

焦點評析

近期歐洲難民問題之根源與發展

Origin and Development of Recent European Refugee Crisis

沈玄池 *Cen-Chu Shen*

中興大學國家政策與公共事務研究所教授

*Professor of Graduate Institute of National Policy and Public Affairs
National Chung Hsing University*

一、前言

最近以來，大批難民湧向歐洲，已開始讓歐洲人感覺到問題的嚴重性。尤其是當敘利亞庫德族 3 歲小難民亞藍 (Aylan Kurdi) 在土耳其罹難的照片於 9 月 14 日曝光之後，更是引起了世人之震驚，同時亦喚醒了良心。二次大戰之後，歐洲就經常面臨難民的問題，為何最近又開始惡化，其根源為何？最近的發展為何？歐盟因應措施面臨了那些困難？未來的展望為何？此為本文之重點。

二、二次戰後的歐洲難民問題

二次大戰之後，歐洲曾面對幾次嚴重的難民問題，其中大部分均因戰亂所引起。

(一) 二次戰後德國割讓土地後的難民問題

1944 年秋天，當德國東線戰場被蘇聯紅軍攻陷之後，為了懼怕報復，數以萬計德國東普魯士居民開始向西逃難。戰後，德國割讓了普魯士予蘇

聯，亦割讓奧德河與塞納河以東的土地予波蘭，更多德國人被迫離開家園，進入今日的德國地區（包含德東與德西地區）。據估計，共有 1400 萬的德國人離開故鄉。

（二）接納中南半島難民問題

越戰戰爭於 1961 年爆發而結束於 1975 年 4 月。南越敗亡之後，超過 300 萬計的南越人逃離越南。此一狀況在中南半島更一步赤化之後更為嚴重。由於美國曾捲入越戰，越南又曾是法國的殖民地，因而在美國主導之下，共同接納了 60 萬難民，西歐國家在此背景之下接納人數不等的中南半島難民。

（三）伊朗難民問題

伊朗在巴洛維國王時代原本親西方，尤其與美國的關係十分密切。然而在 1979 年回教革命之後，原本親西方的人士因懼怕被報復而逃亡，許多人因而逃往歐洲。

（四）非洲難民問題

非洲大部份國家在過去都曾是歐洲國家的殖民地，由於絕大部份的非洲國家，經濟仍十分落後，且政治不穩而內戰頻仍。因此，每當情勢不穩之際就會爆發大量的難民潮，造成許多難民流亡至歐洲。

（五）東歐變局的難民問題

1980 年代末期起，前東歐集團開始民主化，許多人因而藉機逃離東歐，而形成嚴重的難民問題。以德國為例，1989 年向德國申請政治庇護的東歐或南歐難民為 10 萬人，1990 為 12 萬人，1991 增為 26 萬人，1992 年更高達 44 萬人，已對德國帶來嚴重的衝擊。此一問題延續至南斯拉夫解體之後所引起的動亂。

（六）阿富汗與伊拉克的難民問題

1979 年蘇聯入侵阿富汗引爆了難民問題。在 1980 年代約有 600 萬人逃入巴基斯坦。2001 年在「911 事件」之後，美國出兵阿富汗，再度引爆了難民問題。2003 年美、英等國對伊拉克展開軍事行動，最後雖推翻了海

珊政權，然而新成立的伊拉克政府並未能有效控制局面，造成伊拉克戰火連綿的狀況，180 萬人因而逃離伊拉克，其中部分人逃至歐洲。

（七）阿拉伯之春之後的難民問題

2010 年底至 2011 年初在北非突尼西亞掀起反政府示威，揭開了阿拉伯國家民主革命的序幕。此一事件導致獨裁政權倒台，並把革命的種子向其他阿拉伯國家散播。由於並非所有的國家均能夠和平解決此一問題，反而造成嚴重的動亂，迫使許多人逃離家園，大量的難民湧向歐洲。

三、近期歐洲難民問題之形成背景

為何近年來歐洲又必須面對嚴峻的難民問題？其根源如下：

（一）敘利亞內戰

近年來在阿拉伯世界的動亂為造成歐洲難民問題的最直接原因。阿拉伯國家茉莉花革命之後，若干國家雖因而陷入混亂，然而最後仍能穩定情勢。然而在敘利亞卻爆發嚴重內戰。

當阿拉伯之春浪潮傳至敘利亞之後，不同派系的反抗陣線欲推翻阿塞德之高壓統治。由於阿塞德不為所動，因而爆發了全面性的內戰。美國為首的西方國家雖於背後支持反政府勢力，然而受限於許多主客觀因素，卻未能有效的壓制政府軍，反而造就了伊斯蘭國（ISIS）藉機的崛起。由於 ISIS 的壯大，再加上它以兇殘的方式屠殺佔領區下不同教派的人民，爆發更大的難民潮，紛紛逃入鄰國，包含約旦（65 萬人）、土耳其（190 萬人）、黎巴嫩（120 萬人）、伊拉克（25 萬人）以及埃及（13 萬人）。部分難民繼續逃往希臘與義大利，且挺進至匈牙利、捷克、奧地利與德國，爆發了嚴重的難民危機。

（二）被穩定的歐洲政治所吸引

二次大戰之後的歐洲，政治、經濟與社會均十分穩定，自然成為此些難民眼中的「天堂」。因此，在他們逃離了敘利亞之後，就把歐洲當成他

們最想常住的理想國度，繼續湧向歐洲。

（三）歐洲高所得與高社會福利的吸引

二次大戰之後，西歐國家在經濟的持續發展，人民所得不斷的攀升，尤其是其社會福利措施，為他國人民所稱羨。因此，經濟與社會福利的誘因是些人奮不顧身想前往的主要原因。

（四）申根公約廢除邊界管制下的後遺症

歐盟的會員國已增為 28 個。在建立單一市場的目標下，大部分的會員國與冰島以及挪威締結了申根協定，¹ 實踐了人員之自由流通。換言之，在歐盟 22 個會員國以及冰島與挪威共 24 個國家之內已廢除了邊界管制。因而只要從 24 個國家的任何一國進入，即可繼續前往他國。此一情勢，助長了難民湧向歐洲的風潮。

（五）歐洲提供難民政治庇護的誘因

二次大戰後，歐洲已面對過幾波難民問題。雖然最後均把經濟難民遣返，而讓政治難民留下，然而在調查的過程中，仍會提供申請者居住以及生活的必要開銷，直至最後判定為止。此些尊重人權的作為，反而成為許難民湧向歐洲的誘因。

四、歐洲難民問題之發展

爆發阿拉伯之春革命之後，抵達歐洲的難民人數急遽上升。根據歐盟之統計，2014 年向歐盟會員國提出政治庇護的人數高達 626,000 人，與 2013 年相較，增加了三分之一。² 其中分別在義大利增加 143%、匈牙利 126%、德國 60%、瑞典 50%。此外，在瑞士增加 11%、冰島 36%、挪威 11% 以及列支敦斯敦增加了 18%。申請者主要是來自敘利亞，其次為阿富汗與科索

¹ 英國與愛爾蘭未簽署條約。塞浦路斯、羅馬尼亞、保加利亞與克羅埃西亞等四個歐盟會員國雖已簽署，但仍未實施。

² 以下之統計資料取自：“Flüchtlingskrise in Europa 2015,”
https://de.wikipedia.org/wiki/Fl%C3%BChtlingskrise_in_Europa_2015

沃。隨著敘利亞內戰之惡化以及 ISIS 勢力之壯大，歐洲的難民問題在 2015 年已更為嚴峻。

（一）德國

2014 年向德國申請政治庇護的人數占了向歐盟申請人數的 32.4%。據估計，2015 年提出申請的人數可能增加數倍。德國聯邦政府估算約 80 萬人，社會民主黨（SPD）估算將會有 100 萬人，Mecklenburg-Vorpommern 邦的內政部長 Lorenz Caffier 估算可能達 120 至 150 萬人。究竟 2015 年湧至德國的難民是否將達 150 萬人？仍不得而知，然而自 8 月以來，由於許多難民以德國為其前往的目的地，每天進入德國難民竟高達 1 萬人以上，德國政府不得不改變其公開宣示歡迎難民的態度。

（二）匈牙利

2014 年向匈牙利申請政治庇護的人數占向歐盟申請人數的 6.8%，達 42000 人。2015 年，僅統計至 6 月，人數已達 57000 人。此後，僅是在 7 月份，非法進入匈牙利的難民竟高達 10 萬人。由年初至 7 月的難民人數為前一年的 4 倍。8 月之後，一波一波的難民湧入匈牙利，匈牙利政府因而於 9 月 14 日起實施邊界管制，阻止難民進入。

（三）法國

2014 年向法國申請政治庇護的人數占向歐盟申請人數之 10%，以法國之幅員，人數相對較少，法國政府亦宣佈於未來兩年接納 24000 位難民。隨著難民迅速增加，且法國政府過去的保守作為迭遭批評，因而公開宣稱將接納更多難民，然而難民的反應卻不熱絡。

（四）義大利

2014 年向義大利申請政治庇護的人數占向歐盟申請人數之 10.3%。就來自北非與西亞的難民而言，義大利為其逃亡的第一個目的地，因此，隨著敘利亞戰事的惡化，難民的人數有增無減，至 7 月底，非法入境的難民已達 9 萬人。據估計，2015 年將會有 20 萬難民進入義大利。

(五) 瑞典

2014 年向瑞典申請政治庇護的人數占歐盟難民總數之 10.3%，人數達 81300 人，以不足一千萬的小國而言，每位國民為此所做的付出為歐盟最高者。隨著難民問題的惡化以及瑞典亦被難民當成最理想的國度，人數亦將大幅上升。

(六) 希臘

2014 年向希臘申請政治庇護的人數占歐盟難民總數之 1.5%，不足一萬人。隨著敘利亞情勢的惡化，難民前仆後繼地前來，2015 年 1 月至 8 月已達 20 萬人，此為 2014 年的四倍。在這 20 萬難民當中，大部分均由土耳其前來，然而他們目的地並不是希臘，而想繼續前往其他西歐國家，因而向希臘提出政治庇護的人數卻較少，而只有 6000 人。由於希臘政府放任難民繼續前往西歐，未有效扮演第一個接納國的角色，屢遭其他歐盟會員國之批判。

(七) 奧地利

2014 年向奧地利申請政治庇護的人數占歐盟難民總數之 4.5%。2015 年由 1 月至 7 月向奧地利提出政治庇護申請的人數達 37046 人，超過 2014 之總數。2015 年夏天，難民問題急遽惡化。許多由希臘上岸的難民欲前往西歐，由於匈牙利拒絕接受，且以殘暴的態度對付難民，而使許多難民改由其他陸路湧入奧地利。至 10 月初已超過 10 萬難民，使奧地利疲於奔命，亦引發爭議。

(八) 克羅埃西亞

由於資源有限，克羅埃西亞並不願接納難民。然而因位處巴爾幹半島，為難民前往西歐的中繼點，仍有成千上萬的難民非法偷渡。為杜絕此一問題，克羅埃西亞政府於 9 月關閉與塞爾維亞的邊界，並宣布必要時將以武力壓制偷渡行為。

(九) 英國

2014 年向英國申請政治庇護的人數占歐盟難民總數之 5.1%，以英國

的國家規模，比重少了一些。為了杜絕批評，英國宣布於未來五年接納 20000 位難民。在 2015 年夏天難民潮之後，英國僅同意接納 1000 位來自敘利亞的難民。為顧及國際觀感，於稍後宣布增加 5000 個名額。由於英國並非申根公約簽署國，並不願意積極處理歐洲難民問題。

（十）其他歐洲國家

除了前述國家之外，其他包含瑞士、荷蘭以及波蘭等國同樣接納了許多難民。其中，2014 年向荷蘭申請政治庇護的人數占歐盟難民總數之 4.2%，向瑞士申請政治庇護的人數達 23555 人，向波蘭申請政治庇護的人數占歐盟難民總數之 1.3%。瑞士平均每千人就接納 2.9 位庇護者，比例為最高者。預估 2015 年，應會接納更多的申請者。反觀荷蘭與波蘭，則較為保守。

五、不同調的歐盟難民政策

歐洲國家保有對被迫害的人應給予庇護的傳統。尤其是歐盟，更有此義務協調一致的難民與庇護政策。不過，若從各個會員國面對難民問題的態度加以觀察，不難看出，在本國安全與利益的考量之下，各會員國仍甚難整合出一致政策。

（一）針對邊界的管制問題

歐洲國家推動整合迄今已將近 60 年，已建立不再有邊界管制的單一市場。然而在遭遇了難民問題時，竟使匈牙利、克羅埃西亞等國封鎖邊界。甚至是願意接納難民的德國亦進行邊界管制。此一作為，已為歐洲統合帶來不利影響。

（二）針對難民重新安置計畫的問題

針對難民問題，德國總理梅克爾（Angela Merkel）曾呼籲歐洲建立聯合庇護系統。她表示，她樂見歐洲聯盟執行委員會主席榮科（Jean-Claude Juncker）所提，對歐盟負荷過重國家的進行重新安置難民計畫。

梅克爾與榮科積極以重新分配的方式讓會員國共同承擔歐洲難民問題，然而馬爾他、西班牙、葡萄牙、羅馬尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、匈牙利、斯洛伐克、捷克、波蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛以及芬蘭等 14 個會員國卻表示反對（英國與愛爾蘭未參與），而使建構中的歐盟庇護政策陷入困境。

（三）針對 12 萬難民的分配問題

不過面對已入境的 12 萬難民，該如何分攤，以減緩第一線的國家壓力？為此，歐盟提出分配方案，並於 2015 年 9 月 22 日在理事會進行表決。羅馬尼亞、匈牙利、斯洛伐克與捷克等四個會員國在表決時卻投下反對票。此一案子係以條件多數決議決，前述四國之反對並無法阻止此一議案之通過，然而卻突顯出大部分會員國只願意讓難民路過，卻不願意讓他們留下來。

六、評估與展望

（一）對解決歐洲難民問題方式之評估

歐洲難民問題絕不是一朝一夕，且亦不是單一因素所造成。然而歐洲國家處理難民問題似乎均只是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，甚難獲致成效。因此，歐洲國家應認清問題的根源而加以處理，才能解決難民問題。

- 1、應主動協助直接面對敘利亞難民的第一線國家，例如土耳其、約旦以及黎巴嫩等緊鄰敘利亞的國家，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，讓他們回到故鄉。若是讓他們待在鄰近敘利亞的難民營中，生活處處受限，生不如死，且時時遭受戰火威脅，勢必使他們鋌而走險，湧向歐洲。
- 2、依照都柏林協議，面對難民的第一個接待國應在第一時間登錄並有效管理這些難民，接而透過會員國之間的協商，將難民繼續移至其他會員國安置。此次危機，無論是希臘或是義大利，甚至是第二線的匈牙利，均未負起該有的責任，而任由難民向其他歐洲國家挺進，才造成

混亂。以希臘、甚至是義大利，在面對債務危機以及高失業率的狀況下，他們處理能力十分受限，因而只好睜一眼閉一眼的任由他們至其他國家。因此，會員國應協助第一線的國家，共同解決問題，包含安置、人道之照應等。

- 3、近年來的難民，絕大部分卻是由陸路前往歐洲。在絕大部分歐盟會員國邊界管制廢除之後，只要偷渡至某一會員國，即可抵達任何他所欲前往的歐盟會員國。因此，如何透過國際合作，使人蛇集團之路徑能受到有效之監控，已是當務之急。
- 4、大部分的難民問題均因戰爭所引起，今日的歐洲難民問題實亦肇因於此。因此，歐盟應透過國際合作，儘早使戰事平息。
- 5、歐洲國家應加速庇護案件的處理速度。在縮短處理日程，可很快的遣返經濟難民的情況下，必定會使願意鋌而走險的人變少。

（二）未來展望

歐洲難民的根源在他國。歐盟或是其他國家固然可透過國際合作解決若干問題，但只要戰亂不消除，難民的問題就無法解決。展望敘利亞內戰以及其他西亞以及非洲國家內戰的問題，短期內仍看不到解決的曙光。換言之，歐洲國家固然可透過若干技術性的問題，降低難民問題的衝突。然而在短期內，難民問題之解決仍盼不到曙光。

七、結論

歐洲國家曾先後面對嚴峻的難民問題，包含二次戰後德國割讓土地後的難民問題、中南半島難民問題、伊朗難民問題、非洲難民問題、東歐變局的難民問題、伊拉克與阿富汗的難民問題以及阿拉伯之春革命後所引起的一連串問題。毫無疑問的，敘利亞內戰、歐盟大部分會員國已廢除邊界管制、穩定的歐洲政治對難民的之吸引力，以及高所得與良善的社會福利

措施對難民之吸引力等，為造成今日歐洲國家難民問題之根源。

隨著敘利亞內戰之加劇以及 ISIS 威脅之擴大，自 2014 年起，歐洲的難民已逐漸增加，至 2015 年夏天，幾乎已達到了失控的地步。以接納難民最積極的德國，甚至已預估今年提出庇護的人數可能飆破 120 萬至 150 萬人，已超過其因應能力，而不得不調整其政策。至於其他國家，尤其是面對難民第一線的國家，希臘、義大利、匈牙利、克羅埃西亞等國，所面對的壓力都是空前的。在歐盟共同庇護政策之大原則下，為了解決此一問題，歐盟亦提出難民重新安置計畫的構想，以及提出共同承擔 12 萬難民的分配議案，前者不了了之，後者固然以條件多數決過關，然而羅馬尼亞、匈牙利、斯洛伐克與捷克等四個會員國卻投下反對票，突顯出歧異的不同立場。

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。