

欧洲右翼政党兴起与难民政策的关系探究^{*}

闫 兴

内容提要 本文以欧盟 11 个国家的 18 个右翼政党及 26 个极右翼政党难民政策为样本,考察难民政策在欧洲右翼政党竞选中所发挥的作用,以期为近年欧洲右翼政党群体性崛起提供解释。由于难民涌入增加了欧洲社会负担和不安全感,主流政党处理难民问题态度消极,难民融入政策效果有限。通过强调紧缩的难民政策,右翼政党充分调动了民众不满情绪影响选举结果。经分析可知,难民政策对右翼政党选票的增加具有重要影响。

关键词 欧洲 右翼政党 难民政策

2015 年至今,欧洲政坛轮番上演英国脱欧公投、意大利修宪公投、德国另类选择党强势表现、奥地利右翼自由党人诺伯特·霍费尔(Norbert Hofer)竞选大获全胜等右翼政党群体性崛起大戏,吸引了国际社会越来越多的关注。20 世纪末期开始,欧洲右翼政党政治影响力节节攀升,在诸多政治议题尤其是难民政策上与执政党态度反差较大。

一、文献回顾与问题提出

二战结束后,由于战争、社会动荡等因素,来自西亚、北非、中东等地区的大批难民涌入欧洲。因习俗、文化背景、信仰等方面的差异,难民对欧洲经济、社会、政治和文化等方面产生较大影响。2015 年至 2016 年,欧盟议会和政府数据中心组织 209 名专家对欧洲各党派议题采取的立场、选举议题重要性进行评估,数据收录于 ParlGov(Parliaments and Governments Database)数据集。结果显示,欧洲难民问题使“二战后长期遭受压制的右翼政党东山再起”,尤其在经济危机期间,欧洲地区掀起了一股右翼政党复兴浪潮,将“对欧盟一体化发展产生影响”。^①德国总理默克尔(Angela Dorothea Merkel)表示,欧盟长期以来倡导人员自由流动价值理念,收紧难民政策违背这一原则,威胁欧盟一体化进程。^②

对于难民政策与欧洲右翼政党兴起的关系,学者看法有所不同。第一类观点认为难民所带来的“社会冲击”是欧洲部分民众“支持右翼政党、抵制全球化”的重要原因。^③比如英国学者范德布洛克(Van der Brug)认为,随着欧盟一体化潮流的深入发展,难民对欧洲社会统一性造成冲击。^④

^{*} 感谢《世界民族》编辑部老师和外审专家的修改意见,文责自负。

^① James F. Downesa and Matthew, “Loveless Centre Right and Radical Right Party Competition in Europe: Strategic Emphasis on Immigration, Anti-incumbency, and Economic Crisis” *Electoral Studies*, vol. 54, no. 2, 2018, p. 148.

^② Erik Kirschbaum, “Merkel Admits Mistakes Made in Germany”, *EU with Refugee Crisis*, <http://www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-3765764/Merkel-admits-mistakes-Germany-EU-refugee-crisis.html>.

^③ Van der Brug and Wouter, “Why Some Anti-immigrant Parties Fail and Others Succeed”, *A two-step Model of Aggregate Electoral Support*, vol. 38, no. 5, 2005, p. 537.

^④ Pardos-Prado and Sergi, “How Can Mainstream Parties Prevent Niche Party Success?”, *Centre-Right Parties and the Immigration Issue*, vol. 77, no. 2, 2015, p. 352.

美国学者丹尼森(James Dennison) 认为, 传统左翼政党以追求正义和公平为基本纲领, 持多元主义立场, 对难民采取较为宽容的政策, 忽视了难民给本地民众带来的心理威胁感。欧洲左翼政党试图通过加强“难民融入”抑制右翼政党的发展势头, 由于“难民融入”是一个漫长而复杂的社会问题, 右翼政党支持率在短期内并不会被逆转。美国政治学者詹姆斯(James Dennison) 指出, 受难民政策影响, 2015 年以后欧洲传统左翼政党成为国际政坛支持率下滑最快的主流政党群体, 部分甚至失去执政党地位, 让位于右翼政党。^①

第二类观点认为经济危机、社会不稳定会使选民情绪出现波动, 选民偏向于选择惩罚执政党的方式发泄不满情绪, 增加了反对党(包括极右翼政党和中右翼政党) 胜选可能性。美国杜克大学政治学教授赫伯特(Herbert Kitschelt) 1995 年提出“选举获胜公式”(Electoral Winning Formula) , 用来描述 20 世纪 90 年代以强硬立场对待难民问题而获取权力的行为, 剖析了欧洲右翼政党通过难民议题吸引选民选票的行为。^② 法国学者贝尔(Bale) 强调, 右翼政党在经济危机时期击败左翼政党赢得选举机会更大。^③ 法国学者博朗格(Belange) 表示, 近年来, 难民政策无疑是欧洲选民最关注的议题之一, 右翼政党充分利用这一议题, 在经济下行、选民情绪波动较大条件下, 向执政党发起攻势, 经济危机、选民情绪波动时期是右翼政党通过呼吁收紧难民政策增加选票的有利时机。^④

结合现有成果来看, 学界对欧洲右翼政党利用难民政策赢得选民支持的研究占一定比例, 但多数学者对二者关联性研究仍然不够系统。基于此, 本文拟选取欧盟 11 个国家中 18 个右翼政党及 26 个极右翼政党难民政策为样本, 分析欧洲右翼政党如何通过难民政策影响竞选结果。

二、欧洲各国难民政策分类

在新自由主义思潮作用下, 欧洲主流政党主张发展自由市场, 促进了资本、人员、技术等要素的自由流通, 欧洲社会表现出就业机会多、经济活力强、福利政策好等特质, 由此, 欧洲成为难民重要的目标地。面对二战以来最大的难民浪潮, 从欧盟各国接收难民的数量、接收态度和难民分配表决投票, 可大体将欧洲各国难民政策分为积极接收、被动接收和拒绝接收三类。

(一) 积极接收的政策立场

德国是欧盟成员国中态度偏开放的, 难民政策总体表现出积极态度。仅 2012 年, 德国共接收 1938576 名难民, 接收数量仅次于美国, 居世界第二、欧洲第一。^⑤ 这一数量已远远超过德国接收难民的能力, 右翼反对党以此为由向默克尔政府发难, 国内右翼政党势力顺势崛起, 使基督教民主联盟支持率不断下滑, 处于被动局面。

瑞典执政党在此次难民浪潮中也采取了宽松政策。瑞典具有积极接收难民的传统, 相较于其

^① James Dennison, “A Rising Tide? The Salience of Immigration and the Rise of Anti-Immigration Political Parties in Western Europe”, *The Political Quarterly*, vol. 90, no. 1, January-March 2019, p. 107.

^② Baldi, Gregory and Sara, “Wallace Goodman. Migrants into Members: Social Rights, Civic Requirements, and Citizenship in Western Europe”, *West European Politics*, vol. 38, no. 6, 2015, p. 1152; Stockemer, “Structural Data on Immigration or Immigration Perceptions? What Accounts for the Electoral Success of the Radical Right in Europe?”, *Common*, vol. 54, no. 4, 2016, p. 999; H. Werts, Scheepers and P. and Lubbers, “Euro-scepticism and Radical Right – wing Voting in Europe, 2002 – 2008: Social Cleavages, Socio-political Attitudes and Contextual Characteristics Determining Voting for the Radical Right”, *Europe*, vol. 14, no. 2, 2012, p. 183.

^③ Bale and Tim, “Turning Round the Telescope”, *Centre-right Parties and Immigration and Integration Policy in Europe*, vol. 15, no. 2, 2008, p. 315.

^④ Belanger and Eric, “Meguid. Issue Salience, Issue Ownership and Issue-based Vote Choice”, *Elect*, vol. 27, on. 3, 2008, p. 477.

^⑤ 欧盟统计局统计数据 Population by Sex, Age, Migration Status and Degree of Urbanisation, 2019 – 7 – 3, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_14purb(下文难民统计相关数据都参见此处)。

他欧盟国家,瑞典是人均接收难民最多的国家,难民政策更为主动和持久。2011年至2016年期间,瑞典共计接收40余万名难民。^①

执政党宽松的难民政策、较高的经济发展水平和发达的社会福利是难民选择德国和瑞典等国家的重要原因。随着大批难民涌入,这些国家在政治、经济、社会、治安等方面都承受了巨大压力,为反对党通过呼吁从紧的难民政策赢得选民选票提供了机会。

(二) 被动接收的政策立场

相比德国、瑞典等政策积极国家而言,法国接收难民态度相对被动。据欧盟统计局统计数据显示,2012年法国接收难民人数为42.38万人,同年德国约为194万人,远超法国。与法国类似,英国一直遭受北爱尔兰分离势力干扰,面对难民潮,英国试图通过“都柏林体系”中的“第一责任国”原则使自己置身事外。^②2011年至2016年,到英国政治避难的人数约为19.8万,对于接收难民态度趋紧。

(三) 拒绝接收的政策立场

欧盟东扩以来,受经济发展水平、宗教信仰、政治理念等因素影响,中东欧国家与西欧国家在诸多政治议题上存在分歧,在难民政策上,也表现出截然相反的态度,尤其是维谢格拉德集团(捷克、斯洛伐克、波兰、匈牙利)采取“抱团取暖”的方式,在难民问题上与德、英等国家唱反调。面临难民危机冲击,维谢格拉德集团联合一致,拒绝接受难民配额制度,坚决反对欧盟难民政策,阻止难民过境,匈牙利与斯洛伐克甚至不惜挑战欧盟法律权威,对抗欧洲法院。维谢格拉德集团拒绝接收难民的政策,获得本国民众支持。^③

三、政党选举结果与难民政策关系数据分析

本文研究样本取自ParlGov数据集,该数据集涵盖了欧洲各国右翼政党选举结果相关描述和欧洲各国政党在议会选举中得票数。其中包括209名专家对各党派政治议题采取立场的评估,以及对选举议题的重要性分析。本文从数据集中选取的政党样本同时符合两项条件:第一,右翼政党在国家议会中获得席位;第二,在竞选中至少获得2%的选票。

本文致力于探讨欧洲难民问题与右翼政党兴起的关系,结合实际情况,接收难民人数或者右翼政党得票数过低的样本默认为没有讨论意义。因此,接收难民总人数如低于2万人次,或者选票低于全国票房2%的右翼政党不在讨论范围之内,笔者经调研自制表1,探讨的右翼政党范围。

表1 部分欧洲国家主要右翼政党

国家	中右翼政党名称	极右翼政党名称
奥地利	奥地利人民党(Austrian People's Party or Österreichische Volkspartei, OVP)	奥地利自由党(Freedom Party of Austria, FPO)、奥地利未来党(The Future of Austria, BZO)

① Phillip Connor and Jensmanuel Krogstad, *Many Worldwide Oppose More Migration—both into and Out of Their Countries*, 2018-10-12, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>.

② 田焯《试论欧洲难民问题与欧盟难民政策》,载《世界民族》2017年第6期,第82页。

③ E. Hernandez and Kriesi, "The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe", *Europe*, vol. 55, no. 2, 2016, p. 203.

国家	中右翼政党名称	极右翼政党名称
比利时	基督教民主党 (Nieuw-Vlaamse Alliantie Party , CD&V)、新弗拉芒联盟(Nieuw-Vlaamse Alliantie , N-VA)	佛兰利益党(Flemish Block ,VB)、比利时国民阵线(National Front ,FN)
丹麦	丹麦自由党(Danmarks Liberale Party ,VENSTRE)	丹麦人民党(Danish People's Party ,DF)、丹麦进步党(Progress Party ,FP)
芬兰	民族联盟党(National Coalition Party ,KOK)	芬兰人民党(Finnish Party -True Finns ,SP - P)
法国	法国运动党(Movement for France ,MF/MPF)、法国民主运动党(Democratic Movement Party ,MO)、人民运动联盟 (Union pour un Mouvement Populaire ,UMP)	法国国民阵线党(National Front ,FN)、法国全国共和运动(National Republican Movement ,MNR)
德国	基督教民主联盟 (Deutschlands Christlich-Demokratische Union ,CDU)、基督教社会联盟 (Christian Social Union ,CSU)、自由民主党(Freie Demokratische Partei ,FDP)	德国国家民主党 (National Democratic party of Germany ,NPD)、德国另类选择党(Alternative for Germany ,AFD)、德国共和党 (The Republic ,Rep)、德国人民联盟 (German People's Union ,DVU)
意大利	意大利自由人民党(Popolo della Libertà ,PdL)、意大利力量党(Forza Italia ,FI)	意大利全国联盟(National alliance ,AN)、意大利北方联盟(Norther League ,LN)、意大利兄弟党(Brothers of Italy ,Fdi-CN)、意大利社会运动 (Italian Social Movement ,MSI)
荷兰	基督教民主联盟(Christian Democratic Appeal ,CDA)、自由民主人民党 (People's Party for Freedom and Democracy ,VVD)	荷兰自由党(Farty for Freedom ,PVV)、政治改革党(Political Reformed Party ,SCP)、荷兰骄傲党(Proud of the Netherlands ,ToN)
葡萄牙	社会民主党(Partido Social Democrata ,PSD)	葡萄牙革新者党(National Renovator Party ,PNR)
瑞典	基督教民主党(Kristdemokratiska Partiet ,KD)	瑞典民主党(Sweden Democrats ,SD)、瑞典新民主党(New Democracy ,NyD)
英国	英国保守党 (Conservative and Unionist Party ,CON)	英国独立党(United Kingdom Independence Party ,UKIP)、英国国家党 (British National Party ,BNP)、英国国民阵线(National Front ,NF)
总量	18	26

由于经济危机期间 ,民众情绪波动较大 ,更容易观察样本 ,判断趋势 ,因此 ,本文以 2008 年经济

危机前的欧洲议会选举与经济危机后的第一次选举总票数百分比进行比较。得分为正数(选票增加)意味着政党在选举中表现更佳,得分为负数(选票减少)意味着政党在选举中表现更差。^① 本文采用两种方式界定政党所属谱系:第一,引用罗施奈德-怀特菲尔德(Rohrschneider-Whitefield)专家调查法,将政党置于左右翼意识形态谱系,每个国家制定的国别难民政策作为起点,将其进行标准化设置(设为0),标准差为1;第二,将该分类方式与2010年查珀希尔(Chapel Hill)调查结果与穆德(Mudde)对右翼党派的分类进行比较分析,提高结果的可靠性、准确性、一致性。本文提取ParlGov数据集中相关数据进行比较,以期对中右翼和极右翼政党选举中的难民政策进行科学分析,归纳欧洲右翼政党通过强调收紧难民政策影响选举结果的过程,数据比较结果如表2所示。

表2 2007—2012年部分欧洲国家右翼政党难民政策与竞选表现^②

国家竞选年份	中右翼政党	极右翼政党	当选结果
比利时 2007—2010	N-VA (+8%) 5.0	VB (-4%) 7.0	中右翼挑战者(N-VA)
荷兰 2006—2010	VVD (+6%) 5.2	PVV (+10%) 7.0	中右翼挑战者(VVD) 极右翼挑战者(PVV)
丹麦 2007—2011	NA (+2%) 5.6 VENSTRE (+1%) 5.1	DF (-3%) 6.6	中右翼执政党 (VENSTRE)
芬兰 2007—2011	KESK (-7%) 3.7 KOK (-2%) 3.8	PS (+15%) 6.3	极右翼挑战者(PS)
法国 2007—2012	UMP (-8%) 5.3	FN (+4%) 6.9	极右翼挑战者(FN)

观察表2数据可知,中右翼反对党如比利时新弗拉芒联盟党(N-VA)、荷兰自由民主人民党(VVD)、英国保守党(CON)、丹麦自由联盟(NA)通过强调收紧难民政策获得了更多选票,部分执

^① S. Whitefield and M. A. Vachudova, "Do expert Surveys Produce Consistent Estimates of Party Stances on European Integration? Comparing Expert Surveys in the Difficult Case of Central and Eastern Europe", *Elect*, vol. 26, no. 1, 2006, p. 50.

^② 注:表格按得票率变化和专家对难民议题重视程度的评估值进行分列;括号内数据为中右翼政党和极右翼政党的得票率变化;括号外数字越大表示该政党越强调紧缩的难民政策。(1—4表示对难民政策“低”强度,5—7表示对难民政策的“高”强度)

数据来源: Doring and Holger, "Parliaments and Governments Database (ParlGov): Information on Parties, Elections and Cabinets in Modern Democracies", *Source*, 2015, <http://www.parlgov.org/>.

政党在经济危机期间选举中得票率明显下降甚至失去执政地位,如,中央党(KESK) 联合政府、芬兰民族联盟党(KOK)、德国基督教民主联盟(CDU)、法国人民运动联盟(UMP)、奥地利人民党(OVP);部分极右翼政党即使强调难民政策,竞选结果也并不乐观。如,比利时弗拉芒兴趣党(VB) 和丹麦人民党(DF),难民政策并没有增加极右翼政党的票数;不强调难民政策的执政党票选情况更糟糕,且为中右翼反对党提供了机会。

总体而言,面对难民大量涌入问题,部分欧洲民众开始表现出对主流政党难民政策的不满。而右翼政党提出的紧缩难民政策,与部分欧洲民众的利益诉求相契合,得到选民的支持。

四、难民政策影响右翼政党选票原因

以上统计结果充分验证了右翼政党凭借强调收紧难民政策造成传统主流政党特别是左翼政党选票大量流失,右翼政党成功将选票收入囊中,对主流政党执政地位造成冲击,改变了传统的政治力量对比。

结合表 3 及上文数据比对结果可得出以下结论:首先,西欧强调难民政策的中右翼反对党在选举中更易取得佳绩,如 VVD、N-VA;其次,西欧强调难民政策的执政党选票增加不明显,如 UMP、OVP;第三,难民问题在中东欧执政党与中右翼反对党选举过程中对选票影响较小,难民议题对于竞选没那么重要,因此未能入选数列。

表 3 欧洲部分政党难民政策与得票率关系^①

国家(年份)	选民是否通过选票“惩罚”执政党	执政党与极右翼反对党在难民政策上是否存在竞争	中右翼与极右翼反对党在难民政策上是否存在竞争
比利时(2007-2010)	是	否	是
荷兰(2006-2010)	是	否	是
丹麦(2007-2010)	否	是	是
芬兰(2007-2011)	是	否	否*
法国(2007-2012)	是	是	否*
奥地利(2006-2008)	是	是	否*

综合以上分析,强调放宽或收紧难民政策影响政党选票的原因如下:

第一,难民涌入增加了欧洲社会抚养负担和不安全感。由于经济发展水平高、社会福利好,欧洲是难民迁徙主要目的地。对于欧洲当地居民来说,难民挤占了欧洲民众尤其是底层人群的公共福利资源和就业机会,激化了民众与执政党的矛盾。历史上英国是对待难民问题最宽容的国家之

^① 资料来源:笔者整理。注:*表示选举成功的相对份额(即得票数增加,未当选)。

一、面对难民涌入带来的副作用 英国民意结果不容乐观。

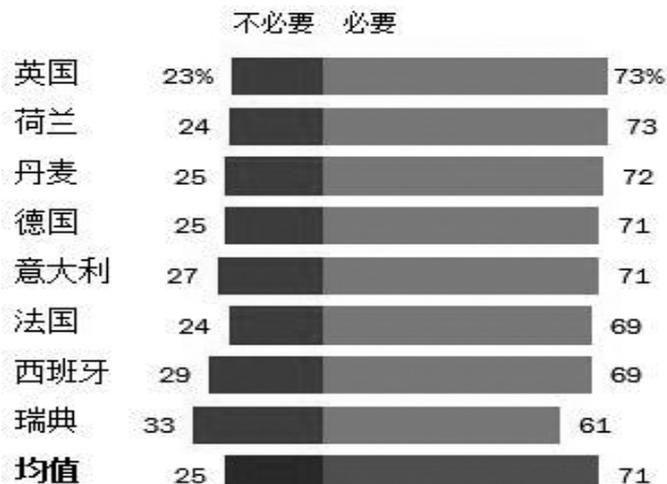
表4 部分欧洲国家民众对接收新增难民态度(%)^①

立场态度	英国	匈牙利	意大利	德国	瑞典	法国	希腊	平均
减少数量	37	72	71	58	52	41	82	59
维持现状	43	22	18	30	33	42	15	29
适当增加	16	2	5	10	14	16	2	9

结合表4皮尤统计数据可知,英国民意调查结果显示,37%的英国人希望减少难民数量,43%的民众认为应维持现状,仅有16%的人认为可以适度增加难民人数。^②欧洲大部分国家民众对难民态度或者冷漠,或更为坚决,平均超过半数的民众认为应减少本国接收难民的人数,仅有9%对于增加难民接收数量持积极态度。在难民潮、欧债危机共同作用下,加剧了欧洲底层民众焦虑感和不安全感,为右翼政党的迅速崛起奠定了社会心理基础,提供了空间。右翼政党不失时机地呼吁经济和难民议题,迎合了这部分群体的经济需求和政治诉求。

第二,多元主义(Multiculturalism)政策在一定程度上失效,难民融入政策效果有限。多元主义政策是各民族在不牺牲自己特殊身份前提下合作共处,国家以政治权威为各族群利益的实现提供保障。二战结束后,前殖民地国家大量居民移居至欧洲,弥补了欧洲劳动力不足的问题。由于难民大部分为穆斯林,欧洲地区出现大量有别于主流社会风俗习惯、宗教信仰的社群,欧洲部分国家为此采取多元文化政策,促进社会融合。^③皮尤研究中心对欧洲部分有代表性国家进行民意调查,结果如图1所示,70%以上的欧洲民众希望难民融入当地社会。

图1 部分欧洲国家关于“融入政策是否必要”民调结果



① 数据来源: Phillip Connor and Jensmanuel Krogstad, *Many Worldwide Oppose more Migration-both into and Out of their Countries*, 2018-12-10, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>.

② Philip, "National Immigration Agency", *Foreign Residents by Nationality*, vol. 9, no. 2, 2015, p. 51.

③ Daily Mail Reporter, "Nicolas Sarkozy Joins David Cameron and Angela Merkel View that Multiculturalism Has Failed", 2017-09-10, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1355961/Nicolas-Sarkozy-joins-David-Cameron-Angela-Merkel-view-multiculturalism-failed.html>.

然而,随着穆斯林的涌入,西欧国家犯罪率不断上升,民众对主流执政党和欧盟的不信任感增加,欧洲民众安全感也大大降低。欧洲各国为缓解难民与当地民众之间的矛盾,采取了难民融入(Immigrant Integration)政策,但难民融入当地社会、文化、习俗是一个漫长的过程,由于宗教信仰和文化上的差异性,穆斯林始终独立于主流社会以外,无法迅速实现社会融入,融入政策短期内收效并不明显。同时,西欧国家欧裔人口出生率长期偏低,大量涌入西欧的北非和中东穆斯林生育率较高,西欧国家穆斯林所占比重在总人口数中不断上升,挤压了当地民众的生存空间。在此形势下,右翼政党突出宣传基督教传统、政教分离原则、民族国家概念,在西欧社会引起了民众共鸣,侵蚀了左翼执政党的“票田”。^①

第三,右翼政党充分调动了欧洲民众不满情绪并集结了选民“抗议性选票”。与主流政党相比,多数右翼政党主要以“议题党”形式存在,缺乏系统性、明确性纲领,以反全球化、反欧盟、反精英等理念为核心价值,攻击主流政党应对难民潮政策不力,调动选民对主流执政党悲观失望的负面情绪,以获取“抗议性选票”。结合表5及表6统计数据可知,难民涌入对欧洲民众心理产生了相当大的影响,30%左右的民众认为难民人数增加与恐怖袭击发生频次呈正相关;难民挤占了当地居民的就业岗位,造成当地人经济负担加重,年龄偏大、学历较低人群抵触心理尤为严重。从整个欧洲政坛来看,主流价值观和传统政治理念依然占主导地位,但右翼政党显然已成功地将社会恐惧和不满情绪调动起来,进而影响欧洲民众的政治观念。

表5 部分欧洲国家关于“难民涌入增加恐怖袭击”民调结果(%)^②

国家	18—29岁	30—49岁	50+岁	差额	高学历	中低学历	差额
丹麦	30	35	55	+26	34	47	+13
法国	26	26	40	+14	18	40	+22
德国	45	51	52	+7	43	55	+12
意大利	42	51	53	+11	35	53	+18
荷兰	38	39	49	+11	35	47	+12
瑞典	36	35	50	+14	36	47	+11
英国	27	33	47	+20	24	44	+20

表6 部分欧洲国家关于“难民涌入增加经济负担”民调结果(%)^③

国家	18—29岁	30—49岁	50+岁	差额	高学历	中低学历	差额
丹麦	20	20	35	+15	17	32	+15

(见下页续表)

① Modood, “What Is Multiculturalism and What Can It Learn From Interculturalism?”, *Ethnicities*, vol. 16, no. 3, 2016, pp. 480-482.

② 注:按不同年龄段进行统计。数据来源:Phillip Connor and Jensmanuel Krogstad, *Many Worldwide Oppose More Migration – both Into and Out of Their Countries*, 2018-12-10, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>.

③ 注:按不同年龄段进行统计。数据来源:Phillip Connor and Jensmanuel Krogstad, *Many Worldwide Oppose More Migration – both Into and Out of Their Countries*, 2018-12-10, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>.

(接上表)

法国	22	26	37	+15	16	37	+21
德国	15	17	22	+1	12	23	+11
意大利	41	49	42	+9	24	48	+24
荷兰	24	27	33	+16	16	35	+19
瑞典	16	10	18	+2	10	18	+8
英国	8	18	26	+18	5	28	+23

20世纪50年代至80年代,是欧盟成员国发展的黄金期,难民移居此地带来了经济建设所需的劳动力资源。20世纪90年代以来,欧洲国家出现了人口老龄化、经济增速放缓等问题。2008年金融危机及随后发生的欧债危机,使经济本就萧条的欧洲雪上加霜,失业率居高不下。此时,大规模难民涌入,加剧了失业问题,加重了财政负担。据环球时报统计数据显示,2015年德国用于安置政治避难难民的预算高达70亿欧元,相当于政府平均每年要为每位难民花费8000余欧。^①根据欧盟委员会统计,2015年和2016年欧盟共计投入92亿欧元用于解决难民问题。巨额的财政支出给欧盟成员国带来了沉重的经济负担,难民涌入增加了底层民众的不满情绪。^②2012年,皮尤研究中心对欧洲10个国家进行民调,结果显示,在难民问题等政治议题上的态度,是右翼政党能否在选举中获胜的关键性因素。^③全球化加速了人口、资源、技术的流动,使部分民众产生不被主流政党所代表和政治上无力感,这部分群体情绪更容易受到右翼政党的煽动。若难民问题无法得到妥善解决,传统主流政党和左翼党派执政基础会被进一步动摇,提升公信力任重道远。

第四,西欧部分国家主流政党处理难民问题消极不作为,民众对执政党失去信心、政治认同度下降。面对来势汹汹的难民浪潮,成员国在难民配额问题上难以达成共识,部分选民把责任归咎于欧盟一体化对国家主权和领土边界功能的弱化,民众对传统主流执政党不满,转而向右翼政党寻求希望。右翼政党以此为契机,炒作“精英俱乐部”的腐化和无能,宣传极端民族主义,同时对民众最关切的难民问题提出“限制移民、本国优先”等紧缩政策,迎合了民众意愿。

2017年4月,法国总统首轮选举,传统中左翼主流政党——社会党候选人伯努瓦·阿蒙得票率创下该党参选得票率新低,仅为6.36%;法国马克龙政府推行的欧盟一体化政策,也遭遇了国民阵线的掣肘;2019年6月欧洲议会选举中,德国中左翼社民党支持率比2014年下跌11.5%,仅取得15.8%,从德国第二大党降为第三大党,德国右翼政党不断壮大,选择党支持率蹿升迅猛,制约了默克尔政府的难民政策;在荷兰、意大利、丹麦等国,民众对左翼政党失望采取“抗议性投票”为右翼政党强势崛起创造了空间,右翼政党的支持群体不断壮大,欧洲一体化政策正被重塑。^④

第五,中东欧国家执政党在难民问题上立场强硬,难民政策政治议题对竞选影响较小。中东欧

① 王迪《欧洲各国安置难民:德国人均年花销超1万欧元》,载《环球时报》2015年9月15日。

② European Parliament, *Fact Sheets on the European Union-2016*, 2016-05-18, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.13.6.pdf.

③ Laura Silver, *Immigration Concerns Fall in Western Europe, But Most See Need for Newcomers to Integrate Into Society*, 2018-10-22, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/22/immigration-concerns-fall-in-western-europe-but-most-see-need-for-newcomers-to-integrate-into-society/>.

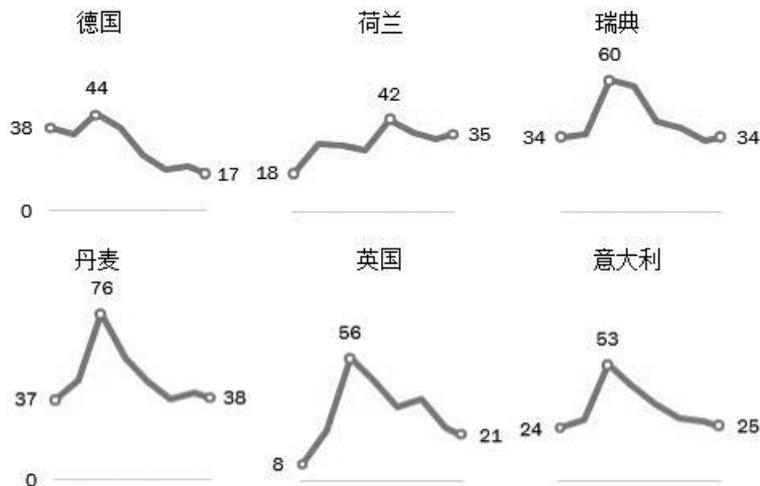
④ E. Hernandez, "The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe", *Europe*, vol. 55 no. 2, 2016, p. 203.

国家执政党(如维谢格拉德集团)不接受欧盟难民配额制度,坚决拒绝接收难民,阻止难民过境等政策在选举中收效显著,使右翼反对党无法通过难民政策做文章来撼动执政党地位,“黑天鹅”事件极少在中东欧国家上演。然而,这种做法不利于欧盟一体化,对欧洲传统价值理念造成了冲击。

五、右翼政党难民政策对欧洲政治的影响

欧洲右翼政党为赢得选票,高度重视民众关注高的政治议题,结合图2皮尤研究中心统计数据可知,2015年至2018年难民议题无疑是欧洲民众最关注的焦点问题之一。2015年至2016年,丹麦、瑞典等国家超过60%的民众认为难民问题是国家最重要的两个政治议题之一,2018年其热度虽有所下降,但民众关注度均值仍在三成左右。右翼政党对于难民问题的呼吁给执政党带来巨大压力,迫使主流政党不得不采取措施应对,双方博弈过程对欧洲政治发展影响深远。

图2 难民议题重要性民调^①



(一) 右翼政党掣肘主流政党政策制定

受民选政治的影响,欧洲社情民意是政府制定政策的重要依据。由于右翼政党主张偏重短期效果,主流政党不得不出台周期短、见效快的政策作为应对。难民潮使欧盟成员国民众的心理、生活、环境等诸多方面发生改变,右翼政党打着“维护本民族利益”旗号,主张对难民采取收紧政策,赢得了民众支持,欧洲主流政党要减少流向右翼反对党的票数,需要不断调整难民政策。

德国基督教社会联盟就难民议题不断向默克尔政府施压,要求实施“难民上限”原则,减少难民接收数量,该党主席霍斯特·泽霍费尔(Horst Seehofer)出任德国联邦内政部长后,为增加其所在的基督教社会联盟在2018年10月举行的巴伐利亚州议会选举支持率,有意挑起难民话题,重创了德国联合政府^②;2016年奥地利执政党——社民党为缓解执政压力,对于难民态度一反常态,采取收紧措施,明显向右翼政党立场靠拢^③;英国政府在难民危机中对难民管制力度宽松,欧盟的难民分摊决议要求英国承担大量难民,民众认为决议威胁了英国国家安全,对执政党政策不力充满反

^① 该图表为皮尤研究中心关于“若选出国家最重要的两个政治议题,难民问题是否为其中之一”的民调结果。(%)

^② Matthias Kortmann and Christian Stecker, “Party Competition and Immigration and Integration Policies: A Comparative Analysis”, *Comp Eur Polit*, vol. 17, no. 2, 2019, pp. 73-74.

^③ T. Abou-Chadi, “Political and Institutional Determinants of Immigration Policies”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, no. 13, 2016, pp. 2087-2089.

感。而极右翼政党——英国独立党明确以“反对难民进入英国”为口号,在2014年欧洲议会竞选中一举跻身英国第一大党,在克拉克顿镇的国会选举中斩获60%选票,大获全胜。^①

(二) 欧盟集体行动能力受限

20世纪90年代以来,西亚、北非、中东等地局势动荡,大批政治避难者涌入申根区(Schengen Area)及欧盟国家。1985年6月德国、法国、荷兰、比利时等国签署《申根协议》(Schengen Agreement),申根区域内边界管制基本消除,难民可以在此区域内自由通行,难民问题成为欧盟成员国共同面对的问题。欧洲右翼政党的强势兴起,大大分散了欧洲主流政党的精力和资源,使其对欧盟决议的执行大打折扣,尤其在处理难民议题上,转圜余地变小。在2015年9月22日欧盟内政部长会议上,德国积极推动欧盟以表决的方式,对主要来自于叙利亚的12万名难民进行名额分配。维谢格拉德集团坚决反对该决议,并向欧洲法院进行起诉^②;匈牙利欧尔班政府就此决议在2016年10月举行全民公投,以国内民众反对为由,坚决抵制分配决议,这一做法得到了选民的支持^③。欧盟面对成员国消极抵制的态度无法给出有效的替补方案,右翼政党不失时机宣扬“欧盟不是问题的解决者,而是问题的制造者”,给欧盟贴上了“不受欢迎政策制定者”标签。在右翼政党势力牵制下,欧盟成员国在集体行动中往往只能达成“最小共识”,阻碍了欧盟集体行动原则实施和欧盟一体化进程。^④

(三) 欧盟被迫探寻一体化新路径

欧洲右翼政党具有反欧、疑欧传统,右翼政党如意大利五星运动、法国国民阵线、德国另类选择党、荷兰自由党宣扬全民公投理念,以期实现退欧目的。为消弭右翼政党势力的影响,2016年9月16日,欧盟成员国在斯洛伐克首府布拉迪斯拉发召开非正式会议,通过了《布拉迪斯拉发声明》,提出欧盟将更加重视对欧洲民众集中关切议题的解决,增进欧盟与成员国民众的沟通。2017年3月25日,为纪念《罗马条约》签署60周年,成员国在罗马举行峰会,呼吁成员国行动需要保持一致。两次会议虽然取得丰硕成果,但在难民等问题上仍然矛盾突出,无法达成共识。例如,维谢格拉德集团认为布拉迪斯拉发峰会并不成功,因为强制摊派政策并不合理;东欧、西欧就难民问题的分歧仍无法达成一致,导致国内右翼政党势力不断做大,部分成员国甚至提出要对欧盟一体化机制进行重塑。在此形势下,2017年3月,欧盟委员会发布《欧盟的未来白皮书》,提出“多速欧洲”(Multi-speed Europe)方案,即欧盟成员国可以按照不同速度、不同步调进行融合发展,无意愿国家可以以不加入或后加入的方式决定是否参与其中。然而,这一做法无疑会加剧欧盟内部的分裂,与欧盟一贯倡导的原则背道而驰。^⑤

六、结 语

欧洲各国执政党虽然纷纷出台政策缓解难民潮的冲击,但是欧盟在此次难民潮中出现的“一

^① J. Stone, "Britain Must Defend Its Christian Values Against Terrorism, David Cameron Says", *Independent*, 2016-03-27, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-easter-message-2016-christian-values-christian-country-a6954996.htm>.

^② M. Eddy, "Reports of Attacks on Women in Germany Heighten Tension Over Migrants", *The New York Times*, 2016-01-05, <http://www.nytimes.com/2016/01/06/world/europe/coordinated-attacks-on-women-in-cologne-were-unprecedented-germany-says.html>.

^③ Ruegger and Seraina, "The Ethnicity of Refugees (ER): A New Dataset for Understanding Flight Patterns", *Conflict Management and Peace Science*, vol. 35, no. 1, 2018, p. 65.

^④ Postelnicescu, "Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism", *Europe's Journal of Psychology*, vol. 12, no. 2, pp. 203-205.

^⑤ J. D. Colgan and R. O. Keohane, "The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither", *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 3, 2017, p. 36.

体化”危机仍在持续:

第一,难民大量涌入使欧盟固有的“共同避难体系”难以负荷。对于难民潮问题,德国默克尔政府采取积极接收政策,与维谢格拉集团政策分歧较大,争执不断;匈牙利与波兰始终拒绝接收难民;意大利、西班牙、希腊等国家不堪重负,联合发表立场意见书,以示不满,抵制接收。“欧洲共同避难体系”的维持阻力重重。

第二,因难民政策立场分歧给欧洲国家带来的裂痕无法弥合甚至仍在扩大。东欧新成员国和西欧老成员国之间在政策偏好、文化背景、历史传统等方面差异较大,“东”“西”矛盾凸显。2009年欧债危机爆发以来,德国向希腊等南欧国家施压,通过操纵欧元区货币政策,缓解本国出口压力,导致德国与南欧国家的贸易顺差不断扩大,“南”“北”差距拉大。为应对难民危机,德国政府积极推动欧盟构建“欧洲共同避难体系”,摊派难民安置配额,导致欧盟各成员国抵制与不满情绪加剧。欧盟处理难民危机的措施使欧洲已存在的“东西矛盾”“南北对立”愈演愈烈。

第三,民众对欧盟决策支持度越来越低。欧盟积极建构的“多层治理体系”构架庞杂、决策层级多,与欧洲底层民众距离遥远,诸多信息沟通不畅,对于难民问题的处理上,做法偏离民意,部分欧洲民众认为自己受到本国文化与主权之外的“布鲁塞尔官僚机器”操控,对欧盟反感和厌恶情绪累积,疑欧主义思潮不断升温。加之欧洲右翼民粹主义政党势头正劲,在其推波助澜下,欧洲草根民众对精英主导的欧盟治理体系不信任感加剧,对欧盟难民政策认同度有限。

右翼政党作为当前欧洲发展势头强劲的政治力量,其政策纲领和价值原则日趋明晰,主流传统政党若短时期内仍无法给出行之有效的方案解决难民问题,民众不安全感和焦虑感会持续上升,主流政党票仓会被进一步侵蚀,更多选民将转向右翼政党,主流政党不得不向“民粹化”方向调整既有保守政策,调和与右翼政党关系,造成欧洲政党格局重新洗牌,这将给欧洲一体化走向和民主政治发展带来深远影响,需要进行长期跟踪观察。难民政策使欧盟一体化遭遇严重挫折,需要欧盟各国领导人重新审视现有政策,为欧盟深入一体化制定更加合理的方案。

Abstract Based on a review of the refugee policies of 18 right-wing parties and 26 extreme right-wing parties from 11 EU countries, this paper looks into the role the refugee policies have played in the election of the right-wing parties in Europe, hoping to provide an explanation for the collective rise of the right-wing parties in Europe in recent years. As the influx of refugees has increased social burden and sense of insecurity in Europe, the mainstream political parties have taken a sluggish attitude in addressing the refugee issue and the policies to integrate these refugees have produced limited results, the right-wing political parties have taken full advantages of public discontent to influence the election results by emphasizing their tighter refugee policies. As analysis shows, refugee policies have an important impact on gaining votes for the right-wing political parties.

(闫兴,副教授,中共福建省委党校,福州,350001)

(责任编辑:邓颖洁)