大多数情况下的确是防不胜防。另一方面，欧盟的边境情况非常复杂，不仅边境线、海岸线非常漫长，而且不乏森林、高山等执法空白地带。偷渡人员只要胆大、心细、有运气，入境其实非常容易。尤其需要指出的是，近几年中，随着欧盟的进一步东扩，其边境也日益扩大，而边境执法主要由腐败程度较高的东南欧国家承担。而这些国家不仅在执法资源上相对窘迫，而且也通常存在着较西欧更为严密、发达的“地下秩序”，这也为非法移民大规模进入欧盟创造了更便利的条件。

从主观上来说，欧盟各国对于非法移民的态度、立场存在较大差异，这也是欧盟遏制非法移民难以奏效的关键原因。自二战以来，欧洲各国对于移民问题都经历了由宽松向严控的转向，但由于各自国情不同，转向程度也大为不同。这种分歧在2008年欧盟27国围绕“非法移民遣返法令”的

争执中表现得尤为明显。以法国、德国、奥地利、希腊、匈牙利、波兰、意大利等为代表的十国，强烈要求在“法令”中加入更为严厉的条款。法、捷、匈等国要求缩短自愿回归移民的拘押期限并拒绝为未成年人提供特殊救济。而成为海外难民主要目的地的德国甚至不同意为非法移民提供免费的法律服务。尽管欧盟一直力图在超国家治理层面为解决非法移民、难民问题进行统一的制度安排，并在《申根协定》、《都柏林公约》、《阿姆斯特丹条约》、《里斯本条约》中都做了相关努力，但仍然无法有效协调欧盟诸国中宽松派与严厉派之间的分歧。

欧盟各国由于其地理位置、文化传统、政治经济形势不同，在非法移民、难民问题上往往存在较大的差异。南欧、东欧如意大利、西班牙、马耳他、希腊、匈牙利、波兰等国，地处欧盟边境，由于经济相对较为落后，因此一般只成为偷渡者的第一站。所以，这些国家比较关注边境控制问题，而不太在意难民安置问题，呈现出外紧内松的状态，简单来说，就是难民只要闯过了边境线，在境内被控制的可能性就会大大降低。而

德、法、捷、卢等国，由于地处欧盟腹地，更看重的是难民在欧盟国家间的流动问题。这就让它们对边境国家只重边境而相对忽视境内管控的做法大为不满。

尤其值得指出的是，由于意大利、西班牙国内浓厚的天主教氛围，这两个国家对非法移民长期抱持宽容的态度，它们不仅在边境控制与遣返等问题上较为宽松，而且也经常性地进行大赦，从而进一步刺激了外来非法移民的涌入。意大利分别在1990、1996、1997、2003、2007、2008年进行了规模达数十万人的大赦，甚至在遭到德、法等国的激烈批评之后，意大利政府仍坚持在2009年以“合法化家庭工与护理工作”的理由进行了惠及上万人的大赦。在德国等国看来，希腊、意大利等国甚至有意识地放纵自己境内的非法移民涌向德国。而意大利政府则认为，意大利漫长的边境线，使得严格控制非法移民成为一项成本昂贵而无效的工作，而且自己没有任何义务去从窘迫的财政中为富裕的德国增加边境管控的费用。在近几年中，这种德一意式的内部摩擦随着欧盟的东扩而日益加剧，因为波兰、匈牙利以及波罗的海诸国都存在类似意大利、希腊的问题。欧盟多主权结构的现实决定了各个国家存在难以遏制的自利主义倾向，而这也是欧盟在治理非法移民中所无法摆脱的困境。

新危机：中东的动荡与战争

此次欧洲面临的难民潮与南联盟内战时期的难民潮极为类似，都是由周边国家、地区动荡所引起。从某种意义上讲，欧盟诸国算得上自食其果。一方面，北非的难民潮主要来自利比亚，它是卡扎菲政权崩溃的直接后果。在卡扎菲政权崩溃之前，意

大利曾经与利比亚政府在共同治理非法移民问题上有过卓有成效的合作。然而，这一切都随着卡扎菲政权的崩溃而烟消云散。在今天内战不断的利比亚，贩运偷渡客已经成为割据一方的地方势力的重要财源，它已经不再是零星的个人冒险，而是成为了一项有组织的、大规模的灰色生意。另一方面，自土耳其、希腊方向涌入的大量难民，主要来自叙利亚、伊拉克等国。随着叙利亚内战的持续，尤其是“伊斯兰国”的兴起，上百人被迫逃离家园，其中有相当部分人成为了偷渡入境者。而细究其因，也是欧盟诸国与美国合作意图颠覆叙利亚巴沙尔政权的后果。

坦率而言，欧盟在近几年的周边政策中渐趋强硬。这其中既有美国的压力，也有谋求更大话语权的自觉动力。无论是法国前总理萨科齐，还是德国总理默克尔，都曾表现出越来越明显的强硬姿态。如果说这种强硬在与俄罗斯打交道时还多少有些保留，那么在与地中海区域的亚非国家打交道时，则经常表现为不加掩饰的道德优越感甚至是干涉的冲动。然而问题在于，由于军事、经济等硬实力的下降，欧洲对这些国家的干涉往往只能是“添乱”而无法实现“稳控”，这最终造成欧洲周边地区震荡不断、危机加剧的局面。所以有人认为，今天的难民困境，其实是欧盟对外政策、尤其是对地中海区域政策失误的后果。只要欧盟不放弃对周边地区的干涉思维，那么无论是联合巡防海域还是所谓的遥控式境外移民管理，都很难改变目前的困难局面。

移民、难民问题：既是负担也是机遇

欧盟诸国之所以一再普遍表示“难民过多，容纳不了”，归根结底

在于两个方面的原因：其一是欧盟经济长期低迷，失业率长期居高不下。国内民众对移民、难民可能带来的就业竞争与福利下降高度敏感；其二则是此次难民多来自中东等信奉伊斯兰教的地区，而欧盟诸国在多元主义融合模式失败之后，对整合穆斯林群体信心不足。自9.11事件以来，所谓“伊斯兰教与基督教之间的文明冲突论”甚嚣尘上，尤其是随着《查理周刊》编辑部遭受恐怖袭击等恶性事件的发生，欧洲穆斯林群体的激进化趋势又被主流媒体刻意放大，这也让欧盟各国领导人迫于国内民意，不敢轻易对难民伸出援手。

然而，任何事物都有其利弊两面，此次难民潮对于欧盟来说也蕴含着一定的机遇。一方面，此次难民潮的构成人员虽然大多来自中东地区，但他们是极端主义的受害者而非参与者。利比亚与叙利亚是中东地区世俗化程度较高的国家，来自于这两个国家的难民，大多是温和的世俗化的穆斯林与在当地属于少数的基督徒。他们具有较高的机会融入欧洲社会。另一方面，这一次的难民群体具有一定的特殊性。他们中有大量受过一定教育、较为富裕、具备一定工作技能的中产阶级。这一群体的到来，能够为渐趋老态的欧洲社会注入相当大的活力。更为重要的是，这些由于战乱而背井离乡的难民中，不乏当地社会的精英。欧洲社会在这个时候伸出援手，将不仅能够增强自身在中东各国的影响力，而且有利于为将来中东地区的重建积累必要的社会资源。相比于对待移民更为开放的美国，欧洲的地方主义情绪更重、利己倾向更强，而在很多时候，这会阻碍欧洲成为真正的、负责任的、世界性的权力。^[7]

（作者为国际关系学院副教授、中国与全球化智库研究员）