

負擔抑或利益

初探敘利亞難民對土耳其之影響¹

Burden or benefit: a preliminary discussion regarding the impact of Syrian refugees on Turkey

張景安

政治大學阿拉伯語文學系

壹、世界最大敘利亞難民收容國之挑戰

敘利亞難民潮為二次世界大戰以來，人類所面臨最嚴重之人道危機。敘難民之影響不僅止於中東、北非區域，因敘利亞內戰每況愈下，且部分難民收容國之不友善難民政策，使得為數百萬之敘利亞難民歷經二度逃難流離至歐洲各國。諸如土耳其、約旦、黎巴嫩及伊拉克等鄰近國家首當其衝，成為這批於衝突中不幸衍生需流離家園外難民之主要收容國家（host country）。特別是土耳其，即便在人種上與敘利亞多數阿拉伯人在種族上有所不同，但卻成為當今世界上最大的敘利亞難民收容國。土耳其也因相較周遭國家對敘難民收容之開放及包容上，獲得「難民天堂」雅稱。然而，即便土耳其政府及百姓對難民採取開放收容政策，礙於敘利亞衝突之延長及龐大數量難民流入，土國內對於一開始之包容接受政策，也開始出現

¹ 本研究感謝科技部「年輕學者養成計畫」（MOST 108-2636-H-004-002）支持。

不同聲音。

以往針對於接受難民之利弊影響，正負面及好壞並存之論述皆有，大抵上可分三派：(1) 認為難民對接受國帶有負面影響之研究指出，特別針對當地之失業率、治安、基本物資及文化層面，難民到來會造成不好之衝擊；(2) 認為難民對接受國帶有正面影響之文獻則表示，難民並不會對收容國勞工市場造成衝擊，反倒在某種程度上，相對提供大量人力資本予難民收容國，亦能提升收容國及難民母國 (home country) 之貿易量；(3) 其他學者則認為，難民對收容國影響之正負與否，端視接受國之政策而論。本文之目的乃針對敘難民對土耳其於經濟及社會層面之影響進行初步探討。不同於多數關於難民影響之研究途徑，多是單從收容國方面所受到之影響進行切入討論，而較少反映難民方之聲音，此篇文章加入筆者於土耳其之田野調查部分觀察，試圖從難民方的角度補充此類關於難民對收容國影響之研究。

貳、經濟：難民不事生產之迷思

(一) 土耳其社會角度

針對敘利亞難民對土耳其之經濟影響，媒體及研究報告多數持負面評價，特別針對失業率上升、當地基本物價提高以及政府對難民提供之補助等 3 方面。土耳其失業率自 2011 年敘利亞難民進入至 2018 年，除 2011-12 及 2017 年等 3 年外，其餘 5 年皆成正成長。²研究指出難民到來對該國之勞工階級，特別是在非正式部門 (informal

² Macrotrends, "Turkey Unemployment Rate 1991-2020", <https://www.macrotrends.net/countries/TUR/turkey/unemployment-rate>

sector) 勞工造成影響。³土人對敘利亞難民之不滿，多半由於難民通常以低於市場之工資接受工作，進而衝擊原本於制度內之土耳其勞工階層。在基本物資方面，土人將房租及物價上漲歸因於難民之到來；在房租方面，由於短短幾年內，近 400 萬敘利亞難民湧入土耳其境內，特別是其中 95%皆為城市難民 (urban refugees)，而非難民營難民 (camp refugees)，且多分布於特定省分，例如伊斯坦堡及其他敘土邊境省分 (Hatay、Gaziantep、Sanliurfa、Mersin、Kilis)，這些省份居民面對突如其來之大量難民，居住空間面臨重大挑戰。⁴以伊斯坦堡敘利亞人多數居住區域房租來說，在難民進入後已經歷近 2-3 倍漲幅，對當地經濟較不寬裕人民而言不啻為一大負擔。其他基本日用品及食物之上漲，部分土人亦將此物價之上揚歸因於敘人之到來。最後一項時常在討論難民經濟衝擊時提及的，便是土耳其政府對難民每年所需花費之補助，特別是教育及醫療方面，土耳其提供敘利亞難民於公立學校 (從小學至大學) 免學費待遇，並容許難民持有 kimlik (土耳其給予敘難民之身分證) 者可以不需費用至公立醫院就醫。自 2011 年至今，政府給予難民之補助花費已達 400 億美元。⁵正因為在失業率提高、基本物資漲價及政府對難民補助等三方面，難民被視為對當地經濟帶來負面影響。

³ E.A. Akgunduz, M. Van Den Berg, and W. Hassink, *The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey*, IZA Discussion Paper, 8841, 2015.

⁴ Kemal Kirişçi, "Syrian refugees in Turkey: Beyond the numbers", *Brookings*, June 19, 2018; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/06/19/syrian-refugees-in-turkey-beyond-the-numbers/>

⁵ Recep Tayyip ERDOĞAN, "Erdoğan: Turkey is Stepping Up Where Others Fail to Act", *Presidency of the Republic of Turkey, Directorate of Communications*, October 14, 2019; https://www.iletisim.gov.tr/english/cumhurbaskanimizin_kaleminden/detay/erdogan-turkey-is-stepping-up-where-others-fail-to-act

(二) 敘利亞難民角度

然而，若從敘利亞難民角度來觀察、探討此三個方面，似乎又會有不同之結論。即便難民到來影響了土國勞工市場，目前仍無完整研究指出，土耳其全面性失業率與難民到來有直接因果關係，多數研究僅能論證難民之存在對部分勞工階級失業率確有衝擊。有趣的是，部分土耳其人甚至因原先工作被敘利亞難民取代，轉而進入正規部門（**formal sector**）或找到更高薪工作。⁶除此之外，正如一位伊斯坦堡衣服工作坊老闆指出：「我非常喜歡敘利亞人，因為他們很便宜又很認真，若他們被驅逐的話，對我的生意是會有很不好的影響」。⁷由此可知，對於土耳其上層階級或中產階級商人來說，難民之存在對其經濟活動是有正面助益的。因此，若要探討敘難民之到來與勞工市場間之關係，是利或弊之影響仍有待商榷，且需涵蓋除勞工面向外之更多其他議題進入討論。

其次，針對基本物價上漲，敘利亞難民間接導致房租上漲乃是事實，這亦符合經濟學供需理論。然而，以土耳其情況來說，其人民乃難民收容國在地人士，房屋亦為土人所有，即便因房租上漲而對較不富裕人民造成影響，屋主收益卻有大幅提升，畢竟難民繳交房租全盤進入房東手中。況且土國基本物資之上漲與難民到來之直接因果關係，亦未有周全之研究證實，反倒是土國因其本身國際政治因素、與區域國家關係良窳，以及內部政治問題，諸如與歐美國家關係、與沙烏地競爭、對於敘利亞之戰爭立場、執政政權歷經政

⁶ Ximena Vanessa Del Carpio and Mathis Christoph Wagner, *The impact of Syrians refugees on the Turkish labor market*, Policy Research Working Paper, No.WPS7402 (Washington, D.C.: World Bank Group, 2015); <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/The-impact-of-Syrians-refugees-on-the-Turkish-labor-market>

⁷ 筆者訪談，伊斯坦堡，January 29, 2020.

變企圖，似乎更能解釋為何土國經濟近年受到更多衝擊，而非單一難民因素所致。

最後，土國對難民之經濟、人道援助的確使該國之國家支出開銷增長，然而土國同時接受聯合國、歐盟等國際組織補貼，間接協助該國支援難民行動。數據顯示，土國政府應可獲得 30 億歐元（約 33 億美元）補助。⁸進一步檢視該些補助，即便敘利亞難民獲得學費減免，但其課程中之所需，小至車資文具，大至住宿娛樂費用，都由敘人自行負擔；如同一位阿勒坡商人說：「沒錯，我們看醫生不用錢，我們很感謝土耳其政府。但是，你看看那些去看醫生的敘利亞人，他們是如何去醫院的？都是走路去的嗎？不是，多半搭公車或計程車！如果你把這些費用都算進去，費用也是不少的！」⁹

單從勞工市場、失業率及政府補助難民之開銷而論，敘利亞難民到來對土耳其經濟確為負面影響，不過，即便多數研究或媒體報導多傾向負面評價，倘若從難民本身角度進行研究，並進一步檢視難民勞動力輸入及其自身在土國之開銷來看，難民對土國之經濟影響利弊與否仍有待評估。

參、社會：環境、治安、當地文化及資源競爭

（一）土耳其人觀點

難民對收容國之社會層面影響，研究多聚焦居住環境汙染、當地治安威脅、衝擊當地傳統文化，以及造成與當地人在教育及醫療

⁸ European Council, "Refugee Facility for Turkey: Member States Agree on Details of Financing", February 3, 2016; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>

⁹ 筆者訪談，伊斯坦堡，January 30, 2020.

資源之競爭等問題。¹⁰敘利亞難民對土國之社會影響，亦不脫上述 4 項主要議題。

例如，難民帶來環境汙染，便是土耳其人時常提及之問題。針對難民對環境影響問題，一位伊斯坦堡餐廳老闆說：「你會看到他們在地上隨便吐痰，亂丟垃圾，讓我們的城市變得更加髒亂！」¹¹筆者亦觀察到，由於難民之沉重經濟負荷，加上前述房租上漲，許多敘利亞人無法獨立承租房間，使許多在土耳其之敘利亞單身青年必須 8-10 人共同承租一間公寓或 3-4 人同住單人房。在此情況下，對當地環境自然造成負面影響。¹²2014 年一樁「敘利亞房客殺害土耳其房東」事件於加濟安泰普（Gaziantep）新聞曝光後，土耳其舉國譁然，部分人民走上街頭且群情激憤，要求政府驅逐難民出境。¹³也因此類新聞事件偶然發生，使得土人對敘人積怨爆發，進而認為後者乃其國內治安潛在危險因子。

另外，在文化上，由於雙方生活模式及習俗差異，亦導致平日偶然社會摩擦產生。特別是敘利亞人多妻制及喜好熬夜方面，困擾土人甚重，相較敘利亞允許多妻制，土耳其則視其為非法行為。報導指出，由於敘利亞婦女願意接受多妻制，導致土國家庭失和，因

¹⁰ Richard Black, "Forced Migration and Environmental Change: The Impact of Refugees on Host Environments," *Journal of Environmental Management*, 42:3(1994); UNHCR, *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian University* (New York: Oxford University Press, 1997); Beth Elise Whitaker, "Refugees in Western Tanzania: The Distribution of Burdens and Benefits among Local Hosts," *Journal of Refugee Studies*, 15:4(2002); Elizabeth H. Campbell, "Urban Refugees in Nairobi: Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration," *Journal of Refugee Studies*, 19:3(2006); Idean Salehyan and K. Gleditsch, "Refugees and the Spread of Civil War," *International Organization*, 60:2(2006).

¹¹ 筆者訪談，伊斯坦堡，February 2, 2020.

¹² 筆者田野調查個人觀察，伊斯坦堡，January-February, 2020.

¹³ Daily Sabah, "Murder triggers anti-Syrian protest in Gaziantep", August 14, 2014; <https://www.dailysabah.com/turkey/2014/08/14/murder-triggers-antisyrian-protest-in-gaziantep>

土國男士會在已婚情況下，發展出不符土國法令之行徑。¹⁴

除此之外，一位出生於敘利亞並於 1980 年代高中時期至土耳其，之後取得土耳其國籍，之敘裔土籍前土耳其獨立工業家和商人協會（MÜSIAD）理事長，於訪談中表示：「為什麼土耳其人對敘利亞人不滿？就是因為敘利亞人太愛熬夜，夜夜笙歌，大聲喧嘩，從而影響了土耳其人作息，若要改善雙方關係，敘利亞弟兄就應該要先改變自己的生活作息。」¹⁵在教育、醫療資源方面，土人認為其子女之受教權及看病權力，亦應政府提供敘人免費教育、醫療資源而受到不良影響。此亦間接增長對敘利亞人之不滿與更加不諒解。

（二）敘利亞人角度

反觀敘利亞難民一方，對於造成環境汙染及生活作息衝擊，多有自知之明。許多敘人會在媒體上進行衛教宣傳及作息提醒，對其難民同胞傳達應維持當地環境整潔並尊重當地作息文化。於治安方面，難民標籤產生之歧視大於難民實際造成之威脅。前段所提之事件，於當地新聞爆出後幾天，土耳其人之激憤瞬間熄滅，因為當地法庭審查發現，敘利亞房客殺害房東乃因該後者蓄意提升房租，且在知道房客付不出高價房租的情況下，意圖侵犯房客妻子。¹⁶類似事件層出不窮，一位伊斯坦堡大理石商人說道：「因為很多敘利亞難民無法取得合法工作權，所以只能打黑工，有些壞心的土耳其老闆就

¹⁴ Fariba Nawa and Ozge Sebzeci, "Syrian influx in Turkey prompts upsurge in polygamy", *TheWorld*, July 25, 2016, <https://www.pri.org/stories/2016-07-25/syrian-influx-turkey-prompts-upsurge-polygamy>

¹⁵ Youtube, "rsalh ala alakhwh alsryyn fy trkya - Gazi Mısırlı mn astnbwl - ghzwan msry" [A message to the Syrian brothers in Turkey - Gazi Mısırlı from Istanbul - Ghzwan Msry] <https://www.youtube.com/watch?v=pQo8QC77bBM>

¹⁶ Zamanalwsl, "tda'eyat mqtI altrky fy 'eyntab ttfqam whdh hqyqh aljrymh" [The repercussions of the killing of the Turkish citizen in Antep are exacerbated, and this is the crime's reality] August 15, 2014, <https://www.zamanalwsl.net/news/article/52528/>

會在月底故意不付薪水並開除他們，然後敘利亞工人就會集結去跟他們的老闆抗議；但在一些新聞炒作下，你會在電視上看到一群敘利亞人大聲對土耳其老闆叫囂，以致不明原因的觀眾認為，為何我們對敘利亞人那麼好，他們卻依舊那麼野蠻地回應我們？」¹⁷

最後，若僅將難民視為收容國之社會負擔，則將忽略了難民本身具有之文化資本（*cultural capital*），¹⁸及該資本可貢獻於收容國社會之能力。個人認為，在難民之文化資本中，對土國可提供最明顯且直接之項目便是語言部份。對土國來說，即便緊鄰阿拉伯世界並與該區域有許多互動，受限於阿拉伯語文人才以及與阿拉伯文化之差異，難免成為它與阿拉伯世界擴展關係之阻礙。但在敘利亞難民之到來後，出逃前曾任教師之敘人紛紛進入當地學校擔任阿拉伯文教師，不僅可藉此養家糊口，亦提供土人學習阿文並了解阿拉伯世界之機會。

從社會方面視之，難民對土國環境、教育及醫療資源確實造成更多不便之衝擊。因為既有學校及醫院數量並未因為難民到來而有大幅增建，勢必對當地居民造成生活不便。針對難民與治安間之關係，從上述不同事件可知，所謂難民造成治安問題，似乎多數因成見或誤解而產生，更多時候是因難民屢經剝削激化造成，尚無研究顯示，難民到來使得該國治安狀況陷入危機。

在多妻制問題上，並非難民一方主動提出多妻制之請求，而是少數土人行徑前提下，附加對難民之刻板印象，而將此類社會問題歸咎於敘難民的存在。更重要的是，難民在社會上並非無貢獻，從

¹⁷ 筆者訪談，伊斯坦堡，January 26, 2020.

¹⁸ 譚光鼎，〈文化資本〉，《教育大辭書》，2000年12月，<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=文化資本>。文化資本乃「...透過家庭和學校教育所獲得的文化資產...」。

敘利亞難民之文化資本所展現出的是，敘難民是可藉由其本身之文化資本在其可及之領域對收容國社會提供之前所未有之幫助。

肆、是福還是禍？

儘管針對難民對土國所造成影響之研究或報導多半指出，敘利亞難民湧入造成土國在經濟、社會方面的負擔，因為土國政府必須承擔多數花費且老百姓生活空間受到擠壓。然而誠如本文所述，即便負面影響是存在的，但若可以進一步觀察敘難民本身所具備之文化資本及土政府所提供補助外必須自行花費之開銷來說，敘難民對土並非僅是所謂的援助接受者（aid receiver），因為他們也相對提供了自己的勞力、金錢以及所長於土國。

本文目的並非要論證難民流落於土耳其後，對收容國提供了正面而非負面之影響，而是希望指出，在進行難民相關研究或檢視難民如何影響收容國時，透過雙向途徑（two-ways approach）將收容國當地人及難民包含進去是必須的。由於難民之融入（integration）乃收容國當地百姓與難民之互動下所產生的一種結果，且難民融入與否又與難民對收容國所造成的影響密切相關，故勢必有需要跳脫出於研究難民影響多數著重在地國人民之觀感的方式，將難民端之行為納入考量，更能提供一個較完整的難民影響圖像。除需有更多的數據來支持關於難民如何影響收容國外，一手田野資料針對收容國當地老百姓及難民的蒐集亦為重要。相信若採一雙向途徑且不忽略難民本身資本（經濟、社會、文化）之情況下，勢必能對難民影響有更完整之研究呈現。

