

逢甲大學學生報告 ePaper

# 歐洲難民的空前危機

## The unprecedented refugee crisis in Europe

作者：林郁璇、鄭鈺臻、歐津苓、許元宣、許瑜芳、陳彥錡

系級：財金三乙

學號：D0407991、D0408027、D0431110、D0480264、D0480366、D0480412

開課老師：王佳真

課程名稱：國際財務管理

開課系所：財務金融學系

開課學年：106 學年度 第 1 學期

## 中文摘要

自 2010 年底爆發阿拉伯之春後，數量激增的難民從中東、非洲和亞洲等地經地中海及巴爾幹半島進入歐盟國家尋求居留而產生的移民潮。我們對於為何會產生難民以及難民為甚麼會移民，而難民移民後會對歐洲產生哪些社會、經濟或政治影響感到有興趣，因此想要深入探討以及分析此議題。

我們針對德國、歐盟、法國、匈牙利、英國及美國這些國家進行分析，了解這些國家是如何處理及對待難民的問題，使用政府所提供的大數據來得知各國失業及經濟成長率，進而比較其中的差別。

最後我們預估未來歐洲未來會有以下的發展：難民問題將影響歐洲國家的國內政局和政策走向；也將影響接納國的經濟成長與就業情況；從勞動力市場和國家社會安全角度來看，難民問題可能加劇歐洲接納國的失業現象，並對社會安全構成了一定程度的威脅；從社會文化角度來看，難民的文化往往與難民接納國的主流文化產生衝突和撞擊，給社會融合與社會一體化帶來了很大的困難；從國際關係角度來看，不僅影響著歐洲難民與接納國家之間的關係，也影響著歐洲接納國家與難民中轉國家、難民輸出國家之間的國際關係。

我們認為：由於難民問題的根源無法輕易地獲得解決，歐洲難民的問題短期內將無法盼到曙光。



### 關鍵字：

阿拉伯之春  
敘利亞難民潮  
都柏林規則  
新納粹主義  
歐洲難民

## Abstract

Since the Arab Spring broke out in late 2010, more and more refugees from the Middle East, Africa and Asia try to enter the European Union and seek residency through the Mediterranean and the Balkans areas. We are interested in the reasons underlying the immigration wave in terms of social, economic, or political dimensions. The resulting influences on European countries from the refugees after their immigration are explored in depth as well.

We investigate Germany, the EU, France, Hungary, the United Kingdom, and the United States to understand how these countries resolve the refugee problems. Big data collected from these countries is applied to compare their unemployment and economic growth rates. We also predict the following trends on this issue in the future at Europe.

Refugees will affect the domestic political situation and policy direction, and disrupt the economies of European refugee-hosting countries. From the perspective of labor markets and national social security, the refugee problems will exacerbate the unemployment and security conditions. In addition, the refugee cultures often conflicts and collides with the mainstream cultures of refugee-receiving countries, which brings great difficulties to social integration. Moreover, the refugee movements affect the international relationships among countries which export, transfer, and receive refugees from the international perspective.

Since it cannot be resolved easily, the refugee problems seem to be continuing in the short term at least.

### Keyword :

Arab Spring

Dublin Rules

European Refugees

Neo-Nazism

Syrian Refugees Tid

## 目次

壹、前言.....	1
貳、介紹.....	1
一、阿拉伯之春 :.....	1
二、歐洲難民形成的原因 :.....	2
(一)美國因素 .....	2
(二)歐洲因素 .....	2
(三)世界因素 .....	3
(四)犯罪組織因素 .....	4
(五)歐盟標準因素 .....	4
三、歐洲地區的難民結構分析 :.....	5
四、難民危機對歐洲產生的消極影響 :.....	6
(一)歐盟內部分裂 .....	6
(二)法律與現實的衝擊 .....	6
(三)經濟恢復延緩 .....	7
(四)社會福利挑戰 .....	7
(五)政治極右派興起 .....	8
參、對各國的影響.....	9
一、德國.....	9
(一) 態度 .....	9
(二) 經濟 .....	11
(三) 政治 .....	14
(四) 社會 .....	16
二、歐盟.....	17
(一) 態度 .....	17
(二) 經濟 .....	18
(三) 政治 .....	20
(四) 社會 .....	21
三、法國.....	22
(一) 態度 .....	22
(二) 經濟 .....	22
(三) 政治 .....	24
(四) 社會 .....	24
四、匈牙利.....	25
(一) 態度 .....	25
(二) 經濟 .....	26
(三) 政治 .....	26

五、英國.....	27
(一) 態度.....	27
(二) 經濟.....	27
(三) 政治.....	28
(四) 社會.....	29
六、美國.....	30
(一) 態度.....	30
(二) 經濟.....	32
(三) 政治.....	32
(四) 社會.....	33
肆、應對政策.....	34
伍、總結 (未來發展預估).....	35
陸、參考文獻.....	37

## 圖目次

圖一、德國事件時間.....	9
圖二、難民感謝德國.....	10
圖三、德國民眾歡迎難民.....	10
圖四、德國民眾拒絕難民進入(一).....	10
圖五、德國民眾拒絕難民進入(二).....	10
圖六、德國調和失業率(季調).....	11
圖七、德國貿易餘額(原始值).....	12
圖八、德國實質國內生產毛額年增幅.....	12
圖九、IFO 德國商業景氣指數.....	13
圖十、德國 ZEW 經濟信心指數.....	14
圖十一、歐盟 GDP 年增率.....	18
圖十二、法國失業率.....	23
圖十三、法國經濟成長率.....	23
圖十四、工黨黨魁科賓.....	29
圖十五、法國加萊難民營位置.....	29
圖十六、歐巴馬決定 2016 年起至少接受 1 萬敘利亞難民，遭到共和黨抨擊....	31
圖十七、世界糧食計畫在 8 月中宣布因資金短缺必須減少對各地難民營的供糧.....	32

## 表目次

表一、國五邦選舉得票率.....	15
表二、德國犯罪增加率.....	16
表三、歐洲難民政策增加的公共支出.....	19

# 壹、前言

指自從 2010 年底爆發阿拉伯之春後，數量激增的難民或是經濟移民，從中東、非洲和亞洲等地經地中海及巴爾幹半島進入歐盟國家尋求居留而產生的移民潮，其中多數來自敘利亞、阿富汗和厄利垂亞。

然而敘利亞內戰在 2011 年爆發後，大量敘利亞人逃到國外，雖然鄰國土耳其、黎巴嫩和約旦接收了大量難民，不過許多人希望在更富裕的歐洲居留，所以加劇了前往歐洲的難民潮。

進入歐洲國家的難民是全球難民的重要組成部分，主要來自西亞和北非地區，尤其是敘利亞和阿富汗，難民進入歐洲的主要路線是地中海中線、地中海東線以及巴爾幹西線。美國因素、歐洲國家因素、國際格局、人口走私組織以及歐洲國家內部對待難民的差異等因素是產生歐洲難民潮的基本因素。歐洲難民潮對歐洲國家產生了深遠的消極影響：難民危機凸顯了歐盟內部的分裂；衝垮了歐洲難民法律的束縛和歐洲國家的共同邊界；必將拖累歐盟經濟的恢復，延緩移民與難民政策上的一體化的步伐；有可能對歐洲國家的社會福利體系構成嚴峻挑戰；有可能引起歐洲國家社會內部的分裂，挑戰歐洲國家的非傳統國家安全；有可能讓反移民的民粹主義、新納粹主義和排外主義的思潮沉渣泛起，讓高舉反移民旗幟的歐洲極右翼政黨東山再起，從而推動歐洲國家的政治右轉。

歐洲的難民危機已在歐洲引發嚴重的社會及經濟的危機

# 貳、介紹

## 一、阿拉伯之春：

敘利亞的中東鄰國和土耳其收容的敘利亞難民數目（至 2015 年 9 月 4 日）利比亞統治者格達費曾經在 2008 年與義大利簽署協議，合作打擊偷渡活動。自從北約在 2011 年以空襲協助叛軍推翻格達費政權後，利比亞陷入長期動盪，對偷渡活動中門大開，吸引偷渡集團在利比亞再度活躍，招攬大量偷渡者從利比亞乘船出發，經地中海進入歐洲。

## 二、歐洲難民形成的原因：

歐洲地區出現難民潮的因素是複雜的，是國際政治因素、地緣政治因素、地緣關係因素、歷史因素與宗教衝突因素綜合影響的直接產物。其中，美國因素、歐洲國家因素、國際格局、人口走私組織以及歐洲國家內部對待難民的差異等因素是產生歐洲難民潮的基本因素。

### (一)美國因素

從國際政治的視角來看，美國應該對目前在歐洲地區產生的難民危機負主要責任。眾所周知，從歷史發生學的視角來看，數以萬計顛沛流離的科索沃難民正是美國及其西方盟友發動科索沃戰爭的直接後果。儘管歐洲國家、特別是西歐國家，以其特有的人道主義情懷和寬容地接納難民的大國風範，接納了數以十萬計的科索沃難民，但科索沃戰爭結束 15 年後的今天，科索沃依然處於不斷產生難民的動盪之中。

至於近日歐洲地區難民主體部分的敘利亞難民，更是美國及其西方盟友支持敘利亞反對派打擊敘利亞巴沙爾·阿薩德政權、從而造成敘利亞內戰的直接果。從 2001 年美國及其主導的聯軍發動了針對塔利班政權的阿富汗戰爭以後，歐洲國家、特別是西歐國家到處都有要求難民庇護的阿富汗難民的身影。無論是在敘利亞，還是在阿富汗，打著維護人權和人道主義、打擊獨裁專制的旗幟而直接或間接發動戰爭的最終結果，卻是產生了更大的人道主義災難。正是在這個意義上，美國應為歐洲地區的難民危機負主要責任。

### (二)歐洲因素

二戰以後的人類歷史表明，戰爭和地區動盪往往是產生難民的重要成因。今日西亞北非地區的動盪與衝突，以及由此造成的數以百萬計的難民潮，都與美國發動、歐洲國家積極參與的軍事行動緊密相關。無論在利比亞戰爭，還是在伊拉克戰爭、阿富汗戰爭、科索沃戰爭以及敘利亞內戰中，美國主導的北約中的歐洲國家，多數時候都與美國的對外政策、特別是軍事對外政策保持著亦步亦趨的緊密關係。在利比亞、科索沃、阿富汗和敘利亞，當美國決定對上述國家的現政權進行軍事打擊的時候，作為美國主導下的北約成員國，歐洲國家都充當了軍事打擊的急先鋒。

另外，在美國政治干預和軍事干預阿拉伯國家現有政治秩序的「阿拉伯之春」中，歐洲國家、特別是西歐國家同樣充當了得力幫手。這樣做的直接後果就是，中東和北非地區上述國家現有政治秩序與社會秩序的崩塌、族群的嚴重分裂與宗教的激烈衝突，由此造成了大量的難民等社會問題。

正如普京所說：「如果我們的西方夥伴在中東和北非等地繼續實行錯誤的外交政策，將會引發大規模的問題。」普京認為，歐洲國家在這些地區的外交政策「**實際上就是美國的外交政策**」，他們「**盲目地對美國亦步亦趨**」。普京進一步指出：「這是種什麼樣的政策？這種政策是強加自己的標準，不顧當地的歷史、宗教、文化特徵和國情。」這樣的強權政策必然帶來嚴重的後果。可以這樣說，上述地區產生的嚴重後果之一，即屬於人道主義災難的難民潮以及由此在歐洲地區出現的難民危機，**正是美國主導、歐洲國家、特別是西歐國家積極參與的直接後果**。

就歐洲難民的主要組成部分的敘利亞難民而言，歐洲國家追隨美國「懲罰敘利亞」，當時歐洲社會上至政治精英，下至普通民眾，慷慨激昂，支持美國的政治孤立和軍事打擊敘利亞的對外政策，但根本沒有想到的是，僅僅時隔幾年，歐洲國家就成為自己參與和支持的同一場戰亂的受害者。毫無疑問，「任性地摧毀一個西方不喜歡的國家是要付出代價的，這一印象相當深刻」。正是在這個意義上，我們認為，作為北約成員國的歐洲國家、特別是西歐國家，應該對西亞北非地區出現的真正的人道主義災難的難民潮和歐洲的難民危機擔負重要責任。

### (三)世界因素

一世界大國在不合理的國際格局中對中東地區某些國家的爭奪，也是歐洲地區產生難民危機的重要因素。

當今世界的國際秩序並不合理，已開發國家與發展中國家、現代化國家和經濟社會落後國家、政治民主政局穩定國家與獨裁專制政局不穩國家並存。世界大國經常插手某些有特殊戰略意義或世界意義的國家和地區的內部事務，出於大國的國家地緣戰略目的，大國對某些特定國家和地區的爭奪依然存在，而且有日益激化的趨勢。

如本次歐洲地區難民潮產生的主要地區——中東地區，就正是這樣一個具有重要戰略意義、美俄願意插手、反覆爭奪利益的地區。無論在冷戰時期，還是在後冷戰時代，美國和前蘇聯以及俄羅斯的較量從來就沒有停止過。但這一地區的國家穩定卻是十分脆弱。首先，這些「國家沒有完成向現代國家的轉型，國民沒有建立起統一的身份認同，而是**以宗教、宗派、部族等為認同要素**，只要一經刺激就會沿著這些界限而分裂。

其次，越是存在內部分裂可能性的國家，其經濟就越是落後，民眾的不滿情緒強烈」。再次，同是阿拉伯國家、信奉伊斯蘭教的穆斯林，也分為相互衝突的遜尼派和什葉派，存在著**嚴重的族群分裂和宗教衝突**，不僅表現為國內的部族衝突和宗教衝突，而且表現為中東地區國家間的衝突。最後，中東地區盛產具有重要經濟意義的石油這一重要資源，吸引美國和俄羅斯插手中東地區某些國家的國內事務，以實現其地緣政治利益和經濟利益，由此**產生了大國對這一地區某些國家的爭奪**。



總之，正是上述原因，中東地區成為大國角逐的舞台。以這次歐洲地區主要難民產地——敘利亞為例，「俄羅斯與巴沙爾政府有著深厚的外交、貿易和防務關係。然而，美國在敘利亞的利益幾乎與俄羅斯完全相反」。正是因為美國反對巴沙爾·阿薩德政權，由此支持敘利亞反對派，而俄羅斯支持巴沙爾·阿薩德政權、打擊反對派，由此造成了曠日持久的敘利亞內戰。由此看來，美國和俄羅斯主導的不合理的國際格局和美俄插手中東政治格局，也是歐洲地區產生難民危機的重要因素。

#### (四)犯罪組織因素

—歐洲國家對非法走私人口的犯罪組織打擊不力，也是歐洲地區產生難民潮的重要誘因。

一方面，歐洲國家自身對日益猖獗的人口走私犯罪組織的打擊缺乏有效措施。儘管歐洲刑警組織在義大利的西西里島和希臘的比雷埃夫斯(Piraeus)設立了辦事處，以便確認和瓦解那些協助移民越過地中海偷渡到歐洲的人蛇組織和打擊源自土耳其的偷渡活動。但打擊的效果並不明顯。因為「在 3 萬個人蛇販子中，只有 3000 個或一成只涉及地中海的走私活動」，這就迫使歐洲刑警組織將目光投向其他陸路偷渡路線，「包括越來越多移民選擇的從巴爾幹半島西部進入匈牙利的路線」。

據歐盟邊防局(Frontex)的資料，移民走私活動，加上性奴隸和強制勞動方面的人口走私活動，為犯罪集團帶來的收益，比販賣軍火和毒品還來得多。邊防局女發言人庫珀說：『這可能是最賺錢的生意。』正因為如此，人口走私組織不僅敢於鋌而走險，而且善於國際合作。另一方面，歐洲國家對周邊地區國家與政府打擊非法移民和走私人口的支持力度不夠，致使人口走私集團組織的人口偷渡與走私活動日益猖獗。

#### (五)歐盟標準因素

—歐盟成員國和歐洲國家內部對難民甄別的寬嚴標準不同、對待難民申請者的態度不同，也是產生歐洲難民危機的基本因素。

儘管歐洲國家、特別是歐盟成員國都加入了聯合國《關於難民地位的公約》和歐盟的《都柏林公約》，但實際上，各成員國對待難民甄別的標準、發給的暫時居留的證件類型依然是各成員國的主權行為。由於歐盟各國面臨的難民申請者的形勢不同，接納難民的歷史傳統和國家對待難民的胸懷不同，因此，像義大利和希臘這樣直接面對大量難民、但又不是難民申請庇護的目標國家，往往對難民申請者的甄別標準給予了較大的寬容。因為義大利和希臘國家的政府深知，自己的國家不是難民申請者理想的目的地國家，因此，即使給予難民申請者以難民地位和資格，這些難民也會根據申根協定所提供給的自由遷徙和自由流動的便利條件，流向其他難民居留、工作和社會保障條件更好的國家——如法國、英國、德國、奧地利等。

遷徙到難民申請者希望的其他歐洲國家。希臘、義大利和德國對難民申請者來說，邊境的控制相對寬鬆，而中東歐國家則強化邊境控制，拒斥難民申請者的進入。正是由於歐盟各成員國寬嚴不一的難民標準和難民政策，才使得大量來自西亞北非的難民紛紛通過邊境線相對寬鬆的希臘和義大利，進入其他歐洲國家。就這個意義而言，缺乏統一的難民申請者的甄別標準、對待難民申請者的態度不同，面臨的難民申請者的形勢不同，因而對難民申請者採取了不同的行動，這也是產生歐洲難民危機的基本因素。

由美國主導、歐洲國家積極參與的對西亞和北非地區的局部戰爭以及其他因素，致使西亞北非局勢動盪，部族、族群與宗教內部衝突不斷，由此產生大量跨出國境線的國際難民。由於臨近歐洲的地緣關係，越來越多的西亞非洲難民通過地中海和東南歐陸路大舉進入歐洲，難民問題逐漸進入歐洲各國政府和主流社會的視野。可以預料，在未來一段時間裡，隨著西亞、北非局勢的日益動盪，歐洲國家的外部邊境線會更加脆弱，難民湧向歐洲的勢頭必將更加猛烈。

### 三、歐洲地區的難民結構分析：

進入歐洲地區難民的結構，可區分為歐洲難民在全球難民中的結構、難民來源國家結構、進入歐洲的路線結構等。

首先，歐洲地區的難民是全球難民的重要組成部分。「根據聯合國難民署 2015 年 6 月份發布的年度《戰亂世界：全球難民趨勢》，2014 年戰亂在世界範圍內至少導致 1950 萬國際難民與 3820 萬國內難民，其中，超過一半(53%)的難民源自於敘利亞(388 萬)、阿富汗(259 萬)與索馬利亞(111 萬)。」無疑，由於地緣關係的原因，越來越多的敘利亞、阿富汗等西亞北非難民通過各種途徑，前赴後繼地跨越地中海和國界線，奔向已建立了相對完善的移民網絡，對難民提供了更人道、更好待遇、且經濟富庶的歐洲國家，尋求庇護。正因為如此，歐洲境內始終存在著數以百萬計的難民。

其次，歐洲難民主要來自西亞，就國別而言，主要來自敘利亞、阿富汗、巴基斯坦、伊拉克等。但就進入歐洲地區的難民而言，主要來自敘利亞。

再次，難民進入歐洲的路線結構是研究難民結構的重要組成部分。從總體來看，有六條進入歐洲的路線，分別是：地中海西線(從阿爾及利亞到西班牙)、地中海中線(從突尼西亞和利比亞進入義大利)、地中海東線(從土耳其進入希臘)、巴爾幹西線(從希臘到歐洲國家的匈牙利等)、歐洲東部邊界線(從烏克蘭到匈牙利等)、巴爾幹東線(從阿爾巴尼亞到希臘)。依據歐洲邊防局提供的 2014-2015 年(1-7 月)進入歐洲的相關數據，地中海中線、地中海東線和巴爾幹西線是來自西亞北非難民進入歐洲國家的三條主要通道。

通過上述的敘述和分析可以看出，進入歐洲國家的難民是全球難民的重要組成部分，主要來自西亞、特別是來自敘利亞和阿富汗，進入歐洲的路線主要是從突尼西亞和利比亞進入義大利的地海中線、從土耳其進入希臘的地中海東線以及從希臘到歐洲國家的匈牙利的巴爾幹西線。

## 四、難民危機對歐洲產生的消極影響：

歐洲地區發生的難民危機對歐洲國家、特別是歐盟國家產生了深遠的消極影響，這集中體現在如下五個方面：

### (一) 歐盟內部分裂

一在難民危機中，歐盟各成員國對待難民的不同態度和行為凸顯了歐盟內部的分裂。

歐盟委員會主席容克「在斯特拉斯堡出席歐洲議會的會議時披露，歐盟將出台『一攬子』措施來應對『二戰』以來歐洲面臨的最為嚴峻的難民危機」。這些措施「包括 22 個歐盟成員國共同『分擔』16 萬難民，加快難民申請的速度，提高『遣返』機制的效率，並從根源上解決難民逃離故土的深層次問題。歐盟成員國中，英國、愛爾蘭、丹麥、希臘、義大利和匈牙利不在該計劃之中」。

這一計劃剛一出爐，就得到了德國和法國的支持，默克爾和奧朗德表示，可能接納更多的難民。但這一計劃也遭到捷克、斯洛伐克等東歐國家的反對，反對者認為「不應該根據『配額』來分配難民。更有人指出，難民的字眼對於大部分抵達歐洲的非法移民來說並不確切，他們中的大部分人是因為經濟上的原因才偷渡歐洲的」。歐盟知名智庫歐洲改革中心移民問題專家嘎米諾·馬丁內茲曾明確指出：「英國指責法國沒有負起監管非法移民的責任，致使大量非法移民通過連接兩國的海底隧道偷渡至英國，法國則批評義大利和希臘放任難民在歐洲流竄，義大利和希臘又把矛頭對準西歐和北歐富裕國家，不滿它們袖手旁觀。」歐盟層面無法形成協調一致的具體的應對機制和採取可操作的應對舉措，而放任其自由發展，最終演變成大量非法移民和難民申請者瘋狂湧入歐洲，直接導致難民危機的出現。

### (二) 法律與現實的衝擊

一歐洲難民危機凸顯了理智與情感、法律與現實的較量，衝垮了歐洲難民法律的束縛，對歐洲國家的共同邊界形成了強有力的衝擊。

儘管在歐洲地區已經發生了難民危機和人道主義災難，但歐洲國家，包括法國、英國，特別是中東歐國家依然對難民堅持嚴格限制難民的法律理智行動。因此，除了德國和奧地利對難民持有極大的博愛和寬容胸懷以外，其他歐洲國家多持觀望或拒斥態度。用歐盟外交與安全政策高級代表莫蓋里尼的話來說，現在的形勢已經刻不容緩，歐盟國家之間不能再繼續玩互相指責的遊戲了，現在到了全歐洲協調一致，立刻行動起來，拿出應對辦法的時候了。

另外，聯合國難民事務高級專員古特雷斯也呼籲歐洲堅持人道主義價值觀，擴大正規渠道，接納更多逃避戰亂的難民。在這種背景下，歐洲國家的政要和社會公眾，在理智與情感、法律與現實的較量中，最終道義衝破了法律的藩籬，而選擇了人道主義的積極救助。於是，在歐洲，一場救助難民的行動迅速展開。

英國、奧地利、德國、法國、愛爾蘭等多國政府相繼表示將允許更多難民入境。客觀而論，這種救助難民的行為也產生了如下兩個方面的消極後果：

一是歐洲國家的邊界遭到自二戰結束以來前所未有的衝擊。「國家邊界對難民的權威有可能被削弱，難民向富裕國家流動的權利會得到更多同情和承認。難民們在一個方向上集中起來進行突破，可能會被當成成功的模式來效仿。」果真如此，歐洲國家的邊界將迎來更大的難民潮的嚴峻考驗。

二是歐洲限制難民的法律受到嚴重衝擊。在世界各國的移民法規中，非法移民和難民是不受歡迎的移民類型。因此，包括歐洲各國在內的已開發國家，都制訂和實施了限制難民的政策。但這次難民潮很可能成為一個里程碑。那些可憐的中東北非人為逃向歐洲冒了真正的生命危險，最終衝破了歐洲限制難民的法律障礙，生生撞開了歐洲的大門。這的確會對潛在的難民發出一個信號，也會讓已開發國家今後在強制阻擋難民流動時有所忌諱。

客觀而論，這種不區分難民與非法移民、戰爭難民與非法經濟移民的做法，也是對現有歐洲限制難民法律政策的極大突破。這在很大程度上，動搖了歐洲限制難民的法律權威。

### (三)經濟恢復延緩

一歐洲地區的難民危機必將拖累歐盟經濟的恢復，延緩歐盟國家在移民與難民政策上的一體化步伐。

首先，難民危機將拖累歐洲經濟的恢復與發展。按照目前難民進入歐洲的速度，大約 100 萬到 150 萬難民進入歐洲國家並非不可能。儘管這一數量的難民相對歐盟國家總人口來說，只占很小的比例，但由於難民在不同的國家分布不同，因此，有可能對接納難民較多的國家形成沉重的負擔。毫無疑問，這在一定的意義上，將拖累整個歐洲經濟恢復與發展。

其次，難民危機將延緩歐盟國家在移民與難民政策上的一體化步伐。難民和非法移民是最不受歡迎的移民類型，歐盟作為一個多層面和多舞台體系的特殊結構，不是通過權威機構的表決來進行控制，而是通過一種十分艱難的共識來管理。這種治理體系可以傾聽各方聲音，有利於做出更加公平合理的決定，但對於擴容後的歐盟來說，由於其成員國歷史文化差異明顯，政治經濟發展水平也不平衡，要取得共識更加艱難。

### (四)社會福利挑戰

一難民危機以及可能隨後而來的洶湧澎湃的西亞北非難民潮，有可能對歐洲國家的社會福利體系構成嚴峻挑戰。

二戰以後，歐洲國家特別是西歐國家相繼建立了從搖籃到墳墓的至臻完善的社會福利體系。但 20 世紀 70 年代石油危機、特別是 80 年代以後，當經濟與社會發展陷入滯漲階段、人口老齡化日益加劇的情況下，**龐大的社會福利支出已經成為歐洲國家、特別是西歐國家沉重的財政負擔。**

因此，自 90 年代開始，歐洲國家、特別是西歐國家嘗試意在削減福利水平、增加個人支出的社會福利改革，但此類改革毫無例外地遭到了社會大眾的抵制，而延緩福利改革的步伐。近二三十年來，大量的新移民不斷衝擊著歐洲國家現有的福利體系，由此導致反移民的情緒滋生。

而這「也許會鬆動福利政策的民意基礎：一方面，當本國主流民眾覺得移民自身不納稅卻享受著不該享受的福利待遇時，可能傾向於認為福利制度本身是不公平的、也更不願意承擔福利開支帶來的財政負擔。另一方面，本土民眾和移民之間的群體撕裂會阻礙階級意識的形成，而以階級為基礎的政治行動恰恰是歐洲福利國家擴張的主要推力。

經濟學家艾萊斯那和格萊澤提出，**族群多元性帶來了族群矛盾的可能**，使得人們更不支持廣泛的社會再分配」。一方面，以現在缺乏嚴格的邊防檢查和難民甄別程序，西歐國家對難民持來者不拒的接納甚至是歡迎的態度，毫無疑問，現在是進入歐洲國家的絕佳時期。安置和融合這些難民必將花費大量的財政收入，從而對歐洲國家捉襟見肘的社會福利開支構成嚴重的威脅。另一方面，必將讓歐洲國家的主流民眾、特別是社會中堅力量的中產階級和企業家階層，逐漸產生反移民的情緒，從而不願意為這些難民和非法移民支付相關的稅負。由此引發的嚴重後果是，要麼在本國國民和外國移民間建立起**不同水準的福利體系**，但這可能招致歧視外國移民的違法風險；要麼降低全體國民的社會福利水平。

## (五)政治極右派興起

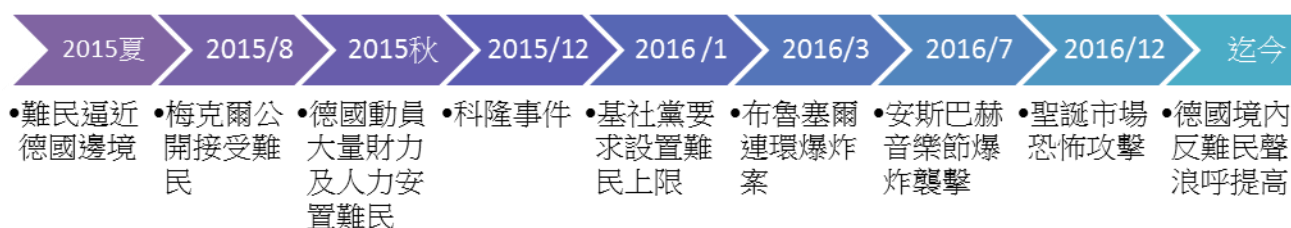
一難民危機以及隨後而來的西亞北非難民潮，有可能讓反移民的民粹主義、新納粹主義和排外主義的社會思潮沉渣泛起，讓高舉反移民旗幟的**歐洲極右翼政黨東山再起**，從而推動歐洲國家的政治右轉。

進入 21 世紀以來，在歐洲國家，一些反移民和排外為特徵的極右翼政黨逐漸進入了人們的視野，並獲得了較快的發展。歐洲極右翼政黨如法國的國民陣線、奧地利的自由黨和德國的國家民主黨，「打出了維護本國民眾利益的民粹主義和種族主義的大旗，努力使自己的政黨成為社會下層民眾的代言人，從而贏得了社會下層選民的廣泛支持」。以反對外來移民為旗幟、採取取悅於大眾的、蠱惑人心策略的歐洲極右翼政黨迅速崛起。」伴隨著進入歐洲國家的來自西亞北非難民的增多，以反移民和排外為特徵的極右翼政黨再次獲得了較大發展。

在這種背景下，歐洲國家的政治家們，為了討好選民，有可能在政治和社會政策層面上提出收緊難民政策、限制難民入境和強化邊境控制的政策。正因為如此，我們認為，難民危機以及可能隨後而來的西亞北非難民潮，**有可能推動歐洲國家的政治右轉。**

## 參、對各國的影響

### 一、德國



圖一、德國事件時間

#### (一) 態度

2015年8月德國總理梅克爾率先喊出願意開放接受敘利亞難民，也因為這樣，引發了大批的難民潮加速湧向歐洲，再紛紛蜂擁衝往德國。

梅克爾的「歡迎政策」一公佈之後，造成進入歐盟的難民幾乎都要前往德國，根據德國「聯邦移民與難民局」的統計，2015年大約有132萬難民進入德國。

梅克爾堅持推行「歡迎政策」的理由有三項：

**第一**，梅克爾來自牧師家庭，深信扶助弱者是應盡義務，況且德國人過去亦曾受到他國照顧，現在該是回報的時候。

**第二**，她對德國的經濟與財政實力信心滿滿，認為強大的德國應該可以將難民的問題處理妥當。

**第三**，梅克爾認為以她在歐盟的影響力，應該可以說服其他歐盟會員，讓他們也跟隨德國的做法，接受難民。

在這樣的理念下，梅克爾慢慢將其難民哲學定調為以下四點：

1. 我們辦得到
2. 人權無上限
3. 堅守歐洲價值
4. 尋找共同的歐洲辦法

由此可見，梅克爾並非要唱獨角戲，而是要尋找一個「歐洲辦法」，由 28 個歐盟會員國共同解決難民問題。



圖三、德國民眾歡迎難民



圖二、難民感謝德國

但是，也因為過多的難民湧向德國，且安置措施並非十分完善，造就了不少的問題，像是由於難民持續湧入德國與歐洲，德國人不安全感不斷增加，雖然在歐土難民協定生效後，2016 年進入德國的難民總數減少 100 萬人左右，但是，舊難民尚未完全解決，新難民又接踵而來，德國人的心中的大石頭仍放不下。

再加上犯罪難民暴增、反難民氣氛升高，雖然德國在各方面給予難民最佳的待遇，但是這些措施無法滿足所有難民的需求，且冗長的庇護申請程序，讓許多難民失去耐心，爆發了許多衝突事件，最嚴重的事件就是「2015 科隆除夕夜性侵害事件」與「2016 年 7 月巴伐利亞邦恐怖攻擊事件」，經過調查，這些犯案者多有難民身份，這使得許多德國民眾相當不諒解梅克爾的難民政策，一些激進者甚至以「引狼入室」、「製造社會不安」來怪罪梅克爾的「歡迎政策」。



圖四、德國民眾拒絕難民進入(一)



圖五、德國民眾拒絕難民進入(二)

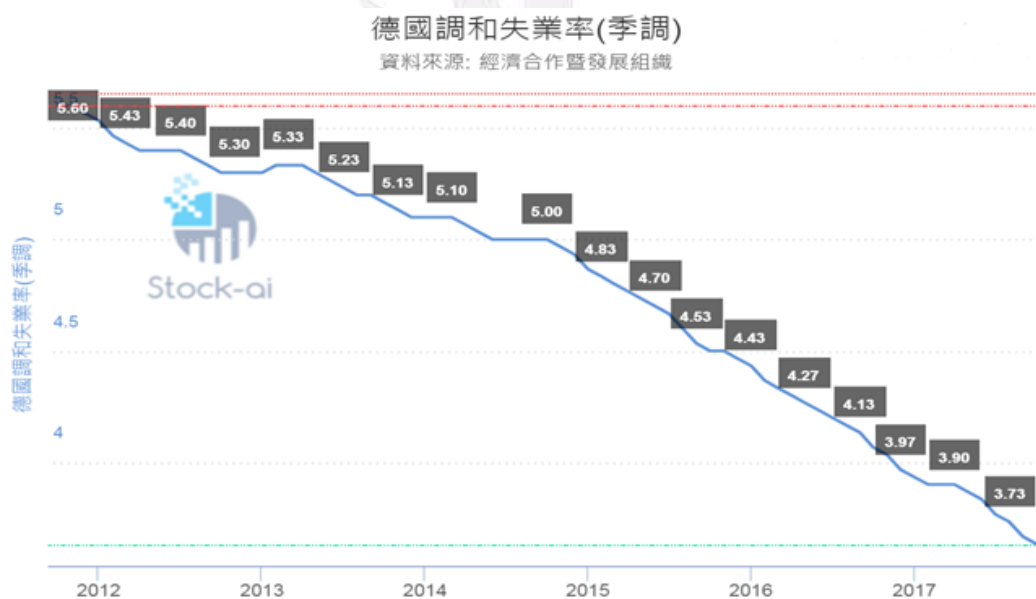
事件發生後，許多民眾上街抗議，開始拒絕難民的進入。

## (二) 經濟

雖然歐洲難民衍生出許多問題，但也有人說，難民的進入可以緩解德國的老年化問題，且移入的難民以青壯年居多，再加上敘利亞有許多難民為高知識分子，不僅解決了歐洲人口負成長、勞動力不足等問題，還帶來新一波的技術知識，因此，有專家分析，梅克爾可能就是為了解決這個問題，才開放難民進入，雖然會造成短期的社會、政治、經濟等問題，但是長遠來看，難民能夠推動德國的經濟發展，下面將以幾個經濟指標分析德國經濟：

### 1. 調和失業率

經季節性調整的失業率是指計算失業率時，已就其季節性差異作出調整。從圖表中可以看出，德國的失業率在近五年不斷下降，當初梅克爾開放難民進入時，曾有人預估，2017年時失業人數可能增加到9萬人，甚至還有專家認為會暴增為16萬人，其有兩個原因：一是湧入德國的難民數量多；二是一些長期失業者想要再找到工作很難，經濟學者預計將有很多難民登記為失業者，因為很多2015年進入德國的難民目前正在上語言班、技術訓練課程等等，這時他們的身份還不算失業者，但是，一但結束語言班、技術課程等，進入勞工市場後，可能有一部分人的身份會變成失業者，造成失業率上升。



圖六、德國調和失業率(季調)

但是，從現在的數據來看，德國的失業率不但沒有上升，還創下了史上新低點，雖然大部分難民在找到工作前，都需要國家救助，而這反映願意從事更多工作者等不充分就業人數年增 3.4 萬人，當中大部分都是難民，德國已撥出 42 億美元，準備在今年之前幫難民找到工作，而工廠與零售百貨對工人需求提升是好消息，只是難民中有非技術性的人需要另找他處安置，在勞動市場安置龐大難民，是德國目前最棘手的工作之一。



## 2. 貿易餘額



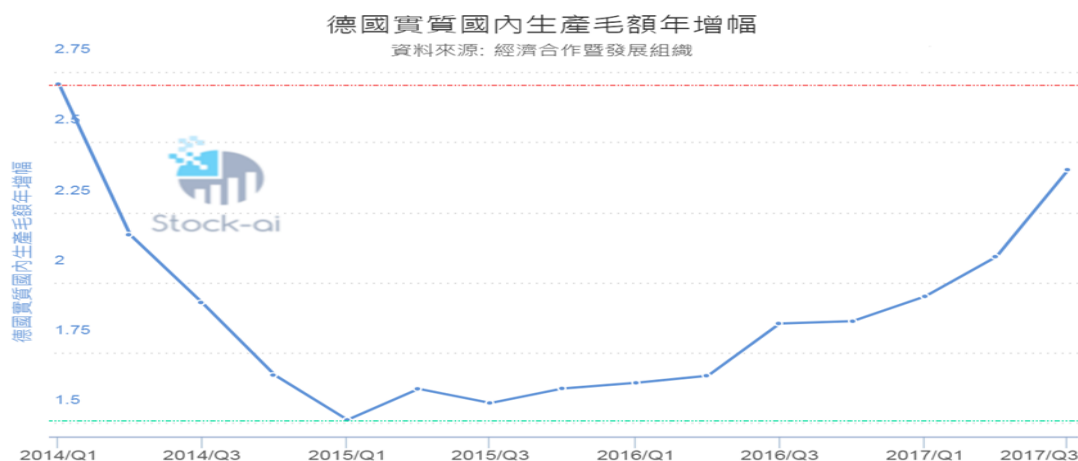
圖七、德國貿易餘額(原始值)

德國的進出口貿易一直保持順差，這幾年出口也在不斷增長，不過最近幾年的貿易差額波動較大。高的時候每月大概順差 240 億歐元，低的時候每月順差可能只有 190 億歐元，貿易差額的波動在 20% 左右。

可以看出來，從德國開始接納難民的進入之後，對德國的進出口貿易影響不大，雖然在這之前有人不看好德國的經濟，但是，數據會說話，從近五年的貿易餘額來看，德國的貿易餘額不斷增長，並未受到難民移入的影響。

德國靠的是高品質的產品以及絕佳的競爭力，此外，德國企業善於滿足中國、巴西等新興國家要求的產品，因此儘管全球經濟近年來疲弱低迷，德國的出口卻持續成長，而中型頂尖企業也是德國保有競爭優勢的利器。至於完善的技職教育與訓練體系也有助鞏固德國的核心製造競爭力。

## 3. 實質國內生產毛額年增幅

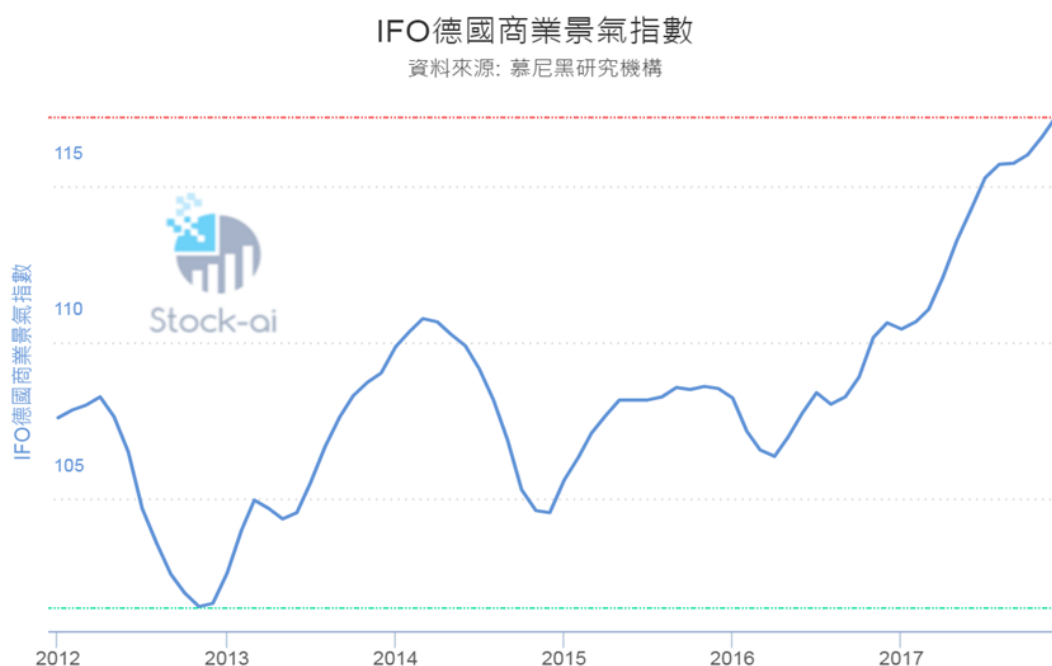


圖八、德國實質國內生產毛額年增幅

2015 年德國經濟成長率 1.7%，依據德國聯邦統計局資料，德國經濟成長率 2009 年受全球金融危機影響跌入負值，2010 年成長 4.1% 及 2011 年成長了 3.7%，但 2012 年及 2013 年幾乎停滯，增幅只有 0.4% 以及 0.3%，不過到 2014 年時攀昇至 1.6%，是歐盟境內最大幅度之成長，而 2015 年則再成長至 1.7%。

歐盟執委會分析難民湧入歐洲之研究結果，在歐盟接納 300 萬名難民的基礎上，德國 2015 年國內生產毛額成長率增添 12%，這是納入政府對難民支出之因素的淨值，儘管難民使德國政府額外支出，但尚能產生財政剩餘。

#### 4. IFO 商業景氣指數



圖九、IFO 德國商業景氣指數

IFO 商業景氣指數為觀察德國經濟狀況的重要領先指標。IFO 經濟景氣指數的編製，是對包括製造業、建築業及零售業等各產業部門每個月均進行調查，每次調查所涵蓋的企業家數在 7000 家以上，依企業評估目前的處境狀況，以及短期內企業的計劃及對未來半年的看法而編製出的指數。由於 IFO 經濟景氣指數為每月公佈訊息，並且調查了企業對未來的看法，而且涵蓋的部門範圍廣，因此在經濟走勢預測上的參考性較高。

由於難民的移入對零售業有積極的影響，因此在 2015 年之後可以看出 IFO 商業景氣指數逐漸上升，在這之前的指數起起落落的，起伏不小，但是從難民移入後，IFO 商業景氣指數穩健上升，代表對於德國來說，難民的移入有正向的影響。

## 5. ZEW 經濟信心指數



圖十、德國 ZEW 經濟信心指數

ZEW 經濟景氣指數是歐洲經濟研究中心，分別對 350 名分析師及機構投資者，就其對德國（6 個月）的經濟活動及資本市場前景的預期進行調查，由此可得出被調查在 6 個月內對德國經濟前景持有的觀點，ZEW 經濟景氣指數是德國經濟較重要的指數，一般來說如果數據上升，將利於歐元；反之將利淡歐元。

2015 年中難民進入之後，ZEW 經濟信心指數開始下降，到今年都還沒有恢復，維持著低迷的狀態，代表 6 個月內對德國經濟前景大家並不看好，可能是受到難民移入的影響，造成許多社會、政治問題，導致企業對前景並不抱持很大的期望。

### (三) 政治

德國的政府體制為議會內閣制，總統的產生是由五年召開一次的聯邦大會選舉所產生，採取絕對多數制，總統得票數必須要過半數以上才通過，不過在德國，因為是議會內閣制，總統並沒有實質權力，只是對外的代表，真正掌握國家大權的是總理，而德國的總理是由聯邦議會選舉所出，通常由最大黨出任總統，因為在議會中，最大黨所持有的票數最多，順理成章的總理也由最大黨擔任。

也因為這樣，在德國遭遇歐洲難民危機後，梅克爾所屬的基民黨在德國五邦選舉時遭遇挫敗，反對梅克爾難民政策的「德國選擇黨」在五邦選舉中，首次參選、大獲全勝，而且得票率都達到兩位數字，成為德國政壇上的一批黑馬，連梅克爾的故鄉梅克倫堡，「德國選擇黨」也擊敗基民黨成為第二大黨，基民黨創下二戰以來得票率最低的紀錄。

「德國選擇黨」是一個單一議題政黨，該黨完全聚焦在反移民、反穆斯林的議題上，毫無保留地批評梅克爾的難民政策，但梅克爾仍認為她的難民政策沒有錯，不過在柏林的選舉結果出爐後，基民黨的得票率只有 17.6%，這一敗，讓梅克爾首度公開承認她的難民政策有問題。

2016 年德國五邦選舉得票率(%)						
邦名	基民黨	社會民主黨	綠黨	左翼黨	自由民主黨	德國選擇黨
柏林	17.6	21.6	15.2	15.6	6.7	14.2
梅克倫堡 - 前波莫瑞邦	20.0	30.0	5.0	12.5	3.0	21.5
薩克森 - 安哈特	29.7	10.9	5.0	16.8	4.9	24.3
萊茵蘭 - 普法爾茨邦	32.5	36.7	5.0	2.7	6.1	12.5
巴登 - 符登堡	26.9	12.8	31.1	3.0	8.1	14.7

表一、德國五邦選舉得票率

梅克爾首度承認 2015 年 8 月底開始的難民政策有許多錯誤，並承諾「過去開放邊境所引發的混亂情況，不會再度重演」，讓梅克爾順利第四次連任成功，有三個關鍵點：

**第一**，儘速與基社黨修好，創造團結形象：基民黨和基社黨兩黨和稱為「姐妹黨」，他們不在同一地區運作，另外在聯邦議會組成同一政黨。基民黨與基社黨是傳統的盟黨，他們有相近的政策主張，常常聯合起來共同推舉總理候選人，但是，基社黨的魁澤爾毫無保留地在報章媒體上批評梅克爾的難民政策，甚至控告梅克爾違憲、威脅要獨立推派候選人參加明年總理大選，這些反梅克爾的言論，雖然最後都沒有付諸實踐，但已經破壞團結、統一的形象。

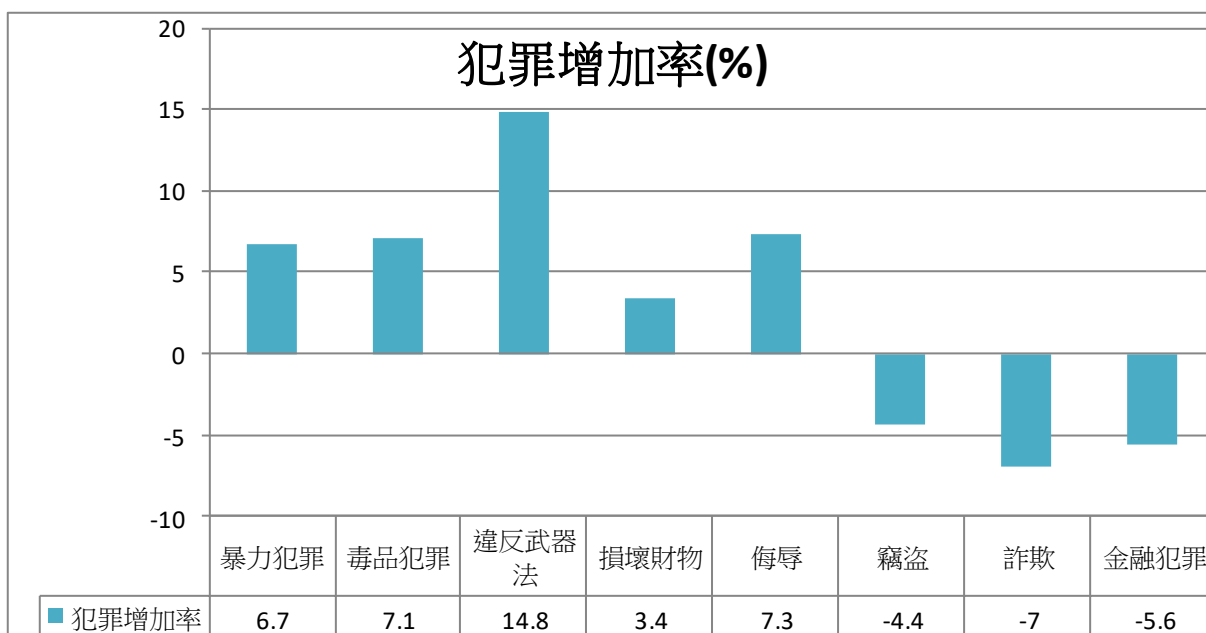
**第二**，鞏固與社民黨的聯盟關係：社民黨黨魁嘉布瑞爾是基民黨與社民黨所組成的大聯合政府中的副總理與經濟部長，在社民黨與聯邦政府扮演重要角色。不過，自從梅克倫堡 - 前波莫瑞邦選舉後，嘉布瑞爾開始公開批評梅克爾難民政策，又加上柏林邦「紅-紅-綠」聯合政府的可能組合，讓嘉布瑞爾結合「左派政黨」與綠黨的力量，擊敗梅克爾的信心大增，在這種氣勢下，嘉布瑞爾很可能代表社民黨披掛上陣，與梅克爾角逐總理大位。

**第三**，儘速落實「社會融合法」，降低犯罪難民事件：2016 年的 5 邦選舉，難民是主流議題，基民黨所強打的經濟牌淪為次要議題。經過這五次敗選之後，梅克爾競選第四次連任的策略，聚焦在減低難民問題帶來的負面影響，特別是難民安置問題與難民犯罪問題的解決。為此，2016 年生效的「社會融合法」應該儘速落實，要求難民積極學習德文，參加社區活動，投入德國就業市場，融入德國社會、認同德國。

## (四) 社會

自德國政府宣布接納難民開始，大量難民持續湧入，光 2015 年 9 月份就達到 20 多萬人次，而大量的難民也造成德國國內動盪不安，犯罪事件頻傳，德國政府統計 2015 年有高達 500 件德國人民攻擊難民事件發生，比起 2014 年多了 3 倍，且 3 分之 2 的攻擊者沒有前科。

德國東南部的巴伐利亞更是首當其衝，其位於德國與奧地利的交界，需接收大量從奧地利湧入的難民，將其運輸到德國其他城市，不堪負荷的巴伐利亞州總理澤霍費爾表示，德國需要開始限制難民的入境人數，才能確保社會的秩序與團結。



表二、德國犯罪增加率

根據德國聯邦調查局統計，於 2004 年至 2010 年之間，德國犯罪率呈逐漸下滑趨勢，從六百多萬起減少至五百多萬起。不過，自 2014 年至 2015 年起，德國犯罪率則重新攀升，從 608 萬起增加至 633 萬。換句話說，以收容難民人數最多的德國來看，2015 年開始接受難民後，整體犯罪率似乎確有上升的趨勢。

難民佔德國人口的 10%，而在 2016 年犯罪嫌疑人的中比例是 30.5%。換句話說，10 個德國人中有 1 個難民或者移民，但是在犯罪的德國人中，10 個就有 3 個是難民或移民。根據德國警方的統計，在德國從事犯罪活動的難民，按照國籍統計順序如下：敘利亞，阿富汗，伊拉克，阿爾巴尼亞，阿爾及利亞，摩洛哥，塞爾維亞，伊朗，科索沃，索馬利亞。

這些難民在德國最常見的犯罪是強姦、搶劫和故意傷害。其中，被計入官方統計的移民難民製造的強姦案件 2016 年共 3404 起，平均每天 9 起，這項數據是 2015 年的兩倍，2013 年的近六倍。德國警方強調，強姦案的數據還只是真實情況的冰山一角，很多強姦案受害者選擇了沉默。

2016年，難民在德國製造的搶劫和故意傷害的數據分別是平均每天32次和154次。在柏林，有40%案件的犯罪嫌疑人都是移民難民。

其中最駭人驚聞的事件是一科隆新年性侵事件，在2015年→2016年跨年夜慶祝活動中，德國多個城市發生了由北非裔及阿拉伯裔男子犯的集體性侵犯事件，當中以科隆的規模最大。由於案件規模前所未見，加上犯案者大多是來自伊斯蘭國家的尋求庇護者，以及德國當局初時因為犯案者的身份而隱瞞事件，進一步激發德國民眾對穆斯林移民湧入的憂慮，及質疑德國政府在歐洲移民危機中接納穆斯林難民居留的政策。

## 二、歐盟

### (一) 態度

對於這波至二戰以來第二大的難民潮，歐盟國家對難民的處理態度，始終無法達成共識，各國態度及政策大不相同，甚至針鋒相對，也讓歐盟的成立的初衷「一個融合的大歐洲」開始受到考驗。

2015年9月9日，歐洲議會議員們齊聚斯特拉斯堡，歐盟委員會主席容克語重心長，希望各國能共同分擔難民，依照GDP、人口數量、失業率和已處理的避難申請人數決定。這樣的結果，就是德法西班牙挑大樑，分別是四萬，三萬一千，和近二萬，其他國家分擔約七萬，對於這個配置方法有的國家舉雙手同意，有些國家卻築起圍牆禁止難民進入。

歐盟國家對於難民的處置態度主要分為三類

#### 一、廣納難民國家:德國、瑞典

在2015年8月時德國總理率先喊出願意接納難民，對難民採取了歡迎政策。

#### 二、適度接納難民國家:英國、法國

英法兩國雖然不是最先積極的接納難民，但在歐盟的號召和輿論的壓力下紛紛加入接收難民的行列。英國除了接納難民還提供了五年的簽證；而法國則是配合歐盟的分配計畫，支持德國提出的強制性難民配額機制。

#### 三、消極不接納:匈牙利、克羅埃西亞...等東歐國家

東歐四國：匈牙利、斯洛伐克、捷克、波蘭則是拒絕承擔強制性難民配額打出宗教牌，主張若是讓過多伊斯蘭信仰的難民進入，將會對以基督教為根基的歐洲社會造成威脅。匈牙利強烈的反對歐盟的分配機制，不願意接納難民，甚至在入境處築起了鐵絲網，並且指責梅克爾的歡迎政策讓難民問題更加嚴重。

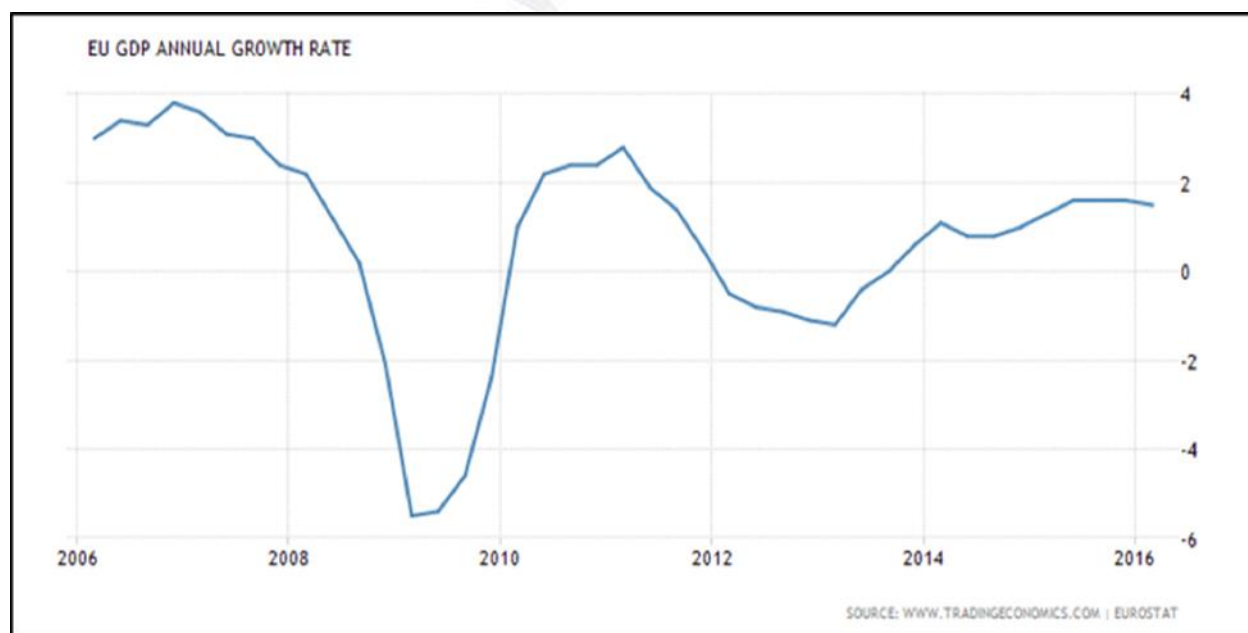
歐盟國家始終無法在難民問題上達成共識，甚至因為彼此對策不同造成東、西歐的分歧日漸明顯，東歐國家如匈牙利、捷克、波蘭等國批評西歐主張的多元文化主義不但無用，更只會招來麻煩，而他們不想淌這渾水。

2016年3月20日歐盟和土耳其的難民協議開始生效，所有從土耳其偷渡進入希臘的難民只要不符合收容條件將會被遣送回土耳其，遣返的同時歐洲必須再從土耳其重新接納一名難民，且遣返費用由歐盟支付，此協議是希望能減少難民偷渡而造成的悲劇。對此德國及英國總理紛紛表示同意，但同時也受到多方的批判，認為土耳其是在趁機向歐盟敲詐，而非真的要處理難民問題。

在一開始許多民眾都願意支持接納難民的政策，但在近年來歐洲不斷的遭到恐怖攻擊，而且多起恐攻都是這群外來的移民所為的，歐洲國家反移民的聲浪隨著一起接著一起的恐怖攻擊而高漲。許多國家也因此改變對難民收容的態度及政策。

## (二) 經濟

根據歐盟統計資料顯示，於2006年到2016年間，歐盟各國總體的GDP年增長率，約維持在2%-4%之間。不過在2009年至2010年之間，以及2012年至2014年之間，曾發生兩次經濟衰退現象，GDP年增率分別下降至-5.5%和0.5%。同時，在2006年至2016年之間，歐盟國家整體的失業率指數，則呈現穩定增加的趨勢，逐漸從9%上升至10%。不過，在2008年，及2012年至2014年之間，歐盟失業率曾有兩次顯著波動。於2008年，歐盟失業率曾下降至7%，但在2012至2014年間，失業率則曾躍升至12%。然而，就過去10年歐盟GDP年增率和失業率指數整體的發展趨勢來看，歐盟國家的經濟狀況仍稱得上平穩，並未明顯受到難民的遷入造成重大影響。



圖十一、歐盟 GDP 年增率

<b>Fiscal Cost of Asylum Seekers, 2014-16<sup>1</sup></b>			
(Percent of GDP)			
	2014	2015	2016
Austria	0.08	0.16	0.31
Belgium	0.07	0.09	0.11
Croatia	0.002	0.09	0.11
Cyprus	0.003	0.012	0.012
Czech Rep.	0.0	0.0	0.02
Denmark	0.24	0.47	0.57
Finland	0.09	0.13	0.37
France	0.05	0.05	0.06
Germany	0.08	0.20	0.35
Greece	n.a.	0.17	n.a.
Hungary	0.0	0.1	0.0
Ireland	0.03	0.04	0.05
Italy	0.17	0.20	0.24
Luxembourg	0.05	0.09	0.09
Netherlands	0.10	0.18	0.23
Serbia	0.00	0.06	0.1
Spain	0.006	0.006	0.03
Sweden	0.3	0.5	1.0
U.K.	0.015	0.016	n.a.
Simple average	0.07	0.14	0.22
GDP-weighted average	0.08	0.13	0.19

Source: IMF staff estimates based on authorities' information and/or other sources.

<sup>1</sup> Assumptions behind estimates vary across country. For example, assumptions about per head spending (both for staying applicants and for immigrants transiting to other destinations); length of stay of and benefits received by rejected applicants; and coverage of benefit-related spending (e.g., security and education) and local government costs.

表三、歐洲難民政策增加的公共支出

但如果從 2015 至 2016 年間，歐盟政府的財政支出來看，則可較為清楚地發現難民遷入對歐洲經濟發展帶來的變化。根據國際貨幣基金組織估算，隨著大量難民的移入，歐盟各國政府的公共支出，將從 2015 年占年度 GDP 的 0.13%，增加至 2016 年的 0.19%。此外，歐洲執委會也計畫於今年重新分配政府資源，投入 92 億歐元的資金，來處理日漸加劇的難民問題。

不過雖然資料顯示短期內收容難民將會增加歐盟的公共支出，國家要多負擔一筆錢，但如果以長期來看，若將來難民融入社會且政府也能將這筆人力善加利用，使他們進入既有的勞動力市場，將有助於未來的經濟成長，根據 IMF 的評估報告顯示，若各國政府能順利將難民人力整合進入既有的勞動力市場，2020 年歐盟 GDP 年增率可望提升 0.25%。除此之外像是對於德國除了助於經濟成長，還能解決人口老化的問題為國家注入新的一筆人力。

如果就經濟面向來看，收容難民對於歐盟各國的經濟與財政狀況並不會帶來過大的衝擊，反而有助於歐盟國家提振生產力。但是，政府短期經濟與財政負擔的增加，對於歐洲民眾可能會造成不平等心理，為甚麼要為這群外來者增加財政負擔，使得歐洲民眾對難民的不信任與不安感受增加，讓民眾對收容政策反彈。



### (三) 政治

#### 1. 歐盟一體化政策受到威脅

歐盟過去在涉及外交和安全事務、司法與民政事務決策時內部多使用協商民主、全體一致的決策機制，但這次的難民配額方案上，這中全體一制的方法似乎行不通了，由於各國意見皆不同，無法達成共識，因此歐盟在這次的難民問題的處理上放棄了協商民主、全體一致的表決機制，改由投票多數者獲勝。雖然最終歐盟通過難民配額機制，但卻可以看見歐盟過去追求全體一制的內部決策機制已經失靈了。

即使歐盟間通過了難民配額方案，但歐盟間卻缺乏了有效政策的執行效力和制約機制，即使通過法案但對於歐盟的成員國卻無法強制執行，在一些國家的極力反對下，難民配額方案始終無法執行，歐盟國家對難民的處置態度仍難各走各的，如同一盤散沙，這就使得歐盟通過的政策卻無人採理而無法執行的尷尬局面。

就像債務危機的數額不抵歐洲年度經濟總量的十分之一，目前的移民規模也遠不足歐洲人口規模的百分之一，理論上面對大量的難民，若各國能團結一心採用相同政策一起處理就不適甚麼難處理的事情，但現實中歐盟各國卻是互相指責對方，由此可見這波難民潮除了讓歐盟想建立的一體制度瓦解，也看的出來歐盟的結構始終沒有穩健的根基，此外成員國間因為意見不一互相批判，讓成員國間的關係越來越破碎，也慢慢的在增加歐盟解體的風險。

#### 2. 反移民、反歐洲的極右翼政黨再次興起

過去雖然反移民和反歐洲的聲音一直都存在，但勢力微弱不足以能撼動歐盟一體化的發展，直到 2008 年的全球金融危機以後，伴隨著越來越移民進入歐洲、歐洲經濟發展緩慢以及歐洲各國的債務危機，使得失業人口增加，中下階級民眾對反歐洲一體的聲浪逐漸增加。直到 2014 年以來的這波難民潮，更是成了反移民、反歐洲的極右派政黨興起的一大契機。

很多呈反移民立場的民眾不會跑去向媒體去發聲或上街抗議，但是並不代表這股力量不存在。大量難民的湧入，造成了一定程度的社會恐慌，零星的抗議和攻擊出現。短期內出於人道關懷接納他們容易，但如果政府無法安頓好這些難民，或者又有更多的難民持續湧入，之後出現的各種社會問題難免會再次激化民眾的厭惡情緒。加之潛在的宗族和族群心理，以及選舉政治的動員和話語操作，「他們」和「我們」之間的社會割裂線將持續加深，未來歐洲各國國內政治很可能因此進一步極端化。

自難民危機以來，各國民間都潛藏著日漸高漲的反移民和歐洲懷疑主義情緒。在過去十幾年間，極端右翼政黨在歐洲各國異軍突起，法國國民陣線、英國獨立黨、荷蘭自由黨、丹麥人民黨、匈牙利約比克黨、芬蘭的正統芬蘭人黨、德國另類選擇黨、波蘭的新右派國會黨在各國選舉中的表現都很不錯，並且在歐洲議會大選中一舉成為最大贏家。可見他們擁有相當的民意基礎，而這些政黨的核心政策主張就是反對外來移民和歐洲一體化。

2015 年難民危機的日益惡化使得疑歐主義政黨在本來就对歐盟的難民解決方案持反對意見的波蘭或得了發展的有利契機。在 2015 年 11 月的波蘭議會大選中疑歐主義政黨—法律與公政黨大獲全勝“贏得眾議院 460 個席位中的 235 席超過半數，成為可以單獨執政的議會第一大黨。

另外在面對進入歐盟國家的難民所帶來的恐怖主義襲擊、社會治安的惡化、伊斯蘭化的風險等擔憂，讓本來就有脫歐傾向的國家民眾數量大增，若無法處理好難民問題恐怕會讓更多人對歐盟失去信心，更嚴重的話歐盟將會因此解體。

## (四) 社會

### 1 · 犯罪率增加

根據歐盟及德國聯邦調查局統計，於 2004 年至 2010 年之間，德國犯罪率呈逐漸下滑趨勢。不過，自 2014 年至 2017 年起，德國犯罪率則重新攀升。換句話說，以收容難民人數最多的德國來看，2015 年開始接受難民後，整體犯罪率的確有上升的趨勢，英國媒體報導，歐洲難民危機爆發後，德國增加 440% 難民收容人數，但是難民犯罪率卻爆增近八成，讓德國民眾關注難民犯罪的問題。然而，除了德國以外，比利時、瑞典、丹麥、義大利等國家最新的犯罪統計資料也顯示，公開收容難民之後，各國的犯罪率確實有所增加，部分國家甚至認為難民的遷入和歐盟境內恐怖分子活動變得活躍相關。

### 2 · 恐怖攻擊不斷

在大量難民湧入歐洲之後，近年來的歐洲似乎過得並不穩妥，2015 年開始歐洲故地不斷的發生恐怖攻擊，甚至多起都是由難民所為的，讓整個歐洲社會墮入在恐怖攻擊的陰霾下。

有論調認為，近年來恐怖組織能靠孤狼攻擊屢屢得手，關鍵在自敘利亞內戰後爆發的大批難民潮。

根據統計，2015 年有一百萬難民湧入德國，但是德國前 30 大企業聘僱的難民人數只有 54 人。這些難民來到歐洲之後可能無法融入，或是生活貧困，難免產生不平之氣，因此伊斯蘭國傳教士利用這些移民對生活的不滿作為誘餌，鼓勵他們前往伊斯蘭國家，而讓那些受到壓迫的移民得到信心，從街頭地痞變身為聖戰士。

歐洲警政署署長韋恩萊特表示，2015 年歐洲因恐攻造成巨大傷亡，由中東狂熱分子透過網路結合在歐盟土生土長者的恐攻，對歐洲的威脅不斷提高。恩萊特說，這些一直無法融入當地、被排擠的移民後裔通常在很短的時間內就會變得激進，並願意為恐怖主義效忠。

## 三、法國

### (一) 態度

法國巴黎恐怖攻擊發生至今，國際掀起對難民政策的質疑聲浪。華盛頓郵報報導，就在美國共和黨發起拒收敘利亞難民的聲明後，美國甚至有諸多州政府表明拒收難民。儘管如此，法國總統歐蘭德（Francois Hollande）仍舊在法國全國市長會議上宣告，法國未來兩年將歡迎敘利亞難民的到來，並投入 5 千萬歐元（約 17 億新台幣）提供難民住所，且受安置難民會通過最為嚴格的檢查。法國總統歐蘭德(Francois Hollande)表示：「法國仍然是自由之國。」就算巴黎遭到恐攻仍然會接收難民，未來 2 年將接收 3 萬敘利亞難民，信守對難民的承諾。

歐蘭德說，許多人尚未走出恐攻陰霾，甚至有人將這一切歸因於難民，但至今仍未有任何證據顯示巴黎恐攻份子與敘國難民有關。相較於各國紛紛對難民關上大門，遭到巴黎恐攻的法國反而向難民張開雙臂。歐蘭德提到：「有人說過去幾天發生的慘劇(註：巴黎恐攻)在他們的腦中種下了懷疑的種子。」、「生活應該恢復原樣，法國應該恢復原樣，我們的責任就是繼續過生活。」、「接下來兩年法國會接收 3 萬名難民，我們的國家有責任遵守承諾。」他強調，法國會加強邊境管制，同時堅守自己的價值觀，因為這是法國的「人道責任」。

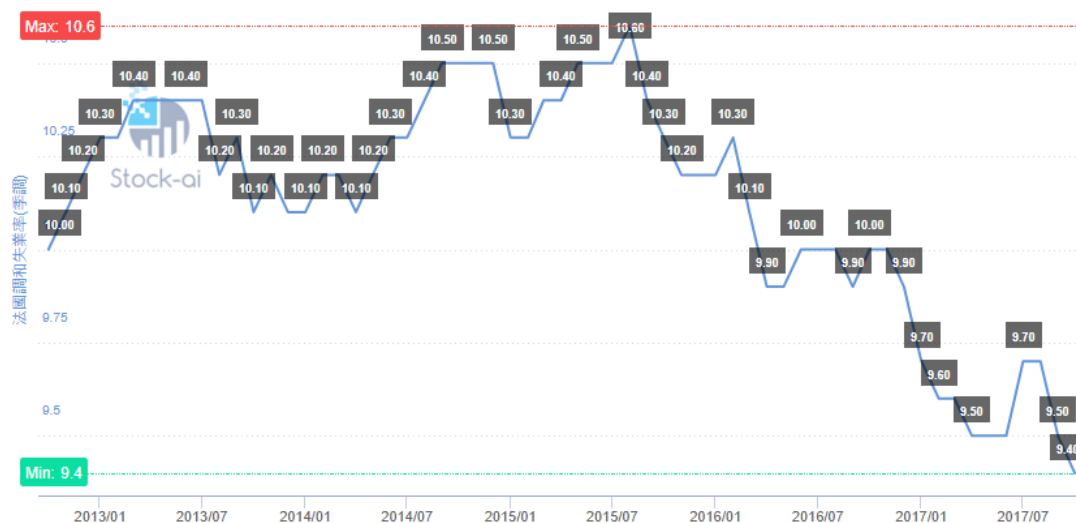
法國新任總統馬克宏(Emmanuel Macron)也表示將聯手義大利總理真帝洛尼(Paolo Gentiloni)，深化整合歐盟難民問題，加強歐盟內部保護外籍勞工的政策，避免難民工人被社會剝削，以及改善公共採購的規定。他認為歐盟成員國不夠重視義大利提出的警告，義大利就已經接收超過 4,5000 名北非難民，馬克宏認為這不應該由義大利獨自承擔和消化，2014-2016 年期間，歐盟境內就移入高達 160 萬人次的中東和非洲難民，他們大部分都是先搭難民船抵達希臘，再轉往義大利居住，其中很多人還沒抵達陸地，就在海上罹難。歐盟最好能夠分擔近幾年大批來自地中海的難民潮讓歐洲難民問題可能成為未來日益嚴重的負擔。

### (二) 經濟

法國不但沒有人口縮水的麻煩，反而和英國一樣，法國也是歐洲少數人口呈增長趨勢的國家之一，這主要也應該歸因於移民和高出生率。尤其值得一提的是，法國的人口增長是全國性的，連鄉村地區也是如此。但對於難民的到來遭受着移民帶來的文化與社會衝突，以及相應的社會撕裂的威脅，比如巴黎恐攻，使得整個國家不能不隨時保持警戒。

## 1 · 失業

目前失業率 10.1%，將近三百萬人想工作而找不到飯碗。歐元問世的 2002 年，德、法失業俱為 8%，而今法國遠高於歐元區平均水平。

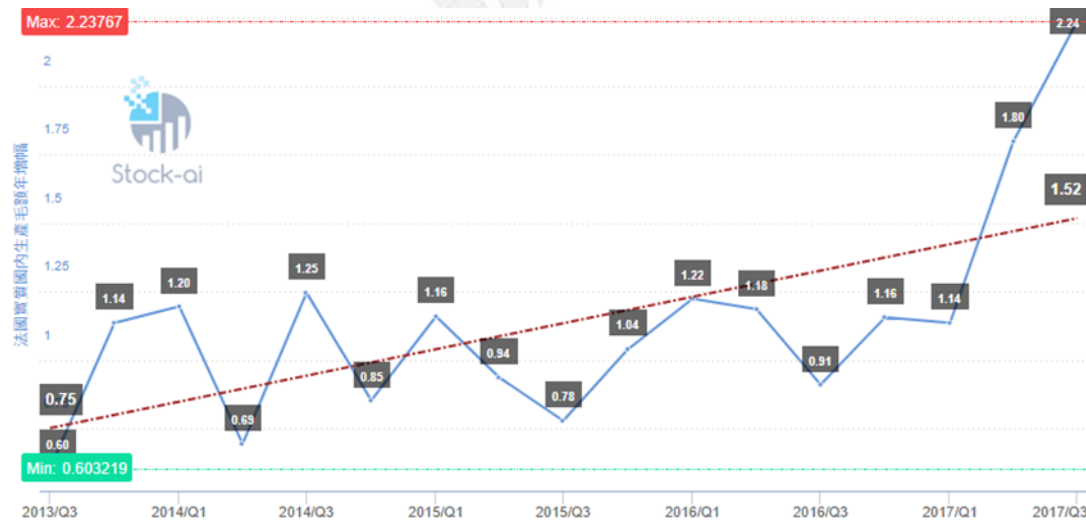


圖十二、法國失業率

由圖可以明顯看出，法國的失業率是又稍稍下降的趨勢，但即便有明顯下降，就業的人有 85% 是臨時契約工，而且大多不到一個月，所以國際貨幣基金（IMF）評估，法國要將失業率降到 8.5% 以下，十分困難。

## 2 · 經濟成長

1990 年代中期到 2007 年全球金融危機，經濟合作暨發展組織成員只有義大利成長比法國慢。危機以來，法國的復甦也落後美、英、德國。



圖十三、法國經濟成長率

圖中紅色虛線是趨勢線，可以從趨勢線看出經濟是向上成長的，短暫的就業率不但降低失業率，也帶動經濟成長，但未來是否能夠繼續成長卻是一個很大的疑問。

### 3 · 國家債台高築

這是法國揮之不去的財政煩惱，法國政府的債務在本世紀開始時不到 GDP 的 60%，目前已高達接近 100%。

IMF 擔心，假使經濟成長遠比預期虛弱，財政後果將難以設想：經濟成長過弱，將破壞歲入，轉而增高債台。

去年公共支出飆上 GDP 的 56.5%，為全球開發國家之冠，好處包括公共服務水平高，反面是法國人民與企業萬萬稅。

## (三) 政治

法國為混合制的原創國，歷經多次政治波動，產生出的法國特有的體制。第五共和制度包含了行政部門：總統/總理，以及立法部門；國民議會/參議院，總理所組織的內閣和國民議會為主的民意機關互相制衡，雙首長制也有其特別處，法國政治體制大體上呈現一種尚稱穩定的狀態，政黨上的結盟分為左派和右派。

2016 年全年法國難民及無國籍者保護局（Ofpra）接到了 8 萬份庇護申請，其中的三分之一的庇護申請都得到了批准。法國難民及無國籍者保護局的負責人帕斯卡爾·布里斯（Pascal Brice）表示，他們優先考慮的是那些來自戰亂國家的難民的庇護申請，集中精力處理敘利亞及阿富汗等國難民的庇護申請，處理來自不論哪個國家的受迫害者的申請或受迫害的同性戀者的申請。”帕斯卡爾·布里斯說：“我們對所有的申請都進行審核，但是對那些不屬於庇護範圍的申請先快速處理掉，以便能夠集中全部精力完成我們的任務，對衝突受害者及遭受迫害者給予保護。”

儘管對移民採包容立場的馬克宏當選總統，但移民政策並無重大改變。馬克宏競選期間主張歐洲有義務提供受到迫害的難民庇護，主張法國應按照歐盟的配額接納難民，給予符合資格的難民居留權。但是 6 月國會大選，馬克宏政府似乎有意討好加萊當地選民。柯隆布說：「我和當地公僕交談，聽到他們的疑慮，我想告訴這些選區的民眾，他們的心聲不會被漠視。」內政部長柯隆布（Gerard Collomb）增派 3 個中隊約 150 名警力到加萊，以免難民再度聚集。他說：「我們的首要之務是避免加萊與敦克爾克（Dunkirk）成為難民永久滯留之地，避免叢林再度死灰復燃。」討好了當地法國居民，結果可能苦了難民，加派的警力也讓難民的日子更加難過。

## (四) 社會

法國北部城市加萊（Calais）位於英吉利海峽中最狹窄的一段，距離英國南部港市多佛僅 34 公里，因此不少難民選擇加萊作為跳板，等著渡海冒險闖英。大大小小的難營帳篷猶如「叢林」，自此難民叢林和加萊畫上了等號。

法國政府去年 10 月拆除北部加萊的難民「叢林」，但仍有大批難民不願接受安置，在當地到處流竄，甚至跑到首都巴黎「紮營」。

叢林的難民多半來自伊拉克、阿富汗、敘利亞、蘇丹、厄立垂亞和衣索比亞。但是叢林的衛生條件差、疾病蔓延、暴力與婦孺性侵案件頻傳，加上當地反移民的民情高漲，法國當局去年 10 月決定對叢林帳篷開鋤。有些移民迫不及待離開叢林惡劣的生活環境，也有人不捨地表示：「我的夢碎了。」

加萊叢林的帳篷生活，其實是沒有尊嚴又十分絕望的，只不過拆除難民營不代表難民危機落幕。為了防止新的難民營成形，加萊市政府頒布禁令，禁止當地居民、團體再向難民發送食物。現在當地的生活條件比當時的難民營還差。

巴茲不同於加萊其他難民，他不僅成年，而且有合法身分。至於最近抵達加萊的 400 名新難民中，約 150 人是未成年。叢林被拆了之後，已沒有收容這些年輕移民的地點，他們只好到處找棲身地。

16 歲衣索比亞難民拉比拉說：「加萊居民不喜歡難民。看到難民就報警，也不會施捨我們糧食。看到我們睡在這裡，就說：『不准睡這裡，快走。』」拉比拉被問及對當地警察的印象時表示：「踢人、放狗、噴東西。」

25 歲阿富汗難民巴茲（Baz）已在加萊 20 個月，不久前他還可以在叢林的帳篷棲身，但去年 10 月帳篷被拆除一空後，他因不願接受安置，現在只能露宿街頭。

由上面敘述可以看出，雖然法國政府對外界宣布會接納難民、歡迎難民，但又為了討好選民，做出了表裡不一的行動，把難民暫時居住地拆掉，也並未安置好他們；也可以看出當地居民並不接受難民，因為難民帶來了髒亂和疾病。可見法國雖然表面是接受難民，但其實政策並未做到很好，而導致難民問題並未有效管制。

## 四、匈牙利

### (一) 態度

匈牙利認為難民問題並非由她們而起，亦擔心接收當中大部分為回教徒的難民後，會引來極端回教恐怖分子，威脅國家安全。匈牙利和斯洛伐克更在去年更向歐洲法院提訟，要求不參與計劃。

匈牙利繼實施新法例嚴打闖關入境的難民後，動員防暴警察驅散依然滯留在接壤塞爾維亞邊境的大批難民。防暴警察使用水炮、催淚彈驅散難民，而難民中也有人投擲石塊、焚燒雜物還擊，並不斷高呼要求當局打開關口閘門。據 BBC 引述匈牙利政府發言人公布，衝突中 20 多名警察受傷，接近 30 人被捕。

匈牙利政府發言人 Zoltan Kovacs：「新法例意味着循官方及合法途徑進入匈牙利、並再前往歐盟各國的關卡依然開放。這是我們對所有移民的唯一要求，他們該遵守國際及歐洲法律。」

匈牙利總理 Viktor Orbán：「歐洲各國領袖都活在幻想世界，並沒有意識到當前問題的嚴重程度及規模。不久以後，穆斯林將成為歐洲主要群體。」

2016年10月2日，匈牙利就是否接受歐盟去年9月強制分配的難民配額舉行全民公投。結果顯示，98%的投票者反對歐盟配額。然而，由於投票率僅為43.9%，未達到法定門檻50%，導致公投結果無效。

自2015年大批中東難民湧入歐洲，匈牙利政府除了在邊境使用水炮、催淚彈驅散難民，因而造成激烈衝突外，更於接壤塞爾維亞的邊境修建長達117公里的4米高圍牆，並加設尖刺鐵絲網，又於接壤克羅地亞的邊境修建鐵絲網欄柵，長達300公里，以杜絕難民潛入；今年8月，奧班又宣布要在接壤塞爾維亞邊境興建第二道尖刺鐵絲網圍牆，實行「雙重防衛」。對此，盧森堡外交部長 Jean Asselborn 發出嚴厲譴責，指匈牙利的舉動與射殺難民相去不遠，應被逐出歐盟，匈牙利成為歐洲難民危機中，最強硬的鷹派代表。

## (二) 經濟

### 經濟蕭條催生排外思潮

近年來反移民的極右派政黨板塊，在歐洲多個國家都發生了程度不等的擴張，而匈牙利正是這些國家之中擴張幅度最大者之一。許多國家面對經濟危機時採取擱置公共支出的政策，轉向新自由主義式的治理。人民看見大排長龍的醫院、品質低落的教育、被刪減的社會補助，開始怪罪大量的移民和「外人」排擠了公共資源。

身為歐盟中經濟體質較弱的前共產國家，在歐盟統合過程中，資金和人力也向西歐流失，使得國族中心式的排外思潮更加風起雲湧。歐盟雖然為匈牙利帶來更多的貿易機會，然而許多是低附加價值的製造業，跨國公司賺取了其中大部分的資本。歐盟自由移動區使得當地青壯年人力大量移往西歐薪資條件較佳的國家，包括英國與德國。自2008年金融海嘯後，人力資本外流的腳步不斷加速，2014年外流的人力就是2009年的六倍，而這些大多是四十歲以下的年輕人。這些經濟上的剝奪感都成為極右思潮和強烈國族主義的發展基礎。匈牙利因青年人口外移而逐漸老化的人口結構，以及不斷惡化的經濟，使得思想較保守的國民傾向指責移民耗損國家資源，將其視為國家動亂的主因。

## (三) 政治

### 從極右派盟友到敵人的伊斯蘭

傳統上匈牙利的極右派與伊斯蘭相當友好。然而，這個長久以來伊斯蘭與匈牙利極右派的友好關係，卻在這一波以穆斯林為主的難民潮中，快速改變。面對大批穆斯林難民湧入，匈牙利排外的政治論述轉而針對伊斯蘭，將之描繪為對匈牙利核心價值的主要威脅。

伊斯蘭本是匈牙利極右派「敵人的敵人」，因而成為盟友，但等到這些湧入的人潮足夠威脅當地的族群地景時，很快的就從朋友變成主要敵人。排外思潮不斷指認異端的本質。馬丁尼莫拉的名言「當納粹追殺共產主義者，我保持沉默，因我不是共產主義者。當他們追殺社會民主主義者，我保持沉默，因我不是社會民主主義者。當他們追殺工會成員，我沒站出來說話，因我不是工會成員。當他們追殺猶太人，我保持沉默，因我不是猶太人。當他們要追殺我，便再也沒有人為我說話了」。

## 五、英國

### (一) 態度

對於默克爾倡導的由歐盟成員國分擔難民名額的計劃，英國曾表示不會加入，首相卡梅倫指應穩定難民來源國的局勢，並稱欲在十月初尋求國會批准英國加入美國領導的針對敘利亞 ISIS 的聯合空襲。

敘利亞內戰以來，僅 216 名敘利亞難民獲得英國官方批准，取得難民重新安置計畫的資格。早前卡梅倫曾聲稱，接納難民只會鼓勵更多人冒生命危險過海來歐洲。對於有人批評英國對待難民的態度保守，財政大臣奧斯本 (George Osborne) 9 月 5 日在電視節目中回應，國際援助資金將被用於幫在英國的難民滿足住房和生活需求，並擴大本國的弱勢人群再安置項目以收容敘利亞週邊國家的難民。卡梅倫在宣佈，會在未來 5 年接收 20,000 名來自敘利亞週邊的難民的難民，稱是「道德責任」。

### (二) 經濟

近年來，中東的衝突製造的難民問題，更是成了英國脫歐的導火索。2015 年是難民湧入歐洲最多的一年，這些難民也被進行強制攤派，英國必須有份，但是目睹了德國難民問題和法國的恐怖事件之後，英國人對歐盟的信心終於喪失殆盡。

BBC 經濟編輯派士頓 (Robert Peston) 則分析道，英國之所以不如德國需要移民，是因為兩國相比，英國人口增長較快，且英國的依賴人口指數 (即 65 歲以上的依賴人口與 15 到 64 歲間的工作年齡人口的比值) 較低。英國《每日電訊報》也報導，德國、義大利等西歐國家出生率明顯降低，不僅有人口老化問題，且也沒有足夠的年輕勞動力，接受年輕的移民不只是出於同情心，同時也符合經濟邏輯。報導強調，英國情況不同，英國目前處於人口成長階段，學校爆滿，特別是在倫敦。難民問題不但造成英國經濟的負擔，歐洲難民潮也引發社福支出增加和治安等疑慮。



配合保守黨的動作，部分媒體也隨之起舞，不斷強調難民的「罪犯」、「安定破壞者」的形像。例如，右翼小報《每日郵報》(Daily Mail)，大篇幅地「說明」移民如何攀牆流竄、趁黑夜偷渡、或徒步軌道上等等負面畫面；這些報導甚至指責加萊的難民阻礙了英法交通，因此造成長途貨車大塞車、火車停駛，甚至司機罷工，使得每日英國工業巨額虧損等等。

刻板印象的加深，還包括把移民當作「要來爭搶社會福利的依賴者」，將之視為國家的負擔 (the burden of the State)。例如以報導聲譽聞名國際的 BBC，其資深政治線記者羅賓森 (Nick Robinson) 就曾在自己 2014 年的報導節目《移民的真相》(The Truth about Immigration) 中，強調外來移民對英國社會經濟的衝擊。報導認為，英國政府過去十年的「移民政策錯誤」，門戶洞開之下每年讓超過百萬移民進入英國，破壞了本土經濟的供需平衡。都市擁擠、住房短缺、失業率攀升通通都與移民、難民、外來者的湧入直接相關。這樣「資源掠奪者」的形象，也加深了社會大眾對移民的恐懼與偏見。由政府資助的「英國移民觀察組織」(Migration Watch UK) 就對外強調，如果對移民數量加以控制，十五年之後，英國的人口總數就會超過七千三百萬人——比現在多了八百萬人口——住房短缺，公共服務負擔沈重的問題將愈發嚴重。

### (三) 政治

色彩鮮明的工黨新黨魁柯賓 (Jeremy Corbyn)，一向被視為是左翼托派主義者。他的移民政策以及對加萊問題的看法，不僅迥異于保守黨，與黨內多數議員同僚也大不相同。

柯賓對移民問題的看法是：這根本就不是個問題。

柯賓表示，政府目前最應關切、且亟待解決的是英國的教育、住宅與醫療不足的問題，而不是將施政責任轉而推諉到移民頭上、或與移民問題掛鉤；相反地，柯賓還將移民視為能幫助英國經濟成長的一大「利多」，事實上，英國的醫療、教育服務與工業發展，絕大部分是靠移民的努力。他們認真工作，按時繳稅，使得英國成為一個國際化社會。而對於加萊的問題，柯賓也支持英國加入歐洲計劃，在絕境之前，伸出援手幫助敘利亞與其他國家的大批難民。

不過，柯賓的論點顯然受到嚴峻地挑戰，因為就連他的影子內閣、內政部長伯翰 (Andy Burnham) 都不支持柯賓的論調。伯翰認為，自由遷徙只有利於私人企業，不利於人民與社區，更甚者，自由遷徙將使得社會的不平等加劇，移民只會對經濟力量強大的大都會有幫助，卻讓貧窮的社區更艱困。

在移民和難民的收容政策上，左派的柯賓雖然以黨魁身份釋出善意，但承受的壓力卻不僅僅來自對手的保守黨政府，工黨黨內對這位新黨魁的疾呼更也沉默以對。政界冷眼以待，也讓加萊問題僵持迄今，除了志願團體主動號召志工、透過網路蒐集救濟物資、前往接濟移民與難民之外，主流媒體與右翼小報依然充斥對移民的敵視，無視於加萊危機下的人道觀點。



圖十四、工黨黨魁科賓

#### (四) 社會

法國北部的加萊之「叢林」難民營 (Calais Jungle)，就是 2015 年以來難民匯集之處，加萊是隔著海峽最靠近英國的都市，大批難民、移民的湧入，重創了當地舊有的經濟生活，他們住進簡陋的帳篷或貨櫃屋，引發當地的治安衝突，執法單位對其欺凌加劇，因此難民、移民多想投奔英國。不論是要跳上海底隧道的貨車，還是坐船偷渡。

抵達英國的庇護尋求者大致有 2 種來源：一種是依循英國政府跟聯合國合作的安置計劃的人（通常為明確的目標對象，例如兒童或國家出現內戰），另一種是零散地依循陸路或海路跋涉而來的人。前者得以獲得到較完善的扶助資源，後者則類似加萊「叢林」的難民、移民，需與庇護申請程序單打獨鬥，這也是為什麼聯合國難民署會特別提出「平等對待不同來源的難民」的建言。



圖十五、法國加萊難民營位置

英國大部分信仰的是英國國教或是無神論，難民中九成以上是回教徒，巨型的回教清真寺卻如雨後春筍，整個英國受到回教影響是不可避免的，而難民其中有多少本身是回教極端份子，甚至是恐怖份子，將來會不會恐怖襲擊呢？但是基於人道考量，總是對難民們同情，希望讓他們有棲息之所。但我們不能忽視，大量難民湧入，接收的國家不可能細心調查每個人的背景，恐怖份子要混雜其中是輕而易舉的。

今年 3 月的西敏寺襲擊到大選前接連發生的曼徹斯特爆炸、倫敦襲擊，已逾 30 人罹難。這 3 宗假伊斯蘭教之名個別發起的恐怖攻擊，自稱為穆斯林的犯人都不是白人，也不約而同地一再刺激排外情緒。被視為極右、新納粹組織的「捍衛英國聯盟」(English Defense League, 簡稱 EDL)，在西敏寺襲擊事件發生後，散佈與伊斯蘭恐怖主義開戰的言論，並在曼徹斯特爆炸後四處集結遊行。而恐攻發生後，針對穆斯林的仇恨性犯罪在曼徹斯特跟倫敦均大幅增長，包括言語辱罵、拉扯女性的頭巾或對前往清真寺的教徒進行肢體碰撞等等。

雖然政府跟媒體普遍呼籲不同宗教、族裔團結合作，不要被恐攻分化，但英國法律上的難／移民，不論在來之前或之後，英國這一年來愈來愈不友善的政策，令支持難／移民權益的非政府組織，感到擔憂。

2017 年 6 月 19 日，亦正值伊斯蘭齋戒月的尾聲，倫敦北部芬斯伯里公園 (Finsbury Park) 附近的清真寺，有貨車蓄意衝撞參加活動的穆斯林群眾。以宗教、族裔為目標的襲擊，又再次點燃了排外情緒。脫歐方案跟恐攻均攸關國與國、國界與國界之間的關係——敏感的巧合，讓原本就遭受不公平對待的難民與移民，立場更加艱難。

接納大量移民不是件容易的事，對於當地居民來說，難民危機是「政治問題」，但若暫時撇開移民融入等社會問題，難民湧入歐洲的「危機」，或許恰好是歐洲人口結構的「轉機」。從經濟的角度來看，若能幫助流亡的難民，轉化成勞動力，反而是一種契機。

## 六、美國

### (一) 態度

從 2015 年起，越來越多的來自中東、非洲與南亞的難民蜂擁到歐洲大陸，更有數百萬敘利亞人逃離家園。國際社會也希望美國做得更多。美國則表示已投入 51 億美元 (約 71.4 億新元)，大部分用於資助土耳其、約旦和黎巴嫩的難民營地。凱瑞曾表示，當務之急是推動敘利亞問題達成政治解決方案，結束內戰及從源頭制止難民外逃。

而令歐洲以及許多國際難民和人權支持者團體不滿的是，美國對接納敘利亞難民的態度非常消極，其接納難民人數與美國的大國地位極不相稱。如 2011 年財年 (10 月 1 日至次年 9 月 30 日) 僅接納了 23 名敘利亞難民，2012 年財年接納

41 人，2013 年財年為 45 人，2014 年財年為 249 人，2015 年財年至 9 月 4 日共接納 1199 人。也就是說，敘利亞內戰 4 年來美國總計接納的敘利亞難民數字還不到 1500 人，不僅遠遠低於敘利亞周邊中東鄰國，就連歐洲的零頭也趕不上。

美國國務卿約翰·克里(John Kerry)表示，歐巴馬政府計劃將美國 2017 年願意接納的難民人數增至 10 萬。相比美國在 2015 年接收全球難民的年度限額 7 萬，這是個不小的增長。克里宣布這一消息的時機是他在柏林與德國官員就移民大量湧入歐洲的問題進行商談，並會見在歐洲尋求庇護的敘利亞難民。按照這一新計劃，美國允許簽發的難民簽證限額將於 2016 年增至 8.5 萬，並在之後的一年達到 10 萬的上限。

歐巴馬政府一直承受著接收更多敘利亞難民的壓力。克里表示，美國將探索更多途徑，以進一步提高接受難民的限額，使之超越 10 萬，同時他們會對難民實施背景調查，以防恐怖分子滲透。



圖十六、歐巴馬決定 2016 年起至少接受 1 萬敘利亞難民，遭到共和黨抨擊

「我們知道，還需要做更多努力，」克里在與德國外交部長弗蘭克·瓦爾特·施泰因邁爾(Frank-Walter Steinmeier)舉行的聯合發佈會上表示。「這一行動是為了保持美國作為人生重啟之地和希望的燈塔的優良傳統，」他說。他還表示，為緩解難民危機，美國「還將另外提供一些援助資金」。

對於減輕歐洲國家，尤其是德國，所承受的壓力，美國的這一舉措不大可能起到太大作用。德國一直是大多數移民夢寐以求的目的地。解決這一危機的其他一些努力，諸如在歐盟國家內部分散接收移民的壓力，迄今未能成功。自敘利亞衝突爆發以來，美國至今只接收了大約 1500 名敘利亞難民，而歐洲吸納了數十萬。

不過，除了安全和經濟方面的擔憂，歐巴馬政府在總統競選的環境下還面臨比較困難的國內政治氛圍，不少共和黨選民似乎在追求更嚴苛而非更包容的移民政策。與此同時，還有人在加大向政府施壓的力度，要求做出更多努力。

## (二) 經濟

白宮新聞秘書厄尼思特宣稱，從 2011 年 3 月敘利亞內戰戰火初燃至今，美方估計已投入超過 40 億美元協助受到戰亂殃及之難民。這個數字，他說：「絕對高於任何其他國家所付出的。」然而，政策研究協會的資深研究員班尼絲表示，厄尼思特的說法雖然是「事實」，但卻是在「誤導」大眾。首先，歐盟是以團體的名義捐款，而非以個別國家之名義。其次，也更重要的是，「美國是世界上最大的經濟體，經濟規模約為全球經濟的近四分之一，遠大於其他任何國家。」班尼絲認為：「聯合國預估需要多少錢，為了拋磚引玉，我們就該眼也不眨地負擔起其中的四分之一，但我們卻沒有這麼做。」

況且，很多人早已指出，相較於美國政府的軍事支出，其用於海外援助的金額根本少得完全不成比例。聯合國駐敘利亞的人道救助高層官員埃西羅在《紐約時報》的一篇報導中就曾經提到：「當聯合國陷入資金籌措困境時，目標金額尚未能達成幫助敘利亞難民所需的一半之時，美國政府卻每個小時花費高達美金 68,000 元（約新台幣 221 萬元），去支應空襲伊斯蘭國（ISIS）的開銷。」

在這個緊要關頭，美國樂施會正大力呼籲美國立即增加對世界糧食計劃署的資助金額，因為該組職在今年 8 月中時宣布面臨「嚴重資金短缺」，這影響到了該會正在約旦、黎巴嫩、土耳其、伊拉克與埃及幫助的 150 萬敘利亞難民。



圖十七、世界糧食計畫在 8 月中宣布因資金短缺必須減少對各地難民營的供糧

## (三) 政治

美國於 2015 年制定的免簽證計劃和防止恐怖分子入境法案，作為美國 1.1 萬億美元支出法案的一部分，已由前總統巴拉克·歐巴馬簽署成為了法律。而在這項法案中，伊拉克、伊朗、蘇丹和敘利亞這四個國家被標為需要簽證才可赴美的國家。並且在 2016 年，利比亞、索馬利亞和葉門這三個國家也被迫列入其中。然而有評論指出，這個國家名單其實較具隨意性，如沙烏地阿拉伯（因新聞報導該國與恐怖組織有來往）就沒有在這個列表之中。

唐納·川普在美東時間 2017 年 1 月 20 日正式就任美國總統。在此之前，川普一直秉持著一種觀念，即世界上有許多極端伊斯蘭恐怖分子正在利用美國的難民安置項目進入美國。總部位於美國華盛頓的「移民政策機構」2015 年發表的報告顯示，自 2001 年的 9·11 恐怖襲擊事件之後，有 78.4 萬的難民已經在美國境內定居，但其中只有 3 名難民因為涉及暴恐被捕。在總統初選活動中，在 2015 年 12 月 7 日加州發生恐怖襲擊後，川普提出要實行一種臨時禁令，以限制穆斯林入境美國，而這一種提議因基於宗教信仰，而受到了美國政界普遍的反對。邁克·彭斯（現任美國副總統，也是川普的競選搭檔，時任印第安納州州長）也是這項政策的反對者之一，將川普的這一舉措形容為「冒犯的」、「違憲的」。而在 2016 年奧蘭多夜店槍擊案發生之後，川普和司法部長候選人傑夫·塞申斯則將他們的注意力轉移了恐怖活動的地理區域，而非直截了當地指出某個宗教需要「被審查」。在美國參議院聽證會上，民主黨聯邦參議員廣野慶子就移民問題對塞申斯提出詢問，他表示了部分贊同：「（這項政策）也不失為一種可行的方法（去審查移民者身份），可以對恐怖分子活動頻繁的高風險地區發揮作用。」

美國總統唐納·川普在 2017 年 1 月 27 日簽署並即刻生效的行政命令。該法令旨在禁止 7 個位於中東及非洲、且為穆斯林國家的人民入境美國，對擁有美國簽證或綠卡身分者也有效；同時暫停難民接納項目（United States Refugee Admissions Program）120 天，以及 90 天內禁止來自利比亞、伊朗、伊拉克、索馬利亞、蘇丹、敘利亞和葉門等 7 國國民入境美國，其中敘利亞的期限為「無限期」。

行政命令後立刻受到民主黨的強烈反對。有大量示威者到各機場抗議該行政命令的示威，並作出法律行動。2017 年 2 月 3 日，在華盛頓州訴川普一案中，一個全國範圍的臨時禁制令(TRO)暫停了該行政命令的大部分執行。在聯邦政府上訴後，該裁決於 2017 年 2 月 9 日再次被美國第九巡迴上訴法院維持。

#### (四) 社會

不論美國在中東推行的新干涉主義和用武力實行政權更迭的政策對難民問題的產生難辭其咎，即便從美國一貫標榜的人道主義救援的道德義務考慮，美國也不應該對難民問題袖手旁觀，而是應該打開國門，大幅提高難民接納比例並對全球難民安置計劃提供更多捐款。

也有分析認為，美國之所以在接納敘利亞難民問題上態度消極，是有對國土安全和防備恐怖主義分子乘機混入美國之慮。這一理由細分析起來其實也十分牽強和狹隘。如果與敘利亞、伊拉克、阿富汗等戰亂國家地理距離更近、接納敘利亞難民更多的歐洲國家都能夠有效甄別難民和恐怖分子，用“疏”而不是“堵”的辦法來確保國土安全，那反恐經驗最豐富、情報來源最多元、國土面積也更遼闊的美國還懼怕什麼呢？

最後，由於難民問題的根源在於敘利亞等中東北非國家的戰亂，以及美法、北約等軍事介入伊拉克、利比亞和敘利亞等國，而在摧毀舊政權之後卻無力和無意幫助建立新的有效秩序，因此，要從根本上解決難民問題，除了大幅擴大難民接納計劃之外，最根本的還是要從根源入手，通過政治對話和和平重建，確保中東北非一些國家的穩定和發展。當前，敘利亞內戰似乎又走到了一個危險的節點，包括伊斯蘭國在內的敘利亞內外各種力量都在醞釀著一場新的博弈。如果敘利亞內戰延續甚至升級，難民問題就不僅僅是歐洲的問題，美國及整個世界都將面臨人道主義危機，和平與安全將面臨重大考驗。

## 肆、應對政策

在德國與瑞典，是國家政策歡迎難民，但人民反彈；南歐國家是政府傾向難民緊縮，但民間基於人道關懷的精神施以援助；中東歐則是政府與人民都出現反對的聲浪。西歐國家在第二次大戰後面臨經濟重建的需求，因此招募外國勞工當作「經濟儲備」，解決國內勞力短缺的困境，如德國引進土耳其勞工、法國的阿爾及利亞人，再更晚的西班牙與厄瓜多簽署的勞工協議都屬這類。這些客工對歐洲戰後經濟重建有其正面的貢獻。

因此歐洲在面臨人口老化與出生率下滑考量下，認為有計畫收容難民，並予以適當的職業訓練轉換成勞動力，就成為德國、瑞典的考量；相較於南歐國家（義大利、西班牙等），其目前經濟狀況並不允許接收過多難民，但在教宗呼籲天主教社會一個教區至少收容一個難民家庭情況下，反倒是民間自發性提供金錢與物資給予當地教會收容難民；中東歐國家（匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、捷克等）則大多以宗教文化為由拒絕接納難民，主張若是讓過多伊斯蘭信仰的難民進入，會威脅以基督教為根基的歐洲社會。

但其背後的原因可能是國內高失業率和疲弱的經濟形勢，因為人口增長並不一定帶來經濟的成長。尤其歐盟早在 1993 年共同市場就去除內部邊境，在勞工自由流通下，擁有高技術、有競爭力的勞工轉往高福利、工業化程度高的國家移動。剩下的多是不願離鄉背井、或低技術、競爭力薄弱的勞工。中東歐國家在加入歐盟後，已經進一步調和境內的勞工結構。如今面對共同市場內部的競爭，又得同時面對來自第三國移民的衝擊，產生自我防衛心態。

## 伍、總結 (未來發展預估)

難民問題將給歐洲國家，特別是歐盟國家的政治、經濟、社會安全、文化和國際關係帶來了一系列影響。

從政治角度來看，難民問題將影響一些歐洲國家的國內政局和政策走向；從經濟角度來看，干擾了歐洲難民接納國的經濟；從勞動力市場和國家社會安全角度來看，加劇了歐洲接納國的失業現象，對社會安全構成了一定程度的威脅；從社會文化角度來看，難民的文化往往與難民接納國的主流文化產生衝突和撞擊，給社會融合與社會一體化帶來了很大的困難；從國際關係角度來看，不僅影響著歐洲難民接納國家之間的關係，也影響著歐洲接納國家與難民中轉國家、難民輸出國家之間的國際關係。

《國際經濟》(International Economy) 曾就難民潮問題與歐盟整合，訪問了十幾位歐盟的產官學界人士，只有少數受訪者認為，難民問題涵蓋了所有破壞歐盟整合的噩夢情境，使「歐盟在瓦解的危險邊緣」。而多數受訪者則認為難民議題被過度誇大，且相較於失業問題、英國退出歐盟、高漲的極右派聲浪、俄國煽動中歐國家與歐盟領導核心對立，難民問題只是整合過程中的一小股逆風，處理得宜，歐盟整合反將更向前推進。

平心而論，歐盟所面臨的難民問題，其實是全球許多國家面對移民與移工問題的縮影。化解短期國內憂懼的情勢具有迫切性，但決策者更需自國際政經與歷史脈絡理解，以宏觀角度剖析這些看似不相關聯，實則息息相關的問題。再者，難民和歐元區完整性危機都非單一國家的問題，唯有透過雙邊、區域、全球層次的合作才能有效處理。在面對國內立即的政治壓力時，便宜行事地走向民族主義，僅以國家利益為優先，枉顧歐盟共同的發展，絕非適宜的政策選項。

換言之，當前的紛紛擾擾固然令人憂心，但基於歐洲以談判與溝通，處理爭端的傳統看來，難民問題雖需要不斷折衝，卻不至於中斷歐洲整合前景和撕裂民眾對自由與人道價值的信仰，英國退歐亦是如此。是以歐盟的整合前景將不若目前大多數媒體所描繪的悲觀，反而有可能是危機之後的轉機。正如德國哲人尼采所言：「未能將你置於死地者，反將使你更為強健」。

目前嚴峻的歐洲難民問題並非肇因於歐洲之動亂，而是境外所造成，歐洲國家就應調整其政策，主動協助直接面對敘利亞難民的第一線國家，例如土耳其、約旦以及黎巴嫩等國，提供更多資源在難民身上，保障其安全，並改善其生活。在敘利亞恢復平靜之後，能讓他們返回家鄉。同時亦應協助歐盟面對難民問題的



第一線國家，包含希臘與義大利等國，對已入境的難民予以有效管理。此外，如何透過國際合作，使人蛇集團之路徑能受到有效之監控，才能遏阻人們的鋌而走險。另一方面，則應加速庇護案件的處理速度。在可快速的遣返非政治難民的情況下，才能遏阻經濟難民的到來。此外，歐盟應透過國際合作，儘早使戰事平息，若只是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，甚難獲致成效。展望未來，由於難民問題的根源無法於短期內獲得解決，歐洲難民的問題短期內將無法盼到曙光。



## 陸、參考文獻

- 王毓強 (2008/10/31) 法國選舉制度淺論  
取自：<http://www.shs.edu.tw/works/essay/2008/10/2008103118353582.pdf>
- 王中原 (2015/09/15) 觀察：為何歐洲難民危機是一場政治危機？  
取自：  
[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150915\\_euope\\_migrants\\_crisis](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150915_euope_migrants_crisis)
- 鄭博名 (2015/11/19) 「巴黎恐攻無關難民」法國宣佈兩年內將接收 3 萬人  
取自：<https://www.thenewslens.com/article/31172>
- 徽徽 (2015/11/26) 巴黎恐攻後 各國難民政策怎麼變？  
取自：<https://dq.yam.com/post.php?id=5080>
- 劉佳昊 (2016/05/26) 難民問題，歐洲人權實踐的困境（三）：經濟與安全  
取自：  
<https://haikuang.org/2016/05/26/%E9%9B%A3%E6%B0%91%E5%95%8F%E9%A1%8C%EF%BC%8C%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%AF%A6%E8%B8%90%E7%9A%84%E5%9B%B0%E5%A2%83%EF%BC%88%E4%B8%89%EF%BC%89%EF%BC%9A%E7%B6%93%E6%BF%9F%E8%88%87%E5%AE%89/>
- 黃靖軒 (2016/07/25) 【德國一周 4 起恐攻】炸彈爆炸、隨機砍人、卡車衝撞人群，歐洲到底哪裡病了？  
取自：<https://buzzorange.com/2016/07/25/europe-issue/>
- 張福昌 (2016/09/29) 跌跤的鐵娘子：梅克爾的領導危機  
取自：[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/1985411](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/1985411)
- 黃嫻 (2016/11/07) 難民無礙經濟運轉，德國失業率降至 25 年新低  
取自：<https://finance.technews.tw/2016/11/07/germany-labor-market/>
- 法廣 (2016/12/31) 法國在審批庇護申請時優先考慮敘利亞難民  
取自：  
<http://trad.cn.rfi.fr/%E6%B3%95%E5%9C%8B/20161231-%E6%B3%95%E5%9C%8B%E5%9C%A8%E5%AF%A9%E6%89%B9%E5%BA%87%E8%AD%B7%E7%94%B3%E8%AB%8B%E6%99%82%E5%84%AA%E5%85%88%E8%80%83%E6%85%AE%E6%95%98%E5%88%A9%E4%BA%9E%E9%9B%A3%E6%B0%91>
- 德語達人 (2017/04/24) 「德國生活」德國真的不安全了嗎？  
取自：<https://kknews.cc/zh-tw/society/92qlmbq.html>
- 彭淮棟 (2017/05/08) 馬克宏必須面對的法國經濟難題是這些  
取自：<https://udn.com/news/story/6809/2449176>
- 何宜玲 (2017/05/22) 馬克宏聯手義 催生歐盟「難民政策」  
取自：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170522002331-260408>

- 鍾玉珽 (2017/06/18) 難民竄流全法國  
取自：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170618000245-260209>
- 汪波、許超 (2017/07/04) 穆斯林難民危機對歐洲社會的影響  
取自：  
<https://hk.saowen.com/a/d2837853af0504e347b9db79c6364e0ff914c8ec2a874a31c9b9642537fcbd7b>
- 北京新浪網 (2015/09/09) 為何歐洲各國對難民冷熱不一 地圖告訴你  
取自：<http://finance.sina.com/bg/economy/sinacn/20150909/01071330706.html>
- 中國社會科學網 (2016/05/30) 歐洲難民危機：結構、成因及影響分析  
取自：<https://read01.com/JDAG6B.html>
- STOCK A.I. (2017/12/17) 法國主要經濟指標  
取自：<https://stock-ai.com/MI?r=FR>
- STOCK A.I. (2017/12/17) 經濟數據  
取自：<https://stock-ai.com/index>
- 維基百科 (2017/12/20) 歐洲移民危機  
取自：  
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E7%A7%BB%E6%B0%91%E5%8D%B1%E6%A9%9F>

