

除了要应对焦头烂额的难民问题，德国总理默克尔还需为中东的反恐问题奔波。图为2016年1月12日默克尔对土耳其伊斯坦布尔发生的爆炸袭击表示谴责，说恐怖分子是全人类的公敌。土耳其伊斯坦布尔12日发生爆炸袭击，10名遇难者中至少有8人是德国人。



默克尔难民政策面临的多重困境

默克尔本因其积极的难民政策受到国际社会的好评，然而随着德国接纳难民的承受能力已到极限，加之2016年新年前夜发生的疑似中东难民造成的暴力事件，默克尔旋即遭到来自国内政治和舆论的强大压力。面对多重困境，其出路何在？

■ 杨解朴 / 文

2016年新年前夜发生在德国科隆、汉堡、法兰克福和斯图加特等地的大规模抢劫和性侵案以及其后不断发生类似案件对德国国内安全形势造成的威胁引人关注。由于大部分嫌犯指向北非和中东难民，引发了德国社会对蜂拥而来的穆斯林难民的恐慌情绪，民众和极右翼势力对默克尔难民政策的反对之声愈来愈甚，令本已因难民政策承受巨大压力的默克尔总理面对更多的质疑。

2015年，德国接纳了超过110万的难民，2016年年初到1月14日，已经又有超过5.1万名难民在德国登

记。等到3月份爱琴海风平浪静、巴尔干地区度过冬季之时，恐怕难民的数量还将暴增，而此时德国将迎来三个联邦州的选举，如果还不能控制难民的数量、改善其融入的程度，默克尔所在的基督教民主联盟是否会在联邦州选举中遭到惩罚，乃至对2017年的联邦大选造成不可挽回的影响？同时，面对不断激化的难民危机，欧盟层面始终拿不出有效的解决办法，欧洲团结受到考验，而恢复成员国边境控制的提议，将使欧洲联合面临倒退的危险。难民危机的处理成为默克尔执政十年来面临的最大挑战。

默克尔为何采取“上不封顶”的难民政策

自2015年4月难民危机爆发以来，默克尔的难民政策经历了以下阶段：德国起初是希望寻求欧盟共同的解决方案；在小艾兰溺亡等难民死伤事件发生后，从人道主义援助的角度出发，德国打破了《都柏林公约》^[1]，接纳匈牙利境内的叙利亚难民，德国上下洋溢着对难民的欢迎文化；随着德国难民数量的暴增，9月13日欧盟理事会召开前夜，德国重新收紧德奥边界，但接纳难民不设上限的原则没有改变；科隆事件爆发后，默克尔难民政策的

方向有所改变,各方正在积极讨论修改移民法,减少和控制移民数量。大量难民的涌入给德国的政治和社会带来了诸多问题,而其症结在于默克尔实施了“上不封顶”的难民政策。那么到底是什么原因促使默克尔决定实施“上不封顶”的难民政策呢?

一、德国法律、经济和社会环境提供了实施难民政策的基础

德国基本法规定,受政治迫害者拥有来德国避难的权利,避难权是受宪法保护的基本权利;近年来德国经济稳定发展、不断创新,德国实现了适工人口最低失业率和最高就业率的目标,联邦层面连续两年未产生新债,实际工资上涨,德国的经济发展水平为接纳难民提供了财政保障;与欧洲其他国家相比,德国在促进难民融入以及为难民提供生活和居住设施方面也存在较大优势。

二、德国民间具有欢迎文化的传统

这是因为在二战期间大批犹太人受到纳粹迫害,逃往国外避难,吸取历史教训,二战后德国联邦政府就曾对来自苏联、东欧和东南欧地区的难民采取宽松的避难政策。近年来,德国接纳了大量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的难民。2014年随着“伊斯兰国”(IS)的肆虐,来自叙利亚的避难者人数急剧上升,所占避难者的比例也迅速上升到第一位。

三、作为欧洲政治的领导者,德国将解决难民危机视为己任

在两德统一25年后,德国已经成为欧洲政治的领导者。德国的经济实力以及在处理国际危机中的表现令其从欧盟决策集体中突出出来,走到了欧洲政治的舞台中央。面对不断升

级的难民潮,在谋求欧洲国家共同解决难民危机迟迟未果的时候,德国希望借助自身的行为为其他欧洲国家树立解决难民危机的标杆。默克尔公开高调表态,德国对于接收难民的数量将“上不封顶”,并在多个场合表示“我们可以做到”(Wir schaffen das!)。涌入德国的难民对默克尔心存感激,德国也受到国际社会的一致好评,称赞其为“负责任的大国”。

2015年默克尔当选为美国《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年三次拯救了欧洲免于崩溃;当希腊破产威胁着欧元区的生存时,默克尔以严格的条件拯救了希腊;当难民危机挑战着边界开放原则的时候,默克尔将难民视为伊斯兰极端恐怖的牺牲者接纳他们,而不是恐怖的携带者;当巴黎暴恐后,人们要建筑围墙、关起大门时,默克尔继续坚持原有的难民政策,并向海外派兵打击“伊斯兰国”组织。在这样的光环下,已经执政十年的默克尔总理在道德的制高点上,通过执行“上不封顶”的难民政策做到了“言行一致”和“政治正确”。

默克尔的难民政策 面临多重困境

2015年,德国共登记了110万难民和声称是难民的人,大量难民的涌入,给德国的政治和社会带来前所未有的挑战,民众对接纳难民的支持率急剧下滑,国内和欧洲层面对默克尔难民政策的批评之声不绝于耳,而科隆事件后,默克尔更加成为众矢之的,甚至有人建议默克尔辞任总理。

一、默克尔难民政策的国内政治困境

首先,默克尔的难民政策遭到反对党和执政联盟内部的批评和抵制。其中,德国选择党的观点最为强硬,要求实施严厉的避难法,提出关闭边境,只接受获得难民权的难民。基民盟的姊妹党——基社盟批评默克尔释放了错误的信号,引起难民人数激增,要求默克尔发出德国已经达到接纳难民极限的信号、为难民数量设置“国家上限”。基社盟是巴伐利亚州的执政党,而该州是德国迎接难民的门户,蜂拥而至的难民让该州不堪重负,该州的一个地方官将一辆巴士的难民送至柏林总理府前,表达其对默克尔现行难民政策的不满。默克尔所属的基民盟内部也对默克尔的难民政策存在公开的批评:2015年10月,就曾有34名该党议员集体写信给默克尔,强调对难民“门户开放”既不符合德国和欧洲法律,也不符合基民盟的政策。2016年1月,联盟党的44名议员(其中41名基民盟议员,3名基社盟议员)再次署名向默克尔发出请求信,要求其改变目前的难民政策,重新严格遵守《都柏林公约》。^[2]

其次,默克尔难民政策导致其个人及基民盟的支持率均有所下降,将使基民盟在2016年的联邦州选举中承受不小的压力。在德国电视一台“德国趋势”的调查中,公众对默克尔的满意度从2015年1月的71%下降到2016年1月的58%,基民盟的支持率也从41%下降到39%。在目前形势下,2016年3月将要举行的莱法州、巴符州和萨安州的联邦州选举已经迫在眉睫,这对于基民盟将是不小的挑战,而联邦州选举的结果将直接影响到2017年联邦大选。面对基民盟内对默克尔难民政策的批评之声,为保证在联邦州选举取得胜利,基民盟副主席



2016年1月9日，在德国科隆因抢劫和性侵害引发的大游行上，当地警方以高压水枪驱离示威者。德国总理默克尔9日表示支持修订相关法律，对在德国犯罪的难民和避难申请者实行更严格的处罚。

朱丽叶·克洛克纳在2016年1月中旬的基民盟闭门会议上发声，直言不讳地要求那些批评者“闭嘴”。

再次，默克尔难民政策导致排外事件增加、右翼民粹主义和极右翼势力蔓延。随着难民的增加，排外事件和破坏难民安置点的事件激增，如夏季发生在海登瑙（Heidenau）和弗赖塔尔（Freital）等地的暴力事件。

2015年德国共发生近千起攻击难民营事件。2016年，科隆事件发生后，来自巴基斯坦与叙利亚的难民遭到暴徒袭击；两百多名极右翼暴力分子在莱比锡蒙面游行，进行了焚烧汽车、破坏商店等犯罪活动。这些不仅引起了德国社会的骚乱，同时也让排外思想抬头。与此同时德国的右翼民粹主义和极右翼势力日趋壮大。与基民盟的

支持率有所下降相对，疑欧政党——德国选择党支持率从一年前的6%上升到了9%。2014年该党进入了欧洲议会，并成功进入三个东部州议会，2015年，该党又进入了德国西部的汉堡和不来梅州议会。自2015年7月其内部分裂以来，该党日渐偏向右翼民粹主义政党。而以反西方伊斯兰化、反移民为主旨的“欧洲爱国者反对西方伊斯兰化运动”（简称Pegida运动），从德累斯顿出发席卷全国，跨年夜的科隆抢劫性侵害发生后，1月9日上千名Pegida支持者在科隆举行示威活动，随后演变为暴力骚乱。Pegida与德国选择党相互呼应，向民众散播对伊斯兰教和对所有穆斯林的恐惧感。

二、默克尔难民政策的欧洲政治困境

欧盟成员国在解决难民危机问题上难以团结一致，欧盟难民问题的协调机制效率低下。欧盟层面勉强达成的16万难民的配额与涌入欧洲的难民数量相比简直是杯水车薪。默克尔要求欧盟国家按照配额接受难民的政策遭到欧盟国家，尤其是东欧国家的批评和拒绝。多个国家批评默克尔的难民政策是造成欧洲难民危机不断恶化的根源之一，包括欧盟理事会主席图斯克在内的一些政要呼吁德国改变其难民政策。巴黎暴恐袭击后，许多欧洲民众将穆斯林难民/移民与恐怖袭击相联系，对欧洲国家进一步接收难民进行抵制。

在这种背景下，各成员国对于进一步接纳难民自行其是、各有说辞。英国没有参与欧盟难民配额计划，但同意接纳叙利亚邻国难民营中的2万难民。对于进一步接纳难民，首相卡梅伦说每年30万的净移民人数对英国而言已经难以为继，英国将在2017

年举行全民公决决定是否退欧，民众对难民的抵制情绪会对全民公决造成不利影响。按照欧盟难民配额计划，法国将接纳 2.4 万难民。在巴黎遭遇暴恐后，法国反难民的极右翼政党在地区选举中获得了空前支持，这不利于法国进一步接收难民。在接纳难民问题上，一些东欧国家原本就严格控制，巴黎暴恐后更是威胁拒收难民，波兰极右翼政府上台后完全改变了前政府支持欧洲政策的做法，不再履行欧盟的难民配额计划。科隆事件后，波兰和捷克等国都实行了更严格的审查制度，而斯洛伐克总理直接宣布将拒绝接受穆斯林难民。瑞典是第一个向叙利亚难民发放永久居留权的国家，2015 年，瑞典接收了超过 16 万难民申请。随着难民危机愈演愈烈，2015 年 11 月，瑞典首相勒文宣布该国已没有能力继续执行宽松的难民接收政策，将采取措施减少进入瑞典的难民数量。科隆事件后，包括瑞典、丹麦在内的北欧国家纷纷加强了边境管控措施，不能出示有效证件的乘客被拒绝入境。如果欧盟各国重启边境控制，将意味着欧洲一体化的严重倒退。

三、默克尔难民政策的融入困境

数以百万难民的到来，给德国的融入政策带来前所未有的压力。除了要为难民提供语言学习、教育培训外，更迫切需要解决的是多元社会的文化冲突。进入德国的难民大多为中东北非的穆斯林移民，其中青年男子占很大比例。穆斯林难民的伊斯兰教法与德国的宗教信仰、文化传统、价值观、安全观等方面存在巨大的差异，而这种差异恰恰是造成社会冲突甚至是暴力犯罪的诱因。科隆事件的发生就是一个典型的例子。默克尔在新年贺词

中谈道：“我们的价值观、传统、法制观念、语言、法律和规章支撑着我们的社会，也是所有人在我们这个国家相互尊重友好共处的基石。这适用于每一个希望在这里生活的人。”然而，穆斯林难民的融入、多元文化的融合将是一个任重而道远的过程。

默克尔难民政策将走向何方？

在国内层面上，目前默克尔依然没有改变其接纳难民不设上限的基本原则，也没有恢复遵守《都柏林公约》。但在科隆事件发生后，在难民政策上一直站在道德制高点、做到了“言行一致”的默克尔总理对于难民政策的态度有所改变。德国政府正在努力借助国际法的一切可能遣返犯罪的庇护申请人。默克尔总理表态说，我们“必须再三检查是否已经用尽了（让所涉及的外国人）必须离开或者（将所涉及的外国人）驱逐出德国的必要措施”。但按照德国目前的法律，遣返外国罪犯的法律途径十分漫长和繁琐。由于德国法律不允许将外国人遣返回处于战争状态的国家，内政部正在考虑如何改变有关禁止遣返叙利亚或者伊拉克难民的规定。默克尔已经正式提议修改移民和难民法规，简化遣返犯罪难民申请人手续。内政部长德迈齐埃认为有必要讨论是否应修改现行规则，即只有被判处三年以上有期徒刑的外国人才能被遣返。反对党绿党和左翼党要求更加严厉地执行《刑法》中对于性犯罪的处罚。

从 2016 年 1 月起，德国开始严格德奥边境的身份检查，以降低入境的难民人数。如今德国每天都向奥地利遣返 100—200 名难民，这些难民要么没有身份证件，要么是希望从德国借道去北欧申请庇护的难民。而奥

地利方面也决定采取相应的措施，同样将此种情况的难民遣返到斯洛文尼亚。这样一来，是否意味着欧盟国家之间内部边境将被恢复？而那些被遣返的难民是否就没有权利接受人道主义救助？

在欧洲层面上，难民危机考验了德国在欧洲的领导力，欧洲联合的脆弱性凸显出来。在这种情况下，德国作为欧盟的主导力量，将继续协调欧盟国家在难民危机中的合作，保卫欧洲的外部边界、严格审查难民身份，减少难民数量。目前德国还在试图积极促进国际社会的广泛参与；积极与土耳其协商，希望其承担更多地接纳难民的义务；同时对中东北非的难民来源国提供援助，将难民留在这些国家。但事实上这三个方面均存在困难和风险。国际社会在解决难民危机方面很难协调一致，只能本着人道主义救援的原则，依靠各方力量对难民实施救助。土耳其方面已经表示在难民接收方面达到了极限。而对中东北非的难民来源国提供援助存在另一种风险，就是他们获得了援助却留不住难民。但的确只有从源头上着手解决难民问题，才能“长久地、明显地”降低难民人数，也是欧洲摆脱难民危机最有效的途径。■

（作者系中国社会科学院欧洲研究所副研究员，中国社会科学院中德合作中心副主任）

（责任编辑：苏童）

[1] 按照《都柏林公约》，难民需要在抵达的第一个欧盟国家递交申请。但实际上，很多难民都把希腊、西班牙、奥地利等国当作跳板，最终目的地是德国等国家。

[2] <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-44-unionsabgeordnete-unterschreiben-merkel-brief-a-1072732.html>.