



供图 东方IC

2016年8月25日，在默克尔总理对捷克进行工作访问期间，一群示威者在布拉格街头举行反对默克尔难民政策的抗议。

难民危机：默克尔的滑铁卢？

文 / 赵俊杰

德国总理默克尔可谓当今欧洲政坛的“强人”，自2005年她执掌德国大权以来，对内重视经济发展和民生问题，对外拓展德国影响力并引领欧洲一体化航向。在欧债危机爆发时德国独善其身，百姓对其也敬重有加。如果没有突如其来的欧洲难民大潮，默克尔个人的威望在德国极高，她欲在2017年的联邦大选中蝉联总理易如反掌。然而，在难民危机高发时她实施的救助难民政策从一开始就饱受诟病，以至于眼下她不得不为基民盟在地方选举中接连的失利担责。面对党内外的指责和德国民众的日益不满，默克尔被迫做出检讨，其政治声望大打折扣，国内外许多观察者认为明年的大选中她将凶多吉少——也许就是其12年总理生涯的终结。

德国难民政策成为众矢之的

在欧洲，德国的影响力首屈一指。由于此，当2015年欧洲面临自二战以来最大的难民潮时，各方目光都投向德国，看看这位“带头大姐”怎

样应对。面对这样的事态，默克尔不可能无动于衷或优柔寡断，而是在危机高潮时采取了“门户开放”的难民政策，还“好吃好喝”地“款待”难民。其时，默克尔亲民的形象一时间感动了不少难民，为其赢得了“默克尔妈妈”的美誉。从2015年9月初德国政府实施“门户开放”难民政策以来，涌入德国的难民人数剧增：仅当年9月份就有16万新难民登记，最多时一天涌入1万多人；德国全年接受的难民人数高达110万，占欧盟同期首次庇护申请总量的35.18%；德国在2015年夏秋时节批准叙利亚难民的避难申请的几乎100%。德国政府还给叙利亚难民每月发放374欧元零花钱，相比之下，匈牙利政府每月只发放86欧元零花钱。这种巨大的救助反差，既让待在中东地区的叙利亚难民产生到德国投亲奔友的冲动，也让呆在中东欧国家的难民羡慕不已。

但同时，德国政府“无节制”的难民政策却引发欧盟一些成员国的强烈不满，它们指责默克尔只顾人道主义救助和为自己脸上贴金，而不顾

“小兄弟”的感受和压力。尤其是中东欧一些国家，从一开始就对默克尔的难民政策表示不满，其中最典型的两个国家是匈牙利和奥地利。面对汹涌的难民大潮，匈牙利不顾欧盟及德国的反对，从2015年夏天开始修建了175公里长的边境铁丝网隔离墙。9月15日起，政府又宣布进入危机状态，增派警力控制边境线，穿越边境隔离墙将会被视为犯罪。奥地利政府也十分不满默克尔的难民政策，曾背着德国召开巴尔干10国应对难民危机会议，主张实行联合登记难民机制，限制入境难民数量。

面对与日俱增的难民潮和国内外政治压力，德国政府被迫一度对边境实行管控，并通过难民政策修改方案。然而，默克尔亲自打开的“潘多拉魔盒”已难合拢，一系列与难民和移民有关的恶性事件震惊了欧洲，引起了朝野政党和民众的强烈不满和愤怒。而人们往往“追根溯源”地把默克尔的难民政策同这类恶性案件“联系”起来，由此产生对德国政府和默克尔本人的指责。

默克尔面临道义与现实差异的 两难选择

从初衷来看，德国想在难民潮袭来时勇挑重担，既为欧盟其他成员国跟进做出表率，又想扩大欧盟的国际影响力。然而，德国“门户洞开”的做法却对欧洲社会产生了一系列负面效应：一是数以百万计的难民涌入欧洲，给欧洲社会带来沉重的负担，欧洲原有的难民庇护机制失调，身处欧盟“一线”的希腊、意大利等更是难以招架、苦不堪言。二是欧盟决策机制失效，东西欧成员国对立明显，致使欧洲共同外交和安全政策大打折扣。三是欧盟难民庇护申请程序比较复杂，难民潮涌来时当事国办事效率低下，导致大批难民和移民长时间滞留在收容国，社会问题成堆。四是东西欧一些国家质疑和指责欧盟强制性摊派的难民“配额”方案是一种“道德帝国主义”，违背了欧盟法的精神及“自愿原则”。五是东西欧经济实力和社会福利的差异，欧洲发达国家与欠发达国家难民政策及态度的差异，导致难民群体也存在“避难选购”问题：大多数难民选择流向德国及瑞典等较发达国家，而一些中东欧国家则乘机“开闸泄洪”。六是当欧洲难民危机高发时，欧盟一些成员国恢复对边境的管控，甚至关闭边界的做法，暂时缓解了难民潮，却威胁到了申根协定，让欧洲人最引以为傲的人员和货物自由流动受到限制，引发欧洲社会的普遍担忧。此外，难民危机在一定程度上助长了欧洲极右翼势力和欧洲社会反移民的思潮。如此种种的困惑和难题是默克尔当初实施难民救助政策时所意想不到的，也是她备受指责的缘由所在。

作为一位从政经验丰富且个人威望很高的欧洲领导人，经历了欧债

危机和俄乌冲突一道道难关都能应对自如的默克尔，为何在难民危机爆发后做出让欧洲政坛“匪夷所思”的抉择。究其思想根源和初衷，同默克尔的人权道义观密不可分。欧洲国家有难民庇护和弘扬推崇“普世价值观”的传统。默克尔本人从小生长于新教牧师家庭，帮助穷人、救助弱者的信条更是深深烙在其灵魂深处。因此，当难民潮来临时就不难理解她同情难民的心态。她曾发自内心地表白道：“我们周日做礼拜，我们谈论价值信仰，我又是一个基督教政党的主席。人们从2000公里外的地方投奔我们，我们难道还要说我们无法友好地对待这些人吗？”然而，现实总是复杂的，在救助难民的问题上，德国及欧盟普遍陷入良心与能力的纠结、道义与救助体制差异的两难困境，加上东西欧实力的鸿沟，使得难民问题更加错综复杂，致使默克尔成为当下欧洲政坛和媒体口诛笔伐的出气筒。

为挽回颓势，默克尔须有所作为

由于德国的难民政策饱受诟病，基民盟在2016年的一系列地方议会选举中一再受挫。3月基民盟在其大本营巴登—符腾堡州议会选举中仅获27%选票，创下历史新低。与此同时，右翼黑马德国选择党在地方议会选举中接连获胜，明年德国大选时选择党进入联邦议会已经是意料中事。基民盟党内一些声音认为本党近期选举的失利是默克尔的难民政策所致。同样，难民在欧洲多国不断制造的性侵案和抢劫案，一些极端恐怖分子假借难民身份混入欧洲制造的暴力恐袭事件，都被归罪给了默克尔的难民政策。

公正地说，默克尔对待难民的态度是真诚的，其出发点也是好的，还有几分替美国担责的味道。但问题

是她满腔的热血和人权道义与欧洲社会的现实有相当的距离。她在处理难民危机时过于自信，对大批难民涌入德国并没有做好充分准备，也未曾想到不少欧盟成员国对其“门户开放”政策所产生的反感和抵触。更重要的是，她忽视了当今欧洲社会早已存在的一系列危机和挑战——人口老龄化危机、俄乌地缘冲突危机、欧债危机、暴恐危机以及英国为代表的脱欧、疑欧思潮，还有法国国民阵线、英国独立党及德国选择党等欧洲极右翼或右翼思潮日渐坐大的事实。因此，当难民危机与这些危机及挑战交织作用时，欧洲社会就涌现出了各种乱象。在这种大背景下，默克尔一厢情愿的难民政策成为各方攻击指责的焦点就不奇怪了。

要想使基民盟挽回颓势，默克尔必须站出来承担责任。在这方面，默克尔的思想开始有所转变，9月19日她承认德国接纳难民的政策虽然没错但做法欠妥。如今德国的难民政策已经收紧，政府要做的事情还很多，诸如：推动欧盟尽快完善欧洲救助机制，修改欧盟《都柏林公约》；加快对涌入欧洲的数百万难民进行法律身份甄别和认证的工作，对符合要求的难民进行救助，使他们早日融入欧洲社会，成为有用的人力资源；对混进来的非法移民则迅速实施遣返，等等。从这个视角上讲，留给默克尔纠正错误、调整政策的时间仅有一年了，如果她能够深刻反思难民政策的得与失，多关注欧盟其他成员国政府的利益和要求，妥善处理好难民与德国社会的关系，那么明年基民盟在联邦大选中再度获胜还是有机会的，毕竟其他政党的领导人缺乏默克尔这样的威信，但前提是本届政府要有所作为。

（作者为中国社科院欧洲研究所研究员）