

# 德國的難民政策面面觀

郭石城

2015年八月間，大量中東及北非難民長途跋涉，經由希臘抵達匈牙利。匈牙利政府根據歐盟「都柏林協議」的規定，採取圍堵的方式，在邊境架設鐵絲網，阻止難民繼續前往西歐國家。滯留在匈牙利的難民進退維谷，這時候又傳來難民各種悲慘遭遇的消息，使德國總理梅克爾動了惻隱之心，決定伸出援手。2015年9月4日梅克爾宣布：德國基於人道考慮以及聯邦基本法的精神，願意收容滯留在匈牙利的難民，而且強調德國收容難民沒有上限，並呼籲歐盟其他國家共同努力解決難民問題。

從人道立場來說，梅克爾的決定無懈可擊，而且得到世人普遍的讚揚，不過，從現實政治的觀點來看，卻使自己陷入執政十年來最大的困境，受到國內外不少批評。現在，就讓我們看看各界對梅克爾難民政策的批評；她的反應及堅持其政策的動機；最後再分析難民危機給德國可能帶來的影響。

## 一、國內外對梅克爾難民政策的批評

梅克爾的難民政策宣布後，吸引更多難民湧入歐洲，歐盟其他國家紛紛表示意見，首當其衝的東歐國家反應尤其激烈，他們表面上以德國未經商議破壞「都柏林協議」的行為可議作文章，實際上是怪德國無形中增加了他們的負擔，他們主張加強邊境管制，並強烈反對歐盟委員會提出

的難民配額制。歐盟其他國家如英國、丹麥等國雖然都是日內瓦「難民公約」的簽字國，公約的崇高目標誠然可貴，但是在執行的時候，各國仍舊是量力而為，以不損害國家利益為前提，因此只象徵性地收容少數難民，他們認為改善聯合國在敘利亞周邊國家的難民營可能是更好的辦法。此外，他們也提出一個問題，像沙烏地阿拉伯那樣富有的回教國家，為什麼不打開大門收容那些同樣信奉回教的兄弟姐妹們呢？

歐盟其他國家除了指責德國導致歐盟難民政策的混亂，增加歐盟各國的負擔外，還擔心大量難民的湧入一定會加速各國右派的崛起，影響各國政治和社會的穩定。總之，即使梅克爾有遠大的歷史文化的眼光與悲天憫人的胸懷，但是，那畢竟是理想，在現階段中，歐盟大部分國家的主權意識仍然根深蒂固，在文化認同上如此，在邊境安全的考慮上也是如此。看樣子梅克爾要求歐盟各國合作解決難民問題的願望，短期內恐怕很難實現。

梅克爾難民政策宣布後不到兩週，已有卅多萬難民湧入德國，德國各地難民營已面臨承受的極限，各地方政府迭有反應，基民黨基層幹部以及基民黨執政的縣市長也曾數度聯名寫信給梅克爾反映意見。一般人民也擔心難民人數不斷增加會拖累德國經濟，產生不少社會問題，影響人民的正常生活，因此普遍感到不安，批評梅克爾的聲浪不斷升高。

首先發難的是「基督社會同盟」主席澤霍夫（Horst Seehofer），基社黨是基民黨的姊妹黨，因此他的言行動見觀瞻。澤霍夫指責梅克爾讓成千上萬的難民入境是「一個將糾纏我們很久的錯誤」，並斷言：接納難民如果沒有上限，「德國很快將處於失控的困境中」。由於澤霍夫是巴揚邦總理，而巴揚邦正是難民由奧地利進入德國的第一站，因此他是最能體會地方基層收容難民的負擔，難怪他會藉此發洩內心的不滿說：「在這個問題上，不能有人當道德楷模，有人承擔後果。」

在澤霍夫首次批評兩個星期之後，梅克爾接受「萊茵郵報」的訪問時針對澤霍夫的批評答覆說：「對受政治迫害者提供應獲的基本權利而言，沒有所謂的上限，對於那些因內戰煉獄而流離的人來說也是如此。」她有點激動的說：「老實說，如果我們得為在緊急狀況下展現友好的行為道歉的話，那麼這就不再是我的國家。」梅克爾很少在公眾場合發表情緒性的談話，表明她對難民政策的堅持，也顯示她領導風格已經開始轉變。

下面還有幾個例子可以看出這種轉變，例如有記者提到基民黨內部有不少人包括基民黨籍國會議員以及地方基層幹部與她意見相反時，她回答說，她並不驚訝，因為基民黨是全國性大黨，總是會有各種不同意見，她的工作是代表全黨黨員，不能事事遷就那些喊得大聲或抱怨連連的人。又例如面對難民政策使梅克爾近來民意支持度下滑的現象，她表示：「民調不是我的考量標準，解決問題才是我要面對的問題。」

由於梅克爾在設上限問題上始終不肯讓步，澤霍夫不斷升高對抗的姿態，先是在2015年九月威脅說，必要時他要採取適當的「防衛」措施，十月中旬又放話說，將召回「基社黨」籍內閣閣

員，等於警告梅克爾，聯合內閣可能因此而拆夥。十月底又傳出巴揚邦打算到憲法法院控告梅克爾違憲。在2015年11月20日舉行的基社黨黨員大會上，應邀出席的梅克爾與澤霍夫仍然各說各話，絲毫沒有妥協的跡象，看樣子，在短時間內，此事還不能善了。

## 二、梅克爾為自己尋找歷史定位

梅克爾在難民政策上表現出來的堅持與自信，使許多德國人大感意外，這不是他們所認識的總理。梅克爾在德國政治上是一個異數，一個與基督民主同盟毫無淵源，來自東德的女性，在男性掌握的基民黨裡，能夠在短短幾年之間，一一擊敗對手，脫穎而出，她憑藉的是小心謹慎與忍耐節制的個性，儘量不得罪政敵，鬆懈他們的敵意，然後伺機各個擊破。

2005年梅克爾以些微票數擊敗社民黨對手施羅德，開啟了一個梅克爾時代。執政以來仍然是小心謹慎，不敢輕易冒險。她的施政儘量順應民意，只求國家與社會安定，也正因為如此，執政十年來並沒有特別令人稱道的政績，有時候還予人以看風轉舵、猶豫寡斷的負面印象，在德國戰後歷任聯邦總理之中只能算是平庸的一位。

第一任總理艾德諾上任十九個月之後，即加入「歐洲煤鋼聯營組織」為歐洲整合奠定了基礎，四年後建立國防軍並加入北大西洋公約組織。第四任總理布蘭德在宣誓就職後一個星期就提出施政報告，宣佈推動東進政策，同時答應給予人民更多的自由和實施更完善的民主政治。第五任總理施密特上任不久即將七十年代初期經濟衰退的情況穩定下來，四年後建議成立「歐洲貨幣體系」，穩定了歐洲金融，馬克也成為強勢貨幣。第六任總理柯爾本來政績平平，1989年柏林

圍牆倒塌，他抓住機會完成統一大業，距離他上任已是第七年。第七任總理施羅德執政五年後，在當年的施政報告裡宣佈實施「2010議程」這個勞動市場改革方案，造就了「德國就業奇蹟」。

除了政績外，上述幾個總理審時度勢的能力與政治勇氣也為當時的人民所樂道，艾德諾洞察情勢，適時採取親西方的政策將戰後混亂的局勢穩定下來；柯爾因統一機會稍縱即逝，不得不犧牲一些優勢，才能及時完成統一大業。布蘭德也是因為能順應國際緩和局勢的潮流，適時推動東進政策，為東、西德統一奠定了基礎。至於施密特與施羅德，他們都有一個共同的經驗，當他們的政策不見容於所屬的政黨的時候，都曾基於本身的信念，不惜以自己的去留據理力爭。

其實，梅克爾何嘗不想施展政治抱負，2005年大選，梅克爾興致勃勃的提出不少改革計畫，出乎她意料之外的是選民對她的改革計畫興趣缺缺，結果僅以低微票數擊敗對手贏得大選。

梅克爾上任後，週邊還有不少黨內政敵環伺，這種不安的情緒使她失去了改革的勇氣。以後的幾年忙於應付金融危機、歐元危機以及廢除核能電廠等等，雖然都能一一應付過去，但是這些施政只能說是危機處理，阻止最壞的情況發生而已，談不上甚麼建樹。

雖然她始終還沒有放棄改變德國的理想，但是她已經失去了當年的銳氣，為了順應民意，只能一點一滴的進行改革，十多年來國內累積了不少名聲，成為最得民心的政治人物，不過，她自己明白，她並沒有改變德國，而是怕冒險的人民改變了她。說來諷刺，她這套改變德國的計畫反而得以在歐洲其他國家實現。由於德國是希臘、西班牙、葡萄牙等國家的債權國，梅克爾利用這種強勢地位，迫使這些債務國不得不採取摺節措施，因而贏得「歐洲摺節女王」的稱號。

在累積了多年的聲望之後，梅克爾希望能夠找到一個政治題材，可以做出與前述幾位總理並駕齊驅的政績，「難民問題」很可能就是她要選擇的題材。她在敞開大門接納難民的時候透露了一點玄機，她說：「我們如今經歷的事情，將在往後幾年使我們國家有得忙，並將改變我們的國家，我們希望改變是正面的，也相信我們可以做得到」。為了加強大家的信心，「我們可以做得到」這句話後來又重複說了好幾次。

### 三、梅克爾處理難民危機的措施

收容和整合一百萬難民是何等艱鉅的工程，「我們可以做得到」說來容易，做起來卻困難重重。梅克爾政府本來的構想是：（一）聯邦政府寬籌經費與各邦政府合作加速處理難民的申請、審查和遣返的程序；（二）與歐盟委員會密切聯繫，推動難民配額制，減輕德國的負擔；（三）與土耳其協商，設法安頓或管制土耳其境內的二百萬難民，使他們不再外逃。

梅克爾低估了難民問題的複雜性，也高估了歐盟其他國家的合作意願，在斷絕難民來源方面，更非自己所能掌握，而且緩不濟急。結果使自己步步陷入被動，不得不逐步修改自己的政策：（一）九月中旬宣布在德奧匈邊境重啟邊境檢查；（二）2015年10月7日內閣會議作出決定，今後將由總理辦公室直接掌控和協調難民事宜；（三）2015年10月24日開始生效的新難民法，對難民有更嚴格的規定：①加速審查與批准的程序；②簡化手續，儘速遣返不符合庇護條件的難民；③難民必須在難民營度過六個月等待審查；④難民申請者將不再獲得現金援助，只能取得食品券和衣物券；⑤阿爾巴尼亞、科索沃、黑山共和國等國家無政治迫害問題，來自這幾個國家的

難民必須立刻遣返。(四)在全德境內設立三至五個收容中心(Aufnahmezentren)：①對那些幾乎沒有希望獲得庇護承認的申請者，收容中心在一週內即可完成遣返手續；②有望獲得難民資格的申請者，處理時間是兩週；③難民申請者不得私自離開規定之居住區，一次違反就停發政府分配給難民申請的實物，再次違反就立即遣返；④政府計畫發給難民統一的特別證件，並建立一套情資系統，便於各級國家機構獲取難民總體狀況之資料。

#### 四、難民危機對德國的衝擊與影響

最近來德國的難民大部分來自中東和北非，也有少數來自巴爾幹半島，在種族、語言、宗教和文化上本來就很複雜，再加上人數不斷增多，估計到2015年底就超過一百萬人，對德國社會經濟、文化的衝擊不小，對德國的影響究竟是正面的，還是負面的正是目前朝野爭論不休的問題。

大量難民湧入德國當然會增加德國不少財政負擔，也會產生出不少社會問題，不過，從長期的觀點來看，德國接納難民也緩解了人口萎縮、老化以及勞動力匱乏的難題。根據慕尼黑大學萊布尼茲經濟研究所的一項調查，到2030年的時候德國人口將減少500萬人，65歲以上的人口將達全國人口的三分之一，在這種情況下，外來移民對德國勞動市場必將產生重大的影響。

為了讓難民們更快融入德國社會，進入勞動市場，聯邦政府宣布，原屬內政部的移民和難民事務局局長由聯邦勞動局局長兼任，這是聯邦政府在推動難民就業方面採取的第一個重大措施。

接著，勞工部表示，2016年將增列33億歐元預算，提供給合法的難民語文課程、職業訓練以及其他福利，讓他們能夠很快的進入勞動市場。

德國有許多企業需要大批技術及工程人員，他們一直在嘗試招聘年輕的難民，施以職業訓練，只因避難申請者的居留前景不明，而無法實施整套計畫。如今聯邦政府表示，願意配合這些企業，修改政治庇護法，讓這些完成職業訓練的難民，即使其庇護申請遭到拒絕，仍可在德國工作二年至三年。

以上都是難民可能帶來的正面效益，只要聯邦政府加緊步伐與各大小企業合作，應該不難實現，比較令人擔憂的是社會的融合問題，前面已經提到，難民們來自中東及非洲十餘國，在種族、語言、宗教、文化等方面與德國人民差異極大，要做到彼此融合必然還有一段曲折的路要走。

由德國人民對難民的態度反應兩極即可以看出一斑。最近一、二年德國右派勢力崛起，德國各地尤其是德東地區，2015年夏天每隔幾天就有難民住宅遭到攻擊或縱火。不過，正如德國總統高克所說，德國有黑暗的一面，也有光明的一面。在這次難民湧入德國各地的過程中，我們可以看到許許多多德國民眾自動自發的前往火車站或難營默默協助難民。這些志工大部分來自社會的中產階級，例如柏林地區就有一個名叫「歡迎聯盟」的組織，有不少年紀較長的退休人員參加，他們有時間，有餘力，在退休之後想找一些有意義的事做。他們覺得既然德國是一個比較富裕的國家就應該伸出援手協助這些難民。有一位參加該組織的中年婦女表示，她是因為看不慣激進分子的排外和仇視難民的行為，因此而參加了救援的行列；她先是參加分發衣物的工作，後來則是陪同難民去官方機構辦理手續，或到醫院去看病，協助他們解決生活上一些難題。她指出援助難民對自己也有意想不到的好處。她自己覺得突然變得很快樂，藉此認識了別國的文化，重新溫習荒廢已久的英語，交到許多新朋友。

與難民的互動深深影響了這些志工，也多少改變了德國社會。現在大家慢慢習慣與不同文化的人接觸，寬容之心逐漸增長，對難民的同情心日增。梅克爾曾公開讚揚這個自動自發的「公民運動」提升了德國的形象，雖然她沒有明言，「公民運動」是否曾經影響她的難民政策，不過，照常理推測，在她廣受批評的時候，「公民運動」一定曾給予她「吾道不孤」的感受。

2013年德國各界正在討論歐元穩定機制與是否要讓希臘退出歐元區的時候，梅克爾總理擔心希臘退出歐元區後果難測，籲請國會支持政府的政策時說：「我不能輕易冒險，如果我這樣做，就違背了我的就職宣誓。」

不錯，聯邦總理在就職宣誓時，誓言要全力維護德國人民的福祉，並防止人民的利益受到損害。梅克爾的難民政策符合歐洲的基本價值和聯邦憲法的基本精神，也可能為德國人帶來福祉與

利益，但是這必須要很長的時間才能印證，在現階段她必須量力而為，同時不要因此而危害到德國社會內部的團結與穩定，更要阻止極右傾勢力的坐大。另一方面，也要維護歐洲的統一，以及不要讓無疆界的歐洲成為問題，這也是德國利益之所在。

一百多年前，德國社會學者馬克·韋伯（Max Weber）在「學術與政治」（Wissenschaft als Beruf und Politik als Beruf）這本書裡提到，政治領導人物應該在信念倫理與責任倫理之間取得平衡，在作道德決定的時候，也要考慮到實際可能產生的後果。如果梅克爾能夠在道德與理智之間找到中庸之道，她的冒險行動也許就會有幸運的結局。（本文完稿於2015年11月28日）

（本文作者為德國海德堡大學博士，曾任僑選立法委員，現旅居德國）

## 出版訊息

書名：中東歐民主深化與挑戰——捷克個案與比較社會研究  
 作者：鄭得興  
 出版社：松慧文化  
 出版日期：2015年7月

內容介紹：

本書主要透過「反思、參與及多元」來檢視中東歐的民主深化與挑戰。此外，本書嘗試解決以下四個研究問題：其一，中東歐國家的歷史遺緒與民主深化的挑戰；其二，中東歐民主化與「國家認同」的轉向；其三，中東歐的社會資本與草根民主的關係；其四，歐盟的移民政策與中東歐民主化的移民難題。本書主要以捷克進行個案研究，同時也從比較社會研究中，提供台灣與捷克對話的可能性。本書主要透過作者長期實地觀察及移地研究成果寫成，對於中東歐的民主社會發展有最在地的體認與瞭解，是目前國內研究捷克及中東歐社會的重要書籍。

