

欧洲难民危机政治影响的双重分析

宋全成

内容提要: 史无前例的欧洲难民危机对欧洲国家和欧盟的政治生活,产生了重大影响。尤其是科隆集体性侵案发生以后,欧洲难民危机的政治影响更加显著。在欧洲民族国家的层面上,难民问题导致选民基础发生急剧变化,选民分裂与对抗加剧、反伊斯兰化的团体势力正在壮大、反移民的极右翼政党迅速崛起,慷慨接纳难民的欢迎文化备受质疑,接纳难民的政治决策正在发生逆转。在欧盟的层面,欧洲难民危机进一步加剧了欧洲联盟政治根基的脆弱性,让欧盟基本的价值理念如自由、平等、民主、人权以及国际条约的约束力遭受重大冲击,疑欧主义政党迅速崛起,某些国家的脱欧倾向明显,欧盟面临着解体的巨大风险。

关键词: 欧洲难民危机 政治危机 反移民 反欧洲一体化 欧盟解体

2015年9月2日叙利亚小难民艾兰溺死在土耳其海滩的照片,促使欧洲国家、特别是德国采取了无条件接纳叙利亚难民的“欢迎文化”的决策,当时没有人怀疑欧洲国家接纳难民在政治上的正确性。为此,东欧的维谢格拉德成员国因为拒绝接纳难民的政策,在政治上和道德上备受指责。但11月13日发生在法国巴黎的“巴黎暴恐案”,由叙利亚难民身份的恐怖分子直接实施,法国穆斯林极端分子积极参与,造成129人死亡、300多人受伤,凸显了接纳难民带来的恐怖主义袭击的巨大风险。尽管这没有从根本上动摇德国、法国、英国及北欧国家在接纳难民问题上所采取的基于“欢迎文化”的政治政策,但却坚定了维谢格拉德成员国拒斥难民的政治态度在跨年夜及随后在德国的科隆、慕尼黑、盖尔森基兴、布格豪森、芬兰的赫尔辛基、奥地利的萨尔斯堡、瑞士的苏黎世、瑞典的斯德哥尔摩、丹麦的斯塔文等国家和城市,发生了有难民参

的、针对欧洲国家女性公民的、成百上千例的性骚扰、性侵犯和强奸事件,引起了欧洲国家及欧盟的巨大政治震动。在德国和其他欧盟国家,到处上演着欢迎难民和反对难民两种政治力量对抗的现代话剧。从欧洲民族国家、欧盟两个维度来看,欧洲难民危机对欧洲政治产生了重大影响。从一般学术意义上看,研究政治影响的视角,是从政治观念、政治制度和政治行为体三个维度出发。但由于欧洲难民危机发生的时间只有短短的5个月,尚不能对欧盟国家和欧盟以上三个维度产生全面影响。因此,本文的研究,将在一般意义上研究欧洲难民危机对欧洲国家和欧盟的政治影响点。目前,国内学术界对此问题的研究较少,本文拟从政治社会学的视角,对欧洲难民危机的政治影响进行初步探讨。

一 欧洲难民危机政治影响的国家维度透视

从1992年的《马斯特里赫特条约》,到2007年的《里斯本条约》,欧盟经历了从成立到壮大的辉煌发展历史。经济一体化十分成功,使欧盟一举成为世界第二大经济体。而在政治领域,尽管成立了欧洲议会,产生了共同的外交和安全政策,但欧洲的政治一体化进展十分缓慢,在事关欧洲民族国家利益与欧盟利益的重大问题上,欧洲民族国家依然发挥着关键性的作用。在此次欧洲难民危机中,欧盟不同成员国对待难民的态度大相径庭、所采取的措施针锋相对。欧盟成员国内部的相互指责与分裂,再次显现了欧洲一体化的政治力量的弱小和欧洲民族国家政治力量的强大。“政治上的侏儒”是对欧盟政治一体化程度的恰如其分的表达。正因为如此,欧洲难民危机首先对欧洲民族国家的政治产生了重大而深远的影响。限于篇幅,本文仅以德国、法国和英国为例,具体分析欧洲难民危机对欧洲民族国家的政治影响。

第一,欧洲难民危机以科隆集体性侵案为转折点,造成了政治选民的严重分裂与对抗。进入21世纪以来,随着进入欧洲国家移民数量的急剧增多,外国移民问题已经不仅仅是一个复杂的社会问题,而且日益成为影响选民的极为重要的政治问题。^① 几乎在每一次的议会选举中,移民问题及在解决移民问题上的政治主张,都成为选民关注的重要核心议题。由此,欢迎外国移民与反对外国移民的选民,成为政治选民的两大对立阵营。而且伴随着外国移民的增多,对外国移民持反对态度的选民人数在急剧上升。欧盟于2002年进行的一项调查显示,欧洲人近年来对外来移民越来越反感,持

^① 参见宋全成:“论法国移民社会问题的政治化——一种政治社会学的视角”,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2010年第1期。

不欢迎态度的人在2000年占欧盟总人数的38%，比1999年的26%约高出一半，而1992年的这一比例仅为15%^①。由此可见，排斥外国人，正在成为一种普遍的社会现象。在此次欧洲难民危机中，即使政府对难民持开放与欢迎态度的德国，其民众也日益分裂为欢迎难民和拒斥难民两大阵营。两个阵营的示威游行使德国的多个城市不断上演着选民分裂的现代话剧。2014年以来，“类似的示威游行——不管是支持或反对对移民宽容，还是赞同或痛恨中东难民的融入——已经成为德国政治生活的主要现象。整个国家范围内，这两股力量一直在僵持，即便是当110万人一股脑涌进德国的时候，支持新移民的集会人数通常大幅度超过反对者的集会。”^②但是，科隆性侵案事件发生以后，许多德国人认为，科隆性侵案中的亚非难民的所作所为是以怨报德，而且随着科隆事件的持续发酵，德国选民的主流对移民的欢迎态度正在随着科隆性侵案的调查深入而迅速消逝。初步的调查表明，科隆性侵案有着鲜明的难民问题背景：“在警方已逮捕的32名嫌疑犯中，包括9个阿尔及利亚人、8个摩洛哥人、5个伊朗人、4个叙利亚人、1个伊拉克人、3个德国人、1个塞尔维亚人和1个美国人，其中22人是难民。”^③1月9日，科隆爆发了针对难民政策的两场大游行。一场是1700多名德国右翼势力举行反难民大游行，“他们指控难民为性暴力攻击的罪魁祸首，高举‘不欢迎难民强奸犯’的标语，要求驱逐难民，并抗议默克尔的难民政策，高喊‘默克尔成为国家祸害’，‘默克尔必须滚’。”另一场是有1300人的反右翼示威者举行和平示威，抗议种族和性别歧视，称德国反对难民的极右翼民众是“纳粹猪”。^④毫无疑问，德国的政治选民在对待难民和德国的难民政策问题上正在日益走向分裂和对抗。德国民众欢迎难民的热情正在迅速减退。“1月8-11日德国的一项民调显示，62%的德国人认为目前进入德国的难民数量太多，而在去年11月，这一数字为53%。此外，只有16%的人认为现在的难民数量可以接受。”^⑤由此可见，欧洲难民危机、尤其是科隆性侵案事件，让德国的政治选民的基础发生了重大变化，选民们陷入日益严重的分裂与对抗之中。类似的情况同样出现在英国。2016年1月30日，“反移民与反种族主义声浪的对撞也在英国上演，而且场面更加暴力。1月30日，在英国南部港口城市多佛，反移民与

① 陈波：“欧盟要向非法移民‘开刀’”，《中国青年报》2002年6月24日，人民网，<http://www.people.com.cn/GB/guojia/24/20020624/759424.html>，2016年1月18日访问。

② “科隆事件升级 默克尔如何破解最大难关？”，《时代周报》2016年1月19日，<http://news.10jqka.com.cn/20160119/c587387338.shtml>，2016年1月24日访问。

③ 高珮蓉：“德国难民政策已造成‘灾难性后果’？”《青年参考》2016年1月20日，中青在线，http://qncq.cyol.com/html/2016-01/20/nw.D110000qncq_20160120_1-04.htm，2016年1月26日访问。

④ 参见“德国反难民游行演变为暴力骚乱 高喊‘默克尔滚’”，网易新闻，<http://news.163.com/16/0110/09/BCV7821100014AED.html>，2016年1月24日访问。

⑤ “科隆事件升级 默克尔如何破解最大难关？”。

反种族主义组织展开对决,并最终陷入街头械斗。更具标志意义的是冲突发生的地点,其附近就是日夜往返于英法的船舶停靠的码头和连接英伦岛与欧洲大陆的海底隧道。反对移民的极右翼示威者举出标语宣称‘多元文化已经失败’,而对面的阵营则针锋相对地喊出‘欢迎移民来这里’。”^①英国的政治选民分裂与对抗由此可见一斑。

第二,欧洲难民危机让反伊斯兰的社会团体迅速崛起,欧洲国家的族群关系迅速恶化。近年来,在欧洲各国,伴随着来自亚非的信奉伊斯兰教的穆斯林人群的增加,穆斯林族群已成为欧洲第一大外来族群,伊斯兰教也成为欧洲国家的第一大外来宗教。穆斯林族群的高生育率和欧洲国家白人的低生育率,形成了鲜明的对比。穆斯林人口占欧洲国家人口的比例迅速上升。从理论上讲,“伴随着时间的推移,欧洲白人人口出生的减少和穆斯林人口的急剧增加,将最终改变欧洲国家的人口结构——信奉伊斯兰教的穆斯林将成为主流族群,而信奉基督教的白人将有可能成为少数族群。”^②这在穆斯林人口已有450万的法国和穆斯林人口已有350万的德国表现得尤为突出。正因为如此,美国历史学家伯纳德·刘易斯甚至认为,到21世纪末,欧洲大陆将全面穆斯林化,欧洲将再一次被伊斯兰征服。^③这引起了欧洲国家某些种族主义分子的强烈不安,由此,反穆斯林的激进主义分子、挪威的布雷维克于2011年7月因为不能容忍欧洲的伊斯兰化,对实施多元文化政策的挪威政府和工党实施了恐怖袭击。但由于欧洲国家对恐怖主义、种族主义的防范与控制,反伊斯兰的社会势力并没有因此而得到发展。欧洲难民危机的到来,却给了欧洲国家反伊斯兰的势力以东山再起的机会。欧盟的统计数据表明,2015年1-8月,进入欧洲国家的难民主要来自叙利亚(约15万)、阿富汗(约7.6万)、科索沃(约6.7万)、阿尔巴尼亚(约4.5万)、伊拉克(约4.1万)、巴基斯坦(约2.8万)。除少数基督徒以外,绝大多数是信奉伊斯兰教的穆斯林,且多是逊尼派穆斯林。^④正因为如此,“在德国穆斯林移民和难民数量不断增加的形势下,2014年打着‘反移民’、‘反西方伊斯兰化’旗号的佩吉达运动(Pegida)在德国社会引起了轩然大波。”^⑤2014年10月佩吉达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。而佩吉达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

① 聂鲁彬:“欧洲反移民阴影向北蔓延 英国瑞典加入民意对撞”,环球网,http://www.kaixian.tv/gd/2016/0201/996700.html. 2016年2月1日访问。

② 宋全成:“族群分裂与宗教冲突:当代欧洲国家的恐怖主义”,《当代世界社会主义问题》2014年第3期。

③ Christopher Caldwell, “Islamic Europe?”, October 4, 2004, http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/004/685ozxcq.asp, last accessed on 26 January 2016.

④ 潘文:“欧洲难民的宗教构成”,《世界宗教文化》2015年第6期。

⑤ 杨解朴:“德国”,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。

日,德累斯顿有近1.75万人参加佩吉达游行,游行者的歌剧院前抗议政府的移民和难民政策。”^①反对外来移民,反对伊斯兰化。跨年夜在德国科隆及其他多个城市发生的性骚扰和强奸案,给了佩吉达运动以绝佳的利用机会,似乎也验证了佩吉达运动的下列观点:有暴力倾向的伊斯兰势力正在给欧洲国家的安全和欧洲本土文明带来危害。因此,其关于限制移民、禁止穿着穆斯林长袍、遣返有犯罪记录的外国人的主张,得到了许多德国人的支持。正因为如此,佩吉达运动得到了蓬勃发展。

在难民危机的冲击下,除了反伊斯兰团体的兴起,德国的族群关系也发生了重要变化。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穆斯林难民。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。”^②在这种背景下,针对移民的暴力事件也屡有发生。“科隆事件之后,德国境内接二连三地发生袭击事件。继9日排外示威人群与警方发生冲突后,在莱比锡南部的Connewitz,一个多种族混合的区域,100多名‘光头党’(崇尚暴力的种族主义者)在Wolfgang Heinze大街上滋事。他们打碎了大部分商铺的前窗,并沿着几条街区纵火……这些事件都不是孤例。此前,科隆还曾发生过20多人的右翼团体袭击外国人的事件,6名巴基斯坦人和一名叙利亚人在事件中受伤。这一切都表明,自新年夜起,德国的种族关系已变得极不稳定。”^③德国以往相对和谐的种族关系有趋于恶化的迹象。

第三,欧洲难民危机促使具有种族主义倾向、反移民的极右翼政党乘势崛起,某些欧洲国家的政治格局甚至因此发生了改变。尽管具有种族主义倾向、反移民的极右翼政党早在20世纪80年代就已存在,但由于欧洲国家在二战后对种族主义和新纳粹主义的唾弃与防范,直到20世纪末,欧洲极右翼政党在欧洲政治舞台上依然没有多大作为。但进入21世纪以来,伴随着外国移民的增多,尤其是信奉伊斯兰教的穆斯林移民的增多,再加上经济发展的迟缓和失业率的上升,主张“外国人抢了欧洲人的饭碗”、“外国人滚出去”、“欧洲是欧洲人的欧洲”的极右翼政党,获得了欧洲国家下层民众的支持,在欧洲国家政坛上异军突起。法国国民阵线、奥地利自由党、丹麦人民党、比利时弗拉芒集团、德国的国家民主党等相继在政坛上异军突起。近两年来,伴随着来自亚非国家难民的增多,反移民的极右翼政党乘势崛起。本文限于篇幅,仅以法国为例。2014年以来,面对着欧洲地区数以百万计的难民大潮,以反移民和排外为特征的极右翼政党——法国国民阵线再次获得了较大发展。其反移民的政治主张,再次得到民众

① 杨解朴:“德国”第175-182页。

② 同上。

③ “科隆事件升级 默克尔如何破解最大难关?”。

的广泛支持。^① 进入 2015 年夏天以来,随着欧洲难民危机的持续发酵,“国民阵线”宣传的反移民排外思想的影响力进一步扩大。玛丽娜·勒庞曾公开指出:“外来移民是造成恐怖袭击的根源。”^②在 2015 年 11 月巴黎遭遇了史无前例的血腥恐袭事件以后,袭击者利用难民身份抵达欧洲并实施恐怖主义袭击的调查结果,更让其倡导的反移民、反穆斯林的观点获得了更多法国民众的认可。在当下法国经济陷入紧急状态、大量国企面临破产^③、失业率居高不下,这些问题为极右翼政党的反移民的民粹主义主张提供了越来越深厚的土壤。正因为如此,在 2015 年 12 月的大区选举的首轮投票中,“国民阵线”再次取得历史性进步,“在 13 个选区当中的 6 个选区取得领先……此次选举已经显示出极右翼势力在法国政坛的强劲势头。法国内政部公布的首轮投票结果显示,玛琳娜·勒庞领导的‘国民阵线’全国得票率为 27.96%,居第一;法国前总统萨科齐所在的共和党领衔的中右翼政党联盟获得了 26.65%的选票,位列第二;现任总统奥朗德所在的执政党社会党得票率为 23.33%,仅排第三。”^④法国右翼大报《费加罗报》对此分析认为,“‘国民阵线’大获全胜,说明愤怒情绪在公众无能为力和政府失败的气氛中酝酿了 30 年。给‘国民阵线’投票历来是最引人注目的一种表达方式。无论对左派还是右派来说,这都是一次惨痛的失败。左翼倾向的《解放报》也发出‘救火’的呼吁:最近数年来的担忧成为现实,极右势力达到了令人害怕的程度。正是公众的无能为力及绝望情绪助长了‘国民阵线’的势头。”^⑤尽管“国民阵线”在第二轮投票中遭遇惨败,但这个坚持反移民、民粹主义、反欧洲一体化的政党自此留在法国政坛的核心区域,则是不争的事实。毫无疑问,国民阵线现在占据了法国政治辩论的中心位置。虽然人们在第二轮投票中更为理性,不再把投票给“国民阵线”视作一种抗议法国现政府的方式,^⑥但在欧洲难民危机持续发酵、难民问题仍无解决迹象的背景下,法国国民阵线的政治轨迹仍在上升,其未来发展依然不可小视。

第四,欧洲难民危机中的科隆集体性侵案及此后的系列暴力事件让人们重新审视慷慨接纳难民的“欢迎文化”,接纳难民的政治决策正在发生势不可挡的逆转,单一的

^① 彭姝玮:“法国”,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 184 页。

^② “法国大区选举:遭遇对手夹击 极右翼‘国民阵线’全军覆没”,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/14/c_128528993.htm, 2016 年 1 月 26 日访问。

^③ “奥朗德宣布法国经济进入紧急状态 大量国企面临破产”,凤凰资讯, http://news.ifeng.com/a/20160119/47129460_0.shtml, 2016 年 1 月 26 日访问。

^④ 孟小珂:“‘国民阵线’在法国政坛势头强劲”,《中国青年报》2015 年 12 月 9 日,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/09/c_128512021_2.htm, 2016 年 1 月 26 日访问。

^⑤ 同上。

^⑥ “法国大区选举:遭遇对手夹击 极右翼‘国民阵线’全军覆没”。

难民政策危机正在演化为一场全面的政治危机。这一问题在德国表现得尤为突出。在此次欧洲难民危机中,德国不顾东欧国家的反对和西欧国家对难民的迟疑和推诿,率先实施开放欢迎的难民政策。总理默克尔认为,德国必须为那些因为战争或内乱而前来寻求庇护的人敞开大门,而且“我们能够做到”^①。为此,德国废除了难民庇护限制——这一决定直接导致110万移民及政治难民在2015年涌入德国,难民们视德国为“避难的天堂”,视默克尔总理为“圣母”。德国对难民的人道主义的回应受到捷克总理索博特卡的反对,他认为:“德国对难民危机进行人道主义的回应,助长了非法移民流向欧洲。”^②匈牙利总理欧尔班也认为,这是默克尔强加给欧洲的“道德帝国主义”。德国执政联盟内也为是否应设立接纳难民数量的上限而争论不已。但默克尔总理顶住压力、力排众议。尽管对德国的难民政策的非议和纷争不断,但德国对难民的欢迎文化和慷慨的难民接纳政策,依然受到人道主义者和国际社会的广泛赞誉,此举直接促成默克尔成为《时代周刊》2015年度人物。但发生在跨年夜的科隆集体性侵害案以及此后德国极右翼分子和佩吉达运动制造的系列暴力抗议活动,则让人们从难民拯救的道德狂欢中清醒过来,重新审视接纳难民的欢迎文化及其政治正确性。德国民族主义政党“另外选择党”领导人佩特里就此问道:“这起事件看上去证实了即将爆发的恐惧”。“这就是默克尔所希望的世界性和多彩德国吗?”在默克尔所在的中右联盟中,反难民政策的政治声浪也在上升。基社盟总书记朔伊尔说:“年轻移民夜间在德国城市的街上和公共广场性骚扰及抢劫女性是不可接受的,不接受我们生活规则的人在德国社会中都没有容身之地。”显然,“科隆性侵案已经引燃德国有关移民问题的一场政治风暴。”^③“默克尔几乎没有选择的余地。因为科隆制造骚乱的移民分子,他们在街头实施暴力时,公然声称是默尔克‘请来的客人’。这让默克尔成为众矢之的——道德主义双刃剑开始刺向默尔克。”^④由于性侵案的主角带有难民背景,1月9日、10日两天科隆当地发生了排外街头运动并最终演化为暴力骚乱。右翼反移民主义者从科隆性侵案中找到了对伊斯兰移民以暴易暴的充分理由。于是,德国的穆斯林移民、特别是穆斯林难民成为德国右翼排外分子的袭击目标。德国穆斯林组织中央理事会表示:“我们正在经受前所未有的仇恨。”^⑤默克尔的难民政策令不少接收难民的

① 子木:“德国‘好人’无好报 默克尔的终结时刻或即将到来”,中青在线, http://news.cyol.com/content/2016-01/19/content_12093569.htm, 2016年1月26日访问。

② “捷克总理称德国“助长非法移民流向欧洲”,网易新闻, <http://news.163.com/15/1224/10/BBJG00KK00014JB6.html>, 2016年1月26日访问。

③ 青木:“性侵事件是错误宽容的结果 默克尔忘了人民”,《环球时报》2016年1月7日。

④ 张敬伟:“科隆骚乱摧毁默克尔‘道德帝国主义’”,察哈尔学会, <http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=10344>, 2016年1月26日访问。

⑤ 张敬伟:“科隆骚乱摧毁默克尔‘道德帝国主义’”。

地方政府疲于应对,德国地方政府为此也对默克尔的难民政策极度不满。2015年10月,德国巴伐利亚州小城兰茨胡特县县长彼得·德赖尔,公开对默克尔的难民政策表示反对,称兰茨胡特县已不堪重负,无法接纳更多难民,“我们不会再管难民的事。如果德国接纳100万名难民,那就意味着我们这里要分担1800名。我可以接受这个数字,但如果多于这些,我就会用大巴把难民带到柏林,放到你的总理府。”彼得·德赖尔没有食言,2016年1月14日,他将31名难民用大巴送至柏林总理府前,以表达其对德国总理默克尔现行难民政策的强烈不满。^①毫无疑问,如果说,“巴黎连环恐袭案不仅让奥朗德对‘政治绝对正确’的移民政策开始反思,极右的玛琳娜·勒庞也通过选票给予奥朗德棒喝”^②,那么,科隆性侵案以及由此引发的系列抗议骚乱以后,默克尔的“道德帝国主义”大厦已经倒塌。默克尔面临着执政以来的最大的政治危机。“她不仅遭到了反对党的抨击,也面临来自本党‘基督教民主联盟’内部的压力,其盟党‘巴伐利亚州基督教社会联盟’也对她展开了讨伐。反对党‘德国选择党’则抓住时机宣扬反移民政策。甚至按意识形态倾向应该同情难民的左派也出现了部分人的倒戈,如德国极左政党‘左翼党’领导人也公开表示,如果有难民践踏德国的好客精神,他们的确应该被扫地出门。”^③从执政党到反对党,从极右势力到普通民众,德国民众普遍质疑德国政府实施的开放接纳难民的欢迎政策的政治正确性。默克尔的执政能力,面临着自担任德国总理以来最严峻的政治挑战。这迫使默克尔于2016年1月31日公开表示,“尽管德国政府努力将难民融合以协助他们在德生活,但必须强调,他们只是获准在限定的时期居留。一旦叙利亚恢复和平,伊拉克的‘伊斯兰国’(IS)恐怖组织瓦解,这两个国家的难民就应该离开德国。”^④显然,欧洲难民危机及此后发生的科隆性侵案及系列针对难民的暴力事件,已经让执政的默克尔政府从单一的难民政策危机演化为一场全面的政治危机,接纳难民的政治决策正在发生逆转。

二 欧洲难民危机政治影响的欧盟视角分析

欧洲难民危机不仅改变了欧洲国家政治生活的正常轨道,而且对欧盟政治一体化

^① 新华社:“德国县长‘送’默克尔一车难民表不满”,凤凰新闻, http://news.ifeng.com/a/20160116/47093870_0.shtml, 2016年1月26日访问。

^② 张敬伟:科隆骚乱摧毁默克尔“道德帝国主义”。

^③ 刘滔川:“科隆事件与欧洲移民政策走向”,原载《经济观察报》,2016年1月18日,海外网, <http://opinion.haiwainet.cn/n/2016/0117/c345437-29559328.html>, 2016年1月26日访问。

^④ “默克尔:叙利亚和伊拉克难民在战争结束后应回国”,环球网, <http://www.worlddailynewsreport.com/news/c88432.aspx>, 2016年1月26日访问。

进程产生了重大影响,集中体现在如下三个方面:

第一,欧洲难民危机进一步加剧了欧洲联盟政治根基的脆弱性。从《马斯特里赫特条约》到《里斯本条约》,欧洲联盟经历了令世人瞩目的一体化进程,但与经济一体化、货币与金融政策的辉煌成就相比,政治一体化的成就微乎其微。尽管在共同的安全政策领域各欧盟成员国签署了一系列的协定,并且要转化为各国自己的国内法,但各成员国依然可以依据自己的理解而各行其是。共同的安全政策,尤其是共同的难民庇护政策(尤其是都柏林公约),一向被看做是欧洲政治一体化的最重要内容,但在此次难民危机中,各成员国在对待难民问题的表现和所采取的行动大相径庭,甚至相互冲突。这不仅凸显了欧盟政治联盟根基的脆弱性,而且增加了政治联盟解体的风险。

首先,欧盟共同面对问题、寻求全体一致的内部决策机制已经陷入困境。在涉及欧盟的外交和安全事务、司法与民政事务决策时,欧盟内部多使用协商民主、全体一致的决策机制。但此次难民危机中,在难民配额方案问题上,这种决策机制陷入了困境。由于都柏林公约的第一责任国原则,让不堪重负的希腊和意大利承担了绝大多数的难民甄别、审核和临时安置的巨大压力。因此,早在2015年5月,应上述两国的请求,欧盟委员会曾就在希腊和意大利出现的难民问题提出数项建议,包括法国和东欧国家在内的一些成员国基于自身国家利益的考虑,拒绝了这些提议,致使欧盟相关的决策治理机制陷入停摆状态^①。到9月23日,在难民问题更加严重的情况下,法国对欧盟的难民配额提议改变了立场,态度从反对转为支持,但东欧的捷克、斯洛伐克、匈牙利和罗马尼亚等国家依然反对,迫使欧盟在布鲁塞尔举行的欧盟内政部长特别会议上,放弃了协商民主、全体一致的内部决策机制,而改用投票表决、多数票决策的程序,对欧盟境内的难民分配进行投票,尽管最终通过了欧盟提出的分配12万抵欧难民的分配方案^②,但显而易见的是,一向让欧盟感到骄傲和自豪的共同面对问题、寻求全体一致的内部决策治理机制已经失灵。这也进一步凸显了欧盟内部全体一致的民主决策机制的局限性。

其次,即使通过了难民配额方案,但由于欧盟缺乏有效的政治决策执行与制约机制,通过的难民配额安置方案由于一些成员国的反对,仍无法执行。这也充分表明欧盟的政治决策执行能力的低下。尽管早在2015年9月就以一般决策程序的投票方式通过了抵欧难民的配额安置方案,但对难民的接纳和安置依然是各成员国自行其是,

^① “中东欧四国拒绝欧盟摊派难民份额”, 网易新闻, <http://news.163.com/15/0905/18/B2P6ISCA00014JB5.html>, 2016年1月26日访问。

^② “欧盟通过难民分配方案 拒绝执行将征收经济罚款”, 中国青年网, http://news.youth.cn/jsxw/201509/t20150923_7148321.htm, 2016年1月26日访问。

德国的慷慨接纳、法国、英国和北欧国家的有条件安置,都是成员国的国家行为,而非执行欧盟统一的难民安置配额方案的结果。正因为如此,直到2015年12月,东欧国家仍表示拒绝难民接纳的配额方案。波兰明确表示,在巴黎暴恐案发生以后,波兰不能再根据欧盟的配额计划接收难民。12月3日,匈牙利向位于卢森堡的欧洲法院递交诉讼状,反对欧盟按照配额强制分摊移民。实际上,在难民危机面前,是否接纳和安置难民问题事关国家主权的核心利益,欧盟并没有获得各成员国在国家主权让渡上的授权。同时,欧盟通过的难民安置配额方案,对各成员国来说,并不具有强制执行力,对拒不执行欧洲决策的成员国,也缺乏必要的制约机制。正是在这个意义上,难民的接纳和安置依然是各成员国的国家行为,这就必然出现了欧盟的政治决策在无法达成一致的情况下无法执行的尴尬局面。

最后,在难民危机面前,欧盟各成员国的相互指责,表明欧盟各成员国之间陷入了前所未有的政治信任危机。显然,面对数以百万计的难民,欧洲国家只有团结一致,共同行动,才能化解难民危机。没有任何一个国家可以置身度外、独善其身。但我们看到的,各成员国却不是团结一致,共同应对,而是经常相互指责。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。”^①当德国慷慨接纳难民、期望其他欧盟成员国也能积极跟进的时候,匈牙利总理欧尔班则认为,这是德国在难民危机上的“道德帝国主义”^②。由此可见,在对待难民问题上,欧盟成员国之间政治裂痕日益扩大,政治信任陷入危机。

正如海尔格·策普·拉鲁旭所说:“本次欧洲难民危机也表明,欧盟的整个结构,从《马斯特里赫特条约》的欧洲峰会到《里斯本条约》的订立,始终未能建立起稳固的根基。直至今日,其凝聚力早已消耗殆尽。”^③正是在这个意义上,我们认为,欧洲难民危机不仅凸显了欧盟政治根基的脆弱性,而且增加了欧盟政治联盟解体的风险。

第二,欧洲难民危机让欧盟基本的价值理念如自由、平等、民主、人权以及国际条约的约束力遭受重大冲击,具体体现在如下两个方面:

一是自由、平等、民主、人权等欧盟的基本价值理念受到严重冲击。自由、民主、平等、人权一向是欧洲国家和欧盟引为自豪的基本价值理念。特别是冷战结束以后,欧

① 任彦:“欧盟何以难解移民危机”,《人民日报》2015年8月24日。

② 青木、徐珍珍:“欧洲四国拒绝难民分摊计划 称德国‘道德帝国主义’”,中国青年网, http://news.youth.cn/gj/201509/t20150924_7149037.htm, 2016年1月26日访问。

③ 【德】海尔格·策普·拉鲁旭:“欧洲难民危机将改变时局”,《中国投资》2015年第10期。

盟追随美国,高举自由、民主、平等和人权的大旗,肆意对其他国家进行指责和攻击。近年来,欧盟国家追随美国,假借维护人权、建立民主国家、避免人道主义灾难之名,发动一系列针对叙利亚、伊拉克、阿富汗、利比亚的局部战争和干预行动,其结果是破坏了他国的政治稳定,践踏了他国人民的人权、产生了流离失所的数以百万计的难民这一更大的人道主义灾难。^①因此,一方面,欧盟国家理应为难民潮的产生承担直接责任,另一方面,从自由、民主、人道主义和维护人权的基本理念出发,欧洲国家和欧盟也应积极地接纳和安置那些难民。但当美国和欧盟国家发动战争或干预他国内政而产生的难民真正到来、需要维护难民的基本人权、需要人道主义救助的时候,欧盟的一些成员国所采取的关闭边境、相互推脱、置之不理、拒绝接纳的行为充分表明,欧盟正在践踏着自己所崇尚的自由、民主、平等和人权等基本价值理念,尤其是在人权方面所表现出来的双重标准,更是暴露了其所坚持的上述基本价值理念的虚伪性,也让一向以人道主义的典范、人权斗士自居、主张人权高于主权的欧盟国家的光辉形象瞬间土崩瓦解。尤其是与其他叙利亚难民接纳国相比,欧洲国家所标榜的自由、民主和维护人权理念的虚伪性,更是相形见绌。“联合国难民署发布的难民数据表明,截止到2015年9月,叙利亚内战至少产生了410万国际难民,绝大多数难民分布在叙利亚周边国家避难。其中拥有人口7613.5万的土耳其接纳了230万叙利亚难民,占其总人口的3%;拥有人口446.7万的黎巴嫩至今接纳了111.4万叙利亚难民,占其总人口的24.9%;拥有人口645.9万约旦,已接纳了62.9万的叙利亚难民,接近其总人口的9.7%。而在欧洲国家中,即使接纳叙利亚难民最多的德国,也仅仅有100多万,占其总人口的比例,仅是1.2%。”^②而无论是黎巴嫩,还是约旦,在欧盟国家看来都不是坚持自由、民主和人权的国家。

二是欧盟签署的国际条约的约束力完全丧失作用。欧盟国家都是《关于难民为地位的公约》、《联合国人权宣言》、《欧洲人权公约》、欧盟的《临时保护指令》、《庇护资格指令》、《收容条件指令》、《都柏林公约》和《庇护程序指令》的签约国,因此,在难民到来的时候,欧盟成员国理应遵守上述国际条约,向难民提供符合国际条约和欧盟关于难民庇护相关条约规定的义务和责任的接纳、安置及其他服务。但实际情况是,除德国对难民慷慨接收外,维谢格拉德集团国家拒绝接纳难民,北欧国家遣返难民,西欧某些国家推脱责任,南欧国家则严控难民流动,而且欧盟许多成员国相继恢复了边

^① 宋全成:“美国中东战略的烂尾工程——欧洲难民危机的深层根源”,《中国社会科学报》2015年10月20日。

^② “援助叙利亚难民,美英出钱最多”,网易数据, <http://data.163.com/15/0907/03/B2SN512M00014MTN.html>, 2016年1月27日访问。

防检查与控制,破坏了申根原则,或临时关闭国境、禁止包括难民在内的人员的自由流动。这一切都表明,欧盟国家的行为,违反了《关于难民地位的公约》、《联合国人权宣言》、《欧洲人权公约》及欧盟的相关公约和指令。这些国家也充分意识到上述行为已经违反了国际条约事实,为此,丹麦首相拉斯穆森于2015年12月27日发表讲话称,“1951年签订的联合国难民公约已经在一定程度上不符合欧洲的现状,因此,应该考虑做一些修改,比如难民在他们逃亡的第一个国家到底享有哪些权利等。”他认为,“如果一个人从战乱的祖国逃到土耳其,并且在那里居住了两年到三年,他是否还可以再到欧洲其他国家寻求难民身份呢?根据现在的联合国难民公约,这种方法是可行的。但是,我认为我们有必要就类似问题进行重新的讨论。”^①不管怎样辩解,欧盟国家违反国际条约的约束力的行为,已经是不容置疑的事实。正如海尔格·策普·拉鲁旭所说,本次难民危机也表明,“国际条约的约束力在欧洲的大部分地区早已丧失作用。此次危机揭示了很多欧洲国家自我认知方面的严重裂痕,也表明各国无法在保全各自既得利益的前提下遵守正式的跨大西洋协议。”^②

第三,欧洲难民危机成为反移民、反欧洲一体化的极右翼政党和疑欧主义政党东山再起的重要契机,一场欧盟的生存危机正在形成。在欧洲一体化的发展进程中,尽管反移民、反欧洲一体化的政治力量始终存在,但由于其力量弱小,因此,始终没有阻碍欧洲一体化的健康发展。但进入21世纪、特别是2008年全球金融危机以后,伴随着进入欧洲地区的外国移民增多、欧洲经济发展趋缓和困扰欧洲多国的债务危机导致的失业人数增加,下层民众反对外国移民、反对欧洲一体化的社会土壤逐渐形成。特别是2014年以来的欧洲难民危机,成为极右翼政党和疑欧主义政党东山再起的催化剂。在2015年3月22日和29日举行的法国省议会选举第一轮和第二轮投票中,被视为法国乃至欧洲政坛危险力量的反移民、反欧洲一体化的极右翼政党——法国国民阵线,获得了很高的民众支持率,最终获得了62个议席^③,远远超出了法国CSA预计的国民阵线最后有可能获得44到54个省议员席位、从而其获得的席位占全部省议会席位1%的预期目标^④。国民阵线已成为法国政坛上一支不容忽视的重要政治力量。“国民阵线之所以得到大量民众的支持,主要是因为法国深陷各类危机的局势之下,其他政党的应对策略始终无法满足民众的期待,而国民阵线所提出的更加民族主

① 李玫忆、王娜:“丹麦首相建议修改联合国难民公约”,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2015/1228/c1002-27987127.html>, 2016年1月27日访问。

② 【德】海尔格·策普·拉鲁旭:“欧洲难民危机将改变时局”。

③ 张金岭:“法国2015年省议会选举观察”,《法国研究》2015年第3期。

④ 王莉兰:“法国省议会选举:右派凯旋 左派遭选民‘惩罚’”,网易新闻, <http://news.163.com/15/0330/09/ALUODAI5000146BE.html>, 2016年1月28日访问。

义、反移民的诸多理念则打动了一部分几乎失去信心的民众”^①,这是国民阵线再度崛起的重要原因。如果说,欧洲难民危机给了法国国民阵线以崛起的机会,那么,难民危机同样为欧洲国家的其他极右翼政党的崛起,提供了契机。在此前举行的2014年欧洲议会的选举中,除了法国国民阵线的席位由上届的3个猛增到23个以外,其他欧洲国家如意大利的北方联盟、希腊的金色黎明、荷兰的新自由党、奥地利自由党、德国的民族民主党、波兰的新右派大会、比利时弗莱芒集团等极右翼政党的席位也有较大幅度的增长,“在2014—2019届欧洲议会52个独立议席中极右翼政党占到了48席。”^②另外,反欧洲一体化、主张退出欧盟的疑欧主义政党也大获全胜,来自英国、意大利、法国、捷克、拉脱维亚、立陶宛和瑞典等疑欧主义政党,在欧洲议会中的席位达到了空前的48席。这样,极右翼政党和疑欧主义政党在“欧洲议会选举中赢得了96个席位,其席位加在一起将占到欧洲议会751个议席约13%。”^③显然,欧洲极右翼政党和疑欧主义政党力量的强劲增长,与欧洲难民问题紧密相关。毫无疑问,伴随着2015年11月巴黎暴恐案、新年夜的科隆性侵案、欧洲国家民众与穆斯林难民的冲突不断发生以及2016年以来难民数量的高速增长,极右翼政党和疑欧主义政党在欧洲议会中依然有强势增长的可能,这就给欧盟解体埋下了种子。

如果说,难民危机直接导致疑欧主义政党的崛起,那么,崛起的疑欧主义政党则进一步壮大了某些欧洲国家脱离欧盟的政治力量,导致一些欧洲国家威胁退出欧盟,欧盟面临着解体的风险与挑战。2015年难民危机的日益恶化,又使疑欧主义政党在本来就对欧盟统一的难民解决方案持反对意见的波兰获得了长足发展的有利契机。在2015年11月刚刚结束的波兰议会大选中,疑欧主义政党——法律与公正党大获全胜,“获得众议院460个席位中的235席,超过半数,成为可以单独执政的议会第一大党。”^④与德国积极接纳和安置难民、并积极行动在欧盟层面上出台解决难民危机的统一配额方案不同的是,东欧国家、尤其是维谢格拉德成员国拒绝接纳难民,特别是巴黎枪击暴恐案和科隆集体性侵案发生以后,东欧国家的拒绝态度更加坚定,这也使得此前达成的欧盟统一的难民安置配额方案至今无法得到执行,这无疑加剧了欧盟内部的分裂。对德国默克尔政府难民欢迎政策的“批评者认为,实行了一年多的宽松难民政策,不仅威胁到德国社会结构自身的稳定,而且正在破坏着欧盟的团结与合作,并一定

① 张金岭:“法国2015年省议会选举观察”。

② 王明进:“欧洲议会疑欧主义政党的崛起及其对欧盟政治的影响”,《国际论坛》2015年第4期。

③ 同上。

④ 梁锡江:“‘疑欧’政党大选获多数席位 波兰未来仍在欧洲”,《文汇报》2015年11月4日,中国社会科学网, http://www.cssn.cn/gj/gj_gjzl/gj_sdgc/201511/t20151104_2557220.shtml, 2016年1月28日访问。

会使欧洲陷入混乱”。^①另外,在难民危机面前,对进入欧盟国家的难民带来的恐怖主义袭击、社会治安的恶化、伊斯兰化的风险等担忧,让具有脱欧倾向的英国民众数量激增。这也是英国主张退出欧盟的疑欧主义政党——英国独立党在大选中取得胜利的关键因素。这种压力迫使卡梅伦政府在2015年11月10日发表演讲时,“首度全面公开阐述英国留在欧盟的条件和目标。这四个目标包括:确保欧洲共同市场对英国等非欧元区国家一视同仁;增强欧盟的竞争力,减少对成员国经济的束缚;允许英国不参与欧盟政治一体化进程,增强欧盟成员国议会的权力;控制欧盟进入英国的移民,减少对欧盟人口自由流动原则的滥用……他警告,假如欧盟对英国上述诉求‘充耳不闻’,他不排除英国通过举行公投脱离欧盟的可能性。”据英国《独立报》2015年11月26日公布的一项对2000位英国民众的调查显示,“巴黎恐怖袭击事件后,由于担心继续留在欧盟可能带来安全问题,超过半数英国人希望脱离欧盟。与今年6月进行的民调测试相比,支持英国继续留在欧盟的比例下降了7%。”显然,数以百万计的难民、特别是信奉伊斯兰教的穆斯林难民的涌入,将对欧洲国家的社会、经济、福利和文化带来巨大的冲击,难民和移民问题是欧盟怀疑论者的核心问题,也是影响英国脱离欧盟公投的关键因素。特别是在科隆性侵案和巴黎暴恐案发生以后,在欧洲国家,普遍弥漫着对穆斯林难民中的恐怖分子的恐惧情绪,在英国的民众当中,担心欧盟不能很好管控难民问题、从而严重影响英国的国家利益和国民利益的忧虑在急剧增加。这也是在英国支持脱离欧盟的民意有可能进一步上升的重要因素。2016年1月17日公布的英国民调显示,2016年新年以来,在包括德国、瑞典、丹麦在内的欧洲多国爆发性侵案件和难民犯罪案件日益增多的背景下,更多英国人赞成脱离欧盟。^②英国《经济学人》杂志的最新民调则显示,61%的受访者因科隆事件不再乐意接受难民,63%认为难民数量已然太多,只有29%认为一切仍在默克尔掌控之中。”^③在这种情况下,如果举行脱欧公投,对欧盟的存在将是极大的威胁。而“英国政府最快今年将举行欧洲联盟公投,决定英国是否续留欧盟,巴克莱银行指出,一旦英国离开欧盟,如同打开潘朵拉的盒子,后果严重,欧盟可能因此解体。”^④毫无疑问,难民危机凸显了欧盟内部的政治不信任,

^① 何农:“欧洲难民政策或遇‘拐点’”,《光明日报》2016年1月13日,环球网,<http://world.huanqiu.com/hot/2016-01/8370690.html>,2016年1月29日访问。

^② “民调称:更多的英国人赞成脱离欧盟 或受德性侵案影响”,中国网,http://jiangsu.china.com.cn/html/2016/gj_0118/3476047.html,2016年1月29日访问。

^③ 高珮蓉:“德国难民政策已造成‘灾难性后果’?”,《青年参考》2016年1月20日,青年参考网,http://qnck.cyol.com/html/2016-01/20/nw.D110000qnck_20160120_1-04.htm,2016年1月29日访问。

^④ “英若退出 欧盟恐解体”,新加坡联合早报网,<http://www.zaobao.com/wencui/politic/story20160129-576526>,2016年1月29日访问。

加剧了欧盟解体的可能性。正如欧盟委员会协调欧盟移民危机行动的副总裁弗兰斯·提莫曼(Frans Timmermans)所说,难民危机让“之前不可想象的事情现在变成了可能的事情,那就是欧盟解体。”^①“欧洲议会议长舒尔茨不久前接受德国《世界报》采访时也同样表示,随着难民大量涌入欧洲,民粹主义上升,欧盟面临‘消亡’的危险。”^②2013年作为北约欧洲盟军最高司令退休、现任塔夫茨大学弗莱彻法律外交学院院长的詹姆斯·斯塔夫里迪斯也明确指出:“一场欧盟的生存危机”将是“2016年的重大地缘政治事件”^③。不管欧盟是否会真的解体,但欧洲难免危机极大增加了欧盟解体的可能性,已经是不争的事实。

三 简要结论

史无前例的欧洲难民危机对欧洲国家和欧盟的政治生活,产生了重大影响。尤其是科隆性侵案发生以后,欧洲难民危机的政治影响更加显著。在欧洲民族国家的层面上,难民问题导致选民基础发生急剧变化,选民分裂与对抗加剧、反伊斯兰化的团体势力正在壮大、反移民的极右翼政党迅速崛起,慷慨接纳难民的“欢迎文化”备受质疑,接纳难民的政治决策正在发生势不可挡的逆转。在欧盟的层面,欧洲难民危机进一步加剧了欧洲联盟政治根基的脆弱性,欧洲难民危机让欧盟基本的价值理念如自由、平等、民主、人权和国际条约的约束力遭受重大冲击,疑欧主义政党迅速崛起,脱欧倾向明显,欧盟面临着解体的巨大风险。

欧盟历来有经过民主协商和妥协而成功化解危机的丰富经验。但此次对待欧洲难民危机问题,无论在欧洲国家层面,还是在欧盟层面,尚没有任何缓解和解决的迹象。持续发酵的难民危机最终将对欧洲的政治产生怎样的深远影响,我们拭目以待。

(作者简介:宋全成,山东大学哲学与社会发展学院副院长、教授,山东大学移民研究所所长;责任编辑:张海洋)

^① “欧洲难民危机或引发欧盟解体?”, 新浪财经, <http://finance.sina.com.cn/world/20151026/164923581981.shtml>, 2016年1月29日访问。

^② 王义桅:“欧洲遭遇难民潮危机 如不解决欧盟或面临消亡”, 参考消息网, <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/2016/0105/1045536.shtml>, 2016年1月29日访问。

^③ “美媒称2016年欧盟面临生存危机”, 《参考消息》2016年1月6日, 参考消息网, <http://column.cankaoxiaoxi.com/2016/0106/1046190.shtml>, 2016年2月2日访问。