

欧洲难民危机： 结构、成因及影响分析^{*}

宋全成

摘 要：进入欧洲国家的难民是全球难民的重要组成部分，主要来自西亚和北非地区，尤其是叙利亚和阿富汗，难民进入欧洲的主要路线是地中海中线、地中海东线以及巴尔干西线。美国因素、欧洲国家因素、国际格局、人口走私组织以及欧洲国家内部对待难民的差异等因素是产生欧洲难民潮的基本因素。欧洲难民潮对欧洲国家产生了深远的消极影响：难民危机凸显了欧盟内部的分裂；冲垮了欧洲难民法律的束缚和欧洲国家的共同边界；必将拖累欧盟经济的恢复，延缓移民与难民政策上的一体化的步伐；有可能对欧洲国家的社会福利体系构成严峻挑战；有可能引起欧洲国家社会内部的分裂，挑战欧洲国家的非传统国家安全；有可能让反移民的民粹主义、新纳粹主义和排外主义的思潮沉渣泛起，让高举反移民旗帜的欧洲极右翼政党东山再起，从而推动欧洲国家的政治右转。

关 键 词：欧洲难民危机； 叙利亚难民； 非法移民； 局部战争； 欧洲联盟； 政治右转

作者简介：山东大学移民研究所 山东大学哲学与社会发展学院 教授
博士 济南 250100

中图分类号：D751.638； D751.639.1

文献标识码：A

文 章 编 号：1005-4871(2015)03-0041-13

^{*} 本文为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”(项目编号：13JJD730002)的阶段性成果。

近年来,由美国主导、欧洲国家积极参与的对西亚和北非地区的局部战争以及其他因素,致使西亚北非局势动荡,部族、族群与宗教内部冲突不断,由此产生大量跨出国境线的国际难民。由于临近欧洲的地缘关系,越来越多的西亚非洲难民通过地中海和东南欧陆路大举进入欧洲,自 2014 年以来,数以万计的西亚非洲难民不断进入欧洲国家,难民问题逐渐进入欧洲各国政府和主流社会的视野。国际移民组织的数据显示,2014 年有 21.9 万名西亚非洲难民进入欧洲。但此时难民只是一个国际问题,还没有形成难民危机。时间的车轮进入 2015 年以后,来自西亚北非的难民规模迅速扩大,欧洲难民问题逐渐成为人们关注的焦点。“国际移民组织日前发布的最新数字显示,今年已有 23.7 万名非法移民横渡地中海进入欧洲,超过去年 21 万的总和。据欧洲边防局称,今年 1 月至 7 月,约 34 万移民来到欧洲,远高于去年同一时期的 12 万人。今年 5 月,到达欧洲的非法移民刷新历史纪录,7 月更是暴涨,逾 10 万名非法移民进入欧盟国家境内,是去年 7 月的 3 倍。”^①8 月份以后,数以十万计的难民不断冲击着欧洲国家脆弱的边防线,南欧、东欧到处充斥着成群结队的难民队伍。欧洲地区的难民危机逐渐形成。9 月 9 日,欧盟委员会主席容克披露:“今年到目前为止,已经有 50 余万难民抵达欧洲,其中大多数难民来自叙利亚、利比亚等战乱地区。”^②可以预料,在未来一段时间里,随着西亚、北非局势的日益动荡,欧洲国家的外部边境线会更加脆弱,难民涌向欧洲的势头必将更加猛烈。毫无疑问,当下欧洲正面临着自二战以来最大的难民危机。目前学术界关于欧洲难民危机的研究刚刚起步,尚无学术论文发表。本文拟从人口社会学的视角,考察欧洲难民在世界难民中的结构、难民来源地结构、进入欧洲的路线结构,分析产生欧洲难民的动因以及对欧洲产生的深远消极影响。

一、进入欧洲地区的难民结构分析

进入欧洲地区难民的结构,可区分为欧洲难民在全球难民中的结构、难民来源国家结构、进入欧洲的路线结构等。

首先,欧洲地区的难民是全球难民的重要组成部分。“根据联合国难民署 2015 年 6 月份发布的年度《战乱世界:全球难民趋势》,2014 年战乱在世界范围内至少导致 1950 万国际难民与 3820 万国内难民,其中,超过一半(53%)的难民源自于叙利亚(388 万)、阿富汗(259 万)与索马里(111 万)。”^③无疑,由于地缘关系的原

① 任彦:《欧盟何以难解移民危机》,载《人民日报》,2015 年 8 月 24 日,第 21 版。

② 中新社:《欧盟成员国将共同“分担”难民》,载网易新闻网, http://3g.163.com/ntes/special/0034073A/wechat_article.html?from=special&docid=B33SLRD100014JB6, 访问日期:2015-09-10。

③ 毛维准:《损友聚集,“欧洲顶梁柱”德国难以承受难民之重》,载澎湃新闻·外交学人, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1354901, 访问日期:2015-09-10。

因,越来越多的叙利亚、阿富汗等西亚北非难民通过各种途径,前赴后继地跨越地中海和国界线,奔向已建立了相对完善的移民网络,对难民提供了更人道、更好待遇、且经济富庶的欧洲国家,寻求庇护。正因为如此,欧洲境内始终存在着数以百万计的难民。近两年来,由于日益恶化的西亚北非局势,导致越来越多的难民成规模地逃往欧洲国家,并呈现出急剧上升的趋势。2014年,欧洲境内的难民数量达到670万人,比2013年增加了230万人^①。

其次,欧洲难民主要来自西亚,就国别而言,主要来自叙利亚、阿富汗、巴基斯坦、伊拉克等。但就进入欧洲地区的难民而言,主要来自叙利亚。联合国难民署最新公布的数据表明,今年1月至8月,已有30多万名难民和非法移民经地中海进入欧洲,超过去年总和,其中80%来自叙利亚^②。欧洲边防局的数据显示,来自叙利亚的难民总数是106939人,其他分别为:阿富汗61826人,巴基斯坦6641人,科索沃23260人,非洲厄立特里亚23878人,尼日利亚10747人,其他撒哈拉国家9766人^③。由此可见,就地区而言,难民主要来自西亚的中东地区,总数是175406人,占难民总数243057人的72.17%。而来自非洲地区的难民总数是44391人,占欧洲难民总数的18.26%。就国别而言,难民主要来自叙利亚和阿富汗,叙利亚的难民占难民总数的43.99%,阿富汗的难民占难民总数的25.44%。这两个国家的难民总数占欧洲难民总数的69.43%。

再次,难民进入欧洲的路线结构是研究难民结构的重要组成部分。从总体来看,有六条进入欧洲的路线,分别是:地中海西线(从阿尔及利亚到西班牙)、地中海中线(从突尼斯和利比亚进入意大利)、地中海东线(从土耳其进入希腊)、巴尔干西线(从希腊到欧洲国家的匈牙利等)、欧洲东部边界线(从乌克兰到匈牙利等)、巴尔干东线(从阿尔巴尼亚到希腊)。依据欧洲边防局提供的2014-2015年(1-7月)进入欧洲的相关数据,地中海中线、地中海东线和巴尔干西线是来自西亚北非难民进入欧洲国家的三条主要通道。其中地中海中线2014年进入欧洲的难民人数是17万,2015年是9万;地中海东线2014年进入欧洲的难民人数是5万,2015年是13万;巴尔干西线2014年进入欧洲的难民人数是4万,2015年是11万^④。以上三条进入欧洲国家的路线进入欧洲的难民人数,2015年1月到7月已经突破了30万,占2015年进入欧洲国家难民总人数34万人的88.2%。尽管目前还无法统计出2015年全年的数据,但现有的数据表明,通过以上三条入境欧洲国家的路线进入

① 毛维准:《损友聚集,“欧洲顶梁柱”德国难以承受难民之重》。

② 新华社:《普京:欧洲盲目从美致难民潮》,载《京华时报》,2015年9月6日,第10版。

③ 数字图书馆:《欧洲围城?欧洲怎么了?》,载360 Doc个人图书馆网,http://www.360doc.com/content/15/0902/18/462272_496518730.shtml,访问日期:2015-09-10。

④ 同上。

欧洲的难民人数,2015 年将比 2014 年有较大幅度的增长。

通过上述的叙述和分析可以看出,进入欧洲国家的难民是全球难民的重要组成部分,主要来自西亚、特别是来自叙利亚和阿富汗,进入欧洲的路线主要是从突尼斯和利比亚进入意大利的地中海中线、从土耳其进入希腊的地中海东线以及从希腊到欧洲国家的匈牙利的巴尔干西线。

二、欧洲地区产生难民危机的成因

欧洲地区出现难民潮的因素是复杂的,是国际政治因素、地缘政治因素、地缘关系因素、历史因素与宗教冲突因素综合影响的直接产物。其中,美国因素、欧洲国家因素、国际格局、人口走私组织以及欧洲国家内部对待难民的差异等因素是产生欧洲难民潮的基本因素。

第一,美国因素是欧洲地区产生难民危机的主要因素。从国际政治的视角来看,美国应对目前在欧洲地区产生的难民危机负主要责任。就目前欧洲地区难民的主要构成来看,难民主要来自叙利亚、阿富汗和科索沃。这些国家产生数以百万计的难民,最重要的原因就是美国直接或间接地发动了一系列针对上述国家的战争。众所周知,从历史发生学的视角来看,数以万计颠沛流离的科索沃难民正是美国及其西方盟友发动科索沃战争的直接后果。尽管欧洲国家、特别是西欧国家,以其特有的人道主义情怀和宽容地接纳难民的大国风范,接纳了数以十万计的科索沃难民,但科索沃战争结束 15 年后的今天,科索沃依然处于不断产生难民的动荡之中。至于近日欧洲地区难民主体部分的叙利亚难民,更是美国及其西方盟友支持叙利亚反对派打击叙利亚巴沙尔·阿萨德政权、从而造成叙利亚内战的直接后果。“虽然当年法国挑头军事干涉叙利亚,但最积极要搞掉巴沙尔政权的力量是美国,叙利亚内战催生了‘伊斯兰国’,又导致了当下罕见的难民潮。”^①显而易见的是,如果没有美国及其西方盟友的干预,叙利亚就不会产生如此众多的难民,在近日的欧洲地区就不会有如此众多的叙利亚难民。至于至今尚在欧洲地区的难民中占据重要比例的阿富汗难民,也是美国发动的阿富汗战争的直接后果。尽管早在美国发动阿富汗战争以前,阿富汗国内也有大量的国内难民,但在欧洲国家只有少量的阿富汗难民进入并申请难民身份。自从 2001 年美国及其主导的联军发动了针对塔利班政权的阿富汗战争以后,欧洲国家、特别是西欧国家到处都有要求难民庇护的阿富汗难民的身影。无论是在叙利亚,还是在阿富汗,打着维护人权和人道主义、打击独裁专制的旗帜而直接或间接发动战争的最终结果,却是产生了更大的人道主义灾难——数以百万计的难民。正是在这个意义上,美国应为欧洲地区的难民危机负主要责任。

^① 《环球时报》社评:《美国坑惨了为中东战乱接盘的欧洲》,载《环球时报》,2015 年 9 月 9 日,第 14 版。

第二,欧洲因素是欧洲地区产生难民危机的重要因素。二战以后的人类历史表明,战争和地区动荡往往是产生难民的重要成因。今日西亚北非地区的动荡与冲突,以及由此造成的数以百万计的难民潮,都与美国发动、欧洲国家积极参与的军事行动紧密相关。无论在利比亚战争,还是在伊拉克战争、阿富汗战争、科索沃战争以及叙利亚内战中,美国主导的北约中的欧洲国家,多数时候都与美国的对外政策、特别是军事对外政策保持着亦步亦趋的紧密关系。在利比亚、科索沃、阿富汗和叙利亚,当美国决定对上述国家的现政权进行军事打击的时候,作为美国主导下的北约成员国,欧洲国家都充当了军事打击的急先锋。另外,在美国政治干预和军事干预阿拉伯国家现有政治秩序的“阿拉伯之春”中,欧洲国家、特别是西欧国家同样充当了得力帮手。这样做的直接后果就是,中东和北非地区上述国家现有政治秩序与社会秩序的崩塌、族群的严重分裂与宗教的激烈冲突,由此造成了大量的难民等社会问题。正如普京所说:“如果我们的西方伙伴在中东和北非等地继续实行错误的外交政策,将会引发大规模的问题。”普京认为,欧洲国家在这些地区的外交政策“实际上就是美国的外交政策”,他们“盲目地对美国亦步亦趋”。普京进一步指出:“这是种什么样的政策?这种政策是强加自己的标准,不顾当地的历史、宗教、文化特征和国情。”^①这样的强权政策必然带来严重的后果。可以这样说,上述地区产生的严重后果之一,即属于人道主义灾难的难民潮以及由此在欧洲地区出现的难民危机,正是美国主导、欧洲国家、特别是西欧国家积极参与的直接后果。就欧洲难民的主要组成部分的叙利亚难民而言,欧洲国家追随美国“惩罚叙利亚”,当时欧洲社会上至政治精英,下至普通民众,慷慨激昂,支持美国的政治孤立和军事打击叙利亚的对外政策,但根本没有想到的是,仅仅时隔几年,欧洲国家就成为自己参与和支持的同一场战乱的受害者。毫无疑问,“任性地摧毁一个西方不喜欢的国家是要付出代价的,这一印象相当深刻”^②。正是在这个意义上,我们认为,作为北约成员国的欧洲国家、特别是西欧国家,应对西亚北非地区出现的真正的人道主义灾难的难民潮和欧洲的难民危机担负重要责任。

第三,世界大国在不合理的国际格局中对中东地区某些国家的争夺,也是欧洲地区产生难民危机的重要因素。众所周知,当今世界的国际秩序并不是合理的,发达国家与发展中国家、现代化国家和经济社会落后国家、政治民主政局稳定国家与独裁专制政局不稳国家并存。世界大国经常插手某些有特殊战略意义或世界意义的国家和地区的内部事务,出于大国的国家地缘战略目的,大国对某些特定国家和地区的争夺依然存在,而且有日益激化的趋势。如本次欧洲地区难民潮产生的主要地区——中东地区,就正是这样一个具有重要战略意义、美俄愿意插手、反复争夺利益的地区。

① 新华社:《普京:欧洲盲目从美致难民潮》。

② 同上。

无论在冷战时期,还是在后冷战时代,美国和前苏联以及俄罗斯的较量从来就没有停止过。但这一地区的国家稳定却是十分脆弱。首先,这些“国家没有完成向现代国家的转型,国民没有建立起统一的身份认同,而是以宗教、宗派、部族等为认同要素,只要一经刺激就会沿着这些界限而分裂。其次,越是存在内部分裂可能性的国家,其经济就越是落后,民众的不满情绪强烈”^①。再次,同是阿拉伯国家、信奉伊斯兰教的穆斯林,也分为相互冲突的逊尼派和什叶派,存在着严重的族群分裂和宗教冲突,不仅表现为国内的部族冲突和宗教冲突,而且表现为中东地区国家间的冲突。最后,中东地区盛产具有重要经济意义的石油这一重要资源,吸引美国和俄罗斯插手中东地区某些国家的国内事务,以实现其地缘政治利益和经济利益,由此产生了大国对这一地区某些国家的争夺。总之,正是上述原因,中东地区成为大国角逐的舞台。以这次欧洲地区主要难民产生地——叙利亚为例,“俄罗斯与巴沙尔政府有着深厚的外交、贸易和防务关系。然而,美国在叙利亚的利益几乎与俄罗斯完全相反”^②。正是因为美国反对巴沙尔·阿萨德政权,由此支持叙利亚反对派,而俄罗斯支持巴沙尔·阿萨德政权,打击反对派,由此造成了旷日持久的叙利亚内战。“各大国各自支持一方,进行‘代理人战争’,而默默牺牲的是叙利亚的老百姓。”由此,叙利亚产生了近 400 万流离失所的难民。“从巴勒斯坦到伊拉克,数十年来中东地区的武装冲突已经造成了一波又一波的难民潮,叙利亚人只不过是最近才加入这个行列。解决难民问题的根本办法在于消弭这些国际与国内冲突。然而,国际格局以及中东地缘政治格局让这成为一个不可能完成的任务。”^③由此看来,美国和俄罗斯主导的不合理的国际格局和美俄插手中东政治格局,也是欧洲地区产生难民危机的重要因素。

第四,欧洲国家对非法走私人口的犯罪组织打击不力,也是欧洲地区产生难民潮的重要诱因。一方面,欧洲国家自身对日益猖獗的人口走私犯罪组织的打击缺乏有效措施。欧洲刑警组织(Europol)的有组织犯罪网络部门负责人克雷潘科认为:“如果说欧洲各地的非法移民活动,而不只是局限于地中海的话,疑犯人数约 3 万人。”如何打击和取缔大量存在的日益规模化、组织化的人口走私犯罪组织,“对欧洲刑警组织乃至所有欧盟成员国来说都是最优先的事项。”尽管欧洲刑警组织在意大利的西西里岛和希腊的比雷埃夫斯(Piraeus)设立了办事处,以便确认和瓦解那些协助移民越过地中海偷渡到欧洲的人蛇组织和打击源自土耳其的偷渡活动。但打击的效果并不明显。因为“在 3 万个人蛇贩子中,只有 3000 个或一成只涉及地中海的走私活动”,这就迫使欧洲刑警组织将目光投向其他陆路偷渡路线,“包括

① 刘波:《不合理的国际秩序是难民危机根源》,载《21 世纪经济报道》,2015 年 9 月 7 日,第 4 版。

② 萧达等:《叙利亚成美俄直接对峙的闪爆点 两个大国已经开始摊牌》,载网易新闻网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-09/7453096.html>, 访问日期:2015-09-10。

③ 同注①。

越来越多移民选择的从巴尔干半岛西部进入匈牙利的路线”。因为“据欧盟边防局（Frontex）的资料，移民走私活动，加上性奴隶和强制劳动方面的人口走私活动，为犯罪集团带来的收益，比贩卖军火和毒品还来得多。边防局女发言人库珀说：‘这可能是最赚钱的生意。’”。正因为如此，人口走私组织不仅敢于铤而走险，而且善于国际合作。^① 面对数以万计的人口走私组织成员和数以百万计的难民潮，欧洲刑警组织也是一筹莫展、束手无策。另一方面，欧洲国家对周边地区国家与政府打击非法移民和走私人口的支持力度不够，致使人口走私集团组织的人口偷渡与走私活动日益猖獗。美国及其北约军事打击利比亚之前，法国和意大利出于国家利益和欧盟利益的考虑，对地中海南岸的一些非法移民和难民走私较为严重的北非国家，如利比亚给予了财政上和技术上的有限支持。但在美国及其主导下的北约对利比亚军事打击以后，利比亚陷入内战，无政府状态和动荡的社会局势产生了数以万计的难民，同时，厄立特里亚等大量的非洲难民，云集利比亚海岸，伺机准备进入欧洲国家。这就为人口走私集团通过地中海偷渡难民到欧洲提供了有利条件。而欧洲国家参与的军事打击利比亚以后，致使利比亚政府软弱，边防松弛，动荡的利比亚政府也无法有力打击人口走私集团。由此导致欧洲国家提供给利比亚的有限的财政支持和技术支持，也陷入完全停顿之中。“欧盟边防局就发现了一条厄立特里亚人经营的路线，从厄立特里亚出发到利比亚经苏丹进入欧洲。另一条路线则是途经加纳、布基纳法索和尼日尔……一旦抵达利比亚，就可找到许多擅长协助移民渡过地中海的人蛇集团。但他们通常罔顾安全，会强迫移民挤上超载的渔船或小艇。”^② 由此，人口走私集团的人口走私与偷渡活动日益猖獗，来自非洲的难民通过地中海大量进入欧洲。欧洲地区发生难民危机，也就可以理解了。

第五，欧盟成员国和欧洲国家内部对难民甄别的宽严标准不同、对待难民申请者的态度不同，也是产生欧洲难民危机的基本因素。尽管欧洲国家、特别是欧盟成员国都加入了联合国《关于难民地位的公约》和欧盟的《都柏林公约》，因此，上述签约国家都必须遵循这两份公约。但实际上，各成员国对待难民甄别的标准、发给的暂时居留的证件类型依然是各成员国的主权行为。由于欧盟各国面临的难民申请者的形势不同，接纳难民的历史传统和国家对待难民的胸怀不同，因此，像意大利和希腊这样直接面对大量难民、但又不是难民申请庇护的目标国家，往往对难民申请者的甄别标准给予了较大的宽容。因为意大利和希腊国家的政府深知，自己的国家不是难民申请者理想的目的地国家，因此，即使给予难民申请者以难民地位和资格，这些难民也会

① 中新网：《欧洲刑警：3万人口贩子偷运难民牟利，比贩卖军火毒品更赚钱》，载澎湃新闻·澎湃国际，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1372453，访问日期：2015-09-10。

② 同上。

根据申根协定所提供给予的自由迁徙和自由流动的便利条件,流向其他难民居留、工作和社会保障条件更好的国家——如法国、英国、德国、奥地利等。正因为如此,意大利曾经因为大量放任难民申请者和非法移民入境,而被欧洲其他国家视为“欧洲非法移民的漏勺”。在本次欧洲地区的难民潮中,意大利和希腊因为地缘关系的原因,首当其冲,成为首先面对难民最多的欧洲国家。依据联合国难民署公布的 2015 年 1 月到 7 月份的数据,在已经进入欧洲地区的 31 万难民中,有 20 万人首先进入希腊,有 11 万人首先进入意大利。“根据现行的欧盟关于难民管理的《都柏林公约》相关规定,难民事务首先应由难民的第一入境国负责处理。第一入境国是欧盟难民治理的第一责任人,负责难民的救援、接待、注册、审核发放到欧盟其他国家所需文件以及遣返等工作。作为非法移民涌入欧洲的主要门户,意大利和希腊自身经济形势尚不见好转,特别是希腊深陷债务危机而自顾不暇,根本没有能力对汹涌而至的非法移民给予及时的救援和安置。这样的结果就是,大量难民在欧洲海岸国家‘抢滩’成功之后,便在边界开放的欧盟国家内四处流窜。”^①然后,迁徙到难民申请者希望的其他欧洲国家。希腊、意大利和德国对难民申请者来说,边境的控制相对宽松,而中东欧国家则强化边境控制,拒斥难民申请者的进入。正是由于欧盟各成员国宽严不一的难民标准和难民政策,才使得大量来自西亚北非的难民纷纷通过边境线相对宽松的希腊和意大利,进入其他欧洲国家。就这个意义而言,缺乏统一的难民申请者的甄别标准、对待难民申请者的态度不同,面临的难民申请者的形势不同,因而对难民申请者采取了不同的行动,这也是产生欧洲难民危机的基本因素。

三、难民危机对欧洲产生的消极影响

欧洲地区发生的难民危机对欧洲国家、特别是欧盟国家产生了深远的消极影响,这集中体现在如下五个方面:

第一,在难民危机中,欧盟各成员国对待难民的不同态度和行为凸显了欧盟内部的分裂。面对大量入境的非法移民和难民申请者,“欧盟委员会今年 5 月底曾就应对非法移民挑战提出数项具体建议,其中包括成立应急机制,在两年内向其他欧盟国家转移安置 4 万名非法进入意大利和希腊的难民。但是这一提议遭到包括法国在内的多个成员国的反对”^②。由于部分成员国的反对,因此在欧盟层面无法形成协调一致的具体的应对机制和采取可操作的应对举措,而放任其自由发展,最终演变成大量非法移民和难民申请者井喷般地涌入欧洲,直接导致难民危机的出现。⁹

^① 任彦:《欧盟何以难解移民危机》。

^② 王义:《中东欧四国拒绝欧盟摊派难民份额》,载新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/05/c_1116464789.htm, 访问日期:2015-09-10。

月9日,欧盟委员会主席容克“在斯特拉斯堡出席欧洲议会的会议时披露,欧盟将出台‘一揽子’措施来应对‘二战’以来欧洲面临的最为严峻的难民危机”。这些措施“包括22个欧盟成员国共同‘分担’16万难民,加快难民申请的速度,提高‘遣返’机制的效率,并从根源上解决难民逃离故土的深层次问题……欧盟成员国中,英国、爱尔兰、丹麦、希腊、意大利和匈牙利不在该计划之中”。这一计划刚一出炉,就得到了德国和法国的支持,默克尔和奥朗德表示,可能接纳更多的难民。但这一计划也遭到捷克、斯洛伐克等东欧国家的反对,反对者认为“不应该根据‘配额’来分配难民。更有人指出,难民的字眼对于大部分抵达欧洲的非法移民来说并不确切,他们中的大部分人是因经济上的原因才偷渡欧洲的”^①。实际上,早在9月4日,维谢格拉德集团成员匈牙利、捷克、波兰和斯洛伐克总理在捷克首都布拉格召开会议,会后四国发表声明就已经明确“拒绝接受欧盟提出的重新分配12万名难民份额的方案”。他们认为,“任何强制性的措施都是不可接受的……我们需要区分经济移民和战乱难民。欧盟边境应严加保护,我们只能保障欧盟内部国家的民众自由活动”^②。实际上,在对待难民问题上,欧盟国家内部也经常相互指责。欧盟知名智库欧洲改革中心移民问题专家嘎米诺·马丁内兹曾明确指出:“英国指责法国没有负起监管非法移民的责任,致使大量非法移民通过连接两国的海底隧道偷渡至英国,法国则批评意大利和希腊放任难民在欧洲流窜,意大利和希腊又把矛头对准西欧和北欧富裕国家,不满它们袖手旁观。”^③由此可见,在对待难民问题以及难民分配方案问题上,欧盟成员国之间产生了日益显著的分歧,凸显了欧盟内部的严重分裂。

第二,欧洲难民危机凸显了理智与情感、法律与现实的较量,冲垮了欧洲难民法律的束缚,对欧洲国家的共同边界形成了强有力的冲击。在9月2日之前,尽管在欧洲地区已经发生了难民危机和人道主义灾难,但欧洲国家,包括法国、英国,特别是中东欧国家依然对难民坚持严格限制难民的法律理智行动。因此,除了德国和奥地利对难民持有极大的博爱和宽容胸怀,并伸出援助之手,热情接纳他们以外,其他欧洲国家多持观望或拒斥态度。但9月2日叙利亚难民小艾兰之死的照片通过各大媒体传遍世界以后,其画面凄惨令全世界为之唏嘘和动情,“成为欧洲难民危机爆发以来最让人痛心的画面。而这两天最让欧洲政治家们挠头揪心的字眼,一定也非‘难民’二字莫属。用欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼的话来说,现在的形势已经刻不容缓,欧盟国家之间不能再继续玩互相指责的游戏了,现在到了全欧洲协调一致,立刻行动起来,拿出应对办法的时候了。另外,联合国难

① 沈晨:《欧盟出台“一揽子”措施应对难民危机》,载中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gj/2015/09-09/7514891.shtml>,访问日期:2015-09-10。

② 王义:《中东欧四国拒绝欧盟摊派难民份额》。

③ 任彦:《欧盟何以难解移民危机》。

民事务高级专员古特雷斯也呼吁欧洲坚持人道主义价值观,扩大正规渠道,接纳更多逃避战乱的难民”^①。在这种背景下,欧洲国家的政要和社会公众,在理智与情感、法律与现实的较量中,最终道义冲破了法律的藩篱,而选择了人道主义的积极救助。于是,在欧洲,一场救助难民的行动迅速展开。英国、奥地利、德国、法国、爱尔兰等多国政府相继表示将允许更多难民入境。客观而论,这种救助难民的行为也产生了如下两个方面的消极后果:一是欧洲国家的边界遭到自二战结束以来前所未有的冲击。“国家边界对难民的权威有可能被削弱,难民向富裕国家流动的权利会得到更多同情和承认。难民们在一个方向上集中起来进行突破,可能会被当成成功的模式来效仿。”^②果真如此,欧洲国家的边界将迎来更大的难民潮的严峻考验。二是欧洲限制难民的法律受到严重冲击。在世界各国的移民法规中,非法移民和难民是不受欢迎的移民类型。因此,包括欧洲各国在内的发达国家,都制订和实施了限制难民的政策。但“这次难民潮很可能成为一个里程碑。那些可怜的中东北非人为逃向欧洲冒了真正的生命危险,最终冲破了欧洲限制难民的法律障碍,生生撞开了欧洲的大门。这的确会对潜在的难民发出一个信号,也会让发达国家今后在强制阻挡难民流动时有所忌讳”^③。客观而论,这种不区分难民与非法移民、战争难民与非法经济移民的做法,也是对现有欧洲限制难民法律政策的极大突破。这在很大程度上,动摇了欧洲限制难民的法律权威。

第三,欧洲地区的难民危机必将拖累欧盟经济的恢复,延缓欧盟国家在移民与难民政策上的一体化步伐。首先,难民危机将拖累欧洲经济的恢复与发展。按照目前难民进入欧洲的速度,到今年年底,大约100万到150万难民进入欧洲国家并非不可能。尽管这一数量的难民相对欧盟国家总人口来说,只占很小的比例,但由于难民在不同的国家分布不同,因此,有可能对接纳难民较多的国家形成沉重的负担。仅以德国为例,德国政府本来预计今年将收到40万份难民申请,但仅仅一个月以后,德国官方更新预测的数据是80万份。为此德国政府将拨付100亿欧元,用于安置这些颠沛流离的难民。“而在州的层面上,每个州有责任为难民提供住宿、食物、医疗与衣物方面的服务,基本安置成本为每人1.3万欧元左右,包括每个成人都会给予每月140欧元左右的现金;但是巴伐利亚州在未来两年需要至少花

① 中国之声·新闻纵横:《数千名难民徒步穿越匈奥边境 多数人拟西进赴德》,载央广网, http://china.cnr.cn/yaowen/20150906/t20150906_519773824.shtml, 访问日期:2015-09-10。

② 环球:《美在中东闯祸 欧洲接盘》,载网易新闻网, http://3g.163.com/ntes/special/0034073A/wechat_article.html?docid=B327LICV00014OVF&.spst=0&.spss=newsapp&.spsf=qq&.spsw=1, 访问日期:2015-09-10。

③ 同上。

费 10 亿欧元, 占州年预算的 1%。”^①毫无疑问, 这在一定的意义上, 将拖累德国和整个欧洲经济恢复与发展。经济发达的德国尚且如此, 其他深处 2008 年金融危机打击、发生债务危机的其他欧洲国家如希腊, 更是可想而知。其次, 难民危机将延缓欧盟国家在移民与难民政策上的一体化步伐。众所周知, 难民和非法移民是最不受欢迎的移民类型, 因此, 欧洲国家在欧盟层面上制定了统一的难民法律和打击非法移民的法律, 以便协调一致地采取行动。在此次难民危机中, 尽管有欧盟层面上统一的难民法规, 但由于难民的接纳涉及到国家的主权, 再加上欧盟的统一行动必须征得各成员国的一致同意, 因此, 难民危机发生以来, 欧盟层面至今没有统一行动。“欧盟作为一个多层面和多舞台体系的特殊结构, 不是通过权威机构的表决来进行控制, 而是通过一种十分艰难的共识来管理。这种治理体系可以倾听各方声音, 有利于做出更加公平合理的决定, 但对于扩容后的欧盟来说, 由于其成员国历史文化差异明显, 政治经济发展水平也不平衡, 要取得共识更加艰难。”“正是欧盟多边协商治理的低效, 欧盟成员国才不得不采取单边或者双边行动。这种应对之道在未来很长时间或会成为常态。”在欧盟层面上无法尽快达成共识、统一采取行动的背景下, 面对汹涌而至的难民潮, 一些欧洲国家只得采取单独或双边行动, 以遏制难民潮。“就困扰两国的非法移民偷渡问题争吵了一段时间之后, 英法两国于 8 月 20 日签署联合声明, 宣布了一系列新措施: 在法国加莱成立一个由两国警方合作管理的联合指挥控制中心, 及时向两国内政部报告任务执行情况; 法国增加在英法海底隧道的警察数量; 英国在隧道入口处增建栅栏、监控设备等, 英国政府将为此在两年内拨款 1000 万欧元。”^②可以预料, 在难民和非法移民等事关国家主权核心利益的移民政策问题上, 欧盟层面上的一体化步伐将更加艰难。

第四, 难民危机以及可能随后而来的汹涌澎湃的西亚北非难民潮, 有可能对欧洲国家的社会福利体系构成严峻挑战。众所周知, 二战以后, 欧洲国家特别是西欧国家相继建立了从摇篮到坟墓的至臻完善的社会福利体系。但 20 世纪 70 年代石油危机、特别是 80 年代以后, 当经济与社会发展陷入滞涨阶段、人口老龄化日益加剧的情况下, 庞大的社会福利支出已经成为欧洲国家、特别是西欧国家沉重的财政负担。因此, 自 90 年代开始, 欧洲国家、特别是西欧国家尝试意在削减福利水平、增加个人支出的社会福利改革, 但此类改革毫无例外地遭到了社会大众的抵制, 声势浩大的抗议福利改革的游行此起彼伏, 政治家们不得不考虑民意和选票, 而延缓福利改革的步伐。近二三十年来, 大量的新移民不断冲击着欧洲国家现有的福利体系, 由此导致反移民的情绪滋生。而今数以百万计的难民和非法移民蜂拥而至, 必将激发反移民的

① 毛维准:《损友聚集, “欧洲顶梁柱”德国难以承受难民之重》。

② 任彦:《欧盟何以难解移民危机》。

抵制难民的情绪蔓延。而这“也许会松动福利政策的民意基础。一方面,当本国主流民众觉得移民自身不纳税却享受着不该享受的福利待遇时,可能倾向于认为福利制度本身是不公平的、也更不愿意承担福利开支带来的财政负担。另一方面,本土民众和移民之间的群体撕裂会阻碍阶级意识的形成,而以阶级为基础的政治行动恰恰是欧洲福利国家扩张的主要推力。经济学家艾莱斯那(Alberto Alesina)和格莱泽(Edward Glaeser)提出,族群多元性带来了族群矛盾的可能,使得人们更不支持广泛的社会再分配”^①。特别是当下这种只顾道义的拯救而践踏难民法律的广泛接受难民和非法移民的做法,会在两个层面产生不同的效应。一方面,对西亚北非的难民和非法移民来说,现在缺乏严格的边防检查和难民甄别程序,西欧国家对难民持来者不拒的接纳甚至是欢迎的态度,毫无疑问,现在是进入欧洲国家的绝佳时期。这将激发 400 多万名叙利亚难民、200 多万名伊拉克难民和 100 多万名阿富汗难民以及数以百万的非洲难民,燃起奔赴欧洲国家的希望之火,前赴后继,赴汤蹈火,进入欧洲。安置和融合这些难民必将花费大量的财政收入,从而对欧洲国家捉襟见肘的社会福利开支构成严重的威胁,由此必将对欧洲国家的社会福利体系构成一定程度的冲击。另一方面,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。总之,难民危机以及可能随后而来的汹涌澎湃的西亚北非难民潮,有可能对欧洲国家的社会福利体系构成严峻挑战。

第五,难民危机以及可能随后而来的汹涌澎湃的西亚北非难民潮,有可能让反移民的民粹主义、新纳粹主义和排外主义的社会思潮沉渣泛起,让高举反移民旗帜的欧洲极右翼政党东山再起,从而推动欧洲国家的政治右转。进入 21 世纪以来,伴随着外国移民的大量增加,在欧洲国家,一些反移民和排外为特征的极右翼政党逐渐进入了人们的视野,并获得了较快的发展。欧洲极右翼政党如法国的国民阵线、奥地利的自由党、荷兰的名单党和德国的国家民主党和共和党,“打出了维护本国民众利益的民粹主义和种族主义的大旗,努力使自己的政党成为社会下层民众的代言人,从而赢得了社会下层选民的广泛支持”^②。“2000 年 2 月,海德尔领导的奥地利极右翼政党——自由党在选举中以高达 27% 的选票获胜组阁,引发了欧盟 14 国对奥地利实施联合制裁。法国极右翼政党国民阵线主席勒庞,在 2002 年法国总统第一轮大选中获

① 张耀然:《反移民浪潮会摧毁欧洲福利国家吗?》,载政见 CNPolitics 网, <http://www.sociologyol.org/shehuibankuai/shehuipinglunliebiao/2015-09-09/20626.html>, 访问日期:2015-09-10。

② 宋全成:《欧洲移民问题的形成与欧极右翼政党的崛起》,载《山东大学学报》,2005 年第 6 期,第 92-99 页。

得 17.94% 的得票率,向得票率 19.6% 的法国传统右翼候选人、总统希拉克发起了挑战,强烈震撼了整个欧洲政坛。2002 年 4 月下旬,刚成立仅两个月的荷兰‘富图恩名单党’在议会选举中,一跃成为荷兰的第二大政党。以反对外来移民为旗帜、采取取悦于大众的、蛊惑人心策略的欧洲极右翼政党迅速崛起。”^①特别是进入 2014 年以来,伴随着进入欧洲国家的来自西亚北非难民的增多,以反移民和排外为特征的极右翼政党再次获得了较大发展。仅以反移民和排外的法国国民阵线为例,它在 2014 年的 3 次选举中,“高歌猛进,取得了骄人的‘战绩’。在 3 月的(市镇)选举中,拿下 11 个市镇,获得历史性的突破;在 5 月的(欧洲议会)选举中,以高得票率战胜(社会党和人民运动联盟)两大主流政党,震惊了法国和欧洲政坛;在 9 月(参议院)的选举中,获得 2 个议席,在法兰西第五共和国的历史上首次进入参议院。目前,‘国民阵线’已稳坐法国政坛的第三把交椅,是一个具有广泛影响力和吸引力且影响力持续上升的政党,在一定程度上正在把法国政坛由左右翼两大政党主导的格局变成左翼、右翼、极右三足鼎立的格局”^②。在德国,打着反移民、反西方伊斯兰化旗帜的 Pegida 运动,在德国社会引起轩然大波。2014 年 10 月 Pegida 运动在德累斯顿组织数千人参加游行示威,“后参加该运动的人数逐渐增加,甚至吸引了全国各地的支持者前往声援。而 Pegida 的集会地点也逐步扩展至柏林、科隆、慕尼黑、波恩、杜塞尔多夫等多个城市。12 月 23 日,德累斯顿有近 1.75 万人参加 Pegida 游行,游行者在歌剧院前抗议政府的移民和难民政策”,反对外来移民,反对伊斯兰化。依据经合组织统计,“德国已经成为世界第二大移民国家,目前德国的穆斯林占其总人口的 5%。2014 年,德国接受了 20 万名来自伊拉克、利比亚和叙利亚等地的难民。短期内穆斯林移民和难民数量的急速增加给德国民众带来了不安全感”^③,必将引起德国部分民众对政府的不满。2015 年 9 月 11 日,德国政府宣布,2015 年将接受 80 万份难民申请。这有可能更加激起反移民的极右翼政党和反伊斯兰化的 Pegida 运动的合流。其他欧洲国家、特别是西欧国家也同样面临着这种风险。在这种背景下,欧洲国家的政治家们,为了讨好选民,有可能在政治和社会政策层面上提出收紧难民政策、限制难民入境和强化边境控制的政策。正因为如此,我们认为,难民危机以及可能随后而来的汹涌澎湃的西亚北非难民潮,有可能推动欧洲国家的政治右转。

责任编辑:郑春荣

① 宋全成:《欧洲移民问题的形成与欧极右翼政党的崛起》。

② 彭姝玮:《法国》,载周弘、黄平、江时学主编:《欧洲发展报告》(2014-2015),北京:社会科学文献出版社,2015 年版,第 183-189 页,这里第 184 页。

③ 杨解朴:《德国》,载周弘、黄平、江时学主编:《欧洲发展报告》(2014-2015),北京:社会科学文献出版社,2015 年版,第 175-182 页,这里第 179 页。

Die theoretische Perspektive und die praktischen Entwicklungstendenzen der Grünen Denkfabriken: Deutsche Fallstudien

Shen Sen

Denkfabriken stellen eine Mittlerinstitution zwischen wissenschaftlichen Theorien und dem Policy-Making dar. Aufgrund ihrer Forschungsaktivitäten, ihrer Beratungsrolle für politische Entscheidungsträger und ihrer Einflussnahme auf die allgemeine Meinungsbildung spielen sie eine bedeutende Rolle sowohl im Governance-System als auch im Modernisierungsprozess des Governance-Building und erfreuen sich zunehmender Aufmerksamkeit. Grüne Denkfabriken sind auf umweltrelevante Themen spezialisiert und üben einen großen Einfluss auf die Herausbildung der internationalen Umweltpolitik aus. Die vorliegende Untersuchung setzt sich mit den beiden Typen der Grünen Denkfabriken in Deutschland in Bezug auf die Art und Weise des Funktionierens und die der Einflussnahme auseinander. Durch diese Fallstudien soll sowohl der konstruktive Input der Grünen Denkfabriken für die Umweltpolitik als auch das Dilemma, in dem sie sich befinden, beleuchtet werden. Die dadurch gewonnenen positiven wie negativen Erkenntnisse könnten für die Entwicklung der Grünen Denkfabriken in China von Bedeutung sein.

Die Flüchtlingskrise in Europa : Zur Analyse ihrer Struktur, Entstehungsgründe und Auswirkungen

Song Quancheng

Die nach Europa gelangenden Flüchtlinge sind ein wichtiger Teil der weltweiten Flüchtlinge. Zu den Hauptherkunftsregionen und -ländern der Flüchtlinge gehören Westasien und Nordafrika, in erster Linie Syrien und Afghanistan. Die großen Fluchtrouten sind die zentrale Mittelmeeroute, die östliche Mittelmeeroute und die westliche Balkanroute. Mehrere Faktoren haben zur Entstehung der Flüchtlingskrise in Europa geführt: die USA, die europäischen Länder, die internationale Konstellation, die Menschenschmuggelorganisationen sowie die innereuropäischen Unterschiede bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Die Flüchtlingskrise hat sich besonders negativ auf die europäischen Länder ausgewirkt: In der Krise offenbart sich die Spaltung der EU; Die gesetzlichen Regelwerke und die gemeinsamen europäischen Grenzen wurden außer Kraft gesetzt; Die Erholung der EU-Wirtschaft wird erschwert und eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik aufgeschoben; Die sozialen Sicherungssysteme der europäischen Länder könnten überfordert werden; Den europäischen Gesellschaften droht die Spaltung und die nicht-konventionelle Sicherheit der europäischen Länder wird bedroht; Davon könnten das extreme Gedankengut verschiedener Couleur — vom zuwanderungsfeindlichen Populismus über Neonazismus bis Ausländerfeindlichkeit — profitieren. Die Zuwanderung ablehnenden rechtsextremen Parteien würden wieder an Boden gewinnen und die Politik der europäischen Länder bewegt sich folglich nach rechts.

Internet-Regulierung in Deutschland: Gesetzgebung, Institutionen und Denkanstöße

Huang Zhixiong/Liu Biqi

Als eine der Führungsmächte der Informationstechnologie zählt Deutschland mit seinen Bemühungen um Internet-Regulierung auch weltweit zu den Vorreitern. Auf der institutionellen