



德国难民接收政策面临的困境

■ 史小今

【提要】 爆发于2015年的欧洲难民危机，使人们开始关注各国的难民接收政策。近几十年来，德国一向秉持人道主义原则，最大限度地接收和安置难民，但这也导致了德国国家安全出现隐患。如何走出两者的困境，是相关国家需要解决的课题。

【关键词】 难民接收 人道主义 国家安全

【中图分类号】 D55

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-1747(2016)04-0021-04

2016年伊始，德国科隆爆发了大规模的反难民抗议示威游行。起因是迎接2016跨年夜当晚，科隆市火车站站前发生了大规模性骚扰和抢劫案。与此同时，德国另外两大城市汉堡和斯图加特也发生了类似事件。示威者表示，性骚扰和抢劫案件的主要涉嫌人群为德国政府安置的欧洲难民^[1]。这使在2015年欧洲难民危机中表现突出的德国政府陷入两难境地。一方面，德国政府始终希望能够在难民问题上秉持人道主义原则，最大限度地接纳难民，德国现任总理默克尔始终对难民保持了开放的政策态度；另一方面，随着难民的不断涌入，德国国内在政治、经济、资源等各方面面临着日益巨大的压力，加之恐怖主义威胁加剧，国家安全受到侵害，开放的难民政策似不可持续。最新的民调也显示，德国民众对移民的欢迎度大幅减弱，认为德国可以接纳大量难民的德国人已经从最初的超过半数跌至2015年12月的35%^[2]，并最终爆发大规模的抵制和抗议游行。德国民众对本国接纳难民的态度变化，体现了国际难民安置过程中的人道主义和国家安全冲突困境。

一、德国难民政策演变

从广义上讲，难民是指出于天灾或人祸而生活无着落，需要离开原居住地的人。20世纪的两战世界大战，导致欧洲出现了大量难民，随着上世纪90年代开始的中东冲突，大量难民涌向世界各地，难民安置问

题随着难民数量的逐渐增多成为国际上普遍关心的问题。

德国作为欧洲主要的发达国家，二战后承担着接纳和安置欧洲难民的义务。尤其是爆发于2015年的叙利亚难民危机，德国更是收到了高达1 091 894人的避难申请，比2014年的202 834人高出近89万。这另一方面也是源于德国奉行的相对开放的接收难民的政策。事实上，德国政府针对难民的安置政策，在历史上曾有几个转变阶段。

(一)《基本法》中不加限制的避难条款导致国内安全受到威胁

第二次世界大战导致欧洲出现大量难民。战败国德国为了弥补战争过错，在1949年5月23日通过、5月24日生效的《德国基本法》中制定了一条不加限制的避难权，强调“遭受政治迫害的人享有避难权”。当时世界正处于冷战之中，初期向德国提出避难申请者多来自匈牙利、斯洛伐克等东方阵营国家。随着德国逐渐摆脱战后阴影，经济逐渐复苏，向德国申请避难的人数逐步攀升，其中包括大量在本国并未遭受政治迫害、仅出于经济动机而要求收容的避难者。鉴于此，德国政府在不改变不加限制的避难权基础上，调整了避难申请的审核程序，对避难申请者的审核更加严格。同时，采取各种措施控制避难申请者的人数。如：1986年，联邦德国封锁了东德和东柏林通向国内的通道；1987年明确要求“当航空公司运载没有护照

或德国签证的外国人时，该航空公司将会被罚款并且有义务将这些人载回原出发地”。此外，联邦德国政府还规定，“如申请避难者已经在欧共体成员国或者奥地利、瑞士、瑞典和挪威停留过3个月以上，将不得向德国申请避难”^[3]。然而，即使采取各种抑制措施，但申请到德国避难的人数始终呈上升趋势。上世纪90年代末，随着柏林墙倒塌、苏联剧变和南斯拉夫战争爆发，向德国申请避难的人数剧增，1991—1993年分别达到256 112人、438 198人、322 599人，为2015年叙利亚难民危机爆发前的历史峰值。

庞大的申请避难人数加重了德国政府的行政负担，也导致了高昂的难民安置和救济费用。1991年，德国政府救济难民的费用高达60亿马克，占当年GDP的千分之五。大量难民涌入德国，使本国民族不满情绪增多，并爆发了多起针对难民营的暴力袭击行为。根据德国当地警察局统计的德国统一前后排外型暴力行为数据，1987—1990年间，德国仅有250起排外型暴力行为，但1991年却骤增至2427起，1992—1993年更是高达6336起和6721起^[4]。面对严峻的难民形势和国内不满情绪，科尔总理发出了“国家危机”的警告^[5]，警告德国各政党：如果再不改变现有不加限制的避难权，德国的社会稳定和经济发展将受到严重威胁。1993年7月，经过各政党的协商与讨论，联邦议院通过对德国历史上难民政策具有重大转折意义的《避难妥协法》。

（二）违背人道主义精神的《避难妥协法》（Asylkompromiss）

《避难妥协法》在原有不加限制的避难权基础上增加了限制条款。主要包括：1. 对政治避难的核心内容进行限定。鉴于之前大量在国内并没有遭到政治迫害，仅出于经济目的申请避难的情况，本条款严格要求申请者必须真正在本国遭受了政治迫害，或者本人能够提供遭受迫害的依据；该条款拒绝接收和遣返已经接收的被确认的国内不存在政治迫害的难民。2. 添加“安全国”概念。安全国是指基于法律情况、法律实施情况和政治局势，不存在政治迫害和不人道的、侮辱性的惩罚或者行为的国家。这些国家包括欧盟成员国、加纳、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞内加尔共和国、马其顿共和国和塞尔维亚等^[6]。《避难妥协法》认为安全国家不存在政治迫害行为，所以不接收来自安

全国的避难申请。3. “第三国条例”。如果难民经过欧盟成员国或者《日内瓦公约》和《欧洲人权公约》使用的“安全第三国”，则不得在德国申请避难。由于德国地理位置特殊，所有相邻的国家都属于安全“第三国”，按照此要求，几乎没有一个避难申请者能够通过陆路到达德国。除了限制陆路入境，德国政府还通过机场的快速避难程序审核，拒绝“明显不合理”的避难申请者入境。《避难妥协法》的出台，迅速扭转了避难人数攀升的状况，依据该法能够获得政治避难权的申请避难人数骤降至1%左右。因此，该法受到诸多批评，认为该法牺牲了难民获得救助的权利，不符合人道主义精神。

（三）《都柏林条例》后的德国难民政策

《都柏林条例》，又名《第三国国民在成员国提出庇护申请的审查责任国的确认标准和机制条例》，2003年由欧盟颁布。其目的是解决欧盟成立后，难民问题从欧洲一个国家扩展到欧盟各国的难题，明晰各成员国应该承担的难民责任，确定各避难国对难民的审核权限。具体来说，满足以下四种情况之一的国家将负责审核避难申请：1. 申请避难者首先到达的国家；2. 给予申请避难者家庭成员避难权的国家；3. 给予申请避难者家庭成员居留权的国家；4. 给予申请避难者家庭成员签证的国家^[7]。这一条约使德国可以将本国申请避难者转移到其他国家，使难民在欧盟范围内得到比较公平的分担。

可以看到，德国难民政策制定首先遵从的是人道主义精神，但当国内难民数量激增，影响到国家安全时，德国就不得不牺牲一部分人道主义精神来成国内安全。事实上，人道主义与国家安全，一直是影响德国难民政策的两个重要方面。

二、难民政策的人道主义精神与国内政治需求

在世界各国难民接收责任中，一个经常被讨论的问题是：究竟哪些国家有更多接收难民的义务？比如在2015年叙利亚难民危机中，那些对叙利亚人民失去家园、背井离乡苦难负有直接或间接责任的国家（为叙利亚冲突输出武器和资金的海湾国家、伊朗和美国等）应该更多承担接收难民的责任，还是世界上无论是否对战争有责任，只要是富裕国家，都应该出于道



德义务接收难民？一个普遍被接受的答案是，那些与难民苦难有直接或者间接关系的国家，有更多的责任去接收难民。而那些没有牵连的国家，接收难民的义务要小的多，或者根本没有。但事实却相反，美国自2011年叙利亚内战爆发以来至2015年10月，仅接收了1600名叙利亚难民，比起德国接收的难民数来说几乎可以忽略不计。与美国不同，德国遵从了“实用普适论”，即世界上的富裕国家，无论其政府是否对导致难民危机负有责任，都有接收难民的义务^[8]。通过大量接收难民，德国高举起了人道主义精神大旗。

（一）以“人道主义”为依托，加强自身话语权，塑造欧盟领头羊形象

作为二战战败国，德国在战后除了重塑经济、努力从战争创伤中复原外，一直试图改变二战带来的负面形象，重新获得欧洲乃至世界的认可。战后初期其制定的不加限制的避难权，就明确体现了这一意图。冷战期间，德国接收的难民几乎全部来自东方阵营国家。而这一倾向确实也让其获得了资本主义阵营国家的认可，逐渐摆脱侵略国形象，获得了国际政治话语权。

进入21世纪以来，德国逐渐在经济上成为欧洲最强国。世界多极化趋势使德国始终致力于将欧洲建设成多极世界格局中的一极。为了推动欧洲进一步整合和欧盟继续扩大和深化，德国始终高举着“欧洲人道主义”大旗，采取宽容的难民政策，以此论述欧洲整合的合法性。

（二）人道主义与政治正确

长期坚持的“人道主义”成为德国国内政治正确的标签。对于开放性难民政策持不同意见的人士，即使质疑，也只能从德国接收能力角度出发，而不能僭越人道主义，背上“种族主义”和“反人道”的罪名。因此，虽然德国国内长期存在难民与本国人民矛盾问题，但一般都被低调处理。当地媒体被严格规定，不能主动报道涉及难民的暴力事件。如果暴力事件的疑犯是难民，警方往往拖延不予审理；如果是难民营内外发生暴力事件，除非涉及新纳粹袭击，一般也规定媒体不予报道。即使科隆事件之后，德国国内政治力量和主流媒体对于科隆事件的评论仍旧小心翼翼，避免将其与难民问题挂钩，更没有指责现行难民政策的人道主义立场。

（三）站稳难民接收的人道主义立场服务于政党赢

得选票的需要

选票始终是政党最为关心的问题。在德国历届选举中，难民及与之相关的国内安全问题一直是非常重要的竞选议题。站稳难民政策的人道主义立场，赢得尽量多的选民支持，是德国各政党赢得选票的关键。值得重视的是，第一代难民在德国扎根后，不少人已经获得了德国国籍，成为合法的、手中握有选票的公民。随着难民的持续涌入和高生育率，握有选票的难民及其后裔人群愈加庞大，成为一个不可忽视的“票仓”。根据统计，德国的穆斯林移民人口2015年已经达到580万，占德国总人口的7.2%。这样庞大的人群，让德国政党在竞选时必须小心翼翼，尽量讨好移民和难民人群，使难民政策符合这些人群的情感需要。

三、难民接收的国家安全困境

2010年，德国联邦银行董事会成员、社民党人蒂洛·扎拉青撰写了畅销书《德国正在自取灭亡》。作者在书中忧心忡忡地指出，到德国的穆斯林移民很难或者是不愿融入德国社会，这将逐渐导致德国伊斯兰化，因此应该对移民进行严格筛选。书甫一出版就在德国社会引起了巨大反响。虽然德国主流媒体和舆论将之定性为种族主义言论予以抨击，但是书中揭示的、由长期隐藏在人道主义下的德国难民政策所引发的国家安全问题，确实存在且不应忽视。

根据德国伊弗经济研究所提供的数据，2015年德国政府难民接收费用达到了226亿美元。高额的难民支出不仅使政府负担沉重，还引起了德国民众的不满。然而，经济问题仅是其中之一，更多的政治社会问题已成为德国国家安全的隐患。

（一）文化融合进程缓慢，多元文化冲突严重

如前文所述，由于地理位置原因，涌入德国的难民大多来自穆斯林社会，其中又以青年男性穆斯林居多，性别比例失衡较为严重。穆斯林世界与欧洲的文化差异巨大，宗教信仰迥异，主流价值观大不相同，很难融入自由、民主、平等、人权至上的欧洲国家。同时，德国政府对不同类型难民的权利做了十分严格的限定，如：申请避难者，在德国停留的前3个月内，只能在所在州或所在城市活动，如去其他州或者其他城市必须获得有关机构的许可，否则，将会受到处罚。申请避难者在审核期间前3个月也被禁止工

作，只能依靠政府发放的实物或者购物券形式的政府补贴来生活。申请避难者在获得德国居留权并取得劳动局的优先权后，才能就业。3年之后再次接受审核，如通过，才能获得定居许可，拥有专属难民护照、完全的自由活动权、平等就业权、优先家庭团聚权和参加由德国政府组织的文化融入课程⁹⁾。这些政策导致绝大部分难民长时间被隔绝在德国本土和主流社会之外，文化融入非常困难，也埋下了社会不稳定的隐患。

一直以来，德国主流媒体刻意淡化与难民相关的偷窃、抢劫、性骚扰等暴力事件。直到近年，拥有难民身份的恐怖主义分子被不断报道，才开始有右翼政党呼吁关注穆斯林文化与德国传统价值观的冲突，警惕这种文化冲突给德国社会带来的隐患。

(二) 借中产阶级“排外”情绪，极右翼势力扩张

2008年世界经济危机爆发后，欧洲经济随之衰退，德国失业人口增加。很多本地人将失业问题归结为大量难民和移民抢占了其工作机会，排外情绪日益增加。2015年巴黎恐袭事件后，恐怖分子的叙利亚难民身份大大增加了德国民众尤其是中产阶级的不安全感。利用这种不安全感和排外情绪，德国极右势力沉渣泛起。“欧洲爱国者抵制西方伊斯兰化运动”组织(Pegida)不断发起大规模反对政府难民政策、要求驱赶难民出境的游行，并获得民众支持。民粹主义意识形态蔓延导致针对难民的暴力案件增多。科隆事件发生后，2016年1月，200多名极右翼暴力分子在莱比锡蒙面游行、焚烧汽车、燃放爆竹、破坏商店、打出“莱比锡保持浅肤色”等种族主义色彩标语¹⁰⁾。除此之外，极右势力还逐渐渗透到政治领域，2015年11月9日发布的一项民调结果显示，对现有难民政策持反对态度的德国选择党(AfD)支持率已升至10%，为其进入德国议会创造了有利条件。极右翼势力的扩张很有可能使德国走上新纳粹主义道路，这对德国国家安全是一个不小的威胁。

(三) 政治生态分裂，左右翼对峙激化

德国难民接收政策的人道主义原则，一直是其政治正确的标签。这在一定程度上统一了国内不同派别的思想。然而，反难民的右翼势力借科隆事件为舆论开放打开了通道，开始大肆批判现有难民政策和执政党。德国总理默克尔领导的联盟党支持率下跌至

34%，达2012年6月以来最低水平。45%以上的受访民众认为默克尔应该为失控的难民问题负责。如此环境下，德国执政党虽然仍极力想保持人道主义难民政策，也已然力不从心。左右两翼的对峙逐渐从隐性转向显性，政治生态分裂趋势凸显。

科隆事件和反难民游行，突出反映了德国难民政策的人道主义与国家安全困境。因此，2016年以来，默克尔政府迫于维护国家安全压力，开始收紧难民政策，严格难民审查程序，强制规定任何有犯罪记录的难民都不能通过审查，已经获得居留资格的也一律遣返。然而，实际遣返的难民十分有限。德国在难民政策中面临的双重困境客观上也是世界各主要难民接收国面临的难题。随着恐怖主义在世界各国的不断蔓延，各国的难民政策都将面临着在人道主义和国家安全之间的艰难选择。化解难民危机，任重道远。

注释

- [1] 环球网 2016年1月10日。http://world.huanqiu.com/hot/2016-01/8349729.html.
- [2] 人民网 2016年3月2日。http://world.people.com.cn/n1/2016/0302/c1002-28162931.html.
- [3] Franz Nuscheler, Internationale Migration, Flucht und Asyl, 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S. 145.
- [4] Petrus Han, Soziologie der Migration, 3. Auflage, Suttgart: UTB, 2010, S. 292.
- [5][7][9] 唐赓:《德国难民政策的历史与现状》，《德国研究》2015年第2期。
- [6] Walhalla Fachredaktion, Ausländerrecht, Migration- und Flüchtlingsrecht, Ausgabe 2014, Rechtsstand: 1. 6. 2014, Regensburg: Walhalla Fachverlag, 2014, S.315.
- [8] 《谁该为叙利亚难民危机买单?》，《纽约时报》中文版2015年9月10日。
- [10] 环球网 2016年1月19日。http://world.huanqiu.com/hot/2016-01/8410394.html.

(作者为中央党校报刊社编辑)

责任编辑 李萌