



德国开放性难民政策的成因与挑战

■ 黄萌萌

【提要】德国因其开放性的难民政策与雄厚的经济实力成为欧洲接收难民最多的国家，希望在难民危机中发挥主导作用并且推动欧盟共同解决方案。然而，欧洲一体化的理想再遇挑战，各成员国在难民问题上各自为政，无意追随德国的难民政策。2015年底，默克尔政府因难民人数激增承受着国内外政治压力，最终承诺减少入境德国的难民数量。巴黎恐怖袭击与科隆跨年夜大规模性骚扰案令德国民众对于难民潮的恐惧骤增，未来德国面临的最大挑战在于如何有效促进难民融入以及推动欧盟共同解决方案。

【关键词】德国难民政策 社会文化冲突 难民融入

【中图分类号】D55

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2016)01-0063-05

叙利亚内战爆发以来，400多万叙利亚人民因内战以及伊斯兰国等恐怖组织威胁而流亡海外，成为头号难民输出地。中东邻国无法为难民提供工作许可与合法身份，越来越多的难民通过蛇头组织经地中海偷渡至欧洲，或跋山涉水穿越西巴尔干涌入德国、瑞典等社会福利较高的欧盟国家。难民危机堪称欧洲二战以来面临的最大挑战，德国在欧盟中接收难民人数最多，欧盟解决难民危机很大程度上需要德国发挥主导力量及其在难民政策上妥协。难民潮对德国社会冲击明显，默克尔开放性的难民政策受到国内外各方质疑。

一、德国开放性难民政策的成因——价值观与利益因素

2015年，难民人数激增超乎德国政治家的预料，尽管联盟党内外对于难民问题分歧不断，欧盟各成员国争论不休，默克尔在难民政策上仍表现出了足够的坚持，宣称“我们能搞定”，拒绝设置接收难民人数的上限。然而，理性的政治决策绝非仅仅出于人道主义价值观的政治文化，促进经济增长以及满足劳动力市场需求同样是德国接纳难民的考虑因素。

（一）德国政治文化因素：人道主义价值观

根植于德国《基本法》之中的人道主义价值观在德国政治与外交文化中发挥着重要作用。默克尔在难民政策上的坚持与她上任以来看重的价值观外交不无关联。首先，二战后，德国经历公民运动开启历史反

思，德国也因此成为“文明力量”国家，人道主义价值观成为其政治文化的重要组成部分，为社会各界所接受，政治家违反“人道主义”的排外情绪必将承担政治风险。其次，出于战争的负罪感，德国感激曾接纳流亡在外的反纳粹公民的国家，新成立的德意志联邦共和国认为自己有责任为难民提供法律庇护，因此形成一套针对外国人的庇护制度。^[1]再次，难民危机之初，社会舆论导向同情难民。德国电视二台“政治晴雨表”于2015年9月11日开展民意调查显示：66%的德国人赞同接纳滞留在匈牙利的难民入境；当被问及是否愿意以个人名义向难民提供帮助时，67%的德国人乐于提供志愿者服务，88%的受访者愿意捐赠财物。^[2]可见，默克尔接纳难民的决定与最初的民意支持人道主义救助密不可分。最后，出身东德的默克尔对于德国分裂时期的动荡与亲人分离有着切身感受，接纳难民开展人道主义救援成为其最初设想。

（二）经济利益因素：经济增长与劳动力市场需求

财政紧缩政策令德国经济在欧盟中属于一支独秀，2015年上半年德国的财政盈余达到211亿欧元，其中联邦政府实现财政盈余105亿欧元。^[3]稳定的经济形势以及财政盈余是德国在难民危机中提供近70亿欧元资助的重要前提。2015年9月底召开的欧盟内政部长会议中，德国由于其庞大的人口数量以及强劲的国民生产总值承担了最多的难民配额，达到3.1万之多。

据德国联邦统计局数字显示，80%入境的德国难

民申请者年龄在35岁以下,联邦政府接收难民同样基于劳动力短缺以及人口老龄化的现实考虑。德国出口导向型的经济需要大量受过专业培训的劳动力,出口企业也希望尽可能获取廉价劳动力以降低生产成本。德国雇主协会研究报告显示,德国受过职业教育的专业人才缺口在2020年将达到130万。^[4]德国政界与工商界期待配合有效的融入政策促使难民进入劳动力市场,通过职业培训将难民打造成为专业人才以填补德国劳动力市场需求的缺口。同时,对难民开启语言以及职业培训将创造大量就业岗位,有利于提高德国就业率并且促进其经济增长。

(三) 欧盟领导者角色:德国承担更多国际责任的意愿

德国国防部长冯德莱恩在2014年慕尼黑安全会议上提出,“德国有义务和责任在解决国际冲突中做出应有的贡献,无论是从安全角度还是从人道主义出发,德国不可冷漠旁观”。^[5]近年来,德国成为实际的欧盟主导力量,但由于对二战的历史反思仍保持着一定的克制态度,力求与盟友协商。推动欧盟的共同行动。

此次难民危机之中,德国有意继续发挥在欧盟中的主导权,在2015年10月促使欧盟各国就分配16万难民达成妥协,并且积极倡导永久难民配额机制,但其建议在欧盟内却是孤掌难鸣。难民危机中,欧盟各国期待德国承担更多责任,却由于政治、经济与宗教原因无意与之共同行动分担难民配额,欧盟疏于共同边界管控以及《都柏林公约》的失效导致难民危机进一步恶化。

二、难民危机给德国带来的挑战

(一) 欧盟一体化理想经受考验

欧盟一体化是上世纪50年代以来,德法两国领导人共同倡导的宏伟蓝图,每一届德国领导人都致力于推动欧洲货币、经济与政治一体化。然而,自2008年欧洲迈入危机时代以来,德国在欧债危机中凭借其债权国身份以及各方斡旋,勉强让希腊等债务国家接受紧缩政策。但在难民危机中,欧盟各国的“离心力”愈发明显,在危机管控中各自为政。默克尔直言对于欧盟在难民事务中的不团结表示失望,警告欧盟在难民危机中不可退回至以往的民族主义。笔者认为,此次难民危机无疑为欧洲一体化蓝图再添裂痕。

首先,难民危机冲击了欧盟一体化的理想,在外部边境管控、难民永久配额方案、共同外交与安全政策、法律与内政合作方面,各成员国的“一体化”步伐相对落后,继伊拉克战争后再次分裂为以德国为首的“老欧洲”与以波兰等东欧国家为代表的“新欧洲”阵营,欧洲团结一致的目标屡遭重创。波兰、匈牙利等东欧右翼政府抵制难民入境并且拒绝难民配额方案;巴黎恐怖袭击后,法国超过60%的民众反对接纳更多的难民,德国基民盟的姐妹党——法国共和党指责默克尔的政策将法国选民推至极右翼政党“国民阵线”的方阵中。欧洲政治中极右翼势力的日渐崛起,成为欧洲政坛上的危险信号。德国与瑞典等国虽以欢迎之势接收难民,但此举激发更多难民涌入德国与欧盟其他国家,不仅德国国内政治与社会压力倍增,欧盟领导层也批评德国不能无视欧盟《都柏林协议》有关首次入境国负责审批难民的规定,从而增添整个欧洲的负累。

其次,难民危机令欧洲陷入“理想”与“现实”的窘境。2015年9月,叙利亚小难民“艾兰”溺亡的照片激起了欧洲政治家的同情,欧洲人道主义价值观与理想使得最初拒绝接收难民的国家成为众矢之的。然而,随着涌入欧洲的难民人数成倍增长以及巴黎暴恐袭击的发生,欧盟各国倍感无力,国家财政负担、社会文化冲突以及与之相连的恐怖主义嫌疑令各成员国不得不面对难民危机引发的一系列现实问题。

最后,难民危机暴露了欧盟在危机管控中的乏力。面对危机,欧盟经过各方争论提出一套临时性的、差强人意的解决方案,然而各国在危机预防与管理的实际操作层面仍然“各自为政”。2015年,欧盟虽就16万难民配额方案达成妥协,但在具体执行过程中,各国半心半意,欧盟28个成员国中仅有3个国家采取了实际行动,实际转移安置的难民人数不足300人。

(二) 冲击默克尔的执政根基

难民危机掀起了德国政界风波。各联邦州与乡镇纷纷抱怨承载难民能力已至上限,要求联邦政府增加财政支持并且重新考虑难民政策;难民人数激增为德国公共服务造成负累,各项针对难民嫌疑人的刑事案件指控层出不穷。特别是巴黎恐怖袭击后,德国政党与民众担忧恐怖分子混入难民潮,引发社会恐慌情绪;民众与政界对于默克尔开放性难民政策的质疑与



批评接踵而至，极右翼势力趁机煽动排外情绪，加深了德国主流社会与难民的对立。默克尔的难民政策承受着巨大的国内政治压力，政治挑战主要来自于执政联盟内部。此外，默克尔的民意支持率因其难民政策下滑，由2015年9月的63%下降至11月的49%。

执政联盟内部在难民问题上争执不断，形成执政危机的苗头。同是基民盟的内政部长德梅齐埃主张限制难民入境人数，提倡对难民身份实行严格审查，缩短给予叙利亚难民的居留期限；^[6]财政部长朔伊布勒警告难民潮如同“雪崩（Lawinen）”，将把德国引入困境，提醒默克尔执政党内部分歧将导致政治氛围急剧恶化；^[7]由于巴伐利亚州承担了最多的难民数额，州长兼基社盟主席泽霍费尔不断向默克尔施压要求设定接收难民人数的上限为每年20万。同一阵营的联盟党对默克尔难民政策的支持率只有57%。

默克尔已经感知到难民问题上的坚持将威胁其执政根基，执政联盟内部批评、社会民众质疑以及欧盟内的孤立使得默克尔难以贯彻其初始策略。作为理性的政治家，2015年底默克尔终于妥协，由以往不设难民上限的坚持转而承诺未来将大幅减少入境难民人数。默克尔政府对德国接纳难民的能力过度自信，对后果估计不足导致其政治支持率下滑。难民危机的后续影响令默克尔的人道主义价值观陷入窘境，推动欧洲层面的共同解决方案遭遇各方阻力，德国在难民危机中有心发挥主导权却无力左右盟友追随其政治意愿。可以说，默克尔的执政基础因其难民政策受到了负面冲击。

（三）德国“欢迎文化”渐弱以及民意右倾化

德国在难民危机中所展现的“欢迎文化”分量渐弱，面对与难民相连的社会治安问题与恐怖主义威胁，德国民众的恐惧情绪与日俱增。慕尼黑、科隆成为最大的难民聚集地，通勤列车受阻，私房被迫出租为难民居所，难民营内各教派之间的冲突与骚乱时有发生，跨年夜德国多地发生大规模性骚扰与抢劫案件，嫌犯指向来自北非和阿拉伯国家的难民。德国社会曾经奉行的“欢迎文化”以及民众同情心逐渐为社会恐慌所代替，质疑与反对难民的民意右倾趋势明显。在德国代议制政体中，民意转向为默克尔的难民政策带来巨大压力。

“德国趋势（Deutschland Trend）”的调查结果展

现了民意右倾化以及欢迎文化渐弱的趋势。2015年9月，仅有38%的德国人对难民潮感到担忧，这一数据在12月上升至52%；当被问及主要原因时，85%的民众认为难民将带来财政负担，78%的人担心穆斯林文化对德国产生过大影响，一半德国人害怕难民会形成就业竞争以及威胁德国社会福利。^[8]科隆逾百名女性在跨年夜遭受性骚扰的案件增强了社会民众对于难民的恐惧与质疑，抗议团体要求驱逐作案难民。2016年1月，超过60%的民众支持限制入境德国的难民人数，过半德国人反对接纳无护照的难民入境。^[9]巴黎恐怖袭击以及2016年开年之际德国各地的性骚扰与抢劫案件将成为德国收紧难民政策的导火索。

尽管如此，上述数据并不代表默克尔丧失执政基础，联盟党的民众支持率虽然从2015年9月初的42%下降至2016年1月初的39%，但仍领先于其他政党，位于第二位的执政伙伴社民党2016年1月的支持率仅为24%。^[10]纵观德国政坛，目前还未出现与默克尔旗鼓相当的政治家，默克尔的弱势并未造就其他政治家的迅速上位。此外，即使基社盟主席泽霍费尔与默克尔就难民问题争执不下，但两者作为联盟党在政治舞台上共同争取选票，因此无论民众是否支持默克尔的难民政策，联盟党总体票数不会大幅削弱。然而，面对民众对于难民不断攀升的恐惧心理以及渐弱的“欢迎文化”，总理开放性的难民政策必将无法持续，严格审查难民身份、降低难民驱逐门槛以及缩减给予难民的合法权利成为其难民政策的新趋势。

（四）多维度的社会文化冲突

元旦夜发生在科隆的大规模性骚扰与抢劫案件，最终确定与北非和中东的难民有关，尊重与保护女性权益是德国作为文明社会的标志，案件的发生打破了德国部分民众对于难民问题的沉默以及政治冷漠的态度，成为德国民意扭转的催化剂，并将促使联邦政府做出妥协，改变其开放性的难民政策。继巴黎恐怖袭击后，科隆案件引发的社会恐慌将加剧社会文化冲突，这主要体现在以下三个方面：

1. 伊斯兰难民在法制与世俗社会的融入问题。中东与北非难民能否在政教分离、法制以及男女平等的欧洲国家中完成世俗化转型仍不确定。难民营中的男性拒绝女性工作人员护理；德国警方能够确切掌握动向的入境难民仅为10%，无法排除恐怖分子混入难民

的可能性；与难民相关的性骚扰、抢劫、偷窃与暴力等扰乱社会秩序的案件层出不穷。促进伊斯兰教徒融入世俗社会并且遵守当地法律秩序是未来德国难民政策面临的长期挑战。

2. 德国极右翼势力对于主流社会的冲击。极右翼势力借助人民对于难民的恐惧心理沉渣泛起。2015年，德国极右翼分子针对难民收容所的攻击超过700起；社会民众反对难民的趋势有所增强，不仅选择党通过其反对移民的口号在势力上迅速攀升，在新联邦州支持率超过16%，“欧洲爱国者反对西方伊斯兰化组织（Pegida）”也捕获了更多民众同情，民众对于默克尔采取的难民政策愈发质疑。

3. 政界人道主义“政治正确”、民意右转以及和平主义者所引发的多维社会冲突。二战后，德国的历史反思与克制文化矫枉过正，人道主义与反对排外的“正确政治观念”成为其政治文化的标签，一定程度上压制了右翼主张，社会各界不愿僭越“正确”的政治界限，背上“种族主义”或者“反人道主义”的罪名。然而，科隆性侵案为社会舆论以及政治生态右转开放了通道，案件的发生与警察监督不力以及事后德国当局欲盖弥彰、行政能力缺失不无关联，但几乎舆论批评都指向难民和穆斯林群体，这种大规模集体“贴标签”的行为是被压抑许久的右派德国人对于难民不满情绪的一次释放。即使以往政界对于开放的难民政策有所质疑，但多从德国接收能力角度批评默克尔的难民政策，不敢僭越人道主义的“政治正确”。如今，民意扭转使得反对移民的右派如选择党乃至极右翼势力如德国国家民主党有机可乘，反对移民的Pegida运动、女权主义团体以及支持移民的和平主义人士在科隆的对峙不仅引起社会骚乱，同时也体现了德国政治生态的分裂趋势。默克尔开放性的难民政策难以为继，针对难民而导致的政治右倾化将成为德国社会的危险信号。

三、难民危机转“危”为“机”的关键

长期来看，为中东国家的难民收容所提供援助、加强欧盟外部边界管控、落实欧洲难民分配政策是解决难民危机的外部条件；而有效的融入政策、充足的财政支持以及社会团结则是令难民危机转“危”为“机”的关键。德国2016年安置难民的财政支出将逾

170亿欧元，促进难民融入的语言课程以及职业教育开支将占据很大部分。联盟党认为，德国应与难民签署“融入协议”，难民有义务学习德语、认可德国民主秩序、法律法规及和平共处的原则。^[1]无论是德国执政党还是德国工业联合会等经济团体对于难民进入劳动力市场寄予厚望，希望配合有效的融入政策促使难民为德国经济带来机遇而非成为德国的负累。

纵观历史，二战后，德国曾大量引入土耳其客工，如今生活在德国的土耳其人大部分是第二代以及第三代移民。虽然几十年来，德国政府尝试各种政策试图促进土耳其穆斯林融入德国主流社会，但是不同文化之间的鸿沟以及身份认同差异犹在。截至2016年初，德国接收的难民人数超过110万，能否找到德国主流社会与中东和北非难民之间求同存异的和平共处之法成为德国将要面临的重要挑战。

作为欧盟之主导力量的德国扭转难民政策或将带动欧盟随之收紧难民政策。欧盟的主要任务在于通过财政支持促使各成员国，特别是欧亚、欧非交界的希腊、意大利以及巴尔干等国加强欧盟外部边界管控、落实难民配额制度、严格审查难民身份、执行符合国际法的难民遣返制度以及加强各国安全合作。若无外部安全管控，各国筑造阻止难民入境的铁丝网，欧盟《申根协议》中的人员自由流动将成为一纸空文。面对难民危机，德国与欧盟开始积极寻求国际外援，承诺向土耳其提供30亿欧元资助，换取土耳其加强欧土边界管控。G20峰会上，默克尔呼吁国际合作共同解决难民危机。难民危机产生的根源在于，中东穆斯林教派斗争、国家纷争以及美、俄等大国的背后利益博弈，恐怖主义趁机占据大量地盘并有延伸趋势。作为崛起中的负责任大国，我国可凭借安理会常任理事国身份推动以外交手段稳定中东局势并且通过国际安全合作共同对抗恐怖主义，为遏制难民潮贡献力量，以发生在欧洲的恐怖袭击和难民危机为鉴，防止恐怖主义为我国“一带一路”战略的实施带来潜在风险。

注释

[1] 胡春春：《在理想与现实之间——浅议德国的庇护政策》，《学习时报》2015年10月27日。

[2] "Politbarometer: Mehrheit findet Einreise von Flüchtlingen aus Ungarn richtig", ZDF. <http://www.heute.de/zwei-drittel-finden->

einreiseerlaubnis- fuer- fluechtlinge- aus- ungarn- richtig-40060938.html.

[3] Forster Thomas, "Staat erzielt im 1. Halbjahr 2015 Überschuss von 21,1 Milliarden Euro", Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/08/PD15_306_813.html.

[4] Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, "Fachkräftemangel bekämpfen: Wettbewerbsfähigkeit sichern- Handlungsempfehlungen zur Fachkräftesicherung in Deutschland", Berlin 2015, p.8.

[5] Von der Leyen, Ursula "Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr.Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014", Bundesministerium der Verteidigung. <http://www.nato.diplo.de/contentblob/4123416/Daten/3885836/redevdleyensiko2014.pdf>.

[6] Braun Stefan, "Merkel kämpft für ihren Kurs in der Flüchtlingspolitik", Süddeutsche Zeitung. <http://www.sueddeutsche.de/politik/kanzlerin- im- tv- merkel- kaempft- fuer- ihren-kurs-in-der-fluechtlingspolitik-1.2737159>.

[7] "Finanzminister warnt vor Eskalation Flüchtlingsbewegung- für Schäuble eine Lawine", Tagesschau.de. <https://www.tagesschau.de/inland/schaeuble- fluechtlinge- lawine- 101.html>.

[8] "ARD- Deutschland Trend: Mehrheit unterstützt Transitzone", Tagesschau.de. <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-437.html>.

[9][10] "ARD-DeutschlandTrend: Jeder Dritte will Menschenmassen meiden", Tagesschau.de. <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/index.html>.

[11] "CDU- Abgeordnete: Flüchtlinge sollen Bekenntnis zu deutschen Grundwerten unterschreiben", Spiegel Online. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/cdu- fluechtlinge- sollen- deutsche-grundwerte-unterschreiben-a-1062487.html>.

(作者为中国社会科学院欧洲研究所助理研究员)

责任编辑 李 萌

(上接第40页) 主要筹划者和创办人李大钊、罗亦农、赵世炎、陈乔年等革命烈士的功绩将永远铭刻在党校史上。

注释

[1] 《中国共产党第三届中央扩大执行委员会文件》(1924年5月), 中央档案馆编《中共中央文件选集》(1921—1925), 中共中央党校出版社1989年版, 第245页。

[2] 杜宁:《罗亦农同志传》, 中共湖南省委组织部宣传部党史研究室编《罗亦农诞辰一百周年纪念集》, 湖南人民出版社2002年版, 第290页。

[3] 王家进:《大革命时期北方区委对山西工作的指导》,《中共中央北方局北方区委时期卷》, 中共党史出版社2000年版, 第618页, 第435页。

[4] 1926年6月25日《共青团北方区工作总报告》, 同上书, 第311~12页。

[5] 本节参见彭永福:《赵世炎》, 重庆出版社1983年版, 第38页; 彭健华:《我所了解的北京和北方区党组织的一些情况》,《中共中央北方局北方区委时期卷》, 中共党史出版社2000年版, 第

523~528页; 中共北京市委党史研究室:《中国共产党北京历史大事记》(1919—1949) 北京出版社2001年版, 第73~74页; 金再及:《北方区委党校创办时间考》,《北京党史研究文集》, 北京出版社1989年版, 第121~125页。

[6] 刘英:《刘英自述》, 人民出版社2005年版, 第17页。

[7] 中共湖北省委党校马列主义毛泽东思想研究所、党建教研室编:《湖北党的组织发展简史》, 1985年内部印刷, 第36页。

[8] 参见毛磊、宋健:《中共五大述评》,《中国共产党第五次全国代表大会》, 中共党史出版社2007年版, 第420~421页; 王健英《中共中央机关历史演变考实》(1921—1949), 中共党史出版社2005年版, 第90页。

[9] 中共中央文献研究室:《周恩来年谱》(1898—1949)(修订本), 中央文献出版社1998年版, 第179页。

[10] 参见王仲清:《党校教育历史概述》(1921—1947), 中共中央党校出版社1992年版, 第45~47页。

(作者为中央党校教授)

责任编辑 李乃杰