

# 难民危机：欧洲政治和被遗忘的“前线国家”

在欧盟国家领导人的政治表态占据国际媒体头条时，难民危机的“前线国家”却被“遗忘”了。随着大中东内部难民的大规模流动，这场危机的影响才刚刚开始。

文 | 本刊记者 雷墨

2015年9月5日之后的一周内，面对二战以来欧洲最严重的难民危机，德国“敞开”接纳难民的做法赢得了不少赞誉。一时间，默克尔彰显了欧洲的“良心”，德国成为了西方的“楷模”。但9月13日傍晚，德国为控制难民进一步拥入，宣布援引《申根协定》中的特殊情况保护条款，在德奥边界重新进行身份检查。此举让德国的角色变得复杂和具有争议起来。

实事求是说，难民危机的应对以及欧洲内部由此产生的分歧，不能简单地从道义角度去解读。人们在为浮尸土耳其海滩的3岁叙利亚小难民艾兰·库尔迪潸然泪下时，也理应认识到：难民危机把叙利亚危机以悲剧的形式呈现在世人面前，现在还不是为道义感动而罔顾政治因素的时候。

## 从数据看“道义”

联合国难民署数据显示，截至2014年，全球范围内约有1590万难民。今年前8个月，有41万难民在德国寻求庇护。德国2015年全年计划接收的难民总数为80万，这个数目约占德国总人口的1%，按人口比例算，相当于美国在一年内接纳300万难民。而自1975年以来，美国接纳难民的总数恰好约300万。

9月10日，奥巴马宣布美国将在2016年接收1万叙利亚难民。美国目前接收的叙利亚难民约为

1500人，这个数额只占美国总人口比例的0.0005%。但美国同时还在大量接受来自缅甸、伊拉克和索马里三国的难民，国务卿克里提出的2016年美国拟接受难民总数是7.5万人。

在欧盟内部，德国一时树立了榜样，其他国家的步调却并不一致。经过讨价还价，9月17日，欧洲议会紧急投票通过了强制分摊12万

万，黎巴嫩（120万），约旦（63万）。也就是说，逃往欧洲的叙利亚难民只占一小部分。

如果说土耳其作为地区大国尚能承受难民潮冲击，那么中东小国约旦和黎巴嫩的压力可想而知。从人口比例看，黎巴嫩境内的叙利亚难民已占其总人口的25%，而这个中东小国的失业率已多年高居25%。难民的大量拥入，使约旦2014年的公共财政赤字飙升至GDP的79%。

从人均国民收入来看，这3个国家平均约8600美元，而欧盟是3.6万美元。叙利亚难民潮，已经让约旦和黎巴嫩的经济不堪重负。自2011年叙利亚危机爆发以来，土耳其已在安置难民上花费了超过50亿美元。埃尔多安政府多次呼吁西方国家加大对在土难民的援助力度，可美国把“救急”的主要经费花在对“伊斯兰国”的空中打击上了。

关于接收难民，还有一个国家不能被“遗忘”，那就是叙利亚自身。联合国难民署的数据显示，2010年底，叙利亚接收了约130万难民，其中约100万是2003年伊拉克战争后逃往叙利亚的伊拉克难民。也就是说，叙利亚曾接收了相当于该国总人口约7%的伊拉克难民。而且，面对伊拉克战争爆发后的难民潮，叙利亚对伊拉克难民打开国门之后，土耳其、黎巴嫩等周边国家才紧随其后。

**2010年底前，叙利亚接收了约130万难民，其中约100万是2003年伊拉克战争后逃往叙利亚的伊拉克难民。**

难民的提案。加上之前的4万名难民安置数额，总共16万的数目也仅占欧盟总人口的0.11%。

在欧盟国家领导人的政治表态占据国际媒体头条时，难民危机的“前线国家”却被“遗忘”了。根据联合国难民署数据，截至目前，叙利亚危机导致该国2200万人口中的55%流离失所，其中约420万逃离家园远走他乡。这些难民的主要接收国是叙利亚的邻国：土耳其（193





美国领导的伊拉克战争当初“制造”了400多万难民(当时伊拉克人口约2600万),自2003年以来美国接收了约15万伊拉克难民,其中相当一部分是曾为驻伊美军工作过的伊拉克人。

### 难民潮背后的政治

“扒开围绕欧洲难民危机的讽刺与虚伪,就像徒手剥洋葱。”美国女作家、普利策奖获得者安妮·阿普勒鲍姆,在最近一篇题为《欧洲致命的拒绝》的文章开头这样写道。阿普勒鲍姆说她看到的不是感动,而是“鳄鱼的眼泪”。

法国总统奥朗德公开表示,艾兰·库尔迪浮尸土耳其海滩的照片,对法国决定接纳更多叙难民产生了影响。欧洲政治领导人的决策有多少“虚伪”的成分不得而知,但从这波难民潮的产生原因以及应对来看,包括欧洲在内的相关国家,都有不同程度的政治考虑。而这也是导致难民危机应对不力,甚至愈演愈烈的一个重要原因。

欧盟内部就难民安置的不同态

度,除了经济负担方面的考虑外,还有深刻的政治和社会原因。与多元化的西欧相比,东欧在人口与文化上具有相当的“同质性”,这不可避免会影响这些国家对难民的认知。欧洲外交关系委员会学者古斯塔夫·格里塞尔认为,虽然德国在应对难民危机中的角色值得赞扬,但不应该忽视德国社会结构与新近加入的欧盟国家之间的巨大差异。比如法国和德国穆斯林人口占总人口的比例分别为7.5%和5.8%,而波兰、捷克和匈牙利这一比例都不足0.1%。这种差异既会体现在民众对难民的态度上,同时也会影响政治领导人的决策。

匈牙利在本国与塞尔维亚的边境上建175公里的“隔离墙”,塞总理武契奇却表态说:“不能像欧洲其他国家那样闭上眼睛,难民在塞尔维亚是安全的、受欢迎的。”不过,联合国难民署数据显示,截至今年9月7日,共有11.2630万名难民进入塞尔维亚,可在该国申请政治避难只有500人,其他人都通过塞尔维亚进入了匈牙利。作为“前线

▲ 2015年9月19日,土耳其埃迪尔内高速公路上,一名叙利亚婴儿爬在一列防暴警察跟前。人们在此等待许可,通过土耳其和希腊的边境,迂回进入德国。

国家”,匈牙利是最先受到难民潮冲击的欧盟国家之一。因为根据欧盟相关法律,匈有责任和义务接待和安置这些难民。而塞尔维亚作为正在向加入欧盟“敲门”的东欧国家,在难民问题上向“高标准”的西欧看齐,原因不难理解。况且,作为难民过境通道,压力小多了。

叙利亚内战爆发之初,土耳其曾向欧盟提议在叙境内建“安全区”,以应对可能到来的难民潮。或许是觉得动荡区在遥远的外围,欧盟当时对土耳其的提议未予理睬,错过了建立“防波堤”的机会。如今难民潮涌来,欧盟正在为政治失算付出代价。

同样失算的还有土耳其。埃尔多安政府应对叙利亚难民潮的政策行为,起初就是其对叙整体政策的重要组成部分,即瓦解巴沙尔政权。当初,土耳其不仅在土叙边境建立20多个“标准化”难民营,对叙利亚难民以“客人”相待,而且提供免费医疗。这套做法,与冷战期间西欧针对东欧的和平演变政策如出一辙。





▲ 2015年9月14日，比利时布鲁塞尔，抗议者装扮成匈牙利总理奥班、德国总理默克尔、法国总统奥朗德、西班牙首相拉霍伊和英国首相卡梅伦，抗议欧洲移民危机。

但土耳其既低估了巴沙尔政权的韧性，也高估了自身应对难民危机的能力。目前土耳其被迫成了最“慷慨”的叙利亚难民接收国。当初建立的难民营只够容纳一小部分叙利亚难民，目前85%的在土难民分布在土耳其全境，对当地经济造成日益沉重的压力，也给社会稳定埋下隐患。

类似的还有约旦。有分析指出，反巴沙尔政权的海湾国家，通过向约旦提供慷慨援助，换取其吸纳难民并允许叙反政府武装活动。

与大马士革长期保持特殊关系的黎巴嫩，接收难民或许算得上是出于“道义”，但黎国内政治传统是不允许建难民营的，其境内难民的处境也不如在土耳其和约旦境内。

### 危机影响才刚开始

“叙利亚作为一个文明，正在解体”，联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯发出了这样的警告。他把叙利亚难民危机称为“冷战结束以来最严重的人道主义灾难”。

专门从事中东新闻报道的独立新闻机构“中东眼”报道称，逃离叙利亚的420万难民中，年龄在18岁以下的占51%，11岁以下的占39%。有研究显示，在长期战乱的

地区，难民“回家之路”平均要走17年。这就意味着，除了少数申请到欧洲发达国家政治避难者，100多万叙利亚小难民，将在颠沛流离中度过自己的童年、少年和青年时期。如果叙利亚危机持续，他们很可能成为“失去的一代”。

难民危机不仅仅是人道主义危机，受到冲击的国家也不只限于“风

**法国和德国穆斯林人口占总人口的比例分别为7.5%和5.8%，而波兰、捷克和匈牙利这一比例都不足0.1%。这种差异既会体现在民众对难民的态度上，同时也会影响政治领导人的决策。**

暴眼”叙利亚。叙利亚的内战，已使西亚北非成为全球生产和收容难民最多的地区。难民危机，使整个中东地区面临“碎片化”的危险。西班牙国际关系基金会中东问题学者巴拉哈·米凯勒指出，与人们普遍的看法不一样，难民危机的主要挑战并不是大量来自中东的难民拥入

欧洲，而是这个地区内部难民的大规模流动。“区域内的人口流动，有可能激化教派矛盾，打破中东国家间脆弱的政治关系网络。”而且，叙利亚难民潮中大部分人属于逊尼派，这是否会在全球范围内形成逊尼派“受挫感”的认知？

土耳其总理达武特奥卢称“土耳其成了欧洲与混乱地区的缓冲带”，抱怨欧盟国家在接纳难民问题上太小气。难民潮造成的冲击不限于人道主义危机，这一点土耳其的感受肯定比欧洲深切得多。2014年，土耳其南部的叙难民已建立了上千家企业，并建有学校、医院等公共设施向叙难民提供服务。目前来看，在土的叙利亚难民不太可能获得“公民”身份，这是否会催生事实上的“二等公民”，造成政治、经济上的“被剥夺感”？要知道，在大中东地区，对一国政局影响更大的往往不是投票箱，而是街头运动。难民大规模跨国流动，可能使大中东民族、宗教、教派的界限与国家边界不一致的矛盾更加突出。

难民危机已给欧洲敲响警钟：地中海对面的政治动荡，正在欧洲周边形成“不稳定之弧”。德国马歇尔基金会学者伊恩·勒瑟尔认为，在欧洲与中东之间形成的巨大不稳定态势，在可预见的未来，可能是欧洲所处战略环境的一大特点。他还指出，如果难民危机处理不当，在欧洲动荡边缘的难民和经济移民持续大量拥入，也将给美国利益带来多重挑战，可能成为跨大西洋关系出现裂痕的诱因。由于难民潮来临之际，正是欧盟内部民粹主义政治崛起之时，谁也不能保证，难民危机不会加剧欧盟的“内向化”。这不是美国希望看到的。此外，难民危机凸显的欧洲盟友“脆弱感”，也是美国未来推行全球战略时需要顾及的一个因素。■

记者邮箱 lm@nfcmag.com