

國別和區域研究



Journal of International and Regional Studies

- ◎ 读懂改革开放再出发的中国 / 郑必坚
- ◎ 中东难民潮对欧盟的冲击与挑战 / 贾烈英
- ◎ 当代国际移民的趋势、安全挑战及其应对 / 陈积敏
- ◎ 理性认识欧盟亚欧互联互通战略文件 / 高晓川
- ◎ 后奥斯陆时代巴勒斯坦被占领土上犹太定居点的新发展 / 王宇

非外借

2019 **2**

(第四卷 总第8期)

目录

读懂改革开放再出发的中国	郑必坚 / 1
中东难民潮对欧盟的冲击与挑战	贾烈英 / 5
当代国际移民的趋势、安全挑战及其应对	陈积敏 / 13
美国东亚政策中的双重建构	
——以奥巴马政府时期为例	丑则静 / 37
理性认识欧盟亚欧互联互通战略文件	高晓川 / 59
俄罗斯进口替代政策：实施效果与发展前景	
〔俄〕 V. V. 佩恰特金 (Pechatkin V. V.)	刘 建 / 70
后奥斯陆时代巴勒斯坦被占领土上犹太定居点的新发展	王 宇 / 83
巴西生物质能发展可持续性研究	张 宇 杨 松 / 103
慈悲善治：斯里兰卡民族政策的转型	裴圣愚 余 扬 / 130
新加坡自由贸易园区建设及对我国自由贸易试验区的启示	朱文龙 / 150
《国别和区域研究》注释示例	/ 172
2019 年《国别和区域研究》征稿启事	/ 174
Table of Contents & Abstracts	/ 176

图书在版编目(CIP)数据

国别和区域研究. 第四卷, 2019 年. 第 2 期: 总第 8 期 / 罗林主编. --北京: 社会科学文献出版社, 2019. 4

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4474 - 2

I. ①国… II. ①罗… III. ①社会科学 - 研究②区域
经济合作 - 国际合作 - 研究 - 中国 IV. ①C②F125.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 047388 号

国别和区域研究 (第四卷 2019 年第 2 期, 总第 8 期)

主 编 / 罗 林

副 主 编 / 涂龙德 贾烈英

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 王小艳

文稿编辑 / 王春梅

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 172 千字

版 次 / 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4474 - 2

定 价 / 68.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

国别和区域研究

Journal of International and Regional Studies

指 导：教育部国际合作与交流司

主 办：北京语言大学

《国别和区域研究》编辑委员会

主 任：李肇星

委 员：（按姓氏笔画排列）

王逸舟 王缉思 曲 星 刘 利

金灿荣 秦亚青 倪海东 阎学通

《国别和区域研究》编辑部

主 编：罗 林

副 主 编：涂龙德 贾烈英

编 辑：王 琛

英文编辑：刘林军

编辑出版：北京市海淀区学院路 15 号北京语言大学

国别和区域研究院《国别和区域研究》编辑部

通讯地址：北京市海淀区学院路 15 号

邮政编码：100083

电话 / 传真：(010)82303334

电子邮箱：gbhqyyj@blcu.edu.cn

网 址：www.ris.edu.cn

目录

读懂改革开放再出发的中国	郑必坚 / 1
中东难民潮对欧盟的冲击与挑战	贾烈英 / 5
当代国际移民的趋势、安全挑战及其应对	陈积敏 / 13
美国东亚政策中的双重建构	
——以奥巴马政府时期为例	丑则静 / 37
理性认识欧盟亚欧互联互通战略文件	高晓川 / 59
俄罗斯进口替代政策：实施效果与发展前景	
〔俄〕 V. V. 佩恰特金 (Pechatkin V. V.)	刘 建 / 70
后奥斯陆时代巴勒斯坦被占领土上犹太定居点的新发展	王 宇 / 83
巴西生物质能发展可持续性研究	张 宇 杨 松 / 103
慈悲善治：斯里兰卡民族政策的转型	裴圣愚 余 扬 / 130
新加坡自由贸易园区建设及对我国自由贸易试验区的启示	朱文龙 / 150
《国别和区域研究》注释示例	/ 172
2019 年《国别和区域研究》征稿启事	/ 174
Table of Contents & Abstracts	/ 176

读懂改革开放再出发的中国

郑必坚◎

【作者简介】 郑必坚 国家创新与发展战略研究会会长。

一 “改革开放再出发的中国”从哪里出发？

“改革开放再出发的中国”是从过去四十年改革开放取得的历史性进步的基础上出发，是从今天我们面临的新的社会主要矛盾出发。

40年前，以邓小平为代表的中国共产党人开启了改革开放的历程。这个叫作“决定中国命运的关键一招”，深刻影响了中国的历史进程。中国把工作重点从阶级斗争转移到经济建设上来，通过改革开放，成功实现了两大历史性转折：第一个历史性转折，是从高度集中的计划经济体制转到充满活力的社会主义市场经济体制；第二个历史性转折，是从封闭半封闭的状态到全方位、多层次、宽领域的对外开放。这两大历史性转折，一开始就相互联系，相互促进。改革促进了开放，开放促进了改革。改革和开放实现了中国市场和世界市场的对接，把中国和世界越来越紧密地联系在一起。

正是在改革和开放的紧密联系中，中国参与了经济全球化和全球经济治理，成为世界经济大家庭中负责任的一员，走出了一条同经济全球化相联系而不是相脱离的、独立自主建设中国特色社会主义的和平发展之路。在这条道路上，中国创造了一系列经济奇迹，成为世界第二大经济体，与此同时，中国解决了7亿多人民的贫困问题，为发展中国家提供了能够促

《国别和区域研究》（第四卷 2019年第2期，总第8期），第1~4页。

进发展而又避免两极分化的宝贵经验,为世界所瞩目。中国特色社会主义进入了新时代。

了解中国改革开放再出发的基础,既要看到中国在改革开放中取得的历史性进步,又要看到中国今天还是一个发展中大国。第一,一方面,中国经济总量已经从 3600 多亿元上升到 82 万亿元;另一方面,中国人均 GDP 排在世界第 70 位上下。第二,一方面,中国城乡居民收入成百倍增长;另一方面,差距还很大,2017 年城镇居民人均收入为 36000 多元,乡村居民可支配收入为 13000 多元,前者是后者的 2.77 倍。第三,一方面,中国已经是世界制造业大国;另一方面,中国制造业水平还处在世界的中低端。第四,一方面,中国科技投入增长速度和专利技术注册量已经名列世界前茅;另一方面,中国科技创新特别是原创性核心技术创新还很落后。第五,一方面,中国消除了 7 亿多贫困人口;另一方面,还有 3000 多万贫困人口。因此,改革还要深化,开放还要扩大,高速度发展要转向高质量发展,解决了中国人衣食住行“有没有”这个问题之后还要解决“好不好”的问题。

总之,“改革开放再出发的中国”,就是这样一个发展不平衡不充分,还不能满足人民日益增长的美好生活需要,兼有进步和落后的“两重性”的中国。这些问题是一切工作的出发点,是根本的出发点。

二 “改革开放再出发的中国”要到哪里去?

到 2020 年前后,全面建成小康社会;到 2035 年,基本实现社会主义现代化;到 2050 年,把中国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,这些发展目标是透明的、明确的。这不是独霸世界的目标,而是发展自己的目标,对世界上任何一个国家都不构成威胁。围绕这样的发展目标,“改革开放再出发的中国”将在全面提升中国人民的“生产力”“国防力”“文化力”“社会治理力”四个大“力”的同时,把“市场力”和“创新力”两个大“力”提到更加突出的战略地位上来。

实际上，中国本身就是一个大市场。这个大市场不仅在于存量，还在于增量，更在于它所具有的“市场力”。中国有近 14 亿人口，有约 180 万亿元储蓄余额，有世界上最大规模的中等收入群体及其形成的巨大消费能力，有 8 亿多网民和对新型智能市场的巨大推动力，有由新供给激发出来的崭新的消费需求，而且其还在继续发展中。同时，这一“市场力”存在于民间，存在于新生代劳动力的增长当中，是一股不可遏制的力量，这股力量有强大的增长力、辐射力、吸引力，特别是能够吸引世界各国新技术。这样的“市场力”将是我国持续发展的根本内生动力。中国正在大幅度调整以城镇化为重点的现代化战略。一方面，坚持精准扶贫、精准脱贫，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会；另一方面，要深入实施乡村振兴战略，吸引资本、技术、人才等要素向乡村流动，帮助农村居民增加收入，全面提高农村经济社会发展水平，形成城乡融合发展新格局。这样一个更大的中国市场将呈现在世界面前，即拥有可观的生产力、强大的国防力、独特的文化力、举世无双的社会治理力，以及现代化的市场力。在中国共产党的全面领导下，坚持以人民为中心，推进以这“五大力”相结合为基础的中国大市场的发展，本身就体现巨大的战略力量。

与此同时，创新驱动也已经成为中国的国家战略。创新已经居于中国新发展理念中的第一位。创新人才正使中国茁壮成长。中国有近 9 亿劳动者，其中有 1.7 亿多人受过高等教育或具有各类专业技术；每年有 800 多万名大学毕业生，近 500 万名中专毕业生，他们蕴藏着巨大的创造潜能，将成长为高素质的劳动力。在创新中形成中国发展新动能，已经成为中国经济转型的亮点。2017 年中国新产业、新业态、新商业模式增加值已近 13 万亿元，相当于 GDP 的 15.7%，按现价计算的增速为 14.1%，比同期 GDP 现价增速高 2.9 个百分点。特别是，中国科技在许多重大项目上正在取得突破。这为中国形成持久的“创新力”提供了最强有力的支撑。

新旧动能转换迫切要求国家治理体系和治理能力现代化；快速发展的中国经济迫切要求制度改革和创新。中国共产党的十八届三中全会确定的

改革方案正在全面落实, 改革开放以来最大规模的中央和地方机构改革正在全面推进。中国政府正在深入推进简政放权、放管结合、优化服务的改革, 进一步放宽市场准入, 提高政策透明度, 实行公平公正监管, 同时为各类所有制企业、内外资企业打造一视同仁、公平竞争的市场环境。可以预期, “改革开放再出发的中国” 就是在发展 “市场力” “创新力” 的进程当中拼搏出来的。

三 “改革开放再出发的中国” 如何与世界相处?

中国绝不会称霸世界, 中国要和各国人民共同构建人类命运共同体。

中国共产党领导中国革命、建设和改革的初心, 就是为中国人民谋幸福, 为中华民族谋复兴, 为世界谋和平与发展。

在总体上, 国际大局呈现 “两重性” 的发展。一方面, 经济全球化和世界多极化趋势更加明显, 广大发展中国家共同和平崛起及发达国家再发展, 国际力量对比更趋均衡; 另一方面, 地缘政治动荡和各种形式的冲突, 如民粹主义蔓延和国际关系上的霸权主义相结合引发的多方面冲突, 又将难以避免。对这种新形势下 “两重性” 问题做好充分精神准备, 将是我们事业胜利必不可少的精神条件。

中国既具有在 “大市场” 基础上建立人类命运共同体的全新国际关系理念, 由此而形成的 “吸引力” 是一种克 “难” 制胜的强大战斗力, 又具有在顺利和困难 “两重性” 复杂态势下能够 “熬得过” 的 “持久战” 传统, 由此而形成的 “忍耐力” 也是一种克 “难” 制胜的强大战斗力。一个是 “吸引力”, 另一个是 “忍耐力”, 两 “力” 合在一起带来的就是中国持久发展的大力量, 也是中国为世界创造的大机遇!

(此文系作者在第三届 “读懂中国” 国际会议上的主旨演讲)

中东难民潮对欧盟的冲击与挑战^{*}

贾烈英◎

【内容提要】 2015年，欧洲遭遇二战后最严重的难民潮，欧盟对阿拉伯世界的战略面临严峻挑战。本文通过分析这次难民潮的原因，阐释欧盟的分裂及欧盟的战略失误，提出将来欧盟解决难民问题的政策建议。

【关键词】 难民潮 欧盟战略挑战 全球治理

【作者简介】 贾烈英 北京语言大学国际关系学院院长，联合国研究中心主任，教授，博士生导师，研究领域为国际组织。

联合国报告《2017年流离失所问题全球趋势》显示，截至2017年底，全球被迫流离失所者数量为6850万人^①，而欧洲难民潮的严重程度已经接近了二战时期的水平。阿拉伯世界是这股难民潮的主要来源地。欧洲难民潮的出现，从侧面折射出欧盟对阿战略的失误，难民潮的出现实际是这种战略失误的表现之一。研究欧洲难民潮的成因及对欧盟的挑战，谋划治理途径迫在眉睫。

一 欧洲遭遇前所未有的难民潮

根据《联合国难民公约》，“难民”一词是指由于1951年1月1日以

* 本文是2017年北京语言大学梧桐创新平台项目“软实力视域下的中美亚太政策走势研究”（中央高校基本科研业务费专项资金资助，项目编号：18PT03）的阶段性成果。

① 《联合国报告：全球被迫流离失所者人数再创新高》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2018-06/19/c_1123005696.htm。

前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外, 并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人; 或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。^①

历史上最早的难民是公元前 1800 年古埃及时期的犹太人, 他们由于受到埃及法老的迫害而离开埃及, 史称“出埃及记”, 后来苦难的犹太人一次次成为难民的主角, 受到巴比伦王国、罗马帝国、纳粹德国的迫害, 在全世界辗转流散。近代以来, 两次世界大战以及冷战后的局部战争及国家内战, 都产生了大量的难民。

2015 年以来, 最值得关注的难民问题, 就是欧洲难民潮。欧洲因相对完善的福利体制、富裕程度和政治避难的传统, 一直是全球难民寻求庇护的重要目的地。1992 年, 欧盟 (此时为欧共体) 各国收到的避难申请总量达到峰值 (67.2 万份), 此后开始回落, 但 2001 年再度攀升 (42.4 万份), 之后再降至 2006 年的不到 20 万份。但 2012 年以来, 欧盟国家难民申请避难数量猛增, 2013 年和 2014 年分别达到 43.1 万份和 62.6 万份。^② 2015 年, 中东和北非涌向欧洲的难民约有 150 万人, 欧洲面临二战以来最严重的难民潮。2016 年有 120 万名难民向欧盟提出避难申请, 2017 年下降到 50 万人。

这次难民潮的难民主要来自西亚北非地区, 其中叙利亚难民最多。2011 年叙利亚内战爆发以来, 愈演愈烈的内战, 加之“伊斯兰国”暴虐, 大批叙利亚人逃离家园沦为难民。在当今世界 10 大难民输出国中, 叙利亚难民数量远高于其后的阿富汗、伊拉克、阿尔巴尼亚等国。据联合国难民署统计, 叙利亚冲突使 660 万人流离失所, 480 万人逃往他国。黎巴嫩就接纳了超过 100 万名叙利亚难民, 土耳其接纳了 270 万名叙利亚难民, 约旦、伊拉克和埃及也分别接纳了 60 万名、25 万名和 12 万名叙利亚难

① 百度百科“难民”词条, <http://baike.baidu.com/item/难民/1121843?fr=aladdin>。

② 转引自伍惠萍《难民危机背景下的欧洲避难体系: 政策框架、现实困境与发展前景》, 《德国研究》2015 年第 4 期, 第 11 页。

民。欧洲同样受到这股难民潮的殃及。^①

希腊与意大利较早受到影响，因地理位置毗邻，这两个国家成为西亚北非难民涌向欧洲的主要集散地。欧盟在这两个国家设立第一道关卡，即“难民等候区”，对难民进行统一登记、控制和收容，将符合避难条件的难民根据各国难民配额方案比例，放入欧盟各国进行安置，对经济难民或来自第三国的难民则直接遣返。这两个国家由于债务危机尚未过去，经济实力有限，面临不能承受之重。2016年12月，意大利就宪法改革举行了公投，结果反对改革的人获胜，这将是继英国脱欧、特朗普上台之后的第三只“黑天鹅”，是对欧盟一体化的又一打击。民粹主义的普遍抬头影响荷兰、法国大选，欧盟本身面临生死存亡，难民问题解决的难度大大增加。

从接收难民与国内人口比例的角度看，匈牙利排在第一，瑞典、奥地利、挪威、芬兰紧随其后。^② 匈牙利是重要的难民过道国，布达佩斯火车站经常人满为患，匈牙利因此在与塞尔维亚边界修建了铁丝网隔离墙。匈牙利还联合维谢格拉德集团的成员国波兰、捷克和斯洛伐克一起共同发声，对难民采取强硬立场，反对欧盟摊派难民名额。丹麦、英国等国则不加入摊派计划。难民困扰是英国脱欧的一个重要考虑，2016年6月，英国脱欧公投，近52%的人赞成脱欧，这对于欧盟接收难民是一个致命打击。

由于担心难民融入会加剧社会分裂，加之巴黎暴恐事件的发生，法国在此轮难民危机中接收的难民非常有限。相比之下，德国是欧盟成员国中接纳难民最多的国家。2015年9月4日，德国宣布允许滞留匈牙利的大批叙利亚等国难民入境，此举受到了国际社会的高度赞扬。德国总理默克尔因此当选美国《时代周刊》年度人物，该刊将默克尔称为“自由世界的总理”。该刊主编南希·吉布斯说，默克尔在2015年三次“拯救”欧盟免于崩溃：当希腊破产威胁欧元区生存时，默克尔以严格的条件拯救了希腊；当难民危机挑战“边界开放”原则时，默克尔将难民视为伊斯兰

^① 《潘基文：48万叙利亚难民亟需在第三国重新安置》，搜狐网，<http://news.sohu.com/20160331/n442906182.shtml>。

^② Background Guide, the 10th Anniversary BLCUMUN, 2016, p. 21.

极端恐怖的牺牲者加以接纳, 而不是将其视为恐怖主义的携带者; 巴黎暴恐事件后, 人们要建筑围墙、关起大门时, 默克尔继续坚持原有难民政策, 并向海外派兵打击“伊斯兰国”组织。德国长期以来便是欧盟成员国中接纳难民最多的国家, 仅 2015 年, 德国就接纳了 150 多万名叙利亚难民。

二 欧洲遭遇难民潮的原因探究

欧洲遭遇二战以来最大的难民潮, 原因是多方面的。

首先, 霸权战争所致。冷战后, 美国成为世界唯一超级大国。由于没有了权力制约, 美国从自身利益出发, 频频对外发动战争, 伊拉克战争、利比亚战争以及在叙利亚策动政权更替, 造成这些国家成为动荡源头, 源源不断制造出大量难民。外交学院前院长吴建民认为, 难民危机的根本原因, 是进入 21 世纪以来美国及其盟国发动的阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争, 由此打破中东地区原有的脆弱平衡, 导致该地区陷入长期的动荡、战争和冲突之中。^①

其次, 欧盟战略自食其果。欧盟在各种国际机制中积极追随美国, 甚至在利比亚战争、叙利亚战争中充当急先锋, 结果“城门失火, 殃及池鱼”, 使欧盟深受邻国难民潮的殃及。同时, 盲目输出欧式的民主人权模式, 将经济安全领域的问题“泛政治化”, 由此造成中东国家水土不服: 强人政权纷纷倒台、政治转型引发权力真空, 由此给极端势力兴起和肆虐提供了机会。此外, 当中东难民涌入欧盟国家后, 欧盟国家难以找到统一应对难民潮的可行办法。欧洲有利益共享机制, 但缺少危机应对机制。随着 2015 年难民危机形势日趋严峻, 欧盟各国本位利益意识日趋凸显, 欧盟有关难民的指令在不少欧盟国家成为一纸空文。这在很大程度上是因为以《都柏林公约》为核心设立的欧洲共同避难制度存在极大问题。^②

① 吴建民:《2015 年的国际形势和对 2016 年的展望》,《东北亚论坛》2016 年第 2 期。

② 参考伍惠萍《难民危机背景下的欧洲避难体系: 政策框架、现实困境与发展前景》,《德国研究》2015 年第 4 期。

最后，德国的难民政策加剧了欧洲难民潮。在此轮难民潮中，德国实行的是开放性的难民政策。2015年9月默克尔力排众议，决定向难民敞开怀抱。有学者强调，德国是出于人道主义价值观、劳动力需求、承担国际责任的意愿以及赎罪心理。^①不过，随着大批难民潮水般涌进德国，德国国内不满情绪也开始加剧：一些联邦州在巨大的难民安置压力下抱怨不断。同时，难民引发了诸多社会问题，尤其是跨年夜德国多地发生性侵案件，德国民众日趋不安与不满。2016年9月，德国驻华大使柯慕贤承认，德国的难民政策有失误之处。2017年以来，德国的难民政策逐渐收紧。

三 中东难民潮对欧盟的挑战与冲击

对于二战以来最大难民潮的冲击，欧盟成员国的态度不尽相同，使欧盟遭遇空前危机，欧盟一体化进程遭遇重大挫折。

首先，加剧欧盟各国间的矛盾和不协调。面对这场二战以来最大的难民潮，欧盟各国态度不一。德国相对宽松的难民政策在欧盟内部引发极大争议。许多欧盟国家认为，德国决定无限制接收中东难民的政策，鼓励难民前赴后继，辗转迁徙到德国。德国的政策还间接鼓励了蛇头经营偷渡等业务。另外，德国强制其他国家接受难民配额，也遭到很多国家抵制，由此削弱了欧盟的凝聚力。匈牙利总理欧尔班·维克托谴责默克尔是“道德帝国主义”；波兰时任总理希德沃要求在难民危机上转换政策；之前坚定支持默克尔的奥地利总理维尔纳·法伊曼加紧控制边缘地区，并对接纳难民设置人数上限。

法国和德国原本是欧盟一体化的重要推手，两国在重大问题上的相互协调达到了很高的水平。但近年来，法国屡遭恐怖主义袭击，加之穆斯林在总人口中的比例已经超过10%，所以法国政府对接纳更多中东难民谨慎。欧盟一度提出按照各国的人口规模、GDP、收到避难申请数量和失业

^① 黄萌萌：《德国开放性难民政策的成因与挑战》，《理论视野》2016年第1期，第63~64页。

率四项, 换算为 40%、40%、10% 和 10% 的配额标准, 以决定各国应接收难民的数量。根据这个配额标准, 法国作为欧洲大国, 需要接收更多难民。但法国总理瓦尔斯在 2016 年 2 月 13 日的慕尼黑安全会议上明确表示, 反对将难民分配机制持久化, 强调德国的边界开放政策“无法持续坚持”, 并重申法国在 3 万名难民重新安置计划外不再接纳新难民。法德关系因难民问题出现巨大分歧。

其次, 中东难民潮还刺激英国加紧脱欧进程。英国对欧盟的态度本来就有所保留, 其一直不加入欧元区、不参加申根协定。目前, 英国穆斯林数量已经超过 300 万人, 本土民众在一定程度上存在“伊斯兰恐惧症”。汹涌而来的中东难民潮, 进一步刺激了英国民众的保守主义倾向, 他们渴望远离欧洲的麻烦, 转而加强与美国的特殊关系, 甚至到亚洲单独追求自己的国家利益。2016 年 6 月 24 日, 英国举行全民公投, 结果宣布退出欧盟, 这对欧洲一体化进程不啻是重大打击。

再次, 欧盟共同的难民政策受到严重挑战。欧盟由三大支柱组成, 分别是“欧洲各大共同体”, 涉及经济、社会、环境等政策; “共同外交与安全政策”, 涉及外交、军事等政策; “刑事领域警务与司法合作”, 涉及共同合作打击刑事犯罪。其中, 第三大支柱中就包括难民/移民事务。

欧盟共同的难民政策来之不易。欧洲各国从各自为政到相互合作与协调, 再逐步统一至欧盟框架实属不易, 半个多世纪才形成了共同的难民政策。但这种统一的难民政策, 因这次中东难民潮受到极大冲击。大国随意改变态度, 小国借口国力不足拒不执行, 甚至拉上铁丝网, 欧盟对此无可奈何, 只能听之任之。欧盟统一接收难民的机制形同虚设, 欧洲一体化机制面临经济危机和难民潮双重考验。

最后, 中东难民潮还使欧盟高调宣扬的普世价值观陷入困境。多年来, 欧盟一直为自己的软实力感到骄傲, 向其他国家输出主权、市场经济、国际法、人权、民主等观念和规范, 对其他国家以导师自居, 甚至到了傲慢的程度。但当前在欧洲家门口出现的难民潮, 使欧盟引以为豪的普世价值观受到挑战。这种困境伴随着金融危机、经济低迷而日益加深。

四 结论

当前冲击欧盟的难民绝大部分来自叙利亚。只有叙利亚实现和解、和平，难民数量才会大大减少。想真正解决难民潮，需要世界通力合作。

一是欧盟应团结一致，度过当前的存亡危机。欧盟目前面临政治、经济和金融的多重挑战，欧盟陷入了成立以来最严重的危机，而难民的大量融入，既是欧盟应对不力的结果，又可能会成为压垮欧盟的最后一根稻草。英国已经退出，德法意如果不能一心一意加强合作，其他的欧盟小国就会更加离心离德，寻找别的靠山。

二是国际社会共同努力。半个世纪以来，联合国为解决世界难民问题做出了巨大贡献。联合国难民署帮助世界各地的流离失所者，为其提供大量的生活必需品，并寻求根本的解决方案。60多年来，难民署已帮助5000多万人开始新生活，联合国秘书长古特雷斯在领导难民署的工作方面有上乘表现。当前，该机构有5000多名工作人员在全球120多个国家工作，帮助大约2200万名难民。1954年和1981年诺贝尔委员会两次把和平奖授予联合国难民署。但以联合国为代表的全球治理体系非常脆弱。冷战后的世界出现了许多全球性问题，许多非传统威胁都属于这一范畴，任何单一国家都无力独自应对这些威胁。而联合国是解决全球问题的重要平台，2016年9月联合国召开了历史上首次难民问题领导人峰会，与会国宣布将筹款45亿美元应对难民危机。

需要指出的是，中国在解决难民问题中的作用可圈可点。中国是一个发展中国家，对第三世界国家的苦难感同身受。历史上，即使在一穷二白的情况下，中国也多次接收难民。二战时，中国驻维也纳总领事何凤山冒着危险给3万名犹太人发放签证，使他们成功来到上海避难；20世纪70年代，内地和香港接受了越南40多万名难民；1979年末，中国接收6万多名阿富汗难民；20世纪80年代，中国又接收了2万多名印度锡克族难民和斯里兰卡泰米尔族难民；中国于1982年签署了联合国1951年《关于

难民地位的公约》及 1966 年《关于难民地位的议定书》两个文件; 2009 年收容缅甸果敢难民近万名。

2015 年, 习近平主席在出席联合国成立 70 周年系列峰会时, 宣布设立“中国-联合国和平与发展基金”和“南南合作援助基金”, 加入“联合国维和待命机制”, 并组建 8000 人的维和待命部队, 免除对最不发达国家债务等一系列振奋人心的重大举措。这些举措将为世界各国提供更多的发展机会, 从而消除滋生难民的根源。这也是打造人类命运共同体的具体实践和联合国安理会常任理事国的大国担当。2016 年 9 月, 中国国务院总理李克强在出席联合国难民问题领导人峰会时指出, 要充分发挥联合国难民署等机构的协调作用。难民来源国、过境国、目的国要承担起各自的责任。同时也要看到, 战乱冲突、贫穷落后是难民背井离乡的罪魁祸首, 实现和平与发展才是根本出路。

2016 年 12 月 3 日, 中国为推动叙利亚问题的全面政治解决, 维护叙利亚的领土完整, 严厉打击恐怖主义分子, 与俄罗斯联手, 再次在联合国否决一些国家的不公正决议草案, 反对一些国家在联合国安理会强行通过有分歧的决议草案。中方在 2016 年也已经向叙利亚、约旦、黎巴嫩、利比亚、也门人民提供了 2.3 亿元人民币人道主义援助, 并将继续提供 3 亿美元给世界难民。2017 年 5 月, 中国政府向世界粮食计划署提供了价值 500 万美元共 9000 吨的玉米和高粱粮食援助, 以帮助非洲难民。2018 年 4 月 2 日, 中国成立国家移民管理局。随着中国国力的提升, 中国肯定能为难民问题的解决做出更大的贡献。