

熱點聚焦

同病相憐但命運相異

比較敘利亞和烏克蘭難民之發展¹

Same Boat Different Dates: Comparison of the Development of Syrian and Ukrainian Refugees

張景安

政治大學阿拉伯語文學系

壹、前言

當今世界上最受矚目的兩個難民問題之二，便是今年初開始的烏克蘭難民（以下簡稱烏難民）以及已歷時 11 年的敘利亞難民（以下簡稱為敘難民）問題。該兩國難民的形成皆是因為各自國內面對衝突問題而起，人民為躲避戰爭的威脅而出走。即便兩者皆是難民身分，但其經歷之發展-包含背景、逃難路徑以及收容國態度似乎不盡相同。本文欲比較烏難民和敘難民之發展，試圖梳理兩者相同與差異之處。以烏難民和敘難民做為比較對象探討兩者發展的原因是，該兩者皆為近 11 年間產生之難民問題，一個為歐洲國家而另外一個則是中東國家，雖身處不同區域然都有龐大的難民出走，且兩者在產生的時間上相近又都有難民逃往歐洲國家的經驗。是故比較

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。

兩難民的發展可利用其即時性且又存在相同、相異的特徵上來作對比分析。

另外，此議題之重要性有二，第一，該兩難民問題嚴重程度被分別評為是自二戰以來歐洲最嚴重的難民問題以及自二戰以來最嚴重之人道危機。²然若僅以單一的難民標籤過度簡化直接對該兩難民問題進行討論，而未重視其不同發展之脈絡，可能會忽略兩者因發展脈絡之不同所產生的差異結果。第二，即便烏難民和敘難民皆是因戰亂出走而逃亡前往收容國，但這兩類難民在不同媒體和評論中所被陳述的方式卻似乎是大相逕庭。前者在報導中的評述多是被賦予一個正面的形象進行評價；反觀後者，所見則多為一個負面式的報導。這類對於同為難民但所衍伸出不平等之評論方式，被歸咎是出於收容國的種族歧視或是伊斯蘭恐懼症等原因。³筆者在某種程度上認同此以種族或宗教出發之觀點來解釋所造成對不同難民的不平等評價，然亦認為這樣的評價有時會有過於簡化之風險，而忽略了該兩難民在其他發展上的不同之處。故本文欲透過該兩難民之發展脈絡進一步提出此類不平等評價的其他可能原因。為能比較上述兩類難民之發展脈絡，本文將分別針對烏、敘難民之背景、逃難路線以及收容國 3 方面進行討論。

² Inglis, S. (2020) The worst humanitarian crisis of the 21st century: 5 questions on Syria answered, *The Conversation*, <https://theconversation.com/the-worst-humanitarian-crisis-of-the-21st-century-5-questions-on-syria-answered-132571>; Roy, D. (2022) How Bad Is Ukraine's Humanitarian Crisis? *Council of Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/in-brief/ukraine-humanitarian-crisis-refugees-aid>.

³ Enríquez, C. (2022) The welcome given to Ukrainian refugees: some challenges and uncertainties, *Real Instituto Elcano*, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-welcome-given-to-ukrainian-refugees-some-challenges-and-uncertainties/>.

貳、難民背景：同種苦難但形成過程不同

在難民研究議題上，難民之發展脈絡及歷史背景的重要性被認為是可以協助分析難民情況的因素。在此前提下，我們更有必要對看似同質性的難民背景有更深入認識，以利釐清其各自歷程及其發展。即便難民多是因為國內衝突因素而被迫逃亡，但從衝突發生的時間、衝突的形式、流亡在外的時間、所產生的難民數量以及出走的人口組成幾個面向來說，難民的背景也不盡相同。從烏、敘兩類難民的案例來看，雖兩者同因為戰亂而產生，然兩難民的形成與發展背景似乎也不全然相同，值得我們更進一步去探討。

就兩難民產生之時間及歷程來看，烏難民之產生是於 2022 年 2 月開始，僅歷時 4 個月；而敘難民則是於 2011 年 3 月開始，已歷時 11 年多。兩難民雖皆因國內衝突而逃離母國，然烏難民是因為外部國家俄羅斯的直接入侵而產生；而敘難民則是由一開始的人民起義到革命，再轉為內戰衝突的情況而逃離。就聯合國難民署之統計數據來看，兩難民在數量的產生上，烏難民是於衝突開始後短時間內便爆發大規模的難民出走潮；⁴然就敘難民部分來說，難民潮產生是在衝突後的 2 年方開始逐漸增長，而至 2014-15 年有顯著增加。⁵在兩者人數上來說，烏難民最高峰人數達 690 萬，然已有超過 230 萬回歸烏克蘭，至今烏難民人數約為 380 萬；⁶在敘難民的人數部分則為 680 萬，然僅有 31 萬人回歸敘利亞。⁷

⁴ UNHCR (2022) Ukraine Refugee Situation, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁵ UNHCR (2022) Syrian Regional Refugee Response, <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>.

⁶ BBC (2022) How many Ukrainian refugees are there and where have they gone? <https://www.bbc.com/news/world-60555472>.

⁷ UNHCR (2019) Regional Operational Framework For Refugee Return To Syria,

最後在難民人口組成來說，烏難民近半數為婦女及幼童。而在最大的烏難民收容國波蘭中，烏難民 18-65 歲男性僅佔 3.8%、65 歲以上佔 0.7%，可見男女比例相差甚鉅。⁸這是因為該國政府於戰後宣布禁止該國 18-60 歲男性離開烏克蘭的限制所造成，除非是有生育 3 位小孩以上、患有疾病或以非法方式的成年男性方可能出境。⁹反觀敘難民於最大難民收容國土耳其的人口組成來說，18 歲以下小孩佔 45.3%，而男女比例幾乎平等。¹⁰就兩國難民之背景來看，相同之處在於皆因衝突產生，不同之處則在難民母國衝突形式（外敵入侵/內部衝突）、歷經時間（短/長）、出走潮（激增/漸增再激增）、回歸母國（大量/少量）以及難民性別組成（女多於男/男女相等）等 5 個方面。由上述比較來看，烏難民是一個僅 4 個月的新興議題，因為國家遭逢俄羅斯的強勢入侵下而產生大量出走，且組成多為婦女及小孩，然也有為數不少的難民在歷時短暫衝突後回到烏克蘭；而敘難民則是一個已經歷時 11 年的停滯難民問題，因內部衝突下所導致的大量出走，組成人口年齡相較多元且性別比率平均，另未有太多難民願意回到自己的國家。

參、逃難路線：以鄰近國家作為潛在收容國

在既有文獻中關於難民如何選擇收容國，多數的論點是難民可

<https://data.unhcr.org/en/documents/details/71524>.

⁸ Cohen, P. (2022) Ukraine's refugee crisis is a demographic crisis, too, *Family Inequality*, <https://familyinequality.wordpress.com/2022/03/09/ukraines-refugee-crisis-is-a-demographic-crisis-too/>.

⁹ Harlan, C. (2022) In a war of terrible choices, these are the fighting-age men who left Ukraine, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/09/ukraine-men-leave/>.

¹⁰ UNHCR (2022) Syrian Regional Refugee Response, <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>.

能依照其社會網絡關係的強弱，而選擇難民收容國，進而形成所謂連鎖移民（chain migration）。¹¹因為收容國內潛在難民親友可協助難民於收容國中的生活，而提高難民願意前往該收容國的意願。

另一方面，Van Hear 則指出難民在收容國的選擇上，可能出於其所具有經濟資本多寡而挑選負擔的起且可以接受的收容國。¹²但從烏、敘兩難民逃難的路線來看，其母國的鄰近國家多是被作為該兩難民的首選收容國。這是因為難民本身因戰亂突然發生，需要緊急逃離危害人身安全而到最近的收容國，而可以跨越邊界的國家則會是首選。此外，當難民因為衝突剛發生時，對衝突的看法多認為這類的平靜會在近期內結束，所以選擇一個鄰近國家可以做好隨時回歸的準備。在烏難民的部分，以波蘭的 360 萬、羅馬尼亞及俄羅斯接近 1 百萬、匈牙利近 70 萬、羅馬尼亞 58 萬多、摩爾多瓦 48 萬多、斯洛伐克 46 萬多來看，可以顯見烏難民就近選擇與其鄰國相近的國家作為收容國的事實。¹³而在敘難民部分，則是以土耳其的 360 萬、黎巴嫩 1 百萬、約旦 66 萬以及伊拉克的 25 萬，也是一個以鄰國作為收容國的最主要選項。¹⁴

另外，誠如前節所述，烏難民問題發展至今僅 4 個月，已經可見到四分之一以上烏難民回歸母國的情勢出現。這顯示的是，當烏難民選擇出走時，直接跨越國界進入鄰國的選擇，可以更有利於提

¹¹ MacDonald, J. and MacDonald L. (1964) Chain Migration Ethnic Neighborhood Formation and Social Networks, *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 42(1): 82-97.

¹² Van Hear, N. (2004) 'I went as far as my money would take me': conflict, forced migration and class, *Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 6 University of Oxford*.

¹³ Diehn, S.A. (2022) 5 ways the Ukraine war has changed the world, *DW*, <https://www.dw.com/en/5-ways-the-ukraine-war-has-changed-the-world/a-62006500>.

¹⁴ Kumar, K. (2018) Win-Win Solutions for Syrian Refugees — and Their Hosts, *RAND Corporation*.

高其機動性以快速回歸母國。在敘難民的情況中也是，當筆者詢問為何敘難民要選擇土耳其的邊境城市作為定居地時，很常聽到的解釋多是只要 1-2 個小時車程就可回家（阿勒坡），戰爭一結束難民就要回家；這裡只是一個暫時待的地方，因為衝突很快就會結束，政府軍/反抗軍很快就要贏了。¹⁵在這樣的對國內衝突會快速結束的期待下，該兩難民則以跨越邊境所能抵達的收容國為定居地，以為他們所想像的快速回歸做準備。

即便鄰國為該兩難民的首選收容國，然有兩項因素難民亦須列入考量，（1）潛在收容國對於難民的入境規定，以及（2）二次流亡的收容國選項。有鑑於難民是否能夠順利入境收容國，最主要的關鍵還是在於後者對於難民入境的許可與否。

舉例而言，當衝突發生時，許多敘難民欲選擇未有邊界相鄰但屬同區域內的海灣國家作為收容國。¹⁶即便敘人於戰爭爆發前便有許多同胞居住於該海灣國家，或身懷巨富欲逃離至海灣區域重建商業活動，然因海灣國家並未開放敘難民入境，故未見大量敘難民移往海灣之情形。¹⁷另外，對於敘難民來說，特別是在戰爭爆發 4 年後的 2015 年，部分難民決定偷渡前往歐洲大陸以尋求更理想的未來，而歐洲的敘難民人數也於一年內由 23.5 萬升高至 89.7 萬人。¹⁸即便歐洲國家因為 2015 年 9 月敘利亞小男孩因偷渡而死亡陳屍於海岸的照片流出，提出了「歡迎難民」的口號，然在同年底開始不同歐洲國

¹⁵ 筆者訪談。

¹⁶ 筆者訪談。

¹⁷ Winckler, O. (1997) Syrian migration to the Arab oil-producing countries, *Middle Eastern Studies*, 33(1): 107-118.

¹⁸ Balanche, F. (2016) The Worst of the Syrian Refugee Crisis Is Coming for Europe, *The Washington Institute for Near East Policy*, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/worst-syrian-refugee-crisis-coming-europe>.

家開始關閉邊界，歐盟更於 2016 年 3 月與土耳其簽訂協定，以防止更多的敘難民入境歐洲。¹⁹由烏、敘難民的逃難路徑來看，可以確定的是，難民在收容國的選擇上為了及時躲避可能受到的傷害，在此急迫性原故的驅使下而會選擇鄰近國家作為定居地。然收容國對於難民的入境與否則扮演了難民是否可以入境的關鍵性角色。更重要的是，當難民於收容國時間待的越長，這也非常可能會促使難民做出再度逃亡的一次決定。

肆、收容國政策、內部態度、難民影響以及難民形象

收容國對難民而言扮演著重要的角色，而收容國對難民的影響又可分別從當地政府以及民間對難民的回應兩方面來看。一方面收容國政府的難民政策直接決定難民於收容國內的命運，例如是否可以進入當地、延期簽證或居留、工作等。另一方面來說，當地百姓如何對難民的到來做出回應也會影響到難民是否能夠安居於收容國內。因此，比較烏、敘難民於各自收容國內的情況有助瞭解該兩難民於收容國內之發展。即便烏、敘難民多逃離前往鄰近其母國之國家暫居；然而，若從烏、敘難民之收容國政策、收容國內部對待難民態度、難民影響以及難民形象四方面來討論，可以發現的卻是兩個近乎不同的情形。

從難民收容國對難民的收容政策來看，在烏難民和敘難民所面臨的收容政策上展現了兩個極致不同的態度。以世界最大的敘難民收容國土耳其的收容政策來看，其政策歷經了 3 個階段的轉變，分

¹⁹ Azizi, R. (2018) A chronology of the refugee crisis in Europe, *INFOMIGRANTS*, <https://www.infomigrants.net/en/post/10021/a-chronology-of-the-refugee-crisis-in-europe>

別是 2011 年到 2016 年 1 月、2016 年 1 月到 2019 年 3 月以及 2019 年 3 月以後。在第一個階段時，土國採全面開放政策，容許敘人直接自邊境或土耳其機場入境，且不需要太多證明文件便可進入。然在 2016 年 1 月開始緊縮其對敘人入境管制，僅開放敘人自土敘邊境進入，或是須持有簽證方可自土耳其機場進入。此在政策上的轉換有兩個原因，一個是因為土國開始面對大量的敘難民流入且歷經近 5 年未見敘難民回歸，而造成了土國國內壓力。另一方面，歐盟和土政府簽訂的關於嚴加管控邊境試圖不讓難民從土國橫渡地中海至歐洲的協議生效，也因此土政府須作出相對的應對作為。第三階段則是土國執政黨於伊斯坦堡省省長選舉的失利，使執政黨面臨選舉壓力不得不再次針對其境內敘難民問題作出緊縮。

反觀烏難民於其各自收容國的政策來看，大致上來說未見有任何負面批評或是禁止進入的情況發生。幾乎所有收容烏難民的國家都採開放政策容許烏難民進入。然值得一題的是，烏難民的出走在邊境上被視為是一種帶有色彩性的排擠。原因在於，許多報導指出在收容國面對難民到來的時候，是優先開放烏克蘭內的烏克蘭人入境，而後再開放非白種居住於烏克蘭的人士進入（像是亞洲裔、非洲裔以及中東裔）。²⁰從收容國國內民眾對該兩難民的態度來看，敘難民除於約旦和埃及較少看到對敘難民的負面報導外，土耳其的敘難民狀況則是從一個對敘難民友善的態度轉為較為排斥的立場，而黎巴嫩境內多數看到的是對敘難民的不平等對待的事件。在收容烏難民的國家中，幾乎未見到歧視性或當地民眾與烏難民發生衝突的

²⁰ Howard, P., Johnson, B. and Ah-Sen, K (2022) Ukraine refugee crisis exposes racism and contradictions in the definition of human, *The Conversation*, <https://theconversation.com/ukraine-refugee-crisis-exposes-racism-and-contradictions-in-the-definition-of-human-179150>.

報導。

在難民如何影響收容國的分析中可見，對於烏難民和敘難民的評價也是呈現一個兩極化的趨勢。從敘難民對收容國影響的文獻來看，多數是將敘難民視為是造成收容國負擔增加的因子。敘難民被批評為造成收容國內安全問題嚴重、當地勞工受到衝擊、基本物資上漲、當地人民生活受到打擾、外來文化侵入而對當地文化造成衝擊等。而在烏難民對收容國的文獻來看，多數未有評價，或僅指出收容國需要更多援助以協助烏難民的生活，而部分報導則指出烏克蘭衝突需要謹慎面對，因為會影響到國際的糧食價格（特別是玉米和小麥）或是能源問題。²¹

最後在難民被塑造的形象上來說，特別是在歐洲國家來看，敘難民被匈牙利總理評為是「經濟移民」或潛在恐怖分子，僅前德國總理說出「我們做得到」(Wir schaffen das)及瑞典總理敦促百姓對難民「敞開心胸」(open your hearts)。²²反觀烏難民的形象不僅仍未有負面評價，甚至被賦予了一種美化的概念。保加利亞總理說「這不是我們所習慣的難民…這些是歐洲人」(These are not the refugees we are used to...these people are Europeans)，更以聰明(intelligent)有教育的(educated)來形容烏難民；美國 CBS 新聞則是以「相對文明」、「相對歐洲的」來對比烏克蘭戰爭與中東地區的衝突。²³由上述

²¹ Diehn, S.A. (2022) 5 ways the Ukraine war has changed the world, DW, <https://www.dw.com/en/5-ways-the-ukraine-war-has-changed-the-world/a-62006500>.

²² Facing History & Ourselves, People's and Government's Choices to Help Refugees, <https://www.facinghistory.org/resource-library/peoples-and-governments-choices-help-refugees>; Staudenmaier, R. (2018) Hungary's Orban tells Germany: 'You wanted the migrants, we didn't', DW, <https://www.dw.com/en/hungarys-orban-tells-germany-you-wanted-the-migrants-we-dnt/a-42065012>.

²³ Haaretz (2022) 'Not the Refugees We're Used To': Europe Opens the Door for

種種可見，烏、敘難民兩者在收容國方面來說，所面臨的是幾近全然不同的對待。

伍、結語：同病而不同命

就本文比較烏、敘難民在背景、逃難路徑以及收容國三方面來看，可以發現的是，該兩難民在衝突爆發後，多是選擇前往與母國鄰近的國家寄居。然即便兩者都是因為衝突所致的出走，但國際間以及收容國對兩難民的處理態度，在某種程度上來說是不甚相同的。除既有以種族歧視或伊斯蘭恐懼症之解釋外，本文亦發現難民發展時間的長短，可能會進一步影響收容國對難民之態度；若是難民在收容國寄居較長的一段時間，不僅會使得收容國政府及人民在容忍度上的減少，更可能會再使難民開啟第二次逃難的可能性。最後，在難民人口的組成形式上，弱勢多為婦女及小孩這些較脆弱的族群為主體，可能可以提升收容國對難民的接受度。

總結而論，烏、敘難民的事件給我們兩項啟發，(1) 即便國際間早有全球性難民機制，諸如 1951 年《難民地位公約》及 1967 年的《難民議定書》，但因不同區域之特殊性，使得國家在面對難民問題時反應出區域性的應對差異，而非國際間一致對應，(2) 即便人權問題多是被視為是具有普世性的價值，然對於烏、敘兩難民的差別應對方式，不禁令人思考這樣的「普世價值」是否對不同族群有不同的衡量標準，而非人人平等的一種價值。

Ukrainians – Others, Less So,
<https://www.haaretz.com/world-news/europe/2022-03-01/ty-article/not-the-refugees-were-used-to-europe-welcomes-ukrainians-others-less-so/0000017f-dc3e-db5a-a57f-dc7e5b700000>.