

# 欧洲难民问题的来龙去脉

文 | 陶短房



俯卧在土耳其伯顿海滩上的叙利亚3岁小难民艾兰·库尔迪

2015年9月2日，年仅3岁的叙利亚小难民艾兰·库尔迪在偷渡途中溺死，遗体俯卧在土耳其伯顿海滩上的照片顷刻间传遍世界，引发了山呼海啸般的反应和同情。一时间，“救救难民”成了席卷欧洲乃至世界的“政治正确”。然而仅仅10多天后，这种“一边倒”的“政治正确”却出现了迅速而微妙的变化：许多不久前才表示对难民“有条件接纳、没条件创造条件也要接纳”的欧洲国家，如今正迫不及待“关门大吉”。

欧洲难民问题到底是怎么回事？

## 难民问题由来已久

欧洲难民问题一般被欧洲人称作“地中海难民问题”，是由来已久的痼疾。

所谓“难民”和“非法移民”往往是同一类人，他们来自贫穷或动荡的环地中海国家，甚至更远。二战后的历次巴以冲突、阿尔及利亚战争、两伊战争、阿富汗战争、波黑战争、科索沃内战、阿尔巴尼亚动乱、阿富汗乱局等，都曾制造了成千上万的“地中海难民”。他们或自己或借助“蛇头”，或单独或拖家带口，甚至成群结队，通过海、陆、空各种渠道

偷渡进入欧盟境内，如果未被发现或阻拦，他们就是非法移民，否则往往以各种理由寻求难民庇护，并因此成为“地中海难民”。他们中几乎所有人都提出政治难民庇护申请，但其实相当部分应被算作经济难民。

自2014年起，“地中海难民”问题变得越发严重，也越来越引人关注。欧盟数据显示，截至2015年8月底，已超过33万难民为去欧洲“冲入地中海”，不幸死亡的人数已超过2500人，其中40%来自叙利亚和厄立特里亚两个国家。涌入国中首当其冲的是南欧国家，如希腊和意大利。

叙利亚等国难民的大量出现，与“阿拉伯之春”和ISIS的兴起导致国内战乱有关。厄立特里亚之所以成为难民渊藪，则是因为该国自独立以来一直饱受内战、原教旨主义和与邻国埃塞俄比亚的冲突之苦，且同时伴随多次严重的自然灾害。

实际上，叙利亚和厄立特里亚远非难民问题的全部：据统计，2015年1~3月向欧洲申请难民庇护的“地中海难民”中，叙利亚人只占16%，比例甚至低于厄立特里亚人（27%）和科索沃人（26%），而阿富汗人（7%）、伊拉克人（4%）和阿尔巴尼亚人（4%）也为数不少，此外，来自撒哈拉以南非洲船民的比例

虽暂时下降，却也是困扰欧洲几十年的“老大难”难民源。

### “9·2”事件前欧洲的暧昧

9月9日，欧盟委员会主席容克宣布了一项“欧盟内难民强制性配额”计划，根据这一新配额，欧洲将强制性由各成员国分摊共计16万“地中海难民”。负担最重的为德国、法国和西班牙，其余23个成员国包括弹丸小国卢森堡都被摊派，只有事先就宣布不参加并获得布鲁塞尔方面认可的英国、丹麦和爱尔兰三国未获配额，但也被要求“自愿接收”。

不过这项“配额”很快引发欧盟内部强烈争议。被要求“自愿参加”的三国中，英国在当天就表态称“不反对这一原则，但英国认为最好由各国政府自愿决定，英国不打算参与”，丹麦首相施密特称丹麦“将行使豁免权”，只有爱尔兰政府表示“或许会酌情接收一些”。而被强行摊派的各国意见更为激烈。

欧美许多国家最初对叙利亚难民的态度是暧昧的。2015年5月迫于屡屡发生的难民船悲剧而推出“强制性难民配额”，但落实起来却困难重重。美国自2011年起的4个财年仅接收了不到400个叙利亚难民，今年截至9月4日也不过接纳了1199人，难民资格甄别过程长达18~24个月。加拿大不仅对在境外提出难民庇护申请者要求“5G”（笔者注——每名申请者需要5个加拿大公民或永久居民提供担保），且本财年截至目前接纳人数不过1074人……

之所以如此，是因为一系列的顾虑，如就业压力、社会福利竞争、文化差异、治安问题、社会矛盾等。历史上大规模、成建制的难民（如越南船民、巴勒斯坦难民、非洲难民等）都曾给输入国带来严重的“消化不良”，而中东难民的移民成分和情况甚至更为复杂，已在许多国家催生和加剧了一系列突发性事件，如英国伦敦托特纳姆骚乱、法国《查理周刊》事件，以及澳大利亚悉尼人质事件等，让这些国家心有余悸。美国、加拿大如今都处于选举周期，在“9·2”事件发生前，不少政党、候选人为取悦担心“饭碗被非法移民、难民”抢走的选民，竞相作出“抬高准入门槛”的承诺。

### “9·2”事件后欧洲竞相秀“慷慨”

然而，库尔迪带来的“催泪效应”让许多欧美国家的同情心一下爆棚，指责政府缺乏人道精神，呼吁向叙利亚难民伸出援手成了新的舆情主流和“政治正确”。如在德国、法国和英国，“9·2”后支持接纳更多叙利亚难民的民调比率一度飙升，德国和奥地利甚至出现捐赠物资塞满道路的盛况，而加拿大的最新民调显示，高达70%的民众认为加拿大在叙利亚难民问题上应做得更多，54%民众认为政府应接纳更多难民。可想而知，在这样的舆情、民意和“政治正确”逆转下，政府、政党和政治家又会作何选择。

几个月前，曾当众告诉巴勒斯坦难民小女孩“德国接纳不了你们这么多人”而将之惹哭的德国总理默克尔，“9·2”后却一下成了对“地中海难民”最慷慨的世界领袖和“默克尔妈妈”。

原本态度暧昧的法国和英国也出现微妙变化：曾公开宣称“法国绝不认同配额”的法国总理瓦尔斯改口，在社交平台上称“对难民的不幸忍不住热泪盈眶”。原本一直不松口的英国，也由首相卡梅伦出面表示“愿意根据情感和能力的综合考量自愿接纳一些难民”。其它一些国家或政要也纷纷作出象征性姿态，美国迫于压力也不得不“大方一下”：9月8日，白宫宣布将在本财年接纳至少5000叙利亚等国难民，两天后这一数量又翻了一番。

欧洲之所以在“9·2”的催泪弹效应后竞相秀“慷慨”，在很大程度上是不得不然。

一方面，由于离中东战乱地区太近，历史上又有接纳这些地区的难民的传统，因此，成千上万“地中海难民”早已源源涌入欧盟各国。据不完全统计，人数多达50万以上，其中大多数挤在离战乱地区最近、经济状况又较差的意大利、希腊等国，令这些国家叫苦连天，于是便不断呼吁“欧盟一盘棋”，让所有成员国分摊负担。此外，率先“秀慷慨”的德国也不愿独立背负如此沉重的包袱，因此成为“配额”的最大“推销者”，德国内政部长德梅齐埃甚至威胁，对反对“配额”的部分东欧国家施加停止支付欧盟基金补贴的经济制裁，其目的自然是让整个欧盟为德国的“慷慨”多少分摊一点压力。

另一方面，“9·2”事件的轰动效应让欧盟各国政府遭受到难民同情者的强大压力，迫使它们顾及輿情民意不得不表现得更“慷慨”。尽管后遗症明显，但成千上万的难民已“不请自来”，更多难民则在土耳其、约旦和伊拉克翘首期盼，火烧眉毛，且顾眼前，也是没办法的办法。

### 庞大难民潮让欧洲吃不消

然而被德国的慷慨吸引而来的汹涌难民潮，很快让包括德国在内的欧洲各国大惊失色。

欧元区国家边境署Frontex 9月15日公布的报告称，全年估计有50万以上非法移民和难民进入欧盟，德国仅慕尼黑一地，自8月下旬至今抵达的难民多达6.3万，成千上万的难民还在不断涌向德国，平均每天万人以上，一些城市的交通系统已无法正常运转。在如此巨大的压力下，原本被认为是“天文数字”的“80万”如今也俨然成了一盘“小菜”，德国民意因此在短短几天内迅速逆转，三分之二的德国人认为此次政府在难民危机处理方面的工作“相当糟糕”或“非常糟糕”。甚至连默克尔的一些重要盟友也开始发出不同声音。迫于近乎失控的形势，9月13日德国大面积停开德奥铁路客运，并恢复了德奥间的边控，14日下午，今年已向德国运送45万难民的奥地利至巴伐利亚铁路停开，半小时后只有欧盟公民或持有有效证件者才能通过边境，德国宣布“这种措施或许会在德捷、德波边界推广”。

德国的措施迅速引发了一系列连锁反应，不少国家纷纷关闭边界。9月14日，欧盟内政部长会议最终也未能通过“强制配额”。

### 难民潮背后的思考

随着新闻热点的冷却，担忧的声音也开始多起来。如在德国，一些分析家指出“难民从素质和意愿上都不可能马上填补德国劳动力缺口”，在英国和法国，许多人开始担心ISIS等极端原教旨分子混杂在难民中涌入，报端上开始出现“只对‘真难民’慷慨”的提法。

绝大多数在“9·2”后改变对难民接纳态度的国家政府、政党和政客，是出于对輿情、

选情和民调结果的迁就和迎合，但民意如水，小难民之死的冲击波注定不可能持久，而“地中海难民”的根源——战乱、贫穷却方兴未艾，且即便“阿拉伯之春”结束，“地中海难民”问题也未必就此一了百了（如非洲船民问题就很可能如此）。届时“照片效应”已被淡忘，而现实问题，包括就业压力、治安问题、社会矛盾、族际冲突、暴恐隐患等，却随时可能重新唤起各国针对难民、非法移民的排斥乃至仇视。水可载舟，亦可覆舟，因民调和“政治正确”而匆匆开放的“欧洲之门”，很快又因新的民调和“政治正确”而重新收窄。

更让人担心的是，此次难民潮引发了欧盟各国内部重新设立边境检查的连锁反应，这是对《都柏林协定》和欧盟境内人、货自由流通的申根协定这一“欧盟最伟大成果”的严重动摇。如果任由这种连锁反应蔓延，或放任德国和东欧诸国内因难民问题相互拿欧盟义务“做劫”，很可能最终危及欧盟的基础。正因如此，默克尔才不得不紧急“灭火”，呼吁“需要重铸欧洲精神”，称“我不认为威胁是达成协议的正确方式”。

真正的治本之策，在于治理难民源，包括帮助中东动乱地区平息战乱、政治及种族清洗和宗教迫害，协助难民重返家园和恢复经济，构建有利于长治久安的地缘政治秩序，并为当地的和平、发展提供国际保证等，这些需要目前四分五裂的国际社会各重要成员国迅速达成共识并诉诸实质性行动。但如今一波未平，一波又起，美国和英国虽放低声调表示“一切好商量”，却依然把“巴沙尔下台”当作解决叙利亚问题的关键，而俄罗斯公开向叙利亚派兵则让问题变得更加复杂。

截至2014年底，全球难民总数已高达5900万，其中一半以上是儿童，这些难民中相当一部分会因德国和欧洲当初迫于“9·2”催泪效应脱口而出的一句“芝麻开门”，收拾其简单行囊，争先恐后涌入欧洲。他们中绝大多数会被不断加高的欧洲新铁丝网拦在一道根据“申根”本应消失的欧洲内部边界一侧，并不得不搭建起新的难民营等候下一次“催泪弹”的到来。他们中最不幸的一部分会随时在波涛万顷的地中海上，或暗无天日的集装箱、闷罐车里遭受健康和生命威胁，新的“9·2”悲剧随时可能上演。☞

（作者系旅加学者）