

中东难民潮对欧盟的冲击与挑战^{*}

贾烈英◎

【内容提要】 2015年，欧洲遭遇二战后最严重的难民潮，欧盟对阿拉伯世界的战略面临严峻挑战。本文通过分析这次难民潮的原因，阐释欧盟的分裂及欧盟的战略失误，提出将来欧盟解决难民问题的政策建议。

【关键词】 难民潮 欧盟战略挑战 全球治理

【作者简介】 贾烈英 北京语言大学国际关系学院院长，联合国研究中心主任，教授，博士生导师，研究领域为国际组织。

联合国报告《2017年流离失所问题全球趋势》显示，截至2017年底，全球被迫流离失所者数量为6850万人^①，而欧洲难民潮的严重程度已经接近了二战时期的水平。阿拉伯世界是这股难民潮的主要来源地。欧洲难民潮的出现，从侧面折射出欧盟对阿战略的失误，难民潮的出现实际是这种战略失误的表现之一。研究欧洲难民潮的成因及对欧盟的挑战，谋划治理途径迫在眉睫。

一 欧洲遭遇前所未有的难民潮

根据《联合国难民公约》，“难民”一词是指由于1951年1月1日以

* 本文是2017年北京语言大学梧桐创新平台项目“软实力视域下的中美亚太政策走势研究”（中央高校基本科研业务费专项资金资助，项目编号：18PT03）的阶段性成果。

① 《联合国报告：全球被迫流离失所者人数再创新高》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2018-06/19/c_1123005696.htm。

前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。^①

历史上最早的难民是公元前 1800 年古埃及时期的犹太人，他们由于受到埃及法老的迫害而离开埃及，史称“出埃及记”，后来苦难的犹太人一次次成为难民的主角，受到巴比伦王国、罗马帝国、纳粹德国的迫害，在全世界辗转流散。近代以来，两次世界大战以及冷战后的局部战争及国家内战，都产生了大量的难民。

2015 年以来，最值得关注的难民问题，就是欧洲难民潮。欧洲因相对完善的福利体制、富裕程度和政治避难的传统，一直是全球难民寻求庇护的重要目的地。1992 年，欧盟（此时为欧共体）各国收到的避难申请总量达到峰值（67.2 万份），此后开始回落，但 2001 年再度攀升（42.4 万份），之后再降至 2006 年的不到 20 万份。但 2012 年以来，欧盟国家难民申请避难数量猛增，2013 年和 2014 年分别达到 43.1 万份和 62.6 万份。^② 2015 年，中东和北非涌向欧洲的难民约有 150 万人，欧洲面临二战以来最严重的难民潮。2016 年有 120 万名难民向欧盟提出避难申请，2017 年下降到 50 万人。

这次难民潮的难民主要来自西亚北非地区，其中叙利亚难民最多。2011 年叙利亚内战爆发以来，愈演愈烈的内战，加之“伊斯兰国”暴虐，大批叙利亚人逃离家园沦为难民。在当今世界 10 大难民输出国中，叙利亚难民数量远高于其后的阿富汗、伊拉克、阿尔巴尼亚等国。据联合国难民署统计，叙利亚冲突使 660 万人流离失所，480 万人逃往他国。黎巴嫩就接纳了超过 100 万名叙利亚难民，土耳其接纳了 270 万名叙利亚难民，约旦、伊拉克和埃及也分别接纳了 60 万名、25 万名和 12 万名叙利亚难

^① 百度百科“难民”词条，<http://baike.baidu.com/item/难民/1121843?fr=aladdin>。

^② 转引自伍惠萍《难民危机背景下的欧洲避难体系：政策框架、现实困境与发展前景》，《德国研究》2015 年第 4 期，第 11 页。

民。欧洲同样受到这股难民潮的殃及。^①

希腊与意大利较早受到影响，因地理位置毗邻，这两个国家成为西亚北非难民涌向欧洲的主要集散地。欧盟在这两个国家设立第一道关卡，即“难民等候区”，对难民进行统一登记、控制和收容，将符合避难条件的难民根据各国难民配额方案比例，放入欧盟各国进行安置，对经济难民或来自第三国的难民则直接遣返。这两个国家由于债务危机尚未过去，经济实力有限，面临不能承受之重。2016年12月，意大利就宪法改革举行了公投，结果反对改革的人获胜，这将是继英国脱欧、特朗普上台之后的第三只“黑天鹅”，是对欧盟一体化的又一打击。民粹主义的普遍抬头影响荷兰、法国大选，欧盟本身面临生死存亡，难民问题解决的难度大大增加。

从接收难民与国内人口比例的角度看，匈牙利排在第一，瑞典、奥地利、挪威、芬兰紧随其后。^② 匈牙利是重要的难民过道国，布达佩斯火车站经常人满为患，匈牙利因此在与塞尔维亚边界修建了铁丝网隔离墙。匈牙利还联合维谢格拉德集团的成员国波兰、捷克和斯洛伐克一起共同发声，对难民采取强硬立场，反对欧盟摊派难民名额。丹麦、英国等国则不加入摊派计划。难民困扰是英国脱欧的一个重要考虑，2016年6月，英国脱欧公投，近52%的人赞成脱欧，这对于欧盟接收难民是一个致命打击。

由于担心难民融入会加剧社会分裂，加之巴黎暴恐事件的发生，法国在此轮难民危机中接收的难民非常有限。相比之下，德国是欧盟成员国中接纳难民最多的国家。2015年9月4日，德国宣布允许滞留匈牙利的大批叙利亚等国难民入境，此举受到了国际社会的高度赞扬。德国总理默克尔因此当选美国《时代周刊》年度人物，该刊将默克尔称为“自由世界的总理”。该刊主编南希·吉布斯说，默克尔在2015年三次“拯救”欧盟免于崩溃：当希腊破产威胁欧元区生存时，默克尔以严格的条件拯救了希腊；当难民危机挑战“边界开放”原则时，默克尔将难民视为伊斯兰

^① 《潘基文：48万叙利亚难民亟需在第三国重新安置》，搜狐网，<http://news.sohu.com/20160331/n442906182.shtml>。

^② Background Guide, the 10th Anniversary BLCUMUN, 2016, p. 21.

极端恐怖的牺牲者加以接纳，而不是将其视为恐怖主义的携带者；巴黎暴恐事件后，人们要建筑围墙、关起大门时，默克尔继续坚持原有难民政策，并向海外派兵打击“伊斯兰国”组织。德国长期以来便是欧盟成员国中接纳难民最多的国家，仅 2015 年，德国就接纳了 150 多万名叙利亚难民。

二 欧洲遭遇难民潮的原因探究

欧洲遭遇二战以来最大的难民潮，原因是多方面的。

首先，霸权战争所致。冷战后，美国成为世界唯一超级大国。由于没有了权力制约，美国从自身利益出发，频频对外发动战争，伊拉克战争、利比亚战争以及在叙利亚策动政权更替，造成这些国家成为动荡源头，源源不断制造出大量难民。外交学院前院长吴建民认为，难民危机的根本原因，是进入 21 世纪以来美国及其盟国发动的阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争，由此打破中东地区原有的脆弱平衡，导致该地区陷入长期的动荡、战争和冲突之中。^①

其次，欧盟战略自食其果。欧盟在各种国际机制中积极追随美国，甚至在利比亚战争、叙利亚战争中充当急先锋，结果“城门失火，殃及池鱼”，使欧盟深受邻国难民潮的殃及。同时，盲目输出欧式的民主人权模式，将经济安全领域的问题“泛政治化”，由此造成中东国家水土不服：强人政权纷纷倒台、政治转型引发权力真空，由此给极端势力兴起和肆虐提供了机会。此外，当中东难民涌入欧盟国家后，欧盟国家难以找到统一应对难民潮的可行办法。欧洲有利益共享机制，但缺少危机应对机制。随着 2015 年难民危机形势日趋严峻，欧盟各国本位利益意识日趋凸显，欧盟有关难民的指令在不少欧盟国家成为一纸空文。这在很大程度上是因为以《都柏林公约》为核心设立的欧洲共同避难制度存在极大问题。^②

^① 吴建民《2015 年的国际形势和对 2016 年的展望》，《东北亚论坛》2016 年第 2 期。

^② 参考伍惠萍《难民危机背景下的欧洲避难体系：政策框架、现实困境与发展前景》，《德国研究》2015 年第 4 期。

最后，德国的难民政策加剧了欧洲难民潮。在此轮难民潮中，德国实行的是开放性的难民政策。2015年9月默克尔力排众议，决定向难民敞开怀抱。有学者强调，德国是出于人道主义价值观、劳动力需求、承担国际责任的意愿以及赎罪心理。^①不过，随着大批难民潮水般涌进德国，德国国内不满情绪也开始加剧：一些联邦州在巨大的难民安置压力下抱怨不断。同时，难民引发了诸多社会问题，尤其是跨年夜德国多地发生性侵案件，德国民众日趋不安与不满。2016年9月，德国驻华大使柯慕贤承认，德国的难民政策有失误之处。2017年以来，德国的难民政策逐渐收紧。

三 中东难民潮对欧盟的挑战与冲击

对于二战以来最大难民潮的冲击，欧盟成员国的态度不尽相同，使欧盟遭遇空前危机，欧盟一体化进程遭遇重大挫折。

首先，加剧欧盟各国间的矛盾和不协调。面对这场二战以来最大的难民潮，欧盟各国态度不一。德国相对宽松的难民政策在欧盟内部引发极大争议。许多欧盟国家认为，德国决定无限制接收中东难民的政策，鼓励难民前赴后继，辗转迁徙到德国。德国的政策还间接鼓励了蛇头经营偷渡等业务。另外，德国强制其他国家接受难民配额，也遭到很多国家抵制，由此削弱了欧盟的凝聚力。匈牙利总理欧尔班·维克托谴责默克尔是“道德帝国主义”；波兰时任总理希德沃要求在难民危机上转换政策；之前坚定支持默克尔的奥地利总理维尔纳·法伊曼加紧控制边缘地区，并对接纳难民设置人数上限。

法国和德国原本是欧盟一体化的重要推手，两国在重大问题上的相互协调达到了很高的水平。但近年来，法国屡遭恐怖主义袭击，加之穆斯林在总人口中的比例已经超过10%，所以法国政府对接纳更多中东难民谨慎。欧盟一度提出按照各国的人口规模、GDP、收到避难申请数量和失业

^① 黄萌萌 《德国开放性难民政策的成因与挑战》，《理论视野》2016年第1期，第63~64页。

率四项，换算为 40%、40%、10% 和 10% 的配额标准，以决定各国应接收难民的数量。根据这个配额标准，法国作为欧洲大国，需要接收更多难民。但法国总理瓦尔斯在 2016 年 2 月 13 日的慕尼黑安全会议上明确表示，反对将难民分配机制持久化，强调德国的边界开放政策“无法持续坚持”，并重申法国在 3 万名难民重新安置计划外不再接纳新难民。法德关系因难民问题出现巨大分歧。

其次，中东难民潮还刺激英国加紧脱欧进程。英国对欧盟的态度本来就有所保留，其一直不加入欧元区、不参加申根协定。目前，英国穆斯林数量已经超过 300 万人，本土民众在一定程度上存在“伊斯兰恐惧症”。汹涌而来的中东难民潮，进一步刺激了英国民众的保守主义倾向，他们渴望远离欧洲的麻烦，转而加强与美国的特殊关系，甚至到亚洲单独追求自己的国家利益。2016 年 6 月 24 日，英国举行全民公投，结果宣布退出欧盟，这对欧洲一体化进程不啻是重大打击。

再次，欧盟共同的难民政策受到严重挑战。欧盟由三大支柱组成，分别是“欧洲各大共同体”，涉及经济、社会、环境等政策；“共同外交与安全政策”，涉及外交、军事等政策；“刑事领域警务与司法合作”，涉及共同合作打击刑事犯罪。其中，第三大支柱中就包括难民/移民事务。

欧盟共同的难民政策来之不易。欧洲各国从各自为政到相互合作与协调，再逐步统一至欧盟框架实属不易，半个多世纪才形成了共同的难民政策。但这种统一的难民政策，因这次中东难民潮受到极大冲击。大国随意改变态度，小国借口国力不足拒不执行，甚至拉上铁丝网，欧盟对此无可奈何，只能听之任之。欧盟统一接收难民的机制形同虚设，欧洲一体化机制面临经济危机和难民潮双重考验。

最后，中东难民潮还使欧盟高调宣扬的普世价值观陷入困境。多年来，欧盟一直为自己的软实力感到骄傲，向其他国家输出主权、市场经济、国际法、人权、民主等观念和规范，对其他国家以导师自居，甚至到了傲慢的程度。但当前在欧洲家门口出现的难民潮，使欧盟引以为豪的普世价值观受到挑战。这种困境伴随着金融危机、经济低迷而日益加深。

四 结论

当前冲击欧盟的难民绝大部分来自叙利亚。只有叙利亚实现和解、和平，难民数量才会大大减少。想真正解决难民潮，需要世界通力合作。

一是欧盟应团结一致，度过当前的存亡危机。欧盟目前面临政治、经济和金融的多重挑战，欧盟陷入了成立以来最严重的危机，而难民的大量融入，既是欧盟应对不力的结果，又可能会成为压垮欧盟的最后一根稻草。英国已经退出，德法意如果不能一心一意加强合作，其他的欧盟小国就会更加离心离德，寻找别的靠山。

二是国际社会共同努力。半个世纪以来，联合国为解决世界难民问题做出了巨大贡献。联合国难民署帮助世界各地的流离失所者，为其提供大量的生活必需品，并寻求根本的解决方案。60多年来，难民署已帮助5000多万人开始新生活，联合国秘书长古特雷斯在领导难民署的工作方面有上乘表现。当前，该机构有5000多名工作人员在全球120多个国家工作，帮助大约2200万名难民。1954年和1981年诺贝尔委员会两次把和平奖授予联合国难民署。但以联合国为代表的全球治理体系非常脆弱。冷战后的世界出现了许多全球性问题，许多非传统威胁都属于这一范畴，任何单一国家都无力独自应对这些威胁。而联合国是解决全球问题的重要平台，2016年9月联合国召开了历史上首次难民问题领导人峰会，与会国宣布将筹款45亿美元应对难民危机。

需要指出的是，中国在解决难民问题中的作用可圈可点。中国是一个发展中国家，对第三世界国家的苦难感同身受。历史上，即使在一穷二白的情况下，中国也多次接收难民。二战时，中国驻维也纳总领事何凤山冒着危险给3万名犹太人发放签证，使他们成功来到上海避难；20世纪70年代，内地和香港接受了越南40多万名难民；1979年末，中国接收6万多名阿富汗难民；20世纪80年代，中国又接收了2万多名印度锡克族难民和斯里兰卡泰米尔族难民；中国于1982年签署了联合国1951年《关于

难民地位的公约》及 1966 年《关于难民地位的议定书》两个文件；2009 年收容缅甸果敢难民近万名。

2015 年，习近平主席在出席联合国成立 70 周年系列峰会时，宣布设立“中国－联合国和平与发展基金”和“南南合作援助基金”，加入“联合国维和待命机制”，并组建 8000 人的维和待命部队，免除对最不发达国家债务等一系列振奋人心的重大举措。这些举措将为世界各国提供更多的发展机会，从而消除滋生难民的根源。这也是打造人类命运共同体的具体实践和联合国安理会常任理事国的大国担当。2016 年 9 月，中国国务院总理李克强在出席联合国难民问题领导人峰会时指出，要充分发挥联合国难民署等机构的协调作用。难民来源国、过境国、目的国要承担起各自的责任。同时也要看到，战乱冲突、贫穷落后是难民背井离乡的罪魁祸首，实现和平与发展才是根本出路。

2016 年 12 月 3 日，中国为推动叙利亚问题的全面政治解决，维护叙利亚的领土完整，严厉打击恐怖主义分子，与俄罗斯联手，再次在联合国否决一些国家的不公正决议草案，反对一些国家在联合国安理会强行通过有分歧的决议草案。中方在 2016 年也已经向叙利亚、约旦、黎巴嫩、利比亚、也门人民提供了 2.3 亿元人民币人道主义援助，并将继续提供 3 亿美元给世界难民。2017 年 5 月，中国政府向世界粮食计划署提供了价值 500 万美元共 9000 吨的玉米和高粱粮食援助，以帮助非洲难民。2018 年 4 月 2 日，中国成立国家移民管理局。随着中国国力的提升，中国肯定会为难民问题的解决做出更大的贡献。

Impacts and Challenges of Middle East Refugee Influx on EU

Jia Lieying / 5

Abstract: In 2015 , Europe suffered its worst refugee influx after World War II , and the EU's strategy for the Arab world was faced with serious challenges. Based on the reason analysis of the refugee influx , this paper elaborates on the division of the EU and its strategic mistakes , and puts forward some policy suggestions for resolving the refugee issue.

Keywords: Refugee Influx ; EU Strategy Challenges ; Global Governance

Current International Migration: Trends , Security Challenges and Responses

Chen Jimin / 13

Abstract: The future trends of international migration present three major characteristics: (1) the number of international immigrants continues to increase , but the proportion to the total population changes little; (2) the number of illegal international immigrants remains stable , with the situation of illegal immigration in developed countries being expected to ease; (3) the international refugee issue will become more prominent , making the mechanisms of refugee protection and governance the focus of attention of the international community. In terms of national security , the impact of international migration is mainly reflected in three aspects: homeland security , public se-