

# 欧洲难民危机的国际政治分析

田德文

(中国社会科学院 欧洲研究所 北京 100732)

【摘要】2015年,欧洲遭遇二战后最大国际难民潮的冲击。从国际政治层面上看,这场危机是后冷战时代欧美国家中东、北非战略失败的结果。从难民潮的发生发展过程看,已经取消内部边界的欧洲联盟没有统一避难政策的制度缺陷起到推波助澜的作用。巴黎恐怖袭击发生后,欧洲国家改变了对叙利亚内战的立场,将目标由推翻巴沙尔政权转变为打击宗教极端主义的“伊斯兰国”,与美国有了很大不同。反思欧洲国家这次战略调整的过程可以看到,后冷战时代欧美国家的“新干预主义”政策害人害己。此次欧盟国家遭遇难民潮冲击和恐怖袭击应能促使其反思与调整后冷战时代的国际战略,推进世界多极化进程。

【关键词】欧洲难民危机;中东北非战略;新干涉主义;国际政治;中国梦与欧洲梦

【中图分类号】D815.6 【文献标识码】A 【文章编号】1003-4145(2016)02-0129-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2016.02.018

## 一、欧美国家中东北非战略的失败

冷战结束后,欧美国家把首要战略重点放在“搞定”中东欧方面。通过北约东扩和欧盟东扩,目前这个战略目标应该说已经基本实现了。对冷战期间在美苏之间摇摆的中东、北非国家,欧美国家的对策是维持其“强人政权”实现基本稳定,通过“接触(engagement)”战略推动这些国家发生变化,促使其政治民主化、经济自由化和文化多元化,最终将其纳入西方主导的世界体系。从实践效果看,欧美国家后冷战时代的中东、北非战略可以说完全失败了。近年来,中东、北非地区国家的统治能力普遍下降,伊斯兰宗教极端势力迅速扩张,不少国家陷入政治动荡、地方割据乃至内战状态,目前大量流入欧洲的国际难民,正是这种状态的产物。在欧美国家后冷战时代中东、北非战略失败的过程中,推翻伊拉克萨达姆政权、支持“阿拉伯之春”街头政治运动和试图推翻叙利亚巴沙尔政权产生的后果最为严重。

### (一) 推翻萨达姆政权导致“伊斯兰国”兴起

1990年8月2日,作为中东地区性强国的伊拉克侵入科威特,引发“海湾危机”。1991年1月,以美国为首的多国部队发动代号为“沙漠风暴”的大规模军事行动,2月28日将伊拉克军队赶出科威特。战争结束后,欧美国家继续将伊拉克萨达姆政权作为中东地区安全的头号威胁。1991年4月3日,联合国安理会通过687号决议,要求伊拉克销毁所有大规模杀伤性武器,并因此对其实施长期制裁。1998年10月,美国国会通过《伊拉克解放法案》,宣布决心推翻萨达姆政权,“帮助促成一个民主政府”。<sup>①</sup>1998年12月17日,美国和英国以伊拉克不配合联合国武器核查为由,未经联合国安理会批准对伊实施代号为“沙漠之狐”的军事打击。2003年3月20日,以美英军队为主的联合部队以伊拉克藏有大规模杀伤性武器并暗中支持恐怖分子为由,绕开联合国安理会对其实施军事打击。2003年12月14日,萨达姆·侯赛因被捕,2006年11月5日被执行绞刑。

推翻萨达姆政权改变了伊拉克的权力格局。该国95%的人信奉伊斯兰教,其中什叶派穆斯林占54.5%,逊尼派穆斯林占40.5%。萨达姆属于逊尼派,其政权对人数占优的什叶派长期实行高压统治。萨

收稿日期:2016-01-04

作者简介:田德文(1964—),男,法学博士,中国社会科学院欧洲研究所研究员、博士生导师,主要研究方向为欧洲社会文化、欧洲比较公共政策、欧洲民族与移民问题、中欧关系研究。

基金项目:本文系中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程项目“欧洲梦与中国梦:马克思主义视角下的中欧关系研究”(项目编号:2015MGCHQ003)的阶段性成果。

①[美]亨利·基辛格《世界秩序》,胡利平、林华、曹爱菊译,中信出版集团2015年版,第423页。

达姆政权垮台后,欧美国家在伊拉克推进“民主选举”,使人数占优的什叶派控制政权,逊尼派族群走向边缘化,萨达姆统治时期长期受压制的北部库尔德人要求高度自治。在这种权力结构下,伊拉克北部地区出现统治弱化的情况,给伊斯兰宗教极端势力兴起留下空间。2006年,以基地组织伊拉克分支名义活动的宗教极端组织在伊拉克北部建立“伊拉克伊斯兰国”。2011年美国从伊拉克撤军后,该组织迅速扩大,大肆实施种族清洗、破坏文物、绑架人质等恐怖主义行动。2014年后在与伊拉克政府军交战过程中不断取得胜利。2014年6月10日,“伊斯兰国”占领伊拉克第二大城市摩苏尔,逼近首都巴格达,联合国秘书长潘基文呼吁国际社会支持伊拉克政府应对挑战。据联合国难民署(UNHCR)估计,受伊斯兰国影响的伊拉克有400万人逃离家园。<sup>①</sup>目前流向欧洲的伊拉克难民中,多数都是为躲避“伊斯兰国”残暴统治和国内战争逃离家园。

## (二)“阿拉伯之春”后北非国家统治弱化

2010年底,突尼斯爆发“茉莉花革命”,随即扩展到埃及、利比亚、也门、巴林和叙利亚。“阿拉伯之春”街头政治运动造成中东北非地区多个国家的“强人政权”垮台,国内政治持续动荡,造成突尼斯总统本·阿里流亡、埃及总统穆巴拉克被捕、利比亚领导人卡扎菲被处死和时至今日尚未结束的叙利亚内战。出于意识形态原因,“阿拉伯之春”街头政治运动得到欧美国家的支持。利比亚内战过程中,英法等国对卡扎菲政府的空袭扭转了战局,在反对派推翻卡扎菲政权的过程中起到关键作用。但是,“阿拉伯之春”后,多数中东北非国家却并没有走向政治民主化,而是普遍出现统治弱化乃至国家失序。究其原因,正如基辛格所说,欧美国家在中东、北非地区推进政治民主化其实是行不通的。因为在那些国家中并不存在一种与独裁者相对立的“民主派”力量,有实力与执政的威权人物斗争的多数都是基于利益、种族和教派的其他强人,他们“不是为了民主而战,而是为了战胜对手而战。只有民主能让自己所属的派别执政时,他们才对民主感兴趣”。<sup>②</sup>

中东北非变局是形成欧洲国际难民潮的重要原因。目前,大量来自非洲的难民都是从利比亚海岸出发,横渡地中海进入意大利。历史上,意大利和利比亚卡扎菲政权在控制来自非洲的非法移民方面曾经建有合作关系。2008年卡扎菲曾与时任意大利总理的贝卢斯科尼签署协议,意大利为利比亚基础设施投资50亿美元,卡扎菲则承诺协助管控流向欧洲的非非法移民,来自利比亚的移民数量因此骤降。协议签署后,到意大利达兰佩杜萨岛的非法移民数量下降98%,从2009年的3.7万人减少到2010年的400人。卡扎菲政权被推翻后,利比亚国内统治弱化,对蛇头打击不力,从该国偷渡前往直意大利的非法移民数量急剧增加。据“移民国际组织”发布的数据,仅2011年从北非海岸抵意大利的移民就超过14万人。据说,卡扎菲在最后一次电视讲话中曾经咒骂西方“正在轰炸一堵墙,挡住非洲难民和基地组织恐怖分子涌入欧洲的墙,这堵墙就是利比亚”。<sup>③</sup>利比亚战争后,非洲和中东地区的伊斯兰宗教极端势力急剧扩张,大量非法移民和中东难民涌向欧洲,巴黎遭遇严重恐怖袭击……所有这些似乎都在验证着“卡扎菲之谏”。

## (三)叙利亚内战中“伊斯兰国”势力扩张

2012年叙利亚内战爆发后,叙利亚北部陷入无政府状态。2013年4月9日,“伊拉克伊斯兰国”宣布与叙利亚反对派武装组织“胜利阵线”联合成为“伊拉克和大叙利亚伊斯兰国”(ISIS)。“伊斯兰国”首脑巴格达迪自任“哈里发”,宣称对于整个穆斯林世界拥有权威地位,全世界穆斯林都有义务帮助其“建立全球性的哈里发国”。

叙利亚内战有着教派之争的背景:目前的总统巴沙尔·阿萨德属于什叶派分支阿拉维派,试图推翻他的叙利亚反对派则多数是逊尼派。叙利亚内战爆发后,西方联盟一直将推翻巴沙尔政权作为首要目标,在打击同样谋求推翻巴沙尔政权的宗教极端组织方面放不开手脚,因此“伊斯兰国”才得以迅速扩张。2015年10月,俄罗斯应巴沙尔·阿萨德邀请,大刀阔斧地轰炸叙利亚境内的极端组织目标。巴黎恐怖袭击发生后,打击极端组织具有了最高的优先性,美国、土耳其继续指责俄罗斯采取的空袭行动已经不合情理。但是,如果坐视俄罗斯掌握打击“伊斯兰国”的主导权,中东就有可能出现一个俄罗斯支持的,包括叙利亚、伊拉克和伊朗等什叶派国家在内的“什叶派之弧”,与美欧支持的周边逊尼派国家形成对峙。同时,如果“伊斯兰国”遭受重创,那么仅凭剩下的叙利亚反对派很难推翻巴沙尔政权。美国自然不甘心中东格局向有利于俄罗斯的

<sup>①</sup>Victoria Metcalfe - Hough, *The migration crisis: Facts, challenges and possible solutions*.

<sup>②</sup>[美]亨利·基辛格《世界秩序》,胡利平、林华、曹爱菊译,中信出版集团2015年版,第157页。

<sup>③</sup>参见Richard B. Spencer, *GADDAFIS REVENGE*, <http://www.radixjournal.com/blog/2015/9/5/gaddafis-revenge>

方向发展,新一轮大国博弈即将拉开帷幕。

#### (四) 欧美国家中东北非战略因何失败?

后冷战时代欧美国家中东北非战略失败的內因是中东北非“强人政权”在全球化过程中未能及时进行有效的国内改革,致使政治矛盾聚集、经济增长乏力、贫富分化加剧,只得以高压统治来维持国内政局稳定,这种脆弱的状态自然经不起国内外的风吹草动。从外因上看,911后美国小布什政府以反恐为由在中东北非地区激进地推进“民主化进程”,欧盟始终在维持中东北非稳定与输出“民主”价值观之间摇摆,对这一地区的变局都发挥了重要的影响作用。在中东、北非变局过程中,美英武力推翻伊拉克萨达姆政权、法英空袭利比亚卡扎菲政权、欧美国家支持叙利亚反对派等事态更可以说是造成伊拉克、利比亚和叙利亚国内失序的直接原因。变局之后,这些国家政府的执政能力大不如前。在伊拉克和叙利亚交界地区,宗教极端主义的“伊斯兰国”势力才能迅速扩张,迫使大量平民逃离家园。与此同时,目前中东、北非国家边境管控普遍松懈,偷运难民的有组织犯罪猖獗,这些都是形成赴欧难民潮的重要原因。

从根本上说,后冷战时代欧美中东、北非战略失败的原因恰恰在于它们长期实施的“新干预主义”政策。冷战结束后,欧美国家频繁以“价值观”理由干涉别国内政,直至武力颠覆别国政府。我们知道,任何国家政治格局的形成都有着复杂的历史和现实原因。在政治转型过程中,如果要打破一种格局,就必须同时准备建立一种新的格局,否则社会势必陷入失序状态,内战就是这种失序的极端体现。后冷战时代,欧美国家凭借政治、经济和文化优势地位,公开推动其他国家的政治变局,同时却不甚关心在这些国家中维护和重建社会秩序。这种不负责任的做法给世界多地的人民造成深重灾难,目前欧盟遭遇的国际难民潮不过是这些灾难的冰山一角而已。

#### 二、难民危机下的欧盟中东北非战略调整

近年来,涌向欧洲的国际难民数量越来越多。据欧盟统计,2013年成员国收到的避难申请总量为435190份,2014年增加44%,达到626065份。这些难民中,来自内战中的叙利亚的人数最多,达到总量的37%;紧随其后的是来自阿富汗和厄立特里亚的难民,各占总量的8%;来自伊拉克的难民占总量的5%,居第四位。<sup>①</sup>2015年,涌向欧洲的国际难民数量出现“井喷式增长”,预计仅德国就将接纳80万—100万,为该国2014年避难总人数的4—5倍。在难民危机的形成与发展过程中,欧盟国家发生严重意见分歧,对欧洲一体化产生消极影响。2015年11月13日,巴黎遭遇“伊斯兰国”策动的严重恐怖袭击,欧盟国家对叙利亚内战的态度发生重大改变,预示着欧盟中东北非战略将要发生重要调整。

#### (一) 难民危机与欧盟国家政治分歧

根据欧盟发布的数据,近年来欧盟成员国在接收难民方面的政策有很大差别。2013年开始,德国、瑞典等国在接收难民方面采取了比其他欧盟成员国更加宽松的政策。瑞典从2013年起就给予所有逃到该国的叙利亚人难民身份,德国政府随后也做出了积极表态。2014年,德国接受的避难申请从2013年的126705份增加到202645份,同比增加60%;瑞典接受的避难申请从2013年的54270份增加到81180份,同比增加58%。2014年欧盟成员国收留的难民中有37%来自叙利亚,人数为68300人,其中60%是德国(25700人)和瑞典(16800人)接收的。与此形成鲜明对比的是,在此期间,法国和英国接收难民的态度非常消极。2014年,法国收到的避难申请从2013年的66265份下降到62735份,同比下降5%;英国从30585份增加到31745份,同比只增加了4%。<sup>②</sup>

德国、瑞典在接收叙利亚难民方面表现积极的原因很复杂。客观上,叙利亚国内局势不断恶化,目前该国2300万人口中已有400多万沦为国际难民,国内还有约760万居民流离失所,问题确实非常严重。主观上,德国、瑞典都愿意通过接收叙利亚难民表明本国承担更多国际义务,占据道德高地。2005年默克尔首次出任德国总理不久,就宣布德国将要坚决实施“价值观外交”,此次大量接收叙利亚难民正是其表现之一。在德国和瑞典,主张接收更多难民的左翼势力、非政府组织和利益集团都有很强的影响力,对两国接收较多国际难民也起到推动作用。其实,无论在瑞典和德国国内,还是在其他欧盟成员国,都有不少政治力量是反对德国、瑞典这种做法的,因为这样只会吸引更多难民涌入。但是,在人道主义话语的压制下,这些反对的意

<sup>①</sup>Eurostat Newsrelease 53/2015, *Asylum in the EU: The number of asylum applicants in the EU.*

<sup>②</sup>Eurostat Newsrelease 53/2015, *Asylum in the EU: The number of asylum applicants in the EU.*

见由于“政治不正确”而没有很大的影响力。

2015年9月2日,世界各大媒体都刊登了叙利亚三岁男童艾兰·科尔迪陈尸海滩的照片,他是随父母试图从土耳其乘船偷渡到希腊时遇难的。这幅照片对世界舆论产生巨大冲击,德国总理默克尔随即表示将接收更多难民。此后,大批难民涌入匈牙利,试图穿过奥地利前往德国。德国很快就发现这样是不可持续的,试图推动欧盟强迫所有成员国按照配额接收难民或分担费用,但遭到各国不同程度的抵制,最后瑞典和德国被迫关闭边界,阻止更多难民涌入。由此可见,此次涌入欧洲的难民潮与德国、瑞典在国际舞台上单方面大摆人道主义姿态有直接关系,是其完全脱离实际的“价值观外交”秀的结果。

在国际难民涌向德国的过程中,按照其行进线路,欧盟国家可以分为意大利、希腊等难民登陆的“前线国家”,难民经过的匈牙利、捷克、奥地利等“过境国家”,以及最终接收难民的德国、瑞典等“目的地国家”。“前线国家”和“过境国家”都无意接收更多难民,担心“目的地国”的接收能力有限,最终会把难民堵在自己国家内。这种担心并不是多余的。对欧盟来说,此次难民危机实际上是其“未完成”的制度体系造成的:目前欧盟建立了取消内部边界的申根体系,但是避难政策却仍属于成员国内政,共同体没有权能干预成员国避难政策。在难民危机的压力下,欧盟成员国不得不接受难民配额方案,意味着欧洲一体化的程度又有提高。但是,难民危机过程中少数国家作秀、全体国家“埋单”的做法对欧盟团结产生的消极影响也不可忽视。

### (二) 巴黎恐怖袭击促成欧盟中东北非战略调整

德法合作是欧洲一体化的“发动机”,两国之间发生意见分歧,欧洲一体化势必受到消极影响。在应对难民潮的过程中,最初法国在接纳难民的态度方面比较消极,直到2015年5月,法国总统奥朗德还表示难民配额问题“没得谈(out of question)”。随着难民潮愈演愈烈,奥朗德在国际义务的压力下才勉强同意在未来两年接收24000名难民。但是,在通过难民危机推进欧洲一体化方面,法国和德国的立场是一致的。因此,当德国在难民潮冲击下推动在欧盟层面建立永久性和强制性机制分配难民机制时,法国政府还是表现了积极配合的态度,奥朗德于9月3日和默克尔共同签署写给欧洲各国领导人的信件,呼吁推动共同的欧洲避难法、“安全来源国”名单、加大对于土耳其、黎巴嫩和约旦的援助力度。

法国之所以没有形成德国那样的对难民的“欢迎文化”,根本原因是法国近年来已经遇到穆斯林移民问题的严重困扰,国内民众对更多穆斯林难民的到来普遍充满忧虑。据《巴黎人报》举行的一次民意调查显示,56%的受访者相信涌入欧洲的难民中有恐怖分子,55%的受访者反对放宽避难规则,包括从内战中逃脱的叙利亚人。法国公众的这种情绪已经反映到政治层面,近年来不仅反移民的极右翼国民阵线势力上升,右翼政党也在向反对接纳难民方向转型。难民危机过程中,法国前总统萨科奇就多次呼吁终止申根协定,在中东北非国家建立由欧盟控制的移民和难民的“拘留营(detention camps)”,对流入欧盟的难民实行严格“过滤”。但与此同时,多数由左翼市长控制的法国市镇则表示支持政府接收叙利亚难民,在南特等城市还出现较大规模的民众游行欢迎难民。奥朗德很清楚,法国在接收中东、北非难民方面的意愿和能力都是有限的。因此,他在呼吁公众支持接纳难民的同时,宣布将加大打击“伊斯兰国”的力度,从源头铲除产生难民的根源。

正是在这种背景下,2015年11月5日,法国宣布将再次部署戴高乐号航母前往波斯湾参加打击“伊斯兰国”的国际行动,将法国投入的打击力量至少增加一倍。奥朗德表示,他是在8月份被挫败的发生在巴黎火车站的恐怖袭击图谋和小难民阿兰·库尔迪尸体的照片影响下做出上述决定的。法国积极参与打击中东伊斯兰宗教极端势力的态度招致了“伊斯兰国”的报复。2015年11月13日晚,恐怖分子在巴黎多处发动恐怖袭击,造成至少132人死亡,约180人受伤。次日,“伊斯兰国”正式声明对此负责。巴黎恐怖袭击发生后,奥朗德第一时间宣布改变对于叙利亚内战的立场,申明“阿萨德不是法国的敌人,伊斯兰国才是”<sup>①</sup>。西班牙、德国等随即对法国转变立场表示支持,意味着欧盟国家中东、北非战略发生重要变化。

### (三) 欧盟战略调整对中东北非格局的影响

事实上,法国中东、北非战略的调整过程从2013年就已经开始了。在2011年“阿拉伯之春”过程中,法国持积极推进的态度,萨科奇政府还率先实施对于利比亚卡扎菲政府军的空袭行动。2012年5月奥朗德上台后,初期基本沿用萨科奇政府中东、北非政策的“鹰派”立场,在推翻巴沙尔政权方面的态度比美国和英国

<sup>①</sup>French President Francois Hollande addressing nation after Paris terrorist attacks: Assad is Not the Enemy of France, ISIL is, <http://sputniknews.com/politics/20151116/1030206647/holland-isil-france-enemy-not-assad.html>

都要激进。2012年11月13日,奥朗德率先承认叙利亚反对派联盟是“叙利亚人民的唯一合法代表”,并将其称为叙利亚“未来的政府”,暗示法国准备对其提供武器支持。当天,美国在表态中并没有将反对派联盟称为叙利亚的“临时政府”,英国外交大臣威廉·黑格则表示“全国联盟”需要努力争取更多来自叙利亚国内的支持才能得到英国的承认。<sup>①</sup>这样,法国俨然替代英国,成为美国在中东地区最重要的战略伙伴。但是,由于后来美国并没有直接军事介入叙利亚内战,表现积极的法国难免有点被“晾”在一边的感觉。

2013年起,奥朗德政府明显将发挥独立大国作用的重心转移到积极参与多边国际反恐合作方面。2013年1月,法国出兵西非国家马里,协助其政府军打击“西非圣战统一运动”和“伊斯兰马格里布基地组织”。同年6日,法国军队进入中非共和国,遏制该国穆斯林族群和基督教族群之间的暴力冲突。法国这两次出兵的目的都是要防止前殖民地国家被伊斯兰宗教极端势力控制,都经过联合国授权,对遏制宗教极端主义蔓延起到积极作用。在伊拉克问题上,奥朗德政府的立场是呼吁伊拉克什叶派政府与逊尼派族群合作,建立反对宗教极端势力的统一战线,清除伊拉克北部宗教极端组织兴起的社会基础。2014年6月,联合国呼吁国际社会采取联合行动打击在伊拉克攻城略地的“伊斯兰国”。美国随即做出军事打击的姿态,法国的反应则相对消极。2014年9月9日,伊拉克新政府表现出促进国内各宗教派别和族群和解的意愿,奥朗德大加赞扬,几天后就访问了巴格达,随即在巴黎召开伊拉克问题国际会议。应该说,奥朗德政治解决伊拉克问题的做法是积极的。但是,由于中东教派冲突有着复杂的大国博弈背景,所以法国努力的作用也不应高估。

2015年9月30日,俄罗斯应叙利亚总统巴沙尔·阿萨德的请求开始对叙境内“伊斯兰国”目标进行空袭,彻底改变了这一地区打击伊斯兰宗教极端势力的国际格局。同时,在难民危机的压力下,法国决定加大军事打击“伊斯兰国”的力度。由于这一部署是在俄罗斯积极打击“伊斯兰国”的背景下进行的,难免使人们产生法国准备与俄罗斯形成某种同盟的推测。当时,美国、土耳其等国指责俄罗斯轰炸的主要是反对巴沙尔政权的逊尼派武装,而非宗教极端组织。在这种情况下,奥朗德政府提高打击伊拉克极端组织的力度,无疑有发挥独立大国作用的意味,不过对地区格局的影响应该还不是很大。但是,巴黎恐怖袭击案彻底改变了法国乃至欧盟在叙利亚内战方面的立场,不仅增强了奥朗德政府积极打击“伊斯兰国”的决心与合法性,而且使法国乃至欧盟有可能在中东成为美俄之间的“第三种力量”,对地区格局变化产生重要影响。

### 三、多极化世界中的国家利益与国际义务

反思欧美国家后冷战时代中东北非战略失败与调整的过程,可以深化我们对于多极化世界的认识。当今世界上,每个国家的国际战略都要妥善处理国家利益与国际义务之间的关系。只有建立在“和平共处五项基本原则”基础上的国际关系,才真正有利于人类社会的和平与发展,西方国家后冷战时代奉行的“新干预主义”战略不仅不负责任,而且结果只能是害人害己。展望未来,中国和欧盟作为多极化世界中的重要力量,应该在国际关系理念层面上加强交流与合作,共同建构有利于人类社会文明与进步的新型国际秩序。

#### (一) 反思“新干预主义”的恶果

目前的中东北非乱局与后冷战时代欧美国家的“新干预主义”战略有直接关系,打开伊斯兰宗教极端主义这个“潘多拉魔盒”的主要是美国小布什政府。现在,不仅中东、北非国家的民众承受着由此而产生的严重后果,欧洲国际难民潮和巴黎恐怖袭击也都是这场灾难的组成部分,欧洲国家也付出了沉重的代价。即使是美国自己,近年来也在为小布什时期的“新干预主义”政策埋单。

2001年遭遇911恐怖袭击后,小布什政府加大在全球范围内打击恐怖主义的力度。2001年10月,美国为首的北约联军进入阿富汗打击塔利班和基地组织。2003年3月,美英为主的联合部队攻入伊拉克推翻萨达姆政权。从结果上看,这两场以反恐名义进行的战争不仅没有消除恐怖主义,反而加剧了伊斯兰宗教极端主义势力的蔓延。耗费1万多亿美元和2000多名士兵生命的阿富汗战争击毙了被控制造911事件的本拉登,建立了国际社会接受的喀布尔政权,但是并没有达到消灭塔利班的目的。战争过程中,美国日益认识到消灭塔利班的目标不切合实际。2010年,美国国防部长盖茨宣布美国承认塔利班是阿富汗政治结构的一部分。<sup>②</sup>2014年12月,美国总统奥巴马宣布阿富汗战争结束。目前,塔利班控制着阿富汗的大部分国土,并将势力范围扩大到巴基斯坦北部。2015年8月13日,基地组织领导人扎瓦赫里(Ayman al-Zawahiri)宣布

<sup>①</sup>《法美承认叙“全国联盟”合法》<http://news.sina.com.cn/o/2012-11-15/055925583899.shtml>.

<sup>②</sup>《美国国防部长盖茨说塔利班已是阿富汗政治结构的一部分》<http://world.people.com.cn/GB/10827544.html>.

效忠塔利班,两大恐怖组织实现“联手”,塔利班在阿富汗和巴基斯坦的势力之强大可见一斑。

“新干预主义”背景下的伊斯兰宗教极端势力蔓延给很多国家造成了深重灾难。据欧盟统计,今年约有100万难民流入欧洲,这一事实已经造成欧洲民众的恐慌。但是,如果考虑到目前因为中东、北非动乱造成的难民总量,欧洲国家叫苦连天实在不太应该。截至2015年5月,滞留在土耳其的叙利亚难民多达170万、黎巴嫩120万、约旦62.8万、伊拉克24.8万,另外还有900万难民留在叙利亚国内。<sup>①</sup>按照国家人口比例计算,目前在黎巴嫩的难民数量相当于德国接收了2250万难民,美国接收了8800万难民。在上述接收叙利亚难民的国家的国家中,联合国人道主义机构已经无法满足难民的基本需要,连食品配额都需要削减。

后冷战时代欧美国家“新干预主义”战略害人害己,根本原因是不尊重别国内政,凭借军事、政治、经济优势动辄颠覆别国政府。我们知道,国家最基本的职能是垄断暴力、提供秩序,欧美国家推动北非、中东变局的结果是产生了一批丧失这种基本职能的“失败国家”。基辛格在评论“阿拉伯之春”时承认,后冷战时代美国为首的西方集团在中东、北非支持的“旨在促进民主价值观的一场起义沦为21世纪之初的一场人道主义大灾难,导致地区秩序彻底崩溃”。<sup>②</sup>欧美国家没有能力在中东、北非国家建立新的政治格局,但出于价值观理由悍然推动变局,是极其不负责任的,欧洲难民潮正是其恶果之一。

## (二) 欧盟国家未能维持中东、北非地区稳定

此次国际难民危机再一次说明,维护中东、北非地区稳定对欧盟国家的战略意义远高于对美国的意义。事实上,欧洲国家领导人曾经对美国在中东地区的“新干预主义”战略进行过抵制。2003年,德国施罗德政府和法国希拉克政府公开反对美、英等国对伊拉克动武。有学者认为,德国政府这样决策的主要原因是国内反战力量的压力,而法国希拉克政府则是担心对伊战争不仅起不到打击恐怖主义的作用,反而可能助推恐怖主义的兴起。由于法国境内有大量穆斯林,伊拉克变局可能威胁到法国的国家安全。<sup>③</sup>事实证明,这些担心不是多余的。美英为主的联合部队推翻萨达姆政权后,“伊斯兰国”走上历史舞台,成为此次国际难民潮和巴黎恐怖袭击的原因。

德国和法国抵制2003年对伊开战严重影响了大西洋两岸关系,美国将两国称为自私自利的“老欧洲”,做出要拉住“新欧洲”与之抗衡的姿态。在这种压力下,2005年上台的德国默克尔政府和2007年上台的法国萨科奇政府在国际关系方面都采取了修补与美国关系的政策。默克尔上台后大谈价值观外交,萨科奇上台后立即做出一系列紧随美国“选边站队”的姿态,在处理各种国际问题的时候刻意扮演西方集团中的鹰派角色。2011年3月20日,法国率先空袭利比亚政府军目标,致使卡扎菲政权垮台。德国虽未参与对于利比亚的空袭行动,但是也对行动表示支持。

后冷战时代,欧盟中东北非战略始终存在着国家利益与国际义务之间的矛盾。对欧盟国家来说,维护南地中海地区稳定对确保能源安全和管控非法移民非常重要,中东北非国家出现政治动荡和国家能力下降不符合欧盟国家利益。但是,在意识形态层面上,推进中东北非各“强人政权”向政治民主化、经济自由化、文化多元化转型又是欧盟国家的“国际义务”。在实际政治过程中,“国家利益”与“国际义务”之间的矛盾会带来复杂的博弈,多数情况下都是引用意识形态原则唱高调的一方握有更大的话语权。这样,欧盟国家在中东、北非就不得不经常做出一些不利于维护稳定的政策选择,即使明知事态的发展可能损害自己的利益也没有办法,从而陷入一种无法破解的“政治正确性困局”。

当然,中东北非国家目前的乱局并不能完全归罪于欧美国家的战略,而是这些国家现代化过程中出现的情况。但是,对欧盟而言,其中东、北非战略没能阻止这些国家出现动荡就已经是失败了,因为维持中东、北非地区转型过程中的稳定才是欧洲的最大利益所在。但是,仍然是出于“国家利益”与“国际义务”之间的矛盾,欧盟国家没有有效提高中东、北非国家的经济发展水平,很多时候似乎对推进这些国家的政治转型更感兴趣。从经济上看,冷战后建立的“欧盟-地中海伙伴关系”确实起到了增强欧盟与中东北非国家的经贸往来的作用。2007年,欧盟与地中海国家的贸易额达到1270亿欧元,成为这些国家最大的区域外贸易伙伴。

<sup>①</sup>Carol Tan, *The Syrian Refugee Crisis: Conflicts in the Making*, <http://www.iemed.org/actualitat/pdf-i-altres-enllacos/the-syrian-refugee.pdf>.

<sup>②</sup>亨利·基辛格《世界秩序》,胡利平等译,中信出版集团2015年版,第159页。

<sup>③</sup>Jeremy Shapiro *Allies at War: America, Europe and the Crisis Over Iraq*, McGraw-Hill, 2004.

但是,出于维护自身利益的考虑,欧盟国家对提高地中海两岸贸易自由化的态度却比较消极。按照1995年“巴塞罗那宣言”的规定,欧盟和中东、北非国家在2010年应建成自由贸易区,但是到现在也只是消除了制造业领域的关税和非关税壁垒,而这些都是有利于欧盟国家的。更重要的是,“欧盟-地中海伙伴关系”中没有劳动力自由流动的协议,而严重的失业问题恰恰是中东北非国家面临的最严峻挑战。

### (三) 多极化世界中“中国梦”与“欧洲梦”的契合

2014年习近平主席访欧期间,倡导中欧之间建立和平、发展、改革和文明四大伙伴关系,从推进人类社会共同繁荣与发展的高度实现“中国梦”和“欧洲梦”契合。此次欧盟国家遭遇国际难民危机和巴黎恐怖袭击,对后冷战时代的中东北非战略进行了反思与调整,为将来中欧之间在国际关系理念层面上的交流与合作提供了新的契机。

欧洲是全球化进程的发源地,从1492年哥伦布发现新大陆起,欧洲列强400多年间一直是全球化进程的主要推动者。经过20世纪的两次世界大战,欧洲客观上失去称霸世界的实力。战后欧洲国家启动一体化进程,通过超越民族国家的桎梏来共同实现以“和平与繁荣”为目标的“欧洲梦”。但是,冷战结束后,欧盟国家在推动建立西方主导的世界秩序方面与美国并无不同,在很多欧洲国家,“新干预主义”仍然很有市场。从这个角度说,此次国际难民危机应该能够起到促进欧洲国家对其中东、北非战略进行反思的作用。

我国历来主张按照“和平共处五项基本原则”处理国际关系,坚决反对后冷战时代欧美国家的“新干预主义”和“价值观外交”,强调在处理国际关系时应尊重各国的发展模式和发展道路,开展互利共赢的国际合作,共同解决地区和全球性问题。事实证明,这种立场才真正有利于维护地区稳定与世界和平,是国际舞台上负责任大国的应有做法。此次欧洲难民危机发生后,我国领导人多次阐述对这一问题的认识与对策。2014年6月5日,习近平出席在北京举行的中国-阿拉伯国家合作论坛第六届部长级会议时表示,中国高度关注叙利亚的人道主义状况,为缓解人道灾难,将向在约旦、黎巴嫩等国的叙利亚难民提供新一批人道主义援助。中国尊重叙利亚人民的合理诉求,支持尽快落实日内瓦公报,开启包容性政治过渡,实现叙利亚问题政治解决。2015年9月28日,习近平会见希腊总理齐普拉斯时强调,近期发生在欧洲的难民问题的根源在于发展不平衡和地区不稳定,除应对难民进行人道主义援助外,更应有效解决发展中国家的贫困及社会稳定问题,尤其要重视消除难民来源国的冲突根源。11月14日,习近平会见克罗地亚总统基塔罗维奇时表示,中方对难民的处境表示同情,将再向有关国家的难民提供一定数量的援助,以帮助缓解人道主义危机。

从上述表态中可以看出,中国对国际难民问题的原则立场是“重视根源”和“出手相救”并重,这就从“国际义务”的角度定义了我国发挥负责任大国作用的主要方式。后冷战时代,国际难民是一个全球性问题,发展中国家是主要受害者。长期以来,由于难民的“输出”和“输入”都集中在发展中国家,并未得到国际舆论的注意。目前,由于伊斯兰宗教极端势力不断扩张,在阿富汗、索马里、南苏丹、中非共和国、马里、尼日利亚和厄立特里亚,都有数以百万计的人生命受到威胁,被迫离开家园寻求避难。<sup>①</sup>据联合国难民署估计,到2014年底,世界上约有6000万人因为“迫害、国内冲突和侵犯人权行为而背井离乡,达到史上最高,相当于世界各国人口排行榜的第26位”<sup>②</sup>。实际上,在中国大陆也有40万—50万外国难民或非法移民<sup>③</sup>。直到此次大量中东、北非难民涌向欧洲,长期存在的国际难民和非法移民问题才得到世界各国的重视。国际难民产生的根源是全球经济不平等、“失败国家”日益增加和内战蔓延。要想从根源上减少国际难民,最重要的是要维护发展中国家的稳定与发展。

此次中东、北非的难民潮对我们最大的启示就是稳定和秩序的重要性。改革开放以来,我国经济高速发展、人民生活水平持续提高,其中的重要原因就是党的领导下有效维持了社会稳定。和平与发展是人类社会中最重要“普世价值”,除此之外以任何理由干涉别国内政都是不责任和不道德的。也许,此次国际难民危机的教训可以有助于欧洲人更好地理解中华民族伟大复兴的“中国梦”,强化“欧洲梦”和“中国梦”在“和平与发展”这个基本原则上的契合点,以次为基础,推动中欧关系,面向未来,可持续地全面发展。

(责任编辑:陆影)

<sup>①</sup>Victoria Metcalfe-Hough, *The migration crisis: Facts, challenges and possible solutions*.

<sup>②</sup>Michael S. Teitelbaum, *The Truth About the Migrant Crisis: Tragic Choices, Moral Hazards, and Potential Solutions*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-09-14/truth-about-migrant-crisis>.

<sup>③</sup>宋全成《非法外国移民在中国的现状、症结与对策》,《山东大学学报》2015年第1期。