

## 焦點評析

## 歐陸難民問題現況發展： 從衝突走向緩和？

---

### Recent Development of Refugee Problem in Europe: Toward a Settlement?

湯智賢 *Chih-Mao Tang*

東吳大學政治學系助理教授兼全球化與和平研究中心主任  
*Assistant Professor of Department of Political Science*  
*Director of the Center for Globalization and Peace Research*  
*Soochow University*

在過去幾年，全世界的難民人數達到二次大戰後的最高峰。根據聯合國難民署(UN Refugee Agency)的統計，至 2016 年底，全世界總計約有 6560 萬人因迫害、衝突、暴力或人權侵害而成為流離失所的人(*displaced people*)，其中約有 2250 萬是逃離其國籍領域的難民(*refugee*)，相當於目前台灣的總人口數。其中超過一半的難民(約 55%)來自於近幾年飽受內戰摧殘的敘利亞(約 500 萬人)、阿富汗(約 250 萬人)與南蘇丹(約 140 萬人)。<sup>1</sup>絕大多數的難民都是先逃往鄰國，然後不是被暫時收容安置於這些鄰國的難民營，等待其國家內部動盪平息後再返回家園，或者就地於收容國申請庇護，或再轉前往其他經濟發達國家並在當地申請庇護。敘利亞內戰爆發後迄今，與敘利亞接壤的土耳其便成為大部分敘利亞難民第一個

---

<sup>1</sup> UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016* (Geneva: UNHCR, 2017), p. 3.

前往的國家，目前已經收容約 290 萬敘利亞難民，使得土耳其近幾年成為最大的難民收容國。目前世界上其他主要難民收容國還有巴基斯坦、黎巴嫩、伊朗、衣索比亞、約旦、肯亞、烏干達、德國與查得。德國是唯一的已開發國家，同時也是目前接受難民的庇護申請最多的國家(約 72 萬件)。

2

在人道主義的立場下，國際社會應該共同合作接納保護這些被迫離開家園的難民。依據《關於難民地位公約》，當一個人被判定符合難民資格後，締約國不得任意將其驅逐或送回其逃離之國家領域（此即「難民不得送回原則」），同時必須保障難民的各項與本國國民相同的自由與權利，例如宗教自由、向法院申訴的自由、接受教育的權利、享有與其他外國國民一樣取得動產與不動產、結社、就業權利等。這讓難民移入國的人民擔心難民不僅會增加其國家的經濟負擔，還會與他們競爭有限的國內經濟資源與社會福利。尤其是，在這些難民中，有部分的人並非真正的難民，而是以難民之名尋求經濟移民之實的人。難民移入也可能破壞原來的族群平衡現狀，或讓極右派團體或人士拿來做文章，進而引發族群衝突。但是，更多的擔憂是這些難民中可能有恐怖份子混在其中，增加了恐怖主義活動的風險。2015 年 11 月巴黎襲擊案發生後，美國就有十多州拒絕接受敘利亞難民。因此，人道主義關懷與國家安全考量之間的矛盾，兩者孰重孰輕，如何取舍成為這些難民流入國的難題。基於上述的因素，大部分國家都會以相對謹慎的態度面對難民，通常是避免成為難民接收國。當難民的人數遠超過難民期望移入的國家社會所規劃負荷的人數時，上述預期的經濟影響、政治穩定和恐攻因素將會更為顯著，因此面對難民的態度將會更謹慎、甚至排拒。在亞洲，馬來西亞、印尼、泰國就直接拒收海上漂流的羅興雅人。歐美已開發國家則通常以提供經費協助難民流入國或中繼國強化邊境管制和就地安置難民，避免這些難民進一步前往其國家，例如面對來

---

<sup>2</sup> 前揭書，頁 15。

自非洲的難民，法國最近就提議由歐洲主要國家提供經費協助查德與尼日建立由聯合國難民署監督的難民安全中心，如此可以在歐陸境外直接審核難民資格與庇護申請，也就是境外管控非法難民。

與其他國家相比，歐盟對於難民相對友善，其成員國也都是難民公約的締約國，所以是大多數難民最想申請庇護移居的最終目的國。不過，最近以百萬計的敘利亞難民在短時間之內透過陸路或海路進入歐陸，加劇歐盟國家原有的難民問題，使得歐盟國家政府與社會擔憂龐大的難民流入可能會嚴重衝擊既有的經濟穩定與社會安全機制，同時也讓彼此之間處理難民問題的長久歧見爆發。特別是，歐盟國家正處於後金融危機恢復期，其國內經濟與社會仍有不穩定之處，所以他們的難民政策態度都變得相對謹慎保守，甚至不願意接收難民。這種負面的態度在直接面對這些難民的歐盟邊境國家尤為明顯，例如義大利、希臘、匈牙利、克羅埃西亞、波蘭等國。這是因為在歐盟現行的「都柏林原則」下，難民第一個進入的歐盟國家必須承擔難民庇護的責任。然而，難民湧入的數量遠超過這些歐盟邊境國家原先規劃的能量，以致這些歐盟邊境國家變得不積極執行「都柏林規則」，甚至驅離難民，讓這些難民流動轉徙。這也讓反對接受難民的聲音也愈加高漲。以希臘的列士波斯島(Lesbos)為例，在2015年敘利亞難民危機發生後，該島是敘利亞難民進入歐陸的主要門戶，難民湧入的人數已遠超過該島收容設施可負荷的容量。雖然歐盟提供經費讓希臘於該島上建立難民營，從希臘通往中歐的難民通道也已經逐漸關閉，進入希臘的難民數量因而大幅減少。但停留在該島的難民人數仍超過島上設施的負荷，因此收容所條件變得惡劣，庇護程序緩慢，導致難民不滿。而當地居民也對於難民時而脫序的行為惡化當地治安的現象感到不滿。難民與當地民眾對立衝突的狀況有增加的跡象。

根據皮尤研究中心(Pew Research Center)的 2016 年春季的全球態度調查(Global Attitude Survey)，在受調查的十個歐盟國家（波蘭、匈牙利、德國、希臘、義大利、荷蘭、瑞典、英國、法國、西班牙），約 59%（中位數）的受訪者擔心收容來自敘利亞或伊拉克的難民可能增加其國內的恐怖主義活動。波蘭、匈牙利、希臘和義大利四個國家都有接近 69%的受訪者認為敘利亞或伊拉克難民對其國家是重大的威脅。<sup>3</sup>這個調查結果也顯示在第一線承受這些難民的歐盟邊境國家對於難民可能造成的經濟與安全感到相當的不安。即便是德國，在敘利亞難民危機爆發初期，亦曾擔心大量難民移入可能破壞現有的社會安全穩定而猶豫是否增加難民接受配額。不過，之後德國以藉由接納年輕新移民來增加勞動力和減緩德國人口老化危機為由，宣布將廣為接納敘利亞難民，給予這些等待審核身分的難民人道對待，包括安排語言訓練、提供社會福利津貼等。德國人民也展現十足的人道關懷精神，支持梅克爾政府的政策，迎接這些難民。但隨著德國國內右派政黨在選舉中操作「反難民」議題，加上歐洲和德國境內的恐怖攻擊事件層出不窮，反對梅克爾政府難民政策的聲音隨之高漲，以致梅克爾所屬的政黨連續輸掉兩場地方選舉，迫使她調整歡迎難民的政策。

隨著敘利亞內戰稍緩，除了敘利亞國內流離失所者陸續重返家園，部分在國外的難民也自願返回敘利亞。敘利亞難民流入歐陸的人數已從高峰逐漸消退。同時，歐洲各國國內大選相繼結束，國內政治回歸相對平靜理性的狀態。因此，在外部與內部壓力下降之際，歐盟國家也逐漸從一開始行動不協調的狀態中折衝出合意的難民處理方式。當前歐盟的作法是，一方面提供經費援助希臘等歐盟邊境國家處理滯留的難民，加速難民認定與庇護申請的審核程序，持續談判難民配額。歐盟邊境國家也建議歐盟應考

---

<sup>3</sup> Jacob Poushter, *European opinions of the refugee crisis in 5 charts* (Pew Research Center: 2016. 09.16), <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/#>.

慮建立共同的難民保護、申請及遣返機制，避免所有的壓力都在邊境國家。此建議也等於是對現行的都柏林原則的檢討。另一方面，歐盟與目前最大的難民接收國土耳其達成協議，將會把滯留希臘的非法難民、經濟移民遣返至土耳其，但是當歐盟每遣返一名移民就必須相應地要從土耳其接收一名合法難民，所有遣返費用由歐盟承擔，且繼續援助土耳其接收安置難民所需要的經費。不過，歐盟這種以一換一的處置方式，實際上已經違反上述的難民不送回原則，引起人權組織的質疑。同時，歐盟也計劃透過威脅拒發簽證的方式來促使難民來源國與中繼國合作將申請庇護未過關的人遣返回國。例如，歐盟將先減少核發簽證給這些非歐盟國家的菁英人士，如外交官員與公務護照持有人。若效果不彰，則計畫把拒發簽證的對象擴及普通公民，且減少領事館服務窗口，以增加施壓力道。

雖然敘利亞難民問題嚴重衝擊歐盟現行難民與移民政策執行機制，但卻也給了一個檢視並修正缺失的契機。在國內利益現實與人道主義義務的拉距下，歐盟各國對於如何處理難民問題仍存有歧見，但也在歐盟主要大國的帶領下逐漸協調出共同的政策方針。由於本屆歐陸各國大選週期已相繼結束，國內政治回復至相對平穩理性的狀態，處理難民問題的政治壓力也跟著降低，因此難民政策協調的空間變大。不過，仍有一些變數需要注意。首先，難民流入國人民與居留難民之間因經濟、政治與文化差異而產生的現實衝突可能在人道蜜月期過後逐漸顯現，難民流入國政府將面臨如何調和難民所帶來的結構性效應的挑戰。其次，目前的敘利亞難民問題仍相當仰賴土耳其作為緩衝，歐盟能否與土耳其繼續達成合作協議成為歐陸難民問題是否可以持續緩和的關鍵。同時，歐盟國家間現階段仍在調整現行的難民處理原則，最終各國能否妥協產生合意的新原則，對於穩定現況相當重要。最後，敘利亞內戰目前已經不是純粹的國內政治衝突，大國在區域地緣政治中競逐權力利益也深刻地影響敘利亞內戰未來的發展，所以未來美國和俄國對於敘利亞內戰的態度也是當前敘利亞難民問題可否解

決的重要因素。整體而言，雖然敘利亞難民問題已經逐漸獲得控制，但未來能否安穩地朝向解決之路，仍有相當多的挑戰。

責任編輯：賴郁璇