· 专题研究 ·

土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响^{*}

崔守军 刘燕君

内容提要 土耳其是叙利亚难民危机外溢的首要决口，是叙利亚难民的最大接收国与安置国。土耳其的难民政策是人道性和政治性相结合的产物，从危机伊始的“门户开放”到当前的“有限开放”，其难民政策呈现出逐步收紧的特征。叙利亚难民的急剧涌入对土耳其原有的难民管理体系形成直接冲击，难民法改革被提上日程，新立法首次规定叙利亚避难者的法律身份并给予其“临时保护”待遇。此外，土耳其在中央层面设立了专门的集中监管机构，以期加强对难民的管理，具有里程碑意义。叙利亚难民给土耳其的内政外交带来深刻影响，一方面对土耳其国内的政治与安全形势、经济发展以及社会秩序带来冲击；另一方面难民问题加重了土耳其与欧盟“讨价还价”的筹码，提升了其在外交事务上的话语权和影响力。

关键词 叙利亚难民 土耳其 难民法改革

作者简介 崔守军，中国人民大学国际关系学院副教授、中东与非洲研究中心执行主任（北京 100872）；刘燕君，中国中央电视台阿语频道编辑（北京 100859）。

旷日持久的叙利亚危机给该国的人民带来了深重灾难，大量叙利亚民众在境内流离失所或者前往他国寻求庇护，难民接收国在政治、经济、社会等多个领域承受了巨大压力。由于地缘等多种原因的聚合，土耳其在这场危机中首当其冲，自2011年叙利亚危机爆发到2016年6月，土耳其共接纳了超过270万的叙利亚难民^①，数量位列所有接收国之首。尽管难民的涌入让欧洲社

^{*} 本文受中国人民大学明德青年学者计划资助，系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目（14XNJ005）研究成果。

^① The UN Refugee Agency and UN Development Program, “Regional Refugee and Resilience Plan 2016 – 2017 (3RP)”, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 2016 – 05 – 01.

会苦不堪言，并对一体化进程产生了相当大的负面影响，但从数量上看，欧洲接纳的百万难民只是叙利亚难民潮中的一小部分，欧盟并非难民安置的主体，土耳其才是事实上的接纳大户。国际社会关注程度上的差异既凸显出国际政治斗争的残酷性，也折射出西方话语霸权的强大舆论控制能力。

作为叙利亚难民最大的接收国，自 2011 年以来土耳其政府在难民问题上的负担与挑战不断累积，并带来应对政策和国内立法上的一系列调适。从危机伊始的“门户开放”到当前的“有限开放”，土耳其的难民政策呈现出逐步收紧的态势。《外国人和国际保护法》的出台是土耳其难民法改革中的一个重要里程碑，该法首次从国家立法层面规定了叙利亚避难者的法律身份，并设立了专门的难民集中监管机构。从地区层面看，土耳其难民政策的走向和难民治理方式不仅直接影响着在土叙利亚难民的前途和命运，对难民危机的最终解决也起着至关重要的作用，因而值得重点关注。从全球范围看，广大发展中国家仍是安置全球难民的主体，对土耳其难民问题的研究对包括中国在内的发展中国家处理全球难民问题也有一定的借鉴和启示作用。

土耳其：叙利亚难民的主要流入国

叙利亚危机已持续逾五年时间，给叙利亚周边乃至更广泛的地区带来了外溢效应。据统计，除了在叙利亚境内流离失所的数百万人，目前至少有 660 万叙利亚人逃往境外避难。^① 根据联合国难民署（UN Refugee Agency）《叙利亚地区响应方案（3RP）》报告所披露的数据显示，其中大约 480 万难民滞留于土耳其（273 万）、黎巴嫩（105 万）、约旦（66 万）、伊拉克（25 万）、埃及（12 万）五国并完成注册登记，欧洲接收的已注册叙利亚难民数量约为 104 万。^② 从数量上看，土耳其成为收容叙利亚难民最多的国家，因而也成为处理叙利亚难民危机的关键国家。

土耳其成为叙利亚难民最大的接收国，是多种原因聚合的结果。第一，

① Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), “2016 Global Report on Internal Displacement (GRID 2016)”, <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>, 2016-06-14.

② The UN Refugee Agency and UN Development Program, “Regional Refugee and Resilience Plan 2016-2017 (3RP)”, <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2016/07/3RP-Mid-year-Report-June-2016.pdf>, 2016-06-18.

从地缘上看，两国具有地理上的邻近性。同属伊斯兰国家的土、叙两国共享 822 公里的陆地边界，土耳其共有 6 个省份与叙利亚接壤，有 15 个边境口岸可供出入，交通便利，方便难民的流动。宗教信仰的同质性和交通上的便利性使得土耳其成为叙利亚难民迁徙的主要目的国。由于地处欧亚非三大洲的交界处，土耳其被认为是通向西方“富庶”之地的“通道国”。越来越多的难民被欧洲的高福利所吸引而企图前往欧洲，但囿于无法从正规途径申请庇护而不得不在土耳其边境寻找偷渡机会，^① 因而土耳其成为难民前往欧洲的落脚点和中转站。

第二，从土耳其自身发展与政策因素看，土耳其的经济增长势头对叙利亚难民具有较强的“磁石效应”，而其失当的难民准入政策又让这种效应成倍放大。土耳其是继金砖五国之后的又一个蓬勃发展的新兴经济体，也是全球增长最快的经济体之一。更为重要的是，土耳其对叙利亚危机的失当研判导致该国陷入难以承受的叙利亚难民之重，无奈吞下苦果。在叙利亚危机发展的初期，土耳其预判叙利亚政权将在西方大国联盟的直接军事干预下土崩瓦解，与利比亚等经历阿拉伯剧变的国家无异。因而，土耳其“义无反顾”地对叙利亚全国委员会以及其武装力量叙利亚自由军进行支持，认为在叙利亚政权更迭后“亲土”势力必然上台，届时难民将被顺利遣返，自身的难民负担随即释放，而土耳其在中东事务中的影响力也会得以提升（后文详述）。

第三，从土耳其战略和政治层面看，对于叙利亚难民危机的应对是土耳其对叙利亚危机整体应对的一部分，对叙利亚危机走势的误判导致其低估了难民问题的复杂性。自阿拉伯剧变发生以来，土耳其的对外战略发生了重大变化，在土耳其看来，阿拉伯剧变是其重返“新奥斯曼帝国”、重塑地区秩序的难得契机。在外交实践上，土耳其实际上已抛弃“零问题”外交理念，转而奉行“宝贵孤独”（Precious Loneliness）政策，认为在各国对叙利亚、埃及等问题保持沉默时，土耳其应勇于站在正确的方向上，向外部世界宣示自己的政策立场，并扮演“带头大哥”的角色。^② 土耳其对叙利亚危机基本走势

^① United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees”, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=5592bd059&query=route%20turkey>, 2016-06-17.

^② 【土耳其】萨瓦斯·根奇、【土耳其】法提赫·阿吉《中东精英如何认知土耳其外交》，载《西亚非洲》2015年第6期，第109页。

的预判很大程度上导致了其在难民问题上的“引火烧身”，损害了自身的国家利益。

第四，从土耳其与叙利亚双边关系看，叙利亚内战前两国外交关系处于“蜜月期”，并签署互免签证协议。土耳其正义与发展党自2002年执掌政权以来，奉行“零问题”的周边外交政策，积极谋求与邻近国家的睦邻友好合作，土、叙双边关系在阿拉伯剧变前得到了长足的改善。2004年土、叙签署双边自由贸易协定，2008年两国僵持已久的水资源纠纷达成分配协议，2009年两国落实的互免签证协议带动了贸易的繁荣发展。^①不断升温的外交与经贸关系、叠加免签协议带来的人员流动便利性使土耳其自然而然地成为叙利亚人寻求避难的首选国家。

第五，从外部因素看，其他收容国难民接收政策的收紧抬升了土耳其的“庇护国”地位。随着叙利亚境内冲突造成的人道主义灾难不断升级，从叙利亚涌向邻国的难民数量持续攀升。在约旦、黎巴嫩、埃及、伊拉克等国，由于难民危机引发的各类问题累积叠加，而来自国际社会的物资、财政支持长期匮乏，致使这些国家于2014年纷纷调整难民政策，并加强边境管控以减少入境难民数量。鉴于收容国的难民政策紧缩、居住条件恶化、救助资源缩水等原因，大量难民不得不离开约旦、黎巴嫩、埃及、伊拉克等国来到土耳其，客观上增加了土耳其的难民数量。^②

作为叙利亚的北部邻国，土耳其接纳的难民数量位列所有接收国之首。面对汹涌而来的叙利亚难民，土耳其秉承开放包容的难民政策，既不限制难民在国内的随意流动，也不寻求与他国进行责任分担，并积极向难民提供衣食、居住、医疗、教育和就业等各方面的人道主义援助，赢得了国际社会的称赞。然而，随着叙利亚局势的失控，叙利亚难民流入的规模不断增加，土耳其的难民容纳能力很快逼近极限。对此，土耳其政府不得不对该国的难民政策做出修正。

① Prof. Dr. Raymond Hinnebusch, "Back to Enmity: Turkey - Syria Relations Since the Syrian Uprising", *Orient*, https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/6068/Turkey_Syria_Relations_Orient_I_2015_Hinnebusch_1_.pdf; jsessionid = 0F1C5274C926E314B5EE656A8F294978?sequence = 1, 2016-06-27.

② Karin Laub, "Syrian Refugees Increasingly Return to War Zones in Homeland", *The Big Story of AP*, <http://bigstory.ap.org/article/67b2a2a200847be818364a205b3776a/syrian-refugees-increasingly-return-war-zones-homeland>, 2016-07-04.

土耳其接收叙利亚难民政策的变化

纵观土耳其对叙利亚难民的接收政策，总体呈现出逐步收紧的特征。在叙利亚危机爆发初期，土耳其秉承“门户开放”政策，欢迎“叙利亚客人”入境；在危机持续发酵阶段，土耳其着手重新修订准入政策，限制流入难民人数；在危机步入僵持阶段后，土耳其转而执行“有限开放”政策、严格控制叙利亚人的入境数量。

在叙利亚危机爆发初期，土耳其遵循“门户开放”政策欢迎难民入境，即土耳其政府向叙利亚难民抛出“橄榄枝”，主动提供“临时庇护”。土耳其便企图通过外交斡旋劝说巴沙尔政府下台，失败后转而公开支持以“叙利亚全国委员会”为首的反对派势力，积极介入叙利亚事务。与此同时，土耳其政府着手建立设施完备的难民营并宣称愿接纳前往土耳其避难的“叙利亚兄弟”，积极扮演人道主义救援先锋的角色，试图借机提升自身的地区影响力。这一政策可以被视为是应对叙利亚冲突做出的临时性举措。2011年4月，随着第一批叙利亚难民穿越边境进入土耳其，土耳其政府随即在靠近边境的地区建立起所谓的“客营区”。自2011年10月起，土耳其政府成为整个中东地区中唯一同意为叙利亚难民提供“临时保护”的国家。2012年夏天，阿勒颇及周边地区战事逐渐吃紧，如潮水般涌入的难民超出所有官方难民营的接待上限。2012年8月，时任土耳其外交部长的达乌特奥卢在与联合国难民署官员会面时曾谈到，土耳其接纳叙利亚难民的上线为10万人。^①

然而，随着形势的发展，难民的流入数量很快超出预期。自2012年11月开始，土耳其开始收紧准入政策。土耳其政府规定，没有有效身份证件难民不得进入土耳其，仅紧急情况下需要救治的人员才可破例放行。^②土耳其的相关负责部门引导新增难民暂居于土、叙边境叙利亚一侧的20个临时避难所，以等待土耳其的入境许可。其中靠近埃托买（Atmeh）、哈瓦（Bab al -

^① “Turkish Foreign Minister Meets UN Refugees Commissioner”, *AK PARTİ*, 31 August 2012, <https://www.akparti.org.tr/english/haberler/turkish-foreign-minister-meets-un-refugees-commissioner/30436#1>, 2016-06-24.

^② United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “UNHCR 2013: Frequently Asked Questions Syrian Refugees in Turkey”, <http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faqenglish.pdf>, 2016-06-20.

Hawa) 以及萨拉玛 (Bab al - Salame) 等边界口岸的临时避难所已逐渐转变成半永久性的居住地。^① 与此同时, 由于阿勒颇地区暴力冲突加剧, 更多的难民为躲避战火涌向土耳其。

反观 2011 年叙利亚危机爆发后土耳其对叙利亚人实行“门户开放”政策, 并谢绝任何形式的国际人道主义援助, 似乎有悖于常理。原因在于:

第一, 土耳其共和国是在奥斯曼帝国解体后建立起来的, 它对奥斯曼帝国曾经的属地叙利亚有特殊情结。从 16 世纪初到 20 世纪初, 奥斯曼帝国曾经统治阿拉伯地区近 400 年, 叙利亚长期以来就是阿拉伯文化和政治的中心。16 世纪初奥斯曼帝国击败马穆鲁克王朝, 占领阿拉伯地区的关键一战就发生在叙利亚境内; 而 1917 年英国军官劳伦斯支援的阿拉伯起义军攻克大马士革并建立政权, 则标志着土耳其人对整个阿拉伯统治的结束。^② 因此, 在很多土耳其人心中, 叙利亚具有特殊的地位, 他们并不把叙利亚看作一个普通的邻国, 而是曾经生活在同一国度, 土耳其政府将接纳叙难民看作是自己应负的责任。

第二, 拉拢叙利亚逊尼派, 为政权更迭后双边关系的发展做铺垫。叙利亚是什叶派和逊尼派的混合体。20 世纪 70 年代, 阿萨德政府通过打击复兴党内异己力量、培植亲信和建立多样化的安全部门等措施, 强化个人统治, 建立了军政合一、以阿拉维派为核心的威权主义政体, 实现了叙利亚的稳定。叙利亚由此形成了“少数派统治多数派”的“制度结构”^③。包括土耳其在内的一些逊尼派国家都认为阿拉维派主导下的复兴党统治不具合法性, 是反伊斯兰主义的。当前, 叙利亚反对派主体力量及土耳其执政党同属逊尼派, 双方在宗派属性上具有同质性, 因而更易达成共识。叙利亚人口约 2 300 万, 其中逊尼派穆斯林占总人口 74%, 什叶派占比约为 13%, 按人口比例计算, 出逃难民中逊尼派穆斯林占绝对多数。土耳其接纳这些“来自邻国的兄弟”, 意图通过此举为后巴沙尔时代两国关系的发展做铺垫。

第三, 为支持叙利亚反对派及“伊斯兰国”做遮掩。土耳其实施“门户

^① Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, Sema Karaca, Kemal Kirişçi, and Elif Özmenek Çarmıklı, “Turkey and Syrian Refugees: the Limits of Hospitality”, *The Brookings Institute*, November 2013, p. 5.

^② 孙力舟 《土耳其叙利亚危机战略探源》, 载《环球财经》2013 年第 1 期, 第 77 ~ 78 页。

^③ 姚大学、闫伟 《叙利亚危机的根源及未来政治生态》, 载《西亚非洲》2012 年第 6 期, 第 10 页。

开放”政策的真实意图备受国际社会质疑，原因在于对难民实施救济的同时，土耳其的救援力量可以在土、叙边境的叙利亚一侧畅通无阻地自由活动，叙利亚反对派及“伊斯兰国”也因此受益。大量报道直指外国“圣战”者取道土耳其进入伊拉克或叙利亚加入宗教极端势力，反对派武装将土耳其作为大后方进行物资、装备补给。^① 还有报道称，哈塔伊省的阿培丁（Apaydin）难民营专门用以接纳叙利亚反对派人员并为他们提供救助服务^②。在叙利亚难民危机爆发之初，土耳其官方不愿任何外部国际组织介入难民管理并以各种理由拒绝国际人道主义救援组织进入难民营的行为一定程度上坐实了这种说法。针对国际社会质疑土耳其的边境“过于开放”、要求其收紧边境政策的呼声，土耳其以人道主义为由进行拒绝，表示土、叙绵长的边境线实在是无法杜绝此类事件的发生。

第四，借机提升地区影响力，扩大在中东事务中的话语权。叙利亚难民的主要接受国中，埃及在阿拉伯剧变中经历政权更迭，国力受挫；黎巴嫩因大量人口涌入造成经济压力巨大，政局不稳；伊拉克自身饱受战争困扰，积贫积弱；约旦基础设施及资源都相对匮乏，经济基础薄弱。这些国家被各自的问题所困扰，应对此次难民危机难免捉襟见肘。而土耳其自正义与发展党执政以来，经济发展迅速，人民生活逐渐富裕，外交政策日益呈现出进取性特征。土耳其认为独立解决叙利亚难民危机是验证其国力日强的“试金石”，尽管收容难民并对其进行慷慨救助花费巨大，但土耳其政府认为这是扩大自己在中东地区话语权的绝佳时机。

随着叙利亚危机逐渐向纵深发展，土耳其对待叙利亚难民的政策也发生了变化。自2013年中期开始，土耳其开始积极呼吁国际社会的介入和人道主义援助。2014年2月叙利亚问题第二次日内瓦会议的第二轮和谈召开时，土耳其在会上重申了需要国际社会分担责任的诉求。2015年伊始，土耳其政府开始对边境执行严格的管控措施，根据难民营的规模控制准入人数。此外，

^① Anthony Faiola & Souad Mekhennet, “In Turkey, A Late Crackdown on Islamist Fighters”, *The Washington Post*, http://www.washingtonpost.com/world/how-Turkey-became-the-shopping-mall-for-the-islamic-state/2014/08/12/5eff70bf-a38a-4334-9aa9-ae3fc1714c4b_story.html, 2016-07-22.

^② Ozden Zeynep Oktav & Aycanc & Elikaksoy, “The Syrian Refugee Challenge and Turkey’s Quest for Normative Power in the Middle East”, *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis*, April 2015, p. 6.

土耳其还增加了对叙利亚境内人道主义机构的支持，同时默许难民通过偷渡的方式前往欧洲以期望暂时缓解问题。这些做法表明土耳其政府先前秉承的“门户开放”政策寿终正寝。2015年3月，土耳其开始陆续关闭边境口岸，仅允许伤病患者及有特殊情况的难民入境，大量从战火中逃脱的难民除了在边境苦苦等待外毫无办法。^① 随着土耳其“门户开放”政策的不断收紧，叙利亚冲突的加剧迫使更多叙利亚境内流离失所者不得不通过人贩，非法进入土耳其境内。

土耳其上述政策变化主要基于以下考虑：第一，土耳其政府逐渐认识到叙利亚危机的长期性，其带来的难民压力是土耳其一国政府难以承受的。阿拉伯剧变以来，中东地区局势不断恶化，叙利亚危机呈现僵持化、长期化特征。2014年，随着“伊斯兰国”势力在叙利亚和伊拉克两国兴起并发展壮大，叙利亚难民外溢危机不断加深。2014年2月，土耳其境内叙利亚难民数量仅为22万，至当年12月就已经达到150万之众。^② 难民人数的迅猛增长迫使土耳其必须对其难民政策进行调整。

第二，叙利亚危机的持续外溢使土耳其面临的难民压力有增无减，对土耳其的安全局势产生重大影响。由于土耳其与叙利亚危机的深度捆绑，土耳其成为叙利亚危机外溢的决口，这一点在难民问题上表现得尤为显著。在一定程度上，叙利亚难民的命运与土耳其的边境政策密切关联，土耳其难民准入政策调适的背后折射出土耳其政治意图的摇摆。一方面，土耳其库尔德工人党及“伊斯兰国”在其境内频繁制造恐怖事件；另一方面，在土耳其境内的大量难民给土耳其的政治稳定、经济发展以及社会生活秩序带来了显著影响，对土耳其的稳定与发展不利。在这样的情况下，经过利弊权衡后，土耳其不得不收紧其难民政策以适应局势发展。

土耳其的难民政策是人道性和政治性相结合的产物。一方面，土耳其高举人道主义旗帜，斥资为数量庞大的叙利亚难民提供人道主义庇护；另一方面，土耳其又有深层次的政治考量，试图借难民问题实现自己的国家利益诉求。

^① Birce Bora, "Analysis: Is Turkey's 'Open Door Policy' An Illusion?", *Aljazeera*, <http://www.aljazeera.com/news/2015/11/analysis-turkey-open-door-policy-illusion-151124084706365.html>, 2016-07-04.

^② United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "2014 Syria Regional Response Plan of Turkey", <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-turkey-response-plan.pdf#L>, 2016-06-18.

土耳其的难民法改革及其主要内容

叙利亚难民的急剧涌入对土耳其原有的难民管理制度形成了直接冲击，土耳其的政策制定者开始重新评估其难民法律体系，并致力于建立一套更为完善的移民和难民管理机制以应对新挑战。

土耳其原有的难民管理体系是建立在 1951 年《联合国难民公约》^① 和 1967 年《联合国难民议定书》基础之上的，这两个国际法律文件是国际社会处理难民问题的一般性法律规定。前者旨在处理二战后欧洲地区的难民保护问题，因此并不适用 1951 年 1 月 1 日以后的难民，亦不适用于欧洲地区外的难民，即所谓的“时间限制”与“地域限制”^②；后者是鉴于难民问题已经逐步扩大为全球共同议题，为适应形势的变化，联合国于 1967 年取消了 1951 年公约所做的“时间限制”和“地域限制”，将《联合国难民公约》扩大至全球范围。土耳其虽然是公约和议定书的签约国，但值得注意的是，土耳其仅解除了“时间限制”，目前仍保留“地域限制”。也即，土耳其只承认欧洲“避难寻求者”（Asylum Seeker）的难民身份，但拒不承认来自非欧洲地区的“避难寻求者”的难民身份。土耳其对“地域限制”条款做出保留的主要原因是担心来自中东地区的大规模难民涌入会拖累其经济发展并威胁国家安全。

随着中东局势的变化，特别是在两伊战争（1980 ~ 1988 年）和海湾战争（1990 ~ 1991 年）爆发后，中东难民开始涌入土耳其寻求避难，给其国家安全造成了诸多不利影响。土耳其政府于 1994 年 11 月出台了《针对希望在土耳其寻求避难的外国人的管理程序和原则》的行政规章，旨在采取措施防范非欧洲难民对土耳其经济与社会发展带来的负面冲击。^③ 然而，该行政规章对

① 土耳其是 1951 年《联合国难民公约》最早的缔约国之一，该公约定义了难民的概念、资格、权利以及难民庇护国所应承担的责任。根据该公约，难民为“具有正当理由而畏惧会因为种族、宗教、国籍、特定社会团体的成员身份或政治见解的原因，受到迫害，因而居留在其本国之外，并且不能或由于其畏惧，不愿接受其本国保护的任何人”。而公约缔约国有义务保障难民的法律上地位、司法地位、提供身份证件、接受正当法律程序审判的权利、财产权、有偿工作权、结社权利、迁徙自由、福利救助，例如：居住权、并享有与缔约国本国人民同等的公共救济与援助的权利。

② 梁淑英《国际难民法》，知识产权出版社，2009 年版，第 379 页。

③ Deniz Erogu, “The Making of Immigration Policies in Turkey: An analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process”, in Ibrahim Sirkeci, DogaElçin, GüvenŞeker, *Politics and Law in Turkish Migration*, London: Transnational Press, 2015, pp. 31 – 32.

很多问题的规定都过于模糊，操作性不强。随着时间的推移，土耳其在1999年正式成为加入欧盟的候选国，并于2005年正式开启了与欧盟的入盟谈判，为满足与欧盟法律的一致性要求，土耳其内政部又颁布了《指导条例》，对1994年规章进行补充修正。^①对保障难民以及“避难寻求者”的权利而言，该《指导条例》无疑具有进步意义，但土耳其仍未建立起系统性、专门性的难民法律体系，也无专门的难民管理机构。

2011年以后，叙利亚难民的巨量涌入和快速累积，客观上导致土耳其与叙利亚危机深度捆绑，土耳其亟需从国家立法层面制定一部专门规范难民的律法，一方面界定在土耳其境内叙利亚人的法律身份、保障其基本生存权利，另一方面化解土耳其难民管理中面临的难题。

作为一个紧邻叙利亚危机源的国家，土耳其在移民、边防、反恐与外交4个层面饱受来自叙利亚难民的压力。其一，在移民层面，由于“地域限制”，来自叙利亚的难民无法在土耳其获得难民身份。土耳其将其认定为“客人”（Guest），叙利亚难民居留的营地也被称为“客营地”（Guest Camps），而非“难民营”^②，此举遭到很多国内外人权组织的批评。在内外压力下，2011年11月土耳其在日内瓦的联合国难民署会议上宣布效仿欧盟2001年出台的相关政策，为“叙利亚客人”提供“临时保护”，这一修正意味着土耳其政府会对叙利亚开放边境，允许其入境并为他们提供基本的居住和生活条件。然而，这种“临时保护”在现行法律中并无依据，只是一种临时措施，避难者的权益缺乏可靠的保障。其二，在边防层面，“临时保护”政策从出台后，基于《联合国难民公约》中“不推回原则”的要求^③，土耳其将不能把进入土耳其的避难者驱逐出境。随着叙利亚局势的持续恶化和避难人数的不断增加，土耳其的接受能力面临巨大挑战，避难者的生存状况也愈发恶化。其三，在反恐层面，对于安全局势及恐怖袭击的担忧也在土耳其民众心中蔓延。不少本地居民认定一部分恐怖分子以难民身份混入土耳其，并将伺机报复土耳其对叙利亚战局的直接干预。这些恐怖分子可能是叙利亚政权的追随者，也可能

① 邢爱芬、党菲《土耳其难民问题及难民法改革研究》，载《西亚非洲》2015年第1期，第82页。

② Müge Dalkiran, “Law on Foreigners and International Protection: A Real Shift in Turkey’s Migration Policy?”, *Alsharq Forum Expert Brief*, <http://www.sharqforum.org/download/1858>, 2016-09-20.

③ 李明奇、廖恋、张新广：《国际难民法中的不推回原则》，载《学术交流》2013年第4期，第54页。

来自“伊斯兰国”极端组织或者库尔德工人党。自2011年9月到2013年5月间，在土耳其境内发生4起规模较大的恐怖袭击，累积导致约80人死亡、250人受伤。^① 每次灾难的发生都引发本地居民对难民的存在及土耳其政府的难民政策的声讨和批判，基利斯省（Kilis）和尚勒乌尔法省（Sanliurfa）等土、叙边境地区居民的担忧情绪尤为严重。其四，在外交层面，土耳其面临来自欧盟委员会的压力。由于避难者在土耳其无法获得“重新安置”并取得公民身份，大量难民通过偷渡方式前往欧洲并提出避难庇护申请，难民的涌入给欧洲原有的安全、社会、文化和经济秩序以及一体化进程带来显而易见的冲击。^② 土耳其出于自身利益考虑，对这种偷渡行为采取默许态度，这让欧盟国家领导人颇为恼火，为此欧盟委员会要求土耳其完善其难民管理方式，并建立符合欧盟要求的边界管理制度。^③

在上述背景下，土耳其国家历史上第一部实体难民法的起草开始提上日程，经过多方论证后，2013年4月《外国人和国际保护法》的草案被土耳其大国民议会（TBMM）审核通过，并于2014年4月正式实施。《外国人和国际保护法》结束了土耳其在难民处理问题上一直缺乏国家层面立法的状况，是土耳其难民法改革中的一个重大的进步，也是土耳其处理叙利亚难民问题的重要里程碑。^④ 这部法律吸收了许多欧盟移民政策中的概念并对其进行再加工，使之既符合土耳其国情，也符合欧盟标准。

《外国人和国际保护法》旨在搭建制度框架规范和管理外国人的入境、滞留和离境活动，对移民和难民问题的规定是其核心内容。在叙利亚难民问题的管理上，该立法的积极作用主要体现在两方面：

一是从立法层面正式规定叙利亚避难者的法律身份并给予其“临时保护”。考虑到原有非欧盟难民的模糊法律地位，《外国人和国际保护法》明确

① “Timeline of Terrorism in Turkey”, *The Euronews*, <http://www.euronews.com/2016/01/12/timeline-of-terrorism-in-turkey>, 2016-09-20.

② Mike Corder, “Migrants Mass in Turkey to Take Shortest Route to Europe”, *Business Insider*, <http://www.businessinsider.com/ap-migrants-mass-in-turkey-to-take-shortest-route-to-europe>, 2016-07-24.

③ European Commission, “Turkey Progress Report 2012”, http://www.ab.gov.tr/files/tr_rapport_2012_en.pdf, 2016-07-17.

④ Deniz Eroglu, “The Making of Immigration Policies in Turkey: An analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process”, in Ibrahim Sirkeci, DogaElçin & GüvenŞeker, *Politics and Law in Turkish Migration*, London: Transnational Press, 2015, p. 25.

了“避难者”的3种法律身份及保护方式^①：(1)“难民”，该法第61条规定来自欧盟的避难寻求者可以获得“难民身份”、享受国际保护，并可在土耳其获得永久居留权；(2)“有条件难民”(Conditional Refugee)，即来自欧盟以外的国家或地区的避难寻求者，可以在土耳其申请国际保护。但第62条规定“有条件难民可以在土耳其临时停留，直到在第三国得到重新安置”，也即被甄别为“有条件难民”后，便无法在土耳其永久居住，只能到第三国进行重新安置；(3)“辅助保护”(Subsidiary Protection)，第63条规定不能被认定为“难民”或“有条件难民”且返回原籍国会面临迫害的人，主要针对的是来自中东国家的难民，包括叙利亚难民。针对叙利亚避难者，根据该法第91条规定在获得“辅助保护”身份后，可享有“临时保护”，不再被定义为“客人”。^②“临时保护”这个概念早已有之，主要用于应对一国出现的大规模的难民紧急涌入情况，是一种人道主义保护措施。通过这套系统，那些不符合1951年《联合国难民公约》的避难者不必提交避难申请、接受审查，便可通过“临时保护”尽快得到庇护与救助；而土耳其也可以暂缓耗资巨大、人工成本极高的身份甄别工作。虽然“临时保护”的受益者不能完全享受到与难民一样的社会权利，如福利、教育或工作的权利等，但随着形势的发展变化，这些寻求庇护者的待遇也会随着时间推移而完善。土耳其对叙利亚避难者的身份界定与保护举措无疑具有人道主义进步意义。

二是在中央层面设立难民管理的集中监管机构，加强对叙利亚避难者的人道主义救助。在《外国人和国际保护法》推出后，移民管理总局(DGMM)应运而生。一方面，由于叙利亚危机的解决遥遥无期，大量叙利亚人将在土耳其长期生活，设立专门机构促进难民与本土社会融合尤为重要。另一方面，尽管《外国人和国际保护法》给予叙利亚避难者“临时保护”的保障地位，但并未详细规定叙利亚人所享有的权利和义务，因而移民管理总局则成为依法制定规则、解释概念、完善程序、细化制度的监管机构。移民管理总局除直接行使管理职能、起草新的法规和制度外，还负责进行跨部门和跨机构协

^① See Directorate General of Migration Management, Ministry of Interior, Republic of Turkey, Law on Foreigners and International Protection, http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf, 2016-07-24.

^② European Council on Refugees and Exiles Asylum Information Database, “Country Report: Turkey”, http://www.mhd.org.tr/assets/aida_tr_update_i.pdf, 2016-07-14.

调以应对非常规移民 (Irregular Migrant) 。移民管理总局是新成立的 “移民政策委员会” (Migration Policies Board) 的秘书处, 该委员会直接由内政部领导, 成员有来自十个部委的副部长组成, 包括灾难和应急管理机构 (AFAD) 、卫生部、教育部、家庭和社会政策部、外交部及发展部等。移民管理总局的设立改变了土耳其并无专门的难民管理机构的状态, 有助于 “临时保护” 措施的落地实施。

土耳其的难民法改革兼具务实性与灵活性, 具有重要意义。一方面, 土耳其并未取消 “地域限制” 的 “防火墙”, 竭力减少中东地区难民的大量涌入及可能对土耳其国家安全造成的负面冲击。虽然叙利亚人在获得 “辅助保护” 身份后便可一直在土耳其生活, 但只要 “地域限制” 条款存在, 在法律上并不能获得永久居住权。在母国恢复安全状态后, 叙利亚人在土耳其获得 “临时保护” 的前提条件便不复存在, 难民将被遣返回国, 而土耳其国内的安全与稳定也会得到最大限度的保障。另一方面, 新法既迎合了欧盟要求土耳其加强难民管理的要求, 又增加了土耳其对欧盟的谈判能力。虽然土耳其加入欧盟的努力挫折不断, 但从长远看土耳其 “入欧” 的进程还将继续, 其长达半个世纪的努力不会轻易中断。通过赋予叙利亚难民 “临时保护” 的身份, 土耳其可以以此为筹码换取欧盟在边界控制、非法移民以及难民管理方面的经济援助, 并为将来的 “入盟” 谈判做好铺垫。

叙利亚难民问题对土耳其内政外交的影响

叙利亚危机的久拖不决让大量叙利亚难民在土耳其长期生活成为不争的事实。从内政角度看, 叙利亚难民问题让土耳其的国内政治与安全形势更加严峻, 对经济发展的影响利弊参半, 对社会生活秩序形成一定冲击; 从外交角度看, 叙利亚难民问题增大了土耳其与欧盟博弈的筹码, 提升了土耳其的国家软实力和国际影响力。

第一, 加剧了土耳其国内的教派冲突, 安全形势更为严峻。当前, 叙利亚难民总数相当于 3% 的土耳其人口数量, 比例虽小, 但这 273 万叙利亚人中的大多数集中在临近土、叙边境的省份内。叙利亚难民的到来改变了边境省份各派别长期和谐共处的政治生态, 激化了教派之间的矛盾。以土、叙边境的哈塔伊省 (Hatay) 为例, 该省人口总量约为 150 万, 其中支持叙利亚巴沙

尔政权的阿拉维派穆斯林与逊尼派人口数量基本持平。^①然而,大量逊尼派叙利亚难民导致的教派人口比例的失衡使宗派之间气氛紧张。2013年5月,哈塔伊省发生汽车爆炸案,时任外交部长的达乌特奥卢针对此事发表看法时坚称,“阿拉维派谋杀了我们52个逊尼派兄弟”。^②政府公开表明其教派立场的做法引起阿拉维派民众的强烈不满,引发多次大规模游行示威及教派间言语或肢体冲突。紧张的政治氛围也直接影响阿拉维派居民对叙利亚难民的态度。在阿拉维派居民眼中,这些新到来的逊尼派叙利亚人不是战争的受害者,而是谋杀或伤害他们阿拉维派兄弟的“帮凶”,这种看法导致难民的政治分化。阿拉维派难民来到土耳其后,不愿进入逊尼派穆斯林占绝对多数的难民营生活,而是前往伊斯坦布尔寻求“阿拉维派基金会”的援助。^③

叙利亚人与土耳其本地居民间的冲突也在多地发生。由于土耳其部分民众对难民存在敌意,针对叙利亚商铺的抢劫事件时有发生,出于自身安全及利益考虑,叙利亚难民不得不组织力量加强自我防卫。然而,这种应对措施又会引起土耳其社会对叙利亚人拉帮结派行为的忧虑与反感。隔阂一旦产生,将给叙利亚难民融入土耳其正常的社会生活带来不利影响。多数难民生活状况窘迫,群居于城市的难民区,由于救援力量不足,难民在缺衣少食的情况下参与犯罪的概率大大提高。青少年在这种环境下成长,缺乏足够的教育与关怀,将与主流社会脱节并衍生出一系列的社会问题。对安全局势的担忧情绪在土耳其民众中不断蔓延。

第二,在增大土耳其经济负担的同时,叙利亚难民也给该国经济注入了部分活力。叙利亚难民危机给土耳其经济造成的影响有利、有弊。其一,人口数量的猛增导致物价明显上涨,但拉动了消费需求的增长。叙利亚难民的涌入刺激居民消费价格指数(CPI)连年攀升,其中食品、住房及运输成本上涨最快。^④然而,社会需求的增加带动了国内购买力的提高,衣食住行各个方

① Zeynep M. Turkmen Sanduvac, “Needs Analysis on Syrian Refugees in Turkey, A Study of Out-of-Camp Refugees in Hatay”, *DATASET*, March 2013, p. 7.

② Umar Farooq, “Turkey’s Alevis Beholden to Politics”, *Aljazeera*, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/12/turkey-alevis-beholden-politics-201412168438512717.html>, 2016-06-28.

③ Kemal Kirişçi, “Syrian Refugee and Turkey’s Challenges: Gong Beyond Hospitality”, *Brooking*, May 2014, p. 32.

④ See “Turkey Inflation Rate”, *Trading Economics*, <http://www.tradingeconomics.com/turkey/inflation-cpi>, 2016-05-24 “Turkey Consumer Price Index (CPI)”, *Trading Economics*, <http://www.tradingeconomics.com/turkey/consumer-price-index-cpi>, 2016-07-04.

面的需求带来了持续增长的经济效益。城市居民在为物资紧俏花费增多感到困扰的同时，以农民为代表的农牧业从业者则因为需求增加而收入不断提高。大量难民涌入造成房屋资源短缺，每月 200 美元至 700 美元不等的租金使得低收入者无力承担^①，但火爆的市场行情却给房地产业及业主带来了高额利润。大多数人道主义援助设施的建设导致原本受到叙利亚危机的冲击而萎靡的基础设施建造业、食品加工业、农业、纺织业均受到利好驱动。大量外国救援人员的进驻、政府及非政府组织物资采购都一定程度上带动了商业繁荣。其二，叙利亚人丰富了有效劳动力资源，拉低了社会用工成本。鉴于法律限制，大多数难民无法获得政府颁布的工作许可，因而不得不通过非法务工赚取收入。由于业主更倾向于雇佣这些薪资水平低廉的叙利亚工人，部分非技术工种的本土居民因此失业，这种现象在边境省份尤为明显。据调查显示，叙利亚人大多从事的是农业、低端制造业以及采矿业等技术水平要求低的工作。这些行业由于工作环境艰苦、工资收入低而长期缺乏劳动力，叙利亚人的到来反而成为有效的劳动力补充。^②“从叙利亚人身上获益”的现象打破了原有经济平衡，导致地区间出现不平等竞争。其三，来自叙利亚的资本输入短期内刺激了投资的增长。在土耳其避难的叙利亚企业家和中产阶级将土耳其作为主要的投资目的地。据土耳其经济政策研究基金会统计，自 2011 年至 2016 年第一季度在土耳其新注册的叙利亚企业有 4 000 家^③，这些新成立的企业增加了资本的流动性，一定程度上拉动经济的增长。然而，随着难民政策的收紧，这种拉动效应可能会逐步衰减，其对经济贡献的持续性还有待进一步观察。

第三，冲击了原有的社会生活秩序，引发了新的社会矛盾。大量叙利亚难民的到来给土耳其社会正常秩序带来冲击，双方在文化、生活习惯以及语言方面的诸多差异导致本地居民对叙利亚难民的意见颇多。其中一个巨大差异是，土耳其法律不允许一夫多妻制以及童婚，而目前叙利亚妇女及幼女在土耳其境内结婚并成为其丈夫的第二任、甚至第三或第四任妻子的事件屡屡发生。大量土耳其男人跟与自己年龄相差悬殊的女性或儿童成婚，导致土耳其

^① Mosab al - Shihab& Damascus Bureau, "Syrian Refugees Forced to Share Housing in Turkey", *Institute for War and Peace Reporting*, 21 January, 2015.

^② OytunOrhan, "Effects of the Syrian Refugees on Turkey", *ORSAM*, January 2015, p. 18.

^③ Nehul Srivastava, "Syrian Refugee Entrepreneurs Boost Turkey's Economy", *The Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/93e3d794-1826-11e6-b197-a4af20d5575e.html#axzz4G6Lre6rh>, 2016-06-26.

其原配夫妇的离婚率高涨。但这些再婚妻子遭到社会的唾弃，她们生育的孩子也无法获得合法出生证明。^① 舆论认为这种行为公然践踏妇女儿童权益，是社会的倒退。此外，难民的激增给就业和公共卫生医疗资源带来巨大的压力，本地居民的不满情绪增加。

第四，增大了土耳其与欧盟博弈的筹码，同时让土欧关系更趋复杂。土耳其独特的地理位置决定了其成为叙利亚难民进入欧洲的中转站。仅 2015 年就有 66 万叙利亚人进入欧洲大陆寻求庇护，大多数人取道土耳其入境。难民危机给欧洲社会的安全与稳定带来巨大的威胁，导致排外思潮重新抬头，国与国之间的矛盾激增，融合问题引发的社会危机频发，欧盟分裂风险也随之增大。为此，欧盟加强同土耳其的合作，要求土耳其从“源头”上拦截非法移民成为必然。2015 年 11 月，欧盟与土耳其商定了难民协议草案。根据该草案，土耳其将在其领海及陆地边境执行更加严格的管控措施，严厉打击人贩组织，并与希腊、保加利亚在非法难民拦截问题上开展进一步合作。作为回报，欧盟将在 2018 年前向土耳其提供 30 亿欧元的资金援助，用于改善土耳其境内难民的生存状况。^② 此外，欧盟还承诺将考虑适时重启土耳其的入欧谈判，并表示如若土耳其能满足在先前入欧谈判中规定的 72 项基本条件（其中 35 项已达成），从 2016 年 10 月起欧盟将解除对土耳其公民入境的签证要求。可见，基于欧盟急于“甩包袱”的心理，“难民牌”为土耳其表达其诉求提供了契机，增大了自身与欧盟“讨价还价”的筹码。然而，所谓的“重启入欧谈判”更多地被解读为欧洲企图转嫁难民危机给土耳其的权宜之计，土耳其要满足上述 72 项基本条件中的剩余 37 项绝非易事，土耳其的“入欧”之路依然漫长，未来土欧关系也将更趋复杂。

第五，提升了土耳其的国家形象，扩大了其国际影响力。自正义与发展党执政以来，土耳其注重发展人道主义援助事业，并将对外援助作为土耳其外交政策发展的优先方向。土耳其总理达乌特奥卢就曾表示，“土耳其的难民政策并不是单纯的人道主义救援，而是国家实力与良心共同作用的产物，在

^① Brenda Stoter, “Syrian Women Refugees Humiliated, Exploited in Turkey”, *Al-Monitor*, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/syria-refugees-women-exploitation-harassment.html>, 2016-07-10.

^② European Commission, “Commission Visa Progress Report: Turkey Makes Progress towards Visa Liberalization”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-582_en.htm, 2016-07-01.

我们所处的这个时代，以人为本的外交模式可以抹去现实主义和理想主义间的鸿沟，将国家硬实力与软实力完美融合。”^①相应地，土耳其的对外援助机构从2002年的12个增加到2015年的34个。《2015年全球人道主义援助报告》称，由于土耳其向在其境内的叙利亚难民提供了慷慨的救助，2015年土耳其成为仅次于美国的世界第二大人道主义援助国，其援助金额为32亿美元，是2014年的两倍。2015年土耳其的人道主义援助金额占国内生产总值的比重为0.37%，居全球各国之首，被评为“世界最慷慨的国家”。^②联合国为了表彰土耳其在人道主义救援方面的杰出贡献，将伊斯坦布尔定为2016年全球首届“世界人道主义峰会”的举办地。尽管叙利亚难民问题给土耳其带来诸多麻烦，但却在一定程度上为其提高国际声誉、扩大国际影响力提供了机遇。

结 语

叙利亚难民危机是当前国际社会面临的最严重的人道主义挑战。土耳其作为叙利亚难民最大的收容国，无疑将在叙利亚难民问题的处理中扮演重要角色。在中东地区秩序转型的大背景下，土耳其对叙利亚难民危机的应对是土耳其对叙利亚危机整体应对中的一个部分，既凸显了土耳其对于叙利亚危机走势的基本判断，也反映了土耳其对于自身国家利益的界定，因而应放到土耳其对外战略的大框架下进行分析。土耳其难民政策是人道性与政治性相结合的产物，随着叙利亚危机的纵深演进，其人道性逐渐式微，政治性日益加强，在本质上难民政策是土耳其实现“大国抱负”的手段和工具。随着难民涌入的大量增加和社会负担的日益沉重，土耳其难民政策的变化轨迹呈现逐步收紧的态势。鉴于难民问题的长期性和复杂性，土耳其不得不正视现实，从国内立法层面改革其旧有的难民管理体系以应对新挑战。从实践上看，土耳其的难民法改革取得了积极的成效，促进了社会稳定与国内安全。

毋庸置疑，在未来相当长的一段时间内难民问题必将成为困扰土耳其内

^① Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), “Turkey as a Humanitarian Actor: the Critical Cases of Somalia and Syria”, http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/e322a62c1a18b503d37ca6dca4b2188b.pdf, 2016-07-04.

^② Republic of Turkey Prime Ministry Disaster and Emergency Management Authority (AFAD), “Turkey Most Generous Country in the World”, <https://www.afad.gov.tr/en/4345/Turkey-Most-Generous-Country-in-the-World>, 2016-06-18.

政外交的核心议题之一，影响深远。对土耳其而言，在叙利亚危机解决之前，促进叙利亚难民融入当地社会并提高难民的自我救助能力是缓解收容压力、改善叙利亚难民生存环境的必要手段。从长远看，土耳其“就地安置”叙利亚难民能够减少难民危机的外溢效应，有利于整个国际社会，因而以欧美为代表的发达国家应加强与土耳其之间的合作，施以援手，积极分担责任，勇于承担国际义务。从根源上看，叙利亚危机才是产生叙利亚难民的源头，叙利亚危机的政治解决是此次难民危机的终极解决方案。为此，土耳其应与国际社会一道，在尊重叙利亚人民选择的基础上，积极促成叙利亚问题的政治解决。

Turkey's Response to Syrian Refugee Crisis and Its Internal and External Impacts

Cui Shoujun & Liu Yanjun

Abstract: Turkey is the primary bearer of Syrian refugees' spillover effect and has become the major receiver and settler for Syrian refugees. Turkey's refugee policy is a combination of humanitarianism and political considerations, with upholding "Open Door" policy at the outset of Syrian Crisis and later switching to "Limited Access" till now. The rapid flowing-in of Syrian refugees produced so profound impacts on Turkey's existing refugee administration system that reforming the refugee law prioritized the legislative agenda. The new refugee law stipulated the legal status of Syrian asylum seekers and granted them "Temporary Protection" treatment, which can be regarded as a milestone for Turkey. The Syrian refugees have brought significant implications for Turkey both internally and diplomatically. On one hand, the Syrian refugee issue is influencing Turkey's internal politics, security, economy and social order; on the other hand, it has become a bargaining chip for the negotiation with EU, and expanded Turkey's diplomatic discourse and influence.

Key Words: Syrian Refugee; Turkey; Refugee Law Reform

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)