

土耳其研究

中东变局以来土耳其境内的难民问题探析*

尹 婧 黄民兴

摘 要: 土耳其境内的难民问题肇始于20世纪80年代,自2010年底中东变局以来进一步加剧。在国内层面,土耳其独特的地理位置、政府实行开放边界的政策和相对宽松的签证政策使其成为重要的难民接收国和中转国。在地区和国际层面,难民问题不仅是中东地区持续动荡及其外溢的结果,也与欧盟实行难民责任外化政策密切相关。难民问题对土耳其的政治、经济、安全和社会等方面构成了严峻挑战。中东局势的持续动荡和极端主义势力的肆虐增加了土耳其国内解决难民问题的困难。同时,土耳其难民管理体系的不完善和其他难民接收国的消极态度也是难民问题困境所在。解决难民问题既需要消除难民产生的根源,也需要国际社会凝聚共识并加强合作。

关键词: 土耳其;难民问题;治理危机;中东变局

作者简介: 尹婧,西北大学中东研究所2015级博士研究生(西安710069);黄民兴,教授,西北大学中东研究所所长(西安710069)。

文章编号: 1673-5161(2018)01-0030-15

中图分类号: D815

文献标识码: A

* 本文系2016年度陕西省教育厅重点科研项目“当代土耳其反西方思潮研究”(16JZ081)、2016年度国家社会科学基金西部项目“叙利亚危机冲击下的俄罗斯与中东关系及中国应对研究”(17XGJ008)、2016年度国家社会科学基金青年项目“多维视角下的叙利亚民族认同构建研究”(16CSS011)、教育部国别和区域研究2016-2017年度指向性课题“俄罗斯介入叙利亚内战研究及对我启示”(17GBQY116)的阶段性成果。

中东变局以来,数以百万计的叙利亚难民涌入土耳其,难民问题成为国际社会关注的热点问题之一。2016年,土耳其成为全球第一大难民接收国。土耳其境内的难民主要来自叙利亚、伊拉克和阿富汗三个国家。难民治理不仅关乎土耳其数百万难民的生存与发展,对社会稳定和国家安全也具有重要意义。数百万难民的返回和安置对土耳其、欧洲地区乃至整个国际社会而言,都是亟待解决的重要问题。考察土耳其境内的难民问题,不仅有助于把握土耳其难民政策的走向,而且对其他国家处理难民问题也具有重要的借鉴意义。

国外学界已涌现出一批关于土耳其境内难民问题的研究成果。在难民史研究方面,凯末尔·克里斯(Kemal Kirisci)的论文《难民运动和土耳其》^①梳理了1923年以来土耳其经历的数次难民潮。在案例研究方面,艾哈迈德·伊奇杜伊古(Ahmet içduygu)的报告《土耳其的叙利亚难民:前路漫漫》^②分析了叙利亚难民危机对土耳其难民政策形成的挑战,指出土耳其政府迫切需要制定新的难民政策,重新定义叙利亚难民的身份,同时改进对已入境难民的社会融合政策。在难民政策方面,迪莱克·拉蒂夫(Dilek Latif)在《土耳其共和国的难民政策》^③一文中阐述了土耳其难民政策的发展和演变。在难民对土耳其的影响方面,索内尔·恰阿普塔伊(Soner Cagaptay)的报告《叙利亚难民对土耳其南部省份的影响》^④阐述了叙利亚难民对土耳其叙边界省份造成的冲击,重点分析了难民对土耳其经济造成的影响。

国内学界关于土耳其境内难民问题的研究总体上相对有限。邢爱芬和党菲的《土耳其难民问题及难民法改革研究》^⑤考察了土耳其接收难民的状况,分析了土耳其现行难民法体系的重点内容以及难民法改革的主要困境。崔守军和刘燕君的《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》^⑥考察了土耳其对叙利亚难民的政策,提出土耳其难民政策从“门户开放”到当前的“有限开放”,呈现出逐步收紧的特征。郑东超的《浅析土耳其难民问题及其与欧盟的关系》^⑦分析了土耳其和欧盟在难民问题上的博弈,指出解决难民问题的关键在于解决叙利亚危机。本文拟在国内外学界对土耳其境内难民问题研究的基础上进行新的探讨。

① Kemal Kirisci, "Refugee Movements and Turkey," *International Migration*, Vol. 29, Issue 4, 1991, pp. 545-559.

② Ahmet içduygu, *Syrian Refugee in Turkey: the long road ahead*, Washington D.C.: Migration Policy Institute, April 2015, p. 18.

③ Dilek Latif, "Refugee Policy of the Turkish Republic," *The Turkish Year Book*, Vol. 33, 2002, pp. 1-29.

④ Soner Cagaptay, *The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey*, Washington D. C.: The Washington Institute for Near East Policy, July 2014, pp. 1-32, http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus130_Cagaptay_Revised3s.pdf, 登录时间:2017年7月1日。

⑤ 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73-89页。

⑥ 崔守军、刘燕君:《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》,载《西亚非洲》2016年第6期,第73-90页。

⑦ 郑东超:《浅析土耳其难民问题及其与欧盟的关系》,载《和平与发展》2016年第4期,第94-105页。

一、土耳其境内难民的来源

土耳其接收难民的历史可以追溯至奥斯曼帝国时期。自 1923 年建国以来,地理位置和历史文化因素使得现代土耳其长期以来成为重要的难民接收国。这些难民可以分为三类:族裔难民、公约定义下的难民和非公约定义下的难民。这种分类法不仅是冷战时期的遗产,也体现出政府对国家安全与国家认同的考量。

第一,族裔难民(National Refugee),即来自巴尔干国家、东欧国家的土耳其裔和认同土耳其文化的难民,如希腊穆斯林(1923~1926年,约35万人^①)、保加利亚土耳其族(1950~1951年,约15.4万人^②;1989年,约31万人^③)及前南斯拉夫土族穆斯林(1946~1970年,约有18.3万人^④)。据1934年土耳其《安置法》规定,只有隶属于土耳其裔和认同土耳其文化的人才有权定居土耳其,并享有公民权。享有“公民”身份的难民,较好地实现了社会融合。

第二,公约定义下的难民(Conventional Refugee),即主要来自前苏联和东欧地区的难民,如波斯尼亚人(1992~1995年波黑战争期间,约3万人^⑤)、阿尔巴尼亚人(1999年科索沃危机,约2万人^⑥)。土耳其是1951年联合国《难民公约》和1967年《关于难民地位的议定书》的签约国。根据公约,土耳其保留“地理限制”,即仅对来自欧洲地区的难民负有国际义务。政府给予其“临时避难者”身份,部分寻求庇护者被重新安置到第三国,其他寻求庇护者被遣返回母国。这类难民通常规模较小,大多被重新安置到西方国家,不会对当地社会产生很大影响。

第三,非公约定义下的难民(Non-conventional Refugees),即来自欧洲地区之外的难民,这类难民仅享有“游客”或“临时客人”的身份。20世纪80年代,土耳其非公约定义下的难民主要包括伊拉克的库尔德难民(1988年政府军与库尔德武装发生军事冲突后进入土耳其,约65万人^⑦)和伊朗难民(1979年伊斯兰革命后进入土耳其,约100万人^⑧)。这类难民规模较大,大多被遣返回本国,只有少数人被重新安置到第三国,还有一部分人继续留在土耳其。

自20世纪80年代以来,随着一次次大规模难民潮的到来,土耳其由人口输出国转变为人口接收国和中转国,其中非公约定义下的难民占据较大比重,土耳其的难

① 邢爱芬、党菲:《土耳其难民问题及难民法改革研究》,第74页。

② Kemal Kirisci, "Refugees of Turkish Origin: 'Coerced Immigrants' to Turkey since 1945," *International Migration*, Vol. 34, Issue 3, 1996, p. 392.

③ Kemal Kirisci, "Refugee Movements and Turkey," p. 548.

④ Dilek Latif, "Refugee Policy of the Turkish Republic," p. 7.

⑤ Ahmet içduygu and E. Fuat Keyman, "Globalization, Security and Migration: The Case of Turkey," *Global Governance*, Vol. 3, No. 3, 2000, p. 390.

⑥ Ibid., p. 391.

⑦ Ibid., p. 390.

⑧ Kemal Kirisci, "Refugee Movements and Turkey," p. 548.

民问题自此开始凸显。1994年11月,土耳其政府通过《大量外国人到达土耳其的管理规章与原则以及寻求庇护者的居住许可请求》。此后,土耳其境内的寻求庇护者必须首先由联合国难民署审定难民身份,之后再被重新安置到第三国,待安置期间由土耳其警察局给予暂时居留权。中东变局以来,由于非公约定义下的难民数量急剧上升而难以得到妥善安置,数百万难民滞留土耳其,难民问题更显突出。

截至2017年10月,土耳其境内难民总数约350万人,主要来自叙利亚、伊拉克和阿富汗三个国家。^①

第一,叙利亚难民。2011年3月15日叙利亚内战爆发后,该国难民源源不断地涌入土耳其,人数持续增长。同年4月,第一批叙利亚难民抵达土耳其。至2017年10月,土耳其境内的叙利亚难民数量已达320万人,^②主要聚集在东南部10个省份^③。约90%的叙利亚难民生活在难民营外,其中基利斯市的难民人数已超过该市原有居民人数。叙利亚难民人数众多,享有“临时保护”待遇,但难民遣返与重新安置工作困难重重。

在土耳其滞留的叙利亚难民面临就业、就学、就医和语言障碍等一系列问题,经受着严峻的生存考验。在住宿条件方面,难民营外的叙利亚人大多居住在阴暗潮湿、破旧不堪、卫生条件极差且租金昂贵的棚户屋,平均月租金约300欧元且仍在不断上涨。^④在就业形势方面,由于大多数难民无法获得工作许可证,他们在劳动力市场的地位较低,只能从事服务员、建筑工人、裁缝等低技术工作。非法劳工的身份使这些难民容易遭受剥削,同样作为建筑工人,土耳其人的日工薪为100里拉,而叙利亚人只有40~50里拉。^⑤

第二,伊拉克难民。伊拉克难民逃往土耳其大多是为了躲避极端组织“伊斯兰国”的威胁。由于国内持续不断的军事冲突,伊拉克难民的数量也日益增多。2012年,伊拉克寻求庇护者和难民总数达13,124人。^⑥2014年6月,约有4~5万雅兹迪人为逃避“伊斯兰国”组织的屠杀而前往土耳其。伊拉克难民既可以享有“国际保护”的待遇,也可以根据《外国人和国际保护法》第46条“基于人道主义的理由获得居留许可”。截至2016年10月,土耳其境内的伊拉克寻求庇护者人数达97,299人,

^① “Turkey: Fact Sheet,” UNHCR, October 2017, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=14456>, 登录时间:2017年11月15日。

^② Ibid.

^③ 即哈塔伊省(Hatay)、加济安泰普省(Gaziantep)、阿达纳省(Adana)、马拉蒂亚省(Malatya)、阿德里安曼省(Adiyaman)、尚勒乌尔法省(Sanlıurfa)、基利斯省(Kilis)、马丁省(Mardin)、卡赫拉曼马拉什省(Kahramanmaraş)和奥斯曼尼耶省(Osmaniye)。

^④ Ayselín Yıdız and Elif Uzgören, “Limits to Temporary Protection: Non-camp Syrian Refugees in Izmir, Turkey,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, No. 2, 2016, p. 203.

^⑤ Feyzi Baban, Suzan Ilcan and Kim Rygiel, “Syria Refugees in Turkey: Pathways to Precarity, Differential Inclusion, and Negotiated Citizenship Rights,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 1, 2017, p. 52.

^⑥ “UNHCR Turkey: Iraqi Refugees and Asylum Seekers Registered with UNHCR,” UNHCR, October 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=12325>, 登录时间:2016年11月22日。

其中获得“难民”身份的人数为 28,294 人。^① 自 2016 年 10 月伊拉克政府军发动收复摩苏尔战役以来,伊拉克难民数量急剧增加。至 2017 年 10 月,土耳其境内的伊拉克寻求庇护者的人数达 14 万人。^②

第三,阿富汗难民。2011 年以来,由于土耳其政府放松了对南部和东南部边界的控制,阿富汗难民趁机入境。2012 年,阿富汗寻求庇护者和难民的总人数达 18,104 人,于 2013 年上升至 26,256 人。^③ 阿富汗寻求庇护者享有“国际保护”待遇,但其获得“难民”身份的过程极其艰难。2014 年初,联合国难民署暂停了阿富汗难民的身份确认程序,4 月阿富汗难民在安卡拉联合国难民署大楼前举行了大规模抗议活动。此次抗议活动持续了两个月,主要针对联合国难民署在身份确认程序上对阿富汗人的歧视行为,最后在土耳其警察的干预下才得以停止。截至 2016 年 10 月,土耳其境内的阿富汗寻求庇护者的人数为 115,960 人,获得“难民”身份的仅有 3,309 人。^④

土耳其难民问题的产生是地缘和国内外多重因素综合作用的结果,主要包括以下三点。

首先,地缘因素。土耳其是欧亚大陆的连接点、中东与欧洲的缓冲区,是亚洲通往欧洲的必经之路,具有重要的地缘战略意义。叙利亚是 2011 年以来中东难民潮中输出难民最多的国家,土耳其的六个省份与叙利亚接壤,两国共享 822 公里的陆地边界,有 15 个边境口岸可供出入,交通便利,因此土耳其成为了叙利亚难民重要的聚集地和中转国。^⑤

其次,国内因素。自叙利亚危机爆发以来,土耳其积极支持叙利亚反对派,包括允许叙利亚主要反对派“叙利亚全国委员会”在伊斯坦布尔设立大本营;主办“叙利亚之友”国际会议以及与美国联合训练装备叙利亚反对派武装等,由此导致叙利亚反对派更加有恃无恐,不愿与叙政府妥协,危机外溢加剧,使得大量难民涌入土耳其。此外,土耳其政府实行开放边界的政策和相对宽松的签证政策,为难民源源不断地涌入本国提供了便利。在叙利亚内战爆发之初,土耳其实行“门户开放”的难民政策,积极向难民提供居住、医疗、教育等各方面人道主义援助,使其成为难民寻求庇护的首选国家。土耳其的签证政策对 75 个国家和地区的普通公民实行免签证待遇,其中包括叙利亚、伊拉克和伊朗。^⑥

最后,国际因素。一方面,美国频频介入中东地区事务,先后发动阿富汗战争和

① “UNHCR Turkey: Iraqi Refugees and Asylum Seekers Registered with UNHCR,” *UNHCR*, October 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=12325>, 登录时间:2016 年 11 月 22 日。

② “Turkey: Fact Sheet,” *UNHCR*, October 2017.

③ “UNHCR Turkey: Afghan Refugees and Asylum Seekers Registered with UNHCR,” *UNHCR*, October 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=12324>, 登录时间:2016 年 11 月 22 日。

④ *Ibid.*

⑤ 崔守军、刘燕君:《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》,第 75 页。

⑥ 邢爱芬、党菲:《土耳其难民问题及难民法改革研究》,第 74 页。

伊拉克战争,策划推翻叙利亚巴沙尔政权,造成中东地区失序和局势持续动荡,极端主义势力乘势兴起,成为难民问题产生的重要原因。另一方面,欧盟实行难民责任外化政策,客观上使得土耳其充当着阻挡难民进入欧洲的堡垒。在新自由主义时期,欧盟实行难民责任外化政策,通过在边境地区构建缓冲地带来控制难民流入,目的是将难民责任转移给难民产生国、过境国和非欧盟成员国的目的地国。1999年,土耳其成为欧盟候选成员国,双方开始协调难民体制。欧盟的目标是将难民安置在土耳其,阻挡在欧洲大门之外,土耳其自然而然地成为欧盟实行责任外化政策的关键国家。

二、难民问题对土耳其的消极影响

土耳其难民问题是中东乱局的一大“后遗症”,对其国内政治、经济、安全和社会等方面产生了严重的消极影响。

(一) 政治气氛紧张

针对如何处理叙利亚内战和难民问题,土耳其主要党派之间分歧不断,国内政治气氛紧张。执政的正发党支持叙利亚反对派,实行接收难民和难民合法化的政策,但主要反对党共和人民党不赞成现行的难民政策,并指责正发党政府密谋颠覆叙利亚政权,宣称这些叙利亚人不是难民,而是正发党邀请来颠覆叙利亚政府的人。^①各在野党对于合法化难民的举措更是予以强烈批评,认为这些措施会导致难民与境内极端分子更加难以区分,加重土耳其国内日益严峻的安全威胁。

难民问题对2015年6月的议会选举产生了影响。正发党在此次选举中失去了议会多数党地位,而民族行动党在叙利亚难民集中地获得的选票猛增,如在加济安泰普省的得票率由2011年的9.5%增长至18%,在基利斯省的得票率由21%跃升至35.6%。^②正发党在此次大选中丧失绝对优势的一个重要原因是土耳其民众不满当局现行的难民政策。最终,正发党不得与其他政党联合组阁,因难以同共和人民党、民族行动党和人民民主党三大反对党达成共识,国内政局一度陷入混乱。

此外,大量逊尼派穆斯林涌入土耳其边境省份,伴随难民而来的政治、族群矛盾破坏了当地的平衡,激化了各教派间的矛盾。以哈塔伊省为例,该省阿拉维派的人数占全省人数的1/3,约50万人。^③他们反对逊尼派穆斯林的涌入、指责其密谋改变该省教派人口比例的平衡。2013年5月11日,哈塔伊省雷伊汉勒市(Reyhanlı)发生汽车爆炸案,时任土耳其总理埃尔多安表示,“阿拉维派谋杀了我们53个逊尼

^① 李颖浩:《被忽视的难民危机最前线》,载《看世界》2015年第19期,第24页。

^② 李颖浩:《被忽视的难民危机最前线》,第23页。

^③ Kemal Kirişçi, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going beyond Hospitality*, Washington D. C.: Brookings Institution, May 2014, p. 41, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Syrian-Refugees-and-Turkeys-Challenges-May-14-2014.pdf>, 登录时间:2017年5月8日。

派兄弟”^①。政府公开表明其教派立场也加剧了阿拉维派与逊尼派之间的紧张关系。

（二）经济负担沉重

难民问题带来的巨大财政压力构成了土耳其经济与社会发展的沉重负担。土耳其政府除了要为申请庇护期间的难民提供食宿、医疗、教育、就业培训等方面的服务外,还必须为维护难民收容区域的秩序投入大量警力和政府工作人员,开支不菲。近年来,土耳其一直面临资金短缺的窘境。据土耳其紧急救助管理局透露,自叙利亚危机爆发至 2015 年 9 月,土耳其为应对叙利亚难民危机已经花费了 60 亿美元,但仅收到了 4.55 亿美元的国际援助。^② 截至 2017 年 11 月 18 日,土耳其需要 3.68 亿美元来应对难民问题,但资金缺口达 2.235 亿美元,占所需资金的 60%。^③ 巨额的难民开支加剧了本已严重的财政赤字,拖累了土耳其经济的发展,加剧了土耳其经济的疲弱态势。

在劳工市场方面,融入土耳其的难民挤占了本地居民的就业岗位,特别是低技能工种。难民一旦获得工作,在国内无额外工作岗位补充的情况下,将进一步抬升失业率。土耳其统计局数据表明,土耳其 2015 年的失业率为 10.8%,达到了 2010 年以来的最高点。^④

此外,外资在土耳其经济中扮演着重要角色。出于安全形势考虑,外资撤离危机正不断发酵。2015 年土耳其外国直接投资为 170 亿美元,2016 年下降至 123 亿美元。^⑤

（三）安全威胁严重

大量难民的涌入致使土耳其深受极端主义和暴力袭击的困扰,国家安全受到严重威胁。土叙、土伊边境难民云集、大量武器弹药流进流出为极端组织获取武器弹药和武装人员流动提供了便利。2015 年以来,土耳其政府加紧了土叙边境的管理,当年 3 月 9 日关闭了最后两处开放的边境管制站。^⑥ 此后,叙利亚人通常选择跟随走私者穿越安塔基亚北部和东南部山区的边界入境土耳其。2015 年下半年以来,由于土耳其战机频繁空袭叙境内的“伊斯兰国”组织,致使该组织不断通过袭击土境内目标进行报复,导致土耳其国内安全形势进一步恶化。7 月 20 日,土耳其边境城镇

① Kemal Kirişçi, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going beyond Hospitality*, p. 31.

② Fulya Memisoglu and Asli Ilgit, "Syria Refugees in Turkey: Multifaceted Challenges, Diverse Players and Ambiguous Policies," *Mediterranean Politics*, Vol. 22, No. 3, 2017, p. 318.

③ "UNHCR Turkey: Key Facts and Figures," *UNHCR*, October 2017, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=14580>, 登录时间:2017 年 12 月 15 日。

④ 《土耳其宏观经济情况》,中华人民共和国驻土耳其共和国大使馆经济商务参赞处网站,<http://tr.mofcom.gov.cn/article/ddgk/tjsj/201609/20160901398431.shtml>, 登录时间:2017 年 6 月 21 日。

⑤ "FDI in Turkey," *Invest in Turkey*, <http://www.invest.gov.tr/en-us/investmentguide/investorsguide/pages/fdiinturkey.aspx>, 登录时间:2017 年 7 月 21 日。

⑥ 这两处边境管制站分别为:靠近雷伊汉勒 (Reyhanlı) 的齐勒维戈足/巴布哈瓦 (Cilvegözü/Bab al-Hawa) 山口,位于安塔基亚以东约 30 公里处;靠近基利斯 (Kilis) 的翁秋皮纳/巴布萨拉玛 (Öncüpınar/Bab al-Salama) 山口,位于加济安泰普 (Gaziantep) 东南约 50 公里处。

苏鲁奇发生爆炸,造成 32 人死亡。2016 年 12 月 10 日,伊斯坦布尔接连发生两起爆炸事件,共造成 44 人死亡,155 人受伤。这已经是该市进入 2016 年以来遭受的第七次恐怖袭击。^① 2017 年 1 月 1 日,一名枪手闯入伊斯坦布尔市中心一家名为“雷纳”的夜总会,向正在庆祝新年的民众开枪扫射,造成 39 人死亡、69 人受伤的惨剧。^②

(四) 社会问题突出

大量难民的流入严重威胁到土耳其国内社会稳定,冲击着原有的社会生活秩序,引发了各种社会问题。

第一,难民与当地居民关系紧张。据联合国难民署统计,叙利亚难民居住在难民营外的人数占总人数的 90%,主要分布于安卡拉、安塔利亚、伊兹密尔、伊斯坦布尔等大城市。^③ 难民与当地居民的融合是一个充斥着矛盾与冲突的过程。很多难民在沿叙利亚边界到黑海地区充当季节性的农业劳工,直接导致了当地居民工作机会减少、劳工市场酬劳急剧下降的现实,如基利斯市工人每天的工资从 60 里亚尔缩减至 20 里亚尔。^④ 此外,土叙边境城市的地租和物价飞涨,日常食品价格增长了两倍之多,给当地居民造成了巨大的生活压力,引发了民众不满。由于难民数量众多,土耳其东南部省份还出现了争夺医疗服务等公共资源的现象。

据 2015 年土耳其民调显示,86% 的受调查者主张停止接收叙利亚难民。^⑤ 随着难民数量的进一步增加,难民与当地民众之间的矛盾日益激化,民众的排外情绪明显上升,冲突事件的发生频率也有所增加。据土耳其《自由报》报道,2017 年 4 月 8 日,土耳其伊兹密尔居民与叙利亚难民发生冲突,造成 30 人受伤,约 500 名叙利亚难民被迫离开居住地。^⑥ 7 月 2 日,安卡拉一些居民与难民发生冲突,造成 8 名难民受伤,数间店铺被毁。^⑦

第二,难民中大量妇女和未成年人对当地社会稳定和家庭和睦构成了一定威胁。未成年人是叙利亚难民中数量最大的群体,占总人数的 44.7% (见下图)。大量未成年难民被迫居住在公园或废弃的建筑物中,靠乞讨为生,长期营养不良,缺乏正规教育,因战争和冲突导致的心理创伤难以消除,凡此种种都会使该群体逐渐边缘化。相关研究表明,约有 23.4% 的叙利亚儿童患有创伤后应激障碍^⑧,其中 17.6% 的

① 冯源:《伊斯坦布尔爆炸案牵动土耳其神经》,载《光明日报》2016 年 12 月 13 日,第 12 版。

② 史霄萌、王建刚:《联合国安理会谴责伊斯坦布尔一夜总会遭受的恐怖袭击》,新华网,2017 年 1 月 2 日,http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/02/c_1120229546.htm,登录时间:2017 年 3 月 22 日。

③ “Turkey: Livelihoods External Update,” UNHCR, September 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11922>,登录时间:2016 年 12 月 23 日。

④ Kemal Kirişçi, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going beyond Hospitality*, p. 22.

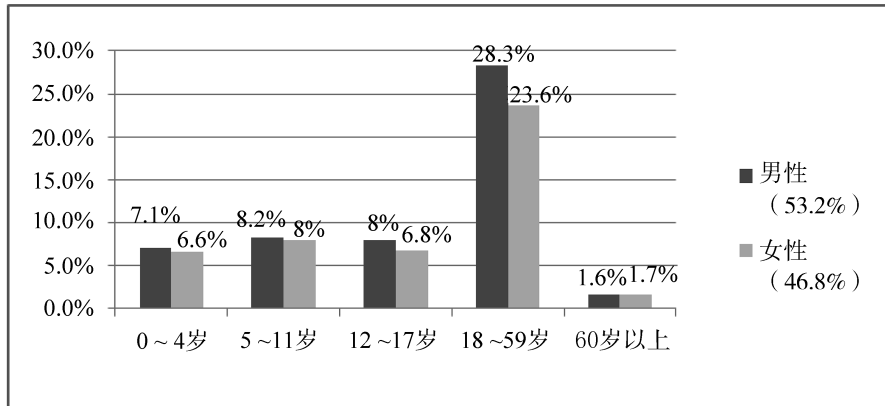
⑤ 李颖浩:《被忽视的难民危机最前线》,第 23 页。

⑥ 易爱军:《土耳其人与叙利亚难民发生冲突致 30 人受伤》,新华网,2017 年 4 月 9 日,http://news.xinhuanet.com/2017-04/09/c_129527861.htm,登录时间:2017 年 11 月 16 日。

⑦ 秦彦洋、施春:《土耳其人总理表示必要时将驱逐涉嫌犯罪的外国难民》,新华网,2017 年 7 月 6 日,http://m.xinhuanet.com/2017-07/06/c_1121277413.htm,登录时间:2017 年 11 月 17 日。

⑧ 创伤后应激障碍是指个人经历、目睹或遭遇一个或多个涉及自身或他人的实际死亡,或受到死亡的威胁、严重身体创伤、躯体完整性受到威胁后,所导致的个体延迟出现和持续存在的精神障碍。

儿童患有严重的抑郁症。^① 随着年龄的增长,这部分未成年人很容易转变为问题青年,进一步引发犯罪率上升等社会问题。



土耳其境内叙利亚难民人口构成比例图

资料来源:“Demography,” UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>, 登录时间:2017年11月15日。

除未成年人外,叙利亚难民中18岁至59岁的女性人数占总人数的23.6%。他们有的插足当地已婚家庭,有的被迫从事非法的卖淫活动,破坏了边界城市家庭和谐,导致这些城市离婚率的不断攀升。据媒体报道,基利斯市的离婚率已经翻了一番。^②

第三,由于阿拉伯人生育率较高,土耳其国内的难民数量在不久的将来会出现指数式的自然增长。2014年,在土耳其出生的叙利亚婴儿约6~7万人,至2016年初已上升至15万人,新出生的叙利亚婴儿成为“无国籍一代”,这一问题的严重性正日渐凸显并成为重大社会问题。^③

三、土耳其解决难民问题面临的困境

虽然土耳其难民的重新安置工作已经展开,但收效甚微。2015年,联合国难民署重新安置的土耳其境内叙利亚难民人数约2万人,只占总人数的1%。^④ 2016年,

^① Nilay Ugurlu, Leyla Akca and Ceren Acarturk, “An Art Therapy Intervention for Symptoms of Post-Traumatic Stress, Depression and Anxiety among Syrian Refugee Children,” *Vulnerable Children and Youth Studies*, Vol. 11, No. 2, 2016, p. 89.

^② Burak Gümüş and Deniz Eroğlu, “Partial Integration of Syria ‘Escapees’ Under the Rule of Turkey’s Justice and Development Party (JDP),” *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 4, No. 4, 2015, p. 479.

^③ M. Murat Erdogan, “Perceptions of Syrians in Turkey,” *Insight Turkey*, Vol. 16, No. 4, 2014, p. 71.

^④ “Turkey: Resettlement External Update,” UNHCR, September 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11925>, 登录时间:2016年12月23日。

土耳其境内的难民仅有 2.9 万人得到重新安置。^① 土耳其难民问题短期内难以真正得到解决,造成这一症结的主要原因主要包括几个方面。

(一) 土耳其难民管理体系不完善

从国内来看,土耳其难民管理体系的不完善致使难民身份确认程序耗时较长,大量寻求庇护者滞留土耳其,成为制约难民问题难以解决的重要制度因素。

2013 年 4 月,土耳其政府颁布第一部关于难民庇护的《外国人和国际保护法》,规定无论国籍来源,土耳其向所有国家的寻求庇护者提供帮助。根据该法律,土耳其建立了新的管理机构——移民管理总局(General Directorate of Migration Management),总部设在安卡拉。土政府虽然制定新法来保护寻求庇护者和难民的基本权利,但由于担心承担更大的责任,并未兑现其对欧盟作出的取消“地理限制”的承诺。土耳其的“地理限制”业已失灵,“临时保护”和“国际保护”的双重难民管理体系也未能解决难民的安置问题。

其一,“临时保护”仅是过渡性的制度安排。2014 年 10 月 22 日,政府颁布的《临时保护管理规章》指出,所有叙利亚难民和来自叙利亚无国籍的巴勒斯坦裔难民都可受到“临时保护”,他们享有合法居留权和包括免费医疗在内的基本权利与服务。移民管理总局有权决定寻求庇护者能否获得“临时保护”,并发放临时保护身份卡,获得“临时保护”的难民不得再申请“国际保护”。“临时保护”制度只是解决难民问题的权宜之计,它暂时满足了叙利亚难民短期的安全和人道主义需求。然而,政府没有规定“临时保护”的时限,其延续或停止完全由政府自行决定,因此并没有从根本上解决叙利亚难民的安置问题。

其二,“国际保护”体制下的难民身份确认程序所需的时间较为漫长。根据《外国人和国际保护法》的规定,享有“国际保护”待遇的难民主要有三种类型。第一种是符合 1951 年《难民公约》中难民定义和来自欧洲国家的寻求庇护者,享有难民身份和权利;第二种是符合 1951 年《难民公约》中难民定义但来自欧洲以外国家的寻求庇护者,即“有条件的难民”(Conditional refugees),只享有部分难民权利,但不享有“家庭团聚”的权利;第三种是欧盟准入标准规定的既不符合 1951 年《难民公约》中难民定义的标准,又不属于“有条件的难民”,但回国后面临死刑或酷刑的威胁,或者因局势紧张、战争或内战而处于大规模滥用暴力危险中的寻求庇护者,享有“辅助保护”(subsidiary protection)待遇,他们的权利少于“有条件的难民”,但享有“家庭团聚”的权利。

寻求庇护者首先要向联合国难民署申请“国际保护”并进行登记注册,之后到各省的移民管理局再次登记注册,等待被重新安置到第三国。但是,由于叙利亚难民的数量太多,各省移民管理局的负担较重,导致这类难民的登记注册时间十分漫长,一般需要一年以上。

^① “Fact Sheet,” UNHCR, June 2017, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=13618>, 登录时间:2017 年 7 月 22 日。

（二）中东局势持续动荡

在地区层面,政治局势紧张、军事冲突和恐怖袭击频发等导致中东地区持续动荡,特别是叙利亚、伊拉克和阿富汗的安全局势一直未能获得根本好转,由此导致难民人数与日俱增、难民返回祖国希望渺茫,成为解决难民问题的重大障碍。

第一,叙利亚局势扑朔迷离。叙利亚内战至今已持续六年,局势虽有好转,却仍处于极其复杂的冲突之中。2017 年 5 月 4 日,俄罗斯、土耳其和伊朗三国代表在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳签署了关于在叙利亚建立“冲突降级区”的备忘录,不仅为解决叙利亚问题创造了条件,而且也使得各方能够集中力量打击极端组织“伊斯兰国”。在各方打击下,“伊斯兰国”组织实体已遭受重创,但叙利亚危机的政治解决推进缓慢。未来叙利亚或将出现政府军、反政府武装和库尔德武装三足鼎立的格局,加之域内外大国博弈,叙利亚局势仍存在诸多不确定性。

第二,伊拉克局势动荡不安。2014 年,“伊斯兰国”组织控制了伊拉克大片领土。经过三年多的战斗,伊拉克政府已收复 90% 以上被占领土。随着“伊斯兰国”组织逐渐式微,伊拉克国内矛盾重新浮出水面。2017 年 9 月 25 日,尽管遭到各方反对,库尔德自治区执意举行独立公投,超过 92% 的投票者支持独立。10 月 16 日起,伊拉克政府军开始在库区行政管辖范围外的多个“争议地区”^①部署行动,与库尔德武装发生冲突。与此同时,土耳其、伊朗等周边国家采取了一系列压制手段,对其实施封锁和制裁。面对多方重压,库区于 11 月 14 日表示尊重伊拉克最高法院关于国家统一的裁决,希望与中央政府展开广泛对话。库区公投危机给本已动荡不安、矛盾重重的伊拉克带来了更多变数。此外,伊拉克仍面临严重的恐怖袭击威胁,未来伊拉克局势仍不容乐观。

第三,阿富汗局势持续恶化。2001 年以来美国主导的阿富汗重建进程存在严重问题。当前,阿富汗国内武装冲突加剧,针对宗教目标的袭击事件数量呈上升态势,平民伤亡严重。据联合国驻阿援助团统计,2017 年 1 至 9 月,阿富汗国内冲突已造成 8,019 名平民伤亡,其中 2,640 人死亡。^② 4 月底,塔利班宣布发动新一轮“春季攻势”,阿富汗安全局势令人堪忧。此外,近年来“伊斯兰国”组织在阿富汗的扩张导致阿国内安全局势恶化,恐怖袭击、绑架事件时有发生。2017 年 11 月 13 日,阿富汗坎大哈省多处检查站遭到塔利班袭击,造成 22 名安全人员死亡、15 人受伤。^③

（三）难民接收国态度消极

在国际层面,许多国家对接收难民持消极态度,不少国家持不欢迎态度,这增加了土耳其重新安置难民的难度。

^① “争议地区”主要包括整个基尔库克省以及尼尼微省、迪亚拉省、萨拉赫丁省的部分地区,这些地区在库区行政管辖范围之外,但在近几年在打击“伊斯兰国”组织的行动中被库尔德武装控制。

^② 蒋超:《今年前 9 月阿富汗武装冲突致 8000 多名平民死伤》,新华网,2017 年 10 月 14 日, http://m.xinhuanet.com/mil/2017-10/14/c_129720250.htm, 登录时间:2017 年 11 月 16 日。

^③ 蒋超:《阿富汗南部遭塔利班袭击致多人死亡》,新华网,2017 年 11 月 14 日, http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/14/c_129740780.htm, 登录时间:2017 年 11 月 16 日。

首先,美国政府对接收难民持不欢迎态度,一再收紧难民政策。2015年11月13日巴黎恐袭发生后,美国很多州表示不欢迎叙利亚难民。同年11月19日,美国众议院通过一份议案,要求加强对叙利亚难民和伊拉克难民的背景审查。2011至2015年间,美国仅接收了1,541名难民。^①2017年3月6日,特朗普签署了第一道移民行政命令,在命令生效后的120天里暂停接收难民。美国司法部随后上诉到联邦最高法院。6月26日,美国联邦最高法院裁定恢复部分旅行禁令,但要求难民在来美时,必须证明自己和美国有“真实性的关系”。10月24日下午,特朗普签署了新的行政命令,宣布美国开始恢复接收难民,但仍将对11个被认为“高风险”国家人员进行严格的审查。10月和11月,美国接收难民的数量为3,108人,而2016年同期奥巴马政府批准入美的难民数量为1.83万人。^②12月2日,美国驻联合国代表团宣布正式退出《全球移民协议》,这也就意味着未来美国将不再接收联合国难民署安排的难民,而改为自主控制接收难民的数量。

其次,中东欧的一些国家关闭边境,拒绝接收难民。2015年6月22日,在德国主导下,欧盟内政部长会议在布鲁塞尔召开,会上欧盟国家以多数票通过了分配12万难民的方案,其中匈牙利、罗马尼亚、捷克和斯洛伐克投了反对票。9月9日,欧盟委员会表示将出台一揽子措施以应对难民危机,包括以强制配额方式在欧盟成员国内安置16万难民。^③12月3日,匈牙利国会向欧洲法院递交诉讼,反对欧盟强制分摊难民。自2016年2月起,匈牙利、斯洛文尼亚、克罗地亚、塞尔维亚、马其顿和波兰等中东欧国家关闭边境,拒绝接收难民。2017年4月,捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克四国表示,宁受欧盟制裁,也不再接收难民。^④

最后,德国等持欢迎态度国家的难民政策遭受挫折。2015年9月初,3岁叙利亚男童艾兰在随其父偷渡希腊科斯岛途中溺亡后浮尸土耳其海滩的照片震惊全球。此后,德国总理默克尔出于人道主义精神采取了“上不封顶”的难民接收政策。2015年1至11月,在德国登记注册的难民高达100万人。^⑤2015年底和2016年初,科隆发生大规模性侵案件。随着德国国内犯罪事件的增加,默克尔总理的政策遭到质疑,民众支持率从上一年度的71%暴跌至58%。^⑥2月25日,在国内政治信任危机、巨额财政负担以及社会安全与认同危机的重压下,政府不得不通过新法案,从难民遣返、家庭团聚等方面收紧难民政策。据报道,2016年在德国登记的难民人数大幅下

① 杨子岩:《艾兰之死扯下了美国人权伪善》,载《人民日报海外版》2015年09月10日,第6版。

② 《特朗普当政后进入美国的难民大幅减少》,中金网,2017年12月5日,<http://news.cngold.com.cn/20171205d1702n193839782.html>,登录时间:2017年12月15日。

③ 伍慧萍:《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》,载《德国研究》2015年第4期,第17页。

④ 许立群:《中东欧四国对分摊难民说“不”》,载《人民日报》2017年4月26日,第21版。

⑤ 《数据:2015年德国接收难民近百万遣返难民上万》,中国新闻网,2015年12月10日,<http://www.chinanews.com/gj/2015/12-10/7664662.shtml>,登录时间:2017年6月10日。

⑥ 杨解朴:《默克尔难民政策面临多重困境》,载《焦点透视》2016年第2期,第35页。

降至 28 万,不及上年总人数的 1/3。^① 2017 年 9 月 24 日,默克尔领导的联盟党赢得大选,但由于得票率不足半数,需要与其他政党联合组阁,而难民政策成为组阁的最大障碍。据最新民调显示,56%的德国民众希望设置接收难民数量上限。^② 2017 年 10 月 8 日,在强大的政治压力和民意下,默克尔总理同意将每年接收难民总数控制在 20 万人以内,这是默克尔为尽快组阁做出的妥协,也意味着德国难民政策发生了重大转变。

四、土耳其国内难民问题治理的前景

当前,土耳其境内的难民问题能否妥善解决主要取决于以下四个要素。

(一) 难民输出国

叙利亚、伊拉克和阿富汗是主要的难民输出国,恢复这些国家的和平与稳定是解决难民问题的根本之道。中东局势的长期动荡是难民问题的根源之一,只有铲除产生难民的土壤,才能从根本上解决难民问题。在叙利亚方面,虽然“伊斯兰国”组织节节败退,但叙利亚危机短期内仍难以消除;在伊拉克方面,库尔德自治区公投危机后,库区与中央政府之间的矛盾突出,国家仍面临“伊斯兰国”组织残余势力的恐袭风险,国内局势很长一段时间内仍将处于动荡状态;在阿富汗方面,恐怖主义和极端主义势力肆虐,国内安全局势持续恶化。短期来看,中东局势难以恢复稳定,恐怖主义和极端主义生存的土壤难以消除,前景不容乐观。

(二) 难民庇护国

“第一庇护国”是指寻求庇护者可以申请难民身份并遵循国际法不推回原则的国家。作为“第一庇护国”,土耳其政府采取了一系列措施帮助难民融入社会,其中就业和教育是提升难民社会融入度的关键。2016 年 1 月 15 日起,土耳其政府将“辅助保护”难民拥有的就业权扩大到了“临时保护”的难民。4 月 26 日,土政府颁布《工作许可规章》,赋予“国际保护”难民就业权。根据这两项规定,难民在登记注册后六个月内可获得工作许可。截至 2016 年 9 月,土政府共发放了 1 万张工作许可证。^③ 然而,难民获得工作许可证需要支付额外的费用,还需雇主向劳工部申请,并且需满足该职位是土耳其公民无法胜任且不会对国家安全、公共秩序、一般道德和健康等造成威胁的前提条件,这导致大多数难民无法获得工作许可证。^④

在教育方面,叙利亚学生通过两种途径接受教育。一种是进入土耳其教育部成

^① 《德媒:2016 年德国难民数量大幅减少,新增难民 28 万》,中国新闻网,2017 年 1 月 12 日, <http://www.chinanews.com/gj/2017/01-12/8121410.shtml>, 登录时间:2017 年 7 月 21 日。

^② 任珂、袁帅:《民调显示过半数德国民众希望设置接收难民数量上限》,新华网,2017 年 10 月 6 日, http://m.xinhuanet.com/2017-10/06/c_1121766850.htm, 登录时间:2017 年 11 月 16 日。

^③ “Turkey Livelihoods External Update,” UNHCR, September 2016.

^④ Feyzi Baban, Suzan Ilcan and Kim Rygiel, “Syria Refugees in Turkey: Pathways to Precarity, Differential Inclusion, and Negotiated Citizenship Rights,” p. 51.

立的“临时教育中心”(Temporary Education Centres),这些中心分布于土耳其东南部的所有难民营,土教育部批准在叙利亚难民集中的城市开设350个教育中心,由叙利亚教师志愿者使用阿拉伯语教授课程。截至2016年9月,受这类教育的叙学生人数约32万人,各中心事实上人满为患,容纳能力已经接近饱和。^①另一种是进入土耳其学校就读,学生学费全免,但入学率很低。2016年,仅有7.5万名叙利亚学生以这种方式入学。^②语言不通是叙利亚学生就读土耳其院校的主要障碍。此外,叙利亚青年需要帮助家庭维持生计、支付继续学习所需的基本费用和面临社会歧视等问题也制约着叙利亚难民儿童的入学率。土耳其政府为解决叙利亚难民儿童入学问题做出了大量努力,但效果十分有限。2017年1月19日,联合国儿童基金会发布声明称,“超过40%的叙利亚学龄儿童在土耳其无法入学”^③。

叙利亚难民已成为土耳其居民事实上的“邻居”。在叙利亚和谈困难重重的当前,尽管难民与当地居民的融合过程或将造成其他社会问题,但合法化难民是改善难民社会融入的唯一有效路径。

(三) 难民接收国

长期来看,难民重新安置至第三国是解决难民问题的重要途径。“安全第三国”需满足以下条件:第一,因种族、宗教、国籍不同而形成不同的社会团体或政治派别时,个人生命和自由不受威胁的国家;第二,遵守国际法的不推回原则,不将难民遣返至他们将会遭受酷刑、不人道行为、侮辱人格或惩罚的国家;第三,寻求庇护者可以申请难民身份的国家;第四,申请者不会受到任何严重伤害的国家。

欧盟各成员国的协调一致是解决难民重新安置问题的关键。自2015年1月欧洲被难民潮冲击以来,欧洲对难民潮的应对措手不及,从一开始的拒绝态度到当前强制配额和有限开放,每一步都是应急之举。即使在欧盟公布难民分配方案与目标的背景下,不少中东欧国家仍以宗教、经济、安全和社会因素为由拒绝接收难民,意大利、希腊等难民接收国的经济已不堪重负,难民分摊安置计划进展缓慢。2017年1月至5月,仅有8,249名难民被重新安置在第三国,其中荷兰接收的难民人数为1,910人,德国为1,388人,法国为1,268人,美国为908人,比利时为678人,芬兰为643人,其它国家共1,236人。^④

(四) 国际合作

在难民问题的解决上,国际社会需要继续发扬人道主义精神,团结合作、共担责任。稳定中东局势、提供援助资金、改善难民生活条件等都离不开国际社会的紧密合作。2016年5月23~24日,首届世界人道主义峰会在土耳其伊斯坦布尔举行,

^① “Turkey Livelihoods External Update,” UNHCR, September 2016.

^② “Turkey: Education External Update,” UNHCR, September 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11923>, 登录时间:2016年12月23日。

^③ 冯源:《四成叙利亚难民儿童在土耳其无法入学》,载《光明日报》2017年1月21日,第9版。

^④ “UNHCR Turkey: Key Facts and Figures,” UNHCR, May 2017, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=13630>, 登录时间:2017年6月22日。

65 个国家元首或政府首脑、相关国际组织及非政府组织的代表共 5,000 余人出席峰会,这是国际社会共同应对人道主义危机的重要体现。

2016 年 3 月 18 日,欧盟与土耳其签署了一揽子合作协议,土耳其愿意帮助欧盟管控和收留难民,但条件是欧盟提供数十亿欧元的补贴、给予土耳其公民进入申根区国家旅游的免签待遇、重启土耳其加入欧盟的谈判进程等。该协议有效遏制了难民潮涌入欧洲,但土耳其与欧盟在免签达标问题上立场相差较大,这无疑使协议的继续实施增加了不确定性。2017 年 8 月 18 日,土耳其外长恰武什奥卢表示,如果欧盟不遵守土耳其与欧盟难民协议中的条件,土耳其将不会阻止难民涌入欧洲。

联合国难民署是领导和协调难民保护问题的重要机构,为解决难民问题筹集援助资金,实施各项难民援助方案。然而,联合国难民署在难民救援行动上的资金严重短缺。2017 年 1 月至 8 月 22 日,联合国难民署为应对叙利亚形势所需资金约 17.556 亿美元,资金缺口达 11.558 亿美元,占所需资金的 66%。^①

综上所述,来自叙利亚、阿富汗和伊拉克等国的难民安置问题已经成为土耳其面临的棘手难题。一般而言,国际上解决难民问题主要包括就地安置、重新安置和自愿遣返三种途径。由于土耳其尚未取消“地理限制”,政府暂时只给予非公约定义下的难民“临时保护”和“国际保护”的待遇,就地安置无法实现。短期来看,遣返政策不太现实,而重新安置虽然可以暂时缓解难民潮对土耳其造成的巨大压力,但仍需国际社会加强合作。长期来看,国际社会对接纳难民裹足不前,也无法将数百万寻求庇护者予以重新安置,因此自愿遣返是解决土耳其难民问题的主要途径。无论如何,解决难民问题首先要加快叙利亚问题的政治解决进程,为难民回归创造必要条件。不过,在未来一段时间内难民还将继续滞留土耳其。随着寻求庇护者数量的持续增多,土耳其政府的“临时保护”政策已经逼近极限。在这种形势下,土耳其不仅需要为叙利亚难民提供医疗、教育等方面的服务,而且迫切需要制定一个全面的难民政策来解决日益突出的社会融合问题。

(责任编辑:李 意)

^① “Syria Situation 2017 Funding Update as of 22 August 2017,” UNHCR, August 22, 2017, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=14100>, 登录时间:2017 年 10 月 15 日。