



“难民潮”下一步将向何处去？是发展演变成一场地区性人道主义危机，亦或成为点燃地区矛盾冲突的导火索，还是会催生解决地区热点问题的全球治理机制变革？各有关观察方，包括欧盟、美国、俄罗斯、中东海湾国家等，都在密切关注事态走向。

欧洲“难民潮”向何处去？

文/成靖

近段时期以来，欧洲“难民潮”问题不断加剧，不仅成为欧洲各国关注的焦点，而且成为世界各主要国家关注的重要问题。“难民潮”下一步将向何处去？是发展演变成一场地区性人道主义危机，亦或成为点燃地区矛盾冲突的导火索，还是会催生解决地区热点问题的全球治理机制变革，各有关观察方，包括欧盟、美国、俄罗斯、中东海湾国家等，都在密切关注事态走向。中国虽然身处事态外围，但作为联合国常任理事国、世界第二大经济体，且正在充满抱负地走向世界舞台中央，自然不能对此作“壁上观”，不仅应当密切关注“难民潮”问题的进一步发展，在一定的时机还应当有所作为，以彰显负责任大国的国际形象。

欧洲“难民潮”问题的由来

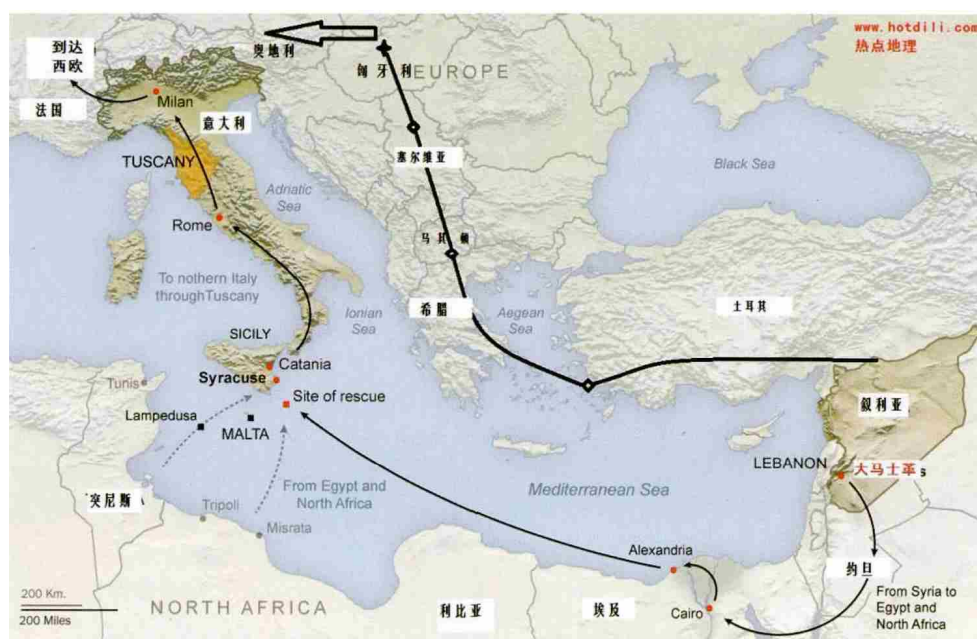
在欧洲，来自中东、北非、南亚等战乱频仍、经济不发达地区的移民潮一直以来就存在。近代以来，资本主义经济快速发展，对廉价劳动力的大量需求吸引了原属欧洲殖民地的大批移民。二战后，随着战后重建和欧洲一体化进程的开启，欧洲再次成为移民争相涌入的热土。据不完全统计，1940~1975年间，约有700~850万来自殖民地的移民登陆欧洲，西欧各国还通过各种优惠政策吸引工作移民。以德国为例，战后共引进1400万名工作移民，其中1100万人期满后回

国，300万人留德定居。数量庞大的移民不仅为欧洲战后重建提供了丰富的劳动力资源，而且也为欧洲在一体化进程中注入了文化多样性元素。欧洲不仅成为经济发展的典范，更成为政治多元、文化包容的楷模，接收避难移民、为难民提供庇护更是欧洲人道主义思想和人本主义价值观的集中体现。

由此可见，近代以来向欧洲的移民潮一直就未停止，即使短期内对欧洲的政治生态和社会结构造成一定冲击，也未成为世人关注的焦点问题，何以这次竟演变成举世瞩目的难民危机？

实际上，此次所谓二战后最大的难民潮不是一朝一夕所致。中东、北非地区常年动荡，伊拉克、阿富汗等国难民已有相当规模。“阿拉伯之春”后，中东地区不仅未步入民主发展的正轨，反而叙利亚内战越打越持久，“伊斯兰国”又异军突起，不断攻城略地，人民流离失所。大批难民不断逃离叙利亚，通过土耳其、约旦、黎巴嫩转道前往欧洲。近年来，难民总数不断攀升、非法入境渠道日渐成熟等诸多因素交织，前往欧洲的难民终于从“涓涓细流”发展成各国难以招架的“潮水”，并进而酿成各式人间惨剧。

据卡塔尔半岛电视台报道，自2011年3月叙利亚内战爆发以来，已有大约1100万叙民众被迫逃离家园躲避战火，占总人口的50%左右，其中约400万沦为难民。目前，土耳其接纳了190万叙难民，但由于接收能力有限，只有25万难民被安



◀ 叙利亚等国难民大批涌向欧洲，引发欧洲国家的普遍担忧和焦虑。图/CFP

置在政府建立的难民营内。伊拉克接收了25万难民，但众所周知，伊拉克本身尚处在战乱之中，并不适合接收难民。约旦和黎巴嫩也接收了100多万叙难民。对难民来说，土、伊、约、黎由于条件所限，并非长居之地，只能冒险通过地中海偷渡前往难民政策宽松、安置条件优越的欧洲。欧盟委员会主席容克近日称：“从今年年初开始，大约50万人进入欧洲，大部分是为了逃离叙利亚的战火。受影响最深的欧洲国家是希腊，接收了21.3万难民；匈牙利接收了14.5万，意大利接收了11.5万……”联合国9月8日发布数据称，今明两年至少有85万难民通过地中海前往欧洲，加上通过陆路逃往欧洲的难民，这一数字估计将在百万以上。从土耳其的博德鲁姆港到希腊科斯岛的海路直线距离不到5公里，因此，众多叙利亚难民选择从这里偷渡前往希腊从而进入欧洲，但就是这5公里却成为难民的死亡之路。这条海路上的难民偷渡船频频出事，除了海上风暴、偷渡船只质量堪忧、没有配备救生衣等因素外，甚至还有偷渡者故意使偷渡船沉没，以博取希腊方面的救援，借此登上欧洲大陆。据国际移民组织发布的数据显示，今年以来，已经有2600多名难民命丧地中海，其中4月的一周里连续发生三起沉船事故，死亡人数超过1000人。意大利总理伦齐称：

欧洲正在目睹“地中海系统性的杀人”。9月2日，一张叙利亚3岁小难民惨死沙滩的照片更成为难民危机爆发以来“最令人揪心的画面”。联合国和欧盟因而开始紧急行动起来，呼吁欧洲各国乃至世界其他国家协调救援步伐，扩大正规渠道，尽快接纳安置难民。

然而，各国出于各自国内政策的需要，对难民的救助安置却始终未能统一步调，一些国家在如何接纳难民问题上更是相互推诿、不肯作为。中东欧的匈牙利、捷克、波兰、斯洛伐克在难民安置比例问题上坚持不肯作出让步；英国更愿意资助土耳其、约旦等国接收难民而不愿自己接收，在非接不可的情况下指明只要叙利亚难民；美国面对国际压力，表示在2016财年将接收1万名叙难民，但这一数目委实太少，与美国在这一地区所承担的责任明显不相符；沙特等海湾国家愿意出资为难民在欧洲建立清真寺，却拒绝接收难民；德国应该是在处理此次难民危机问题上表现最为积极、反应最为迅捷的国家，也是难民最希望前往的最终目的国，即便如此，德国仍然未能对难民敞开迎接大门，9月14日，德国内政部长德迈齐埃宣布恢复边界检查措施，暂停奥地利开往德国的全部列车。在此背景下，欧盟主席容克呼吁欧盟要在2016年初拿出一个更加完善的合法



移民方案，开通合法移民通道，使难民有更多、更安全的方式通往欧洲，更好地控制移民问题。他还呼吁欧盟提出应对叙利亚和利比亚危机的外交方案，加强同它们的合作，尽早结束那里的战乱。为此，容克提议欧盟成员国出资18亿欧元帮助北非国家管理边境，改善当地经济环境，从根源上减少冒险赴欧的难民。欧洲议会议员同时呼吁召开欧盟、联合国、美国和阿拉伯国家共同参加的国际会议，一些欧洲国家、国际组织也计划召开多层次紧急会议，尽快采取共同行动，终止这场难民危机。

欧洲“难民潮”的下一步走向和长期影响

这一波“难民潮”究竟向何处去？是愈演愈烈，成为一场地区人道主义危机，还是会迫使各国统一步调，以一种新的全球危机治理机制来应对？从目前的情况看，我们基本上判断，“难民潮”危机在短期内有望在各国共同努力下得到一定程度控制，但从长期来看，恐怕会对欧洲的经济复苏、文化冲突、社会结构、安全形势等造成相当程度的冲击。

从危机的当前应对来说，暂时仍可以说处在可控范围之内。目前进入欧洲的难民仅在50万上下，到明年有可能突破100万，即使如此，正如英国《卫报》分析指出的，如果难民人数达到100万，也不过占欧洲总人口的0.135%，接纳这些难民并不会消耗欧洲国家太多福利，至于“拖垮欧洲国家的福利体系”就更不可能了。欧洲国家目前的忧虑并不在于难民的接纳能力，而在于：一是一体化进程中并未能消除的国家之间“与邻为壑”的自我保护心态，在希腊债务危机中，德、法的强硬逼债和希腊扬言退出欧盟的戏剧性表演，就是这种心态的典型表现；二是“难民潮”突然涌现，欧洲国家措手不及，特别是匈牙利、保加利亚、马其顿等国本属弹丸小国，在汹涌而来的难民潮前自然惊惶失措；三是对难民进入本国后带来的经济、社会、文化、宗教等一系列问题深感焦虑。由此可见，目前应对“难民潮”问题的主要症结是在主观层面，并不存在难民政策、救援资金、安置能力等客观困难。因此，只

要各国能够秉持欧洲人道主义精神，在联合国和欧盟框架内统一行动，拿出切实可行的方案，所谓“有钱的出钱，有力的出力”，在短时期内起码有望遏制“难民潮”的进一步升级。更何况，美国、加拿大、阿根廷等一些域外国家也愿意参与到这一行动中来。对此，我们不妨抱相当的乐观的态度。

不过，从长期看，“难民潮”所带来的一系列经济、社会、文化、宗教、安全等问题却不容忽视。应对不慎，有可能将单纯的难民问题升级为经济危机、社会撕裂、宗教冲突等更严重的问题。

首先，欧债危机仍未远去，欧盟脆弱的经济可能不堪一根稻草之压。希腊、西班牙等国家仍身陷主权债务泥淖，对这些国家来说，难民接纳的相关费用已然不堪重负，继之而来的难民工作安置、社会福利保障、难民子女教育等费用更是一个无底洞。根据联合国难民署等机构的统计，今年以来进入希腊的难民人数几乎每月翻番，希腊已经取代意大利成为难民登陆人数最多的国家。这让深陷债务危机的希腊捉襟见肘、苦不堪言。许多地方政府无力承担难民安置，大批难民只能依靠当地民众和一些非政府组织提供的食物、水和衣物等基本生活物资维持。据报道，刚刚当选的希腊总理齐普拉斯承认，难民问题超过了希腊的解决能力，在希腊自身处于债务危机的情况下，难民问题成了“危机中的危机”。可以想像，希腊等国的债务问题一旦得不到好转，再叠加上难民问题的沉重包袱，又将引爆新一轮欧债危机。

其次，难民涌入所带来的宗教问题将很快呈现出来。不仅是叙利亚，其他难民来源国如利比亚、伊拉克、阿富汗等都是伊斯兰教国家，大量的难民在欧洲安置生存下来，随之而来的必然是伊斯兰教在欧洲的兴旺传播。近年来，欧洲随着人口结构的变化，已经出现一定程度的伊斯兰化倾向，如果再加上这波“难民潮”的冲击，大量伊斯兰难民的持续涌入和高生育率，必然加速欧洲人口结构变化和伊斯兰化进程，与欧洲传统的基督教文明形成正面对撞。

第三，潜在的安全威胁不容小视。大量难民

涌入不可避免地会给欧洲国家的社会稳定和治安形势造成冲击,更为严重的威胁是不排除一部分恐怖主义势力借难民身份潜入欧洲,伺机发起恐怖袭击。近期就有欧洲媒体报道,大约4000名伊斯兰国极端组织成员已经借难民潮潜入欧洲,分散在各国以合法难民身份开展活动。

第四,“难民潮”凸显了欧盟内部的分歧,打乱了欧洲一体化进程。欧债危机本身已经暴露出欧盟形式上统一与各成员国坚持经济主权之间的矛盾,更揭示了欧洲一体化进程所掩盖的国家发展不平衡的现实。在“难民潮”背景下,大量难民虽然通过希腊、马其顿、匈牙利等国进入欧洲,但选择的最终目的国通常都是德、法、英等经济发达、社会福利完善的西欧国家。各国因而在难民分担比例、费用分摊标准等方面互相攻击,进一步暴露出欧盟内部西欧与中东欧国家之间的分歧,这将阻滞欧洲一体化进程向前发展。

欧洲“难民潮”的解决途径及对中国的启示

对这波“难民潮”,我们基本的判断是谨慎乐观地认为有可能在各国的共同努力下,在短时期内遏制“难民潮”的进一步蔓延扩大。要做到这一点,有可能的途径是:

首先,在联合国框架内应当有更高层面的协调行动。除联合国难民署依据常规的人道主义救援机制展开行动外,还应当借助一些新兴的全球危机治理机制,如通过G20,不仅欧美等西方国家可以讨论协调行动,还可探讨中国等新兴国家提供资金、物资、卫生防疫等方面的帮助,无疑将有力地促使“难民潮”问题的早日解决。

其次,欧盟应当负有更强大的历史使命。“难民潮”对欧盟的团结和欧洲一体化进程既是冲击,同样亦是一场机遇。欧盟如果能够有力地担起协调各国的任务,化解各国分歧,则将树立起欧盟作为一个统一政治实体的形象,推动一体化进程前行。为此,需要尽快说服一些中东欧国家拆除陆上、海上阻挡难民的樊篱,畅通难民合法进入欧洲的途径,防止难民惨死途中悲剧的再次发生;弥合各国在难民分担比例上的对立冲突;加紧在年底前出台面向全欧洲的难民庇护

“永久性”政策,以促使难民问题有一个长期的解决方案。

第三,美、俄、沙特等当事国不能袖手旁观,应当积极参与救援行动。在西方一些观察家看来,美国也是此次“难民潮”问题的罪魁祸首。正是美国在中东的搅局,才使得中东陷入无休止的战乱,大量平民不得不背井离乡,逃离家园成为难民。美国目前公布的方案仅在下一财年承担1万名难民,这显然与其责任不相称,其他国家应当加强舆论压力,迫其以更积极的态度加入难民救援行动。俄罗斯在叙利亚内战问题上同样也扮演了不光彩的角色,俄已坦承其向叙政府援助武器和军事专家,近日还表示将加大军事介入叙内战的力度。因而,俄空洞地指责难民危机根源在西方于事无补,不如积极设法调停叙内战。内战不息,难民不止,要从根源上解决难民危机,只有尽快停止内战。一贯积极支持叙利亚反对派的沙特等海湾国家在叙难民问题上,也躲躲闪闪、搪塞推诿,迟迟不肯伸出援手,甚至提出出资为难民在德国建立200座清真寺的荒唐“善举”。当然,海湾国家也为自己在叙利亚问题上的言行不一吃到苦头:沙特遭到来自“伊斯兰国”的多次袭击,科威特也未能幸免。我们始终认为,接纳和安置难民只是权宜之计,只有让叙利亚恢复和平稳定才能最终消除难民问题,欧洲“难民潮”方可退去。

最后,对中国来说,虽然“事不关己”,但也不宜“高高挂起”。中国目前在国际上的地位已经不允许我们只是埋头搞发展,而必须以一个负责任大国的形象承担应有的国际道义。即使从自身的发展战略上来说,“一带一路”的终点是欧洲,叙利亚、土耳其、伊拉克、约旦、黎巴嫩等是“一带一路”的沿线国家,我们如果不能在如此重大的国际问题上作出与自身地位相适应的贡献,又怎么能期望“一带一路”建设得到其他国家的支持和配合?当然,在作出相应决策前,国内有关部门应当审慎评估风险,加强与各有关当事国的沟通,拿出我们自己可行的方案,主要还是资金上的支持和帮助,还可以包括通过一些工程项目给难民提供工作机会等。^⑤

(作者单位:上海浦东改革与发展研究院美国经济研究中心)