

## 難民政治

### 敘利亞難民對土耳其、區域及國際之政治影響

#### Refugee Politics: Syrian Refugees' Political Impacts on Turkey, Regional, and International Affairs

張景安

政治大學阿拉伯語文學系

#### 壹、前言

綜觀近代土耳其歷史，該國對難民收容並不陌生。鄂圖曼帝國時期，該帝國曾收容來自俄羅斯帝國統治下被壓迫之猶太難民；於一戰後新興獨立之土耳其共和國亦收容不少因宗教因素於歐洲受到迫害之保加利亞難民；土耳其亦更於 2003 伊拉克戰爭後，收容為數可觀之伊拉克難民。但當前土國境內所收容之敘利亞難民於規模及程度上，相較以往不同時期收容之難民情況，在數量上是相對龐大且富挑戰性的。2011 年敘利亞革命爆發後，由於該國戰爭延長加劇及區域上和世界他國勢力之介入，流離失所於境內或出走逃亡之難民人數已近千萬，幾乎半數敘人於戰爭期間成為了難民。土耳其目前為全世界最大之難民收容國，自敘利亞戰事爆發後，該國至今已收容 360 萬以上之敘利亞難民，佔其國內難民收容數 98%。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maha Yahya, "Syrian Refugees: The People Who Want Four Things before They Go

關於難民對收容國所造成之影響，不同觀點之研究已分別探討難民對收容國在經濟、文化、安全和社會方面上之衝擊，並著重於研究難民如何融入（integrate）收容國。至於難民對收容國於政治方面所造成之影響，至今尚無太多文獻探討。這可能是因為多數文獻探討到難民議題時，多將其視為需要幫助之群眾，而尋找出解決難民融入問題也因此相對重要。不同於多數難民研究，本文將探討土耳其敘利亞難民於政治上之影響，將分別從土耳其國內、區域和國際三方面討論難民對土耳其所造成之影響，以及該國政府如何在各層面上以不同的方式來應對處理難民議題，以期達到對該國政府之最大政治效應。藉由此三方面之討論，顯示了大多數媒體和學界所描述之苦難缺乏資源之難民，其實在某種程度上來說，有一定之政治重要性，並可以被難民收容國政府作為其與國內在野黨、區域競爭者及國際組織上的周旋談判籌碼。

## 貳、國內層面：黨派衝突

敘利亞於 2011 年革命爆發之初，大多數土耳其人對敘利亞難民之到來多抱有憐憫同情之心。多數人皆將敘利亞人視為暫時到來之苦難民族，短期於戰事結束後就將返回家園，因此多熱情接待。但由於日後敘利亞戰事之延長與複雜化，敘利亞人逃離至土耳其之數量不減反增，對土耳其國內在社會和經濟方面造成一定程度之衝擊。從 2011 年底的大約 8000 人，到 2012 年底這個數字翻了 21 倍之多，到達 17 萬人，2015 年 3 月中旬土耳其的敘利亞難民人數更達 170 萬人。<sup>2</sup>當土耳其人認知到其國內幾百萬敘利亞難民短期內返回

---

Home", *BBC*, April 6, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-43578469>

<sup>2</sup> Ahmet İçduygu, *Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead* (Migration Policy Institute, 2015).

其國家之機會是渺茫時，敘利亞難民議題從原本的社會和經濟問題，演變為國內政黨間政治角力之所。

土耳其執政黨正義與發展黨（以下簡稱 **AKP**）自敘利亞難民潮爆發之始，便採取門戶開放政策。也因為該黨之堅持，土耳其對敘利亞難民政策相對於他國來得友善，故該國亦於敘利亞難民間獲得「難民天堂」之雅稱。<sup>3</sup>但是，由於近幾年土耳其內政之不穩定和經濟之衰落，造成土耳其執政黨備受國內反對黨之攻擊。而難民議題於政治之交鋒，便成為執政黨和在野的共和人民黨（以下簡稱 **CHP**）自 2012 年後每逢選舉便會爭辯主題之一。

由於 **AKP** 鮮明之難民收容政策，於多次不同選舉期間，該政黨之難民政策便多受反對黨 **CHP** 之挑戰。**CHP** 於政治宣傳策略上對執政黨難民政策之攻擊，例如，該黨主席 **Kemal Kılıçdaroğlu** 曾於 2015 年大選在 **Mersin** 之造勢大會上宣稱，如果 **CHP** 贏得了該次選舉，「會將敘利亞兄弟送回國。我們會告訴他們：對不起，但請回你們的國家」。<sup>4</sup>又如在更近期之 2019 年 3 月土耳其的地方選舉中，於伊斯坦堡之選舉，好黨（**Iyi Parti**）所屬候選人 **Ilay Aksoy** 更懸掛期標語於街上，公告「我不會將 **Fatih** 交給敘利亞人」。<sup>5</sup>從反對黨於選舉期間不遺餘力針對執政黨政府在敘利亞難民議題上之政治宣傳策略攻勢可

---

<sup>3</sup> Eqtsad, "Turkiyâ "jannat" al-Sûriyîn...? mâ bayna al-mumtali'în mâliyyan wa-l-lâjin...li-mâdhâ? wa ilâ matâ? (2-2)," [Turkey Syrians paradise...what between the financial overflowing and the refugees...why? And until when? (2-2)] October 8 2013, <http://www.eqtsad.net/read/5392/>

<sup>4</sup> Daily Sabah, "CHP's Latest Election Promise of Sending Back Syrian Refugees in Turkey Comes under Criticism", April 23, 2015, <https://www.dailysabah.com/politics/2015/04/23/chps-latest-election-promise-of-sending-back-syrian-refugees-in-turkey-comes-under-criticism>

<sup>5</sup> **Fatih** 為伊斯坦堡中的一個選區。Abdel Moneim Heikal, "Who is the candidate whose words provoked Erdogan?" *Teller Report*, March 31, 2019, [https://www.tellerreport.com/news/--who-is-the-candidate-whose-words-provoked-erdogan--.SJaMeKT\\_N.html](https://www.tellerreport.com/news/--who-is-the-candidate-whose-words-provoked-erdogan--.SJaMeKT_N.html)

看出，難民議題於土耳其國內已從一人道問題，衍伸為難民收容國國內執政黨和反對黨間政治競逐的戰場之一。而反對黨此一政治宣傳攻勢，似乎也對土耳其執政黨之支持度給予一定之打擊。

面臨國內之壓力，AKP 不得不修正其原本對敘難民所採之門戶開放政策。土耳其政府之後提高敘利亞難民進入該國之標準，不再像之前任何人皆可不用任何證件便可直接跨越土敘邊境進入土耳其境內。有趣的是，在邊境對敘利亞難民緊縮的同時，AKP 政府開始提供部分土耳其內的敘利亞難民土耳其國籍，並給予新獲得土耳其國籍之敘利亞人士投票權。此一政策的實施引起了土耳其國內政治的另一嘩然。土耳其內部會有如此大之反彈，主要原因便是在野黨認為執政黨給予敘利亞難民土耳其國籍，是出於一政治算計，以藉此衝高執政黨日後之投票數。即便沒有任何官方數據指出到底有多少敘利亞人獲得土耳其國籍，反對黨批評執政黨於敘利亞難民政策上日益激烈。於 2018 年底，已有超過 5 萬的土耳其敘利亞難民獲得土耳其國籍。<sup>6</sup>

從土耳其國內政治與敘利亞難民間的關聯，可以了解得是，難民對收容國所造成之影響已不再僅限於社會和經濟層面。目前土耳其國內對其所收容之敘利亞難民問題之討論，已漸漸地從原本的社會、經濟面向，進展到土耳其國內執政黨和反對黨間競逐攻防之戰場之一。

---

<sup>6</sup> Semanur Pekendir, "Syrian refugees in Turkey and the changing concept of Turkish citizenship", *Middle East Monitor*, October 13, 2018, <https://www.middleeastmonitor.com/20181013-syrian-refugees-in-turkey-and-the-changing-concept-of-turkish-citizenship/>

### 參、區域層面：合縱連橫

除了國內政治層面之外，難民於土耳其區域政治上所扮演之角色，可分別從土敘政府於革命爆發後雙方之關係及區域輿論兩方面來進行討論。

首先，敘利亞自革命爆發後不久，土耳其政府便選擇公開譴責敘利亞領導人阿薩德總統，並支持敘利亞人民推翻該國統治多年之獨裁領袖。此文不欲探討土耳其政府出於何原因選擇支持敘利亞政權之交替，而是著重於土耳其政府如何藉其所收容之難民，以貫徹其本國於區域上對敵手之外交政策。於 2011 年 4 月，第一次的反敘利亞政權集會便於土耳其的 Antalya 召開。<sup>7</sup>於該年 10 月，土耳其政府亦收容敘利亞自由軍，並提供土國軍隊保護，以利其對抗敘利亞阿薩德政府。<sup>8</sup>

之後，其他反對阿薩德政治組織，例如敘利亞國民議會（Syrian National Council）、敘利亞聯盟（Syrian Coalitions）以及敘利亞過渡政府（Syrian Interim Government）相繼成立。此三個最龐大且具政治代表性意義的反敘利亞阿薩德政權之組織，亦接踵於土耳其境內設立辦公室，並有限度的於土耳其國內執行其組織反阿薩德政府之作為。從土耳其政府願意接受並允許該三組織於土耳其國內運作來看，土耳其政府靈活運用其收容難民之政策，以進一步強化其與敘利亞政權之競爭。土耳其此一作為，不僅直接宣告其反敘利亞政府之決心，更間接協助此些反敘利亞政權組織之政治活動。而敘利亞反抗政府勢力能夠持續多年，主要原因之一也是因為土耳其政府此

---

<sup>7</sup> Bayram Balci, "Turkey's Relations with the Syrian Opposition", *Carnegie Endowment*, April 13, 2012, <https://carnegieendowment.org/2012/04/13/turkey-s-relations-with-syrian-opposition-pub-47841>

<sup>8</sup> 於 2011 年 7 月，敘利亞變節軍官所組成之敘利亞自由軍宣布成立。

類直接的協助。

在區域政治層面上來說，土耳其政府除了以收容反敘利亞政權之人士的方式以直接來貫徹其政府之外交政策外，其大規模收容敘利亞難民之舉，亦使其他區域中尚未收容敘利亞難民之國家遭受不同程度之輿論撻伐。筆者於土耳其、埃及和約旦進行 9 個月之田野調查中，所訪談之 191 位革命後出走之敘利亞商人，大多對於中東阿拉伯大國（沙烏地阿拉伯王國）對敘利亞難民所持之態度大肆批評。誠如某位阿勒坡商人所說，「土耳其不是阿拉伯人，但她們選擇讓我們進入；反觀沙烏地，這麼大一個阿拉伯國家卻緊閉邊境，不讓敘利亞難民逃入。」<sup>9</sup>許多區域和國際媒體，亦對沙烏地對敘利亞難民之不收容，提出許多批評。於 2015 年 9 月，沙烏地政府也因國際輿論之壓力，由其外交部副部長出面對敘利亞難民收容議題出面作出澄清。<sup>10</sup>

從區域政治上來看，土國政府靈活運用其敘利亞難民政策，在收容難民的大框架下，同時實踐該國區域政治上抗衡對手的一種方式。即便此試圖對抗敘利亞阿薩德政府之策略最終並未能成功推翻該政權，但此方式展現了難民在外交政策中，如何從被動的苦難民族，被轉化（或相互利用）為一種政治影響力。另外，由於土耳其開放的難民收容政策於區域上顯得比他國來得更有「道德性」，這也間接地增加其他未收容難民或未採行開放態度對待難民的國家在區域上的壓力。於此同時，土耳其政府於區域上之人道形象亦顯得較為正面，以此方式，土耳其政府於區域人民的層面來說，相對獲得

---

<sup>9</sup> 筆者訪談資料，土耳其、埃及和約旦，April 2014- December 2015.

<sup>10</sup> "Saudi Arabia says criticism of Syria refugee response 'false and misleading'", *Guardian*, September 12, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/12/saudi-arabia-says-reports-of-its-syrian-refugee-response-false-and-misleading>

較多正面支持。

#### 肆、國際層面：談判與協調

在國內及區域政治之外，難民於收容國之國際政治決策上，亦扮有一定之影響力。從土耳其之敘利亞難民的例子來說，土耳其政府靈活運用歐洲地區「恐懼難民」心態，進而於和歐盟談判中獲得一定之經濟及政治利益。

即便難民自 2012 年中便大規模於敘利亞周邊國家流亡，但直到 2015 年 9 月 2 日，敘利亞孩童 Alan Kurdi 屍體被衝上土耳其海岸的照片曝光後，歐洲國家才相對開始較重視敘利亞之難民議題。同時也是因為在 2015 年後，敘利亞內戰之複雜且延長，導致了敘利亞難民開始進行二度流亡。

從第一個難民收容國，意圖輾轉逃亡至歐洲國家，此舉帶給了歐洲國家一些不小的社會壓力。以歐洲國家難民法規來說，歐洲國家願意給予敘利亞難民庇護，但唯有那些可以橫渡地中海並徒步穿越歐洲大陸多個國家之難民，才可以獲得到庇護（歐洲政府會直接給予這些政治難民許可，讓其從所在的難民接受國直接搭機前往歐洲政治庇護國，但這類政治庇護難民屬非常少數）。到 2016 年，歐盟發現難民不惜冒著生命危險亦希冀可偷渡至他們理想中的歐洲人權國家生存，但這些國家由於其國內種種因素，不再願意接受敘利亞難民的到來，即便整個歐盟國家所收容的難民數僅略近於黎巴嫩所收容之敘利亞難民數，更只有不到三分之一土耳其所收容的敘利亞難民數。<sup>11</sup>於該年 3 月 18 日，歐盟和土耳其達成協議，任何非法偷渡至歐洲的難民將被遣送回土耳其，同時，土耳其政府也答應將

---

<sup>11</sup> Yahya, "Syrian Refugees: The People Who Want Four Things before They Go Home".

會加強其海巡管制以防止更多的難民非法偷渡前往歐洲。<sup>12</sup>此條約之簽訂，土耳其同時獲得了歐盟的口頭承諾，將會加速討論土耳其入歐盟之議案；歐盟亦答應會加速撥款給土耳其 30 億歐元以輔助其境內所收容之敘利亞難民。<sup>13</sup>

自歐盟和土耳其達成此難民協定後，此協定成為土耳其政府另一項政治談判籌碼，來與歐盟國家進行角力。於 2016 年 11 月，歐盟國家決定暫停討論土耳其入歐盟之議案。此舉惹惱了土耳其總統 **Erdogan**，其威脅歐盟國家若再如此不善待土耳其，土耳其將以巴士將其境內敘利亞難民載送至歐洲。<sup>14</sup>另於 2017 年 3 月，由於德國和荷蘭政府不允許土耳其執政黨於該兩國內進行修憲宣傳，此舉亦被土耳其政府視為不友善之作為，土耳其總統再次威脅將廢棄之前和歐盟所簽訂之難民條約。<sup>15</sup>

從土耳其政府和歐盟談判中觀之，難民議題被土耳其政府作為一重要之談判籌碼。由於土耳其和歐洲國家地理位置上的相鄰，也使土耳其成為敘利亞難民欲偷渡前往歐洲的重要中繼站。雖然土耳其境內敘利亞難民之收容，和歐盟與土耳其之談判好似兩者沒有太大關聯，但土耳其政府深知歐盟國家的「恐懼難民」心態，因此也在談判中以其國內所收容大量之敘利亞難民作為一壓力，試圖與歐

---

<sup>12</sup> Ignazio Corrao, "EU-Turkey statement & action plan", *Europarl*, April 20, 2019, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

<sup>13</sup> Andrea Rösberg, "EU-Turkey migrant deal done", *DW*, March 18, 2016, <https://www.dw.com/en/eu-turkey-migrant-deal-done/a-19127595>

<sup>14</sup> Laura Pitel and Arthur Beesley, "Erdogan threatens to let 3m refugees into Europe", *Financial Times*, November 25, 2016, <https://www.ft.com/content/c5197e60-b2fc-11e6-9c37-5787335499a0>

<sup>15</sup> "Turkey threatens EU on migrant deal as Erdogan blasts 'spirit of fascism'", *EURACTIV*, March 16, 2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-threatens-eu-on-migrant-deal-as-erdogan-blasts-spirit-of-fascism/>



盟國家在歐盟入會上達成一定之妥協。亦或是簽訂條約後之雙方關係，土耳其亦可以單方面宣布可能廢除難民條約之方式，來施壓於歐盟國家。另外，土耳其也利用其本身龐大之難民收容量，來從歐盟國家中獲取大量之經濟補助。

### 伍、結論

即便難民在多數學術文獻或主流媒體中多被視作是弱勢且無資源的一群，或是對難民收容國在社會或經濟上產生負面的影響；本文研究展現了不同於以往對於難民之理解；特別是在政治方面難民如何被難民接受國政府結合於其政治政策中。

土耳其政府於國內、區域及國際政治中，靈活運用其境內敘利亞難民，以藉此提升其本身於不同層面之政治利益：

(1) 在國內方面，面臨反對黨和社會上之人口壓力，執政黨不得不限縮敘利亞難民進入土耳其。即便如此，土耳其執政政府仍不吝給予國內部分敘利亞難民土耳其國籍，此舉被抨擊為試圖拉攏這些民眾以增加執政黨未來選舉之票倉。

(2) 於區域政治上，土耳其政府藉由收容敘利亞難民之便，順勢支持反敘利亞阿薩德政府之政治組織，藉此以和其政敵阿薩德政府以做周旋。並在因收容敘利亞難民而提升該國於區域上之人道形象的同時，也給予其他區域上之大國相對的政治輿論壓力。

(3) 在國際政治上，收容數百萬之敘利亞難民，除了獲得一定程度之國際經濟援助外，更可幫助土耳其政府增強其與歐盟國家談判之籌碼。

總的來說，難民除了於經濟和社會上對難民收容國有一定之影響外，在政治發展層面上對收容國之影響亦是不容小覷。未來其他

研究，亦可觀察其他國家之難民在較為敏感之政治議題上，是否亦有不同之作為（或被作為），或是否在政治方面上可能帶來其他不同之影響。