

# 难民危机助推欧洲恐怖主义

## ——欧洲恐怖主义的新进展、特征及其与难民危机的内在关联

宋全成

**摘要：**难民危机以来，恐怖主义袭击在欧洲频发。2015年以来的欧洲恐怖主义铭刻着鲜明的“伊斯兰国”印记，与难民危机存在紧密关联，兼具国际化、本土化双重特征和“独狼式”的低技术、软目标特征。难民危机助推了欧洲恐怖主义，原因是：欧洲国家追随美国先纵容、后打击“伊斯兰国”的策略，是导致欧洲各国恐怖主义袭击频发的根本原因；难民危机导致欧洲国家边境控制松弛、相关避难法规失效，为“伊斯兰国”的“圣战士”进入欧洲国家发动恐怖主义袭击提供了有利契机；难民危机激发了欧洲国家排外主义和反穆斯林化的社会运动，而排外主义和反穆斯林化运动又刺激了欧洲国家本土的穆斯林族群中的激进分子同情或加入到“伊斯兰国”恐怖组织，直接从事恐怖主义袭击活动；难民危机让欧洲国家各自为政，缺乏对进入欧洲地区的难民及其中的恐怖分子的有效综合管控整合，这是难民危机以来欧洲恐怖主义袭击频发和难以管控的重要原因。目前，尽管难民危机得以消解，但欧洲遭受恐怖主义袭击的可能性仍不能完全排除。

**关键词：**欧洲难民危机；“伊斯兰国”；恐怖主义；反穆斯林化；穆斯林移民

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2018.04.015

2015年以来，由于欧洲国家在难民问题上各自为政，东西欧国家甚至在难民政策上相互指责，欧盟未能在难民配额问题上达成一致并采取行动，致使数以百万计来自叙利亚、阿富汗、伊拉克等国及北非国家的难民置生死于度外，前赴后继，从地中海取道意大利，从土耳其取道希腊进入欧洲，从而爆发了第二次世界大战结束后最大的难民危机。伴随着欧洲地区难民潮，当今世界三大威胁之一、“在叙利亚和伊拉克肆虐”<sup>①</sup>的恐怖主义组织“伊斯兰国”，趁机选派凶悍的恐怖主义分子混入难民队伍，以难民申请者身份进入欧洲，或单独实施，或与欧洲国家穆斯林中的极端主义分子里应外合，或由欧洲国家穆斯林中的极端分子直接实施，制造了查理周刊枪击案、巴黎恐怖袭击案、布鲁塞尔系列爆炸案、法国尼斯恐怖袭击案、柏林圣诞市场恐怖袭击案、英国议会大厦恐袭案、曼彻斯特竞技场恐袭案、西班牙巴塞罗那恐袭案等系列恐怖主义袭击。一向沐浴着和平阳光的欧洲，一时间沦为爆炸、枪击、

**作者简介：**宋全成，山东大学移民研究所所长，山东大学哲学与社会发展学院教授（济南 250100）。

**基金项目：**国家社科基金项目“欧盟的难民危机、移民融入问题及其治理研究”（17BMZ091）；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“宗教信仰与流动人口的社会融入研究”（13JJD730002）；国家民族事务委员会民族研究项目“当今欧洲穆斯林移民问题研究”（2018-GMB-064）。

<sup>①</sup> 贝拉克·侯赛因·奥巴马：《俄是世界三大威胁之一，与埃博拉、ISIS 并列》，新华社，[http://news.xinhuanet.com/mil/2014-09/27/c\\_127040879.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2014-09/27/c_127040879.htm)。

血腥、恐惧的黑暗地区。难民危机背景下欧洲恐怖主义袭击有哪些新特征？难民潮与恐怖主义袭击具有怎样的逻辑关联？欧洲恐怖主义的发展前景如何？本文拟就上述问题做初步研究。

## 一、难民危机背景下欧洲恐怖主义袭击的新进展及特征

2014年以来，尽管恐怖主义组织——基地组织遭受沉重打击，由其组织和实施的恐怖主义袭击逐渐式微，但另一个世界上规模最大、军事进攻能力最强、财力最雄厚、最有国际特色、“开辟了恐怖主义的新纪元”<sup>①</sup>的恐怖主义组织——“伊斯兰国”迅速崛起，它不仅在伊拉克、叙利亚等地区参与制造了数以百万计的难民，而且自2015年以来对欧洲国家直接发动和组织实施了爆炸更为密集、死伤人数更多、影响更为深远的系列恐怖主义袭击，刷新了欧洲恐怖主义袭击的新记录。袭击案主要有：（1）2015年1月7日由“伊斯兰国”直接组织，由法国极端穆斯林移民具体实施，造成17人死亡、18人受伤的法国查理周刊枪击案。（2）2015年11月13日，由“伊斯兰国”极端恐怖分子和法国极端穆斯林移民共同实施，造成129人死亡、352人受伤的法国巴黎剧院等系列恐袭案。（3）2016年3月22日，由“伊斯兰国”恐怖分子和欧洲国家极端穆斯林移民实施，造成35人死亡、170多人受伤的布鲁塞尔恐袭案。（4）2016年7月14日，由“伊斯兰国”组织麾下“战士”、突尼斯裔法国穆斯林驾驶汽车碾压尼斯街道上行人，共造成84人死亡和202人受伤的法国尼斯恐袭案。（5）2016年12月19日，突尼斯难民驾驶重型卡车冲向人群密集的圣诞市场，造成12人死亡、48人受伤的德国柏林圣诞市场恐袭案。（6）2017年5月22日，由利比亚裔的英国极端穆斯林实施，共造成22人死亡、50多人受伤的英国曼彻斯特恐袭案。（7）2017年8月17日，在西班牙发生了摩洛哥裔极端穆斯林驾驶汽车疯狂撞人，共造成13人死亡、100多人受伤的巴塞罗那恐袭案。难民危机背景下欧洲系列恐怖主义袭击具有如下新特征：

第一，2015年以来的欧洲恐怖主义铭刻着鲜明的“伊斯兰国”印记。欧洲难民危机是美国及其西方盟国强力干预某些国家内部事务而引发的。欧洲盟国追随美国空袭、围剿“伊斯兰国”的行为，必然招致“伊斯兰国”的疯狂报复。正因为如此，“伊斯兰国”具体策划和组织实施了针对欧洲国家的系列恐怖主义袭击。这些案件都源自“伊斯兰国”的顶层设计和策划，而具体实施恐怖袭击的人员，或来自叙利亚和其他难民来源国家，并得到了欧洲国家穆斯林极端分子的积极配合，或是由“伊斯兰国”极端宗教信仰控制的欧洲国家穆斯林极端分子。在恐怖袭击发生的时候，恐怖分子高喊“为了叙利亚”“真主伟大”等口号，都铭刻着“伊斯兰国”的标志。“伊斯兰国”也公开声称，对欧洲国家发生的系列重大恐怖主义袭击事件负责，以此表明对西方国家打击“伊斯兰国”的血腥报复。2015年世界恐怖主义研究报告统计数据表明，“伊斯兰国”在2015年制造了至少7起死亡60人以上的恐怖袭击事件，成为仅次于博科圣地的极端恐怖组织<sup>②</sup>。

第二，2015年以来欧洲恐怖主义高发与难民危机存在紧密关联。21世纪初，针对欧洲国

<sup>①</sup> 秦轩：《ISIS，恐怖主义新纪元》，载《凤凰周刊》2014年8月9日。

<sup>②</sup> 张家栋：《2015年世界恐怖主义与反恐形势》，载《中国党政干部论坛》2016年第2期。

家的、具有较大杀伤力的恐怖主义袭击，只有伦敦地铁爆炸案、马德里爆炸案和莫斯科机场爆炸案，欧洲遭恐怖主义袭击的频率相对较低。但2015年难民危机以来，欧洲发生的具有重大人员伤亡的恐怖主义袭击已多达11起。在德国，2015年7月“一周之内连发四起恶性暴力事件，地点横跨德国东南西北，至少三起可以指向‘伊斯兰国’（IS）为背景的‘独狼式’恐怖袭击活动，柏林圣诞市场恐袭案更是典型的‘伊斯兰国’直接发动的“独狼式”恐怖袭击。而在法国，随着7月26日的教堂袭击案定性为恐怖袭击，还未从7月14日尼斯重大恐袭伤亡事件中恢复过来的法国民众，又再度陷入下一起恐袭会在哪儿发生的恐慌中”<sup>①</sup>。而在德国、法国、比利时、英国、意大利、俄罗斯，被挫败的恐怖主义袭击案件数量更是激增。毫无疑问，正是难民危机给了欧洲境外恐怖分子以更多进入欧洲的可能，以及欧洲各国内部恐怖分子勾结境外恐怖分子联合实施恐怖主义袭击的可能。难民危机凸显了欧洲各国穆斯林族群社会融合政策的失败。正是由于美国及北约盟国发动的针对伊拉克和阿富汗的战争以及强力干预叙利亚内政，导致在欧洲各国处于社会底层的穆斯林极端分子放弃了自己的欧洲国家国民身份而认同其穆斯林族群的极端宗教身份，从而加入了“伊斯兰国”的圣战队伍，发动了针对自己祖国（欧洲国家）的系列恐怖主义袭击。法国政府表示，目前，仅在法国就有近2000人涉及激进暴力或与“圣战”招募组织有关。正因为如此，美国发布的《2015年全球恐怖主义形势报告》明确指出：如何有效应对外籍“圣战”分子回流，应对恐怖组织利用难民潮和先进科技及通信平台招募成员并煽动袭击活动，将成为美国及其伙伴国所要面对的一项艰巨挑战<sup>②</sup>。

第三，2015年以来的欧洲恐怖主义兼具国际化和本土化双重特征。恐怖主义国际化特征与“伊斯兰国”极端恐怖组织成员的国际化 and 恐怖主义袭击的国际化战略紧密相关。“2014年6月极端恐怖组织‘伊斯兰国’的首领巴格达迪正式宣布建立哈里发政权以后，曾掀起一股力量积聚的高潮，平均每月有1000多名来自欧美国家的外国战士来到伊拉克和叙利亚，成为‘伊斯兰国’的‘圣战士’。但2015年以来，尤其是俄罗斯加入叙利亚反恐阵营，美国和法国等国加强打击力度以后，‘伊斯兰国’面临的国际压力上升，恐怖主义资源也逐渐不足以支撑其庞大的需求。在此情况下，‘伊斯兰国’在中东积聚力量的阶段结束，开始向地区以外扩散，推动组织成员回到自己的祖国。”<sup>③</sup>与此同时，恐怖组织利用难民潮，派遣“伊斯兰国”恐怖分子伪装成难民进入欧洲国家实施恐怖主义袭击的国际化战略，加快了“伊斯兰国”恐怖主义袭击的国际化进程。巴黎恐怖袭击案、布鲁塞尔系列爆炸案、柏林圣诞市场恐袭案就是“伊斯兰国”的“圣战士”通过难民身份进入欧洲，然后单独或者与欧洲国家本土的极端组织成员共同实施的恐怖主义袭击。来自叙利亚、突尼斯、法国和比利时的恐怖主义分子都汇聚在“伊斯兰国”的圣战旗帜下，他们分工协作，共同实施了恐怖主义袭击。德国圣诞市场恐袭案就是来自突尼斯的恐怖主义分子按照“伊斯兰国”的指令直接发动的。另一方面，本土化已成为2015年以来欧洲恐怖主义最重要特征。21世纪以来，欧洲国家发生的较大规模

<sup>①</sup> 和静钧：《难民政策是个伪问题》，载《长江日报》2016年7月28日。

<sup>②</sup> Justin Sberell, “Country Reports on Terrorism 2015,” <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258013.htm>.

<sup>③</sup> 张家栋：《2015年世界恐怖主义与反恐形势》，载《中国党政干部论坛》2016年第2期。

的恐怖主义袭击，如伦敦地铁爆炸案、马德里爆炸案和莫斯科机场爆炸案等，主要是由欧洲各国同情和倾向基地组织的极端穆斯林分子实施的。这一特征在 2015—2016 年欧洲恐怖主义袭击中得以延续。查理周刊枪击案、法国尼斯恐怖袭击案、英国曼彻斯特恐袭案、西班牙巴塞罗那暴恐案等，都是由欧洲各国本土内生的、听从“伊斯兰国”组织召唤的极端穆斯林分子实施的。本土化恐怖主义是欧洲各国种族主义、民粹主义排斥外来移民尤其是排斥穆斯林移民和穆斯林族群的必然结果。美国《2015 年全球恐怖主义形势报告》明确指出：欧洲地区“主要面临两股恐怖势力的威胁。其中一股来自‘伊斯兰国’和努斯拉阵线等外部恐怖势力，另一股则是从叙利亚、伊拉克等‘前线’国家返回欧洲，并策划在欧洲大陆实施恐怖袭击的外籍‘圣战’分子”<sup>①</sup>以及本土极端穆斯林恐怖分子。

第四，2015 年以来欧洲恐怖主义袭击呈现出独狼式“低技术、软目标”特征。与以往欧洲各国发生的恐怖主义袭击多采用枪杀、爆炸，带有一定技术含量且针对一定硬目标如机场、车站、体育场、剧院不同的是，近期欧洲各国发生的系列恐怖主义袭击大都采用了独狼式以刀具砍杀、驾车撞击行人等低技术、软目标的方式。这是因为，伴随美国及其盟国及俄罗斯对“伊斯兰国”打击力度的增强，“伊斯兰国”也加紧了在欧洲国家进行恐怖主义袭击的报复，为此，欧洲各国、欧洲刑警组织和反恐部门加强了边境控制与国家间合作，严控枪支的携带及使用；对内则在一些硬目标如机场、车站、剧院、体育场等人群聚集地加强警戒，防止恐怖主义袭击的发生。对此，“伊斯兰国”号召穆斯林极端分子采用刀具砍杀、驾车撞人的低技术方式，对街道上人群这种软目标直接实施恐怖主义袭击。法国尼斯恐袭案、德国柏林圣诞市场恐袭案、英国议会大厦恐袭案、西班牙巴塞罗那恐袭案等，就是极端恐怖分子接受“伊斯兰国”指令而采取独狼式驾车撞人这种“低技术、软目标”恐怖主义袭击方式的典型案例，这种方式让欧洲各国反恐部门、欧洲刑警组织等难以预防。

## 二、难民危机何以助推欧洲恐怖主义？

“伊斯兰国”、难民危机与欧洲恐怖主义袭击频发存在紧密的逻辑关联。在一定意义上，正是难民危机助推了欧洲恐怖主义袭击的频发。

第一，欧洲国家追随美国先纵容、后打击的策略，是导致“伊斯兰国”迅速壮大、难民潮产生和“伊斯兰国”对欧洲国家实施恐怖袭击报复的根本原因。由于美国及其盟国的叙利亚政策目标是推翻阿萨德政权，因此在内战初期，美国及其欧洲盟国对叙利亚反对派给予了有力支持，对同样是以推翻叙利亚现政权为目标的“伊斯兰国”予以纵容和利用，这是“伊斯兰国”在 2014 年短时间内迅速壮大的重要原因。叙利亚反对派与“伊斯兰国”存在着千丝万缕联系，来自美国及其欧洲盟国的军事物资，有些直接落入了“伊斯兰国”之手，这也是“伊斯兰国”在军事上能够迅速壮大并在短时间内占领伊拉克、叙利亚北部大片领土的重要因素。但当“伊斯兰国”在伊拉克北部攻城略地、进而向巴格达发起进攻的时候，这就严重威胁了美国的中东战略和国家利益。同样，当遭遇以叙利亚、伊拉克难民为主的难民潮时，欧

<sup>①</sup> 季澄、肖欢：《美国〈2015 年全球恐怖主义形势报告〉解读》，载《国际资料参考》2016 年第 6 期。

洲国家则想从难民潮产生的源头——叙利亚入手，打击“伊斯兰国”，恢复叙利亚的国内秩序，进而减少涌入欧洲的难民人数。法国遭遇巴黎恐怖袭击案后，奥朗德政府调整了本国的中东政策，放弃推翻阿萨德政权转而以“伊斯兰国”为最大威胁，这必然招致“伊斯兰国”的血腥报复。正是在这个意义上，笔者认为，难民潮及难民危机既是美国及其欧洲盟国干预叙利亚内部事务、纵容“伊斯兰国”的副产品，又是美欧国家意欲截断难民源头、打击“伊斯兰国”从而招致其发动恐怖袭击报复的中介。

第二，因难民危机而导致的欧洲国家边境控制松弛、相关避难法规失效，为“伊斯兰国”的“圣战士”进入欧洲国家、发动恐怖主义袭击提供了有利契机。一方面，“伊斯兰国”利用非法获取的合法护照，轻松进入欧洲国家。2015年，“伊斯兰国在叙利亚、伊拉克和利比亚的多个城市接管了政府部门和机构。他们拿走了空白护照并且夺取了印制身份证件的设备”。欧洲安全部门担忧，“‘伊斯兰国’会使用这些护照将大批圣战者伪装成难民的身份送进欧盟。因为11月发生的巴黎恐怖袭击一案中，至少有两名作案人在10月初持有叙利亚护照通过希腊进入欧盟。他们使用的身份证件就是‘伊斯兰国’在叙利亚偷的。而奥地利警方在萨尔斯堡的一间难民营中抓到了另外两名嫌疑人。这两人也是利用同样的途径来到欧洲”<sup>①</sup>。显然，欧洲安全部门的担忧正在成为现实的威胁。另一方面，欧洲难民危机冲击了脆弱的欧洲共同外部边界，为“伊斯兰国”的恐怖分子进入欧洲提供了现实可能。“众所周知，欧盟自成立以来，不断扩大疆土，特别冷战结束以来，面向东欧和东南欧国家的东扩成为欧盟近20年来一体化进程的重要里程碑。伴随着欧盟的扩大和成员国的增多，其共同的外部边界也越来越长，由于各成员国对外部边界的管控程度差异，共同的外部边界的有效控制变得越来越困难。”<sup>②</sup>而“有效的外部边界保护是内部边界取消的前提，也是自由迁徙的保障”<sup>③</sup>。难民危机爆发以后，欧洲国家的边界控制更加松弛，尤其是9月2日叙利亚小难民艾兰死亡在沙滩上的照片震撼了欧洲人，随后，面对潮水般涌入的难民，欧洲各国放松了边界控制，包括《都柏林协定》在内的避难法规部分失效，致使大量的难民申请者、非法移民以及少数混在其中的“伊斯兰国”恐怖分子跨越欧盟脆弱的共同边界，轻松进入欧洲。依据《申根协定》，一旦进入一个申根国家，就可以在所有申根国家迁移。由于欧盟国家多是申根协定的签署国，致使混入难民潮中的恐怖分子可以在申根国家自由流动和迁移。这也是来自叙利亚的恐怖分子可以轻松从希腊入境，然后进入比利时，最后再到法国巴黎制造惨烈的恐怖袭击，来自突尼斯的恐怖分子入境意大利，然后在德国柏林制造恐怖主义袭击的根本原因。

第三，难民危机激发了欧洲各国的排外主义和反穆斯林化社会运动，而排外主义和反穆斯林化运动又反过来刺激了欧洲各国穆斯林族群中的激进分子同情或加入到“伊斯兰国”恐怖组织，从而滋生了本土的恐怖主义势力，直接从事针对欧洲国家的恐怖主义袭击活动。从历史发生学的视角来看，欧洲国家历来不乏种族主义、排外主义思潮，只是由于二战后欧洲

<sup>①</sup> 郑安：《伊斯兰国被曝贩卖假叙利亚护照，德国重启逐一审核机制》，新浪新闻，<http://news.sina.com.cn/o/2015-12-22/doc-ifxmszek7577228.shtml>。

<sup>②</sup> 宋全成：《欧洲难民危机消极影响的三维透视》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2016年第2期。

<sup>③</sup> 郑春荣：《德国在欧洲难民危机中的表现、原因及其影响》，载《同济大学学报（社会科学版）》2015年第6期。

各国基于第三帝国的惨痛教训，对种族主义思想实施了严厉的打击和防范，种族主义和排外主义思潮才偃旗息鼓。难民危机爆发以来，伴随着进入欧洲国家的难民的社会犯罪活动日益增多，反穆斯林化的排外主义思潮趁机沉渣泛起，“针对难民营的犯罪数量急剧上升。2015年，德国共有1000余起登记在案的针对难民营的犯罪事件，是2014年该数据的5倍之多”<sup>①</sup>。“特别是在跨年夜，在科隆及其他多个城市相继发生了近千起针对德国妇女的性骚扰和强奸案以后，反穆斯林化的排外主义运动关于有暴力倾向的伊斯兰势力正在给欧洲国家安全和欧洲本土文明带来危害的主张，获得了不少德国民众的认同。”<sup>②</sup>正因为如此，进入2016年以后针对难民营的犯罪案件激增，“德国联邦刑事警察局8月2日公布的数据显示，仅在2016年前7个月内，就有665起针对难民营的犯罪事件，其中613起来自德国极右翼分子。在这些犯罪事件中，118起为暴力袭击，262起为损坏难民营设施，148起为恶意辱骂等煽动行为”。研究社会冲突问题的德国社会学家安德利亚斯·茨克指出：“严格来说，实施这些犯罪的并不都是极右翼分子，而是被右翼思想鼓动的人。”他认为，所谓极右翼分子，是长期持有极右排外思想的人群，但这些犯案者大多数是普通市民，只是在短期内受到了右翼思想的激化，产生了对难民的敌对情绪。茨克表示，令德国有关当局真正始料未及的，是这些受到激化的市民大多来自中产阶级。“这些受到激化的人，甚至不觉得将火苗扔向难民营是多么糟糕的事情。”<sup>③</sup>这种民意的改变，不仅使得默克尔所在的政党在地方选举中失利，而且也迫使其政府逐渐收紧难民政策<sup>④</sup>。在欧洲各国，由于民族、宗教、文化等原因，外来穆斯林族群并没有融入到主流社会中，而是处于社会的最底层，因而，即使他们获得了欧洲国家的国籍，成为欧洲各国的公民，也并没有实现政治身份和公民身份的认同，而更倾向于宗教认同。正因为如此，当“伊斯兰国”崛起时，欧洲各国数以万计的穆斯林极端主义分子主动放弃了自己的公民身份，在“伊斯兰国”的极端宗教中找到了自己的精神家园和身份认同<sup>⑤</sup>。有数万信奉极端主义宗教的来自欧洲各国的极端分子，奔向叙利亚的“伊斯兰国”，成为“圣战士”。难民危机爆发以后，那些“身在曹营心在汉”的欧洲国家穆斯林极端分子响应恐怖组织的号召，在欧洲各国参与、协助或直接发起针对自己国家同胞的恐怖主义袭击活动。无论查理周刊枪击案、巴黎暴恐案，还是尼斯恐怖袭击案、布鲁塞尔爆炸案，欧洲国家穆斯林族群中的极端激进分子参与协助或直接实施恐怖主义袭击活动的事实都有目共睹。特别是查理周刊枪击案、尼斯恐怖袭击案中的本土极端穆斯林恐怖分子，让欧洲国家的反恐部门防不胜防。正是在这个意义上，反恐问题专家、中国现代国际关系研究院安全与军控研究所所长李伟揭示了难民危机与“伊斯兰国”制造的系列恐怖袭击的动机和目的：“从巴黎到布鲁塞尔，一次次的袭击，袭击者的目的就是要通过制造惨重死伤，散布恐怖，一方面给政府造成压力，改变其反恐政策，另一方面激化民众矛盾，煽动排外情绪，助长右翼势力，进而促使欧洲本土的极端分子投入

① 冯雪珺：《德国针对难民营犯罪案件激增》，载《人民日报》2016年8月4日。

② 宋全成：《欧洲难民危机消极政治影响的双重分析》，载《欧洲研究》2016年第1期。

③ 冯雪珺：《德国针对难民营犯罪案件激增》，载《人民日报》2016年8月4日。

④ 宋全成：《欧洲难民危机中的德国难民政策及难民问题应对》，载《学海》2016年第4期。

⑤ 宋全成：《穆斯林移民在欧洲：身份认同及其冲突》，载《西亚非洲》2016年第1期。

极端组织的怀抱。”<sup>①</sup>

第四,难民危机诱发欧洲各国在难民政策上各自为政,缺乏对进入该地区的难民及其中的恐怖分子进行有效管控,再加上最新恐怖袭击所具有的独狼式和随意性,这是难民危机以来欧洲恐怖主义袭击频发和难以管控的重要原因。“欧盟内部的决策一直遵循着协商一致的机制,特别是重大问题上,协商一致成为欧盟决策的重要机制,也是欧盟引以为荣的重要治理特色。但在此次难民危机中,由于东西欧国家、南北欧国家所面临的难民压力以及移民传统、移民文化和民众对难民接纳的国民情怀根本不同,致使东西欧国家、南北欧国家对待难民问题的态度和行为存在根本性的差异。”<sup>②</sup>因此,欧盟层面上解决难民危机的配额方案一直持续到11月,才在没有协商一致、而是采用多数票制的情况下最终达成。但由于巴黎剧院暴恐案的发生和东欧国家的反对,到目前,仅有约1万名难民得到安置。欧盟委员会2016年9月28日公布的难民安置进展报告显示:“难民分摊安置计划推出一年以来,欧盟成员国或落实缓慢,或拒绝履行承诺,到2017年9月达成转移安置16万难民预期目标的希望渺茫。”<sup>③</sup>由于难民政策事关一个国家的主权,因此欧洲各国依然各自为政,对落实难民分摊安置计划的态度与努力自然也就大相径庭。“法国、荷兰和芬兰从希腊和意大利转移安置难民的数量最多;奥地利迄今为止未做任何承诺;波兰自今年4月起退出执行难民配额,拒绝接收意大利和希腊境内的难民;匈牙利将于下周就是否同意接收难民分摊配额举行全民公决。”<sup>④</sup>由于上述原因,欧盟至今仍没有建立起统一的对进入欧洲的难民申请者、非法移民和混在其中的“伊斯兰国”恐怖分子进行有效管控的机制。希腊、意大利和德国的难民入境手续尤为简单,“过去一年来,德国对来自叙利亚的难民申请者实施了简化登记手续,他们只需在表格上说明出逃原因即可”。这就为恐怖分子进入欧洲提供了便利条件。“欧盟边境管理局因此警告,当前,有大量人群以不受控制的方式涌进欧洲,是一种潜在的安全风险。”德国联邦议院内政委员会主席赫韦林也明确表示:“欧洲需要建立起快速、完整的难民登记系统。如果身份文件不完整,还可以通过与难民申请者面对面的对话发现疑点。”<sup>⑤</sup>但问题是,欧洲至今也没有建立起快速、完整的难民登记系统。还有,与美国相比,欧洲各国与欧盟在反恐资金、人员和安保措施上的投入严重不足。“美国侦破的恐袭图谋不在少数,但袭击发生的频率和程度远低于欧洲,这一方面与地缘因素有关,欧洲毗邻中东和北非,美国却远隔重洋,另一方面也是因为美国在反恐方面的投入远远大于欧洲,包括资金、人员和安保措施等。”<sup>⑥</sup>另外,欧洲国家本土的某些穆斯林极端分子,曾去过叙利亚和“伊斯兰国”受训,利用人们对难民危机的恐慌

<sup>①</sup> 马骁:《专家解读:三问布鲁塞尔爆炸案》,新华网:[http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_128824433.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_128824433.htm).

<sup>②</sup> 宋全成:《欧洲难民危机消极影响的三维透视》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2016年第2期。

<sup>③</sup> 赵小娜:《欧盟报告显示难民分摊安置计划进展缓慢》,新华网,[http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/29/c\\_129306265.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/29/c_129306265.htm).

<sup>④</sup> 赵小娜:《欧盟报告显示难民分摊安置计划进展缓慢》,新华网,[http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/29/c\\_129306265.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/29/c_129306265.htm).

<sup>⑤</sup> 郑安:《伊斯兰国被爆贩卖假叙利亚护照,德国重启逐一审核机制》,新浪新闻,<http://news.sina.com.cn/o/2015-12-22/doc-ifxmszek7577228.shtml>.

<sup>⑥</sup> 马骁:《专家解读:三问布鲁塞尔爆炸案》,新华网,[http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_128824433.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_128824433.htm).

和对难民管理的松弛，他们分工协作、直接实施恐怖主义袭击，由此大大增加了欧洲国家反恐部门的工作难度。在伤亡最严重的巴黎巴塔克兰剧院恐袭案中，造成90人死亡的三名手持武器的青年男子，就是曾去过叙利亚、信奉伊斯兰教的穆斯林极端分子和法国公民。在实施独狼式的尼斯恐怖袭击案中，31岁的突尼斯裔法国公民——穆罕默德·拉胡艾杰·布赫莱勒，也是信奉伊斯兰教的本土极端穆斯林分子，同时也是“伊斯兰国”的“战士”。制造柏林圣诞市场恐袭案的突尼斯难民也具有相似的背景，其驾驶重型卡车碾压无辜人群的随意性恐怖袭击，更使欧洲国家的反恐安全部门防不胜防。比利时国家安全部门前反恐主管安德烈·雅各布曾对此明确指出：“你该如何应对？不可能阻止，即使事前有线索也不行。”“如果没有路障，警方现阶段配备的武器难以阻止尼斯式袭击。而且，面对高速进行的目标，即使开枪，也可能误伤平民。”“我们不是在美国，不是在牛仔国家。警察在城市中配枪，不过不是带着卡拉什尼科夫（突击步枪）和手雷之类的武器巡逻。”“这类个人行动看上去防不胜防，因为恐怖分子会改变袭击目标，你不可能把每一个地方都变为‘球迷区’，用路障围起来并部署警察。”<sup>①</sup>况且，受难民危机中崛起的“伊斯兰国”蛊惑、在法国的穆斯林极端分子成千上万，让法国的反恐安全部门疲于应对。法国总理瓦尔斯说：“法国安全部门现在每天都在破获恐怖阴谋，捣毁武装团伙。法国正在继续执行打击极端分子的行动，大约有15000人由于存在极端化倾向而受到监控……其中有大约10000人被认定属于高危人士。”<sup>②</sup>另外，伴随着美国、土耳其、伊拉克政府军和俄罗斯等国对“伊斯兰国”的军事打击，欧洲国家的穆斯林极端分子有可能接受“伊斯兰国”的指令，直接实施针对欧洲国家的恐怖主义袭击。2017年3月以来英国遭受的议会大厦恐袭案、曼彻斯特暴恐案，正是英国极端穆斯林分子接受“伊斯兰国”指令，直接实施恐怖主义袭击的明证。

### 三、难民危机与欧洲恐怖主义的未来走向

如果说2015年由于德国欢迎难民政策的实施、欧盟成员国内部难民政策的冲突、欧洲边境洞开，导致130多万难民进入欧洲，由此引发欧洲难民危机的话，那么，自难民危机以来，由于主要难民接受国德国以及欧盟采取了系列政策措施，肆虐欧洲的难民危机迅速得到了控制和缓解。主要政策措施有：

第一，德国政府收紧了难民政策并鼓励难民返乡。在难民危机刚刚形成的2015年8月，面对汹涌澎湃的难民潮，德国联邦政府迅速做出了“安全国家”难民政策的调整。联邦政府决定，来自相对安全国家如塞尔维亚、马其顿等地区的避难申请人将不可能获得避难权，应被尽快拒绝以便遣返；而来自叙利亚等战乱国家的避难申请将优先得到处理。同年10月，联邦政府第一次难民政策修订生效，根据新政策，阿尔巴尼亚、科索沃和黑山被列为安全国家，来自这些国家的避难申请人将被直接拒绝。同时，德国还依据国际移民组织（IOM）遣

<sup>①</sup> 惠晓霜：《恐怖主义将伴随法国，尼斯袭击预示常态》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/17/c\\_129151689.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/17/c_129151689.htm)。

<sup>②</sup> 中新社：《法国总理瓦尔斯：每天都在破获恐怖阴谋》，中新网，<http://www.chinanews.com/gj/2016/09-12/8001120.shtml>。

返项目 REAG/GARP 鼓励难民返乡。返乡的难民除得到旅行费外，还将获得一次性家乡生意启动资金，用于生计和发展。前者不分国籍，援助数目相同，后者则按国籍的不同有高低之分，比如阿富汗成年人每人可得到 500 欧元。到 2017 年 2 月，在阿富汗难民中，有 3300 人参加了 REAG/GARP 项目，回到自己的国家。联邦政府提供的相关数据表明，2016 年领取资助、离开德国返乡的难民人数大约是 55000 人，其中被列为安全国家的返乡难民人数最多，“阿尔巴尼亚大约 17000 人、塞尔维亚 6000 人、科索沃 32000 人参加了自愿返乡的项目”。2017 年 2 月，德国政府推出了另一个鼓励难民自愿返乡的计划：“还处在批准程序当中的避难申请者，如果退出难民申请程序，且加入自愿返乡项目，将得到 1200 欧元的资助；一个避难申请者被拒后不再上诉，且在规定离开德国前决定返乡，可以得到 800 欧元资助。为这项计划德国政府将耗资 4000 万欧元。”<sup>①</sup> 按照每个难民自愿返乡至少需要 1500 欧元的费用，那么，执行完该项计划至少将有 25000 名难民离开德国返回家乡。德国联邦移民与难民局数据表明，不仅来自巴尔干地区的难民自愿返回家乡，而且来自伊拉克、伊朗和阿富汗的难民也出现“返乡潮”。2016 年主动返回阿富汗的难民人数就超过了 3200 人，是 2015 年的 10 倍。德国是欧洲国家接纳难民最多的国家，数以万计的难民自愿返回家乡，对消解难民危机发挥了重要作用。

第二，欧盟协调了各成员国在难民问题上的立场，并与土耳其达成了难民入欧协议，由此阻断了中东难民经土耳其进入欧盟的主要通道。经土耳其进入希腊或由地中海进入意大利是难民进入欧盟的两条主要通道，前一条发挥着关键作用。在 2015 年难民危机中，经土耳其通道进入欧盟的难民达到了百万之众，占进入欧盟难民总量的 77%。在叙利亚内战和伊拉克战争后，在土耳其至少有 300 万左右来自叙利亚和伊拉克的难民临时居留，他们渴望通过土耳其进入希腊和欧盟国家申请避难。欧盟高层充分认识到，若要解决难民危机，就必须关闭难民经土耳其进入希腊的通道。为此，欧盟及各成员国协调立场，于 2016 年 3 月 18 日在布鲁塞尔与土耳其就如何合作解决难民危机达成协议。该协议生效后，客观上完全阻断了难民无序地从土耳其入境希腊的通道。欧盟边境与海岸警卫局于 2017 年 1 月 6 日发布的难民数据显示，2016 年只有 36.4 万难民经地中海进入欧洲，与 2015 年的 130 万相比减少近三分之二<sup>②</sup>，欧盟大幅度减少难民入欧人数和规模的目标得以实现，难民危机由此得到缓解。

第三，北约直接参与了欧盟加强边境控制的行动，欧盟成立了边境与海岸警卫局，防止难民的无秩序涌入。在北约层面，难民危机发生以后，数以百万计难民进入欧盟，严重威胁着北约国家的非传统国家安全。为此，北约实施了 2016 年 2 月以来在爱琴海打击偷渡的军事行动计划。具体方案是，北约将第二海上常备部队的军舰部署到爱琴海、希腊和土耳其海域，对意图进入欧盟的难民船只进行侦察和监视，同时向希腊和土耳其的海岸警卫队提供有效信息。同时，北约将信息与欧洲边境管理局共享，以此帮助欧盟及相关国家更有效地应对非法

<sup>①</sup> 欧洲时报：《德国鼓励难民自愿返乡，退出难民申请可得 1200 欧》，海外网，<http://de.haiwainet.cn/n/2017/0619/c456991-30973593.html>.

<sup>②</sup> 周珺：《2016 年经地中海进入欧洲的难民大幅减少》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/07/c\\_1120264349.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/07/c_1120264349.htm).

的人口贩运和人口偷渡<sup>①</sup>。在欧盟层面上，新成立的欧盟边境与海岸警卫局“职能将明显扩大，包括监控入欧难民潮并进行风险分析、监控欧盟外部边界的管控、向成员国提供行动和技术支持、支援搜救行动、支持成员国的海岸护卫”<sup>②</sup>。由于北约和欧盟采取了上述控制非法移民和难民无秩序涌入的措施，入欧的难民和非法移民人数迅速下降。

随着欧盟对外部边境控制的加强和对内难民收紧政策的继续实施，2015年百万难民涌入欧盟的危机得到有效解决。数据显示，2017年在欧盟地区申请避难的人数不到50万，与2016年的120万人和2015年的125万人相比，出现断崖式下降。但由于伊拉克、阿富汗、叙利亚和北非地区持续动荡，在叙利亚、伊拉克、土耳其和北非地区的数以百万计的伺机进入欧盟避难的难民仍然存在，因此，再次出现难民潮的可能性并不能完全排除。

如果说，难民危机助推了欧洲恐怖主义袭击的频发，那么难民危机的消解，是否意味着欧洲恐怖主义袭击可能性的减少？笔者认为，由“伊斯兰国”极端恐怖分子直接实施恐怖主义袭击的可能性有可能减少，但由“伊斯兰国”潜入回国的欧洲各国恐怖分子和由欧洲国家内生的穆斯林极端分子直接实施发动的恐怖主义袭击的可能性并不能完全排除，欧盟及其成员国面临恐怖主义袭击威胁的形势依然严峻。

对欧盟及其成员国来说，消解难民危机和铲除恐怖主义需要对外政策和对内政策的双重调整。在对外政策上，美国及欧洲国家需要改变随意干预甚至发动针对中东国家的战争的中东战略，让中东和北非战乱地区恢复社会秩序，从而减少难民产生，最终消解难民危机；在对内政策上，欧洲国家需要制定和实施新的社会融合政策，消解欧洲穆斯林族群在个人身份、族群身份和公民身份认同上的困惑<sup>③</sup>，斩断穆斯林族群与“伊斯兰国”在极端宗教思想上的联系，实现欧洲穆斯林族群与欧洲各国社会的完全融合和政治认同，铲除欧洲国家穆斯林族群内生极端恐怖分子的社会土壤。只有这样，欧盟及其成员国才能最终消除恐怖主义袭击，迎来欧洲地区的永久和平。

（责任编辑：李 宏）

<sup>①</sup> 新华社：《北约公布在爱琴海打击偷渡的军事行动计划》，国际在线，<http://news.cri.cn/2016225/6f57cd7e-dec5-cf2e-d70d-2e95fd30f770.html>。

<sup>②</sup> 新华社：《欧盟边境与海岸警卫局在保加利亚成立，不针对土耳其》，中华网，<http://military.china.com/news2/569/20161007/23711106.html>。

<sup>③</sup> 宋全成：《穆斯林移民在欧洲：身份认同及其冲突》，载《西亚非洲》2016年第1期。