

东欧与西欧矛盾再现：难民问题分裂欧盟

孙博

(人民日报社 北京 100016)

【摘要】 当越来越多来自西亚、北非的难民涌入欧洲,欧洲面临着二战以来最为严峻的难民危机:欧洲各国不同反应使欧洲团结遭遇挑战,难民危机使本来就并不一致的西欧和中东欧之间的鸿沟进一步扩大,更将在长远和深刻的层面上对欧洲各国的国内政治和社会生态造成影响;经济复苏延缓带来国内深层次危机,多元社会文化冲突和社会治安问题,也使欧洲社会对难民多有反感;难民问题,将深刻影响欧洲政治的未来。

【关键词】 欧洲;难民;政治;影响

2010年起,席卷西亚、北非的“阿拉伯之春”使相关国家国内政治秩序崩溃,造成地区局势十分动荡,国内战乱不断,这些国家的人道主义状况每况愈下,大量来自突尼斯、叙利亚等国的难民为逃离已经失控和战乱的国家,跨越地中海进入欧洲。“伊斯兰国”的兴起进一步加剧了该地区的动荡和战乱局势,越来越多的难民涌入欧洲,造成了二战以来欧洲面临的最为严峻的难民危机。

一、欧洲各国不同反应使欧洲团结遭遇挑战

据统计,从叙利亚战争开始以来,超过470万的难民前往邻国埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其,使之成为二战以来最严重的人道主义危机,这场危机的解决需要更多国家的支持去接收大量的难民。有17个欧洲国家为这些难民提供了31,800个重新安置地点,并为难民提供人道主义和其他形式的准入。^[1]另外,据联合国难民署的数据显示,2015年1月至8月间,已有超过30万难民和非法移民横跨地中海前往欧洲,高于去年全年的21.9万人,途中死亡或失踪人数或已超过2500人。^[2]这给欧洲各国都造成了空前的压力。

面对日益严峻的难民危机,新老欧盟成员国之间出现严重的认知差异和政策上的对立,欧盟内部就难民安置问题难以协商一致。“欧盟新成员国尽管完成了经济转型的任务,建立了市场经济体制,在经济赶超上取得长足进展,但是在经济发展水平、福利水平以及综合国力上与欧盟老成员国之间存在着很大差距,在应对难民危机上缺乏足够的资源。”^[3]另一方面,不同于西欧国家的开放性,中东欧国家自国家封闭性走向开放性的时间不长,没有同多元文化互相融通的历史文化传统,尽管加入了欧盟,但边界意识依然较强,不具有西欧所达到的国家开放性水平,在难民接受问题上不仅没有历史经验和现实条件,同时缺乏的还有心理上的认同和包容。这些因素都使中东欧国家在面临难民问题时不可避免的出现心理上的抵触和政策上的抵制。

从现实情况来看,欧盟内部关于难民问题的讨论总是引起各国之间的紧张甚至对立。2015年6月25日,在布鲁塞尔举行的欧盟峰会上,尽管得出了结论的草案,但欧盟内部对于该问题的分歧也公开化。希腊和意大利希望通过“强制配额”的方式让其他欧盟国家分摊他们的压力,而波兰、匈牙利、捷克以及斯洛伐克认为“强制配额”的办法“不可接受”。西班牙同样表示反对。波罗的海国家则称完全放弃接纳叙利亚人或者厄立特里亚人。欧盟委员会此前确定要所有成员国分摊4万名到达希腊和意大利的避难申请者以及2.4万名联合国难民。遭到包括法国在内的12个欧盟成员国的反对。^[4]

2015年9月22日,在比利时布鲁塞尔举行内政部长会议上以非常罕见的投票方式决定强制成员国分摊接收12万难民。^[5]该项决议遭到包括捷克、斯洛伐克、匈牙利等国政要的公开反对和抵制。与此相对应,西欧国家,尤其是德国则在难民接收问题上报以特别积极的态度,法国也对拒绝接受欧盟“摊分”决议的国家提出了严肃的警告。“欧盟有共同的边界,但没有共同的移民政策,这是欧盟的制度缺陷。目前的难民危机提高了解决欧盟制度性缺陷的紧迫性。”^[6]应该说,除了各国不同的经济、社会承载能力和历史传统、民族心理等因素影响外,欧盟在解决难民接收问题上的冲突和难以协调一致的“尴尬”确实凸显了这一制度弊端,从而使欧盟团结遭遇前所未有的挑战。欧债危机的爆发曾经一度引发了国际社会

对于欧洲一体化进程倒退的担忧,但由于以德国为首的西欧国家在经济上的强力支持,重新构筑了欧盟的团结,然而,欧债危机还没有完全度过,难民危机使欧盟一体化遭到更大的危机。2015年10月波兰右翼政党法律与公正党赢得总统与议会进而全面执政,其上台后修改公共媒体及宪法法院法律等问题引发欧波冲突,1月19日欧洲议会专门针对“波兰是否违反欧盟法规”而展开讨论,^[7]德国甚至提出要对波兰在欧盟中的投票权进行制裁,虽然事件最终得到平息,但一方面维谢格拉德集团国家(波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克)地区关系得到提升,东欧利益呈现趋同。另一方面中东欧国家与传统西欧大国间矛盾激化,东、西欧利益出现严重分裂。引发以上问题的最初矛盾点就是欧盟的强制难民配额政策,波兰前政府在2015年由于两次被强制分配6500名难民,进而引发了波国内“波兰国家利益被西欧严重侵犯”的讨论。

二、经济复苏延缓带来的国内深层次危机

难民危机不仅导致欧盟内部新老成员之间的对立,使在地区一体化方面始终走在前面的整个欧洲被撕裂成西欧和中东欧两个相互矛盾的地区,还将造成欧洲各国社会内部的分化和对立。这种分化和对立将首先归结于欧债危机后各国经济发展的缓慢,其次将会伴随着越来越多的难民涌向欧洲从而造成欧洲国家政治上走向右倾化道路

众所周知,欧洲,尤其是西欧和北欧是典型的福利国家,具有完善的社会福利体系,然而,这一社会福利体系却使广大西欧国家面临严重的财政负担,同时,西欧各国政府正试图通过降低社会福利水平和提高个人税收等一系列方式对福利政策进行改革。尤其是在欧债危机的背景下,西欧各国政府进一步认识到社会福利改革的迫切性,这些影响公众福利的政策理所当然的受到民众的抵制和反抗。对于长期依赖并已习惯于享受政府提供的高福利政策的西欧人民而言,降低福利被认为是不可接受的,这在2009年希腊国家债务危机后的反应就可见一斑,当德国提出以希腊国家政府降低国内福利为代价换取德国方面的援助时,希腊表示拒绝。即使在国家破产的情况下,希腊政府和人民也不愿意放弃其一直以来奉行的高福利政策。

然而,为应对此次难民危机,各国为难民安置所支付的成本会比之前预计的更高,这会使刚刚经历欧债危机,国家经济发展正在缓慢恢复期的欧洲国家陷入新的困境。为接收和安置难民所付出的公共财政数额之巨大,将直接影响欧洲国家经济回暖的速度,并导致社会的分化。“数以百万计的难民的涌入,必将让欧洲国家的主流民众、特别是社会中坚力量的中产阶级和企业家阶层,逐渐产生反移民的情绪,从而不愿意为这些难民和非法移民支付相关的税负、由此引发的严重后果是,要么在本国国民和外国移民间建立起不同水准的福利体系,但这可能招致歧视外国移民的违法风险;要么降低全体国民的社会福利水平。”^[8]而在中东欧国家波兰,欧盟承诺为每一位接收的难民给予波政府1万欧元的补助,^[9]但即使如此,难民安置仍将超出波财政预算。波新政府上台后出台一系列经济刺激与税收政策,目的就是为改善经济,落实大选承诺,而难民的入驻不仅花费巨额的安置费用,还将花费大量的安全开支,给经济改革带来阻力。以上经济因素将引发欧洲国家原有民众对新移民的仇视和敌意,造成社会层面上的撕裂,从而产生严重的社会问题。

除了经济上的考虑外,多元社会文化冲突和社会治安问题,也

使欧洲社会对难民多有反感,甚至引发了人民对难民的恐惧心理。尤其是在迎接 2016 年当晚的跨年夜上,发生在德国科隆市与难民相关联的有组织的大规模抢劫和性侵案件的发生,不仅震惊了德国和整个世界,也造成了德国收紧难民政策的直接后果,加深了欧洲民众对于难民的排斥。“科隆事件后,民众恐惧感上升,要求严格审查入境难民。60% 的民众赞同限制入境难民人数,57% 支持重新引入欧盟国家间的边境管控,比 2015 年 9 月高出 12 个百分点,过半德国人反对接纳无护照的难民入境。”^[10] 在东欧国家,波兰在最新的社会调查中,近 7 成民众反对接收穆斯林难民,其中宗教文化冲突与安全是最大的因素。^[11]

而在政治上,右翼政党甚至是极右势力在欧洲国家越来越占有优势和上风,随着越来越多的难民即将涌入欧洲,造成难民危机的进一步深化,长期被“政治正确”和“人道主义”所压抑的欧洲民粹主义、排外主义将会进一步抬头。在难民危机到来之前,欧洲各国内部本来就存在反对大量国外移民进入欧洲的政治力量,但因为之前进入欧洲的移民在身份上大多合法,而且多为欧洲国家需要的劳动力资源和高端技术人员,对促进欧洲国家发展还是有益的,加上欧洲历史上就具有的“开放性”和“包容性”传统,并未成为欧洲政治的主流。然而,此次难民危机所形成的移民规模之大、身份之特殊、耗费欧洲国家公共财政之巨都是前所未有的,更为重要的是,这些来自中东北非的难民大多为穆斯林,宗教信仰、历史文化和价值观的冲突成为二者之间难以融合的深层次原因。很难想象一个政教合一、缺乏法治传统和制度观念的群体,如何融入到高度开放、法治和制度化的社会当中,这将是欧洲政治未来所要面临的更为严肃而又不得不面对的课题。

三、结语

此次难民危机使本已在 2009 年遭受主权债务危机的国家,以及在欧债危机后深受“拖累”的国家面临新的更为严肃的课题。由于难民问题涉及人道主义、主权和各国国内政策,又囿于欧洲各国不同的经济、政治和社会环境,各国对此表现出迥然不同的态度。

(上接第 81 页)

罗斯战机成为土耳其对叙利亚外交的一个重要转折点。俄土关系迅速降至冰点,俄罗斯对土耳其采取了多方面的制裁措施,经济上的一系列政策使本来已经放缓增速的土耳其经济受到进一步打击;在军事上,得到土耳其支持的叙利亚武装力量遭到俄罗斯重创,俄罗斯还在叙利亚部署 S-300 等防空导弹,切断了土耳其空袭叙利亚境内的库尔德武装的通道。土耳其与俄罗斯的矛盾不仅导致俄土关系的恶化,更在一定程度上虚弱了土耳其在国际社会的发言权。

第四,土耳其与美国产生分歧。叙利亚问题错综复杂,以巴黎恐怖袭击事件为界,西方主要国家的策略发生了重要的变化,而土耳其没有及时调整其政策。巴黎恐怖袭击前的慕尼黑安全会议上,土耳其集合沙特及海合会成员国表示将联合派军进入叙利亚,这一策略并未得到美国等大国的反对。但是巴黎恐怖袭击事件后,美国等西方国家迫于压力与俄罗斯在打击伊斯兰国这一议题上形成了共识。土耳其、沙特支持的叙利亚反政府武装被边缘化。大国中东政策的调整直接导致库尔德人成为打击伊斯兰国的重要力量,其活动空间得到增加,而这正是土耳其担忧和不愿看到的。不愿派出地面部队的美国和俄罗斯都为叙利亚的库尔德武装提供空中支援,即便土耳其是北约成员国,在这一议题上也无法左右美国。

四、结语

土耳其高调参与叙利亚问题是其国力增强、国际形势变化的结果,也是其外交政策调整的产物。虽然这些政策能够给土耳其带来一些利益,但是从宏观和长远来看,其面对的国内外安全形势受到更大威胁,而与美俄大国关系的恶化,很可能使其在外交上深陷泥潭。究其原因,主要在于土耳其高估了自身在军事、经济以及软实力方面的能力。从目前的情况看,土耳其远无法在没有国际社会介入的情况下解决叙利亚问题。叙利亚问题仍需国际社会共同努力,寻求政治解决的途径。

可以说,在一定程度上,难民危机在欧债危机后进一步撕裂了整个欧洲。欧洲理事会主席图斯克自 2014 年底上台后,之所以一直强调“欧盟团结”政策,原因就是欧盟近年来分裂的迹象愈发严重,而难民危机使本来就并不一致的西欧和中东欧之间的鸿沟进一步扩大,更将在长远和深刻的层面上对欧洲各国的国内政治和社会生态造成影响,从而造成社会层面上的分化和对立,给欧洲政治的未来带来深刻影响。

【注 释】

[1] Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity.

[2] 欧洲陷难民危机.

[3][6] 孔田平. 新欧洲与老欧洲裂痕再现 [J]. 42-44.

[4] 外媒:欧盟强制各国分配难民 12 成员国明确反对 [EB/OL]. <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20150627/831707.shtml>.

[5] 欧盟投票决定强制成员国分摊接收 12 万难民 [EB/OL]. http://news.ifeng.com/a/20150923/44714789_0.shtml.

[7] 1 月 18 日波兰波通社消息报道.

[8] 宋全成. 欧洲难民危机: 结构、成因及影响分析 [J]. 德国研究, 2015(3) 41-53.

[9] <http://www.wzpoland.com/3g/news/bencandy.php?fid=44&id=1963> 波兰壮阔数据调查.

[10] 科隆性侵犯案成为德国收紧难民政策的导火索 [EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/hot/2016-01/8410394.html>.

[11] 2 月 18 日波通社消息报道.

【作者简介】

孙 博 (1987—) 男,陕西咸阳人,北京外国语大学波兰语言文学学士,工作单位:人民日报,研究方向:国际关系.

【参考文献】

- [1] 周俊. 转型中的土耳其外交 [D]. 外交学院, 2009.
- [2] 孔刚. 土耳其因应叙利亚危机的基本政策评析 [J]. 世界经济与政治论坛, 2013. 01. 71-82.
- [3] 周鑫宇. 美国在叙利亚问题上的三重困境 [J]. 世界知识, 2013. 19. 40-41.
- [4] 肖凌. 叙利亚危机的特点、背景及其走向分析 [J]. 阿拉伯世界研究, 2013. 06. 66-79.
- [5] 焦翔. 叙土关系紧张加剧大国博弈 [N]. 人民日报, 2012-06-25015.
- [6] 李秉忠. “中东波”以来土耳其外交的调整 [J]. 现代国际关系, 2012. 04. 51-55.
- [7] 李秉忠. “土耳其模式”刍议 [J]. 欧洲研究, 2012. 05. 136-151+4.
- [8] Shabikov Eldiir. 冷战后土耳其对中亚国家的外交政策分析 [D]. 吉林大学, 2015.
- [9] 张全. “埃尔多安外交”能否“零问题” [N]. 解放日报, 2014-08-13006.
- [10] Emiliano Alessandri. “Greater Alignment. Yet Separate Paths?”, GMF, December 8, 2011.
- [11] South East European Studies at Oxford, Turkey's Foreign Policy in a Changing: Old alignments and new neighbourhoods, 2011.

【作者简介】

刘燕君 (1987—) 女,陕西西安人,西安外国语大学阿拉伯语言文学学士,工作单位:中央电视台,研究方向:国际关系.