

## 欧洲的挑战：二战以来最严重的难民危机

丝毫没有趋缓态势的难民危机给欧洲带来了前所未有的巨大挑战。难民危机将如何影响欧盟一体化？对中国又将有何种影响？我们将推出系列文章进行深度分析，本文为系列之一。

叙利亚内战和伊斯兰国（ISIS）的持续扩张目前已经引发约 500 万万难民外逃，其中的大部分流落于周边穆斯林国家，但由于担心地区安全状况长期得不到改善，越来越多的难民开始采用各种方式前往欧洲寻求庇护。**2015 年有超过 150 万难民涌入欧洲，远超 90 年代初苏联解体和 90 年代后期南斯拉夫内战时期的移民数量，成为二战以来欧洲最大的难民潮。**由于叙利亚局势并无缓解迹象，从波兰到英国，从希腊到瑞典，难民还在持续不断涌入，并无趋缓势头，给欧洲带来了前所未有的巨大挑战。这场难民危机会成为压垮欧洲的最后一根稻草吗？

### 二战以来最严重的难民危机

欧盟统计数据显示，2015 年有超过 130

万难民向欧盟国家申请避难，申请人数最多的是前三个国家分别为德国、匈牙利和奥地利，分别占总数的 36%、13.4% 和 6.67%。而非法进入欧洲的难民数量无法统计，因此，实际涌入欧洲的难民数量可能远高于此。，以至于被《经济学人》杂志称为“二战以来最严重的难民危机”。

而且，据联合国难民署预计，还有超过 1100 万叙利亚人和约 300 万伊拉克人因为 ISIS 的战争而被迫迁徙，目前主要还暂避于国内。且外逃难民中的大部分仍然是就近安置在约旦、黎巴嫩和土耳其等国。并警告说，如果叙利亚局势得不到改善，未来还将有数百万难民涌入欧洲。

根据目前的难民接收情况，据 OECD

测算，预计 2016-2017 年欧盟安置难民的平均支出将占到 GDP 的 0.1-0.2%，其中接受避难申请最多的德国和瑞典的难民相关支出将分别占 GDP 的 0.5% 和 0.9%。到 2016 年底，将有近 100 万难民进入劳动市场，占到欧盟劳动力人口的 0.4%，而仅德国就将增加 40 万，约占劳动力人口的 1%。

目前背负着巨大的经济和道义压力的欧盟正在努力寻求有效的解决方案，然而阻力重重。究其原因，主要是欧洲本已面临经济政治多重危机，在内外虚弱的情况下缺乏有效应对的能力，只能走一步看一步。

#### 难民危机向欧洲提出的挑战

首先是欧元区经济复苏乏力，结构性改革并无显著进展。2015 年欧元区产出几乎只能和 2008 年持平，GDP 增长率低于美国 and 同属欧盟的英国和瑞典。同时失业问题仍然萦绕不散，尤其是南欧国家的青年失业率更是居高不下，目前仍然有很多关于经济是否再次衰退的讨论。在未能就解决经济问题达成共识的情况下，难民危机可谓雪上加霜，触发了欧洲内部的抵触情绪。对于欧洲普通民众来说，过去几年生活质量本来就因为经济危机的冲击和普遍的紧缩政策而受到影响，现在却还有人来分一杯羹，情绪上难以接受。

欧盟协调处理危机的能力受到现有政策的牵制，进一步加剧了危机。一般来说难民政策涉及收容、审核、重新安置三个主要方面。根据《都柏林公约》，难民应该在入境的第一个欧盟成员国申请庇护，如果申请避难者不合法地穿越欧盟成员国之间的内部边界，将被遣送回最初出发的欧盟国家。由于难民来源方向集中于地中海沿岸和巴尔干半岛，因此大部分入境的难民主要滞留在边境线附近的希腊、意大利和匈牙利等国，这些国家本身经济疲软，无力收容规模庞大

的难民，如果这种状况持续得不到缓解，可能会进一步影响欧盟的内部团结。

其次，旨在促进欧盟内部人员自由流动的申根协定在难民危机的冲击下几乎崩塌。由于该协定下成员国边界开放不设防，给难民的流动带来了很大的便利。一旦进入欧洲，他们可以很方便地选择前往其它申根国家，且欧洲的交通系统也是无缝对接，尤其是铁路系统并无严格的边境检查和查票措施，成为难民流动的主要方式，大量难民聚集在火车站，等待被接收或踏上目的国家的火车，成为可能滋生打架、斗殴、偷窃等恶性事件的场所，加剧了民众的不安全感。一些国家为了阻止难民涌入，匈牙利、斯洛文尼亚等国都在边境筑起了铁丝网，重开内部边界。

再次，审核难民的工作也面临极大的困难。首先需要区分出由于政治原因避难的“难民”和出于经济原因试图借此前往欧洲寻求更好生活的“经济移民”。根据 1951 年的《难民地位公约》，难民有权寻求基本保护，不被遣返回母国。而经济移民则比较灵活，可以拒绝及遣返。正因如此，有一部分其它国家的经济移民借机浑水摸鱼，企图蒙混过关。匈牙利政府发言就曾抱怨面对的不是一场难民危机，而是一场移民危机。这种情况还因为偷渡的巨大利润而加剧，蛇头借许诺获得难民身份及相关福利收取高额费用。

在得到认定之后，难民需要得到重新安置。2015 年间欧盟针对重新安置难民的配额问题反复磋商，龃龉不断。尤其是英国对欧盟的难民摊派份额严重不满，导致国内疑欧情绪高涨，提高了可能在今年六月份进行公投中脱欧的可能性，导致欧盟不得不对此作出妥协，因而强化了英国在欧盟的“特殊地位”，并迫使欧盟转而向土耳其寻求合作。此口一开造成的多米诺骨牌效应也不应忽视，如捷克和荷兰都表示，如果英国退出欧

盟，他们也将讨论是否举行此类公投。而欧盟对英国的让步，则可能导致其它国家仿效英国的做法，威胁欧盟做出让步。正因如此，难民危机的解决进程进一步凸显了欧盟合作的脆弱性。

**除了这些短期的棘手挑战，庞大的难民数量使公众对中长期内关于新移民身份认同、社会融合和福利国家可持续性等问题变得更加敏感了。**

这在由被难民称为“默克尔妈妈”执政，接收难民最多的德国表现最为突出。虽然有分析认为德国目前人口出生率不断下降，实体企业也需要更多的劳动力，而申请进入德国的叙利亚难民则有 40%以上具有大学学历，相信假以时日可以成为补充劳动力的有利因素，这是在为德国的未来投资。

然而，涌入的难民还是太多了，尤其考虑到一旦获得合法身份，他们的亲属也将成为合法难民，有权申请与家人团聚，这又将德国的难民数量大幅推高。另外，根据之前德国经济智库对德国境内合法移民的调查，阿拉伯裔移民的失业率高于平均水平也是一个事实。同时，2015 年德国境内发生了多起涉嫌难民的恶性案件，尤其是去年底的 12.31 科隆性侵案中政府涉及隐瞒淡化的问题的举动造成举国哗然，其后民调显示高达 8 成的德国民众认为危机已经失去了控制。

因此，目前虽然 90%以上德国民众仍然认为接纳战乱国家难民是正确的做法，但大部分民众都认为应该控制难民数量，削减难民福利。默克尔拒绝设置接受难民上限的政策正在遭遇反对党和联盟内部的批评和抵制，本人的支持率也不断降低。在今年三月中旬被视为是对默克尔难民政策检验的三个州议会选举中，默克尔所在的基民盟支持率均下滑，其执政同盟党社民党更在巴符州创下史上最低支持率。与此同时，2013 年新

成立的主张采取严格难民政策的右翼政党德国另类选择党(Alternative für Deutschland, AfD)，则支持率大幅上升，并顺利进入三州议会，该党副主席高兰(Alexander Gauland)评论道，选民“选掉了联邦政府总理默克尔的难民政策”。

德国前总理施罗德提出的批评目前正成为更为普遍的观点，他认为：“德国收留、照顾和推动难民融入社会的能力有限。其它的一切都是幻想。”

### 内稳和安全成为欧洲的选项

这种“量力而为”的务实倾向其实代表了欧洲经济政治多重危机下的普遍反应，在内外都面临不利挑战的情况下，虚弱的欧盟国家首先需要确保内部的稳定。这种“内顾”的趋势自欧债危机以来，在欧洲政治右转的过程中被加强了，并且在东欧国家表现得更为明显，因为他们经济发展水平更低，能力更有限，同时社会结构也远不如西欧多样化，比较保守，并且也更害怕难民进入带来的安全问题。因而在难民问题上，他们大多拒绝接收，也拒绝摊派。

对安全的担心不是没有道理。自 2014 年 9 月开始，ISIS 开始鼓励叙利亚和伊朗之外的支持者发起“独狼行动”(lone wolf attacks)支持他们以个人方式发动恐怖袭击，以此作为惩罚、瓦解、分化西方的长期战略的一部分，自此之后，欧洲的反恐安全形势就不断面临严峻挑战。在近期的媒体宣传中，ISIS 宣称要通过一系列行动来加剧欧洲国家间的矛盾，在国内制造对立情绪，引发这些国家民众的心理不安并给他们带来额外的经济损失。

而目前的难民危机至少给欧洲的反恐形势带来了两方面的问题。短期之内，可能会有更多的恐怖分子试图借难民潮入境。去年底的巴黎暴恐案件中至少有一名主犯是

通过难民身份进入欧洲的，此外各国政府也不时截获企图入境的恐怖分子。长期来看，难民融入出现的问题可能会被恐怖分子加以利用，如比利时爆炸案中所涉及的边缘化穆斯林社区中原教旨主义网络被恐怖分子利用的状况正是如此。

正如索罗斯所说，通过唤起西方潜在的伊斯兰恐惧症并引导政府和民众怀疑穆斯林，ISIS 想要说服穆斯林青年除奉行恐怖主义外没有其他选择。而欧洲可能是西方世界中的薄弱环节。各国政府在意识到这一点之后，处理方式还是比较谨慎理性的。巴黎暴恐案发生后，法国政府并没有在难民问题上转向，而是继续兑现安置难民的承诺，继续

安置 3 万名叙利亚难民，并投入 5000 万欧元为难民提供住所。

而欧盟层面的合作也正在艰难推进。欧盟在 3 月 20 日和土耳其就难民遣返达成协议，每遣返一名叙利亚难民到土耳其，就要从土耳其接收一名叙利亚难民，以此鼓励难民通过正式途径申请庇护，减少经海路偷渡酿成悲剧。而欧盟承诺向土耳其提供 30 亿欧元的援助、并加快推进其签证的自由化及加入欧盟的程序。4 月 4 日，该协定正式开始实施，当天遣返了 200 名难民。