

德国在欧洲难民危机中的表现、原因及其影响

郑春荣, 周玲玲

(同济大学 德国问题研究所, 上海 200092)

摘 要: 自 2015 年 4 月欧洲难民危机爆发以来,德国的表现先后经历了三个阶段:从犹豫不决、到表示欢迎再到重新收紧避难政策。欧盟制度缺陷背景下的利益考量,使得德国在危机发生的第一阶段表现犹豫;难民问题加剧、行动压力增大后,德国的道义与历史因素以及默克尔的个人因素使得德国在第二阶段率先打破陈规,对来自叙利亚等战争地区的避难者敞开怀抱;第三阶段,急剧上升的避难者人数、国内各界的反对声音、欧盟成员国不合作的态度,迫使德国重新引入边境控制,收紧避难政策。本文分析了德国在欧洲难民危机中立场变化的原因,并从德国国内、欧盟和国际层面出发,剖析了德国的欢迎政策以及随之发生的欧洲难民激增所带来的诸多挑战。

关键词: 德国; 欧洲难民危机; 避难权; 叙利亚难民

中图分类号: D815.6

文献标识码: A

文章编号: 1009-3060(2015)06-0030-10

近年来,地中海难民沉船事件频频发生,仅 2015 年 4 月,就先后在意大利、利比亚、希腊海域发生 3 起重大难民沉船事故,造成 26,000 多名难民命丧地中海。正是这一周内 3 起严重的海难事故,拉开了欧洲难民危机的序幕。随后,欧洲难民危机一再发酵,而德国由于是难民的首选目的国^①,受到的挑战最为严峻。

相当长时间以来,德国一直在接纳难民,但是由于数量并不多,因此,并未引起各方的关注。当时,从难民来源国及地区来看,在德国提出避难申请的人主要来自科索沃等西巴尔干国家、厄立特里亚等非洲国家以及伊拉克和叙利亚等中东国家。2014 年以来,随着伊斯兰国(IS)的异军突起,来自叙利亚的避难者人数急剧上升,所占避难者的百分比也迅速上升到第一位。^②从数量上看,2014 年,德国接受的避难申请总数已经位于工业国家之首,人均接纳数位列第二,仅排在瑞典之后^③;2015 年上半年,与欧盟其他国家相比,德国接受的避难申请总数更是以 15 万的绝对数遥遥“领先”^④。有预测显示,德国 2015 年接纳的难民人数总计将超过 100 万。

面对这场严峻的欧洲难民危机,在欧盟内居于领导地位的德国如何领导欧盟展开危机应对,引起

收稿日期:2015-10-30

基金项目:国家社会科学基金一般项目“德国外交政策新动向及对我国对策研究”(项目编号:14BG009)。

作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所所长、教授,博士生导师。

① 关于难民选择德国为目的国的影响因素分析,参见:Antonia Scholz, *Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern — Ergebnisse einer Expertenbefragung*, Forschungsbericht 19, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013.

② Michael Griesbeck, “Europa als Ziel — Die Entwicklung der Flucht und Asylummigration,” *Die Politische Meinung*, Schwerpunkt Nr. 529, November/Dezember 2014, 59. Jahrgang, S. 23-27.

③ Anna Reimann, “Asyl und Einwanderung: Fakten zur Flüchtlingskrise — endlich verständlich,” <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-und-einwanderer-die-wichtigsten-fakten-a-1030320.html> # sponfakt = 19, 2015-08-08.

④ Eurostat Press Office, “Asyl in der EU. Über 210 000 erstmalige Asylbewerber in der EU im zweiten Quartal 2015. Ein Drittel aus Syrien oder Afghanistan,” <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996930/3-18092015-BP-DE.pdf>, 2015-09-18.

了人们的密切关注。德国在危机不同时期的不同表现及其变化原因以及德国危机应对政策所产生的影响,这些是本文探究的主要内容。

一、德国政府在欧洲难民危机中的表现及其应对政策的变化

在笔者看来,德国应对此次欧洲难民危机的表现可大致分为三个阶段:犹豫阶段、欢迎阶段以及重新收紧阶段。

1. 犹豫阶段

如前所述,2015年4月,地中海接连发生的沉船事故使得有关难民问题的讨论呈现白热化状态。对此,欧盟委员会提出了防御方案,包括以增加欧盟边境管理局(Frontex)的人力与资金和扩大搜救范围为主的“十点计划”^①;5月,欧盟委员会提出各成员国应承担相应责任,接受有约束力的“难民配额”,这涉及已经到达意大利和希腊的4万名避难者和那些主要来自叙利亚、居住在叙利亚边境国家的2万名难民^②。各成员国就此展开激烈争辩。在6月的欧盟首脑峰会上,各国在防御问题方面达成一致意见,但在“难民配额”问题上争执不下,只是勉强通过接纳已被认可的、尚未进入欧盟境内的2万名难民^③。德国政府对欧盟委员会的这两项决议总体都表示支持,但由于各成员国无法就“难民配额”达成一致,德国也未做出更为积极的努力。

应该讲,这一阶段德国表现冷静,这例如也反映在默克尔“弄哭”巴勒斯坦小女孩这一事件上:在录制一次电视节目时,默克尔对这位即将举家被驱逐出境的小女孩表示:“我理解你,但是我必须说……政治有时是残酷的……你要知道,黎巴嫩的巴勒斯坦难民营里可有成千上万的人,要是我们说‘你们都过来吧’,到时候我们可控制不了局面。”默克尔虽然内心想要安慰对方,却又同时不得不表现得如此“冷血”^④。德国的犹豫及无能为力可见一斑。不过,此时默克尔已经逐步意识到了难民问题的严重性,她极其坦白地表示,为难民危机找到一个欧盟共同的解决方案,是她执政以来欧洲所面临的最大挑战。^⑤

2. 欢迎阶段

虽然欧盟各国无法就“难民配额”达成一致,但避难者涌入欧洲然后涌向德国的势头却并未停止。为加快避难申请的处理速度,德国政府双管齐下。对于来自塞尔维亚、科索沃等西巴尔干地区的避难申请者,德国政府多次表示,他们将不会在德国获得难民身份。在8月底的“西巴尔干国家峰会”上,德国更是表示,愿意加强与该地区各国的合作,但作为回报,这些国家的领导人必须管控好本国的人口流动,且作为中东难民逃往欧洲内陆的重要关口,这些国家须起到一定的“缓冲作用”,减少进入欧洲的难民人数。^⑥

与此形成鲜明对比的是德国政府对待叙利亚避难者的态度。根据《都柏林公约》,难民必须在他们

① “Zehn-Punkte-Plan zur Flüchtlingspolitik. EU will Schlepper-Boote zerstören,” <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingspolitik-105.html>, 2015-04-21.

② “EU-Kommission zu Flüchtlingen. Die Quote soll kommen,” <http://www.tagesschau.de/ausland/eu-fluechtlinge-111.html>, 2015-05-13.

③ “Scheitern der EU-Flüchtlingsquote. Ein politisches Armutszeugnis,” <http://www.tagesschau.de/ausland/eu-fluechtlingsquote-interview-101.html>, 2015-06-26.

④ “Weinendes Flüchtlingsmädchen: Merkel verteidigt ihren Streichel-Auftritt,” <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingsmaedchen-merkel-verteidigt-streichel-auftritt-a-1044394.html>, 2015-07-19.

⑤ European Parliament, “Outcome of the European Council of 25/26 June 2015,” *Post-European Council Briefing*, July 2015, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_BRIE_558757_outcome_june_european_council.pdf, 2015-10-10.

⑥ “Umgang mit Flüchtlingen. Suche nach gemeinsamer Linie,” <http://www.tagesschau.de/ausland/westbalkan-konferenz-101.html>, 2015-08-27.

抵达的第一个欧盟国家提出避难申请,不过,早在8月21日,德国联邦移民和难民署就表示,凡是来自叙利亚的避难申请者,将不必再遵守《都柏林公约》,也就是说,德国不再根据公约的要求,审核他们此前是否从另一个成员国进入欧盟,并因此将他们遣返回该成员国。^①8月23日的海德瑙(Haidenau)事件、8月27日在奥地利一辆货车上发现的70多具难民尸体以及9月3日在土耳其边境发现的小艾兰尸体,这一幕幕触目惊心的事件促使德国总理默克尔在难民政策上的立场发生了彻底转变。9月5日,经过艰难的谈判,默克尔与奥地利、匈牙利领导人达成一致意见,允许滞留在匈牙利的难民进入德国。然而,这一决定并没有平息匈牙利总理奥尔班(Viktor Orban)的不满,他指责欧洲难民危机是德国一手造成的,难民因为德国较高的社会福利本来就不愿意留在匈牙利,而匈牙利却不得不按照《都柏林公约》履行自己守护边界的职责。^②在德国国内,多数民众对默克尔的决定表示支持,也主动为难民提供各种帮助,德国国内洋溢着“欢迎文化”。

总体而言,默克尔对难民的欢迎态度得到好评,德国也一改其此前在应对希腊主权债务危机中强硬和僵化的形象,在国际社会赢得了负责任的美誉。默克尔也一改其惯有的沉默和有所保留的态度,在很多场合都坚定地表示:应对难民危机,“我们能够做到!”

3. 重新收紧阶段

默克尔政府很可能未曾充分估计到的是,德国做出的欢迎叙利亚难民的姿态产生了某种激励效应,难民争相涌向德国。9月13日,欧盟内政部长理事会召开特别会议的前夜,德国突然宣布再次引入德奥边界控制,标志着德国欢迎态度的转变。与此同时,德国境内针对难民接纳营的袭击事件迅速上升,难民的安置场所几近耗尽,不同宗教的避难申请者之间的暴力冲突也逐渐上演。在此背景下,德国国内有关难民政策的争论也越发激烈。除了以保守排外著称的基社盟主席泽霍费尔(Horst Seehofer)对默克尔进行连环攻击,甚至表示宁愿和匈牙利总理奥尔班共同商议应对难民的政策外^③,默克尔所在的基民盟内也有34名地方政府官员联名“上书”默克尔,以表达对其难民政策的不满^④,甚至从不和默克尔唱反调的联邦内政部部长德迈齐埃(Thomas de Maizière)也公开指责难民行为,警告他们德国社会的忍耐度是有限的;社民党领导人加布里埃尔(Sigmar Gabriel)和联邦总统高克(Joachim Gauck)也表达了对德国接纳能力的担忧。各方争论的焦点在于,是否能为避难人数设置上限,也就是对基本权利“避难权”加以约束。不过,对此,默克尔的回应非常坚定,10月8日,默克尔在参加德国电视一台的政治脱口秀节目“安娜·威尔”(Anne Will)的录制时,再次明确表示,“避难权”是基本权利,不会对此做任何限制,并依然释放出“我们能够做到!”的坚定信念。^⑤即使在11月13日巴黎暴恐案发生后,默克尔的上述立场也未发生转变,她明确反对将难民和恐怖分子混为一谈。

与此同时,德国加大了对“蛇头”的打击力度:10月初,联邦国防军被允许在没有人员伤亡的情况下,直接销毁地中海区域“蛇头”的船只。此前,他们只被允许搜救难民及探查“蛇头”信息。^⑥10月中

① “Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees,” <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/Germany-suspends-dublin-agreement-syrian-refugees-317065>, 2015-08-26.

② “Asylanträge in Deutschland bearbeitet. Dublin-Verfahren für Syrer ausgesetzt,” <http://www.tagesschau.de/inland/syrer-dublin-verfahren-ausgesetzt-101.html>, 2015-08-25.

③ “Seehofer kritisiert Merkels Flüchtlingspolitik ‘Ein Fehler, der uns noch lange beschäftigt’,” <http://www.tagesschau.de/inland/csu-kritik-fluechtlingspolitik-105.html>, 2015-09-11.

④ “Flüchtlingspolitik: CDU-Funktionäre rebellieren gegen Merkel,” <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-cdu-partebasis-rebelliert-gegen-merkel-a-1056504.html>, 2015-10-07.

⑤ Wenke Börnsen, “Merkel bei Anne Will ‘Ich habe einen Plan’,” <http://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html>, 2015-10-08.

⑥ “Kampf gegen Schlepper: Bundestag weitet Bundeswehr-Einsatz im Mittelmeer aus,” <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gegen-schleuser-bundestag-weitet-bundeswehr-einsatz-aus-a-1055777.html>, 2015-10-01.

旬,联邦议院和联邦参议院先后通过了“避难一揽子法案”,包括进一步区别对待有无避难权的难民:西巴尔干国家被评级为“安全国家”,来自这些地区的避难者不会在德国获得难民身份,对于这些难民,将压缩其社会福利给付,并将其直接驱逐出境;对有望获得难民身份的申请者,则将为其提供语言、教育和劳动技能的培训,帮助其尽快融入德国社会。^①然而,“避难一揽子法案”的通过并未能平息德国国内各州在难民分配和处置上的争吵,联合政府内部在通过设立所谓过境区(Transitzonen)以控制难民涌入的问题上争论不休^②,最后的妥协方案是在全德国设立3至5个针对滞留机会很小的难民的登记中心,并加快避难申请审核程序,包括引入在登记中心的居住义务,这一避难权的进一步收紧再次遭到反对党的批评^③。然而一波未平,一波又起,联盟党在联邦内政部部长德迈齐埃倡议下提出的、仅给予叙利亚难民“辅助性保护”的建议——在德国的居留权限定在一年,并禁止家庭团聚——在联合政府内又引发了新一轮争吵。^④而事实上,联邦内政部在10月21日就已经决定对叙利亚难民重新适用《都柏林公约》中规定的程序,由此结束了“欢迎阶段”对叙利亚难民的特例做法。^⑤

二、德国在欧洲难民危机中表现的原因

德国在欧洲难民危机中先后经历了犹豫不决到表示欢迎再到重新收紧避难政策的变化,这是德国处在道义驱动与利益考量的挤压之中的真实写照。具体而言,在笔者看来,造成德国立场变化主要有以下几个方面的原因:

1. 欧盟现有制度缺陷下的利益因素

德国之所以一开始在难民政策上表现得如此犹豫,根本原因还是在于欧盟长期以来的外部边界问题。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。然而,欧盟“人权高于主权”的基本理念在理论上限制了它公开为自己设定清楚边界的可能性;而且成立至今,欧盟一直在不断扩大自己的疆域,号称吸纳更多与自己拥有相同价值观的成员国,使得外部边界不断变化,加剧了外部边界保护的难度。

就难民问题而言,《都柏林公约》明确规定,避难申请者踏进欧盟范围内的第一个国家要为其负责。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。^⑥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,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。其实,德国当时就有社民党内政专家提议,要在欧盟层面

① “Asylrecht wird verschärft. Bundesrat stimmt für Asylpaket,” <http://www.tagesschau.de/inland/bundestag-asylgesetze-107.html>, 2015-10-16.

② “Transitzonen für Flüchtlinge. Union einig - SPD skeptisch,” <http://www.tagesschau.de/inland/seehofer-transitzonen-101.html>, 2015-10-12.

③ “Koalition einigt sich in Flüchtlingspolitik. Asyl-Schnellverfahren in Registrierzentren,” <http://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-1219.html>, 2015-11-05.

④ “Union stellt sich hinter de Maizière. Der nächste Koalitionsstreit ist da,” <http://www.tagesschau.de/inland/bab-fluechtinge-109.html>, 2015-11-09.

⑤ “Entscheidung des Innenministeriums. Für Syrer gilt wieder das Dublin-Verfahren,” <http://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-syrien-dublin-verfahren-101.html>, 2015-11-10.

⑥ Bernd Kasperek, “Von Schengen nach Lampedusa, Ceuta und Piräus: Grenzpolitiken der Europäischen Union,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 47/2013, S. 39-43.

制定更加公平的难民摊派机制,但此时德国的避难者人数不高,引入这个机制不仅不会为德国减负,反而会加重德国的负担,因此遭到德国政府的坚决抵制。而自2014年起,面对数量递增的避难者,德国又开始呼吁欧盟各国之间的团结,以期为自己减轻负担,但遭到中东欧国家和英国的反对。^①这一阶段,德国无法在欧盟层面获得其他成员国的帮助,从源头分流上解决问题。

值得注意的是,德国之所以选择在9月13日——欧盟内政部长理事会召开特别会议的前一天——重新引入德奥边界控制,也是别有深意的。由于各国无法就有约束力的“难民配额”达成一致意见,以减轻意、希、德、瑞的难民安置压力,德国希望借此给其他成员国施压。德奥边界是欧盟内部边界,而自由迁徙是欧盟成立以来认可度最高的成就,德国希望以此释放出信号,欧盟必须团结起来,共同面对困难。虽然欧盟内政部长理事会最终在若干成员国反对的情况下,^②罕见地动用特定多数表决机制,通过了16万名难民的分配,但是,这更多的只是杯水车薪,其象征意义大于实际意义。对于德国政府而言,它可以向已经由于蜂拥而至的难民而不堪重负的德国民众表示,德国并不是接纳难民的唯一国家。不过,其他国家仍然认为,德国接纳的难民不是太多了,而是太少了。缺乏有效的难民分配机制,是德国后来又不得不收紧边境控制的原因所在。

2. 道义及历史因素

在第二阶段,德国率先打破《都柏林公约》、去除繁琐的行政手续,对难民张开欢迎的怀抱,除了70具难民尸体及“小艾兰事件”等外部因素的影响外,主要还是出于道义和历史因素。^③叙利亚内战导致大量民众流离失所,站在道德的角度,人们有义务去帮助那些生活在危险中的人们。欧美国家主张人权高于主权,尤其是有过二战经历的德国,其历史背景更加要求它承担更多救助难民的责任。因为德国一方面能感同身受,知道被驱逐的滋味不好受,毕竟所有战争的发动者是政府,而牺牲者多数是平民百姓;另一方面,纳粹德国对犹太人的屠杀导致犹太人逃难到世界各地,此情此景与伊斯兰国的暴行同样无法被饶恕,当时,西方列强不愿意对犹太人伸出援助之手,也间接地助长了希特勒的威风。因此,德国人觉得自己有义务不再重蹈覆辙,不再允许他国以及本国的不作为助长伊斯兰国的威风。

另外,默克尔总理的开放边境的决定也是由其个人经历和人生信念所决定的。默克尔在东德长大,经历过东德人民逃往西德的场景,因此,她坚信,一味地树起围墙和隔离栏是无法防止难民潮的。她的父亲是一名西德牧师,于20世纪50年代移居东德,这样的家庭背景也塑造了默克尔关爱、救助、仁慈等人生信念。应该说,默克尔在做出欢迎决定的一刹那,是非常情绪化的。^④当然,默克尔在做出欢迎决定时,也很清楚,德国民众是持支持其立场的(详见下文)。

3. 劳动力市场因素

目前,德国的经济实力在欧盟内最强,失业率在欧盟范围内也处于较低水平,因此,客观而言,德国

^① Andreas Rinke, “Das Schiefe Haus Europa — Euro und Flüchtlinge sind nur zwei Seiten desselben Problems,” *Internationale Politik Online*, 2015-09-24, <http://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/themen/das-schiefe-haus-europa>, 2015-11-20.

^② 捷克、罗马尼亚、斯洛伐克和匈牙利反对(芬兰弃权),另外,英国、丹麦和爱尔兰在这个政策领域享有“退出权”,可以选择不参与分配计划。需注意的是,捷克斯洛伐克这四个维斯格拉德集团国家(V4)此前在9月4日在布拉格发表一份共同声明,反对任何会导致强制性永久配额的动议。参见:“Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries,” *Prague*, 2015-09-04, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>, 2015-10-15.

^③ 也有学者认为,德国的立场转变是一种政治策略,目的是倒逼形成欧洲的应对方案,以使其他国家至少能分担德国的一部分负担。参见:Ferruccio Pastore, “The next big European project? The migration and asylum crisis: a vital challenge for the EU,” *Policy Brief*, Norwegian Institute of International Affairs, 25/2015.

^④ 类似的情绪化决定还有一次,那就是福岛核泄漏之后,默克尔在既未与欧盟其他国家商议、也未在联合政府内充分沟通的情况下做出了退出核电的决定。这是德国杜塞尔多夫政党和政党法研究所所长托马斯·波古特克(Thomas Poguntke)教授、博士2015年9月23日在同济大学做主题为“德国默克尔总理:总统式总理的执政特点”的报告时所表达的观点。

相比其他欧盟国家,更有能力接受大量难民。与此同时,德国面临着人口老化和由此导致的劳动力短缺的问题。由于来自叙利亚的避难者多为年轻人,因此,有不少观点认为,德国之所以欢迎叙利亚难民,在于这么做有助于缓解德国社会老龄化的危机和劳动力短缺的瓶颈。不过,如果德国真的将叙利亚难民看作劳动力补给来源,默克尔政府就不会一开始在接纳难民问题上犹豫不决。而且,如前所述,默克尔后来做出欢迎姿态另有原因所在。只是这些难民进入德国之后,人们才把难民对劳动力市场的积极因素作为德国接纳(已经到来的)难民的一个理由。不过,难民想要真正发挥对劳动力市场的积极作用,还面临着诸多障碍:这些来自叙利亚以及其他国家的难民,大多数其实并没有受过任何专业培训,有估计表明,拥有足够专业人员资历的人不到10%,甚至新来者中有15%至20%的人是文盲。若需要进入劳动力市场,德国方面也得对其进行语言和技术培训。德国内政部部长德迈齐埃也提醒,不应把对难民的人道主义和德国经济发展及人口结构调整所需要的劳动力混淆。^①即使在耗时耗资培训使其达到一定客观标准之后,这些新进的劳动力能否很好地融入德国并不灵活的劳动力市场,达到与退出市场的劳动力相当的劳动生产率,这点也是值得怀疑的。

4. 民意因素

民意始终是影响德国政府决策的重要因素之一。起初,德国主流社会对外来者还是持开放态度的,即使是在2014年年末爆发“爱国欧洲人反对欧洲伊斯兰化”(简称Pegida)示威游行期间,也有不少反对Pegida的人走上街头表示反抗,以示自己的宽容和对外来者的欢迎。2015年4月地中海沉船事件爆发,主流民意针对是否能派兵击毁偷渡者船只的问题,更多的是持怀疑态度。^②即使在默克尔决定接纳所有滞留在匈牙利的叙利亚难民时,主流民意依然持积极态度,各州都自发展开了积极的难民援助措施。

然而,仅仅一周内,默克尔的这项决定使得以慕尼黑为首的德国各大城市逐渐逼近难民接纳的极限,德国民众对难民以及对默克尔难民政策的态度也发生了逆转,从一开始的“我们能够做到!”逐渐转变为“也许我们并不能做到”。朝野上下的舆论似乎都站在了默克尔的对立面,甚至一度有人揣测,默克尔会因此改变自己的方针,为难民接纳人数设置限额。最终,为防止国内民众对难民态度发生逆转进而产生强烈反弹,默克尔政府决定重新引入边界控制。

同样的情况也在民意调查中得到反映:尽管德国政府决定在9月13日重新引入边界控制以限制难民潮,但这项政策似乎并没有消退民众对难民到来的消极态度。另外,德国政府的这一决定还影响了民众对难民的整体态度。10月份的调查表明,受访者持积极态度,赞同“难民的到来是对本土文化的丰富”的人数与9月初相比下降了5%;而持消极态度,赞同“难民的到来对本土经济产生破坏”的人数有所上升。就应对措施而言,持积极态度、赞同“引入更多合法的进入欧洲的渠道”的受访者下降了9%。此外,民众对移民的整体印象也发生了逆转:近44%的受访者认为移民对德国弊大于利,与9月相比上升11%;反之,对移民持乐观态度下降了10%,降至35%。同样,民众对默克尔政府的整体满意度也受到影响:9月初的调查显示,53%受访者对政府总体表示满意;到10月初,不满意的人数已超过半数,达到51%。^③

三、德国在难民危机中表现的影响

德国率先打破陈规,接纳滞留在匈牙利的叙利亚难民,在赢得广泛尊敬的同时,也给德国及欧盟的

^① “De Maizière sieht in Asyl keine Lösung demografischer Probleme,” <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdebatte-de-maiziere-warnt-vor-vermischung-von-asyl-und-einwanderung-1.2658943>, 2015-09-22.

^② “DeutschlandTrend im ARD-Morgenmagazin: Jeder Zweite für mehr Flüchtlinge,” <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-309.html>, 2015-04-24.

^③ “ARD-DeutschlandTrend November 2015,” <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-435.pdf>, 2015-11-08.

社会带来了深远的影响。如前所述,在德国国内,10月中旬,联邦议院和联邦参议院先后通过了“避难一揽子法案”,收紧了各项避难政策。在国际层面,在如何解决叙利亚问题、如何与土耳其总统埃尔多安(Recep Tayyip Erdogan)交涉等方面,德国的态度也发生了比较显著的变化。

1. 国内层面

德国主动接纳大量难民,给国内社会带来了巨大的影响,概括起来,主要包括价值观受到侵蚀、难民的社会融入问题突出以及疑欧势力上升等方面。

价值观受到侵蚀 外来者的到来会在一定程度上侵蚀德国社会原有的自由、民主、开放等价值观,若外来者本身的价值观被认为与原有社会的价值观相背离,问题则更严重。以信仰伊斯兰教为主的叙利亚难民的到来,就反映了这种情况。一方面,来自中东地区的难民拥有宗教冲突的背景,长期遭受战争痛苦的难民也有一定的暴力倾向,在外部因素的激发下,较容易产生极端情绪,比如汉堡就已经发生了叙利亚难民和阿富汗难民的肢体冲突,警方出动了40名警力才制止了本次暴力冲突,而冲突原因是争抢洗澡设施^①;图林根州的苏尔则发生了难民的性犯罪^②。另一方面,这些暴力行为又助长了“以暴制暴”的极右势力,从而稀释了德国社会的原有价值观。德国内政部部长德迈齐埃表示,2015年,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!^③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8日,在默克尔明确表示不会为避难人数设置上限后,在德国选择党(AfD)的号召下,走上埃尔福特(Erfurt)参加抗议的人更是从一周前的5,000人上升到了8,000人。^④10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“预留”了绞刑架。^⑤目前对于德国和欧盟而言,一个最大的挑战就在于它们能否在难民危机越演越烈的过程中,坚守其一直以来标榜的人权高于主权的价值观。

社会融入问题突出 为了尽量减少社会双方的冲突,对难民的教育至关重要,这也是帮助难民尽快融入德国社会、使其在劳动力市场上自食其力的举措。然而,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,全德师资力量的缺口已达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15万名有希望获得长期居留权,全德也亟需在接下来的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。^⑥

虽然从2014年以来,避难申请者进入劳动力市场更容易了——在德国居留3个月的避难申请者和容留的难民原则上就能工作,在15个月后期旨在保护欧盟公民的“优先性审查”也取消了——但是,尤

① Marcel Müller, “Flüchtlingsunterbringung in Hamburg, Ausnahmezustand als Normalfall,” <http://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-bergedorf-103.html>, 2015-10-01.

② “Asylbewerber und Flüchtlinge: Polizei nimmt 15 mutmaßliche Suhl-Gewalttäter fest,” http://www.mdr.de/nachrichten/suhl-polizeieinsatz100_zc-e9a9d57e_zs-6c4417e7.html, 2015-09-29.

③ “490 Angriffe auf Asylunterkünfte. De Maiziére spricht von Schande für Deutschland,” <http://www.tagesschau.de/inland/gewalt-gegen-fluechtlinge-101.html>, 2015-10-09.

④ “Demo in Erfurt: AfD verzeichnet mehr Zulauf,” <http://www.mdr.de/thueringen/mitte-west-thueringen/erfurt-afd-noafd100.html>, 2015-10-08.

⑤ Patrick Gensing, “Der Anschlag von Köln und Pegida vereint im Hass auf Flüchtlinge und das System,” <http://www.tagesschau.de/inland/reker-attentat-rechtsextremismus-101.html>, 2015-10-19.

⑥ Sandra Stalinski, “Bildung von Flüchtlingskindern. Ein Jahr lang ohne Unterricht,” <http://www.tagesschau.de/inland/bildung-fluechtlinge-101.html>, 2015-10-08.

其由于语言上的障碍,难民的工作机会微小。在2015年上半年,约311,000名有就业能力的避难申请者和容留的难民中仅有约17,400名获得了工作许可。^①

疑欧势力上升 默克尔将滞留在匈牙利的难民接到德国的这一决定也给国内的政治光谱带来显著影响。就主要政治家满意度而言,大联合政府领导人的支持率显著下降,尤其总理默克尔更是以支持率下降9%位列“第一”。与此形成鲜明对比的是,与默克尔唱反调、要求对接纳难民人数设置上限的基社盟主席泽霍费尔的支持率上升了11%!^②这与前文所述德国国内民意在接纳难民问题上的变化是相符的。

除了联合政府内基社盟以民粹论调博得选民支持外,^③和欧盟内其他国家出现右翼政党得势乃至上台执政一样,德国国内的其他疑欧势力也有所上升。德国民调机构福尔萨(Forsa)的民调显示,9月底10月初,德国选择党的支持率上升到7%,这对这个始终徘徊在“5%门槛”之下的政党来说,意义不同凡响。^④在未来,鉴于欧洲难民危机很可能久拖不决,这势必进一步助涨德国国内的各种疑欧势力,并由此倒逼主流政党在难民危机应对上做出更为顺应民意的妥协。

2. 欧盟层面

德国给叙利亚难民“开绿灯”的行为,是对欧盟现有共同难民政策《都柏林公约》的侵蚀,引起了匈牙利等东欧国家的强烈反弹,无疑加剧了欧洲难民政策一体化的难度。然而,难民问题的解决始终需要欧盟各国的团结一致。不过,无论是各国先前对意大利政府呼吁更加公平的“难民配额”置之不理,还是现在对德国呼吁欧盟团结性的要求置若罔闻,都体现了欧盟伟大理想在残酷现实中的无力。^⑤某些欧盟成员国指责德国开门欢迎难民,占据了道德制高点,为自己赢得了美誉,现在却又反过来强制推行“难民配额”。对此,匈牙利总理奥尔班称之为“道义帝国主义”(moralischer Imperialismus)^⑥。然而,没有一个国家愿意效仿德国的“欢迎文化”。在某些东欧国家看来,德国在难民政策上的单边决定堪比“德国特殊道路”的回潮。

近来,在匈牙利政府封锁其与克罗地亚的边界后,斯洛文尼亚境内涌入更多的难民,因而它也宣布封锁边界。^⑦不过,也正是这些危机,倒逼欧盟成员国放下更多民族利益、加快融合进程。9月的欧盟内政部长理事会没有通过具有约束力的“难民配额”,但如前所述,以特定多数票强行通过了欧盟28个成员国接纳16万名滞留在欧盟外部的难民的分配方案。而10月中旬的欧盟难民危机特别峰会则出台了更多政策,包括:在意大利、希腊增加注册中心工作人员,从现有的60名翻10倍到670名;增加欧盟边境管理局的人员及资金;与邻国土耳其、巴尔干国家开展更多的合作;等等。预计,各成员国将在

① Matthias Deiß, “Bericht aus Berlin Mindestlohn? Können wir nur davon träumen,” <http://www.tagesschau.de/inland/bab-fluechtlinge-105.html>, 2015-10-11.

② “ARD-DeutschlandTrend November 2015,” <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-435.pdf>, 2015-11-08.

③ 有观点认为,鉴于属于基民盟的默克尔总理在难民问题上的立场靠“中左”,她也因此被戏称为“社民党的总理”,为此,其姐妹党基社盟主席泽霍费尔也有意无意尽量立场右倾,这样的“一个唱红脸、一个唱白脸”的做法,旨在确保联盟党(基民盟/基社盟)能覆盖不同选民的立场。然而,基社盟无法过于移向右翼,因为那样会导致与社民党的大联合政府破裂。

④ “Umfrage: AfD legt auf sieben Prozent zu,” <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-alternative-fuer-deutschland-laut-umfrage-bei-7-prozent-a-1056561.html>, 2015-10-07.

⑤ “Vorgaben aus Brüssel: EU ermahnt Deutschland, Asylrichtlinien umzusetzen,” <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-ermahnt-deutschland-asyl-richtlinien-umzusetzen-a-1054409.html>, 2015-09-23.

⑥ 在欧债危机中,鉴于其以紧缩至上的危机应对政策,德国也曾被质疑在推行“财政帝国主义”(fiskalischer Imperialismus)。

⑦ “Flüchtlingsdrama auf der Balkanroute. Slowenien schließt Grenze zu Kroatien,” <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-slowenien-103.html>, 2015-10-19.

未来几年为之付出8,000亿欧元。^①

由此可见,一方面欧洲难民危机迄今非常有限地推进了欧盟各国在应对难民危机问题上的临时协调与合作,但另一方面,也必须清醒地看到目前欧盟所处的困境,现有的《都柏林公约》的规定不具可操作性且未被遵守,但欧盟各国至今又无法达成共同的避难与难民政策,例如,欧盟委员会所建议的难民强制分配计划,即根据一国的国内生产总值(权重40%)、人口总量(40%)、失业率(10%)和已经接纳的难民数(10%)来确定具有约束力的配额,虽然主要得到了德国、法国^②和意大利等国的支持,但由于欧盟内众多国家尤其是东欧国家的反对,中短期内无法实现。由此造成的进一步的问题在于,如果欧盟各国各自重新引入边境控制,那么,申根区的人员流动自由就会因此遭到破坏,事实上,随着例如德奥边境控制的引入,这种破坏已经成为对欧洲一体化迄今成就的一种现实威胁。^③

3. 国际层面

难民问题是全球问题,考验着国际社会的危机及冲突管理能力,德国对难民的宽容态度在全世界赢得了敬意,也间接地增加了难民问题解决所需的国际社会的舆论压力。终于,在舆论压力下,美国政府表示,将再接受1万名难民;国务卿克里表示,已下令建立一个专门负责欧洲难民问题以及其他人道主义危机的工作组。^④德国总统高克也于10月初访问美国,在白宫与奥巴马就有关难民问题进行对话,并表达了希望美方共同承担为叙利亚难民提供庇护的责任,这距德国总统上一次访美已有18年之久。^⑤

与直接救助难民相比,解决叙利亚问题是从源头上减少难民潮的根本性措施。长期以来,被西方视作独裁者的阿萨德不是德国和欧盟合作的对象,然而,在9月底的欧盟难民危机特别峰会上,默克尔表示,或许是时候同阿萨德政府展开对话,共同对抗伊斯兰国。^⑥

同样的转变也表现在欧盟对土耳其的态度上,10月中旬的欧盟难民危机特别峰会上,欧盟表示可以考虑将土耳其升级为“安全国家”,愿意资助其安置难民的费用,甚至放宽土耳其公民进入欧盟的标准。其实,土耳其在20世纪90年代就递交了入盟申请,然而这至今都从未被欧盟成员国严肃对待过。默克尔所在的基民盟一直以来反对土耳其入盟,只愿给予土耳其优先伙伴关系地位。近年来,鉴于土耳其总统埃尔多安的“专制”倾向,默克尔和埃尔多安中断了联络。但是,为了得到土耳其的支持,控制住难民,默克尔不得不放下身段,10月18日,默克尔赶在土耳其11月1日大选之前访问土耳其,就共同应对难民危机问题与埃尔多安展开对话。毕竟叙利亚危机的解决,欧盟和德国急需已经接纳了大量叙利亚难民的土耳其的配合。^⑦

① “EU-Innenminister senden Botschaften der Härte aus,” <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-eu-innenminister-senden-botschaften-der-haerte-aus-1.2683150>, 2015-10-08.

② 法国起先在接纳难民问题上表现迟疑,它是在德国的推动下,才表示愿意在配额计划框架里在未来两年接纳24,000名难民。参见:Alexandra de Hoop Scheffer, “Refugees and Migration: A Tricky Issue in France,” in GMF, “The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic,” *Policy Brief*, 2015-09-11, pp. 3-4, <http://www.gmfus.org/publications/refugee-crisis-perspectives-across-europe-and-atlantic>, 2015-10-15.

③ 有关欧洲难民危机的消极影响的分析,也请参见,宋全成:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,载《德国研究》,2015年第3期,第41-53页。

④ 《欧洲对难民涌入吃不消:美国表态让世界震惊》, <http://mt.sohu.com/20150908/n420661087.shtml>, 2015-09-08.

⑤ Ina Ruck, “Besuch im Weißen Haus. Gauck kritisiert bei Obama die NSA,” <http://www.tagesschau.de/ausland/gauck-usa-107.html>, 2015-10-07.

⑥ Andrea Müller, “Mögliche Kehrtwende in Syrienpolitik. Merkel erwägt Gespräche mit Assad,” <http://www.tagesschau.de/inland/syrien-assad-merkel-101.html>, 2015-09-24.

⑦ Andreas Meyer-Feist, “EU-Gelder für Flüchtlinge. Viel versprochen, wenig gehalten,” <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingsfonds-101.html>, 2015-11-14.

四、结 语

本次欧洲难民危机对德国而言,是两德统一以来遇到的最大挑战,也是默克尔执政以来所面临的巨大挑战,能否处理好本次危机,考验着默克尔政府的智慧和谋略,也考验着德国社会以及欧盟的团结和凝聚力。

尽管德国政府在本次欧洲难民危机中的政策出现了先宽后严的鲜明变化,期间联合政府还甚至就“是否能为难民人数设置上限”的争论而几近撕裂,但德国政界民间始终保有这一基本共识,即区别对待来自巴尔干地区的“经济难民”和来自叙利亚、伊拉克等地的战争难民,前者应被尽快遣返,后者应在确认难民身份后,尽快获得帮助,以融入德国社会。虽然德国始终在接纳能力有限的利益考量和避难权无限的价值驱动之间挣扎,但直到目前,默克尔政府还依然坚守着其价值底线。

在此前的欧债危机与乌克兰危机中,德国都显示出了自己的领导力,但是,这两场危机也同时表明,德国如果在欧盟内没有同盟伙伴尤其是法国的支持,那么,它就只是一个“孤单的巨人”,无法充分实现自己的设想和方案。^① 迄今的欧洲难民危机的应对再次证明了德国在欧盟内领导力的局限性:德国可以按照自己的意图树立“标杆”,却少有国家愿意响应,相反,甚至会有部分国家组成反对阵营。因此,在未来难民危机的解决中,也就是默克尔自己所说的“下一个欧洲重大工程”^②的建设中,德国不能继续“单干”,而是亟需与欧盟其他国家打造联盟,共同推进欧洲避难与难民政策的一体化,这并不只是关系德国在欧盟内领导力的发挥,而且,更为严重的是,还将关系欧盟作为价值共同体是否会面临被进一步撕裂的危险。

Germany's Response to the European Refugee Crisis: Its Causes and Influences

ZHENG Chun-rong, ZHOU Ling-ling

(Institute for German Studies, Tongji University, 200092 Shanghai, China)

Abstract: Since the outbreak of the European refugee crisis in April 2015, Germany's response varies at three stages: from indecision to welcoming refugees, and then to retightening national asylum policy. Under the background of the EU institutional defects, Germany, out of self-interest, hesitated to take any action in the first phase of the crisis. With the exacerbation of the refugee problem and increasing pressure from all sides for Germany to take actions, its moral and historical factors as well as Merkel's personal factors brought Germany into the second phase as the first country to break the rules and open arms to refugees from war zones like Syria. In the third phase, the sharp rise in the number of asylum seekers, the domestic opposition to Merkel's refugee policy and the non-cooperative attitude of the other EU member states forced Germany to adopt border control again and retighten the asylum policy. This paper analyzes the causes of the changes in Germany's response to the European refugee crisis as well as the numerous challenges posed by the rising number of refugees to Europe resulting from Germany's welcome policy.

Key words: Germany; European refugee crisis; right of asylum; Syria refugees

(责任编辑:曾 静)

^① 关于德国在欧债危机应对中领导力有限的分析,参见: Daniela Schwarzer and Kai-Olaf Lang, "The Myth of German Hegemony. Why Berlin Can't Save Europe Alone," *Foreign Affairs*, 2012-10-02.

^② "Merkel ZDF interview. Refugee policy: finding common answers," 2015-08-16, http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/08_en/2015-08-16-merkel-interview-zdf_en.html, 2015-10-15.