

从难民危机看欧盟一体化

——以德国态度转变为视角

刘 静

摘 要 欧洲难民潮爆发至今,各国民众态度发生了很大变化,尤其以德国民众态度转变尤为巨大,这也从一方面反映出难民问题解决的困难——代价过大、耐心耗尽的民众是否仍会继续支持政府在难民问题上的开放态度——欧洲各国政府态度不一是难民问题妥善解决的最大障碍。面对影响整个欧盟国家的重大问题,欧盟领导机构在难民问题上的决策乏力折射出欧盟一体化的困境。

关键词 欧洲难民 德国 欧盟一体化

作者简介 刘静,河南大学法学院。

中图分类号 D815

文献标识码 A

DOI :10.19387/j.cnki.1009-0592.2016.06.350

冷战以来,欧洲连续经历了上世纪90年代与21世纪以来两次大的难民潮,应该说第一次难民潮推动了欧洲难民政策的发展和完善,并在一定程度上促进了欧盟一体化的进程。而最近这一次难民潮不仅来势汹涌,更因其难民主要来源于伊斯兰国家,不同于第一次难民潮是来源于欧洲国家内部,文化融合较为容易。伊斯兰文化和基督教文化的隔阂历来就较难解决,这次难民的涌入更是从经济、文化、政治、宗教各个方面冲击着欧盟民众的神经,由此带来的欧盟国家迥异的反应,不断挑战欧盟一体化建设的意愿。

一、欧洲难民问题上德国态度转变

面对二战以来欧洲最大的难民潮,德国政府最初是持欢迎态度的,因此越来越多的难民从欧盟内部越境进入德国。德国德累斯顿《萨克森报(Sächsische Zeitung)》援引记录申请庇护者初始分配信息的Easy系统的数据显示,2015年共有109.1894万名难民在德国登记申请避难。政府要为每位成年难民每月发放几百欧元的补贴,这些钱都来自于财政拨款,经济压力尚好解决。真正值得担忧的是更深层次的文化融合问题,这些难民大多持有和欧陆主流基督教文化不同的伊斯兰宗教信仰。欧陆本身就存在伊斯兰种群和基督教种群的融合问题,它们产生的一系列社会问题让越来越多的德国民众担忧,如果任由伊斯兰文化背景难民入境,那么社会分裂趋向将会更加严重。迫于种种压力,德国在奥地利的边界地带恢复边境审查,难民无法再任意进出。这种违反欧盟申根协定的行为和德国政府最初欢迎难民的态度形成鲜明的对比。现德国的执政联盟中,默克尔所在的联盟党(Union)和社会民主党(SPD,以下简称社民党)在难民问题上也失去了以往共进退的步调。社民党主席、德国副总理加布里尔于2015年11月2日驳回了关于在德国边界设置过境区以过滤较无望取得庇护的移民的提议。

除了政府风向的转变,随着进入德国难民数量越来越多,德国民众的态度也由最初的欢迎难民到来然而这一热情变得摇摆起来。默克尔曾经宣称难民将会是“德国的新鲜血液”,给德意志

带来“新的民族融合”,但是德国人的视线却总被一些负面新闻所吸引——不时被曝光的伪装成难民的恐怖分子、汉诺威球场恐袭威胁、新年夜科隆的大规模性侵和遍及全德的民众抗议。曾甚为民众支持爱戴的总理默克尔在难民问题上态度强硬,丝毫不理会德国民众的诉求。而民众则以他们自己的方式给予回应。德国广播电视联合会(ARD)2016年5月份民调显示,持右翼民粹主义立场、反对大规模接受难民的德国选择党(AfD)获得民众极大欢迎,支持率从2015年8月份难民危机刚发生时的3%急剧飙升至创历史的15%,而联盟党(Union)则由起初的43%下降到33%。在支持率持续走低的情况下,联盟党(Union)是否会因为2017年德国大选而给默克尔以更多压力也值得关注。

二、欧盟在难民问题上的态度纷争

不单是德国,其他国家也面临着同样类似的问题。英国《金融时报》5月10日报道,奥地利极右翼的自由党(Freedom party)因其反移民倾向而支持率大幅飙升,而担任奥地利总理逾7年之久的法伊曼,则在失去所在中左翼社会民主党(SP)的支持后宣布辞职。类似的情形还有法国极右翼政党“国民阵线”(FN),虽然在12月13日法国内政部公布的初步计票结果显示,在首轮选举中获胜的“国民阵线”在第二轮投票中落败,但这个坚持民族主义、反移民、反申根协定的政党自此留在法国政坛,自此拥有了政治话语权。

冷战以来,欧盟各国对待移民态度分化明显,以法国的“同化原则”及英国、荷兰的“多元文化主义”最具代表性。但从本世纪开始,随着伊斯兰世界的纷争加剧,及世界范围内与伊斯兰相关的恐怖袭击事件的增加,从本世纪初期开始,各国伊斯兰政策开始趋于同向。经济萎靡不振,失业率居高不下,又适逢伊斯兰难民潮,欧洲极右翼政治势力得以趁机发展,一些极右翼政党公然鼓吹排斥难民,反对欧洲“伊斯兰化”。尽管很多选民将选票投给这些极右翼政党只是为了表示对执政党的不满,但不可否认的是,在过去的二三十年里,极右翼势力已经成功的站在了政治宣传舞台上,并将移民、文化冲突、移民等问题变成各政党都难以忽

视的竞选话题。极右翼政党在政治影响力和执政经验上都远远不如传统政党,但毫无疑问他们成功的将选民的注意力转移到这次难民潮上。为了争夺选民,欧盟各国政党都不同程度的出现“保守化”、“右倾化”,特别是一些南欧国家因为地理因素承受了更大的难民压力,更易导致右翼政党的上台。

除了选民倒逼执政党外,接收难民也将增加经济负担,挤占社会资源,使原本就是低迷的经济雪上加霜。文化背景的差异更使得民众担忧宗教、民族、文化冲突会酿制类似恐怖袭击的事件。巴黎恐怖袭击事件、科隆跨年夜性侵事件以及布鲁塞尔机场车站爆炸事件更印证了欧洲民众对难民政策的质疑,早在此前就有人担忧恐怖分子利用难民潮混入欧洲核心区域。

基于种种考虑,不难理解为何欧盟各国对待难民问题前后不一、自说自话。面对难民潮的持续发酵,欧盟也曾提出了多种应对方案,都因成员国态度不一,最终没有形成获得全部国家支持解决方案。如欧盟委员会于2015年9月10日做出的把希腊和意大利境内的16万难民分配到其他欧盟国家的计划就遭到了捷克和斯洛伐克的明确反对。而在该计划执行的最初6个月内,只有937名难民被成功转移。欧盟委员会从2016年4月6日开始着手修订以《都柏林协定》为核心内容的难民庇护政策,以减轻希腊、意大利等“前线国家”的难民潮压力。而这同样不被看好,被认为离复杂的政治现实太远。

三、从难民问题看欧盟一体化

难民危机越演越烈的很关键一点是,欧盟没有及时作出有效可行的决策。作为波及整个欧元区的难民潮,欧盟共同利益要求所有成员国共同行动,而各国基于自身利益的考量却作出迥然不同的反应。承担了大部分难民登记、审查和接纳工作的法德两国,希望尽快通过难民分配方案,而北欧国家因难民份额较小,采取了遣返难民的政策,南欧的意大利和希腊因其不是难民的目标国家,干脆放弃了履行《都柏林公约》关于允许难民停留并审查难民申请第一责任国义务,放任难民过境。

上述问题不过是欧盟政治体制设计本身存在漏洞的表象。欧盟内部的决策一直遵循着协商一致的机制,并且运行良好,但我们应注意到,欧盟的上层建筑架构主要用来运营市场一体化项目,抑或作用于贸易协定的谈判,一旦触及到难民潮等政治社会危机,欧盟机制实际上就处于瘫痪状态。在难民政策的决策过程中,我们看到的仍然是成员国的各自的意志,而非欧盟整体的意志,政策执行上也是通过各国政府柔性的协调和支持实现的,而非欧盟领导机构的统筹安排,这些都必然影响有效决策的形成和落实。欧盟的团结一致原则遭到了前所未有的破坏和挑战。

此外,与难民问题互相影响的,是在6月23日举行的“是否脱离欧盟”举行的英国公投,它将是下一个欧洲关注的焦点。“德国《柏林日报》5月9日刊文称,英国公投将是一个‘脱欧晴雨表’。若公投结果是脱欧,将加速各国仿效英国进行脱欧公投,却

便结果是留欧,也只是暂时给各国公投的想法‘泼冷水’。”作为欧洲大国的英国,其一举一动都会给欧洲各国带来难以估量的示范作用。脱欧情绪的蔓延成势反映了欧盟正遭遇多年来最严重的认同危机。

在欧盟的历史进程中,一直存在着反对移民,反对欧洲一体化的思想和政党,但它们一直被欧洲一体化成就的光芒所遮盖。进入到21世纪,反对外国移民的极右翼政党和反对欧洲一体化的疑欧主义政党开始合流,形成了一股反对外国移民,反对欧洲一体化的强大的极右翼力量。面对2014年以来的难民潮,欧盟没有做出迅速有效的反应,导致难民问题演变成难民危机,这给反对外国移民、欧洲一体化的极右翼政党以绝佳的崛起机会,也直接导致各国极右翼政党在近年来的各国选举中屡创历史记录。虽然极右翼势力的崛起有很多方面的因素,但不可否认,难民危机在一定程度上加重了脱欧情绪,对欧洲一体化的发展提出了严峻挑战。

这次难民潮来势汹涌,短时间内还看不到解决希望。透过这次难民危机中欧盟机构及各国的反应和态度不难看出,在紧急情况下,欧盟上层机构在面对成员国为求自保而无视欧盟整体行动的行为时,缺乏一种妥善有效的处理机制。作为一个超国家机构,没有一个行之有效的政治协调机制,没有切实可行的执行保障,在重大集体决策面前,都将无能为力。难民问题也好,债务危机也好,都只不过是欧盟上层决策机制漏洞的反映。在新世纪错综复杂的政治形势下,欧盟一体化进程除了要面对欧元区经济一体化的重重阻碍,恐怕更难解决的是欧盟成员国与超国家机构之间的利益分歧。欧盟下一步是走向分裂还是继续向一体化前进,就在其决策协调机制的重构了。

注释:

- 方华. 难民保护与欧洲治理中东难民潮的困境. 西亚非洲. 2015(6).
中国新闻网. <http://www.chinanews.com/gj/2016/01-05/7701694.shtml>.
环球网. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-11/7899547.html>.
汇通网. <http://news.fx678.com/C/20160506/201605061405332224.shtml>.
陈昕彤. 穆斯林难民融入欧洲的问题与挑战. 世界宗教文化. 2015(6).
新华网. http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/19/c_1118382332.htm.

参考文献:

- [1]宋全成. 欧洲难民危机:进程、特征及近期发展前景. 山东社会科学. 2016(2).
[2]伍慧萍. 难民危机背景下的欧洲避难体系:政策框架、现实困境与发展前景. 德国研究. 2015(4).
[3]黄海涛、刘志. 试析欧洲难民危机. 现代国际关系. 2015(12).
[4]张浚. 福利困境、“去民主化”和欧洲一体化:欧洲政治转型的路径. 欧洲研究. 2014(1).